

الوحدات الادارية المحلية وتقسيماتها (دراسة تحليلية)

د.فيان حسن عبدالله

قسم القانون، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، اربيل، إقليم كوردستان، العراق.

Veinabd@gmail.com

راويز احمد جميل

قسم القانون، فكلتي العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة كؤيه، إقليم كوردستان، العراق.

rawezhherane@gmail.com

الملخص

تواجد الوحدات الإدارية المحلية امرتحتمة الضرورات الجغرافية والكثافة السكانية وتوفير الاحتياجات والخدمات العامة للمواطنين، وعلى أساسها تقسم الدولة الى وحدات إدارية محلية او إقليمية تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية العامة لأنها تمارس مهامها وفقا للقانون العام باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة، وتتواجد الوحدات الإدارية المحلية في الدولة سوا أكان النظام الإداري المتبع فيها مركزي ام لامركزي، ويتأس كل وحدة إدارية رئيس اداري يمارس مهامه ضمن نطاق وحدته الإدارية وفي الحدود القانونية المرسومة له، ويعتبر رئيس الوحدة الإدارية هو الرئيس التنفيذي والإداري الأعلى لوحدته الإدارية.

معلومات البحث

تاريخ البحث:

الاستلام: ٢٠٢٣/٢/١

القبول: ٢٠٢٣/٤/٤

النشر: صيف ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية:

local administrative units, Divisions of local administrative units, Heads of local administrative units.

Doi:

10.25212/lfu.qzj.9.2.32

المقدمة

اولا/ موضوع البحث .

تقسم الدولة الى وحدات إدارية محلية او إقليمية تبعا لضرورات الجغرافية والسكانية والخدمية وهذا امر يتطلبه حسن أداء العمل التنفيذي والإداري من اجل ضمان إدارة وسير المرافق العامة بانتظام واطراد في كافة أجزاء الدولة لتوفير الخدمات والحاجات العامة للمواطنين كافة والحفاظ على النظام العام على أكمل وجه.

وتختلف قوانين الدول فيما بينها في كيفية تقسيمها للوحدات الإدارية المحلية ، فهناك من يأخذ بالأسلوب الثنائي في التقسيم كفرنسا ، ومنهم من يأخذ بالتقسيم الخماسي كمصر ، والبعض يأخذ بالتقسيم الثلاثي كالعراق . ويترأس كل وحدة إدارية محلية رئيسا إداريا يمتلك جملة من الاختصاصات القانونية من اجل أداء مهامه ضمن نطاق وحدته الإدارية على أفضل وجه.

ثانيا / أهمية البحث .

تكمن أهمية البحث في إزالة اللبس الموجود لدى البعض حول الربط بين نظام اللامركزية الإدارية ووجود الوحدات الإدارية المحلية ، لان وجود الأخيرة لاعلاقة له بتبني نظام اللامركزية الإدارية ، فالوحدات الإدارية المحلية هي أجزاء من جسم الدولة ووجودها وإنشاءها تفرضها ضرورات العمل الإداري وهي موجودة سواء أكانت الدولة تتبع الأسلوب المركزي او اللامركزي في اداء الوظيفة الإدارية ، وتبرز أهمية أخرى لموضوع البحث وهي الإلمام بمفهوم الوحدة الإدارية المحلية ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية والتعرف على كيفية إنشائها وإلغائها قانونا، وبيان كيفية اختيار رؤساء الوحدات الإدارية المحلية وتوضيح اختصاصاتهم القانونية في الحدود الإدارية للوحدة المحلية، وفقا لقانون المحافظات العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والنافذ وقانون المحافظات في إقليم كوردستان /العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ النافذ .

ثالثا/ مشكلة البحث .

تكمن مشكلة البحث في اختلاف التوجه حول تقسيم الوحدات الإدارية المحلية بين المشرع الدستوري العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ ، والذي أخذ بالتقسيم الرباعي ، والمشرع العادي في قانون المحافظات العراقي النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والمشرع الكوردستاني في قانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩. ، اللذان أخذوا بالتقسيم الثلاثي ، وكان الأجدربهما الأخذ بالتقسيم الرباعي الذي تبناه المشرع الدستوري انسجاما مع مبدأ سيادة القانون وحماية للمشروعية وهناك مشكلة أخرى لموضوع البحث وهي الاختلاف في مدى استقلالية رؤساء الوحدات الإدارية المحلية ومهامهم في قانوني المحافظات العراقي والكوردستاني المشار إليهما سابقا .

رابعاً / منهجية البحث .

اتبعنا أسلوب الاستقرائي والتحليلي للنصوص الدستورية والقانونية في النظم المقارنة لمعالجة موضوع البحث، مع التركيز بشكل أوسع على الدستور العراقي الحالي والنافذ لسنة ٢٠٠٥ ، وقانون المحافظات العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والنافذ ، وقانون المحافظات لاقليم كوردستان / العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩. بشأن هيكلية الوحدات الإدارية المحلية واختصاصات رؤسائها

خامساً / هيكلية البحث .

قسمنا موضوع البحث الى ثلاثة مباحث ، في الأول منها تطرقنا الى التعريف بالوحدة الإدارية المحلية ، وذلك من خلال بيان مفهوم الوحدة الإدارية المحلية وكيفية إنشائها وإلغائها ، أما في المبحث الثاني منها تناولنا التعريف برؤساء الوحدات الإدارية المحلية ، وخصصنا المبحث الأخير لبيان اختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية المحلية في القانون العراقي الحالي ، وأخيراً ختمنا البحث بالاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا لها .

المبحث الاول

التعريف بالوحدة الادارية المحلية .

للتعريف بالوحدة الادارية المحلية ، لابد من بيان مفهوم الوحدة الإدارية المحلية أو الإقليمية أولاً ، وكيفية إنشائها وإلغائها ثانياً ، وذلك كل في مطلب مستقل .

المطلب الأول

مفهوم الوحدة الادارية المحلية .

مهما كانت طريقة ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة سواء كانت تمارس من قبل هيئة مركزية واحدة أو موزعة على عدة هيئات إقليمية أو مرفقية ، فإن الإدارة في جميع الدول تمارس نشاطاتها وتؤدي مهامها عن طريق الأشخاص الإدارية ، وهي أشخاص معنوية عامة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة ، لأنه في مجال القانون العام لا يوجد إلا الأشخاص المعنوية العامة مثل الدولة والمحافظات الخ ، لأن روابط القانون العام لا يمكن أن تنشأ مالم يكن هناك شخص معنوي عام طرف فيها (الجبوري، 1996، 30).

ولتحديد مفهوم الوحدة الادارية المحلية أو الإقليمية ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية العامة ظهرت اتجاهين، الاول منها هو الاتجاه التقليدي الذي يرى بأن الوحدة الإدارية المحلية أو الإقليمية هي

بقعة جغرافية لاتمتلك الشخصية المعنوية، وبذلك لاتمتلك الأهلية للتمتع بالحقوق ولامتيازات السلطة العامة (جرانة ، 1944، 26).

وهذا الاتجاه تبناه أول دستور عراقي وهو القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 ، حيث أشار في المواد (109-112) منه الى موضوع إدارة الأقاليم التي يتكون منها العراق ، وأستناداً الى أحكام هذا الدستور صدر أول قانون ينظم إدارة الالوية وهو قانون إدارة الالوية رقم (58) لسنة 1927. وهذا القانون لم ينشئ تنظيم الإدارة المحلية لأن الوحدات الإدارية (اللواء، القضاء ، الناحية) ماكانت تتمتع بالشخصية المعنوية و لانها كانت مرتبطة وخاضعة للسلطة المركزية وكانت الاوامر والتعليمات المركزية هي المسيطرة في إدارة شؤون هذه الوحدات (منصور ، 1980، 132).

