اللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

Administrative decentralization in Iraq's constitution 2005

م.د.اقبال ناجي سعيد
كلية القانون
كلية الاسراء الجامعة
Dr. Iqbal Nagy Saeed
Collage of Law
Al-Esraa University
driqbalkhaled@gmail.com

المستخلص

بعد تغيير نظام الحكم في العراق في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ أخذ التفكير يتجه إلى إعادة صياغة شكل الدولة العراقية من دولة موحدة إلى دولة اتحادية. وقد أصدر مجلس الحكم في العراق عام ٢٠٠٤ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، التي تنص المادة الرابعة منه على "أن نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي ديمقراطي تعددي". وفي دستور العراقي الاتحادي الدائم عام ٢٠٠٥ أوضح في مادته الأولى "جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها نيابي برلماني ديمقراطي اتحادي". إن العراق كغيره من البلدان التي تحتوي مجتمعاتها على خصوصية وطنية، ويتفاعل معها صراع التنوع الديني سواء بشكلهِ المصطنع أو الطبيعي؛ يحتاج إلى تجربة ديمقراطية تؤسس لدولة الإنسان والمواطنة وتكافؤ الفرص، هذه التجربةُ تعطي نتائجها في ظل إعطاء الحقوق لتلك الهويات التي عانت عقودًا من الُظلم، ومحاولات الصهر داخل هوية وطنية مزيفة صنعتها النظم على مقاسها في الفترة السابقة. فلا استقرار ولا بناء للدولة العراقية ولا حلول عملية لأزماتها الحالية دون دستور موحد وشرعي يؤسس لبناء دولة المؤسسات، ويتحقق ذلك بإحدى الآليات الديمقراطية العصرية؛ مبدأ اللامركزية الإدارية للهويات الصغيرة، واللامركزية السياسية (الفيدرالية) للهويات الكبيرة. تكمن أهمية الدراسة في تناولها موضوع اللامركزية السياسية والإدارية من المنظور الإيجابي للامركزية، ومن منظور الحاجة الاجتماعية والسياسية للحالة العراقية في هذه المرحلة. أما مشكلة الدراسة فتكمن في طرح حل من الحلول الافتراضية لمجموعة من الأزمات العراقية، ذلك الحل هو نفسُه مشكلةُتضاف إلى مشاكل العراق وأزماته. ويقوم البحث على فرضيتان مفادهما أن العراق بحاجة حقيقية للنظام اللامركزي بشقيه السياسي والإداري؛ لعلاج مشاكل العراق وخاصة مشكلة الحقوق؛ ومن أجل تثبيت الديمقراطية وإرسائها وبناء الدولة. وأزمات العراق لن تنتهي مباشرة إذا ماُطبقت اللامركزية الإدارية والفيدرالية، لكنها ستتقنن وتخضع للسيطرة، وُتصبح في سياق حلها بالشكل الصحيح بدًلا من حالة الفوضى والصراع من أجل الصراع.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الادارية, دستور العراق ٢٠٠٥

Abstract

After the occupation of Iraq and the overthrow of its regime on 9 April 2003, thinking was going to reshape the shape of the Iraqi State from a unified state to a federal state. In 2004, the Iraqi Governing Council passed the Transitional Administration Law, article 4 of which states that "the Iraqi regime is a federal, democratic and pluralistic republic." In Iraq's permanent federal constitution in 2005, he explained in his first article: "The Republic of Iraq is an independent and sovereign state, with a federal parliamentary parliamentary system of government

Some problem added to the problems of Iraq and its crises. The research is based on two assumptions that Iraq needs a decentralized system, both political and administrative, to deal with the problems of Iraq, especially the problem of rights, and to consolidate democracy, establish it and build the state. The crises in Iraq will not end immediately if administrative decentralization and federalism are applied, but they will be mastered and controlled, and will be properly resolved rather than chaotic and conflictful for conflict

Keyewords: Administrative, Decentralization, Iraqi constitution

المقدمة

Introduction

شـــهدت الدولـة العراقيـة تجـارب حكم متعددة واســـتنـدت هذه التجـارب الى مفـاهيم المركزيـة واللامركزية في الحكم (وان كانت غير حقيقية) وفي الفترة التي اعقبت عام ٢٠٠٣ انبثقت على الصـعيد العملي مصـطلحات اللامركزية الادارية والسـياسـية ودخلت حيز التطبيق فعلياً اسـتناداً لنصـــوص دســـتورية وقانونية وبذلك تحول العراق من دولة بســـيطة الى دولة مركبة في الحكم وتطلب الانتقال نمطاً جديداً لادارة الدولة وفقاً لقواعد واجراءات تختلف جذرياً عما كان معمول به ســـابقاً فلذلك وجد النظام الاتحادي ولان العراق يتميز بالتنوع الثقافي والقومي والمذهبي , لذلك دينياً يتكون المجتمع العراقي من المسلمين والذين يشكلون نسبة ٩٧٪ من المجتمع العراقي والذين ينقسـمون الى طائفتين رئيسـيتين وهما الشـيعة بنسـبة ٥٥٪ يتوزعون بين عرب وتركمان وكُرد ,اضـافة الى السُنة حيث يشـكلون حوالي ٤٠٪ موزعين ايضـا بين (عرب وتركمان وكرد) , اما الذين ينتســـبون لديانات اخرى فهم يشـــكلون ٣٪ من مجموع المجتمع العراقي ومن هذه الاديان هي (المسـيحية ،الصـابئة،الايزيدية، الشـبك وغيرها) بينما قومياً يشـكل المجتمع العراقي ٨٠٪ عرباً وحوالي ١٧٪ اكراد ، بينما بقية القوميات فهي تشـكل ٣٪ من مجموع سـكان العراق استناداً لأحصائيات معدة سابقاً من قبل وزارة التخطيط العراقية ومنظمة الامم المتحدة.

وبهذا التنوع الشـــديد فأن العراق بحاجة لنظام حكم ديمقراطي حقيقي يحافظ على حقوق جميع المكونات ولان التعامل السلبي مع هذا التنوع قد يؤدي الى انقسامات وصراعات وقد تشكل تحدياً امام تطبيق الديمقراطية بشـكل صـحيح وبالتالي سـيفسـح المجال للعودة الى الدكتاتورية ولربما ايضاً اشعال فتيل حرب اهلية جديدة .

