

أثر اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة

**The Impact of Administrative Decentralization on the Unity of
the State**

إعداد

ياسر رشيد مهنة

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني، 2018

التفويض

أنا ياسر رشيد مهنة أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخة من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: ياسر رشيد مهنة

التاريخ: 2018/1/18

التوقيع:



قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة في جامعة الشرق الأوسط - عمان وعنوانها "أثر اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة"

وأجيزت بتاريخ 2018/1/13

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
أ. د. نزار العنبي	رئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد شباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. ماهر صالح علاوي	عضواً خارجياً	جامعة أريد الأهلية	

شكر وتقدير

ومن لايشكر الناس لايشكر الله،،،

وأخص بالذكر مشرفي الفاضل الدكتور محمد الشباطات الذي كان لملاحظاته القيمة ومتابعاته الحثيثة معي الأثر الكبير في رصانة هذا العمل وتوجيهه الوجهة العلمية المناسبة فله كل الشكر والتقدير.

كما أتوجه بالشكر للسادة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة وهم الدكتور نزار العنبي والدكتور ماهر صالح علاوي المشرف الخارجي والذين تكبدوا عناء وجهد في الحضور إلى المناقشة فلهم مني كل الشكر والتقدير.

كما أعرب عن شكري وتقديري لجميع أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق الذين استفدت من علمهم.

الإهداء

الى من كان نبراساً يضيء فكري بالنصح والتوجيه

والدي الغالي

الى من تعهدتني بالتربية في الصغر، الى منبع الحب والحنان

والدتي الغالية

الى من سهر معي الليالي وتحمل قلقي وخوفي وسار معي خطوةً خطوةً لتحقيق حلمي..الى من

شجعتني لنيل ما أطمح له ودعمتني معنوياً

زوجتي الحبيبة

الى نور عيوني وأحباب قلبي...

أبنائي وبناتي الأعزاء

الى الأهل والأصدقاء جميعاً، وإلى كل من علمني حرفاً وأخذ بيدي في سبيل تحصيل العلم،

والمعرفة.

أهدي هذه الثمرة

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	شكر وتقدير
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ح	الملخص باللغة العربية
ط	الملخص باللغة الإنجليزية
1	الفصل الأول المقدمة.....
1	أولاً: خلفية الدراسة وأهميتها.....
2	ثانياً: مشكلة الدراسة
3	ثالثاً : اهداف الدراسة
3	رابعاً: أهمية الدراسة
4	خامساً: حدود ومحددات الدراسة.....
4	سادساً: مفاهيم ومصطلحات الدراسة.....
5	سابعاً: الإطار النظري.....

8	..... ثامناً: الدراسات السابقة.....
11	..... تاسعاً: منهجية الدراسة.....
12	..... الفصل الثاني: المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة.....
13	..... المبحث الأول : ماهية اللامركزية الإدارية
26	..... المبحث الثاني : صور اللامركزية الإدارية وأركانها.....
40	..... المبحث الثالث: المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة
61	..... الفصل الثالث: نماذج للامركزية ووحدة الدولة.....
61	..... المبحث الاول : اللامركزية ووحدة الدول في العراق.....
72	..... المبحث الثاني: الأسس الخاطئة في بناء اللامركزية والنظام الفيدرالي في العراق....
75	..... المبحث الثالث : اللامركزية في الأردن.....
83	..... الخاتمة
84	..... النتائج
86	..... توصيات
88	..... قائمة المراجع

أثر اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة

إعداد

ياسر رشيد مهنة

إشراف

الدكتور محمد شباطات

الملخص

هدفت الدراسة إلى التعريف بنظام اللامركزية الإدارية وأركانها ومزاياها، وبيان مستوى تأثير اللامركزية على وحدة الدولة وقوتها وقدرتها على ممارسة دورها. وبيان تأثير اللامركزية على ممارسة الدولة لوظائفها وشكل العلاقة بين الأقاليم والإدارة المركزية في الدولة، وعرض لنماذج تطبيق اللامركزية الإدارية في دول العالم، واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وحتى تقترب هذه الدراسة في صياغتها من النظريات العامة والتطبيقات العملية اعتمدت على الجمع بين طريقتين للبحث وهما الدراسة التحليلية.

ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة إن إنتهاج الدولة ذات النظام الفدرالي منهج الديمقراطية في الحياة السياسية سيزترتب عليه الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها، أما منع الحكومة المركزية في العاصمة من التدخل في عمل الولايات الأعضاء عن طريق حصر الاختصاصات في يدها دون السماح لهم بمزاولة أي اختصاص يدخل في صلب ولاياتهم، أو مصادرة الحقوق والحريات وعدم تقبل الرأي والرأي الآخر، أو إنتهاج سياسة الحزب الواحد دون السماح بوجود أحزاب للمعارضة، أو أن تكون الأحزاب صورية، أو اشتراط الدولة أن يكون المرشح للبرلمان من الحزبيين أو ضرورة موافقة الحزب على ترشيحه؛ فإن الاضطرابات والفتن والتفكك والاستقلال والانقسام هو مصير هذه الدولة.

وفي ضوء نتائج الدراسة فأنها توصي: الاحترام الكامل للدستور العراقي النافذ وتطبيق نصوصه بأمانة وجعله المرجع الأخير وأن لا يتوقف العمل من اجل تعزيز سلطات المحافظات غير المرتبطة بإقليم لخلق الظروف المناسبة لتحويلها إلى أقاليم متعددة، فوجود عدة أقاليم في الدولة العراقية ستزيد من ديمقراطيتها ومن عقلانية وواقعية قاداتها والمسؤولين فيها.

الكلمات المفتاحية: أثر، اللامركزية الإدارية، وحدة الدولة.

The Impact of Administrative Decentralization on the Unity of the State

By

Yasser Rashid Mohana

Supervised

Dr Mohammed Al-Shabatat

Abstract

. The study aimed at defining the administrative decentralization system, its elements and its advantages, and the level of the effect of decentralization on the unity, strength and ability of the state to exercise its role. And the presentation of the models of administrative decentralization in the countries of the world. The study relied on the analytical descriptive approach. This study is close to the formulation of general theories and practical applications based on the combination of two methods of research namely study Analytical analysis.

One of the most important findings of the study is that the introduction of a democratic system in the political system will result in the preservation of the unity and cohesion of the state. The central government in the capital is prevented from interfering in the work of the member states by restricting the powers of the state without allowing them to exercise any jurisdiction Or the adoption of a one-party policy without allowing the existence of opposition parties, or the parties being sham, or requiring the state to be a candidate for the parliament from the parties or the need for the approval of the party to nominate him; The disintegration, disintegration, independence, and division are the fate of this country. Excluded from these political considerations in the international arena, and the interference of foreign hands in supporting some states for their independence, this is a fundamental reason for the disintegration of these countries.

In light of the results of the study, it recommends: full respect for the Iraqi constitution in force and the application of its texts faithfully and make it the last reference and that does not stop work to strengthen the powers of the provinces not associated with the province to create the conditions for the transition to multiple regions, the presence of several regions in the Iraqi state will increase its democracy and the rationality and realistic Its leaders and officials.

Keywords: impact, administrative decentralization, Unity of the State

الفصل الأول

المقدمة

أولاً: خلفية الدراسة وأهميتها

كان لأتساع وظيفة الدولة منذ القرن التاسع عشر، والأخذ بالمبادئ الديمقراطية والحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية والرغبة في تحسين أسلوب الإدارة العامة، الأثر الكبير في عدد من الدول المتقدمة الذي يقتصر على إقامة فروع للوزارات المركزية في وحداتها المحلية لإدارة مرافق هذه الوحدات الإدارية، فأخذت هذه الدول بنظام الإدارة المحلية، مما أدى إلى انتشار نظم الإدارة المحلية وتطويرها. كما أن الأخذ بالمبادئ الديمقراطية أدى إلى الرغبة في إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق الإشتراك في المجالس المحلية التي تتولى الإشراف عليها. فقد ثبت من تجارب الدولة الديمقراطية أن المركزية الإدارية لا تتفق مع النظام النيابي السليم، وأنه كلما ازدادت الدولة في الأخذ بالتركيز الإداري كلما كان نظامها النيابي غير سليم. وليس من شك في أن إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية يساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة ويدربهم على الحياة النيابية. فلقد ثبت من تجارب الدولة المتقدمة أن إدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب من أهل الوحدة المحلية خير تدريب لهم على أساليب الحكم النيابي فهم يلمسون عن قرب الآثار التي تترتب على استعمالهم حقهم الانتخابي في اختيار ممثلهم للوظائف النيابية الأجل شأناً، وفي هذا ما يؤهلهم فيما بعد لحسن اختيار ممثلهم للوظائف النيابية الأجل شأناً كالنيابة عن الأمة في مجلسها التشريعي. كما يمكن أن تعتبر الهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخرج أفضل الأعضاء للمجالس التشريعية في الدولة.

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية، وهما مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية. وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما متكاملان، ولا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا في كنف المركزية. والأسلوب الأقدم في الظهور كان هو المركزية الإدارية، أي كان نظام المركزية الإدارية هو السائد قبل انتشار المبدأ الديمقراطي بالنسبة لنظام الحكم، وذلك قبل التوجه إلى نظام اللامركزية الإدارية، بدافع عصرنة أساليب وطرق تسيير وتدبير دواليب الإدارة بما من شأنه تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي والحضاري للأمة. والتي تضمن للدولة الوحدة في السلطة الإدارية وفي القيام بالوظيفة الإدارية، حيث تركزت السلطة والوظائف المناط بها في عاصمة الدولة، ودون وجود سلطات إدارية أخرى لامركزية مستقلة عن السلطة المركزية. وبناءً على ذلك، كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب المختار وحده لضمان قوة الدولة الجديدة، ولهذا كان هذا الأسلوب المركزي هو المتبع في الدول التي توحدت بعد تصفية النظام الإقطاعي.

من هنا تسعى الدراسة لبيان مستوى تأثير اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة وتماسكها وعدم تقسيمها وانهارها وإضعاف السلطة المركزية في الدولة.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

تحاول الدراسة بيان مستوى تأثير تطبيق اللامركزية الإدارية في الدولة على وحدتها وتماسكها واستقرارها، فلقد كثرت الآراء الفردية حول موضوع الدولة في العصر الحديث مما خلق لبساً في الأدبيات الفكرية المعاصرة، مما دفع الباحث لمحاولة بيان الإشكالية الواقعية حول العلاقة بين اللامركزية ووحدة الدولة من أجل أن تكون الدراسة داعمة للدراسات السابقة.

تسعى الدراسة للإجابة عن التساؤلات التالية:

- ما مستوى تأثير اللامركزية على وحدة الدولة وقوتها وقدرتها على ممارسة دورها؟
- ما مستوى تأثير اللامركزية على ممارسة الدولة لوظائفها وشكل العلاقة بين الأقاليم والإدارة المركزية في الدولة؟

- ما الشروط اللازمة لضمان تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق والأردن؟

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى:

- التعريف بنظام اللامركزية الإدارية وأركانها ومزاياها.
- بيان مفهوم الدولة وأركانها في القانون العام.
- بيان مستوى تأثير اللامركزية على وحدة الدولة وقوتها وقدرتها على ممارسة دورها.
- بيان تأثير اللامركزية على ممارسة الدولة لوظائفها وشكل العلاقة بين الأقاليم والإدارة المركزية في الدولة.
- عرض لنماذج تطبيق اللامركزية الإدارية في دول العالم.

رابعاً: أهمية الدراسة :

تبرز أهمية الدراسة مما يلي :

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من محاولتها توضيح مفهوم وأساليب ممارسة وتطبيق الإدارة اللامركزية في إدارة الدولة، إذ أن المركزية الإدارية تقوم على أساس توحيد الوظيفة الإدارية في كل مظاهرها وبالنسبة لجميع أساليب ممارستها مما يمكن أن تولده هذه الأساليب من حقوق والتزامات في مواجهة أفراد الدولة جميعاً وبالنسبة لجميع أقاليمها، فإن اللامركزية تقوم على العكس من ذلك.

خامساً: حدود ومحددات الدراسة:

أ- **التحديد الموضوعي:** تقتصر هذه الدراسة على دراسة العلاقة بين اللامركزية ووحدة الدولة من الناحية النظرية والعملية.

ب- **التحديد الزمني:** تختص هذه الدراسة بتحليل تطبيق اللامركزية وتأثيرها على وحدة الدولة وتماسكها واستقرارها وقدرتها على ممارسة دورها ووظائفها.

ج- **محددات الدراسة:** تتحدد نتائج الدراسة بدلالات التعريفات الإجرائية لمصطلحات الدراسة التي قام الباحث بتعريفها استناداً إلى عدد من الدراسات السابقة التي تتناول المشكلات القانونية والعملية التي تواجه القانونيين من خلال فهم اللامركزية الإدارية وانعكاسها على سيادة الدولة ووحدتها واستمرارها.

سادساً: مفاهيم ومصطلحات الدراسة:

أ- **الدولة:** مهما اختلفت تعريف مفهوم الدولة، فإن هناك ثلاثة عناصر يعتمد عليها أي تعريف للدولة وهي: الشعب، الإقليم والسلطة. وتعرف الدولة بأنها مجموعة الأفراد المنتظمة في وسط اجتماعي تسيطر عليه سلطة سياسية منبثقة عن هذا المجتمع تتميز بقدرة إصدار القوانين واتخاذ القرارات التي من شأنها تنظيم حياة المجتمع⁽¹⁾.

(1) الصفار، فاضل (2005). فقه الدولة: بحث مقارنة في الدولة ونظام الحكم على ضوء الكتاب والسنة والأنظمة

- ب- اللامركزية الإدارية: توزيع الوظيفة في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية⁽¹⁾.
- ج- اللامركزية الإقليمية: هي إدارة أفراد من إقليم الدولة جزء من شؤونهم بأنفسهم عن طريق الانتخاب لاختيار من يدير الإقليم⁽²⁾.

سابعاً: الإطار النظري:

يقتضي نظام اللامركزية الإدارية في جميع صورته المعروفة بإخضاع الوحدات الإدارية المستقلة إلى نوع من الرقابة يطلق عليه الفقه اسم الرقابة الإدارية والتي هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. وتهدف الرقابة الإدارية إلى تحقيق غرضين أساسيين وهما جوهر كل نظام إداري سليم، فالغرض الأول إداري ويكمن في ضمان حسن إدارة المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية، والثاني سياسي، يتمثل بصيانة الوحدة السياسية، وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة. وعليه فإن تحقيق هذين الغرضين شرط أساسي لنجاح اللامركزية الإدارية ذلك أن نجاح أي نظام إداري في العصر الحديث، إنما يتوقف على نجاحه في تقديم أفضل الخدمات والحاجات للجمهور بأقل تكاليف ممكنة⁽³⁾.

-
- (1) حاتم، فارس عبد الرحيم (2009). اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. مجلة الكوفة. العدد (2)، ص ص 115-159.
- (2) الصفار، فاضل، فقه الدولة: بحث مقارنة في الدولة ونظام الحكم على ضوء الكتاب والسنة والأنظمة الوضعية. مرجع سابق، ص 34.
- (3) حاتم، فارس عبد الرحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. مرجع سابق، ص 125.

إن الأصل في النظام اللامركزية هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة، ولهذا فإن سلطة الوصاية لا توجد إلا بنص صريح يقررها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في هذه النصوص ومعنى هذا أن السلطة المركزية في النظام اللامركزية يكون لها حق التدخل في شؤون الأشخاص الإدارية اللامركزية أو فرض رقابتها وذلك إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق⁽¹⁾.

تأخذ بعض دول العالم بالاتحاد اللامركزي كأسلوب لتنظيمها السياسي، مما قد يؤدي إلى الخلط بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية، خصوصاً أنه يستعمل أحياناً اصطلاح الحكم المحلي للدلالة على اللامركزية الإقليمية، لذا يفضل القيام بعملية التمييز بينهما لمعرفة أوجه الشبه والاختلاف، وتظهر أوجه الاختلاف بينهما في العديد من النواحي⁽²⁾:

أولاً: يقتصر تطبيق اللامركزية السياسية على الدول الاتحادية فقط كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا، بينما تطبق اللامركزية الإقليمية في جميع الدول سواء أكانت دول مركبة أو بسيطة، تطبق اللامركزية الإقليمية في الدول الاتحادية على مستوى الولايات فقط.

ثانياً: تعتبر اللامركزية السياسية أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي في الدولة، في حين تعتبر اللامركزية الإقليمية مجرد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

(1) شطناوي، علي خطار (2009). القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول - مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة. عمان: دار وائل، ص 89.

(2) القباني، خالد (1981). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. بيروت: منشورات بحر المتوسط، ص 51-

ثالثاً: يقال تقليدياً بأن اللامركزية السياسية تقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والمحافظات أو الولايات الأعضاء، فتنتمتع كل محافظة عضواً في الاتحاد باستقلال اداري وتنظيمي ذاتي في مباشرة الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما يقتصر الأمر في اللامركزية الإقليمية على مجرد نقل بعض الاختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى هيئات محلية تمثل وحدات جغرافية أو مصلحة تباشرها تحت إشرافها ورقابتها، أي أن هناك اختلاف في طبيعة الاختصاص، فاختصاص الهيئات اللامركزية الإدارية ذو طبيعة إدارية بحتة في حين أن اختصاص الولايات أو الدول المتحدة ذو طبيعة دستورية (وضع دستور الولاية)، وذو طبيعة تشريعية (برلمان الولاية الذي يضع القوانين)، وذو طبيعة تنفيذية (حاكم الولاية المسؤول عن وظيفة التنفيذ)، وذو طبيعة قضائية (محاكم الولايات).

التنظيم اللامركزي الإقليمي كأى تنظيم إداري آخر لا يخلو من بعض العيوب، التي تتمثل أساساً في ضعف سلطة ورقابة السلطات المركزية في جميع أقاليم الدولة مما قد يهدد وحدة وكيان الدولة، كما إن إفراط ومبالغة سكان الوحدة المحلية في الدفاع عن مصالحهم المحلية والتعصب لها يضر بالمصلحة العامة⁽¹⁾.

قد يؤدي تطبيق اللامركزية الإقليمية في بعض الدول وعلى الأخص الدول التي لم تتأصل فيها بعد القواعد والأسس الديمقراطية إلى سوء إدارة الشؤون المحلية بسبب عجز أو عدم مقدرة الهيئات على إدارة هذه الشؤون المحلية، أو إدارتها بصورة سيئة مما يضر بالمصلحة العامة، ولكن هذا العيب غير مؤكد فهو احتمالي، فقد يتحقق وقد لا يتحقق، إذ من الممكن أن يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة

(1) حاتم، فارس عبد الرحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. مرجع سابق، ص 127.

الشؤون المحلية بصورة ممتازة، وإذ حدث سوء إدارة فذلك ضرر لا بد منه، فلن تصل الهيئات المحلية مباشرة ودون عقبات وصعوبات إلى الإدارة الجيدة، فالمهم أن يتدرب أبناء الوحدات المحلية على تولى مهام تصريف شؤونهم، ناهيك عن أن هذا العيب لا ينسب للنظام اللامركزي الإقليمي ذاته، وإنما يرجع للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتغيرة بطبيعتها⁽¹⁾.

ثامناً: الدراسات السابقة:

من أهم الدراسات ذات الصلة بموضوع الدراسة ما يلي:

الدراسات باللغة العربية:

دراسة غنيم، (2002)، التخطيط الإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية، التجربة الأردنية⁽²⁾، تهدف هذه الدراسة إلى استعراض وتحليل التجربة الأردنية في مجال التخطيط التنموي الإقليمي، وذلك ضمن إطار منهج اللامركزية الإدارية، التي تعتبر بحق إحدى الشروط الأولية الأساسية لتطبيق ونجاح مثل هذا النوع من التخطيط. وقد بينت الدراسة أن الأردن قد قطع خطوات مهمة على صعيد تطبيق اللامركزية الإدارية، إلا أن هذه الخطوات ما زالت غير كافية لإيجاد تخطيط إقليمي فاعل ومؤثر، فقد أوضحت الدراسة أن هناك العديد من المشكلات التي يواجهها التخطيط الإقليمي اللامركزي في الأردن، على الرغم من وضوح الأهداف التي يحاول هذا التخطيط تحقيقها، وقد نجمت هذه المشكلات نتيجة

(1) شطناوي، علي خطر، القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول - مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة. مرجع سابق، ص 171.

(2) غنيم، عثمان محمد (2002). التخطيط الإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية، التجربة الأردنية، مجلة جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 14 (2).

العلاقة القائمة بين أبعاد عملية الإدارة اللامركزية من جهة، وبين مستوياتها التي تراوحت ما بين لامركزية ضعيفة إلى متوسطة من جهة أخرى.

دراسة حاتم، (2009). اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008⁽¹⁾. حيث تمت دراسة قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في تطبيقه لنظام اللامركزية الإدارية، وبعد التطرق للمواد الدستورية التي تناولت اللامركزية الإدارية في العراق، وقد بدأت هذه الصلاحيات بقيام المشرع الدستوري بتحديد اختصاصات السلطة المركزية على سبيل الحصر وقام بتحديد اختصاصات مشتركة بين السلطة المركزية والمحافظات وهي أيضاً على سبيل الحصر ترك أمر تنظيمها إلى المشرع، ثم ذكر بأن كل اختصاص لم يرد في الدستور فهو من صلاحية المحافظات.

دراسة أبو هزيم، (2016) اللامركزية وعملية الإصلاح السياسي في الأردن، وجهة نظر أعضاء مجلس النواب السابع عشر⁽²⁾. هدفت الدراسة إلى بيان أهمية تطبيق اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن من وجهة نظر أعضاء مجلس النواب السابع عشر، وقد اعتمدت الدراسة على استخدام المنهج الوصفي المسحي، بالاعتماد على الاستبانة لمسح وجهات نظر أعضاء مجلس النواب السابع عشر، وقد تكون مجتمع الدراسة من أعضاء مجلس النواب السابع عشر والبالغ عددهم (150) نائباً ونائبة، وتم توزيع الاستبانة على مجتمع الدراسة بالطريقة العشوائية البسيطة وبلغ عدد

(1) حاتم، فارس عبد الرحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. مرجع سابق، ص 121-122.