والجدير بالذكر أن هناك قلة من أنكر على الاشخاص الإدارية الشخصية المعنوية أما الاتجاه الثاني وهو الاتجاه الحديث فأكد على ضرورة منح الوحدة الإدارية المحلية أو الإقليمية الشخصية المعنوية التي تمكنها من التمتع بالحقوق وامتيازات السلطة العامة ، وقد تبني هذا الاتجاه الدساتير والقوانين الحديثة وأيده أغلبية الفقهاء (الوترى، 1984، 28) .

أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة كان ضروريا من الوجهة القانونية ، ووجد من الأنسب إعطاء الشخصية المعنوية الى الادارات المحلية لكونها أجزاء في جسم الدولة (الوترى ، 1984، 32). وقد عرف د. طعيمة الجرف الوحدة الإدارية المحلية بأنها " عبارة عن رقعة جغرافية محددة يسكنها جماعة من الناس يمنحها المشرع الشخصية المعنوية (الجرف، 1974، 85). وعرفه د. شاب توما منصور بأنها " وحدة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية " (منصور ، 1980 ، 132).

وهكذا فالشخص المعنوي المحلي أو الاقليمي يقتصر اختصاصه في مكان محدد من إقليم الدولة ، وبذلك تخضع الاشخاص الإدارية المحلية لنظام قانوني متشابه ، ومهمتها الاشراف وتسيير المرافق العامة الموجودة ضمن نطاقها المكاني قانوناً (الجبوري ، 1996 ، 34).

وقد أعترف المشرع العراقي بالشخصية المعنوية للوحدات الادارية المحلية أو الإقليمية أبتداءاً من عام 1945 عندما سن قانون إدارة الالوية رقم (16) حيث نصت المادة الأولى منه على أن الوحدة الادارية هي اللواء والقضاء والناحية والقرية ، و أكد في المادة (60) من القانون المذكور، على أن ادارة اللواء المحلية شخصية معنوية لها حق التصرف في الأموال المنقولة وغير المنقولة وهي المكلفة بالوظائف المعنية بهذا القانون وتعامل أموالها معاملة أموال الدولة . وهكذا لأول مرة تم تحديد مفهوم الوحدة الإدارية من كونها وحدة الجغرافية لها الشخصية المعنوية (منصور ، 1980 ، 132).

ويُعد القانون المذكور أول تنظيم قانوني أخذ بنظام اللامركزية الإدارية في العراق ، وفي سنة 1969 صدر قانون المحافظات رقم (159) وبموجبه تم إلغاء قانون إدارة الالوية رقم (16) لسنة 1945 ، المذكور سابقاً ، وأكد المشرع في القانون الجديد على ضرورة تطوير نظام اللامركزية الإدارية

في العراق، باتباع الأساليب الحديثة في تنظيم الوظيفة الإدارية والمتبعة في الدول المتقدمة (منصور ، 1980 ، 28).

وبعد إلغاء قانون المحافظات الأخير رقم (159) لسنة 1969، وصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل والنافذ نصت المادة (2/ رابعاً) منه " تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبها إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الادارية " ، ويقصد بالحكومات المحلية وفقاً للمادة (1/ حادي عشر) بأن (الحكومات المحلية هي المجالس والوحدات الإدارية) والمقصود بالوحدة الإدارية وفقاً للقانون المذكور هي المحافظة والقضاء والناحية (المادة ١ / سادساً) والأجاء السابق ذكره في قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم العراقي ، تبناه ايضا المشرع الكوردستاني في قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، من حيث تبنيه نظام اللامركزية الادارية حيث نصت المادة الثانية منه " يحدد هذا القانون صلاحيات ومسؤوليات المجلس ورؤسائها واعضاءها لترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية في توزيع السلطات وتحسين إيصال الخدمات العامة الى المواطنين والمحافظة على حقوق ومصالح المجتمع وتطوير إدارة الوحدات الإدارية في الأقليم "، ويقصد بالوحدة الإدارية وفقاً لهذا القانون المحافظة، القضاء، الناحية (المادة الأولى / الفقرة سابعاً) من القانون المذكور .

المطلب الثاني

إنشاء وإلغاء الوحدة الإدارية المحلية أو الإقليمية

أن إنشاء أية وحدة إدارية لا يمكن أن يتم دون أن يكون الغرض من إنشائها مهمة تسعى الدولة الى تحقيقها عن طريق تلك الوحدة وأن تحديد وتحقيق هذه المهمة لا بد أن ينص عليه القانون من حيث تحديد نوع الوحدة الادارية وغايتها (الجلبي ، 1984 ، 59-60).

وقد مرت إنشاء الوحدة الإدارية المحلية في العراق بمراحل مختلفة تبعاً للتغيرات السياسية والقانونية التي مرت بها البلد ، ففي العهد الملكي و وفقاً للمادة (3) من قانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927 ، تم استحداث الوحدة الإدارية بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء مقترنة بإراد لملكية ، و لكن بعد إلغاء القانون المذكور وصدر قانون رقم (16) لسنة 1945 ، نصت المادة الثالثة منه على ما نص عليه القانون السابق من حيث كيفية استحداث وحدات إدارية جديدة وخول القانون المذكور وزير الداخلية صلاحية تغيير حدود الأفضية والنواحي أو مراكزها أو تسميتها ، ويعاب على القوانين السابقة أنها لم تمنح الوحدات الإدارية المحلية أو الإقليمية حق أبداء رأيها في انشاء الوحدات الإدارية احداث تغييرات فيها، بل جعل الأمر مقتصراً على وزير الداخلية بأعتبره ممثلاً عن السلطة المركزية .

وبعد تغيير نظام الحكم في العراق من النظام الملكي الى النظام الجمهوري بعد ثورة 1958، صدر قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي، بما ينسجم مع التغييرات السياسية والقانونية في العراق، فقد نصت المادة (4) منه تستحدث المحافظة بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة، أما القضاء والناحية فيتم أنشاؤهما بمرسوم جمهوري بأقتراح من الوزير استناداً الى قرار مجلس المحافظة (المادتين 5،6 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي).

ويعاب على القوانين السابقة كلها إنها لم تضع شروط واضحة لإنشاء المحافظات من حيث الضرورة السكانية والاقتصادية والجغرافية.... الخ، بل أفتقر نصوصها على الجهات المخولة قانوناً بإنشاء الوحدات المحلية.

وبعد سقوط النظام البائد عام 2003، وأنشاء نظام سياسي جديد يقوم على الديمقراطية والتحددية وتبني الفيدرالية في العراق صدر قانون المحافظات الجديد رقم (21) لسنة 2008 المعدل، والذي لم يشر الى كيفية أستحداث الوحدات المحلية وشروط استحداثها، كما كانت الحال في قوانين المحافظات السابقة في العراق.

لذا نجد انه وفقاً لأحكام المادتين (61/ البند ثانياً، و80/ البند ثانياً) من الدستور العراقي الحالي والناقد لسنة 2005، لمجلس الوزراء الموافقة على مشروع قانون أستحداث المحافظات وأحاليته الى مجلس النواب للتصويت عليه، اما بالنسبة لاستحداث الأفضية والنواحي والقرى فقد منح قانون المحافظات العراقي الحالي مجلس المحافظات هذه السلطة وفقاً للمادة (4/ الفقرة الحادي عشر/1) منه (مجلس المحافظة المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير).

