

الاختصاصات المشتركة في رسم السياسة التنموية في جمهورية العراق

Common terms of reference in drawing development
policy in the Republic of Iraq

الكلمات الافتتاحية :

الاختصاصات المشتركة , رسم السياسة , تنمية , جمهورية
العراق , القانون الدستوري

Keywords :

Common terms , reference , drawing development , policy
, Republic of Iraq

Abstract

This study contains implications related to the aspects and dimensions of drawing development policy in the federal state in general and its application in the Republic of Iraq according to the 2005 constitution in force in particular, according to the common jurisdiction in that, between the federal and regional executive authority, so this study was exposed to an analysis of this Jurisdiction in terms of its definition and characteristics, forms of its implementation, requirements for its practice and guarantees of its application in an objective and sound manner, and in view of these elements targeted for research and investigation, the problems facing the formulation of a development policy were highlighted, especially the constitutional shortcoming in its coverage and absorption from all its merits, on the one hand, and proposals were made on the other hand. With solutions and treatments that complement this specialization, making the outputs of its application useful and productive on the other hand.

م. د. حيدر ناجي طاهر



جامعة الفرات الأوسط
التقنيّة

haider.taher@atu.edu.iq



الملخص

تخوي هذه الدراسة مضامين تتعلق بجوانب وابعاد رسم السياسة التنموية في الدولة الاتحادية بصورة عامة وتطبيقها في جمهورية العراق وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ بصورة خاصة. وفق الاختصاص المشترك في ذلك. ما بين السلطة التنفيذية الاتحادية والإقليمية. فتم التعرض في هذا الدراسة الى تحليل هذا الاختصاص من حيث تعريفه وخصائصه

وصور تنفيذه والمقتضيات اللازمة لممارسته وضمانات تطبيقه بشكل موضوعي وسليم. وإزاء هذه العناصر المستهدفة بالبحث والتقصي. تم تسليط الضوء على الإشكالات التي تعترض رسم سياسة التنمية. لاسيما القصور الدستوري في تغطيته واستيعابه من حيثياته كافة من جانب. وتقديم مقترحات بالحلول والمعالجات التي يتكامل معها هذا الاختصاص. فيجعل مخرجات تطبيقه نافعة ومنتجة من جانب آخر.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

تتبنى بعض الدول الاتحادية أسلوب الاختصاصات المشتركة ما بين السلطة الاتحادية والسلطة الإقليمية. في جوانب يقدرها الدستور الاتحادي أنها من الأهمية والخطورة موضع يتطلب المساهمة والإشراك ما بين السلطتين في توليها وضعا أو تنفيذاً. ومن هذه الجوانب هو رسم ووضع السياسة بمواضيع حيوية لعموم الدولة الاتحادية. وقد تبنت جمهورية العراق وفق دستورها لسنة ٢٠٠٥ النافذ. هذا المبدأ في إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها ورسم سياسة البيئة والتنمية والتخطيط العام والصحة والتعليم والتربية والموارد المائية الداخلية. وإزاء رسم السياسة المشتركة للتنمية – موضوع الدراسة – أثبت الباحث جملة من الإشكالات على المشرع الدستوري وهو ينظم هذا الاختصاص. بما يوصله – أي المشرع الدستوري – الى مستوى القصور التشريعي. والذي قد يؤدي بالنهاية الى حدوث عوائق ومعوقات قد تعترض طريق ممارسة الاختصاص المذكور. ومن ثم موضوعه ألا وهو التنمية. فنجد مثلاً لا حصر أن دستور عام ٢٠٠٥ النافذ لم يلزم المشرع العادي (مجلس النواب) بتشريع قانون ينظم رسم سياسة التنمية بين الاتحاد والإقليم. وهو مطلب أساسي – في نظر الباحث – بما يضمنه ويتضمنه التشريع العادي من تفصيلات. تسد باب المشاكل والاختلافات والتي بها وبغيرها كثيراً تواجه الدولة الاتحادية عموماً. بين الوحدات المشكلة لها من جهة وسلطة الاتحاد من جهة أخرى. على عكس الحال الذي اوجب هذا الدستور تنظيم رسم السياسة المشتركة المتعلقة بالموارد المائية وتنظيمها وإدارة الكمارك وفق قانون اتحادي يصدره مجلس النواب لهذا الغرض.

ثانياً: أهمية الدراسة : تتمحور أهمية الدراسة أنها تستهدف موضوع بالغ الخطورة والأهمية لحاضر الدولة الاتحادية ومستقبلها. ألا وهو رسم ووضع سياسة وخطة التنمية لعموم الدولة. من خلال إشراك السلطة الاتحادية والسلطة الإقليمية في هذه العملية. فالتنمية المرسومة والموضوعة من قبل السلطتين المذكورتين بمثابة القاعدة العامة الملزمة لأية تفصيلات تنموية أخرى على صعيد الوزارة الاتحادية او الوزارة الإقليمية. فمن

خلال الدراسة تم الوقوف على تحليل موضوعي لمفردات وجزئيات السياسة التنموية ورسمها في جمهورية العراق. وتم تسليط الضوء على الجوانب التي تحتاج الى تشخيص دقيق لموارد الخلل. وبعدها تقديم الحلول الناجعة بما يحقق تكاملاً في المعالجة والاحاطة التشريعية من جهة المشرع الدستوري العراقي. ورسم السياسة التنموية من جهة سلطتي التنفيذ في الاتحاد والاقليم.

