المركزية واللامركزية الادارية في الدستور والقوانين العراقية بعد عام ٢٠٠٣

د. وليد كاصد الزيدي (*)

الملخص

تهدف الدراسة الى تسليط الضوء على الإطار الدستوري والقانوني للامركزي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، كما تسعى الى فهم أفضل لأهمية المواد الدستورية والقانونية في الإنتقال التدريجي الى اللامركزية في إدارة الدولة من أجل تعزيز ثقة المواطنين في إدارة مؤسسات بلدهم ولاسيما على مستوى المحافظات والحكومات المحلية. فالدراسة تُستهل بمراجعة سريعة لما كانت عليه اللامركزية الادارية قبل العام ٢٠٠٣، في حين تُركز على النصوص الواردة في الدستور العراقي المتلعقة باللامركزية الادارية ، وتتطرق الى تطبيقات نصوص قانوني مجالس المحافظات وانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كما تتناول باختصار آراء عدداً من الباحثين والكُتاب العالميين حول اللامركزية الادرية في العراق.

الكلمات المفتاحية : العراق ، المركزية واللامركزية ، الدستور، قوانين، آراء غربية

مقدمة

تتناول الدراسة[1] تسليط الضوء على صلاحيات التشريع المحلي التي تؤديها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وذلك لبيان أسسها الدستورية والقانونية ، وخصائصها ، ومراحلها ، والقيود التي تواجهها ، فضلا عن آلية حل المنازعات بشأن دستوريتها.

وبالرجوع الى الدراسات المماثلة السابقة في هذا الموضوع ، نجدها شحيحة إن لم تكن نادرة ، وذلك يعود ربما الى حداثة نظام اللامركزية الادارية في العراق وتطبيقاته ، ولاسيما بعد العام ٢٠٠٣. وقد تمت الاستعانة بدراسات أجنبية درست واقع اللامركزية في العراق وتقييماتها.

في حين تكمن إشكالية الدراسة في صعوبة إعادة بناء الحكم بالنسبة للدول الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع ، وهي خطوة أساسية نحو الاستقرار وإعادة الإعمار والانتقال في نهاية المطاف إلى التطور الاجتماعي والاقتصادي والنمو ، لذا تواجه الحكومة المركزية العراقية صعوبات جدية ، وهي من سمات الدول الهشة بشكل عام.

ولعل من أهم فرضيات الدراسة هي أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

(*) جلمعة الامام جعفر الصادق (عليه السلام) /كلية الاداب Waleedzaidy2000@gmail.com

رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة هو اختصاص التشريع المحلي ، وهو الامر الذي يعد تجاوزا على نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها في البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) منه التي أكدت على تبّني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات (الجهة التنفيذية) ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية ، لذا فإنه من الضروري تصحيح هذا المسار.

وإنسجاما مع موضوع البحث ، فقد اعتمدنا المنهج التحليلي والمنهج الوصفي ، إذ وظفنا المنهج الاول في تحليل النصوص القانونية، بينما إعتُمدَ المنهج الثاني لإجراء وصف لحالة مجالس المحافظات من حيث مهامها وصلاحياتها ودورها في تقديم الخدمات للمواطنين.

أما في ما يتعلق بهيكلية الدراسة ، فقد تضمنت ما يأتي :

- مفهوم اللامركزية الادارية وحضورها في العراق قبل عام ٢٠٠٣ .

- واقع اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ .

- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وقانون انتخابات مجالس المحافظات وتطبيقاتهما.

- وجهات نظر غربية حول اللامركزية الادارية في العرق بعد عام ٢٠٠٣ .

وبخصوص النتائج النهائية للدراسة ، فقد توصلت الى أنه مع استحداث اختصاص التشريع المحلي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بهدف تنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة ، إلاّ إن القانون قد خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار ، وتحديد دور المحافظ وأعضاء مجلس المحافظة في تلك المراحل كلها .

وبناءً عليه ، جرى إقتراح أن يقوم (المشرع العراقي) بوضع تنظيم متكامل للتشريع المحلي الممنوح للمجلس وبيان حدوده لكي لا يتجاوز على الدستور والقوانين ، وأن يلتزم مجلس المحافظة في إصداره للتشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر بالدستور وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة ، فضلاً عن عدم خروجه عن الجوانب الادارية او المالية الى السياسية. وحيث أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

المبحث الاول

مفهوم اللامركزية الادارية وواقعها في العراق قبل عام ٢٠٠٣

أولاً- المفهوم

تعني الإدارة اللامركزية توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات منتخبة مستقلة استقلالاً إدارياً ومالياً وتتمتع بشخصية معنوية وإن

كانت تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبل السلطة العامة تسمى بالوصاية الإدارية ولكنها لاترقى إلى ارتباط تبعي وإلا تحّولت إلى مجرد فرع من فروع الحكومة المركزية[٢].

تسعى اللامركزية عمومًا إلى تعزيز المشاركة المحلية والاستقلال الذاتي ، وحل إشكالية عدم المساواة في التوزيع، وإعادة توزيع السلطة وتقليل التوترات العرقية و / أو الإقليمية ، وفي الجانب المالي ، يتم التذرع باللامركزية كطريقة لتحسين فعالية التكلفة ، والسماح للوحدات المحلية بالتحكم بشكل أفضل في الموارد والإيرادات، وتعزيز المساءلة. لذلك غالبًا ما تقدم اللامركزية مزيجًا معقدًا من الأهداف التي تشمل تحسين الكفاءة والإنصاف والحوكمة والحفاظ على الدعم السياسي والحد من الفقر في المجتمع .

