



اللامركزية الادارية في اقليم كردستان - العراق (دراسة تحليلية في ضوء أحكام قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩)

أ.م. د. مريوان صابر حمد

كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة صلاح الدين - أربيل
Mariwan.hamad@su.edu.krd

doi:10.23918/ilic2018.25

المقدمة

تعد اللامركزية الادارية من أهم أساليب التنظيم الاداري للدولة المعاصرة، ويتحقق هذا الاسلوب من خلال اشراك الوحدات الادارية مع السلطة المركزية في ممارسة السلطات المحلية، على أن تتفرغ السلطة المركزية لادارة الشؤون الادارية ذات الطابع الوطني التي تهتم جميع مواطني الدولة.

ان نظام اللامركزية الادارية وجد لتحقيق عدة أهداف أهمها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية وذلك بنقل بعض من صلاحياتها التنفيذية الى مجالس محلية تقوم بالاشراف على المصالح المحلية، وكذلك تحقيق ديمقراطية الادارة عن طريق انتخاب أعضاء هذه المجالس من قبل السكان المحليين لكونهم أقدر على معرفة حاجاتهم وادارتها.

أولاً/ أهمية موضوع الدراسة:

تأتي أهمية هذه الدراسة من خلال بحثه لنصوص قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩)، فقد تبني المشرع الكوردستاني بموجب هذا القانون نظام اللامركزية الادارية على مستوى اقليم كردستان - العراق، وقام بتنظيم اختصاصات الوحدات الادارية على مستوى الاقليم المتمثلة بالمحافظات والأقضية والنواحي.

ولكل ما تقدم ولأهمية التطورات المهمة التي أتى بها تشريع هذا القانون والتي انعكست على النظام الاداري في اقليم كردستان - العراق وما رافقها من اشكاليات في مسألة توزيع الاختصاصات بين حكومة الاقليم ومجالس المحافظات في الاقليم، فاننا قد خصصنا هذه الدراسة لبحث هذه الاشكاليات وتقديم التوصيات الضرورية لمعالجتها.

واضافة لما سبق، تظهر أهمية الموضوع من خلال العلاقة الطردية لأسلوب اللامركزية الادارية بمسألة تعزيز آليات تحقيق الديمقراطية، وتلبية متطلبات احترام حقوق الانسان، من خلال تحقيق تطور وازدهار



ضمن اطار الوحدات الادارية اللامركزية، الناجم عن التخطيط المنظم والاستثمار الأفضل لمواردها الذاتية المتنوعة أو تلك الموارد المخصصة لها من الحكومة المركزية ضمن موازنتها السنوية العامة.

ثانياً/ أهداف الدراسة:

تتجسد أهداف هذه الدراسة بما يأتي:

١. بحث العناصر الأساسية لتبني نظام اللامركزية الادارية في اقليم كردستان – العراق.
٢. بيان أساليب تشكيل المجالس المحلية في اقليم كردستان – العراق.
٣. توضيح شروط عضوية المجالس المحلية، وآلية اختيار رؤساءها.
٤. التطرق لاختصاصات المجالس المحلية وطبيعة العلاقة التي تحكم هذه المجالس بعضها ببعض من جهة وبينها وبين حكومة الاقليم من جهة أخرى.
٥. تحديد اختصاصات رؤساء الوحدات الادارية باعتبارهم ممثلين عن حكومة الاقليم في وحداتهم الادارية.
٦. تشخيص الثغرات الموجودة في التشريع الكوردستاني فيما يخص موضوع الدراسة، بغية تحديد معالجات قابلة للتطبيق، واقتراحها على المشرع الكوردستاني.

ثالثاً/ نطاق الدراسة:

يقتصر نطاق هذه الدراسة على دراسة نظام اللامركزية الادارية من حيث ماهيتها واركائها وموقف قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) من ذلك، وسينصب التركيز على اختصاصات المجالس المحلية من جهة أولى واختصاصات رؤساء الوحدات الادارية من جهة ثانية. واستناداً لذلك، تمثل لنا نظام اللامركزية الادارية في اقليم كردستان – العراق موضوعاً جاذباً يستحق أن نتوقف عنده بالدراسة والتحليل، فالتقييم الحقيقي للنظام الاداري المتبع في الاقليم، ومدى الأخذ باللامركزية الادارية هو المحور الأساسي الذي نطلع من خلاله حدود توزيع الوظيفة الادارية، وقدرة الاهتمام بالمصالح المحلية، وكيفية توزيع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الادارية، وكذا مدى توفيرها للديمقراطية من خلال حكم سكان كل وحدة لوحدهم الادارية المحلية.

رابعاً/ منهجية الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية التي تنظم هذا الموضوع والمتمثلة بقانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩)، مع تحليل موقف الفقه الاداري في هذا المجال.

خامساً/ هيكلية الدراسة:

اقتضت بحث هذا الموضوع تقسيم الدراسة الى أربعة مباحث وعلى النحو الآتي:



المبحث الأول: ماهية اللامركزية الادارية.

المبحث الثاني: تشكيل المجالس المحلية وآلية اختيار رؤساء الوحدات الادارية في اقليم كردستان - العراق

المبحث الثالث: اختصاصات المجالس المحلية.

المبحث الرابع: اختصاصات رؤساء الوحدات الادارية.

وأخيراً سنشير في الخاتمة الى أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا اليها من خلال هذه الدراسة.

المبحث الأول

ماهية اللامركزية الادارية

ظهرت اللامركزية كفلسفة تنظيمية منذ آلاف السنين حيث ترافق ظهورها مع ظهور الحضارات الأولى في العالم المتمثلة بحضارة السومريين في العراق والمصريين والحضارة الاغريقية القديمة، ففي ظل هذه الأخيرة، على سبيل المثال، لجأ الاغريق الى اتباع نظام دولة المدينة التي كانت تمثل مجتمعا سياسياً مستقلاً يرتبط بالمدينة، حيث سادت روح المشاركة في اتخاذ القرارات التي ساعدت على ظهور مناقشة القضايا السياسية واتخاذ القرارات بطريقة ديمقراطية مباشرة^(١).

وتتمثل اللامركزية الادارية في قيام أشخاص معنوية عامة جديدة بجانب السلطات المركزية، تتولى ادارة الشؤون المحلية، فالشخص المعنوي الاقليمي هو عبارة عن شخص معنوي عام ذو اختصاص عام ضمن دائرة اقليمية معينة، فيقتصر اختصاصه الاقليمي على رقعة جغرافية معينة^(٢).

والمعيار الذي يميز بين المركزية الادارية واللامركزية الادارية هو وحدة السلطة الادارية أو تعددها. فاذا كانت هناك سلطة ادارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، اما اذا تعددت السلطات الادارية، بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية ادارية^(٣).

في ضوء ما تقدم، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الادارية وتمييزها عن اللامركزية السياسية.

(١) للمزيد حول الجذور التاريخية لفكرة اللامركزية، يُنظر: د. قاسم علوان سعيد الزبيدي و د. عيسى تركي خلف الجبوري، اللامركزية والحكم المحلي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، المجلد (٢٠)، العدد (١٢)، ٢٠١٣، ص ٢٠٥.

(٢) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٣، ص ١٤٧.

(٣) د. عبدالغني بيسوني عبدالله، القانون الاداري/ دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٤٣.



المطلب الثاني: أركان اللامركزية الادارية.

المطلب الاول

تعريف اللامركزية الادارية وتمييزها عن اللامركزية السياسية

ان فكرتي المركزية واللامركزية ليستا تعبيراً عن نزعة فكرية أو اعتقادات عابرة بل تعبران عن توجهات مستديمة تترك أثراً عديدة على المستوى الجغرافي للدولة وعلى المستويين السياسي والاداري لادارة الدولة وعلى مستوى التعامل مع المواطن^(٤). واللامركزية الادارية كصورة من صور التنظيم الاداري فرضتها تطور وتزايد مهام الدولة واتساع مسؤولياتها وتزايد السكان والحاجات الاجتماعية، بحيث لم يعد يمكنها ادارة كل الشؤون في الدولة بصورة مركزية، هذا فضلاً عن تغاير أقاليم الدولة المختلفة في خصوصياتها وحاجاتها وتقاليدها وثقافتها، مما يتطلب لحسن تنظيمها وتسيير أمورها أن تكون الهيئات القائمة على ادارتها قريبة منها معيشة لواقعها^(٥).

وبدورنا، سنبحث ومن خلال فرعين تعريف اللامركزية الادارية أولاً، فيما نخصص الفرع الثاني لتمييز اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية.

الفرع الاول

تعريف اللامركزية الادارية

تعرف اللامركزية الادارية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الاداري في الدولة، يقوم على أساس لامركزية الادارة، أو بمعنى أصح توزيع الوظائف الادارية للدولة، بين الحكومة المركزية وبين هيئات مرفقية أو اقليمية لها شخصية معنوية مستقلة. ولكنها تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية. فاللامركزية الادارية هي الاصل، واللامركزية هي الاستثناء أو الفرع^(٦).

ويقصد باللامركزية الادارية توزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية، وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، ولكن مع خضوعها للصاية الادارية التي تمارسها الحكومة المركزية^(٧).

وهكذا تتحلل اللامركزية الادارية الى تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، فتظهر الى جانب الحكومة المركزية أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية. وتتوزع الوظيفة الادارية في الدولة بين هذه

(٤) د. عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق/ ورقة سياسات، مؤسسة فريدريش ايبرت/ مكتب الأردن والعراق، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣.

(٥) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الاداري، جامعة الاسكندرية – كلية الحقوق، دون مكان وسنة نشر، ص ٣٣.

(٦) د. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الاداري/ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧، ص ٢٥.

(٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.



الأشخاص المعنوية العامة بمقتضى التشريعات. وتسمى الأجهزة الادارية للدولة بالادارة المركزية، بينما تسمى الأشخاص العامة المحلية والمرفقية بالادارة اللامركزية أو السلطات الادارية اللامركزية^(٨).

ان اللامركزية الادارية كأسلوب من أساليب التنظيم الاداري وأساس للحكم الرشيد وأداة من أدوات الإصلاح الاداري، يُعد من أهم النظم التي من خلالها تمكن المواطن في أي مجتمع محلي من المشاركة الفعالة والحقيقية في ادارة الشؤون العامة المحلية لمجتمعه لضمان تقديم الخدمات وتأكيد مبدأ الكفاءة والمساءلة كقيمة من قيم اللامركزية. مع العلم، بأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال ، تحقيق تنمية محلية متوازنة وشاملة ومستدامة وفقاً للمفهوم الواسع للتنمية من دون تطبيق سليم للامركزية. وخاصة في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع في ظل تنامي عدد السكان من جهة. وسوء استغلال الموارد البشرية والطبيعية من جهة أخرى^(٩).

وتتمثل اللامركزية الادارية بتوزيع الوظيفة الادارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات أو أشخاص معنوية عامة أو مجالس محلية منتخبة أو مصلحة مستقلة، لتمارس جانباً من تلك الوظيفة الادارية على سبيل الاستقلال وتحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية. تخفيفاً للعبء عن الحكومة المركزية وتسهيل أكبر قدر من الكفاءة والسرعة في الانجاز، وبما يتناسب وامكانات وظروف كل اقليم من اقاليم الدولة^(١٠).

الفرع الثاني

تمييز اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية

اذا كانت اللامركزية الادارية هي أسلوب للتنظيم الاداري، فان اللامركزية السياسية هي أسلوب للتنظيم الدستوري، ففي الأولى يتم فقط توزيع الاختصاصات الادارية على حين أنه في الثانية يتم توزيع السلطات السياسية^(١١).

وترتبط اللامركزية السياسية بالدول الفدرالية، ولذلك يرتبط اصطلاح اللامركزية السياسية بالنظام الفدرالي^(١٢).

ومما يجب توضيحه أن المركزية واللامركزية الاداريين، وجهان لعملة واحدة هي الوظيفة الادارية ولا يعدو كل منهما أن يكون أسلوباً من أساليب التنظيم الاداري يجد أساسه وقواعده في أحكام ومبادئ القانون الاداري. وبالتالي فان اللامركزية الادارية لا تمس وحدة الدولة القانونية والسياسية. وبهذا تختلف اللامركزية الادارية اختلافاً كلياً عن اللامركزية السياسية المتمثلة في بعض الدول كالولايات المتحدة

(٨) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المصدر السابق، ص ١٤٤.

(٩) اللامركزية وادارة المحليات/ تجارب عربية ودولية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠١٤، ص ٢.