ثالثاً: مشكلة البحث : من خلال التمعن والتأمل المعمق لموضوع البحث. كان هناك تساؤلات ملحة تنتظر اجابت موضوعية. والتي تمثلت بما يلي:

١. مدى استيعاب دستور عام ٢٠٠٥ النافذ للاختصاص المشترك في موضوع رسم سياسة التنمية. من خلال ما تعتمز القيام به السلطة التنفيذية الاتحادية والإقليمية لمواجهة مشكلة تعم الدولة وشعباً ومؤسسات. بما يلبي حاجاتها الفعلية. او يحقق مطالب تنشدها على مستوى المستقبل القريب او البعيد.
٢. مدى ضبط المشرع الدستوري العراقي وإحكامه لعملية رسم سياسة التنمية. بما يسد الذرائع على الجهة الاتحادية أو الجهة الإقليمية إزاء المشاكل والمعوقات التي قد توجهها هذه العملية.

رابعاً: منهج البحث : تم الاعتماد في معالجة موضوع الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي. من خلال التعرض الى النصوص الدستوري المعنية برسم سياسة التنمية من جهة والنصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة بها. وإذا كان هناك ذكر لتشريع دول اتحادية أخرى في بعض جوانب الموضوع. فهو من باب الإشارة النافعة المحدودة لا من باب تبني المنهج المقارن.

خامساً: خطة البحث

تقسمت الدراسة الى ثلاثة مطالب. حيث تعرض المطلب الاول الى التنظيم الدستوري للسياسة العامة المشتركة في جمهورية العراق. من خلال فرعين. تناول الأول منهما السياسة العامة في دستور ٢٠٠٥ النافذ. أما الفرع الثاني فقد تعرض الى السياسة التنموية المشتركة وفق الدستور المذكور. وفي المطلب الثاني تم تسليط الضوء على تنظيم اختصاص رسم سياسات التنمية وفق دستور ٢٠٠٥. وذلك وفق فرعين. تناول الأول القواعد العامة للاختصاص المشترك في رسم السياسات التنموية. وفي المطلب الثالث تم الاستقصاء في ضمانات الاشتراك في رسم سياسات التنمية. من ضمانة توفرها احدى الهيئات المستقلة وأخرى توفرها المحكمة الاتحادية العليا.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسياسة العامة المشتركة في جمهورية العراق : في هذا المطلب يتم تناول مفهومي السياسة العامة والتنمية في الدولة الاتحادية. وتطبيقهما في جمهورية العراق.

الفرع الأول : السياسة العامة في دستور ٢٠٠٥ النافذ : تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ السياسة العامة كبرنامج وخطّة عمل تنطلق منه السلطة التنفيذية سواء أكانت اتحادية أو إقليمية بل حتى المحلية على مستوى محافظة غير منتظمة في إقليم، وللبحث في هذا المضمار، يرى الباحث تقديم توطئة لبيان مفهوم السياسة العامة، وتنظيمها بشكل عام في الدستور أعلاه.

أولاً- مفهوم السياسة العامة : باعتبار أن الدولة وبشكل عام هي مؤسسة، بل هي مؤسسة "أم" لدائرة المؤسسات فيها، وحيث أن المؤسسة هي تنظيم اجتماعي هدفه الدفاع عن فكرة معينة وضمان استمرارها، مستقلة عن منشئها أو منشئها (١)، فلا بد ولازماً عليها أي الدولة والحال هذا من تبني برنامج أو خطة تتبناها لتحقيق هذا الهدف، على المدى القريب أو المدى البعيد، وذلك لا يتحقق موضوعياً وواقعياً إلا من خلال اعتماد ما يسمى بسياسة عامة. فالسياسة العامة أو السياسة الحكومية هي ما تقوم به السلطة التنفيذية أو تعتمد القيام به لمواجهة مشكلة عامة داخل المجتمع، بما يلبي حاجات المجتمع، أو يحقق مطالباً ينشدها هذا المجتمع (٢)، وتعبير آخر السياسة العامة تمثل "برنامج عمل حكومي يحتوي على مجموعة من القواعد، تلتزم الحكومة بتطبيقها في المجتمع وتسعى الى تنفيذ خاص بها من خلال الاعتماد على مجموعة من الوسائل والأدوات" (٣)، ويكون ذلك من خلال تحليل السياسة الحكومية ذاتها أي بتحديد أي من السياسات العامة المتعددة ما سوف تحقق مجموعة معينة من الأهداف، في ضوء دائرة العلاقة ما بين السياسات والأهداف (٤).

