المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:215-242
المجلد (9) – العدد(2)، كانون الأول 2025
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

الإختصاصات الإدارية للإدارات اللامركزية المحلية في العراق و اقليم كوردستان (دراسة تحليلية مقارنة)

كۆيار علي حمەكەريم[1] ، اسماعيل نجم الدين زنگنه[2]

[1]قسم القانون، كلية القانون و الادارة، جامعة حلبچة، حلبچة، العراق
[2]قسم القانون، جامعة جيهان-السليمانية، السليمانية، العراق

Email: koyarali51@gmail.com[1], esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd[2]

الملخص:

تُشكِّل الاختصاصات الإدارية للإدارات المحلية العمود الفقري لنظام اللامركزية الإدارية، حيث تمنحها القدرة على إدارة شؤون الوحدات المحلية بشكلٍ مستقل، مع الحفاظة على السياق الدستوري و القانوني لتنظيم علاقات تلك الادارات مع السلطة المركزية، في هذا البحث، تم التركيز على الاختصاصات الإدارية للإدارات المحلية من خلال تسليط الضوء على التحديات العملية التي تواجه تطبيق هذه الصلاحيات.

وقد ارتكن البحث الى منهجين علميين هما، المنهج التحليلي الوصفي، وذلك من خلال مناقشة وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المتصلة بموضوع البحث، وكذا المنهج المقارن، وقد تجلى تحت ضوء اجراء مقارنة بين نماذج لأنظمة قانونية، وبالأخص نظام القانوني العراقي و اقليم كوردستان على حد سواء.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، الإدارات المحلية، الصلاحيات الإدارية، الأنظمة القانونية المقارنة.

پوختە:

تایبەتکاریيە کارگێڕییەکانی کارگێڕییە خۆجێییەکان بە بڕبڕەی پشتی سیستەمی ناناوەندێتیی کارگێڕی دادەنرێت، کە توانای بەڕێوەبردنی کاروباری یەکە خۆجێییەکانی بەشێوەیەکی سەربەخۆ پێدەدات، لەگەڵ پارێزگاریکردنی لە چوارچێوە دەستوری و یاساییەکان بۆ ڕێکخستنی پەیوەندی یەکە کارگێڕییانە لەگەڵ دەسەڵاتی ناوەندیدا. لەم توێژینەوەیەدا، تیشك خراوەتەسەر تایبەتکاریيە کارگێڕییەکانی کارگێڕییە خۆجێییەکان، لە ڕێگەی دیارخستنی ئەو ئاڵنگارییانەی کە لە جێبەجێکردنی ئەم دەسەڵاتانەدا ڕووبەڕوویان دەبنەوە.

هەروەك توێژینەوەکە پشتی بەستووە بە دوو میتۆدی زانستی، کە بریتین لە میتۆدی شیکاری وەسفی، ئەمەش لە ڕێگەی گفتوگۆ و شیکردنەوەی دەقە دەستوورییە و یاساییەکانی پەیوەست بە بابەتی توێژینەوەکەوە، هەروەها میتۆدی بەراوردکاری، کە ئەمەش لە ژێر ڕووناکی بەراوردکردنی نموونەی سیستەمە یاساییەکان دەرکەوتووە، بە تایبەتی هەردو سیستەمی یاسایی عێراق و هەرێمی کوردستان.

کلیلە وشە: لامەرکەزی کارگێڕی، ئیدارە ناوخۆییەکان، لێهاتوویی کارگێڕی، سیستەمی یاسایی بەراوردکاری.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

Abstract:

The administrative competences of local administrations constitute the backbone of the system of administrative decentralization, as they grant them the ability to manage the affairs of local units independently, while preserving the constitutional and legal framework that regulates the relationship of these administrations with the central authority. In this research, the focus has been placed on the administrative competences of local administrations by highlighting the practical challenges facing the implementation of these powers.

The study relied on two scientific methodologies: the descriptive-analytical method, through discussing and analyzing the constitutional and legal texts related to the subject of the research; and the comparative method, which was manifested through conducting a comparison between legal systems, particularly the Iraqi legal system and that of the Kurdistan Region.

Key words: Administrative Decentralization, Local Administrations, Administrative Competences , Comparative Legal Systems.

المقدمة

أولاً : التعريف بموضوع البحث

تُعَدّ الإدارة اللامركزية المحلية إحدى الركائز الأساسية في التنظيم الإداري الحديث، إذ تمثل أداة فاعلة لتحقيق التوازن بين متطلبات السلطة المركزية واحتياجات المجتمع المحلي. فهي تتيح للوحدات الإدارية قدرًا من الاستقلال في إدارة شؤونها، بما يتناسب مع خصوصياتها الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية، مع بقائها مرتبطة بالسلطة المركزية من خلال آليات الرقابة والإشراف. ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية تحديد وتوزيع الاختصاصات الإدارية بين المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية التابعة لها، لضمان كفاءة الأداء الإداري ومنع التداخل في الصلاحيات. وفي هذا السياق، يُعدّ النظام القانوني في كل من العراق وإقليم كوردستان نموذجًا معاصرًا يستحق الدراسة، لما يقدمه من مقاربات تنظيمية مختلفة في مجال اللامركزية الإدارية.

ثانياً: إشكالية البحث

تكمن اشكاليات البحث في ثنايا التساؤلات الآتية

1. ماهي حدود الاختصاصات الإدارية الممنوحة للمجالس المحلية والأجهزة التنفيذية في العراق وإقليم كوردستان؟
2. كيف يمكن تجنب التداخل والتضارب بين اختصاصات المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية؟
3. ما هي أوجه التشابه والاختلاف في توزيع الصلاحيات بين العراق وإقليم كوردستان، وما انعكاس ذلك على فعالية الإدارة المحلية؟
4. إلى أي مدى تؤثر الصياغة القانونية والتطبيق العملي للاختصاصات على قدرة الوحدات المحلية في تقديم الخدمات وتحقيق التنمية المستدامة؟

ثالثاً: أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث فيما يأتي

1. المساهمة في تطوير التنظيم القانوني للإختصاصات الادارية للوحدات الادارية اللامركزية في العراق واقليم كوردستان.
2. اتاحة نموذج منهجي لدراسة وتحليل الاختصاصات الإدارية التي تضطلع بها الوحدات الادارية اللامركزية.
3. يساهم في تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة بواسطة الادارات اللامركزية المحلية من خلال توضيح الاختصاصات وتجنب الازدواجية في ممارسة الاختصاصات.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

رابعاً: منهج البحث

يعتمد البحث اساساً على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف الظاهرة محل الدراسة وتحليل عناصرها ومكوناتها للوصول إلى فهم عميق لطبيعتها وخصائصها. وكذلك يعتمد المنهج المقارن لمقارنة النظامين القانونيين في العراق (الاتحادي، و اقليم كوردستان) فيما يتعلق بموضوع البحث و مفرداته.

خامساً : خطة البحث

يتم تحديد و تقسيم هيكلية البحث على مطلبين، يخصص المطلب الأول الى دراسة الاختصاصات الادارية للمجالس المحلية، و المطلب الثاني، سوف يدرس فيه الاختصاصات الإدارية للأجهزة التنفيذية في الوحدات المحلية.

المطلب الأول: الاختصاصات الإدارية للمجالس اللامركزية الادارية المحلية

تُشكّل المجالس المحلية حجر الزاوية في النظام الإداري اللامركزي، حيث تمثل الإطار المؤسسي لممارسة الصلاحيات الإدارية على المستوى المحلي. وتختلف الاختصاصات الإدارية لهذه المجالس باختلاف الأنظمة القانونية لكل دولة، حيث تتضمن مجموعة من الاختصاصات التي تضطلع بها المجالس، ابتداءً من المساهمة في رسم السياسات العامة وممارسة الضبط الإداري، مرورًا بالتفويض الادارية، وانتهاءً بإحداث تغييرات في البنية الإدارية للوحدات المحلية. بناءً على ذلك، يمكن تلخيص أبرز الاختصاصات الادارية فيما يلي:

الفرع الاول : التخطيط الاداري (رسم السياسة العامة) و الضبط الإداري[1]:

في فرنسا وفقاً لقانون الإصلاح التخطيطي رقم (٨٢-٦٥٣) لسنة (١٩٨٢)[2] يشارك المجلس الإقليمي من خلال مداولاته في وضع الخطة الإقليمية وإقرارها ويكون له ممثله الخاص في لجنة التخطيط ومن ثم يكون مسؤولا عن تنفيذ الخطة الإقليمية بعد مناقشتها من قبل الحكومة والموافقة عليها من قبل البرلمان[3].

وما يتعلق باختصاص الضبط الإداري، يساهم المجلس الإقليمي في أعمال الوقاية من الجريمة كجزء من ممارسة مهارات العمل الاجتماعي، ويقرر تنظيم وتمويل الخدمات الصحية والاجتماعية والأعمال التي تدخل في اختصاصه، وخاصة الأعمال التي تساهم في سياسة منع الجريمة[4].

أما بالنسبة الى مجلس المحافظة، فإنه يتمتع بسلطة مناقشة الخطة الادارية التي يضعها رئيس المجلس للسنوات الست القادمة والبت فيها، ويمكن تعديلها خلال تلك الفترة أو بعد انقضاء السنوات الست التالية لتشكيل مجلس المحافظة الجديد بعد إعداد تقرير مفصل عن تنفيذها خلال السنوات الست[5].
وفي العراق، بشكل عام أصبح التخطيط والسياسات العامة محور اهتمام الدستور، حيث يوجد تأكيد في إدارة شؤون تنمية موارد النفط والغاز، على ضرورة وضع استراتيجيات وخطط مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات التي تمتلك

---

[1] إن قصر الإشارة على الأمن العام كأحد عناصر الضبط الإداري لا يعني تقييد صلاحيات المجالس المحلية ضمن هذا الإطار فقط، بل تتمتع تلك المجالس بصلاحيات ضبطية أوسع، تمتد لتشمل مختلف عناصر الضبط الإداري. وتبرز هذه الصلاحيات في اختصاصات متعددة، أو من خلال ممارسة أي صلاحية ضبطية أخرى، استنادًا إلى الوسائل التي تتمتع بها مجالس المحافظات، وذلك وفقًا للمادتين (2) و(7/ثالثًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والمادة (5) من قانون محافظات إقليم كوردستان، والتي تُجيز لمجلس المحافظة إصدار القرارات والأنظمة والتعليمات اللازمة لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية داخل المحافظة، بما يُمكّنه من الإشراف الفعّال على إدارتها، انسجامًا مع مبدأ اللامركزية الإدارية. علمًا أن وسائل الضبط الإداري تتمثّل في قدرة الإدارة على إصدار الأنظمة والتعليمات، إلى جانب استخدام وسائل التنفيذ الجبري عند الضرورة. لمزيد من التفاصيل يراجع طعيمة الجرف، القانون الاداري (دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، بدون سنة، ص 2017-224.

[2] قانون إصلاح التخطيط إطارًا شاملاً للتخطيط الاستراتيجي في فرنسا، مع التركيز على اللامركزية والمشاركة الفاعلة للهيئات المحلية في تحقيق أهداف التنمية. متاح على الرابط التالي : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000691991 تأريخ زيارة (2025/6/20)

[3] المادة (L4221-3) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[4] المادة (L132-15) من قانون الأمن الداخلي متاح على الرابط التالي : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027572221 تأريخ زيارة (2025/6/20)

[5] المادة (L3211-1-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:215-242
المجلد (9) – العدد (2)، كانون الأول 2025
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

إنتاجًا من النفط أو الغاز، وكذلك نص على أن رسم السياسة البيئية و التنمية والتخطيط العام، والصحية العامة، والتعليمية والتربوية العامة، وكذلك رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها.

وفيما يخص اختصاص مجلس المحافظة في وضع تخطيط أو السياسة العامة أتاح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم دورًا تخطيطيًا لمجلس المحافظة، حيث جاءت في المادة (7-رابعاً) منه بأن المجلس يختص بـ "وضع السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في جميع المجالات بالتعاون مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حال حدوث أي خلاف، يُعطى الأولوية لقرار مجلس المحافظة".

والمقصود بالتنسيق هنا وجود نظام لتبادل المعلومات بين المستويات المختلفة للإدارة، لضمان عمل متكامل ومتناسق والمتزامن بين المحافظة والحكومة المركزية، بهدف تقديم أفضل الخدمات للمواطن[6]. لذا يتعين وضع آليات هذا التنسيق عبر التعاون بين الإدارتين المحلية والمركزية، سواء عبر الهيئة المنصوص عليها في الدستور[7]، أو الهيئة المشار إليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)المعدل [8] وتكمن أهمية هذه الهيئة في كونها إحدى صور التنسيق بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية، حيث تتيح للمحافظات إيصال التحديات التي تواجهها. ويتمثل دورها الرئيسي في التنسيق بين المحافظات ومجلس الوزراء و التنسيق بين المحافظات ذاتها[9].

وفي هذا الإطار قد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا الدور في حكمها الذي جاء فيه "...المحافظات غير المنتظمة في إقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتتبع توجيهات الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/أولاً) من القانون المذكور."[10].

وما يتعلق باختصاص الضبط الإداري، فإن مجلس المحافظة له اختصاص المصادقة على الخطط الأمنية المحلية التي تقدمها المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية[11].
كما يحق له أيضًا المصادقة على استحداث والغاء مراكز الشرطة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقا للشروط الواردة في القوانين المختصة و ضوابط وزارة الداخلية[12]، ويحق له كذلك الموافقة على فرض منع التجوال بأغلبية الثلثين بناءً على طلب المحافظ، وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المعنية في الحالات التي تتطلب ذلك[13].

أما بالنسبة لاختصاص مجالس الاقضية في العراق، فلها سلطة المصادقة على الخطة الأمنية التي ترسل اليها من قبل رئيس الأجهزة الأمنية المحلية عن طريق القائم مقام[14]. وسبق أن أعطى القانون مجلس المحافظة صلاحية المصادقة وبشكل كامل على الخطط الأمنية للمحافظة، وهذا يعني ضمناً حصول الموافقة على الخطط الأمنية على مستوى القضاء والناحية، وبالتالي يكون التنسيق بين مجلس القضاء ومجلس المحافظة ضرورياً لتلافي التعارض والتناقض الذي قد يحصل حول الأمور والمسائل والإجراءات المتصلة بالأمن العام في المحافظة، لذا يفترض التعاون والتنسيق بين مختلف الأجهزة الأمنية العاملة في المحافظة مع المجالس

---

(6) حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٠.
(7) تنص المادة (١٠٥) من الدستور سنة (2005) على ان "تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وتنظم بقانون."
(8) تنص المادة (٤٥) من القانون المذكور على ان "تؤسس هياة تسمى الهياة العليا للتنسيق بين المحافظات (برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء البلديات والاشغال العامة والاعمار والاسكان العمل والشؤون الاجتماعية التربية, الصحة, التخطيط الزراعة المالية . الشباب والرياضة) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما ياتي: ٢-التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإداراتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.3- وضع اليات الادارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور".
(9) نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٠، ص ١٢٠- ١٢٣.
(10) قرار محكمة الإتحادية العليا رقم (38/ اتحادي/ 2009) في (2009/7/20) متاح على الرابط التالي : https://www.iraqfsc.iq/searchkrar.php2 تأريخ زيارة (2025/6/7)
(11) المادة (7/ عاشراً) من القانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
(12) المادة (31/ تاسعاً) من القانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
(13) المادة (8/ حادي عشر) من القانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
(14) المادة (8/ عاشراً) من القانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المعنية، وخاصة مجلس المحافظة، فيما يتعلق بوضع خطة متفق على تنفيذها من قبلهم و مراقبة المجالس على حسن تنفيذها وفقاً لهذا القانون والقوانين النافذة[15].

وفي إقليم اقليم كوردستان يمنح قانون المحافظات هذا الاختصاص لمجلس المحافظة، حيث نصت المادة (٦) منه على إختصاصات مجلس المحافظة ومن ضمنها ما جاء في البند سادسا منه وهو "رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما ينسجم مع التنمية الوطنية والإقليم"

كما تمارس مجالس الأقضية والنواحي نفس الإختصاص وفقا لنص المادتين (٩/سادساً، ١١/ سابعاً) من قانون المحافظات دون ذكر التنسيق والعمل المشترك في هذا الشأن مع الوزارات المعنية بنفس الطريقة التي تمارس بها مجالس المحافظات، والسبب في ذلك أن مجالس الأقضية والنواحي تنظم خططها واستراتيجياتها وسياساتها في إطار خطة وسياسة المحافظة بحيث يكون لها التنسيق والتبادل معها.

أما فيما يخص اختصاص الضبط الإداري، فإن لمجلس المحافظة اختصاص مصادقة إنشاء وإلغاء مراكز الشرطة، بناءً على طلب المحافظ، بألاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس[16]. أو اتخاذ أي تدابير أخرى لحماية النظام العام في المحافظة، استنادًا إلى المادة (5) من قانون المحافظات، التي تمنح مجلس المحافظة سلطة إصدار قرارات إدارية، مما يجعله أداة فعالة في الحفاظ على النظام العام وضمان استقراره ضمن حدود المحافظة، إذ تُعد القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية الوسيلة الأساسية لممارسة الضبط الإداري في هذا الإطار[17].