(١٠) د. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري/ دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، ١٩٩٨، ص ١٣٢.

(١١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨٢.

(١٢) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ١٨٣.



وسويسرا والعراق، حيث توجد هيئات تشريعية وقضائية تقاسم سلطة الدولة بعضا من مظاهر سيادتها وارادتها. وبينما تستمد اللامركزية السياسية تنظيمها من الدساتير فان اللامركزية الادارية تستند على القوانين، التي تقرها وتحدد أوضاعها وأشكالها^(١٣).

ففي ظل اللامركزية السياسية، تتوزع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية وبين الأقاليم أو الولايات، بحيث تتولى دولة الاتحاد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى الدولة كلها، وفي المقابل يكون لكل ولاية سلطات عامة خاصة بكل منها تمارسها في النطاق الجغرافي لاقليمها^(١٤). والدولة التي تتعدد فيها السلطات بهذا التحديد تعتبر دولة اتحادية تتكون من عدة ولايات لكل منها دستور خاص وسلطاتها العامة، وفوقها جميعا تقوم حكومة اتحادية بدستورها وسلطاتها الثلاثة، ولكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات اختصاصاتها المحددة في الدستور الاتحادي^(١٥).

وبشكل عام، يمكننا أن نشير الى أهم الاختلافات بين كلا النظامين:

١. في اللامركزية الادارية، تجد الهيئات اللامركزية الادارية سند وجودها في القانون العادي على حين أنه في اللامركزية السياسية تجد الهيئات الاقليمية، أي كانت تسميتها ولاية أو مقاطعة أو اقليم، سند وجودها في الدستور الاتحادي، اذ أنه هو الذي ينظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات، فالدستور هنا هو أداة تحقيق اللامركزية السياسية بينما القانون العادي هو أداة تحقيق وتنظيم اللامركزية الادارية^(١٦).

٢. تعد اللامركزية الادارية نظاماً ادارياً هدفه تيسير ادارة المرافق العامة، وذلك عن طريق توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية وبينهيئات محلية او مرفقية مستقلة تباشر اختصاصاتها الادارية تحت اشراف ورقابة السلطة الاولى. أما اللامركزية السياسية فتتعلق بالنظام السياسي للدولة الاتحادية وتوزيع السلطات بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات التي تعتبر وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي، ولكل منها دستور خاص بها^(١٧).

٣. يقوم النظام الفدرالي على مبدئين رئيسيين هما مبدأ المشاركة ومبدأ الاستقلال، بمعنى أن الوحدات الفدرالية تتمتع باستقلالية ذاتية تشمل الاستقلال الدستوري والاستقلال في السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، والقضائية)، هذا بالإضافة الى مشاركتها في السلطات الفدرالية، ولكن الوحدات اللامركزية الادارية ليس لها حق المشاركة في السلطات المركزية باعتبارها وحدة لامركزية ادارية، كما لا تستقل بالسلطات الثلاث العامة^(١٨).

(١٣) د. حسن محمد عواضة، المصدر السابق، ص ٢٦.

(١٤) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص ١٤٥.

(١٥) د. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الاداري/ الجزء الأول، الطبعة الخامسة، دار الكتب، دمشق، ١٩٩٢، ص ١١٩.

(١٦) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ١٨٤.

(١٧) د. عبدالله طلبة، المصدر السابق، ص ١٢٠.

(١٨) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٣٦٦.



٤. تنفرد الاقاليم الأعضاء في النظام الفدرالي باختصاصات معينة لا يشاركها فيها سلطات الاتحاد، أما الهيئات اللامركزية الادارية فتخضع في جميع اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية، وليس معنى ذلك أن الأقاليم الاعضاء في النظام الفدرالي لا تخضع لرقابة السلطات الاتحادية، بل يعني فقط أن هذه الرقابة ليست موجودة دائماً، وأن الأقاليم الأعضاء في الدولة الفدرالية تنفرد في بعض الاختصاصات فتمارسها بطريقة مانعة مستقلة، بحيث لا تكون لسلطات الاتحاد أي رقابة على الاقاليم في ممارسة هذه الاختصاصات^(١٩).

واستناداً لما سبق، فإن اللامركزية الادارية تختلف عن اللامركزية السياسية اختلافاً جوهرياً يتعلق بالطبيعة القانونية لنظامين مختلفين، فنظام اللامركزية السياسية نظام سياسي يتعلق بنظام الحكم في الدولة من مقتضاه أن يكون لكل ولاية أو اقليم جزء من السيادة الداخلية الى جانب الدولة الاتحادية، فهو يعني توزيع الوظائف السياسية في الدولة، في حين أن نظام اللامركزية الادارية نظام اداري خاص بتوزيع الوظيفة الادارية لا بتوزيع الوظيفة السياسية، فالهيئات الادارية اللامركزية لا تتمتع بأي مظهر من مظاهر السيادة الداخلية.

المطلب الثاني

أركان اللامركزية الادارية

تقوم اللامركزية الادارية على ثلاثة أركان أساسية هي وجود مصالح محلية متميزة، ووجود مجالس محلية منتخبة يعهد اليها بادرة تلك المصالح المحلية، واخيراً خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية أو ما يسمى بـ(الوصاية الادارية)، وهذا ما سنتولى دراسته تباعاً في ثلاثة فروع.

الفرع الأول

وجود مصالح محلية أو خاصة متميزة

إن الفكرة الأساسية والبدائية الطبيعية لقيام النظام اللامركزي هو الاعتراف بأن لبعض المصالح طابعاً محلياً، بحيث يمكن القول بأن تأثيرها على المجتمع المحلي أكثر منه على المجتمع الوطني كله، لذا من الأفضل أن يترك أمر رعايتها وإدارتها إلى من يهمهم أمرها أكثر من غيرهم حتى تتفرغ الحكومة المركزية لرعاية وإدارة المصالح الوطنية التي تهتم أفراد الدولة بأجمعهم^(٢٠).

فالي جانب الحاجات الوطنية العامة التي تتعلق بالدولة كلها، هناك حاجات محلية أو خاصة تهتم سكان اقليم معين أو جماعة من الأفراد ينتفعون بخدمات بعض المرافق. لذا يستحسن أن تترك اشباع تلك الحاجات

(١٩) د. عبدالغفور كريم علي و خضر حاجي رسول، الفيدرالية...ملاحظات قانونية وموضوعية عامة، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد (١)، المجلد (٤)، السنة الرابعة، ٢٠٠٩، ص ١٠٤.

(٢٠) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص ١٤٨.



المحلية أو الخاصة لمن يستفيدون منها، حتى يمكن للحكومة المركزية أن تباشر الحاجات الوطنية العامة التي تهم مصالح الدولة بأسرها^(٢١).

ان وجود مصالح محلية متميزة هي الأساس في قيام اللامركزية الادارية، ويعني ذلك أن تكون هناك مصالح خاصة لكل اقليم تختلف عن المصالح الوطنية، مما يعني أن مصالح اقليما معينا ليس بالضرورة أن تهم الدولة كلها أو الأقاليم الأخرى^(٢٢).

ونلاحظ أن معيار التمييز بين المرافق الوطنية التي تناط بالسلطة المركزية والمرافق المحلية التي تناط بالسلطة المحلية ليس بالأمر السهل ومن ثم فلا يمكن وضع معيار دقيق للتمييز بينهما نظراً لمرونة المصالح او المرافق القومية والمحلية إلى حد كبير بحيث يتغير لتغير الظروف والأحوال المحيطة بها ، لأن خدمة ما قد تعد قومية عامة في بلد من البلاد أو في وقت من الأوقات وتعد في بلد آخر أو في وقت آخر خدمة محلية خاصة ، فمرفق البوليس مثلاً الذي يلبي حاجة الأمن الداخلي يعد في أغلب بلاد العالم مرفقاً قومياً عاماً يدار بالأسلوب المركزي ، في حين يعد هذا المرفق في المملكة المتحدة مرفقاً محلياً خاصاً يتبع الهيئات الإدارية المحلية^(٢٣).

وبهذا الصدد، يمكننا القول بأنه من الصعب وضع قاعدة مطلقة للخدمات التي يمكن للسلطات المحلية أن تؤديها، لأن المصالح المحلية التي تسند رعايتها للمجالس المحلية تختلف تبعاً لعدة عوامل منها اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة وبكل اقليم، فالمشرع في كل دولة يحدد المصالح والمرافق التي تراها وتعدّها محلية عن طريق التشريع، وتظهر المجالس التي تمثل الوحدات الادارية المحلية وترعى اختصاص تلك المرافق في نطاقها المحدد، ومن الطبيعي أن ينتج عن ذلك هيئات محلية تتمتع بشخصية معنوية وما يتبع ذلك من آثار، ولا شك أن هناك ترابطاً بين الأهداف والاختصاصات اذ تخول المجالس المحلية قدراً من السلطة والتنظيم والأجهزة والوسائل التي يمكن معها تحقيق الأهداف المرجوة في تقديم الخدمات.

الفرع الثاني

وجود مجالس محلية منتخبة يعهد اليها بادارة المصالح المحلية

إن الجوهر الحقيقي لفكرة اللامركزية الإدارية، أو الهدف النهائي لها ، هو ترك إدارة الشؤون المحلية وإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها ، مستقلة في عملها عن الدولة وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها ، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح من يهتمهم الأمر بأنفسهم.

(٢١) د. هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ١٤٣.

(٢٢) د. خالد خليل الظاهر، المصدر السابق، ص ١٣٣.

(٢٣) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ١٩٠.



وفي هذا السياق، فإنه يتولى تمثيل الأشخاص القانونية المستقلة هيئات تتولى ادارة المصالح لضمان تحقيق أغراضها، تتجسد في مجالس محلية تتمتع بالشخصية المعنوية. وفيما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات والمجالس، فقد يتم عن طريق الانتخاب وهو القاعدة الأصلية، وقد يتم عن طريق التعيين أو عن طريق الانتخاب والتعيين معاً^(٢٤).

فمضمون هذا الركن يقتضي أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية من سكان أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية ليتولوا بذلك إشباع حاجاتهم بأنفسهم ، غير أنه لما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، ولذلك صار ضرورياً أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الأسلوب الأمثل لتكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي^(٢٥).

وبصدد الانتخاب يرى جانب من الفقه الإداري أنه وسيلة من عدة وسائل ممكنة كالتعيين مع توافر قدر معين من الضمانات الكافية والكفيلة بتحقيق استقلال السلطات المحلية ولهذا فإن غياب هذا العنصر لا يمس استقلال السلطات المحلية ومن ثم فلا ينفي عنها الصفة اللامركزية ، وبالتالي هو ليس عنصراً أساسياً لقيام اللامركزية الإدارية من الناحية القانونية^(٢٦).

غير أن الرأي الراجح في الفقه الإداري^(٢٧) - والذي نؤيده - يقر بأن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعد أحد الأركان الجوهرية للامركزية الادارية ، ومن ثم فهو يشكل ضماناً لاستقلال هذه المجالس عن السلطات المركزية فالإدارة اللامركزية هي امتداد للنظرية الديمقراطية في النشاط الإداري ، لذلك يجب أن تقوم أساساً على مبدأ الانتخاب المباشر الذي هو الحد الأدنى لقيام هذا التنظيم الإداري الإقليمي.

وبالتالي، فإن التأكيد على ترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية وأهميته يستند في الأساس على تمتع المجالس المحلية بالشخصية المعنوية وبدرجة من الاستقلال المالي والإداري، الأمر الذي يؤدي بدوره الى تحقيق هدف الحكومة المركزية في أن تعمل بشكل أفضل وبكلفة أقل وبمزيد من الشفافية والمشاركة والاقتراب من المواطن بما يجعله شديد الحرص على القيام بدوره في ادارة شؤونه المحلية والمشاركة بفعالية في التخطيط والتنمية^(٢٨).

الفرع الثالث

الوصاية الادارية

-
- (٢٤) د. هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ١٣٥.
- (٢٥) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص ١٤٩.
- (٢٦) د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ١٦٥ - ١٦٦.
- (٢٧) يُنظر في ذلك، على سبيل المثال: د. خالد خليل الظاهر، المصدر السابق، ص ١٣٥. وكذلك: د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ١٩٥. وكذلك: د. هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ١٤٦.
- (٢٨) اللامركزية وادارة المحليات/ تجارب عربية ودولية، المصدر السابق، ص ٥.



