

الإشكاليات القانونية المتعلقة بالإدارات المستقلة في إقليم كردستان_العراق

دراسة تحليلية-

أ. م. د. اساعيل نجم الدين زنكنة، قسم القانون، كلية القانون، جامعة جيهان_ السليمانية، إقليم كردستان العراق

مخلص

الإدارة المستقلة باتت من المصطلحات المتداولة في الوسط الإداري لإقليم كردستان، إذ قلما نجد ان لاتقرن هذه التسمية مع ذكر مفردة المحافظات في سياق التنظيم الإداري، أضف الى ذلك فإن من بين الإدارات المستقلة ما أكلت عقداً من عمرها (إدارة كرميان) ومنها ما لم تمض على تأسيسها سنتين كاملتين(إدارة سوران و زاخو) .. هذا الكيان الإداري الذي يضطلع بالوظيفة الإدارية في حدود إدارية مرسومة في قرارات تأسيسها لم يأت ذكرها تصريحاً أو تلميحاً في إطار القانون المختص بتنظيم الوحدات الإدارية الإقليمية في إقليم كردستان والمتمثل بقانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل.

تلك الحالة التي دفعت الباحث الى البحث في مشروعية هذا الكيان الإداري الموجود على أرض الواقع، بصورة جاءت الدراسة لبيان الإشكاليات القانونية التي تخوم حول هذه الإدارات فيما تتعلق بأساسها القانوني و تكوينها واختصاصاتها ومدى خضوعها للرقابة المحلية والمركزية.

هذا وقد اعتمد الباحث على منهج تحليلي متعمق وفي إطار هيكلية بحثية وافية تدرس فيها الإشكاليات المتعلقة بها عن طريق توزيعها الى ثلاثة مطالب، يخصص كل مطلب لبحث إشكالية أو أكثر من الإشكاليات القانونية المتعلقة بالإدارات المستقلة الى ان وصل البحث لتوصيته الأهم والمثقلة في ضرورة تأسيس مرجعية قانونية للإدارات المستقلة من خلال وضع تشريع خاص لتنظيمها، أو اجراء التعديلات اللازمة في قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل لأجل تضمين القانون هذه الإدارات كوحدة إدارية محلية أسوةً بالمحافظات.

الكلمات المفتاحية: الإدارات المستقلة، المحافظات، الوحدات الإدارية، مجلس المحافظة، المحافظ، مشرف الإدارة، المدراء العامون.

1. المقدمة

اعمالها وخاصةً من قبل مجالس المحافظات من عدمها؟ تكلم الإشكاليات التي تبرز لدى الباحث فضولاً بحثياً للخوض فيها وبذل ما في وسعه من جهد لأجل دراستها دراسة قانونية تحليلية لوضعها القانوني من خلال الاجابة على تساؤلات بحثية عديدة، منها: ما المقصود من الإدارة المستقلة؟ ماهي نماذجها وتطبيقاتها؟ وماهي اسباب وجودها وانشائها بصورة مغايرة لما هو مرسوم في قانون المحافظات؟ وماهو اساسها القانوني؟ وكيف حددت اختصاصاتها وصلاحياتها؟ وماهو تكيفها القانوني في سياق التنظيم الإداري للإقليم وخاصة التنظيم الإداري المحلي؟ والى اية جهة تخضع من حيث الاشراف والاهم من ذلك من حيث الرقابة؟.

تلك الاسئلة و أكثر حول الإدارات المستقلة في إقليم كردستان تحاول الدراسة جاهداً إيجاد السبيل للإجابة عليها من خلال اتباع منهج تحليلي متعمق وفي إطار هيكلية بحثية وافية تدرس فيها الإشكاليات المتعلقة بها عن طريق توزيعها الى ثلاثة مطالب: المطلوب الاول: يخصص لبيان مفهوم الإدارات المستقلة وموقعها في التنظيم الإداري في إقليم كردستان، اما المطلوب الثاني: سوف يخصص لدراسة الإشكاليات المتعلقة بالتأسيس والتكوين للإدارات المستقلة، والمطلب الثالث والاخير يتم تخصيصه الى دراسة الإشكاليات المتعلقة بالاختصاص و الرقابة على اشخاصها واعمالها:

كثيراً ما تتضمن التشريعات الإدارية الصادرة عن برلمان كردستان بصدد تنظيم الوزارات وهيكلها الإدارية المختلفة، وكذا ما يتعلق بتيسير العمل الإداري داخل المؤسسات والجهات الحكومية في الإقليم مصطلح ومفردة " الإدارة المستقلة". وغالباً ما تسمي التشريعات الفرعية من انظمة وتعليمات بصدد تنظيم الامور الإدارية الإدارات المستقلة تلك باسمائها وهي كل من " إدارة كرميان" و " إدارة زاخو" الواقعتين ضمن الحدود الإدارية لمحافظة السليمانية. كما استحدثت ادارتين مستقلتين حديثاً بقرار من مجلس وزراء إقليم كردستان تحت رقم 107 بتاريخ 2021-7-28، واحدة في إطار محافظة اربيل وهي إدارة (سوران) والثانية في حدود محافظة دهوك وهي (إدارة زاخو). هذا في حين ان القانون المختص بتنظيم الوحدات الإدارية الإقليمية في إقليم كردستان والمتمثل بقانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل تجاهل الإشارة الى هذه الوحدات الإدارية الموجودة على أرض الواقع. فالوحدات الإدارية كما عرفها القانون الاخير هي كل من " المحافظة، القضاء، الناحية"⁽¹⁾ دون ان تشمل التعريف والتمثيل الإدارة المستقلة كوحدة إدارية.

تلك الحالة التي تعنون إشكاليات قانونية حقة، منها ما يتعلق باساسها القانوني لتأسيسها وتكوينها، ومنها ما هي متصل باختصاصاتها والرقابة على شخصها و

ب. مفردة " المستقلة" مفردة غير دقيقة، اذا كان استخدامها يرمز الى اعتبارها هيئة من الهيئات المستقلة فهذا غير موفق بالمره، لأن الهيئات المستقلة تعد وحدات مكونة خارج اطار الهياكل الحكومية في الدولة و تضطلع غالباً بمهام رقابية ازاء اعمال ونشاطات الهيئات الحكومية في الدولة، ولكن هذا غير متحقق في نموذجنا البحثي فهي ليست خارجة عن الهيكل الحكومي ومرتبطة به اشد الارتباط، كما انها لاتضطلع بمهام رقابية بل تقوم بالنشاط الاداري كآية وحدة ادارية اقليمية أخرى. اما اذا ما رمزت نعت الادارات بالمستقلة استقلالها عن المحافظات التي تقع مناطقها في حدودها فهي ايضاً تنقصها الدقة لأن هذه الادارات ليست مستقلة تماماً عن محافظاتها وهيئاتها ونشاطاتها كما سنأتي الى دراسة ذلك لاحقاً.

وفي ضوء ماتقدم تتمثل الاشكالية الاولى للإدارات المستقلة في تسميتها، فهي لاتدل على وظيفتها و موقعها في التنظيم الاداري في الدولة، من الاحسن ان سميت ب" منطقة ، أو مقاطعة أو محور أو مركز.." وتحذف منها مفردة المستقلة. مثلاً يقال " منطقة كرمان" أو " مقاطعة رابرين .. الخ.

أما من ناحية الاصطلاح القانوني فإن الباحث لم يجد في التشريعات ذات الصلة اي تعريف تشريعي لهذا الكيان الاداري حيث يخلو قانون محافظات اقليم كوردستان رقم 3 لسنة 2009 المعدل من أي تعريف لها ولاحتي كمفردة او مصطلح لم تأت ذكرها في القانون المذكور.

لنا في ظل الغياب التشريعي لها فإنها تفتقد الى التعريف التشريعي حتماً، كما ان الباحث لم يلاحظ التصدي لتعريف هذا المصطلح لدى الفقه والباحثين من خلال المؤلفات والابحاث المتعلقة بالقانون الاداري بصورة عامة وبموضوع التنظيم الاداري كوضوع من موضوعاته بصورة خاصة.