وتتركب السياسة العامة من عناصر رئيسية، تتمثل بما يلي:

١. مطالب السياسة العامة: وتعمّ جميع ما يتم طرحه على المسؤولين المعنيين من الآخرين، من الأهالي أو من أي مستوى رسمي فاعل في النظام الساسي القائم.
٢. قرارات السياسة العامة: وتحتوي كل ما يصدره صانعوا القرار والموظفون العموميون المختصون بإصدار الأوامر والتوجيهات — تحت أي عنوان — المحركة للعمل الحكومي، فقرارات السياسة العامة هي ليست القرارات التقليدية المعتادة.
٣. الخطب والتصريحات الرسمية: وهي تعبيرات رسمية توحى بسياسة عامة، ومصاديقها كثيرة، حيث تشمل الأوامر الشفوية والتفسيرات المحددة للسلوك والتصرفات الحكومية الخ.

٤. مخرجات السياسة العامة: وهي الانعكاسات المحسومة أي النتائج الناجمة عن السياسة العامة. في ضوء قرارات هذه السياسة والتصريحات الرسمية التي يحسها الافراد من الاعمال الحكومية المنبثقة عن تلك السياسة (٥). أما فيما يخص جانب السياسة العامة المتعلق بالتنمية او ما تسمى باستراتيجيات التنمية. فإذا كانت التنمية تمثل عملية تغيير ثقافي ديناميكي موجهة في إطار اجتماعي. تتوحد من خلالها جهود الافراد والحكومة لتحسين الاوضاع الاقتصادية والاجتماعي والثقافية (٦) فسياسة التنمية تُعد بمنزلة السيناريو التطبيقي لنظريات التنمية. ومعنى آخر إذا كانت الأخيرة تطرح تساؤلات ماذا؟ ما هو؟ ولماذا؟ فتُعنى سياسات التنمية بـ ما العمل؟ ما الحل؟ ما كيف العمل؟ ومن طرف من؟ ومتى العمل؟ لمن؟ وبماذا؟ ومع من؟ (٧).

ثانياً: رسم السياسة العامة في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ : الحكومة وهي تنفذ اختصاصاتها الدستورية لحماية ورعاية وخدمة الصالح العام. لا بد لها ان تضع سياسة عامة تمثل الأهداف المبتغاة تحقيقها والقواعد والقيم والطرق التي تعتمد عليها في سبيل ذلك (٨). من خلال البرامج والخطط التي تضعها. سواء كانت هذه الأهداف بعيدة المدى (استراتيجية) أو قصيرة المدى (تعبوية) أو أهداف آنية ويومية (وظيفية) (٩). وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على تبني السياسة العامة كأسس لأعمال الحكومة الاتحادية. وذلك من خلال النص على رسم أو وضع السياسة العامة من جانب وتنفيذ هذه السياسة من جانب آخر. ومن خلال التمعن في النصوص المتعلقة بالسياسة العامة الواردة في دستور ٢٠٠٥. نلاحظ ما يلي:

١. خص الدستور المذكور مجلس الوزراء بوضع وتنفيذ السياسة العامة الاتحادية (١٠).
٢. أوكل هذا الدستور مسؤولية التنفيذ المباشر للسياسة العامة الى رئيس مجلس الوزراء الاتحادي (١١). أما السياسة الحكومية الإقليمية فلا بد أن تكون من مختصات السلطة التنفيذية في الأقاليم. باعتبار ثنائية وازدواجية السلطات العامة في دولة الاتحاد ما بين سلطة اتحادية وأخرى تابعة للإقليم.

الفرع الثاني: السياسة التنموية المشتركة في جمهورية العراق : نقف في هذا الفرع على الاختصاصات الدستورية المشتركة في مجال التنمية رسماً — بصورة خاصة — وتنفيذاً. وذلك بعد بيان عام للسياسة العامة المشتركة في دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ.

أولاً: السياسة المشتركة في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ : تناول الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ الاختصاصات المشتركة ^(١) في مجال السياسة الحكومية ما بين السلطة الاتحادية وبين السلطات في الأقاليم من جهة، أو بين الأولى والأخيرة مضافاً إليها المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بشكل متميز عن مجالات الاختصاصات المشتركة الأخرى. فالدستور بعد تنظيم الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، تناول الاختصاصات المشتركة بمواضيع كان أغلبها يتعلق برسم سياسة عامة لها، فمن أصل سبع موضوعات تناولها التنظيم الدستوري لهذه الاختصاصات كان رسم السياسة العامة تمثل خمساً من تلك الموضوعات، مما يعكس أهمية ومكانة خاصة للسياسة العامة من قبل المشرع الدستوري، بتنظيمها في إطار مشترك لتركيب الدولة الاتحادية في جمهورية العراق. ففي الوقت الذي حدد الدستور المذكور اختصاص مشترك — في غير موارد السياسة العامة — بموضوعي " إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها" نجد أنه قد أطلقها — أي السياسة العامة — في جانب موضوعات البيئة والتلوث والتنمية والتخطيط العام والصحة العامة والسياسة التعليمية والتربوية تنظيم الموارد المائية الداخلية ^(١٣). ويُفهم من النصوص الدستورية الخاصة بالاختصاصات المشتركة إزاء السياسة العامة أنها محددة بعدد معين من الموضوعات، مما يعني أن موضوعات السياسة العامة الأخرى غير الواردة في المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ النافذ هي مطلقة للاختصاص كل من السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم على حد سواء.

