جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون/ القانون العام



أثر اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدمت بها الطالبة

نور سمير احمد

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا كجزء من متطلبات نيل

درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ. د. سحر جبار يعقوب

استاذ القانون العام

٢٠٢٦م ١٤٤٨ هـ

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿أَلَمۡ تَرَ أَنَّ ٱللَّهَ يُزۡجِي سَحَابٗا ثُمَّ يُؤَلِّفُ بَيۡنَهُۥ ثُمَّ يَجۡعَلُهُۥ رُكَامٗا فَتَرَى ٱلۡوَدۡقَ يَخۡرُجُ مِنۡ خِلَٰلِهِۦ وَيُنَزِّلُ مِنَ ٱلسَّمَآءِ مِن جِبَالٖ فِيهَا مِنۢ بَرَدٖ فَيُصِيبُ بِهِۦ مَن يَشَآءُ وَيَصۡرِفُهُۥ عَن مَّن يَشَآءُۖ يَكَادُ سَنَا بَرۡقِهِۦ يَذۡهَبُ بِٱلۡأَبۡصَٰرِ ﴾

صدق الله العظيم

سورة النور, الآية, ٤٣

الإهداء

إلـى روحِ جـدّتي الطـاهرة...معلمتيّ الأولـى، التـي غرسـت فـي نفسـيّ معنـى الصبر والحرص والاجتهاد، والتي كان لحنانها ودعواتها الأثر الأكبر في مسيرتيّ، رحمها الله رحمةً واسعة وأسكنها فسيح جناته.

وإلـى روحِ أبـيّ وأمـيّ..... رحمهمـا الله تعـالى، عرفانـاً بمكانتهمـا فـي قلبـي، وإهداءً لروحيهما الطاهرتين.

وإلى زوجي العزيز... الذي كانت مساندته حاضرة في كل مراحل هذه الرحلة، فله مني كل التقدير والامتنان.

وإلى زهرتَيَّ الجميلتين.... ابنتيَّ العزيزتين، اللّتين تحملتا معي ساعات التعب والانشغال، وكان وجودهما مصدر قوةٍ وأملٍ يدفعني للاستمرار، أشكركما بحجم الحب الذي تملآن به حياتي، وأدعو الله أن يجعل لكما من النجاح والفرح نصيبًا يفوق كل أمنياتي.

الشكر والعرفان

الحمدُ للهِ الذي بنعمته تتمُّ الصالحات، وبفضله تُدرك الغايات، فله الحمد أولًا وآخرًا.
والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه أجمعين.

الحمدُ للهِ على توفيقه وتمام فضله، ثم أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى كل من أسهم في إنجاز هذه الرسالة.

أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذتي المشرفة الاستاذ الدكتورة سحر جبار يعقوب، لما قدّمته لي من توجيهٍ علميٍّ وملاحظاتٍ قيّمة ومتابعةٍ مستمرة أسهمت في إتمام هذه الرسالة، فلها مني جزيل التقدير والاحترام.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى عميد معهد العلمين للدراسات العليا الأستاذ الدكتور زيد عدنان محسن، وإلى رئيس قسم القانون الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود، لما أبدياه من تعاونٍ واهتمامٍ خلال مدة الدراسة.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل في المرحلة التحضيرية لدراسة الماجستير، لما قدموه من علمٍ ومعرفة كان لهما الأثر الكبير في مسيرتي العلمية، ولا بد لي من أن أذكر الأستاذ الدكتور خالد غالب مطر رحمه الله تعالى، سائلًا الله أن يتغمده بواسع رحمته.

وأتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا، لما أبدوه من تعاونٍ ومساعدة طوال مدة كتابة الرسالة.

كما أتقدم بالشكر إلى موظفي وزارة البيئة العراقية، لتعاونهم في توفير المعلومات التي أسهمت في إنجاز هذه الدراسة.

وأتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الاستاذ الدكتور فاروق عز الدين، لما قدّمه لي من مساعدةٍ ومعلوماتٍ قيّمة كان لها أثرٌ في إتمام هذه الرسالة.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى صديقتي زينة، التي رافقتني هذه الرحلة بمصاعبها وحلاوتها، وفقكَ الله.

كما أتقدم بالشكر لكل من كان لطيب تعامله ومواقفه أثرٌ حسنٌ في تيسير هذه الرحلة العلمية، فبعض المواقف تبقى محل تقديرٍ لا يُنسى.