عليه تختلف اختصاصات المجالس المحلية بين الدول وفقًا للنظام اللامركزي المعتمد إذ في فرنسا تناقش خطة السياسة والاستراتيجية من قبل المجلس الإقليمي ومن ثم يتم تعيين ممثل للمشاركة في اللجنة العليا التي يعرض فيها خطته الإقليمية وبعد إقرار الخطة من قبل اللجنة يتم عرضها على البرلمان للتصويت عليها، لكن في العراق لن تكون خطة المحافظة خاضعة لموافقة البرلمان بل ستكون مباشرة مع الوزارات المعنية لهذا الغرض والأولوية لرأي مجلس المحافظة، ومايتعلق بإقليم كوردستان، سلك منهج نفسه، ولكن لم يذكر ما إذا كانت الأولوية لخطة المحافظة أم لا؟

بناءً على ذلك فقد اختار مجلس محافظة السليمانية اللجوء إلى المحاكم للبت في الموضوع أو في في حالة نشوء خلاف بين المجلس والإدارة المركزية[18].

في هذا السياق، يُعد النهج الذي اعتمده المشرّع العراقي تحولًا جوهريًا في مفهوم اللامركزية الإدارية، حيث يجعل من مجلس المحافظة الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في رسم السياسة العامة المحلية، مما قد يعرض السياسة الوطنية للخطر. ذلك أن الوزارات تمتلك خبرات واستشارات تفوق قدرات المحافظات، فكيف يمكن تبرير إعطاء الأفضلية لقرارات المجالس المحلية على قرارات الوزارات المختصة؟ كل هذه المعطيات تشير إلى تعزيز مكانة مبدأ اللامركزية السياسية وليس الإدارية[19].

ومن زاوية أخرى، فإن غياب أو عدم وضوح الإطار العام لسياسات الإدارات المحلية ينعكس سلبًا على جودة الخدمات المقدمة للمجتمع، كما سيُسهم في تصاعد الخلافات والصراعات السياسية بين أعضاء المجالس المحلية، وبسببه شغل بعض مناصب تلك المجالس أعضاء لايمتلكون أي كفاءة أو خبرة مما زاد في تعقيد العلاقة بين مجالس المحافظات والدوائر التابعة للوزارات العاملة في المحافظات، وعدم إدراك تلك المجالس أهمية إنسجام القوانين الصادرة مع التشريعات الإتحادية، والتغطية على سوء الأداء تحول أعضاء المجالس المحلية إلى مجموعة من مطبقي السياسة، وصار معيار نجاحهم يقاس على مدى قدرتهم في تطوير الارتباط

---

[15] نورس هادي وحيد السلطاني، المصدر السابق، ص 137.
[16] المادة (19/ تاسعاً) من القانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[17] على سبيل المثال، استنادًا إلى المادة (5) من قانون المحافظات، أصدر مجلس محافظة السليمانية قراره المرقم (10) بتاريخ (2017/5/18)، والذي نصّ على إرسال قوة خاصة تابعة لوزارة الداخلية إلى منطقة (چەمچەماڵ)، على ألا يقل عدد أفرادها عن (100) عنصر، بهدف تعزيز الأمن ومعالجة ظاهرة الجريمة. كما تضمّن القرار توفير المعدات والمستلزمات اللازمة لتلك القوة، إضافة إلى افتتاح مركز شرطة مختص بمكافحة الجريمة فيها، تحقيقًا للعدالة وترسيخًا للاستقرار. قرار منشورة على موقع منظمة (كوردستان بۆ هەموان)، متاح على الرابط التالي : https://www.keodd.org/detail/53 تأريخ الزيارة (٢٠٢٥/7/22)
[18] المادة (18/ سادساً) من النظام الداخلي لمجلس محافظة السليمانية، الدورة الثانية، منشورة على موقع منظمة (كوردستان بۆ هەموان)، في (٢٠١٧/١/٣٠) متاح على الرابط التالي : 14033https://www.keodd.org/article/ تأريخ الزيارة (٢٠٢٥/٧/٢٠)
[19] أحمد يحيى هادي الزهيري، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة (٢٠١٣) (دراسة نقدية تحليلية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (٥) العدد (٢)، ٢٠١٦، ص١٦٣.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الشخصي بالقادة السياسيين في المركز، ليحصلوا على ما يحتاجونه من دعائم ضرورية لإدارة محافظاتهم. مبتعدين عن القنوات القانونية والمخاطبات الرسمية لما فيها من تعقيدات وتداخلات مع الحكومة الإتحادية تؤدي إلى صعوبة أداء الخدمات في المحافظة وبالتالي فقدانهم الرضا العام من السكان المحليين، وبالمقابل فإن الارتباط مع القادة السياسيين في المركز جعل أعضاء المجالس المحلية يقدمون خدمات من نوع آخر تتمثل في الإنشغال بمتابعة الدورات الإنتخابية والإستعداد لها، والترويج الانتخاب الممثلين على المستوى الوطني[20].

فيما يتعلق باقليم كوردستان، فيفضل الباحث ان ينتهج المشرع الاقليم كوردستاني المسلك الذي سلكه المشرع الاتحادي عندما اعطى الاولوية لخطة المحافظات على الخطط المركزية، وذلك لأن المجالس المحلية أكثر دراية ووعياً باحتياجات الإدارات المحلية وفهمها و تحقيقها، كل ذلك شريطة الا تتعارض تلك الخطة المحلية مع التنمية الوطنية، مثلما جاء في نص المادة (٧/خامس عشر) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

أما فيما يخص الضبط الإداري، فإن المشرع الاتحادي و إقليم كوردستان يمنحان المجالس المحلية دورًا وقائيًا مباشرًا (سلطة إنشاء أو إلغاء مراكز الشرطة، المصادقة على الخطط الأمنية، فرض منع التجول). في المقابل، يختلف النهج الفرنسي، حيث يقتصر دور المجالس الإقليمية على جانب وقائي غير مباشر، يتمثل في تمويل وتنظيم الخدمات الصحية والاجتماعية التي تهدف إلى معالجة جذور الظواهر الجرمية. ويعكس هذا التوجه في فرنسا فلسفة تعتمد على الوقاية الاجتماعية أكثر من اعتمادها على التدخلات الأمنية التقليدية.

الفرع الثاني : التفويض الإداري

في فرنسا، يجوز للمجلس الإقليمي من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من مجلس المحافظة أن ينقل إلى هذا الأخير ضمن حدود إقليمه الاختصاص في شؤون بناء وإعادة بناء وتطوير وصيانة وتشغيل المدارس الثانوية[21].

ومع مراعاة بعض الإستثناءات يُسمح للمجالس المحلية (الإقليمية، والمحافظات) بتفويض بعض اختصاصاتها إلى رؤسائها، حيث يبلغ عدد الاختصاصات المفوضة للمجلس الإقليمي (١٧) اختصاصاً، ولمجلس المحافظة (١٩) اختصاصاً، و للمجلس البلدي (٣١) اختصاصاً[22].

وفي نفس الصدد يجوز لمجلس المحافظة أن يفوض المكتب (هيئة رئاسية) في ممارسة بعض اختصاصاته، ما عدا ما ورد النص عليه في المواد (٥٠، ٥١، ٥٢) المتعلقة بالميزانية والنفقات[23].

وفي العراق، فيما يخص الاختصاصات الضمنية لمجلس القضاء، نصت المادة (8/ احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن "لمجلس القضاء أيَّ اختصاصاتٍ أخرى يمنحها إياه مجلس المحافظة بما لايتعارض مع القوانين النافذة."

نفس الامر اتبعه المشرع في إقليم كوردستان، حيث حدد لمجالس الأقضية والنواحي اختصاصات أصلية، واضاف اليها، أي اختصاصاتٍ أخرى يخوّلها إياها المجالس المحلية الأعلى مرتبةً، بما لا يتعارض مع القوانين النافذة[24].

استخلاصاً لما سبق، في فرنسا، تتمتع المجالس المحلية (الإقليمية، والمحافظات) بصلاحيات واسعة لتفويض بعض من اختصاصاتها إلى رؤوسائها أو هيئاتها الرئاسية، مع وجود اختلاف في عدد الاختصاصات المفوضة، أما في العراق وإقليم كوردستان لم نر أي نص في القوانين يتحدث عن قدرة المجلس على تفويض رئيس المجلس او هيئة الرئاسة البعض من اختصاصاته، وبالرجوع إلى الأنظمة الداخلية لمجالس محافظات السليمانية ودهوك وأربيل وكركوك، يُلاحظ أن مجلس محافظة كركوك هو الوحيد الذي حاول معالجة هذه الإشكالية ضمن نظام الداخلية. إلا أن هذا التوجه يُعد محلًا للنقد، إذ لا يجوز تنظيم مسألة بهذا المستوى من الأهمية ضمن الأنظمة الداخلية فقط، بل يجب أن يستند إلى نص قانوني صريح (نص عادي)، باعتبار أن مثل هذه الصلاحيات تدخل ضمن

---

[20] عمر جمعة عمران و على عبد المطلب صادق، إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرها في اداء النظام السياسي العراقي (المعوقات والحلول)، مجلة تكريت للعلوم السياسية العدد (١٧) مجلد، ٢٠١٩، ص ٦١.
[21] المادة (L4221-1-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[22] المواد (L2122-22، L3211-2، L4221-5) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[23] المادة (24) من القانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم (٢١٣) لسنة (١٩٨٢) المعدل.
[24] المادتان (9/ ثاني عشر، 12/ حادي عشر) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

نطاق التفويض الإداري، والذي لا يُعتدّ به إلا إذا صدر بناءً على سند قانوني واضح يمنحه الشرعية ويُضفي عليه القوة القانونية اللازمة.

وفيما يخص تفويض الاختصاصات بين المجالس المحلية، ففي فرنسا، يمتلك المجلس الإقليمي فقط هذا الاختصاص، حيث يمكنه تفويضَ بعض من اختصاصاته الى مجلس المحافظة في مجالات محددة، كإدارة المدارس الثانوية، باستثناء ما يتعلق بالميزانية والنفقات.

وبقراءة متأنية للنصوص القانونية نجد أن مجلس المحافظة في العراق وإقليم كردستان، وكذلك مجلس القضاء في إقليم كوردستان، يمتلكان اختصاص تفويض الاختصاصات للمجالس الأدنى دون تحديد مجالات محددة، مما يعني أن التفويض في العراق وإقليم كردستان أكثر مرونة منه في فرنسا، لأن المجالات غير مُقيَّدة، ولا يقتصر التفويض على مجلس إداري واحدة كما هو الحال في فرنسا (مجلس اقليم).

من الملاحظ أن النصوص المشار إليها أعلاه لم تتضمن ما يشير إلى منح الاختصاص بصورة هرمية تصاعدية (من المجالس الأدنى إلى الأعلى)، ما يعني غياب نص قانوني يُجيز للمجالس المحلية ذات المستوى الأدنى تفويض اختصاصاتها إلى المجالس الأعلى منها. ويُعدّ هذا التوجه محمودًا من وجهة نظر الباحث، لتماشيه مع المبادئ المستقرة في نظرية التفويض الإداري، حيث يكون التفويض، في الأصل، من الجهة الإدارية الأعلى إلى الأدنى، وليس العكس[25].

ومن الجدير بالذكر أن المادة (122/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام (2005) نصت على أن المحافظ يمارس الصلاحيات التي يخوّله بها مجلس المحافظة، وهو ما يعني ضمنًا أن لمجلس المحافظة صلاحية تفويض المحافظ ببعض من مهامه. وهذا يثير تساؤلًا قانونيًا مهمًا: هل يمكن تأسيس نظام للتفويض الإداري استنادًا إلى نص دستوري فقط في ظل سكوت القانون العادي؟
نرى من جانبنا أن ذلك أمر جائز ومبرر، إذ يُعد النص الدستوري بحد ذاته مصدرًا قانونيًا كافيًا للتفويض[26]، ما دام أن النص المانح للتفويض يتمتع بالمرتبة ذاتها أو أعلى من النص الذي منح الاختصاص لمجلس المحافظة[27]. وبما أن الدستور يُعد أعلى مرتبة في الهرم القانوني، فإن تفويض الصلاحيات إلى المحافظ بناءً عليه يُعد إجراءً مشروعًا، حتى في غياب نص تنظيمي في القانون العادي[28].

وبموجب الدستور العراقية لعام (2005) يجوز تفويض اختصاصات المحافظات للحكومة الاتحادية كما نصت على أن "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون"[29]. إلا أن هذا النص يواجه انتقادات من عدة جهات فمن الجهة الأولى في مجال القانون العام، يتم التفويض الإداري عادة من الجهة الإدارية العليا إلى الجهة الدنيا وليس العكس حيث يفوض الرئيس الإداري بعض صلاحياته لمرؤوسيه أو تقوم هيئة أو مجلس بتفويض جزء من اختصاصاته لرئيسه[30]. أي خروج عن هذا المبدأ يعد مخالفاً لأساسيات اللامركزية الإدارية ومبادئ التفويض التي تهدف إلى تخفيف المركزية في اتخاذ القرارات، لا تعزيزها عبر إعادة الصلاحيات إلى السلطة المركزية[31]. ومن جهة ثانية اشتراط الاتفاق بين الجهتين

---

[25] هيمن قادر فقي عبدالله، النظام القانوني لمركز المحافظ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأدنى معهد الدراسات العليا كلية الحقوق/قسم القانون العام، ٢٠٢١، ص٤٥.

[26] عبد الحميد عبد المهدي، اثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية، بحث منشور على موقع الكتروني الإلكتروني للعتبة العباسية المقدسة، في (2016/4/2)، ص 87-90. متاح على الرابط التالي: https://mail.almerja.com/more.php?idm تأريخ زيارة (٢٠٢٥/٧/٢٢).

[27] جميلة الشربجي، التفويض الإداري، مجلة الموسوعة القانوية المتخصصة، مجلد ثاني، 2010، ص 2018.

[28] ومن جانب آخر، يمكن أن يُفهم النص الدستوري المذكور بتفسيرين مختلفين: **التفسير الأول**: يفيد بأن المحافظ لا يمكنه ممارسة أي صلاحية إلا إذا تم تفويضها له من مجلس المحافظة، أي أن سلطته التنفيذية ترتبط مباشرة بما يمنحه إياه المجلس من اختصاصات، ولا يملك صلاحيات ذاتية مستقلة. **التفسير الثاني**: يشير إلى أن نية المشرّع الدستوري كانت إخضاع المحافظ لسلطة ورقابة مجلس المحافظة، وفك ارتباطه بالسلطة المركزية، مما يعكس توجهاً نحو توسيع مبدأ اللامركزية الإدارية، وجعل المحافظ جزءاً من الهيكل المحلي لا من الهيكل الاتحادي. يرى الباحث أن التفسير الثاني هو الأقرب إلى المنطق، ويتسق مع فلسفة اللامركزية المتبعة في العراق، حيث يُستفاد من النص أن المحافظ لا يتبع أيَّ وزارة في الحكومة المركزية، وإنما يخضع لرقابة مجلس المحافظة فحسب.

[29] المادة (123) من الدستور العراقية لعام (2005)

[30] هيمن قادر فقي عبدالله، المصدر السابق، ص٤٥.

[31] محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بأقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة العدد الثاني، ٢٠١٥، ص227.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الإداريتين لتنفيذ التفويض يجعل التطبيق العملي لهذا النص نادراً، لأن التفويض في الأصل يجب أن يكون بناءً على قناعة اختيار منفرد للجهة المفوضة، لا على أساس اتفاق مشترك[32].

الفرع الثالث: اقرار النظام الداخلي

النظام الداخلي هو الذي تصوت عليه المجالس المعنية، ويتضمن مجموعة من الأحكام المتعلقة بتنظيم أعمالها وتأليف أجهزتها ومهامها ويشمل تدابير ذات طابع داخلي ونمط تعيين أجهزة المجلس النيابية، وانضباط المداولات، ووقت الكلام ووضع إجراءات يجب إتباعها لتحسين انتظام المناقشات، وأنماط التصويت، وكذلك أحكام تتعلق بالسلطات العامة الأخرى[33].

وحتى تتضح الرؤية، لابد توضيح الطبيعة والمرتبة القانونية للنظام الداخلي، تباينت الآراء بشأنه. إذ يرى بعض أنه ذو طابع دستوري، استنادًا إلى أن الدستور ينظم السلطات العامة والعلاقات فيما بينها، فضلًا عن تنظيم الحقوق والحريات. وبما أن النظام الداخلي يتولى تنظيم عمل إحدى أهم السلطات الدستورية، وهي السلطة التشريعية، فإنه يُعد امتدادًا للدستور، أو تفسيرًا له، أو مكمّلًا لأحكامه[34].