وإزاء حالة التعارض والخلاف ما بين سلطتي الاتحاد والأقاليم في إطار اختصاصات المشتركة نص الدستور المذكور على أولوية قانون الإقليم، وكذلك على أولوية المحافظات غير المنتظمة في إقليم ^(١٤). والملاحظ في النصوص المعنية برسم السياسة المشتركة في دستور ٢٠٠٥، قد اختلفت آليات وصور هذا الاشتراك ما بين السلطة الاتحادية والسلطة المحلية للأقاليم والمحافظات، وذلك وفق ما يلي:

١. رسم السياسة المشتركة من خلال التعاون، فيما يخص السياسة الصحية والسياسة البيئية
٢. رسم السياسة المشتركة من خلال التشاور، فيما يخص السياسة التعليمية والتربوية
٣. رسم السياسة المشتركة دون أن يحدد الدستور آلية أو صورة لهذا الاشتراك، كما هو الحال بالنسبة إلى سياسة التنمية والتخطيط العام وسياسة الموارد المائية وتنظيمها.

ثانياً: رسم السياسة المشتركة للتنمية في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ: يتمتع النظام الاتحادي اليوم بقبول متزايد في جميع دول العالم. ليس فقط بسبب ما يحققه من العيش المستقر ضمن التنوع الثقافي في إطار وحدة واحترام بين المكونات المجتمعية لشعب الاتحاد. ومنع المنازعات فيما بينها. بل أصبح هذا النظام يمثل استجابة لسياسة واعدة لتكامل التنمية والاقتصاد^(١٥) فيما بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة لدولة الاتحاد. بما يحققه من وسيلة مرنة لتنظيم الدولة بشكل عام. ومن تطبيقات ذلك ما تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ في تنظيمه لرسم السياسة التنموية. بحيث جعلها مشتركة ما بين السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية. وقد تميزت الاختصاصات المشتركة الخاصة برسم السياسة التنموية وفق الدستور المذكور بما يلي:

١. حصر دستور عام ٢٠٠٥ النافذ الاختصاص المشترك في رسم سياسة التنمية ما بين سلطات الأقاليم من والسلطة الاتحادية من جهة أخرى. دون أن يجعلها ما بين الأخيرة والسلطات المحلية في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. على عكس الوضع في رسم السياسية المشتركة لكل من التعليم والتربية والبيئة والصحة العامة.
٢. نص الدستور المذكور في نفس البند الرابع من المادة (١١٤) منه على رسم السياسة المشتركة في ميدان التنمية الى جانب موضوع التخطيط العام^(١٦). وهو ما يختلف عن رسمه للسياسات المشتركة لباقي الحقول (البيئة، الصحة العامة، التعليم، الموارد المائية). إذ انفرد دستور عام ٢٠٠٥ النافذ في تنظيمه للحقول المذكورة كل في بند واحد بشكل مستقل دون ان يضيفها الى موضوع آخر.

المطلب الثاني: تنظيم اختصاص رسم سياسات التنمية وفق دستور ٢٠٠٥ النافذ: لم يُحدد دستور ٢٠٠٥ النافذ طبيعة الاختصاص المشترك في رسم سياسة التنمية بصورة صريحة. مما يقتضي استقصاء طبيعة ذلك الاختصاص من خلال الاستنتاج هذا من جهة. وما يترتب على ذلك من آثار. وهو ما سيكون موضوع هذا المطلب.

الفرع الأول: خصائص الاختصاص المشترك في رسم سياسة التنمية: بتتبع وتمعن مقدمة المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والبند (رابعاً) منها، يمكن لنا أن نستنتج وجود خصيصتين للاختصاص موضوع البحث. الأولى شمولية وعمومية هذا الاختصاص. والثانية هي عدم اختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم في رسم سياسة التنمية مع السلطة التنفيذية الاتحادية (مجلس الوزراء).

أولاً: شمولية الاختصاص المشترك في رسم سياسة التنمية: لم يعين دستور عام ٢٠٠٥ النافذ طبيعة الاختصاص المشتركة في رسم سياسات التنمية ما بين مجلس الوزراء

الاتحادي والسلطة التنفيذية في الأقاليم. مثل الحال الذي بينها الدستور المذكور في بقية موارد الاختصاص المشترك الأخرى. فنجد مثلاً أن طبيعة الاختصاص المشترك في مجال التعليم والتربية قد حددها المشرع الدستوري العراقي بالتشاور. وفي حقلي البيئة والصحة العامة بالتعاون. وفي جانب إدارة الكمارك بالتنسيق. ويُعتقد إن دل عدم تحديد كيفية الاشتراك موضوع البحث على شيء، انما يدل على أحد الامرين:

١. القصور التشريعي في تعيين وتحديد كيفية أو آلية الاشتراك المطلوب في رسم السياسة التنموية ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم. الناتج - حسب تقدير الباحث - عن غفلة المشرع الدستوري.