من اجل ذلك كان يجب الاعتماد على توســـيع نطاق المشـــاركة للمواطنين في ادارة شـــؤونهم وتقليص دور الدولة في الانتاج والادارة المباشرة لمؤسساتها لصالح المؤسسات اللامركزية ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً اكبر في عملية التنمية وتعزيز المسائلة والشفافية لتقوية نظام الادارة المحلية ولذلك ينقســم بحثي المتواضــع الى ثلاثة مباحث موزعة بالشــكل الاتي :-

في المبحث الاول : نتناول ماهية اللامركزية الادارية

المبحث الثاني : نتائج تطبيق اللامركزية الادارية

مشكلة البحث

تتلخص المشكلة في الغموض والخلط الواضح في تفسير النصوص القانونية والتي تتناول تحديد العلاقة بين السلطة المركزية و مجالس المحافظات وتداخل الصلاحيات بين االتشريعات الصادرة من الادارة المركزية والحكومة المحلية باصدار قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وبين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم والذي ادى الى حصول ارباك في عمل السلطة المركزية والادارات المحلية والذي من شأنه حصول التجاوز في الصلاحيات التي نظمها الدستور, حيث ان المشرع الدستوري وقع في تناقض واضح بشأن مبدا اللامركزية الادارية والذي باتباعه تواجه عملية التطبيق صعوبات كثيرة لانه يقوم على الاستقلالية في الوظيفة الادارية دون التشريعية او القضائية

اهداف البحث

يهدف البحث الى توضيح مفهوم اللامركزية الادارية بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ و التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات بموجب قانون مجلس المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ووفقاً للتنظيم القانوني وتحديد الصلاحيات الممنوحة للمحافظات بموجب القوانين النافذة وبما يؤدي الى حسن ادارة الوحدات المحلية وبما يؤدي الى ترسيخ مبادئ الديمقراطية, مع تحديد طبيعة العلاقة بين التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية وفق مبدأ اللامركزية الادارية الذي تبناه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

منهجية البحث

نظرا لما يتمتع به موضوع التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات والاهتمام الذي يحضى به , لذلك اعتمدنا في دراستنا لهذا النظام منهج (وصفي) تحليلي لاستعراض مقومات وعناصر وماهية اللامركزية.

المبحث الاول

" ماهية اللامركزية "

What is Decentralization

تختلف الدول في كيفية ادارتها لاقليمها وذلك يرجع الى عوامل عدة تختلف من دولة الى اخرى وهي عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية فهناك من الدول من تريد ان تقوي سلطتها المركزية فتجعل الوظيفة الادارية بيدها بسبب الايدلوجية السياسية للسلطة او بسبب وجود مخاوف من تقسيم الدولة التي تتضمن اقليات مختلفة ومما تقدم نستطيع القول بأن اللامركزية ماهي الا اسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيأت اخرى مستقلة عنها قانونيا وبهذا المعنى قد تكون لا مركزية سياسية او اقتصادية او ادارية او مالية.

المطلب الاول

تعريف اللامركزية وانواعها

Definition and types of decentralization

الفرع الاول: تعريف اللامركزية

Definition of decentralization

اللامركزية : يقصد بها تقاسم الوظيفة الادارية بين الدولة وتمثلها الحكومة المركزية من جهة والوحدات الادارية المحلية من جهة اخرى بحيث تتولى السلطات المركزية مهمة اشباع الحاجات العامة القومية التي يستفيد منها عموم ابناء الشعب في مختلف انحاء البلاد في حين يلقى على عاتق هيأت الادارة المحلية مهمة اشباع الحاجات المحلية التي يقتصر الاستفادة منها على افراد منطقة جغرافية معنية بذاتها[١]

وعرفها مصطفى ابو زيد فهمي بأنها نقل السلطة من الدولة الى شخص اخر من اشخاص القانون العام قد يكون شخص اقليميا" اقل اتساعا" من الدولة او شخصا" عاما" مرفقيا" ذا اختصاص متخصص بطبيعته[٢] ومن ثم عرفها محمد كامل ليلة على انها اسلوب وطريق من طرق الادارة تتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة وهيئات منتخبة محليا ومصلحية تباشر اختصاصاتها بهذا الشأن تحت رقابة الدولة[٣].

الفرع الثاني : انواع اللامركزية

Types of decentralization

اولا": اللامركزية الجغرافية

اي تتمثل في عملية توزيع السلطة بين اقاليم او محافظات ومناطق الدولة الواحدة التي تتمتع بشخصية معنوية تمثل بمجلس محلي ينتخب جميع او بعض اعضاءه من قبل مواطني المناطق والمحافظات ويكون له صلاحية وضع ميزانية مستقلة واتخاذ قرارات ادارية متعلقة بأدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود المناطق الادارية للمحافظة ويطلق على هذا النوع من اللامركزية بالادارة المحلية[٤] ويتم منح الشخصية المعنوية لهذا النوع من المركزية الادارية طبقا" لأعتبارات اقليمية تتمثل في بروز مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية تستوجب الاعتراف بها والعهد لسكان الاقليم بتولي ادارتها[٥].

ثانيا": اللامركزية الوظيفية

تتمثل في عملية توزيع السلطات والصلاحيات على المستويات الهرمية وبين الاقسام المتخصصة داخل المنظمة او الوزارة الواحدة وتبرز الحاجة لهذا النمط كلما اتسعت مهام المستويات العليا وزادت اعمالها وضاق وقتها عن تسيير الامور بكفاءة وفعالية[٦].

ثالثا": اللامركزية السياسية

تتمثل في توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية – التنفيذية – القضائية) بين الحكومة الموجودة في مركز البلد والسلطات الموجودة في المراكز الاخرى التابعة لهذا البلد نفسه وينتج عن هذا التوزيع نوع من نظام الحكم ويسمى (الاتحاد الفيدرالي). حيث يتكون من عدة حكومات مركبة تشكل بمجموعها اتحادا" واحدا, واللامركزية السياسية هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات او غيرها من الوحدات السياسية.

حيث تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية فتقيم برلمانا" وتنشئ حكومة وتسن تشريعات وتحكم بموجبها وتهدف اللامركزية السياسية لاعطاء المواطنين او ممثليهم المنتخبين ديمقراطيا" سلطة اكبر في عملية صنع القرار سواء خلال مرحلة التخطيط والاعداد او التنفيذ. كما انها تتطلب اصلاحات دستورية او تشريعية تهدف الى قيام بيئة مشجعة لنحو الاحزاب السياسية والى برلمانات اقوى ووحدات سياسية محلية وتتطلب ايضا" وجود جماعات ضغط فعالة. حيث ان مفهوم اللامركزية السياسية يقوم على اساس ان الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي هم الاقدر على التواصل والتعاون مع دوائرهم الانتخابية لتلبية طلباتها واحتياجاتهم[٧].

ويشار الى ان اللامركزية السياسية تعزز من مفهومي الديمقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني من خلال مشاركة اوسع في مجال صنع القرار.

وتعني اللامركزية السياسية تحويل سلطة صنع القرار الى الوحدات المحلية ممثلة في المجالس التي يتم انتخابها من قبل المواطنين المحليين ويشير هذا البعد الى درجة الاستقلال السياسي. ولابد من الاشارة الى ان اللامركزية السياسية يختصر وجودها في الدولة المتحدة اتحادا" مركزيا" ولا مجال لها في الدول البسيطة.

ففي العراق مثلا" جاء في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (١) منه وجاء في المادة (١١٧) من الدستور بند اولا" يعد هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليميا" اتحاديا")[٨]. وبموجب هذا النص وما قبله اصبح اقليم كردستان يتمتع بسلطات سياسية وسلطات ادارية لا مركزية اذ انه له سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية وله سلطات ادارية لامركزية تتمتع بها مجالس المحافظات المتكون منها الاقليم وهي اربيل وسليمانية ودهوك حيث لكل محافظة مجلس محافظة او محافظ ينتخبه المجلس وله استقلال مالي واداري يخضع لرقابة السلطة المركزية الاقليمية.

بينما باقي المحافظات من جمهورية العراق الغير منتظمة في اقليم يخضع للنظام اللامركزي الاداري وبموجبه تتمتع بأستقلال اداري ويمثل المحافظة مجلس منتخب ومحافظ منتخب من قبل هذا المجلس وميزانية مستقلة بموجب المادة (١٢٢) من الدستور العراقي[٩]

وعلى هذا صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم تحت رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والذي سيأتي شرحه مفصلا".

