AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

الإطار الدستوري و القانوني للمجالس المحلية في العراق و إقليم كوردستان/نموذجا

كاروان كاظم محمد
Karwankazm027@gmail.com
كلية القانون/جامعة السليمانية
أ.م.د.سوز حميد مجيد
كلية القانون/جامعة السليمانية
soz.majeed@univsul.edu.iq

The Constitutional and Legal Framework of Local Councils in Comparative (SystemsA Comparative Analytical Study)

Karwan Kazm Muhammad
College of Law, University of Sulaimani
Assistant Professor Dr. Soz Hamid Majeed
College of Law, University of Sulaimani

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص تعد الأنتخابات بمثابة الوسيلة الاساسية التي تؤصل الناس للمشاركة في إدارة الشوؤن العامة لبلدانهم و التي بدورها تعتبر حقا من حقوق الانسان كافحت من أجله الشعوب في جميع انحاء العالم، ويعتبر حق الانتخاب في الدول الديمقراطية من اهم الممارسات السياسية، فهي الوسيلة لنقل السلطة بطريقة سليمة من شخص الى أخر، أومن مجموعة الى اخرى.

وبالتالي أن الانتخابات ليس مجرد اجراء قانوني، بل هي أداة لتعزيز الشفافية و المسائلة، فهي عملية ادارية سياسية منظمة تتيح للمواطن الترشح لشغل المناصب الادارية وظائف عامة، حيث تمنح المواطن حق الاختيار و التمثيل عن طريق الادلاء بالأصوات و تعطي الأمكانية للمواطن في إختيار المسؤول السياسي و الحزب الذي يثقون فيه و تخول المواطن المشاركة في إدارة شؤون الدولة العامة اي انها ألية تمنح المواطن الفرصة للمشاركة في صياغة القرارات و السياسات العامة و الاقتصادية و المعيشية و الاجتماعية و التربوية.

الكلمات المفتاحية: الأطار الدستوري، الأطار القانوني، المجالس المحلية، الانتخابات، اللامركزية الإدارية، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الديمقراطية.

Abstract: Elections are considered the primary means through which people participate in the management of their countries' public affairs, a right that is recognized as a fundamental human right for which nations have struggled across the world. In

democratic countries, the right to vote is one of the most important political practices, as it is the legitimate method for transferring power from one individual or group to another. Therefore, elections are not merely a legal procedure, but a tool for promoting transparency and accountability. They are an organized administrative and political process that allows citizens to run for public office and administrative positions. Elections grant citizens the right to choose and be represented through voting, enabling them to select the political leaders and parties they trust. They empower citizens to take part in the governance of public affairs, meaning that elections are a mechanism that gives people the opportunity to contribute to the formulation of public, economic, social, and educational decisions and policies.

Keywords: Constitutional Framework, Legal Framework, Local Councils, Elections, Administrative Decentralization, 2005 Constitution of the Republic of Iraq, Democracy.

المقدمة: يشير الإطار الدستوري والقانوني للمجالس المحلية الى مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحدد كيفية تكوين المجالس النيابية المحلية وصلاحياتهم ومدى استقلاليتها في اتخاذ القرارات ومدى سلطة الشعب في طريقة اختيار اعضائها، وانها يختلف من دولة لاخرى لكنه يعتمد عموما على المبادئ الدستورية و القانونية التي تنظم الحكم المحلي في شتى بلدان العالم. إن موضوع دراستنا في هذا المطلب يدور حول الالية الدستورية و القانونية للمجالس المحلية و اساليب و الية تشكيل هذه المجالس في كل من دولة العراق و اقليم كوردستان–العراق في الدساتير و قوانينهم النافذة دون التطرق الى التفاصيل والسرد التأريخي لهم و مقارنة النصوص السابقة.

إشكالية الدراسة: تتمحور إشكالية هذا البحث في عدم اجراء الانتخابات للمجالس المحلية في الموعد المقرر لها، وهو ما يؤثر سلباً على تلبية رغبات الناخبين ويعتبر بمثابة انتهاك لأبسط حقوقهم السياسية، التي تتجلى في حقهم في التصويت لاختيار مجالس البلديات أو مجالس الوحدات الادارية (الأقضية و النواحي). وإن الاشكالية الأساسية تتمثل في النظام الانتخابي المعتمد عليها لانتخاب أعضاء هذه المجالس، وتأخر الانتخابات عن مواعيدها المحددة، واتساع الدوائر الانتخابية بشكل غير ملائم، بالإضافة إلى إشكالية التلاعب والتزوير في مختلف مراحل العملية الانتخابية وبالأخص تظهر الإشكالية حول الجانب اللانتخابي للمجالس النيابية المحلية في إقليم كوردستان/العراق.

أهمية الدراسة: ان اهمية دراسة الاطار الدستوري و القانوني للمجالس النيابية المحلية في بحثنا هذا مكمنا في تحديد نوع آليات الانتخاب وتشخيص الصلاحيات القانونية الممنوحة لهذه المجالس ضمن النطاق الدستوري و القانوني فضلا عن ان المجالس المحلية ايضا لها ارضية مؤاتية لتحقق اللامركزية الادارية الاقليمية تمثيلا فعليا و حقيقيا فيها، هنالك عدة انواع ومستويات من اللامركزية وهي اللامركزية الادارية و اللامركزية السياسية او اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية.

منهجية الدراسة: اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث تم تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بمجالس المحلية في كل من جمهورية العراق و إقليم كوردستان/العراق وجمهورية مصر ومقارنتهم من حيث نصوص دستورية والقانونية و إختصاصات و الية تكوين.

خطة الدراسة: قسم هذا الدراسة الى مقدمة تمهيدية و مبحثين رئيسيين: يتناول المبحث الأول عن: التكريس الدستوري و القانوني لتكوين المجالس المحلية في العراق، ويتناول المبحث الثاني عن: التكريس الدستوري و القانوني لتكوين المجالس المحلية في إقليم كوردستان/العراق ويختتم الدراسة بخاتمة تتضمن أبرز النتائج و التوصيات.

المبحث الأول

التكريس الدستوري و القانوني لتكوين المجالس المحلية في دولة العراق

إن الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ يُعتبر حجر الأساس لجميع التقسيمات والتنظيمات الإدارية، ومتضمنا بعض المبادئ الأساسية التي تنظم عمل المجالس المحلية، مثل: تمتع المحافظات بالاستقلالية في حدود ما يسمح به القانون، وبالتالي من حقها تشكيل المجالس المحلية[١]. وتؤكد ايضا على أن المحافظات ستكون لها إدارة محلية وتستطيع أن تمارس صلاحياتها ضمن إطار القانون، بما في ذلك انتخاب المجالس المحلية. وقد تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على النظام اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية في الوقت نفسه، حيث نصت المادة (١) على أن: "جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري، نيابي (برلماني)، ديمقراطي، اتحادي". و جاء في المادة (١١٦) بأن النظام الإتحادي في جمهورية العراق يتكون من"عاصمة، وأقاليم و محافظات لامركزية وإدارات المحلية"[٢]. كما أقر الدستور المذكور على نحو نظيرتها قانون إدارة الدولة عند نفاذه بأن إقليم كوردستان وسلطاته القائمة إقليما اتحاديا ضمن الدولة العراقية[٣].