٢. الاشتراك الشامل ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم في هذا الاختصاص. ولا تتوقف عند حدود التعاون أو التشاور أو التنسيق كل على حدة. بل تكون مجتمعة للاختصاص المذكور. ذلك أن الصيغة الدستورية في مجال الاختصاص المشترك لرسم التنمية الذي تبنتها المشرع الدستوري كانت عامة مطلقة. فهو أي الاختصاص موضوع البحث اختصاص شامل. وفقاً لقاعدة المطلق يبقى على إطلاقه ما لم يُقيد بنص خاص. مثله في هذا الحال اختصاص المشترك إزاء رسم السياسات الخاصة بالموارد المائية وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية التي نصت عليها المادة (١١٤) بنودها (ثانياً، رابعاً، سابعاً). وعليه فإن رسم السياسة المشتركة ما بين السلطتين التنفيذية للاتحاد والاقاليم في مجال التنمية والتخطيط العام وفق دستور عام ٢٠٠٥ سيشمل الصور التالية:

أ- التنسيق

ب- التعاون

ت- التشاور

ومع ما استنتجناه من شمولية وعمومية الاختصاص المذكور. إلا أن الحاجة تبقى قائمة - في نظر الباحث - الى تحديد صيغة وصورة الاشتراك في الاختصاص. فتعين صورة الاشتراك بموجب النص الدستوري صريح يسد الباب على التجاذب ما بين الأطراف المخاطبة والمعنية بالاشتراك. الناتج عن الاجتهادات أو التفسيرات المعبرة لإرادة المشرع الدستوري. غالباً ما يكون دافعها غير موضوعي من جهة الوحدات المشكلة للدولة الاتحادية. حيث تعبر فيها عن المصلحة الضيقة والحصرية بها.

ثانياً: عدم اختصاص المحافظات في رسم سياسة التنمية : في الوقت الذي أشركت المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ - في بعض بنودها - الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة

في إقليم مع مجلس الوزراء الاتحادي في رسم السياسة العامة في مجالات التربية والتعليم والصحة العامة والبيئة. نجد أن المادة نفسها تصرح في المجالات الأخرى بأن يكون الاشتراك في هذا الاختصاص محصوراً ما بين مجلس الوزراء والسلطات الإقليمية. فبالرجوع الى البند الرابع من المادة (١١٤) ومقدمتها. يتحصل لنا اليقين في أن طرفي الاشتراك في رسم السياسة التنموية هو ما بين سلطة الاتحاد وسلطات الأقاليم. دون أن يكون هناك أي دور لسلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ذلك. إذ اشارت مقدمة المادة أعلاه " تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم" ومن ضمنها - كما بيّنه البند الرابع من المادة المذكورة - الاختصاص في "رسم سياسات والتخطيط العام". مثلاً في ذلك مثل مجالات تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها والموارد المائية وتنظيمها. وما يؤيد عدم اختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم في رسم سياسة التنمية بالاشتراك مع السلطة الاتحادية هو عدم النص على أي شيء من ذلك لا في اختصاصات مجالس المحافظات ولا اختصاصات المحافظ المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ (١٧). أما ما ذكرته المادة (٧/ رابعاً) من القانون المذكور في اختصاص مجالس المحافظات في رسم السياسات العامة مع الوزارات الاتحادية فهو محصور في مجال تطوير الخطط الخاصة بالمحافظة من جهة ومن جهة أخرى أن يكون تحت سقف ومحددات المادة (١١٤) من الدستور. أي أن يكون الاشتراك في مجالات الصحة العامة أو البيئة أو التربية والتعليم.

الفرع الثاني: وسيلة رسم سياسات التنمية : لم تبين المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ النافذ آليات ووسائل رسم السياسات المشتركة في المجالات التي ذكرتها، ومن بينها مجال السياسة التنموية للبلد. ولتسليط الضوء على هذا الموضوع يستلزم أولاً الوقوف على الطبيعة التنفيذية في رسم السياسة المشتركة في مجال الأخير. وهو ما نحاول تسليط الضوء عليه في هذا الفرع.

أولاً: الطبيعة التنفيذية لرسم السياسة المشتركة للتنمية : بين دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الجهة المسؤولة عن رسم وتخطيط السياسة العامة الاتحادية. إذ عهدها الى مجلس الوزراء الاتحادي (١٨). كما صرح دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩ النافذ الجهة ذات العلاقة برسم السياسة الخاصة بالإقليم. حيث جعلها مشتركة ما بين مجلس وزراء إقليم كردستان ورئيس الإقليم (١٩). وأمام تفرد كل جهة سواء كانت اتحادية أو إقليمية بوضع سياستها من هذا الجانب. يتبين أن رسم السياسة الاتحادية هو اختصاص تنفيذي اتحادي. إزاء الاختصاص التنفيذي الإقليمي المتعلق برسم السياسة

الخاصة بالإقليم، إلا أن ذلك مقيد ومحدد بعنصر الاشتراك والمساهمة ما بين السلطتين الاتحادية والإقليمية في جانب رسم ووضع سياسة التنمية والتخطيط العام في الدولة العراقية. فالاختصاص المشترك ما بين السلطتين التنفيذيتين في الاتحاد والإقليم في هذا الإطار هو اختصاص دستوري أصيل وأساسي، يقيد الاختصاص المعهود إلى السلطتين المذكورين في عموم رسم السياسة العامة الخاص بكل منهما. يسعى من خلاله المشرع الدستوري إلى "تحقيق التنمية المتوازنة في المناطق المختلفة لجمهورية العراق" (٢٠). فرسم السياسة التنموية والتخطيط العام وبقية الموارد التي نصت عليها المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، لا تستطيع أي من السلطتين الانفراد في وضع هذه السياسة أو رسمها وهدر الاشتراك في ذلك، والا كان هذا التصرف — بوضع هذه السياسة دون رجوع أحدهما إلى أخرى وفق آليات محددة — معيباً دستورياً وعرضةً للطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا ومن ثم بطلانه وإنعدام جميع الآثار المترتبة عليه.