رابعا": اللامركزية الادارية

هي نظام اداري لتوزيع السلطات الادارية بين الحكومة المركزية من جهة والهيئات الادارية المحلية المنتخبة التي تتولى ادارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطات المركزية وتحت رقابتها. ويستند هذا النظام الى فكرة توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحية منتخبة بحيث تخضع هذه الهيئات في ممارستها بوظيفتها الادارية لأشراف ورقابة الحكومة المركزية[١٠].

وقد عرفها مصدر اخر بانها ""اسلوب اداري يقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين الجهاز الاداري المركزي وهيئات مستقلة على اساس اقليمي او موضوعي"" وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الادارية ومن الممكن قيامها في الدول المركبة والبسيطة[١١]

المطلب الثاني

اسس اللامركزية الادارية في النظام الاداري

Foundatios of decentralization in the administrative system

تقوم اسس اللامركزية الادارية على جملة من العوامل المهمة والتي تؤدي الى علاقة وثيقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية والتي تؤدي الى بلورة السياسية العامة للدولة وتنمية الثقافة بين سكان المناطق المحلية وبالتالي خلق استقرار سياسي واقتصادي واجتماعي.

الفرع الاول: عناصر تطبيق اللامركزية الادارية

Elements of the success of administrative decentralization

هناك عدة عوامل تعمل على نجاح اللامركزية في النظام الاداري ومن اهمها:-

اولا":- الاعتراف بوجود مصالح خاصة بالوحدات الاقليمية متميزة عن المصالح الوطنية او القومية.

لأن الاساس الذي تتمكن عليه اللامركزية الادارية هو الاعتراف بأن هناك مصالح خاصة او اقليمية من الافضل ان يترك الاشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الامر حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها بحيث يكون هذا العامل مبررا" لتبني نظام اداري يسمح بأدارة هذه المصالح وتنظيمها وتسييرها محليا" لامركزيا"

وبهذا تنشأ مرافق على المستوى الوطني والقومي تقدم خدماتها في كافة انحاء الدولة والى جانبها تقوم مرافق محلية تشبع حاجات خاصة بالاقليم. والمشرع يتولى مهمة تحديد هذه المرافق وتمييزها مع تحديد صلاحية هذه المرافقة سواء كانت محلية او قومية على اساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة. مع ملاحظة ان الاستقلال في ادارة المرافق الاقليمية ليس مطلقا". وانما تخضع فيه الاشخاص اللامركزية المحلية في ممارسة نشاطها لنوع من رقابة السلطة المركزية يطلق عليها بالوصاية الادارية بهدف عدم المساس بوحدة الدولة او الاضرار بالمصالح ذاتها.

ثانيا":- الاعتراف بالوحدات المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة

ان الاعتراف بوجود مصالح ذات سمة محلية يقوم بأدارتها ابناء كل وحدة محلية يستلزم ان تتمتع هذه الوحدات بالضرورة بشخصية قانونية مستقلة ومتميزة عن الشخصية القانونية للسلطة المركزية ففي نظام اللامركزية الادارية تتعدد الاشخاص القانونية العامة ويترتب على اكتساب الوحدات المحلية للشخصية القانونية ان يكون لكل منها استقلال اداري ومالي يثبت لها بالنتيجة الحق في التملك والتقاضي والتعاقد ولها ذمة مالية مستقلة خاصة بها وميزانية بأيراداتها ومصروفاتها مستقلة ايضا" عن ميزانية الوحدات الاخرى وكافة الحقوق الاخرى التي يمنحها القانون لها وفي المقابل

يجب عليها اداء التزامات وواجبات تفرض عليها قانونا" وتتحملها الوحدات المحلية نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية المسؤلة عن اعماله[١٢]

ويتولى تمثيل هذه الاشخاص القانونية المستقلة هيأت تتولى ادارة هذه المصالح لضمان تحقيق اغراضها وتتمثل في مجالس ادارة الهيأت والمصالح العامة الاقليمية لمباشرة ما تتمتع به الشخصية المعنوية من حقوق ومما تتحمل به من مسؤولية.

ثالثا":- ان يعهد بأدارة الوحدات اللامركزية او المحلية الى هيأت منتخبة من بين ابناءها

حيث يعد عنصر الانتخاب من العناصر المهمة عند تطبيق اللامركزية الادارية لأستجابة هذا النظام للأفكار الديمقراطية ويعتبر هذا العنصر اساسيا" لمنح السلطات المحلية صلاحيات واسعة تجاه المركز لانه يمثل الارادة الشعبية في ممارسة السلطة[١٣].

الفرع الثاني :متطلبات تحقيق اللامركزية الادارية في النظام الاداري ونتائجها

Requirements for decentralization of the of administrative system and its results

يتأثر النظام الاداري في الدول بالعوامل السياسية بأعتباره جزء من النظام السياسي العام للدولة وضاف الى ذلك العوامل الاجتماعية والثقافية والسكانية والجغرافية والتي يمكن توضيحها بنقاط:-

١-الفلسفة التي تؤمن بها الادارة او الدولة فالسلطات قائمة على ايديولوجية دكتاتورية لا تحبذ اللامركزية بينما تميل السلطات القائمة ايديولوجية منفتحة على الشعب والتي تعتمد مبدأ المشاركة الشعبية الى اللامركزية.

٢-وعي الشعب وكلما زاد الوعي السياسي ازدادت الرغبة لدى الشعب بالمشاركة السياسية.

٣-حاجة الشعب لان الشعوب التي تتكون من شرائح قومية وعرفية متنوعة تكون بحاجة الى اللامركزية لانها تحقق بواسطتها وحدتها الوطنية ولقد افضل وسيلة مواجهة اخطار الانفصال والتقسيم[١٤].

٤-تعدد العوامل الثقافية مثل اللغة والمعتقدات الدينية يدعو ذلك الى استخدام النظام اللامركزي للأفادة منه كوعاء يضم هذه التعددية ويساهم في ضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية.

٥-التشتت الجغرافي يدعو الى تطبيق النظام اللامركزي لأدارة امور هذه الاقاليم.

٦-عدد القرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها اذ كلما زادت عدد القرارات ازدادت درجة اللامركزية.

٧-اهمية القرارات اذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الاهمية يمكن القول بأن النظام بات يتجه نحو اللامركزية[١٥]

المبحث الثاني

نتائج تطبيق اللامركزية الادارية

The results application of administrative decentralization

المطلب الاول

ايجابيات وسلبيات تطبيق اللامركزية الادارية

The positives and disadvantages of decentralization

الفرع الاول -ايجابيات تطبيق اللامركزية الادارية

The positives of decentralization

تحقق اللامركزية مزايا متعددة سواء على صعيد اجتماعي حيث تعتبر النظام الكفيل بأزالة عوامل الخوف من الحكام اضافة الى انها تزيد من الوعي لدى الشعوب وسكان الاقاليم بأهميتهم واهمية مشاركتهم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية الى التقدم والمنافسة[١٦].

واما ما تحققه اللامركزية على صعيد سياسي فأنها تحقق تطبيق الديمقراطية المحلية وتعيق الانفراد والاستئثار في السلطة اضافة الى انها تزيد من فرص المشاركة السياسية في المجتمع وتساهم في تعزيز الوحدة الوطنية في الدول المتكونة من شرائح قومية او دينية متنوعة.