من الأركان الأساسية لنظام اللامركزية الادارية هي وجود الرقابة الادارية أو الوصاية الادارية، وتختلف الدول التي تطبق نظام اللامركزية الادارية عن بعضها البعض من حيث درجة الاستقلال التي تمنحها للوحدات الادارية في ادارة شؤونها، وهذا الاستقلال يعتبر جزءاً لا يتجزأ من الشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية، لتتحمل مسؤولياتها وتسير شؤونها وتحقيق مصالحها المحلية^(٢٩).

ويقصد بالوصاية الادارية مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة^(٣٠). فالوصاية الادارية تهدف أساساً الى تحقيق التناسق والترابط بين المجالس المحلية من جهة وأجهزة السلطة التنفيذية من جهة أخرى وذلك بما يتفق مع أهداف السياسة العامة للدولة^(٣١).

ونعرض في هذا الفرع لنظامين اداريين أساسيين يطبق كل منهما أسلوباً مغايراً للآخر بشأن الوصاية الادارية، هما النظام الانجليزي من جهة، والنظام الفرنسي من جهة أخرى.

أولاً/ النظام الانجليزي:

تُمارس الهيئات المحلية في المملكة المتحدة سلطات واسعة وحرية كبيرة في التصرف مع الخضوع لرقابة من البرلمان والقضاء بصفة أساسية، ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية. وتتمثل رقابة البرلمان في أنه هو الذي يقرر انشاء الهيئات اللامركزية ويمنحها الشخصية المعنوية، ويتولى تطبيقها وبيان اختصاصاتها، وكيفية مباشرتها لعملها، وهو الذي يملك حق الغاء وتعديل القوانين الخاصة بها^(٣٢).

وللقضاء الانجليزي رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية اذ يجوز اللجوء اليه لاجبار تلك الهيئات على احترام القانون وعدم مخالفة أحكامه، كذلك فان الحكومة المركزية تمارس رقابة ضئيلة اذا ما قورنت بالرقابة المقررة في ظل النظام الفرنسي، وذلك على النحو التالي:

١. للحكومة المركزية التفويض على أعمال الهيئات اللامركزية واسداء النصح والارشاد لها وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال.
٢. قد تظهر رقابة السلطة المركزية عند اشتراط ضرورة تصديقها أو اذنها لتلك الهيئات اللامركزية عند مباشرتها لبعض الأعمال المحلية.
٣. للحكومة المركزية أن تلجأ للقضاء العادي اذا ما خالفت الهيئات اللامركزية القانون، فتقوم الحكومة بالطعن في أعمال تلك الهيئات المخالفة للقانون أمام القضاء لاجبارها على الالتزام بأحكامه^(٣٣).

ثانياً/ النظام الفرنسي:

(٢٩) د. خالد خليل الظاهر، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٣٠) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ١٩٩.

(٣١) د. محمد فؤاد عبدالباسط، المصدر السابق، ص ١٤٤.

(٣٢) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المصدر السابق، ص ١٥٢-١٥٣.

(٣٣) د. هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ١٤٨-١٤٩.



النظام الفرنسي يقوم على اعطاء الهيئات المحلية كل ما يهم من خدمات خاصة به، وهذا يبدو كما لو كانت الهيئات المحلية تتمتع فعلاً باختصاصات واسعة أكثر مما تتمتع بها مثيلاتها في النظام الانجليزي التي تتمتع باختصاصات محددة حصراً، ولكن الواقع على عكس ذلك تماماً، إذ أن الاختصاص العام في النظام الفرنسي ترد عليه استثناءات تكاد تكون هي الأصل، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإسلطة الحكومة المركزية أي رقابتها على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي أقوى بكثير منها في النظام الانجليزي^(٣٤).

ويمكن أن نلمس مدى ونطاق الوصاية الادارية وفقاً للنظام الفرنسي في ثلاثة مظاهر رئيسية^(٣٥) هي:

- الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها.
- الرقابة على أعمال الهيئات الايجابية والسلبية.
- الرقابة على اجراءات تنفيذ قرارات الهيئات المحلية.

المبحث الثاني

تشكيل المجالس المحلية وآلية اختيار رؤساء الوحدات الادارية في اقليم كردستان - العراق

نظم قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) تشكيل المجالس المحلية، وقام بتأطير عمل السلطة اللامركزية في اطار الوحدات الادارية، وكذلك وضع الآليات القانونية لاختيار رؤساء الوحدات الادارية في مستوياتها الثلاث (المحافظة، القضاء، الناحية). وسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية.

المطلب الثاني: آلية اختيار رؤساء الوحدات الادارية في اقليم كردستان - العراق

المطلب الأول

تشكيل المجالس المحلية

لكي تؤدي المجالس المحلية الدور المنوط بها ادارياً ورقابياً لا بد لها من تكوين خاص من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء، فالمجالس المحلية يتم تشكيلها وفق آليات حددتها قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق، ومن أجل الاحاطة بمسألة تشكيل المجالس المحلية في الاقليم، نقوم بتقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع نخصص الأول منها لتشكيل مجالس المحافظات، وفي الثاني نبين تشكيل المجلس المحلي للقضاء، والثالث نوضح فيه تشكيل المجلس المحلي للناحية.

(٣٤) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٠١.

(٣٥) لتفاصيل هذه المظاهر، يُنظر: د. زانا حمة رؤوف حمة كريم و د. دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون

الاداري/ الكتاب الأول، الطبعة الأولى، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ اقليم كردستان - العراق، ٢٠١٦، ص ٩١-

٩٢. وكذلك د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ١٧٥ - ١٧٦. وكذلك: د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٠٢-

٢٠٣.



الفرع الأول

تشكيل مجلس المحافظة

نصت المادة (٤) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) على أنه: "يشكل مجلس المحافظة عن طريق الانتخابات العامة المباشرة، ويتكون من (٢٥) خمسة وعشرين عضواً ويضاف اليهم عضو واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة حسب أحدث الاحصائيات المعتمدة على أن يكون تنظيم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (٣٠%) من عدد أعضائه".

ويتضح مما تقدم أن المشرع الكوردستاني قد اعتمد بصدد تحديد عدد أعضاء مجلس المحافظة على معيارين، الأول هو المساواة في تحديد عدد الأعضاء لكل محافظة، حيث حدد المشرع عدد المقاعد بصورة ثابتة لكل المحافظات بخمسة وعشرين مقعداً بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها الجغرافية. أما المعيار الثاني فهو عدد السكان المقيمين في كل محافظة، حيث راعى المشرع التفاوت الذي يحصل بين المحافظات من حيث عدد سكانها إذ قرر تخصيص مقعد واحد لكل مائتي ألف نسمة من العدد المتبقي من سكان المحافظة المفترضة بـ (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة^(٣٦). وقد أحسن المشرع في الأخذ بنظر الاعتبار الكثافة السكانية وجعلها سبباً لتخصيص مقاعد اضافية لمجالس المحافظات.

وكذلك أكد المشرع الكوردستاني^(٣٧) على مبدأ تخصيص عدد من المقاعد للأقليات القومية والدينية من مواطني اقليم كردستان - العراق، ويُحمد المشرع على هذا التوجه من منطلق الانسجام بين التشريعات الكوردستانية ومبدأ التعايش السلمي بين المكونات من جهة وتأكيد المشاركة السياسية لجميع المكونات في ادارة الشؤون العامة في اقليم كردستان - العراق من جهة أخرى.

وفضلاً عن ذلك، اهتم المشرع بضمان نسبة تمثيل النساء بشكل لا تقل عن (٣٠%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة، وقد أكد المشرع هذا الأمر في قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في

(٣٦) صالح توفيق حمة رشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في اقليم كردستان العراق / دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة/ جامعة السليمانية، ٢٠١٧، ص ٦٣.
(٣٧) جاء في المادة (٣٢ مكرر) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في اقليم كردستان - العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٩) على أنه: "أولاً: يخصص مقعدان للكردان السريان الآشوريين في مجلس محافظة دهوك يتنافس عليها مرشحوا المكون المذكور.

ثانياً: يخصص مقعد واحد للأرمن في مجلس محافظة دهوك يتنافس عليه مرشحوا المكون المذكور.

ثالثاً: يخصص مقعد واحد للكردان السريان الآشوريين في مجلس محافظة السليمانية يتنافس عليه مرشحوا المكون المذكور.

رابعاً: يخصص مقعدان للكردان السريان الآشوريين وثلاثة مقاعد للتركمان في مجلس محافظة أربيل يتنافس عليها مرشحوا المكونين المذكورين. خامساً: يجرى انتخاب مرشحي كل مكون من قبل ناخبي نفس المكون".



اقليم كردستان – العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٩)^(٣٨) اذ نص على أنه: "تنظم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (٣٠%) من الأعضاء".

ويشترط لعضوية مجلس المحافظة ما يلي^(٣٩):

١. أن يكون عراقياً كامل الأهلية بلغ الخامسة والعشرون سنة من عمره عند الترشح.
 ٢. أن يكون حاصلاً على شهادة الاعدادية أو ما يعادلها على الأقل بالنسبة لمرشحي مجالس المحافظات والمجالس المحلية للأقضية وعلى شهادة المرحلة الأساسية أو ما يعادلها بالنسبة لمرشحي المجالس المحلية للنواحي.
 ٣. أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.
 ٤. أن يكون من أبناء الوحدة الادارية بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون اقامته لأغراض التغير الديموغرافي.
 ٥. أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو قوى الأمن الداخلي عند ترشحه.
 ٦. أن لا يكون مشتركاً في الجرائم التي خطط لها أو نفذها أو ارتكبها النظام البعثي.
- أما عن آلية اختيار أعضاء مجلس المحافظة، فإن أعضاء مجلس المحافظة بأكملهم يأتون عن طريق الانتخاب، واتجاه المشرع الكوردستاني بهذا الشأن ينسجم مع الرأي المجمع عليه من قبل معظم الفقهاء في أن الانتخاب شرط أساسي لاستقلال مجالس الوحدات الادارية.

ومع ذلك، فإنه وان كانت القاعدة العامة هو انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، الا أن المشرع أورد استثناءً على تلك القاعدة في قانون ادارة محافظة حلبجة في اقليم كردستان – العراق رقم (١) لسنة (٢٠١٥) حيث يقوم مجلس الوزراء في اقليم كردستان بتعيين عدد من الأعضاء لا تزيد عن (٢٥) خمسة وعشرون عضواً، ولا تقل نسبة تمثيل النساء فيه عن (٣٠%)، ويكون من ضمنهم المكون الكاكي^(٤٠). وعلى الرغم من أن هذا الاستثناء يقتصر على المجلس الحالي، فإننا نأمل في أن يتم انتخاب أعضاء مجلس محافظة حلبجة أسوة بغيرها من محافظات اقليم كردستان في انتخابات الدورة القادمة لمجالس المحافظات والأقضية والنواحي في الاقليم.

وأخيراً، وفيما يتعلق باستحداث المحافظة وتغيير حدودها الجغرافية واسمها ومركزها، نجد أن قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) لم يتطرق لهذه المسائل، وهذا الأمر يُعد نقصاً تشريعياً كان من الأجدى معالجته في هذا القانون، كونه هو القانون المنظم للوحدات المحلية في الاقليم، والذي يقتضي أن يتناول أهم ما يتعلق بشؤون الوحدات المحلية، وعليه نقترح على المشرع الكوردستاني أن يقوم بتنظيم الأمور المتعلقة باستحداث المحافظة واجراء التغييرات على حدود المحافظة وتغيير اسمها ومركزها عند أول تشريع يطرأ على هذا القانون.

(٣٨) المادة الخامسة من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في اقليم كردستان – العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٩).

(٣٩) المادة (١٤/أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٤٠) المادة (٢) من قانون ادارة محافظة حلبجة رقم (١) لسنة (٢٠١٥).



الفرع الثاني

تشكيل المجلس المحلي للقضاء

يتم تشكيل المجلس المحلي للقضاء في الاقليم عن طريق الانتخابات العامة المباشرة ويتكون من (٧) سبعة أعضاء للقضاء الذي يقل عدد نفوسه عن خمسين ألف نسمة، ويضاف اليهم عضو عن كل خمسين ألف نسمة يزيد عن الحد المذكور على أن تنظم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة مشاركة للنساء لا تقل عن (٣٠%) من الأعضاء^(٤١).