وقد اتخذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المزيد من الصلاحيات الادارية والمالية الى المحافظات غير المنتظمة باقليم فدرالي، وبهذا تكون الدولة العراقية منطويا على ثلاث مستويات من الحكم: أولا الحكومة الاتحادية والثاني هو اللامركزية السياسية (الفدرالي) والثالث على مستوى اللامركزية الادارية. وان المواد المنصوص عليها في الدستور لعام ٢٠٠٥ بصدد اللامركزية الادارية تتمثل في المواد ١٢٢ و١٢٣ إذ تنص المادة ١٢٢ على خمسة بنود وهي:

اولا: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

---

[١]) ينظر المادة (١١٢) من دستور الجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢]) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، منشورات مكتبة زين الحقوقة و الأدبية، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٤٢.

[٣]) ينظر المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بالوزارة، وله مالية مستقلة[١].

ويشير الدستور لعام ٢٠٠٥ الى جواز تفويض السلطات من قبل الحكومة الاتحادية الى للمحافظات أو بالعكس وبموافقة الطرفين و ينظم ذلك بقانون[٢]. يمكن القول بأن جميع الدساتير العراقية الصادرة قبل عام ٢٠٠٣ مشحونة بنكهة مركزية في بنية النظام الاداري في العراق، ولكن ما شهدتها كل من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية و الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يعتبران بمثابة قطيعة مع الارث المتجذر من المركزية التي خلفتها الدساتير السابقة ومبرر ذلك هو التحولات والتغييرات الايجابية التي شهدتها البيئة الدستورية والقانونية في ترسيخ المباديء وقواعد كافة اشكال اللامركزية المنصوص عليها فيهما.

اما بالنسبة للاطار القانوني فقد شهد الإطار القانوني للمجالس المحلية في العراق عدة مراحل مختلفة حتى وصل الامر بها الى القوانين الحالية، وإن اول قانون الصادر بصدد التقسيمات الادارية في العراق كان في العهد الملكي والمتمثل في قانون إدارة الألوية رقم (٥٨ لعام ١٩٢٧) التي تم تقسيم العراق بموجبه الى الألوية ومن الالوية الى الأقضية و من الأقضية الى النواحي، وتتسم المجالس المحلية للوحدات الادارية آنذاك بكونها غير منتخبة لان غالبية اعضاءها متكونة من اشخاص متعينين من قبل سلطات المركز مثل رئيس مجلس ادارة اللواء والمحاسب أو اكبر موظف لوزارة المالية في اللواء و مدير الطابو و مدير التحريرات فضلا عن تعيين رؤوساء الوحدات الادارية المتمثلة في (المتصرف، قائمقام، مدير الناحية)، ماعدا اختيار أربعة اعضاء لمجلس اللواء وذلك مشروط بان يقوم المتصرف نفسه برفع أسمائهم الى وزير الداخلية[٣]. و فيما يتعلق الامر بمجالس الأقضية نص قانون إدارة الألوية بتشكيل مجلس اداري في كل مركز من الاقضية برئاسة القائمقام حيث يضم فيها نوعين من الأعضاء قسم منهم رسميين بحكم وظائفهم وعددهم أربعة و بعضهم الآخر غير الرسميين يتم انتخابهم بنفس الشروط و الآلية التي يتم اختيارهم لمجلس اللواء[٤].

لقد صدر أول قانون البلديات في العراق في عام ١٩٣١ والمرقم ٨٤، هذا القانون بمجمله اكثر ديمقراطية مقارنة بما كان قد صدر من القوانين المتعلقة باللامركزية سابقا نظرا بانتخاب أعضاء مجالس البلديات بالأقتراع السري المباشر من قبل مجموع الناخبين المسجلين من اهالي منطقة البلدية[٥]. وشرعت الحكومة قانون أدارة الألوية رقم ١٦ لعام ١٩٤٥ والذي يلغى بموجبه قانون إدارة الألوية رقم (٥٨ لعام ١٩٢٧) السابق، وقد كان شؤون اللواء تدار من

---

[١] ريم سالم عبدالله، النظام السياسي العراقي بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية، بحث منشور في مجلة كلية دجلة الجامعة، المجلد٦، العدد٢، ٢٠٢٣، ص٣٨٩.

[٢] ينظر المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٣] د.احمد عبدالزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي و تطبيقاته، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣، ص٨٤-٨٥.

[٤] د.مصطفى كامل، شرح القانون الإداري،المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي،الطبعة الأولى،مطبعة النجاح،بغداد،١٩٤٩، ص٤٢٧.

[٥] د. أحمد عبدالزهرة كاظم الفتلاوي، مصدر سابق، ص٨٨.

قبل مجلس اللواء برفقة المتصرف (المحافظ حاليا) كليهما في حين ان مجلس اللواء في القانون المذكور ليس نيابيا وان اعضاءها غير منتخبين بل انها مجلس تنفيذي متشكل من المحافظ و أعضاء رسميين اخرين بحكم شغل مناصبهم الوضيفية في اللواء[١]. وقد اصدر المشرع العادي/ العراقي بتاريخ ٢٥-١٢-١٩٩٥ قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥ لعام ١٩٩٥)، والذي تضمن تشكيل مجالس الشعب المحلية في المحافظات و الاقضية والنواحي. وتضم مجالس الشعب المحلية اعضاء منتخبين بالاقتراع العام السري المباشر في المحافظة أو القضاء أو الناحية و عدد من الاعضاء المعينين الذين يتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء ويشترط على ان يكون عدد الاعضاء المنتخبين صعف عدد الاعضاء المعينين[٢].

يمكن القول بان قانون المجالس المحلية بعد عام ٢٠٠٣ يشهد تحولا نوعيا منذ اصدار امر سلطة الائتلاف رقم (٧١ لعام ٢٠٠٤) الصادر من قبل المدير الاداري لسلطة الأئتلاف المؤقتة (بول بريمر) لانه يؤكد على ما جاء في قانون ادارة الدولة العراقية الانتقالية من المباديء اللامركزية بشكل اكثر تفصيلا من حيث تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل اختصاصاتها وفق ما جاء في ديباجته- المحتوي على صلاحيات و مسؤوليات المحافظة المبنية على مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم الواردة فيه. ويقوم مجلس المحافظة بممارسة أنشطته ومسؤولياته دون السماح للموظفين التنفيذين لدى الوزارات في المحافظة القيام بالاشراف والسيطرة والاكثر من ذلك يحق لمجلس المحافظة عدم قبول هؤلاء الموظفين التنفيذين اساسا في المحافظة [٣].