كذلك فأن للنظام اللامركزي مزايا من جانب اداري ايضا" تتمثل في تخفيف عبء السلطات المركزية لانها تحرر الادارة المركزية من مهمة ادارة بعض الشؤون الادارية وتؤدي الى تعدد وتنوع القرارات الادارية وتتنوع بالتالي المجهودات الادارية وتنوع اثر ذلك المبادرات الادارية الفردية ويساعد ذلك بتخفيف مخاطر التوحيد والنمطية الذي يتضمنه الاسلوب المركزي. اضافة الى تحقيق الاستقلال في الادارة حيث يتولى ابناء الوحدة المحلية ادارة شؤونهم الخاصة بحرية شبه تامة وفقا" لرغبات سكان الوحدة المحلية ذاتها بصرف النظر عن رأي مواقف الاغلبية الوطنية اذ يتوجب عليهم ادارة الشؤون المحلية واتخاذ القرارات الادارية بشأنها لتحقيق المصلحة المحلية واشباع رغبات وحاجات سكان الوحدة المحلية[١٧].

ومن مزايا اللامركزية الادارية انها تساعد في تحفيز العاملين من خلال اتاحة الفرصة لهم بالمشاركة في عمليات اتخاذ القرار.

الفرع الثاني : سلبيات تطبيق اللامركزية الادارية

The disadvantages of decentralization

التنظيم اللامركزي شأنه شأن باقي الانظمة الادارية الاخرى لا يخلو من العيوب والتي تتمثل اساسا" في ضعف سلطة ورقابة السلطات المركزية في جميع اقاليم الدولة مما قد يهدد وحدة وكيان الدولة كما ان افراط ومبالغة سكان الوحدات المحلية في الدفاع عن مصالحهم والتعصب لها قد يضر بالمصلحة العامة.

فمن سلبيات اللامركزية قد تؤدي الى المساس بوحدة الدولة الادارية والسياسية ومن الممكن ان يؤدي منح الهيأت المحلية الصلاحيات الواسعة الى انفلات هذه الهيأت فتفقد العاصمة اي الحكومة المركزية سيطرتها على هذه الوحدات الادارية[١٨].

ولذلك ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولان الهيئات المحلية غالبا" ما تقدم المصالح المحلية على المصالح العامة مما يؤدي الى خلق مجتمعات محلية تنغلق بداخلها وتنعزل عن الحياة العامة الوطنية ولكون الاقاليم والمناطق ليست على مستوى واحد من الامكانات البشرية والمادية فلا تتمكن اللامركزية الادارية من تحقيق اهدافها المتعلقة بالأنماءوالتنمية وايضا" من السلبيات التي قد تلاحق نظام اللامركزية هي زيادة في الاعباء المالية بسبب تكرار بعض الوحدات مثل الشؤون القانونية والادارية على المستوى المحلي مما يحدث تشتت للهدف. واضافة الى قد يميل البعض الى الاستقلال وخاصة اذا رافق اللامركزية مشاعر العداء القومي او الديني او العرقي.

المطلب الثاني

اللامركزية الادارية في العراق

Administrative Decentralization In Iraq

ادى التغيير السياسي في العراق بعد التاسع من ابريل عام ٢٠٠٣ الى تغيير النظام الاداري فقد اتجه العراق الى العمل بالنظام اللامركزي. فقد تخلص من اللامركزية المقيدة التي كانت قائمة الى لامركزية واسعة اخذت في بادئ الامر تسميات مختلفة وكلا" حسب موقعه الجغرافي وبعد تعزيز التواجد العسكري في العراق بموجب القرارات التي صدرت من مجلس الامن بالرقم(١٤٨٣) في ٢٠٠٣/٥/٢٢ بأنه احتلال عسكري وفي هذا السياق طالب القرار الاممي رقم (١٥١١) الصادر من مجلس الامن بأن يقوم مجلس الحكم العراقي بأتخاذ الخطوات اللازمة لكتابة الدستور واعادة السلطات الى الشعب العراقي.

الفرع الاول : نماذج تطبيق اللامركزية الادارية في العراق

Models of administrative Decentralization in Iraq

تتباين انظمة الادارة المحلية او الحكم المحلي فيما بين الدول في اتباعهم لاسلوبين في تنظيمهم الاداري وهما المركزية الادارية واللامركزية اللادارية.

حيث يتجه اسلوب المركزية الادارية وهو الاقدم من ناحية الظهور نحو حصر الوظيفة الادارية في يد السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات ادارية اخرى مستقلة عنها[١٩]. بينما يتجه الاسلوب اللامركزي في الادارة الى توزيع الوظيفة الادارية ومشاركة هيئات وسلطات لامركزية بحيث يعطي صلاحيات ادارة الخدمات لسلطات محلية منتخبة في الاقاليم وترتبط اللامركزية الادارية بشكل وثيق بمسألة الحرية الادارية لادارة المناطق وتعزيز الديمقراطية المحلية لتمكين الجماعات المحلية من المشاركة في ادارة مرافقهم وتحقيق افضل النتائج خدمة للصالح العام والمصلحة الوطنية[٢٠].

اولا":- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤[٢١]

صدر هذا القانون في الثامن من اذار عام ٢٠٠٤ وهو الذي اسس للدستور المؤقت الذي يحكم العراق ونص قانون ادارة الدولة على تأليف حكومة عراقية منتجة وفق دستور دائم تكتبه جمعية وطنية منتجة ولقد جاء في هذا القانون ٦٢ مادة و٩ ابواب كان يهدف لمنع تركيز السلطة في يد الحكومة الاتحادية ولتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين.

ثانيا":- امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤[٢٢]

صدر امر سلطة الأئتلاف رقم ٧١ في السادس من ابريل عام ٢٠٠٤ من قبل المدير الاداري لسلطة الأئتلاف المؤقتة (بول بريمر) ويؤكد هذا القرار على مبدأ اللامركزية الذي جاء في قانون ادارة الدولة العراقية الانتقالية ولكن بشكل مفصل من حيث تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل اختصاصاتها وحسبما جاء في ديباجته- المتضمن صلاحيات ومسؤوليات المحافظة المبنية على مبدأ اللامركزية في السلطات الحكم الواردة فيه .

إذ نص في القسم (٢) على تشكيل مجلس محافظة في كل محافظة وبموازنة منفصلة عن موازنات الوزارات والجهات الاخرى غير المرتبطة بوزارة ,ويتم تمويل موازنة المحافظة من ميزانية الدولة , ويقوم مجلس المحافظة بممارسة أنشطته ومسؤولياته بعيدا عن إشراف وسيطرة الموظفين الممثلين لوزاراتهم في المحافظة , لابل أن لمجلس المحافظة عدم قبول هؤلاء الموظفين المبعوثين من قبل وزاراتهم إذا ما وجد المجلس سبباً لذلك على أن يصدر القرار بأغلبية الأصوات , وبينت النصوص كذلك , الالية التي يتم بموجبها اختيار المحافظ ونائبه ,وخلافاً للنصوص القانونية السابقة, إذ خول القانون مجلس المحافظة الاختيار والتعيين.