يؤدي نظام الحكم اللامركزي الى سلسلة من الوظائف الأساسية مثل توفير الأمن ، وتقديم الخدمات العامة الأساسية بفعالية ، وكفاءة وضمان المشاركة السياسية ، ومساءلة القطاع العام ويمكن تقسيم نظام الحوكمة إلى أنظمة فرعية مترابطة بشكل وثيق تتناول الوظائف الثلاث أعلاه .

ثانياً - واقع اللامركزية الادارية في العراق قبل عام ٢٠٠٣

بخصوص اللامركزية الادارية في العراق قبل العام ٢٠٠٣ ، فمن المنظور التاريخي، تعدّ تجربة العراق مع اللامركزية مسألة معاصرة جداً، حيث أن القانون ١٥٩ الصادر عام ١٩٦٩ قد أسس الإدارات المحلية الذي إستمر العمل به لغاية عام ٢٠٠٨، ثم تّأيدَ بدستور عام ١٩٧٠ الذي نص على أن تقسّم الجمهورّية العراقّية إلى وحدات إدارية تنظم على أساس الادارة اللامركزية ، إلا أن (قانون إصلاح النظام القانوني رقم ٥٥ لعام ١٩٧٧) نّص على أن المجتمع كله توجد فيه سلطة واحدة والدولة وسلطتها السياسية الخاصة بها كلها، وهو يعني انتفاء فكرة تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، لذا بات من الضروري إعادة النظر في قانون المحافظات لكي يبقى ممثلاً بالسلطة المركزية في البلد[٣] .

نتج عن تعطيل انتخاب مجالس المحافظات منذ عام ٢٠١٧ وتغليب جانب التعيين على جانب الانتخابات في مجالس إدارات المحافظات وحصر العضوية في مجالس المحافظات على المعينين فقط دون المنتخبين ، فضلاً عن تعطيل كثير من الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات وحصر الصلاحيات جميعاً بيد السلطة المركزية إعتباراً من الوزير إلى المحافظ ، ولعل هذه التوجهات تفصح عن اعتماد الإدارة المركزّية فّي شؤون المحافظات وليس الإدارة اللامركزّية[٤] .

المبحث الثاني

اللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

في أغلب دول العالم ، ومن أجل تنظيم كياناتها الإقليمية بين النظام الفيدرالي واللامركزية. والعراق استثناء، يتطلب جعل هاتين الجهتين تتعايشان ، وبموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، تنقسم الكيانات الإقليمية في الواقع إلى فئتين، الوحدات الإدارية المحلية (LAU)، الخاضعة لنظام اللامركزية،

والأقاليم، التي تتمتع بوضع الكيانات الفيدرالية التأسيسية للعراق، وهذا يعطي شكلا خاصا. ولعل هذه الخصوصية لا تنتج فقط عن تنظيم الكيانات الإقليمية الذي يجعل الثنائية الفيدرالية واللامركزية الإدارية تتعايشان، ويتعلق الأمر بالقدر نفسه بكيفية تنفيذ هذه المفاهيم على المستوى الوطني. ولعل الفيدرالية في العراق ليست في الواقع نسخة طبق الأصل من تلك التي تمارس في الولايات المتحدة أو كندا أو ألمانيا، مثلما أن اللامركزية العراقية ليست نسخة من تلك الموجودة في فرنسا. يتم تفسير هذه الحالات إلى حد كبير بالطبيعة غير المكتملة لإعادة إعمار المشهد العراقي المحلي منذ عام ٢٠٠٣. في هذا المبحث، سنحاول الإجابة على السؤالين على النحو الاتي : كيف يمكن جعل النظام اللامركزي يتعايش في إطار الدولة؟ وما هي آفاق تطوره؟(٥) .

أولاً- مضامين نصوص الدستور

قبل الاستفتاء على دستور جمهورية العراق في تشرين الأول ٢٠٠٥ ، كانت سلطة الائتلاف المؤقتة قد أصدرت الأمر رقم(٧١) في٦ نيسان ٢٠٠٤ وتعديلاته المعنون (سلطات الحكومة المحلية) إتساقاً مع التصديق على الدستور الجديد عبر استفتاء شاركت فيه مناطق العراق جميعها، حينها تحوّل النظام الاتحادي أخيراً إلى صيغة رسمية لتَشارك السلطة.

تناول الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في اقليم والعاصمة بغداد والادارات المحلية في المواد من (١٠٩ الى ١٢٥)، إذ نص في الباب الرابع، المعنون (اختصاصات السلطات الاتحادية) ، في المادة ١٠٩ على أن " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي ".

ونصت المادة ١١٠ على أن "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية: رسم السياسة الخارجية ؛ ووضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها؛ ورسم السياسة المالية والكمركية ؛ ووضع الميزانية العامة للدولة ؛ ورسم السياسة النقدية ؛ وإنشاء بنك مركزي وادارته ؛ وتنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان ؛ وتنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي ؛ وتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد؛ ووضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية، والاحصاء والتعداد العام للسكان".ونصت المادة ١١٤ على أن ".. تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم: " تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها ؛ ورسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة ؛ ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ؛ ورسم السياسة الصحية العامة؛ ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة؛ ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية؛ وينظم ذلك بقانون"، في حين حدد الدستور الإختصاصات العامة للسلطة الاتحادية، ثم حدد الإختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظة وجاء في نص عام في المادة ١١٥" أن كل ما لم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية تكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم".