وكذلك القرارات والاعمال الادارية التي شيدت هذه المنظومة الادارية (الامر ذي العدد 604 بتاريخ 10 / 3 / 2008 و القرار رقم 107 بتاريخ 27-8-2021) لم تعرفها وانما اهتمت بصورة مباشرة بتنظيمها وتحديد حدودها الادارية المتمثلة بجمع الحدود الادارية للأقضية والنواحي التي تقع في اطرافها.

لنا وفي ضوء ماتقدم لم يبق أمام الباحث الا ان يدلوه لتعريف الادارة المستقلة بأنها " وحدة ادارية محلية مستحدثة بقرار صادر عن مجلس الوزراء وتضطلع بالانشطة الادارية المرسومة للمحافظات في حدودها الادارية ".

2. المطلب الاول الاشكاليات المتعلقة بالتعريف والتأسيس القانوني للإدارات المستقلة وموقعها في التنظيم الاداري في الاقليم

الادارة المستقلة كمصطلح في النظام القانوني لإقليم كوردستان تم ادراجها في سياق جمعاً من القوانين و الانظمة والتعليقات الصادرة عن الهيئات المختصة، الامر الذي يستدعي وبالضرورة البحث في تعريف الادارة المستقلة واساسها القانوني (الفرع الأول) وكذلك محاولة تحديد موقعها ضمن التنظيم الاداري المركزي أو اللامركزي للإقليم (الفرع الثاني) في هذا المبحث من الدراسة:

1.2 الفرع الاول: تعريف الادارة المستقلة واساسها القانوني

1.1.2 تعريف الادارة المستقلة

الادارة المستقلة مفردة متداولة في الاوساط الادارية في الاقليم وتأتي ذكرها في الغالب مع ذكر المحافظات والوحدات الادارية في اطار التنظيم الاداري المتبع فيه، فمن الناحية اللغوية متكونة من مفردتين هما: (الادارة) و (المستقلة)، الأولى كلمة اصلها الاسم (إدارة) في صورة مفرد مؤنث وجذرها (دور) وجذعها (ءدارة) و هي مصدر (أدارَ) وتعني التحكم او الاشراف أو العمل على الحفاظ والتطوير و ادامة مرفق أو موضوع من الموضوعات المعينة، مثلاً يقال (ادارة الاصول، ادارة الموجودات ، ادارة القروض، ادارة الأمن ، ادارة الحسابات.. الخ) ، اما مفردة " المستقلة" كلمة اصلها (مُستقلّ) في صورة مفرد مذكر وجذرها(قلل) وجذعها (مستقل) وتحليلها(ال+ مستقل+ة) ، وتبني اسمها (مستقل) فاعل من إستقل ، من استقل بنفسه ، قائم بنفسه، وطن حر مستقل أي وطن متمتع بالسيادة.) معجم المعاني، متاح على شبكة الانترنت، almaany.com/ar/dict/ar-ar/ (ويربط المفردتين تعني الادارة المستقلة؛ الادارة القائمة بنفسها.

ولنا على هذه التسمية ملاحظات قانونية متمثلة بـ:

أ. مفردة الادارة وحدها لاتفي بالقصد لأنها لاتدل بالضرورة على ادارة مرفق او نشاط حكومي ، كما انها تستخدم في مجال النشاط الخاص ايضاً، لذا الاصح ان تستخدم " الادارة العامة" لكي تفي بالغرض أكثر. ومع ذلك فإن الادارات المستقلة تقوم بنشاط اداري محلي الى جنب المحافظات كان من الضروري ان يتم تسميتها بمفردة تدل على حدود نشاطها المناطقي مثلاً (منطقة ، مقاطعة ، مركز..).

المحافظات والادارات المستقلة للوزارات المعنية، وخاصةً تلك القوانين التي اصدرت بعد صدور اول قرار لمجلس الوزراء والقاضي بتشكيل ادارة كرميان سنة 2008، ومن امثلة تلك القوانين قانون وزارة البلديات والسياحة رقم 12 لسنة 2010 والذي جاءت في مادته الثالثة فقرة سادساً في صدد تشكيلات الوزارة بأن الوزارة تتكون من المديرية العامة : 6- المديرية العامة للبلديات في محافظات الاقليم وادارة كرميان، وكذلك في المادة 4 منه بصدد تنظيم الهيئة العامة للسياحة في الاقليم جاءت بان الهيئة تتكون من : 2. المديرية العامة للسياحة في كل محافظة من محافظات الاقليم و ادارة كرميان.

اما مايتعلق بقانون الوزارات التي صدرت قبل سنة 2008 فإنها بطبيعة الحال جاءت بدون ذكر ادارة كرميان او الادارات المستقلة بصورة عامة، الامر الذي دفع وزارة من الوزارات تلك وهي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الى تقديم طلب الى مجلس الوزراء بموجب كتابها ذي الرقم 2468 بتاريخ 24-6-2012 لتأسيس مديرية عامة تابعة لها في ادارة كرميان أسوة بالمحافظات الاخرى. وبدوره طلب مجلس الوزراء بكتابها المرقم 1808 في 22-7-2012 لتفسير تلك الحالة من مجلس شوري الاقليم بشأن تأسيس مديرية عامة للعمل والشؤون الاجتماعية في ادارة كرميان أسوة بالمحافظات الاخرى في الاقليم. ومجلس شوري الاقليم خص في رأيه الاستشاري بمبدأ والممثل بأنه " ليس هناك مانع قانوني من استحداث المديرية العامة للرعاية والتنمية الاجتماعية في ادارة " كرميان " على أن يصدر الامر من السلطة المخولة قانوناً" (الرأي الاستشاري لمجلس شوري الاقليم ، رقم 30 بتاريخ 7-8-2012).

وفي ضوء ذلك الرأي التفسيري قام مجلس الوزراء بتشكيل المديرية العامة في ادارة كرميان أسوة بالمحافظات الاخرى حتى وان لم تنص قوانين الوزارات بصورة صريحة على ذلك الامر، مثالها المديرية العامة (الصحة ، الزراعة ، الكهرباء، الشهداء وشؤون المؤقتين، الاعلام، والاقواق والشؤون الدينية) .

هذا مايتعلق بإدارة كرميان اما بصدد الادارات المستقلة الاخرى يمكن ان يثار سؤال بصدها مفاده هل يمكن ان تشكل فيها نفس التشكيلات الادارية على مستوى المديرية العامة؟ علماً ان ادارة رابرين وهي الادارة الثانية المشكلة بعد ادارة كرميان لاتوجد فيها المديرية العامة عدا المديرية العامة للصحة؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن ان نستنتج من التسبيب القانوني الذي طرحه مجلس شوري الاقليم في رأيه المشار اليه اعلاه بأنه اذا ما تضمن قرار تشكيل

وحري بالقول هنا ان الغرض من تأسيس الادارات المستقلة هو الآخر موضع تساؤلات جدية يمكن ان تثار منها؛ ما الغرض وراء تأسيس الادارات المستقلة في الاقليم ؟ هل يأتي لأجل تنمية ديمقراطية الادارة في الاقليم وتعزيز دور الادارة في خدمة الافراد القاطنين في حدود تلك الوحدات ؟ أم هناك غرض وهدف آخر وراء استحداث الادارات تلك؟

فالملاحظ يرى بأن تأسيس ادارة كرميان كباكورة الادارات جاء كوريثة محافظة كركوك قبل تحريرها عام 2003 والتي كانت تأخذ مدينة دربندخان مركزاً لها، ولأن جل المناطق التي تلحق بحدود تلك المحافظة هي في الأساس تدخل ضمن الحدود الادارية لمحافظة كركوك الاصل واستقطبت منها لأسباب سياسية و محاولات لتغيير الواقع الديموغرافي فيها، لذلك أرتأت السلطة السياسية في الاقليم ان تستحدث كياناً ادارياً لها بصورة وقتية حتى تتسنى الظروف و تلحق بمحافظة كركوك وفقاً لما هو مرسوم في المادة 140 من دستور جمهورية العراق وفقاً للخطوات التي رسمتها المادة 58 من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

بيد ان تشكيل الادارات الاخرى جاء دون الغرض اعلاه ، لأن حدودها الادارية لاتدخل ضمن المناطق التي تدخل في ما تنعت بالمناطق المتنازع عليها، اضعف الى ذلك فإن عدم اللجوء الى استحداث محافظة بدلاً من الادارة هو الآخر مصدر تساؤل واستفهام.. وبرأينا يمكن ان يكون الغرض يكمن في تجنب الاجراءات المعقدة لتشكيل المحافظات في الاقليم و ضرورة اعتراف الحكومة الاتحادية بها أسوة بمحافظه حلبجة وفقاً لقانون ادارة محافظة حلبجة لسنة 2015. (كاشمشين ، ئيدارة سەربەهۆكۆن لەزۆرى کارطێرى و ياسایى و دەستوربەهێوە ، 2021)

2.1.2. الاساس القانوني للإدارة المستقلة :

مثلاً سبق القول بأن الادارات المستقلة لاتجد اساسها القانوني في القوانين المتعلقة بالتنظيم الاداري داخل الاقليم، والقانون الاكثر ارتباطاً بالادارات تلك هو قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل فقد جاء خالياً من الاشارة اليها حيث جاءت في مادته الاولى عند تعريف الوحدة الادارية بأنها متكونة من " المحافظات، الاقضية ، والنواحي" دون ان تشمل "الادارات المستقلة" كوحدة ادارية معترفة بها في القانون الموماً اليه.