كما أتقدم بالشكر إلى زملائي وزميلاتي، لما جمعنا من تعاونٍ وذكرياتٍ طيبة خلال مرحلة الماجستير.

وفي الختام، أتوجه بالشكر والتقدير إلى كل من قدّم لي يد العون والمساعدة، ولو بكلمة طيبة أو دعاء صادق، سائلاً الله تعالى أن يوفق الجميع لما فيه الخير والنجاح.

الباحثة
نور سمير احمد

المستخلص

تُعدّ التغيرات المناخية من أبرز المشكلات المعاصرة التي أخذت تتفاقم بصورة متسارعة على المستوى العالمي، لما لها من آثار مباشرة وغير مباشرة على الجوانب البيئية، والاقتصادية، والاجتماعية المختلفة، الأمر الذي يستدعي تدخل الإدارة العامة بمستوياتها المختلفة لمواجهة هذه التحديات والحدّ من آثارها. وفي هذا السياق، تبرز اللامركزية الإدارية بوصفها أحد الأساليب الحديثة في تنظيم الإدارة، لما تتيحه من توزيع للاختصاصات وتقريب مراكز اتخاذ القرار من الواقع المحلي، بما يعزز من كفاءة الاستجابة للتحديات البيئية، ولاسيما تلك المرتبطة بالتغيرات المناخية، وهو ما يمنح الوحدات المحلية اثراً أكثر فاعلية في هذا المجال.

وقد اتجه العراق، بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نحو تبني نظام اللامركزية الإدارية ومنح الحكومات المحلية قدراً من الاستقلال الإداري والمالي، بما يمكّنها من ممارسة اختصاصاتها في المجالات المختلفة، ومنها المجال البيئي. إلاّ أنّ واقع التطبيق يكشف عن وجود عدد من الإشكالات التي تعترض فاعلية هذا النظام، من أبرزها تداخل الاختصاصات بين السلطات المركزية والمحلية، وضعف التنسيق المؤسسي، وقصور القدرات الإدارية والبنية المؤسسية، فضلاً عن محدودية الموارد المالية واعتماد الوحدات المحلية على التحويلات المركزية، الأمر الذي ينعكس سلباً على قدرتها في تبني سياسات بيئية ومناخية فعّالة ومستدامة.

كما أن مواجهة التغيرات المناخية لا تقتصر على الجانب الإداري فحسب، بل تتطلب تكاملاً بين مختلف السلطات، ولاسيما التشريعية والقضائية، فضلاً عن دور المجتمع في دعم الجهود الحكومية، من خلال تعزيز الوعي البيئي، والمشاركة المجتمعية، ومن هنا، تبرز أهمية دراسة أثر اللامركزية الإدارية في هذا المجال،

وبيان مدى قدرتها على تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة المحلية وأهداف حماية البيئة.

وبذلك، تسعى هذه الدراسة إلى تحليل الإطار الدستوري، والتشريعي المنظم للامركزية الإدارية في العراق، وبيان مدى فاعليتها في مواجهة التغيرات المناخية، مع تسليط الضوء على أبرز المعوقات التي تحد من هذا الدور، وصولاً إلى تقديم مقترحات من شأنها تعزيز كفاءة هذا النظام في تحقيق الاستجابة البيئية المطلوبة. وقد اقتضت طبيعة الدراسة تقسيمها إلى فصلين، يتناول الأول الإطار النظري والتشريعي للامركزية الإدارية وعلاقتها بحماية البيئة، في حين يُعنى الفصل الثاني بدراسة الوسائل التي تعتمدها الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق والرقابة عليها بما يضمن فاعلية تنفيذها وتحقيق أهدافها.

