اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدساتير العراقية بعد العام ٢٠٠٣ م

كرار يقضان سامي محمد
طالب دكتوراه قسم القانون العام جامعة قم ـ جمهوريه إيران الاسلامية
إشراف : دكتر آيت اله جليلي
استاذ مساعد قسم القانون العام ـ جامعة قم جمهوريه ايران الإسلامية.

Regional administrative decentralization in Iraqi constitutions after 2003 AD

Asst.prof. Dr. Ayatollah Jalili
Assistant Professor- Department of Public Law
University of Qom- Islamic Republic of Iran.
karrar Yakdhan Sami
PhD student- Department of Public Law- University of Qom- Islamic Republic of Iran.
a.jalili@qom.ac.ir

Abstract:

Administrative organization in modern countries seeks to protect the country's unity, integrity, and cohesion and allow the residents of its regional administrative units to control and organize their local interests within its regional scope by applying the concept of regional administrative decentralization. Therefore, most of the constitutions and laws of administrative countries have worked to create a consensus between the central government and the decentralized local units or bodies. Administrative, and thus the concept of regional administrative decentralization has become one of the greatest and most prominent administrative systems in modern countries, as most countries in the world have adopted it because it is considered one of the most important applications of democratic governance, through which local administrative units are granted Decentralization The right to carry out some of the work and tasks of the central government in order to provide services and needs to the residents of its local areas through the contribution of its decentralized local administrative bodies, whereas previously the provision of services and needs and the implementation of tasks and actions were the responsibility of the central administrative authorities, as they were unique to them alone, but the transformations The rapid adoption of democracy, the expansion of tasks and duties, the increase and multiplicity of tasks, interests and jobs in the state, and the increasing number of life needs in this modern era – all of this contributed to the exacerbation of the burden on the central government, which forced it to abandon Or relinquishing many of the central tasks, actions, and functions to the local decentralized

administrative units or bodies. These actions, tasks, and functions can be carried out locally. Most developed and civilized countries have followed this approach, as they worked to divide the tasks, actions, and functions between the central government and the local regional administrative units. Decentralization, which is elected by the residents of the local unit, which helped complete administrative tasks and work quickly and accurately for the local residents. It also relieved the pressure on the central administrative authorities after they abandoned and relinquished some of their tasks and interests. And its functions are for the benefit of the regional local units to carry out and manage them to achieve local development, while subjecting them to the supervision, control and guardianship of the central government. From here, interest in the concept of regional administrative decentralization began to increase by assigning and adopting it by ensuring all the elements of its success for its good and correct implementation in order to meet the needs of the individuals of the local areas. Decentralization and development in the management of authority by enhancing the role of participation between the central government and local decentralized administrative units by granting local units independence in their work and making their own decisions, and this is the correct application. To rule democracy, just as the developing third world countries followed the same path as the civilized and developed countries, they adopted the concept of regional administrative decentralization in their administrative organizations in order to work on building their systems and administrative institutions in a correct and advanced manner in order to keep pace with modern developments and trends in administrative organization, and on this the value emerges. The concept of regional administrative decentralization after the year 2003 AD, as it is one of the important and prominent topics in the Iraqi arena from the legal and political aspects, as the Iraqi government worked to adopt the concept of administrative decentralization. The regional administrative systems and adopted them in their constitutions and laws and aims to develop them by all means that will make them correct and successful in order to work to provide services to all the Iraqi people in all governorates.

Keywords: administrative, decentralization, regionalism, constitution

المستخلص:

يسعى التنظيم الإداري في الدول الحديثة الى حماية وحدة البلاد وسلامتها وترابطها والسماح لسكان وحداتها الإدارية الإقليمية بضبط وتنظيم مصالحهم المحلية ضمن نطاقها الإقليمي عن طريق