(2) أبو هزيم، غيث (2016). اللامركزية وعملية الإصلاح السياسي في الأردن، وجهة نظر أعضاء مجلس النواب السابع عشر. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

أفرادها (51) نائباً ونائبة، وقد تم استخدام المعالجات الإحصائية المناسبة لتحليل نتائج الدراسة. ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة وجود درجة مرتفعة من الموافقة لدى أعضاء المجلس النيابي السابع عشر على أهمية تطبيق اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن، وفي ضوء النتائج السابقة فإن الدراسة توصي بضرورة أن يتم تطبيق اللامركزية كضرورة ملحة تقتضيها طبيعة عملية التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية الشاملة في الأردن، وأن يكون هنالك تمثيل حقيقي للمواطنين في المجالس المحلية المنتخبة وتحقيق استقلالية المجالس المحلية، بحيث تستطيع اتخاذ قراراتها وتنفيذ مسؤولياتها ببسر وسهولة.

الدراسات الأجنبية:

دراسة ستينيت (Stinnette, 1993) بعنوان⁽¹⁾:

"Decentralization :Why,How,and Toward What Ends ?

(اللامركزية: لماذا، وكيف، ونحو أية نهايات)، حيث أوضح الباحث أهمية اللامركزية حوكمة النظم التربوية في الولايات المتحدة الأمريكية، مستعرضاً فرضيتين أساسيتين تقوم عليهما الدراسة، الأولى: أنه مع تقريب صناعة القرار والمسؤولية من الطالب والفصل، فإن التعليم سيتحسن، والثانية: أن أغلب المشاكل المستمرة في التعليم يمكن نسبتها إلى البنية المدرسية. ومتطلبات من مكونات قوية في المجتمع مثل الوالدين، ومجموعات مجتمعة، ومشرعين، ورجال أعمال، واتحاد المعلمين. ويبين الباحث أن هناك عدة اتجاهات لتطبيق اللامركزية في المناطق المختلفة كالإدارة الموقعية، باعتبارها أداة أساسية لإعادة توزيع اتخاذ القرار والمسؤولية، وكنتيجة لذلك تجري محاولات لنقل الإدارة المركزية

(1) Stinnette, Lynn, (1993), "Decentralization :Why, How,and Toward What Ends?",
Special Policy Report, No. 1. Policy BriefsSeries.www.ncrel.org/sdrs/issues.

من منصب أمر بعيد إلى مركز خدمة مسئول، وبعض المناطق تبنت الإبداع في المناهج كقوة دافعة أساسية في جهودها نحو اللامركزية. وخلص الباحث إلى أن أنصار اللامركزية يرون أنها ستحسن آلية اتخاذ القرار حول الجوانب التربوية المختلفة، وتزيد من التزام الهيئات، وتضاعف المسؤولية على المخرجات التعليمية.

ما تتميز به هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

أن ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة كونها من الدراسات التي تحاول تحليل وبيان مستوى تأثير الإدارة اللامركزية على وحدة الدولة وتماسكها في ضوء تزايد الاهتمام بتطبيق النماذج الديمقراطية في إدارة الدولة.

تاسعاً: منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وحتى تقترب هذه الدراسة في صياغتها من النظريات العامة والتطبيقات العملية اعتمدت على الجمع بين طريقتين للبحث وهما الدراسة التحليلية، بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة ودراسة هذه المسألة في ممارسات الدول لها ضمن نطاق القانون العام الدستوري والإداري، ودراسة الاجتهادات الفقهية والقضائية مع عقد المقارنة بينهما بالأمر المستدعية لذلك، بهدف إظهار القصور وسد الثغرات القانونية التي تشوب النص.

الفصل الثاني

المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة

أصبحت الدولة بالمفهوم الحديث المعاصر بمقدورها فرض إرادتها وسلطاتها على أفرادها وبالقوة عند الحاجة لذلك، أقتضى الأمر بعد ذلك أن تكون الإجراءات الإدارية المطبقة في جميع أقاليم الدولة موحدة، ومتجانسة ومتناسقة، من أجل ذلك منح الاختصاص باتخاذ الإجراءات الإدارية إلى السلطات المركزية في العاصمة دون أن تشاركها أي جهة أخرى، وأن تمارس هذا الاختصاص، من هنا ولدت الأفكار المركزية (التنظيم المركزي)، كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي سمي بالمركزية الإدارية. فالمركزية واللامركزية ترتبط أساساً بدرجة تفويض السلطة، واتخاذ القرارات في أي تنظيم من التنظيمات، فإذا لم يكن هناك تفويض للسلطة إلى المستويات الإدارية الأقل، في أي تنظيم من التنظيمات الإدارية في الدولة، أو غير الدولة، فإن هذا التنظيم يوصف بأنه تنظيم (مركزي) أما إذا كان هناك تفويض لجزء من هذه السلطة، فإن هذا التنظيم يوصف في هذه الحالة (باللامركزي) وفي مجال تطبيق هذا المفهوم على مستوى وحدات الجهاز الإداري للدولة، فإن النظام المركزي، أو اللامركزي الإداري يكون له أهمية كبيرة بالنسبة لتنظيم العلاقة التي تنشأ بين التنظيمات، التي يكون لها سلطات مثل الوزارات، وبين الفروع التابعة لها في المناطق المحلية المختلفة، فإن درجة المركزية أو اللامركزية، تتوقف على مدى رجوع المحليات إلى الوزارات للتصرف في الموضوعات المختلفة المتعلقة بتلك المحليات، وفي مدى سيطرة الوزارات على كل قرار يصدر من المحليات، والموافقة عليه بواسطة السلطة المركزية للعاصمة. وسوف يتم تناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول : ماهية اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني : صور اللامركزية الإدارية وأركانها

المبحث الثالث: المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة

المبحث الأول: ماهية اللامركزية الإدارية:

يشير مفهوم اللامركزية إلى توزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المحلية في الدولة وذلك من خلال التفويض أو النقل. وهي إجراءات تعزز الديمقراطية في الإدارة وتخفيف العبء في الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتساعد على توفير مساحة من المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي لكل محافظة، وتوفر إمكانية الارتقاء بالمحافظات، والبدء بمعالجة التهميش الذي تعاني منه بعضها.

سوف يتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية

المطلب الثاني: تعريف اللامركزية الادارية

المطلب الثالث: الجوانب القانونية والسياسية لامركزية

المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية

تعددت التعريفات الفقهية للمركزية الإدارية، وجميعها تدور حول حصر الوظيفة الادارية العامة في يد السلطة الإدارية المركزية. ويمكن تقديم بعض التعريفات التي تدور جُلّها على تركيز مظاهر السلطة العامة أو الوظيفة الإدارية في الدولة وتجميعها في يد الحكومة المركزية، إذ تعرف المركزية الإدارية بأنها " تركيز الوظيفة الإدارية في أيدي ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، وذلك على نحو يضمن وحدة السلطة الإدارية في الدولة فهو نظام توحيد ذد التفتيت"⁽¹⁾.

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت (1988). القانون الإداري، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 149.

ولوحظ من هذا التعريف إن المركزية لا تفيد احتكار الوزراء لكل مظاهر الوظيفة الإدارية أو أنشغالهم بإصدار جميع القرارات الكبير منها والصغير. فالمركزية تتضمن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزير في العاصمة والأقاليم، بشرط أن تكون تابعة للوزير تبعية كاملة وخاضعة لسلطته الرئاسية العليا. وقد يقصد بالمركزية الإدارية جمع وتركيز الاختصاصات الإدارية في الدولة في يد سلطة رئيسية واحدة وتشمل ذلك إصدار القرارات التنفيذية بالنسبة لجميع أنواع النشاط العام ومباشرة تنفيذ هذه القرارات وإجبار الأفراد على تنفيذها كما تشمل سلطة التعيين في الوظائف العامة⁽¹⁾. إذن تقوم المركزية على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، بمعنى أنه لا يوجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين، لا تكون لهم سلطة ذاتية، وإنما يستمدون سلطتهم في العمل من السلطة الرئيسية في المركز⁽²⁾. وعلى ذلك يمكن حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعاً للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير⁽³⁾.

يتضح من خلال التعاريف السابقة، أن المركزية الإدارية تعني تجميع مجموع المهام والوظائف والقرارات في يد سلطة رئيسية واحدة، حيث تنفرد السلطة المركزية بسلطة البت في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية⁽⁴⁾. وبناء على هذا التعريف فإن المركزية الإدارية تقوم على توحيد الإدارة

(1) مهنا، محمد فؤاد (1974). دروس التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة- الإدارة العامة والإدارة المحلية، مطبعة الإسكندرية، ص 47.

(2) الزعبي، خالد (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط3، عمان: مكتبة الثقافة، ص19

(3) البكريوي، عبد الرحمن (1990). الوجيز في القانون الإداري، الرباط : شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، ص 62.

(4) الفهري، مجدي (2001). الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، المنصورة: كتبة الجلاء، ص 14.

وجعلها تنبثق من مصدر واحد، وهي هنا السلطة المركزية، المتمثلة في الحكومة على المستوى الحكومي(العام) وتتمثل بالمدير العام على المستوى الخاص في المشاريع الكبرى وعلى مستوى صاحب العمل في المشاريع، أو الشركات الصغرى. والمركزية الإدارية بهذا المعنى تحقق الوحدة المطلوبة للسلطة الإدارية سواء على مستوى القطاع العام (الحكومي) أو القطاع الخاص، حتى يحول دون التجزئة، ويحقق التجانس المطلوب في العمل، فلا بد أن يكون للدولة جهازها الإداري المركزي. فالمركزية الإدارية أسبق من الظهور في الدولة الحديثة، من الناحية التاريخية، من اللامركزية الإدارية⁽¹⁾. لأن أصل العلاقة بين السلطة (الإقليم) والهيئة المحلية المركزية، ومن ثم حصل تطور على العلاقة حينما تعددت الاختصاصات، والصلاحيات، والوظائف وكان لا بد من اللجوء إلى اللامركزية الإدارية، فالمركزية الإدارية تعني "توزيع الوظائف الإدارية في الدولة السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية أو الإقليمية والنظام المركزي في الوظيفة الإدارية يؤدي إلى تقسيم الوظائف على الوحدات الإدارية (وزارات مديريات، فروع، مرافق إقليمية)⁽²⁾.

وبمقتضى هذا، يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهكذا يمكن القول أن المركزية الإدارية تتطوي على احتكار الإدارة المركزية في العاصمة لممارسة كل أنواع النشاط الإداري للدولة. وهنا يمكن التأكيد على أنه للسلطة الرئاسية أهمية كبرى في نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته، إذ يمارس الرئيس اختصاصات أو سلطات متعددة على مرؤوسيه، سواء تعلقت هذه السلطات بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية من حيث التعيين أو التوجيه أو التأديب، أو

(1) عبد الفتاح، حسن (1984). القانون الإداري، المنصورة: مكتبة الجلاء، ص 45.

(2) الجرف، طعيمة (1978). القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 166.

ما اتصل في أعمالهم الوظيفية من حيث الموافقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو الحلول محلهم في أدائها. (1)

إنّ الدول المركزية تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، وبشكل يسمح بتوحيد نمط الوظيفة الإدارية، وبهذا المجال يقول الفقيه الفرنسي Berthelemy " إن الدولة المركزية، هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية إدارة جميع مرافق الدولة العامة بصورة كلية أو مطلقة وتحكّمها، فهي مصدر القرارات الإدارية⁽²⁾، أي أن التركيز وعدم التركيز الإداري صور للمركزية الإدارية.

المطلب الثاني: تعريف اللامركزية الإدارية:

وبعد أن اتسع ميدان نشاط الدول وأطلقت الحرية للشعوب في أن تحكّم نفسها بنفسها وفقاً للمبدأ الديمقراطي، أصبح نظام اللامركزية الإدارية هو النظام السائد في دول العالم بوجه عام فيما عدا فترات محددة من تاريخها هي فترات الأزمات الاقتصادية أو السياسية التي تمر بالدولة، حيث كان الأمر يتطلب في هذه الحالة تركيز السلطة في يد واحدة لكي تتمكن الدولة بفضل هذا التركيز من القضاء على أسباب الأزمة وإعادة الأوضاع الطبيعية للبلاد. ويتضح بالنسبة لتعدد السلطات الإدارية أن هذا التعدد قد يتناول السلطة الإدارية المحلية ويسمى في هذه الحالة بنظام اللامركزية الإدارية المحلية. وقد يتناول بعض المرافق العامة التي تمنح الشخصية المعنوية لكي تستقل بإدارة شؤونها بنفسها ويطلق على التعدد في هذه الحالة اللامركزية الإدارية المرفقية ولكل من النظامين مزاياه وعيوبه، وقد أثبتت تجارب الدول في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، إذ إن تحقيق مزايا اللامركزية الإدارية

(1) السعيد، توفيق، (2006). القانون الإداري، الرباط، ص 77.

(2) شحادة، موسى (1996). القانون الإداري، القدس: منشورات جامعة القدس المفتوحة، ص 47.

في صورتها المحلية والمرفقية مع تفادي عيوبها يتوقف على توافر شروط تنظيمية معينة قد عنى العلماء بإظهارها وتحديدها⁽¹⁾.

وبناء على ذلك، يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارس الحكومة المركزية. ولقد تعددت تعريفات الفقه الإداري للامركزية، إذ عرفها الفقيه الفرنسي Waline على "أنها تتمثل في اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطة المركزية إلى سلطات محلية أو مرفقية مستقلة"⁽²⁾. كما عرفها الطماوي بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، وحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة حكومية"⁽³⁾. أما الفقيه الفرنسي Debbasch يؤكد أنها "عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض الحالات"⁽⁴⁾.

تعد اللامركزية الإدارية وجه من أوجه التنظيم الإداري في الدولة. وقد تعتمد الدولة في تخطيط سياستها الإدارية، نظام اللامركزية الإدارية أو نظام المركزية الإدارية⁽⁵⁾، سواء في صورة التركيز الإداري (المركزية المطلقة أو الوزارية) أو عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية اللاوزارية). أما

(1) عبد الفتاح، حسن، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 45.

(2) الجرف، طعيمة، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 40.

(3) الطماوي، سليمان محمد (1982). الوجيز في القانون الإداري، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ص 65

(4) عبد الفتاح، حسن، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 46.

(5) سليمان محمد الطماوي المركزية الإدارية بأنها: " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة". الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 55.

المركزية النسبية اللوزارية (عدم التركيز الإداري) فتعرف بأنها تخلي الحكومة المركزية عن جزء من الوظيفة الإدارية إلى فروعها التابعة لها في العاصمة والأقاليم ومنحها سلطة البث أو التقرير بشأنها دون الرجوع إليها، ولكن على أساس من الخضوع والتبعية الرئاسية لها في كل ما تقوم به من أعمال، وليس على أساس الاستقلال عنها لكونها مرتبطة بها إرتباطاً مباشراً. ومما لا شك فيه أن الطريقة التي تعتمدها الدولة في تنظيم جهازها الإداري، تتأثر إلى حد بعيد بالنظام السياسي الذي تنتهجه والفلسفة السياسية التي تعتقها، ففي البلاد ذات النظام الديمقراطي فإن اللامركزية هي المبدأ المتبع في التنظيم الإداري، وأن الحريات المحلية مضمونة وفي أوجها، بينما تختلف الصورة في الأنظمة الاستبدادية، حيث يصبح جهاز الدولة الإداري والسياسي بقبضة سلطة واحدة هي السلطة المركزية، التي تتولى منفردة تسيير شؤون البلاد كافة. ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبياً وتخضع لرقابة السلطة المركزية"⁽¹⁾. أو كما عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".⁽²⁾

يتضح من هذين التعريفين أن اللامركزية الإدارية نوعان أو صورتان وهما⁽³⁾:

- اللامركزية الإدارية المرفقية: وهي التي تقوم على وجود أشخاص معنوية (مؤسسات عامة) متخصصة موضوع نشاط معين.

(1) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 55.

(2) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 56.

(3) الجرف، طعيمة، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 111.

- أما النوع الثاني وهو اللامركزية الإدارية الإقليمية (الجماعات الإقليمية) ويمكن تعريفها بأنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر إتصالاً بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية".

وهناك من يرى أن نظام اللامركزية: "يقوم أساساً باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة إتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها. ركز هذا التعريف على ثلاثة عناصر وهي اعتراف القانون لهذه الهيئة بالشخصية المعنوية وبالسلطة التقريرية وبعنصر الانتخاب، حتى توصف بأنها هيئة لامركزية إقليمية. كما عرفها البعض بأنها: " أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية"⁽¹⁾. ويقصد باللامركزية الإقليمية كذلك: " الاستقلال جزء من أرض دولة لإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اللامركزية في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة"⁽²⁾، ويتضح من خلال هذين التعريفين، أنهما ركزا على الاستقلال المحلي لهذه الهيئة عن السلطة المركزية، ومن الطبيعي أنه لا يوجد بين الدولة الحديثة من يتبع نظام المركزية المطلقة، إذ لا يعقل أن تقوم هيئة واحدة بإدارة جميع مرافق الدولة بصورة فعّالة، كما أنه لا يمكن أن

(1) رابعي، ابراهيم (2005). استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عنابة، ص 2.

(2) قباني، خالد (1981). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت: منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، باريس، ص 58.

تمتد اللامركزية إلى كل الوظيفة الإدارية في الدولة، إذ أنه لا يتصور تنظيم إداري يقوم على استبعاد كل سلطة مركزية وتوزيع جميع الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة. ومن هنا كان إتجاه معظم الدول نحو اعتماد الأسلوبين معاً المركزية واللامركزية، أي ما أطلق عليه إيزنمن Eisenmann بالنظام الوسط، حيث تتعادل أو تتوازن السلطة المركزية مع السلطة اللامركزية، ويكون للسلطة اللامركزية حرية تقرير أعمالها الإدارية.

وتدور حقيقة اللامركزية في حدود عنصرين أساسيين : يتمثل العنصر الأول في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطة المركزية، وبموجبه تمنع السلطة المركزية من إدارة الشؤون المحلية أو المرفقية كما كانت سابقاً، والعنصر الثاني يتمثل في نقلها إلى هيئات مستقلة سواء كانت هيئات محلية أو إقليمية، أو هيئات مصلحة أو مرفقية، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا ما عناه الفقيه الفرنسي Rivevo إذ أكد على أن " تمثل نقطة البداية في النظام اللامركزية في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية مستقلة وتتخذ قرارات بكل أو ببعض الشؤون المحلية "(1).

كما يتضح أيضاً من التعريفات السابقة، إن اللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، لكل منها ذمته المالية المستقلة وكيانه القانوني الخاص، بحيث يكون موظفوه مستقلين عن موظفي الحكومة المركزية في الأقاليم، وتكون مسؤولياته عن أعمال هؤلاء الموظفين مستقلة كذلك عن مسؤولية الدولة. والأصل في تكوين هذه الأشخاص الإدارية المحلية، أن يتخصص في إدارتها مجالس تتألف من مجموعها أو في أغلبها من أعضاء منتخبين بوساطة الشعب في المستويات المحلية المختلفة. وانتخاب أعضاء هذه المجالس هو ما يميز اللامركزية الإدارية

(1) قباني، خالد. اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق نفسه، ص 93.

عن النظام المركزي في صورته المعتدلة المعروفة باسم اللوزارية. وهكذا تتحلل اللامركزية إلى تعدد من الأشخاص المعنوية العامة، فتظهر إلى جانب الدولة أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية أو مصلحة، وتتوزع الوظيفة الإدارية في الدولة بين هذه الأشخاص المعنوية بمقتضى التشريعات، وتسمى الأجهزة الإدارية للدولة بالإدارة المركزية، بينما تسمى الأشخاص العامة المحلية والمرفقية بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الجوانب القانونية والسياسية للامركزية :

إن للنظام اللامركزي جانبين، جانب قانوني وجانب سياسي، وإذا كان جانبه القانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة المعاصرة، فإن جانبه السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حين تنقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة إلى هيئات محلية منتخبة تكون تطبيقاً عملياً لمعنى مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته. ولهذا يقتضي نظام اللامركزية الإدارية في جميع صورته المعروفة بإخضاع الوحدات الإدارية المستقلة إلى نوع من الرقابة يطلق عليه الفقه اسم الرقابة الإدارية والتي هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. وتهدف الرقابة الإدارية إلى تحقيق غرضين أساسيين وهما جوهر كل نظام إداري سليم. والغرض الأول إداري وهو ضمان حسن إدارة المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية، والثاني سياسي، يتمثل بصيانة الوحدة السياسية، وضمان وحدة الإتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة. وعليه فإن تحقيق هذين الغرضين شرط أساسي لنجاح اللامركزية الإدارية، ذلك أن نجاح أي

(1) رابعي، ابراهيم، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود). مرجع سابق، ص 2.

نظام إداري في العصر الحديث إنما يتوقف على نجاحه في تقديم أحسن الخدمات والحاجات للجمهور بأقل تكاليف ممكنة⁽¹⁾.

واللامركزية السياسية هي وضع دستوري يقوم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية. كأسلوب من أساليب الحكم، تتوزع فيه الوظائف القضائية والتشريعية والتنفيذية بين الحكومة الموجودة في العاصمة، وحكومات الولايات أو الجمهوريات، حيث تمارس سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الأقاليم والمقاطعات والمحافظات التي تشكل في مجموعها دولاً متحدة. وبموجب الاختصاص المقرر للوحدات المستقلة في دستور الاتحاد، تتمتع بالسيادة القانونية الداخلية، أما فيما يتعلق في الدفاع والشؤون الخارجية، فهذه تتولاها سلطة اتحادية تتألف من ممثلين للأقاليم الحائزة على اللامركزية السياسية⁽²⁾.

وخلاصة القول، إن الأصل في النظام اللامركزية هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة كإستثناء يرد على الأصل، ولهذا فإن سلطة الوصاية لا توجد إلا بنص صريح يقرها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في هذه النصوص ومعنى هذا إن السلطة المركزية في النظام اللامركزية لا يكون لها حق التدخل في شؤون الأشخاص الإدارية اللامركزية أو فرض رقابتها، إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق. وإن أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية هو أقرب إلى الشعب في الوحدات الإدارية وتحديد مصالحه من جهة، وأقرب إلى معرفة مشاكله المختلفة وإيجاد بدائل الحلول لها من جهة أخرى. إضافة إلى ذلك، فإن رغبة الدولة تزداد في توثيق التعاون بين الجهود

(1) قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مرجع سابق، ص 58.

(2) عواضة، حسن محمد (1997). المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة. بيروت: المؤسسة الجامعية

للدراسات والنشر والتوزيع، ص 19.

الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفنقر إليها أو يحتاجها الشعب⁽¹⁾، وقد يكون الدافع الأساسي في توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات مركزية وهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية⁽²⁾. تؤدي اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى تعزيز الوحدة الوطنية في الدول المتعددة القوميات والأديان، من حيث إن تطبيق هذا الأسلوب الإداري يجب أن لا تمس وحدة الدولة القانونية والسياسية⁽³⁾. وإن ضمان القرارات المتخذة من قبل أقاليم الدول محققة للمصالح المحلية والوطنية بنفس الوقت. كما إن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية بما يؤدي إليه من تعدد الأشخاص المعنوية العامة واستقلالها عن الدولة لا يخل ولا يتعارض مع مبدأ وحدة الجهاز الإداري في الدولة، ذلك أن هؤلاء الأشخاص لا يتمتعون باستقلال مطلق، بل يخضعون لنوع من الرقابة تمارسها السلطة المركزية عليهم، وهذه الرقابة تدخل ضمن أهدافها الحفاظ على وحدة النظام الإداري وحماية المصالح القومية⁽⁴⁾. ويمكن القول إن الفكرة الفلسفية التي تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية هي فكرة الديمقراطية المحلية التي تقضي بحق مواطني الإقليم بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم. ويهتم الدستور والقوانين المنظمة للإدارة المحلية أو الحكم المحلي على مبدأ تكوين المجالس المحلية بالانتخاب تعبيراً عن تطبيقات الديمقراطية⁽⁵⁾.

-
- (1) عواضة، حسن محمد. المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة. المرجع السابق نفسه، ص 21.
- (2) الزعبي، خالد سمارة (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة. الإسكندرية: منشأة المعارف، ص55
- (3) عواضة، حسن محمد، المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة. مرجع سابق، ص25-26
- (4) شبحا، إبراهيم عبد العزيز (1996). الوسيط في القانون الإداري. بيروت: الدار الجامعية، ص 236.
- (5) عبد الوهاب، محمد رفعت ومحمد، حسين عثمان (2001). مبادئ القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص144-145 .

تبدو أهمية إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم مستمدة من مبادئ الديمقراطية الحقيقية، فضلاً عما يعتبر من متطلبات الإدارة الناجحة، إضافة لما يمثله هذا الإجراء من فوائد إيجابية تتعلق بتدريب المواطنين على إدارة وحدات الدولة الإقليمية، وتحمل المسؤولية. حيث إن من شروط نجاح أي مرفق أو نشاط أو خدمات تتولاه سلطة حكومية، هو تلقيه التجاوب الشعبي. أي إن اشتراك سكان الوحدات المحلية في إدارة مثل هذه المرافق والخدمات يحقق التعاون المطلوب، كما يساعد أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية على تحقيق وحدة شعبية وحكومية أقوى، حيث إن إمكان ذلك الأسلوب الإداري أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد وحدة الدولة ومنع الإستبداد أو الإستئثار السلطوي داخلها.

مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية

أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية:

تكمن أبرز مزايا اللامركزية الإدارية بالتالي⁽¹⁾ :

1. أنها تؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة، وذلك لأنها تهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.
2. تخفف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية.
3. أن النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالنورات واختلال الأمن، لما تعودوا

(1) الياسري، أكرم، (2010). اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثرة في تطبيقها، مركز الفرات للتنمية

عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة.

4. تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية، حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

5. تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية كالبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية:

تتمثل أبرز عيوب اللامركزية الإدارية بما يلي⁽¹⁾:

1. أن هذا النظام يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.

2. قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الإثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

3. غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية، ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي

(1) الزعبي، خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص58.

لا تتجاوزها تلك الهيئات، وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة. ويؤكد ذلك أن أغلب الدول تتجه نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

المبحث الثاني: صور اللامركزية الإدارية وأركانها

يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة واتصال بأصحاب العلاقة، أي بسكان الوحدة المحلية، فتولي موظفو السلطات المركزية في الأقاليم إدارة هذه الشؤون المحلية من خلال منطق وفكر وفلسفة اللامركزية الإقليمية، وبخرجها من مضمونها ومحتواها. لذا يستلزم المنطق الديمقراطي أن تتكون الهيئات المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية من عناصر منتخبة ومختارة من سكان الوحدة المحلية طالما أنها تمثل هؤلاء السكان سياسياً وتتولى تصريف شؤونهم المحلية إدارياً، فمن المنطق أن تربطها بهم روابط وثيقة، ولا يمكن أن يكون لهذه الهيئات المحلية طابع تمثيلي إلا إذا انتخبت انتخاباً مباشراً من قبل سكان وأبناء الوحدة المحلية، فالأسلوب الوحيد الذي يشبع رغبات وطموحات سكان الوحدة المحلية هو الأسلوب الذي يتفق وينسجم مع المنطق الديمقراطي ألا وهو الانتخاب من قبل سكان الوحدة المحلية، لذا يجب لكي تكون اللامركزية الإقليمية حقيقة على الصعيد السياسي أن تكون الجهات التي تتصرف باسم الهيئات المحلية الممثلة لسكان وأبناء الوحدة المحلية وليست ممثلة للسلطات المركزية في هذه الوحدة. وسوف يتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: صور اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: صور اللامركزية الإدارية:

تنقسم اللامركزية الإدارية إلى قسمين اثنين هما اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية، وتقوم التفرقة بينهما على أساس نوع الاختصاص المحدود الذي أقتطع من السلطة المركزية ليمنح إلى السلطة اللامركزية، فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة⁽¹⁾.

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية

وهي الاعتراف لجزء من أقاليم الدولة بالشخصية المعنوية وتكوين المجالس المحلية والإقليمية وقيام هيئات منتخبة من سكانها لإدارة بعض الشؤون المحلية التي تهم الجماعات المحلية المنتخبة (المجالس المحلية) هنا اختصاصاً عاماً، ولكن تقتصر ممارسة هذا الاختصاص على رقعة جغرافية محدودة. بمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محددة ذات شخصية اعتبارية يقوم على إدارة كل وحدة مجلس محلي منتخب (كله أو أغلبه) على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية.⁽²⁾

يقصد بها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم

(1) شبحا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 236.

(2) الرواشدة، شاهر علي سليمان (1987). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، عمان: مجدلاوي للنشر والتوزيع، ص 23.

ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم. وتأسيساً على ذلك، تستند اللامركزية المحلية إلى الفكرة الديمقراطية التي تقتضي بإعطاء سكان كل وحدة محلية الحق في إدارة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم ومن ثم يقرر المشرع بأن المجالس التي تمثل إرادة الأشخاص المعنية المحلية يجب أن تكون منتخبة بين سكان الوحدات المحلية، وتعطي اللامركزية للأقاليم أو الوحدات المكونة للدولة صلاحية البت في كثير من الشؤون الإدارية وتسلم بحق هذه الأقاليم أجهزة محلية لتأمين المصالح الإقليمية، وبالتالي تسلم بوجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية، كما إنه تعطي للسلطات المحلية الشخصية المعنية والاستقلال الإداري والمالي تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية⁽¹⁾.

حيث تتأثر اللامركزية الإدارية الإقليمية بالعوامل الآتية⁽²⁾:

أ- طبيعة الفلسفة التي يؤمن بها النظام السياسي في الدولة، فالفلسفة الشمولية أو التوليتارية أو الديكتاتورية تفضل الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية، بينما الفلسفة الديمقراطية تفضل الأخذ بأسلوب الإدارة اللامركزية، وكلما كان التطبيق الديمقراطي أوسع كلما اتسع نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدولة.

ب- طبيعة التنوع القومي والديني والطائفي في الدولة، فكلما كانت الدولة متنوعة قومياً كلما أنتجت نحو الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية، في النظم الديمقراطية بطبيعة الحال. ويتضمن ذلك الاتجاه معالجات تهدف إلى تعزيز وحدة الدولة. وفضلاً عن ذلك، يمكن اعتبار أحد الدوافع المهمة يكمن في تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع قدرات الدولة في جميع أنحاءها وعدم تركيزها على العاصمة، حيث تظهر فائدة ذلك في أوقات الأزمات التي تتعرض

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت ومحمد، حسين عثمان، مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق، ص 146.

(2) الياسري، أكرم. اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثرة في تطبيقها، مرجع سابق.

لها الدولة على المستويين الداخلي والخارجي وطرق مواجهتها. كما إن إدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب من غالبية سكان الوحدة المحلية، يعتبر تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي، وتأهيلهم فيما بعد لحسن أدائهم في الوظائف النيابية على مستوى الدولة ككل كالبرلمان الوطني. وإن شعورهم بالدور الذي يؤديه في إدارة مرافقهم المحلية، من شأنه أن يرفع من كرامتهم الفردية واعتزازهم بحقوقهم الوطنية⁽¹⁾.

ج- مدى رغبة الشعب في استعمال حقوقه في المشاركة السياسية، والتي غالباً ما يعززها الأخذ بتطبيق أسلوب الإدارة المركزية بأنواعها، فضلاً عن درجة المستوى الثقافي السياسي والقانوني للشعب. كما إن أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من مقتضيات الدول الحديثة، وأصبحت معظم شعوب العالم تواقفة إلى الاشتراك في مباشرة إدارة شؤونها المحلية، بعد أن ساهمت في تصريف شؤونها العامة في ظل الحكومات الديمقراطية⁽²⁾.

د- وجود التعددية اللغوية والدينية والمذهبية في الدولة، يفرض عليها الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، كإطار ناجح يضمها، ويضمن مشاركة جميع تلك الأطياف في تحقيق أهداف النظام السياسي في الأمن والتقدم.

هـ- العوامل الجيوبوليتيكية للدولة، فالدول صاحبة الأقاليم المتناثرة تفضل الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية، لأنها الأضمن في إدارة تلك الأقاليم.

من هنا، فإن اللامركزية الإقليمية أو المحلية تقوم على ثلاث عناصر، مصالح محلية أو إقليمية متميزة، وأن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق والوحدات المحلية.

(1) الزعبي، خالد سمارة (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة. الإسكندرية: منشأة المعارف، ص55.

(2) مدني، السيد محمد (1965). القانون الإداري الليبي. القاهرة: دار النهضة العربية، ص33.

اللامركزية المرفقية أو المصلحية

يجد المشرع بأنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية مع خضوعها لإشرافها، كمرفق البريد والتلفون والكهرباء والإذاعة والجماعات، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية⁽¹⁾. وتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة. ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية، إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة. هذا ويحرص المشروع دائماً تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها. وتسمى الأشخاص المرفقية بتسميات متعددة أهمها: الهيئات العامة والمؤسسات العامة⁽²⁾.

الفروق بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية

تتمثل الفروق الجوهرية بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية بالآتي⁽³⁾:

أولاً : نشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفة من الناس تقيم في بقعة معينة من أرض الدولة دون تحديد، ويكون له اختصاص عام يشمل جميع المرافق المحلية لسكان تلك البقعة من أرض الدولة دون تفرقة بينهم. أما الشخص المرفقي فينشأ لتحقيق غرض محدد هو تنفيذ

(1) الزعبي، خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة. مرجع سابق، ص 56.

(2) مدني، السيد محمد، القانون الإداري الليبي. مرجع سابق، ص 34.

(3) الياسري، أكرم، اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثرة في تطبيقها، مرجع سابق.

مرفق عام واحد أو عدد محدد من المرافق العامة ويكون له تبعاً لذلك اختصاص محدود لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه. وحين ينشأ المرفق لرعاية مصالح طائفة من الناس كما هو الحال بالنسبة للغرف التجارية مثلاً، لا يشمل اختصاصه كل مصالح هذه الطائفة ولكنه يقتصر على رعاية بعض مصالحها فقط وهي المصالح التي يحددها الغرض من إنشاء الشخص لمرفقي وهي في الواقع المصالح التجارية دون غيرها من المصالح لأفراد هذه الطائفة بوصفهم تجار فقط. **ثانياً:** يتكون الشخص المحلي من عدد من الأفراد تجمعهم مصالح مشتركة وهؤلاء هم سكان الدولة أو المحافظة أو المدينة فهو ليس مرفقاً منح الشخصية المعنوية. أما الشخص المرفقي فلا يتكون من مجموعة أشخاص ولكنه مرفق عام منح الشخصية المعنوية. والشخص المرفقي لا يكون له وجود حقيقي قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية. أما الشخص المحلي فإن وجوده من الناحية المادية يسبق وجوده القانوني. ذلك لأن سكان المحافظة أو المدينة مثلاً لهم وجود حقيقي سابق على الإعراف للمحافظة أو المدينة بالشخصية المعنوية وتحويلها بذلك إلى شخص محلي، حيث يعتبر الشخص المحلي سلطة أعلى درجة وأوسع اختصاصاً وسلطاناً من الشخص المرفقي فيمثل اختصاص الشخص المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة في بقعة معينة من أرض الدولة بما في ذلك إنشاء الأشخاص المرفقية⁽¹⁾.

ثالثاً: تنشأ الأشخاص المحلية بتأثير عوامل سياسية أهمها إنشاء الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تنادي منح الجماهير حق حكم نفسها بنفسها. أما الأشخاص المرفقية فتنشأ لأسباب وعوامل فنية هي الرغبة في إدارة المرافق العامة بطريقة فنية سليمة تكفل تحقيق أوفر

(1) شحيا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 236.

إنتاج ممكن بأقل تكاليف ممكنة. ومن هنا كان إنشاء الأشخاص المحلية خطوة في سبيل تحقيق الحريات العامة والحكم الديمقراطي، بينما يعتبر إنشاء الأشخاص المرفقية في سبيل تحسين الإنتاج وخفض تكاليفه. ولهذه الحقيقة أثر ظاهر في نظام اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية وهو إن الحقوق والحريات لا تتمتع بها الأشخاص المحلية فحسب، بل تتمتع بها أيضاً الأشخاص المرفقية. فيلاحظ مثلاً إن المجالس المحلية أو معظمهم يختارون بطريق الانتخاب بواسطة سكان الأقاليم أو المدينة أنفسهم بينما يختار أعضاء المؤسسات العامة كقاعدة عامة بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية، كما إن الوصاية الإدارية على الأشخاص المرفقية أشد منها على الأشخاص المحلية. والعاصمة والإقليم سلطة البت في بعض الأمور. طالما أن هذه الوحدات ترتبط بقمة السلم الإداري برابطة الخضوع والتبعية بحيث لا تخرج عن هذا السلم، الأمر الذي يحفظ وحدة الجهاز المركزي ويكفل التجانس والإنسجام⁽¹⁾. وعلى ذلك فإن المركزية تكون متشددة أو معتدلة بحسب المستوى الذي تمارس عنده الاختصاصات الإدارية.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:

تتمثل أركان اللامركزية الإدارية بثلاثة أركان، يتمثل الركن الأول وجود مصالح محلية يعترف المشرع بخصوصيتها فيمنحها شخصية معنوية للهيئات القائمة على تحقيقها، أما الركن الثاني وجود هيئات محلية تدير هذه المصالح المحلية ويُفترض أن تكون منتخبة، أما الركن الثالث وجود رقابة مركزية لضمان وحدة لدولة وملاءمة عمل الهيئات المحلية، وفيما يلي توضيحاً لذلك:

الركن الأول: منح الشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة:

(1) الزعبي، خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة. مرجع سابق، ص 57.

ينص القانون في اللامركزية الإدارية على منح الشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة الأمر الذي يترتب عليه النتيجة الآتيتين:

1. الإقرار بوجود مرافق عامة محلية متميزة عن المرافق العامة الوطنية.

2. استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية.

أولاً: الإقرار بوجود مرافق عامة محلية متميزة عن المرافق العامة الوطنية:

إن وجود مرافق عامة محلية تخص سكان جزء من إقليم الدولة هو باعث أساسي لتطبيق النظام اللامركزي الإداري، لأنه هنالك مرافق عامة تقدم خدمات إلى السكان المحليين لا يمكن أن تقوم بعملها بالشكل المطلوب إلا إذا كانت بيد السكان المحليين الذين يعرفون احتياجاتهم أكثر من السلطة المركزية، كمرفق تجهيز الكهرباء ومرفق تجهيز الماء ومرفق الصحة، كما أنه من الأفضل أن توجه السلطة المركزية جهودها إلى تسيير المرافق العامة الوطنية التي تشعب حاجات كل الأفراد في إقليم الدولة ولا تشتت جهودها في إدارة المرافق المحلية.⁽¹⁾

لا يوجد معيار معين لتمييز المرافق الوطنية عن المرافق المحلية وذلك يخضع لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية، فالمصلحة المحلية تنتهي مع بداية المصلحة العامة، وتحديد المصلحة العامة أمر يرجع إلى الدولة في تحديد المرافق التي يجب أن تدار من قبلها ولا تترك بيد السكان المحليين بما يحقق المصلحة العامة، فما عدا المرافق العامة السيادية كمرفق الدفاع والعدل والخارجية والتي دائماً ما تكون بيد الدولة يبقى تحديد ما هو وطني وما هو محلي بالنسبة للمرافق العامة الأخرى خاضعاً

(1) بدير، علي محمد عصام؛ البرزنجي، عبد الوهاب؛ السلامي، مهدي ياسين (2008). مبادئ وأحكام القانون

لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية⁽¹⁾، والسلطة التشريعية هي التي تحدد ذلك ولا يد للسلطة التنفيذية والهيئات المحلية في ذلك⁽²⁾.

إذ أنه لو ترك أمر تحديد اختصاصات الهيئات المحلية إلى هذه الهيئات، فإن ذلك سيؤدي إلى غلبة المصلحة الخاصة لهذه الهيئات، ولأدى ذلك إلى إساءة استخدام هذه السلطة والخروج على النظام السياسي والسير نحو الانفصال⁽³⁾. كما حدث في فرنسا مطلع الثورة الفرنسية الكبرى عام 1789 حتى جاء دستور السنة الثامنة ولجم هذه الهيئات وفرض عليها رقابة إدارية قوية⁽⁴⁾.

ثانياً - الاستقلال الإداري للهيئات المحلية عن السلطة المركزية.

إن الاستقلال الإداري للهيئات المحلية عن السلطة المركزية هو نتيجة طبيعة لمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية، فالنتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة هو استقلال هذه الشخصية إدارياً بزمته المالية عن السلطة المركزية واستقلالها بالمسؤولية ومشاركة السلطة المركزية بجزء من سلطتها الإدارية، وإن مدى استقلال الهيئات المحلية ليس على شاكلة واحدة، إذ أن هذا الاستقلال يمكن أن يكون واسعاً ويمكن أن يكون محدداً ويمكن أن يكون بين هذا وذاك. وهذا الأمر راجع إلى عوامل عدة من أبرزها:

1. كيفية اختيار أعضاء الهيئات المحلية: إن طريقة اختيار أعضاء الهيئات المحلية لها أثرها الكبير على استقلال هؤلاء الأعضاء إدارياً، وهناك طريقتان لاختيار أعضاء الهيئات المحلية

(1) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 361.

(2) خطار، علي (1989). الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني، ص ص 126-127.

(3) بدوي، محمد طه؛ الغنيمي، محمد طلعت (د.ت). الوجيز في النظم الإدارية، مصر: دار المعارف، ص 102.

(4) خطار، علي، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية. مرجع سابق، ص 126.

وهي طريقة الانتخاب وطريقة التعيين، وقد تكون المجالس المحلية ورؤساءها ورؤساء الوحدات الإدارية كلهم منتخبون أو يكون جزء منه منتخب وجزء آخر معين. إن استقلال الهيئات المحلية عند الكثير من الفقهاء يرتبط بعدد الأعضاء المنتخبين وعدد الأعضاء المعينين، فكلما زاد عدد الأعضاء المنتخبين كانت الهيئات المحلية أكثر استقلالاً إدارياً عن السلطة المركزية، وبقل هذا الاستقلال كلما ازداد عدد الأعضاء المعينين، وإذا كان كل أعضاء الهيئات المحلية منتخبين، فإن الفقهاء يقولون بأن اللامركزية الإدارية هنا تامة، أما إذا كان جزء من أعضاء الهيئات المحلية منتخب فإن اللامركزية هنا ناقصة أو نسبية⁽¹⁾.

ذهب فريق من الفقهاء إلى أن الانتخاب هو ركن من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية وأن غياب هذا الركن يؤدي إلى تحويل اللامركزية الإقليمية إلى مركزية إدارية مع عدم التركيز الإداري، بينما ذهب فريق آخر إلى أن الانتخاب هو ليس ركن في اللامركزية الإقليمية، وإن كان مهماً في استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية⁽²⁾. فالانتخاب هو ركن فيه خلط بين الوسيلة والغاية وهي الاستقلال والتي من وسائلها الانتخاب، ولا يمكن أن تكون الوسيلة هي الركن، ويذهب أصحاب هذا الاتجاه بأنه لا يجوز الخلط بين اللامركزية الإدارية وبعض المبادئ السياسية كالديمقراطية، فالتنظيم الإداري يجب أن لا يخضع للمصالح السياسية وإن كان يتأثر بها لكن يجب أن تميل الكفة إلى التنظيم الإداري وحسن إدارة المرافق العامة. من هنا يمكن الإشارة إلى ما ذهب إليه الفريق الثاني من الفقهاء من أن الانتخاب هو ليس ركن من أركان اللامركزية الإدارية وذلك لأن الغاية من تطبيق

(1) بدير، علي محمد عصام؛ البرزنجي، عبد الوهاب؛ السلامي، مهدي ياسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 92.

(2) بدير، علي محمد عصام؛ وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المصدر السابق نفسه، ص 124

اللامركزية الإدارية الإقليمية هو تحسين عمل المرافق العامة المحلية في إشباعها للحاجات العامة المحلية، فالمطلوب إذاً هو وجود كفاءات وخبرات فنية لإدارة المرافق العامة المحلية وهذا إلى جانب الحاجة إلى وجود أفراد ينتمون إلى الوحدات المحلية يكونون الأقدر على معرفة احتياجات سكان المحليين، لذلك فإنه من الأفضل أن تكون المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية منتخبون مع تشكيل هيئات محلية تتكون من أشخاص معينين يمتلكون كفاءات وخبرات فنية.

2. الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية: إن حصول الهيئات المحلية على الشخصية المعنوية ينتج

عنه استقلال هذه الهيئات عن السلطة التنفيذية (أو ما يطلق عليها بالسلطة الإدارية المركزية وذلك عندما تمارس النشاط الإداري)، لكن هذا لا يعني الانفصال عن هذه السلطة وإنما هو استقلال بجزء من الاختصاصات في مجال الوظيفة الإدارية وما تبقى السلطة الإدارية المركزية هي المسؤولة دستورياً بشكل نهائي عن الوظيفة الإدارية في جميع أقاليم الدولة، أي أنها المسؤولة عن سير المرافق العامة في الدولة، بشكل مباشر أو غير مباشر، لذلك فإن منح الشخصية المعنوية لوحدات إقليمية، لا يؤدي إلى إعفاء السلطة الإدارية المركزية بشكل نهائي عن أداء المرافق العامة المحلية. وعليه فإنه يجب أن تراقب سير المرافق العامة في إقليم الدولة.

