

الاشكاليات التشريعية للوحدات المحلية في اقليم كوردستان و آليات النهوض بها دراسة تحليلية *

أ.م.د. سرهنك حميد البرزنجي

جامعة صلاح الدين - اربيل - كلية القانون و العلوم السياسية

هاوكار عمر احمد

ماجستير في القانون العام

الملخص

إن النهوض بواقع المجتمعات وترسيخ الحكم الديمقراطي يتطلب إصلاح هيكلية الحكم والإدارة، و هذا يتم عن طريق تبني أنماط اللامركزية في الإدارة والحكم و بلورة مفهوم المشاركة العامة من خلال توزيع الصلاحيات و الإختصاصات بين الوحدات الأساسية المكونة للدولة، فهناك دول تسعى الى تطوير وتحسين مستوى الخدمات المقدمة الى المواطنين، ومنها ما تسعى الى الإصلاح الإداري و الهيكلي لمؤسسات الحكم، كون اللامركزية تشكل ركيزة أساسية للحكم الديمقراطي الرشيد و يحقق هذا النظام تجانس التنظيم وأنماط الإدارة و توفير الاستقرار للإجراءات و المعاملات و تحسين أداء الإدارة و تقليص ظاهرة البيروقراطية و التخفيف عن كاهل الوزارات والمرافق العامة سواءً على مستوى المركز أو الدولة الإتحادية و خاصة بعد إتساع رقعة الدول و تنوع النشاطات و تعدد الحاجات والمتطلبات و المشاكل.

إن تجارب البلدان أثبتت فشل النظام المركزي على مستوى الإدارة و الحكم، غير أن الأخذ باللامركزية ليس على نفس المستوى و الدرجة، فمجرد الأخذ بهذا النظام غير كافٍ في ذاته، إذ لا بد من

معلومات البحث

تاريخ البحث:

الاستلام: ٢٠١٧/١/٣

القبول: ٢٠١٧/١/٣١

النشر: ٢٠١٧/٣/١٥

DOI:

10.25212/lfu.qzj.2.1.04

الكلمات المفتاحية:

Legislation, Local
Units, Administrative
Structure, Decision,
Ministry, Federal
State

* بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة بـ (الأطر التشريعية للامركزية في الادارة والحكم في العراق - دراسة تأصيلية تحليلية) مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة صلاح الدين - اربيل، والتي انجزت تحت اشراف (الاستاذ المساعد الدكتور سرهنك حميد البرزنجي) من قبل الباحث هاوكار عمر احمد والتي تمت مناقشتها بتاريخ 2015-4-24

توافر الأرضية المناسبة و الحقيقية و آليات تفعيل هذا النظام، إضافة الى وجود أطر تشريعية متكاملة للعمل بهذا النظام و إنجازه. ان اتخاذ اقليم كوردستان العراق خطوات مهمة في مجال تكريس اللامركزية الادارية في ادارة الشؤون العامة وذلك من خلال توزيع المهام والصلاحيات الادارية للوحدات المحلية الاقليمية والمرفقية والتي تبلورت من خلال اصدار بعض القرارات والقوانين والاجراءات وذلك بغية تسيير امورهم بانفسهم وتقديم خدمات افضل لجمهور المواطنين وبالتالي ترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية. الى ان واقع الحال اظهر القصور الواضح لهذه التشريعات والاجراءات المتخذة في استحداث هذه الادارات وادامتها والنهوض بها بصورة خلقت اشكالية كبيرة في مجال تجسيد مبدأ اللامركزية الادارية الحقيقية.

المبحث الاول

كيفية إستحداث الوحدات المحلية في العراق و إقليم كوردستان

كوردستان العراق هو الإقليم الوحيد ضمن العراق الإتحادي و الذي حدد علاقته القانونية مع دولة العراق في إطار نظام اتحادي من جانب واحد منذ سنة 1992، و تم اقرار هذه العلاقة في دستور العراق لسنة 2005 و قبله في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، لذلك خصصنا هذا المبحث للخوض في كيفية إستحداث الوحدات المحلية (إقليم، محافظة، قضاء، ناحية) في العراق و إقليم كوردستان.

إقليم

ومسألة كيفية إستحداث المحافظات و الأفضية و النواحي مسألة ذات أهمية بالغة و على وجه الخصوص مسألة كيفية إستحداث المحافظة كأكبر وحدة محلية إدارية في العراق، كون مجالس المحافظات تتمتع بصلاحيات واسعة لإدارة أمورها و لها إمكانية كبيرة لتقديم الخدمات لسكانها، لذلك في الآونة الأخيرة قدمت الكثير من الطلبات من قبل سكان بعض المناطق لإستحداث المحافظة أو تغيير مركز قضائهم لمحافظة، كقضاء سنجار و تلعفر و حلبجة و سيد صادق و سوران و كلار و رانية و غيرها، الى أن وصل الأمر في بعض الأحيان لتنظيم المظاهرات التي رافقها الإضطرابات و العنف نتج عنها إستشهاد بعض المواطنين في تلك المناطق، و على أساس ذلك صدر بعض الإجراءات و القرارات من قبل السلطات العراقية و إقليم كوردستان للإستجابة لمطالب المواطنين. و السؤال الذي يطرح نفسه هنا، هل هناك أرضية قانونية مناسبة لإستحداث محافظات جديدة سواء في العراق أم في الإقليم؟ و ما هي الجهة المختصة بهذا الشأن؟ و هل أن القوانين المعنية تطرقت الى هذا الموضوع؟ للإجابة عن هذه التساؤلات نفضل ان نخصص هذا المطلب لدراسة كيفية استحداث

المحافظات و الأفضية و النواحي في العراق و إقليم كوردستان في مطلبين مستقلين. و على النحو الآتي :

المطلب الأول: مدى امكانية إستحداث المحافظات و الأفضية و النواحي في العراق:

لوقوف على كيفية إستحداث المحافظات و الأفضية و النواحي ينبغي الاطلاع و دراسة النصوص المتعلقة بها في الدستور و القوانين ، فعلى صعيد دستور جمهورية العراق لسنة 2005، و بالعودة الى الفصل الثاني من الباب الخامس تحت عنوان (المحافظات التي لم تنظم في إقليم) و الذي يتكون من مادتين، نجد أنه لم يتطرق الى هذه المسألة لا من قريب و لا من بعيد. أما على صعيد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، فإنه أشار فقط الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و القرى و التغييرات الإدارية في العراق عليها دون أن يشير الى كيفية إستحداث محافظة كأكبر وحدة محلية إدارية، و ذلك في المادة (7-احد عشر) من الفرع الأول من الفصل الثاني بعنوان (إختصاصات مجلس المحافظة)، و نستنتج منها أن الدستور العراقي لم يتطرق الى كيفية إستحداث المحافظة بأي شكل من الأشكال و هذا قد يكون طبيعياً كون الدستور لا يدخل في تفاصيل و دقائق الأمور، غير أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، رغم تناوله للكثير من المسائل المتعلقة بالوحدات المحلية و معالجته للكثير منها و لكنه لم يتطرق هو ايضاً الى هذه المسألة المهمة و ذات المطالبة الجماهيرية من قبل بعض المناطق في العراق و في الإقليم، و يُعد هذا الأمر من وجهة نظرنا ثغرة كبيرة و نقصاً تشريعياً كان من الأولى معالجته في القانون المذكور، لأن هذا القانون يُعد القانون المنظم للمحافظات و الوحدات المحلية الإدارية في العراق و الذي ينبغي أن يتناول و يعالج أهم ما يتعلق بشؤون الوحدات المحلية و بالخصوص المحافظة، كأهم و أكبر وحدة محلية إدارية هذا منجهة، في حين أشار الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و حدد الإجراءات اللازمة لإستحداثها و التغييرات الأخرى المتعلقة بهما ، على الرغم من أنه إذا قارنا المحافظة بالأفضية و النواحي نجد أن المحافظة ذات أهمية أكبر منهما و تحتوى على عدد أكبر من السكان و يختص بصلاحيات أوسع منهما، من جهة أخرى و الملفت للنظر إن التشريعات العراقية السابقة تطرقت الى موضوع كيفية استحداث المحافظة، على سبيل المثال أشار قانون المحافظات العراقية رقم (159) لسنة 1969 الملغى الى هذا الموضوع، و الذي نص في المادة الخامسة منه على أن: "تستحدث المحافظة، و يعين و يغير مركزها و أسمائها و تثبت و تعدل حدودها و يقك ارتباط الأفضية و النواحي منها ، و تلحق بمحافظة أخرى بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على إقتراح وزير الداخلية و موافقة مجلس الوزراء و مصادقة مجلس قيادة الثورة (المنحل) ". و على صعيد الدساتير فقد أشار إليها القانون الأساسي العراقي لعام 1925 في المادة الثالثة و التي نصت على أنه: "تعيين المناطق الإدارية و أنواعها و أسمائها و كيفية تأسيسها، و إختصاص موظفيها و ألقابهم في العراق بقانون خاص"، و في ضوء هذه المادة صدر قانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927، إضافة الى

قوانين اخرى⁽¹⁾ كلها اشارت الى هذا الموضوع ، لذلك نقترح أن يعدل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 و تضاف اليه فقرة خاصة لتناول هذا الموضوع و تغطية كل التفاصيل المتعلقة بها.

الفرع الثاني: مدى امكانية استحداث المحافظات و الأفضية و النواحي في إقليم كوردستان:

خصص مشروع دستور اقليم كوردستان المادة (102) من الباب الخامس لإستحداث الوحدات الإدارية و الذي جاء تحت عنوان (الإدارات المحلية و المجالس البلدية)، و نلاحظ ان هذه المادة تطرقت الى موضوع إستحداث المحافظة و الأفضية و النواحي و القربو ما يتعلق به من أمور بصورة عامة، و ترك القواعد و التفاصيل التي يمكن على أساسها أن تغطي كل الأمور و الدقائق المتعلقة بالوحدات المحلية الإدارية الى قانون.