وبين الأمر ان المحافظ هو المسؤول المدني الأعلى في المحافظة وهو المنسق والمراقب والموجه للنشاطات في المحافظة وتشجيع التنمية بشكل كامل وتطبيق السياسات الخاصة بذلك, والقائم بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة ويكون مسؤول أمامه , وبين الأمر كذلك الية تعيين وكيل المحافظ واختصاصاته , إذ يكون مسؤولا أمام المحافظ , أما تعيين الموظفين في المحافظة فيتم من قبل المحافظ , على ان يخضع تعيين المدراء العامين العاملين مباشرة في ملاك المحافظة والمناصب العليا لمصادقة اغلبية الأصوات في مجلس المحافظة خلال مدة بينها هذا التشريع.

وبينت النصوص كذلك كيفية تشكيل المجالس الفرعية وتعيين رؤساء الوحدات الإدارية (القائممقام , مدير الناحية) وطريقة عملهم وصلاحياتهم ومراقبتهم, والطريقة التي يتم بموجبها تعيين مدراء الشرطة.

ثم بين القسم (٧)من الأمر , الكيفية التي يتم فيها عزل أعضاء مجلس المحافظة والمحافظين ووكلائهم وأعضاء المجالس المحلية على أن يجري ذلك بقرار مسبب, كسوء السلوك أو عدم الكفاءة أو سوء استخدام الموقع الوظيفي أو الاهمال أو التقصير في أداء واجبات وظيفته, أو أية من أسباب أخرى مقنعة توجب العزل. يعتبر هذا الامر خطوة للأخذ باللامركزية الإدارية خاصة وأنه قد علق العمل بقانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ إذ أن الأخير كان قانوناً يشرع للمركزية الإدارية.

ومن خلال تصفح هذا التشريع لم نجد في نصوصه ما يشير من قريب أو بعيد الى السلطة القضائية وموقعها في المحافظة وطريقة تشكيل المحاكم وتعيين القضاة, فهو وحسب نصوصه قد نأى عن تناول السلطة القضائية وترك أحكامها لما هو نافذ من النصوص

ثالثا":- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥[٢٣]

اعتمد الدستور العراقي مبدأ اللامركزية في الادارة الحكومية في خطوة شكلت نقلة نوعية في تطور النظام السياسي للبلاد فقد كفل الدستور للأقليم والمحافظات التي لا تنتظم في اقليم استقلالية كبيرة وصلاحيات واسعة لم تشهدها من قبل.

وتأتي هذه الاستقلالية الى ان حكومة الاقليم ومجالس المحافظات لا تعين من قبل المراكز بل تأتي عبر انتخابات مباشرة وبالتالي فهي مسؤولة بشكل مباشر امام الناخبين [٢٤]

وقد نصت على ذلك المادتين (١٢٢-١٢٣) اما بالنسبة لنظام الادارات المحلية فقد ذكره المشرع في المادة (١٢٥) ونظام الاقاليم نصت عليه المواد (١١٦-١٢١) بمعنى ان الدستور العراقي الذي نص في مادته الاولى على ان ""جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق

قد اخذ او قسم النظام الاداري الى ٣ اقسام ", وان بغداد العاصمة لم يجيز لها ان تنظم في اقليم ونصت على ذلك المادة (١٢٤).

وعلى الرغم من تحديد الصلاحيات للأقاليم والحكومة المركزية وايضا" مجالس المحافظات في المحافظات الغير منتظمة للأقاليم فنجد بعض الغموض في اختصاصات المذكورين سلفا" بسبب تعارض النصوص والصلاحيات الدستورية حول توزيع الثروات ورسم السياسات وانتشار القوات الامنية وكثير من الامور المتعلقة بذلك. فيمكن اجمال شيء من هذا الغموض او التضارب في نص المادة (١١٠) من الدستور التي تنص (رسم السياسة الدبلوماسية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الافتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية والخارجية السيادية) جعلها من اختصاصات الحكومة الاتحادية ولكن جاء في الفقرتين الاولى والرابعة من المادة (١٢١) بمنح الاقاليم والمحافظات صلاحيات سيادية وهذا فيه تعارض واضح في ألية العمل والتمثيل الدبلوماسي الذي يفترض انه من اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية وهناك ايضا" الكثير من التناقضات في المواد المتعلقة بالنفط والغاز والحدود الادارية للمحافظات والمناطق المتنازع عليها[٢٥].

الفرع الثاني

قانون المحافظات غيرمنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

Law of governorates not regulated in the region no.21 of 2008

تعد المحافظة الوحدة الاقليمية الاساسية ويتم انشاؤها بناءا" على قرار السلطة السياسية وجاء دستور العراق لعام ٢٠٠٥ مقسما" المحافظة في المادة (١٢٢/اولا") بأنها ((تتكون من عدد من الاقضية والنواحي والقرى)) ومن اجل تجسيد وتفعيل مبدأ اللامركزية الادارية واستنادا" للفقرة الرابعة من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي والتي نصت على ((ينظم بقانون, انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما)) وتم اقرار قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم بالرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات بما يتناسب ويتلائم مع اللامركزية السياسية والادارية وفي هذا الاطار تم منح المحافظات صلاحيات ادارية وسياسية ومالية موسعة والى جانب ذلك منح مجالس الشعب المحلية اختصاصات متعددة.

ونص ايضا" هذا القانون على التنسيق بين المحافظات من خلال تأسيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في كل ما يتعلق بشؤونها وادارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي توجهها. وقد اصبحت اللامركزية اكثر انتشارا" في الدول المتقدمة وبدأت تتبلور افكارها وتطبيقا" للديمقراطية[٢٦].

وقد صدر في العراق بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ قانون المحافظات الغير منتظمة بأقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. وقد اقر هذا القانون مبدأ اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق والذي يطبق على المحافظات التي لم تنتظم بأقاليم. وسنوضح الموضوع من ٣ جوانب الا وهي استقلال الهيئات المحلية عن المركزية ومنح الشخصية المعنوية جزء من اقليم الدولة واخيرا" الوصاية الادارية استنادا" لاحكام القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

اولا":- استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ويميز ذلك نتيجة طبيعية لمنح هذه الهيئات شخصية معنوية ولان النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة هو استقلال هذه الهيئات بذمتهما المالية عن السلطة المركزية واستقلالها بالمسؤولية ومشاركة السلطة المركزية بجزء من سلطاتها[٢٧] وان اللامركزية الادارية تكون تامة اذا كان كل اعضاء الهيئات المحلية منتخبين واذا كان بعض اعضاء الهيئات الاخرين معينين فاللامركزية الادارية تكون نسبية او ناقصة. لذلك حسم المشرع العراقي هذا الامر واختار اللامركزية الادارية التامة حيث جاء ذلك واضحا" في نص المادة (١٢٢/ثالثا") من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

"" يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة, الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس"" وجاء في المادة (١٢٢/رابعا") المذكورة انفا" على ان ينظم في قانون انتخاب مجلس المحافظة وصلاحيتها ولذلك ومن الواضح ان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم قد تبنى اللامركزية الادارية التامة بشكل لا يشوبه شائبة هذا الامر يوفر استقلالية واضحة عن السلطة المركزية وهو امر عززه المشرع في موضوع الوصاية الادارية".