ونقسم هذا المبحث الى مطلبين:-نتكلم في المطلب الأول عن شروط العضوية والية تكوين والاختصاصات لمجالس المحافظات، ونتكلم في المطلب الثاني عن الية تكوين والاختصاصات لمجالس الاقضية والنواحي، كالآتي:-

المطلب الأول

شروط العضوية و ألية تكوين و الاختصاصات لمجالس المحافظات

لقد تم اصدار قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨)[٤] بغية تنظيم شؤون مجالس المحافظات والمجالس المحلية (الاقضية والنواحي)[١] وبما انه نافذ ومعمول به لحد الان، لذا سيكون موضوع دراسة

---

١) د. قحطان حميد كاظم العنبكي، الادارات المحلية في العراق- مهام الاستحداث وتوصيف العمل الإداري ١٩٥٨-١٩٦٣، ٢٠٠٨، ص٣، بحث منشور على الموقع ادناه الالكتروني:
https://basicedu.uodiyala.edu.iq
اخر زيارة ٢٤-٢-٢٠٢٥.

٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دراسة عامة لأسس و مبادئ القانون الإداري في العراق، ٢٠٠٨، ص٧١.

٣) د.اقبال ناجي سعيد، اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية - كلية القانون جامعة بغداد، العدد١، ٢٠٢٠، ص٢٥٢.

٤) اجريت عدة تعديلات على قانون المحافظات غير منتظمة باقليم-العراق رقم ٢١(لعام ٢٠٠٨):
التعديل الأول: عام ٢٠١٠ وهي تعديلات في المواد (٦ و ٧ و ١٨) المتعلقة بألية الطعن حول انتهاء عضوية المجالس المحلية و بقرار إقالة المحافظ من منصبه والطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري.

هذا الجزء من دراستنا المتواضع، وبالتالي ان قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥ لعام ١٩٦٤) المعدل بالنسبة للمجالس اللبديات لنفس السبب هو قيد البحث ايضا و نتواصل على الشرح وتفكيكهما من حيث شروط العضوية و آلية التكوين والاختصاصات القانونية لهما، كالآتي:

أ- شروط العضوية:

١- أن يكون كامل الأهلية اتم الثلاثين من عمره عند الترشيح.

٢- أن يكون حاصلا على شهادة الاعدادية كحد أدنى.

٣- أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

٤- أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرة سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي.

٥- أن لا يكون مشمولا بإجراءات اجتثاث البعث او قانون آخر يحل محله.

٦- أن لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي[٢]. وهذه الشروط يطبق على كافة المرشحين لجميع المجالس المحلية في العراق.

ب- آلية التكوين والاختصاصات لمجالس المحافظات:

١-الية التكوين: نص التعديل الثاني للقانون رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨) على ان مجلس المحافظة هو اعلى السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإدارية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[٣].

التعديل الثاني: عام ٢٠١٣ و هي تعديلات في المواد (١ و ٢ و ٥ و ٧) وهي تعديل أوسع نطاقا بحيث يمنح مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية و الرقابية و منحهم شخصية معنوية اتساع صلاحيات مجالس النواحي في شؤون اعمالهم.

التعديل الثالث: عام ٢٠١٨ وهي الغاء المواد (٣ و ٤ و ٥ و ١٢ و ١٤ و ٥٠) وتقليص عدد اعضاء مجالس المحافظات و الاقضية و الغاء مجالس النواحي و كل القضايا المتعلقة بها.

١) اصدر مجلس النواب العراقي قانون رقم (٢٧ لعام ٢٠١٩) تعديل الثاني لقانون رقم (١٢ لعام ٢٠١٨) قانون انتخاب المحافظات و الاقضية والتي بموجبها ينهي أعمال مجالس المحافظات والاقضية والنواحي غير المنتظمة بأقليم مع استمرارية المدراء تلك وحدات الادارية (المحافظون، القائمقامون، مدراء النواحي) ومدراء الدوائر في مناصبهم و يخضعون للرقابة و اشراف أعضاء مجلس النواب العراقي. ينظر قانون رقم (٢٧ لعام ٢٠١٩) تعديل الثاني لقانون رقم (١٢ لعام ٢٠١٨) قانون انتخاب مجالس المحافظات و الاقضية منشور في جريدة وقائع العراقية، العدد ٤٥٦٦ في ٩-١٢-٢٠١٩.

٢) د. احمد يحيى الزهيري، الحكومات المحلية، دراسة نظرية تطبيقية نموذج(العراق، انجلترا، مصر)، مكتب اليمامة للطباعة و النشر، بغداد، ٢٠١٥، ص١٢٠.

٣) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨)، بغداد، ٢٠١١، ص١٢.

ويتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعدا، يضاف اليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة نسمة.

٢-**الاختصاصات:** لمجالس المحافظات العراقي عدة اختصاصات منها منح وإنهاء ثقة وترشيح للمناصب المحلية كانتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة[١]، انتخاب المحافظ[*] ونائبيه و المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم، اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، استجواب المحافظ او احد نائبيه لاسباب الاتية :عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، فقدان احد شروط العضوية، الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية، اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لاعضاء[٢].

وكذلك الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة العامة للمحافظة والمصادقة على الخطط الامنية في المحافظة، تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة[٣]. والاختصاص المصادقة على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها [٤].وهنالك ايضا الاختصاصات المالية كاعداد مشروع الموازنة الخاصة للمجلس والمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة وقبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة، المناقلة ضمن ابواب الموازنة بين المشاريع الوحدة الإدارية[٥].

---

[١]) وسام حسين محمد، الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات في العراق، مجلة القرار للبحوث العلمية، العدد ٧، المجلد ٣، السنة الأولى، ٢٠٢٤، ص٢٧٠.

[*]) المحافظ: هوالمسؤول التنفيذي الأول في المحافظة يمارس اختصاصات متعددة منها ما تمنح له بموجب الدستور وهي تشمل الاختصاصات الاتحادية التي يمارسها كونه الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، وتشمل جميع الاختصاصات اللاحصرية للحكومة الاتحادية المشتركة بين الحكومة الاتحادية و الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة باقليم في حالة الخلاف بينهما، ومنها الاختصاصات التي يمارسها بوصفه ممثلا للسلطة الممنوحة بموجب القانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم، إضافة الى جميع الاعمال و المهام الموكلة اليه بموجب القوانين الاخرى بما لا يتعارض مع الدستور.د. اسماعيل صعصاع البديري و محمد هدام الاميري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤوساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ٢، ٢٠١٢، ص٩٧.

[٢]) أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي و قانون محافظات غير منتظمة بأقليم/رقم (21 لعام 2008)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية و السياسية، العدد ثالث، ص١٥٠-١٥١.

[٣]) د.يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٢٢.

[٤]) د.اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات و الرقابة، مجلة رسالة الحقوق-كلية القانون-جامعة بابل، العدد الخاص ببحوث مؤتمر القانوني الوطني، السنة الرابعة، ٢٠١٢، ص٣٤-٣٥.