أن الوصاية الإدارية هي رقابة السلطة الإدارية المركزية على الهيئات المحلية من الناحية الفنية ومن الناحية القانونية، إضافة إلى أنها ضمان لوحدة الدولة، لقد اختلف الفقه في تسمية رقابة السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية الإدارية، فذهب فريق من الفقهاء إلى إطلاق تسمية (الرقابة الإدارية) على هذه الرقابة، وذهب أغلبية الفقه إلى إطلاق تسمية (الوصاية الإدارية) عليها. وحجة الفريق الأول بأن (الوصاية) هو نظام من أنظمة القانون الخاص يحسن أن لا يُبقى في نطاقه، فالعلاقة

بين السلطات المركزية والهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن علاقة الوصي بالموصى له في القانون الخاص. بينما يذهب الفريق الثاني والذي يمثل أغلب الفقه أن إصطلاح (الرقابة الإدارية) هو إصطلاح يشبه إصطلاح الرقابة الإدارية الذي يطلق على الرقابة على أعمال الإدارة والتي تكون على ثلاثة أنواع (الرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية) فيقولون أن الأفضل ومنعاً للإلتباس إطلاق إصطلاح (الوصاية الإدارية) والتي تختلف عن الوصاية في القانون المدني بأن أضيف لها كلمة (الإدارية) فأصبحت (الوصاية الإدارية) (1).

إن حل المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية بموجب الوصاية الإدارية يستتبع تكوين مجلس جديد بالانتخاب وحده أو بالانتخاب والتعيين حسب القانون، كما أن إقالة عضو في السلطة المحلية من قبل السلطة المركزية يستتبع انتخاب عضو جديد إذا كان العضو المقال من الأعضاء المنتخبين أو تعيينه بالطريقة التي نص عليها القانون إذا كان العضو المقال معيناً. وتستطيع الهيئات المحلية الاعتراض أمام القضاء على كل الأعمال التي تصدر من سلطة الوصاية (السلطة الإدارية المركزية). كما أنه من الممكن أن تمارس المجالس المحلية وصاية إدارية على المجالس المحلية الأقل منها مرتبة(2). كقيام مجلس المحافظة بالرقابة على مجالس الأفضية والنواحي.

الركن الثاني: توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

(1) تتمثل السلطة الرئاسية في السلطة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه كسلطة الوزير على من يعمل تحت امرته في الوزارة، والسلطة الرئاسية بعيدة عن الشروط التي تقيدها إلا فيما يتعلق بشرط عدم المشروعية، وتتناول السلطة الرئاسية شخص المرؤوس، وأعماله وهي تكون سلطة سابقة أو لاحقة على أعمال المرؤوس، انظر علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 133.

(2) خطر، علي، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية. مرجع سابق، ص 127.

إن السلطة التنفيذية وهي إحدى السلطات الثلاث في الدولة تقوم بوظيفتين هما الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية، والوظيفة الحكومية تتمثل في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطتين التشريعية والقضائية وعلاقتها بالدول الأخرى ممثلة لبلدها⁽¹⁾، أما الوظيفة الإدارية فتتمثل في إشباع الحاجات العامة للأفراد وذلك عن طريق إدارة المرافق العامة وتنظيم نشاط الأفراد، وهذه الوظيفة الإدارية هي التي تتقاسمها السلطة التنفيذية مع الأشخاص العامة الإقليمية التي هي جزء من إقليم الدولة⁽²⁾.

وإذا كانت الفيدرالية هي توزيع للسلطات العامة، فإنه من الطبيعي أن تنظم عن طريق الدستور فهو الذي ينشئ السلطات العامة الثلاث ويوضح اختصاصاتها وينظم العلاقة بينها، وعليه فهو الذي يوزع الاختصاصات بين السلطات العامة المركزية والسلطات العامة اللامركزية. أما اللامركزية الإدارية وهو نشاط تختص به السلطة التنفيذية وحدها فإن تنظيمه يمكن أن يكون من قبل السلطة الأعلى منها وهي السلطة التشريعية، على أنه يستطيع الدستور أن يترك أمر تنظيم اللامركزية الإدارية كله للسلطة التشريعية أو أن يدخل في بعض التفاصيل لكنه يترك مجالاً للسلطة التشريعية في تنظيم بعض الأمور في النظم اللامركزية الإدارية، وهو أمر تتطلبه الوظيفة الإدارية التي تتميز بالتغيير المستمر حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعليه فلا يمكن تجميد الوظيفة الإدارية في نص دستوري وخصوصاً إذا كان دستوراً جامداً يتطلب إجراءات أشد صعوبة لتعديله من إجراءات إصدار وتعديل القوانين العادية. فإن درجة تدخل الدستور ترجع إلى أمور تتعلق بسياسة أو إيديولوجية الدولة، وبالتالي

(1) سعد، جورج (د.ت). القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، دمشق: منشورات الحلبي الحقوقية، ص 28

(2) بدير، علي محمد عصام؛ وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17.

فإن القائمين على الدستور يريدون التأكيد على بعض الثوابت في الحكم فيقومون بوضعها ضمن وثيقة الدستور حتى يضمنون إحترامها من قبل السلطات الثلاث في الدولة⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن النتيجة المترتبة على كون اللامركزية الإدارية الإقليمية هي توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية هي أن القرارات الصادرة من هذه الهيئات هي قرارات إدارية وتستطيع هذه الهيئات أن تبرم العقود الإدارية والمسؤولية الناجمة عن أعمالها هي مسؤولية إدارية، بينما الأعمال الصادرة من الأقاليم في اللامركزية السياسية يمكن أن تكون قوانين عادية أو قرارات إدارية أو أحكام قضائية وذلك حسب السلطة المحلية التي تصدر منها هذه الأعمال، إن اختلاف الأعمال القانونية الناجمة عن كل من النظامين اللامركزي الإداري والفردي هو نتيجة لإختلاف طبيعة كل منهما.

المبحث الثالث: المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة

ترتبط المركزية واللامركزية أساساً بدرجة تفويض السلطة، واتخاذ القرارات في أي تنظيم من التنظيمات، فإذا لم يكن هناك تفويض للسلطة إلى المستويات الإدارية الأقل، في أي تنظيم من التنظيمات الإدارية في الدولة، أو غير الدولة، فإن هذا التنظيم يوصف بأنه تنظيم (مركزي) أما إذا كان هناك تفويض أكبر لهذه السلطة، فإن هذا التنظيم يوصف في هذه الحالة (باللامركزي) وفي مجال تطبيق هذا المفهوم على مستوى وحدات الجهاز الإداري للدولة، فإن النظام المركزي، أو اللامركزي الإداري يكون له أهمية كبيرة بالنسبة لتنظيم العلاقة التي تنشأ بين التنظيمات، التي يكون لها سلطات في الإدارات المحلية، وبين الفروع التابعة لها في المناطق المحلية المختلفة، فإن درجة المركزية أو

(1) بدير، علي محمد عصام؛ وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المصدر السابق نفسه، ص 17

اللامركزية، تتوقف على مدى رجوع المحليات إلى الوزارات للتصرف في الموضوعات المختلفة المتعلقة بتلك المحليات، وفي مدى سيطرة الوزارات على كل قرار يصدر من المحليات، والموافقة عليه بواسطة السلطة المركزية للعاصمة.⁽¹⁾

سوف يتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: واقع تطبيق اللامركزية في الدولة الموحدة

المطلب الثاني: شروط نجاح تطبيق اللامركزية السياسية والإدارية

المطلب الثالث: إشكالية المركزية واللامركزية والدولة الموحدة

المطلب الأول: واقع تطبيق اللامركزية في الدولة الموحدة:

هناك الكثير من العوامل، التي تؤثر بشكل واضح على درجة تفويض السلطة، وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية بالمحافظات، أو بالوحدات الإدارية، أو بالولايات في الحكومات الاتحادية، ودرجة الحاجة إلى السرعة في اتخاذ القرارات، ودرجة استقرار ونجاح وفاعلية المجالس، واللجان المحلية، ودرجة الرغبة في إنجاز الأعمال المطلوبة بعيداً عن التعقيدات المكتبية لصانعي القرارات في الحكومة المركزية، وظهور الكثير من تعقد العلاقات في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتطبيق سياسة اللامركزية، يحقق الكثير من المزايا، لعل أهمها أنها ممارسة فعلية لمبدأ الاستشارية السياسية، التي تقوم على أساس اشتراك المواطنين لإدارة شؤونهم، والمشاركة في صنع القرار بأنفسهم، وهذا ما يعبر عنه في السياسات الحديثة (بالديمقراطية) فإنها تعبير عن نظام متكامل في الدولة، فإن النظام الديمقراطي السياسي، يمنح الفرد السلطة عن طريق انتخاب الآخرين له، الذين يمنحونه هذه السلطة،

(1) مهنا، محمد فؤاد (1974). دروس التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة - الإدارة العامة والإدارة المحلية، مطبعة الإسكندرية.

ولذلك فهي النظام الذي يستطيع من خلاله المواطنون تحقيق أهدافهم، عن طريق الحكم بواسطة الشعب، ومن أجل الشعب⁽¹⁾.

وحدة السلطة الحكومية في الدولة الموحدة وبساطة تركيبها الدستوري، لا يمنعان من توزيع الاختصاصات المعهود بها إلى السلطة الإدارية، أي الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، إذ تملك الدولة الموحدة حرية الاختيار بين نظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، طبقاً لما تراه محققاً لصالحها العام. وإذا تركزت الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطة المركزية في العاصمة بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها ينتظمون في السلم الإداري لموظفي الدولة، ويخضعون لسلطتها الإدارية، مع عدم منح أية اختصاصات مستقلة لوحدات إدارية مصلحة أو محلية.

وينسب إلى هذا النظام عدة مزايا تتلخص في تحقيقه للوحدة الوطنية، وتوفيره للنفقات، وإتاحة الفرصة لموظفي الإدارة المركزية لاكتساب الخبرة وكفاية إدارية عالية، ومع ذلك، يوجه إلى النظام المركزي عدة انتقادات تتلخص في تمخضه عن تركيز شديد في السلطة، وعدم تعرف الإدارة المركزية في العاصمة على حقيقة المشاكل التي تواجه أقاليم الدولة، مما يؤدي إلى حرمان سكان بعض الأقاليم من الخدمات العامة ومن مواكبة التطور الحضاري، وبالنسبة لكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية داخل النظام الإداري المركزي، فإنه يوجد أسلوبان، التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري. ويقصد بالتركيز الإداري تجميع سلطة البت والتقرير في يد الرئيس الإداري، بصدد جميع المسائل الداخلة في إختصاصه، أما عدم التركيز الإداري فيعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة التقرير النهائي في بعض اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه، لكي يتفرغ للقيام بمهام الإشراف والتوجيه والتخطيط داخل إدارته. ويتفرغ عدم التركيز الإداري إلى نوعين، عدم التركيز الداخلي وعدم التركيز الخارجي، يحدث

(1) الصالحي، عدنان (2016). مجالس المحافظات ورداء اللامركزية. نقلا عن الرابط: <http://shrsc.com/>

عدم التركيز الداخلي عندما تنتقل سلطة التقرير في بعض الاختصاصات من الوزير إلى بعض كبار موظفي الوزارة في الأقاليم.⁽¹⁾

أن القانون العام يعرض لدراسة التركيز وعدم التركيز باعتبارهما صورتين للنظام المركزي، فإذا كانت قاعدة عدم التركيز قد ظهرت في النظام المركزي بقصد التخفيف من تركيز السلطة، فهذا أمر طبيعي، لأن اللامركزية الإدارية بصورتها المرفقية أو الإقليمية، لم تظهر إلا حديثاً جداً بالمقارنة مع النظام المركزي العتيق. أما بعد أن برزت اللامركزية الإدارية بصورتها، وانتشر تطبيقها جنباً إلى جنب مع النظام المركزي في معظم دول العالم، فإنه لا يمكن تأييد القول بأن عدم تركيز السلطة ينحصر تطبيقه في النظام المركزي فقط، إذ أنه كما يتخلى الوزير عن بعض سلطاته لوكلاء الوزارة في الديوان العام لوزارته أو لمديري الإدارات التابعة لها في الأقاليم، فإن المحافظ في محافظته يستطيع أن ينقل جزءاً من اختصاصاته إلى سكرتير عام المحافظة أو المدير المالي لها. وكذلك يستطيع رئيس مجلس إدارة إحدى الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية أن يخفف من تركيز السلطة في يده ويوزع جانباً منها على نائب رئيس مجلس الإدارة أو أعضاء مجلس الإدارة.⁽²⁾

وهكذا يتم انتقال السلطات، بناءً على عدم التركيز، داخل نفس الشخص المعنوي، وليس إلى شخص معنوي آخر، ويدير ممثلو نفس الشخص المعنوي نشاطه الإداري. وهذا، فإن هناك فارق كبير في التقدير بين عدم التركيز واللامركزية الإدارية، إذ تتعدد السلطات الإدارية في النظام اللامركزي،

⁽¹⁾ المنير، سراج، مواضيع الثقافة العامة لمسابقات التوظيف الإدارية المركزية واللامركزية. نفا عن الرابط:

<https://grhumaines.blogspot.com/>

⁽²⁾ الصالحي، عدنان. مجالس المحافظات ورداء اللامركزية. مرجع سابق.

وتختص كل سلطة بجانب من وظائف السلطة الإدارية، أما في حالة عدم التركيز الإداري، فلا يوجد تعدد في السلطات، وإنما مجرد توزيع للاختصاصات بين أعضاء سلطة إدارية واحدة⁽¹⁾.

اللامركزية الإدارية

يسمح النظام اللامركزي بتوزيع الاختصاصات الادارية بين الجهاز المركزي للدولة والوحدات الإدارية المرفقية أو المحلية فيها. إذ تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاختصاصات التي خولها لها القانون، على أن تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية. ويتركز الهدف من فرض الرقابة أو الوصاية الإدارية في الحفاظ على وحدة الدولة. لأنه لو استقلت الهيئات اللامركزية المصلحية أو المحلية استقلالاً كاملاً، وتخلصت من وصاية السلطة المركزية عليها، لتحولت اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسة، ولتغير شكل الدولة على الفور من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وبمعنى أدق تتحول الدولة الموحدة إلى دولة اتحادية (فدرالية). وإذا كان القانون الداخلي ينظم العلاقات بين الأفراد وبينهم وبين الدولة⁽²⁾.

لما كانت الدولة شخصاً قانونياً دولياً، فمن الطبيعي أن يتمتع هذا الشخص بحق ممارسة الحقوق التي ترتب على اكتساب هذه الشخصية، فمن صفات الشخصية بصورة عامة أن تتمتع بالحقوق التي تقرها الشخصية القانونية، وهي إما أن تكون حقوقاً أساسية أو حقوقاً ثانوية.

(1) عواضه، حسن محمد (1983). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص 76.

(2) فليبر، اريكا (2001). التطورات السابقة في مجال العمل مع اللاجئين، المجلة الدولية للصليب الاحمر، عدد 145، ص 136-137.

الحقوق الأساسية هي تلك الحقوق الثابتة التي لا يمكن للدولة أن تبقى وتستمر دونها، أما الحقوق الثانوية فهي بعكس ذلك⁽¹⁾.

أولاً: حق البقاء

إذا كان القانون الداخلي يضمن للفرد حق البقاء ويمنع الاعتداء عليه ويقرر له الحماية منذ ولادته لحين وفاته ويمنحه حق استخدام القوة للدفاع عن وجوده، فإن القانون الدولي يضمن للدولة حقها في البقاء وعدم المساس بهذا الحق، وحق البقاء يعد الأساس للحقوق الأخرى جميعاً، لأن عدم القدرة على الاستمرار في وجود الدولة سيؤدي إلى انقراض الشخصية القانونية لأية دولة، وأطلقت عليه بعض الدول حق (وقاية النفس). والوجود ميزة أساسية فطرية للدولة أكثر مما هو حق⁽²⁾.

ويقصد بحق البقاء: حق الدولة في الاستمرار على وجودها وحفظ كيانها، أي حقها في الحياة، وأن تتخذ الوسائل اللازمة لإدامة حياتها ومنع أي إجراء قد يؤدي إلى فنائها على الصعيدين الداخلي والدولي، ولما كانت الدولة شخصاً معنوياً تقوم على ثلاثة عناصر، فإن القضاء على الشخصية القانونية للدولة أو فنائها يتناول المساس بالعناصر الثلاث فحسب، فالمساس بالإقليم أو بالشعب أو بالسلطة القانونية والسياسية الخاصة بالتنظيم أو بها جميعاً هو الذي يعرض الدولة للفناء. ويتضمن حق البقاء حق كل شعب في أن يقيم على إقليم معين تنظيمًا سياسياً لاكتمال عناصر إقامة الدولة، ولا يحق لأية جهة أن تؤثر في أحد هذه العناصر لإعاقة إنشاء الدولة، وإذا ما اكتملت عناصر الدولة، وتوافرت شخصيتها القانونية الدولية، اكتملت أهليتها القانونية وجاز لها أن تمارس كافة الحقوق التي تمنحها لها هذه الشخصية على الصعيدين الداخلي والدولي، فلا يجوز التدخل في شؤونها الداخلية،

(1) علوان، عبد الكريم (2004). الوسيط في القانون الدولي العام. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 214.

(2) فلير، أريكا. التطورات السابقة في مجال العمل مع اللاجئين، مرجع سابق، ص 138.

كتشجيع الإرهاب أو الحروب الأهلية أو مساندة فئة ضد فئة أخرى أو إعاقة عمل المؤسسات الدستورية أو التأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والدينية، وحق البقاء يفرض على الدول أن تمنع وأن تقاوم أي عمل يمس شخصيتها القانونية الدولية، وللدولة أن تمارس حقوقها الكاملة على الصعيد الدولي، فلا يجوز احتلال إقليمها أو تدمير شعبها أو القضاء على كيانه السياسي أو القانوني أو الاقتصادي أو العسكري أو الاجتماعي. ومن مستلزمات حق الدولة في البقاء، حقها في أن تملك جيشاً يدافع عن هذا الحق، ولها حق الانضمام إلى الأحلاف الدولية للدفاع عن أراضيها، غير أن ذلك مقيد بقيود دولية تجب مراعاتها، فلا يجوز أن تمتلك أسلحة محرمة دولياً كأسلحة التدمير الشامل بمختلف أنواعها⁽¹⁾.

ثانياً: حق الدفاع الشرعي

يعد حق الدفاع الشرعي نتيجة منطقية لحق الدولة في البقاء، فلا يمكن للدولة الاستمرار بالبقاء ما لم تمنح الوسائل اللازمة للمحافظة على هذا البقاء ومن أولى هذه الوسائل حقها في الدفاع الشرعي عن نفسها، وحق الدفاع الشرعي من القواعد القانونية المستمدة من القوانين الداخلية، حيث تنص قوانين الدول على حق الفرد في الدفاع عن نفسه وإن أوقع عملاً ضاراً بالطرف الآخر. ومعنى حق الدفاع الشرعي أن للدولة حق استخدام جميع الوسائل بما فيها الوسائل العسكرية لكي تمنع عنها الخطر الذي يهددها، أي أنها ترتكب أعمالاً يعدها القانون الدولي غير مشروعة ومحرمة دولياً كاستعمال القوة ضد دولة معينة أو منظمة تحاول الإضرار بالدولة، مادام هذا العمل في إطار الدفاع عن الدولة، وبذلك

(1) جويلي، سعيد سالم (2005). الطبيعة القانونية الخاصة للاتفاقيات الدولية في القانون الدولي الإنساني، مجلة القانون الدولي الإنساني، الجزء الثالث، جامعة بيروت العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص 260-261.

فإن للدولة أن تمنع الفعل غير المشروع الذي يقع ضدها بفعل غير مشروع في الأحوال الاعتيادية ولكنه يعد مباحاً، لأنه يتضمن الدفاع عنها، وهذا ما يمنحها حق امتلاك جيش قوي يدافع عنها .

يشترط لاستخدام حق الدفاع الشرعي توافر الشروط الآتية⁽¹⁾:

1. أن تواجه الدولة عدواناً: أي أن تتعرض الدولة لعمل غير مشروع من قبل دولة، وهو ما يطلق عليه العدوان، طبقاً لقرار الجمعية العامة الخاص بتعريف العدوان المرقم 1974/3313.
2. عدم وجود وسيلة لدفع الخطر: فإذا لم تجد الدولة وسيلة لدفع العدوان، جاز لها استخدام قواتها المسلحة لدفع الخطر الذي تواجهه.
3. أن يكون الخطر حقيقياً: أي أن يكون العمل الذي تواجهه الدول مما يهدد وجود الدولة فعلاً، فإذا ما قامت دولة بمناورة عسكرية على أراضي دولة أخرى بموجب معاهدة بين الدولتين، فإن هذا العمل لا يسوغ استخدام حق الدفاع الشرعي.
4. عدم تجاوز خطورة العمل: إذ يتحدد حق الدفاع الشرقي بمنع الخطر عن الدولة دون أن يتجاوز ذلك لارتكاب أعمال لا مسوغ لها.

ثالثاً: الاستقلال والسيادة

الاستقلال هو عدم وجود قوة أجنبية تحتل أراضيها، وأن الدولة حرة في إدارة شؤونها دون تدخل من قبل الغير، أي باستطاعتها تنظيم حكومتها بالشكل الذي تراه مناسباً لنفسها، واعتماد دستور يتفق وحاجاتها، ووضع قواعد وأنظمة لحقوق الملكية والحقوق الشخصية لمواطنيها ورعاياها، وبعبارة أخرى إن الدولة المستقلة تعد السيد المطلق داخل أراضيها، ولا تخضع إلا للقيود التي وضعها القانون

(1) أبو ألوفا، احمد (2006). النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني، القاهرة، دار النهضة العربية، ص54- 55.

الدولي العام لسير حسن العلاقات الدولية، ويعني هذا الحق التحرر من تدخل الدول الأجنبية. وللدولة حرية إقامة العلاقات الدولية مع أية دولة ترى ضرورة ذلك وأن تتضمن لأية منظمة دولية، ولها حق الاختصاص على الأفراد والأموال الموجودة على إقليمها، وأن تتبنى النظام الدستوري الذي تراه ملائماً لها، واختيار نظام الحكم وتحديد حقوق المواطنين والأجانب والمقيمين فيها بمحض إرادتها، وتحديد النظام الاقتصادي. وللدولة حرية الانضمام للمنظمات الدولية، أو الانسحاب منها ولها حرية إقامة التحالفات مع أية دولة أخرى، وإدارة شؤونها الخارجية وفقاً لرغباتها دون أن تكون هناك مراقبة عليها من جانب دول أخرى، وهو ما يطلق عليه (الاستقلال الخارجي)⁽¹⁾.