أما المادة (١١٦) فقد نصت على أن : "

يتكوّن النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محليـة" ، وفـي الفصـل الثانـي الـذي يحمل عنـوان (المحافظات التي لـم تنتظم في إقليم) ، نصـت المـادة ١٢٢/ أولاً علـى أن : " تتكون المحافظـات من عـدد من الاقضيـة والنواحي والقـرى" .وفي الفقرة ثانياً: " تمنح المحافظات التـي لم تنتظم فـي اقليم الصلاحيـات الادارية والمالية الواسـعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانـون" ، ونصت الفقرة (خامسـاً) على : " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أيـة جهة غير مرتبطـة بوزارة، وله مالية مستقلة ، في حين نصت المادة ١٢٣ على : "يجـوز تفويض سـلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون".

وفي الفصـل الرابع: المعنـون (الادارات المحليـة) ، نصت المادة ١٢٥ على : " يضمن هـذا الدسـتور الحقـوق الاداريـة والسياسـية والثقافيـة والتعليميـة للقوميـات المختلفـة كالتركمـان، والكلـدان والاشـوريين، وسـائر المكونات الاخرى، وينظم ذلك بقانون"[٦] .

وبما أن الدستور نص في أكثر من مادة من مواده المشـار اليها أعلاه ، علـى جواز تنظيم بعـض الإجـراءات بقانـون، فقد شُـرِعَ قانون خاص بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانيـاً – واقـع اللامركزيـة الإداريـة وإشكاليات تفويض الصلاحيات

من الضرورة بمكان أن يُرافق اللامركزية إصلاحـات إدارية متكاملة من شـأنها تحسـين مرونـة الحكومـات المحليـة وجاهزيتها. ففي الوقت الذي تُركز المناقشات بشأن اللامركزية فـي العادة على الجوانـب الإدارية والمالية من تفويض السـلطات، فما ان بدأ كنقاش عن كيفية التعامل مع المخاوف الأمنية، تحوّل في النهاية إلى مناقشة أشمل بكثير بشأن تفويض السلطات (الإدارية، والقانونية، والمالية) بحلول النصف الثاني من عام٢٠١٧ [٧] .

وبدعم من المجتمع الدولي ، إشتملت عملية الاصـلاح على برامج دعم فنـي وبرامج لبناء القدرات من الولايات المتحـدة وكندا والمملكة المتحدة والبنك الدولي والأمم المتحدة - سرّعت الحكومـة المركزيـة مـن تفويـض السـلطات للمحافظات عبر لجنة حكومية معروفة بمسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات)[٨] .

وعلى مـدار التعديلات المتعاقبـة للقانون، توسعت هذه السلطات لتشمل السلطات القانونية، وقدراً أكبر من السيطرة على مؤسسات الدولة. وبموجب تعديل عام ٢٠١٣، أصبحت سياسات المحافظة تسـمو على السياسـات الاتحادية في المجالات التي تُدار بالمشاركة بين المستويين، وقد أدّى ذلـك إلى تمكين المحافظات من تفعيل التشـريعات واللوائـح (الأنظمـة) والتدابيـر الإدارية[٩] .

فضـلاً عمّـا ذُكـر أعـلاه ، تقـرر تنفيـذ اللامركزية على مسـتوى ٨ وزارات اتحادية، مـع منـح المحافظات سـلطات فنيـة وقانونية وإداريـة تمارسـها علـى مسـتوى المديريات الخاصة بهذه الـوزارات في المحافظات. وهذه الـوزارات هـي التعليم ، والصحـة، والبلديات والأشـغال العامـة، والزراعـة، والإعمـار والإسـكان، والعمـل والشـؤون الاجتماعيـة،

والشباب والرياضة، والمالية. وقد سعت هذه التدابير إلى تاسيس فكرة أن تكون عملية تقديم الخدمات بالأساس مسؤولية السلطات المحلية. وعلى المستوى الفني، هناك خلاف بشأن إمكانية تعريف هذه العملية بصفتها عملية تحوّل لامركزي أو أنها عملية لإعادة توزيع المركزية؛ أي مجرد نقل سلطة الوحدة الإدارية من مستوى الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي. وقد برز مساران أساسيان للخلاف في هذا الجانب ، أولهما: مسألة من له سلطة تعيين وفصل كبار المسؤولين؟ وثانيهما : الى أي مدى يجب تحقيق اللامركزية المالية ؟

في حزيران/ يونيو ٢٠١٨ رفضت المحكمة الاتحادية العليا نظرَ طعناً في مادة وردت في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تنص على تفويض صلاحيات الوزارات الثماني على مستوى المحافظات، أكّد الحكم سريان المادة (١٢) في القانون نفسه ، مع ضرورة عدم تعارض المادة المذكورة مع أحكام الدستور ، في حين نصت المادة ١٢٢ / ٥ من الدستور على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة.

ولعل النجاح في تحقيق اللامركزية يُقاس بمدى ثقة الجمهور في السلطات الاتحادية والمحلية معاً، فقد أظهرت استطلاعات الرأي فقدان الثقة وتراجعها لدى الجمهور تجاه السلطات المحلية ، ويُعزى هذا إلى عدم الرضا إزاء عدم توفر فرص العمل والخدمات، وارتفاع معدلات الفساد ، فقد كشف استطلاع للرأي شمل أنحاء العراق جميعه وأجراه المعهد الديمقراطي الوطني في أيلول ٢٠١٨ ، عن أن نحو ٦٠٪ من المبحوثين يرون أن توفر الخدمات الأساسية يعاني من التدهور، وتبين من الاستطلاع أن الفساد من بين أهم ثلاث أولويات يجب على الحكومة الجديدة التعامل معها، وأنها قضية تعد أهم من الأمن بحسب من أجريت معهم المقابلات. وإجابة على سؤال حول مدى الثقة في مؤسسات الدولة، أعرب ٢٧٪ فقط من المبحوثين عن درجة من الثقة في مجالس المحافظات، في حين كانت نسبة الثقة في مؤسسات الحكومة المركزية ٢٤٪ فقط[١٠] .