ومع ذلك فإن هناك قوانين صادرة عن برلمان كردستان لتنظيم عمل الوزارات ورد فيها ذكر ادارة كرميان في معرض تنظيمه للهيكل التنظيمي وفروعها في

الذنيات، الوجيز في القانون الاداري، 2003، ص73). و يتم الاعتماد على آلية قانونية معروفة لاناطة تلك الاختصاصات لفروع الهيئات المركزية في الاطراف وهي " التفويض الاداري". وبالاساس تستهدف هذا النوع من المركزية التخفيف من وطأة الواجبات والمهام الملقاة على عاتق الاجهزة المركزية الموجودة في العاصمة اكثر من ان تستهدف اناطة المهام الاداري الى هيئات محلية ممثلة للسكان المحليين وتعكس رؤية وتطلعات ومطالب محلية ومناطقية مثلما تتجلى في اللامركزية المحلية. وبمضاهاة الأوامر المنشأة للادارات المستقلة في الاقليم مع ماتقدم من عناصر للمركزية النسبية تظهر بأن هذه الادارات تتفق مع تلك العناصر في امور وتختلف عنها في امور أكثر ، فمن المسائل محل الاتفاق، هي ان الادارات لا تمتلك اختصاصات و صلاحيات قانونية خاصة بها بمعنى ان القانون لم ينشأ و لم يعين اختصاصاتها وصلاحياتها بل جاءت كل ذلك بموجب أمر اداري صادر عن مجلس وزراء الاقليم. وهذا الاسلوب شكلياً على اقل تقدير تكسب سمات التفويض الاداري.

أما المسائل محل الاختلاف، جلمها تظهر في عدم انطباق شروط التفويض الاداري مع الموضوع محل الدراسة، فالتفويض الاداري تستلزم وجود نص في القوانين تتيح لصاحب الاختصاص الاصيل ان يخول جزء من اختصاصاته الى موظف اداري داخل الجهاز الاداري الذي يتأسسه بمعنى آخر لايحوز التفويض في الاختصاص او التنازل عنه الا اذا اجاز القانون ذلك. (د.محمد رفعت عبدالوهاب و د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، 2001، ص154)، بينما الناظر يرى ان الاوامر الصادرة بحق تلك الادارات لاتستند الى نصوص قانونية تتيح لها التفويض باختصاصات المحافظ الى مشرفي الادارات هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن مجلس الوزراء لا تملك الصلاحية القانونية لتفويض اختصاصات المحافظ الى موظف آخر لأن فاقد الشيء لا يعطيه ولا يتنازل عنه. كما ان التفويض الكلي للاختصاصات هو الآخر مخالف لشرط جوهرى من شروط التفويض الاداري والذي يقضي بأن التفويض يجب ان يكون جزئياً. وجدير بالملاحظة ان قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل اتاح للمحافظ ان يفوض جزء من اختصاصاته الى نوابه أو القائمقام أو مدير الناحية كل في حدود وحدته الادارية دون ان يكون بين هؤلاء مشرف الادارة المستقلة (المادة التاسعة ، الفقرة تاسعاً من القانون)

2.2.2 الادارات المستقلة تطبيق للامركزية الادارية

الادارة في فخواه ان الادارة المستحدثة تستأثر بكل الدوائر والصلاحيات التي تكون لدى المحافظة فهذا يعني ان الادارة تمتلك اختصاص المحافظة ولذلك فهي تحق لها ان تمتلك التشكيلات الادارية اسوة بالمحافظات.

ومع كل ماتقدم فإن ماهو واضح وضوح الشمس ان الادارات المستقلة لاتجد سنداً تشريعياً مباشراً لتأسيسها، وهي استحدثت بقرارات فردية صادرة عن مجلس الوزراء وهذه استندت الى احكام المادة الثامنة من قانون مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 1992 المعدل والمادة القانونية في فخواها المتعلقة بصلاحيات مجلس الوزراء بعيدة كل البعد عن اعتبارها اساس قانوني لاستحداث الادارات المستقلة في الاقليم¹، فهي لاتضمن فقرة قانونية تتيح لمجلس الوزراء استحداث ادارة مستقلة بصورة مباشرة أو حتى غير مباشرة. فلا يوجد نص او حكم قانوني يسمح لمجلس الوزراء استحداث وحدة ادارية اية كانت صورتها (محافظة ، قضاء ، ناحية) ام (ادارات مستقلة). هذا في حين ان الرأي محل اتفاق الفقه هو ان الصلاحيات التي تتمتع بها وحدات الادارة المحلية والاستقلال والشخصية المعنوية التي تلحق عليها تكون بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية المركزية و بموافقتها. (عاشور ، الادارة العامة مدخل بيئي مقارن، ص493). فوفقاً لذلك فإن الادارات المستقلة تعترتها نقصاً قانونياً جوهرياً في الاساس لها، كما ان القرارات الصادرة باستحداثها هي الاخرى مصابة بعيب من عيوب المشروعية.

2.2.2 الفرع الثاني: موقع الادارة المستقلة في التنظيم الاداري للإقليم

للهولة الاولى يمكن التصور بأنه يتنازع فكرتين حول تحديد الموقع القانوني للإدارات المستقلة في التنظيم الاداري لإقليم كردستان، الفكرة الاولى؛ هي التي تعدها وحدة ادارية تابعة للسلطات المركزية وتأتي كفرع من فروعها وتزاول محامها المرسومة لها من قبل الجهة التي أسستها او بتعبير آخر فهي(تطبيق للمركزية المعتدلة). أما الفكرة الثانية فهي ترى في الادارات المستقلة وحدة ادارية محلية شأنها شأن المحافظات الاخرى في الاقليم ويمكن عدها (تطبيق للامركزية الادارية). هاتين الفكرتين سوف نناقشها في فقرتين مستقلتين:

1.2.2 الادارات المستقلة تطبيق للمركزية المعتدلة

المركزية المعتدلة والتي تسمى ايضاً بالمركزية مع عدم التركز الاداري او المركزية النسبية مضمونها تتجلى في اعطاء بعض الاختصاصات الادارية لهيئات ادارية اقليمية تعد فروعاً للوزارات والهيئات المركزية، وتكون لها سلطة البت في تكلم الاختصاصات المحدودة دون الحاجة الى ان ترجع الى الاجهزة المركزية. (محمد جمال

الادارات لامتثلها مجالس محلية خاصة بها ففي هذا الشرط تتبع المجالس المحلية للمحافظات، وكذلك رقابة الهيئات المركزية على اعمالها و شخصيتها ليست بالرقابة المسماة بالوصاية الادارية بل رقابة ادارية متشددة تكاد ان تكون رقابة رئاسية تمارس عن طريق مجلس الوزراء و وزارة الداخلية بالتحديد.

مما تقدم يتضح بأن طبيعة الادارات المستقلة تقع في منطقة وسطى بين المركزية المعتدلة و اللامركزية الادارية لأنها تصطبغ بصفات معينة لأي منها، الامر الذي يمكن معه تحديد طبيعة تلك الادارات و موقعها في التنظيم الاداري لإقليم كردستان بأنها " وحدات شبه محلية" . أو وحدات " مركزية واسعة الاعتدال".