و بالنسبة للقانون المنظم للوحدات المحلية في الإقليم فهو قانون المحافظات و الأفضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، و من خلال التمعن في نصوصه يتبين لنا وجود قصور تشريعي كميته (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 الإتحادي)، حيث لم يتطرق الى كيفية إستحداث المحافظة داخل إقليم كوردستان، رغم تطرقه الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و تحديد إجراءات إستحداثها و تعديل حدودها و مركزها و أسمائهما في المادة (26)⁽²⁾ من هذا القانون، و أهم ما يتعلق بهما في الفقرة (13) من المادة السادسة (إختصاصات مجالس المحافظات) ، و التي نصت على أن: "المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية و النواحي و القرى بالدمج و الإستحداث و تغيير أسمائها و مراكزها و ما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على إقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس"، و يعد ذلك ثغرة قانونية كبيرة و نقصاً تشريعياً من الضروري تفيديه كون المحافظة أكبر وحدة محلية إدارية و ذات أهمية أكبر من القضاء و الناحية و ذات صلاحياتٍ أوسع منهما إضافة الى إحتوائها نسبة أكثر من السكان مقارنةً بالقضاء و الناحية، علاوة على المطالبات الجماهيرية الكبيرة في الإقليم من قبل سكان بعض المناطق لإستحداث المحافظة لهم، و تقديم خدمات أكثر و توزيع و منح صلاحيات أكثر لها، لذلك نقترح بأن يقوم برلمان كوردستان بتعديل هذا القانون على وجه السرعة و إضافة فقرة خاصة بإستحداث المحافظة في الإقليم و يتناول فيها الإجراءات اللازمة و كل ما يتعلق بها، كون المشروع ينبغي أن يتنبه للتطورات و المستجدات الجديدة التي تحدث على جميع الأصعدة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و غيرها.

(1) من القوانين العراقية السابقة التي اشارت الى كيفية إستحداث المحافظة في العراق هو قانون إدارة الألوية رقم 58 لسنة 1927 وذلك في المادة الثالثة منه.

(2) بالنسبة لإجراءات إستحداث القضاء و الناحية و تعديل حدودها و تغيير مركزها و أسمائهما ينظر المادة (26) من قانون المحافظات و الأفضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009.

و ما يلاحظ على المادة المشار إليها سلفاً عدم أخذها بنظر الإعتبار رأي أو رغبة سكان الوحدات الإدارية (القضاء ، الناحية و القرى) في إجراء التغييرات الإدارية عليها بالدمج أو تغيير أسمائها و مراكزها، بل أن المحافظ و ثلث أعضاء مجلس المحافظة لهم الحق في إقتراح هذه التغييرات الإدارية و يصادق على هذه التغييرات بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة، و هذا يعني ان الجهات المشار إليها تستطيع أن تجري التغييرات الإدارية على الوحدة الإدارية دون موافقة مجلس الوحدة المعنية بالتغيير، و إذا قارنا المادة المذكورة بالفقرة (11) من المادة (7) المتعلقة بهذا الشأن في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، يتضح أن هذه المادة أوجبت موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس الوحدة المعنية بالتغيير، و ذلك يعني دون موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس الوحدة المعنية بالتغيير لا يمكن أن تجري التغييرات الإدارية عليها من قبل مجلس المحافظة، و هذا المسلك الذي سلكه المشرع العراقي أدق من مسلك المشرع الكوردستاني لتطرقه لهذه المسألة و نقترح بأن يعدل قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009، بحيث يوائم مسلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 الاتحادي.

و الجدير بالإشارة الى أن تسمية (الحكومات المحلية) التي تطلق على الإدارات التي تدير شؤون المحافظات في العراق و إقليم كوردستان و بالخصوص من قبل وسائل الإعلام ، هي تسمية خاطئة حسب وجهة نظرنا ، كون الجهات التي تدير شؤون المحافظات هي في الأساس (إدارة محلية) و ليست (حكومات محلية)، و الحكومة المحلية لا يمكن وجودها في نظام اللامركزية الإدارية و إنما التسمية الواردة في نظام اللامركزية في الحكم أي الفيدرالية.

و الحكومة المحلية هي إحدى صور اللامركزية في الحكم و يأخذ طابعاً سياسياً و دستورياً، أما الإدارة المحلية فهي إحدى صور اللامركزية الإدارية و لا علاقة لها من حيث المبدأ بتركيبة الدولة أو بتكوينها السياسي⁽¹⁾.

المبحث الثاني

خطوات النهوض بالوحدات المحلية في إقليم كوردستان

اتخذ إقليم كوردستان العراق خطوات مهمة في مجال تكريس اللامركزية الإدارية في إدارة الشؤون العامة و ذلك من خلال توزيع المهام و الصلاحيات الإدارية للوحدات المحلية الإدارية في

(1) للمزيد من التفاصيل على هذا الموضوع يرجع: الدكتور فؤاد العطار ، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979 ، ص 153 و ما بعدها . و الدكتور صفوان المبيضين ، الإدارة المحلية مع التركيز على المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الاولى ، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع ، عمان - اردن ، 2014 ، ص 30 و ما بعدها. و الدكتور خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها ، الطبعة الثالثة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1988 ، ص 32 و ما بعدها. و الدكتور محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2013 ، ص 56 و ما بعدها.

الإقليم، لتسيير أمورهم بأنفسهم و تقديم خدمات أفضل لجمهور المواطنين و بالتالي ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في الإقليم، و تتجسد هذه الخطوات في إصدار بعض القرارات و القوانين و إتخاذ بعض الإجراءات بهذا الشأن و التي سنلقي الضوء عليها في هذا المبحث و على النحو الآتي:

الخطوة الأولى: اصدر المجلس الوطني لكوردستان العراق القرار رقم (11) في 22 / 9 / 1999 المتعلق بإستحداث محافظات {سوران ، عقرة (ناكرى) ، بيتوين (رانية) ، حلبجة} ، حيث كانت هذه الوحدات الإدارية المرفقية الإقليمية قبل صدور هذا القرار أربعة أفضية تابعة لمحافظات الاقليم، و بالتاكيد فإن إصدار هذا القرار و تكوين هذه المحافظات المشار إليها يؤدي الى توزيع الصلاحيات و المهام الإدارية التنظيمية، و بهذا الشكل يتيح فرصة كبيرة أمام سكان هذه المحافظات لإدارة أمورهم بأنفسهم و عدم رجوعهم الى محافظاتهم في إدارة شؤونهم و التعامل مع كل منهم كمحافظة مستقلة و التمتع بجميع الصلاحيات و الإمتيازات التي تملكها المحافظات الأخرى، غير أن ما نلاحظه هو عدم تطبيق هذا القرار من الناحية العملية، و الإكتفاء فيما يتعلق بإستحداث محافظة حلبجة و التي سنلقي الضوء عليها في المبحث القادم.

الخطوة الثانية: الخطوة الأخرى من قبل سلطات إقليم كوردستان لترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في الإقليم، هي إستحداث الإدارة المحلية—(كرميان) و التي تتضمن الأفضية الثلاثة (كلار و كفري و جمجمال)، و أيضاً الإدارة المحلية—(رابرين) و التي تشمل قضائي (رانية و بشدر)، و ذلك بالإستناد لبعض القرارات الإدارية⁽¹⁾ الصادرة من قبل رئاسة إقليم كوردستان و رئاسة حكومة الإقليم و وزارة الداخلية في حكومة الإقليم من سنة 2006 الى سنة 2008 ، و لا شك أن إستحداث مثل هاتين الإدارتين بشكل مؤسسي يؤدي الى توزيع الإختصاصات و الصلاحيات من المركز الى هاتين الوحدتين و يؤدي أيضاً الى تسيير أمور سكان هذه المناطق و إدارة وحدتهم بأنفسهم و بالتالي يؤدي الى ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في الإقليم.

الخطوة الثالثة: إصدار قانون المحافظات و الأفضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 من قبل برلمان كوردستان: تُعد هذه الخطوة خطوة هامة و تشكل بحد ذاتها تغييراً نوعياً و كبيراً لترسيخ اللامركزية الإدارية في الإقليم ، إن صدور هذا القانون يؤدي الى توزيع و منح المهام

(١) و من القرارات الصادرة من قبل رئاسة إقليم كوردستان و رئاسة حكومة إقليم كوردستان العراق و وزارة الداخلية للإقليم المتعلقة بإستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) و التي تشير إليها فيما يلي:

1- القرار رقم (604) الصادر بتاريخ 2008/3/10 من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان ، المتعلق بإستحداث إدارة كرميان و تعيين حدودها الجغرافية بالأفضية (جمجمال ، كلار ، كفري و جميع النواحي التابعة لقضاء دربندخان).

2- المرسوم الإقليمي رقم (57) الصادر بتاريخ 2012/3/1 من قبل رئاسة إقليم كوردستان و قرار رقم (739) الصادر بتاريخ 2012/3/13 من قبل رئاسة إقليم كوردستان و قرار رقم 10398 الصادر من قبل وزارة الداخلية في الإقليم بتاريخ 2012/4/25 ، و أخيراً كتاب رقم (1650) الصادر في 2011/2/8 من قبل رئاسة إقليم كوردستان ، هذه القرارات متعلقة بإستحداث إدارة (رابرين) و تعامل معها مثل إدارة (كرميان) من جميع النواحي ، و منح رئيس إدارة (رابرين) لجميع الصلاحيات مثل رئيس إدارة (كرميان).

و الصلاحيات للوحدات المحلية و أيضاً تكون هذه الوحدات أكثر إستقلالية من الناحية الإدارية و المالية و إدارة أمور الوحدات المحلية الإدارية من قبل سكانها عن طريق ممثليهم و غيرها من الإيجابيات الأخرى التي أشرنا إليها في المبحث الأول من هذا الفصل ، و لكن القانون لا يخلو من الثغرات و النواقص و التي سنحاول إلقاء الضوء عليها في المبحث القادم.