وبناءً على ذلك، يمكن اعتبار النظام الداخلي من القوانين الأساسية التي تتوسط في ترتيبها بين الدستور والقانون العادي[35]. ويرى بعض الفقهاء أن مرتبة النظام الداخلي تتحدد تبعًا لطبيعة الدستور؛ فإذا كان الدستور جامدًا، اعتُبر النظام الداخلي قانونًا أساسيًا، أما إذا كان مرنًا، فقد يرتقي إلى مرتبة دستورية[36].

في المقابل، يذهب رأي آخر إلى أن النظام الداخلي، رغم ما يحمله من طابع دستوري، لا يرقى إلى مرتبة القوانين الدستورية، لأنه يتضمن قواعد عامة ومجردة تُطبّق على فئة محددة فقط، وهم أعضاء البرلمان، ولا تسري على عموم الأفراد[37]. وبالتالي، يبقى في مرتبة القانون العادي، بوصفه تشريعًا تنظيميًا يستمد سنده من الدستور[38].

وهناك من يذهب إلى أن طبيعة الأنظمة الداخلية هي طبيعة أدارية (إذ تُعدّ من حيث المضمون أقرب إلى الأنظمة والتعليمات التي تصدرها الجهات الإدارية لتنظيم سير العمل الداخلي) إذا نظر إليها من معيار موضوعي وليس عضوي، حيث يمكن إثارة عدم مشروعيتها أمام القضاء الاداري، ومسألة دستوريتها أمام القضاء الدستوري[39].

فيما يتعلق بالطبيعة والمرتبة القانونية للنظام الداخلي للمجالس المحلية، فبالنسبة العراق وبالأخص مجالس المحافظات، فإن القراءة المتأنية للمادتين (2/أولاً، 7/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، تُظهر أن المشرّع الاتحادي قد منح هذه المجالس صلاحية إصدار قرارات محلية، تشمل التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، شريطة ألا تتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية.

ومن ثم، يُستنتج أن هذه القرارات تُعد، من حيث المرتبة القانونية، أدنى من الدستور والقوانين الاتحادية، حتى وإن أُطلق عليها وصف "تشريعات". فهي لا ترقى إلى مستوى التشريع بالمعنى الدستوري الكامل، وإنما تُعدّ تشريعات تنظيمية ذات طابع محلي، تستمد مشروعيتها من القانون الاتحادي الذي أجاز صدورها، ويجب ألا تتجاوز إطاره أو الإطار الدستوري.

---

[32] جمال ناصر جبار الزيداوي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر بغداد العدد المزدوج (١٨-١٩) ٢٠١١، ص١٩.

[33] أوليفه دو هاميل و ايف ميني ، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي ورهير شكر المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1، بيروت ، 1996، ص 1191. نقلاً عن فاطمة يعرب عبد الرضا أبو خضير، الرقابة على دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٢، ص ١١.

[34] اسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ١٥ و ص ١٦.

[35] رحيم مؤنس حميد و مها بهجت يونس، دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة العلوم القانونية، الجزء ارابع، المجلد (٣٦)، ٢٠٢١، ص ٢٤٩.

[36] هيوا حامد رەسول، سروشتی یاسایی پەیرەوی ناوخۆ، ط٢، مركز ابحاث برلمان كوردستان، ٢٠٢٤، ص ٦٠.

[37] أشرف السعيد مبارك مهنا، القيمة القانونية للائحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة الدستورية عليها (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، بدون العدد و سنة، ص ٦٣٨.

[38] مصطفى عبد الباقي و محمد خضر، دليل صياغة التشريعات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ٢٠٠٤، ص ٣٩.

[39] رحيم مؤنس حميد و مها بهجت يونس، المصدر السابق، ص 250.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

أما بالنسبة لإقليم كوردستان، فعلى الرغم من أن المشرّع الكوردستاني لم يمنح مجالس المحافظات اختصاصًا تشريعيًا، فقد حصر صلاحياتها في إصدار الأنظمة والتعليمات، شريطة عدم تعارضها مع دستور والقوانين النافذة في الاقليم كوردستان[40]. وعليه، تُعدّ هذه القرارات من حيث المرتبة القانونية أدنى من الدستور والقوانين، وتندرج ضمن التنظيمات الإدارية المكمّلة، التي يتعيّن عليها الالتزام بالإطار القانوني والدستوري المعمول به في إقليم كوردستان.

وهذا يقودنا إلى ترجيح أن الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية في العراق و اقليم كوردستان، تتسم بطبيعة إدارية.

ومن زاوية صلاحية المجالس المحلية في وضع النظام الداخلي، ففي فرنسا، يضعان المجلس الإقليمي والمحافظة نظامهما الداخلي خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تجديدهما (إجراء انتخابات جديدة لهما) تظل الأنظمة الداخلية المعتمدة سابقاً سارية المفعول إلى حين صدور الأنظمة الجديدة، ويجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية[41].

وفي العراق، يُقرّر مجلس المحافظة نظامًا داخليًّا لعمله خلال شهرٍ من تاريخ انعقاد أول جلسة له، ويُصادَق عليه بالأغلبية المطلقة، كما يختص مجلس القضاء بوضع نظامه الداخلي[42].

وما يتعلق بإقليم كوردستان[43] حول ذلك الاختصاص للمجالس المحلية، فقد أُتّبع نفس مسار القانون الاتحادي حرفيًّا، بحيث تتمتع مجالس المحافظات باختصاص وضع نظامها الداخلي بأغلبية مطلقة خلال شهر من تاريخ أول اجتماع للمجلس، وتمارس مجلس القضاء والناحية الاختصاص نفسه، دون ان يحدد المشرع مدة معينة و أغلبية مطلوبة لإقراره[44]، وهذا نقص تشريعي من المؤمل ان يعالجه المشرع الكوردستاني عن طريق وضع مدة زمنية لوضع النظام الداخلي من قبل مجالس الاقضية والنواحي، و ان يحدد ايضاً النصاب الكافي للتقويته، هذا مع الاخذ بنظر الاعتبار ان القانوني الاتحادي و الكوردستاني قد وضعا نصا يمكن الوصول الى حكم يتعلق بالنصاب للموافقة على اتخاذ القرارات متى ما لم تحدد النصوص اي نصاب خاص[45].

بناءً على ما سبق، يلاحظ أن القانون الفرنسي قد حدد ثلاثة أو ستة أشهر كحد زمني لإصدار النظام الداخلي لمجلسي الإقليمي والمحافظة، في حين أن الحد الأقصى في إقليم كوردستان والعراق لإصدار النظام الداخلي لمجلس المحافظة يقتصر على شهر واحد وهو ما نعتبره أكثر ضماناً لسرعة إنجاز عمل المجلس، وكحل معتدل لتجنب الفراغ القانوني، ينص القانون الفرنسي على استمرار العمل بالنظام الداخلي السابق حتى إقرار النظام الداخلي الجديد، بينما لانجد مثل ذلك لا في تشريع القانوني الاتحادي و كوردستاني، في حين انه من الناحية العملية تتبنى مجالس المحافظات منهج نفسه، اي العمل بالنظام الداخلي القديم الى وقت صدور و نفاذ النظام الجديد. عملياً التزمت بعض هذه المجالس بالنظام الداخلي القديم حتى صدور النظام الداخلي الجديد[46].

وكما يتبين من النصوص القانونية في كل من العراق وإقليم كوردستان، فإن المشرع لم يخضع النظام الداخلي للمجالس لرقابة قضائية صريحة، غير أن ذلك لاينفي إمكانية خضوعه للرقابة، إذ يمكن الطعن في النظام الداخلي استناداً إلى المادة (١٠٠) من الدستور.

ومن هنا يُطرح التساؤل: هل يُقدَّم الطعن أمام المحكمة الإدارية أم المحكمة الاتحادية العليا؟

استنادا إلى ان تتسم النظام الداخلي لمجالس المحلية في العراق و اقليم كوردستان بطبيعة الادارية - كما بينا انفاً- مما يفتح المجال للطعن في مشروعيتها أمام القضاء الإداري، في حين يمكن إثارة مسألة دستوريتها أمام المحكمة الاتحادية العليا.

---

[40] المادة (5) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[41] المواد (L3121-8، L4132-6) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[42] المادتان (7/رابع عاشر، 8/ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[43] وقد صدر قرار مجلس شورى إقليم كوردستان رقم (2016/28)، الذي أكد أن من صلاحيات مجلس المحافظة استحداث هيكل إداري خاص به، وفقًا لحاجته، وذلك من خلال نظامه الداخلي. عبدالقادر سالّح عەبدول، دەقی بنەما یاساییەکان لە فەتوا ڕاوێژکارییەکان و بڕیارەکانی دادوەری کارگێڕی لە عێراق و هەرێمی کوردستان ٢٠١٩-٢٠٢٣، ناوەندی یاسایی یەکێتیی نیشتمانیی کوردستان، ٢٠٢٥، ص 117.
[44] المواد (6/سابعاً، 9/ ثالث عشر، 12/ ثالث عشر) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[45] المادة (19) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل، و المادة (15) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل
[46] فعلى سبيل مثال مجلس محافظة اربيل. مقابلة الباحث مع علي رشيد خۆشناو، رئيس مجلس محافظة اربيل، تاريخ المقابلة (٢٠٢٥/7/21).

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

ومن زاوية أخرى هناك رأي يذهب الى انه لايوجد نظام موحد في العراق واقليم كوردستان يمكن لجميع المجالس المحلية استخدامه، فمن الافضل أن يكون هناك نظام داخلي موحد[47]، ولكن هذا الرأي منتقد إلى حد كبير، وذلك لأن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم و قانون المحافظات لإقليم كوردستان وان يحتويان على بعض البنود والمواد التي تتحدث عن الأحكام التي تتعلق بالنظام الداخلي مثل: النصاب القانوني لانعقاد الجلسات او حالات منع الأعضاء من حضور جلسات المجلس، إلا ان الانسب برأينا هو ذكر القواعد والخطوط العامة في القوانين وترك التفاصيل للمجالس نفسها نظرا لأن ظروف و طبيعة جميع المجالس ليست هي نفسها، فسيكون من الأسهل تعديلها من قبل المجلس، بدلاً من تعديلها من قبل السلطة التشريعية، الأمر الذي ننظر في ضوئه الى موقف المشرعين الاتحادي و الكوردستاني كموقف ايجابي و يستحق الثناء.

لكن علينا أن نتذكر أن عدم وجود نظام داخلي موحد يفرضه القانون قد يتسبب في تأخير اقرار النظام من قبل المجالس، ومن الأمثلة على ذلك اقرار النظام الداخلي لمجلس محافظة السليمانية الذي وضعه المجلس بعد فترة طويلة على الرغم من فترة ال (٣٠) يوما التي حددها القانون لإقرار النظام الداخلي، على الرغم من أن المجلس المذكور وضع نظامه الداخلي الخاص به قَبل جميع المجالس[48].

الفرع الرابع : إجراء التغييرات الإدارية على الوحدات الادارية المحلية :

للمجالس الإقليمية ومجالس المحافظات المعنية الفرنسية حق طلب تعديل الحدود الإقليمية للأقاليم، على أن يُقر التعديل بقانون بعد التشاور مع هذه المجالس.

وإذا صدر مرسوم من مجلس الدولة بتعديل الحدود الإقليمية للمحافظات المتجاورة غير المنتمية إلى نفس الإقليم فإن هذا المرسوم يترتب عليه تعديل حدود الإقليم، بعد استطلاع رأي إيجابي (استشاري) من مجالس المحافظات والمجالس الإقليمية[49].

كما يتم اتخاذ قرار نقل مركز الإقليم بمرسوم في مجلس الدولة بعد التشاور مع المجلس الإقليمي والمجالس المحافظات وكذلك المجالس البلدية للمدينة التي تقع فيها المركز والمدينة التي من المقرر نقل المركز إليها[50].

وما يتعلق بالمحافظات، فتعدل الحدود الإقليمية للمحافظات بقانون بعد استشارة مجالس المحافظات المعنية، وبعد الاستماع إلى مجلس الدولة، ومع ذلك، عندما توافق المجالس الإقليمية على التعديلات المقترحة، يتم البت فيها بمرسوم في مجلس الدولة[51].

ويتم اتخاذ القرارات بشأن التغييرات في الحدود الإقليمية للمحافظات (المحلات) من قبل ممثل الدولة في الاقليم، بعد التشاور مع المجلس الإقليمي[52].

كما يتم اتخاذ قرار نقل مركز المحافظة بمرسوم في مجلس الدولة، بعد التشاور مع مجلس المحافظة أو المجالس البلدية في البلدية التي تقع فيها المركز والبلدية التي من المقرر نقل المركز إليها[53].

يجب أن يُخضَع أي مشروع لتعديل الحدود الإقليمية للبلديات لرأي المجلس الإقليمي، الذي يصدر رأيه خلال ستة أسابيع من تاريخ إحالته إليه، وإذا انقضت هذه المدة دون رد، يُعتبر الرأي صادراً[54].

---

[47] عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، بدون مكان نشر و سنة، ص١٥٠.

[48] صباح شهيد فتاح، قرارات مجلس محافظة سليمانية و القوانين النافذة، مقالة منشورة على موقع منظمة (كوردستان بۆ هەمووان)، في (٢٠١٨/٢/٢٤) متاح على الرابط التالي 14033https//www.keodd.org/article/ تأريخ الزيارة (٢٠٢٥/٥/٧).

[49] المادة (L4122-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[50] المادة (L4122-2) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[51] المادة (L3112-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[52] المادة (L3113-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[53] المادة (L3112-2) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[54] المادة (L2112-6) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

أما بصدد تغيير اسم الإدارات المحلية في فرنسا، فيمكن للمجلس الإقليمي والمجالس المحافظات ذات الصلة تقديم طلب لتغيير اسم الإقليم، يتم تعديل الاسم من خلال مرسوم يصدر عن مجلس الدولة، وذلك بعد إجراء مشاورات مع المجلس الإقليمي والمجالس المحافظات المعنية[55].
كما يتم تغيير اسم المحافظة بمرسوم في مجلس الدولة، بناء على طلب مجلس[56].

وفي العراق، بموجب الدستور والقوانين النافذة يمكن ان يطرأ على حدود محافظة أو اكثر تغييرات، وذلك على مستويين : المستوى الأول، سياسي، بإعتبار ان المحافظة بوحدها أو مع غيرها تنتقل من نظام اداري لامركزي الى نظام لامركزي سياسي، حيث ان دستور جمهورية العراق سنة (٢٠٠٥) حدد في مادته (١١٩) إختصاص مجلس المحافظة المتعلقة بطلب إنشاء إقليم، حيث نص البند الثاني من هذه المادة على أن إحدى الطرق لتشكيل الإقليم تتمثل في تقديم طلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة المعني. وفي هذا السياق، صدر قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٨)، الذي أكد في المادة (٢) الفقرة الأولى والثالثة على حق المجلس في تقديم طلب لتكوين إقليم أو الانضمام إلى إقليم قائم، شرط أن يكون هذا الطلب مقدماً من ثلث الأعضاء على الأقل.

أما المستوى الثاني، وهو المستوى الاداري، فنجد أن دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، وبالتحديد في الفصل الثاني من الباب الخامس الذي يتناول المحافظات غير المنظمة في إقليم، لم يتطرق إلى كيفية استحداث المحافظات لا من قريب ولا من بعيد، أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، فقد أشار فقط إلى كيفية استحداث الأقضية والنواحي والقرى والتغييرات الإدارية في العراق، دون أن يتناول كيفية استحداث محافظة كأكبر وحدة إدارية محلية، وقد منح هذا القانون مجلس المحافظة صلاحية المصادقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على إجراء التعديلات الإدارية المتعلقة بالأقضية والنواحي والقرى، سواء من خلال الدمج أو الاستحداث أو تغيير الأسماء والمراكز، وما يترتب على ذلك من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة، وذلك بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس، مع ضرورة الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من المجالس المعنية بالتغيير[57]، لذلك فإن المجلس القضاء له اختصاص الموافقة بالأغلبية المطلقة على اي إجراء تعديلات إدارية متعلقة بالقضاء قبل مصادقة مجلس المحافظة.

ويتبين من ذلك أن الدستور العراقي لم يضع آلية لاستحداث المحافظات، وهو أمر قد يكون طبيعياً نظراً لأن الدستور لايتعمق في التفاصيل الدقيقة، ومع ذلك، فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، رغم تناوله للعديد من القضايا المتعلقة بالوحدات المحلية ومعالجته للكثير منها، إلا أنه أغفل هذه المسألة المهمة التي يطالب بها بعض المناطق في العراق والإقليم[58]، ومن وجهة نظرنا، يُعتبر هذا الأمر ثغرة كبيرة ونقصاً تشريعياً.