المبحث الثالث

قانوني المحافظات غير المنتظمة في اقليم وقانون انتخابات مجالس المحافظات وتطبيقاتهما

أولاً- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

يتناول الدستور بقدر من التفصيل السلطات الحصرية للحكومة المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات، حين قُنّنت اللامركزية للمرة الأولى عبر القانون رقم ٢١ المعروف بقانون (المحافظات غير المنتظمة في إقليم). الذي يسري على (١٥) من (١٨) محافظة، مع استثناء محافظات إقليم كردستان الثلاث.

وقد شُرع هذا القانون لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي حسبما ورد في الأسباب الموجبة لذلك. وذلك بالنص على: " بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات

وإداراتهـا ولغرض تنظيم هـذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أسـاس النظـام الاتحادي (الفدرالي) والنظام اللامركزي ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون" [١١].

عُدّل القانون رقم ٢١ في عام ٢٠١٠ ، وفي عام ٢٠١٣، وكان آخر تعديل في نيسان/ أبريل ٢٠١٨، إذ نـصّ على وضـوح أكبر في تحديد سـلطات المحافظـات، مع إتاحة سـلطة إدارية ومالية أكبر للفاعلين على المستوى المحلي، بما يشمل مجالس المحافظات والمحافظين، وأصبح القانون معروفاً بمسمى "قانون المحافظات".

وعلى مدار ١٥ عامـاً، عُدّل القانون ثلاث مـرات ، ولم يبدأ تنفيذه بنحـو فعال إلا في عام ٢٠١٥، إذ تحققت اللامركزية إلى حد كبير في السلطات الإدارية ، ولاينطبق الشيء نفسه على اللامركزيـة الماليـة؛ فقد أبـدت وزارة المالية أكبر قدر من الممانعـة في تنفيذ القانون، وكان ما حرّك هذه الجهود هو تداعيات سيطرة تنظيم داعش الإرهابي على عدد من مدن العراق.

لقـد حدّد هـذا القانون الذي صـدر متضمناً أكثر من ٥٠ مادة، خصائص الوحدات الإدارية واختصاصاتهـا وصلاحياتهـا المختلفـة على مسـتوى المحافظـة، مـع اسـتعراض الآليات الخاصة باختيار المسؤولين المحليين وانتخابهم، وتعريف مضامين تنفيذ مختلف المهام التنفيذية والتشريعية، ومن بين المواد الهامة في القانون، تلك التي تنص على مجالس المحافظات بصفتها أعلى سلطة تشـريعية وإشـرافية. وتستعرض تلك المواد المهام الأساسـية للوحدات الإدارية، ومنهـا مجالـس الأقضيـة ومجالـس النواحي، والمحافظيـن، الذين ينتخبهـم مجلس المحافظة ، إذ يشـير القانـون إلـى ضـرورة تنظيم هذه الكيانـات المحليـة للشـؤون الإداريـة والمالية للمحافظة "وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"[١٢] .

علـى الرغم من أن تعديلات هذا القانون قد أعطت ثقلاً أكبر لسلطات المحافظات، فقد أدّت أيضـاً الى التنازع على السـلطة بيـن الفاعلين على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي.

ولابد من الإشارة الى أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، قد استحدث اختصاصاً جديـداً لمجلـس المحافظـة ، وهـو اختصاص التشـريع المحلـي . الأمـر الـذي يعـد تجاوزا على نطاق الصلاحيـات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، ففي البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) منـه التـي أكّـدت علـى تبّني إسـلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشـير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات (الهيئـة التنفيذيـة) ، وليـس تقاسـم الوظيفـة السياسية كما سبقت الإشارة اليه.

مـع أن الفرع الأول المعنون (اختصاصات مجلـس المحافظـة) ، نصـت المـادة ٢ / أولاً منـه علـى أن : " مجلـس المحافظـة هو أعلى سـلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظـة لها حق إصدار التشـريعات المحلية في حدود المحافظة بما يُمّكنها من إدارة شؤونها وفق مبـدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"[١٣] .

كمـا نصت المادة ٧ / ثالثاً على : " إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشـؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شـؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".

ثانياً ـ تطبيقات اللامركزية في العراق وفقاً للقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

لم يكن (المشرع العراقي) ليميز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرَّق سابقاً بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية ، وحيث أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا[١٤] .

إن اللامركزية السياسية والحكومة المحلية كلها يعدان مفهومان لهما علاقة وثيقة بالتطبيقات السياسية التي تقتضي منح المجالس صلاحية التشريع المحلي ، في حين تكون اللامركزية الإدارية الإقليمية والإدارة المحلية مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات الإدارية في الدولة التي تكون ضمن واجبات الهيئة التنفيذية التي تقتضي منح المجالس صلاحية التشريع الفرعي فقط .

لذا يبرز سؤال عن مدى صحة توّجه (المشرع العراقي) في منح المحافظات صلاحيات غير ادارية ومالية ؟ كالصلاحيات التشريعية مثلاً . ونفس الامر يسري على مدى انسجام نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذاته ؟ ومدى مطابقة بعض فقراته للدستور الاتحادي ؟

وعلى الرغم من وجود رأي مؤيد لمنح مجالس المحافظات صلاحية التشريع ، إلا أن طائفة من خبراء القانون ترى انه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية ، ولا إصدار أنظمة لأن الانظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً ، كما نص على ذلك البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور[١٥] .