[٥]) أمير عبدالله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم و الرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٤، ص٩٢ و بعدها.

ومجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم لديها صلاحية اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدا اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية[١]، و الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية [٢]، والاختصاصات متعلقة باصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس، اختيار شعار للمحافظة، اقرار نظام داخلي لعمل المجلس، الموافقة على اعلان المنع التجول بناء على طلب المحافظ وممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة[٣].

بحسب راي المتواضع، نظريا إن الصلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم في العراق واسعة جدا و إن الحكومة المركزية في بغداد وفر البيئة السياسية و القانونية و العملية لتشجيع العمل هذه المجالس جنبا الى الجنب مع هذه الصلاحيات القانونية، لكن في الارض الواقع و من ناحية العملية هذه المجالس اخفقت في إدارة شؤونها وفق الصلاحيات ممنوحة لهم ضمن قانون رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨) المعدل ولم يترجم هولاء الصلاحيات الى خدمة المواطنين المحليين في المحافظات وسط و الجنوب العراق. وإن انهاء العمل تلك المجالس بقرار القضاء الإداري العراقي و مواجهة صولة المحتجين و الثوار في الاحتجاجات تشرين ٢٠١٩ في وجه تلك المجالس دليل على عدم تحقيق غرض الصلاحيات و الاهداف المرجوه في قانون محافظات غير المنتظمة باقليم/العراق، ومن الواجب على مجالس المحافظات في العراق ترجمة صوت الناخبين الى المشاريع و الخدمات المحلية من حيث شؤون المالية و التربوية و الصحية و التنمية..الخ، لكن بدلا من ذلك إن أعضاء و رؤوسائهم تورطوا في قضايا الفساد و هدر اموال العامة و يستغلون مناصبهم النيابية الى مصالحهم الشخصية و الحزبية.

[١] عامر محمد على ابو نايلة، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير منتظمة في اقليم، مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، المجلد٢، العدد٢، ٢٠١٠، ص٥٤.

[٢] ينظر المادة(٤/الفقرة٦)من القانون رقم(١٩لعام ٢٠١٣)قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير منتظمة بأقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.

[٣] ينظر المادة (٧/الفقرة ١٧) من قانون المحافظات غير منتظمة باقليم رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨) المعدل.

المطلب الثاني

آلية التكوين مجالس الاقضية واختصاصاتها

من حيث آلية التكوين يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة[١].

اما بالنسبة بما يتعلق بالاختصاصات مجلس الاقضية في العراق في انتخاب رئيس مجلس القضاء واعفاء رئيس مجلس القضاء من منصبه، انتخاب القائممقام واقالته بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، مراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء، اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء، المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء واحالتها الى المحافظ، الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق. الموافقة على التصاميم الاساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية. مراقبة وتقييم النشاطات التربوية و تنظيم استغلال الزراعي، والمصادقة على الخطة الامنية في حدود القضاء، وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء اي اختصاص الاخرى التي منحه القانون لها[٢].

آلية تكوين و اختصاصات مجالس النواحي: بما ان مجالس النواحي والية التكوين واختصاصاتها قد تم الغاءها بموجب المادة ٢ من التعديل الثالث لقانون المحافظات غير منتظمة بأقليم قانون رقم (١٠ لعام ٢٠١٨)، لذا لن نتطرق الى شرح و تحليل هذا المجلس[٣].

اما بالنسبة لمجالس البلديات في العراق حيث عرف قانون بلديات السورية رقم (١٧٢) لعام ١٩٥٦ البلدية بانها عبارة شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال مالي و تقوم بكافة الاعمال المتعلقة بتنظيم المنطقة التابعة لها و اصلاحها و تجعلها بطريقة فنية وتشرف على صيانة الصحة العامة و ضمان الراحة العامة و السلامة العامة كما وتختص باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتقدم المنطقة عمرانيا و صحيا و اجتماعيا[٤].

المجالس البلدية هي مجموعات مهمة في العديد من البلدان التي تقوم باتخاذ القرارات المتعلقة باحتياجات الناس اليومية في مناطقهم المحلية. لمجالس البلدية صلاحيات ادارة الخدمات مثل النقل وجمع القمامة وكيفية إنفاق الاموال و وضع الخطط لتطوير المشاريع. ان اعضاء هذه المجالس يتم انتخابهم من قبل سكان مناطقهم فحسب لايصال المتطلبات واحتياجاتهم الى الحكومة والسلطات المركزية[٥].

---

[١] ينظر المادة (٣/الفقرة ٣/١) من قانون المحافظات غير منتظمة باقليم رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨) المعدل.

[٢] يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي،بيروت، ٢٠١١، ص١١٤.

[٣] ردت المحكمة الاتحادية العليا دعوى للطعن بعدم دستورية المواد في قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١لعام ٢٠٠٨)، مؤكدة على أن الغاء (مجالس النواحي) لا يتعارض مع النظام الاتحادي لجمهورية العراق، ولا يمس مكونات المحافظات الواردة في الدستور. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم(٨٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٨ صادر في ٢٠١٨/٦/١١).

[٤] زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، ص٢٢٠.

[٥] محمد نور عيد الشويطر، التنظيم القانوني لتشكيل المجالس المحلية وفقا لقانون الادارة المحلية رقم (٢٢ لعام ٢٠٢١)، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق في جامعة شرق الاوسط، الاردن–عمان، ٢٠٢٤، ص٤٢.

أسست أول بلدية في العراق في شق الرصافة من مدينة بغداد عام ١٨٦٨ وتكون من رئيس البلدية وعدد من الكتاب والمحاسب وأمين صندوق ومهندس ومفتش صحي وطبيب وعدد من الموظفين والحراس الليليين وان مجلسها البلدي تكون من خمسة أعضاء[١]. لقد شهد العراق نظام البلديات منذ العهد العثماني حيث كان يطبق قانون البلديات (الايالات) العثماني الصادر في ١٨٧٧، وقد نص المادة (١١١) من القانون الاساسي (دستور) لدولة العراق على ان تدار شؤون البلدية في العراق بواسطة مجلس البلدية بموجب قانون الخاص. وعلى هذا الاساس صدر القانون رقم (٨٤ لعام ١٩٣١) الخاص بادارة شؤون البلديات، و قد ظل هذا القانون نافذ المفعول، مع بعض التعديلات التي جرت عليه، الى ان صدر القانون رقم (١٦٥ لعام ١٩٦٤)بهدف تشجيع المواطنين بالمشاركة في ادارة مؤسساتهم المحلية والاستقلال الذاتي ومنح سلطات واسعة لها[٢]. بعد الترقب للأحداث السياسية وقيام النظام الجمهوري تم إجراء إصلاحات جذرية في مجال التنظيم الاداري بشقيه المركزي واللامركزي، صدر قانون المحافظات رقم (١٥٩ لعام ١٩٦٩)، وقد أرسى هذا القانون التنظيم الإداري على أسس جديدة لم تكن معروفة من قبل، إذ ألغي مجلس اللواء العام والمجلس البلدي ومجلس القرية، وحل مجالس الوحدات الادارية للمحافظة والقضاء والناحية محلها، فضلا عن تمتعها بما كانت مقررة لها من الاختصاصات والوظائف[٣].