أما بالنسبة قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، فقد نصت المادة (6/ الفقرة ثالث عشر) " لمجلس المحافظة المصادقة بالأغلبية لعدد أعضاء المجلس على اقتراح اجراء التغييرات الإدارية على لأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

ونجد أن المشرع العراقي كان موفقاً في بيان كيفية أستحداث الوحدات الإدارية المحلية داخل حدود المحافظة، حيث أشرط وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغييرات - سواء كانت على صعيد القضاء أو الناحية أو القرية - بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس بخصوص التغييرات الادارية المقترحة، بينما لم يشترط المشرع الكوردستاني اقتران اقتراح المحافظ

أو ثلث أعضاء المجلس بموافقة مجالس الاقضية أو الناحية أو القرى بشأن التغييرات المقترحة من قبلهم

لذا يستحب ان يخطو المشرع الكردستاني خطى المشرع العراقي لأجل تعزيز وركائز الديمقراطية في ممارسة الوظيفة الإدارية من قبل أعضاء المجلس المنتخبة من قبل السكان المحليين . وبالنسبة لإلغاء أو دمج الوحدات الإدارية المحلية لا يتم إلا بقانون ، أي أن السلطة التي تختص بانشاء الوحدة الإدارية وتمنحها الشخصية المعنوية هي التي لها السلطة في إلغائها على اعتبار أن إلغاء الوحدة الإدارية يكون بنفس الأداة القانونية التي أنشئت بها (الجلبي ، 1984 ، 71).

المبحث الثاني

التعريف برؤساء الوحدات الإدارية المحلية

نبحث عن التعريف برؤساء الوحدات الإدارية المحلية ، وذلك من خلال مطلبين ، في الأول منها ، نبين تقسيمات الوحدات الإدارية المحلية في النظم المقارن ، وفي الثاني منها نبين هيكلية تقسيم رؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي الحالي .

المطلب الاول

تقسيمات الوحدات الإدارية المحلية في النظم المقارن

تختلف التنظيم القانوني من دولة لاخرى في تحديد مستويات رؤساء الوحدات الإدارية فهناك من يعتمد على التقسيم الثنائي ، والذي أخذت به فرنسا منذ القرن الماضي ، حيث خصص الفصل الحادي عشر من دستورها الحالي لسنة 1958 للحديث عن المجموعات والوحدات الإقليمية في فرنسا . وتنص المادة (72) منه أيضا ، على أن هذه الوحدات تتكون من البلديات والمحافظات ولاقاليم ماوراء البحار ، وعلى أنه لايمكن إنشاء الوحدات (المجنوب ، 2000 ، 365) . أما في مصر فقد نصت المادة (161) من دستورها الملغي لسنة 1970 ، على وجوب تقسيم جمهورية مصر العربية الى ثلاث وحدات إدارية على الأقل ، وهي المحافظات والمدن والقرى و وجوب تمتع كل منها بشخصية معنوية ، وحسب النص المذكور يبدو أن المشرع الدستوري المصري قد وضع الحد الأدنى لتقسيم الوحدات الإدارية وهذا يعني أنه بالأماكن توزيعها لأكثر من ذلك ، وهذا ما نص عليها المادة (1) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 المعدل بأن الوحدات الإدارية المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن ولاحياء والقرى ، ويكون لكل منها شخصية معنوية ويتوفر لها كيان ذاتي مستقل .

وقد اتبع المشرع الدستوري المصري في دستور 2014 المعدل والنافذ في المادة (175) منه ، مسلكه السابق في دستور 1970 الملغى عند تقسيم الوحدات الادارية في مصر. وهكذا يمكن القول بأن المشرع المصري أتبع أسلوب التقسيم الخماسى للوحدات الإدارية . أما المشرع العراقي فقد أخذ بالتقسيم الثلاثي لهذه الوحدات والذي أستمر العمل به منذ تأسيس الدولة العراقية بموجب دستور 1925 الملغى ، حيث كان يقسم العراق الى ألوية و أقضية والنواحي وهذا مانص عليها المادة (2) من قانون إدارة الالوية رقم (58) لسنة الملغى 1927، وبقي هذا التقسيم وبأسم الألوية حتى قيام النظام الجمهوري في العراق عام 1958 ، عندها أستبدل المشرع العراقي تسمية لواء بأسم المحافظة ، وهذا مانص عليه قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملخى في المادة (2) منه " بتقسيم جمهورية العراق الى محافظات والمحافظات الى أقضية ، والأقضية الى النواحي " بينما لم يسلك المشرع الدستوري العراقي الحالي مسلكه السابق في تقسيم الوحدات الادارية الى ثلاث مستويات بل أخذ بالتقسيم الرباعي عندما قسم الوحدات الإدارية المحلية الى محافظات وأقضية ونواحي والقرى (الفقرة أولا من المادة 122 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005) ، بينما أخذ المشرع العادي بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية المحلية (المحافظة والقضاء والناحية) ، لذا كان على المشرع العادي الأخذ بالتقسيم الرباعي الذي أقرته المشرع الدستوري العراقي ، وذلك احتراماً لمبدأ تدرج القواعد القانونية وضمان مبدأ المشروعية ودعائم الدولة القانونية.

أما المشرع الكوردستاني فقد أخذ في المادة (3) من قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 ، بالتقسيم الثلاثي للوحدات الادارية المحلية وهو المحافظة والقضاء والناحية ، وبذلك انتهج أسلوب المشرع العادي العراقي في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل بالنسبة لتقسيم الوحدات الإدارية المحلية .

المطلب الثاني

هيكلية تقسيم رؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي الحالي

سنبين في هذه المطلب رؤساء الوحدات الادارية في العراق وفقاً لتقسيم الثلاثي الذي أخذ به المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، والمشرع الكوردستاني في قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، وذلك من خلال تعريف رئيس كل وحدة إدارية وكيفية اختياره .

اولاً / المحافظ

تعد المحافظة أكبر التقسيمات الإدارية في العراق ، وقد تم ذكرها في قانون المحافظات العراقي في المادة (1/ ثانياً) ، بالنص على أن المحافظة وحدة إدارية ضمن حدودها تتكون من أفضية ونواحي وقرى .

ويُعد المحافظ رئيساً للوحدة الادارية المحلية وفقاً للمادة (1 / سابعاً) من القانون المذكور، كما نصت المادة (24) منه، على أن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل الوزير فيما يخص الحقوق والخدمات الوظيفية .

ويمارس المحافظ صلاحيات إدارية ومالية وتنفيذية أضافه الى الصلاحيته الضبطية لكونه يمتلك سلطة مباشرة على الاجهزه الأمنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العام في المحافظة باستثناء قطعات الجيش (المادة 31 من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل)

ويتم انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة بأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها (30) يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له (المادة سابعاً من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل)

ومن ثم يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتخابه وعندها يباشر مهامه (المادة / 26 / اولاً من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل) ، وبذلك فان المحافظ المنتخب لا يخضع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة إدارية غير مرتبطة بوزارة . أما المحافظ في إقليم كوردستان ووفقاً لقانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 ، فيعد- كما هو عليه في قانون المحافظات العراقي السابق ذكره - هو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة وهو المسؤول أمام المجلس وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمات الوظيفية ويرتبط أدارياً بوزارة الداخلية (المادة الثامنة عشر من قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009)

وللمحافظ صلاحيات أدارية ومالية وكذلك صلاحيات ضبطية في المحافظ على الأمن وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم (المادة التاسعة عشر من قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009)

وينتخب المحافظ من قبل مجلس المحافظة بالاغلبية المطلقة خلال ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس ومن ثم يصدر مرسوم أقليمي بتعيين المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أنتخابه من قبل المجلس (المادة /19/ ثالثاً من قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009)

وبالمقارنة بين قانون المحافظات العراقي وأقليم كوردستان نلاحظ عدم وجود أختلاف من حيث المفهوم القانوني للمحافظ وصلاحياته وطريقة أختياره ، ولكن من خلال التمعن في أستقلالية من الناحية الأدارية والوظيفية نجد أن المحافظ وفقاً لقانون المحافظات العراقي المذكور أكثر أستقلاليته لعدم تبعيته لأية وزارة أو جهة غير مرتبطة بالوزارة ، وبالعكس المحافظ في إقليم كوردستان

الذي يرتبط إدارياً بوزير الداخلية وهذا ما يؤثر سلباً على المركز القانوني للمحافظ مما يجعله موظفاً إدارياً تابعاً للوزير الداخلية .