ثانيا":- منح الشخصية المعنوية لجزء من اقليم الدولة

لقد نصت المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ان (لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال مالي واداري....) والوحدات الادارية. حسب المادة الاولى من القانون هي(المحافظة ــ القضاء – الناحية)وبالتالي فأن منح الشخصية هي نتيجة طبيعية لتطبيق مبدأ اللامركزية الادارية الذي نص عليه القانون في المادة الثانية منه والتي استندت الى المادة ١٢٢ من دستور العراق ٢٠٠٥ التي اكدت مبدأ اللامركزية الادارية في تنظيم المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ثالثا":- الوصاية الادارية وفق احكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اطلق جانب من الفقه الاداري على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الادارية , الا ان هذا المصطلح منتقد من جانب اخر من الفقهاء ويرون ان يستبدل بمصطلح الرقابة الادارية وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص وبين الوصاية الادارية في القانون العام , فالاولى تتعلق بحماية الافراد ناقصي الاهلية اما

الوصاية الادارية فتترتب على الهيئات المحلية وهذه الهيئات تتمتع باهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة[٢٨]ويرى الباحث ازاء هذا الاختلاف البين ان مصطلح الرقابة الادارية هو الاجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية , فهو وسيلة تقوم على مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية , اما الوصاية الادارية في اللامركزية الادارية الاقليمية والتي تعني الرقابة على تطبيق الهيئات المحلية للقانون وعلى حسن ادارة الموافق العامة المحلية."" فلا توجد الوصاية الادارية الا بنص صريح وتكون بحدود هذا النص على العكس من الرقابة الرئاسية لا تحتاج الى وجود نص ولا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه اوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية وهذا يتنافى مع استقلال هذه الهيئات ولا تعطي الحكومة المركزية سلطة التصرف ولا تعطي الحكومة المركزية سلطة تعديل قرارات الهيئات اللامركزية او حلها كما في مسألة الرقابة الرئاسية اذ ان ما تفعله هو التصديق على قرارات هذه الهيئات كليا" او رفضها كليا" وان الهدف من الوصاية الادارية هو التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية ومدى اتفاقها مع القانون""

المطلب الثالث

العلاقة بين الحكومة المركزية و مجالس المحافظات

The coordination between the provinces and regional governorates

من حيث الاصل – ووفقا للمبادىء الاساسية في اللامركزية فان الوزراء المختصين لهم الحق في متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطط العامة وهم مسؤولون عن ذلك امام البرلمان في النظم البرلمانية وامام رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية ولايعفيهم من المسؤولية تذرعهم باستقلال المجالس المحلية[٢٩]

اما في العراق فأن الهيئات المحلية ومنها مجالس المحافظات تتمتع باستقلالية تامة في مزاولة اعمالها ومهامها الادارية والمالية في المحافظة , وهي غير خاضعة لحكومة المركز ولا تمارس حكومة المركز اية وصاية على مجالس المحافظات

الفرع الاول: مسؤولية الهيئات المحلية تجاه السلطة المركزية

The responsibility of local governorate towords provisions

يقصد بالسلطة المركزية الجهة المعنية بتعيين المحافظ والذي يمثلها امام مجلس المحافظة هنا , فالدولة تظل شخص القانون العام الاول ووفقا لنظام اللامركزية الادارية في مفهومها الصحيح ليست تبعية وليست استقلالا اذ ان علاقة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسية

ولا علاقة خضوع بمعنى انه ليس للادارة المركزية سلطة تسلسلية على الادارة اللامركزية سواء كانت محلية اقليمية او ادارة مرفقية كسلطتها على الموظفين وهي ليست استقلالا بمعنى ان الوحدات الادارية لاتكون كيانات مستقلة قائمة بذاتها وتتمتع ببسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية , وعلاقتها بالادارة المركزية ليست علاقة دستورية بل هي علاقة عضوية فالحكم المحلي كما هو معلوم هو وجود هيئات محلية منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نظام محلي مجرد ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح[٣٠], علما أنّ هذا الاستقلال مصدره القانون او الدستور في بعض الأحيان , ولكنْ عن أيَّ طريق يمكن ربط السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية بكيانها وعناصرها, ان الرقابة الإداريّة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية كون تلك الرقابة تختلف ضيقا واتساعا تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية , وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية[٣١].وبما إن الأخذ باللامركزية الإدارية الإقليمية يحتم وجود جهة مركزية تراقب إعمال المجالس الإقليمية أيا كان نوعها وذلك ضمانا لوحدة الدولة السياسية وتحقيقاً لمتطلبات المشروعية وسيادة القانون بالتالي فان هذه الرقابة تتجلى بثلاث صور وهي إما إن تكون رقابة السلطة التنفيذية على الهيئات المحلية أو الرقابة السياسية أو رقابة القضاء

الفرع الثاني : رقابة السلطة التنفيذية على الهيئات المحلية

Control of executive power at local governoraetes

وتسمى ايضا بالرقابة الادارية التي تعرف بانها: تولي الادارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة منها بفحصها والتحقق من توافقها مع احكام القانون او ملائمتها للظروف بالبطلان إمام القضاء وعدم نفاذ قرارات السلطة الخاضعة للرقابة إلا بتصديق جهة الوصاية عليها وهنا تعتبر رقابة لاحقة وإعطاء سلطة الرقابة حق إبطال القرارات غير المشروعة التي اتخذتها الهيئة اللامركزية وأحياناً تلجا السلطة الرقابية إلى أسلوب الحلول التلقائي[٣٢] كما ويتمثل بحق السلطة المركزية بحل المجالس اللامركزية وفرض نوع من السلطة التأديبية كحقها بايقاف اعضاء المجالس المحلية او بعزلهم وايضا حقها بتعيين بعض اشخاص الهيئات المحلية , كذلك يحق للسلطة المركزية تأجيل اجتماعاتها ولاتمارس السلطة المركزية مهامها هذه الااستنادا الى نصوص قانونية واضحة وصريحة حرصا على الحفاظ على قدر معين من الاستقلال للهيئات المحلية عن السلطة المركزية , وتسري رقابة السلطة المركزية على الاعمال القانونية وليس على التصرفات المادية والرقابة التي تسري على قرارات الهيئة اللامركزية تكون مقصورة على التحقق من توافر عنصر المشروعية , وبالرجوع الى قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فلا نلتمس اي نوع من الرقابة اذ ان نصوص هذا القانون تتحاشى وضع رقابة ادارية للمركز على الهيئات المحلية فلاتوجد رقابة

مركزية على اختصاصات المحافظ .ويرى البعض ان دستور ٢٠٠٥ نفى السيطرة والاشراف على مجالس المحافظات ولم ينف الرقابة على اساس ان النص الدستوري لم ينف الرقابة بلفظ صريح كما ان السيطرة والاشراف لايعني الرقابة لان السيطرة تعني التحكم وقيادة المجلس على نحو معين كونها تعني خضوع اعضاء مجلس المحافظة للادارة المركزية مع امكانية عزلهم او حل المجلس من قبلها [٣٣]

اما الاشراف يعني خضوع عمل مجلس المحافظة وقراراته لنظر وتوجيه الادارة المركزية من ناحية الاجازة السابقة للقرارات او المصادقة اللاحقة لها , ومن ثم يصل الرأي الى نتيجة ان مامنعه الدستور هو السيطرة والاشراف ولم يمنع الرقابة والباحث يؤيد هذا الرأي

الخاتمة

Conclusion

بعد الانتهاء من بحثنا الموسوم (اللامركزية الادارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥) وجدنا ان الدعوة الى تطبيق اللامركزية الادارية بشكل صحيح يؤسس للديمقراطية الحقيقة وتلبي حاجات المواطنين حيث تعتمد على مدى ارتباطها بشروط تصل الى قوانين عملية لذلك فأن انجاح اللامركزية الادارية لا يعتمد على الشعارات فقط بل على جميع المشاريع المتضمنة لكل الابعاد السياسية والقانونية وبعد ان تناولنا مفهوم اللامركزية وانواعه وعناصرها واركانها وتطبيقاتها بدراسة وصفية تحليلية نود ان نثبت اهم ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات.

