

## مضامين اللامركزية الادارية في مشروع دستور اقليم كردستان وقانون محافظات اقليم كردستان

مخلص احمد، الجامعة اللبنانية الفرنسية، اربيل، اقليم كردستان، العراق

### الملخص

يتفق اغلب شراح القانون والسياسين على ان اللامركزية الادارية تُعد أفضل نظام وذلك للدور البارز الذي تؤديه في التخفيف من اعباء ادارة الدولة، فتحتل مركزا هاما في نظام الحكم المحلي.

بالاضافة الى امتلاكها عدة مميزات منها؛ أنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهي أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يهدف إلى توزيع الوظيفة السياسية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، هذا وان معظم الدول التي طبقت في بدايتها تكوينها المركزي بدأت تتحول الى النظام اللامركزي الذي يُعد أكثر الاليات شعبية. وبخصوص وضع دولة العراق فإنه مبني على نظامين فيدرالي ولا مركزي، وهذا الامر يستوجب بيان مدى قدرة المشرع على وضع المبادئ العامة واللامركزية موضع التنفيذ من خلال نصوص دستورية أو قانونية عادية دون الاخلال بها او وضعها بصورة مشوهة أو مخالفة للمبادئ العامة أو الاركان التي تقوم عليها.

ولقد مزج النظام الدستوري في العراق بين النظام الفيدرالي واللامركزي، من خلال مساواة المحافظات في الاقليم للاختصاصات الدستورية الممنوحة للأقاليم، والتي درجت المبادئ القانونية المتعارف عليها على عدم منحها لها، فضلا عن النص في الدستور على عدم خضوعها للرقابة أو الاشراف من بعض الجهات وهو ما ينافي المبادئ العامة للامركزية، كما نص مشروع الدستور وقانون المحافظات على جواز تفويض المحافظات التي تدار لامركزياً بعض من اختصاصاتها للحكومة الاتحادية وبالعكس، وهو ما أثار استغراب الفقه الدستوري والإداري من كيفية حصول التفويض من الادنى للاعلى؟ عليه سنحاول بحث هذه المواضيع من خلال المبحثين التاليين.

### المقدمة

تعمل اللامركزية الإدارية وفق خطوات متناسقة ومتراصة من اجل الوصول الى حلول مؤثرة لما ينتج من مشاكل ادارية وسياسية، وحتى تفعل اللامركزية ينبغي وجود هيئات فاعلة ومؤثرة، وكذلك تتطلب تطبيق قوة القانون، ولقد تعددت وتشعبت مهام الدولة بسبب خروجها من دور الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة، من اجل القضاء على حالات الاستبداد في اتخاذ القرارات تلبية للاحتياجات الاقليمية.

**أهمية البحث:** تظهر الأهمية في بيان طبيعة التنظيم الإداري الذي طبق في مشروع الدستور وتسليط الضوء على أهمية الدور الذي تؤديه حكومة الاقليم على أعمال وممارسات الحكومات المحلية ومراقبتها جراً تطبيقها لهذا النظام، حيث ان وضع دولة العراق مبني على شكلين فيدرالي ولا مركزي، وهذا الامر يستوجب بيان قدرة المشرع على وضع المبادئ العامة واللامركزية موضع التنفيذ من خلال نصوص دستورية أو قانونية عادية دون الاخلال بها او وضعها بصورة مشوهة أو مخالفة للمبادئ العامة أو الاركان التي تقوم عليها.

**نطاق البحث:** يتحدد نطاق هذا البحث في دراسة التنظيم اللامركزي، مركزين على اسلوب التنظيم الإداري المتبع في اقليم كردستان من خلال ما جاءت به نصوص مشروع الدستور وقانون محافظات اقليم كردستان.

**مشكلة البحث:** تكمن مشكلة البحث في وجود بعض الاحكام التي خالف فيها المشرع المبادئ العامة للامركزية الإدارية حين مزج بين النظام الفيدرالي واللامركزي، من خلال مساواة المحافظات في الاقليم للاختصاصات الدستورية الممنوحة للأقاليم، والتي درجت المبادئ القانونية المتعارف عليها على عدم منحها لها، فضلا عن النص في الدستور على عدم خضوعها للرقابة أو الاشراف من بعض الجهات وهو ما ينافي المبادئ العامة للامركزية.

**منهجية البحث:** سنعمد من خلال نصوص هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن وذلك من خلال تحليل مشروع دستور اقليم كردستان وقانون محافظات الاقليم، كما سنقارن بين مشروع الدستور وقانون محافظات اقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009.

**هيكلية البحث:** من اجل بحث المسائل الشائكة التي جاء بها مشروع الدستور وقانون محافظات الاقليم رقم 3 لسنة 2009، سنقسم البحث الى مبحثين نبين في الاول التعريف بالنظام اللامركزي صورته واركانه، ثم اللامركزية في مشروع دستور اقليم كردستان، اما المبحث الثاني فسنخصصه للبحث في مبادئ اللامركزية الواردة في قانون محافظات اقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009، وصولا الى الموازنة فيما يخص مبادئ اللامركزية الواردة في المشروع وقانون محافظات اقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009.

## المبحث الاول

### مفهوم اللامركزية الإدارية

يُنظر إلى اللامركزية الادارية على انها افضل نظام وذلك للدور البارز الذي تؤديه في التخفيف من اعباء ادارة الدولة، فتحتمل مركزا هاما في نظام الحكم المحلي وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهي أسلوب من أساليب التنظيم الاداري يهدف إلى تقسيم الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

هذا وان معظم الدول التي طبقت في بداية تكوينها المركزية بدأت تتحول الى النظام اللامركزي الذي يُعد أكثر الاليات شعبية وعليه سنخصص هذا المبحث لدراسة مفهوم اللامركزية وصورها وعناصرها ومن ثم سنبحث اللامركزية في مشروع دستور كردستان من خلال المطلبين الآتيين

### المطلب الاول

#### التعريف باللامركزية الإدارية وعناصرها وصورها

إذا كان النظام المركزي يعني حصر اختصاصات الوظيفة الإدارية بيد ممثلي الحكومة المركزية المقيمين في العاصمة والمنتشرين في مختلف أقاليم الدولة، فإن اللامركزية الإدارية تعني تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، بحيث توزع اختصاصات الوظيفة الإدارية، وهكذا تعرف اللامركزية الإدارية بأنها توزيع الوظائف الإدارة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، ولكن قبل الولوج في موضوع اللامركزية لابد من الحديث عن المركزية التي كانت سائدة قبل الاخذ بالنظام اللامركزي وعليه سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نبين في الاول مضمون النظام المركزي ومن ثم بيان مفهوم اللامركزية وعناصرها في الثاني اما صور اللامركزية فسيكون موضوع الفرع الثالث.