وبذلك يكون المشرع قد نهج في تشكيل المجلس المحلي للقضاء نفس أسلوب مجلس المحافظة فيما يتعلق بتحديد أعضاء المجلس المحلي للقضاء وضمان حد أدنى لتمثيل النساء فيه، إلا أنه يعاب على المشرع عدم تخصيصه لعدد معين من المقاعد للأقليات القومية والدينية بالنسبة للمجلس المحلي للقضاء، فالأقضية في اقليم كردستان شأنها شأن محافظات الاقليم تتعايش فيها المكونات من عدة قوميات وأديان مختلفة، وفي الكثير من الأقضية تتواجد تلك المكونات بنسب متباينة تختلف من مكان لآخر، وعليه نقترح على المشرع الكوردستاني أن يخصص مقعداً واحداً لأي مكون يشكل أقلية قومية أو دينية يتواجد في القضاء ويتجاوز نسبة سكان تلك المكون (٥٠٠٠) خمسة آلاف نسمة.

ومن الجدير بالذكر، أن المشرع نظم الآلية القانونية لاستحداث الأقضية والنواحي في قانون المحافظات لاقليم كردستان، وقد خص المشرع مجلس المحافظة بـ "المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اقتراح اجراء التغييرات الادارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية في ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس، ومن هذا يتبين أن لمجلس المحافظة فقط أن يقترح باجراء هذه التغييرات"^(٤٢)، أما القرار النهائي بهذا الشأن يعود الى موافقة وزير الداخلية لاقليم كردستان ومصادقة مجلس الوزراء، ومع ذلك لم يمنح أي دور لمجلس القضاء أو مجلس الناحية ذي الشأن بهذا الصدد. ومن جانبنا نفضل بأن يمنح المشرع عبر تعديل تشريعي حق المصادقة على هذه التغييرات لمجلس المحافظة بدلاً عن مجلس الوزراء، مع اعطاء الدور للمجالس المعنية بالتغيير كأخذ موافقتهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء هذه المجالس كونها صاحبة الاختصاص والمتأثر الأول فيها والأقرب الى تقدير الحاجة الفعلية لمثل هذه التغييرات^(٤٣).

وما يلاحظ على هذا النص عدم أخذها بنظر الاعتبار رأي أو رغبة سكان الوحدات الادارية (القضاء، الناحية) في اجراء التغييرات الادارية عليها بالدمج أو تغيير أسمائها أو مراكزها، بل أن المحافظ وثلث أعضاء مجلس المحافظة لهم الحق في اقتراح هذه التغييرات الادارية ويصادق على هذه التغييرات بالأغلبية

(٤١) المادة الثامنة من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
(٤٢) المادة (٦/ثالث عشر) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
(٤٣) صالح توفيق حمة رشيد، المصدر السابق، ص ١٣٧.



المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة، وهذا يعني أن الجهات المشار إليها تستطيع أن تجري التغييرات الإدارية على الوحدة الادارية دون موافقة مجلس الوحدة الادارية المعنية بالتغيير^(٤٤).

الفرع الثالث

تشكيل المجلس المحلي للناحية

الناحية هي الوحدة الادارية الأصغر في ترتيب سلم الوحدات الادارية الاقليمية والتي يعترف لها بالشخصية المعنوية، ويشكل المجلس المحلي فيها عن طريق الانتخابات العامة المباشرة ويتكون من (٥) أعضاء للناحية التي يقل عدد نفوسها عن خمسة وعشرين ألف نسمة ويضاف اليهم عضو عن كل (٢٥٠٠٠) خمس وعشرون ألف نسمة يزيد عن الحد المذكور على أن تنظم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة مشاركة للنساء في المجلس لا تقل عن (٣٠%) من عدد الأعضاء^(٤٥).

وفي هذا السياق، يجب الإشارة الى أنه لم تجرى لحد الآن انتخابات لاختيار المجالس المحلية للأقضية والنواحي في اقليم كردستان - العراق، واقتصرت الانتخابات على اختيار أعضاء مجالس المحافظات في محافظات (أربيل والسليمانية ودهوك)، وهذا ان دل على شيء انما يدل على عدم اكتمال تطبيق مبدأ اللامركزية الادارية على أرض الواقع، وبدورنا ندعو حكومة اقليم كردستان الى شمول انتخابات مجالس الأقضية والنواحي بالانتخابات المزمع اجراءها في اقليم كردستان على مستوى الاقليم، وذلك لتتسنى الفرصة لسكان الأقضية والنواحي لاختيار مجالسهم المحلية بما يحقق لهم المشاركة الفعالة في عملية التنمية في مناطقهم، وتجسيدا لتطبيق المواد القانونية ذات الصلة في قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق.

ومن وجهة نظرنا المتواضعة، نرى بأن اكتمال تطبيق اللامركزية الادارية، على مستوى تشكيل المجالس المحلية، يتم بتحقيق شرطين:

أولاً/ اجراء الانتخابات في محافظة حلبجة لاختيار أعضاء مجلس محافظتها عن طريق الانتخاب، كون أعضاءها الحاليين معينين من قبل السلطة التنفيذية مما يؤثر في مدى استقلاليتهم في القيام بأعمالهم.

ثانياً/ شمول اختيار أعضاء المجالس المحلية للأقضية والنواحي، أسوة بمجالس المحافظات في الاقليم، في الدورة القادمة للانتخابات المحلية في اقليم كردستان.

المطلب الثاني

آلية اختيار رؤساء الوحدات الادارية

(٤٤) هاوكر عمر أحمد، الأطر التشريعية للامركزية في الادارة والحكم في العراق/ دراسة تأصيلية تحليلية ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة صلاح الدين - أربيل، ٢٠١٥، ص ١٠٢.
(٤٥) المادة (١١) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



يُعد رؤساء الوحدات الادارية في اقليم كردستان ممثلين عن حكومة الاقليم في وحداتهم الادارية، وهم كل من (المحافظ، القائمقام، مدير الناحية) وان تشابهوا في شروط التعيين الا أنهم يختلفون في اجراءات اختيارهم وتعيينهم.

وبدورنا، سنخصص هذا المطلب لدراسة التنظيم القانوني لآلية اختيار كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية وذلك في ضوء نصوص قانون المحافظات في اقليم كردستان - العراق.

الفرع الأول

آلية اختيار المحافظ

يكون المحافظ ممثل السلطة المركزية في المحافظة ويتولى رئاستها^(٤٦)، وهو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة ومسؤول أمام مجلس المحافظة وهو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية ويرتبط المحافظ ادارياً بوزارة الداخلية^(٤٧). وقد يثير ارتباط المحافظ ادارياً بوزارة الداخلية التساؤل حول مدى تأثير ذلك على استقلاله ولا سيما أن المحافظ شخص منتخب من قبل سكان المحافظة وبالتالي فان ارتباطه بالسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية قد يضع التساؤل حول مدى امكانيته في القيام بواجباته ومسؤولياته باستقلالية وفقاً للقانون. للاجابة على هذا التساؤل، ومن وجهة نظرنا المتواضعة، أن الارتباط الاداري للمحافظ بوزارة الداخلية هو أمر يتفق وضرورة متطلبات العمل الاداري في الاقليم، فالمحافظ يمثل السلطة المركزية في محافظته، والارتباط الاداري لا يؤثر على ممارسة المحافظ للاختصاصات الممنوحة له وفقاً لقانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

واستناداً للقانون، يختص مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له، وعند عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات، ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات في الجولة الثانية من الاقتراع^(٤٨).

(٤٦) د.علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مطبعة وزارة التعليم العالي، العراق، ١٩٩٣، ص ١٦٦.

(٤٧) المادة (١٨/أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٤٨) البند (١ و ٢) من المادة (٦/ثانياً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).



وبعد انتخاب المحافظ من مجلس المحافظة يجب أن يصدر مرسوم اقليمي بتعيينه خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه من المجلس ليباشر بعد ذلك مهامه^(٤٩)، اذ لا يمكن للمحافظ أن يباشر مهامه الا بعد صدور هذا المرسوم وأداء اليمين أمام رئيس الاقليم^(٥٠).

وانتقد بعض الباحثين موقف المشرع الكوردستاني الذي اشترط على أعضاء مجلس المحافظة ضرورة انتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس، واعتبر هؤلاء موقف المشرع في حصر منصب المحافظ بأعضاء مجلس المحافظة مسلكاً غير سليم من منطلق أن هذا التوجه قد يغلق الباب أمام الكفاءات الادارية التي تعزف عن المشاركة في الانتخابات لأسباب معينة^(٥١)، الا أننا، وبخلاف هذا الرأي، نرى بأن المشرع الكوردستاني كان موفقاً في اشتراط أن يكون المحافظ من بين أعضاء المجلس، فذلك أدعى لتحقيق الديمقراطية الادارية ويدل على احترام ارادة ناخبي المحافظة في مساهمتهم في انتخاب المحافظ، أما فيما يخص اتاحة الفرصة للكفاءات الادارية في أن يكون لها الفرصة في تبوأ منصب المحافظ نتساءل: ما المانع في أن يقوم هؤلاء بترشيح أنفسهم لانتخابات مجالس المحافظات منذ البداية؟ فالأصل أن يبادر اصحاب الكفاءات لترشيح أنفسهم لشغل المواقع التي تتلاءم مع امكانياتهم وخبرتهم، ومتى ما حازوا على ثقة مواطني المحافظة تكون الفرصة مؤاتية لهم للترشح لمنصب المحافظ.

الفرع الثاني

آلية اختيار القائمقام

يعد القائمقام أعلى موظف تنفيذي على مستوى القضاء^(٥٢)، وقد جعل القانون مهمة انتخاب القائمقام على عاتق المجلس المحلي للقضاء، حيث يتولى المجلس المحلي للقضاء انتخاب القائمقام من بين أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه واذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات^(٥٣).

ويصدر قرار تعيين القائمقام من قبل رئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً بعد انتخابه من قبل المجلس المحلي للقضاء، ويكون بدرجة مدير عام^(٥٤).

(٤٩) المادة (١٨/ثالثاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
(٥٠) يؤدي المحافظ اليمين التالية أمام رئيس الاقليم "اقسم بالله العظيم أن أحافظ على وحدة اقليم كردستان - العراق وسلامة اراضيه وأرعى مصالح الشعب وألتزم بالدستور والقوانين النافذة في الاقليم وأن أؤدي عملي باخلاص وصدق وأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد". ينظر: المادة (١٦) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٥١) صالح توفيق حمة رشيد، المصدر السابق، ص ١٢٨.

(٥٢) المادة (٢٣/أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٥٣) المادة (٩/ثالثاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٥٤) المادة (٢٣/ثالثاً ورابعاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).



وهنا يجدر بنا التساؤل: هل يملك مجلس الوزراء الاعتراض على الشخص الذي انتخبه المجلس المحلي للقضاء ليتولى منصب القائمقام؟ وماذا لو انقضت المدة المحددة قانوناً وهي خمسة عشر يوماً دون أن تصدر رئاسة مجلس الوزراء قرار تعيين القائمقام؟

لم يشر قانون المحافظات لاقليم كردستان رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) الى سلطة مجلس الوزراء في الاعتراض على الشخص المنتخب من قبل المجلس المحلي للقضاء ليتولى منصب القائمقام، وبالتالي، فإن مجلس الوزراء لا يملك بهذا الصدد سوى القيام بالواجب القانوني في اصدار أمر تعيين الشخص المنتخب لمنصب القائمقام. وبالنسبة للتساؤل الثاني: نرى بأن مرور المدة المحددة قانوناً دون أن تصدر رئاسة مجلس الوزراء أمر تعيين القائمقام يجعل الأخير مُعيناً في المنصب بحكم القانون.

الفرع الثالث

آلية اختيار مدير الناحية

مدير الناحية هو أعلى موظف تنفيذي على مستوى الناحية^(٥٥)، وطريقة اختياره وتعيينه أشبه بطريقة اختيار وتعيين القائمقام، إذ يتولى المجلس المحلي للناحية انتخاب مدير الناحية من بين أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات^(٥٦). ويصدر قرار تعيين مدير الناحية من قبل رئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً بعد انتخابه من قبل المجلس المحلي للقضاء^(٥٧).

وختاماً لهذا المطلب، نرى بأن المشرع الكوردستاني كان موفقاً في تنظيمه لآلية اختيار رؤساء الوحدات الادارية وهم كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية، وذلك بأن جعل مرجعية انتخابهم للمجالس المحلية المنتخبة من قبل سكان الوحدة الادارية، ويقتصر دور الأجهزة التنفيذية العليا في الاقليم على اصدار أمر تعيينهم في المنصب وفقاً للقانون، فرئاسة مجلس الوزراء لا تملك الاعتراض على الأشخاص الذين يتم انتخابهم من قبل المجالس المحلية لتولي مناصب رؤساء الوحدات الادارية، وهذا الأمر يحمل في طياته احترام لمبادئ اللامركزية الادارية باعطاء المجالس المحلية وحدها تقدير اختيار رؤساء الوحدات الادارية وذلك بطريق الانتخاب من بين أعضائها.