آثار استقلال الدولة وتمتعها بالسيادة:

يترتب على استقلال الدولة وتمتعها بالسيادة الآثار الآتية⁽²⁾:

1. وحدة السيادة : إذ لا يجوز لأية جهة أخرى أن تمارس حقوق السيادة غير السلطة الشرعية في الدولة، وهذا ما يطلق عليه "وحدة السيادة"، أي أن توجد في الدولة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة، ومن حق الدولة أن تمنع قيام سلطات متعددة داخل الدولة .
2. السيادة الشاملة لجميع عناصر الدولة: إذ تسيطر الحكومة على الإقليم وعلى الشعب المقيم عليه دون استثناء، وتمارس سلطاتها الداخلية والدولية بحرية تامة.
3. عدم تقادم السيادة: فإذا لم تمارس الدولة السيادة على جزء من إقليمها أو أرضها مدة معينة لأسباب خارجة عن إرادتها، فإن حقها في أعمال سيادتها عليها لا تسقط بعدم الاستعمال، بل

(1)جويلي، سعيد سالم. الطبيعة القانونية الخاصة للاتفاقيات الدولية في القانون الدولي الإنساني، مرجع سابق، ص 268.

(2) أبو ألوفاء، احمد. النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني، مرجع سابق، ص 62.

يبقى قائماً، ويجب الانتباه إلى مسألة " الأمر الواقع"، فإذا ما تخلت الدولة عن حقها في بسط سيادتها مدة طويلة، وأقرت للطرف الآخر بوضع اليد، فإنها تكون أمام "الأمر الواقع"، ولتفادي هذا الأمر فإن على الدولة، في حالة السيطرة جزء من سيادتها، أن تطالب بشكل مستمر بحقها في السيطرة وحقوقها الثابتة عليه .

4. السيادة غير قابلة للتنازل: إذا تنازلت دولة لدولة أخرى بأن تمارس حقوق السيادة على جزء من إقليمها أو على شعبها، أو قبلت بتطبيق قوانين تلك الدولة في إقليمها وعلى شعبها أو على جزء منه، فإنها تكون ناقصة السيادة.

رابعاً: حق الشعوب في تقرير مصيرها

يعد حق الشعوب في تقرير مصيرها من الحقوق التي أقرها ميثاق الأمم المتحدة، والذي أوجب منح الشعوب المستعمرة حق تقرير مصيرها ووضع نهاية للاستعمار، فقد نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق، وحددت الجمعية العامة للأمم المتحدة معنى هذا المبدأ بأنه يقوم على عدم إخضاع أي دولة للاستعباد الأجنبي أو السيطرة عليها أو استغلالها، ومنح كل شعب حق الاستقلال، ولا يجوز لأي دولة القيام بأي عمل قسري يحرم الشعوب من حق تقرير مصيرها بنفسها، أو يحد من حريتها واستقلالها، ويحق لهذه الشعوب مقاومة أعمال القسر، فلا يجوز احتلال إقليم دولة احتلالاً جزئياً أو كلياً، أو التقييض الكلي، أو الجزئي للوحدة القومية أو الإقليمية⁽¹⁾، إن الهدف الأساس لهذا المبدأ هو وضع نهاية للاستعمار، ومنح الشعوب المستعمرة استقلالها الكامل⁽²⁾ ومنح الدول مجتمعة ومنفردة حق مقاومة الاستعمار والفصل العنصري ومقاومة الاستعمار الجديد وإنهاء الاحتلال والسيطرة⁽³⁾.

(1) اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدولية بين الدول المتخذ بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم

25/2625 الصادر في 24 تشرين الأول 1975، تراجع الوثيقة المرقمة A/80/8

(2) الفقرة (د/1) من قرارات مؤتمر باندونغ عام 1955.

(3) قرار الجمعية العامة رقم (29/د/3281) الصادر في 15 كانون الثاني عام 1975.

أما الأسس التي يقوم عليها مبدأ تقرير المصير فهي :

1. إن خضوع الشعوب للاستعباد الأجنبي أو السيطرة أو الاستغلال لم يعد إنكاراً لحقوق الإنسان الأساسية ويتناقض وميثاق الأمم المتحدة ويهدد السلم والتعاون الدوليين.
 2. لجميع الشعوب أن تختار نظامها السياسي والاقتصادي وتحقيق نموها الاجتماعي والتعليمي والثقافي وأن تنشأ المؤسسات السياسية والاقتصادية والثقافية والتعليمية .
 3. لا يجوز اتخاذ تخلف الإقليم في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو التعليمي ذريعة لعدم منحه الاستقلال، فيجب منح الدول مهما كان وضعها الاقتصادي والثقافي حق تقرير مصيرها .
 4. وضع حد لجميع الأعمال المسلحة أو أعمال القمع الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة، حتى تتمكن هذه الشعوب من أن تمارس بسلام وحرية حقها في الاستقلال التام، وتضمن سلامة إقليمها. (1)
 5. إن أية محاولة تستهدف التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة القومية أو سلامة إقليم أي بلد تعد منافية لأهداف ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه(2).
- فلا يجوز استخدام المرتزقة أو تجنيدهم أو تمويلهم أو تدريبهم كوسيلة لإعاقة حق الشعوب في تقرير مصيرها(3).

(1) الجيش، حسين علي (1967). تقرير المصير، دراسة مقارنة. عدن: دار الكتاب العربي، ص105

(2) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1514 في 14 كانون الأول 1960 (الدورة الخامسة عشر) الوثائق الرسمية الملحق رقم (E.G16.P.187/4684)

(3) تراجع الوثيقة رقم A/47/433 والوثيقة رقم A/47/659

إن فكرة الاتحاد تعتبر الأساس الأول الذي تركز عليه الدولة الفدرالية، والغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدولة عندما تأخذ بفكرة الفدرالية لبناء الدولة الجديدة، وتظهر هذه الحركة بوضوح في كيان النظام الفدرالي، ولا سيما في التنظيم القانوني والسياسي في شكل، وحدة الشعب والجيش والإقليم والجنسية، وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات والأعضاء، وكذلك في السياسة الخارجية للدولة الفدرالية، وتبرز مظاهر الاتحاد في الهيئات الدستورية العليا للدولة الفدرالية كما تظهر في بروز الدولة الفدرالية كدولة واحدة على الصعيد الدولي.⁽¹⁾

ومن الجدير بالذكر أن جانباً من الفقه المقارن قد ذهب إلى أن المجلس الأدنى الذي يمثل الشعب الفدرالي في مجموعة هو الذي يعبر عن مظاهر الاتحاد، أما مجلس الولايات فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال، ولكن يبدو أن مجلس الولايات وإن كان يمثل الولايات، إلا أنه يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لأن وجوده داخل البرلمان الفدرالي بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل الولايات الأعضاء جميعها وليس لولاية معينة، ثم إن اتخاذ التشريعات الفدرالية يتم بموافقة الأغلبية، بمعنى أن ولاية لا تستأثر وحدها بهذا الاختصاص، ولهذا قد يتعارض عمل قانوني صادر عن هذا المجلس مع مصالح ولاية معينة، وأخيراً فإن البرلمان الفدرالي يباشر اختصاصاته بمجلسه الأعلى والأدنى وتسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره، فمجلس الولايات جزء مهم للجهاز التشريعي الفدرالي الذي تشترك جميع الولايات في بنائه، ولهذا كان وجوده ودوره في العمل بهذا الشكل يؤكد أنه يعبر عن مظهر الاشتراك وليس عن مظهر الاستقلال، إلا أنه لا جدال في أن الجهاز التشريعي الإقليمي يمثل مظهر الاستقلال للولايات في حقيقته.

(1) ابو طيخ، عبد المنعم احمد (2009). توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، - دراسة مقارنة، الدنمارك:

أما مظاهر الاتحاد في المجال الدولي، فإن من أهم ما يترتب على قيام الدولة الفدرالية ما يأتي⁽¹⁾:

أ- فناء الشخصية القانونية الدولية للولايات أو الدول الأعضاء المكونة لها.

ب- ظهور الدولة الفدرالية في نطاق القانون الدولي العام بطابع الوحدة أو المركزية.

فالدولة الفدرالية هي التي تملك وحدها الشخصية الدولية، وتحمل المسؤولية الدولية عن الولايات، ولا تدع الدساتير الفدرالية غالباً للولايات الأعضاء حق التمثيل الدبلوماسي أو سلطة إعلان الحرب أو إبرام المعاهدات ولا يخاطب القانون الدولي العام للولايات لأنه ليس لأي من الولايات الشخصية الدولية. وعند النظر في تطبيق النظام الفدرالي يتضح أن بعض الولايات في الدولة الفدرالية تتمتع ببعض الحقوق الدولية كحق إبرام المعاهدات غير السياسية، ولكن ذلك لا يجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة، نظراً لأنها تخضع في مباشرتها لهذه الاختصاصات الدولية لقواعد وليس في القانون الدولي، على ذلك فإن الحكومة الفدرالية تحتفظ لنفسها في جميع الحالات بحق ممارسة الاختصاصات الدولية عن طريق هيئاتها الفدرالية، باعتبارها حقوقاً ثابتة ممنوحة لها دستورياً وهي لا تخضع في ممارستها إياها إلى أي قيد عدا الحدود المرسومة لها في الدستور الفدرالي.⁽²⁾

ومن مظاهر هذه الوحدة عدم قدرة الولايات على الانفصال من جانب واحد، فبالرجوع إلى أغلب الدساتير الفدرالية يتضح بأنها تؤكد على وحدة كيان الدولة الفدرالية وتمنح احتمال الانفصال كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، المكسيك، البرازيل، نيجيريا، والهند في حين أن دساتير أخرى لا تذكر أي شيء حول الانفصال والإسحاب من الدولة كما هو الحال في دساتير كل من استراليا،

(1) اليوسفي، حازم (2005). الفدرالية والنظم الاتحادية. المركز الدولي للدراسات المستقبلية، العدد 10، السنة الأولى، أكتوبر، ص 20

(2) ابو طيبخ، عبد المنعم احمد. توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 27

ألمانيا الاتحادية وسويسرا، لذلك فإن الولايات للأعضاء في الدولة الفدرالية لا تملك حق الانفصال عنها ما لم تثبت مثل هذا الحق في الدستور الفدرالي، ومن هنا تختلف الدولة الفدرالية عن الدولة الكونفدرالية التي تكون للدولة الأعضاء فيها حق الانسحاب منها.⁽¹⁾

إذا فالفيدرالية هي تنظيم سياسي ودستوري قائم على أساس توزيع السلطات بين المركز والأقاليم بهدف المحافظة على وحدة البلاد وللحيلولة دون حدوث عمليات انفصالية على أثر أستئثار فرد أو مجموعة بسلطة على حساب مكونات المجتمع الأخرى. أما طرق نشوء الدولة الفدرالية، فإنها تتم بطريقتين إما عن طريق اتحاد طوعي فقد تنظم دول متعددة مستقلة بعضها إلى بعض وتشكل دولة واحدة أعلى من الدول الأعضاء ويعد هذا الأسلوب الاعتيادي المتبع في نشوء الدول الفيدرالية، وبهذه الطريقة ظهرت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والامبراطورية الألمانية عام 1871، وجمهورية فايمار 1919، أو عن طريق اتحاد مناطق مختلفة لم تكن تشكل دولة واحدة بقرار جماعي منها لكي تشكل سوية دولة فيدرالية استجابة للواقع الجغرافي أو الاقتصادي أو التاريخي على غرار ما حدث في سويسرا والإمارات العربية المتحدة. وهناك نوع آخر من الاتحاد ولكنه نادر الحدوث، وهو الاتحاد بالتفكك، وينشأ هذا النوع من الاتحاد عن طريق تفكيك دولة موحدة بسيطة إلى دول متعددة أعضاء أو ولايات، ولكن في ظل الدولة نفسها التي تتحول من دولة موحدة إلى دولة مركبة، وبهذه الطريقة تشكلت كل من (البرازيل وروسيا الاتحادية، والمكسيك، والهند)، حيث لجأت هذه الدول إلى تحويل أنظمتها إلى الشكل الاتحادي المركب، وذلك بمنح الأقاليم المكونة لها مزيداً من الاستقلال الذاتي

(1) حاجم، فلاح اسماعيل (2006). بعض خصائص النظم القضائي في الدولة الفدرالية، الحوار المتمدن، العدد

وتركها تحكم نفسها بنفسها في بعض المسائل حتى تتجنب انفصال تلك الأقاليم عنها كلياً⁽¹⁾. وتقوم الأنظمة الاتحادية على ثلاثة أركان أساسية هي:

1. سيادة الدستور.
2. توزيع السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة المركزية الاتحادية وحكومة المقاطعات أو الولايات أو الأقاليم التي يتكون منها الاتحاد.
3. وجود هيئة عليا تعدل (تحكم) في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية والولايات أو الأقاليم.⁽²⁾
- 4.

المطلب الثاني: شروط نجاح تطبيق اللامركزية السياسية والإدارية:

إن اللامركزية السياسية والإدارية يمكن أن تكون طريقاً للتجزئة كما يمكن أن تكون طريقاً للحل والوحدة والديمقراطية، ويتوقف ذلك على الهدف والحاجة من ورائها وكيفية توظيفها وتطبيقها، فاللامركزية بأنواعها لا تؤخذ على إطلاقها لأنها قد تؤدي إلى كوارث سياسية واجتماعية إن لم تُوظف بشكل جيد وضمن شروط، وإن وُظفت بشكل صحيح فستؤدي إلى الديمقراطية والاستقرار، وتُعيد تجميع الدولة والمجتمع على أسس جديدة.⁽³⁾

أولاً: من شروط تطبيق اللامركزية:

(1) مولود، محمد عمر (2003). الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مطبعة اقليم كردستان، ص 236
(2) فياض، امر حسن (2004) افكار إجرائية، في العملية الدستورية، ملخص بحث مقدم لمؤتمر مركز الزمان، اربيل.
(3) يحيى، مجاهد هاشم (2014). أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 110 .

- 1- لا بد من وجود توازن للقوى حقيقي بين المكونات الرئيسية من حيث امتلاك القوة، وتوازن في توزيع الثروة والسلطة لكي تحتكم إلى القانون، ومع عدم وجود هذا التوازن بين القوى لن يكون هناك أي استقرار سياسي ، حتى لو طبقت الفيدرالية لأن هذه الحالة ستعطي الحق لقانون القوة أن يحكم وليس لقوة القانون والدستور .
- 2- الاتفاق على القيم بين جميع المكونات والأقليات للإبقاء على النظام الاجتماعي، والتقريب بين الهويات ووضعها في إطار وطني عام، بتعزيز شعور أفرادها بانتمائهم سياسياً ومجتمعياً واقتصادياً، وعدم إهمال مشاعرهم الخاصة التي عادة ما تصبح في ظل الوحدة الوطنية والولاء للدولة عنصر إغناء في المجتمع، لذا يجب ألا يفرط بحقوق ومصالح مجموعة إثنية أو أقلية لحساب الأغلبية؛ فهذا التفريط يقود إلى التمرد على السلطة السياسية .(1)
- 3- يجب أن يقوم الدستور على أساس المواطنة ولا توضع فيه أي قضايا طائفية؛ أي يستوعب الجميع بالقوانين والمواد الموجودة فيه، ويلغى الدستور أو يتم تعديله بشكل كبير، فلا بد من وجود عقد اجتماعي وسياسي جديد بين الحاكم والمحكوم وبين المكونات والهويات .(2)
- 4- يجب أن تتعامل السلطة المركزية مع الأقاليم على أساس أن هناك أقاليم في الشمال وأقاليم في الوسط وأقاليم في الجنوب .(3).

(1) السلامي، علي سلمان صايل (2013). الفيدرالية بين الواقع والطموح، مجلة الكلية الإسلامية، النجف، العراق، ص223

(2) سعيد، قاسم علوان وخلف، عيسى تركي (2013). اللامركزية والحكم المحلي، مجلة جامعة تكريت للعلوم، (20)، ص12، ص204 .

(3) يحيى، مجاهد هاشم، أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 112.

5- يجب ألا تتعامل الدولة المركزية مع قضية التوظيف بالدولة أو الوظيفة العامة على أساس هوية الشخص ، كما هو معمول به في المحاصصة، بل على أساس أنه مؤهل. (1)

ثانياً: اللامركزية تحقق الديمقراطية بالضرورة

أن للنظام الديمقراطي مجموعة من المرتكزات، يركز ويستند عليها ليثبت ويستقر فوق المتغيرات التي تواكب عملية التحول العميقة في المجتمع نحو الديمقراطية والحرية والاستقرار المنشود، إلا أن هذه المرتكزات لم تُفعل وتترسخ بشكل عملي وتطبيقي، كوجود مبدأ سيادة الدستور، والتداول السلمي للسلطة، وحكم الأغلبية وحماية الأقلية، ونزاهة الانتخابات والتمثيل السياسي، وحماية حقوق الإنسان، ومحاسبة الحكومة ومساءلتها، والفصل بين السلطات؛ بسبب الصراع والتنافس الحزبي والطائفي، والثقافة السائدة في المجتمع (2).

فكثير من الدول الفيدرالية الديمقراطية في العالم حافظت على مبادئ الديمقراطية وقيمتها بنظامها الفيدرالي ككندا وأستراليا والنمسا وأمريكا، فمؤشر الديمقراطية العالمي يشير إلى أن تصنيف الدول الفيدرالية الأكثر ديمقراطية في العالم هو بين المرتبتين (6-20) فهي في المراتب المتقدمة عالمياً في المحافظة على حقوق الإنسان، والشفافية، ونزاهة الانتخابات، والأداء الحكومي، وقد احتل العراق المرتبة (112) في العالم من أصل (167) دولة جرى اختبارها، كما اعتُبر النظام السياسي في العراق نظاماً هجيناً وهو في طور التشكل. أما فيما يتعلق بالاستقرار السياسي في العراق، فقد قام خبراء من

(1) طعمة، أمجد زين العابدين (2014). مستقبل النظام الفيدرالي في العراق دراسة في التجارب الدولية، الجامعة

المستنصرية، بغداد، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (22-24) ص 47

(2) النوري، إسراء علاء الدين (2012). الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي، جامعة

النهرين، كلية العلوم السياسية، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني

البنك الدولي بوضع المؤشرات العالمية الستة للحكم الرشيد، والتي تعتبر مؤشراً لأقصى درجات الديمقراطية في البلدان بين عامي (2003-2012) والتي من بينها الاستقرار السياسي، ومساءلة الحكومة، ومكافحة الفساد، والأداء الحكومي، وقد أظهرت جميعها مؤشرات سلبية في العراق والمرتبة الأسوأ هي حالة الاستقرار السياسي التي تزداد سوءاً يوماً بعد يوم، لذلك فالعراق بحاجة لأدوات اللامركزية والفيدرالية لترسيخ الديمقراطية وإرسائها⁽¹⁾.

المطلب الثالث: إشكالية المركزية واللامركزية والدولة الموحدة:

يكن جوهر اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في عملية تحديد شكل وجوهر إدارة العلاقة ما بين المركز والأطراف وذلك على المستويات الجغرافية والسياسية والاجتماعية. فجغرافياً، يعد العراق دولة ليست واسعة الأرجاء أو كبيرة المساحة قياساً ببعض الدول الفيدرالية الأخرى كالهند وأمريكا والمانيا أو جنوب أفريقيا. فمساحة العراق تقدر فقط بحوالي (437072 كم مربع)، ولهذا السبب، تم استبعاد فكرة اللامركزية السياسية عند تشكيل الدولة العراقية عام 1921، وسادت بالتالي المركزية كفلسفة لإدارة الدولة (أكثر من اللامركزية الإدارية) وما رافق ذلك من أدوات التحكم والهيمنة والاستبداد.⁽²⁾

أختلف الوضع بعد انهيار نظام البعث في التاسع من نيسان عام 2003 إذ تم اعتماد اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية معاً لإدارة دولة صغيرة المساحة نسبياً. وعلاوة على ذلك، فقد أفضى التطبيق غير الموضوعي لهاتين اللامركزيتين إلى تصغير مساحة العراق. فاللافت أن المطالبة بتوسيع الصلاحيات رافقتها ضرورة تحديد رقع جغرافية صغيرة لهذه المحافظة أو تلك. وبدوره يحدد

(1) يحيى، مجاهد هاشم، أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 113.
(2) طعمة، أمجد زين العابدين. مستقبل النظام الفيدرالي في العراق دراسة في التجارب الدولية، مرجع سابق، ص 50.

الدستور العراقي مسؤولية السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدة العراق، فقد نصت المادة (109) بأن "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته"، غير أن هذه المادة وللأسف أغفلت مسؤولية مجالس المحافظات ونظامه الديمقراطي الاتحادي.⁽¹⁾

أما على المستوى السياسي، فإذا كانت الدوافع الحقيقية وراء اعتماد اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو منع تكرار تجربة المركز الاستبدادي، فإن تواجد دستور ديمقراطي ونخب ديمقراطية ومؤسسات حكم ديمقراطية من شأنه أن يضمن عدم عودة الاستبداد مرة أخرى. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يمكن معالجة مركز الاستبداد بخلق محافظات وأقاليم تمارس نمطاً من المركزية تجاه أطرافها داخل حدود المحافظة والإقليم. وربما لهذا السبب هناك أزمات التنمية (أزمة التوزيع، المشاركة، التغلغل، الاندماج) وهي أزمات موجودة بالأصل داخل حدود هذه المحافظات والأقاليم، وبالتالي لم تكن التجربة ديمقراطية بالكامل أو بعيدة عن التمركز أو الاستبداد ولو على نطاق محدود.⁽²⁾

أن نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي بشكل تدريجي إلى نجاح اللامركزية السياسية. فتطبيق اللامركزية السياسية لا ينبغي أن يعني الانفصال أو الانعزال أو الاستقلال، فالفيدرالية كهدف قد تكون نتاج لرغبتنا للاتحاد أو الانفصال، وإن فشل المحافظات في أدائها لا يعني أن يكون البديل في هذه الحالة هو الذهاب إلى لامركزية سياسية وتشكيل أقاليم جديدة، فالفشل على مستوى اللامركزية الإدارية ينبغي ألا يكون بتوسيع الفشل وتعميمه عبر تشكيل أقاليم جديدة وبخاصة في ظل انعدام الشروط الموضوعية التي تساعد في التوجه لهذا النمط من اللامركزية السياسية. وحتى مع وجود الإقليم أو الأقاليم ينبغي ألا يكون ذلك على حساب ضمان هبة الدولة أو استبدال هيمنة المركز

(1)السلامي، علي سلمان صايل. الفيدرالية بين الواقع والطموح. مرجع سابق، ص224.

(2) يحيى، مجاهد هاشم، أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 115.