ويبدو أن (المشرع العراقي) سعى جاهدا لتطوير قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال تعديله، ففي التعديل الثاني في تموز ٢٠١٣، أُضيف مصطلح الحكومات المحلية في مادته الاولى وجعلها تتكون من (مجلس المحافظة والقضاء والناحية) والوحدات الإدارية.

ومن الجدير بالذكر ، ان اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع وظائف الدولة الإدارية بين الحكومة وبين الأشخاص الإدارية الأخرى، بينما يقوم النظام السياسي للدول الاتحادية بتوزيع الوظيفة السياسية فيها على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية ، ويطلق على هذا التوزيع للوظيفة السياسية باللامركزية السياسية، في حين تتمثل التشريعات المالية المحلية في سن القوانين المحلية الخاصة بفرض جباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين المحلية الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حق الأولوية في التطبيق عند الخلاف بينهما. وهو ما أيده قرار للمحكمة الاتحادية العليا إذ ورد فيه : (... إن للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات

والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)[١٦] .

وبما أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا ، كما يتجسد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (٤) من قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، إذ تتولى المحكمة الاتحادية العليا هذه المهام من بين مهامها: " الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، والنظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري[١٧] .

ثالثاً - قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المرتبطة في إقليم والاقضية والنواحي

هناك سؤال يطرح بكثرة منذ صدور قانون تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات المنشور في جريدة الوقائع العرقية في ٢٠٢٣/٥/٨ مفاده : لماذا يُعدل قانون الانتخابات؟ ولماذا العودة الى إجراء الانتخابات بعد حل مجالس المحافظات في ٢٠١٩ وتوقف عملها ؟ وماذا قدمت هذه المجالس طيلة ما يقرب من ٢٠ عاماً لكي يُعاد تفعيل عملها.

ولعل الجواب ببساطة : هو أنه مع الاستفتاء على دستور ٢٠٠٥ ، تحوّل النظام الاتحادي في العراق إلى صيغة رسمية لتَشارك السلطة ، وقد نص الدستور العراقي على ذلك ، إذ تناول اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في اقليم والعاصمة بغداد والادارات المحلية في المادة (١١٦) الواردة في الفصل الأول الباب الخامس ، والمادتين (١٢٢ و ١٢٣) الواردتين في الفصل الثاني من الباب نفسه والمعنون (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم).

وعليه ، فإنّ الإبقاء على مجالس المحافظات وتشريع قانون لاجراء انتخاباتها يقع ضمن الأطر الدستورية والقانونية التي لابد من التّقيد بها والعمل بموجبها ، ولا يعني عدم تقديم تلك المجالس للخدمات والأعمال التي تهم الشعب وما يكتنفها من فساد ترعاه أغلب القوى السياسية الكبيرة، أن تُلغى المجالس ويتوقف عملها ، بل الحل يكمن بالاصلاح ومن ثم تفعيل دور هذه المجالس[١٨] .

يعد قانون الانتخابات جزءاً من الاطار القانوني للامركزية في العراق ، فقد صدر بالرقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨[١٩] ، وعُدلَ هذا القانون بالتعديل الأول للقانون[٢٠] ، وجرت بموجبه انتخابات مجالس المحافظات في كانون الثاني ٢٠٠٩ ، بعدها صدر قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي بالرقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ [٢١] ، تبعه التعديل الأول بالرقم (١٤) لسنة ٢٠١٩ [٢٢] ، ثم جرى التعديل الثاني للقانونبالرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩[٢٣]، في حين جرى التعديل الثالث للقانون بالرقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ [٢٤]، حيث حدد مجلس الوزراء يوم ١٨ كانون الأول ٢٠٢٣ موعداً لإجراء إنتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وهنا ينبغي التنويه الى أنه يجب ألا تتجاهل اللامركزية مستوى القضاء ومستوى الناحية في الإدارة. في واقع الأمر، ومن تجربة دول أخرى -منها إندونيسيا- تبيّن أن تسليم الخدمات يجب أن يُركّز على هذه المستويات الأدنى من الوحدات الإدارية ، فعلى هذه المستويات تتفاعل السلطات بنحو أوثق مع الجمهور. ومن ثم فهي تحوز على قدر أكبر بكثير من الفهم للاحتياجات وللمشكلات اليومية على هذا المستوى من الإدارة[٢٥] .

مع ذلك لم تجرِ أية انتخابات لمجالس الاقضية والنواحي منذ تعيين القائمقامين والمدراء منذ عام ٢٠٠٤ بالاختيار وليس بالانتخاب.