المبحث الثالث

اختصاصات المجالس المحلية

ان أهم ما يميز الادارة اللامركزية عن المركزية هو تحديد الاختصاصات التي تتمتع بها الوحدات الادارية اللامركزية بسبب الاستقلال المالي والاداري وتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة، وهذا ما يؤكد

(٥٥) المادة (٢٣) أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .
(٥٦) المادة (١٢/ثالثاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .
(٥٧) المادة (٢٣/ثالثاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



قانون قانون المحافظات في اقليم كردستان - العراق بنصه على أنه: "يقسم الاقليم ادارياً الى محافظات والمحافظات الى أقضية والأقضية الى نواحي وتكون لكل وحدة ادارية شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة ضمن ميزانية المحافظة"^(٥٨). وإذا علمنا أن هناك اختصاصات واضحة المعالم للسلطة المركزية كالحفاظ على الأمن مثلاً، فإن الى جانبها اختصاصات محلية تعهد رعايتها الى هيئات اللامركزية الادارية.

وبدورنا، نخصص هذا المبحث للتطرق الى اختصاصات المجالس المحلية في اقليم كردستان وذلك في ثلاثة مطالب على الشكل الآتي:

المطلب الأول: اختصاصات مجلس المحافظة

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس المحلي للقضاء

المطلب الثالث: اختصاصات المجلس المحلي للناحية

المطلب الأول

اختصاصات مجلس المحافظة

جاءت اختصاصات مجالس المحافظات في المادة السادسة من قانون المحافظات في اقليم كردستان - العراق، وتنوع هذه الاختصاصات بين اختصاصات تتعلق بدور المجلس في مجال اختيار رؤساء الوحدات الادارية وقد تطرقنا اليها في المبحث الثاني من هذه الدراسة، واختصاص مجلس المحافظة في اصدار القرارات والأنظمة والتعليمات، وهناك مجموعة من الاختصاصات ذات الطابع الاداري والتنفيذي، وكذلك اختصاص مجلس المحافظة في مجال الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية في نطاق المحافظة.

وعليه، سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع، نبحت في الفرع الأول منها الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة، ونخصص الفرع الثاني للاختصاصات التنفيذية لمجلس المحافظة، بينما نتطرق في الفرع الثالث للاختصاصات الرقابية لمجلس المحافظة.

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة

عرف المشرع مجلس المحافظة في المادة (٥) من قانون المحافظات في اقليم كردستان - العراق بأنه "السلطة الرقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة وله حق اصدار القرارات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من الاشراف على ادارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة في الاقليم".

(٥٨) المادة (٣) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



وبذات المعنى، نصت المادة (٦/ ثامناً) من القانون على أنه "اصدار القرارات والأنظمة والتعليمات وتقديم التوصيات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية وتحسين ادارة الخدمات العامة في المحافظة".

ووفقاً للنصوص المتقدمة، فإن المشرع الكوردستاني منح مجالس المحافظات الاختصاص في اصدار قرارات ادارية وعبر عن ذلك بمصطلحات (القرارات والأنظمة والتعليمات)، وقيد ممارسة هذا الاختصاص بعدة قيود تتمثل في:

-القيد المكاني، اذ يجب أن تنظم هذه القرارات الادارية الشؤون الادارية والمالية في المحافظة ويكون الهدف منها تسهيل الاشراف على ادارة شؤون المحافظة.

-القيد الموضوعي، فيجب أن لا تتعارض هذه القرارات الادارية مع الدستور العراقي ومع القوانين النافذة في الاقليم.

وبهذا الصدد، نعتقد بأن المشرع الكوردستاني لم يكن موفقاً فيما يتعلق بالمصطلحات التي استخدمها للتعبير عن القرارات الادارية فعوضاً عن استخدامه لمصطلحي (الأنظمة والتعليمات) كان الأجدر أن يكتفي بمصطلح (القرارات) في سياق المادتين (٥) و (٦/ ثامناً) من القانون، فالأنظمة تشير الى القرارات الادارية التنظيمية التي تصدر عن مجلس الوزراء، والتعليمات تدل على القرارات الادارية التنظيمية التي يصدرها الوزراء في حكومة اقليم كوردستان كل حسب اختصاصه.

وفضلاً لما تقدم، تنص المادة (٦/ تاسعاً) من القانون بصدد اختصاصات مجلس المحافظة على أنه "اقترح مشاريع القوانين الخاصة بتطوير المحافظة ورفعها الى مجلس الوزراء عن طريق الوزارة المعنية".

ووفق هذا النص، فإن مجلس المحافظة بإمكانه اقتراح مشاريع القوانين في المجالات التي يراها المجلس مناسباً لتطوير المحافظة، وبالنسبة للاجراءات التي يتبعها المجلس فالقانون كان صريحاً في أن يتم رفع مشروع القانون للوزارة المعنية بحسب الموضوع المزمع تنظيمه في مشروع القانون، وعن طريق الوزارة المعنية يتم رفع القانون لمجلس الوزراء.

بهذا الصدد، ينتقد بعض الباحثين موقف المشرع الكوردستاني من ناحية أنه لم يمنح مجلس المحافظة حق ممارسة اقتراح مشاريع القوانين مباشرة الى البرلمان، بل يلزمه برفعها الى مجلس الوزراء عن طريق الوزارة المعنية، من منطلق أن الوزارة أو مجلس الوزراء قد يغيرون أو يزيلون من مواد مشروع القانون بما ينسجم مع رؤية الوزارة أو المجلس، وهذا بحسب هذا الرأي- فيه مساس بحق المواطنين، لأن مجلس المحافظة منتخب من قبلهم ويمثلهم جميعاً، ويذهب هؤلاء الى الاقتراح بأن تُعدل الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦) من القانون بشكل يُمكن مجلس المحافظة اقتراح مشاريع القوانين مباشرة الى البرلمان^(٥٩). ومن وجهة نظرنا المتواضعة، نرى بأن هذا الرأي قد جانبه الصواب، فمجلس الوزراء هي الجهة الأصلية التي تملك وفق القانون صلاحية تقديم مشاريع القوانين الى البرلمان بجانب الجهات التي تملك ذلك وفقاً لقوانينها، وما

(٥٩) صالح توفيق حمة رشيد، المصدر السابق، ص ١٠٩-١١٠.



دعنا بصدد الحديث عن اختصاصات هيئات تدرج ضمن هيئات اللامركزية الادارية فمن الطبيعي أن لا تمنح تلك الهيئات ما تملكها السلطات المركزية ولا سيما فيما يتعلق باختصاص مهم وهو اختصاص تقديم مشاريع القوانين الى البرلمان، وبالنسبة للحجة التي أتى بها هذا الرأي نرى بأنها غير دقيقة، فاذا كانت مجالس المحافظات هي المعبرة عن ارادة مواطنيها الذين انتخبوها لادارة شؤونهم المحلية، فان مجلس الوزراء هو المعبر عن ارادة مواطني الاقليم ككل بناء على ثقة برلمان كوردستان كون الأخير يمثل بلا جدال ارادة مواطني كوردستان كافة.

وفي الجانب التشريعي أيضاً يملك مجلس المحافظة اختصاص اقرار النظام الداخلي لعمل المجلس وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال شهر من تأريخ أول جلسة له^(٦٠).

الفرع الثاني

الاختصاصات الادارية لمجلس المحافظة

المجالس المحلية باعتبارها جزء من الجهاز الاداري للدولة، فمن الطبيعي أن تمارس أعمال ادارية في سبيل تسيير مرافقها وتلبية حاجات السكان المحليين، فاللامركزية الادارية تقوم على أساس توزيع مهام الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية، فتمنح بعض الاختصاصات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الاداري الى هيئات تتكون من موظفين غير تابعين للسلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الاداري الوظيفي، وقد أسهبت المادة (٦) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) في بيان الاختصاصات الادارية لمجلس المحافظة في العديد من فقراتها، ويمكننا اجمال هذه الاختصاصات وفق الآتي:

١. انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه من بين أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس^(٦١). وبالنسبة لاقالة رئيس المجلس ونائبه فان القانون تطلب موافقة ٣/٢ ثلثي عدد أعضاء المجلس على الاقالة بناء على طلب ثلث عدد أعضائه عند فقدانه أحد شروط العضوية أو تحقق أحد الأسباب التالية:

- أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
- ب. التسبب في هدر المال العام.
- ت. الاهمال أو التقصير المتعمد في أداء الواجب^(٦٢).

(٦٠) المادة (٦/ سابعاً) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
(٦١) المادة (٦/ أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩). وفي هذه الفقرة ألزم المشرع المحافظ أن يدعو أعضاء مجلس المحافظة للجلسة الأولى للمجلس وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات. وقد أحسن المشرع كذلك بمعالجته لاحتمال عدم قيام المحافظ بواجبه القانوني في دعوة المجلس للانعقاد بأن ألزم المجلس بالاجتماع تلقائياً بحكم القانون في الساعة الثانية عشر ظهراً في اليوم السادس عشر من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة في كلا الاحتمالين برئاسة أكبر الأعضاء سناً.
(٦٢) البند ١ من الفقرة (ثانياً) من المادة (٦) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).



٢. المصادقة بأغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس على ترشيح ثلاثة مرشحين من أصل خمسة مرشحين يقدمهم المحافظ لاشغال مناصب المدراء العامين في المحافظة. ويصدر الأمر بتعيين أحدهم من مجلس الوزراء^(٦٣). وهنا يتبين أن المشرع قد أخذ بطريقة مشاركة أكثر من جهة في عملية تعيين المدراء العامين في المحافظة بدءاً بتقديم المحافظ لخمس مرشحين الى مجلس المحافظة، ومروراً بمصادقة المجلس على ثلاثة مرشحين وصولاً الى صدور أمر تعيين أحدهم من قبل السلطة المختصة المتمثلة بمجلس الوزراء. ويملك مجلس المحافظة كذلك اقتراح اعضاء المدراء العامين في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناء على طلب المحافظ أو (٥/١) عدد أعضائه ورفعها لمجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص^(٦٤).

٣. رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما ينسجم مع التنمية الوطنية والاقليم^(٦٥). وفي هذا الاطار، يقع على مجلس المحافظة واجب تحديد الأولويات الاستراتيجية للمحافظة ورسم السياسة المستقبلية لها، وذلك من خلال تقدير احتياجات المحافظة من الخدمات حسب ضرورتها على مستوى المناطق المحلية، ووضع الخطط لها حسب بيانات ومعلومات دقيقة وحديثة، وحسب الامكانيات المتوفرة والوسائل اللازمة لها، كي تترجم بعد ذلك الى مشاريع ليصادق مجلس المحافظة عليها، ثم يتولى الجهاز التنفيذي في المحافظة تنفيذها. ويتعين على المجلس حال قيامه بوضع السياسة العامة وخطط التنمية المحلية أن ينسق مع الوزارات ذات العلاقة لايجاد نوع من التوازن وضمن الانسجام مع الخطط الموضوعية على المستوى المركزي، حتى لا تتعارض الخطط المحلية مع التنمية الوطنية^(٦٦).

٤. اختيار شعار للمحافظة مستوحى من التراث التاريخي والحضاري لها.

٥. اقتراح تعويض المتضررين في حالة وقوع الكوارث والطلب من حكومة الاقليم تقديم المساعدات في حدود المحافظة^(٦٧).

٦. على الصعيد المالي، يقوم مجلس المحافظة باعداد مشروع موازنة المجلس لدرجها في مشروع موازنة المحافظة، كما يقوم باقرار مشروع موازنة المحافظة المحال اليها من قبل المحافظ بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على أن تراعى المعايير القانونية والنظامية في توزيع التخصيصات لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في حكومة اقليم كردستان، كما يحدد المجلس أولويات المحافظة من المشاريع، وله حق تعديل أي مشروع محلي يرد ضمن الموازنة السنوية لأية وزارة بالتنسيق

(٦٣) البند ٢ من الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٦) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩)

(٦٤) البند ٣ من الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٦) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩)

(٦٥) المادة (٦/سادساً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٦٦) صالح توفيق حمة رشيد، المصدر السابق، ص ١٣٣.

(٦٧) المادة (٦/خامس عشر وسادس عشر) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).