اولا":- النتائج

١. دستور العراق لعام ٢٠٠٥ جاءت في بعض نصوصه غموضا والذي قد يؤدي الى اجتهادات في التفسير لبعض التعابير التي تخص الاختصاصات الحصرية للسلطات المركزية (م. ١١ من الدستور العراقي ٢٠٠٥)

٢. هناك تداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ادى الى تشابك في الصلاحيات والفشل في اداء الخدمات

٣. ان المشرع العراقي وقع في لبس واضح في المادة ١١٩ والتي تتعارض بشكل صريح مع المادة رقم (١) حيث ان الدستور ضامن لوحدة العراق بينما يحتوي على مواد توضح اجراءات تكوين الاقاليم ومنها م ١١٩

٤. نصت المادة (٢) من قانون المحافظات غيرمنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتي من وجهة نظر الباحث بحاجة الى اعادة النظر من حيث الفقرة (اولا") والتي تتعلق بمنح المجلس صلاحية تشريعية او بالفقرة (ثانيا") منح رقابة الحكومة المركزية على هذه المجالس وهذا انتهاك واضح لاركان اللامركزية الادارية

٥. ان اللامركزية الادارية ترسخ وتحقق الديمقراطية فالعراق بحاجة لقيم واليات ووسائل الديمقراطية التي تم افراغها من محتوياتها خلال اكثر من ١٠ سنوات, فبالمشاركة عن طريق اللامركزية تتحقق الشراكة وتقاسم السلطة والثروة والنفوذ وبذلك يتحقق الرضا ونيل الحقوق والاستقرار والديمقراطية.

٦. بعد أكثر من عقد على بناء أسس خاطئة للعراق الجديد مع التدخلات الإقليمية والدولية وغياب المشروع الوطني الجامع للهويات المتصارعة في العراق، أصبحت معطيات الواقع العراقي وظروفُه السياسية الاجتماعية تنسجم مع الحاجة إلى اللامركزية لعلاج تلك الأزمات؛ لذا

أصبحت اللامركزية نتاجًا للضرورة وليست نتاجًا للتحول الديمقراطي أو لبرامج أهداف سياسية حكومية.

ثانيا":- المقترحات والتوصيات

١. ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يميز بين سلطة الاقاليم وسلطة المحافظات لذلك كان الاجدر ان يذكر في نص المادة (١١٦) من الدستور النافذ

اولا":- يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات

ثانيا":- تقسم السلطات المركزية بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم

ثالثا":- تقسم الاقاليم والمحافظات الى وحدات ادارية اقليمية تعمل وفق مبدأ اللامركزية "لان المذكور في الدستور النافذ يؤدي الى الخلط بين مفهوم الفيدرالية واللامركزية الادارية.

٢. يجب ان تختص الحكومة المركزية حصرا" بما هو من اعمال السيادة دون اشراك المحافظات غير المنتظمة في اقليم في بعض تلك الاعمال لان المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية ولما لهذه الاعمال من اهمية تمس المصالح العليا للدولة وايضا" هي من اساسيات عمل الحكومة المركزية

٣. تفعيل دور الرقابة القضائية على اعمال المحافظات وذلك لما للقضاء من ولاية عامة ولان الرقابة البرلمانية قد يطغى عليها احيانا" الطابع السياسي وقد تخضع للصراعات بين الاطراف البرلمانية على عكس الرقابة القضائية التي تتميز بأستقلاليتها وحياديتها بحكم خبرة اعضائها من القضاة المختصين.

الهوامش

Endnotes

[١] محمد عمر مولود, الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق_الطبعة الاولى- مؤسسة مجد –بيروت ٢٠٠٩ ,ص ١٤٠

[٢] د.مصطفى كامل ابو زيد, الوسيط في القانون الاداري , المكتبة القانونية , دار الطباعة ,دار الجامعة, مصر , بلا سنة نشر ص ١٠٢

[٣] د. محمد كامل ليلة ,مبادىء القانون الاداري , التنظيم الاداري ونشاط الادارة , كلية الحقوق , جامعة بيروت ١٩٦٨, ص ٧

[٤] محمد زهير جرانة , مبادىء القانون المصري , مكتبة عبد الله وهبة , مصر ١٩٤٤ ص ٤٠

[٥] زيد منير عبوي, ادارة المؤسسات العامة واسس تطبيق الوظائف الادارية عليها , عمان , دار الشروق ,٢٠٠٩ ص ٧٠

[٦] نبيل جعفر عبد الرضا, بحث منشور على موقع الحوار المتمدن العدد ٣٦٤٣ في ٢٠١٢/٢/١٩ اخر زيارة ساعة ٨ مساءا

[٧] عصام مجيد العلاق . علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية, بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد , مجلة العلوم الاقتصادية والادارية , العدد ٨٥ المجلد ٢ ص ١٤٢

[٨] نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ بأن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة. نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

[٩] نصت المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥ البند الثاني (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون).

[١٠] د. سليمان الطماوي ,مبادىء القانون الاداري , دراسة مقارنة, دار الفكر العربي , مصر ,١٩٦٦, ص ٨٦ ,وينظر د. عثمان خليل – نظرية المرافق العامة ,القاهرة ,١٩٨٥ص١٩٦٠

[١١] د. شاب توما منصور , القانون الاداري , الجزء الاول , دار الطبع والنشر الاهلية , بغداد, ١٩٧٠ , ص ٨٥

[١٢] د.منير محمود الوتري, المركزية واللامركزية في القانون العام.الطبعة الاولى, مطبعة المعارف,بغداد, ١٩٧٦,ص ٩٠٨

[١٣] د. مازن ليلو راضي –القانون الاداري ,الطبعة الثالثة , مطبعة انوار دجلة ,بغداد, ٢٠١٦ ص ٦٦ ص ٦٧

[١٤] كواشي عتيقة- اللامركزية الادارية في الدول المغاربية , رسالة ماجستير قدمت الى كلية العلوم السياسية ,جامعة قاصدي مرباح ,ورقلة , ٢٠١٠,ص ٤٥

[١٥] د. حنان محمد القيسي-الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم, السنهوري, ٢٠١٦ ص١٢

[١٦] مجاهد هاشم الطائي , الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية –بحث منشور في مركز ادارك للدراسات والاستشارات الموقع الالكتروني www.idaraksyخر زيارة اذار مارس ٢٠١٦

[١٧] www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htmسليمان ولد حامدو , اللامركزية الادارية ومساهمتها في التنمية المحلية , بحث منشور في موقع معهد الامام الشيرازي ٢٠١٧ اخر زيارة ٢٠١٨/٨/٢ ساعة السابعة صباحا