وهذا لا ينسجم مع طريقة اختياره لكونه انتخب من قبل ممثلي السكان المحليين ، أي مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة ، وهكذا فالمحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى في الوحدة الإدارية المسماة بالمحافظة والتي تتفرع عنها وحدات إدارية محلية أخرى كالأقضية والنواحي والقرى، وهو المسؤول الأول في ضمان سير المرافق العامة في الوحدة الإدارية المحلية وفروعها لتوفير الخدمات العامة للمواطنين والحفاظ على النظام العام فيها، وبذلك يتميز وظيفة المحافظ بكونها ذات صفتين لأنه يعد رئيساً للجماعة المحلية اللامركزية داخل الدولة، وممثلاً للسلطة المركزية لكونه مسؤولاً عن حسن تنفيذ القوانين المركزية .

ثانياً / القائم مقام

تتجزأ المحافظة الى عدة أقضية ، وهي وحدة إدارية أصغر من المحافظة ، وهذا ما نصت عليها المادة (1 / ثانياً) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، ويعد القضاء ذات شخصية معنوية تملك الاستقلالية الادارية والمالية ، ويسمى رئيس هذه الوحدة الإدارية بالقائم مقام ، وهو أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية المحلية، حيث يتم انتخابه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس القضاء (المادة 8 / ثالثاً / 1) من قانون المحافظات العراقي المذكور سابقاً ، ويصدر أمر تعيينه من قبل المحافظ ، ويخضع لتوجيهاته (المادة 39 / ثالثاً من قانون المحافظات العراقي المشار إليه) ، وللقائم مقام صلاحيات إدارية ومالية وتنفيذية وضبطية داخل حدود وحدته الإدارية المحلية أي القضاء . أما بالنسبة للقائم مقام في قانون المحافظات لأقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009 ، فيتم انتخابه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس القضاء (المادة 9 / ثالثاً) من القانون المذكور ويتم إصدار قرار بتعيينه من قبل رئيس مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً بعد إنتخابه من قبل مجلس القضاء ، ويمارس القائم مقام الاختصاصات الادارية والمالية والضبطية داخل وحدته إدارية . ويلاحظ على القانونين السابقين ، فيما يخص طريقه اختيار وتعيين القائم مقام مختلفتين ، فالمشرع الكوردستاني أعطى رئيس مجلس الوزراء صلاحيات اصدار أمر تعيين القائم مقام بينما منح المشرع العراقي المحافظ هذه الصلاحية ويبدو أن الأخير كان موفقاً أكثر ، لكون القضاء هو جزء من المحافظة ولكون المحافظ هو أعلى مسؤول تنفيذي في حدود وحدته الإدارية التي قد تشمل عدة أقضية ونواحي ، ومقتضيات اللامركزية الادارية تتطلب ضرورة منح هذه الصلاحية للمحافظ دون غيره ، ويمكن القول بأن القائم مقام هو أعلى موظف تنفيذي في القضاء والمسؤول عن إدارته العامة وعليه تنفيذ القوانين ولأنظمة داخل قضائه تنفيذاً تاماً والقيام بجميع المهام والصلاحيات المخولة له قانوناً .

ثالثاً / مدير الناحية

يقسم كل قضاء الى عدة نواحي ، وكل منها تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتعد أصغر وحدة إدارية محلية وفقاً لقانون المحافظات العراقي رقم (21) لسنة 2008 المعدل وقانون المحافظات لأقليم كردستان رقم (3) لسنة 2009 . ويتأخر كل ناحية مديراً للناحية وهو أعلى موظف تنفيذي على صعيد وحدته الإدارية ، وفقاً للمادة (8 / ثالثاً / 1) من القانون المحافظات العراقي ، والمادة (23 / اولاً) من القانون المحافظات لأقليم كردستان .
وطريقه تعيينه مشابه لطريقه القائمقام المشار إليها في القانونيين المذكور . ويُعد مدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع قانون المحافظات المعمول بها في العراق والأقليم ، ويتم تعيينه بدرجة معاون مدير العام .

المبحث الثالث

أختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية المحلية في القانون العراقي

نظم قانون المحافظات العراقي رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، وقانون المحافظات لأقليم كردستان / العراق رقم (3) لسنة 2009 أختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية المحلية وفقاً للتقسيم الثلاثي للوحدات المحلية ، الذي أخذ به المشرع العادي في القانونيين المذكورين والتي سنبينها كل في مطلب مستقل .

المطلب الاول

أختصاص المحافظ

يمتلك المحافظ بأعتبره الرئيس التنفيذي الأعلى للمحافظة جملة من الاختصاصات القانونية ، وهي كالآتي:

اولاً: الاختصاص التنفيذي .

المحافظ هو الرئيس الإداري والتنفيذي الأعلى في المحافظة ، يقع على عاتقه العديد من المهام التنفيذية ، ومنها :

1. بالنسبة لتنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة من قبل المحافظ ، نكون في هذا الصدد أمام احتمالين :

2 . بالنسبة للقرارات الصادرة من مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة تكون واجب التنفيذ ويلتزم المحافظ بتنفيذها وفقاً للمادة (٣١ / ثانياً) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل)، وكذلك عليه تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية داخل

حدود المحافظة (المادة ٣١/ثانياً من قانون محافظات غير منتظمة في إقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل)

3. أما القرارات الصادرة من مجلس المحافظة والمخالفة للدستور والقوانين الاتحادية النافذة ، هنا للمحافظ الاعتراض وفقاً للمادة (31 -البند الحادي عشر) من قانون محافظات غير منتظمة في إقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، حيث بينت المادة المذكورة الأحوال التي يجوز للمحافظ الاعتراض فيها على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي وهي الحالات الآتية :

أ - إذا كان القرارات مخالفة للدستور او القوانين الاتحادية النافذة .
ب - إذا لم تكن القرارات من اختصاصات مجلس محافظة .
ج - إذا كانت القرارات مخالفة للسياسة العامة للسلطة الاتحادية أو للموازنة .

وفي احوال الاعتراض السالفه الذكر ، يقوم المحافظ بإعادة القرار الذي اعترض عليه إلى مجلس المحافظة اوالمجلس المحلي خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به ، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته ، و إذا اصر المجلس المعني على قراره او اذا عدل فيه ، دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ ، فعليه احواله الى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الامر .

أذن فسلطات المحافظ التنفيذية في قانون المحافظات العراقي تتجه نحو تنفيذ السياسات العامة على مستويين هما المستوى المركزي أوالاتحادي، فالمحافظ فيه ملزم بتنفيذ السياسات العامة المناطة به من قبل الحكومة المركزية بشكل عام ، وعلى المستوى المحلي ملزم بتنفيذ السياسات المحلية التي ترسمها مجلس المحافظة بشكل خاص (التميمي، 2013، 143).