ثانياً: آليات رسم سياسة التنمية المشتركة: بينا أن رسم السياسة العامة الاتحادية يتم من خلال مجلس الوزراء، وأن رسم السياسة الخاصة بكل إقليم يتم من خلال السلطة التنفيذية في الإقليم (٢١). إلا أن الاختصاص الدستوري في رسم السياسة المشتركة من جهة التنمية والتخطيط العام بقي يعاني من عدة نواحي:

١. لم يتم — تشريعياً — تحديد الجهة المخولة في رسم السياسة المشتركة للتنمية والسهر على تطبيقها بشكل موضوعي وحقوقي من خلال الاشراف والرقابة. فليس هناك مجلس أو سلطة مشتركة، تساهم فيها السلطتين الاتحادية والإقليمية بشكل أو بآخر في رسم السياسة التنموية لعموم الدولة الاتحادية وإعمالها في مواردها وحيثياتها المتعددة.

٢. لم تُحدد الآليات أو الوسائل الواجب اتباعها في رسم سياسة التنمية والتخطيط العام من قبل السلطة الاتحادية والسلطة في الإقليم. وأمام ما تبين يرى الباحث أنه كان على المشرع الدستوري العراقي إلزام المشرع العادي الاتحادي إصدار قانون يُستكمل من خلاله متطلبات رسم السياسة التنموية والتخطيط العام، بإضافة عبارة — وينظم ذلك بقانون — إلى البند (رابعاً) من المادة (١١٤) لدستور ٢٠٠٥ النافذ، مثلها في ذلك مثل البند أولاً الخاص بإدارة الكمارك والبند (سابعاً) الخاص برسم السياسة المائية الداخلية وتنظيمها من المادة المذكورة. حيث ألزم الدستور مجلس النواب إصدار قانون لهذا الغرض. وإزاء غياب تعيين وسيلة وآلية رسم السياسة التنموية المشتركة ينبغي في نظر الباحث ما يلي:

أ- إصدار تشريع من مجلس النواب — وهو ينظم ممارسة الاختصاص موضوع البحث — يُحدد من خلاله الجهة المسؤولة عن رسم هذه السياسة.

ب- وللغرض المذكور نجد من المناسب — وبالحاظ اتحادية الدولة العراقية من حيث التكوين — تأسيس مجلس أو هيئة مشتركة لغرض رسم سياسة التنمية والتخطيط العام. بل رسم السياسات المشتركة، والتي تحويها المادة (١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ. وتتأكد الحاجة الى هذا التشريع الاتحادي إذا عرفنا أنه لم يُشر قانون وزارة التخطيط (الاتحادي) رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ وقانون وزارة التخطيط لإقليم كردستان رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ — وهما قانونان لهما مساس مباشر برسم السياسة التنموية للبلد — الى الاختصاص الدستوري الخاص برسم سياسة التنمية، من جهة الاشتراك فيما بينهما في ذلك، بينما نجد أن دول اتحادية كدولة الامارات العربية المتحدة لا تغفل من النص على هذا الاختصاص في دستورها، أي صفة الاشتراك في هذا الجانب كلما كان هناك ارتباط أو سبب موضوعي له^(٢٢).

المطلب الثالث : ضمانات الاشتراك في رسم سياسات التنمية : إن عنصر المساهمة والاشتراك ما بين الاتحاد والاقاليم، هو العنصر الأساس في موضوع رسم السياسة التنموية والتخطيط العام، بقية السياسات التي تضمها المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق، وعليه فلا بد من ضمانة أي حماية لهذا الاشتراك والاسهام لكيلا يخترق هذا الاختصاص. وبالتالي يتحقق مقصد المشرع الدستوري من ذلك. وتتلخص هذه الضمانات بالضمانة التشريعية المتمثلة بالدستور والقانون العادي، وضمانة الرقابة القضائية المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا.

الفرع الأول: الضمانات التشريعية : يُعد التشريع هو الحجر الأساس لأي ضمانة أو حماية إزاء كل حق أو اختصاص في ميدان وسوح الاحقية والممارسة في عموم الدولة. افراداً ومؤسسات. وفي هذا الإطار تنقسم الضمانات التشريعية الى ضمانة التشريع العادي أي الضمانة القانونية وضمانة النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية.