الخطوة الرابعة: اصدار مجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق القرار رقم (6468) بتاريخ 2013/7/4 الخاص بمنح بعض الصلاحيات الإدارية و المالية لمحافظة الإقليم و الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) ، غير أن ما يلاحظ على ذلك هو عدم تفرقة هذا القرار بين المحافظات و الإدارات المحلية في مجال توزيع الصلاحيات و المهام و جاء بصيغة عامة لكل من المحافظات و الإدارات المحلية المستقلة، و مع هذا تضمن القرار بعض الصلاحيات المهمة و التي تصفي نوعاً من الإستقلالية للمحافظات و الإدارات المحلية و عدم رجوعهم الى المركز (رئاسة مجلس وزراء الإقليم) في جميع القرارات و الإجراءات و هذه هي غاية اللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

الخطوة الخامسة: اصدار رئاسة إقليم كردستان المرسوم الإقليمي رقم (19) في 2014/3/16 وكذلك اصدر رئاسة مجلس وزراء الإقليم القرار رقم (1694) في 2014/3/13⁽²⁾، كما و اصدرت وزارة الداخلية في الإقليم القرار رقم (6520) في 2014/3/31، الخاص بتحديد حدود محافظة حلبجة (و التي تشمل قضاء حلبجة و ناحية سيروان ، خورمال و بيارة) ، المستحدثة وفقاً لقرار المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم (11) في 1999 /9/22 ، المتعلق بإستحداث محافظات (سوران ، ناكري، رانية، حلبجة)، و السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو هل أن إصدار مثل هذه القرارات أو إستحداث المحافظات تدخل في نطاق إختصاصات حكومة الإقليم؟ أو تدخل ضمن إطار الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية؟ و هل يحتاج الى موافقة الحكومة الاتحادية؟ و عليه سنحاول الاجابة عن هذه التساؤلات في المبحث القادم.

المبحث الثالث

التحديات و الإشكاليات التي تواجه خطوات إقليم كردستان لترسيخ مبدأ اللامركزية و آليات معالجتها

على الرغم من أهمية الخطوات و الإجراءات التي سبق ذكرها في المطلب السابق ، في تعزيز اللامركزية الإدارية و النهج الديمقراطي في إدارة الشؤون العامة و ذلك من خلال منح نوع

(1) هناك جملة من الصلاحيات المالية و الادارية الموضحة من ذلك القرار .

(2) صدر هذا القرار في 2014/3/13 ، من قبل حكومة إقليم كردستان و الذي جاء فيه: "بناءً على حكم المادتين 115 و 141 من الدستور العراقي لسنة 2005 و في ضوء القرار التشريعي لبرلمان كردستان رقم 11 في 1999/9/22 ، و بالإشارة الى قرار إجتماع مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 39 بتاريخ 2013/6/4 ، قرر تحديد حدود محافظة حلبجة المستحدثة بموجب الفقرة الرابعة في المادة (1) من القرار التشريعي لبرلمان كردستان رقم 11 في 1999/9/22 ، كمرحلة أولى بنفس حدود قضاء حلبجة الحالية ، و إعتبر محافظة حلبجة كمحافظة رابعة في إقليم كردستان و إعتبر مدينة حلبجة مركز للمحافظة .

من الإستقلالية النسبية للإدارات المستحدثة جديداً كما سبقت الإشارة إليها ، غير أن هذه الخطوات الحديثة قد واجهت الكثير من المعوقات و الإشكاليات القانونية و الإدارية و السياسية و المالية التي تؤثر بالنتيجة على قيمة هذه الخطوات و الإجراءات. لذا فمن الضروري إيجاد معالجات جذرية لهذه الإشكاليات و المعوقات و خاصة في إطارها القانوني. و عليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب: سنتناول في المطلب الأول التحديات و الإشكاليات المتعلقة بقانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 ، و آليات معالجتها ، و نخصص المطلب الثاني للتحديات و الإشكاليات في إستحداث الإدارتين المحليتين كرميان و رابرين ، و نسلط الضوء في المطلب الثالث على الإشكاليات و المعوقات أمام إستحداث محافظة حلبجة . و على النحو الآتي:

المطلب الأول: التحديات و الإشكاليات المتعلقة بقانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 و آليات معالجتها:

هناك بعض التحديات و الإشكاليات القانونية المتعلقة بقانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، والتي من وجهة نظرنا تعرقل الخطوات و الإجراءات التي أخذها إقليم كوردستان لترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية و المضي قدماً في مجال التنمية البشرية، و هذه التحديات تتمثل في بعض الثغرات و النواقص في بعض المواد التشريعية المتعلقة بهذا الشأن ، و التي كان من الممكن أن تشرع و تصاغ بشكل أفضل لمعالجة بعض الحالات التي تعاني بسببها السكان المحليون لبعض الوحدات الإدارية في إقليم كوردستان و بالتالي إعاقة ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية فيها.

و تتجسد هذه الإشكاليات في الفقرتين (أولاً و ثالثاً-1) من المادة السادسة المتعلقة بإختصاصات مجلس المحافظة، في قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009، حيث نصت الفقرة (أولاً) من المادة السادسة على أن: "إنتخاب رئيس المجلس و نائبه من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، في أول جلسة يعقدها المجلس التي يدعوا لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات ، و في حالة عدم دعوته للإنعقاد يجتمع المجلس تلقائياً في الساعة الثانية عشر ظهراً في اليوم السادس عشر من تأريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات و تنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً".

و جاء في الفقرة (ثالثاً-1) من المادة السالفة الذكر ان: "إنتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ إنعقاد أول جلسة له".

بالعودة الى مواد قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم رقم (3) لسنة 2009 ، نجد أنه لم يعط للكتلة الاكبر (الفائزة) حق تقديم المرشح لمنصب المحافظ فقط، و إنما أجاز لأية كتلة بمقدورها أن تحصل على أغلبية الأصوات في مجلس المحافظة، أن تقدم المرشح لمنصب المحافظ هذا من

جهة، و إشرط أن ينتخب رئيس مجلس المحافظة و نائبه في أول جلسة يعقدها المجلس قبل إنتخاب المحافظ ، من جهة أخرى .

نعقد بأن هذا التنظيم لعملية إنتخاب المحافظ و رئيس مجلس المحافظة لم يعالج بعض الحالات التي يحتمل وقوعها، و بالتالي يؤدي الى خلق المشاكل و لا تحقق الغاية المرجوة لإصداره، و هي ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في توزيع الصلاحيات و تحسين إيصال الخدمات العامة الى المواطنين و المحافظة على حقوق و مصالح المجتمع و تطوير إدارة الوحدات الإدارية في الإقليم، كما أشارت إلى هذه الغاية المادة الثانية من قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009.

تعزيزاً لإعتقادنا، و في ضوء هذا التنظيم فقد تجسدت على ارض الواقع مشكلة كبيرة في محافظة السليمانية بين الكتل الموجودة في مجلس محافظة السليمانية و تتمثل في عدم قدرتهم على إنتخاب المحافظ و رئيس مجلس المحافظة، و بعد إجراء الإنتخابات لمجالس المحافظات في 2014/4/30 في الإقليم لم يتمكن مجلس محافظة السليمانية من إنتخاب رئيس مجلس المحافظة و المحافظ في المدة القانونية المحددة حسب المواد المشار إليها، و انما تأخرت هذه العملية بحدود سبعة اشهر و تجاوزت المدة القانونية المحددة لها، و يعتبر ذلك خرقاً للفقرتين المذكورتين و نرى أن هذه المشكلة تفاقت بسبب هذا التنظيم غير المتكامل المشار اليه، و توليفة الكتل السياسية في مجلس محافظة السليمانية و نسبة مقاعدهم التيحصلوا عليها، و التي كانت كما يأتي: كتلة التغيير (12) مقاعد، و كتلة الاتحاد الوطني الكوردستاني (11) مقاعد، بالإضافة الى الكتل الأخرى الموجودة في المجلس و التي حصلت بمجموعها على (9) مقاعد ، و هم كتلة الخدمة و التي حصلت على (4) مقاعد و كتلة الحزب الديمقراطي الكوردستاني و التي حصلت على (3) مقاعد و كتلة التحالف الوطني و التي حصلت على مقعد واحد و كتلة المسيحيين التي حصلت على مقعد واحد ايضاً.

و الخلل حسب إعتقادنا هنا يتجسد في أن قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 ، لم يشترط حق تقديم المرشح لمنصب المحافظ و منصب رئيس مجلس المحافظة فقط من قبل الكتلة الاكبر و إذا لم تحصل الكتلة الاكبر على أغلبية اصوات المجلس يرجع هذا الحق للكتلة الأصغر منها، و إنما أعطى هذا الحق لجميع الكتل الموجودة في المجلس بالمساواة هذا من جهة، و اشترط أن ينتخب رئيس المجلس و نائبه قبل إنتخاب المحافظ من جهة أخرى، و في مجلس محافظة السليمانية لم تقدم الكتلتان الكبيرتان (التغيير و الإتحاد الوطني الكوردستاني) المرشح لإشغال منصب رئيس مجلس محافظة لأنه يحق لهما أن تقدمان المرشح لمنصب المحافظ و إشغاله حسب الفقرات السابقة، لذلك تركت كلتا الكتلتين منصب رئيس مجلس المحافظة للكتلة الأخرى، و في مثل هذه الحالة التي لم يقدم أي مرشح لإشغال منصب رئيس مجلس المحافظة من قبل أي كتلة في المجلس، و وجود نص في قانون المحافظات و الاقضية و النواحي للإقليم على انتخاب رئيس المجلس في أول جلسة له قبل إنتخاب المحافظ، أدت الى الخلل و العطل

في عمل المجلس و عدم إمكانية إنتخاب رئيس المجلس و نائبيه و المحافظ و أي منصب آخر في المحافظة، لذلك مجلس محافظة السليمانية بعد مرور أكثر من سبعة أشهر على إنتخابات مجالس المحافظات، لم يتمكن من إنتخاب رئيس المجلس و نائبيه و المحافظ و المناصب الأخرى في المحافظة، و ذلك يعتبر خرقاً كبيراً لقانون محافظات الاقليم، و أدى الى العطل و العجز في عمل المجلس و عدم إيصال الخدمات الى المواطنين في السليمانية بشكل أفضل و عدم إمكانية القيام بأداء أعمالها، و في هذه الحالة فإن بقاء مثل هذا المجلس و بهذه الحالة يضر بالمصلحة العامة و تحوله الى مجرد عبء على ميزانية الإقليم، لأن أعضاء هذا المجلس يتقاضون راتب و مخصصات منصوص عليها حسب المادة (30) من هذا القانون هذا من جهة، و عدم إمكانية تقديم الخدمات اليومية بشكل أفضل للسكان يضر بالمصلحة العامة من جهة أخرى، و لهذه الأسباب و بموجب المادة (31)⁽¹⁾ من قانون المحافظات و الاقضية و النواحي للإقليم رقم (3) لسنة 2009، كان بإمكان برلمان كوردستان حل هذا المجلس، أو بصيغة أخرى بموجب المادة المذكورة في مثل هذه الحالات يجوز لبرلمان كوردستان أن يحل مجالس المحافظات إذا تحقق أحد من هذه الأسباب الموجودة في محافظة السليمانية، و بإعتقادنا و بناءً على ما تقدم فقد تحقق على أرض الواقع في محافظة السليمانية جميع الأسباب الواردة في المادة (31) التي أشرنا إليها سلفاً و التي تؤدي الى حل مجالس المحافظات و ليس حالة واحدة فقط، و هنا يأتي دور برلمان كوردستان لمعالجة هذه الحالة.