تطبيق مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية لهذا عملت اغلب دساتير وقوانين الدول الإدارية على خلق توافق ما بين حكومة المركز والوحدات او الهيئات المحلية اللامركزية الإدارية، وبذلك اضحى مفهوم "اللامركزية الإدارية الإقليمية" من اعظم وابرز الأنظمة الإدارية بالدول الحديثة حيث أخذت به معظم البلدان في العالم لأنه اعتبر من اهم تطبيقات الحكم الديمقراطي، فمن خلاله يتم منح "الوحدات الإدارية المحلية اللامركزية" الحق بمزاولة بعض اعمال ومهام الحكومة المركزية من اجل توفير الخدمات والاحتياجات لسكان مناطقها المحلية عن طريق مساهمة هيئاتها الإدارية المحلية اللامركزية، في حين كان سابقاً توفير الخدمات والاحتياجات وتنفيذ المهام والاعمال من مسؤولية السلطات الإدارية المركزية حيث كانت تنفرد بها وحدها دون غيرها، غير ان التحولات السريعة بالديمقراطية والتوسع بالإعمال والواجبات وازدياد المهام والمصالح والوظائف وتعددها في الدولة وكثرة احتياجات الحياة المتزايدة في هذا العصر الحديث كل ذلك ساهم بتفاقم العبء على عاتق الحكومة المركزية مما أوجب عليها التخلي او التنازل عن كثير من المهام والاعمال والوظائف المركزية الى "الوحدات او الهيئات اللامركزية الإدارية المحلية" وهذه الاعمال والمهام والوظائف من الممكن القيام بها محلياً، وقد سارت على هذا المنهاج اكثر الدول المتطورة والمتحضرة حيث عملت على تقسيم المهام والاعمال والوظائف بين "الحكومة المركزية" و "الوحدات الإدارية المحلية الإقليمية اللامركزية" التي تكون منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية مما ساعد على اكمال المهام والاعمال الإدارية بشكل سريع ودقيق للسكان المحليين كما رفع الضغط عن السلطات الإدارية المركزية بعد ان تخلت وتنازلت عن بعض من مهامها ومصالحها ووظائفها لصالح الوحدات المحلية الإقليمية للقيام بها وادارتها لتحقيق التنمية المحلية، مع اخضاعها لإشراف ورقابة الحكومة المركزية ووصايتها، من هنا بدء الاهتمام بمفهوم "اللامركزية الإدارية الإقليمية" بالتزايد من خلال اسنادها وتبنيها عن طريق ضمان كافة عناصر نجاحها لحسن تنفيذها بصورة صحيحة من اجل قضاء حاجيات أفراد المناطق المحلية اللامركزية والتطور في إدارة السلطة بتعزيز دور المشاركة ما بين "الحكومة المركزية" و "الوحدات الادارية اللامركزية المحلية" من خلال منح الوحدات المحلية الاستقلال في اعمالها واتخاذ قراراتها بنفسها وهذا هو التطبيق الصحيح لحكم الديمقراطية كما وان دول العالم الثالث النامية سارت على نفس ما ذهبت اليه الدول المتحضرة والمتطورة فقد اعتمدت مفهوم "اللامركزية الإدارية الإقليمية" في تنظيماتها الإدارية لكي تعمل على بناء أنظمتها مؤسساتها الإدارية بالشكل الصحيح والمتطور من اجل مواكبة التطورات والاتجاهات الحديثة في التنظيم الإداري، وعلى هذا تبرز القيمة لمفهوم "اللامركزية الإدارية الإقليمية" بعد العام ٢٠٠٣م، باعتبارها

من المواضيع المهمة والبارزة في الساحة العراقية من النواحي القانونية والسياسية، حيث عملت الحكومة العراقية على تبني مفهوم اللامركزية الادارية الاقليمية في انظمتها الادارية وتبنتها في دساتيرها وقوانينها ويعت الى تطويرها بكافة الوسائل الذي يجعل منها صحيحة وناجحة لكي تعمل على تقديم الخدمات لكافة ابناء الشعب العراقي في جميع المحافظات.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، الادارية، الاقليمية، الدستور .

المقدمة:

شـــهدت "اللامركزية الإدارية الإقليمية" تحولاً نوعياً بعد ســـقوط نظام حزب البعث في ٩ أبريل ٢٠٠٣، حيث اكتســـبت طابعاً دســـتورياً وقانونياً تمثّل في "قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤" و"الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥". كما سبق ذلك إصدار أمر "ســلطة الائتلاف رقم (٧١) لعام ٢٠٠٤"، الذي تبنى اللامركزية الإدارية الإقليمية، اســتناداً إلى الأمر رقم (١) الصادر عن السلطة ذاتها.

أعقب ذلك صـدور "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ وتعديلاته"، كنتيجة للتغيير السياسي الذي شهده العراق عام ٢٠٠٣. هذا التحول انعكس على النظام الإداري من الناحيتين النظرية والعملية، في ظل التوجه الديمقراطي الذي رســـخته المادة الأولى من "الدســـتور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥". وتنص المادة على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني وديمقراطي".