### الفرع الاول

#### مضمون المركزية الادارية

عندما قامت الدولة الحديثة في اوربا نهاية القرن الخامس عشر كانت بحاجة ماسة إلى توحيد السلطات وحصر جميع اختصاصاتها بيد الملك والسلطة المركزية فاصبحت الوظيفة التنفيذية كاملة رهن إرادة الملك ولم يكن لعماله المنتشرين في الأقاليم سلطة البت في الأمور المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة.

**أولا. مفهوم الادارية:** يُقصد بالمركزية حصر ممارسة الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية، فتقوم الأجهزة الإدارية التابعة للحكومة في المركز مباشرة بممارسة الوظائف والاختصاصات الإدارية في جميع اقاليم الدولة.

وتقوم المركزية الإدارية على ثلاث مرتكزات، أولها حصر الوظيفة الإدارية في يد الإدارة المركزية كما ان سلطة البت النهائي واتخاذ القرار النهائي في شؤون الوظيفة الادارية والنشاط الإداري، وفي جميع أرجاء اقليم الدولة المركزية ويكون لموظفيها وحدهم سلطة اتخاذ القرارات الادارية، والمرتكز الثاني هو خضوع جميع الموظفين لنظام السلم الاداري، أما المرتكز الثالث فهو السلطة الرئاسية: وتعني السلطة الرئاسية أن كل درجة من درجات الجهاز الإداري يوجد علي رأسها رئيس أعلى يتبعه الموظفون الذين يعملون في هذه الدرجة<sup>(i)</sup>.

كما تكون سلطة التعيين في الوظائف العامة جميعا من اختصاص الحكومة المركزية ولا يكون للسلطات المحلية الحق في اختيار وتعيين الموظفين المحليين وكذلك ان الموظفين في عموم الدولة يخضعون لسلم اداري متدرج يبدأ من اوسط موظف صعودا الى اعلى مسؤول في الجهاز الاداري المركزي وهكذا يكون الجهاز الاداري في الدولة المركزية على شكل هرم متدرج، يخضع كل موظف فيه للسلطة المركزية ويقوم بين درجات الهرم الوظيفي الاداري قدر من التدرج يخضع فيه الموظف الادنى للموظف الذي يعلوه مباشرة في الرتبة والذي يرتبط به اداريا، ان رابطة الخضوع والتبعية هي الاساس في هذا التنظيم بما يحفظ وحدة الجهاز الاداري<sup>(ii)</sup>.

**ثانياً. صور المركزية الادارية:** للمركزية الادارية صورتان:

1. وهي الصورة التي تعد من الصور البدائية التي ظهرت بداية نشوء الدولة الحديثة بسبب حاجة الملوك لتكيز كل الوظائف بأيديهم وفي المركز بشكل مباشر لتأكيد وحدة الدولة وهكذا تتركز مهام الوظيفة الادارية جميعا في يد الوزراء في العاصمة ولا يكون لممثلي السلطة المركزية اية اختصاصات في اتخاذ القرارات أو تصريف الأمور، كما ويجب عليهم الرجوع في كل صغيرة وكبيرة الى المركز لاتخاذ القرار.

2. وهي عدم التركيز الاداري، وذلك نتيجة امتداد النشاط الاداري الى كافة اجزاء اقليم الدولة وتعدد حاجات الجمهور واتساع مجالات الخدمة التي تقدمها الادارة للجمهور، مما جعل من ممارسة السلطة بالصورة الاولى ( التركيز الاداري ) امرا مستحيل التحقيق في الواقع العملي، لذلك اتجهت النظم الادارية المركزية لتخفيف صورة المركزية القديمة واعطاء موظفي السلطة المركزية في العاصمة وفي المناطق الأخرى بعض الاختصاصات للبت في بعض الأمور دون الرجوع الى المركز (الوزير) او الرئيس<sup>(iii)</sup>.

**ثالثاً. محاسن المركزية الادارية:** يقول من يؤيد المركزية الادارية بانها تصون وتعزز وحدة الدولة القانونية والسياسية وتقوي السلطة المركزية فهو نظام توحيد ضد التفتت لذلك لجأت الدولة الحديثة في اول نشأتها الى تركيز السلطات في مختلف المجالات فاعتمدت (التركيز) الاداري في تنظيمها، كما يقولون ايضا ان اشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة القومية، يعد أمراً ضروريا لتحقيق العدالة والمساواة في تقديم الخدمات لافراد الشعب وان السلطة المركزية هي الأكثر مكانة، بما لديها من قدرة مالية وفنية، على تسيير المرافق على احسن وجه وتطويرها باستمرار.

كما ان النظام المركزي يقوم على توحيد اساليب وانماط النشاط الاداري في مختلف المرافق العامة، وبذلك يكفل التجانس في العمل الاداري، ويؤدي الى استقرار الاجراءات وزيادة وضوحها مرور الزمن مما يسهل على الموظفين الاحاطة بالاساليب واجراءات العمل الاداري ويحقق السرعة المطلوبة في القيام بالاعمال الادارية<sup>(iv)</sup>.

**رابعا. مساوئ المركزية الادارية:** ان المركزية الادارية لم تصمد كنظام اداري في مواجهة مرحلة اخرى من التشعب واتسعت فيها مهام الوظيفة، كما انها لم تصمد ايضا بسبب اتساع المطالبة بديمقراطية الادارة جنبا الى جنب مع ديمقراطية السياسة والاراء التي طرحت بشأن ديمقراطية اوسع ومشاركة المواطن بشكل اوسع ايضا في ادارة شؤونه في المناطق التي يسكنها.

هذا ويسجل المعارضون للمركزية الادارية اعتراضاتهم على اسباب وجبهة اخرى تجعل التفكير بنظام بديل يواجه اتساع مهام الوظيفة الادارية والاخذ بديمقراطية الادارة هو الحل الامثل للمشاكل التي يعانها الجهاز الاداري آنذاك، فقالوا ان المركزية تساهم في تعميق الاتصال بين الادارة والمواطن من خلال بعد المواطن عن صاحب القرار، مما يهز ثقة المواطن بصاحب القرار ويخلق عدم ارتياح بينهما، وكذلك قالوا ان الضغط والاستبداد هو ما يميز علاقة الادارة بالمواطن مما يخلق تحديدا للحريات الشخصية وتجاوزات واعتداءات لاحصر لها<sup>(v)</sup>.

لهذه الاسباب واسباب اخرى ادت الى ظهور نظام اللامركزية الادارية.

## الفرع الثاني

### تعريف اللامركزية الإدارية وعناصرها

تعني اللامركزية توزيع ممارسة الوظيفة الادارية في الدولة بين المركز والهيئات المحلية، وعليه سنخصص هذا الفرع للبحث في التعريف والعناصر ومن خلال ما يأتي:

**اولا: تعريف اللامركزية:** تعد اللامركزية الإدارية من أساليب الإدارة التي تتبعها الدولة في مباشرة وظائفها الإدارية، ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف ورقابة السلطة التنفيذية<sup>(vi)</sup>.

فنظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وبين أشخاص معنوية عامة أخرى ومن ثم فهذا النظام يفترض تعددا في الأشخاص المعنوية داخل الدولة واستقلالها وإن كان استقلالها نسبيا إذ تخضع هذه الأشخاص لإشراف ورقابة السلطة المركزية وهو ما يسمى عند عامة الفقه بالامركزية الإدارية<sup>(vii)</sup>.

واللامركزية الإدارية حسب ما وصفها معظم فقهاء القانون انها (درجة عدم تركيز السلطة، أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة او على مستوى الدولة)<sup>(viii)</sup>، كما ووصفت بأنها نقل السلطة التنفيذية من المستويات الحكومية العليا للمستويات الدنيا.

اذن يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين اشخاص الادارة المحلية في الاقاليم، وتتمتع هذه الاشخاص بالشخصية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية، وبناء على ذلك فان اللامركزية " تعني انها مجرد أسلوب إداري يقتصر توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية، وعليه فهي لامركزية ادارية فحسب<sup>(ix)</sup>.

أما بخصوص اللامركزية المرفقية: فقد عرف العالم أسلوباً لإدارة المرافق العامة يمتاز بالتححرر من الروتين الحكومي ويعطي للمرفق العام قدراً كبيراً من حرية الحركة بما يمكنه من أداء مهامه على نحو أفضل، هذا الأسلوب هو أسلوب الهيئات والمؤسسات العامة الذي انتشر بعد الحرب العالمية الثانية، ويعد أكثر أساليب إدارة المرافق العامة انتشاراً في الوقت الحاضر، وعلى هذا النحو فالهيئة العامة والمؤسسة العامة هم عبارة عن مرفق عام تم منحه الشخصية القانونية المستقلة تمكيناً للمرفق من إدارة شؤونه بنفسه ليحقق الغرض من إنشائه على نحو أفضل، ومن هنا يتضح أن أكثر ما يميز الهيئة العامة والمؤسسة العامة هو تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة والمتميزة عن الشخصية القانونية للدولة، بما يعد تطبيقاً صحيحاً للامركزية الإدارية التي جوهرها هو تعدد الأشخاص القانونية العامة وبالتالي تفتتت الوظيفة العامة<sup>(x)</sup>.

هذا وتتحقق اللامركزية بمعناها الكامل عندما يكون تشكيل مجالس الهيئات المحلية من أعضاء يختارون جميعاً بالانتخاب، مما يستبعد أية مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس الوحدات المحلية، بينما تكون اللامركزية ناقصة إذا كان تشكيل مجلس الوحدة المحلية مختلطاً، أي مكوناً من أعضاء منتخبين من سكان الإقليم ومن أعضاء معينين من قبل الإدارة المركزية.

إلا أن هناك رأي آخر في الفقه يؤكد على انعدام الصلة بين أسلوب الانتخاب واللامركزية الإدارية، حيث أن هذا الأسلوب يمكن الأخذ به في تكوين السلطات الإدارية جميعاً، المركزية منها وغير المركزية.

**ثانياً: عناصر اللامركزية:** تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية تميزها عما سواها وهي وجود مصالح سياسية محلية متميزة عن المصالح القومية، ووجود هيئات محلية مستقلة تقوم بإدارة هذه المصالح واخيراً خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

1. **وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:** يعني أن هناك حاجات محلية تهم سكان إقليم التي معين إلى جانب الحاجات القومية التي تهم الدولة بأسرها ويشترك فيها جميع السكان كما هو الأمر بالنسبة لمرفق الأمن والدفاع، إذا يكون من الأفضل أن يتم إشباع الحاجات إلى هيئات محلية واسناد إدارتها إلى مكان هذه الوحدات أنفسهم لأنهم ما أدري من غيرهم بواجباتهم وأقدر على إداره هذه المرافق وحل مشكلاتها كما أن هذا الأسلوب سيعطي للحكومة المركزية فرصه لإداره المرافق القومية المهمة التي تشكل أساساً في إداره الدولة<sup>(xi)</sup>.

و يتم تحديد هذه المصالح المحلية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية بقانون يحدد فيه المشرع على سبيل الحصر والتحديد اختصاص الهيئات المحلية بحيث لا يمكنها أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي قرره المشرع إلا بعد صدور تشريع جديد يحدد لها الاختصاص الجديد<sup>(xii)</sup>.

2. **وجود هيئات محلية مستقلة:** لا يكفي لكي تقوم اللامركزية الإدارية أن يعترف المشرع بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، بل يجب أن يتولى سكان الإقليم المعترف لها بالمصالح الذاتية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم، أي أن تكون السلطات القائمة على إداره هذه المصالح سلطات ممثلة للوحدة المحلية ذاتها وليست ممثلة للسلطة المركزية.

ومن أجل أن يتحقق هذا الاستقلال يذهب أغلب الفقه إلى ضرورة اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب تأكيداً لمبدأ الديمقراطية، إلا أن تقرير نظام الانتخاب في اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية لا يعني أن يكون جميع أعضاء هذه الهيئات منتخبين إذ ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين من قبل السلطة المركزية ضمن هذه الهيئات لتوفير عناصر ذات خبرة وكفاءة على أنه يجب أن تكون الأغلبية للعناصر المنتخبة، هذا وتطبق وتطبق هذه الطريقة في فرنسا<sup>(xiii)</sup>.

ومن الضروري الإشارة إلى أن الجمع بين طريقة الانتخاب والتعيين لأعضاء الهيئات المحلية ليس من شأنه إهدار مبدأ اللامركزية الإدارية طالما كانت الأغلبية للعناصر المنتخبة، كما أنه يؤدي إلى عدم التفتتت الكامل للوظيفة الإدارية ويحافظ على وحدة الأساليب في العمل الإداري وذلك من خلال ما تمارسه الهيئات المركزية من سلطات داخل المجالس المحلية بواسطة الأعضاء المعيّنين من قبلها<sup>(xiv)</sup>.

3. **خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:** أن تنظيم العلاقة بين الهيئات اللامركزية والمركزية أمرًا في غاية الأهمية وأن الشكل الموحد للدولة يفترض ضرورة قيام رابطة قوية بين الإجمهز الإدارية الموجودة في إقليم الدولة، وأن القول باستقلال الهيئات المحلية في تفسير المرافق العامة ورعاية الشؤون المحلية لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية، لذا فإن النظام اللامركزي يقوم على بقاء ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها خاضعاً لإشراف ورقابه السلطة المركزية<sup>(xv)</sup>.