و على الرغم من ان هذه الحالة قد تم تجاوزها و التغلب عليها نتيجة اتفاق الكتل على اختيار رئيس المجلس و المحافظ ، و لكي لا تتكرر مثل هذه الحالة في المستقبل ، فإننا نقترح على برلمان كوردستان إعادة النظر في الفقرات المذكورة و تعديلها بشكل يعالج مثل هذه الحالات و نقدم لهاهذين المقترحين و نعتقد أن هذه المشكلة ستعالج إذا أخذ البرلمان بأحد منهما، و هما:

أولاً: يتعلق بمنح حق تقديم المرشح لإشغال المناصب في المحافظات : نقترح أن يشترط من البداية بأن تقدم الكتلة الأكبر (الفائزة) أي (الكتلة التي تحصل على أغلبية بسيطة لأصوات المجلس) في مجلس المحافظة بتقديم مرشحه لأي منصب تريد إشغاله، و إذا لم تتمكن من جمع الأغلبية المطلوبة في المجلس، يعطى هذا الحق للكتلة الأصغر منها ، و لا تترتب على هذا الحل أية مشكلة لأن برلمان كوردستان و مجلس النواب العراقي و أكثرية برلمانات الدول الأخرى في تشكيل الحكومة تأخذ بهذه الطريقة و لم تواجه أية مشكلة.

ثانياً: يتعلق بكيفية إنتخاب المحافظ : تجنباً لتكرار تلك المشكلة المستعصية في محافظة السليمانية على منصب المحافظ نقترح أن يأخذ برلمان كوردستان بأحد هذين الحلين لإنتخاب المحافظ :

(1) بالنسبة لحل مجالس المحافظات و مجالس الأقسضية و النواحي في الاقليم و تحديد اسبابه ، فقد نصت عليها المادة (31) من قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009.

- 1- إنتخاب المحافظ مباشرة (الاقتراع المباشر) من قبل السكان المحليين مع إنتخاب أعضاء مجلس المحافظة، و ليس من قبل المجلس ، و أي مرشح حصل على أكثرية الأصوات من قبل سكان المحافظة فهو يتولى منصب المحافظ ، و نعتقد بأن هذا الأسلوب أقرب من الديمقراطية من أسلوب إنتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة ، لأن السكان مباشرةً يقومون بإنتخاب المحافظ و ليس بواسطة ممثلهم ، و هذا يتلاءم بصورة أفضل مع الروح العملية الديمقراطية.
- 2- عدم ربط إنتخاب المحافظ بإنتخاب رئيس مجلس المحافظة و نائبه، أو بصيغة أخرى عدم اشتراط إنتخاب رئيس المجلس و نائبه قبل إنتخاب المحافظ، كما هو الحال في قانون المحافظات و الاقضية و النواحي للإقليم رقم 3 لسنة 2009 ، و الذي سبق أن وضحناه، بل الأخذ بجواز إنتخاب المحافظ قبل رئيس المجلس، و في هذه الحالة نخرج بمعالجات عملية لمشكلة إنتخاب المحافظ لأن أية كتلة تريد أن تشغل منصب المحافظ يحق لها أن تقدم مرشحها و إذا حصل أي مرشح على أغلبية الأصوات في المجلس فهو يشغل منصب المحافظ.

المطلب الثاني: التحديات و الإشكاليات في إستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) و آليات معالجتها:

إن إستحداث الإدارتين المذكورتين يعد نقلة مهمة في إطار ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في الإقليم، و يعود بفوائد كبيرة و كثيرة بالنسبة لسكان هذه المناطق ، و يتمثل ذلك في منح و توزيع المهام و الصلاحيات في مراكز المحافظات أو العاصمة الى الإدارتين المحليتين ، و أيضاً يؤدي الى تقليل الروتين و البيروقراطية و العبء عن كاهل المرافق العامة في المركز و التنمية المحلية و مشاركة عدد كبير من سكان هذه المناطق في إدارة أمورهم بأنفسهم و غيرها من الفوائد الأخرى. و لكن إستحداث الإدارتين المذكورتين لا يخلو من الخلل و الإشكالية ، سواء من الناحية القانونية أم الإدارية أم المالية، و كان من الممكن أن يكون إستحداث هاتين الإدارتين بشكل أفضل و متكامل من الناحية التشريعية ، فغياب الإطار القانوني المتكامل و خروجه عن إطار التقسيمات الإدارية المنصوص عليها في الدستور و القوانين يتطلب الرجوع إليها و تحسينها و معالجتها، و التي سنسلط الضوء عليها في هذا الفرع، و سنقترح المعالجات و الحلول التي يمكن الاستفادة منها.

بالنسبة للغطاء القانوني لهاتين الإدارتين ، نرى بأنهما خارج الإطار القانوني، و (الإدارة المحلية) خرج عن إطار التقسيمات الإدارية المنصوص عليها في الدستور و القوانين في العراق، لأن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قسم الوحدات الإدارية في العراق الى محافظة و المحافظة الى أقضية و الأقضية الى نواحي و الناحية الى القرى⁽¹⁾ ، و أيضاً قانون المحافظات و الاقضية و

(1) نصت المادة (122-أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن: "تتكون المحافظات من عدد من الأقضية و النواحي و القرى".

النواحي لإقليم قسم الوحدات الإدارية الى (محافظة ، أفضية و ناحية)⁽¹⁾ ، و أيضاً قانون المحافظات العراقي رقم 159 لسنة 1969 و الذي صدر قرار إستحداث إدارة كرميان و رابرين في عهد نفاذه، قسم الوحدات الإدارية الى (محافظة ، أفضية و ناحية)⁽²⁾، و لا نجد من بين هذه التقسيمات (محافظة ، أفضية و ناحية) أي تقسيم إداري آخر تحت عنوان (الإدارة المحلية)، و لا نعرف من أين أتت حكومة إقليم كوردستان بهذا التقسيم، في بعض خصائصه يشبهه بالمحافظة⁽³⁾، في حين انه يميز بين تلك الإدارات و المحافظات في خصائص اخرى⁽⁴⁾، و نعتقد أن إدارتي (كرميان و رابرين) معلقين بين المحافظة و القضاء.

و فيما يتعلق بألية إستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) نجد أنهما إستحدثتا بقرارات إدارية من قبل مجلس وزراء الإقليم و وزارة الداخلية المشار إليها ، و نعتقد بأن إستحداث مثل هاتين الإدارتين الكبيرتين بمجرد قرارات إدارية ليست كافية و لا تغطي جميع الأمور المتعلقة بهاتين الوحدتين الإداريتين و يخلق نوعاً من عدم التكامل في الأطر التشريعية للإدارات المستقلة ، و لو استحدثنا بقانون يشرعه البرلمان كان أفضل حالاً و كان في نفس الوقت تدشيناً لإطار أو غطاء

(1) ينظر: المادة (3) من قانون المحافظات و الافضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009.

(2) ينظر: المادة (2) من قانون المحافظات العراقية رقم 159 لسنة 1969.

(3) تم تشبيه الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) في بعض خصائصها بالمحافظة و يتمثل ذلك في:

- الدرجة الوظيفية لرئيس أو مشرف الإدارة المحلية هي نفس الدرجة الوظيفية للمحافظ و هي درجة وكيل الوزير. كما جاء في المرسوم الإقليمي رقم (57 الصادر بتاريخ 2012/3/1) من قبل رئاسة إقليم كوردستان و قرار رقم (739 الصادر بتاريخ 2012/3/13) من قبل رئاسة إقليم كوردستان و القرار رقم 10398 الصادر من قبل وزارة الداخلية في الإقليم بتاريخ 2012/4/25 ، بالنسبة لمشرف الإدارة المحلية ، و المادة (18-أولاً) من قانون المحافظات و الافضية و النواحي للإقليم رقم (3) لسنة 2009.
- الصلاحيات التي منحها رئاسة مجلس وزراء الإقليم للمحافظات هي نفس الصلاحيات التي منحها للإدارات المحلية و لم يميز المحافظات عن الإدارات المحلية و منحها بقرار واحد و هو القرار رقم (6468) في 2013/7/4 ، المشار اليه فيما سبق.
- من الناحية الإدارية تم ربط الإدارتين المذكورتين مباشرةً بوزارة الداخلية كما جاء في القرار رقم (604) في 2008/3/10، كما الحال بالنسبة للمحافظة.
- ترتبط بالإدارتين المحليتين بعض الأفضية و النواحي ، كما هو الحال في المحافظة ببعض الأفضية و النواحي ، و طالما تتكون الإدارتان المحليتان من بعض الأفضية و النواحي فإن ذلك يدل على أنهما أكبر من الأفضية مثل المحافظات.
- (4) لا تشبه الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) بالمحافظة في بعض خصائصها و يتمثل ذلك في:
- بالنسبة لأسماء الوحدتين المذكورتين هي إسم الإدارة المحلية و ليس المحافظة ، و أيضاً رئيسهما هو مشرف للإدارة المحلية و ليس المحافظ .
- ليس لهما ميزانية مستقلة مثل المحافظة ضمن ميزانية الإقليم ، و إنما يحدد لهما ميزانية ضمن ميزانية محافظة أخرى و هي محافظة السليمانية كما جاء في قرار مجلس وزراء الإقليم رقم 249 في 2008/2/4. و من هذه النقطة تشبه بقضاء و الذي يحدد له الميزانية من ضمن ميزانية المحافظة.
- ليس لهما مجلس مثل المحافظة و التي لها مجلس و يراقب المحافظ و الدوائر التابعة للمحافظة.