وبالتالي، فإن "اللامركزية الإدارية الإقليمية" أصـــبحت وثيقة الصـــلة بالديمقراطية في النظام السياسي. ونظراً لأن الديمقراطية خلال العهد الملكي (١٩٢١–١٩٥٨) كانت شكلية، فقد انعكس ذلك على المســـتوى المحلي. أما خلال العهد الجمهوري (١٩٥٨–٢٠٠٣)، فكانت الديمقراطية غائبة تماماً. ومع ذلك، بعد عام ٢٠٠٣، برزت اللامركزية دســتورياً وقانونياً، وتجلت عملياً، مما ساهم في تعزيز المؤسسات الإدارية المحلية بشكل إيجابي[١].

اهمية البحث:

تظهر اهمية دراســة هذا الموضــوع في انه يتناول موضــوعاً مهماً من مواضــيع التنظيم الاداري المتمثل بـــــ"اللامركزية الادارية الاقليمية" التي تعتبر حالياً في غاية الأهمية لان من خلالها يتم تخفيف العبء على كاهل الســلطة المركزية كما انها تعتبر اداة ربط بين المواطن والدولة، حيث تقوم بالترويج للديمقراطية الحقيقية على المســـتوى المحلي، كما انها تعزز من مســـاهمة كل اصناف المجتمع في حكم انفسهم بأنفسهم، وتعمل على تطوير وتعزيز الوحدة الوطنية.

مشكلة البحث:

حيث تتمثل في اظهار مدى اخذ واعتماد وتبني دساتير جمهورية العراق بعد العام ٢٠٠٣م "للامركزية الادارية الاقليمية".

منهج البحث:

اعتمدنا في بحثنا هذا "اللامركزية الادارية الاقليمية في دساتير العراق بعد عام ٢٠٠٣م" على استخدام المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل وتوضيح "اللامركزية الادارية الاقليمية" في دساتير جمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣م.

هيكلية البحث:

ومن اجل الاحاطة بـ "اللامركزية الادارية الاقليمية" في دساتير جمهورية العراق بعد العام ٢٠٠٣م، سنقوم بدراسة هذا البحث خلال مطلبين وفقا للآتي:

المطلب الأول

اللامركزية الإدارية الإقليمية" في "قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م"

يمثل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية أول دستور مؤقت يصدر في العراق عقب الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣. ويعد هذا القانون نقطة تحول تاريخية بارزة في المشهد السياسي والدستوري والإداري للبلاد، حيث أدى إلى انتقال العراق من دولة بسيطة موحدة إلى دولة اتحادية ذات نظام مركب،[٢] ويؤكد النص التالي ذلك بوضوح ودقة، حيث ينص على أن: "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي ديمقراطي تعددي، يتم فيه تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية"[٣].

بناءً على ذلك، يتبنى هذا الدستور المؤقت نظامًا فدراليًا يعتمد على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية من جهة، والتي تتضمن: الجمعية الوطنية كسلطة تشريعية، مجلس الرئاسة، مجلس الوزراء الذي يضم رئيس الوزراء كجزء من السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية على المستوى الاتحادي. ومن جهة أخرى، يتم توزيع السلطات على الحكومات الإقليمية والمحافظات[٤].

يهدف هذا النظام إلى تقليل تركيز السلطة في يد الحكومة الاتحادية كما كان في النظام السابق، ويعزز من قدرة المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة على ممارسة السلطات المحلية. هذا التوجه يساهم في بناء عراق موحد، حيث يشارك المواطنون بفعالية في شؤون الحكم، مما يضمن حقوقهم ويعفيهم من الاستبداد. كما يعزز تمكين الحكومات المحلية من أداء مهامها بفعالية.

ينص القانون على تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية بشكل حصري، في حين تُمنح بقية الاختصاصات للأقاليم والمحافظات(٥).

حيث تتعلق الاختصاصات الحصرية بالشؤون الآتية:

١. تحديد سياسة الدولة في المجال الخارجي، بما في ذلك إدارة العلاقات الدبلوماسية، والتفاوض حول المعاهدات والاتفاقات الدولية، والتوقيع عليها وتنفيذها، بالإضافة إلى وضع السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية وسياسات الاقتراض السيادي.
٢. وضع وتنفيذ استراتيجيات الأمن الوطني، والتي تشمل إنشاء القوات المسلحة وصيانتها، وضمان حماية الحدود، والحفاظ على أمن البلاد والدفاع عنها.
٣. تحديد السياسات المالية، بما في ذلك إصدار العملة وتنظيم الجمارك، وتحديد السياسات التجارية بين الأقاليم والمحافظات، بالإضافة إلى إعداد الميزانية العامة للدولة وتحديد السياسة النقدية، وإنشاء وإدارة البنك المركزي.
٤. تنظيم المعايير والمقاييس، وتحديد السياسات العامة المتعلقة بالأجور.
٥. إدارة الثروات الطبيعية للعراق، باعتبارها ملكاً لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات، بالتشاور مع حكومات وإدارات تلك الأقاليم والمحافظات. وتوزع عائدات هذه الثروات عبر الميزانية العامة للدولة بشكل عادل يتناسب مع التوزيع السكاني، مع الأخذ بعين الاعتبار المناطق التي تعرضت للحرمان في ظل النظام السابق، والعمل على معالجة مشاكلها واحتياجاتها وفقاً لدرجة تطورها.
٦. تنظيم شؤون الجنسية والهجرة واللجوء.
٧. وضع سياسة الاتصالات وتنظيمها. (٦)