واستبداده بهيمنة المحافظة واستبدالها أو هيمنة الإقليم واستبداده. ولعل النقاشات والتصريحات على مستوى المحافظات والأقاليم تكشف عن أن هناك نوعاً من أنواع التوتر في العلاقة مع تباين حدود هذا التوتر ودوافعه المختلفة.⁽¹⁾

أما على المستوى الاجتماعي، فالتنوع والتعدد هو من يعلي من قيم فلسفة سياسية ديمقراطية تطوعية ترغيبية لإدارة هذا التنوع بدلاً من قيم فلسفة استبدادية إكراهية ترهيبية تستند إلى القفز عن هذه التنوع بحجة الحفاظ على الوحدة الوطنية وما يرافق ذلك من تضيق وتضييع للخيار الديمقراطي. وبهذا المعنى تكون إدارة هذا التنوع في العادة أفضل وأكثر فعالية في إطار اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية مع التأكيد على وجود مركز ديمقراطي عادل يحترم الحقوق والحريات. وهذا المركز هو مركز الدولة الديمقراطية المدنية التي تحترم سيادة القانون وتلتزم بتحقيق العدالة بين المواطنين من دون أي تمييز. وبعبارة أخرى، فإن مركزاً كهذا هو قادر بالأصل على إدارة التنوع والتعدد وهي أول اشتراطات هذه الإدارة .

وفي هذا السياق يمكن ملاحظة ارتباط هذا التعدد الاجتماعي وتنوعه بتجسيد مبدأ المكونات ومبدأ المحاصصة السياسية. فبالرغم من وجود تحفظات عديدة وشديدة على هذين المبدأين فقد تم اعتمادهما كأساس عمل في معظم مؤسسات الدولة المختلفة. ولكن هذا الأساس لا يصلح لإدارة المحافظات أو إنشاء أقاليم جديدة ليس لأن الدستور يمنع ذلك، ولكن لأن التنوع والتعدد الموجود في بعض المحافظات قد يفضيان إلى صراع على من يقود أو من يحكم أو من يطيع. فغياب هذا التنوع في محافظات أخرى سيعطل تشكيل الإقليم على أساس واحد. هذا مع التركيز على أن التنوع الاجتماعي أو غيابه لا يعني إهمال العوامل السياسية والحزبية الموجودة والتي تحرك العديد من المشاكل في هذه

(1)السلامي، علي سلمان صايل. الفيدرالية بين الواقع والطموح. مرجع سابق، ص225.

المحافظة أو تلك. ومثال ذلك في محافظات ديالى والانبار والبصرة. أما كركوك فكل المشاكل الجغرافية والسياسية والاجتماعية تكاد أن تكون متوفرة بها.

من المعلوم أن لكل دولة فيدرالية اسماً لأجزائها، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية يطلق عليها اسم الولايات State وفي سويسرا تسمى بالكانتون وأنصاف الكانتون (Canton) وفي الاتحاد السوفيتي السابق كان يطلق عليها جمهورية ذات حكم ذاتي أو المقاطعة القومية، ولغايات الدراسة تعتمد مصطلح الولايات (State) علماً بأننا لا نتحدث عن الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

تختلف الأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية والأعمال التي تختص بها الولايات باختلاف الدساتير، التي تحدد اختصاصات كل منهما، ولكن إذا قارنا بعض هذه الدساتير ببعضها لرأينا أن الحكومة الفيدرالية- المركزية وحكومة الولايات - هي حكومة ثنائية تنقسم فيها السلطات وتوزع بوساطة الدستور بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات، فالسلطات هنا أصلية فهي ليست منحة من الحكومة المركزية، ولكنها هبة الدستور⁽²⁾. ومصونة دستورياً، ولكلا الحكومتين سلطات مستقلة فلا تستطيع واحدة أن تقتات على السلطات الأخرى، فإذا اريد تغيير توزيع السلطات لأي واحدة منهما يجب أن يتم ذلك بتعديل الدستور⁽³⁾.

تعد مسألة توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والولايات الأعضاء من الموضوعات الأساسية للنظام القانوني في الدولة الفيدرالية، فلهذا التوزيع اعتبارات سياسية واجتماعية، أكثر من

(1) اللبدي، فراس وليد يوسف (2006). اثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها "جمهورية المانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية. الإمارات العربية المتحدة: جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ص 44.

(2) نصر، محمد عبد المعز (1972) النظريات والنظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 474.

(3) اللبدي، فراس وليد يوسف، اثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها "جمهورية المانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص 46.

كونها اعتبارات قانونية، حيث إن هذه الظروف تؤثر في توزيع الاختصاص، إذ تتجه الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق إنضمام عدد من الدول المستقلة إلى الحد من اختصاصات الحكومة المركزية على حساب الولايات، فتوسع اختصاص الولايات ويحدد اختصاص الحكومة المركزية، وما السبب في ذلك إلا لكون هذه الدول تحرص دائماً على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال فنزولها عن سيادتها لا يكون إلا بمقدار ما هو ضروري ولازم لقيام الدولة، بينما تتجه الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق تفكك دولة موحدة إلى تقوية اختصاص الحكومة المركزية على حساب الولايات، فتمنحها الجانب الأكبر من الاختصاص فيكون اختصاص الولايات محدد جداً، مرد ذلك إلى أن هذه الدول قبل تفككها وتحولها إلى دولة فيدرالية كانت تجمع في يدها سلطات الدولة⁽¹⁾.

(1) اللبدي، فراس وليد يوسف، اثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها "جمهورية المانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص 49.

الفصل الثالث

نماذج للامركزية ووحدة الدولة

قد يؤدي تطبيق اللامركزية الإقليمية في بعض الدول وعلى الأخص الدول التي لم تتأصل فيها بعد القواعد والأسس الديمقراطية إلى سوء إدارة الشؤون المحلية بسبب عجز أو عدم مقدرة الهيئات على إدارة هذه الشؤون المحلية، أو إدارتها بصورة سيئة مما يضر بالمصلحة العامة، ولكن هذا العيب غير مؤكد فهو احتمالي، فقد يتحقق وقد لا يتحقق، إذ من الممكن جداً أن يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة الشؤون المحلية بصورة ممتازة، وإذ حدث سوء إدارة فذلك ضرر لا بد منه، فلن تصل الهيئات المحلية مباشرة ودون عقبات وصعوبات إلى الإدارة الجيدة، فالمهم أن يتدرب أبناء الوحدات المحلية على تولي مهام تصريف شؤونهم، ناهيك عن أن هذا العيب لا ينسب للنظام اللامركزي الإقليمي ذاته، وإنما يرجع للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتغيرة بطبيعتها.

سوف يتم تناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: اللامركزية ووحدة الدول في العراق

المبحث الثاني : الأسس الخاطئة في بناء اللامركزية والنظام الفيدرالي في العراق

المبحث الثالث : اللامركزية في الأردن

المبحث الأول: اللامركزية ووحدة الدولة في العراق

على الرغم من موافقة الشعب العراقي على مسودة الدستور العراقي لعام 2005، في الاستفتاء الشعبي الذي جرى في 15 تشرين أول 2005، إلا أن هناك قضايا إشكالية لم يعالجها الدستور بطريقة حاسمة، وهي: طبيعة الفدرالية وحدودها الإدارية وموضوع كركوك، ومسألة اقتسام الموارد، ونوع نظام

الحكم، فيما إذا كان رئيسياً أم برلمانياً، إذ استمرت تلك القضايا تغذي خلافاً عربياً كردياً ، وظلت منفذاً للتدخلات الإقليمية والدولية في الشأن العراقي، مما أفقد النظام السياسي العراقي الجديد جزءاً من استقلاليته في حسم بعض القرارات المهمة حتى على الصعيد الداخلي.⁽¹⁾

أشترط الدستور العراقي الدائم لعام 2005، تحقيق أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب لانتخاب رئيس الجمهورية الذي يكلف رئيس الوزراء لتشكيل الحكومة،⁽²⁾ إذ وضع هذا الشرط قيداً على الكتلة الفائزة في الانتخابات يستلزم إشراك الجميع لضمان أن تحظى الحكومة بقاعدة رضى واسعة، وقد دفع هذا المحدد إلى مراعاة محددتين آخرين في تشكيل الحكومة هما المحدد الوطني والمحدد الانتخابي، إذ يعني الأول إشراك جميع مكونات الشعب العراقي في تشكيل الحكومة، ويعني الثاني وهو الاستحقاق الانتخابي، توزيع الحقائق الوزارية بين الكتل المشتركة في الحكومة، حسب ثقلها الانتخابي.⁽³⁾

لقد عُرف هذا النوع من الديمقراطيات بالديمقراطية التوافقية التي تهدف إلى إشراك الجميع في الحكم، وقد وُجّهت لهذا النوع من الديمقراطيات نوعين من الانتقادات: الأولى إنها ليست على درجة كافية من الديمقراطية، والثانية أنها لا تتمتع بالقدرة اللازمة على إنشاء حكومات مستقرة وفعالة. لذلك فإن أكثر الانتقادات الموجهة إلى هذا النوع من الديمقراطيات لا تتعلق بسمتها الديمقراطية، وإنما بعجزها عن إحلال الاستقرار السياسي والحفاظ عليه.⁽⁴⁾

(1) جريدة الحياة، العدد 15538 في 2006/10/16.

(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة 70، الطبعة الثانية عام 2006.

(3) جابر، جابر حبيب (2006). الولادة القيصرية للحكومة العراقية، جريدة الشرق الأوسط، العدد 10036 في 21/5/.

(4) ليهارت، آرنيت (2006). الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، معهد الدراسات الاستراتيجية، ترجمة حسني

زينه، بيروت، ص ص 79-83.

كذلك فإن بعض مواد الدستور العراقي لم تكن واضحة أو على الأقل أنها تتحمل أكثر من تفسير في تحديد صلاحيات فرعي السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء)، ما أدى إلى تنازع الصلاحيات بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، إذ حدث جدل بين الرئاستين حول أحقية أي منهما في وضع السياسة الخارجية، فالمادة (110/ أولاً) من الدستور حددت اختصاصات السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: " رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية".⁽¹⁾ ومثار الجدل الذي حصل هو أن المادة (66) من الدستور أشارت إلى: " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتهما وفقاً للدستور والقانون".⁽²⁾ أي أنها لم تضع فاصل واضح في تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، مما فتح الباب واسعاً أمام الكثير من الاجتهادات التي تميل إلى هذا الطرف أو ذاك.

لقد أدى هذا التداخل في الاختصاصات إلى ظهور خلافات متكررة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، حول تمثيل العراق في المحافل الدولية وبعض المؤتمرات الدولية. ومن تلك المواقف الخلاف الذي جاء بشكل بيانات رسمية بين رئاسة الوزراء ورئاسة الجمهورية حول تمثيل العراق في مؤتمر القمة العربية الذي عقد في الدوحة نهاية شهر آذار 2009، حيث يدعي كل منهما الأحقية في تمثيل العراق في المحافل الدولية.⁽³⁾ فضلاً عن الخلافات بين الجهات الرسمية العراقية حول الكثير

(1) دستور جمهورية العراق، 2005، مصدر سابق.

(2) المصدر نفسه.

(3) كذلك اختلاف المواقف بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء وربما وزارة الخارجية، بشأن التصعيد الذي شهدته العلاقات العراقية السورية على خلفية التفجيرات التي تعرضت لها وزارتي الخارجية والمالية في شهر آب/2009، والدعوة إلى إنشاء محكمة دولية للتحقيق في الحادث. يُنظر: الربيعي، كوثر عباس (2010). سياسة العراق الخارجية بين القيود والفرص، مجلة دراسات دولية. العدد (44) نيسان، ص8.

من القضايا الإقليمية، ومنها الخلاف حول الموقف من موضوع ميناء مبارك الكويتي، إذ وصلت المواقف حد التناقض في إطار الفريق الحكومي نفسه، وذلك بين ما صدر من تصريحات عن وزير الخارجية السابق هوشيار زيباري وبين تصريحات الناطق الرسمي بإسم الحكومة.⁽¹⁾ لذلك فإن التناقض والتعارض في التصريحات الناجم عن تداخل وتنازع السلطات والاختصاصات أدى إلى فقدان هوية الدولة وإضعاف دورها على المستوى الإقليمي والدولي، بيد أن هذا التداخل سيكون مصدراً دائماً لتوليد الأزمات والخلافات المستمرة داخل النظام السياسي والتي تعيق دوراً إقليمياً مفترضاً للعراق.

وبقيت فكرة الفدرالية قائمة منذ الاحتلال الأمريكي للعراق، والتي شرعنها الدستور، من خلال المواد: (115 و 120 و 121)،⁽²⁾ وأثارت هذه المواد جدلاً عربياً كردياً مع إقليم كردستان حول صلاحيات المركز وصلاحيات الإقليم، وشرعية العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم بخصوص استخراج النفط وتصديره، إذ أن وزارة النفط العراقية تعتبر تلك العقود غير قانونية، وتصر على أن يكون التعاقد بشكل مركزي، مع وجوب إحالة الإيرادات إلى الخزينة المركزية، كما ترفض وزارة النفط دفع مستحقات للشركات النفطية العاملة في الإقليم، على أساس أن الوزارة لم تكن طرفاً خلال إبرام تلك العقود، ولم تطلع عليها وعلى كيفية إبرامها والجهة الموقعة عليها والإمтиيازات التي مُنحت لتلك الشركات.⁽³⁾ مما أدخل العراق في تجاذبات إقليمية وخاصة مع تركيا التي أبرمت اتفاقيات مع الإقليم لتصدير النفط المستخرج من أراضي الإقليم، عبر الأراضي التركية، ومع سقوط عدد من المدن العراقية مثل نينوى

(1) جريدة الشرق الأوسط، العدد 10739 في 23 نيسان 2008.

(2) تجدر الإشارة الى ان من أكثر مواد الدستور غرابةً في هذا الخصوص هي المادة (115)، التي أعطت الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات في حالة الخلاف بينهما، إذ نصت على: " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما". يُنظر دستور جمهورية العراق 2005، مصدر سابق.

(3) مواقف سياسية متباينة ازاء تصدير نطف الاقليم، جريدة الصباح العراقية، العدد 3118 في 29 آيار/2014.

وصلاح الدين بيد الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) مطلع شهر حزيران 2014، ربطت حكومة إقليم كردستان حقول مدينة كركوك النفطية بخط أنابيب ينقل النفط الخام إلى تركيا، بعد أن كانت تلك الحقول خاضعة لسيطرة الحكومة المركزية.⁽¹⁾

وظل موضوع الفيدرالية من المواضيع التي تثير جدلاً واسعاً في العراق، حيث لم يقتصر الموضوع على الحالة الواقعة في إقليم كردستان، بل ظهرت دعوات أخرى عديدة، إذ طالب التركمان بفدرالية تمتد من مدينة تلعفر حتى مندلي، أو ما يسمى بالمشروع الطوراني/التركمانى وتحرك المسيحيون وكونوا التنظيم الكلدوآشورى الذي طالب بحقوق قومية في سهل الموصل في مناطق تكليف وبرطلة وبعشيقا والقوش، أو ما يسمى بمشروع آشورستان، فضلاً عن المشروع العربي القائم منذ تأسيس الدولة العراقية.⁽²⁾

ولكن الدعوات والمطالبات الأكثر جديةً جاءت مع الإعلان الذي صدر عن المؤتمر الذي عقد في البصرة في كانون الأول 2004 تحت شعار "إقليم الجنوب ضمانة لحقوق أبنائه وركيزة لوحدة العراق"⁽³⁾، إذ دعا المؤتمر في بيانه الختامي إلى التحرك الرسمي والشعبي لوضع أسس فكرة إقليم الجنوب في إطارها القانوني وفقاً لقانون إدارة الدولة المؤقت والإعداد لإقامة المؤسسات التشريعية والتنفيذية التي تؤسس لإقامة الإقليم بشكل عملي وقانوني على غرار ما هو موجود في تجربة إقليم

(1) كردستان تربط حقول كركوك بخط تصدير خامها الى تركيا، جريدة الزمان العراقية، العدد 4838 في 19 حزيران/2014.

(2) لبيهارت، آرنت. الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، معهد الدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق، ص 86.
(3) لم تكن فكرة فيدرالية الجنوب أو حتى انفصاليه عن العراق طارئة على الفكر السياسي العراقي، بل ترجع جذورها التاريخية إلى البدايات الأولى لتأسيس الدولة العراقية الحديثة، عندما قدم لفيف من وجهاء البصرة بتاريخ 1921/6/13 طلباً إلى المندوب السامي البريطاني في العراق السير برسي كوكس لمنح البصرة استقلالها السياسي، وان يكون لها مجلس تشريعي خاص مع جيش وادارة وشرطة، وجاءت هذه المطالب عندما تأكد للبصريين بتوجه الأمير فيصل لإعتلاء العرش في العراق، كما طالب البصريون بأن يكون فيصل أميراً مشتركاً في امارته بين العراق والبصرة.

كردستان، على أن يضم الإقليم المحافظات الجنوبية الثلاث وهي: البصرة وميسان (العمارة) وذي قار (الناصرية).⁽¹⁾ كما أعلن عدد من الشخصيات السياسية والعشائرية في محافظات البصرة وذي قار وميسان عن تشكيل حكومة مؤقتة لإقليم الجنوب، وذلك في المؤتمر الذي عقد في بغداد بتاريخ 2007/4/15.⁽²⁾

وحتى الجهات الراضية للفدرالية شهدت تزايد المطالبة بتحول محافظات: ديالى وصلاح الدين والأنبار.⁽³⁾ كما أن عدداً من السياسيين راقى لهم فكرة جمع محافظات السنية: صلاح الدين ونيوى والأنبار حتى تستطيع فرض مطالبها على الحكومة الاتحادية.⁽⁴⁾ ويشار إلى أن دعوات تشكيل الفدراليات التي صدرت عن المناطق ذات الأغلبية العربية-السنية، جاءت نتيجةً للاحتجاج على سياسات الحكومة المركزية.⁽⁵⁾

وعليه فإن تطبيق خيار الفدرالية في ظروف عدم الاستقرار وتعدد مراكز القوى وتنافسها كما في الحالة العراقية قد ينطوي على عدد من المخاطر منها:

- إن نشوء الأقاليم التي ستكون على أساس قومي عند الكرد وطائفي عند غيرهم، من الممكن أن يقود إلى تطهير قومي وطائفي يعيد ترتيب الخريطة السكانية، ما يؤدي إلى انتقادات متبادلة بين تلك الأقاليم.

⁽¹⁾ الجنوب العراقي وإرهاصات الفدرالية، موقع هيئة الإذاعة البريطانية على شبكة الإنترنت: www.bbcarabic.com، منشور بتاريخ 2005/2/10.

⁽²⁾ موقع حكومة إقليم كردستان على شبكة الإنترنت، www.krg.org، تشكيل حكومة مؤقتة لإقليم الجنوب، 2007/4/16.

⁽³⁾ رجب، ايمان (2012). العراق بعد عام 2011: التحديات في فترة ما بعد الانسحاب الامريكى، مجلة المستقبل العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 396 شباط/، ص 71.

⁽⁴⁾ الحسيني، هدى (2005) الفدرالية من العراق إلى لبنان، جريدة الشرق الأوسط، العدد 9704 في 23/6/.

⁽⁵⁾ رجب، ايمان العراق بعد عام 2011، مرجع سابق، ص 71.

- من المحتمل جداً أن تصبح الفدراليات موطناً لنفوذ الدول المجاورة يجعل من الصعب ضمان استقلاليتها عن تأثيرات جوارها الإقليمي، مما يؤدي إلى إرباك العلاقة بين الحكومة المركزية وتلك الأقاليم لصالح دول الجوار الإقليمي الأقوياء.⁽¹⁾ لذلك فإن إضعاف السلطة المركزية لصالح الفدراليات، سيكون في مصلحة جيرانه الأقوياء وخصوصاً إيران وتركيا.⁽²⁾

وليس بعيداً عن الفدرالية، فإن المادة (140) من الدستور الخاصة بتسوية أوضاع مدينة كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها بين إقليم كردستان والحكومة المركزية في بغداد في مدة أقصاها 2007/12/31،⁽³⁾ ظلت تثير جدلاً واسعاً عربياً كردياً تركمانياً يهدد الوحدة الوطنية ووحدة التراب العراقي، إذ يعتبرها الأكراد مدينة كردية تعرضت للتغيير الديموغرافي المتعمد من قبل النظام السابق بهدف تغيير الطابع الكردي للمدينة، في حين يعتبرها التركمان مدينة تركمانية، وليس من حق الأكراد ضمها إلى إقليم كردستان، ويعتبرها العرب مدينة عراقية، وإن التسليم بضمها لكردستان سوف يؤدي إلى تهجير العرب قسراً منها، وإن أجواء عدم الثقة بين تلك المكونات أدى إلى فشل النظام السياسي العراقي بجميع مكوناته من التوصل إلى تسوية مناسبة رغم انتهاء المدة الدستورية. وعليه فإن ظروف نشأة النظام السياسي العراقي، فضلاً عن الأوضاع السياسية والأمنية التي يمر فيها البلد، قد لا تساعد على إيجاد حل يرضي جميع الأطراف المعنية بقضية كركوك، حتى ولو كانت عملية التطبيع تستند إلى الدستور العراقي الدائم.⁽⁴⁾ إذ إن تشابك المصالح المحلية والإقليمية والدولية في هذه القضية

(1) عثمان: تركيا تلعب دوراً سنياً لإرباك العلاقة بين بغداد وأربيل، المركز الخبري لشبكة الاعلام العراقية، 4 أيار/2014:

<http://alakhbaar.org/home/2014/5/167651.html>

(2) جابر، جابر حبيب. الولادة القيصرية للحكومة العراقية، مرجع سابق.

(3) دستور جمهورية العراق، مصدر سابق.

(4) دلي، خورشيد (2007). كركوك بين المعادلة التركيبية ومتغيرات مرحلة ما بعد صدام، موقع دار الحياة الى شبكة

الإنترنت، منشور بتاريخ 2/3.