ومايتعلق بإقليم كوردستان، فإن نفس الوضع القانوني هو في العراق (فقد أشار فقط إلى كيفية استحداث الأقضية والنواحي والقرى والتغييرات الإدارية، دون أن يتناول كيفية استحداث محافظة) فوفقاً للمادة (٦/ ثالث عشر) من قانون المحافظات يكون لمجلس المحافظة اختصاص "المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والإستحداث وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية في ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث اعضاء المجلس"[59]

---

[55] المادة (L4121-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[56] المادتان (L2111-1، L3111-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[57] المادة (7/ حادي عشر) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[58] سرهنك حميد البرزنجي و هاوكار عمر أحمد، الاشكاليات التشريعية للوحدات المحلية في اقليم كوردستان و آليات النهوض بها (دراسة تحليلية)، مجلة قەڵای زانست العلمية، المجلد (٢) العدد (١) آذار، اربيل، ٢١٧، ص85.
[59] فعلى سبيل المثال، تم استحداث قضاء (حاجي آوا) بموجب القرار رقم (11) الصادر بتاريخ (2022/6/6) عن وزارة الداخلية، بناءً على اقتراح مجلس محافظة السليمانية بموجب قراره رقم (8) في (2021). ويُظهر هذا القرار بوضوح أن التغييرات الإدارية في الإدارات المستقلة، كالمحافظات، تخضع لقرارات مجالس المحافظات. وأما في أحدث التغييرات الإدارية، فقد تم استحداث نواحي (شاريا، مسيّريک، وتەناهی) بموجب البيان رقم (23) لسنة (2024) الصادر عن وزارة الداخلية في (2024/11/27)، إلا أن هذا الإجراء جاء بناءً على مقترح أحادي الجانب من محافظة دهوك، نتيجة لإلغاء مجالس المحافظات، وذلك بموجب كتاب المحافظة رقم (5325) المؤرخ في (2024/9/10)، والكتاب رقم (5459) المؤرخ في (2024/9/17)، مما يعكس غياب المشاركة المؤسسية للمجالس المحلية في صنع القرار الإداري في الوقت الراهن.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

وبالرجوع إلى المادة (٢٦) من القانون المذكور، يتضح أن قرارات اجراء التغييرات الإدارية تصدر بمرسوم إقليمي، وذلك بعد موافقة وزير الداخلية ومجلس الوزراء[60]، أما إذا تعلق التغيير بتعديل الحدود أو أسماء النواحي أو مراكزها، فيصدر القرار من الوزير الداخلية مباشرة.

ومن زاوية أخرى على الرغم من وجود هذا الفراغ القانوني بصدد كيفية استحداث المحافظات، إلا أن رئاسة إقليم كوردستان، دعماً للقرار رقم (١٦٩٤) في (٢٠١٤/٣/١٣) الصادر عن مجلس الوزراء[61] والقرار رقم (١١) في (١٩٩٩/٩/٢٢) الصادر عن برلمان الكوردستان، أصدرت المرسوم رقم (١٩) لسنة (٢٠١٤) بصدد إنشاء محافظة حلبجة[62].

ويجدر بالذكر أن المادة (٦/ ثالث عشر) منح الاختصاص للمجالس باقتراح تغييرات إدارية تشمل حدود القرى أيضاً، دون أن يحدد الجهة المسؤولة عن دراسة هذه المقترحات، في حين قد اقتصرت المادة (٢٦) على ذكر حسم اقتراحات متعلق بإنشاء الأقضية والنواحي وتغيير حدودها وأسمائها ومراكزها، دون أن تنظم آلية دراسة و حسم مقترحات المجالس المحلية فيما يخص القرى.

أما في الواقع، تتجاوز وزارة الداخلية الإجراءات القانونية لحسم مقترحات مجالس المحافظات فيما يخص القرى، حيث تحتكر الصلاحيات لديها في اتخاذ القرار النهائي، ويظهر ذلك جليًا في تعليمات الوزارة رقم (٢) لسنة (٢٠٢٤) المعدل، التي تنظم آليات توسيع الحدود الجغرافي للقرى ونقل مراكزها الإدارية[63].

عليه يمكن القول، أنه في اقليم كوردستان تتركز السلطة النهائية في الإدارة المركزية، بينما يقتصر دور المجالس المحلية على تقديم الاقتراحات والمشاورات، ولكن، في العراق، يتم إنشاء الأقضية والنواحي مباشرةً بعد موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس المحافظة، دون الحاجة لموافقة الوزير و مجلس الوزراء و إصدار مرسوم، كما هو الحال في إقليم كوردستان، كما يتم أخذ رأي الوحدة الإدارية التي ستتغير حدودها بعين الاعتبار، مما يعني أنه في إقليم كوردستان لا يتم إنشاء قضاء أو ناحية إلا بعد مصادقة الإدارة المركزية على اقتراح مجلس محافظة، دون النظر إلى رغبات السكان من خلال ممثليهم، وعليه، يمكن القول إن النهج الذي تبنّاه المشرّع العراقي منح المجالس المحلية صلاحيات أوسع مقارنة بما هو معمول به في الإقليم كوردستان. أما من الناحية العملية، فتُظهر التجربة في العراق أن إجراء التغييرات الإدارية في الإدارات المحلية يتطلب الالتزام بالمعايير التي وضعتها وزارة التخطيط، والتي صادقت عليها الأمانة العامة لمجلس الوزراء/دائرة شؤون مجلس الوزراء بموجب كتابها المرقم (9769) والمؤرخ في (2018/3/23). وبعد استيفاء هذه المعايير، تُمنح الموافقة من وزارة التخطيط لإجراء التغيير[64].مما يؤكد أن التغييرات الإدارية، رغم طابعها المحلي، لا تزال فعليًا مرتبطة بموافقة الجهات الاتحادية المختصة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن التغييرات الإدارية قد تترتب عليها نتائج جوهرية، كزوال وحدة إدارية قائمة أو استحداث أخرى جديدة. ومهما تكن الحالة، ينبغي أن يتضمن النص المتعلق بالإلغاء أو الدمج أحكامًا واضحة بشأن كيفية تصفية الوحدة الإدارية، وتحديد

---

[60] يُعتبر إصدار المرسوم الإقليمي الإجراء النهائي للتغيير الإداري نظرياً، إلا أن التطبيق العملي يظهر حالات تجاوزت هذا الإجراء، فخلال بعض العمليات، استندت وزارة الداخلية إلى المرسوم الإقليمي واتخذت القرار النهائي مباشرةً، وهذا يعني أن قرار الوزارة كان الإجراء الأخير، بينما وفقا للمادة، كان يجب أن يكون الإجراء النهائي هو المرسوم الإقليمي، كما حدث في قرار (بيان) رقم (٧) في تأريخ (٢٠٢٤/٦/٣) قرار استحداث قضاء (خورمال) الصادر عن الوزارة، وكذلك في قرار رقم (١١) في (٢٠٢٢/٦/٦) بشأن استحداث قضاء (حاجي آوا) .

[61] صدر قرار مجلس وزراء الإقليم رقم (١٦٩٤) في (٢٠١٤/٣/١٣)، حيث جاء فيه: "استناداً إلى أحكام المادتين (١١٥ و ١٤١) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، وبناءً على القرار التشريعي للبرلمان الكردستان رقم (١١) الصادر في (١٩٩٩/٩/٢٢)، وإشارة إلى قرار اجتماع مجلس وزراء إقليم كوردستان رقم (٣٩) في (٢٠١٣/٦/٤)، تقرر تحديد حدود محافظة حلبجة وفقاً للفقرة الرابعة من المادة (١) من القرار التشريعي للبرلمان الكردستان رقم (١١) في (١٩٩٩/٩/٢٢)، كمرحلة أولى، لتكون بنفس حدود قضاء حلبجة الحالي، كما تم اعتبار محافظة حلبجة محافظة رابعة في إقليم كردستان، مع اعتبار مدينة حلبجة مركزاً لهذه المحافظة." سرهنك حميد البرزنجي و هاوكار عمر أحمد، المصدر السابق، ص95-96.

[62] جريدة (وەقایعی کوردستان)، العدد (173) في (2014/4/28)

[63] من احدث تطبيقات هذه التعليمات، هو قرار الوزارة رقم (٦٤٩٢) الصادر في (٢٢/ ٢٠٢٥/٢)، الذي قضى بتوسيع مساحة قرية (گردەجان) في ناحية (چوارقورنه) .

[64] فعلى سبيل المثال، لم يُنفذ قرار مجلس محافظة ديالى رقم (62) بتاريخ (2024/12/31) بشأن استحداث قضاء قرة تبة. غير أن محافظة ديالى، بموجب كتابها رقم (87)، تمكنت من استحصال موافقة وزارة التخطيط بموجب كتابها المرقم (76). بالإضافة إلى ذلك، رفعت وزارة التخطيط طلبًا إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء تطلب فيه استثناء قضاء قرة تبة من معيار عدد السكان المطلوب للاستحداث.كما وافق الوزارة بتأريخ (٢٠٢٤/٨/١٥)، على خرائط إعادة استحداث وتنظيم الحدود الإدارية لـ (٥) نواح في محافظة كركوك، مبينا أن "النواحي المشار إليها هي ناحية (قرهنجير) و (شوان) و (الملتقى) و (يايجي) و (التون كوبري) وكذلك صادق على خريطة استحداث ناحية (الربيع) ضمن قضاء الاعظمية بمحافظة بغداد. الموقع الرسمي لوزارة التخطيط، متاح على الرابط التالي: https://mop.gov.iq/archives/24606 تأريخ زيارة (٢٠٢٥/٧/٢٣)

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الجهة التي تتحمّل التبعات المالية والقانونية الناتجة عن ذلك[65]. غير أن هذا الجانب لم يلقَ العناية الكافية في كل من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقانون المحافظات في إقليم كوردستان، ما يدعو إلى ضرورة معالجة هذا النقص التشريعي.

استخلاصاً لكل ما سبق، يمكن استنتاج بعض الفروقات بين الانظمة القانونية محلية المقارنة على النحو الآتي:

1. **تغيير حدود المحافظة ونقل مركزها:** في القانون الفرنسي بالإضافة إلى تحديد آلية التغيير في الحدود أو نقل مركز الإقليم والبلديات تم تحديد آلية لكيفية تغيير حدود المحافظة ونقل مركزها ولكن وفقاً لقانون العراق وإقليم كوردستان لم يتم تحديد سوى آلية التغيير في الإدارات المحلية تحت مستوى المحافظة.
2. **تغيير أسماء الوحدات الإدارية:** في فرنسا تغيير اسم الإقليم أو المحافظة أو البلدية يتم بمرسوم من مجلس الدولة بناءً على طلب المجلس المعني أما في العراق لم يُنص على آلية واضحة لتغيير أسماء المحافظات، لكن مجالس المحافظات يمكنها تغيير أسماء الأقضية والنواحي والقرى بموافقة الأغلبية والمجالس المعنية، و في إقليم كوردستان يشبه النظام العراقي، لكن القرار النهائي يصدر من السلطة التنفيذية (وزير الداخلية أو المرسوم الإقليمي) دون مراعاة رأي المجالس المعنية.
3. **اللامركزية و المركزية :** فرنسا تعتمد على مشاركة المجالس المحلية بشكل استشاري، لكن القرار النهائي غالبًا ما يكون بيد السلطة المركزية (مجلس الدولة)، أما في العراق وإقليم كوردستان يعطيان صلاحية أكبر للمجالس المحلية في التعديلات الإدارية، لكن القرار النهائي في اقليم كوردستان وفقاً لقانون المحافظات يحتاج موافقة السلطة التنفيذية (الإدارة المركزية).
4. **المرونة القانونية :** النظام الفرنسي أكثر تفصيلاً ويغطي جميع الوحدات الإدارية (الأقاليم، المحافظات)، بينما النظامان العراقي والاقليم كوردستاني أقل تفصيلاً.
5. **دور السلطة المركزية :** في فرنسا، مجلس الدولة يلعب دورًا محوريًا في المصادقة، بينما في العراق، القرارات تحتاج موافقة المجالس المحلية أولاً، وفي اقليم كوردستان، السلطة التنفيذية (الوزير ومجلس الوزراء) لها دور أكبر في المصادقة النهائية على اجراء التغييرات.

هكذا يتبين أن في فرنسا، يعتمد النظام على اللامركزية الاستشارية، حيث تتطلب معظم القرارات موافقة مجلس الدولة، أما في العراق، فتمنح الصلاحيات نطاقًا أوسع للمجالس المحلية، لكن آلية تعديل الحدود الإدارية الكبرى تظل غير واضحة، وفي إقليم كوردستان، يشبه النظام نظيره العراقي، لكن مع تعزيز دور الإدارة المركزية في المصادقة النهائية.

وتماشياً مع ما تم ذكره، هناك بعض الاختصاصات الإدارية الأخرى التي تمارسها مجالس المحافظات في العراق منها المصادقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على استحداث جامعات وكليات ومعاهد في المحافظة التي يقرر المحافظ استحداثها بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ضمن حدود الموازنة، و إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس، وإختيار شعار للمحافظة، وأخيرا وليس آخراً ممارسة أية إختصاصات إدارية أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة[66].

وكذلك في إقليم كوردستان، منح المشرع في قانون المحافظات، مجلس المحافظة جملة من الاختصاصات المرتبطة بهذا الجانب منها تشكيل لجان دائمية ومؤقتة من بين أعضائه وله الإستعانة بالخبراء والمستشارين، وإختيار شعار للمحافظة مستوحي من التراث التاريخي والحضاري لها، وإصدار نشرة محلية تنشر فيها كافة القرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر التي تصدر من المجلس ونشاطاته لإطلاع المواطنين عليها[67]، وأخيراً فقد منح المشرع للمجلس صلاحية تشكيل المجالس البلدية للوحدات الإدارية بنظام خاص يصدره مجلس الوزراء بإقتراح من وزارة البلديات[68].

---

[65] صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق (المحافظ - القائممقام - مدير الناحية)، ط١، المعد والناشر صباح صادق جعفر الأنباري، بغداد، ٢٠٠٩، ص 27.

[66] المادة (٧/ثاني عشر، ثالث عشر، سابع عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

[67] المادة (٦/رابع عشر، خامس عشر، سابع عشر) من قانون المحافظات الإقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) المعدل.

[68] المادة (35) من قانون المحافظات الإقليم كوردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠٠٩) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المطلب الثاني: الاختصاصات الإدارية للأجهزة التنفيذية في الوحدات المحلية

يتمثل الجهاز التنفيذي المحلي في فرنسا في رؤساء المجالس المحلية، حيث يكون كل رئيس مسؤولًا عن تنفيذ قرارات المجلس، أما في العراق واقليم كوردستان، فيتكون الجهاز التنفيذي المحلي من وحدات إدارية يرأس كل منها موظف بدرجة عليا، وتكون هذه الوحدات مسؤولة عن تنفيذ القوانين والقرارات، انطلاقًا من ذلك، سنتناول الاختصاصات الإدارية لكل وحدة في فرنسا والعراق واقليم كوردستان، من خلال قراءة اختصاصات رؤساء المجالس في فرنسا، و رؤساء الوحدات الإدارية في العراق واقليم كوردستان، من خلال النقاط الآتية:

الفرع الاول : الإختصاصات التنفيذية

كقاعدة عامة، يُعدّ رؤساء الوحدات الإدارية في فرنسا[69]، والعراق[70]، وإقليم كوردستان[71]، مسؤولين أصالةً عن تنفيذ القوانين داخل نطاقهم الإداري، ويقع على عاتقهم ضمان حسن تطبيقها بما يحقق الانتظام العام ويحافظ على كفاءة الأداء الإداري.

أما فيما يتعلق بتنفيذ قرارات المجالس المحلية، ففي فرنسا يُعتبر رئيس المجلس الإقليمي يُمثِّل الجهة التنفيذية في الإقليم، ويتولّى إدارة شؤونه، ويُعدُّ وينفِّذ قرارات المجلس، كما يمارس كل من رئيس مجلس المحافظة ورئيس البلدية ضمن حدود اختصاص كل منهما الإختصاصات نفسها التي يتمتع بها رئيس المجلس الإقليمي[72]، أي تمارس الإختصاصات التنفيذية و ينفِّذ قرارات المجلس.

وفي العراق وإقليم كوردستان هناك الكثير من التشابه بين النظامين القانونيين، حيث يتولى المحافظ و القائمقام و مديري النواحي الاختصاصات التنفيذية في وحداتهم الإدارية، وهم مسؤولون عن تنفيذ قرارات المجالس المحلية ما لم تخالف الدستور أو القوانين النافذة[73].

وقد أكد مجلس الدولة في قراره المرقم (٢٠١٠/١١٧) بتاريخ (٢٠١٠/٩/١٥) بشأن المحافظين في العراق أن قرارات مجلس المحافظة ملزمة للمحافظ إذا لم تكن مخالفة للدستور والقوانين النافذة[74]. مما يُفيد النص القانوني بالاستنباط العكسي (مفهوم المخالفة) أنهم غير ملزمين بتنفيذها إذا ما ارتأوا مخالفتَها للأحكام الدستورية أو القانونية، بل يقع على عاتقهم واجبٌ قانونيٌّ بعدم التنفيذ، و أبعد من ذلك يحق لهم الإعتراض على قرارات مجالسهم – كما سنرى - من خلال الإختصاصات الرقابية.