المبحث الرابع

وجهات نظر غربية حول اللامركزية في العرق بعد عام ٢٠٠٣

نعرض في هذا المبحث عدداً من وجهات نظر غربية تتناول مسالة اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، إذ يرى الخبير الدولي في الادارة العامة (ديريك دبليو) برينكرهوف[٢٦] ، أن النتائج التي حققتها مجالس المحافظات العراقية لافتة للنظر مقارنة بالإنجازات القليلة التي حققتها الحكومة الوطنية في صياغة واعتماد التشريعات الأساسية ، إذ يرى أنه إبتداءً من كانون الثاني ٢٠٠٦، أخذت عدة مجالس محلية زمام المبادرة في الجهود الرامية إلى صياغة تشريع يحدد الأساس القانوني للحكومة المحلية في إطار الدستور، عندما إجتمع ممثلو المحافظات الـ ١٥ في آب / أغسطس ٢٠٠٦ لمناقشة مسودة أحكام لما سيصبح في نهاية المطاف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، كما يجد أنه يجب أداء ثلاث وظائف أساسية للحوكمة في العراق وهي (الأمن، والتوصيل الفعال للسلع والخدمات العامة الأساسية ، وإدارة المشاركة السياسية والمساءلة في حالات النزاعات الوطنية). مؤكداً على وجوب يجب تنفيذ هذه الوظائف الثلاث بفعالية إذا أرادت الحكومة الجديدة أن تكتسب الشرعية في نظر مواطنيها. يُظهر الالتزام بتنفيذ هذه الوظائف الأساسية الثلاث للحكم أنه من الضروري امتلاك القدرة والإرادة السياسية لتلبية توقعات المواطنين فيما يتعلق بالأمن وتقديم الخدمات لكي يحقق العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع[٢٧] .

يجد أحد الباحثين أنه من الضروري أن تكتمل هذه العناصر في الهيكلية للتنظيم الإداري في العراق لكي تنجح اللامركزية الادارية:

- تحديد ماهية السلطات المحلية وممتلكاتها.

- تحديد طبيعة الكيانات المحلية اللامركزية.

- الاتفاق على التقسيم الإداري للأراضي العراقية إلى "حكومات لامركزية".

- توزيع الاختصاصات بين المستويات الإدارية المختلفة.

- تحديد الصلاحيات التي يقرها المشرع للمستوى الإداري كله.

- تمييز صلاحيات "الإدارات اللامركزية" عن صلاحيات السلطة الاتحادية والإقليمية.

- توضيح طبيعة علاقة التبعية بين "الإدارات اللامركزية".

-تحديد الإدارة الإقليمية ، والجوانب المتعلقة بالمرجعية القانونية والموظفين والميزانية.

-الكشف عن الشخصية القانونية الخاصة بالمجالس المحلية.

-تجنب تنفيذ عملية انتخابية مشكوك فيها، وديمقراطية مباشرة غير مرئية.

- الوصول الى كفاءة النظام الإداري اللامركزي وإعتماد نموذجه.

- إقرار وإعتماد شروط اللامركزية الإدارية.

-عدم الخلط بين مفهوم المصلحة المحلية والمصلحة الوطنية.

- الحاجة إلى دولة قوية لامركزية راسخة من أجل تطبيق اللامركزية الادارية عل مستوى الحكومات المحلية.

- ضرورة التثقيف والتعليم في مجال اللامركزية الإدرية.

كما يعتقد أن دستور ٢٠٠٥ لم يلبِ الطموحات السياسية في العراق وعلى وجه الخصوص ما اسماه بـ (الثورة المؤسسية المستحيلة) التي يجسدها مزيج من اللامركزية والفدرالية[٢٨] .

في حين يرى الباحث (يوسف بن مئير) في دراسة له منشورة باللغة الفرنسية بعنوان" التنمية واللامركزية في العراق "، بأنه غالبًا ما يكون الافتقار إلى التمكين في صنع القرار على المستوى المحلي والإقليمي هو الذي يزيد من حدة المقاومة السياسية والتوترات والنزاعات الطائفية والعنف في العراق[٢٩] .

وفي السياق نفسه، قدم باحثان[٣٠] دراسة عن حالة التوتر القائم بين المركز والأطراف بشأن نقل السلطات، والتناقضات بين اللامركزية القانونية والإدارية والمالية ، وتوصلا الى سبب فشل اللامركزية في تحقيق نتائجها المقصودة ؛ وركزا على دور الشركاء الدوليين ؛ والدوافع المتنافسة للجهات الفاعلة السياسية.

وأفضت دراستهما الى نتيجة مفادها أن فشل اللامركزية هو نتيجة لفشل أوسع في الحكم مرتبط بضعف الدولة واختلال وظائفها والذي يتفاقم بسبب التعنت السياسي على المستويين الوطني والمحلي. ثم خلصا الى وجوب وضع مجموعة من المقترحات والتوصيات التي تسعى إلى إعطاء الأولوية لنهج السياسات لصناع القرار العراقيين والجهات الفاعلة الدولية كلهم ، مع التركيز على ما يمكن تحقيقه بشكل واقعي على المدى المتوسط لضمان عدم تدهور الحكم المحلي بشكل أكبر[٣١] .

الخاتمة

تبقى مسألة اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، موضع خلاف مستمر ، وإجتهادات قانونية من أجل الاستيلاء على المصالح والمنافع بدلاً من أن تُشرع القوانين لغرض تقديم أفضل الخدمات للمواطنين ، حيث تكمن مهمة مجالس المحافظات ، في حين يستمر الصراع السياسي وتفشي الخلافات بين القوى السياسية المختلفة في الهيمنة على مجالس المحافظات حتى يومنا هذا من أجل نيل المزيد من المكاسب الوظيفية والمادية ؛ وهذا يعني أنه بدلاً من تحسين عمل المحافظين والموظفين التنفيذيين عبر الإشراف وفرض الأنظمة ، فإن هذه المجالس تدخل في دوامة من المشاكل والتعقديات ، وهو ما حدث بشكلٍ واضح لدى نقل صلاحيات ٨ وزارات الى مجالس المحافظات.

وعلى الرغم من ان استحداث اختصاص التشريع المحلي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، بهدف تنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة، إلاّ إن القانون قد خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار، وتحديد دور المحافظ ومجلس المحافظة كلهم.