أما في قانون المحافظات إقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 ، فبينت (البندين ثانياً وثالثاً من المادة ١٩) منه ، ان سلطات المحافظ التنفيذية تتجه الى تنفيذ السياسة العامة لحكومة الأقليم في حدود المحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية، و تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وفق القوانين النافذة ،وبينت كذلك ، للمحافظ الاعتراض وفقاً (للبند حادي عشر من المادة ١٩) من القانون المذكور ، إذاكانت قرارات مجلس المحافظة تتعارض مع الدستور والقوانين النافذة ، او اذا كانت مخالفة لسياسة حكومة الإقليم والمو أو لم تكن هذه القرارات من اختصاصات مجلس المحافظة ، وللمحافظ إعادة القرار المعترض عليه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته ، وإذا أصر المجلس على قراره دون ازالة وجه المخالفة للمحافظ إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية للبت فيها . ونلاحظ على القانونين السابقين ، ان هناك اختلاف بينهما من حيث السياسة العامة التي يراد تحقيقه ، فالمحافظ وفق قانون المحافظات العراقي ملزم بتنفيذ السياسة الاتحادية وملزم بتنفيذ قوانينها ، بينما يلتزم المحافظ وفق قانون محافظات اقليم كوردستان بتنفيذ سياسة حكومة الإقليم وقوانين الإقليم ، ونجد ان قانون المحافظات العراقي وقانون المحافظات في إقليم كوردستان ، قد حددا المدة القانونية التي يمكن من خلالها المحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وهي خمسة عشرة يوماً وبمضي هذه المدة تصبح قرارات مجلس المحافظة محصنة من الاعتراض وبذلك يسقط حق المحافظ في الاعتراض ولكن هذا لايعني ان هذه قرارات تتحصن ضد طرق الطعن القانونية الأخرى ،

كما اشترط المشرع في القانونين السابقين على المحافظ تسبب قرار اعتراضه حتى يتبن لمجلس المحافظة الأسباب التي دفعت بالمحافظ للاعتراض على قرارته ، ويلاحظ أيضا على القانونين السابقين انهما لم يحددا المدة الزمنية التي يمكن للمحافظ خلالها اللجوء الى القضاء في حال إصرار المجلس على قراراته المعترض عليها من قبل المحافظ ، ولكن مع ذلك هناك اختلاف بالنسبة للجهة القضائية التي يمكن للمحافظ اللجوء اليها عند أصرار مجلس المحافظة على قراره المعترض عليه من قبل المحافظ ، فوفقا لقانون المحافظات العراقية على المحافظ اللجوء الى المحكمة الاتحادية للبت في الخلاف القائم بين المحافظ ومجلس المحافظة ، أما في إقليم كوردستان للمحافظ اللجوء الى المحكمة الإدارية للفصل في موضوع الخلاف بينه وبين مجلس المحافظة.

ثانيا / الاختصاص الاداري .

يشمل هذا الاختصاص بموجب (البندان تاسعا و احد عشر من المادة ٧) من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، بأنه للمحافظ حق اقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج او الاستحداث أو تغيير أسمائها أو مركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة ، وللمجلس المحافظة المصادقة على اقتراح المحافظ ، وله أيضا اقتراح ترشيح ثلاثة اشخاص لأشغال المناصب العليا في المحافظة مقترنه بتصديق الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس المحافظة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم ، و للمحافظ أيضا اقتراح اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة مقترنه بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة.

وكذلك نص (البند سابعاً – المادة ٣١) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، للمحافظ سلطة مباشرة باصدار امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها قانونا والذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس ، و تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها قانونا ، باستثناء المناصب العليا ، بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس .

أما بالنسبة لقانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 ، فقد نص (البند سادساً – المادة ١٩) منه ، للمحافظ اصدار امر بتعيين موظفي الإدارات 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 وفقا لخطة الملاك المصدقة من الجهات المعنية ، وتثبيت الموظفين المحليين في المحافظة في سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون . ويبدو ان المشرع العراقي قد وسع من اختصاص الإداري للمحافظ حينما منحه سلطة تعيين الموظفين ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون ، كما حدد اختصاص المحافظ في تثبيت الموظفين المحليين ممن هم دون الدرجة الرابعة فما فوق باستثناء المناصب العليا ، بينما نجد ان المشرع الكوردستاني قد حصر اختصاص المحافظ في تعيين

الموظفين في الدرجة السابعة فما دون ، ولم يحدد الدرجات الوظيفية التي يمكن للمحافظ تثبيت الموظفين المحليين فيها ، لذا على المشرع الكوردستاني إزالة هذا القصور التشريعي .
اما بالنسبة لاستحداث الوحدات الإدارية المحلية في المحافظة وتغيير اسمائها ومركزه وتعديل حدودها فهو يتم بمرسوم إقليمي وليس للمحافظ أي دور فيه (المادة السادسة والعشرون من قانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩) ، كما يمارس المحافظ بعض الاختصاصات البروتوكولية وفقا لقانون محافظات إقليم كوردستان ، فهو الذي يمثل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفق القانون والأصول المرعية (القيسي، 2016، 102) .

ثالثا / الاختصاص المالي .

بمقتضى المادة (31 - البند الأول) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، يمارس المحافظ صلاحياته في مجال التنمية الاقتصادية والمالية . من حيث أعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية - عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية - لرفعها الى مجلس المحافظة ، وللاخير المصادقة والمناقلة بين أبوابها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على مشروع الموازنة المعروضة عليه من قبل المحافظ مع مراعاة المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ومن ثم رفعها لوزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية (البند خامسا من المادة ٧ من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل)، اما بالنسبة لقانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ، فبينت (البند خامسا من المادة ١٩) منه ، للمحافظ إعداد مشروع الموازنة بالتنسيق مع رؤساء الدوائر المحلية ورفعها لمجلس المحافظة . وللاخير اقرار مشروع الموازنة المحال اليه من قبل المحافظ بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه على ان تراعى المعايير القانونية والنظامية في توزيع التخصيصات لمركز المحافظة والاقتضية والنواحي و رفعها الى وزارة المالية في حكومة الإقليم (البند خامسا /٢ من المادة السادسة من قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩) ويلاحظ ان المحافظ في قانون المحافظات في إقليم كوردستان له إعداد الموازنة بالاشتراك مع رؤساء الدوائر المحلية ، وكان المشرع الكوردستاني موقفا اكثر من المشرع العراقي الذي حصر صلاحية وضع الموازنة بالمحافظ وحده ، لان اشراك رؤساء الوحدات المحلية تمكن هؤلاء من بيان احتياجاتهم المالية لممارسة مهامهم على اكمل وجه لكونهم ادرى من المحافظ باحتياجات مراقبتهم .

أما بالنسبة لفرض الرسوم والضرائب فقد نصت المادة (٢٨) من الدستور بأنها لا يجوز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، وعليه نص قانون المحافظات العراقي في (البند أولا من المادة ٢٢) منه على (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) وهو أمر لا لبس فيها، إلا أن مجالس المحافظات توجهت بالسؤال إلى المحكمة الاتحادية طالبةً بيان رأيها بخصوص إمكانية سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وقد بينت المحكمة الاتحادية رأيها في الموضوع

بقرارها المرقم (١٦) لسنة ٢٠٠٨، بقولها (لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور.

ويتوجب على المحافظ ومجلس المحافظة عند وضع الموازنة، الالتزام بالمعايير الدستورية الخاصة بالكثافة السكانية والاحتياجات الفعلية للمحافظة، فيجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار توزيعها توزيعاً عادلاً وفقاً لتلك المعايير على مختلف الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة، ومشروع الموازنة بعد إقراره في مجلس المحافظة لا يأخذ الشكل النهائي، فقرار المجلس بهذا الصدد يعد من القرارات الإعدادية، وعليه رفعها إلى وزارة المالية لدرجها مع الموازنة العامة الاتحادية، وفي مجال التنمية الاقتصادية رسم السياسة العامة للمحافظة هي من الصلاحيات التي خولتها الحكومة المركزية للسلطة المحلية اللامركزية، حيث للأخيرة وضع سياستها التنموية وتحديد احتياجاتها عبر خطة تنمية في المحافظة، ولأجل ذلك تقوم وزارة المالية وبالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بمخاطبة الحكومة المحلية في المحافظة والمتمثلة بالسلطة التنفيذية (المحافظ) ومديرية التخطيط والمتابعة لتحديد احتياجات المحافظة من التخصيصات المالية بناءً على المشاريع المقترحة من المحافظة. (التميمي، 205، 2013 - 208)

رابعا / الاختصاص الرقابي.