والاختصاص التنفيذي الآخر الذي يمارسه المحافظ في العراق و اقليم كوردستان هو تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة في حدود المحافظة[75].

وبالنسبة للقائمقام ومدير الناحية في النظامين القانونيين، لانجد نصاً صريحاً يفرض عليهما تنفيذ سياسة الحكومة المركزية، مما يثير تساؤلاً حول مدى وجوب إلزامهما بهذا التنفيذ من عدمه، وفي تقديرنا، إذ أن المحافظين - بوصفهم أعلى سلطة محلية[76] -

---

[69] جورج فودل و بيار دلفورفية، القانون الإداري (الجزء الثاني)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٨، ص 353 و ص 361. والمادة (L2122-27) من القانون العام للسلطاتِ المحلية المعدل.

[70] رغم أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم ينص صراحةً على إلزام رؤساء الوحدات الإدارية بتنفيذ القوانين، إلا أن ذلك يُعد من المبادئ البديهية في النُظم الإدارية، حيث يُناط بالسلطة التنفيذية، وبوجه خاص رؤساء الوحدات الإدارية بصفتهم الجهة التنفيذية العليا في وحداتهم، مسؤولية ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة النافذة ضمن نطاقهم الإداري.

[71] نصّت المادة (17/ثالثًا) من قانون المحافظات على أن لكل وحدة إدارية هيئة تنفيذية يرأسها رئيس الوحدة الإدارية، ويكون رؤساء الدوائر المحلية أعضاءً فيها، وتختص هذه الهيئة، من بين مهامها، بتنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من السلطات المختصة. وبذلك، فإن رئيس الوحدة الإدارية، بصفته رئيسًا لهذه الهيئة، يتولى تنفيذ القوانين داخل نطاق وحدته.

[72] المواد (L4231-1، L2122-21، L3221-1، L4231-4) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.

[73] المادتان (31/ ثانياً، 41/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل، و المواد (19/ ثالثاً، 24/ثانياً، 25/ثانياً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

[74] خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي، المنهاج العملي لمجالس المحافظات على ضوء قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة واحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ط١، مكتب زاكي، بغداد، ٢٠١٦، ، ص 27.

[75] المادة (31/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل، و المادة (3/ سادساً) من قانون وزارة الداخلية لإقليم كوردستان رقم (6) لسنة (2009)، و المادة (19/ ثانياً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

[76] المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل، و المادة (18/ أولاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:215-242
المجلد (9) – العدد(2)، كانون الأول 2025
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

ملتزمون بتنفيذ هذه السياسة، فإنه من باب أولى أن يلتزم القائمقام ومديرو النواحي بهذا الالتزام أيضاً، وذلك لضمان وحدة العمل الحكومي وتجنباً لأي تعارض في القرارات بين مختلف المستويات الإدارية.

وبالتالي، يمكن القول إن المحافظ والقائممقام والمدير الناحية في العراق وإقليم كوردستان يتمتعون باختصاص تنفيذ السياسة العامة للحكومة ضمن نطاق إداراتهم المحلية، كلٌّ بحسب موقعه الإداري.

غير أن هذا الاختصاص يثير إشكالية التنازع الوظيفي أو إزدواجية المرجع الاداري، بصورة يجمع رؤوساء الوحدات الادارية بين تنفيذ قرارات المجالس المحلية التي انتخبتهم و تنفيذ توجيهات الحكومة المركزية. وهذا يطرح تساؤلاً حول مدى التزامهم بقرارات الحكومة المركزية؟ خاصةً أنهم لايُعيَّنون من قِبَلِها بخلاف النظام الفرنسي (باستثناء رئيس البلدية) كما أن غياب النصوص القانونية التي تعتبرهم ممثِّلين للإدارة المركزية يُعقِّد المسألة، خاصة أن المحافظ في العراق لا يخضع لأي تسلسل إداري في الجهاز الحكومي المركزي بسبب ارتباطه بمجلس المحافظة. وهذا الارتباط هو ارتباط رقابي ليس وظيفي، على الرغم من كونه بدرجة وكيل وزارة، دون أن يرتبط بوزير الداخلية (كما هو الحال للمحافظ في إقليم كوردستان) أو برئيس مجلس الوزراء[77].

في هذا الصدد، يعتقد البعض أن القانون ألزم المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة فقط، دون أن ينص على تنفيذ قرارات الوزراء في المركز. لذلك قد تكون قرارات الوزراء في المركز ذات صله بالمحافظة وقد يمتنع المحافظ عن تنفيذها بحجة عدم النص على مثل هذا الاختصاص في القانون[78].

وهناك رأي آخر يتعلق بوضع المحافظ في العراق، حيث يرى بما أن القانون لايحدد معنى السياسة العامة بالتفصيل، فإذا كانت من الإختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فهي ملزمة للمحافظ، وإذا كانت غير حصرية فلا داعي لإلزام المحافظ بتنفيذها[79].
نؤيد بدورنا الرأي الثاني، لأن المحافظ ملزم أولاً بتنفيذ التشريعات و الانظمة والتعليمات التي تصدر من قبل المجلس، حيث أن الدستور يؤكد على ممارسة الاختصاصات المخولة له من قبل مجلس المحافظة[80].ومن جانب آخر، يجمع المحافظ بين الصفة السياسية والإدارية، إلا أن الصفة الإدارية قد تغلب على السياسية نظرًا لانتخابه من قبل مجلس المحافظة[81]، ويلزم المحافظ بالالتزام بقرارات السلطة المركزية من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتحديداً تلك القرارات المتعلقة بالاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية.

ومن زاوية اخرى، وفقاً للمادة (7/ثامناً/2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإن لرئيس مجلس الوزراء صلاحية اقتراح إقالة المحافظ على مجلس النواب. وهذه الصلاحية، وإن جاءت على شكل "اقتراح"، إلا أن تأثيرها العملي كبير، إذ إنها تُضعف من استقلالية المحافظ وتُخرجه من كونه "الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة"، لتجعله فعليًا خاضعًا لتوجيهات رئيس مجلس الوزراء. كما أن النظام السياسي في العراق قائم على الأغلبية النيابية، والتي غالبًا ما تكون داعمة لرئيس الوزراء، ما يعني أن اقتراح الإقالة المقدم منه يحظى بفرص عالية في تمريره داخل مجلس النواب. وبالتالي، فإن هذا الواقع العملي يفتح المجال لتحكم الإرادة السياسية المركزية في مصير المحافظ، ويُضعف من مبدأ اللامركزية الذي يُفترض أن يكون حجر الزاوية في نظام الإدارة المحلية[82].

أما الإشكاليةً الأبرز هو احتمال وقوع تنازع بين قرار للحكومة الاتحادية وقرار من المجلس المحلي، ففي مثل هذه الحالة المحافظ، أيّ القرارين يُنفِّذ؟ هل القرار الحكومة المركزية أم قرار المجلس المحلي؟

---

(77) أحمد عدنان كاظم، إشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق رؤية تحليلية في الواقع والطموح، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (٥٣)، بدون سنة، ص ١٨.
(78) عودة عدنان حسن البحراني، القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، رسالة ماجستير، جامعة ميسان، كلية القانون، ٢٠٢٠، ص 78.
(79) قائد سلمان حسن، تشكيل واختصاصات السلطات المحلية في التشريعات العراقية، مجلة الجامعة العراقية، العدد (٦١ج١)، ص 664.
(80) تنص المادة (١٢٢/ ثالثاً) من الدستور سنة (٢٠٠٥) على ان "يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس."
(81) محمد عبد زيد الراشد، الإطار القانوني لاختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية في الرقابة وفقا للقانون العراقي، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد (٢٩)، ٢٠٢٥، ص ٦.
(82) عبد العظيم جبر حافظ و علي محسن عاصي، إشكالية النظام اللامركزي في العراق بعد عام 2003 (مجلس محافظة بغدا أندموذجاً)، مجلة دراسات دولية، العدد (٧٤)، بدون سنة، ص 135.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

و لكي لايكون هناك هذا التنازع يتفق باحث مع غيره[83]، بأنه من الأفضل إعطاء اختصاص تنفيذ قرارات المجالس المحلية لرئيس المجالس نفسها كما هو الشأن في فرنسا، وذلك للأسباب الآتية[84]:

1. إن إناطة مهمة تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة الى رئيس المجلس، يؤدي الى محو إشكالية الإزدواجية الوظيفية للمحافظ، حيث يتولى رئيس المجلس ونوابه مهام تنفيذ قرارات المجلس والقرارات الأخرى المتعلقة بالمحافظة حسب ما يحدد في القانون، أما المحافظ، فهو يبقى ممثلاً للسلطة المركزية في الحدود الادارية للمحافظة، ويمارس صلاحيته في تنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية في حدود المحافظة، وكذلك يمارس السلطة الرقابية على مجلس المحافظة وأعضائه ونشاطات الهيئات التنفيذية في المحافظة في حدود القانون، سواء كان بصورة مباشرة أم غير مباشرة عن طريق إقامة الدعوى لدى المحاكم.
2. إ ن تولي رئيس المجلس الاختصاص التنفيذي يحقق استقلالية مجلس المحافظة بصورة كبيرة، وذلك بسبب ان هذا الامر يتيح للإدارة المحلية ممارسة جميع الاختصاصات على مستوى المحافظة، حيث يمارس مجلس المحافظة أعمال المداولة والتقرير، ويقوم رئيس المجلس إضافة لدوره كرئيس المجلس بمهمة تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس، بعكس الأسلوب المتبع حالياً، حيث في ظله أن الجهة التي تمثل الجهاز التنفيذي لمجلس المحافظة ويتولى تنفيذ قراراته هي المحافظ ونائبيه.
3. ومايتعلق بإقليم كوردستان، وكما بينا سابقاً أن السلطة المركزية لها دور في عملية تعيين المحافظ ونائبيه، أضف الى ذلك المحافظ مرتبط إدارياً بوزارة الداخلية لإقليم كوردستان، وإن هذا الأسلوب هو نوع من الرقابة للسلطة المركزية، ويعتبر كقيد على إستقلاليتهم، ويؤدي الى تحيز المحافظ ونائبيه للسلطة المركزية، فيرتبطون بها بعلاقة التبعية والخضوع من الناحية الفعلية، الأمر الذي يمكن تفاديه من خلال اناطة مهمة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة الى رئيس المجلس دون المحافظ.

الفرع الثاني : الإختصاصات الوظيفية

في فرنسا، هناك نوعان من الموظفين في المحافظات:

1. موظفو الجهاز الإداري للمحافظة نفسها، التابعين للإدارة المركزية، وينطبق عليهم نفس نظام العمل المقرر لموظفي الدولة.
2. موظفو مرافق المحافظة بصفتها ادارة محلية.

وبالتالي، يختلف تنظيم وضع الموظفين بين المحافظات اختلافا ملحوظًا ولكن الجهة المختصة بإصدار قرارات التعيين الفردية هي رئيس مجلس المحافظة بصفته المسؤول التنفيذي على غرار دور رئيس البلدية في البلديات.

وفي العراق، يمارس المحافظ مجموعة من الاختصاصات الوظيفية، ولتمكينه من أداء مهامه، يتيح القانون إنشاء مجلس خدمة مدنية في المحافظة، ليتولى جميع شؤون الوظيفة المدنية التي هي من الاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم[85]، وهذه الاختصاصات هي:

1. يتولى اصدار أمر تعيين الموظفين في دوائر المحافظة، من هم ضمن الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي التي نص عليها القانون بعد ترشيحهم من قبل الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس[86].
2. يُصدر المحافظ أمرًا إداريًا بتعيين نائبه بعد انتخابه من قِبل مجلس المحافظة، كما يُصدر أمرًا مماثلًا بتعيين القائمقام ومدير الناحية بعد انتخابهم من قِبل مجلس القضاء[87].

يمكن ملاحظة أن القانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم، قد تطرق إلى آلية اختيار وتعيين القائمقام ومدير الناحية بشكل مختلف، فقد منح المشرع المحافظ صلاحية إصدار أوامر تعيين القائمقام ومدير الناحية، بينما منح المشرع الكوردستاني هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء[88]، ويبدو أن الخيار الأول كان أكثر نجاحًا، حيث إن القضاء يعد جزءًا من المحافظة، والمحافظ هو أعلى

---

[83] صالح توفيق حمةرشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كوردستان العراق دراسة (تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٧، ، ص 129 – 130.
[84] المصدر نفسه، الصفحة نفسها.
[85] المادة (١٦) من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة (٢٠٠٩). منشورة في الوقائع العراقية العدد (٤١١٦) في (٢٠٠٩/٤/٦)
[86] المادة (31/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[87] المادتان (27/ أولاً، 39/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[88] المادة (19/ سادساً-1) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

مسؤول تنفيذي ضمن وحدته الإدارية التي قد تشمل عدة أقضية ونواحي. ومن هنا، فإن متطلبات اللامركزية الإدارية تستدعي ضرورة منح هذه الصلاحية للمحافظ دون سواه[89].

من جانب آخر لم يحدد المشرع سقفاً زمنياً ينبغي أن يصدر خلاله المحافظ أمراً إدارياً بتعيين القائمقام ومدير الناحية، كما حدد ذلك بالنسبة لتعيين المحافظ، فقد أوجب المشرع كما رأينا سابقاً أن يصدر المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب مجلس المحافظة له، وبناءً على ذلك ينبغي للمشرع أن يوجب على المحافظ إصدار أمر تعيين القائمقام ومدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابهما من مجلس القضاء والناحية[90].

ذهب البعض إلى ان صلاحية المحافظ تقتصر على إصدار أوامر تعيين كل من نائبي المحافظ والقائمقام ومدير الناحية ومن ثم ليس له الامتناع أو الاعتراض على ذلك، على اعتبار أن سلطة الاختيار بادئ الأمر كانت للمجالس المحلية التي انتخبتهم، ومن ثم يكون دور المحافظ كدور رئيس الجمهورية الذي يتولى إصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ المنتخب من مجلس المحافظة. ويرى البعض الآخر بأنه على الرغم أن المحافظ لا يملك ابتداء صلاحية تعيين هذه الفئات الا بعد انتخابهم من المجالس المحلية ذات الصلة إلا أن ذلك لا يسلب حق المحافظ في الاعتراض على قرار انتخابهم وفق المادة (٣١/ احد عشر) والتي نصت على أن للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة[91].

نتفق من جانبنا مع الرأي الثاني، لأنه لا يمكن مقارنة منصب الرئيس الجمهورية بمنصب المحافظ، لأن منصب الرئيس الجمهورية على الرغم من دوره التنفيذي المحدد، يشبه إلى حد كبير منصبا سياسياً و تشريفاً، ولكن منصب المحافظ هو منصب إداري تنفيذي، لذا فهما مجالان مختلفان،كما أنه يجعل دور رقابة المحافظ على المجالس ضئيلاً، وهو ما يتعارض مع المادة (٣١/ احد عشر) من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨).

3. تثبيت الموظفين المحليين[92]، في المحافظة، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل مجلس المحافظة[93].
4. كما يقوم المحافظ باختيار الموظفين في الهيئة الاستشارية في المحافظة، ولايزيد عن سبعة خبراء يكونون من المتخصصين في الجوانب المالية والقانونية والفنية[94].
5. ويتولى المحافظ ترشيح ثلاثة أشخاص للتعيين في المناصب العليا في المحافظة ورفعها إلى مجلس المحافظة[95].
6. نص المادة (33) من القانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل، على ان للمحافظ عدد من المعاونين للشؤون الإدارية والفنية لايزيد عددهم على خمسة يقومون بالاعمال التي ينيطها المحافظ بهم، ولم يحدد المشرع الجهة التي تتولى تعيينهم بشكل صريح، فهل يتم انتخابهم من مجلس المحافظة ويصدر المحافظ أمر تعينهم؟ أم يتولى المحافظ تعينهم ابتداء من دون الحاجة إلى انتخابهم من مجلس المحافظة ؟

---

(89) فيان حسن عبدالله و راويز احمد جميل، الوحدات الادارية المحلية وتقسيماتها (دراسة تحليلية)، مجلة قەڵای زانست العلمية، المجلد (٩) - العدد (٢) صيف ٢٠٢٤، ص٩٣٥.

(90) نقلاً عن: سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في التشريعات المقارنة (العراق - بريطانيا - فرنسا)، ط٢، هاتريك للطباعه والنشر والتوزيع، ٢٠٢٤، ص 183.

(91) سامي حسن نجم الحمداني، المصدر نفسه، ص ٢٧١.

(92) بموجب أحكام المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل، التثبيت يعني التعيين الدائم للشخص بعد انتهاء فترة الاختبار التي مدتها سنة واحدة، وهي قابلة للتمديد لمدة ستة أشهر إضافية. قرار التثبيت هو قرار كاشف للمركز القانوني وليس منشئ له ويمتد اثره الى لحظة انشاء المركز القانوني، وبالتالي يستحق احتساب الفترة ما بين تعيين وتثبيت لكافة الأغراض. خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي، المصدر السابق، ص 218.