[١٨] د. مازن ليلو راضي –مصدر سابق ص ٧١

[١٩] د. طعيمة الجرف –القانون الاداري, القاهرة الحديثة , ١٩٧٣ ,ص١٧٨

[٢٠] د. ضياء عبد الله الجابر , التاصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق , بحث مقدم الى مجلة جامعة كربلاء العلمية , المجلد السادس _العدد الثالث ,٢٠٠٨ , ص ١٣

[٢١] ينظرقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤المنشور في جريدة الوقائع العدد (٣٩٨١) في ٢٠٠٣/١٢/٣١ ص ٩٦

[٢٢] ينظر امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) في ٢٠٠٤/٤/٦

[٢٣] ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨

[٢٤] ينظر قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦)لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٩٥) في ٢٠٠٨/١١/٣

[٢٥] تنص المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "" الدستور العراقي يمنح الاقاليم والمحافظات صلاحية سيادية واسعة لفتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والانمائية للأفليم"

[٢٦] د. ماهر صالح علاوي , مبادىء القانون الاداري –دراسة مقارنة , دار الكتب للطباعة والنشر , جامعة الموصل , ١٩٩٦ ص ٤٣

[٢٧] د. عبد الغني بسيوني – القانون الاداري , منشأة المعارف ,١٩٩١ ص ٧٧

[٢٨] د. علي محمد بدير ,د. عصام عبد الوهاب البرزنجي , د.مهدي ياسين السلامي _ مبادىء واحكام القانون الاداري , مكتبة السنهوري , بغداد بلا تاريخ نشر ص ١٣٣

[٢٩] د. حنان محمد القيسي –مصدر سابق ص١٥

[٣٠] د خالد قباني,اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان, الطبعة الاولى , منشورات بحر المتوسط , بيروت .لبنان,١٩٨١ ص ٩٣

[٣١] د.عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ،الادارة المحلية ،دراسة مقارنة ،السنة الدراسية ١٩٧٦-١٩٧٧،جامعة بغداد كلية الادارة والاقتصاد ،قسم الادارة العامة ص ٢٠٥.

[٣٢] تستطيع السلطة بموجب الحلول التلقائي العمل محل الهيئة اللامركزية وهذا الحلول مرهون بشرطين ١- لا يجوز اللجوء إليه إلا بعد امتناع الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل مفروض عليها القيام به بحكم القانون ٢- كل حلول تلقائي يجب إن يسبقه إنذار توجهه جهة الرقابة إلى السلطة الخاضعة لها تتلقى الأولى رد الثانية على هذا الإنذار

[٣٣] د. ميثم حنظل شريف.د. علي هادي عطية _النظم الدستورية لاختصاصات محافظات العراق –بحث منشور في جامعة ذي قار العدد ٤ في اذار ٢٠٠٧ ص ١٩٤

المصادر

References

اولا- المؤلفات

I. د. حنان محمد القيسي-الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم, السنهوري, ٢٠١٦

II. د. خالد قباني,اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان, الطبعة الاولى , منشورات بحر المتوسط , بيروت .لبنان,١٩٨١

III. زيد منير عبوي, ادارة المؤسسات العامة واسس تطبيق الوظائف الادارية عليها , عمان , دار الشروق ,٢٠٠٩

IV. د. سليمان الطماوي ,مبادىء القانون الاداري , دراسة مقارنة, دار الفكر العربي , مصر ,١٩٦٦,

V. د. شاب توما منصور , القانون الاداري , الجزء الاول , دار الطبع والنشر الاهلية , بغداد, ١٩٧٠

VI. د. عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ،الادارة المحلية ،دراسة مقارنة ، ١٩٧٦-١٩٧٧،جامعة بغداد كلية الادارة والاقتصاد ،قسم الادارة العامة

VII. د. عبد الغني بسيوني – القانون الاداري , منشأة المعارف ,١٩٩١

VIII. د. عثمان خليل – نظرية المرافق العامة ,القاهرة ,١٩٨٥

IX. د. علي محمد بدير ,د. عصام عبد الوهاب البرزنجي , د.مهدي ياسين السلامي _ مبادىء واحكام القانون الاداري , مكتبة السنهوري , بغداد بلا تاريخ نشر

X. د. ماهر صالح علاوي , مبادىء القانون الاداري –دراسة مقارنة , دار الكتب للطباعة والنشر , جامعة الموصل , ١٩٩٦

XI. د. مازن ليلو راضي –القانون الاداري ,الطبعة الثالثة , مطبعة انوار دجلة ,بغداد, ٢٠١٦

XII. د. محمد كامل ليلة ,مبادىء القانون الاداري , التنظيم الاداري ونشاط الادارة , كلية الحقوق , جامعة بيروت ,١٩٦٨

XIII. محمد زهير جرانة , مبادىء القانون المصري , مكتبة عبد الله وهبة , مصر ١٩٤٤

XIV. محمد عمر مولود, الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق_الطبعة الاولى- مؤسسة مجد –بيروت

XV. د.مصطفى كامل ابو زيد, الوسيط في القانون الاداري , المكتبة القانونية , دار الطباعة ,دار الجامعة, مصر ,

XVI. د. منير محمود الوتري, المركزية واللامركزية في القانون العام.الطبعة الاولى, مطبعة المعارف,بغداد, ١٩٧٦,

XVII. د. طعيمة الجرف –القانون الاداري, القاهرة الحديثة , ١٩٧٣

XVIII. مهند عبد الكريم ابو العثم , القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ,دار الثقافة والنشروالتوزيع, عمان,٢٠٠٦

ثانيا – البحوث

I. د. ضياء عبد الله الجابر , التاصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق , بحث مقدم الى مجلة جامعة كربلاء العلمية , المجلد السادس _العدد الثالث ,٢٠٠٨

II. د. ميثم حنظل شريف.د. علي هادي عطية _النظم الدستورية لاختصاصات محافظات العراق –بحث منشور في جامعة ذي قار العدد ٤ في اذار ٢٠٠٧

III. عصام مجيد العلاق . علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية, بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد , مجلة العلوم الاقتصادية والادارية , العدد ٨٥ المجلد

ثالثا- رسائل الماجستير

I. كواشي عتيقة- اللامركزية الادارية في الدول المغاربية , رسالة ماجستير قدمت الى كلية العلوم السياسية ,جامعة قاصدي مرباح ,ورقلة , ٢٠١٠

رابعا- مواقع الانترنيت

I. مجاهد هاشم الطائي , الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية –بحث منشور في مركز ادارك للدراسات والاستشارات الموقع الالكتروني www.idaraksyخر زيارة اذار مارس ٢٠١٦

II. نبيل جعفر عبد الرضا, بحث منشور على موقع الحوار المتمدن العدد ٣٦٤٣ في ٢٠١٢/٢/١٩

III. ww.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.ht سليمان ولد حامدو , اللامركزية الادارية ومساهمتها في التنمية المحلية , بحث منشور في موقع معهد الامام الشيرازي ٢٠١٧ اخر زيارة ٢٠١٨/٨/٢

خامسا- الدساتير

I. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨

سادسا ـ القوانين والاوامر

I. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤المنشور في جريدة الوقائع العدد (٣٩٨١) في ٢٠٠٣/١٢/٣١

II. امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) في ٢٠٠٤/٤/٦

III. قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٩٥) في ٢٠٠٨/١١/٣