معها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على أن لا يؤدي هذا التعديل الى الزيادة في حدود الصرف المذكور في الخطط وعلى أن لا يتعارض مع فاعلية تنفيذ الأهداف الوطنية في الاقليم^(٦٨).

الفرع الثالث

الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

ان الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة هو اختصاص أصيل مستمد من نص القانون، وتؤكد المادة الخامسة من قانون المحافظات لاقليم كردستان هذا المعنى بنصها على أن "مجلس المحافظة هو السلطة الرقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة....".

وهنا يجدر بنا التساؤل: ما هي الاطار القانوني للرقابة التي تمارسها مجالس المحافظات؟ وما هي الآليات القانونية التي تمتلكها مجالس المحافظات للقيام بممارسة اختصاصها الرقابي؟ وسنقوم بالاجابة على هذين التساولين في فقرتين كل على حدة.

أولاً/ الاطار القانوني للاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات: رسم القانون المجالات التي تمارس فيها مجالس المحافظات دورها الرقابي وذلك بالنص على أن مجلس المحافظة تختص بما يلي "الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية لضمان حسن أداء أعمالها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمهرگه) والجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي في المحافظة"^(٦٩).

واعمالاً لهذا النص، فان المرافق العامة في المحافظة ممثلة بدوائر المحافظة تخضع رقابياً لسلطة مجلس المحافظة الا ما أستثنى منها في النص أعلاه، وهذا ما يسمى بالقيود الموضوعي المتمثل في حصر السلطة الرقابية لمجالس المحافظات في الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصها^(٧٠)، فالسلطة الرقابية لمجلس المحافظة ليست سلطة مطلقة على جميع المرافق والأجهزة التنفيذية في المحافظة، فالمرافق الآتية هي مستثناء من رقابة مجلس المحافظة بنص القانون:

أ. المحاكم، وذلك احتراماً لمبدأ استقلال القضاء.

ب. الوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمهرگه)، وذلك من منطلق أن الوحدات العسكرية و حرس الاقليم (البيشمهرگه) يجب أن يتم توجيهها واشرافها والرقابة عليها من خلال السلطة المركزية في الاقليم ممثلة بالجهات التنفيذية العليا ووزارة البيشمهرگه لاقليم كردستان - العراق حفاظاً على وحدتها وتماسكها.

(٦٨) الفقرتان (خامساً و عاشراً) من المادة (٦) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٦٩) المادة (٦/ حادي عشر) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٧٠) د. اسماعيل صمصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للهيئات المحلية/ دراسة مقارنة، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السادس والعشرون، ٢٠١٢، ص ١٢١ .



ج. الجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي، أحسن المشرع في استثناء مؤسسات التعليم العالي من رقابة مجالس المحافظات لعدة اعتبارات يأتي في مقدمتها أن استراتيجيات تطوير مرافق التعليم العالي يجب أن تكون وطنية وغير متجزئة في سبيل قيام هذه المرافق بدورها المأمول منها. يضاف الى ذلك التأكيد على مبدأ استقلال مؤسسات التعليم العالي وابعادها عن أي تدخل أو رقابة لا تبررها ضرورة العمل الأكاديمي.

د. الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي في المحافظة، وهذا الاستثناء يعد تطبيقاً لنصوص الدستور العراقي، فالدوائر التي تمارس اختصاصاً اتحادياً يتبع السلطة المركزية في العاصمة، ولا تملك مجالس المحافظات ازاءها أية سلطة رقابية، على سبيل المثال ادارة مطارات الاقليم.

ثانياً/ الآليات القانونية لمجالس المحافظات للقيام باختصاصها الرقابي: حتى تتمكن مجالس المحافظات من القيام بدورها الرقابي، يتم تقسيم أعضائها الى لجان تخصصية دائمة تراعي فيتشكيلها تخصص أعضائها للاستفادة من مزايا التخصص وتقسيم العمل الذي يوفره نظام اللجان، اضافة الى تشكيل لجان مؤقتة أو الاستعانة بذوي الكفاءات والكوادر الفنية المتخصصة عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك^(٧١).

وقد تطلب القانون "تشكيل لجان دائمة ومؤقتة من بين أعضائه لمراقبة أجهزة أو أنشطة الهيئات التنفيذية على مستوى المحافظة ولها الاستعانة بالخبراء والمستشارين"^(٧٢).

ومن استقراءنا للأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات في الاقليم، تبين لنا أنها تنص على تشكيل العديد من اللجان الدائمة وامكانية تشكيل لجان مؤقتة اذا تطلب الأمر ذلك، على سبيل المثال، جاء في النظام الداخلي لمجلس محافظة أربيل "تشكل اللجان الدائمة للمجلس بعد انتخاب هيئة رئاسة المجلس، ويراعى في تشكيلها تخصص وخبرة أعضائها بعد تبادل الآراء مع الكتل داخل المجلس"^(٧٣). وبموجب النظام الداخلي لمجلس محافظة أربيل توجد (١٥) خمسة عشر لجنة دائمة، تمارس كل لجنة من تلك اللجان مهامها المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس^(٧٤).

وفي سبيل النهوض بدورها الرقابي، فان مجلس المحافظة يملك الآليات القانونية الآتية:

١. اقالة رئيس المجلس أو نائبه.

- (٧١) د. اسماعيل صمصاع غيدان البديري، المصدر السابق، ص ١١٦ .
(٧٢) المادة (٦/ رابع عشر) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .
(٧٣) المادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة أربيل لسنة (٢٠١٤) .
(٧٤) وفقاً للمادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة أربيل لسنة (٢٠١٤)، فان اللجان الدائمة لمجلس محافظة أربيل هي: ١. لجنة الشؤون القانونية. ٢. لجنة الصحة والبيئة. ٣. لجنة التربية والتعليم. ٤. اللجنة المالية والشؤون الاقتصادية. ٥. لجنة الشهداء وضحايا الابادة الجماعية. ٦. لجنة الزراعة والموارد المائية. ٧. لجنة المراقبة والنزاهة والشكاوى. ٨. لجنة الثقافة والرياضة والشباب. ٩. لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية. ١٠. لجنة البلديات والنقل والمواصلات والسياحة. ١١. لجنة الشؤون الداخلية. ١٢. لجنة التخطيط والاعمار والاستثمار. ١٣. لجنة العلاقات العامة والمجتمع المدني. ١٤. لجنة الصناعة والطاقة والموارد الطبيعية. ١٥. لجنة حقوق الانسان والهجرة والمهجرين.



٢. انتهاء عضوية عضو مجلس المحافظة في حالة عدم حضوره خمس جلسات متتالية أو غيابه ثمانية جلسات للمجلس خلال مدة أربعة أشهر دون عذر مشروع، أو في حالة فقدان العضو لشروط من شروط العضوية، أو عند تحقق أحد الأسباب الواردة في المادة (٦/ثانياً) من قانون المحافظات رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) المذكورة سابقاً^(٧٥).
٣. سلطة حل المجالس المحلية الأدنى بأغلبية ثلثي أعضائه بناء على طلب يقدمه القائم مقام - فيما يتعلق بالمجلس المحلي للقضاء - أو مدير الناحية - فيما يتعلق بالمجلس المحلي للناحية - في حالة تحقق أحد الأسباب الآتية^(٧٦):
 - أ. الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه.
 - ب. اذا كان بقاؤها مضرراً بالمصلحة العامة.
 - ج. اذا أصبحت عاجزة عن أداء مهامها.
٤. استجواب المحافظ ونائبيه واقالتهم.
٥. اقتراح اعفاء المدراء العامين في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناء على طلب المحافظ أو (٥/١) عدد أعضائه ورفعها لمجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص^(٧٧).

المطلب الثاني

اختصاصات المجلس المحلي للقضاء

أنط المشرع الكوردستاني العديد من الاختصاصات بالمجلس المحلي للقضاء^(٧٨)، البعض منها اختصاصات تتعلق بانتخاب رئيس المجلس المحلي للقضاء حيث ينتخب المجلس من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس المحلي بدعوة من القائم مقام خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً وفي حالة عدم فوز المرشح بالأغلبية المطلوبة يُعاد الانتخاب بين المرشحين الحائزين على أكثر الأصوات ويفوز منهما من يحوز على الأغلبية^(٧٩). وفي سياق الاختصاص الانتخابي يتولى المجلس المحلي للقضاء انتخاب القائم مقام من بين أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات. ويملك المجلس المحلي اختصاص اقالة رئيس المجلس المحلي للقضاء أو القائم مقام بأغلبية (٣/٢) ثلثي عدد أعضائه في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة السادسة من القانون^(٨٠).

(٧٥) المادة (٣٣/ أولاً وثانياً/ البند ٥) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٧٦) المادة (٣١/ ثانياً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٧٧) البند ٣ من الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٦) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٧٨) المادة (٩) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٧٩) المادة (٩/ أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .

(٨٠) المادة (٩/ ثالثاً ورابعاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



وفيما يتعلق بالاختصاص الرقابي، بعدما أعطى القانون صلاحية رقابة المجلس على الأجهزة التنفيذية في القضاء بشكل عام، خص المشرع بالذكر العديد من المجالات التي تكون خاضعة لرقابة المجلس المحلي للقضاء، حيث يملك الأخير مراقبة وتقييم النشاطات التربوية والصحية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة^(٨١). وكذلك يمارس المجلس مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري والغابات والثروة الحيوانية فيه^(٨٢). ويتولى المجلس أيضاً الإشراف على البرامج الخدمية العامة للأعمار في القضاء^(٨٣).

وعلى الصعيد المالي، يختص المجلس باعداد مشروع موازنة الوحدة الادارية للقضاء والموافقة على خطط الموازنة للدوائر التابعة له واحالته الى المحافظ^(٨٤).

وأكد المشرع على ضرورة قيام المجلس المحلي للقضاء بإبداء التعاون والتنسيق والمشورة مع المجالس المحلية للنواحي بما يضمن تحقيق التوازن والمصلحة العامة^(٨٥).

وعالج القانون مسألة التعارض بين قرارات المجلس المحلي للقضاء وقرارات مجلس المحافظة بأن أعطت الأولوية لقرارات مجلس المحافظة إذا كان القرار المتخذ متعلقاً بعموم المحافظة^(٨٦). وبمفهوم المخالفة، إذا كان القرار المتخذ من قبل مجلس المحافظة يخص قضاء معيناً في المحافظة وأصدر المجلس المحلي للقضاء المعني قراراً يخالف قرار مجلس المحافظة، فإن قرار المجلس المحلي للقضاء يعطى له الأولوية في التطبيق وذلك لأن المشرع وضع شرطاً لترجيح قرار مجلس المحافظة بأن يكون متعلقاً بعموم المحافظة.

المطلب الثالث

اختصاصات المجلس المحلي للناحية

يختص المجلس المحلي للناحية بما يلي:

١. انتخاب رئيس المجلس المحلي للناحية من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس المحلي بدعوة من مدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً وفي حالة عدم فوز المرشح بالأغلبية المطلوبة يُعاد الانتخاب بين المرشحين الحائزين على أكثر الأصوات ويفوز منهما من يحوز على الأغلبية.

٢. في حالة عدم دعوة المجلس للانعقاد ينعقد المجلس تلقائياً في الساعة الثانية عشر ظهراً من اليوم التالي ويرأسه أكبر الأعضاء سناً.

(٨١) المادة (٩/ سادساً وعاشراً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٨٢) المادة (٩/ حادي عشر) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٨٣) المادة (٩/ سابعاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٨٤) المادة (٩/ خامساً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٨٥) المادة (٩/ ثامناً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٨٦) المادة (١٠) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).



٣. انتخاب مدير الناحية من بين أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات.

٤. إقالة رئيس المجلس المحلي للناحية أو مدير الناحية بأغلبية (٣/٢) ثلثي عدد أعضائه في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة السادسة من القانون.

٥. إعداد مشروع موازنة الناحية والموافقة على خطط الموازنة للدوائر التابعة له وإحالتها الى المجلس المحلي للقضاء.

٦. مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للناحية والعمل على تطوير الزراعة والري والغابات والثروة الحيوانية فيه.

٧. رسم السياسة العامة لإدارة الناحية والرقابة على الأجهزة التنفيذية فيها وتنظيم عمليات الإدارة.

٨. الاشراف على البرامج الخدمية العامة للاعمار في الناحية.

٩. الموافقة على التصاميم الأساسية في الناحية بالتنسيق مع المجلس المحلي للقضاء وضمن المخطط العام لحكومة الاقليم.