(93) المادة (31/سابعاً) من القانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

(94) المادة (34/ أولاً) من قانون محافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل. هذا وقد استوضحت محافظة بغداد بكتابها المرقمة بـ (ق ١٤/ش. م/٤٦٠٧١) في (٢٠٢٣/٣/٢٨) و (ق ١٤/ش. م ٣١٧١٩) في (٢٠٢٣/٦/٥) الرأي من (مجلس الدولة استنادا الى احكام البند (خامسا) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل في شأن مدى امكانية تعيين اعضاء الهيئة الاستشارية المنصوص عليها في المادة (٣٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) استنادا الى القانون المذكور ام استناداً الى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل وهل يتم تسميتهم خبراء ام مستشارين وهل عنوانهم الوظيفي خبراء ام مستشارين بدرجة معاون مدير عام ام هم بدرجة معاون مدير عام وليس عنوان وظيفي معاون مدير عام. ذهب مجلس شورى الدولة في القرار رقم 2023/114بهذا الصدد بأن "يعين أعضاء الهيئة الاستشارية خبراء بدرجة معاون مدير عام طبقًا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)".

(95) المادة (7/ تاسعاً) من القانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

طرحت هذه التساؤلات أمام مجلس الدولة فذهب في أحدى قراراته الإفتائية إلى أن معاون المحافظ بدرجة مدير عام يعين في الدرجة الأولى من جدول سلم الدرجات الوظيفية، وحيث أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يحدد الجهة التي تعين معاون المحافظ في حين حول المحافظ صلاحية تعيين نائب المحافظ والقائمقام ومدير الناحية وحيث ان المحافظ لايتبع وزارة أو أي جهة أخرى، وحيث ان صلاحية المحافظ فى التعيين بموجب القانون محددة بالدرجة الخامسة فما دون يرى المجلس ان معاون المحافظ يعين من بين موظفي المحافظة ممن لديهم خدمة وظيفية فعلية في مجال اختصاصهم مدة لاتقل عن (10) سنوات بعد توفر الدرجة، و يصدر المحافظ أمراً بتعيين معاون المحافظ بعد حصول موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء على المرشح لحين إجراء تدخل تشريعي بتوسيع صلاحيات المحافظ[96].

7. للمحافظ ضمن اختصاصاته نقل موظف من مؤسسة البلدية[97] إلى أخرى بشرط مراعاة الملاك المصدق للمؤسستين اما اذا كان النقل من و الى مؤسسة بلدية خارج نطاق اختصاصاته فان النقل يجوز بعد الاتفاق مع المحافظ المختص[98].
8. تنسيب الموظفين[99] المحليين، على الرغم من ان القانون لم يصرح بصورة واضحة على هذه السلطة للمحافظ و قانون الخدمة المدنية العراقي هو الآخر لم ينظم هذا الوضع الوظيفي في سياق نصوصه، الا ان مجلس الدولة في قراره الافتائي تحت رقم (١٤٧ / ٢٠١٠) بتأريخ (2010/8/12) يقر مبدأ يذهب الى تأسيس هذه السلطة له، حيث جاء فيه "للمحافظ ان ينسب الموظفين المحليين في المحافظة من غير منتسبي الوزارات فيما بين الدوائر والتشكيلات المحلية في المحافظة ولا يجوز له تنسيب منتسبي الوزارات في المحافظة إلا بموافقة الوزير المختص."

وفيما يتعلق بإقليم كوردستان، يمارس المحافظ عددًا من الاختصاصات الوظيفية، يمنحه قانون المحافظات، وهذه الاختصاصات هي:

1. اصدار امر تعيين موظفي الأدارات المحلية وتنسيبهم على مستوى المحافظة ممن هم في الدرجة السابعة فما دون من سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك المصدقة من الجهات المعنية[100]. في هذا الشأن، صدر قرار عن مجلس شورى إقليم كوردستان بالرقم (10/الهيئة العامة/انضباطية/2015)، قرّر فيه أن صلاحية المحافظ في تنسيب الموظفين تقتصر على موظفي ديوان المحافظة، والإدارات المحلية، والأقضية والنواحي، ولا تمتد إلى الموظفين العاملين خارج هذه الجهات[101].
2. تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة في سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون[102].
3. يتمتع المحافظ أيضا بسلطة ترشيح خمسة أشخاص لمجلس المحافظة لمنصب نائب المحافظ[103].
4. ويتولى المحافظ ترشيح خمسة أشخاص للإنتخاب في المنصب المدير العام في المحافظة ورفعها إلى مجلس المحافظة[104].

---

[96] عدي مهدي صالح، اختصاصات الوحدات المحلية، مجلة دراسات دولية، العدد (٩٨)، ٢٠٢٤، ص ٣٣٩.
[97] المؤسسة البلدية: أمانة العاصمة وبلديات العراق كافة ومصلحة نقل الركاب العامة ومصلحة اسالة الماء لمنطقة بغداد العامة ومصلحة المجاري العامة ومديرية شؤون ماء وكهرباء البصرة او اية مديرية او مصلحة تلحق بوزارة البلديات بموجب نظامها. المادة (١/ثالثاً) من القانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل.
[98] المادتان (١/سابعاً، ٧٨) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل.
[99] عرف تنسيب الموظف العام فقهياً بأنه (اشغال الموظف العام لوظيفة مشابهة شاغرة في ادارة أخرى بطلبه أو من دونه مؤقتاً لضمان المرافق العامة سيراً و انتظاماً) للمزيد يراجع : د.خالد رشيد علي ، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية ، المجلد الرابع ، العدد الثاني ، 2015، ص51 و ماتليها.
[100] المادة (19/ سادساً-1) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[101] عبدالقادر سالح عەبدول، المصدر السابق، ص ٢٥٤.
[102] المادة (19/ سادساً-2) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[103] المادة (6/ ثاني عشر- 1) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[104] المادة (6/ ثاني عشر-2) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

كما أنه وفقا للقرار (بيان) رقم (١) في (٢٠١٨/١/٤) المعدل[105] و قرار (١٢) في (٢٠٢٢/٦/١٣)[106] الصادر عن وزارة الداخلية استناداً الى المادة (3/ أولاً) من القانون الوزارة الداخلية لإقليم كوردستان رقم (6) لسنة (2009)[107]، يمارس المحافظ ومشرفي الإدارات المستقلة عددا من الاختصاصات الوظيفية الأخرى[108][109].

---

[105] تم تعديل هذا القرار مرتين، بموجب قرار رقم (3) لسنة 2019 المنشور في جريدة وقايعى كوردستان، العدد (235) بتاريخ 2019/4/18، وقرار رقم (8) لسنة 2024 المنشور في العدد (320) بتاريخ 2024/6/13.

[106] وفقًا للفقرة (3) من هذا القرار، في حال وجود تعارض بين الصلاحيات المنصوص عليها فيه، والصلاحيات الممنوحة سابقًا بموجب القرار رقم 2018 المعدل، يُصار إلى تطبيق الصلاحيات الأوسع نطاقًا. وبناءً على ذلك، سنُبرز الفقرات التي تضمنت توسيعًا أكبر في نطاق الصلاحيات.

[107] نصت المادة المذكورة على ان "أولاً: الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة...وله تخويل بعض من صلاحياته الى وكلاء الوزارة و رؤساء الوحدات الادارية و المدراء العامون و رؤساء الدوائر..."

[108] صحيح أن هذه الاختصاصات هي أمثلة على التفويض، لكن هدفنا هو إظهار الاختصاصات سواء بالتفويض أو بقانون، وهو يتناسب مع عنوان بحثنا، لأننا لم نربط العنوان فقط باختصاصات الموجودة بمقتضى دستور أو قانون عادي. وتجدر التنويه ايضاً إلى أنه إلى جانب قرارين صادرين عن وزارة الداخلية، فقد صدرت قرارات أخرى بشأن منح الصلاحيات للمحافظ و لمشرفي الإدارات المستقلة، ولكن وفقا للفقرة (٤) من القرار رقم (١) لسنة (٢٠١٨) أعلاه تم إلغاء جميع القرارات السابقة.

[109] من ابرز الاختصاصات تلك:

1. تشكيل لجنة ترقية و ترفيع موظفي ديوان المحافظة والإدارات المستقلة وموظفي جميع الوحدات الإدارية في المحافظة أو الإدارات المستقلة إلى جميع الدرجة الوظيفية باستثناء الدرجة الخاصة والمديرين العامين ومن هم في تلك الدرجة ولكن يجب الحصول على موافقة وزارة المالية قبل الترقية للموظفين الذين تكون درجتهم الوظيفية (١، ٢ ، ٣).
2. تغيير العنوان الوظيفي للموظفين الحاصلين على الشهادات الابتدائية والمتوسطة والثانوية أثناء الخدمة بعد الدوام الرسمي بعد موافقة المديرية العامة للتربية.
3. إصدار الأوامر والموافقة على استقالة الموظفين ما عدا الدرجات الخاصة والمدير العام وقائم مقام ومدير الناحية.
4. تعيين ممثلي المحافظات أو الإدارات المستقلة لدى المحاكم. مع العلم أن قانون المحاماة في إقليم كوردستان أناط صلاحية تعيين الممثل القانوني حصراً بالوزير أو الرئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة(109)، وهو ما يتعارض مع المبادئ العامة لنظرية الشخصية المعنوية. فهناك العديد من الدوائر والمؤسسات التابعة للوزارات تتمتع بشخصية معنوية، الأمر الذي يمنحها قانونًا صلاحية التوكيل دون الحاجة للرجوع إلى الوزير. ومثال على ذلك المحافظات التي منحها قانون المحافظات شخصية معنوية، وبالتالي فهي تمتلك الحق في توكيل ممثل قانوني بنفسها دون وساطة الوزير. وعليه، فإن حصر سلطة التوكيل بهذه الطريقة يُعد تقييداً غير مبرر للصلاحيات القانونية المستقلة للجهات المعنوية إلا أن هذه الفقرة واردة في القرار (بيان) تُظهر منسجماً مع النظرية الشخصية المعنوية.
5. نقل وتنسيب موظفي المحافظات والإدارات المستقلة بين الدوائر والوحدات الإدارية لجميع الوظائف، باستثناء الدرجة الخاصة والمديرين العامين ومن في حكمهم. ويُلاحظ هنا أن صلاحية التنسيب في هذا القرار جاءت أوسع مما ورد في قانون المحافظات، إذ أن الأخير يقيّد صلاحية المحافظ بتنسيب الموظفين الذين هم دون الدرجة السابعة فقط. بينما يُفهم من القرار الحالي أن الصلاحية تشمل جميع الموظفين، باستثناء المستثنين صراحة، مما يجعله مخالفًا لنص قانون المحافظات، بل ويتعارض أيضًا مع منطوق قرار مجلس شورى إقليم كوردستان رقم (10/الهيئة العامة/انضباطية/2015)، المشار إليه آنفًا. الذي حصر هذا الاختصاص على موظفي ديوان المحافظة، والإدارات المحلية، والأقضية والنواحي.
6. تصحيح أسماء الموظفين حسب المستندات والصور من السجلات والقرارات محكمة. من الملاحظ، كأصل عام، أن صلاحية تبديل الاسم تدخل ضمن اختصاصات مديرية الجنسية العامة(109). إلا أن هناك حالة استثنائية واحدة تندرج ضمن اختصاص محكمة الأحوال الشخصية، وهي عندما لا يتم تحويل أو تصريف شهادة الولادة إلى البطاقة الوطنية(109). ففي هذه الحالة، يُصبح من الصعب تعيين الشخص في وظيفة لعدم امتلاكه بطاقة وطنية، مما يبقي بياناته الشخصية محصورة ضمن شهادة الولادة فقط. ومن ثم، فإن اللجوء إلى المحكمة لغرض تبديل الاسم في هذه الحالة يُعد إجراءً غير عملي، لأن تبديل الاسم عن طريق المحكمة لموظف لا يمتلك بطاقة وطنية يبدو غير متوقع، ويجعل من إبراز (القرارات محكمة) في هذا الفقرة إجراءً عديم الجدوى.
7. إرسال الموظفين إلى اللجان الطبية وإصدار الإجازات المرضية.
8. إرسال الملفات الشخصية وشهادات الراتب الأخير للموظفين أثناء انتقالهم بين المديريات العامة.
9. ترقين قيد الموظفين المتوفين إلى جميع الدرجات والمناصب باستثناء الدرجات الخاصة والمديرين العامين ومن في حكمهم.
10. تحديد أعمار الموظفين لجميع الدرجات والمناصب ماعدا الدرجات الخاصة والمديرين العامين ومن في حكمهم.
11. اختصاص علاوة سنوية للموظفين حتى الدرجة (٣) وما دونها ماعدا موظفيين وزارتي تربية و وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
12. تقديم الشكر والتقدير للموظفين وإصدار أوامر قدم نتيجة لهذا الشكر والتقدير وفقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها.
13. منح الإجازات القانونية بأنواعها لجميع الدرجات الوظيفية.
14. إيفاد الموظفين للشؤون الرسمية في المنطقة والعراق بما لا يتجاوز (٣٠) يوما.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الفرع الثالث : الاختصاصات الضبطية

في فرنسا، يتولى رئيس مجلس المحافظة وبصفته الإدارية ممارسة اختصاصات الشرطة المتعلقة بالمحافظة، وخاصة فيما يتعلق بحركة المرور، مع مراعاة الصلاحيات المخولة لرؤوساء البلديات والمحافظ بموجب القانون[110].

أما في العراق، يتمتع المحافظ بعدد من الاختصاصات في المجال الضبطي [111]:

1. يأمر الشرطة بإجراء التحقيق فى الجرائم التى تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة، وفقا للقانون، وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على ان يتم اعلام المحافظ بنتيجة التحقيق.
2. استحداث والغاء مراكز الشرطة، بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقا للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.
3. للمحافظ سلطة الأمر على الاجهزة الامنية المحلية والتشكيلات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العام في المحافظة ويستثنى من ذلك وحدات الجيش والتشكيلات الامنية الاتحادية .
4. اذا رأى المحافظ ان الاجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على انجاز واجباتها، عليه ان يعرض الأمر فورا على القائد العام للقوات المسلحة مبينا مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات.
5. وتنسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقا عندما تنفذ مهام امنية ضمن المحافظة.
6. إرسال الخطط الأمنية التي تعدها المؤسسات الأمنية إلى مجلس المحافظة لتصديقها من قبل المجلس[112].

عليه، تمنح الأنظمة القانونية المحافظين اختصاصات أمنية مع ضوابط متعددة لتحقيق التوازن بين متطلبات الأمن المحلي والتبعية للسلطة المركزية، فمن ناحية، يملك المحافظ سلطة توجيه الأجهزة الأمنية في التحقيقات الجزائية الإشراف على حفظ النظام، مع إمكانية طلب الدعم العسكري عند الضرورة، ومن ناحية أخرى، تخضع هذه الاختصاصات لرقابة مجلس المحافظة على وجه الخصوص إنشاء أو إلغاء مراكز الشرطة بأغلبية مطلقة و رقابة قضائية عبر تقديم التحقيقات للقضاء، وذلك انصياعاً للفقرة (ثالث عشر) من المادة (19) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005).

غير أن النظام لا يخلو من ثغرات، من أبرزها غياب المعايير الموضوعية الواضحة لتقييم أداء الأجهزة الأمنية، وعدم تحديد إطار زمني معيَّن لإبلاغ المحافظ بنتائج التحقيقات.

وما يتعلق باقليم كوردستان، فالمحافظ(ومشرف الادارة المستقلة) يمارس بعض الاختصاصات بهذا الصدد[113]:

1. مسؤولية استتباب الأمن والنظام في المحافظة وله ان يأمر الشرطة والأجهزة الأمنية بالتحقيق وفقاً للقانون في الجرائم التي تقع ضمن حدود المحافظة بصفته رئيساً للجنة الأمنية في المحافظة.
2. طلب استحداث او الغاء مراكز الشرطة بعد مصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.
3. الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وارواحهم وممتلكاتهم وفي حالة عدم قدرة الاجهزة الأمنية على تحقيق ذلك يعرض الأمر على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية لأنجاز تلك الواجبات.

بناء على ذلك، يتبوأ المحافظ موقعاً في إدارة الأمن المحلي بصفته رئيساً للجنة الأمنية في المحافظة، حيث يتمتع باختصاصات تنفيذية تشمل توجيه الأجهزة الأمنية في التحقيقات الجزائية واتخاذ الإجراءات القانونية لاستتباب الأمن، وتأتي هذه الاختصاصات ضمن إطار قانوني واضح يرتكز على ثلاثة محاور رئيسية:

15. الاحالة الى تقاعد الموظفين بجميع درجاتهم ما عدا الدرجات الخاصة والمدير العام والقائمقام و مدير الناحية بسبب انتهاء السن القانونية أو في الحالات الأخرى التي يكون فيها حق التقاعد منصوص عليه في قوانين التقاعد المعمول بها، على أن يتم استيفاء كافة الشروط والمتطلبات التي تنص عليها القوانين والتعليمات المعمول بها.