حصر (البند رابعا من المادة ٣١) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل الاختصاص الرقابي بالمحافظ وحده دون مجلس المحافظة، وبذلك له الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد، وله حق الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن اداء عملها بالإشراف والتفتيش على الأجهزة الادارية التابعة للوزارات او الغير المرتبطة بوزارة .

ووفقا للمادة (٣٢) من قانون المحافظات العراقي، على الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة ان تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها داخل نطاق المحافظة لأجل اطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها، كذلك ألزمت المادة المذكورة رؤساء الدوائر والمرافق داخل المحافظة اعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائريهم ورفع التقارير الى المحافظ بخصوص الامور التي يحيلها اليهم، واحاطة المحافظ علما باعمالهم التي لها مساس بالامن او الامور المهمة او القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة او سلوك موظفيهم، وكذلك اعلام المحافظ بمباشرتهم الوظيفية وانفكاكهم منها او تركهم لها و إنجاز المهام الموكلة إليهم من قبل المحافظ .

في حالة امتناع الدوائر التابعة للوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو دوائرها عن اعلام المحافظ يجوز للاخير اللجوء إلى الهيئة العليا للتنسيق التي يترأسها رئيس الوزراء، وهي المختص بالنظر في شؤون المحافظات واداراتها المحلية والتنسيق فيما بينهم، وإيجاد الحلول للمشاكل والعقبات وكافة الأمور المتعلقة بشؤون الإدارات الموجودة داخل المحافظة (المادة ٤٥ من قانون المحافظات غير منتظمة

في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل)، وفي حال امتناع الجهات الإدارية عن إبلاغ المحافظ بالتقارير والمراسلات تترتب المسؤولية القانونية بحقهم ،وللمحافظ اتخاذ الإجراءات القانونية والتدابير الإدارية ضد مديري وموظفي هذه الخدمات.

ونص قانون المحافظات في إقليم كردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ في(البند خامسا / المادة ١٩) منه، للمحافظ الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمركه) و الجامعات و الكليات ومعاهد التعليم العالي و البحث العلمي . كما نصت المادة الثانية والعشرون من القانون المذكور على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة استطلاع رأي المحافظ في الأمور التي تم القيام بها في المحافظة واعلام المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها في نطاق المحافظة ، وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة اعلام المحافظ بمخاطبتهم الرسمية مع دوائرهم الفرعية، ورفع تقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي تحال إليهم ، وعليهم أحاطة المحافظ علما باعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة أو القضايا التي تتعلق باكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم ، كذلك لابد من إعلام المحافظ بمباشرة رؤساء الدوائر الفرعية المحلية لمهامهم أو الانفكاك عنها توفد نص (البند رابعا) من المادة المذكورة ، بأنه على المحافظ إعلام الوزارات المعنية بتفاصيل المشاريع التي تنجزها مستوى المحافظة والتي لها علاقة باختصاصات تلك الوزارات .

ونجد ان الاختصاص الرقابي للمحافظ في قانون المحافظات العراقي وقانون المحافظات لإقليم كردستان لم يختلفا الا في نقطة واحدة وهي ان المحافظ في إقليم كردستان عليه اعلام الوزارات المختصة بالمشاريع التي تدخل ضمن اختصاصهم والتي لانجد لها مثيل في قانون المحافظات العراقي .

خامسا / الاختصاص الضبطي .

يعد اختصاص الضبط الإداري من اهم الاختصاصات ،الذي يمارسه المحافظ في نطاق المحافظة ضمن حدود الدولة ، لما ينطوي عليه من سلطة حقيقية تتضمن إجراءات و قائية و قسرية من اجل حماية النظام العام ، وتتحصر أغراض الضبط الإداري في حماية النظام العام من أجل القضاء على حالة الفوضى والاضطرابات التي قد تواجهها المحافظة و إعادة النظام العام إلى حالته السابقة ، ويتضمن النظام العام أربعة عناصر أساسية هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة (القيسي ، 2012، ص١٢٨).

وللمحافظ ان يامر الشرطة باجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقا للقانون ، وتقديم اوراق التحقيق الى القاضي المختص على ان يتم اعلام المحافظ بنتيجة التحقيق .وله سلطة استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقا للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية .

ولتحقيق الاغراض السالفة الذكر يمارس المحافظ عدة اختصاصات منها ، منع ارتكاب الجرائم واتخاذ الإجراءات القانونية للبحث عن مرتكبيها وله ان يأمر الشرطة بإجراء تحقيق في الجرائم التي تقع

ضمن الحدود الإدارية للمحافظة و وفقا للقانون ، وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق (البند تاسعا / ١- المادة ٣١ من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل) .

كما يمتلك المحافظ صلاحية استحداث وإلغاء مراكز الشرطة في المحافظة ، ووفقا للالية التي حددها كل من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ما يتعلق باشرط مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وفقا للشروط القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية (البند تاسعا / ٢- المادة ٣١ من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل) . وبمقتضى(البند عاشر من المادة ٣١) من القانون المذكور، للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العام في المحافظة ماعدا القوات المسلحة .

و عند حدوث حالة تنفيذية للمحافظ ، اذا رأى ان الاجهزة الامنية في المحافظة غير قادرة على انجاز واجباتها في حفظ الامن والنظام ، ان يعرض الامر فورا على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات.

أما بالنسبة لاختصاص الضبطي للمحافظ في قانون المحافظات لإقليم كردستان رقم ٣ لسنة 2009 فنجد أن (البند ثامنا وتاسعا من المادة العاشرة) من القانون المذكور، نص على مسؤولية المحافظ في استتباب الأمن والنظام في المحافظة ، وله أن يأمر الشرطة والأجهزة الأمنية بالتحقيق وفقا للقانون في الجرائم التي تقع ضمن حدود المحافظة بصفته رئيسا للجنة الأمنية في المحافظة ، وله طلب او إلغاء مراكز الشرطة بعد مصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وله وفقا (للبند عاشر من المادة المذكورة سابقا) ، الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وارواحهم وممتلكاتهم ، وفي حالة عدم قدرة الأجهزة الأمنية على تحقيق ذلك يعرض الأمر على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات .

وعند التمعن في الاختصاص الضبطي للمحافظ في قانون المحافظات العراقي وقانون المحافظات لإقليم كردستان لا نجد أية اختلاف بينهما . فسلطة المحافظ في توجيه الشرطة والأجهزة الأمنية في التحقيق في الجرائم الواقعة ضمن حدود المحافظة ، في كلا القانونين ، تشمل جميع أنواع الجرائم سواء كانت الجريمة جنائية أم جنحة أم مخالفة باستثناء الجرائم التي تطلب قانون أصول المحاكمات الجزائية تحريك الدعوى بشأنها بناء على شكوى من المجني عليه أو من يقوم مقامه قانونا(المادة ٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل) ، كما انه ليس للمحافظ وفقا لقانون المحافظات العراقي والكوردستاني الحق في إصدار أوامر القبض أو التوقيف .

المطلب الثاني

أختصاصات القائمقام

يمارس القائمقام عدة اختصاصات بأعتبره المسؤول التنفيذي الأعلى للقضاء وفقاً للقانون وهي كالآتي:-

أولاً/ الاختصاصات التنفيذية والادارية .