١٠. مراقبة وتقييم النشاطات التربوية والصحية في حدود الناحية وتقديم التوصيات بشأنها عبر المجلس المحلي.

١١. أية اختصاصات أخرى يخولها اياه مجلس المحافظة أ والمجلس المحلي للقضاء بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

١٢. الرقابة على الدوائر المحلية ورفع التوصيات اللازمة بهذا الشأن الى المجلس المحلي للقضاء.

١٣. وضع النظام الداخلي للمجلس المحلي للقضاء.

وفيما يتعلق بمسألة التعارض بين قرارات المجلس المحلي للناحية مع قرارات المجلس المحلي للقضاء تكون الأولوية لقرارات المجلس المحلي للقضاء اذا كان القرار المتخذ متعلقاً بشأن عموم القضاء^(٨٧).

ختاماً لهذا المبحث، نرى بأن ما سلكه المشرع الكوردستاني في قانون المحافظات لاقليم كوردستان رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) جاء موفقاً عندما ميز بين اختصاصات كل مجلس محلي وتحديد هذه الاختصاصات في القانون.

المبحث الرابع

(٨٧) المادة (١٣) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



اختصاصات رؤساء الوحدات الادارية

يمارس رؤساء الوحدات الادارية مجموعة من الاختصاصات المنصوص عليها في قانون المحافظات لاقليم كردستان رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩)، ونحن بدورنا سوف نخصص هذا المبحث لبيان هذه الاختصاصات وذلك في ثلاثة مطالب على الشكل الآتي:

المطلب الأول: اختصاصات المحافظ.

المطلب الثاني: اختصاصات القائمقام.

المطلب الثالث: اختصاصات مدير الناحية.

المطلب الأول

اختصاصات المحافظ

يمكننا تصنيف الاختصاصات التي يمارسها المحافظ الى ثلاثة أنواع من الاختصاصات وهي: اختصاصات ادارية واختصاصات ضبطية واختصاصات رقابية، وسوف نعرض لهذه الاختصاصات تباعاً في ثلاثة فروع.

الفرع الأول

الاختصاصات الادارية للمحافظ

لقد أسند القانون الجانب التنفيذي للمحافظة الى المحافظ الذي يتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ويمارس اختصاصاته المنصوص عليها في القانون، وبذلك أصبح هناك تكامل بين أطراف الادارة اللامركزية واصبحت جميعها منتخبة، سواء تمثلت بمجلس المحافظة الذي يمارس المهام التقريرية أم بالمحافظ الذي يمارس المهام التنفيذية. وفي الواقع يمارس كلا من مجلس المحافظة والمحافظ اختصاصات اللامركزية الادارية بصورة تكاملية، حيث يتولى مجلس المحافظة أعمال المداولة والتقرير أما المحافظ فيتولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، وهذا ما أكدته قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق بصدد تحديد صلاحيات المحافظ والتي من بينها "تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وفق القوانين النافذة"^(٨٨).

(٨٨) المادة (١٩ / ثالثاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



وفي هذا الاطار، يمكننا بيان الاختصاصات الادارية للمحافظ وفق ما يأتي:

١. تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاقليم في حدود المحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية^(٨٩).
 ٢. اصدار أمر تعيين موظفي الادارات المحلية وتنسيبهم على مستوى المحافظة ممن هم في الدرجة السابعة فما دون من سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك المصدقة من الجهات المعنية. وتثبيت الموظفين المحليين في المحافظة في سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون^(٩٠).
 ٣. اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق موظفي الادارات المحلية على مستوى المحافظة^(٩١).
 ٤. على الصعيد المالي، يمارس المحافظ صلاحية اعداد مشروع موازنة المحافظة بالاشتراك مع رؤساء الدوائر المحلية ويرفعها الى مجلس المحافظة^(٩٢).
- اضافة الى ما سبق، أجاز القانون للوزير المختص منح بعضاً من صلاحياته الى المحافظ^(٩٣)، ومسألة تفويض الصلاحيات من الوزراء المختصين للمحافظ يحمل في طياته أهمية كبيرة، ويحقق هدفين في آن واحد، فمن جهة اولى يخفف هذا التفويض من العبء الكبير على عاتق الوزراء، ومن جهة ثانية يعزز هذا التفويض من مكانة المحافظ داخل نظام اللامركزية الادارية مما يعود بالفائدة على مواطني المحافظات بصورة عامة. وكذلك ألزم القانون الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة استطلاع رأي المحافظ في الأمور التي تروم القيام بها في المحافظة واعلام المحافظ بالمخاطبات التي تجريها دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة لاطلاع المحافظ عليها ومراقبة تنفيذها^(٩٤). وفي مقابل ذلك، أوجب القانون على المحافظ اعلام الوزارات المعنية بتفاصيل المشاريع التي تنجزها على مستوى المحافظة والتي لها علاقة باختصاصات تلك الوزارات^(٩٥).

الفرع الثاني

الاختصاصات الضبطية للمحافظ

لا شك ان المحافظ يعد من هيئات الضبط الاداري العام في المحافظة، والذي يستهدف المحافظة على النظام العام بعناصره: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والأخلاق العامة. وهذه الاختصاصات يمارسها المحافظ في ضوء المبادئ العامة سواء نصت عليها التشريعات أم لا، فهو نشاط اداري تنفيذي اعتيادي، من صميم اختصاصات الادارة العامة^(٩٦).

- (٨٩) المادة (١٩/ ثانياً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
- (٩٠) المادة (١٩/ سادساً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
- (٩١) المادة (١٩/ سابعاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
- (٩٢) المادة (١٩/ أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
- (٩٣) المادة (٢٢/ أولاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
- (٩٤) المادة (٢٢/ ثانياً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
- (٩٥) المادة (٢٢/ رابعاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٩٦) د. خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم /دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، تصدر عن كلية القانون/ جامعة بغداد، الاصدار ١، المجلد ٢٤، ٢٠٠٩، ص ١٣٣.



وبصفته رئيساً للجنة الأمنية في المحافظة، يمارس المحافظ اختصاصاته الضبطية في اطار مسؤولية استتباب الأمن والنظام في المحافظة وله أن يأمر الشرطة والأجهزة بالتحقيق وفقاً للقانون في الجرائم التي تقع ضمن حدود المحافظة^(٩٧). فالحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم في نطاق المحافظة تقع في صلب اختصاصات المحافظ، وفي حالة عدم قدرة الأجهزة الأمنية على تحقيق ذلك يعرض المحافظ الأمر على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات^(٩٨).

ومن اختصاصات المحافظ كذلك طلب استحداث أو الغاء مراكز الشرطة بعد مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٩٩).

ومن الأهمية بمكان خضوع قرارات الضبط الصادرة من المحافظ لرقابة القضاء الاداري في اقليم كردستان، لا سيما أن هذه القرارات تمس حقوق وحريات الأفراد، ومن ثم فلا يستبعد أن ينحرف المحافظ في استخدام سلطته تلك لتحقيق مآرب غير المصلحة العامة، وهنا يبرز دور القضاء الاداري في اعادة الإدارة الى جادة الصواب، ضماناً للمشروعية وتحقيق العدالة^(١٠٠).

الفرع الثالث

الاختصاصات الرقابية للمحافظ

ان من أبرز الاختصاصات الرقابية التي تقع على عاتق المحافظ وفقاً لقانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) هي ما يأتي:

١. الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمهرگه) والجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي^(١٠١). وفي هذا الاختصاص يتشابه الدور الذي يقوم به المحافظ مع دور مجالس المحافظات بهذه الخصوص، وهذا يشير الى ضرورة التنسيق والتعاون بين مجلس المحافظ من جهة و المحافظ من جهة أخرى في سبيل القيام بالدور الرقابي لضمان حسن سير المرافق العامة في المحافظة الا ما استثنى منها من رقابة المحافظ ومجالس المحافظات في القانون.
٢. الرقابة على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة: يملك المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، وقد حدد قانون المحافظات الأحوال التي يجوز للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وهي: (أ. اذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة. ب. اذا لم تكن من اختصاصات المجلس. ج. اذا كانت مخالفة للخطة العامة لحكومة الاقليم أو للموازنة). ففي هذه الحالة يعيد المحافظ القرار الى مجلس المحافظة خلا خمسة عشر يوماً من تأريخ تبلغه به، مع بيان الأسباب والملاحظات. ومفهوم المخالفة أن قرار مجلس المحافظة يعد نهائياً اذا مضت المدة

(٩٧) المادة (١٩/ ثامناً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٩٨) المادة (١٩/ عاشرأ) من قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(٩٩) المادة (١٩/ تاسعاً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

(١٠٠) د. خالد رشيد علي، المصدر السابق، ص ١٣٣.

(١٠١) المادة (١٩/ خامساً) من قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).



المذكورة ولم يجر الاعتراض عليه من المحافظ. أما اذا أصر مجلس المحافظة على قراره أو عدل فيه بما لا يزيل المخالفة فللمحافظ صلاحية الطعن بالقرار أمام المحكمة الادارية^(١٠٢).

المطلب الثاني

اختصاصات القائمقام

القائمقام يرأس القضاء كوحدة ادارية ويمارس الاختصاصات الآتية استناداً للمادة الرابعة والعشرون من قانون المحافظات لاقليم كردستان -العراق:

١. اعداد مشروع موازنة القضاء ورفعها الى المجلس المحلي للقضاء.
 ٢. تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس المحلي للقضاء وفق القوانين النافذة.
 ٣. الاشراف المباشر على الدوائر الرسمية في القضاء وموظفيها وتفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمه رگه) والجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي.
 ٤. مسؤولية استتباب الأمن والنظام في وحدته الادارية وله أن يأمر الشرطة والأجهزة الأمنية بالتحقيق وفقاً للقانون في الجرائم التي تقع ضمن حدود القضاء بصفته رئيساً للجنة الأمنية في القضاء.
 ٥. الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم الخاصة.
 ٦. الحفاظ على الأملاك والأموال العامة وصيانتها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.
 ٧. للقائمقام الأمر بتشكيل مفارز من قوى الأمن الداخلي بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الأمن عند الحاجة.
 ٨. يقوم رؤساء الدوائر في القضاء باعلام القائمقام بمخاطباتهم مع دوائرهم الرسمية.
 ٩. الطعن في القرار المتخذ باقالته لدى المحكمة الادارية المختصة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تأريخ تبليغه بالقرار.
- وفضلاً لما تقدم، يحق للقائمقام طلب حل المجلس المحلي للقضاء وذلك في احدى الحالات الآتية:

- أ. الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه.
- ب. اذا كان بقاؤها مضرراً بالمصلحة العامة.
- ت. اذا أصبحت عاجزة عن أداء مهامها.
- ث. في حالة خرق الدستور أو مخالفة القوانين^(١٠٣).

المطلب الثالث

اختصاصات مدير الناحية

يمارس مدير الناحية الاختصاصات الآتية استناداً للمادة الخامسة والعشرون من قانون المحافظات لاقليم كردستان -العراق:

١. اعداد مشروع موازنة الناحية ورفعها الى المجلس المحلي للوحدة الادارية في الناحية.

(١٠٢) المادة (١٩/ حادي عشر) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .
(١٠٣) المادة (٣١) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) .