[110] المادة (L3221-4) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[111] المادة (31/تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[112] المادة (7/ عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[113] المادة (19/ ثامناً، تاسعاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

1. الجانب التنظيمي الذي يتجلى في سلطة المحافظ لطلب استحداث أو إلغاء مراكز الشرطة، بعد مصادقة المجلس المحافظة بأغلبية مطلقة.
2. الجانب الوقائي الذي يتمثل في مسؤولية المحافظ عن الحفاظ على الأمن والنظام العام، وحماية حقوق المواطنين وممتلكاتهم، بما يضمن بيئة آمنة للمجتمع المحلي.
3. الجانب الاستثنائي الذي يظهر عند تعذر قيام الأجهزة الأمنية بمهامها، حيث ينتقل دور المحافظ إلى مستوى التنسيق مع الوزارة لتوفير الدعم اللازم، مع تحديد مقدار القوة المطلوبة بدقة.

فيما يخص الاختصاصات الضبطية لكل من قائم مقام ومدير الناحية في العراق وإقليم كوردستان، فيمارس القائمقام الاختصاصات التالية[114]:

1. أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء.
2. الحفاظ على الامن والنظام وحماية حقوق المواطنين وارواحهم وممتلكاتهم.
3. ان يامر بتشكيل المخافر والمقار من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الأمن عند الحاجة.

كما يمارس مدير الناحية الاختصاصات الآتية[115]:

1. ان يامر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية.
2. الحفاظ على الامن والنظام في حدود الناحية.

استناداً لما سبق، فإن القانونين الاتحادي والكوردستاني يجمعان بين اللامركزية الإدارية والمركزية الأمنية، فبينما تُدار الشؤون الأمنية اليومية محلياً، تظل القوات المركزية (الجيش والأجهزة الأمنية الاتحادية وقوات البيشمركة) خارج نطاق سلطة المحافظ، مع إلزامية التنسيق المسبق لأي عمليات اتحادية داخل المحافظة في النظام العراقي، نرى أن هذا النهج الذي اتخذه المشرعي العراقي و الكوردستاني يمثل توازناً صحيحاً، حيث أن هذه القوات هي مؤسسات وطنية يجب أن تبقى ضمن الإطار المركزي.

ولكن إذا تحدثنا عن الفرق بين النظامين القانونيين نرى أن المحافظ في القانون الاتحادي لديه سلطة إنشاء مركز شرطة بشكل مباشر ولكن في إقليم كوردستان لا يمكن للمحافظ إلا أن يطلب من الادارة المركزية ذلك، وفي قانون المحافظات لم يذكر أن ملف التحقيق يجب أن يسلم إلى قاضي التحقيق كما هو مذكور في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ومن جهة أخرى، و بمقارنة النظامين القانونيين مع النظام القانوني الفرنسي فيما يتعلق بالاختصاص الضبطي، نجد أن القانون الفرنسي يعطي مزيدا من الاختصاصات للرئيس التنفيذي للوحدة الإدارية، يمكنه ممارسة عمل شرطة المرور دون الحاجة إلى العودة إلى شرطة المرور لتنظيم الطرق.

يتوجب علينا أن نلفت الانتباه إلى نقطة في غاية الأهمية تتعلق بوجود قوانين وقرارات صادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل، والتي هذه القوانين والقرارات منحت لرؤساء الوحدات الإدارية صلاحية قضاة الجنح[116]، وهنا يطرح السؤال: هل يمكن لهؤلاء أن يستمروا في ممارسة هذه الصلاحية في الوقت الراهن؟

فيما يتعلق بموقف المحكمة الاتحادية العليا من قضية منح رؤساء الوحدات الإدارية صلاحيات قاضي الجنح وفقاً للقوانين والقرارات الصادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل، نجد أنها قد رفضت في أحد أحكامها النظر في استفسار قدمه مجلس محافظة

---

[114] المادة (41/ ثانياً، ثالثاً، خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل. و المادة (24/ رابعاً، خامساً، سابعاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

[115] المادة (43) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل. و المادة (25/ رابعاً، خامساً، سابعاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

[116] علي سبيل مثال: المادة (١٣٧) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١)، قانون رقم (١٩٨) لسنة (١٩٨٠) تعديل قانون ادارة البلديات، قانون الاستعانة الاضطرارية رقم (٣٧) لسنة (١٩٦١)، قانون التعديل الرابع لقانون الري رقم (٦) لسنة (١٩٦٢) رقم (١٧٦) لسنة (١٩٧٤)، قانون زراعة الرز رقم (١٣٥) لسنة (١٩٦٨)، قانون تنظيم ذبح الحيوانات رقم (٢٢) لسنة (١٩٧٢)، قانون تنظيم صيد واستغلال الاحياء المائية وحمايتها رقم (٤٨) لسنة (١٩٧٦)، قرار مجلس قيادة الثورة قرار (٨٩٥) لسنة (١٩٨١)، قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٦)، قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة (١٩٧٧)، قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة (١٩٧٨)، قانون تعديل قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي رقم (٧١) لسنة (١٩٧٨) لمزيد من المعلومات لمزيد من التفاصيل يراجع الى: ابراهيم هيثم المشاهدي، السلطات القضائية المخولة للإداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٤.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

البصرة بشأن ما ورد في كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق /٩٥٣٧/106/٥/2) في (2011/٣/22)، والذي يتضمن إمكانية ممارسة رؤساء الوحدات الإدارية للسلطات الجزائية المنصوص عليها في القوانين السارية، استناداً إلى المادة (١٣٠) من الدستور التي تنص على استمرار سريان التشريعات النافذة ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها وفقاً لأحكام الدستور، وقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في رفضها إلى أن إبداء الرأي في المسائل القانونية (تفسير قوانين) ليس من اختصاصها، بل هو من صلاحيات مجلس شورى الدولة(مجلس الدولة)[117]. ومع ذلك، فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في قرار آخر بعدم دستورية نص المادة (٢٣٧ / ثانياً / أ) من قانون الكمارك رقم (٢٣) لسنة (١٩٨٤)، الذي يمنح مدير الكمارك أو من يخوله سلطة توقيف المخالفين لهذا القانون لمدة ثلاثة أيام، مستندة في قرارها إلى الأسباب التالية:

1. تعتبر الفقرة (ثانياً) من المادة (١٣) من الدستور النافذ أي نص قانوني آخر يتعارض معها باطلاً.
2. إن مدراء المراكز الكمركية هم موظفون وليسوا قضاة، وإن قيامهم بحجز الأشخاص يتعارض مع الفقرة (ثاني عشر) من المادة (١٩) من الدستور التي تحظر الحجر، كما أن الفقرة (ثالث عشر) من المادة ذاتها تستوجب عرض الأوراق التحقيقية على القاضي المختص خلال مدة لا تتجاوز أربع وعشرين ساعة من لحظة القبض على المتهم[118].

من جهة أخرى، نجد أن مجلس الدولة في أحد قراراته الإفتائية اتخذ رأياً مخالفاً لما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية، فقد أجاب على استفسار مقدم من وزارة البلديات والإشغال العامة المرقم (١٩٧٠) بتاريخ (٢٠٠٦/١٠/٤) بشأن سريان القوانين التي تمنح رؤساء الوحدات الإدارية صلاحيات جزائية باعتبارهم قضاة جنح، حيث رأى المجلس أن الدستور قد نص في المادة (١٣٠) على استمرار سريان التشريعات النافذة ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لأحكام الدستور، وبالتالي فإن القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي تمنح رؤساء الوحدات الإدارية صلاحيات جزائية لا تزال سارية ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها وفقاً لأحكام الدستور[119].

وفي هذا الصدد، هناك رأي يرى أن قرار المجلس شورى دولة صحيح ويؤيده، ذلك أن الواقع يشير بالفعل إلى بطئ القضاء في حسم الدعاوى نتيجة الإجراءات التي يفترض إتباعها إمامه فضلاً عن وجود زخم كبير في عدد القضايا المعروضة عليه، الأمر الذي سيؤخر حتماً من سرعة حسمها، خصوصا مع ازدياد ظاهرة التجاوز على أملاك الدولة وأموالها بشكل خطير إضافة إلى أمور أخرى ذكرتها القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المذكور آنفاً، كل هذه الاعتبارات تحتم ضرورة أن يتم منح رؤساء الوحدات الإدارية سلطات قاضي جنح فان ذلك لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات[120].

وفي المقابل، يرى البعض أن الفصل في الجرائم ينبغي أن يُناط بالمحاكم العادية، باعتبارها الأقدر على تفسير النصوص القانونية وتطبيقها بصورة حيادية. إذ يُخشى أن تؤدي ممارسة الجهات الإدارية لاختصاصات ذات طابع جزائي إلى المساس بالحريات العامة، فضلًا عن احتمال تباين القرارات الصادرة عنها في هذا الشأن. كما يُثار في هذا السياق أن منح الإدارة صلاحيات قضائية جزائية يُعدّ مخالفًا لمبدأ استقلال القضاء، خاصة في ظل غياب الحياد المفترض لدى الموظف الإداري، ولا سيما رؤساء الوحدات الإدارية[121].

من منطلق الشكل والإجراءات، يؤيد الباحث الرأي القائل بعدم ملاءمة منح رؤساء الوحدات الإدارية سلطات ذات طابع قضائي، إذ إن القوانين الخاصة التي خوّلتهم صلاحيات في هذا المجال لم تشترط أن يكون رئيس الوحدة الإدارية شخصًا قانونيًا أو قضائيًا[122]. كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك قانون المحافظات في إقليم كوردستان، لم يشترطا ذلك بالنسبة لرؤساء الوحدات الإدارية، باستثناء مديري النواحي في كوردستان.

أما من حيث الموضوع، فإن الدساتير تُسنّ أساسًا لتعزيز ضمانات حقوق الإنسان، مثل الحفاظ على الحرية الشخصية، بينما قد تكون القوانين القديمة أقل صرامة في هذا الجانب، ويتميز الدستور بأنه يعلو في المرتبة على القوانين، حيث يحافظ على سريانها فقط

---

[117] قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (5/اتحادية/ 2012) بتأريخ (2021/2/1) منشور ومتاح على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، على الرابط:https://www.iraqfsc.iq/searchkrar.php2 تأريخ الزيارة (2025/5/13)

[118] قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (15/ اتحادية/ 2011) بتأريخ (2011/2/22) منشور ومتاح على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا، على رابط التالي: https://www.iraqfsc.iq/searchkrar.php2 تأريخ الزيارة (2025/5/13)

[119] سامي حسن نجم الحمداني، المصدر السابق، ص ٢٧٩.

[120] خالد لفتة شاكر، الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفية العامة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٠،ص ٢٠١ وما بعدها. نقلاً عن سامي حسن نجم الحمداني، مصدر نفسه، ص 280.

[121] صداع دحام طوكان الفهداوي، المصدر السابق، ص 188.

[122] صداع دحام طوكان الفهداوي، مصدر نفسه، ص 192.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

إذا لم تتعارض مع أحكامه، وبالتالي، فإن العبارة التي تنص على أن "القوانين السابقة تظل سارية" لا تعني بقاءها نافذة حتى في حال تعارضها مع الدستور، بل يُقصد بها استمرار العمل بها شرطَ أن تكون متوافقةً معه، وهذا يضمن أن تكون التشريعات القديمة خاضعةً للمبادئ الدستورية الحديثة، خاصةً في مجال حماية الحقوق والحريات.

الفرع الرابع: التفويض الإداري

في فرنسا، رئيسا المجلسين، المحافظة والمجلس الإقليمي يجوز لهما أن يُفوّضا بقرار، تحت إشرافهما ومسؤوليتهما، ممارسة بعض اختصاصاتهما إلى نائبيهما، ويجوز لهما أيضًا، بنفس الشروط، تفويض جزء من اختصاصاتهما إلى أعضاء المجلس في حالة غياب نائبيهما أو تعذُّرهما عن القيام باختصاصاتهما، وتظل هذه التفويضات سارية المفعول حتى يتم إلغاؤها، ويجوز لهما ايضاً تفويض الاختصاصات المفوضة لهما من المجلس، شريطة ألا يكون هناك نص على خلاف ذلك في القرار المفوض[123]. إلا أن هذا التوجه يُعد مخالفًا لإحدى القواعد العامة في نظرية التفويض الإداري، التي تقضي بعدم جواز إعادة تفويض الاختصاص المفوّض، أي أنه لا يجوز للمفوَّض أن يُفوّض غيره[124].

وفي العراق، "للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه و معاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة اليه."[125]
وما يتعلق بإقليم كوردستان، يصرح القانون بأنه " للمحافظ تخويل بعض صلاحياته الى نوابه او القائمقام او مدير الناحية كل في امور وحدته الادارية. "[126]

استخلاصًا لما سبق، يمكن القول إن الفرق بين صلاحية المحافظ في تفويض الصلاحيات في العراق وإقليم كوردستان يكمن في أمرين:

1. أن المشرع العراقي منع التفويض من الباطن صراحةً، بينما لا يوجد مثل هذا النص في إقليم كوردستان. ومع ذلك، فإن المبادئ العامة للتفويض الاداري تقضي بعدم جواز التفويض من الباطن إلا إذا ورد نص قانوني يُجيزه.
2. أن نطاق التفويض في إقليم كوردستان أوسع، حيث يُمكن للمحافظ تفويض بعض صلاحياته لرؤساء الوحدات الإدارية التابعة له وهذا نهج صحيح، إذ يُعزز الكفاءة الإدارية ويُسرع إنجاز المعاملات.

أما في فرنسا، فالأمر مختلف؛ إذ يُمكن لرئيس المجلس تفويض الصلاحيات الممنوحة له من قِبَل المجلس إلا إذا تضمَّن قرار التفويض نصًّا صريحًا بخلاف ذلك.

وبطبيعة الحال، غالبا ما يقوم رؤوساء الوحدات الإدارية بتفويض اختصاصات الأقل أهمية، كالأعمال الإدارية اليومية، لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثيرا مباشرا على سير العمل الإداري .وبطبيعة الحال تبقى للرئيس اختصاص التنظيم والتنسيق[127].

الفرع الخامس : صلاحية تمثيل الوحدة الادارية

في فرنسا يمثل كل من رئيس المجلس الإقليمي ورئيس مجلس المحافظة مجالسهما في الدعاوي التي يسجلونها أو يسجلون عليها، وذلك بعد أن يمنح المجلس الاختصاص لرئيس المجلس ومن الممكن أن يكون هذا التفويض من المجلس مستمرا لجميع الدعاوي[128]، لكننا لم نجد أي نص يتحدث عن تمثيل رئيس المجلس في المنتديات والاجتماعات والمؤتمرات. في رأينا يعود السبب إلى وجود المحافظ كممثل للوحدة ولذلك، فإن تمثيل رئيس المجلس هو تمثيل قانوني.

وفي العراق، يمثل المحافظ محافظته في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية وله ايفاد موظفي المحافظة وفقا للقانون والأصول المرعية[129].

---

[123] المواد (L3221-3، L3221-13، L4231-3، L4231-9) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[124] للمزيد من التفاصيل حول التفويض الاداري يُراجع الى: عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري، ط١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٠.
[125] المادة (35) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
[126] المادة (19/ اثنا عشر) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
[127] حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ١٣٣.
[128] المادتان (L3221-10-1، L4231-7-1) من القانون العام للسلطات المحلية المعدل.
[129] المادة (31/ خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

اما في اقليم كوردستان، فيمثل المحافظ في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها[130].

استنتاجاً لما سبق، في فرنسا، يتم تفويض رؤساء المجالس الإقليمية والمحافظة لتمثيل هيئاتهم في الدعاوى القضائية، سواء بصفتها مدعية أم مدعى عليها، بناءً على تفويض من المجلس المعني، الذي قد يكون عاماً وشاملاً لجميع القضايا.

أما في العراق و إقليم كوردستان، فيقتصر دور المحافظ على التمثيل الرسمي للمحافظة في المؤتمرات والندوات المتعلقة بشؤونها، حتى في العراق وفقاً لنص القانون يمكن للمحافظ أن يجعل موظفاً من المحافظة ممثلا للمحافظة بدلا من نفسه للمشاركة في المؤتمرات والندوات والمحافل بينما لايوجد نص في قانون المحافظات لإقليم كوردستان يسمح بتمثيل شخص للمحافظ، ولكن وفقا للمادة (١٩/أثنا عشر) من القانون المذكور يمكن للمحافظ تفويض بعض صلاحياته لنوابه مما قد يتيح للمحافظ تفويض نوابه بصلاحية المشاركة في المؤتمرات والندوات، على الرغم من عدم وجود نص صريح في القانون بهذا الشأن.