ويتفق جمهور الفقهاء على أن الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية صورة أساسية لقيام اللامركزية الإدارية، لأن إدارة الرقابة يعني تفتتت وحدة الدولة الإدارية وليس الأخذ بنظام إداري معين في توزيع الاختصاصات الإدارية مع بقاء وحدة الدولة قائمة بكل معانيها ومضامينها القانونية والسياسية والإدارية<sup>(xvi)</sup>.

**أما واقع الرقابة وفقاً لدستور جمهورية العراق؛** يتضح من خلال الدستور العراقي حيث نجد قد منح المحافظة غير المنتظمة بإقليم مركزاً قانونياً أكبر من كونها وحدات ادارية ويجعلها اقرب الى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً على الصعيد الداخلي، واعطائها الحرية الكاملة لممارسة شؤونها الداخلية بنص صراحة على انتفاء الرقابة على مجالس المحافظات ومنع الحكومة المركزية من ممارسة حقها في الرقابة والتوجيه، حيث اغفل المشرع الدستوري بذلك مراعاة اهم الاسس الثابتة في نظام اللامركزية الإدارية في الدستور ذاته (xvii).

ومع ان رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية تعد من اهم مقومات اللامركزية الإدارية، لذلك لا يمكن اعتبار العلاقة بين الوحدات المحلية في العراق والحكومة الاتحادية (السلطة التنفيذية) ضمن نظام اللامركزية الادارية وانما الجمع بين اللامركزية الادارية والسياسية. كما ان نجد قصور الرقابة كذلك؛ في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، رغم انه اناط مجلس النواب بمهمة الرقابة على الوحدات المحلية في العراق حسب نص المادة (2/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي نصت على "يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب"، مما ادى الى تعطيل الاختصاص الرقابي للحكومة المركزية (xviii)، بالإضافة الى ذلك تداخل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم كان واضحاً في الدستور عندما منح المشرع العراقي بعد تحديد اختصاصات المركز والاختصاصات المشتركة بينه وبين المحافظات غير المنتظمة بإقليم عاد ليترك كل ما سواها الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فالمشرع العراقي وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية عندما ابقى الباب مفتوحاً لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن من قبل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبالتالي تعطيل الدور الرقابي للحكومة الاتحادية (xix)، الامر الآخر هو تعدد سمات الرقابة من قبل المشرع العراقي من خلال اناطة الرقابة لمجلس النواب والهيئات المستقلة والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات.

### الفرع الثالث

#### صور اللامركزية الادارية

النظام اللامركزية الادارية صورتان رئيسيتان هما اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية، وسيتم تناولها باختصار من خلال: ما يأتي

اولاً. **اللامركزية الاقليمية او المحلية:** معناها ان تمنح السلطات المركزية الى جزء من اقليم الدولة جانباً من اختصاصاتها في ادارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، ويتحقق هذا عندما يعترف المشرع لجزء من اقليم الدولة كالمحافظة بوجود مصالح خاصة بها، وتستند هذه الصور الى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بانفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم (xx) وتقوم اللامركزية الاقليمية او المحلية على ثلاثة عناصر:

1. وجود مصالح محلية او اقليمية متميزة.
2. أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق.
3. استقلال الوحدات المحلية.

ثانياً. **اللامركزية المرفقية:** يجد المشرع في احيان كثيرة أنه من الضروري ان يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال عن الادارة المركزية مع خضوعها لاشرفائها، كرفق البريد الهاتف والكهرباء والاذاعة والجماعات، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الادارية (xxi). وتتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق او الانشطة غير المتجانسة، ولا يستند هذا الاسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، هذا ويحرص المشرع دائماً أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي اجازها ولا يمكن مباشرة نشاط آخر او التوسع من اختصاصاتها (xxii).

#### المطلب الثاني

#### اللامركزية الادارية في مشروع دستور اقليم كردستان

إن إقرار النظام الفدرالي في دستور جمهورية العراق الذي سبق وان تبناه المجلس الوطني الكوردستاني بقراره المرقم (22) في 1992/10/4 يعطى الحق للأقاليم بأن يكون لها دستور خاص وتطبيقاً لما جاء في المادة (120) من دستور العراق ولوجود الحاجة الى قانون ينظم الية إقرار مشروع دستور إقليم كردستان فقد سُرع هذا القانون.

وعليه سنخصص هذا المطلب للبحث في كيفية تناول اللامركزية في مشروع الدستور، ومن ثم سنتناول المبررات التي دفعت واضعي المشروع الى النص عليها من

خلال الفرعين التاليين:

## الفرع الاول

### تبني مشروع الدستور للنظام اللامركزي

نتيجة للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم خاصة بداية القرن الواحد والعشرين، زاد الاهتمام بالكثير من المفاهيم مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح، وبما أن هذه المفاهيم مرتبطة بالنظام السياسي وطبيعة إدارة الدولة زاد الاهتمام بمفهوم اللامركزية كأحد أهم أنماط الإدارة التي انطلقت منها فلسفة الحكم في الوقت الحاضر، باعتبار أن اللامركزية أداة تنمية تمكن من عملية صنع القرار.

ولقد جاء تبني مشروع دستور إقليم كردستان للنظام اللامركزي نتيجة لاعتماد نظام الإدارة اللامركزية في الدستور العراقي الحالي عام 2005، فقد تضمن الدستور مواد نصت صراحة على اللامركزية الإدارية، وأشار بشكل صريح في الفصل الاول من الباب الخامس تحت عنوان (الأقاليم) في المادة (116) إلى اللامركزية، وجاء فيها "يتكون النظام الإتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية"، وأشارت المادة (119) إلى حق كل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، وحددت المادة (120) حق كل إقليم بوضع دستور على أن لا يتعارض مع الدستور الإتحادي<sup>(xxiii)</sup>.

أما المادة (122) فقد أشارت بشكل واضح وصريح إلى اللامركزية الإدارية، إذ أكدت على أن "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون"، وحددت نفس المادة (122/ ثلثاً) "المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة بعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته الخول بها من قبل المجلس"، فضلاً عن ذلك، فقد نصت المادة (1) على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي".

وهنا نلاحظ بأن المشرع العراقي في هذه النصوص الدستورية ثبت التشكيلات الإدارية كما هي من حيث المحافظة والقضاء والناحية، وأشار في الفقرة ثانياً من المادة (122) الدستورية إلى اللامركزية ووجوب اعتمادها في الإدارة المحلية.