باستثناء هذه الصلاحيات، تعتبر بقية الاختصاصات من مسؤوليات حكومات الأقاليم والمحافظات. كما أقر هذا القانون بحكومة إقليم كردستان كالحكومة الشرعية للمناطق التي كانت تديرها في تاريخ ١٩ مارس ٢٠٠٣، والتي تشمل محافظات أربيل، دهوك، كركوك، نينوى، السليمانية، وديالى(٧).

حدد هذا القانون لكل محافظة الحق في تأسيس مجلس محافظة خاص بها، بالإضافة إلى تعيين المحافظ وتشكيل المجالس البلدية والمحلية. كما منع أي تدخل من الحكومة الاتحادية في شؤون هذه المجالس، سواء في التعيينات أو الإقالات، مع ضمان

استقلاليتها وعدم خضوعها للسلطة الاتحادية، باستثناء المسائل التي تتعلق بالاختصاصات الحصرية التي تحددها الحكومة الاتحادية كما تم تحديدها سابقاً[٨].

تتمثل مسؤوليات مجالس المحافظات في دعم الحكومة الاتحادية من خلال تنسيق الأنشطة التي تقوم بها الوزارات الاتحادية داخل حدود المحافظة، ويشمل ذلك مراجعة الخطط والموازنات السنوية الخاصة بالأنشطة التنفيذية في المحافظة. وتتمتع هذه المجالس بتمويل من الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى صلاحية زيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم. كما يتولى المجالس تنظيم إدارة المحافظة والمبادرة بتنفيذ المشاريع على مستوى المحافظة، سواء بشكل منفرد أو بالشراكة مع المنظمات الدولية وغير الحكومية، مع مراعاة الالتزام بالقوانين الاتحادية. بالنسبة لمجالس الأقضية والنواحي والمجالس الأخرى ذات الصلة، فإن دورها يقتصر على دعم الحكومة الاتحادية في أداء مهامها وتقديم الخدمات العامة[٩].

حدد هذا القانون عدم إمكانية تعديل حدود المحافظات الثمانية عشر التي تتكون منها جمهورية العراق الاتحادية خلال المرحلة الانتقالية. كما منح الحق لعدد من المحافظات الواقعة خارج إقليم كردستان، بشرط ألا يتجاوز عددها ثلاث محافظات باستثناء بغداد وكركوك، لتشكيل أقاليم بينها. تُكلف الحكومة العراقية المؤقتة بوضع الآليات اللازمة لهذا التشكيل، على أن يتم عرضها على الجمعية الوطنية المنتخبة للموافقة. بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية، يُشترط الحصول على موافقة سكان المحافظات المعنية عبر استفتاء[١٠].

من خلال ما تم عرضه، نلاحظ أن هذا القانون قد حدد الهيكل الإداري الذي ستقوم عليه جمهورية العراق الاتحادية وأكد على الشكل المستقبلي لهذا النظام. كما أوضح كيفية تقاسم السلطات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المكونة للعراق، مع اعتماد النظام الإداري اللامركزي الإقليمي في إدارة شؤون البلاد. بالإضافة إلى ذلك، يُعد هذا القانون الأساس الذي تم من خلاله تأسيس النظام الفيدرالي في العراق، وكان نقطة الانطلاق الأولى بعد الاحتلال لتنظيم العمل باللامركزية الإدارية الإقليمية. ورغم أنه قد لا يكون مثالياً، إلا أنه يشكل القاعدة التي يمكن البناء عليها لتطوير نظام قانوني للإدارة اللامركزية الإقليمية في جمهورية العراق الاتحادية[١١].

ومن الجدير بالذكر فأنه تنفيذاً للنصوص السابقة والواردة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية حول الاخذ باللامركزية الإدارية الإقليمية ، فقد أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة أمرها الإداري رقم (٧١) وذلك في السادس من أبريل عام ٢٠٠٤م[١٢] .