٢. تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس المحلي للناحية وفق القوانين النافذة.
 ٣. الاشراف المباشر على الدوائر الرسمية في القضاء وموظفيها وتفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمه ركه) والجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي.
 ٤. مسؤولية استتباب الأمن والنظام في وحدته الادارية وله أن يأمر الشرطة والأجهزة الأمنية بالتحقيق وفقاً للقانون في الجرائم التي تقع ضمن حدود الناحية بصفته رئيساً للجنة الأمنية في الناحية.
 ٥. الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم الخاصة.
 ٦. الحفاظ على الأملاك والأموال العامة وصيانتها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.
 ٧. الأمر بتشكيل مفارز من قوى الأمن الداخلي بصورة مؤقتة في الناحية للحفاظ على الأمن عند الحاجة.
 ٨. يقوم رؤساء الدوائر في الناحية باعلام القائمقام بمخاطباتهم مع دوائرهم الرسمية.
 ٩. الطعن في القرار المتخذ باقالته لدى المحكمة الادارية المختصة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تأريخ تبلغه بالقرار.
- وعلى غرار صلاحية القائمقام، يملك مدير الناحية حق تقديم طلب لحل المجلس المحلي للناحية وذلك في حالة تحقق احدى الحالات المنصوص عليها في المادة (٣١) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة، توصلنا الى مجموعة من الإستنتاجات وتكونت لدينا من خلالها عدة توصيات ، وفيما يلي نشير إليهما بإيجاز:

أولاً/ الاستنتاجات:

١. تبني المشرع الكوردستاني مبدأ اللامركزية الادارية لتنظيم العلاقة بين حكومة اقليم كردستان باعتبارها السلطة المركزية في اقليم كردستان - العراق وبين مجالس المحافظات المنتخبة في محافظات اقليم كردستان.
٢. ان التنظيم الاداري المتبع في اقليم كردستان - العراق يعتمد على تقسيم الاقليم اداريا الى محافظات، والمحافظات تمت تقسيمها الى أقضية، والأقضية تمت تقسيمها الى نواح. وتمثل المحافظات والأقضية والنواحي الوحدات الادارية في اقليم كردستان - العراق.
٣. ان اللامركزية الادارية تساعد على تحقيق الاستفادة من مزايا مبدأ تقسيم العمل بين الحكومة المركزية وهيئات اللامركزية الادارية، وتحقيق مبدأ تكافؤ الأعباء المالية المفروضة على سكان الوحدات الادارية الاقليمية مع الخدمات التي يحصلون عليها، ومن ثم تطبيق العدالة في الانفاق العام اذ يكون لكل وحدة ادارية نصيب من اجمالي الموازنة العامة.
٤. اللامركزية الادارية تزيد من فرصة مشاركة المواطنين في صناعة القرارات لأنها تجعل الحكومة أكثر قرباً الى المواطن، كما تعد وسيلة ناجحة لحل تمكين السكان من المشاركة الفاعلة في معالجة الاحتياجات والمصالح المحلية. واللامركزية الادارية تؤدي الى المزيد من الشفافية وتعزيز قيم المساواة ، وبالتالي، تقل في ظل



اللامركزية الادارية، فرص الفساد، وذلك بشرط توافر تشريعات رادعة للفسادين والذي بدوره يسهم في رفع مستوى الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، كالتعليم والصحة وغيرها من الخدمات.

٥. كان المشرع الكوردستاني موفقاً في اعتماده للمعايير الموضوعية بصدد تشكيل المجالس المحلية في اقليم كوردستان، فقد اعتمد المشرع بصدد تحديد عدد أعضاء مجلس المحافظة على معيارين، الأول هو المساواة في تحديد عدد الأعضاء لكل محافظة، حيث حدد المشرع عدد المقاعد بصورة ثابتة لكل المحافظات بخمسة وعشرين مقعداً بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها الجغرافية. أما المعيار الثاني فهو مراعاة الكثافة السكانية لكل محافظة، حيث راعى المشرع التفاوت الذي يحصل بين المحافظات من حيث عدد سكانها. وقد أحسن المشرع في الأخذ بنظر الاعتبار الكثافة السكانية وجعلها سبباً لتخصيص مقاعد اضافية لمجالس المحافظات.

٦. تبنى المشرع الكوردستاني مبدأ تخصيص عدد من المقاعد للأقليات القومية والدينية من مواطني اقليم كوردستان - العراق، ويحمد المشرع على هذا التوجه من منطلق الانسجام بين التشريعات الكوردستانية ومبدأ التعايش السلمي بين المكونات من جهة وتأكيد المشاركة السياسية لجميع المكونات في ادارة الشؤون العامة في اقليم كوردستان - العراق من جهة أخرى.

٧. أن الارتباط الاداري للمحافظ بوزارة الداخلية هو أمر يتفق وضرورة متطلبات العمل الاداري في الاقليم، فالمحافظ يمثل السلطة المركزية في محافظته، والارتباط الاداري لا يؤثر على ممارسة المحافظ للاختصاصات الممنوحة له وفقاً لقانون المحافظات لاقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).

٨. كان المشرع الكوردستاني موفقاً في تنظيمه لآلية اختيار رؤساء الوحدات الادارية وهم كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية، وذلك بأن جعل مرجعية انتخابهم للمجالس المحلية المنتخبة من قبل سكان الوحدة الادارية، ويقتصر دور الأجهزة التنفيذية العليا في الاقليم على اصدار أمر تعيينهم في المنصب وفقاً للقانون، برئاسة مجلس الوزراء لا تملك الاعتراض على الأشخاص الذين يتم انتخابهم من قبل المجالس المحلية لتولي مناصب رؤساء الوحدات الادارية، وهذا الأمر يحمل في طياته احترام لمبادئ اللامركزية الادارية باعطاء المجالس المحلية وحدها تقدير اختيار رؤساء الوحدات الادارية وذلك بطريق الانتخاب من بين أعضاءها.

٩. لقد أسند القانون الجانب التنفيذي للمحافظة الى المحافظ الذي يتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ويمارس اختصاصاته المنصوص عليها في القانون، وبذلك أصبح هناك تكامل بين أطراف الادارة اللامركزية واصبحت جميعها منتخبة، سواء تمثلت بمجلس المحافظة الذي يمارس المهام التقريرية أم بالمحافظ الذي يمارس المهام التنفيذية. وفي الواقع يمارس كلا من مجلس المحافظة والمحافظ اختصاصات اللامركزية الادارية بصورة تكاملية.

ثانياً/ التوصيات:

١. ندعو حكومة اقليم كوردستان الى شمول انتخابات مجالس الأفضية والنواحي بالانتخابات المزمع اجراءها في اقليم كوردستان على مستوى الاقليم، وذلك لتتسنى الفرصة لسكان الأفضية والنواحي لاختيار مجالسهم المحلية بما يحقق لهم المشاركة الفعالة في عملية التنمية في مناطقهم، وتجسيذاً لتطبيق المواد القانونية ذات الصلة في قانون المحافظات لاقليم كوردستان - العراق. فاكتمال تطبيق اللامركزية الادارية في اقليم كوردستان، على مستوى تشكيل المجالس المحلية، يتم بتحقيق شرطين:



أولاً: إجراء الانتخابات في محافظة حلبجة لاختيار أعضاء مجلس محافظتها عن طريق الانتخاب، كون أعضائها الحاليين معينين من قبل السلطة التنفيذية مما يؤثر في مدى استقلالياتهم في القيام بأعمالهم.

ثانياً: شمول اختيار أعضاء المجالس المحلية للأقضية والنواحي، أسوة بمجالس المحافظات في الاقليم، في الدورة القادمة للانتخابات المحلية في اقليم كردستان.

٢. ضرورة تفعيل نص الفقرة (أولاً) من المادة (٢٣) من قانون المحافظات لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠١١) والتي تتعلق بمسألة تفويض الصلاحيات من الوزراء المختصين للمحافظ لما لهذا التفويض من أهمية كبيرة، فتفويض الصلاحيات يحقق أكثر من هدف، فمن جهة أولى يخفف هذا التفويض من العبء الكبير على عاتق الوزراء المختصين، ومن جهة ثانية يعزز هذا التفويض من مكانة المحافظ داخل نظام اللامركزية الادارية مما يعود بالفائدة على مواطني المحافظات بصورة عامة.

٣. نصي بالغاء المادة (٣٦) من القانون والذي تخضع بموجبها المجالس المحلية لرقابة البرلمان، لأن مثل هذا النص يمثل خروجاً صارخاً عن الأركان الأساسية للامركزية الادارية، فالمجالس المحلية لا تخرج عن كونها هيئات لامركزية ادارية يجب اخضاعها لرقابة السلطة التنفيذية المركزية في الاقليم والمتمثلة بحكومة اقليم كردستان.

٤. ضرورة منح حكومة اقليم كردستان حق الرقابة الادارية على المجالس المحلية عموماً ومجالس المحافظات على وجه الخصوص، فالرقابة المركزية من العناصر الأساسية للامركزية الادارية، اذ تسهم الرقابة المركزية في تحقيق المصلحة العامة على حساب المصلحة المحلية عند تعارضهما، ولحماية المواطنين من احتمالية تعسف المجالس المحلية اتجاههم أو المساس بحقوقهم.

٥. اعطاء الصلاحيات الادارية والمالية الكاملة المنصوص عليها قانوناً للمجالس المحلية مع رقابة حكومة الاقليم عليها لكي تضمن سير الأمور كما هو مخطط لها، وكذلك تعديل القوانين الخاصة بالوزارات الخدمية لكي تتناغم مع مبدأ اللامركزية الادارية.

المصادر

أولاً/ الكتب:

١. اللامركزية وادارة المحليات/ تجارب عربية ودولية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠١٤.
٢. د. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الاداري/ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧.
٣. د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
٤. د. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري/ دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، ١٩٩٨.
٥. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، منشأة المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٤.
٦. د. زانا حمة رؤوف حمة كريم و د. دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الاداري/ الكتاب الأول، الطبعة الأولى، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ اقليم كردستان - العراق، ٢٠١٦.



٧. د. عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق/ ورقة سياسات، مؤسسة فريدريش ايبرت/ مكتب الأردن والعراق، بغداد، ٢٠١٣.
 ٨. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الاداري/ دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٣.
 ٩. د. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الاداري/ الجزء الأول، الطبعة الخامسة، دار الكتب، دمشق، ١٩٩٢.
 ١٠. د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٣.
 ١١. د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الاداري، مطبعة وزارة التعليم العالي، العراق، ١٩٩٣.
 ١٢. د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٩.
 ١٣. د. محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الاداري، جامعة الاسكندرية - كلية الحقوق، دون مكان وسنة نشر.
 ١٤. د. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
 ١٥. د. هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨.
- ثانياً/ البحوث العلمية:**

١. د. اسماعيل صمصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للهيئات المحلية/ دراسة مقارنة، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السادس والعشرون، ٢٠١٢.
٢. د. خالد رشيد علي، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم /دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، تصدر عن كلية القانون/ جامعة بغداد، الاصدار ١، المجلد ٢٤، ٢٠٠٩.
٣. د. قاسم علوان سعيد الزبيدي و د. عيسى تركي خلف الجبوري، اللامركزية والحكم المحلي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، المجلد (٢٠)، العدد (١٢)، ٢٠١٣.
٤. د. عبدالغفور كريم علي و خضر حاجي رسول، الفيدرالية...ملاحظات قانونية وموضوعية عامة، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد (١)، المجلد (٤)، السنة الرابعة، ٢٠٠٩.

ثالثاً/ الرسائل الجامعية:

١. صالح توفيق حمة رشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في اقليم كردستان العراق / دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة/ جامعة السليمانية، ٢٠١٧.
٢. هاوكر عمر أحمد، الأطر التشريعية للامركزية في الادارة والحكم في العراق/ دراسة تأصيلية تحليلية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة صلاح الدين - أربيل، ٢٠١٥.



رابعاً/ القوانين:

١. قانون المحافظات لاقليم كردستان – العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩).
٢. قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في اقليم كردستان – العراق رقم (٤) لسنة (٢٠٠٩).
٣. قانون ادارة محافظة حلبجة رقم (١) لسنة (٢٠١٥).

Summary

Administrative decentralization is one of the most important methods of administrative organization of the modern state. This method is achieved through the involvement of administrative units with the central authority in the exercise of local authorities.

Administrative decentralization increases the opportunity for citizens to participate in decision-making because it makes the government closer to the citizen, and is a successful way to resolve the empowerment of the population to participate effectively in addressing local needs and interests. Administrative decentralization leads to greater transparency and the strengthening of accountability values and, under administrative decentralization, less opportunity for corruption, provided that deterrent legislation is in place, which in turn increases the level of basic services provided to citizens, such as education, health and other services.

The Kurdistan legislature adopted the principle of administrative decentralization according to of the Law of Governorates at the Kurdistan Region - Iraq No. (3) for the year (2009), to regulate the relationship between the Kurdistan Regional Government as the central authority in the Kurdistan Region - Iraq and the elected provincial councils in the provinces of the Kurdistan Region.

The importance of this study comes through its analyzing of the provisions of the Law of Governorates at the Kurdistan Region, And the important of developments brought by the legislation of this law, which reflected on the administrative system in the Kurdistan Region - Iraq and the accompanying



problems in the issue of the distribution of competencies between the regional government of Kurdistan and provincial councils in the region, we have devoted this study to discuss these issues and make the necessary recommendations to address them .

The scope of this study is limited to the study of the system of administrative decentralization in terms of its nature and its positions and the status of Law of Governorates at the Kurdistan Region - Iraq No. (3) for the year (2009), and the focus will be on the competencies of local councils on the one hand and the competencies of heads of administrative units on the other hand.

We see that the Kurdistan legislator was successful in organizing the mechanism of selecting the heads of the administrative units, by making the reference of their election to the local councils elected by the citizens of the administrative unit.