وليس إقليم كردستان بالبعيد عما سار عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي أعطى استقلالاً تشريعياً للأقاليم، في مجال كتابة الدستور، فضلاً عن تشريع القوانين الخاصة به، علاوةً عن تعديل القوانين الاتحادية بشرط عدم المساس بالاختصاصات الحصرية التي نص عليها الدستور الاتحادي، وهذا يبين المرونة التي تتمتع بها النظام القانوني في الإقليم، فجاء "مشروع دستور إقليم كردستان - ليؤكد على تبني نظام اللامركزية الادارية حيث يتضح فيما يأتي:

- **المادة (102) " أولاً:** تكون التقسيمات الإدارية في إقليم كردستان على أساس (المحافظة، القضاء، الناحية، القرية) ويتم استحداثها وتعيين وتغيير مراكزها وتحديد وتعديل حدودها وفك ارتباطها وإحاقها بوحدة إدارية أخرى وفق القانون".
- **(المادة 103) " أولاً:** تعتمد اللامركزية الإدارية في إدارة الوحدات الإدارية في إقليم كردستان (المحافظة، القضاء، الناحية، القرية) وتطويرها وتفعيلها باستمرار باعتبارها إحدى الوسائل الضرورية لمشاركة مواطني الإقليم في إدارة الشؤون العامة للوحدة الإدارية تحقيقاً للديموقراطية، فيكون لكل منها مجلس محلي منتخب بالاقتراع العام السري المباشر وتبين طريقة انتخابه وتحديد صلاحياته ومهامه بقانون.
- يكون لكل وحدة إدارية مجلس تنفيذي يرأسه رئيس الوحدة الإدارية تبين كيفية تشكيله وتحديد صلاحياته ومهامه وعلاقته بالمجلس المحلي للوحدة الإدارية ذاتها والوزارات والمؤسسات المركزية في إقليم كردستان بقانون.
- ان مفهوم اللامركزية الادارية يعني توزيع الصلاحيات الادارية بين حكومة الاقليم وبين شخصيات معنوية عامة تكون جزءاً من الاقليم التي هي المحافظات و الاقضية و النواحي التي تتمتع بذمة مالية و مسؤولية مستقلة عن سلطة الاقليم و مشاركتها بجزء من سلطاتها ولكنها تعمل بأشراف حكومة الاقليم و رقابة مجلس النواب.
- **المادة (104)** يكون لمركز كل محافظة وقضاء وناحية وكل قرية لا يقل عدد سكانها عن ثلاثة آلاف نسمة بلدية يديرها مجلس بلدي يتولى تقديم الخدمات العامة لمواطنيها بموجب قانون.
- **المادة (105) أولاً:** تتمتع المجالس المحلية والبلدية بالشخصية المعنوية، ثانياً: يكون لكل وحدة إدارية أو بلدية ميزانيتها المستقلة الخاصة بها.

– **المادة (106)** أولاً: يراعى في تشكيل المجالس المحلية والبلدية التمثيل العادل للمكونات الموجودة ضمن تلك الوحدة الإدارية أو البلدية وينظم ذلك بقانون، ثانياً: يجب أن يستهدف قانون انتخاب المجالس المحلية تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (30%) من عدد أعضائه. وفي مجال تعييننا الى ماورد في مشروع الدستور من خلال تبنيه للامركزية الادارية، فإنه يستند الى ان الأخذ باللامركزية الإدارية يخفف كثيرا من العقبات والعوائق بدون الاضرار بالمصلحة العامة، كما، إن الهيئات المحلية أو الإقليمية أدرى بمصالحها، لأن هذه المصالح تمهم السكان المحليين فتعرف الإدارة المحلية مدى حاجاتهم وكيفية إشباعها.

بالاضافة الى ذلك تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تجنب الروتين الإداري، بحيث أن الإدارة المحلية تكون أسرع في الاستجابة إلى إشباع الحاجات المحلية، ولا ننسى أن اللامركزية الإدارية هي ضرورة ديمقراطية، فإذا كان الشعب يشرف على شؤونه العامة عن طريق البرلمان فإنه يشرف عليها محليا بواسطة منتخبيه. ويشير خبراء في الاضظمة الادارية الى عيوب النظام لكنها قابلة للعلاج: قد تغطي المصالح المحلية أحيانا على المصالح الوطنية، كما انها قد الى تبذير الأموال العامة عند اتخاذ إجراءات متحيزة عند تسيير المرافق العامة المحلية، وقد يحرص المسؤولون المنتخبون على إعادة انتخابهم أكثر مما يحرصون على خدمة المصلحة العامة. قد عدم توفر الهيئات المحلية على الكفاءات المطلوبة أحيانا، فإن هذا يؤدي إلى حدوث الأخطاء في التسيير أو في اتخاذ القرارات.

## الفرع الثاني

### مبررات تطبيق مشروع دستور كردستان للنظام اللامركزي

كانت محافظات كردستان ( اربيل، السليمانية ودهوك ) جزءا من محافظات العراق حتى عام 1991 ويحكم تنظيمها الاداري قانون يبنى اسلوب الاداره المركزية وهو قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969، واستمر العمل بالقانون المذكور الى ما بعد عام 1991 على الرغم من انسحاب ادارات البعث من المحافظات المذكوره من جراء إنتفاضة شعب كردستان، ولم يتم وضع قانون خاص بالاقليم برغم من انتخابات برلمان كردستان في عام 1992 واستمر التنظيم المركزي الى ما بعد عام 2003، و تم تنصيب سلطات التحالف وبالتحديد الولايات المتحدة الأمريكية كسلطة احتلال حيث بادرت بترجمة سلطاتها من خلال اصدار اوامر وقرارات عديده منها الامر رقم 71 المتعلق بتنظيم انتخاب مجالس المحافظات في العراق بأستثناء محافظات اقليم كردستان.

وبالرغم من صراحة النص في الامر رقم 71 بشأن استثناء محافظات الاقليم من نفاذه فيها الا ان السلطات في الاقليم بادرت ودون وجود سند قانوني واضح باجراء الانتخابات وتشكيل اول مجلس محلي منتخب في المحافظات الاقليميه ومع ذلك فقد تم الرجوع عن هذه الخطوة نتيجة الصراع السياسي والقانوني وتم الاعتماد على قانون المحافظات الملغى بموجب الامر رقم 71<sup>(xxiv)</sup>.

واستمر هذا الارتباك التشريعي الى ان قام برلمان كردستان باقرار قانون محافظات الاقليم رقم 3 لسنة 2009 والذي اجل نفاذه الى التأريخ الذي تباشر فيه الدورة الثانية لمجلس المحافظات، وتتلخص مبررات انتاج مشروع الدستور للنظام اللامركزي للأسباب التالية:

1. تخفيف العبئ عن كاهل الحكومة المركزية، مع التعزيز من قدرات الهيئات اللامركزية في تحقيق المصالح المحلية.
2. تساعد الدولة في تحقيق الاداء الاداري السريع من دون تعقيد، وذلك أكثر تفهما لمشاكل واحتياجات الاقليم.
3. يؤدي الى تحقيق العدالة في مجال استحصال الضرائب وتوزيعها.
4. يزيد النظام اللامركزي من قدرة الدولة على مواجهة الازمات السياسية والاقتصادية والامنية.
5. في ظل اللامركزية يتم خلق مصالح محلية مستقلة ويتم انشاء اشخاص عامة جديدة، لكل منها ذمة مالية مستقلة وكيان قانوني مستقل<sup>(xxv)</sup>.