ولعل أهم مقترحات هذا البحث قد إرتكزت على أن يقوم (المشرع العراقي) بوضع تنظيم متكامل لعملية التشريع المحلي، وأن يلتزم مجلس المحافظة في إصداره للتشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر، وفقاً للستور وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة ، وعدم خروجه عن المواضيع الادارية أو المالية الى السياسية. وأن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

ولعل من الضروري أن تتزامن الإصلاحات الانتخابية مع أية جهود قائمة لتحسين فائدة اللامركزية دون تغليب المصالح الحزبية ، حيث أن نجاح اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية يحتاج الى وسائل متعددة متكاملة ما بين تشريعات قانونية وممارسات سياسية واضحة وقناعات راسخة بأهمية هذا النهج، بعيداً عن ردود افعال مشحونة بخلافات بين القوى السياسية.

الهوامش

(١) الدراسة هي بالأصل ورقة بحثية قُدمت وألقيت كمحاضرة تحت عنوان (الإطارين الدستوري والقانوني للادارة اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٣) في ندوة أقيمت ببيت الحكمة / قسم الدراسات القانونية يوم ١٦ آذار ٢٠٢٣ ، حملت عنوان (المركزية واللامركزية وادارة الدولة في المجتمع العراقي : قراءة في التجربة العراقية بعد ٢٠٠٣) ، وجرى تطويرها.

(٢) سعيد نحيلي ، اللامركزية الإدارية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس: علم الفقه ـ المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، ص ٤١٢.

(٣) نهج اللامركزية في العراق والقيود المفروضة عليه ، مبادرة الإصلاح العربي ، ٣١ تموز ٢٠١٩:

https://www.arab-reform.net/ar/publication

(٤) مازن ليلو راضي ، التنظيم الاداري في العراق في ظل دستور عام ١٩٧٠، المرجع الالكتروني للمعلوماتية ، ٢٩-٣-٢٠١٦ :

https://almerja.com/reading.php?idm=41682

(5) Ragaz Jalal Khurshid , L›organisation des entités territoriales en Irak : entre dualisme fédéral et décentralisation, Thèse de doctorat en Droit public Soutenue le 08-06-2020 à Nantes , dans le cadre de École doctorale Droit et Science Politique (Rennes ; 2016-2021) : https://www.theses.fr/2020NANT3004

(٦) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٧)نهج اللامركزية في العراق والقيود المفروضة عليه ، مصدر سابق.

(٨) تم تنفيذ برامج اللامركزية بدعم من هيئة المعونة الأمريكية (USAID)، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، ومعهد الحوكمة الكندي، وفريق الحوكمة بالبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعدة أطراف أخرى.

(٩) يُنظر :

The Process of Federalism: an Interview with Mike Fleet of the Institute of Governance, Iraq Energy Institute, 19 December : 2018: www.iraqenergy.org

(10)Iraqis Call on the New Government for Jobs, Services, and Reconstruc-

tion , National Democratic Institute (NDI,(November 2018.

(١١) يُنظر : قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(١٢) نهـج اللامركزية فـي العراق والقيود المفروضة عليه ، مصدر سابق.

(١٣) يُنظر : قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٤) عـلاء عبد الحسـن كريم العنزي ، التشـريعات المحليـة في القانون العراقـي ، مجلة المحقق الحلي للعلـوم القانونية و السياسـية ، جامعة بابل ، المجلد ٧، العدد ٣، ٣٠ أيلول ٢٠١٥ :

https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-685014

(١٥) المصدر نفسه ، ص ٤٩.

(١٦) القـرار بالعـدد ١٦/اتحاديـة/ ٢٠٠٨ بتاريـخ ٢٠٠٨/٤/٢١.

(١٧) قانـون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسـنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١.

(١٨)وليـد كاصـد الزيـدي ، لمـاذا إنتخابـات مجالس المحافظات ؟ صحيفة كتابات ، ٢٢ /٨/ ٢٠٢٣.

(١٩) نُشـرَ فـي جريدة الوقائع العراقيـة بالعدد٤٠٩١ في ١٣ تشرين الاول ٢٠٠٨.

(٢٠) نُشرَ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٨ في ٢٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨.

(٢١) نُشـرَ في جريدة الوقائـع العراقية بالعدد ٤٤٩٤ في ٤ حزيران ٢٠١٨.

(٢٢) نُشـرَ في جريدة الوقائـع العراقية بالعدد ٤٥٥٣ في ٢ أيلول ٢٠١٩.

(٢٣) نُشرَ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٦٦ في ٩ كانون الأول ٢٠١٩.

(٢٤) نُشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧١٨ في ٨ مايس ٢٠٢٣.

(٢٥) نهـج اللامركزية فـي العراق والقيود المفروضة عليه ، مبادرة الإصلاح العربي ، مصدر سابق.

(٢٦) ديريـك دبليـو برينكرهوف : زميل متمرس في الإدارة العامـة الدولية لـدى RTI International (معهد مثلـث البحوث) ، وهو عضـو هيئة تدريس مشارك في كلية تراختنبرج للسياسة العامة والإدارة العامـة بجامعـة جورج دبليـو بوش فـي الولايات المتحدة الأمريكية.

(27) Derick W. Brinkerhoff et Ronald W. Johnson , La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles : les enseignements tirés du cas irakien, Revue Internationale des Sciences Administratives, 4 Vol. 75 , 2009 : https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences- administratives-2009-4-page-643.htm

(28)Daham S. Hussein , Entre centralisation et décentralisation dans l›organisation administrative en Irak et dans la région du Kurdistan , thèse de doctorat, sous la direction du professeur Emmanuel de Crouy-Chanel, Saint-Denis : Edilivre, 2014.