اما بالنسبة لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم لقد الغى هذا القانون عدد من المواد الواردة في قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥ لعام ١٩٦٤) المعدل والمتعلقة بالتشكيلات وصلاحيات مجالس البلدية[٤].

بعد المواد الملغية لقانون المرقم(١٦٥ لعام ١٩٦٤)، اصبح الامر ان يحدد عدد اعضاء المجلس وفق أصناف البلديات على النحو التالي بضمنهم الرئيس:

أ – بلدية الصنف الخاص سبعة عشر عضوا.

ب – بلدية الصنف الممتاز ثلاثة عشر عضوا.

ج – بلدية الصنف الأول احد عشر عضوا.

د – بلدية الصنف الثاني تسعة أعضاء.

هـ – بلدية الصنف الثالث سبعة أعضاء.

و – بلدية الصنف الرابع خمسة أعضاء.

---

[١]) ياسين عباس حمد، بلديات مراكز الوية بغداد والكوت وديالى ١٩٢١–١٩٥٨، مجلة العلوم الانسانية – كلية التربية للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢٣، ص٢.

[٢]) د. شاب توما منصور، القانون الاداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٧٠–١٩٧١، ص١٥٥.

[٣]) ابو ذر شاكر عبد مرزوك، النظام القانوني الادارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة بين العراق والاردن، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق– جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ٢٠١٢–٢٠١٣، ص٣٩.

[٤]) ينظر المادة (٥٣/الفقرة ٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم في العراق رقم (٢١ لعام ٢٠٠٨) المعدل.

لمجلس الوزراء بناءا على اقتراح وزير البلديات الاقرار على زيادة عدد أعضاء مجلس أمانة العاصمة وللوزير هذه الصلاحية بالنسبة للبلديات الأخرى على إن لا يتجاوز العدد الحد المقرر في المادة الرابعة من قانون رقم(١٦٥ لعام ١٩٦٤) وذلك قبل الشروع بانتخابات البلدية بمدة لا تقل عن ثلاثين يوما[١].

نظرا لالغاء مجالس البلديات في العراق مصطحبة بالغاء الية التكوين والصلاحيات وإختصاصاتها ايضا، لذلك لن نجد في ضرورة تناول ودراسة تلك صلاحيات و الاختصاصات التي يتضمن قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥ لعام ١٩٦٤) المعدل، لان جميع اختصاصاتها الخدمية والادارية تم توزيعها بين رئيس البلديات ومجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم.

المبحث الثاني

التكريس الدستوري و القانوني لتكوين المجالس المحلية في اقليم كوردستان/العراق

مر التنظيم الإداري في اقليم كوردستان العراق، منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة في عام ١٩٢٠، بمراحل عدة حتى وصل الامر الى الفدرالية (اللامركزية السياسية) ضمن دولة العراقية وفق دستور عام ٢٠٠٥. لكل دولة دستور ينظم العلاقات القائمة بين مؤسسات الحكم فيها، ويحدد مجال الإختصاص الوظيفي المستند الى كل من سلطاتها التشريعية كانت أو تنفيذية أو قضائية[٢].

إن عدم كتابة دستور لاقليم كوردستان حتى الان[٣] يجبرنا بالرجوع الى نصوص دساتير العراقية لبحث كيفية ونوعية التنظيم الإداري في اقليم كوردستان/العراق، حيث ان اول نص دستوري اعتبر منطقة كوردستان جزء من

---

[١] ينظر المادة (١٨/الفقرة ١-٢) الملغاة من قانون ادارة البلديات العراقية، رقم (١٦٥ لعام ١٩٦٤) المعدل.

[٢] د. محمد نصر مهنا، تطور النظريات و المذاهب السياسية، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٤٤.

[٣] اعد مشروع دستور اقليم كوردستان/ العراق من قبل لجنة من برلمان كوردستان عام ٢٠٠٦ والتي تم الغائها، متضمنا على (٦)مواد دستورية بصدد تنظيم نظامها الإداري حيث نصت المادة الأولى بان: إقليم كوردستان إقليم اتحادي ضمن دولة العراق الاتحادية..، وقد حددت في المادة (٢) حدود محافظات إقليم كوردستان الإدارية التي تتمثل في محافظة دهوك بحدودها الإدارية في ذلك الوقت و محافظة كركوك و السليمانية و اربيل و أقضية عقرة و الشيخان وسنجار و تلعفر و تلكيف و قرقوش و نواحي زمار و بعشيقة و اسكي كلك من محافظة نينوى و قضاء خانقين و مندلي من محافظة ديالى و قضاء بدرة و ناحية جصان من محافظة واسط بحدودها الإدارية قبل عام ١٩٦٨، وما نص عليها المشروع بصدد الادارات المحلية و التنظيم الاداري لاقليم كوردستان جاءت في الباب الرابع المعنون باسم (الإدارات المحلية و المجالس البلدية) والتي يتضمن:

المادة(١٠٢): تكون التقسيمات الإدارية في اقليم كوردستان (المحافظة، القضاء، الناحية) و إستحداثها و تعين و تغيير مراكزها و تحديد و تعديل حدودها و فك إرتباطها و الحاقها بوحدات ادارية اخرى بموجب القانون.

المادة (١٠٣):

اولا: تعتمد اللامركزية الإدارية في ادارة الوحدات المحلية في اقليم كوردستان (المحافظة، القضاء، الناحية)تطويرها و تفعيلها باستمرار باعتبارها إحدى الوسائل الضرورية لمشاركة مواطني الاقليم في إدارة الشؤون العامة للوحدة الادارية تحقيقا للديمقراطية، فيكون لكل منها مجلس محلي منتخب بالاقتراع العام السري المباشر وتبين طريقة انتخابه و تحديد صلاحياته و مهامه بقانون.

التنظيم الإداري على مستوي دولة العراقية هو الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ حيث بموجبها تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي وفقا لما يحدده القانون، وقد صدر بعد ذلك المشرع العراقي قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣ لعام ١٩٧٤) التي تنطوي على وجود مجلسين وهما المجلس التشريعي والمجلس التنفيذي[١].

منذ عام ١٩٩٢ وبموجب القرار الصادر من المجلس الوطني لكوردستان العراق المرقم (٢٢ في ٤ تشرين الأول لعام ١٩٩٢)، حيث اقام إقليم كوردستان/العراق من جانبه بتكوين علاقة فيدرالية ضمن دولة العراق، ومن ثم بعد التحولات الكبرى التي حصلت على النظام السياسي في العراق تم الإقرار على هذه العلاقة الفدرالية في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ومن ثم نص عليها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[٢].