جعلها تتعقد أكثر فأكثر.⁽¹⁾ وفي ضوء تسلح جميع القوى السياسية في العراق وتصاعد وتائر التصارع الطائفي-العنصري ووجود المليشيات غير المنضبطة سوف يكون من الصعوبة الخروج بحلول مرضية لجميع الأطراف، وقد تنذر بحرب أهلية يمكن أن تمتد إلى المنطقة الكردية.⁽²⁾

خاصة بعد إعلان مسعود برزاني رئيس إقليم كردستان السيطرة على كركوك وانتهاء العمل بهذه المادة، بعد سيطرة الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) على محافظتي نينوى وصلاح الدين، وإنسحاب الجيش العراقي من تلك المناطق، مما أدى إلى تمدد قوات البيشمركة الكردية للسيطرة على المناطق المتنازع عليها، وهي المناطق التي تعالجها المادة (140) من الدستور. يعترض العرب والتركماني من جهتهم على المادة 140 من الدستور العراقي، وحثهم أن سقفا الزمني انتهى في ديسمبر/كانون الأول 2007، وبالتالي فهي كما يرون بحاجة إلى تعديل دستوري. ويهتمون في المقابل الأحزاب الكردية بجلب مئات الآلاف من الأكراد للسكن في تلك المناطق لتغيير هويتها الديمغرافية، ويتخوفون من احتمال ضم محافظة كركوك الغنية بالنفط إلى إقليم كردستان.⁽³⁾

(1) إن الموقف التركي من كركوك بشكل خاص والمنطقة الكردية بشكل عام ينطلق من أن المنطقة بأسرها سُلّبت من تركيا بعد تأسيس الدولة العراقية عام 1921 رغم أنها كانت الأحق بها من وجهة نظرها، فضلاً عن أن كركوك هي مدينة تركمانية من وجهة نظر تركيا، إذ توجد في الأدبيات التركية عبارة "كركوك بيزين" "أي كركوك لنا" ولتركي خطوط حمراء ثلاثة يشكل تجاوز كل منها مبرراً لتدخلها في المنطقة، وأحد هذه الخطوط إستيلاء الأكراد على كركوك أو تعديل التركيبة السكانية فيها، وعليه فمنذ الأيام الأولى لسقوط نظام صدام حسين، كانت تركيا تراقب وترصد ما قد يحدث بشأن كركوك، وأبلغت الولايات المتحدة بعدم إرتياحها بشأن سعي الأكراد للسيطرة على مدينة كركوك. يُنظر: فايد، رجائي (2005). كردستان العراق: أكثر من فدرالية وأقل من استقلال، مجلة كراسات إستراتيجية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية/القاهرة، العدد (156) السنة الخامسة عشرة/، ص18.

(2) Iraq and the Kurds: Resolving the Kirkuk Crisis, Internanational Crisis Group, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4782&l=6>

(3) رئيس إقليم كردستان يعلن السيطرة على كركوك، جريدة الشرق الاوسط اللندنية، العدد: 13004 في 16 حزيران 2014.

لذلك فإن القائمين على العملية السياسية في العراق أمامهم تحدٍ كبير يفرض إصلاح العملية السياسية، وفي مقدمتها تعديل الدستور، لتلافي إضعاف العراق، وضمان قيامه بالدور الذي يتلاءم مع المقومات التي يتمتع بها.⁽¹⁾

الفدرالية واللامركزية في العراق بعد 2003

أدى التغيير السياسي في العراق والذي جرى في التاسع من نيسان عام 2003 بفعل حالة من التدخل العسكري المباشر إلى تغيير النظام الإداري في العراق. فمن الناحيتين النظرية والتطبيقية أتجهت دولة العراق إلى العمل بالنظام اللامركزي. فقد تعزز التواجد العسكري في العراق بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1483 في 2003/5/22 كإحتلال عسكري، كما أكد قرار آخر لمجلس الأمن حمل الرقم 1511 في 16 تشرين الأول 2003 على التواجد العسكري الغربي. وفي هذا السياق، طالب القرار الأممي رقم 1511 الصادر عن مجلس الأمن بأن يقوم مجلس الحكم العراقي بإتخاذ الخطوات اللازمة لكتابة الدستور وإعادة السلطات إلى الشعب العراقي بأسرع ما يمكن.⁽²⁾

أولاً: قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

أصدر مجلس الحكم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية⁽³⁾ في الثامن من آذار عام 2004 وهو القانون الذي عد الدستور المؤقت الذي يحكم العراق، ونص قانون إدارة الدولة على تأليف حكومة عراقية منتخبة وفق دستور دائم تكتبه جمعية وطنية منتخبة، وقد جاء القانون في تسعى أبواب

(1) فايد، رجائي. كردستان العراق: أكثر من فدرالية وأقل من استقلال، مرجع سابق، ص 19.

(2) حافظ، عبد العظيم جبر (2011). التحول الديمقراطي في العراق الواقع... والمستقبل، بغداد: مؤسسة المرتضى للكتاب العراقي، ص 110.

(3) هناك من اعتبر أن هذا القانون باطل دستورياً ومعدوم المشروعية وتجاوز خطير على ارادة الشعب العراقي خاصة فيما يتعلق بشكل النظام السياسي، الاتحادي، انظر حياوي، نبيل عبد الرحمن (2004). قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، اعداد وتقويم المكتبة القانونية، بغداد، ص 7

و62 مادة. والهدف من وراء هذا القانون، بحسب واضعيه، هو لمنع تركيز السلطة في يد الحكومة الاتحادية ولتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولية⁽¹⁾.

ثانياً: أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004 :

صدر أمر سلطة الائتلاف رقم 71 في 2004/4/6 من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بول بريمر، ويكرس القرار مبدأ اللامركزية الإدارية الذي جاء به قانون الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ولكن باستفاضة أكثر واستطرد في تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل اختصاصاتها.

ثالثاً: دستور العراق لسنة 2005

اعتمد الدستور العراقي لسنة 2005 النظام الاتحادي، فقد نصت المادة الأولى منه على أن "جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق". وقد أخذ الدستور العراقي بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الإداري المطبقة في العالم. الأول نظام الأقاليم، والذي نصت عليه المواد من (116 إلى 121). والثاني نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم والذي نصت عليه المادتين (122 و123) والثالث نظام الإدارات المحلية والذي نصت عليه المادة (125). وأن نص المادة (124) كان قد عالج موضوع العاصمة بغداد والتي لم يجيز لها الدستور أن تنظم لاقليم.⁽²⁾

رابعاً: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008

(¹) فايد، رجائي. كردستان العراق: أكثر من فدرالية وأقل من استقلال، مرجع سابق، ص 22.

(²) المادة (109) من دستور العراق لسنة 2005

ومن أجل تجسيد وتفعيل مبدأ اللامركزية الإدارية، وتطبيقاً للفقرة الرابعة من المادة (122) من دستور جمهورية العراق، فقد تم إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات وبما يتلائم مع اللامركزية الإدارية والسياسية. وفي إطار هذا القانون، تم منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية موسعة، فالمحافظ المنتخب يعتبر الرئيس التنفيذي الأعلى المخول للقيام بمهامه من قبل مجلس المحافظة والذي لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارته، هذا إلى جانب منح المجالس المحلية اختصاصات متعددة. كما نص القانون على تأسيس هيئة تسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وذلك من أجل التنسيق بين المحافظات في كل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.

ومن أبرز المجالات الأساسية على هذه القواعد الدستورية والقانونية الأربع ما يلي⁽¹⁾:

1. تحول العراق من إطار الدولة البسيطة إلى إطار الدولة المركبة، ويستدعي هذا الأمر نمطاً جديداً لإدارة هذه الدولة حسب قواعد وإجراءات تختلف عن السابق ولذلك وجد النظام الاتحادي.
2. توسعت الدولة العراقية في تطبيق اللامركزية الإدارية بما ينسجم مع توجهات النظام السياسي الديمقراطي الجديد بعد 2003/4/9 مع الأخذ بنظام اللامركزية السياسية أي النظام الاتحادي والأقاليم.

(1) حافظ، عبد العظيم جبر. التحول الديمقراطي في العراق الواقع... والمستقبل، مرجع سابق، ص 116.

3. هناك رغبة في منع تركيز السلطة في المركز وذلك عبر تجريد المركز من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الأطراف بقصد منع الاستبداد والدكتاتورية في المركز وتشجيع السلطات المحلية للعمل وفقاً لرأي مواطنيها.

4. أصبح الانتخاب والاستفتاء الركيزة الأساسية في ممارسة السلطة على صعيد الأقاليم والمحافظات مثلما هو الحال في المركز، كما تم الابتعاد عن التعيين باعتباره يتنافى مع الديمقراطية.

5. هناك دواعي وراء الأخذ بهذا النظام منها الحفاظ على وحدة الدولة.

ومن الطبيعي وفي إطار حداثة التجربة العراقية الجديدة أن ترافقها بعض الإشكاليات، ومن هذه الإشكاليات يمكن الإشارة إلى الخلط ما بين ما هو إداري وما هو سياسي، فإذا كانت الأقاليم تعطي صفة سياسية وتشريعية وإزدواجية للسلطة التنفيذية في إطار اللامركزية السياسية، فإن المحافظات غير المنتظمة في إقليم يفترض ألا تحتوي على هذه الصفة، ولكن يلاحظ وجود خلط ما بين الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفارق بطبيعة الحال هو كبير ما بين الكيانات السياسية والوحدات المحلية.

المبحث الثاني: الأسس الخاطئة في بناء اللامركزية والنظام الفيدرالي في العراق

لقد احتوى الدستور العراقي لعام 2005، الذي أقر النظام الفيدرالي، على كوارث وفوضى تشريعية في صياغة النصوص والمواد الدستورية، خاصة فيما يتعلق بشكل النظام السياسي وتوزيع الاختصاصات للأقاليم، والاختصاصات المشتركة والخاصة بالحكومة الاتحادية؛ فالدستور يعاني من تنازع القوانين وتعدد التفسيرات والغموض، إضافة إلى تناقض في بنوده بعضها مع بعض؛ وبذلك أصبحت مراجع القوانين وخاصة ما يتعلق باللامركزية خطوة لمزيد من الخلافات بدلاً من أن تكون المرجع والقاعدة التي يحتكم إليها المتخاصمون في توزيع الاختصاصات والثروات والموارد. لقد بني

العراق الجديد والدستور العراقي بهذا الشكل المتعمد كضرورة للقوى المتنافسة؛ لكي تحسم مواقفها على الأرض وليس على طاولة الحوار أو تحت قبة مجلس النواب، وبانتظار عامل الزمن والفوضى والصراعات ليتشكل حجم الاختصاصات طبقاً لمناطق النفوذ والسيطرة لكل مكون على الأرض؛ أي من خلال الصراع والقوة وليس من خلال الحدود الإدارية السابقة للمحافظات العراقية.⁽¹⁾

هناك عدد كبير من الأسس الدستورية الخاطئة التي تُشكل إشكاليات حقيقية تضاف إلى مشاكل العراق والتي تحتاج إلى دراسة كاملة، لكن سيذكر بعض الإشكالات بحسب ما ورد في الدستور العراقي، ومنها:

أولاً- شكل الدولة العراقية غير محدد

شكل الدولة الاتحادية العراقية ما تزال تتأرجح بين دولة اتحادية تقوم على أقاليم ودولة بسيطة تقوم على محافظات؛ لذا بقي النظام السياسي نظاماً هجيناً يعاني من عدم الاستقرار وأزمته الشرعية والاندماج⁽²⁾ كما شمل الغموض والتناقض النصوص التي تشكل النظام السياسي فهو بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية؛ مما قاد إلى فشلها في تحقيق التوازن بين سلطات الحكومة الاتحادية والأقاليم؛ لأنها أثارت الجدل والسجلات والمشاكل بسبب التعارض والتناقض في الاختصاصات الدستورية، وأثارت مشاعر الامتعاض والتخوين والشكوك حول توزيع الاختصاصات وتناقضاتها.⁽³⁾

(1) حياوي، نبيل عبد الرحمن. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، مرجع سابق، ص 9.
(2) كردي، محمد دحام (2012). مستقبل الدولة العراقية بين الفيدرالية والتقسيم، العراق: الأنبار - جامعة الأنبار، ص 287

(3) النوري، إسراء علاء الدين (2012). الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي، جامعة النهريين، كلية العلوم السياسية، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص، ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول. ص 227

ثانياً - الأخذ بنظام المزوج (الفيدرالي واللامركزية الإدارية):

أعتمد دستور عام 2005 نظاماً مزدوجاً عندما نص على الأخذ باللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في آن واحد وعدم التفريق بينهما وتحديد الاختصاصات اللامركزية لكليهما، إلى أن صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام 2008 ليحدد اختصاصات كل منهما، مع منح سلطات واسعة للمجالس التنفيذية، مقابل عدم إخضاعها لرقابة الحكومة المركزية وإنما إخضاعها لرقابة مجلس النواب؛ لتقع تحت سيطرة الأحزاب الكبيرة والمتنفذة في الدولة.⁽¹⁾

ثالثاً - الغموض والخلط بين صلاحيات الأقاليم والحكومة المركزية

من ضمن المواد الدستورية، من المادة (109) من الدستور العراقي ولغاية المادة (121) التي حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية والأقاليم، يتضح الغموض الذي غطى معظم النصوص المنظمة لاختصاصات الأقاليم والحكومة الاتحادية؛ بسبب تعارض النصوص والصلاحيات الدستورية حول توزيع الثروات ورسم السياسات وانتشار القوات الأمنية⁽²⁾. فعلى سبيل المثال نصت المادة (110) على أن "رسم السياسة الدبلوماسية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية والخارجية السيادية" من اختصاصات الحكومة الاتحادية، لكن الفقرتين الأولى والرابعة في المادة (121) تؤكدان أن "الدستور العراقي يمنح الأقاليم والمحافظات صلاحيات سيادية واسعة، لفتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية

(1) محمد، إدريس حسن (2012). الرقابة على الهيئات الإدارية اللاقليمية في العراق، العراق، تكريت، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، 4 (14)، ص 187.

(2) النوري، إسراء علاء الدين. الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي، مرجع سابق، ص 228.

لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية للأقاليم⁽¹⁾، أي أن هناك تعارضاً واضحاً في آلية العمل والتمثيل الدبلوماسي، وهو من اختصاصات الحكومة الاتحادية في الدول الفيدرالية، إلا أن الإقليم والمحافظات في العراق لها اختصاصات كونفدرالية وليست فيدرالية على ما يبدو. فضلاً عن التناقض بين المواد المتعلقة بالنفط والغاز وتوزيع الثروات والحدود الإدارية للمحافظات والمناطق المتنازع عليها.

المبحث الثالث : اللامركزية في الأردن:

مرّ التنظيم الإداري اللامركزي في الأردن بعدة مراحل تلت الانفصال عن الدولة العثمانية عقب الحرب العالمية الأولى والثورة العربية الكبرى، حيث ابتدأت بشكل واضح بصدر قانون البلديات لسنة 1925، والذي يعتبر أول قانون ينظم الإدارة المحلية في إمارة شرق الأردن، ومن ثم صدر قانون البلديات الثاني رقم (9) لسنة 1938 الذي حل محل القانون السابق، وأبرز ما جاء فيه أخذه بالأسلوب المختلط في اختيار أعضاء المجالس البلدية، أي المزج بين الانتخاب والتعيين في حين كان القانون السابق لعام 1925 يأخذ بالانتخاب فقط، وهذا القانون صدر في ظل القانون الأساسي لشرق الأردن لعام 1928 والذي نصت المادة (57) منه على ما يلي "الشؤون البلدية في إمارة شرق الأردن وبلدياتها تديرها مجالس منتخبة طبقاً لقانون خاص". وعقب الاستقلال عام 1946 صدر الدستور الأردني لعام 1946 والذي نصت المادة (7) منه على أن " الشؤون البلدية في مدن المملكة الأردنية الهاشمية وبلدياتها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص"⁽²⁾.

(1) الدستور العراقي لعام 2005م، المادة (110) و(121)

(2) قانون البلديات لسنة 1925، وتعديلاته.

وبعد صدور الدستور لعام 1952، والذي نصت المادة (121) منه على أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية محلية وفقاً لقوانين خاصة"، صدر قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، وكذلك صدر قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 والذي تعرض لعدد كبير من التعديلات الجوهرية، وظل سارياً حتى عام 2007 حيث صدر القانون رقم (14) لسنة 2007⁽¹⁾.

صدر قانون رقم 49 لسنة 2015 سمي بقانون اللامركزية لسنة 2015، يتبع قانوناً لوزارة الداخلية والأحكام الإداريين التابعين لها، إذ نصت المادة (3) من القانون أن يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة ما يلي⁽²⁾:

- قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها، ومتابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها من خلال مؤسساتها وتطبيق القوانين والأنظمة النافذة، وعقد الاجتماعات الدورية للمجالس واللجان التي يرأسها في المحافظة.
- التنسيق بين المجلس (مجلس المحافظة) والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة.
- الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ورفعها إلى الجهات المختصة، والعمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس.

(1) الدستور الأردني لعام 1952، المادة (121)

(2) المشاقبة، أمين (2017). النظام السياسي الأردني القانون الدستوري الأردني لعام 1952 وتعديلاته لعام 2011،

عمان: المطبعة الوطنية، ص 146.

- العمل مع المجلس والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- المحافظة على ممتلكات الدولة وتطويرها حسن استغلالها، والمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة وتشكيل لجان الرقابة والتفتيش لمراقبة كافة المنشآت، واتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة والتنسيق مع كافة الجهات المختصة.
- توزيع قوى الأمن العام والدرك والدفاع المدني في المحافظة وتحدد مراكزها وتلغى بالاتفاق مع المحافظ، ويستطيع المحافظ أن يطلب من الوزير للحفاظ على النظام العام الإستعانة بالقوات المسلحة الأردنية (الجيش العربي) عند عدم كفاية القوة الأمنية لديه في المحافظة.
- ونص القانون في المادة الرابعة منه على أن يشكل في كل محافظة مجلس يسمى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ وعضوية نائب المحافظ والمتصرفين وأثنين من مدراء الأفضية ومساعد المحافظ لشؤون التنمية، ومدراء الدوائر التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة، ومديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة، وثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة، يجتمع بدعوة من المحافظ مرة على الأقل شهرياً، ويتولى المجلس التنفيذي ما يلي⁽¹⁾:
- إعداد مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية للمحافظة وإحالتها إلى مجلس المحافظة لاتخاذ القرارات.
- إعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية بما فيها الدليل الوارد من البلديات والجهات الرسمية الأخرى وإحالتها إلى المجلس.

(1)المشاقبة، أمين، مرجع سابق، ص 147.

– إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وإحالتها للمجلس.

– استعراض الأحوال العامة للمحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في الاقتراحات المقدمه من الأعضاء، ووضع الأسس الكفيلة بحسن سير العمل لدى الأجهزة في المحافظة. وتقديم التوصيات اللازمة بشأن الاستثمار، وإعداد تقارير عن تقدم سير العمل في المشاريع والخدمات وإحالتها للمجلس كل ستة أشهر .

اتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس. ودراسة الموضوعات التي يحيلها إليه المحافظ أو المجلس، وإعداد خطط الطوارئ اللازمة على مستوى المحافظة لمواجهة لحالات الطوارئ مثل: الكوارث الطبيعية كالفيضانات والسيول والثلوج والحرائق. ونصت المادة السادسة من القانون على أن يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) له شخصية اعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري يتكون من عدد من الأعضاء ويحدد عددهم من خلال نظام خاص يصدر لهذه الغاية (أعضاء منخبين) ويضاف ما نسبته (10%) للنساء من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين ويعين مجلس الوزراء (15%) من عدد الأعضاء المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء⁽¹⁾ .

ومدة مجلس المحافظة أربع سنوات تبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة أو بحله وفقاً لأحكام هذا القانون ويتولى مجلس المحافظة المهام التالية
(2):

(1) قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015، المادة (6).

(2) قانون البلديات لسنة 1925، وتعديلاته.

- إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها .
- إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية المحال إليه من المجلس التنفيذي، والإطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع البلديات، وإقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك المشاريع.
- إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي في المحافظة بعد استكمال الإجراءات اللازمة، وإقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة وأن تأخذ المقترحات من المجالس البلدية والدوائر العامة والمؤسسات الرسمية ورفعها للمحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها، ومناقشة التقارير المتعلقة بتنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها.
- اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة، ووضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة وتقديم أفضل الخدمات، وتحديد المناطق ضمن المحافظة التي هي بحاجة لخدمات أكثر وحل المشاكل، وتشكيل اللجان المختصة من أعضائه لتنفيذ المهام والصلاحيات المحددة للمجلس بالقانون.

النظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ:

لقد نصت المادة (4) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 في الفقرة (أ) على أن يشكل في كل محافظة مجلس يسمى (المجلس التنفيذي) برئاسة المحافظ وعضوية كل من المتصرفين الذين يرأسون الألوية واثنان من مديري الاقضية الذين يرأسون مديريات الاقضية في المحافظة ومساعد المحافظ لشؤون التنمية، ومديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة وفي حال وجود أكثر من مدير مديرية أو إدارة للقطاع ذاته في المحافظة يسمي الوزير المختص أو المسئول الأول عن إدارة القطاع احد مديري المديريات أو الإدارات حسب مقتضى الحال عضوا في المجلس التنفيذي، ومديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة إن وجدت، وثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة حداً أعلى يسميهم وزير الشؤون البلدية، وأحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة العقبة واحد مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة معان، أما الفقرة (ب) من نفس المادة فقد نصت على أن يكون نائب المحافظ نائباً لرئيس المجلس التنفيذي ويرأس المجلس التنفيذي في حال غيابه، وفي الفقرة (ج) أن يجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من رئيسه أو نائبه عند غيابه مرة على الأقل كل شهر ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أغلبية أعضائه ويتخذ قراراته وتوصياته وتنسيبته بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (8) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 في الفقرة (أ) على أن يتولى المجلس مهام لا تتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة

(1) قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015، المادة (8).

إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما، وتتمثل هذه المهام في إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها، وإقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/ الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة، ومراقبة تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة، وإقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات، وإقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها، وإقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها، ومناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها، واقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة، ووضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات، وتحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها معالجات ذات العلاقة وإقرار خطة طوارئ المحافظة، ومناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه، والنظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ. أما الفقرة (ب) من المادة (8) من

قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 فقد نصت في الفقرة (أ) على أن للمجلس تشكيل لجنة أو أكثر من أعضائه لتنفيذ مهامه أو صلاحياته على أن تحدد مهامها في قرار تشكيلها⁽¹⁾.