(29)Yossef Ben-Meir , Développement et décentralisation en Irak , 1 Juillet 2015.

(٣٠) علي المولوي : مستشـار مسـتقل متخصص في الاقتصاد السياسـي والإصلاح المؤسسي. وهو أحد مؤسسي برنامج سياسة العراق، وهو برنامج تدريب وتوجيه للمهنيين الشـباب في العراق ، وسجاد جياد محلـل سياسـي عراقي مقيـم في بغـداد وزميل في مؤسسـة القرن . ينصب تركيز سجاد الرئيسي على السياسة العامة والحكم في العراق.

(31) Ali Al-Mawlawi and Sajad Jiyad ,Understanding the Failures of Decentralisation in Iraq , March 2020, Supported by: UK Department for International Development (DfID) : https://www.lse.ac.uk/middle-east-centre/research/Iraq-Research/decentralisation-in-iraq

قائمة المصادر والمراجع

العربية

أولاً- بحوث

- عبدالجبار احمد ، ورقة سياسات: الفيدرالية واللامركزية في العراق ، مؤسسة فريدريش أيبرت، ، تشرين الثاني ٢٠١٣ :

https://constitutionnet.org/vl/item/wrqt-syasat-alfydralyt-walla-mrkzyt-fy-alraq-aldktwr-bd-aljbar-ahmd-mwsst-frydrsh-aybrt-2013

- علاء عبد الحسن كريم العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، جامعة بابل ، المجلد ٧، العدد ٣ ، ٣٠ أيلول ٢٠١٥: https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-685014

- كاظم حسن الربيعي، المحافظات غير المنتظمة في إقليم بين المركزية واللامركزية الإدارية، صحيفة كلية مدينة العلم الجامعة، ٣١ كانون الأول٢٠١١:

https://journal.mauc.edu.iq/index.php/JMAUC/article/view/278

- سعيد نحيلي ، اللامركزية الإدارية ، الموسوعة القانونية المتخصصة ، المجلد السادس: علم الفقه ـ المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

- مازن ليلو راضي ، التنظيم الاداري في العراق في ظل دستور عام ١٩٧٠، المرجع الالكتروني للمعلوماتية ، ٢٩ آذار ٢٠١٦

https://almerja.com/reading.php?idm=41682

-نهج اللامركزية في العراق والقيود المفروضة عليه ، مبادرة الاصلاح العربي ، ٣١ تموز ٢٠١٩ :

https://www.arabreform.net/ar/publication

ثانياً- الدستور والقوانين وقرارات محاكم

١ ـ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢ ـ قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

٣ ـ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤- قانون إنتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٥- جريدة الوقائع العراقية

ثالثاً:الأجنبية (الفرنسية)

اولا:أطاريح

1-Daham S. Hussein , Entre centralisation et décentralisation dans l'organisation administrative en Irak et dans la région du Kurdistan , thèse de doctorat, sous la direction du professeur Emmanuel de Crouy-Chanel, Saint-Denis : Edilivre, 2014.

2-Ragaz Jalal Khurshid, L'organisation des entités territoriales en Irak : entre dualisme fédéral et décentralisation, Thèse de doctorat en Droit public Soutenue le 08-06-2020 à Nantes , dans le cadre de École doctorale Droit et Science Politique (Rennes ; 2016-2021) : https://www.theses.fr/2020NANT3004

ثانيا: بحوث

1-Ali Al-Mawlawi and Sajad Jiyad ,Understanding the Failures of Decentralisation in Iraq , March 2020, Supported by: UK Department for International Development (DfID) : https://www.lse.ac.uk/middle-east-centre/research/Iraq-Research/decentralisation-in-iraq

2-Derick W. Brinkerhoff et Ronald W. Johnson , La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles : les enseignements tirés du cas irakien, Revue Internationale des Sciences Administratives, 4 Vol. 75 , 2009 : https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences- administratives-2009-4-page-643.htm

3-Joël Thalineau. ESSAI sur la centralisation et la décentralisation réflexions a partir de la théorie de ch. EISENMANN. Sciences de l'Homme et Société. Université François Rabelais - Tours, 1994.

4-Kamal Alhamidawi , Le développement local en Irak : entre la décentralisation et la federalization Dans Droit et politique , La circulation internationale des modèles en question,2014.

5-"The Process of Federalism Interview: an with Mike Fleet of the Institute of Governance", Iraq Energy Institute, 19 December , 19/12/2018: https://iraqenergy.org/2018/12/19/the-process-of-federalism-an-interview-with-mike-fleet-of-the-institute-of-governance/

6-Yossef Ben-Meir , Développement et décentralisation en Irak , 1 Juillet 2015.

Centralization and administrative decentralization in the Iraqi constitution and laws after 2003

Dr.Waleed Gasid Azaidy(*)

Abstract

The study aims to shed light on the constitutional and legal frameworks for decentralization in Iraq after 2003. It also seeks a better understanding of the importance of constitutional and legal articles in the gradual transition to decentralization in state administration to enhance citizens' confidence in managing their country's institutions, especially at the level of governorates and local governments. The study begins with a quick review of what administrative decentralization was like before 2003 while focusing on the provisions of the Iraqi constitution related to administrative decentralization, the applications of the provisions of the Provincial Councils Law, and the irregular provincial elections in a region.

It also briefly discusses the opinions of a number of international researchers and writers about administrative decentralization in Iraq.

Keywords: Iraq,centralization and decentralization, constitution, laws ,capacity building ,western opinions

(*)Imama Jaafer Al-Sadiq University /College Of Arts