3. المطلب الثاني: الاشكاليات المتعلقة بالتكوين وحدود الصلاحيات للادارة المستقلة في الاقليم

تمارس الادارات المستقلة جمعاً من الاختصاصات الادارية والمالية والرقابية في اطار ما هو متاح لها بموجب القرارات المنشأة لها، كما ان تكوينها وتأسيسها تمر بإجراءات تشارك فيها الهيئات التنفيذية العليا في الاقليم. وهذان الامران يستحقان مناقشتها بشيء من التأني في اطار فرعين مثلما يأتي :

1.3 الفرع الاول: تشكيل و تكوين الادارة المستقلة

لا توجد سياق او اطار قانوني مرسوم في التشريعات لتأسيس و تكوين الادارات المستقلة في الاقليم، فما هو متبع في تشكيل الادارات تلك يتمثل في خيار السلطة التنفيذية وبالأخص مجلس الوزراء عن طريق اصدار قرار مبدئي لتشكيلها ، وبعد ذلك مفاحة رئاسة الاقليم لأجل استحصال موافقة رئيس الاقليم. وبفرض حصول موافقة رئيس الاقليم على القرار يصدر مجلس الوزراء قرار ديواني يتضمن التأسيس لإدارة مستقلة من حيث " التسمية ، الصلاحيات ، الحدود و التشكيلات الادارية التي ترتبط بالادارة المستحدثة..".

فمن ناحية تسمية الادارة فإن الادارات التي استحدثت اخذت في تسميتها منحيين ، منحى مناطقي، وبموجبه تم تسمية البعض من الادارات بتسمية المنطقة الجغرافية التي تنعت بها المدن والنواحي التي تدخل ضمن حدودها الادارية، ومن امثلتها ادارتي (كرميان و رابرين) . بينما المنحى الآخر يتمثل في اطلاق تسمية المدينة على الادارة التي استحدثت فيها بالاساس مثلاً (ادارة سوران ، ادارة زاخو). ويبدو ان هذا الاختلاف في التسمية برأينا يرجع الى الحدود المرسومة لاية ادارة فاذا كانت متكونة من أكثر من قضاء عندئذ تسمى بتسمية تحتوي

اللامركزية الادارية نظام اداري بموجبها يتم توزيع الاختصاصات الادارية بين الادارة المركزية في العاصمة وبين وحدات ادارية اقليمية او مرفقية، وتعرف الوحدات الادارية المحلية بأنها " شخص معنوي عام اقليمي يمارس الوظيفة الادارية على جزء محدد من اقليم الدولة.. " (الجبوري ، مبادئ القانون الاداري، 1996، ص57) اذن الادارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال مع خضوعها لنوع من رقابة السلطة المركزية والمعروف بـ " الوصاية الادارية". (د.محمد رفعت عبدالوهاب و د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، 2001، ص160) .

والاختلاف البارز بين نوعي اللامركزية الادارية هو ان اللامركزية المحلية تضطلع بمهام ادارية متنوعة في اطار حدود ادارية مرسومة، أو بعبارة أخرى الهيئات المحلية تمثل حكومة مصغرة تتمتع بالاختصاصات والصلاحيات الادارية في اطار ما هو مرسوم لها، بينما اللامركزية المرفقية ترمز بالاساس الى هيئات ومؤسسات حكومية تمارس نشاطاً ادارياً معيناً في اطار اقليم الدولة كلها أو في اطار منطقة او وحدة ادارية معينة.

كما ان اللامركزية الادارية المحلية هي الاخرى تمتلك عناصر محددة اشار اليها الفقه (فرحات، القانون الاداري العام، 2004، ص63)، وهي :

أ. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية .
ب. وجود هيئة منتخبة تمثل السكان المحليين ، و متمتعة بالشخصية المعنوية ، وبالاستقلال المالي والاداري.
ج. خضوع الهيئات المحلية الى رقابة الهيئات الادارية المركزية وفق الرقابة المسماة بـ " الوصاية الادارية"

واللامركزية الادارية المحلية عادةً تتأسس وفقاً لنظام قانوني متأطر في تشريع موحد اي كانت تسميته، ولا يمكن تأسيس او استحداث وحدات ادارية اقليمية كتطبيق لذلك النظام خارج ذلك الاطار، بيد ان الملاحظ لأمر تلك الادارات المستقلة يرى بسهولة ويسر ان الادارات المستقلة وان تبدو كوحدات ادارية اقليمية فقد جاءت خارجة عن نطاق النظام القانوني المرسوم، ولم تمر تأسيسها بالمسلك القانوني المشيد لاستحداث الوحدات الادارية الاقليمية.

والناظر يرى بأن الادارات المستقلة تتوافر فيها شرائط للامركزية الادارية بينما تفتقد الى اهمها، حيث انها تمثل وجود مصالح محلية في اطار حدودها الادارية متميزة عن المصالح القومية و الوطنية وكذلك تتمتع بالشخصية المعنوية . ولكن هذه

يتضح مما سبق ان بعض الامور التي تضطلع بها الادارات تكون بمعية مجلس الوحدة الادارية²، وهنا يقصد به مجلس المحافظة على اعتبار ان الادارة تكون بمستوى المحافظة وبالتالي تستحق ان تكون لها مجلس ادارة اسوة بالمحافظات بيد ان هذا الأمر لم ترد في القرارات التي اسست هذا النوع من الوحدات الادارية هذا من جهة ومن جهة ثانية مجالس المحافظات لاتعد وحدة ادارية تابعة للمحافظة حتى يمكن معه ان يفسر بأنها تستحق تأسيس مجلس لها وفقاً لمنطوق قرارات تأسيسها. لابل ان المحافظ و المدراء العاميين في المحافظة يتم تعيينهم او الاقتراح بتعيينهم من قبل مجلس المحافظة.

ذلك الامر الذي احدث اشكالية قانونية حقة في عمل الادارات المستقلة بصدد الامور والمهام الادارية والمالية التي تمارس بمعية مجلس المحافظة، منها على سبيل المثال تعيين مشرف الادارة والمدراء العاميين فيها، وكذا وضع خطط التنمية و موازنة الوحدة الادارية.. الخ .

ففي خضم هذه الاشكاليات فإن الناحية العملية جاءت متذبذبة الى حد كبير، فمرات يمارس مجلس المحافظة اختصاصه الاداري والمالي ازاء تلك الادارات شأنها شأن المحافظة، ومرات تمرر الممارسات والصلاحيات الادارية بقنوات مغايرة لقناة مجلس المحافظة، الى حد يلاحظ توجه واضح للادارة المركزية في الاقليم في قطع العلاقة بين الادارات ومجالس المحافظات حين انتخاب مجالس للادارات المستقلة نفسها. (قرني ، مقابلة، 2022 /7/22). الامر الذي شكل عيباً و نقصاً كبيرين في جبين التنظيم الاداري المحلي في الاقليم.

2.2.3 مشرف الادارة و صلاحياته

مشرف الادارة هو المسؤول التنفيذي الاول في الادارة وهو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية ويرتبط المشرف ادارياً بوزير الداخلية. هذا التعريف هو مستقاة من التعريف الذي اورده قانون المحافظات للمحافظ على اعتبار ان المشرف يعامل معاملة المحافظ و يضطلع بما يمتلكه من صلاحيات. (المادة الثامنة عشرة من قانون المحافظات لاقليم كردستان_العراق رقم 3 لسنة 2009 المعدل) وهذا ما صرح به البيان الصادر عن وزارة الداخلية والمتعلق بتحويل جزء من الاختصاصات الادارية الى المحافظين ومشرفي الادارات. (بيان وزارة الداخلية في الاقليم رقم 1 سنة 2018، ص15)

وما يتعلق بشروط تعيين مشرف الادارة تكون نفس الشروط المرسومة للمحافظ، حيث جاءت في سياق المادة الثامنة عشرة / الفقرة ثانياً انه يشترط في

الاقضية التي تدخل في حدودها ولعل ان ادارتي كرميان و رابرين هما اوضح دليل على هذا التفسير، وبالمقابل اذا ما تشكلت الادارة من قضاء واحد و بتشكيلاتها الادارية المتمثلة بمركز القضاء والنواحي والقرى التابعة له فإنه لاضير ان تسمى الادارة بتسمية القضاء نفسه من دون ان تخلق ذلك اية حساسية بين التكوينات الادارية للادارة المستحدثة . وما يتعلق بحدود الصلاحيات سوف يكون للبحث وقفة جادة عندها في الفرع الثاني من هذا المطلب .