اما بالنسبة للاطار القانوني إن إقليم كوردستان قبل انتفاضة عام ١٩٩١ كان جزءا من الهيكل الاداري للدولة العراقية كباقي المحافظات و الوحدات الادارية الاخرى، لكن بحلول عام ١٩٩١ تغير الوضع و صدر لأول مرة قانون رقم (٦ لعام ١٩٩٣) قانون إدارة البلديات لاقليم كوردستان، ومن ثم صدر في عام ٢٠٠٩ قانون المحافظات لاقليم كوردستان رقم(٣ لعام ٢٠٠٩)[٣]. يلوح هذين القانونين المذكورين الى افق واساس اللامركزية وعمل الهيئات المحلية في اقليم كوردستان، في حين هناك قانون آخر على هذا الغرار ايضا باسم "قانون إدارة محافظة حلبجة" والتي يتم بموجبها الموافقة على تعيين أعضاء مجلس المحافظة من قبل مجلس الوزراء للاقليم بعد رفع أسمائهم من قبل وزير الداخلية لكن هذا القانون في نهاية المطاف لم يأتي بثماره الذي يقتصر على تكوين مجلس المحافظة في حلبجة[٤]. وعليه ستنحصر دراستنا في تبيان آلية التكوين والإختصاصات لكل من مجالس المحافظات والاقضية

ثانيا: يكون لكل وحدة ادارية مجلس تنفيذي يترأسه رئيس الوحدة الادارية وقد تبين كيفية تشكيله و تحديد صلاحياته و مهامه و علاقته بالمجلس المحلي للوحدة الإدارية ذاتها و الوزارات و المؤسسات المركزية في اقليم كوردستان بقانون.

المادة (١٠٤): يكون لمركز كل محافظة او قضاء او ناحية او كل قرية بلدية على ان لا يقل عدد سكانها عن ثلاثة الاف نسمة ويديرها مجلس بلدي يتولى تقديم الخدمات العامة لمواطنيها بموجب القانون.

المادة (١٠٥):اولا: تتمتع المجالس المحلية و البلدية بالشخصية المعنوية.

ثانيا: يكون لكل وحدة إدارية أو بلدية ميزانيتها المستقلة الخاصة بها.

المادة (١٠٦): يراعي في تشكيل المجالس المحلية والبلدية التمثيل العادل للمكونات الواقعة ضمن تلك الوحدة الادارية أو البلدية و ينظم ذلك بقانون.

[١] د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مؤسسة O.P.L.C للطباعة و النشر، اربيل، ٢٠٠٩، ص٨٢.

[٢] صالح توفيق حمه رشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كوردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، المركز الاكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٢، ص٤٩-٥٠.

[٣]إن قانون رقم ٣ لعام ٢٠٠٩ قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق لم يدخل الى حيز التنفيذ الا بعد إجراء الانتخابات في عام ٢٠١٤، ورغم صدور امر سلطة الائتلاف المرقم ٧١ لعام٢٠٠٤ ونفاذه في عموم العراق الا أن تلك الامر لم يدخل الى حيز التنفيذ في الواقع داخل الاقليم كوردستان ويطبق قانون المرقم ١٥٩لعام١٩٦٩قانون المحافظات العراق رغم الغائه وفق الامر مذكور في عام ٢٠٠٤.

[٤] عثمان عبدالله احمد، التحديات امام التطبيق اللامركزية الإدارية في الاقليم كوردستان، ٢٠٢٣، ص١٦١.

والنواحي، وذلك بناءا على النصوص والاحكام الواردة في هذين القانونين فحسب. ونقسم هذا المبحث الى المطلبين، نتكلم في المطلب الأول عن شروط العضوية والية تكوين اختصاصات المجالس المحلية لإقليم كوردستان/العراق، ونتكلم في المطلب الثاني عن الية تكوين وإختصاصات مجالس الاقضية والنواحي، كالأتي:-

المطلب الأول

شروط العضوية والية تكوين و الاختصاصات مجالس المحلية لإقليم كوردستان العراق

إن شروط العضوية في مجالس المحافظات بموجب قانون رقم(٣ لعام ٢٠٠٩)المعدل في إقليم كوردستان/العراق ما يلي:

١- أن يكون عراقياً وكامل الأهلية اتم الخامسة والعشرين سنة من عمره عند الترشيح.

٢- أن يكون حاصلاً على شهادة الاعدادية او ما يعادلها على الاقل بالنسبة لمرشحي مجالس المحافظات والمجالس المحلية للاقضية و على الشهادة الاساسية او ما يعادلها بالنسبة لمرشحي المجالس المحلية للنواحي.

٣- أن يكون حسن السيرة والسمعة و السلوك و غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

٤- أن يكون من ابناء الوحدة الادارية بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا يكون اقامته فيها لاغراض التغيير الديمغرافي.

٥- أن لا يكون من افراد القوات المسلحة و قوى الأمن الداخلي.

٦- أن لا يكون مشتركاً في الجرائم التي خطط لها او نفذها او ارتكبها النظام البعثي[١]. وهذه الشروط يطبق على كافة المرشحين لجميع مجالس (المحافظات، الاقضية والنواحي).

من حيث الية تكوين مجلس المحافظة هو السلطة الرقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة و له حق اصدار القرارات و الانظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الادارية و المالية في المحافظة بما يمكنها من الاشراف على ادارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية.

يشكل عن طريق الأنتخابات العامة المباشرة، و يتكون من (٢٥) خمسة و عشرين عضواً و يضاف اليهم عضو احد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة يجب ان ينظم قوائم المرشحين بالشكل الذي يضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (٣٠%) من عدد أعضائه[٢].

اما بالنسبة لإختصاصات المحافظات اقليم كوردستان/العراق لديها عدة اختصاصات منها، إختصاص منح وإنهاء ثقة وترشيح للمناصب المحلية كانتخاب رئيس المجلس و نائبه من بين اعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس[٣]. وانتخاب المحافظ و نائبه من بين اعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس [١]. اقالة رئيس المجلس او نائبه بناء على طلب ثلث عدد اعضائه بسبب:

---

[١] ينظر المادة (١٤) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٢] ينظر المادة (٤،٥) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٣] ينظر المادة (٦/الفقرة ١) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

أ- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- الاهمال او التقصير المتعمد في اداء الواجب[٢]. وكذلك استجواب المحافظ او احد نائبيه بناءاً على طلب ثلث أعضائه الأسباب الحصرية الواردة في الفقرة (ثانياً) من المادة ٦[٣]، المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على ترشيح ثلاثة مرشحين من اصل خمسة يقدمهم المحافظ لاشغال مناصب المدراء العامين في المحافظة و يصدر الامر بتعيين احدهم من قبل مجلس الوزراء[٤]. واقتراح اعفائهم بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بناءً على طلب المحافظ او (١٥) عدد اعضائه[٥]، رسم السياسة العامة للمحافظة[٦].

و المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اقتراح إجراء التغييرات الادارية على الاقضية و النواحي و القرى بالدمج و الاستحداث و تغيير اسمائها و مراكزها[٧].

وفي مجال المالي هي إعداد مشروع موازنة المجلس و الاقرار على مشروع موازنة المحافظة المحال اليها[٨]، تحديد أولويات المحافظة من المشاريع و له تعديل اي مشروع محلي بموافقة (٣/٢) ثلثي عدد اعضائه[٩].

ولها الإختصاصات التشريعية كاقتراح مشاريع القوانين الخاصة بتطوير المحافظة واصدار القرارات و الانظمة و التعليمات و تقديم التوصيات لتنظيم الشؤون الادارية و المالية و تحسين ادارة الخدمات العامة في المحافظة[١٠]. و كذلك الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم و الوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البيشمه ركه) والجامعات والكليات و معاهد التعليم العالي و البحث العلمي والدوائر ذات الإختصاص الاتحادي في المحافظة[١١]. ولديها الاختصاص تشكيل لجان دائمية و مؤقتة، واختيار شعارا للمحافظة مستوحي من التراث التأريخي والحضاري لها واقتراح تعويض المتضررين في حالة وقوع الكوارث وإصدار نشرة محلية تنشر فيها كافة

---

[١] ينظر المادة (٦/ الفقرة ٣/١-٢) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٢] ينظر المادة (٦/الفقرة ١/٢) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٣] ينظر المادة (٦/الفقرة ١/٤) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٤] ينظر المادة (٦/الفقرة ٦) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٥] ينظر المادة (٦/الفقرة ٣/١٢) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٦] ينظر المادة (٦/الفقرة ٣/١٢) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٧] د.فيان حسن عبدالله و راويز احمد جميل، الوحدات الادارية المحلية وتقسيماتها، دراسة تحليلية، مجلة قەڵای زانست العلمية، المجلد 9، العدد 2، 2024، ص٩٣١.

[٨] ينظر المادة (٦/الفقرة ١/٥-٢) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٩] ينظر المادة (٦/الفقرة ١٠) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[١٠] ينظر المادة (٦/الفقرة ٩-٨) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[١١] ينظر المادة (٦/الفقرة ١١) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

القرارات و الانظمة والتعليمات والاوامر التي تصدر من المجلس [١]، اقرار النظام الداخلي لتنظيم اعمال المجلس [٢].

المطلب الثاني

آلية التكوين وإختصاصات مجالس الاقضية والنواحي

من حيث آلية تكوين يتشكل المجلس المحلي للقضاء عن طريق الأنتخابات العامة المباشرة و يتكون من (٧) سبعة اعضاء للقضاء الذي يقل عدد نفوسه عن خمسين الف نسمة و يضاف إليهم عضو عن كل خمسين الف نسمة يزيد عن الحد المذكور على ان تنظم قوائم المرشحين بالشكل الذي تضمن نسبة مشاركة النساء ان لا تقل عن (٣٠%) من الاعضاء[٣].اما بالنسبة لإختصاصات فأن انتخاب رئيس المجلس المحلي للقضاء من بين اعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وانتخاب القائمقام[٤] من بين اعضائه و بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، اقالة رئيس المجلس المحلي للقضاء او القائمقام بأغلبية (٣/٢) ثلثي عدد اعضائه، وهي بسبب عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، الاهمال و التقصير المتعمد في اداء الواجب.

اعداد مشروع موازنة الوحدة الادارية للقضاء، رسم السياسة العامة لادارة القضاء والرقابة على الاجهزة التنفيذية فيها،الاشراف على البرامج الخدمية العامة للأعمار في القضاء.

ابداء التعاون والتنسيق والمشورة مع المجالس المحلية للنواحي و الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء كما يقوم بمراقبة و تقييم النشاطات التربوية و الصحية و تنظيم استغلال الأراضي العامة في حدود القضاء، و كذلك تخويل مجلس المحافظة لأي إختصاصات اخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة و وضع النظام الداخلي للمجلس المحلي للقضاء[٥].

اما بالنسبة للألية تكوينها وإختصاصات مجالس النواحي:يتم تشكيل المجلس المحلي للناحية عن طريق الأنتخابات العامة المباشرة و يتكون من (٥) اعضاء للناحية التي يقل عدد نفوسها عن خمسة و عشرون الف نسمة و يضاف اليهم عضو عن كل (٢٥٠٠٠) خمس و عشرين الف نسمة يزيد عن الحد المذكور بالشكل الذي يضمن نسبة مشاركة للنساء في المجلس لا تقل عن (٣٠%) من عدد الاعضاء[٦].انتخاب رئيس المجلس للناحية و مدير الناحية من بين اعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، اقالة رئيس المجلس المحلي او مدير الناحية بأغلبية (٢٣) ثلثي

---

[١] ينظر المادة (٦/الفقرة ١٤-١٥-١٦) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٢] ينظر المادة (٦/الفقرة ٧) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٣] ينظر المادة (٨) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٤] نظرا لعدم اجراء الانتخابات لأي من مجالس الاقضية و النواحي في اقليم كوردستان، قام برلمان كوردستان باصدار القرار المالمرقم (١ لعام ٢٠١٥) حول الترشيح و المصادقة على منصب القائمقام و مدير الناحية في الاقليم من قبل مجالس المحافظات و تعينهم من قبل السلطة التنفيذية. ينظر المادة (٢) من القرار رقم (١ لعام ٢٠١٥) صادر من برلمان كوردستان العراق حول الترشيح و المصادقة على القائمقام و مدير الناحية في كوردستان-العراق.

[٥] ينظر المادة (٩) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم ٣(لعام ٢٠٠٩) المعدل.

[٦] ينظر المادة (١١) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

عدد اعضائه في حالة تحقق احد الاسباب الواردة وهي عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، الاهمال و التقصير المتعمد في اداء الواجب، اعداد مشروع موازنة الناحية و مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للناحية و العمل على تطوير الزراعة و الري و الغابات و الثروة الحيوانية فيها. رسم السياسة العامة لادارة الناحية و الرقابة على الاجهزة التنفيذية فيها، كذلك الاشراف على البرامج الخدمية العامة، الموافقة على التصاميم الاساسية في الناحية، مراقبة و تقييم النشاطات التربوية و الصحية في حدود الناحية، الرقابة على الدوائر المحلية، وضع النظام الداخلي للمجلس و اية إختصاصات اخرى يخولها اياه مجلس المحافظة او القانون[١].

الخاتمة: وفي الختام توصلت الى جملة من النتائج و التوصيات بخصوص الإطار الدستوري و القانوني للمجالس المحلية في الانظمة المقارنة، كما هي:

النتائج:

١-ارسى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أساسا و خطوطا عامة وجريئة للامركزية الإدارية بشكل العام و تشكيل مجالس المحلية خاصاً، بعكس تجربة إقليم كوردستان-العراق التي يعاني من غياب دستور مكتوب و الدائم لترسيم الإطار الدستوري للامركزية الإدارية و تشكيل مجالس المحلية.