ينص هذا القانون على أن نظام الحكم في العراق سيعتمد على المبادئ الجمهورية، الفيدرالية، الديمقراطية، والتعددية، مع توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية، الحكومات الإقليمية، المحافظات، البلديات، والإدارات المحلية. كما يضمن لكل محافظة الحق في إنشاء مجلس محافظة، تعيين المحافظ، وتشكيل المجالس المحلية. سيتم تنظيم الأقاليم والمحافظات وفقاً لمبدأ اللامركزية، مع تفويض الصلاحيات إلى الحكومات المحلية والبلديات. كما تم الاعتراف بحكومة إقليم كردستان كالحكومة الشرعية للمنطقة التي كانت تحت إدارتها منذ ١٩ مارس ٢٠٠٣، والتي تشمل محافظات أربيل، السليمانية، ديالى، دهوك، كركوك، ونينوى. تم منح حكومة الإقليم الحق في استمرار ممارسة مهامها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، باستثناء القضايا التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية[١٣].

يهدف هذا التشريع إلى تحديد المهام والمسؤوليات الخاصة بالمحافظات، البلديات، والمستويات المحلية للحكومة، مع تعزيز تطبيق مبدأ اللامركزية في توزيع السلطات وفقاً لما نص عليه قانون إدارة الدولة خلال المرحلة الانتقالية. كما يتيح هذا الأمر للهيئات الحكومية في المحافظات والبلديات ممارسة دورها الفعّال في توفير الخدمات العامة.

يهدف هذا التشريع إلى تحسين فعالية الخدمات المقدمة وتعزيز قدرة الحكومة العراقية على تلبية احتياجات المواطنين بشكل أفضل. كما يعمل على تعزيز قدرة الموظفين المحليين في ممارسة سلطاتهم ضمن حدود كل إقليم أو محافظة[١٤].

يتم ذلك من خلال منح مجالس المحافظات الحق في انتخاب المحافظين ونوابهم، بالإضافة إلى ممارسة الصلاحيات التشريعية والرقابية. كما يتم تخصيص تمويل لهذه المجالس من خلال القسم الثاني من الأمر، وفقاً للموازنة الوطنية، مع ضمان استقلال حصتها عن ميزانيات الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى. يهدف هذا النص إلى تأكيد أهمية توفير استقلال مالي كافٍ لمجالس المحافظات، بما يضمن تمويلها بشكل مستقل عن الحكومة الاتحادية[١٥].

استناداً إلى ما سبق، يمكن القول إن الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ قد قدم تنظيمًا موسعًا للامركزية الإدارية الإقليمية، حيث منح السلطات بشكل غير محدود ودون رقابة من الحكومة الاتحادية أو أي جهة أخرى. وبالتالي، انتقلنا من المركزية المطلقة إلى شكل متطرف من

اللامركزية الإدارية التي تخضع فقط لرقابة القانون. وقد حدد قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية صلاحيات الحكومة الاتحادية، بينما ترك ما عداها من الاختصاصات للحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات. ومن هنا، تظهر الحاجة إلى كوادر أكفاء ومهنيين لإدارة الحكومات المحلية والعمل على تلبية احتياجات سكان الوحدات الإدارية المتنوعة(١٦).

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية الإقليمية في دستور جمهورية العراق الاتحادية النافذ والدائم لعام ٢٠٠٥ م

يعد "الدستور العراقي النافذ والدائم لعام ٢٠٠٥م"، الأساس الدستوري والقانوني في تبني "اللامركزية الإدارية الإقليمية" و كذلك "اللامركزية السياسية الفيدرالية" إذ جاء النص الدستوري صريحاً وواضحاً في الفقرة ثانياً من المادة (١٢٢) منه والتي تنص على أنه : "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وبما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية...."، وهذه المادة يستمدها الدستور العراقي قانون "إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م" ، مما يؤكد استمراريتها ونية النظام السياسي الجديد تبني اللامركزية الإدارية، وعليه فإن الدستور العراقي الدائم قد تناول المسائل المتعلقة بالإدارات المحلية "المحافظات، مجالس المحافظات والأقاليم، المجالس البلدية"، إذ أكد بأن هذا النظام يعمل على ممارسة المسؤولين المحليين الصلاحيات المحلية بما يضمن مبدأ المشاركة، وهذا هو جوهر اللامركزية الإدارية ومحتواها الديمقراطي، وقد أخذ هذا الدستور بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الإداري المطبقة في العالم ، النوع الأول هو "نظام الأقاليم" الذي نصت عليه المواد من (١١٦-١٢١) ، والنوع الثاني "نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم" والذي نصت عليه المادتين (١٢٢ و ١٢٣) ، أما النوع الثالث فهو "نظام الإدارات المحلية "والذي نصت عليه المادة (١٢٥)، هذا مع نص المادة (١٢٤) التي عالجت موضوع العاصمة بغداد والتي لم يجز لها الدستور الدائم بأن تنظم لإقليم، وهذه النصوص الدستورية تعني إن إدارة الدولة العراقية الجديدة أصبحت إدارة مركبة منذ التاسع من أبريل عام ٢٠٠٣م، أعتمدت نمطاً من اللامركزية الإدارية والسياسية عبر إقامة الأقاليم وحالة اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، مثل إقليم كردستان واللامركزية الإدارية في المحافظات المتبقية التي لم تنتظم في إقليم، والواقع إن هذه الانظمة التي تم ذكرها إنها اعتمدت بالأساس على منظومة المادة الأولى من هذا الدستور النافذ و الدائم التي تنص على أن: "جمهورية العراق، دولة اتحادية،

واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي..."، وهذه المادة وغيرها من المواد الدستورية التي ذكرت أنفاً تعد تفعيلاً لمبدأ اللامركزية الإدارية والسياسية أيضاً[١٧] .

من المهم الإشارة إلى أنه في ظل هذا الدستور الدائم والنافذ، تم إصدار "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم برقم (٢١) لعام ٢٠٠٨م"، بعد أن تمت الموافقة عليه من قبل مجلس النواب العراقي وتصديقه من قبل مجلس الرئاسة في ٢٢ يوليو ٢٠٠٨م. تم إقرار هذا القانون استجابة للسلطات الواسعة التي منحها الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ للمحافظات وإداراتها، وذلك لتنظيم هذه الصلاحيات بما يتناسب مع الهيكل الجديد للدولة القائم على "النظام الفيدرالي الاتحادي" و"النظام الإداري اللامركزي". كما تم تشريعه تنفيذاً للفقرة الرابعة من المادة (١٢٢) من الدستور الدائم.

ووفقاً لهذا القانون توصف المحافظة على أنها : "وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية، وتتكون من أقضية، ونواح، وقرى"، وأن المجالس تتمثل بـ (مجلس المحافظة، ومجلس القضاء ، ومجلس الناحية)، وتتمثل الوحدة الإدارية بـ (المحافظة والقضاء والناحية)، ويتمثل رئيس الوحدة الإدارية بـ (المحافظ، و القائممقام، مدير الناحية)، ولعل أبرز ماجاء في هذا القانون هو ما ورد في المادة الثانية الفقرة أولا منه التي تنص على أن: "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية، ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، له حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".

بموجب هذا القانون، تم منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة، إلى جانب تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلالية في المجالين المالي والإداري. أصبح المحافظون منتخبين بدلاً من تعيينهم كما كان الحال في السابق، ويُعتبر المحافظ المسؤول التنفيذي الأعلى الذي يتولى مهامه بتفويض من مجلس المحافظة، والذي لا يخضع لرقابة أو إشراف من أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بالوزارات. كما خص القانون مجالس المحافظات بسلطات متنوعة. وينص القانون على إنشاء "الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات" بهدف تعزيز التعاون بين المحافظات في مجالات إدارتها المحلية ومعالجة التحديات التي تواجهها. بالإضافة إلى ذلك، حدد القانون اختصاصات مجلس المحافظة، بما في ذلك الرقابة على أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية، مع استثناء المحاكم، الوحدات العسكرية، والمعاهد والكليات، وذلك لضمان الأداء السليم، مع استثناء

الهيئات ذات الاختصـــاصـــات الاتحادية (الفيدرالية). وتخضـــع المجالس المحلية ومجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب.

من أبرز الصـــلاحيات التي منحها القانون لمجالس المحافظات هي القدرة على إقالة المسـؤولين الرفيعين، إلى جانب تحديد السياسات العامة للمحافظة بالتعاون مع الوزارات ذات الصلة، وذلك بهدف تطوير وتنفيذ الخطط الاســـتراتيجية الخاصـــة بالمحافظة. على الرغم من جهود مجالس المحافظات للاســتفادة من هذه الصـــلاحيات وتعزيزها، فإنها لم تلقَ تجاوباً ملحوظاً من الحكومة الاتحادية. كما نص القانون على منح صـلاحيات إضـافية تشـمل إنشـاء وحدات إدارية جديدة، تغيير تســـمياتها، بالإضـــافة إلى صـــلاحيات رقابية وأمنية تتعلق بإدارة شـــؤون المحافظات المحلية[١٨] .