2.3 الفرع الثاني: حدود صلاحيات الإدارة المستقلة

بمراجعة القرارات الصادرة بصدد تأسيس الادارات في الاقليم يتبين بأنها ساوت بين الادارة والمحافظات من حيث التشكيل و الصلاحيات، مما يعني ان كل ما يدخل في اختصاص المحافظات بموجب القانون و الأنظمة والتعليمات الحكومية تعتقد ايضاً الى الادارات المستقلة.

ولعل قانون المحافظات لاقليم كردستان_العراق رقم 3 لسنة 2009 هو القانون المباشر و المختص بتحديد اختصاصات وصلاحيات المحافظات و المحافظين في الاقليم، وبطبيعة الحال تلك الصلاحيات والاختصاصات تكون من نصيب الادارات المستقلة و مشرفها وفقاً لمنطوق القرارات المؤسسة للادارات المستقلة.

1.2.3 اختصاصات الادارات المستقلة

الادارة المستقلة تعد وحدة ادارية بمستوى المحافظة وبالتالي تضطلع بالمهام و السياقات المرسومة للأخيرة، ومن ذلك فإنها كوحدة ادارية تؤسس فيها هيئة تنفيذية يرأسها مشرف الادارة و تدخل فيها مدراء الدوائر المحلية كأعضاء.(المادة السابعة عشرة من قانون المحافظات لاقليم كردستان_العراق رقم 3 لسنة 2009 المعدل).

وتتولى الهيئة التنفيذية تلك جمعاً من الامور وفقاً للقانون، وتتمثل فيما يأتي :

- اعداد مشروع الميزانية السنوية للادارة ورفعها الى الجهة المختصة
- اعداد خطة لتنمية الوحدة الادارية
- تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من السلطات المختصة
- التنسيق في المواضيع المشتركة
- اقتراح مشاريع القرارات الى مجلس الوحدة الادارية
- دراسة المواضيع التي تحال اليها من مجلس الوحدة الادارية و رئيس الوحدة الادارية

عن وزارة الداخلية ذي الرقم 1 لسنة 2018، وكذلك بيان صادر عن نفس الوزارة بتاريخ 27-6-2016 تحت رقم 12 لسنة 2016.

وما يتعلق بطريقة تعيين او انتخاب مشرف الادارة المستقلة فإنه من الناحية التطبيقية جاءت مغايرة تماماً عن انتخاب المحافظ، فالأخير ينتخب بموجب قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل عن طريق انتخابه من قبل مجلس المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس المحافظة، واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة عندئذ يتم اللجوء الى جولة ثانية للتصويت يتنافس فيها المرشحين الذين حصلوا على اغلبية الاصوات في الجولة الاولى ومن منها يحصل على اغلبية الاصوات يعد فائزاً. (المادة السادسة/ الفقرة ثالثاً من قانون المحافظات لإقليم كوردستان_العراق رقم 3 لسنة 2009 المعدل) وبعد ذلك يشترط القانون صدور مرسوم اقليمي بتعيينه خلال مدة خمسة عشرة يوماً من تاريخ انتخابه لدى مجلس المحافظة. (المادة الثامنة عشر/ الفقرة ثالثاً من القانون) هذا في حين ان مشرفي الادارات المستقلة لا يتم انتخابهم بل يتم تعيينهم وفقاً للسياقات الادارية المتبعة، حيث يتم بدايةً ترشيحهم من قبل وزارة الداخلية و موافقة مجلس الوزراء و انتهاءً باصدار مرسوم اقليمي بتعيينهم. مما يعني ذلك بأن مشرفي الادارات معينين وغير منتخبين من قبل المجالس المحلية وهذا بطبيعة الحال مسألة محل نظر و قد لأنها تصدر حق الناخبين و نوابهم في اختيار من سيتولى المنصب الاداري القيادي محلياً.

3.2.3 ذوي المناصب العليا في الادارات المستقلة

اضافةً الى منصب مشرف الادارة المستقلة فإن للإدارات هيكل ادارية اخرى تستأثر بها اسوةً بالمحافظات، وبالتالي هذه الهياكل يديرها موظفين بدرجات خاصة وهم (نواب مشرف الادارة ، المدراء العميين ، مدراء الدوائر المحلية) فهؤلاء على مستوى المحافظات يتم اختيارهم عن طريق الترشيح من قبل مجلس المحافظة و موافقة الوزراء المعنيين و قرار من مجلس الوزراء.

وتطبيقاً لتلك الآلية فإن تعيين ذوي المناصب العليا في الادارات المستقلة يستلزم ان يمر بالمراحل والاجراءات القانونية المرسومة وفقاً لقانون المحافظات، و حقيقة الأمر فإن جل نواب مشرفي الادارات والمدراء العامون ضمن التنظيم الاداري المحلي للإدارة مروا بتلك الاجراءات التي تبدأ من لدن المحافظ او مشرف الادارة وتنتهي باصدار مرسوم اقليمي بتعيينهم.

المرشح لانتخاب المحافظ ان يكون حاصلًا على شهادة جامعية اولية وان يتوافر فيه الشروط المحددة لعضو مجلس المحافظة والتي تتمثل في :

- ان يكون عراقياً كامل الاهلية بلغ الخامسة والعشرون من عمره عند التعيين³.
- ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف
- ان يكون من ابناء الوحدة الادارية (الادارة المستقلة) بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرة سنوات على ان لا تكون اقامته لأغراض التغير الديموغرافي .
- ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او قوى الامن الداخلي عند ترشحه.
- ان لا يكون مشتركاً في الجرائم التي خطط لها او نفذها او ارتكبها النظام البعثي.

كما انه من الناحية العملية يمارس مشرف الادارات نفس الاختصاصات المناطبة للمحافظ في سياق قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل، وفي القرارات والبيانات الحكومية الصادرة عن مجلس الوزراء او الوزارات المتعلقة بتفويض السلطات للمحافظين ومشرفي تلك الادارات. (قرني ، مقابلة، 2022)

واستناداً الى قانون المحافظات وبعطف النظر على قرارات تأسيس الادارات المستقلة فإن مشرفي الادارات المستقلة يتمتعون بالاختصاصات التالية :

- أ. اعداد مشروع موازنة الادارة بالاشتراك مع رؤساء الدوائر المحلية و رفعها الى مجلس المحافظة
- ب. تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاقليم في حدود الادارة بالتنسيق مع الوزارات المعنية
- ج. تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وفقاً للقوانين النافذة .
- د. تمثيل الادارة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها .
- هـ. الاشراف على سير المرافق العامة في الادارة وتفتيشها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية وحرس الاقليم (البشمركة) والجامعات والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي.

اضافةً الى تلك النقاط سالفة الذكر فإن المحافظين ومشرفي الادارات المستقلة يتمتعون بمجموعة من الاختصاصات الادارية والمالية المخولة لهم بموجب بيان صادر

العليا في الادارة وهم (مشرف الادارة و نائبه ، المدراء العاميين ، و مدراء الدوائر الفرعية دون المديرية العامة) ؟
بالرجوع الى قانون المحافظات النافذ في الاقليم لانجد اجابة واضحة للسؤالين المطروحين بسبب ان الادارة المستقلة لم تؤطر في القانون كوحدة اقليمية كي تمارس المجلس مجتها أوجه الرقابة على هيئاتها و كذا على ذوي المناصب العليا فيها، وبالمثل فإن قرارات تأسيس تلك الادارات هي الاخرى لم تأت بإجابة شافية للسؤالين.