المحتويات

العنوان	رقم الصفحة
الآية القرآنية	أ
الإهداء	ب
الشكر والعرفان	ت
المستخلص	ج–ح
المقدمة	١–٦
الفصل الأول التعريف باللامركزية الإدارية والتغيرات المناخية في العراق	٧–٩٣
المبحث الأول: ماهية اللامركزية الإدارية	٩–٦٢
المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية	١٠–٣١
الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وصورها	١٠–٢١
الفرع الثاني: ذاتية اللامركزية الإدارية	٢١–٣١
المطلب الثاني: الأساس القانوني اللامركزية الادارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	٣١–٦٢
الفرع الأول: الأساس الدستوري لواجب الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية	٣٢–٤٣
الفرع الثاني: الأساس التشريعي لحماية البيئة ومواجهة التغيرات المناخية في القوانين العادية والأنظمة والتعليمات	٤٣–٥٦
الفرع الثالث: الجهات اللامركزية الإدارية المختصة بمواجهة التغيرات المناخية في العراق	٥٧–٦٢

المبحث الثاني: ماهية التغيرات المناخية	٦٣-٩٣
المطلب الأول: مفهوم التغيرات المناخية	٦٤-٧٤
الفرع الأول: تعريف التغيرات المناخية	٦٤-٦٩
الفرع الثاني: اسباب التغيرات المناخية	٧٠-٧٤
المطلب الثاني: تحديات اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	٧٥-٩٣
الفرع الأول: التحديات القانونية للامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	٧٦-٧٩
الفرع الثاني: التحديات التنفيذية للامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	٨٠-٩٣
الفصل الثاني وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق والرقابة عليها	٩٤-١٦٥
المبحث الأول: الوسائل التي تتبعها الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	٩٥-١٣٨
المطلب الأول: الوسائل الوقائية للإدارة اللامركزية لمواجهة التغيرات المناخية	٩٥-١١٩
الفرع الأول: الوسائل البيئية والتخطيطية ذات الطابع الوقائي للإدارة اللامركزية	٩٦-١١٣
الفرع الثاني: الوسائل المجتمعية والتوعوية في مواجهة التغيرات المناخية	١١٣-١١٩
المطلب الثاني: وسائل اللامركزية الإدارية العلاجية لمواجهة التغيرات المناخية	١٢٠-١٣٨
الفرع الأول: التحول نحو الطاقة النظيفة وتحسين كفاءة استخدامها لمعالجة الانبعاثات الكربونية	١٢٠-١٣١
الفرع الثاني: السياسات الاقتصادية والضريبية لمعالجة الانبعاثات الكربونية	١٣١-١٣٨

المبحث الثاني: الرقابة على الوسائل التي تتبعها الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٣٩-١٦٥
المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على الوسائل التي تتبعها الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٤٠-١٥٣
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٤٠-١٤٥
الفرع الثاني: الرقابة السياسية على وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٤٦-١٥٣
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الوسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٥٣-١٦٥
الفرع الأول: رقابة القضاء العادي على وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٥٤-١٥٧
الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٥٨-١٦١
الفرع الثالث: رقابة القضاء الدستوري على وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق	١٦٢-١٦٥
الخاتمة	١٦٦-١٧٣
المصادر والمراجع	١٧٤-١٩١
Abstract	**A-B**

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

تُعدّ التغيرات المناخية من أبرز المشكلات البيئية المعاصرة التي أخذت تتفاقم بصورة متسارعة في العديد من دول العالم، نتيجة التغيرات الحادة في درجات الحرارة، وازدياد معدلات الانبعاثات، وما يترتب على ذلك من آثار سلبية تمس مختلف جوانب الحياة البيئية، والاقتصادية، والاجتماعية. وقد أدى ذلك إلى بروز تحديات كبيرة، من بينها ندرة الموارد الطبيعية، وتدهور النظم البيئية، وازدياد الضغوط على الموارد المائية، والزراعية، الأمر الذي جعل من مواجهة هذه الظاهرة ضرورة ملحّة تتطلب تضافر جهود مختلف الجهات.

وتُعدّ الدول ذات المناخ الجاف وشبه الجاف، ومن بينها العراق، من أكثر الدول تأثراً بهذه التغيرات، إذ تعاني من مشكلات بيئية متزايدة، كالتصحر، وشح المياه، وارتفاع درجات الحرارة، فضلاً عن تراجع الإنتاج الزراعي، الأمر الذي انعكس سلباً على الأوضاع الاقتصادية، والاجتماعية. كما ساهمت مجموعة من العوامل في تفاقم هذه الظواهر، من بينها سوء إدارة الموارد الطبيعية، وضعف التخطيط البيئي، وتزايد الضغوط السكانية، إلى جانب التحديات المرتبطة بالإدارة المؤسسية.