تشريعي متين لمثل هذا النوع من الإدارات مقارنة بمكانة و قيمة القرارات التشريعية الصادرة من السلطة التنفيذية .

و الملفت للنظر بأن حكومة الإقليم قامت بظم بعض من الأقضية و النواحي الى الإدارتين المستحدثتين دون أن تأخذ بنظر الإعتبار رغبة سكان هذه المناطق و تجسد ذلك على أرض الواقع في بداية هذا العام عندما قررت حكومة الإقليم إستحداث محافظة حلبجة و أرادت ظم كل من قضاء سيد صادق و قضاء بينجوين اليها ولكنه حدثت الكثير من المشاكل نتيجةً لذلك و رفض سكان هذه المناطق ظمهم لمحافظة حلبجة و طالبوا بالبقاء ضمن محافظة السليمانية ، و وصل الامر الى حد المظاهرات و الإشتباكات و بعد ذلك تراجعت حكومة الإقليم عن نيته في عملية الضم.

و الإشكالية الأخرى هي تعيين رئيس الإدارتين من قبل مجلس الوزراء بدلاً من إنتخابهما، و يترتب على عملية (التعيين) عدم الاخذ بنظر الإعتبار لرغبة سكان هذه المناطق على الشخص الذي يتم تعيينه رئيساً لهم من قبل مجلس الوزراء ، و من الوارد أن يعين شخص غير كفوء و غير مرغوب هذا من جهة، و يؤدي ذلك الى تطبيق المركزية الإدارية من جهة أخرى ، لأن تعيين رئيس الإدارتين المحليتين من قبل مجلس الوزراء أي السلطة المركزية يؤدي الى زيادة نفوذ السلطة المركزية في هاتين الإدارتين.

و بعد عرض هذه المشاكل و التحديات التي سبق ذكرها ، يأتي دور المعالجات و الحلول لها لكي تتحقق الغاية المرجوة من توزيع السلطات و الصلاحيات و من ثم ترسيخ نظام اللامركزية الإدارية في الإقليم بشكل أفضل و يستجاب لرغبة المواطنين و إيصال الخدمات لهم بشكل أفضل و أحسن، و تقليل من البيروقراطية، و تجاوز الإشكاليات و التحديات التي ذكرناها ، نقترح أن تغير هذه الوحدات من الإدارات المحلية الى محافظات مستقلة مثل المحافظات الأخرى ، و تؤخذ بنظر الإعتبار رغبة السكان المحليين للوحدات أو المناطق التي يراد أن تدخل ضمن هذه المحافظات الجديدة، و تطبق عليهما كل الأسس و القواعد التي تطبق على المحافظات. و نعتقد بهذا الشكل نتجاوز كل المشاكل التي أشرنا إليها، لأنهم عندما يتم تحويل الإدارتين المحليتين الى المحافظة، يختار المحافظ بالإنتخاب و ليس بتعيين من قبل السلطة التنفيذية، و لها مجلس محافظة يقوم برقابة أعمال المحافظ و المسؤولين الآخرين في المحافظة، و يكون هذا التغيير بقانون و ليس بقرارات إدارية، و يخصص لهما ميزانية مستقلة ضمن ميزانية الإقليم و ليس ضمن ميزانية المحافظات الأخرى.

المطلب الثالث: الإشكاليات و التحديات في إستحداث محافظة حلبجة و آليات معالجتها:

فيما يتعلق بإستحداث محافظة حلبجة بموجب قرار مجلس وزراء الإقليم رقم (1694) في 2014/3/13 و الذي جاء فيه: "بناءً على حكم المادتين 115 و 141 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و فيضوء القرار التشريعي لبرلمان كوردستان رقم 11 في 1999/9/22 ، و بالإشارة الى قرار إجتماع مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم 39 بتاريخ 2013/6/4 ، قرر تحديد حدود

محافظة حلبجة المستحدثة بموجب الفقرة الرابعة في المادة (1) من القرار التشريعي لبرلمان كوردستان رقم 11 في 1999/9/22 ، كمرحلة أولى بنفس حدود قضاء حلبجة الحالية ، و إعتبار محافظة حلبجة كمحافظة رابعة في إقليم كوردستان و إعتبار مدينة حلبجة مركزاً للمحافظة. و نلحظ بأن حكومة الإقليم في هذا القرار لم يكرر الخطأ الذي وقع فيه في قرار إستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) و إستحدث حلبجة كمحافظة و ليس كإدارة محلية، و يعد هذا القرار نقلة نوعية في توزيع المهام و الصلاحيات و تحسين إيصال الخدمات الى المناطق البعيدة عن مركز المحافظة و تقليل من البيروقراطية و بالتالي الرجوع الى السكان المحليين فيما يتعلق بإتخاذ القرارات التي تتصل بشؤونهم، و السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل أن صلاحية إستحداث المحافظات في الإقليم تدخل ضمن إطار صلاحيات الإقليم أم ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية و هل يحتاج لموافقتها؟

للإجابة عن هذا السؤال يجب الرجوع الى دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، كونه هو المحدد لإختصاصات الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم، و على وجه الخصوص المادة (115) من الدستور و التي نصت على أن: "كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم، و الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم ، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما"، و بموجب هذه المادة صلاحية إستحداث المحافظة في الإقليم ترجع لسلطات الإقليم و ليس للسلطات الاتحادية لأنها لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المنصوصة في المادة (110) من الدستور.

و بموجب المادة (141)⁽¹⁾ من الدستور يحق للإقليم أن يمارس هذا الإختصاص، لأن برلمان كوردستان كان قد اتخذ قرار إستحداث محافظة حلبجة في 1999/9/22، أي قبل عام 2003، و بموجب المادة المذكورة يتم استمرار العمل بجميع القوانين و القرارات الصادرة في إقليم كوردستان منذ عام 1992، و هذا القرار صدر في عام 1999.

في ضوء مما سبق ذكره، فإن إختصاص إستحداث المحافظات في الإقليم يدخل ضمن إطار سلطات الإقليم و ليس الحكومة الاتحادية و لا يحتاج لموافقتها في إصدار مثل هذا القرار من قبل حكومة الإقليم بموجب أحكام المادتين المشار اليهما، و قد إستند مجلس وزراء الإقليم في إصدار القرار الخاص بإستحداث محافظة حلبجة على هذه النصوص، و لكن في نفس الوقت هذا القرار لا يخلو من الإشكاليات و النواقص و سنسلط الضوء عليها:

فيما يتعلق بإتخاذ قرار إستحداث محافظة حلبجة نجد بأن إتخاذ هذا القرار إستند على المادتين الدستوريين المشار اليهما و أيضاً على القرار التشريعي لبرلمان كوردستان رقم (11) في 1999/9/22، و ذلك ليس فيه إشكالية اي الاشكالية لا تتعلق بجوهر القرار، و لكن تظهر الإشكالية في الإجراءات المتخذة لإستحداث محافظة حلبجة لأن هذه الإجراءات متأثرة بالنهج الذي أسس في

(1) ينظر: المادة (141) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية الملغي رقم 159 لسنة 1969⁽¹⁾، و لا يستند القرار على أي نصوص تشريعية صادرة من قبل إقليم كوردستان، و ذلك بسبب النقص التشريعي في كيفية تنظيم إستحداث المحافظات و الإجراءات اللازمة لإستحداثها في أية تشريعات صادرة في الإقليم و العراق، كما أشرنا إليه في المبحث السابق من هذا الفصل، و من وجهة نظرنا فإن عدم وجود هذا التنظيم كان وراء إصدار القرار المشار إليها بهذا الشكل الناقص و غير المتكامل.

و من الإشكاليات الأخرى التي تتعلق بتفعيل تطبيق قرار مجلس وزراء الإقليم بخصوص استحداث محافظة حلبجة، انه بعد مرور أكثر من سبعة أشهر و لغاية كتابة هذه الدراسة لم يدخل الى حيز التنفيذ و لم يظهر تأثيره و حجيته ، لأن لغاية الآن لم يتبوء المحافظ منصبه و لم يشكل مجلس محافظة حلبجة، و من الناحية العملية تتعامل معها حكومة الإقليم كقضاء و ليس كمحافظة ، و أيضاً ليس لها ميزانية مستقلة ضمن ميزانية الإقليم و غيرها من النواقص و الثغرات الأخرى ، علماً بأن هناك بعض الاتفاقات و المحاولات من قبل الكتل السياسية الموجودة في محافظة حلبجة على ايجاد صيغة معينة لإدارة المحافظة ، و لكن لحد كتابة هذه الدراسة لم تصل الى الصيغة النهائية. لذا نقترح أن تقوم حكومة الإقليم بتطبيق هذا القرار و إجراء الانتخابات فيها بإنتخاب مجلس المحافظة و المحافظ لها لكي تتحقق الغاية المرجوة من هذا القرار.

خاتمة

و بعد أن إنتهينا من كتابة دراستنا الموسومة بـ (الإشكاليات التشريعية للوحدات المحلية في إقليم كوردستان و آليات النهوض بها- دراسة تحليلية)، أملين أن تكون هذه الدراسة قد حققت الغاية المرجوة منها ، و قد خرجنا في هذه الدراسة بجملة من الإستنتاجات و المقترحات نخلصها فيما يلي:

أولاً: الإستنتاجات:

1- فيما يتعلق بكيفية إستحداث المحافظات على صعيد الدستور العراقي تبين لنا بأن الدستور لم يشر الى كيفية إستحداث المحافظة بأي شكل من الأشكال و هذا قد يكون طبيعياً كون الدستور لا يدخل في تفاصيل و دقائق الأمور، غير أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، رغم تطرقه الى الكثير من المسائل المتعلقة بالوحدات المحلية و عالج الكثير منها و لكنه لم يتطرق الى هذه المسألة المهمة و ذات المطالبة الجماهيرية من قبل بعض المناطق في العراق و في الإقليم، و هذا الأمر يعد من وجهة نظرنا ثغرة كبيرة و نقصاً تشريعياً كان من الأولى معالجته في القانون المذكور لأن هذا القانون يعد القانون المنظم للمحافظات و الوحدات المحلية الإدارية و الذي ينبغي أن يتناول و يعالج أهم ما يتعلق بشؤون الوحدات المحلية و بالخصوص

(1) ينظر: المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية الملغي رقم (159) لسنة 1969.