يتضـح مما سـبق وجود خلط وتداخل فيما يتعلق بتوزيع الاختصـاصـات بين السـلطة المركزية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في معظم المجالات، وبهذا فأن المشـرع الدسـتوري قد خلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية الســـياســـية ، إذ تبنى الدســـتور للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيمين مختلفين، فمرة منحها أختصـــاصـــات في ظل اللامركزية الإدارية الاقليمية ، ومرة أخرى منحها أختصـــاصـــات في النظام الســـياســـي، وهذا الاســـلوب في تنظيم الاختصـاصـات أدى إلى خلق حالة من الاضـطراب والتداخل في ممارسـة الاختصـاصـات[١٩]، وبالرغم من وجود إشكاليات مع الدستور النافذ والدائم وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ألا أنها أعتبرت بداية مهمة وضـرورية لتجسـيد المسـار الديمقراطي التعددي وتعزيزه، ومن الممكن تلافيها وتعديلها مع التجربة اللامركزية والنضج الديمقراطي[٢٠] .

الخاتمة:

بعد ان فرغنا من بحث موضوع "اللامركزية الادارية الاقليمية" في دساتير العراق بعد عام ٢٠٠٣م، لابد لنا من خاتمة لموضوع البحث تبلور النتائج التي تم استخلاصا من هذا البحث التي تعتبر الحصيلة النهائية لكل ما توصل اليه الباحث من النتائج وفقا للآتي:

النتائج: يتضح لنا من خلال البحث هذا ما يلي:

١- لم تكن معالجة العراق لمفهوم "اللامركزية الادارية الاقليمية" هي المعالجة الاولى، فقد كانت هنالك معالجات سابقة لتبني مفهوم اللامركزية الادارية الاقليمية في الدساتير الملكية والجمهورية التي صدرت بعد اسقاط النظام الملكي عام ١٩٥٨م .

٢- اكد "الدستور العراقي النافذ والدائم لعام ٢٠٠٥م" على الاخذ بالنظام الفيدرالي لجمهورية العراق و"اللامركزية الادارية الاقليمية" في النظام الاداري وقد كان هناك تداخل ما بين النظامين.

٣-منح الدستور "العراقي الدائم والنافذ لعام ٢٠٠٥م" و"قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لعام ٢٠٠٨م"، صلاحيات واختصاصات واسعة للمحافظات ومجالسها.

٤- تمت اعتبار تجربة "اللامركزية الإدارية الإقليمية بعد عام ٢٠٠٣م" جزءاً من التغيير الديمقراطي الذي حدث في تلك الفترة، حيث أسهمت في توسيع قاعدة المشاركة المحلية في صنع القرار على المستوى المحلي.

٥- كذلك اسهمت "اللامركزية الادارية الاقليمية" بعد عام ٢٠٠٣م بتخفيف الضغط على السلطة المركزية من الناحية الادارية.

الهوامش:

[١] علي محسن عاصي التميمي، "اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع ... والمستقبل مجلس محافظة بغداد(أنموذجاً)"، دار ومكتبة عدنا للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠١٩، ص٤٣-٤٤.

[٢] أزهار هاشم أحمد، "تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي"، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة،٢٠١٤، ص٢٠٢ .

[٣] المادة (٤) من "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م" .

[٤] أزهار هاشم أحمد، "تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي"، مصدر سابق، ص٢٠٢ .

[٥] حسين عباس مهنا، "تجربة الحكم المحلي في العراق من الدولة البسيطة إلى الدولة المركبة (دراسة تحليلية)"، مصدر سابق، ص١١٦ .

[٦] المادة (٢٥) من "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام٢٠٠٤م" .

[٧] المادة(٥٣/أ) من القانون نفسه .

[٨] حميد حنون خالد، "مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق"، مكتبة السنهوري، ط١، بغداد،٢٠١٣، ص٣٢٤ .

[٩] المادة (٥٦/أ/ب) من "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام٢٠٠٤م" .

[١٠] المادة (٥٣/ب/ج) من القانون نفسه .

[١١])أميل جبار عاشور، "مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية"، مجلة الخليج العربي، المجلد(٤٤)، العدد(٣-٤)، العراق، ٢٠١٦، ص٨٩ .

[١٢] إسماعيل نجم الدين زنگنة، شالاو صباح عبد الرحمن، "الوضع القانوني للمجالس المحلية في العراق(دراسة تحليلية)"، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان- السليمانية، المجلد١، العدد٤، العراق،٢٠١٧، ص٩٦ .

[١٣] "أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم(٧١) لسنة٢٠٠٤م" .