بمقتضى (البندان أولاً من المادة ٤١) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل ،يمارس القائمقام اختصاصات تنفيذية وإدارية ، فعليه تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء ، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة . ووفقاً للمادة (٤٣) من القانون المذكور أعلاه ، يقوم رؤساء الدوائر الرسمية في المحافظة بالارسال الى القائمقام نسخة من الاوامر والمقررات التي يرسلونها الى فروع دوائرهم في القضاء لغرض الاطلاع عليها ومتابعة تنفيذها فيما يخص القضاء . أما بالنسبة لقانون المحافظات في اقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، فننص (البندان ثانياً و ثامناً من المادة ٢٤) منه ، على القائمقام تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس المحلي للقضاء وفق القوانين النافذة .و يقوم رؤساء الدوائر في القضاء بأعلام القائمقام بمخاطباتهم مع دوائرهم الرسمية. وهكذا نلاحظ ان المشرع الكوردستاني لم يلزم رؤساء الدوائر الرسمية في المحافظة بإرسال نسخة من الأوامر التي يرسلونها الى فروع دوائرهم في القضاء ، الى القائمقام لغرض الاطلاع عليها ومتابعة تنفيذها ، بذلك لم يساير المشرع العراقي في هذا الأمر ، وبذلك لم يكن موففاً في مسلكه هذا الذي لا يتناسب مع مقتضيات اللامركزية الادارية .

ثانياً/ الاختصاص المالي

يتمتع القائمقام باختصاص مالي متمثل بحماية ممتلكات الدولة وجباية والضرائب وكل ما يتعلق بأجور الخدمات الدولة ، أي الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة املاكها وتحصيل ايراداتها وفقاً للقانون (القيسي ، 2011: 110).

بمقتضى (البند رابعاً من المادة ٤١) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، و (البند أولاً من المادة ٢٤) من قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ، للقائمقام اعداد مشروع الموازنة العامة المحلية للقضاء واحالتها الى مجلس القضاء .

ثالثاً/ الاختصاص الرقابي

بمقتضى المادة (البند ثانياً من المادة ٤١) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل يمارس القائمقام الأشراف المباشر على الدوائر الرسمية في القضاء و موظفيها و تفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء .

أما بالنسبة للقانون المحافظات لاقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، نصت المادة (24 / ثالثاً) منه يمارس القانمقام الأشراف المباشر على الدوائر الرسمية في القضاء و موظفيها و تفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية و حرس الاقليم (البيشمتركة) و الجامعات و الكليات و معاهد التعليم العالي و البحث العلمي. و يلاحظ عدم وجود اختلاف بين القانونين في مجال الاختصاص الرقابي، باستثناء ما يتعلق بحرس الإقليم (البيشمتركة) الذي اخرجه المشرع الكوردستاني من نطاق اختصاص الرقابي للقانمقام .

ربعاً/ الاختصاص الضبطي.

ويقصد بالاختصاص الضبطي للقانمقام اتخاذ الوسائل القانونية والمادية لغرض حماية النظام العام داخل حدود وحدته الإدارية أي القضاء ، وهذا مانص عليه قانون المحافظات العراقي وقانون المحافظات في إقليم كوردستان ، بمقتضى (البنود ثانيا ٢/ و ثالثاً و خامساً من المادة ٤١) من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، بمقتضى (البنود رابعا وخامسا وسادسا وسابعا من المادة الرابعة والعشرون) من قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، يمارس القانمقام جملة من الاختصاصات الضبطية والأمنية ، كالحفاظ على الامن والنظام وحماية حقوق المواطنين و ارواحهم وممتلكاتهم ، و عليه أيضا الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة املاكها وتحصيل ايراداتها وفقا للقانون ، كما له ان يامر بتشكيل المخافر والمفارز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الامن عند الحاجة ، وله ان يأمر الشرطة في التحقيق في الجرائم الواقعة داخل القضاء وإحالتها لقاضي التحقيق مع اطلاعه بنتيجة التحقيق .

المطلب الثالث

اختصاصات مدير الناحية

يمارس مدير الناحية جملة من الاختصاصات ، وهي كما يأتي :

اولاً/الاختصاصات التنفيذية والإدارية .

بموجب (البنودان ثانياً و ثامناً من المادة ٢٥) من قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، على مدير الناحية تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس المحلي للناحية وفق القوانين النافذة . ويقوم رؤساء الدوائر في الناحية بأعلام مدير الناحية بمخاطباتهم مع دوائهم الرسمية. أما بالنسبة لقانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل فلم يمنح هذه الصلاحيات لمدير الناحية ، وهذا الأمر فيه اجحاف بحق مدير الناحية لكونه المسؤول التنفيذي الأعلى في حدود ناحيته وفقا للمادة (٢٣) من القانون المذكور ، لذا على المشرع العراقي إزالة هذا التعارض في قانون المحافظات العراقي .

ثانياً/ الاختصاص المالي .

ويتمثل الاختصاص المالي لمدير الناحية وفقاً (للبندي ثانياً /٢ من المادة ٤٣) من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالحفاظ على حقوق الدولة واملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون ، ولكن نجد انه لمدير الناحية بمقتضى (البنديان اولاً وسادساً من المادة الخامسة والعشرون) من قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ، اختصاصات مالية أوسع من اختصاص مدير الناحية في قانون المحافظات العراقي السابق ذكره . فله الحفاظ على الأملاك و الاموال العامة و صيانتها و تحصيل إيراداتها وفقاً للقانون، وله أيضاً أعداد مشروع موازنة الناحية ورفعها الى المجلس المحلي للوحدة الادارية في الناحية . ويبدو ان موقف المشرع الكوردستاني كان موففاً في هذا المجال ، لكونه ينسجم مع خصائص اللامركزية الإدارية التي تبنتها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ و قانون المحافظات في إقليم كوردستان والتي تتطلب تمتع الوحدات الإدارية المحلية بالاستقلال الإداري والمالي

ثالثاً/ الاختصاص الرقابي.

بمقتضى (البند اولاً /١ من المادة ٤٣) من قانون المحافظات العراقي رقم 21 لسنة 2008 المعدل، و (البند ثالثاً من المادة ٢٥) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ، يمارس مدير الناحية الاشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفقيشها ، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد ، وأستثنى المشرع الكوردستاني إضافة لما سبق ، حرس الإقليم (البيشمتركة) من اشراف مدير الناحية .

رابعاً/ الاختصاص الضبطي .

يتمثل الاختصاص الضبطي لمدير الناحية في الحفاظ على النظام العام باعتباره رئيساً من رؤساء الوحدات الإدارية المحلية ، كالمحافظ والقائم مقام ، ولكن نطاق اختصاصه الضبطي محدد بالحدود الإدارية لناحيته . فبموجب (البند اولاً /٢ ، وثانياً / ١ من المادة ٤٣) من قانون المحافظات العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، له ان يامر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق الى قاضي التحقيق مع إعلامه بنتيجة التحقيق ، والحفاظ على الامن والنظام داخل حدود الناحية ، ولكن عند التمتع في الاختصاص الضبطي لمدير الناحية في إقليم كوردستان نجده أوسع من اختصاص الضبطي لمثله في قانون المحافظات العراقي ، فوفقاً (للبنود رابعاً وخامساً وسابعاً من المادة الخامسة والعشرون) من قانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ، يقع على مدير الناحية مسؤولية استتباب الامن والنظام في وحدته الإدارية ، وله ان يأمر الشرطة والأجهزة الأمنية لتحقيق وفقاً للقانون في الجرائم التي تقع في حدود الناحية بصفته رئيساً للجنة الأمنية في الناحية ، كما عليه الحفاظ على الامن والنظام وحماية حقوق و ارواح المواطنين وأملاكهم الخاصة ، وله الأمر بتشكيل مفارز من قوى الامن الداخلي بصورة مؤقتة في الناحية للحفاظ على الامن فيها . ويبدو ان المشرع الكوردستاني كان موففاً عند

بيانه الاختصاص الضبطي لرؤساء الوحدات الإدارية المحلية في الإقليم ، لكونه اكثر انسجاما مع الاستقلالية الإدارية التي هي من دعائم اللامركزية الإدارية وإنجاحها .