- المحافظة، كأهم وأكبر وحدة محلية إدارية هذا من جهة ، في حين أشار الى كيفية إستحداث الأفضية والنواحي و حدد الإجراءات اللازمة لإستحداثها والتغييرات الأخرى المتعلقة بهما، على الرغم من أنه إذا قارننا المحافظة بالأفضية والنواحي نجد أن المحافظة ذات أهمية أكبر منهما وتحتوى على عدد أكبر منهما من السكان وتختص بصلاحيات أوسع منهما ، من جهة أخرى. الملفت للنظر إن التشريعات العراقية السابقة تطرقت الى موضوع كيفية إستحداث المحافظة، على سبيل المثال أشار قانون المحافظات العراقية رقم (159) لسنة 1969 الملغى، و على صعيد الدساتير فقد أشار اليها لقانون الأساسى العراقى لعام 1925.
- 2- بالنسبة لإستحداث المحافظات فى إقليم كوردستان وفقاً لمشروع دستور إقليم كوردستان و الذى خصص له المادة (102) من الباب الخامس تحت عنوان (الإدارات المحلية و المجالس البلدية) ، تبين لنا ان هذه المادة تطرقت الى موضوع كيفية إستحداث المحافظة والأفضية والنواحي و القرى و ما يتعلق به من أمور، و وضع المبادئ و القواعد العامة التى يمكن على أساسها أن تغطي كل الأمور و التفاصيل المتعلقة بالوحدات المحلية الإدارية بقانون .
- 3- وفيما يتعلق بالقانون المنظم للوحدات المحلية الإقليمى (قانون المحافظات و الأفضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009) و من خلال التمعن فى نصوصه تبين لنا وجود قصور تشريعى كمثلها قانون المحافظات غير المنتظمة فى إقليم رقم (21) لسنة 2008 الإتحادية، حيث لم يتطرق الى كيفية إستحداث المحافظة داخل إقليم كوردستان، رغم تطرقه الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و تحديد إجراءات إستحداثها و تعديل حدودها و مركزها و أسمائها فى المادة (26) من هذا القانون.
- 4- فيما يتعلق بتسمية (الحكومة المحلية) التى تطلق على الإدارات المحلية و التى تدير شؤون المحافظات فى العراق و إقليم كوردستان و بالخصوص من قبل وسائل الإعلام، هى تسمية خاطئة، كون الجهات التى تدير شؤون المحافظات هى فى الأساس إدارة محلية و ليست حكومات محلية، و الحكومة المحلية لا يمكن وجودها فى نظام اللامركزية الإدارية و إنما تطلق عليها فى نظام اللامركزية السياسية أى الفيدرالية.
- 5- إتخذ إقليم كوردستان العراق خطوة مهمة فى مجال تكريس اللامركزية الإدارية فى إدارة الشؤون العامة و ذلك من خلال توزيع المهام الإدارية و الصلاحيات و منحها للوحدات المحلية الإدارية فى الإقليم ، لتسيير أمورهم بأنفسهم و تقديم خدمات أفضل لجمهور المواطنين و بالتالى ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية فى الإقليم، و تتجسد هذه الخطوات فى إصدار بعض القرارات و القوانين و إتخاذ بعض الإجراءات بهذا الشأن، كإصدار قرار رقم (11) فى 22 / 9 / 1999 من قبل المجلس الوطنى لكوردستان العراق، المتعلق بإستحداث محافظات (سوران ، عقرة (ناكرى) ، بيتوين (رانية)، حلبجة}.
- 6- على الرغم من أهمية الخطوات السابقة فى تعزيز اللامركزية الإدارية و النهج الديمقراطى فى إدارة الشؤون العامة و ذلك من خلال منح نوع من الإستقلالية النسبية للإدارات المستحدثة جديداً ، غير أن هذه الخطوات الحديثة قد واجهت الكثير من المعوقات و الإشكاليات القانونية و الإدارية

و السياسية و المالية التي أثرت بالنتيجة على قيمة هذه الخطوات. لذا فمن الضروري إيجاد معالجات جذرية لهذه الإشكاليات و المعوقات و خاصة في إطارها القانوني، و هذه التحديات تتمثل في بعض الثغرات و النواقص في بعض المواد التشريعية المتعلقة بهذا الشأن، و التي كان من الممكن أن تشرع و تصاغ بشكل أفضل لمعالجة بعض الحالات التي يعاني بسببها السكان المحليون لبعض الوحدات الإدارية في إقليم كوردستان و بالتالي إعاقه ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية فيها.

7- إن إستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) يُعد نقلة مهمة في إطار ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في الإقليم، و يعود بفوائد كبيرة و كثيرة بالنسبة لسكان هذه المناطق، و يتمثل ذلك في منح و توزيع المهام و الصلاحيات في مراكز المحافظات أو عاصمة الى الإدارتين المحليتين، و أيضاً يؤدي الى تقليل الروتين و البيروقراطية و العبء عن كاهل المرافق العامة في المركز و التنمية المحلية و مشاركة عدد كبير من سكان هذه المناطق في إدارة أمورهم بأنفسهم و غيرها من الفوائد الأخرى. و لكن إستحداث الإدارتين المذكورتين لا يخلو من الخلل و الإشكالية، سواء القانونية أم الإدارية أم المالية، و كان من الممكن أن يكون إستحداث هاتين الإدارتين بشكل أفضل و متكامل من الناحية التشريعية.

8- من خلال دراستنا لكيفية إستحداث محافظة حلبجة بموجب قرار مجلس الوزراء الإقليمي رقم (1694) في 2014/3/13، توصلنا الى أن حكومة الإقليم في هذا القرار لم يكرر الخطأ الذي وقع فيه في قرار إستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) و إستحدث حلبجة كمحافظة و ليس كإدارة محلية، و يعد هذا القرار نقلة نوعية في توزيع المهام و الصلاحيات و تحسين إيصال الخدمات الى المناطق البعيدة عن مركز المحافظة و تخفيض البيروقراطية و بالتالي الرجوع الى السكان المحليين فيما يتعلق بإتخاذ القرارات التي تتصل بشؤونهم.

9- و استنتجنا من خلال دراسة نصوص دستور جمهورية العراق النافذ لعسنة 2005، إن إختصاص إستحداث المحافظات في الإقليم يدخل ضمن إطار سلطات الإقليم و ليس الحكومة الإتحادية و لا يحتاج لموافقتها في إصدار مثل هذا القرار من قبل حكومة الإقليم بموجب أحكام المواد (110، 115، 141) في الدستور، و قد استند مجلس وزراء الإقليم في إصدار القرار الخاص بإستحداث محافظة حلبجة على هذه النصوص.

غير أنه فيما يتعلق بإتخاذ قرار إستحداث محافظة حلبجة وجدنا بأن إتخاذ هذا القرار استند على المادتين الدستوريتين المشار اليهما و أيضاً على القرار التشريعي لبرلمان كوردستان رقم (11) في 1999/9/22، و ذلك ليس فيه إشكالية، و لكن تظهر الإشكالية في الإجراءات المتخذة لإستحداث محافظة حلبجة لأن هذه الإجراءات متأثرة بالنهج الذي أسس في المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية الملغي رقم 159 لسنة 1969، و لا يستند القرار على أي نصوص تشريعية صادرة من قبل إقليم كوردستان، و ذلك بسبب النقص التشريعي في تنظيم كيفية إستحداث المحافظات و الإجراءات اللازمة لإستحداثها في أية تشريعات صادرة في الإقليم و العراق. و من الإشكاليات الأخرى التي تقف أمام تفعيل تطبيق هذا القرار، انه بعد مرور أكثر

من سبعة أشهر على اصداره و لغافة الآن، لم فدخل حفز التنفيذ و لم يظهر تأثره و حجفته، لأنه لغافة الآن لم فتبوء المحافظ منصفه و لم فشكل مجلس محافظة حلبفة، و من الناحفة العملفة تتعامل معها حكومة الإقلفم كقضاء و لفس كمحافظة، و أفضاً لفس لها مفزانفة مستقلة ضمن مفزانفة الإقلفم و غيرها من النواقص و الثغرات الأخرى بموجب قرار مجلس وزراء الإقلفم رقم (1694) فف 2014/3/13.

ثانفاً: المقترحات:

- 1- نقترح أن فعدل قانون المحافظات و الأفضفة و النواحي لإقلفم كوردستان رقم (3) لسنة 2009 و تضاف فله فقرة خاصة لتناول موضوع كفففة إستحداث المحافظات و تحديد الإجراءات اللازمة لها و تغطية كل التفاصيل المتعلقة بها و تعالج الثغرات المذكورة فف هذا المجال. لأن ذلك فعد ثغرة قانونفة كبفرة و نقص تشرفف.
- 2- كما نقترح أفضاً فعدل قانون المحافظات و الأفضفة و النواحي لإقلفم بصف فوائم مسلك قانون المحافظات غير المنتظمة فف إقلفم رقم (21) لسنة 2008 و بالخصوص ففما ففعلق بالأغلفة المطلوبة لإجراء التفففرات الإدارية داخل حدود المحافظة.
- 3- بالنسبة للتسمة التي اطلقت على الإدارات التي فففر شؤون المحافظات فف العراق و إقلفم كوردستان (الحكومات المحلية) بالخصوص من قبل وسائل الإعلام ، هف تسمة خاطئة، كون الجهات التي فففر شؤون المحافظات هف فف الأساس إدارة محلية و لفستحكومات محلية، لذلك نقترح استخدام تسمة (الإدارة المحلية) بدلاً من تسمة (الحكومة المحلية) للإدارات التي فففر شؤون المحافظات.
- 4- ففما ففعلق بألفاء معالجة المشكلة التي وفت فف محافظة السلمانفة على منصب المحافظ و ذلك اثرأ لعدم تنظيم الفقرات المتعلقة بهذا الخصوص بصورة كففة، و ففناً للتكرار، نقترح على (برلمان كوردستان) إعادة النظر فف الفقرات المذكورة و فففلها بشكل فعالج مثل هذه الحالات و نقدم هففن الحلفن و نعتقد أنه فعالج هذه المشكلة إذا أخذ البرلمان بأحد منهما ، و هما:

أولاً: ففعلق بمنح حق فففر المرشح لإشغال المناصب فف المحافظات : نقترح أن ففشرط من البفافة بأن فففر الكتلة الأكبر أى (الكتلة التي تحصل على أغلفة بسيطة لأصوات المجلس) فف مجلس المحافظة بفففر مرشح لأى منصب ففرف إشغاله، و إذا لم ففمكن جمع الأغلفة فف المجلس، فعطى هذا الحق للكتلة الأصغر منها، و لا ففترتب على هذا الحل أفة مشكلة لأن برلمان كوردستان و مجلس النواب العراقي و أكثرفة برلمانات الدول الأخرى فف ففشكل الحكومة تأخذ بهذه الطرفة و لم فواجه أفة مشكلة.