## المبحث الثاني

### مبادئ اللامركزية الإدارية في قانون محافظات اقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009

يعد هذا القانون أول قانون إقليمي يصدر من قبل برلمان كردستان لترسيخ وتنظيم اللامركزية الإدارية علي صورتها الإقليمية بعد مرور أكثر من عقدين من الزمن على تشكيل برلمان كردستان وإعتبار الإقليم كوحدة سياسية قائمة وتمارس صلاحياتها السياسية والقانونية في الرقعة الجغرافية المحررة من قبل الشعب الكوردستاني، وقد جاء هذا القانون المتأخر بتجسيد اللامركزية الإقليمية في محافظات الإقليم من خلال انتخاب هيئة محلية من ابناء المحافظة، والتي تملك وظائف واختصاصات متعددة من تشريعية وإدارية ومالية وعلي رأسها الاختصاص الرقابي على المؤسسات التنفيذية التي تمارس أعمالها في الحدود الإدارية للمحافظة .

ولغرض تنظيم اختصاصات و صلاحيات مجالس المحافظات و إدارتها في الإقليم و تطويرها ولتحقيق مبدأ اللامركزية في توزيع السلطات بهدف تسهيل و تحسين ايصال الخدمات العامة للمواطنين و المحافظة على حقوق و مصالح المجتمع فقد شرع القانون ذو الرقم 3 لسنة 2009<sup>(xxvi)</sup>، وستناول من خلال هذا البحث ماجاء من مبادئ تتعلق بنظام اللامركزية في المطلب الاول، ومن ثم سنخصص المطلب الثاني للموائمة بين المبادئ التي جاء بها هذا القانون واللامركزية الادارية.

## المطلب الاول

### التنظيم القانوني للامركزية الادارية في قانون محافظات الاقليم

وفقا للفقرة (ولأولاً-2) من المادة العاشرة لقانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل و بناء على ما شرعه برلمان كردستان - العراق في الجلسة المرقمة (8) المنعقدة في 20/4/2009 صدر هذا القانون وسوف نبين اهم ما جاء في هذا القانون من مبادئ تتعلق بالادارة اللامركزية في الاقليم:

**1.** جاء في المادة 2 من القانون رقم 3 لسنة 2009 " يحدد هذا القانون صلاحيات ومسؤوليات المجالس ورؤسائها وأعضائها لترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية في توزيع السلطات وتحسين ايصال الخدمات العامة الى المواطنين والمحافظة على حقوق ومصالح المجتمع وتطوير ادارة الوحدات الادارية في الاقليم".

**2.** قسم هذا القانون الاقليم اداريا الى محافظات والمحافظات الى افضية والاقضية الى نواح وتكون لكل وحدة ادارية شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة ضمن ميزانية المحافظة<sup>(xxvii)</sup>.

**3.** حدد الموارد المالية لمحافظات الاقليم بأن " تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:أولاً: ماتخصه حكومة الاقليم للمحافظة ضمن الميزانية العامة للاقليم. ثانياً: الايرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها وأشعار وزارة المالية بالايرادات المتحققة. ثالثاً: التبرعات والهبات التي تحصل عليها بموافقة مجلس الوزراء، رابعاً: الايرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار اموال الدولة المنقولة وفقاً للقوانين النافذة في الاقليم"<sup>(xxviii)</sup>، كما الزم القانون ادارة الوحدات الادارية ومجالسها باتباع النظم الحاسبية المعمدة<sup>(xxix)</sup>، وتخضع دوائر الوحدات الادارية والمجالس لرقابة ديوان الرقابة المالية في الاقليم<sup>(xxx)</sup>.

**4.** أكد القانون في المادة 5: مجلس المحافظة هو السلطة الرقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة و له حق اصدار القرارات و الانظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الادارية و المالية في المحافظة بما يمكنها من الاشراف على ادارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية وما لا يتعارض مع الدستور و القوانين النافذة في الاقليم.

**5.** المادة 8، يشكل المجلس المحلي للقضاء عن طريق الانتخابات العامة المباشرة و يتكون من (7) سبعة اعضاء للقضاء الذي يقل عدد نفوسه عن خمسين الف نسمة و يضاف إليهم عضو عن كل خمسين الف نسمة يزيد على الحد المذكور على ان تنظم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة مشاركة للنساء لا تقل عن (30%) من الاعضاء.

**6.** كما يتضح النظام اللامركزي من خلال نص المادة 9 من القانون خاصة مايتعلق بحالة عدم دعوة المجلس للانعقاد، انتخاب القائما من بين اعضاءه، اقالة رئيس المجلس المحلي للقضاء او القائم مقام بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه في حالة تحقق احد الاسباب الواردة في الفقرة ثانيا من المادة السادسة من هذا القانون، اعداد مشروع موازنة الوحدة الادارية للقضاء و الموافقة على خطط الموازنة للدوائر التابعة له و احواله الى المحافظ، رسم السياسة العامة<sup>(xxxi)</sup> لادارة القضاء و الرقابة على الاجهزة التنفيذية فيها و تنظيم عمليات الادارة، الاشراف على البرامج الخدمية العامة للأعمار في القضاء، ابداء التعاون و التنسيق و المشورة مع المجالس المحلية للنواحي بما يضمن تحقيق التوازن والمصلحة العامة، الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة و ضمن المخطط العام لحكومة الاقليم، مراقبة و تقييم النشاطات التربوية و الصحية في حدود القضاء و تقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة.

هذا ولقد اعطت المادة 2/122 من الدستور للمحافظ صلاحيات ادارية ومالية واسعة، وهذا يعد تطبيقاً للامركزية الادارية.

**7.** المادة 13 في حالة تعارض قرار المجلس المحلي للناحية مع قرار المجلس المحلي للقضاء تكون الاولوية لقرار المجلس المحلي للقضاء، اذا كان متعلقاً بشؤون عموم القضاء.

**8.** المادة 19 اعطت صلاحيات للمحافظين دليل النظام اللامركزي.

**9.** المادة 24 بينت صلاحيات القائم مقام ( اعداد مشروع موازنة القضاء، تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس المحلي، الاشراف المباشر على الدوائر الرسمية في القضاء، و موظفيها و تفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية و حرس الاقليم (البشمركة) و الجامعات و الكليات و معاهد التعليم العالي و البحث العلمي، مسؤولية استتباب الأمن و النظام في وحدته الادارية، الحفاظ على الأمن و النظام و حماية حقوق المواطنين و أرواحهم و ممتلكاتهم الخاصة...).