وهناك من يرى بأن مجالس المحافظات لاتستطيع ان تحكم رقابتها على الادارات المستقلة و الهيئات الادارية المستحدثة فيها، وذلك بسبب ان مشرف الادارة لا يخضع وفقاً للقانون الى مجلس منتخب في الوحدة الادارية وان تعيين المشرفين جاء عن طريق مرسوم اقليمي بناءً على اقتراح و موافقة مجلس الوزراء و لا دور للمجالس المنتخبة في ذلك الشأن، لنا بعدم رقابة المجلس ازاء مشرفي الادارة و ذوي المناصب العليا فيها.(حسن ، و عبدالغفور، چوارچينوى ياسايي ئيداره سهرهخۆكان لهه رنبي كوردستان لهه ر رؤشنابي سيسته مى نا ناوه ندى كارگيرى، 2021، ص 829)

ومع سلامة هذا الرأي من الناحية القانونية الى حد كبير وكذلك يؤيده الوضع من الناحية الواقعية (حسين ، مقابلة، 2023)، إلا انه يمكن ان يؤسس رأي آخر بصدد امكانية تحريك الدور الرقابي لمجلس المحافظة ازاء الادارات المستقلة وان لم يصرح به القانون ولا قرارات تأسيسها، وذلك بالاستناد الى أمرين ، اولهما يرجع الى اخذ النصوص القانونية المتأطرة للسلطة الرقابية للمجلس ازاء تشكيلات المحافظة و ذوي المناصب العليا فيها على اطلاق تعبيرها لكي تشمل الوحدات الادارية في الادارات المستقلة ايضاً، فالنص الوارد في الفقرة " حادي عشر " من المادة السادسة من القانون يقضي بأن مجلس المحافظة يختص بالرقابة على أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية لضمان حسن أداء عملها ... " وهذا الاطلاق في التعبير يمكن للمجلس التعويل عليه لإحكام رقبته على الاحمزة الادارية التي تمارس نشاطها داخل الحدود الادارية للمحافظة قانوناً ، اذ ان الاحمزة الادارية الواقعة في الادارات المستقلة هي قانوناً تدخل ضمن الحدود الادارية للمحافظة ويمكن لمجلس المحافظة القيام بدوره الرقابي ازاء انشطتها.

والامر الثاني يتمثل في ان اعضاء مجلس المحافظات يمثلون ناخبي الادارات المستقلة ايضاً، وبالتالي الصفة التمثيلية تلك يمكن ان تعزز الدور الرقابي لمجلس

بيد ان هناك نماذج اخرى لم تمر بتلك المراحل وانما جاء تعيينهم بعيداً عن رأي وترشيح مجالس المحافظات، الامر الذي يخلق اشكالية قانونية واضحة وجليه، وتتبعكس بصورة سلبية على مدى خضوع تلك الجهات الادارية و مدراءها العاميين الى رقابة المجلس (الأمر الذي ناقشه في المطلب الثالث).

4. المطلب الثالث: الاشكالية المتعلقة بخضوع اشخاص واعمال الادارات المستقلة للرقابة

عادةً ما تخضع الوحدات الادارية المحلية الى رقابة السلطات الادارية المركزية مثلما سبقنا بالإشارة الى ذلك وهذه الرقابة تأتي ضمن ما يسمى بالوصاية الادارية، اما ما يتعلق بالإدارات المستقلة فإن خضوعها لرقابة الادارة المركزية يكون أكثر تشدداً وهذا يشكل تساؤلاً جدياً واضحاً، كما ان خضوع مشرفي الادارات المستقلة و ذوي المناصب العليا فيها الى رقابة مجلس المحافظة من عدمه هو الآخر تساؤل جلي، الأمر الذي يستدعي منا ان نحاول الاجابة على التساؤلين في الفرعين الآتيين :

1.4 الفرع الاول: خضوع الادارة المستقلة لرقابة مجالس المحافظات

الناظر الى قانون المحافظات لإقليم كوردستان ذي الرقم 3 لسنة 2009 المعدل يتبين له بصورة واضحة ان القانون عرف مجلس المحافظة كجهة رقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة وله حق اصدار القرارات والانظمة والتعليقات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة (م 5 من القانون المذكور) ، مما يعني وبموجب هذا النص القانوني فإن مجلس المحافظة يمارس اختصاصه الرقابي في الحدود الادارية للمحافظة على الانشطة التي تقوم بها الهيئات و التشكيلات الادارية المحلية ضمن حدود المحافظة باستثناء تلك الجهات الادارية التي لاتخضع الى رقابة المجلس بصراحة نص وارد في القانون ذاته وهي (المحاكم ، الوحدات العسكرية و حرس الاقليم (البيشمركة) والكليات ومعاهد التعليم العالي والبحث العلمي والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي في المحافظة) . كما يمارس المجلس نشاطه الرقابي ازاء اشخاص ادارية عينها القانون وهم " رئيس المجلس و نائبه ، المحافظ و نوابه ، المدراء العاميين في حدود المحافظة" (زنكنة ، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظات في اقليم كوردستان، 2018، ص 146) .

يبقى السؤال مطروحاً؛ هل تخضع أنشطة الادارة المستقلة والدوائر التابعة لها الى رقابة مجلس المحافظة؟ وهل يستطيع المجلس احكام رقبته على ذوي المناصب

المحافظة ازاء الانشطة الادارية التي تقوم بها الاجهزة التنفيذية الموجودة في الادارة المستقلة باستثناء تلك الجهات الادارية التي تخرج عن نطاق رقابته بحكم القانون.

2.4 الفرع الثاني: خضوع الادارة المستقلة لرقابة السلطات المركزية

ان الوحدة الادارية المحلية ليست دولة داخل دولة، وبالتالي الاستقلال الذي يتمتع بها ليس استقلالاً مطلقاً بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والاشراف على هذه الهيئات ضمناً لوحدة السياسة العامة للدولة، وايضاً للتأكد من ان الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة الادارية المحلية بكفاءة ومساواة. (الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا و مصر ، 2009، ص53)

كما ان درجة الاستقلال التي تمنح للإدارة المحلية تتوقف على نطاق الرقابة والاشراف التي تبشرها الادارة المركزية على الادارة المحلية، اذا كان الغرض من نظام الادارات المحلية هو لتطوير الديمقراطية الادارية في مناطق الدولة من خلال اشراك الافراد القاطنين في تلك المناطق فإن الرقابة التي تمارسها الادارة المركزية على الادارات المحلية تكون اخف، اما في حال اذا ما كان الغرض غير ذلك فإن الادارة المركزية تراقب وتشرف على عمل تلك الادارات بصورة اوضح واشد. فيصل، التنظيم القانوني للوحدات الادارية المحلية ، 2019، ص167).

بناءً على ما تقدم فإن السلطة المركزية المتمثلة في مجلس الوزراء و الوزارات و الدوائر غير المرتبطة بوزارة تراقب فروعها التي تتم تأسيسها في الادارات المستقلة بصورة واضحة وفقاً لما تضمنها القوانين المنظمة لعمل تلك الجهات و وفقاً لما هو مطبق على أرض الواقع . وهذه الرقابة تأتي في صورة الرقابة الرئاسية وليست الوصاية الادارية، وذلك لأن الوصاية الادارية مثلما يذهب اليه البعض هي استثناء على الاصل العام و هو استقلال الهيئات اللامركزية، لذا فإن الوصاية الادارية لا توجد الا بنص صريح وتكون في حدود هذا النص بينما الرقابة الرئاسية لا تحتاج الى هكذا نص وتتم بحكم القانون (الطهراوي، قانون الادارة المحلية ، 2004، ص21) (الجنابي ، اللامركزية الادارية الإقليمية سلاح ذو حدين ، 2017، ص38).

بناءً على ذلك: ففي غياب وجود نص صريح تؤطر رقابة السلطة الادارية المركزية على الادارة المستقلة كوحدة ادارية محلية مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الادارات كأصل عام لا تملك مجلس محلي خاص بها، فإن هذه الاخيرة تخضع لرقابة أكثر تشدداً مقارنةً بالمحافظات. فالناظر الى قانون مجلس الوزراء يرى بأن المادة

الثامنة/ 8 من قانون المجلس تؤسس اختصاص رقابي لمجلس الوزراء من خلال توجيه اعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة ومتابعة اعمالها، وكذلك تضمنت الفقرة 9 من نفس المادة صلاحية المجلس في الاشراف على مشروعية التعليمات التي تصدرها الوزارات والهيئات والمؤسسات التابعة لها. وتعد الادارة المستقلة وحدة ادارية تابعة لوزارة الداخلية على اعتبار انها تعامل معاملة المحافظات بموجب قرارات تأسيسها، الأمر الذي يرمز الى ان مجلس الوزراء تقدر متابعة اعمال تلك الادارات باعتبارها تدخل ضمن تشكيلات الوزارة برغم ان قانون الوزارة جاءت خالية من ذكر ذلك بصورة واضحة، وهذا براينا لا يمكن ان تعد افتراضاً لإختصاص لم تأت في قانون المجلس بقدر ما هو محاولة لأخذ المتابعة و الرقابة بمعناها الواسعين.