الخاتمة

توصلنا في بحثنا هذا الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:-

١ - عدم ارتباط وجود الوحدات الإدارية المحلية بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة سواء بصورة المركزية الإدارية او اللامركزية الادارية ، فهي تتواجد لضرورات تحتها أداء النشاطات الإدارية من حيث توفير الخدمات العامة لجموع المواطنين وحماية النظام العام في الدولة .
٢- اختلفت الفقه حول تمتع الوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية ولكن الاتجاه الذي تبناه الغالبية منهم وتبناها النظم القانونية المقارنة هو تمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية وذلك لان روابط القانون العام تتطلب وجود أشخاص عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ، وعلى ضوءه اعتبرت الوحدات الإدارية المحلية أشخاص معنوية إدارية عامة .

٣- تبنى المشرع الدستوري العراقي الحالي التقسيم الرباعي لتحديد هيكلية الوحدات الادارية ، عندما قسمها الى محافظات وأقضية ونواحي وقرى وفقا (للفقرة أولا من المادة 122) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، بينما نجد أن المشرع العادي في قانون المحافظات العراقي رقم (21) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وسائره في ذلك المشرع الكوردستاني في قانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ ، قد أخذ بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية وذلك بتقسيمه الى محافظة وقضاء وناحية ، لذا كان على المشرع العادي الأخذ بالتقسيم الرباعي الذي أقرته المشرع الدستوري العراقي ، وذلك أحتراما لمبدأ تدرج القواعد القانونية وضمانا لمبدأ المشروعية ودعائم الدولة القانونية.

• التوصيات :-

- ١- نوصي المشرع العراقي. والكوردستاني إزالة التعارض الموجودين تقسيم الوحدات الإدارية في قانوني المحافظات العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وقانون المحافظات في إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ مع ما تبناه المشرع الدستوري العراقي وذلك بتبني التقسيم الرباعي المنصوص عليه في الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢- نوصي المشرع العراقي والكوردستاني ببيان وتوضيح الأسس القانونية والواقعية والشروط الضرورية لاستحداث ودمج وإلغاء الوحدات الإدارية في قانوني المحافظات العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وقانون المحافظات في إقليم كوردستان رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ المعمول بهما.
- 3- نوصي المشرع العراقي إزالة اللبس الموجود في (المادة ٤٣ / ثانيا / ٢) من قانون المحافظات العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل فيما يتعلق بالاختصاص المالي لمدير الناحية باعتباره رئيسا لوحدة إدارية محلية ، بما يتوافق مع المادة (٢٣) من نفس القانون .

قائمة المصادر

اولاً/ الكتب

- الجلي، د. حسن.(1984)، المؤسسات العامة في لبنان، بيروت .
- الجرف، د. طعيمه.(1974)، القانون الاداري دراسة مقارنة في نظم ونشاط الادارية العامة، القاهرة .
- المجذوب، د. طارق.(2000)، الادارة العامة، بيروت، دار الجامعة للنشر .
- جوانة، د. محمد زهير.(1944)، مبادئ القانون الاداري المصري، مصر
- الجبوري، د. ماهر صالح.(1996)، مبادئ القانون الاداري، جامعة الموصل
- منصور، د. شاب توما.(1980)، القانون الإداري، الكتاب الاول، جامعة بغداد
- الوتري، د. منير محمود.(1986)، في القانون العام (المركزية واللامركزية)، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد .

ثانياً/ الدساتير والقوانين:

1- الدساتير

- الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1970 الملغي .
- دستور المصري لسنة 2014 المعدل والنافذ .
- القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 الملغي .
- دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغي .
- دستور العراقي لسنة 2005 النافذ والمعدل .

2- القوانين

- قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 المعدل .
- قانون ادارة الألوية رقم (58) لسنة 1927 العراقي الملغي.
- قانون ادارة الألوية رقم (16) لسنة 1945 العراقي الملغي.
- قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 العراقي الملغي .
- قانون المحاكمات الجزائية العرقية رقم 23 لسنة 1971 المعدل.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- قانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 .

ثالثاً/الرسائل والاطاريح الجامعية

- التميمي، حيدر عبد اللطيف موسى (2013) (تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ مجلس محافظة النجف الأشرف - إنموذجاً ، ماجستير كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين،النجف.

رابعاً/ الأبحاث والمقالات العلمية

- سلمان ، ا.م.د. فوزي حسين و علي، فريد كريم (20١٧) اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها -دراسة مقارنة ، مجلة الرافدين للحقوق ، العدد ٥٥ ، المجلد ١٥ ، كلية القانون/جامعة كركوك
- القيسي ، د. علي سعد عمران (2016) الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية - دراسة تحليلية نقدية في القانون 19 لعام 2013 ، مجلة أهل البيت عليهم السلام العدد 20 ، جامعة كربلاء – كلية القانون.

Local administrative units and their divisions

(Analytical study)

Dr. Vian Hassan Abdullah

Department of Law, College of Law, Salahaddin University, Erbil, Kurdistan Region, Iraq.

Veinabd@gmail.com

Rawiz Ahmed Jamil

Department of Law, Faculties of Humanities and Social Sciences, University of Koya, Koya, Kurdistan Region, Iraq.

rawezhherane@gmail.com

Keywords: *local administrative units, Divisions of local administrative units, Heads of local administrative units.*

Abstract

The presence of local administrative units is necessitated by geographical necessities, population density, and the provision of public needs and services to citizens. On its basis, the state is divided into local or regional administrative units, each of which enjoys a public moral personality because it exercises its

functions in accordance with public law as the holder of authority and sovereignty.

The local administrative units exist in the state, regardless of whether the administrative system used in it is central or decentralized each administrative unit is headed by an administrative head who exercises his duties and competencies within the scope of his administrative unit and within the legal limits set for him. The head of the administrative unit is considered the chief executive and administrative head of his administrative unit.

به كه كارگىرپىه ناوخۆبىه كان و دابه شكردنه كانىان (لىكۆلىنه وهى شىكارىه)

پوخته

بوونى به كه كارگىرپىه ناوخۆبىه كان پىوىستى به پىنداوىستىه جوگرافىه كان و چرى دانىشتوان و دابىنكردى پىنداوىستى و خزمه تگوزارىه گشتىه كانه بۆ هاوالاتىان ، له سه ر ئه و بنه ماىه ش ده ولت دابه ش ده بىت به سه ر به كهى كارگىرپى ناوخۆبى يان ناوچه بى كه هه ر به ك كه ساپه تىبه كى ياساى گشتى و ه ر ده گرىت چونكه به پىبى ياساى گشتى وه ك هه لگرى ده سه لات و سه روه رى كارده كات ، به كه كارگىرپىه ناوخۆبىه كان له ولاتدا بوونىان هه به ، له چوارچىوهى ئه و سىستمه ئىدارىبى تىبىدا په پره وى ده كات جا مه ركه زى بىت يان لامه ركه زى ، هه ر به كه به كى كارگىرپى له لايه ن سه رۆكى به كه كارگىرپىه كه وه سه رۆكابه تى ده كرىت كه ئه رك و لىهاتوو بى خۆى له بوارى به كهى كارگىرپى و له چوارچىوهى سنوره ياساىه كانى بۆ دانراوه ، سه رۆكى به كهى كارگىرپى سه رۆكى جىبه جىكار و كارگىرپى بالآى به كهى كارگىرپىه .