ثانفاً: ففعلق بكففة فنتخاب المحافظ: نقترح أن فافذ برلمان كوردستان بأحد هذفن الحلفن فانتخاب المحافظ :

أ- فنتخاب المحافظ مفاشرة من قبل السكان المحليفن مع فنتخاب أعضاء مجلس المحافظة، و لفس من قبل المجلس، و أف مرشح حصل على أكثرفة الأصوات من قبل سكان المحافظة فهو ففولى منصب المحافظ، و نعتقد بأن هذا الأسلوب أفرب من الاءمقراطية من أسلوب فنتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة، لأن السكان مفاشرة فقومون ففنتخاب المحافظ و لفس بواسطة ممثلفهم، و هذا ففلاءم بصورة أفضل مع الروح العلمفة الاءمقراطية.

ب- أو عدم إرفباط فنتخاب المحافظ ففنتخاب رففس مجلس المحافظة و نائبه، أو بصفغة أفرى عدم فشراف فنتخاب رففس المجلس و نائبه، قبل فنتخاب المحافظ، كما هو الحال فف قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم، بل الأفذ بفواز فنتخاب المحافظ قبل رففس المجلس، و فف هذه الحالة نخرج بمعالجات علمفة لمشكلة فنتخاب المحافظ لأن أفة كقتلة فرفد أن ففشل منصب المحافظ فحق لها أن فقدم مرشحها و إذا حصل أف مرشح على أغللفة الأصوات فف المجلس فهو ففشل منصب المحافظ.

5- اقترح فغير الوحففن المحليفن (كرمفان و رابرفن) من الإدارات المحلية الى محافظة مسفقلة مثل المحافظات الأفرى، و فؤخذ بنظر الففبار رغبة السكان المحليفن للوحدات أو المناطق الفف فراد أن ففدل ضمن هذه المحافظة الفففة، و ففطب علىهما كل الأسس و الفواعل الفف ففطب على المحافظات و نعتقد بهذا الشكل ففجاوز كل المشاكل الفف أشرنا إليها، لأنه عندما ففم ففوفل الإدارففن المحليفن الى محافظة ففم افففر المحافظ بالفنتخاب و لفس بالفففن من قبل السلطة المركزية، و لها مجلس محافظة فقوم برقابة أعمال المحافظ و المسؤولفن الأفرى فف المحافظة، و ففكون هذا الفففر بقانون و لفس بقرارات إدارفة، و ففخصص لها مفزانفة مسفقلة ضمن مفزانفة الإقليم و لا ففحدل لها مفزانفة ضمن محافظات أفرى، و ففرها من الفوائل الأفرى.

6- ففما ففعلق بقرار فستحداث محافظة حلبفة نقترح أن فقوم حكومة الإقليم بففطبفق هذا القرار و إفراف الفنتخابات ففها ففنتخاب مجلس المحافظة و المحافظ لها لكي فففقق الغافة المرجوة لهذا القرار و فففسل على أرض الواقع، علماف أن هناك بعض الاتفاقات و المحاولات من قبل الكفل السفساسفة الموجودة فف محافظة حلبفة على إفجاد صفغة معفنة لإدارة المحافظة، و لكن لغافة الآن لم ففصل الى الصفغة الففائفة.

(1) من الفوانفن العراقية السابقة و الفف أشارت الى كفففة فستحداث المحافظة فف العراق هو قانون إدارة الألوفة رقم 58 لسنة 1927 و ذلك فف المادة الففلفة منه.

(2) بالنسبة لإجراءات إستحداث القضاء و الناحية و تعديل حدودهما و تغيير مركزهما و أسمائهما ينظر المادة (26) من قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009.

(3) للمزيد من التفاصيل على هذا الموضوع يرجع: الدكتور فؤاد العطار ، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار النهضة العربية ، قاهرة ، 1979 ، ص 153 و ما بعدها . و الدكتور صفوان المبيضين ، الإدارة المحلية مع التركيز على المملكة الاردنية الهاشمية ، الطبعة الاولى ، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع ، عمان - اردن ، 2014 ، ص 30 و ما بعدها. و الدكتور خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها ، الطبعة الثالثة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1988 ، ص 32 و ما بعدها. و الدكتور محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2013 ، ص 56 و ما بعدها.

(4) و من القرارات الصادرة من قبل رئاسة إقليم كوردستان و رئاسة حكومة إقليم كوردستان العراق و وزارة الداخلية للإقليم المتعلقة بإستحداث الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) و التي نشير إليها فيما يلي:

- 1- القرار رقم (2242 الصادر بتاريخ 2006/8/6) من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان المتعلق بإستحداث إدارة (كرميان).
- 2- القرار رقم (26 الصادر بتاريخ 2006/8/9) من قبل وزارة الداخلية لحكومة إقليم كوردستان المتعلق بنفس الموضوع.
- 3- القرار رقم (249 الصادر بتاريخ 2008/2/4) من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان الخاص بمتابعة النواقص و توفير المتطلبات و الإحتياجات في إدارة كرميان ، و أيضاً جاء في فحوى هذا القرار : التعامل مع إدارة كرميان مثل المحافظات الأخرى في الإقليم من الناحية القانونية و الإدارية و تعيين مركز هذه الإدارة بقضاء كلار ، و أيضاً التعامل مع مشرف هذه الإدارة كمحافظ في الإقليم ، و تخصيص ميزانية خاصة لإدارة كرميان من ضمن ميزانية محافظة السليمانية . و إعادة تنظيم الدوائر الرسمية في هذه الإدارة كالصحة و المرور و القوات الأمنية و غيرها.
- 4- القرار رقم (604 الصادر بتاريخ 2008/3/10) من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان ، المتعلق بإستحداث إدارة كرميان و تعيين حدودها الجغرافية بالأقضية (جمجمال ، كلار ، كفري و جميع النواحي التابعة لقضاء دربندخان).
- 5- المرسوم الإقليمي رقم (57 الصادر بتاريخ 2012/3/1) من قبل رئاسة إقليم كوردستان و قرار رقم (739 الصادر بتاريخ 2012/3/13) من قبل رئاسة إقليم كوردستان و قرار رقم 10398 الصادر من قبل وزارة الداخلية في الإقليم بتاريخ 2012/4/25) ، و أخيراً كتاب رقم (1650 الصادر في 2011/2/8 من قبل رئاسة إقليم كوردستان) ، هذه القرارات متعلقة بإستحداث إدارة (رابرين) و تعامل معها مثل إدارة (كرميان) من جميع النواحي ، و منح رئيس إدارة (رابرين) لجميع الصلاحيات مثل رئيس إدارة (كرميان).

(5) هناك جملة من الصلاحيات المالية و الادارية الموضحة من ذلك القرار.

(6) صدر هذا القرار في 2014/3/13 ، من قبل حكومة إقليم كوردستان و الذي جاء فيه: "بناءً على حكم المادتين 115 و 141 من الدستور العراقي لسنة 2005 و في ضوء القرار التشريعي لبرلمان كوردستان رقم 11 في 1999/9/22 ، و بالإشارة الى قرار إجتماع مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم 39 بتاريخ 2013/6/4 ، قرر تحديد حدود محافظة حلبجة المستحدثة بموجب الفقرة الرابعة في المادة (1) من القرار التشريعي لبرلمان كوردستان رقم 11 في 1999/9/22 ، كمرحلة أولى بنفس حدود قضاء حلبجة الحالية ، و إعتبر محافظة حلبجة كمحافظة رابعة في إقليم كوردستان و إعتبر مدينة حلبجة مركزاً للمحافظة.

(7) بالنسبة لحل مجالس المحافظات و مجالس الأفضية و النواحي في الاقليم و تحديد اسبابه ، فقد نصت عليها المادة (31) من قانون المحافظات و الافضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009.

(8) نصت المادة (122-أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن: "تتكون المحافظات من عدد من الأفضية و النواحي و القرى".

(9) ينظر: المادة (3) من قانون المحافظات و الافضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم (3) لسنة 2009.

(10) ينظر: المادة (2) من قانون المحافظات العراقية رقم 159 لسنة 1969.

(11) تم تشبيه الإدارتين المحليتين (كرميان و رابرين) في بعض خصائصها بالمحافظة و يتمثل ذلك في:

- الدرجة الوظيفية لرئيس أو مشرف الإدارة المحلية هي نفس الدرجة الوظيفية للمحافظ و هي درجة وكيل الوزير. كما جاء في المرسوم الإقليمي رقم (57 الصادر بتاريخ 2012/3/1) من قبل رئاسة إقليم كوردستان و قرار رقم (739 الصادر بتاريخ 2012/3/13) من قبل رئاسة إقليم كوردستان و القرار رقم 10398 الصادر من قبل وزارة الداخلية في الإقليم بتاريخ 2012/4/25 ، بالنسبة لمشرف الإدارة المحلية ، و المادة (18-أولاً) من قانون المحافظات و الافضية و النواحي للإقليم رقم (3) لسنة 2009.
- الصلاحيات التي منحها رئاسة مجلس وزراء الإقليم للمحافظات هي نفس الصلاحية التي منحها للإدارات المحلية و لم يميز المحافظات عن الإدارات المحلية و منحها بقرار واحد و هو القرار رقم (6468) في 2013/7/4 ، المشار اليه فيما سبق.
- من الناحية الإدارية تم ربط الإدارتين المذكورتين مباشرةً بوزارة الداخلية كما جاء في القرار رقم (604) في 2008/3/10 ، كما الحال بالنسبة للمحافظة.
- ترتبط بالإدارتين المحليتين بعض الأفضية و النواحي ، كما هو الحال في المحافظة ببعض الأفضية و النواحي ، و طالما تتكون الإدارتان المحليتان من بعض الأفضية و النواحي فإن ذلك يدل على أنهما أكبر من الأفضية مثل المحافظات.