كما ان وزارة الداخلية تمارس الرقابة على تشكيلاتها الادارية في الادارات المستقلة بدءاً من مشرف الادارة اسوة بالمحافظ⁴، مروراً برؤساء الوحدات الادارية و موظفي الادارات المستقلة. (قرني ، مقابلة ، 2023/7/22).

وبممارسة الوزير اختصاصه الرقابي ازاء مشرفي الادارات المستقلة و رؤساء الوحدات الادارية التابعة لها بصورة اوضح مقارنةً بالمحافظين و رؤساء الوحدات الادارية التابعة للمحافظة على اعتبار ان مجالس المحافظات تضطلع بالمهام الرقابية داخل حدود المحافظة هذا من جانب، ومن جانب آخر طبيعة علاقة الادارات المستقلة بمجالس المحافظات مدار جدل واضح على مستوى الادارة في الاقليم. وذلك بسبب ان الادارة المركزية تكون أكثر تحرراً عند الرقابة على الادارات المستقلة أكثر من رقابتها على المحافظات، على اعتبار ان قرارات الادارة المركزية قد تصطدم مع قرارات مجالس المحافظات، وهذا الفرض مستبعد فيما يتعلق بالادارات الى حد كبير.

5. الخاتمة

بعد ان تناولنا مفردات البحث وفقاً للخطة البحثية المعتمدة، ندرج ادنى جمعاً من الاستنتاجات والتوصيات بشأن تلك الاستنتاجات :

1.5 الاستنتاجات

- تتمثل الاشكالية الاولى للإدارات المستقلة في تسميتها، فهي لاتدل على وظيفتها و موقعها في التنظيم الاداري في الاقليم، ففردة الادارة لاتدل بالضرورة على ادارة مرفق او نشاط حكومي ، كما انها تستخدم في مجال النشاط الخاص ايضاً. ومع ذلك فإن الادارات المستقلة تقوم بنشاط اداري

تلك الادارات و موقعها في التنظيم الاداري لإقليم كردستان يمكن عداها بأنها " وحدات شبه محلية " . أو وحدات " مركزية واسعة الاعتدال " .

● فماتعلق بتسمية الادارات المستقلة، فإنها اخذت منحنيين ، منحى مناطقي، وبموجبه تم تسمية البعض من الادارات بتسمية المنطقة الجغرافية التي تنعت بها المدن والنواحي التي تدخل ضمن حدودها الادارية، ومن امثلتها ادارتي (كرمان و رابرين) . بينا المنحى الآخر يتمثل في اطلاق تسمية المدينة أو القضاء على الادارة التي تستحدث فيها بالاساس مثلاً (ادارة سوران ، ادارة زاخو). ويبدو ان هذا الاختلاف في التسمية يرجع الى الحدود المرسومة لاية ادارة فاذا كانت متكونة من أكثر من قضاء عندئذ تسمى بتسمية تحتوي الاقضية التي تدخل في حدودها ولعل ان ادارتي كرمان و رابرين هما اوضح دليل على هذا التفسير، وبالمقابل اذا ما تشكلت الادارة من قضاء واحد و بتشكيلاتها الادارية المتمثلة بمركز القضاء والنواحي والقرى التابعة له فإنه لاضير ان تسمى الادارة بتسمية القضاء نفسه من دون ان تخلق ذلك اية حساسية بين التكوينات الادارية للادارة المستحدثة.

● هناك اشكالية قانونية أخرى تتعلق في عمل الادارات المستقلة بصدد الامور والمهام الادارية والمالية التي تمارس بمعية مجلس المحافظة، منها على سبيل المثال تعيين مشرف الادارة والمدراء العميين فيها، وكذا وضع خطط التنمية و موازنة الوحدة الادارية.. الخ . حيث جاءت الناحية العملية متذبذبة الى حد كبير، فمرات يمارس مجلس المحافظة اختصاصه الاداري والمالي ازاء تلك الادارات شأنها شأن المحافظة، ومرات تمر الممارسات والصلاحيات الادارية بقنوات مغايرة لقناة مجلس المحافظة، الى حد يلاحظ توجه واضح للادارة المركزية في الاقليم في قطع العلاقة بين الادارات ومجالس المحافظات حين انتخاب مجالس للإدارات المستقلة نفسها.

● تتمثل اشكالية اخرى في مدى خضوع الادارة المستقلة (اشخاصاً و ادارات) الى رقابة مجلس المحافظة، اذ يلاحظ بأن الادارات تلك باتت خارجة عن نطاق رقابة مجالس المحافظات لأن القانون و قرارات تأسيسها جاءت خالية من ذكر ذلك.. مع ذلك فإننا حاولنا تأسيس رأي بصدد امكانية خضوع الادارات لرقابة المجالس تلك، بناء على أخذ النصوص

محلي الى جنب المحافظات كان من الضروري ان يتم تسميتها بمفردة تدل على حدود نشاطها المناطقي. و مفردة " المستقلة " مفردة غير دقيقة، اذا كان استخدامها يرمز الى اعتبارها هيئة من الهيئات المستقلة فهذا غير موفق بالمره، لأن الهيئات المستقلة تعد وحدات متكونة خارج اطار الهياكل الحكومية في الدولة و تضطلع غالباً بمهام رقابية ازاء اعمال ونشاطات الهيئات الحكومية في الدولة، ولكن هذا غير متحقق في الادارات المستقلة فهي ليست خارجة عن الهيكل الحكومي ومرتبطة به اشد الارتباط، كما انها لاتضطلع بمهام رقابية بل تقوم بالنشاط الاداري كاية وحدة ادارية اقليمية أخرى. اما اذا ما رمزت نعت الادارات بالمستقلة استقلالها عن المحافظات التي تقع مناطقها في حدودها فهي ايضاً تنقصها الدقة لأن هذه الادارات ليست مستقلة تماماً عن محافظاتها وهيئاتها ونشاطاتها.

● في ظل غياب التعريف والتنظيم التشريعي للإدارات المستقلة و ندرة التصدي الى تعريفها فقهاً فقد أرتأينا ان نعرفها بأنها " وحدة ادارية محلية مستحدثة بقرار من مجلس الوزراء وتضطلع بالانشطة الادارية المرسومة للمحافظات في حدودها الادارية " .

● الاشكالية الثانية تتعلق بالأساس القانوني للإدارات المستقلة، حيث ان الادارات لاتجد سنداً تشريعياً مباشراً لتأسيسها، وهي استحدثت بقرارات فردية صادرة عن مجلس الوزراء وهذه استندت الى احكام المادة الثامنة من قانون مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 1992 المعدل والمادة القانونية في فحواها المتعلقة بصلاحيات مجلس الوزراء بعيدة كل البعد عن اعتبارها اساس قانوني لاستحداث الادارات المستقلة في الاقليم، فهي لاتضمن فقرة قانونية تتيح لمجلس الوزراء استحداث ادارة مستقلة بصورة مباشرة أو حتى غير مباشرة. فلايوجد نص اوحكم قانوني يسمح لمجلس الوزراء استحداث وحدة ادارية اية كانت صورتها (محافظة ، قضاء ، ناحية) ام (ادارات مستقلة). الأمر الذي يراه الباحث نقصاً قانونياً جوهرياً في الاساس القانوني للادارات المستقلة في الاقليم ، كما ان القرارات الصادرة باستحداثها هي الاخرى مصابة بعيب من عيوب المشروعية.