٢-الإطار القانوني(التشريع العادي) في كل من تجارب دولة العراق و إقليم كوردستان-العراق كان ضعيفاً من حيث عدم وجود قوانين شتى لمعالجة الفراغ التشريعي في مجال اللامركزية الإدارية و الية العمل و شؤون هيئات النيابية المحلية.

٣-إن اختصاصات مجالس المحافظات في تجربة الدولة العراقية كان أوسع من إختصاصات نظيرتها في إقليم كوردستان، ويعود سبب ذلك الى طرح نظام اللامركزية الإدارية ذو صلاحيات الواسعة للوحدات الإدارية و مجالسها على حساب اللامركزية السياسية(الفدرالية).

٤-إن شروط الترشيح للمجالس المحلية في دولة العراق و إقليم كوردستان-العراق كان بسيطة وغير موضوعية ولم يضمن شروط الكفاءة و خبرة للاعضاء فائزين في الانتخابات.

٥-إن مجالس البلديات في دولة العراق و إقليم كوردستان بات شبه منعدمة بسبب إلغائها في العراق و تشكيلها دون إجراء إنتخاب لها في كوردستان-العراق.

التوصيات:

نوصي بما يأتي:

١-ضرورة كتابة دستور مكتوب الدائم لاقليم كوردستان-العراق لترسيم الإطار الدستوري للامركزية الإدارية ومجالس النيابية المحلية.

[١]) ينظر المادة (١٢) من قانون المحافظات لاقليم كوردستان/العراق رقم (٣ لعام ٢٠٠٩) المعدل.

٢–تدخل التشريعي من قبل المشرع اقليم كوردستان–العراق لتقوية الإطار التشريع العادي، ضمانا لتحقيق اليات جديدة لتطوير قدرات وكفاءات أعضاء مجالس المحلية.

٣–ترسيخ مبادىء الديمقراطية على مستوى محلي في إقليم كوردستان–العراق من خلال إجراء الانتخابات للمجالس المحافظات والاقضية و النواحي ومجالس البلديات وإبتعاد الية تعيين للاعضاء تلك مجالس.

٤–إعادة النظر بقانون رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ قانون المحافظات غير منتظمة بأقليم–المعدل بما يتوافق مع المتغيرات السياسية والادارية والمالية.

٥–نقل بعض الصلاحيات للوزارات الخدمية الى إختصاصات وحدات المحلية في المحافظات والاقضية، ضمانا لتحقيق مبادىء اللامركزية في الواقع العراقي.

قائمة المصادر:

أولا: الكتب:

١– د. احمد عبدالزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي و تطبيقاته، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣.

٢– د. احمد يحيى الزهيري، الحكومات المحلية، دراسة نظرية تطبيقية نموذج(العراق، انجلترا، مصر)، مكتب اليمامة للطباعة و النشر، بغداد، ٢٠١٥.

٣– أمير عبدالله أحمد،اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم والرقابة عليها،مكتبة القانون المقارن،بغداد،٢٠١٤

٤– د. حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠١١.

– زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر.

٥– د. شاب توما منصور، القانون الاداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٧٠–١٩٧١.

٦– صالح توفيق حمه رشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كوردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، المركز الاكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٢.

٧– عثمان عبدالله احمد، التحديات امام التطبيق اللامركزية الإدارية في الاقليم كوردستان، ٢٠٢٣.

٨– د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، منشورات مكتبة زين الحقوقة و الأدبية، بيروت، ٢٠١٣.

٩– د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دراسة عامة لأسس و مبادئ القانون الإداري في العراق، ٢٠٠٨.

١٠– د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مؤسسة O.P.L.C للطباعة و النشر، اربيل، ٢٠٠٩.

١١– د. محمد نصر مهنا، تطور النظريات و المذاهب السياسية، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦.

١٢– د. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح، بغداد، ١٩٤٩.

١٣– د.يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.

١٤– يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات و اللامركزية في الاقاليم، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، بيروت، ٢٠١١.

ثانيا: الدستور و القوانين و قرارات المحاكم:

١– الدستور الجمهورية العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

٢– قانون إدار البلديات العراقي رقم ١٦٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل.

٣– قانون المحافظات غير منتظمة باقليم–العراق رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤- قانون إنتخاب المحافظات و الاقضية العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل.
٥-قانون إدارة البلديات لاقليم كوردستان-العراق رقم ٦ لسنة ١٩٩٣ المعدل.
٦-قانون المحافظات إقليم كوردستان-العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
٧-قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم(٨٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٨ صادر في ٢٠١٨/٦/١١).

ثالثا: المجلات العلمية:

١- أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي و قانون محافظات غير منتظمة بأقليم/رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية و السياسية، العدد ثالث.

٢- د.اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات و الرقابة، مجلة رسالة الحقوق-كلية القانون-جامعة بابل، العدد الخاص ببحوث مؤتمر القانوني الوطني، السنة الرابعة، ٢٠١٢.

٣- د. اقبال ناجي سعيد، اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية - كلية القانون جامعة بغداد، العدد١، ٢٠٢٠.

٤- ريم سالم عبدالله، النظام السياسي العراقي بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية، بحث منشور في مجلة كلية دجلة الجامعة، المجلد٦، العدد٢، ٢٠٢٣.

٥- عامر محمد على ابو نايلة، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير منتظمة في اقليم، مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، المجلد٢، العدد٢، ٢٠١٠.

٦- د.فيان حسن عبدالله و راويز احمد جميل، الوحدات الادارية المحلية وتقسيماتها، دراسة تحليلية، مجلة قەڵای زانست العلمية، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠٢٤.

٧- وسام حسين محمد، الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات في العراق، مجلة القرار للبحوث العلمية، العدد ٧، المجلد ٣، السنة الأولى، ٢٠٢٤.

٨- ياسين عباس حمد، بلديات مراكز الوية بغداد والكوت وديالى ١٩٢١-١٩٥٨، مجلة العلوم الانسانية - كلية التربية للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢٣.

رابعا: الرسائل والاطاريح:

١- ابو ذر شاكر عبد مرزوك، النظام القانوني الادارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة بين العراق والاردن، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق- جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ٢٠١٢-٢٠١٣.

٢- محمد نور عيد الشويطر، التنظيم القانوني لتشكيل المجالس المحلية وفقا لقانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق في جامعة شرق الاوسط، الاردن-عمان، ٢٠٢٤.

خامسا: المصادر الالكترونية:

- د. قحطان حميد كاظم العنبكي، الادارات المحلية في العراق- مهام الاستحداث وتوصيف العمل الإداري ١٩٥٨-١٩٦٣، ٢٠٠٨، ص٣، بحث منشور على الموقع ادناه الالكتروني :
https://basicedu.uodiyala.edu.iq اخر زيارة ٢٤-٢-٢٠٢٥.