## المطلب الثاني

### المواءمة بين مشروع الدستور وقانون محافظات الاقليم

وبالنسبة للنظام الاتحادي العراقي، فإن الاستقلال الدستوري للأقاليم منصوص عليه في صلب "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)"،<sup>(xxxii)</sup> الذي منح السلطات للأقاليم باصدار الدساتير الخاصة بها على أن لا تتعارض أحكامها مع أحكامه<sup>(xxxiii)</sup>.

ولكون برلمان كردستان- العراق هو السلطة التشريعية المختصة له الحق في إعداد دستور للإقليم استناداً إلى نص المادة (120) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" التي جاء فيها: "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور."

واعترفت المادة (116) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" بأن العراق ذو نظام لا مركزي يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات، بنصها على: "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية".

أما بخصوص إقليم كردستان- العراق، فقد جاء الاعتراف به بنص الفقرة (أولاً) من المادة (117) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" التي نصت على: "يقتر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان إقليماً اتحادياً."

وألزمت المادة (120) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" إقليم كردستان- العراق بوضع دستور خاص به من خلال النص على: "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور."

وأعطت الفقرة (أولاً) من المادة (121) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة مهامها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك بنصها على ما يأتي: "السلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصريّة للسلطات الاتحادية."

كما منحت الفقرة (ثانياً) من المادة (121) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" للسلطة التشريعية في إقليم كردستان- العراق الحق في إجراء التعديل على القوانين الاتحادية بشرط عدم مساسها بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية الواردة في المادة (110) من الدستور المذكور،<sup>(xxxiv)</sup> وكما يأتي: "يحقق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية."

ولم يكتف "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)" بما منحه للسلطة التشريعية في إقليم كردستان- العراق من استقلال تشريعي، بل إنه أقر بالمصادقة على القوانين التي تم تشريعها من قبل المجلس الوطني الكوردستاني في إقليم كردستان منذ عام (1992)، كما انه اعترف بقانونية القرارات المتخذة من حكومة اقليم كردستان- العراق، بما فيها قرارات المحاكم والعقود، وذلك ما نصت عليه المادة (142) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)": "يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في اقليم كردستان منذ عام (1992) وتعد القرارات المتخذة من حكومة اقليم كردستان، بما فيها قرارات المحاكم والعقود، نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو الغاؤها حسب قوانين اقليم كردستان من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور الحق في إجراء التعديل لإقرار الاستقلال التشريعي."

من خلال ما سبق يتضح لنا بأن هذا القانون قد أكد على مبدأ اللامركزية الادارية من حيث وجود هيئة منتخبة تمثل الوحدة الادارية المعنية (مجلس المحافظة) وتكون لهذه الهيئة ذمة مالية مستقلة وتخضع لرقابة واشراف الاقليم، ولكن عند منح صلاحيات ليست ذات طابع اداري وانما ذات طابع تشريعي واداري لمجلس المحافظة، فهنا يثار السؤال التالي:

ما هو نوع اللامركزية الادارية الاخلمية التي جاء بها هذا القانون:-

ووفقاً لما بينا من شرح حول نوعي اللامركزية يتضح لنا بان اللامركزية التي أخذ بها هذا القانون هو اللامركزية الادارية الاخلمية الواسعة التي تسمى بالحكم الذاتي او النظام الاقليمي، لانه وفقاً لهذا النوع من اللامركزية الاقليمية تمنح الهيئات المحلية استقلالاً تشريعياً وادارياً و مالياً، وكل ذلك موجود بحسب ما بينا شرحه في المواد المتعلقة بقانون محافظات الاقليم رقم 3 لسنة 2009.

وبالعودة لهذا القانون، يعد نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقد نشر هذا القانون في جريدة وقائع كردستان العدد 100 في 2009/1/6 | وفي المادة (37) منه بين بان نفاذ هذا القانون يلغي كل من (قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 وتعديلاته، وقانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995 وتعديلاته، ما ورد في

قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل حول تشكيلات وصلاحيات مجالس البلدية، امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004 وتعديلاته، القوانين والقرارات والانتظمة التي تتعارض مع احكام هذا القانون).

وحسنا فعل المشرع الكوردستاني بالغاء القوانين السابقة الذكر لكي نكون امام قانون واحد يجمع كل ما يتعلق بالمحافظات والوحدات الادارية التابعة لها داخل

الاقليم.

الخاتمة

بعد ان اتهمنا من كتابة بحثنا الموسوم (مدى توافق قانون محافظات اقليم كوردستان مع اللامركزية الادارية وفق المبادئ المقررة في مشروع دستور اقليم

كوردستان) توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات ندرجها كالآتي:

### أولاً: الاستنتاجات

1. ان احد اهم اهداف اللامركزية هو انهاء الروتين الذي يعرقل سير المرافق العامة وبالتالي يؤثر على المصلحة العامة، وتسهيل اجراءات المعاملات القانونية، ولكن النظام اللامركزي لم يطبق بالكامل في إقليم كوردستان ولا زالت العراقل موجودة من استمرار المركزية الخاصة بالحكومة المركزية.

2. أن تطبيق الرقابة في العراق يُعاني من معوقات قانونية وذلك بسبب وقوع المشرع العراقي في تناقض كبير عندما حدد في الدستور العراقي النافذ لعام 2005 المادة (122/خامسا) على عدم خضوعها لسيطرة واشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة، ولها مالية مستقلة ولكن تم تدارك ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، ليشير الى خضوع الوحدات الادارية لرقابة مجلس النواب في المادة (2/ ثانياً)، وهذا الامر قد جعل النظام الاداري في العراق مشوه لعدم النص على رقابة السلطة التنفيذية، فضلا عن تداخل عوامل اخرى منها حزبية وثقافية ومفاهيمية اثرت على العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية على المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الامر الذي ثار ويشير العديد من المشاكل بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم منذ عام 2003.

3. وبالرغم من صدور القانون الذي ينظم عمل واختصاصات والعلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والذي تم تعديله أكثر من مرة، الا ان العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مازالت تعاني من جملة من المعوقات التشريعية والثقافية والاجتماعية والمالية والمفاهيمية والحزبية، الامر الذي يتطلب توافر جملة من المستلزمات التي تجعل العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية متوازنة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تتعلق بتوزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وفق القانون 21 لسنة 2008 المعدل.