وفي هذا الإطار، تبرز أهمية دور الإدارة العامة، ولاسيما الإدارة اللامركزية، في مواجهة هذه التحديات، من خلال ما تتيحه من توزيع للاختصاصات وتقريب مراكز اتخاذ القرار من الواقع المحلي، بما يمكنها من تبني سياسات أكثر مرونة وملاءمة للخصوصيات البيئية لكل منطقة. إلا أن فاعلية هذا الدور تبقى مرهونة بمدى وضوح التنظيم القانوني المنظم للاختصاصات، وتوافر التنسيق بين الجهات المركزية والمحلية، فضلاً عن كفاءة الأجهزة الإدارية وقدرتها على تنفيذ السياسات البيئية بصورة فعالة.

ومن هنا، تبرز أهمية دراسة أثر اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق، من خلال تحليل واقعها القانوني والعملي، وبيان مدى إسهامها في الحد من الآثار البيئية للتغيرات المناخية، وصولاً إلى تشخيص أبرز التحديات التي تعترض هذا الدور، وتمهيداً لاقتراح المعالجات المناسبة لتعزيز فاعليته.

ثانياً: اهمية الدراسة

تتجلى أهمية هذه الدراسة في تناولها لموضوع التغيرات المناخية بوصفه من أبرز التحديات المعاصرة، لما له من آثار مباشرة على الموارد الطبيعية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يجعله قضية تتطلب تدخلاً واضحاً من قبل الإدارة العامة.

وتبرز أهمية الدراسة في العراق بصورة خاصة، كونه من الدول الأكثر تأثراً بهذه الظاهرة، في ظل ما يعانيه من شح الموارد المائية والتصحر وارتفاع درجات الحرارة، وما يرتبط بذلك من تحديات في إدارة الموارد، الأمر الذي يضاعف من الحاجة الى تبني سياسات بيئية ومناخية ناجحة.

كما تنبع أهميتها من إبراز دور اللامركزية الإدارية في مواجهة هذه التحديات، لما توفره من مرونة في اتخاذ القرار وقرب من الواقع المحلي، فضلاً عن مساهمتها في تشخيص أوجه القصور في التنظيم القانوني، بما يسهم في تعزيز كفاءة السياسات البيئية والمناخية، وتحقيق قدر أكبر من الاستجابة الملائمة لهذه التحديات.

ثالثاً: اهداف الدراسة

في ظل التحديات المتزايدة التي تفرضها التغيرات المناخية، ولاسيما في الدول التي تعاني من ضغوط بيئية واقتصادية، أصبح من الضروري البحث عن آليات إدارية مرنة وقادرة على مواجهة هذه الظاهرة والحد من آثارها. ويعد نظام اللامركزية الإدارية من بين الأساليب

الحديثة التي يمكن أن تسهم في تحسين كفاءة إدارة الموارد البيئية، من خلال توزيع الاختصاصات وتقريب مراكز اتخاذ القرار من الواقع المحلي.

وعليه، تسعى هذه الدراسة إلى بيان أثر اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق، من خلال تحليل التنظيم الدستوري والتشريعي المنظم لها، وبيان مدى كفاية توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والمحلية، فضلاً عن تشخيص أبرز المعوقات التي تحد من فاعليتها، كما تسعى إلى إبراز دور الوحدات المحلية في تنفيذ السياسات البيئية، وبيان مدى إسهامها في الحد من آثار التغيرات المناخية، وصولاً إلى اقتراح معالجات تسهم في تعزيز كفاءة هذا النظام وتحقيق الاستجابة الملائمة للتحديات البيئية.

رابعاً: اسباب اختيار الموضوع

يمكن ردّ اختيار هذا الموضوع إلى الأسباب الآتية:

١- لما تشهده التغيرات المناخية من تصاعد ملحوظ في آثارها على البيئة والموارد الطبيعية في العراق، ولاسيما ما يتعلق بشح المياه، وارتفاع درجات الحرارة، واتساع ظاهرة التصحر، الأمر الذي انعكس سلباً على مختلف الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، مما جعل من دراستها ضرورة ملحّة.

٢- أهمية اللامركزية الإدارية بوصفها أحد الأساليب الحديثة في تنظيم الإدارة، لما توفره من مرونة في اتخاذ القرار وقرب من الواقع المحلي، بما يمكنها من المساهمة في مواجهة التحديات البيئية، ولاسيما التغيرات المناخية، فضلاً عن الحاجة إلى دراسة دورها في الواقع العراقي وبيان مدى فاعليتها في هذا المجال، في ضوء التحديات المؤسسية، والتشريعية القائمة.