[١٤] القسم (١) من الامر نفسه .

[١٥]) علي محسن عاصي التميمي، "اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع ... والمستقبل مجلس محافظة بغداد(أنموذجاً)"، مصدر سابق، ص٤٤ .

[١٦]) حسين عباس مهنا، "تجربة الحكم المحلي في العراق من الدولة البسيطة إلى الدولة المركبة (دراسة تحليلية)" ، مصدر سابق، ص١٢٣ .

[١٧]) علي محسن عاصي التميمي، "اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع ... والمستقبل مجلس محافظة بغداد (أنموذجاً)"، مصدر سابق، ص٤٦-٤٧ .

[١٨]) علي محسن عاصي التميمي، "اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع ... والمستقبل مجلس محافظة بغداد(أنموذجاً)"، مصدر سابق، ص٤٧-٤٩ .

[١٩]) شيماء سعدون عزيز الصجري، "الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية - العراق انموذجاً- دراسة مقارنة"، مصدر سابق، ص١٨ .

[٢٠]) علي محسن عاصي التميمي، "اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع ... والمستقبل مجلس محافظة بغداد(أنموذجاً)"، مصدر سابق، ص٥٠ .

sources :

1. Ali Mohsen Asi Al-Tamimi, Administrative decentralization in Iraq after 2003, the reality… and the future, Baghdad Provincial Council (a model), previous source, pp. 43-44.
2. Azhar Hashim Ahmed, organizing the relationship between the central authority and the regional authorities In the federal system, National Center for Legal Publications, 1st edition, Cairo, 2014, p. 202 .
3. Article (4) of the Iraqi State Administration Law for the Transitional Period of 2004 .
4. Azhar Hashim Ahmed, organizing the relationship between the central authority and the regional authorities In the federal system, previous source, p. 202 .
5. Article (52) of the Iraqi State AdmInistration Law for the Transitional Period of 2004 .
6. Hussein Abbas Muhanna, The Experiencee of Local Government In Iraq from the Simple State to the Complex State (An Analytical Study), previous source, p. 116 .
7. Article (25) of the Iraqi State AdmInistration Law for the Transitional Period of 2004 .
8. Article (57/a) of the same law stipulates that “all powers that do not belong exclusively to the Iraqi transitional government may be exercised by the governments of the regions and governorates, as soon as possible, and after the establishment of appropriate government Institutions ”.
9. Article (53/a) of the same law .
10. Article (55/a) of the Iraqi State Administration Law for the Transitional Period of 2004 .
11. Hamid Hanoun Khaled, Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System In Iraq, Al-Sanhouri Library, 1st edition, Baghdad, 2013, p. 324 .
12. Article (56/A/B) of the Iraqi State Administration Law for the Transitional Period of 2004 AD .
13. Article (53/b/c) of the same law .

14. Emil Jabbar Ashour, The principle of regIonal administrative decentralization and the foundations of regulating the relationship between the central government and the Iraqi provincial councils, Al-Khaleej Al-Arabi Magazine, Volume (44), Issue (3-4), Iraq, 2016, p. 89 .
15. Ismail Najm al-Din Zangana, Shalaw Sabah Abd al-Rahman, the legal status of local councils In Iraq (an analytical study), research published in the Scientific Journal of Cihan University - Sulaymaniyah, Volume 1, Issue 4, Iraq, 2017, p. 96 .
16. Coalition Provisional Authority Order No. (71) of 2004 .
17. Section (1) of the same order .
18. Ali Mohsen Asi Al-Tamimi, Administrative decentralization in Iraq after 2003, the reality… and the future, Baghdad Provincial CouncIl (a model), previous source, p. 44 .
19. Hussein Abbas Muhanna, The Experiencee of Local Government In Iraq from the Simple State to the Complex State (An Analytical Study), previous source, p. 123 .
20. Ali Mohsen Asi Al-Tamimi, Administrative decentralization in Iraq after 2003, the reality…and the future, the Baghdad Provincial Council as a model), previous source, pp. 46-47 .
21. Ali Mohsen Asi Al-Tamimi, Administrative decentralization in Iraq after 2003, the reality… and the future, Baghdad Provincial CouncIl (a model), previous source, pp. 47-49 .
22. Shaima Saadoun Aziz Al-Sajri, Financial Independence of Decentralized Administrative Bodies – Iraq as a Model - Comparative Study, previous source, p. 18 .
23. Ali Mohsen Asi Al-Tamimi, Administrative decentralization in Iraq after 2003, the reality… and the future, Baghdad Provincial CouncIl (a model), previous source, p. 50.