4. نرى أن مشروع دستور اقليم كوردستان قد صيغت نصوصه على عجل، وكان الأفضل ان تخضع هذه المسودة لمزيد من التحجيص والتدقيق وأكثر واستجابة لمصالح الشعب والجماهير وقطاعاته المختلفة.

5. لقد أخذ قانون محافظات الاقليم رقم 3 لسنة 2009 بنظام اللامركزية الادارية الاقليمية الواسعة التي تسمى بالحكم الذاتي او النظام الاقليمي، لانه وفقا لهذا النوع من اللامركزية الاقليمية تمنح الهيئات المحلية استقلالاً تشريعياً وادارياً و مالياً.

### ثانياً: التوصيات

1. إن من شأن النظام اللامركزي ابقاء واردات كل محافظة لنفسها دون الذهاب الى وزارة المالية و اعادة تدويرها، لكن ذلك لا يعني الخروج من رقابة الوزارة، اذا تبقى الوزارة تقوم بمهام الاشراف و الرقابة.

2. إن اختلاف شكل الدولة العراقية ورسم تكوينها من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية، جعل اللامركزية السياسية جنب اللامركزية الادارية وبالتالي وقع الخلط بينها تجاه إقليم كوردستان وتجاه المحافظات المنتظمة بإقليم، لذا يجب إعادة النظر في صياغة مصطلحات الدستور العراقي ومشروع دستور إقليم كوردستان من أجل تجاوز الاشكالية في التنفيذ.

3. كان تدهور الوضع الامني والعمليات الرهابية والتي أصابت المحافظات العراقية احد العقبات الرئيسية امام الدور الرقابي سواء للمستوى المركزي او المحلي، لذا نوصي بضرورة تشديد سيطرة الحكومة المركزية على ضرورة إستتباب الامن والقضاء على الارهاب بكل اشكاله.

4. نتيجة لتداخل عوامل حزبية وثقافية ومفاهيمية اثرت على العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية على المحافظات غير المنتظمة إقليمياً، لنا نوصي بضرورة إبعاد تأثير الاحزاب السياسية ونفوذها على العملية السياسية والسعي لتحقيق المصلحة العامة.

#### قائمة المصادر

#### اولاً: الكتب

1. د. اساميل نجم الدين زنكة، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظات في إقليم كردستان، دراسة في ضوء قانون محافظات إقليم كردستان العراق رقم 3 لسنة 2009.
2. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961.
3. د. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1997.
4. د. سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986.
5. د. سليمان محمد الطراوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
6. د. طه حميد حسن العنبي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، ط1، مركز الامارات للدراسات والبحوث، ابو ظبي، 2010.
7. د. عمار رحيم عبيد الكفاني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام 2005 وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018.
8. د. عمار عويدات، القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
9. د. حسني درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال، التاصيل القانوني لنظام الادارة المحلية في مملكة البحرين، ط1، دار شتات للطباعة، القاهرة، 2008.
10. د. حنان محمد التيسي، المحافظون في العراق، بغداد، 2012.
11. د. عامر ابراهيم احمد، الادارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، ط1، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013.
12. د. نجيب خلف الجبوري، القانون الإداري، ط1، السلجانية، 2015.
13. عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2005، 2011.

#### ثانياً: الساتير والقوانين

1. قانون المرحلة الانتقالية لعام 2004.
2. دستور جمهورية العراق 2005.
3. مشروع دستور كردستان 2009.
4. قانون محافظات كردستان رقم 3 لسنة 2009.
5. قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008.

- 
- (i) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2011، 29.
  - (ii) د. نجيب خلف الجبوري، القانون الإداري، ط1، السلجانية، 2015، ص117.
  - (iii) د. عمار عويدات، القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص2.
  - (iv) د. طه حميد حسن العنبي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، ط1، مركز الامارات للدراسات والبحوث، ابو ظبي، 2010، ص6.
  - (v) د. نجيب خلف الجبوري، مصدر سابق، ص118.
  - (vi) د. حسني درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال، التاصيل القانوني لنظام الادارة المحلية في مملكة البحرين، ط1، دار شتات للطباعة، القاهرة، 2008، ص33.
  - (vii) د. طه حميد حسن العنبي، مصدر سابق، ص8.
  - (viii) د. عمار رحيم عبيد الكفاني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام 2005 وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018، ص5.
  - (ix) د. عمار عويدات، المصدر السابق، ص4.
  - (x) د. عمار رحيم عبيد الكفاني، مصدر سابق، ص18.
  - (xi) د. سليمان محمد الطراوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص120.
  - (xii) د. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1997، ص25.
  - (xiii) د. سليمان محمد الطراوي، مصدر سابق، ص71.

- (xiv) د. ساي جمال الدين، اصول القانون الاداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص 197.
- (xv) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 145
- (xvi) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961، ص 370 ود. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ث ص 127-128 ود. طعيمة الجرف، ص 228-290.
- (xvii) أزهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص 235.
- (xviii) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014، ص 160.
- (xix) د. ساجد حميد عبد الرقيب، الرقابة في النظام اللامركزي، الجزء 2، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، 2014، ص 3.
- (xx) د. عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2005، ص 97-99.
- (xxi) المصدر نفسه، ص 99.
- (xxii) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص 71.
- (xxiii) يُنظر المواد: (116-120) من دستور العراق الدائم لسنة 2005.
- (xxiv) د. اسماعيل نجم الدين زنكنة، الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في إقليم كردستان، دراسة في ضوء قانون محافظات إقليم كردستان العراق رقم 3 لسنة 2009
- (xxv) د. عامر ابراهيم احمد، الادارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، ط 1، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 85-86.
- (xxvi) تم نشر هذا القانون في جريدة وقائع كردستان في العدد (100) في 2009/1/6.
- (xxvii) يُنظر نص المادة 3 من القانون المذكور.
- (xxviii) يُنظر نص المادة 27 من القانون المذكور.
- (xxix) يُنظر نص المادة 28 من القانون المذكور.
- (xxx) ينظر المادة 29 من القانون المذكور
- (xxxi) تُعرف السياسة العامة بانها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قراراتها ومخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين، ينظر د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، بغداد، 2012، ص 97.
- (xxxii) القاضي د. عبد الرحمن سليمان الزبياري، مصدر سابق، ص 40.
- (xxxiii). نصّت المادة (120) من "دستور جمهورية العراق لسنة (2005)": "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدّد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحيّاته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيّات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور."
- (xxxiv). نصّت المادة (110) من "دستور العراق لعام 2005 على ما يأتي: "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:  
"أولاً. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وبرايمها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.  
ثانياً. وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.  
ثالثاً. رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته.  
رابعاً. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.  
خامساً. تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.  
سادساً. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد سابعاً. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.  
ثامناً. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.  
تاسعاً. الاحصاء والتعداد العام للسكان.