(12) لا تشبه الإءارءفن المءلففن (كرمفان و رابرفن) بالمءافظة فف بعض ءصائصها و فءمءل ءلك فف:

- بالنسبة لأسماء الوءءفن المءكورفن هف إسم الإءارة المءلفة و لفس المءافظة؁ و أفضاً رئفسهما هو مشرف للإءارة المءلفة و لفس المءافظ .
 - لفس لهما مفزانفة مسءقلة مءل المءافظة ءمن مفزانفة الإءلفم؁ و إنما فءء لهما مفزانفة ءمن مفزانفة مءافظة أءرى و هف مءافظة السلفمأنفة كما ءاء فف قرار مجلس وزراء الإءلفم رقم 249 فف 2008/2/4. و من هءه النءة تشبه بقضاء و الءف فءء له المفزانفة من ءمن مفزانفة المءافظة.
 - لفس لهما مجلس مءل المءافظة و الءف لهما مجلس و فراقب المءافظ و ءوائر الءابعة للمءافظة.
- (13) فنفظر: المءة (141) من ءسءور ءمهورفة العراق لسنة 2005.
- (14) فنفظر: المءة الءامسة من قانون المءافظاء العراقفة المءفف رقم (159) لسنة 1969.

المصادر:

أولاً: الكءب:

- 1- ءءكءور ءالء سمارة الزءفب؁ ءشكفل المءالس المءلفة و أءره على كفاففءها؁ الطبعة الءالءة؁ ءار الءقافة للنشر و الءوزفء؁ عمان؁ 1988.
- 2- ءءكءور صفوان المبفضفن؁ الإءارة المءلفة مع الءركفز على المملكة الاردنفة الهاشمفة؁ الطبعة الاءولف؁ ءار الفازورف العلمفة للنشر و الءوزفء؁ عمان - اردن؁ 2014.
- 3- ءءكءور فؤاء العطار؁ النظم السفساسفة و القانون ءسءورف؁ ءار النهضة العربفة؁ قاهرة؁ 1979.
- 4- ءءكءور مءمء على الءلالفة؁ الإءارة المءلفة و ءطبفقاتها فف كل من الاردن و برفءانفا و فرنسا و مصر؁ الطبعة الءانفة؁ ءار الءقافة للنشر و الءوزفء؁ عمان؁ 2013.

ءانفياً: ءءاسءفر:

- 5- قانون إءارة ءءولة العراقفة للمرءلة الإنءقالفة لعام 2004.
- 6- ءسءور ءمهورفة العراق لسنة 2005.
- 7- مشروع ءسءور اءلفم كورءسان العراق.

ثالثاً: القوانين:

- 8- قانون المحافظات العراقية رقم 159 لسنة 1969.
- 9- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008
- 10- قانون المحافظات و الاقضية و النواحي لإقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009.
- 11- قانون انتخاب مجالس المحافظات و الأقضية و النواحي في إقليم كوردستان- العراق رقم 4 لسنة 2009 .

رابعاً: القرارات و الأوامر:

- 12- القرار برلمان إقليم كوردستان رقم 22 لسنة 1992.
- 13- القرار تشريعي لبرلمان كوردستان رقم 11 في 11/22/1999.
- 14- القرار برلمان كوردستان رقم 26 بتاريخ 26/11/2002 .
- 15- القرار رقم (2242 الصادر بتاريخ 2006/8/6) من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان.
- 16- القرار رقم (26 الصادر بتاريخ 2006/8/9) من قبل وزارة الداخلية لحكومة إقليم كوردستان.
- 17- القرار رقم (249 الصادر بتاريخ 2008/2/4) من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان.
- 18- القرار رقم (604 الصادر بتاريخ 2008/3/10) من قبل رئاسة حكومة إقليم كوردستان.
- 19- القرار مجلس وزراء الإقليم رقم 249 في 2008/2/4.
- 20- المرسوم الإقليمي رقم (739 الصادر بتاريخ 2012/3/13) من قبل رئاسة إقليم كوردستان.
- 21- الكتاب رقم (1650 الصادر في 2011/2/8 من قبل رئاسة إقليم كوردستان) .
- 22- القرار رقم 10398 الصادر من قبل وزارة الداخلية في الإقليم بتاريخ 2012/4/25) .
- 23- القرار إجتماع مجلس وزراء اقليم كوردستان رقم 39 بتاريخ 2013/6/4.
- 24- المرسوم الإقليمي رقم (57 الصادر بتاريخ 2012/3/1) من قبل رئاسة إقليم كوردستان.
- 25- القرار رقم (739 الصادر بتاريخ 2012/3/13) من قبل رئاسة إقليم كوردستان.
- 26- القرار رقم 10398 الصادر من قبل وزارة الداخلية في الإقليم بتاريخ 2012/4/25) .
- 27- القرار رقم (6468) بتاريخ 2013/7/4 من قبل مجلس الوزراء لإقليم كوردستان العراق.
- 28- المرسوم الإقليمي رقم (19) في 2014/3/16.

پوخته:

تویژینه وه که مان به ناو نیشانی (گرفتی یاسایی یه که خۆجیبیه کان له ههریمی کوردستان و میکانیزمی گه شه سهندنیان)، که تویژینه وه یه کی شیکاری یه، به یه کی له بابته ههره گرنگه کانی بواری کارگپری دادنه نریت، ئاراسته ی ئه وه که سانه ده کریت که تایبه تمه نندن له بواری یاسا و بایه خ ددهن به دیموکراتیهت و فه رمانه وایی باش (الحکم الرشید) و گه شه پیدانی مرویی.

تویژینه وه یه کی گشتی یه له بابته کانی په یوه ست به نا ناوه ندیته کارگپری، ههروه ها هه لسه نگانندی، و ه تیشک ده خاته سه ر په یوه ندیی به فه رمانه وایی دیموکراتی و فه رمانه وایی دادپه روه ر و په ره پیدانی مرویی و به شداری رامیاری له کاروباره گشتی یه کاند، ههروه ها ئه م تویژینه وه یه به هه وئیک دادنه نریت بۆ لیکنه وه له بابته ی نا ناوه ندیته له ههریمی کوردستان (له چوارچیوه ی ولاتی عیراق) له سه ر ئاستی ده قه ده ستوری و یاسایی یه کان.

حیی نامازه یه حکومه تی ههریمی کوردستان له م سالانه ی دوواییدا به ره و جی به جی کردنی سیسته می نامه رکه زیهت هه نگاوی ناوه، به تایبهت دوا ی دروستکردنی هه ردوو یه که ی کارگپری خۆجیبی (که رمیان و راپه رین) و دروستکردنی پاریزگای هه له بجه و ده رکردنی یاسای پاریزگاگان و قهزا و ناحیه کانی ههریمی کوردستانی ژماره (3) ی سالی 2009، ههروه ها گرته به ری هه ندیک ری و شوین و هه و و هه نگاوی تر له لایه ن ده سه لاته کانی ههریم بۆ چه سپاندنی ئه م سیسته مه و گه شه پیدانی، به لام له گه ل ئه وان ه شدا چوارچیوه ی یاسایی یه کانیان ته وا و نیه و که م و کورتی تیدایه به شیوه یه که پنیوستی به به دووباره پیدان چوونه وه ی په یکه ری یه که کارگپری یه کان هه یه له چوارچیوه ی یاسایه کی ریک و پیک که له په رله مان ده رچیت و پراوپر بیت به یه که کارگپری یه سه ربه خۆگان، نه وه کو به فه رمان و بریاری ئه نجومه نی وه زیرانی ههریم یاخود وه زاره تی ناوخۆ چاره سه ر بکریت، که له کاتی ئیستادا به م شیوه یه.

گرینگی ئه م باباته زیاتر له وه دا ده رده که ویت که به شیوه یه کی تایبهت تیشک ده خاته سه ر نا ناوه ندیته کارگپری له ههریمی کوردستان و دیاری کردنی کی شه و گپرو گرفته کانی به رده م چه سپاندنی له لایه ک، ههروه ها چۆنیه تی و میکانیزمی گه شه پیدانی له لایه کی تر، وه له هه مان کاتدا باس له چۆنیه تی دروستکردنی هه موو یه که خۆجی یه کان له ههریمی کوردستان ده کات، و ههروه ها باسکردن و شیکردنه وه ی ده قه کانی یاسای پاریزگاگان و قهزا و ناحیه کانی ههریمی کوردستانی ژماره (3) ی سالی 2009.



Abstract

This study which is titled (The Legislative Frameworks for Local Units in Kurdistan Region), is an important legal topic in the field of administration governance and is regarded one of the most important topics in the field of the law, democracy and good governance.

This study is regarded as a general research related to administrative decentralization, shedding lights on its relationship to democratic governance, good governance, human development and political participation in public office. It is an attempt to demonstrate the administrative decentralization in Iraqi Kurdistan region in terms of the related constitutional and legal provisions.

The Kurdistan Regional Government has tended recently to the adoption of administrative decentralization system, especially after the formation of the two independent administrations in Rapareen and Garmyan, establishment of Halabja governorate, enactment of the Law on the administration of governorates, provinces and districts in Kurdistan Region No. (3) for the year 2009, and other actions, attempts and the steps taken by the provincial authorities to establish such a system and promote it.

However, the legislative frameworks have not integrated and have some shortcomings which imposed to be reconsidered and revised in order to be more suitable for the new developments that Kurdistan Region witnesses.

The importance of this study lies in particular in the fact that it sheds lights on the administrative decentralization in Iraqi Kurdistan Region showing the problems and obstacles on one hand, and how these obstacles can be removed on the other hand, all these in the light of the Law on the administration of governorates, provinces and districts in Kurdistan Region No. (3) for the year 2009.