ونظرًا لامتلاك الوحدات الإدارية، بما في ذلك الإدارات التي هي بمستوى المحافظات في إقليم كوردستان (الإدارات المستقلة)، للشخصية المعنوية، فإن من يتولى إدارتها يتمتع بصلاحية تمثيلها أمام القضاء، سواء كمدعٍ أو كمدعى عليه. وبناءً على ذلك، يجوز لرؤساء الوحدات الإدارية (في العراق وإقليم كوردستان)، وكذلك لمشرفي الإدارات المستقلة (في الإقليم كوردستان)، تمثيل وحداتهم الإدارية قانونًا، ويُعدّون خصمًا في جميع الدعاوى المقامة من الوحدة الإدارية أو المقامة ضدها[131].

وفي إطار الاختصاصات الإدارية الأخرى، يمارس محافظو العراق وإقليم كوردستان، وكذلك مشرفو الإدارات المستقلة، صلاحية اقتراح التغييرات الإدارية ضمن حدود وحداتهم الإدارية. كما تُجيز المادة (34/ثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٩) لسنة (٢٠١٤) لمحافظي العراق وإقليم كوردستان اعتماد نهاية السنة التقويمية كتاريخ للولادة، بدلاً من (7/1)، لأغراض احتساب السن عند التقاعد[132][133].

في سياق ذات الصلة فإن قانون منع وإزالة التجاوزات على أملاك الدولة في إقليم كوردستان، يؤدي رئيس الوحدة الإدارية دورًا مهمًا في منع التجاوز على أملاك الدولة وإزالتها، من خلال اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة ضمن حدود وحدتيهما الإداريتين[134]. كذلك، يتمتع المحافظون ومشرفو الإدارات المستقلة، استنادًا إلى القرار رقم (1) في (2018/1/4) المعدل، والقرار رقم (12) في (2022/6/13) الصادرين عن وزارة الداخلية في إقليم كوردستان - المشار إليهما آنفًا - بصلاحية الدعوة لتنفيذ المشاريع وتشكيل اللجان اللازمة لذلك، أو لأي غرض آخر نصّت عليه القوانين والأنظمة والتعليمات، مثل لجان الشراء أو الاستئجار، وفتح وتحليل المناقصات، ولجان التقدير والبيع والإيجار، وغيرها من اللجان الإدارية ذات الصلة.

---

[130] المادة (19/ رابعاً) من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.

[131] صداع دحام طوكان الفهداوي، المصدر السابق، ص16 و ص17.

[132] نصت المادة المذكورة على ان "**اولا -** يكون المستند الذي جرى عليه التعيين او تم تثبيت العمر بموجبه هو المعول عليه لغرض التثبت من العمر الحقيقي للموظف او المتقاعد ولا يعتد باي تصحيح قضائي او اداري يصدر بعد ذلك. **ثانيا -** استثناء من احكام البند (اولا) من هذه المادة ، للوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ اعتماد نهاية السنة التقويمية تاريخا للتولد بدلا من 7/1 من تلك السنة".

[133] وقد أصدرت وزارة المالية التعليمات رقم (2) لسنة 2025، والتي قُيّد بموجبها تطبيق الفقرة المذكورة بالأشخاص المولودين في عام 1965 فقط. ويُلاحظ، استنادًا إلى قرار برلمان كوردستان رقم (11) الصادر في 1992/8/30، أن تنفيذ القوانين الاتحادية داخل إقليم كوردستان يتطلب، من حيث المبدأ، صدور قانون خاص من برلمان الإقليم. ومع ذلك، لم يصدر البرلمان قانونًا بهذا الخصوص، بل بادرت وزارة المالية إلى إصدار التعليمات بشكل مباشر. غير أن هذا الإجراء لا يشكل إشكالًا قانونيًا، وذلك استنادًا إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (212/اتحادية/2022) بتأريخ (2025/11/23)، الذي قضى بعدم صحة تطبيق قانون التقاعد الموحد السابق رقم (27) لسنة 2006، وألزم رئيس مجلس الوزراء ووزيرا المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014، مما يُعدّ بمثابة أساسا قانوني كافٍ لتنفيذ أحكام القانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014. مقابلة باحث مع (عبدولقادر سالّح عەبدول)، المستشار القانوني، (2025/7/28).

[134] لمزيد من التفاصيل يراجع الى القانون منع وإزالة التجاوزات على أملاك الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠١٨)

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة البحث، فقد توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات و المقترحات، على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1. يلاحظ وجود تباين في توزيع الصلاحيات الادارية للمجالس المحلية في العراق وإقليم كوردستان؛ ففي حين تتمتع المجالس المحلية في العراق بسلطات واسعة في التغيير الإداري ورسم السياسات العامة، تبقى السلطة النهائية في الإقليم بيد الحكومة المركزية (وزير الداخلية ومجلس الوزراء)، مع اشتراط صدور مرسوم اقليمي.
2. منح المشرع في كل من العراق وكوردستان المجالس المحلية دوراً في الضبط الإداري عبر المصادقة على الخطط الأمنية وفرض حظر التجوال عند الحاجة، لكن تبقى القوات المسلحة والأجهزة الأمنية المركزية (الجيش والبيشمركة) خارج نطاق سلطتها المباشرة، مما يعكس مزيجاً بين اللامركزية الإدارية والمركزية الأمنية.
3. تشهد آلية اختيار الرؤساء الوحدات الإدارية (القائمقام ومدير الناحية) اختلافاً جوهرياً؛ إذ تُسند في العراق إلى المحافظ، بينما في اقليم كوردستان اسندت إلى رئيس مجلس الوزراء، الأمر الذي يكرس تبعية أكبر للسلطة المركزية في الإقليم.
4. يبرز خلل في تنظيم الاختصاصات داخل المجالس المحلية، حيث لا توجد نصوص واضحة تخوّل تفويض صلاحيات لرئيس المجلس أو هيئة الرئاسة، في حين يجيز القانون تفويض بعض الصلاحيات بين مستويات المجالس، كما يتمتع المحافظ في الإقليم بسلطة تفويض صلاحياته لرؤساء الوحدات الإدارية، بخلاف الحال في العراق.
5. يواجه رؤساء الوحدات الإدارية إشكالية "الازدواجية التنفيذية"، إذ يُطلب منهم من جهة تنفيذ قرارات المجالس المحلية، ومن جهة أخرى تطبيق السياسة العامة للدولة. وتبدو هذه الازدواجية أكثر وضوحًا في إقليم كوردستان، نتيجة ارتباط رؤساء الوحدات الإدارية بوزارة الداخلية، مقارنة بدرجة من الاستقلال النسبي في العراق.

ثانياً: المقترحات

1. ضرورة تعزيز صلاحيات المجالس المحلية في إقليم كوردستان لتكون مماثلة لتلك الممنوحة لمجالس المحافظات في العراق، مع إعطاء الأولوية لخططها المحلية ما دامت لا تتعارض مع خطط التنمية الوطنية، وذلك لكونها الأقدر على تشخيص احتياجات المجتمع المحلي.
2. الدعوة إلى إدخال تعديلات تشريعية تنظم الجوانب الإجرائية بدقة، مثل تحديد المدة الزمنية والنصاب المطلوب لإقرار الأنظمة الداخلية، ووضع آلية واضحة لإلغاء أو دمج الوحدات الإدارية وتصفية تبعاتها المالية والقانونية، إضافة إلى سد النقص التشريعي المتعلق باستحداث المحافظات.
3. ضرورة إلغاء أو تعديل التعليمات الإدارية المخالفة للقوانين، مثل تعليمات وزارة الداخلية لإقليم كوردستان رقم (2) لسنة 2024 بشأن توسيع حدود القرى، بما ينسجم مع مبدأ المشروعية واحترام القوانين الأساسية.
4. أهمية تنظيم آليات التفويض الإداري بين المجالس ورئاستها، وكذلك بين المستويات المختلفة للمجالس، مع منح المحافظ في الإقليم صلاحية تعيين القائمقام ومدير الناحية، بما يعزز مرونة الإدارة ويحقق الكفاءة المؤسسية.
5. ينبغي إعادة تنظيم العلاقة بين رؤساء الوحدات الإدارية والمجالس المحلية، عبر فصل الاختصاصات التنفيذية بشكل أوضح، بحيث يُناط تنفيذ قرارات المجالس برئاستها ويُحصر دور رؤساء الوحدات في تطبيق السياسة العامة للحكومة المركزية، وذلك للحد من الازدواجية التنفيذية وتحقيق كفاءة إدارية أكبر.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: التشريعات و القوانين

1. دستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)
1. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل.
2. قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل.
3. قانون المحامات لإقليم كودستان رقم (17) لسنة (1999)
4. قانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
5. قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة (2009) المعدل.
6. قانون الوزارة الداخلية لإقليم كوردستان رقم (6) لسنة (2009)
7. اقانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة (٢٠٠٩)
8. قانون منع وإزالة التجاوزات على أملاك الدولة في إقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة (٢٠١٨)
9. قانون العام للسلطات المحلية فرنسية المعدل. متاح على الرابط التالي:
000006/LEGISCTA000006070633https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT
000006116632/#LEGISCTA116632
10. قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم (٢١٣) لسنة (١٩٨٢) المعدل.
/24-03-1982/000000880039https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT
11. قانون إصلاح التخطيط فرنسية. متاح على الرابط التالي:
000000691991https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT
12. قانون الأمن الداخلي فرنسية متاح على الرابط التالي:
000027572221https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI

ثانياً: الكتب

1. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في التشريعات المقارنة (العراق - بريطانيا - فرنسا)، ط٢، هاتريك للطباعه والنشر والتوزيع، ٢٠٢٤.
2. ابراهيم هيثم المشاهدي، السلطات القضائية المخولة للإداريين، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٤.
3. أوليفه دو هاميل و ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي ورهير شكر المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 1996.
4. جورج فودل و بيار دلفورفية، القانون الإداري (الجزء الثاني)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٨.
5. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
6. خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي، المنهاج العملي لمجالس المحافظات على ضوء قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة واحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ط١، مكتب زاكي، بغداد، ٢٠١٦.
7. صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق (المحافظ - القائممقام - مدير الناحية)، ط١، المعد والناشر صباح صادق جعفر الأنباري، بغداد، ٢٠٠٩.
8. مصطفى عبد الباقي و محمد خضر، دليل صياغة التشريعات الثانوية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ٢٠٠٤.
9. هيوا حامد رەسوڵ، سروشتی یاسایی پەیرەوی ناوخۆ، ط٢، مركز ابحاث برلمان كوردستان، ٢٠٢٤.
10. عبدالقادر سالّح عەبدول، دەقی بنەما یاساییەکان لە فەتوا ڕاوێژکارییەکان و بڕیارەکانی دادوەری کارگێڕی لە عێراق و هەرێمی کوردستان ٢٠١٩-٢٠٢٣، ناوەندی یاسایی یەکێتیی نیشتمانیی کوردستان، ٢٠٢٥.

Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

ثالثاً: الدوريات

1. أحمد عدنان كاظم، إشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق رؤية تحليلية في الواقع والطموح، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (٥٣)، بدون سنة.
2. أحمد يحيى هادي الزهيري، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة (٢٠١٣) (دراسة نقدية تحليلية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (٥) العدد (٢)، ٢٠١٦.
3. أشرف السعيد مبارك مهنا، القيمة القانونية للائحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة الدستورية عليها (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، بدون العدد و سنة.
4. جمال ناصر جبار الزيداوي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر بغداد العدد المزدوج (١٨-١٩) ٢٠١١.
5. جميلة الشربجي، التفويض الإداري، مجلة الموسوعة القانوية المتخصصة، مجلد ثاني، 2010.
6. خالد رشيد علي، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2015.
7. رحيم مؤنس حميد و مها بهجت يونس، دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة العلوم القانونية، الجزء ارابع، المجلد (٣٦)، ٢٠٢١.
8. سرهنك حميد البرزنجي و هاوكار عمر أحمد، الاشكاليات التشريعية للوحدات المحلية في اقليم كوردستان و آليات النهوض بها (دراسة تحليلية)، مجلة قەڵای زانست العلمية، المجلد (٢) العدد (١) آذار، اربيل، ٢١٧.
9. عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري، ط١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٠.
10. عبد العظيم جبر حافظ و علي محسن عاصي، إشكالية النظام اللامركزي في العراق بعد عام 2003 (مجلس محافظة بغدا أندموذجاً)، مجلة دراسات دولية، العدد (٧٤)، بدون سنة.
11. عدي مهدي صالح، اختصاصات الوحدات المحلية، مجلة دراسات دولية، العدد (٩٨)، ٢٠٢٤.
12. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، بدون مكان نشر و سنة.
13. عمر جمعة عمران و على عبد المطلب صادق، إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرها في اداء النظام السياسي العراقي (المعوقات والحلول)، مجلة تكريت للعلوم السياسية العدد (١٧) مجلد، ٢٠١٩.
14. فيان حسن عبدالله و راويز احمد جميل، الوحدات الادارية المحلية وتقسيماتها (دراسة تحليلية)، مجلة قەڵای زانست العلمية، المجلد (٩) - العدد (٢) صيف ٢٠٢٤.
15. قائد سلمان حسن، تشكيل واختصاصات السلطات المحلية في التشريعات العراقية، مجلة الجامعة العراقية، العدد (٦١ج١)
16. محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في قليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة العدد الثاني، ٢٠١٥.
17. محمد عبد زيد الراشد، الإطار القانوني لاختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية في الرقابة وفقا للقانون العراقي، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد (٢٩)، ٢٠٢٥.

رابعاً: الاطاريح و الرسائل

1. اسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٥.
2. خالد لفتة شاكر، الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفية العامة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٠.
3. صالح توفيق حمةرشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كوردستان العراق دراسة (تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٧.
4. فاطمة يعرب عبد الرضا أبو خضير، الرقابة على دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٢.

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

5. نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٠.
6. هيمن قادر فقي عبدالله، النظام القانوني لمركز المحافظ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأدنى معهد الدراسات العليا كلية الحقوق/قسم القانون العام، ٢٠٢١.
7. عودة عدنان حسن البحراني، القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، رسالة ماجستير، جامعة ميسان، كلية القانون، ٢٠٢٠.

خامساً: القرارات و التعليمات

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (15/ اتحادية/ 2011) بتأريخ (2011/2/22)
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (5/اتحادية/2012) بتأريخ (2021/2/1)
3. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (212/اتحادية/2022) بتأريخ (2025/11/23)
4. قرار المحكمة الإتحادية العليا رقم (38/ اتحادي/ 2009) بتأريخ (2009/7/20)
5. قرار مجلس شورى الدولة رقم (2023/114)
6. قرار برلمان كوردستان رقم (11) بتأريخ (1992/8/30)
7. قرار وزارة الداخلية رقم (٧) بتأريخ (٢٠٢٤/٦/٣)
8. قرار وزارة الداخلية رقم (١١) بتأريخ (٢٠٢٢/٦/٦)
9. قرار وزارة الداخلية رقم (٦٤٩٢) بتأريخ (٢٢/ ٢٠٢٥/٢)
10. قرار وزارة الداخلية رقم (23) لسنة (2024)
11. قرار الوزارة الداخلية رقم (3) لسنة (2019)
12. قرار الوزارة الداخلية رقم (8) لسنة (2024)
13. قرار الوزارة الداخلية رقم (11) بتاريخ (2022/6/6)
14. قرار مجلس محافظة ديالى رقم (62) بتاريخ (2024/12/31)
15. قرار مجلس محافظة السليمانية رقم (8) بتأريخ (2021)
16. التعليمات وزارة المالية رقم (2) لسنة (2025)

سادساً: المقابلات

1. مقابلة مع (بێستوون سلێمان حمه امين)، المفوض من القسم الشؤون القانونية في مديرية الجنسية والأحوال المدنية السليمانية، تاريخ المقابلة (2025/7/26)
2. مقابلة مع على رشيد خۆشناو، رئيس مجلس محافظة اربيل، تاريخ المقابلة (٢٠٢٥/7/21).
3. مقابلة مع (عبدولقادر سالّح عەبدول)، المستشار القانوني، تاريخ المقابلة (2025/7/28).

سابعاً: المواقع الكترونية

1. الموقع الرسمي لوزارة التخطيط العراقي، متاح على الرابط التالي: 24606https://mop.gov.iq/archives/
2. النظام الداخلي لمجلس محافظة السليمانية، الدورة الثانية، منشورة على موقع منظمة (كوردستان بۆ هەموان)، في (٢٠١٧/١/٣٠) متاح على الرابط التالي: 14033https://www.keodd.org/article/
3. صباح شهيد فتاح، قرارات مجلس محافظة سليمانية و القوانين النافذة، مقالة منشورة على موقع منظمة (كوردستان بۆ هەموان)، في (٢٠١٨/٢/٢٤) متاح على الرابط التالي 14033https//www.keodd.org/article/
4. عبد الحميد عبد المهدي، اثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية، بحث منشور على موقع الكتروني الإلكتروني للعتبة العباسية المقدسة، في (2016/4/2)، ص 87-90. متاح على الرابط التالي: https://mail.almerja.com/more.php?idm

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/9.2.13
Distributed under the terms and conditions of the License 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)