● الاشكالية الثالثة تتمثل في تحديد طبيعة الادارات المستقلة، فهي تقع في منطقة وسطى بين المركزية المعتدلة و اللامركزية الادارية لأنها تصطبغ بشرائط معينة لأي منها، مما توصلنا الى استنتاج بصدد ذلك مفاده طبيعة

القانونية الواردة في قانون المحافظات بإطلاق تعبيرها، وكذا استناداً الى الصفة التمثيلية التي يتحلّى بها مجلس المحافظة ازاء ناخبي الادارات تلك.

1.6 معجم

1. معجم المعاني، متاح على شبكة الانترنت، (almaany.com/ar/dict/ar-ar/)

2.6 الكتب

1. الذنيبات ، محمد جمال ، (2033)، الوجيز في القانون الاداري ، ط1، دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن.
2. عبدالوهاب، محمد رفعت و عثمان، حسين عثمان ، (2001) ، مبادئ القانون الاداري ، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية ، مصر.
3. عاشور، احمد صقر، (بدون سنة نشر)، الادارة العامة مدخل بيئي مقارن، بدون طبعة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان.
4. الخلاية، محمد علي، 2009، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا و مصر، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن.
5. فيصل، احمد غازي، 2019، التنظيم القانوني للوحدات الادارية المحلية ، ط1 ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر.
6. الطهراوي، هاني علي، 2004، قانون الادارة المحلية_الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن.
7. الجبوري، ماهر صالح علاوي، 1996 ، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، العراق.
8. الجنابي، طاهر محمد ماجح ، 2017، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين ، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت.
9. فرحات ، فوزت ، 2004، القانون الاداري العام_ الكتاب العام (التنظيم الاداري، والنشاط الاداري)، ط1، بيروت.

3.6 الابحاث والمقالات

1. حسن، سؤران على ، و عبدالغفور، نارام نجم الدين، 2021، ضوارضيوتى ياساي ئيدارة ستريةخوكان لتههريى كوردستان لتهه ريشناى سيستمى نا ناوتدى كارطيرى ، تويدنيتهويكى بلاوكراوة لة طوظارى تويدنر ، زانكوى سؤران ، بقرطى 4، ذمارة 2.
2. نزنطة ، اساعيل نجم الدين ، 2018، الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات في اقليم كوردستان في ضوء قانون محافظات اقليم كوردستان_ العراق رقم 3 لسنة 2009 ، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان _السليمانية، العدد 2.
3. (كاكهشين، فتمى مستهفا كاخدر، 2021 ، ئيدارة ستريةخوكان لتهه ريشناى كارطيرى و ياساي و دةستوريوتة ، مقالة منشورة في الموقع الالكتروني: www.basnews.com، تأريخ الزيارة 20-2-2023)

4.6 الساتير والقوانين والقرارات

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- 2- المادة السابعة عشرة من قانون المحافظات لإقليم كوردستان_العراق رقم 3 لسنة 2009 المعدل.
- 3- بيان صادر عن وزارة الداخلية ذي الرقم 1 لسنة 2018.
- 4- الرأي الاستشاري لمجلس شورى الاقليم ، رقم 30 بتاريخ 7-8-2012.

5.6 مقابلة

- 1- مقابلة تليفونية مع السيد (هيو قرني) مشرف ادارة رابرين بتاريخ 22-7-2022.
- 2- مقابلة تليفونية مع السيد (دلير حسين) عضو مجلس محافظة هولير ، بتاريخ 13-2-2023.

2.5 التوصيات والمقترحات

- نوصي الى المشرع في اقليم كوردستان معالجة الوضع القانوني للوحدات الادارية المسماة بالإدارة المستقلة في الاقليم من خلال تشريع قانون خاص لتنظيمها ومعالجة الاشكاليات القانونية التي تعترى وجودها و تكوينها و اختصاصاتها و خضوعها لأوجه الرقابة.
- أو أن يقوم بإجراء التعديلات الضرورية في قانون المحافظات رقم 3 لسنة 2009 المعدل لأجل تضمين القانون لهذا الكيان الاداري الموجود على أرض الواقع و معاملتها تشريعياً اسوةً بالمحافظات.

- عند اعتماد اي من الخيارين التشريعيين الواردين في النقطتين (1 ، 2) أعلاه ، ندعو المشرع الكوردستاني الى وضع هذه المقترحات التفصيلية بنظر الاعتبار:

أ- وضع تعريف تشريعي للإدارات المستقلة بحيث تظهر عناصرها الاساسية فيها، و تسهل تحديد طبيعتها القانونية.

ب- اعادة النظر في تسميتها فالإدارات المستقلة ليست التسمية الاحص ، اذ يمكن تسميتها بـ (منطقة) أو (مركز) أو (مقاطعة) دون ان تنعت بالمستقلة.

ت- اقرار حق الادارات في ان تمتلك مجلس محلي خاص بها يتم اختيار اعضائها عن طريق الانتخابات اسوةً بمجالس المحافظات لأجل تمثيل ناخبي الادارات وانتخاب ذوي المناصب العليا فيها، على ان تكون الانتخابات بصورة دورية تراعى فيها المعايير الاساسية المتعلقة بنزاهة الانتخابات.

ث- ممارسة مجلس الادارة لجميع المهام والاختصاصات المرسومة لمجالس المحافظات من النواحي (الرقابية ، الادارية ، والمالية).

ج- تقرير خضوع مشرف الادارة وذوي المناصب العليا في الادارات الى رقابة مجلس الادارة، وتحديد آليات و وسائل تلك الرقابة بصورة ناجعة و واضحة.

6. قائمة المراجع

7. هوامش

- (1) المادة () من قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم (3) لسنة 2009.
- ¹ نصت المادة الثامنة من القانون الموماً اليه اعلاه على انه " يمارس المجلس الصلاحيات التالية: 1- وضع السياسة العامة للإقليم والاشرف على تنفيذها وفقاً للقوانين المرعية بعد اقرارها من قبل برلمان كردستان العراق 2- اقتراح واعداد مشروعات القوانين ورفعها الى برلمان كردستان لإقرارها. 3- اعداد مشروعات الانظمة واصدارها. 4- اعداد مشروع الموازنة العامة للإقليم. 5- اعداد مشروعات خطط التنمية للإقليم. 6- عقد القروض و منحها بموافقة برلمان كردستان_العراق. 7- تنفيذ القوانين والمحافظ على امن الاقليم وحماية حقوق المواطنين والممتلكات العامة ومصالح شعب كردستانالعراق. 8- توجيه وتنسيق اعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة ومتابعة أعمالها. 9- الاشراف على مشروعية التعليمات التي تصدرها الوزارات والهيئات والمؤسسات التابعة لها. 10- اصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقاً للقوانين المرعية ومتابعة تنفيذها. 11- تعيين الموظفين والمدراء العامين وعزلهم وفصلهم واحالتهم على التقاعد طبقاً للقانون. 12- يستثنى من الفقرة اعلاه، شاغلي الدرجات الخاصة ورؤساء الوحدات الادارية والقضاة واعضاء هيئة الادعاء العام الذين يتم تعيينهم باقتراح من قبل الوزير المختص وموافقة المجلس وقرار الجهة المختصة حسب القوانين المرعية.
- ² مجلس الوحدة الادارية بموجب القانون تنقسم الى (مجلس المحافظة ، مجلس القضاء ، ومجلس الناحية) بموجب قرار برلماني تم تعطيل مجلسي القضاء والناحية ، وبقى العمل فقط بمجلس المحافظة وهذا يضطلع بالمهام الموكولة الى المجلسين المعطلين وفقاً لمنطوق القرار البرلماني ...
- ³ لأن مشرفي الادارات المستقلة لا ينتخبون من قبل مجالس المحافظات، ولا توجد مجالس خاصة بالادارات، ويعينون عن طريق وزارة الداخلية و مجلس الوزراء و رئيس الاقليم . لذلك ارتأينا ان نبدل مفردة الانتخاب بمفردة التعيين.
- ⁴ اذ حدد قانون وزارة الداخلية محافظوا الاقليم ضمن تشكيلات الوزارة وذلك وفقاً لما جاءت في المادة الثالثة/ الفقرة سادساً والتي عرفت المحافظ بأنه " هو الموظف التنفيذي الأول في المحافظة ويرتبط بالوزارة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من الوزراء .. " .