ونصت المادة (15) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 على أن تتولى الهيئة إدارة العملية الانتخابية بجميع مراحلها وفقاً لأحكام قانونها بما في ذلك إعداد الموازنة الخاصة بالعملية الانتخابية ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها حسب الأصول، وتعيين رؤساء لجان الانتخاب وأعضائها، وتشكيل اللجان اللازمة للعملية الانتخابية، وإقرار الجداول الزمنية لعمليتي إعداد جداول الناخبين والترشح، وتحديد الجهات والأماكن والوسائل التي تعرض فيها أو من خلالها جداول الناخبين وأسماء المرشحين، واعتماد مواصفات صناديق وأوراق الاقتراع المطبوعة والأختام الرسمية للجنة الاقتراع والفرز ونماذج العملية الانتخابية، واعتماد جداول الناخبين النهائية، والتنسيق مع الوزارة لوضع خطة أمنية لضمان سلامة العملية الانتخابية، وتحديد مراكز الاقتراع والفرز في الدائرة الانتخابية وعدد الصناديق في كل مركز، ووضع أسس اعتماد مندوبي المرشحين في مراكز الاقتراع والفرز وآلية اعتراضهم على إجراءات وقرارات لجان الاقتراع والفرز وممثلي مؤسسات المجتمع المدني والإعلاميين وأي مراقبين محليين ودوليين للاطلاع على سير العملية الانتخابية ومراقبتها وأسس منح التصاريح اللازمة لذلك بموجب تعليمات تصدرها الهيئة لهذه الغاية، والنظر في طلبات الترشح المحالة إليها من لجان الانتخاب والبت فيها، وتشكيل لجنة أو أكثر لتدقيق النتائج الأولية للانتخابات⁽²⁾.

(1) قانون اللامركزية الأردني، ، المادة (8).

(2) قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015

الخاتمة

هدفت الدراسة الحالية إلى التعريف بنظام اللامركزية الإدارية وأركانها ومزاياها، وبيان مستوى تأثير اللامركزية على وحدة الدولة وقوتها وقدرتها على ممارسة دورها. وبيان تأثير اللامركزية على ممارسة الدولة لوظائفها وشكل العلاقة بين الأقاليم والإدارة المركزية في الدولة، وعرض لنماذج تطبيق اللامركزية الإدارية في دول العالم، وقد قسمت الدراسة إلى أربعة فصول تناول الفصل الأول المقدمة، وعرض الفصل الثاني مفهوم اللامركزية الإدارية، أما الفصل الثالث فبين مفهوم بناء الدولة الحديثة، وعالج الفصل الرابع الأثر المترتب للامركزية على ووحدة الدولة، حيث تبين من خلال الدراسة أن للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية، وهما مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية . وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما متكاملان، ولا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا في كنف المركزية. وإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على أساس توحيد الوظيفة الإدارية في كل مظاهرها وبالنسبة لجميع أساليب ممارستها وما يمكن أن تولده هذه الأساليب من حقوق والتزامات في مواجهة أفراد الدولة جميعا وبالنسبة لجميع أقاليمها، فإن اللامركزية تقوم على العكس من ذلك، فهي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيئات إدارية أخرى متخصصة على أساس إقليمي من ناحية أخرى، على أن تباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة وإشرافها، وذلك فعلاً ما يقترن موضوع اللامركزية بنظرية "الإدارة الحلية، أو نظام الحكم المحلي، وبعد أن اتسع ميدان نشاط الدول وأطلقت الحرية للشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها وفقاً للمبدأ الديمقراطي، فقد أصبح نظام اللامركزية الإدارية هو النظام السائد في دول العالم بوجه عام فيما عدا فترات محددة من تاريخها هي فترات الأزمات الاقتصادية أو السياسية

التي تمر بالدولة، حيث كان الأمر يتطلب في هذه الحالة تركيز السلطة في يد واحدة لكي تتمكن الدولة بفضل هذا التركيز من القضاء على أسباب لأزمة وإعادة الأوضاع الطبيعية للبلاد.

النتائج :

خرجت الدراسة بالنتائج التالية :

- إن للنظام اللامركزي جانبين، جانب قانوني وجانب سياسي، وإذا كان جانبه القانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة المعاصرة، فإن جانبه السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حين تنقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة إلى هيئات محلية منتخبة تكون تطبيقاً عملياً لمعنى مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته.

- إن الأصل في النظام اللامركزية هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل، ولهذا فإن سلطة الوصاية لا توجد إلا بنص صريح يقرها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في هذه النصوص ومعنى هذا إن السلطة المركزية في النظام اللامركزية لا يكون لها حق التدخل في شؤون الأشخاص الإدارية اللامركزية أو فرض رقابتها إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق.

- مثلت نصوص الدستور العراقي تقدماً كبيراً باتجاه الإدارة اللامركزية، ولكن الكثير من هذه النصوص لم تكن حاسمة وواضحة، بل جاءت غامضة تسمح بأكثر من تفسير وأكثر من دلالة، مما خلق نوع من التنازع والإرباك لدى السلطات المحلية من جهة، والوزارات الاتحادية من جهة أخرى، مثل المواد الدستورية التي جعلت من بعض الاختصاصات مشتركة بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، كما نصت عليه المادة 112 من الدستور حول النفط

والغاز، والمادة 113 حول الآثار، والمادة 114 التي حددت الاختصاصات المشتركة بين الحكومات المركزية والاقليمية والمحافظات.

- تعتبر المركزية الإدارية من أشكال الإدارة التي تستخدم من قبل الدولة لإدارة شؤونها الداخلية، حيث أن هذا الشكل مناسب جداً عند نشأت الدولة أو في حال رغبة الدولة وتوجهها للسيطرة على كافة مقدرات الدولة؛ لأسباب تتعلق بمحدودية الموارد أو عدم وجود كفاءات محلية مؤهلة قادرة على النهوض بالخدمات وإدارة مشاريع تنموية تلبي مطالب المواطنين وتشبع رغباتهم؛ إلا أن هذا الأسلوب يلغي النهج الديمقراطي وقد ينجم عن ذلك سوء في توزيع الخدمات وعدم عدالة، وتركيز المشاريع التنموية على المدن الرئيسية وإغفال المدن الأخرى، كما أنه قد ينتج عنه تشكيك من قبل المواطنين بهدر مقدرات الدولة نظراً لعدم مشاركتهم أو وجود من يمثلهم في القرارات الإدارية التي تتخذ من قبل الحكومة المركزية.

- إن التنظيم الإداري المركزي الأردني قد شهد تطوراً كبيراً منذ بداية نشأته وذلك انطلاقاً من المركزية مع عدم التركيز الإداري، أو المركزية المعتدلة، مروراً باللامركزية الذي أعطى نوعاً من الحرية لممثلي السلطة المركزية على الصعيد المحلي في اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة لسير المرافق المحلية دون الرجوع أو طلب الإذن من الحكومة المركزية بالعاصمة، وتمثل ذلك بمجالس البلديات، وهذه السياسة قائمة على مبدأ التفويض وجاءت لتخفيف العبء على الجهاز المركزي.

التوصيات :

وفي ضوء نتائج الدراسة فإنها توصي بـ:

1. الاحترام الكامل للدستور العراقي النافذ وتطبيق نصوصه بأمانة وجعله المرجع الأخير لحل النزاعات البينية والعمودية والتحلي بالحكمة والصبر عند طرح مقترحات تعديل بعض بنوده على أن لا يطل التعديل الأساس الفدرالي الذي قام عليه الدستور ومنظومة الحقوق والحريات التي كفلها، فضلا عن السعي الحثيث لاستكمال الهياكل المؤسساتية التي وردت فيه كونها سترسخ الفدرالية وترفد منهجها في العراق.
2. أن لا يتوقف العمل من اجل تعزيز سلطات المحافظات غير المرتبطة بإقليم لخلق الظروف المناسبة لتحويلها إلى أقاليم متعددة، فوجود عدة أقاليم في الدولة العراقية ستزيد من ديمقراطيتها ومن عقلانية وواقعية قادتها والمسؤولين فيها.
3. وضع خطط للاقتصاد الوطني تتسجم مع المنهج الفدرالي وتدور في عجلته سواء بالنسبة للحكومة الاتحادية او بالنسبة للحكومات المحلية والاستعانة بالمختصين في هذا المجال، فضلا عن التجارب الموجودة في الدول الفدرالية المعاصرة .
4. ترسيخ القيم الديمقراطية التي تعترف بالتنوع كسنة من سنن الحياة لا يمكن إنكارها تحت أي ذريعة، وما يقتضيه التنوع بعد الاعتراف به هو قبول الآخر والعمل معه وعدم تهميشه، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية.
5. تحييد التحدي الخارجي وتقليل تأثيراته عبر الالتفاف حول خيار الفدرالية والمصلحة الوطنية وعدم التعاطي مع القوى الخارجية بشكل يفسح المجال لها للتدخل بالشأن الداخلي العراقي،

إذ كلما ازدادت قوة الدولة واتضح مشروعها وتكاتف قادتها كلما ضعفت قدرة القوى الخارجية على اختراقها وتهديد وحدتها وحاضرها ومستقبلها.

قائمة المراجع

المصادر:

- ابن منظور. (1984) لسان العرب. ط5، القاهرة: دار المعارف.
- ابن هادية، علي وآخرون (1991). القاموس الجديد للطلاب، ط 7، معجم عربي مدرسي ألبائبي، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب.

المراجع العربية:

الكتب:

- أبو أوفاء، احمد (2006). النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني، القاهرة، دار النهضة العربية.
- ابو طيخ، عبد المنعم احمد (2009). توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، - دراسة مقارنة، الدنمارك: الأكاديمية العربية المفتوحة.
- ابوسليمان، عبد الحميد أحمد (2002). العنف وإدارة الصراع السياسي في الفكر الإسلامي، دمشق: دار الفكر.
- الاسود، صادق (1990). علم الاجتماع السياسي (أسسه وأبعاده)، جامعة بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- بادي، برتران، بيرنيوم، بيار (د.ت). سوسيولوجيا الدولة، (ترجمة: جوزيف عبد الله و جورج أبي صالح)، لبنان: مركز الإنماء القومي.

- باروت، محمد جمال (2000). *الدولة والنهضة والحداثة: مراجعات نقدية*. اللاذقية: دار الحوار للنشر والتوزيع.
- بدوي، محمد طه؛ الغنيمي، محمد طلعت (د.ت). *الوجيز في النظم الإدارية*، مصر: دار المعارف.
- بدير، علي محمد عصام؛ البرزنجي، عبد الوهاب؛ السلامي، مهدي ياسين (2008). *مبادئ وأحكام القانون الإداري*، بغداد: مكتبة السنهوري.
- برنتون، كرين (1965). *الثورة عناصرها، تحليلها، نتائجها*. ترجمة: زياد عناب وشجاع الأسد، بيروت: دار الكتاب العربي.
- البكريوي، عبد الرحمن (1990). *الوجيز في القانون الإداري*، الرباط: شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع.
- بني حسن، أمين عواد مهنا (1990). *النظام السياسي الاردني*. عمان: مؤسسة زهران للخدمات والتجهيزات المكتبية.
- تلي، شارلز (1993). *الدول والقسر ورأس المال عبر التاريخ*، (ترجمة: عصام الخفاجي)، بيروت: دار الفارابي.
- الجرف، طعيمة (1964). *نظرية الدولة، الأسس العامة للتنظيم السياسي*، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.
- الجرف، طعيمة (1978). *القانون الاداري*، القاهرة: دار النهضة العربية.

- جميل، شنا فائق (2010). مستقبل العراق بين بناء الدولة ومحاولات التقسيم. عمان: دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع.
- الجيش، حسين علي (1967). تقرير المصير، دراسة مقارنة. عدن: دار الكتاب العربي.
- حافظ، عبد العظيم جبر (2011). التحول الديمقراطي في العراق الواقع... والمستقبل، بغداد: مؤسسة المرتضى للكتاب العراقي.
- حماد، مجدي (1987). العسكريون العرب وقضية الوحدة. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- حياوي، نبيل عبد الرحمن (2004). قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، اعداد وتقويم الكتبة القانونية، بغداد.
- خليل، محسن (1979). النظم السياسية والدستور اللبناني. بيروت: دار النهضة.
- الرواشدة، شاهر علي سليمان (1987). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، عمان: مجدلاوي للنشر والتوزيع.
- الزعبي، خالد (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط3، عمان: مكتبة الثقافة.
- الزمخشري، (1960) اساس البلاغة، القاهرة : دار الشعب.
- الساعدي، حميد (1990). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. الموصل: دار الحكمة للطباعة والنشر.

- سعد، جورج (د.ت). القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، دمشق: منشورات الحلبي الحقوقية.
- السعدي، عبد الرحمن بن ناصر (2003). تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، بيروت: دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع.
- السعيد، توفيق، (2006). القانون الإداري، الرباط.
- شتراير، جوزيف (1982). الأصول الوسيطة للدولة الحديثة، (ترجمة: محمد عيتابي)، بيروت: دار التنوع للطباعة والنشر.
- شحادة، موسى (1996). القانون الإداري، القدس: منشورات جامعة القدس المفتوحة.
- شطناوي، علي خطار (2009). القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول - مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة. عمان: دار وائل.
- شكر، زهير (1994). الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز (1996). الوسيط في القانون الإداري. بيروت: الدار الجامعية.
- الصفار، فاضل (2005). فقه الدولة: بحث مقارن في الدولة ونظام الحكم على ضوء الكتاب والسنة والأنظمة الوضعية. إيران: دار الأنصار.
- طالب، محمد سعيد (2005). الدولة العربية الإسلامية (الدولة والدين؛ بحث في التاريخ والمفاهيم)، ط2، الأهالي للطباعة والنشر والتوزيع.

- الطماوي، سليمان موسى (1982). **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس.
- عبد الفتاح، حسن (1984). **القانون الإداري**، المنصورة: مكتبة الجلاء.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (1988). **القانون الإداري**، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2005). **الأنظمة السياسية**، بيروت: الحلبي الحقوقية.
- عبد الوهاب، محمد رفعت ومحمد، حسين عثمان (2001). **مبادئ القانون الإداري**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- العروبي، عبد الله (2006). **مفهوم الدولة**. (ط8). الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي.
- العزي، سويم (2009). **دراسات في علم السياسة**. عمان: دار إثراء للنشر والتوزيع.
- علوان، عبد الكريم (2004). **الوسيط في القانون الدولي العام**. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عواضة، حسن محمد (1997). **المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- عواضة، حسن محمد (1983). **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- غدنز، انتوني (2005). **علم الاجتماع**، (ترجمة: فايز الصياغ)، بيروت: المنظمة العربية للترجمة.

- غزال، اسماعيل (بدون تاريخ). القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الفهري، مجدي (2001). الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، المنصورة: كتبة الجلاء.
- القباني، خالد (1981). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. بيروت: منشورات بحر المتوسط.
- قدور، عمر أحمد (1997). شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن. القاهرة: مكتبة مدبولي.
- كردي، محمد دحام (2012). مستقبل الدولة العراقية بين الفيدرالية والتقسيم، العراق: الأنبار - جامعة الأنبار.
- اللبدي، فراس وليد يوسف (2006). اثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها "جمهورية المانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية. الإمارات العربية المتحدة: جامعة عمان العربية للدراسات العليا.
- ليهارت، آرنه (2006). الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، معهد الدراسات الاستراتيجية، ترجمة حسني زينه، بيروت.
- محمود، مصطفى عبد الجواد (1996)، الأحزاب السياسية في النظام السياسي الدستوري الحديث والنظام الإسلامي، القاهرة: دار الفكر العربي.
- مدني، السيد محمد (1965). القانون الإداري الليبي. القاهرة: دار النهضة العربية.
- المنوفي، كمال، (1984)، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة، الكويت : وكالة المطبوعات.

- مهنا، محمد فؤاد (1974). دروس التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة- الإدارة العامة والإدارة المحلية، مطبعة الإسكندرية.

- مولود، محمد عمر (2003). الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مطبعة اقليم كردستان.

- نصر، محمد عبد المعز (1972) النظريات والنظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية.

- هيجوت، ريتشارد (2001). نظرية التنمية السياسية. (ترجمة أ. د حمدي عبد الرحمن)،

عمان: المركز العالمي للدراسات الاستراتيجية.

الأطروحات والرسائل الجامعية:

- أبو هزيم، غيث (2016). اللامركزية وعملية الإصلاح السياسي في الأردن، وجهة نظر

أعضاء مجلس النواب السابع عشر. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط،

عمان، الأردن.

- بقدي، كريمة (2012). الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال افريقيا-

دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.

- الخوالدة، عبد السلام سلامة عبد ربه، (2000)، الأحزاب الدينية والاستقرار السياسي في

إسرائيل: 1988- 1996، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن.

- رابعي، ابراهيم (2005). استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود). رسالة ماجستير

غير منشورة، جامعة عنابة.

- الرجوب، سلامة (2005). الاستثمار الأجنبي المباشر والاستقرار السياسي في البلدان

العربية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، الأردن.

- الرشواني، منار محمد، (1997)، سياسات التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن: 89-1997، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن.
- عبد الغني، غانم (1984). تحليل مدى التوازن بين السكان والسكن في مدينة بسكرة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري، الجزائر.
- العكاليك، حمزة سليمان (2007). التخاصية والاستقرار السياسي في الأردن 1998-2005، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، اريد- الأردن.
- المسيعدين، يوسف سلامة حمود، (2001)، التحول الديمقراطي والاستقرار السياسي في الأردن 1989-1999، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.
- يحيى، مجاهد هاشم (2014). أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن. .

الدوريات والمجلات:

- جويلي، سعيد سالم (2005). الطبيعة القانونية الخاصة للاتفاقيات الدولية في القانون الدولي الإنساني، مجلة القانون الدولي الإنساني، الجزء الثالث، جامعة بيروت العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

- حاتم، فارس عبد الرحيم (2009). اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008. مجلة الكوفة. العدد (2).
- خطار، علي (1989). الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني.
- الربيعي، كوثر عباس (2010). سياسة العراق الخارجية بين القيود والفرص، مجلة دراسات دولية. العدد (44) نيسان.
- رجب، ايمان (2012). العراق بعد عام 2011: التحديات في فترة ما بعد الانسحاب الامريكي، مجلة المستقبل العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 396 شباط/.
- سعيد، قاسم علوان وخلف، عيسى تركي (2013). اللامركزية والحكم المحلي، مجلة جامعة تكريت للعلوم، (20)، 12.
- السلامي، علي سلمان صايل (2013). الفيدرالية بين الواقع والطموح، مجلة الكلية الإسلامية، النجف، العراق.
- طعمة، أمجد زين العابدين (2014). مستقبل النظام الفيدرالي في العراق دراسة في التجارب الدولية، الجامعة المستنصرية، بغداد، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (22-24).
- غنيم، عثمان محمد (2002). التخطيط الإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية، التجربة الأردنية، مجلة جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 14 (2).

- فايد، رجائي (2005). كردستان العراق: أكثر من فدرالية وأقل من استقلال، *مجلة كراسات إستراتيجية*، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية/القاهرة، العدد (156) السنة الخامسة عشرة/.
- فلير، اريكا (2001). التطورات السابقة في مجال العمل مع اللاجئين، *المجلة الدولية للصليب الاحمر*، عدد 145.
- محمد، إدريس حسن (2012). الرقابة على الهيئات الإدارية الالاقليمية في العراق، العراق، *تكريت، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية*، 4 (14)،.
- مراد، علي عباس (2002). المجتمع المدني والديمقراطية (مقاربة تحليلية في ضوء التجريتين السياسيتين الغربية والعربية)، *مجلة دراسات في الاقتصاد*، 21 (2+1).
- النوري، إسراء علاء الدين (2012). الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، *مجلة رسالة الحقوق*، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول.
- النوري، إسراء علاء الدين (2012). الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، *مجلة رسالة الحقوق*، السنة الرابعة، العدد الخاص، ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول.
- اليوسفي، حازم (2005). *الفدرالية والنظم الاتحادية*. المركز الدولي للدراسات المستقبلية، العدد 10، السنة الأولى، أكتوبر.

القوانين والداستاتير:

- دستور العراق لسنة 2005
- الدستور العراقي لعام 2005.
- دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة 70، الطبعة الثانية عام 2006.

المواقع الإلكترونية:

- ايدسون، ديفيد، (2012)، الإقتراب النسقي، نقلا عن الرابط: منتديات الجلف نيوز

www.djelfa.info

- الجنوب العراقي وإرهاصات الفدرالية، موقع هيئة الإذاعة البريطانية على شبكة الإنترنت:

www.bbcarabic.com، منشور بتاريخ 2005/2/10.

- حاجم، فلاح اسماعيل (2006). بعض خصائص النظم القضائي في الدولة الفدرالية، الحوار

المتمدن، العدد 1607، منشور على الموقع: **www.ahwar.com**

- دلي، خورشيد (2007). كركوك بين المعادلة التركية ومتغيرات مرحلة ما بعد صدام، موقع

دار الحياة الى شبكة الإنترنت، منشور بتاريخ 2/3.

- الصالحي، عدنان (2016). مجالس المحافظات ورداد اللامركزية. نقلا عن الرابط:

http://shrsc.com/

- عثمان: تركيا تلعب دوراً سيئاً لإرباك العلاقة بين بغداد وأربيل، المركز الخبري لشبكة الاعلام

العراقية، 4 أيار/2014: **http://alakhbaar.org/home/**

- المنير، سراج (2017). مواضيع الثقافة العامة لمسابقات التوظيف الإدارية المركزية

واللامركزية. نقلا عن الرابط: **https://grhumaines.blogspot.com/**

– موقع حكومة إقليم كردستان على شبكة الإنترنت، www.krg.org، تشكيل حكومة مؤقتة لإقليم الجنوب، 2007/4/16.

– الياسري، أكرم، (2010). اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثرة في تطبيقها، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية. -/ <http://www.fcds.com>

الصحف والجرائد اليومية:

– جابر، جابر حبيب (2006). الولادة القيصرية للحكومة العراقية، جريدة الشرق الأوسط، العدد 10036 في 5/21.

– الحسيني، هدى (2005) الفدرالية من العراق إلى لبنان، جريدة الشرق الأوسط، العدد 9704 في 6/23.

– كردستان تربط حقول كركوك بخط تصدير خامها الى تركيا، جريدة الزمان العراقية، العدد 4838 في 19 حزيران/2014.

– جريدة الحياة، العدد 15538 في 2006/10/16.

– جريدة الشرق الأوسط، العدد 10739 في 23 نيسان 2008.

المؤتمرات الدولية:

– فياض، امر حسن (2004) افكار إجرائية، في العملية الدستورية، ملخص بحث مقدم لمؤتمر مركز الزمان، اربيل.

المراجع الأجنبية:

– Benton, Helen, 1999, **Encyclopedia Britannica**, London.

- Iraq and the Kurds: Resolving the Kirkuk Crisis, Internanational Crisis Group,<http://www.crisisgroup.org>
- Kenneth, G.Weare,(1963). **Federal Government**, 3rd , London, oxford University Press.
- Marx, Karl and Frederick Engels Selected Works in Two Volumes (1965). **selected works**, Moscow, 195, Vol, ..
- Muller, Gf (1988). **Grudzuges Verfassungsreshts Bundersrepublic**.
- Stinnette, Lynn, (1993), "Decentralization :Why, How,and Toward What Ends?", Special Policy Report, No. 1. Policy BriefsSeries. www.ncrel.org/.