خامساً: اشكالية البحث

يطرح هذا البحث جملة من التساؤلات في ظل ما تشهده التغيرات المناخية من آثار متزايدة على البيئة والموارد الطبيعية، ولاسيما في العراق الذي يعاني من مشكلات كالتصحر وشح المياه وارتفاع درجات الحرارة، الأمر الذي انعكس سلباً على مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا السياق، يثار التساؤل حول مدى قدرة الإدارة العامة، ولاسيما الإدارة اللامركزية، على مواجهة هذه التحديات، ومدى كفاية الإطار الدستوري والتشريعي في تنظيم اختصاصاتها، فضلاً عن مدى وضوح توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية والمحلية، وتأثير ذلك في فاعلية السياسات البيئية، ومستوى الاستجابة للتغيرات المناخية.

وعليه يُثار التساؤل الرئيس الآتي:

ما مدى فاعلية اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق؟ ويتفرع عنه:

- ما مدى كفاية الإطار القانوني المنظم للاختصاصات البيئية؟
- ما أبرز المعوقات التي تحد من فاعلية اللامركزية؟
- ما دور الوحدات المحلية في تنفيذ السياسات المناخية؟

سادساً: نطاق الدراسة

تنحصر هذه الدراسة في بيان أثر اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق، وذلك من خلال ثلاثة محاور رئيسة:

١- النطاق الموضوعي:

يتحدد نطاق الدراسة في بيان اثر اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق، من خلال بيان الاساس القانوني والوسائل التي تتبعها الإدارة اللامركزية في الحد من اثار التغيرات المناخية والتكيف معها، فضلا عن بيان الرقابة على تلك الوسائل بما يسهم في

تحقيق حماية بيئية أكثر فاعلية، مع الاستفادة من بعض تشريعات بعض الدول المقارنة ذات الصلة بموضوع الدراسة.

٢- النطاق المكاني

تقتصر الدراسة على جمهورية العراق بوحداتها الإدارية المحلية المتمثلة بالمحافظات والأقضية والنواحي التابعة لها بوصفها الإطار المكاني للبحث، مع التركيز على المحافظات غير المنتظمة في إقليم باعتبارها الوحدات الأساسية لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣- النطاق الزماني

تُركز الدراسة على المرحلة الممتدة من عام ٢٠٠٥ تاريخ صدور الدستور العراقي النافذ وما أرساه من قواعد اللامركزية الإدارية، وحتى عام ٢٠٢٦ بوصفه الإطار الزمني الراهن للواقع التشريعي، والمؤسسي محلّ الدراسة، فضلاً عما شهدته هذه المدة من تغيرات مناخية ملحوظة، فضلاً عن انضمام العراق إلى عدد من الاتفاقيات، والالتزامات الدولية ذات الصلة بالتغيرات المناخية.

سابعاً: منهج الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة باللامركزية الإدارية، وحماية البيئة في العراق، فضلاً عن المنهج الوصفي لبيان واقع تطبيقها في المجال البيئي. كما تستعين بالمنهج المقارن من خلال عرض نماذج من بعض تشريعات الدول المقارنة، ولاسيما في كل من (المملكة العربية السعودية، الأردن) وذلك بغرض بيان أوجه التشابه، والاختلاف، والاستفادة منها في تقييم التجربة العراقية.

ثامناً: هيكلية الدراسة

إن طبيعة البحث اقتضت تقسيمه على مقدمة وفصلين، يتناول الفصل الأول (التعريف باللامركزية الإدارية والتغيرات المناخية)، إذ تم تقسيمه على مبحثين، تناول المبحث الأول (ماهية اللامركزية الإدارية)، في حين تناول المبحث الثاني (مفهوم التغيرات المناخية).

أما الفصل الثاني فيتناول (الرقابة على وسائل الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية)، إذ تم تقسيمه على مبحثين، خُصص المبحث الأول لبيان (الوسائل التي تتبعها الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية)، في حين تناول المبحث الثاني (الرقابة على الوسائل التي تتبعها الإدارة اللامركزية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق).

ويلي ذلك خاتمة البحث التي تتضمن أهم ما توصلت إليه الدراسة من نتائج ومقترحات تسهم في تعزيز فاعلية اللامركزية الإدارية في مواجهة التغيرات المناخية في العراق.