اولاً: الضمانة الدستورية : من الضروري والاساسي أن تنظم اختصاصات السلطات العامة في مكانة سامية تعلو على جميع هذه السلطات، كيما تدعن لأحكامها، بما يتحقق اطاعة الدولة للقانون، وتنظيم الاختصاصات المذكور لا يكون الا من خلال النص عليها في الوثيقة الدستورية^(٢٣). ويتأكد — بالإضافة الى أهميته في الدولة البسيطة — ذلك في الدولة الاتحادية، حيث يحضى الدستور في الدولة الاتحادية بأهمية بالغة من حيث أنه يقوم بمهمة توزيع الاختصاصات ما بين دولة الاتحاد والوحدات المشكلة لها، كما يؤمن هذا الدستور الوجود القانون الحقيقي لها، بحيث يضمن مشاركتها في الكيان الدستوري

للدولة^(٢٤). وهو المبدأ الذي طُبّق في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حيث نص على اختصاص رسم سياسة التنمية والتخطيط العام في البند (رابعاً) من المادة (١١٤) منه. كما تبين. ففي الوقت الذي يكون الدستور مصدر شرعية والاساس التشريعي لاختصاص رسم السياسة موضوع البحث من جهة، هو من جهة أخرى وفي الوقت ذاته يُمثل الضمانة والحماية الجهورية له، فالتجاوز على هذا الاختصاص من طرفي الاشتراك، سواء أكان اتحادياً أو اقليمياً يكون في حقيقته تجاوز على الدستور.

ثانياً: الضمانة القانونية: إلى جانب النص الدستوري على الاختصاص المشترك في رسم السياسة في بعض الموضوعات التي ذكرتها المادة (١١٤)، تم إضافة عبارة – وينظم ذلك بقانون – كالبند (رابعاً) من المادة (١١٤) لدستور ٢٠٠٥ النافذ، مثلها في ذلك مثل البند أولاً الخاص بإدارة الكمارك والبند (سابعاً) الخاص برسم السياسة المائية الداخلية وتنظيمها من المادة المذكورة. حيث ألزم الدستور مجلس النواب اصدار قانون لهذا الغرض ففي تلك الحالة وقر الدستور المذكور ضماناً قانونياً الى الاختصاصين المذكورين. أما بالنسبة الى اختصاص رسم السياسة المشتركة للتنمية والتخطيط العام – موضوع البحث – فهو ما لا تتوفر فيه ميزة النص الدستوري على تنظيمه وفق قانون والزامية تشريعه على مجلس النواب، مع أنه اختصاص لا يقل أهمية وخطورة عن الاختصاصين أعلاه، كون حقل التنمية والتخطيط العام لا يتعلق – كما لا يخفى – بمنحى واحد لأعمال الدولة بل يشمل ويعم جميع مناحي نشاطات الدولة لاسيما الاقتصادية منها، فبالتالي كان من المفترض على المشرع الدستوري العراقي، أن يوفر ضماناً قانونية لتنظيم ممارسة هذا الاختصاص، حالها في ذلك حال اختصاصي إدارة الكمارك ورسم السياسة المائية وتنظيمها.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الدستوري: والمقصود برقابة القضاء الدستوري اتجاه رسم سياسة التنمية موضوع البحث هو رقابة المحكمة الاتحادية العليا، ويتحقق ذلك في موردين الأول يكون من خلال اختصاص المحكمة المذكورة بالفصل في التنازع التنفيذي أحدهما اتحادي والآخر اقليمي، والثاني يتحقق بالرقابة الدستورية على الأنظمة النافذة. أولاً: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في التنازع التنفيذي: لا عجب إذا قلنا ان المساس والتجاوز على المحددات والضوابط الواجب اتباعها في رسم السياسة المشتركة يعد خرقاً للدستور الاتحادي، فالمحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق تمارس دورها ووظيفتها القضائية إزاء رسم السياسة التنموية والتخطيط العام وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، وذلك من خلال الفصل في تنازع الاختصاص التنفيذي ما بين السلطة الاتحادية والسلطة في الإقليم، من جهة الاشتراك والمساهمة التي تقتضيها

وتوجبها المادة (١١٤ / ربعاً) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ في رسم سياسة التنمية فيما بينها. والاساس الدستوري لاختصاص القضاء الدستوري والمتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا في ذلك هو المادة (٩٣ / رابعاً) من خلال الفصل في التنازع الحاصل ما بين الحكومة الاتحادية والحكومة في الإقليم. ومن ضمن موارد ومصاديق هذا التنازع هو تحقق الاشتراك محل البحث في رسم سياسة التنمية من عدمه.

ثانياً: رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية الأنظمة النافذة: نصت المادة (٩٣/اولاً) من دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بممارسة دور الرقابة على دستورية الأنظمة النافذة. وتحقق ضمانات هذه المحكمة من هذه الجهة إزاء مورد رسم السياسة التنموية المشتركة بين سلطتي الاتحاد والاقليم في حال تنص أنظمتها النافذة على خلاف أو ضد وضع الاشتراك في رسم السياسة المنصوص عليه في المادة (١١٤ / رابعاً). والى جانب رقابة القضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا في الموردين المذكورين. يُوجد أيضاً ضمانات تقدمها بعض الهيئات مستقلة. وبالتحديد المفوضية العليا لحقوق الانسان في جمهورية العراق إزاء حق الانسان في التنمية^(٢٥) الداخلة ضمن الحقوق الاقتصادية الواردة في المادتين (٢٥) و (٢٦) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ. حيث نصت المادة (٢٥) بأن " تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة. وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته". أما بالنسبة الى المادة (٢٦) فقد ألزمت بأن " تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة". إلا أن رقابة المفوضية العليا لحقوق الانسان في جانب رسم السياسة المشتركة للتنمية لا تتحدد في سلامة واتساق ممارسة هذا الاختصاص الدستوري من جهة مطلوبة الاشتراك. وإنما تنحصر رقابتها في سلامة حق الانسان العراقي في التنمية من أي سياسة مشتركة. بما تملكه – أي المفوضية – من اختصاصات نص عليها القانون الخاص بها^(٢٦). وعليه يكون دور المفوضية العليا لحقوق الانسان إزاء رسم سياسة التنمية وفق محورين اساسين هما:

١. الرقابة على رسم ووضع السياسة التنموية الموضوعة والمخططة من قبل الطرفين. من جانب عدم تعارضها مع حق الانسان العراقي في التنمية.
٢. الرقابة على تطبيق السياسة التنموية من السلطتين الاتحادية والإقليمية. بحيث يكون تنفيذها بما لا يخرق أو يتعارض مع الحق في التنمية.

بعد الانتهاء من البحث في رسم سياسة التنمية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، تم التوصل الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، وهي كما يلي:
اولاً: الاستنتاجات

١. في الوقت الذي بيّن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الجهة المسؤولة عن رسم وتخطيط السياسة العامة الاتحادية، إذ عهدها الى مجلس الوزراء الاتحادي، كما صرّح دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩ النافذ الجهة ذات العلاقة برسم السياسة الخاصة بالإقليم، حيث جعلها مشتركة ما بين مجلس وزراء إقليم كردستان ورئيس الإقليم، إلا أن ذلك مُقيد ومُحدد بعنصر الاشتراك والمساهمة ما بين السلطتين الاتحادية والإقليمية بخصوص رسم ووضع سياسة التنمية والتخطيط العام للدولة العراقية وفق ما نصت عليها المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

٢. تناول الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ الاختصاصات المشتركة في مجال السياسة الحكومية صريحاً، بشكل متميز عن الاختصاصات المشتركة الأخرى، فمن أصل سبع موضوعات تناولها المادة (١١٤) منه لهذه الاختصاص، كانت السياسة العامة تمثل خمساً من تلك الموضوعات، مما يعكس أهمية ومكانة خاصة للسياسة العامة من قبل المشرع الدستوري.

٣. يفهم من النصوص الدستورية الخاصة بالاختصاصات المشتركة إزاء السياسة العامة أنها محددة بعدد معين من الموضوعات، مما يعني أن موضوعات السياسة العامة الأخرى غير الواردة في المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ النافذ هي مطلقة للاختصاص كل من السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم على حدٍ سواء.

٤. حدد دستور عام ٢٠٠٥ النافذ الاختصاص المشترك في رسم سياسة التنمية ما بين الأقاليم من جهة والسلطة التنفيذية الاتحادية من جهة أخرى، دون أن يجعلها ما بين الأخيرة وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى، بعكس الوضع في رسم السياسات المشتركة لكل من التعليم والتربية والبيئة والصحة العامة وإدارة الكوارث.

٥. نص الدستور اعلاه في نفس البند الرابع من المادة (١١٤) من الدستور اعلاه على رسم السياسة المشتركة في ميدان التنمية الى جانب التخطيط العام، وهو ما يختلف عن رسمه للسياسات المشتركة لباقي الحقول (الكوارث، الطاقة الكهربائية، البيئة، الصحة العامة، التعليم، الموارد المائية)، إذ افرد دستور عام ٢٠٠٥ النافذ في تنظيمه للحقول المذكورة كلّ في بند واحد، دون ان يضيفها الى موضوع آخر.

٦. إن الاشتراك في رسم سياسة التنمية ما بين السلطتين التنفيذية للاتحاد والاقاليم وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ كان مطلقاً بحيث يشمل التنسيق والتعاون والتشاور. على خلاف حال الاشتراك في جوانب الكمارك والبيئة والصحة والتعليم. حيث حدد المشرع الدستوري صور الاشتراك لكل منها دون يطلقها.

ثانياً: المقترحات

١. مع ما استنتجناه من عمومية الاختصاص المشترك في رسم سياسة التنمية ليشمل التعاون والتنسيق والتشاور. تبقى الحاجة قائمة الى تحديد صيغة وصورة الاشتراك في الاختصاص المذكور. فتعين صورة الاشتراك بموجب النص الدستوري صريح يسد الباب على التجاذب ما بين الأطراف المخاطبة والمعنية بالاشتراك، الناتج عن الاجتهادات أو التفسيرات المعبرة لإرادة المشرع الدستوري. والتي غالباً ما يكون دافعها غير موضوعي من جهة الوحدات المُشكلة للدولة الاتحادية. حيث أن كثير ما تعبر فيها عن المصلحة الضيقة والحصرية بها.

٢. تعديل دستور عام ٢٠٠٥ النافذ وذلك بإضافة عبارة – وينظم ذلك بقانون – الى البند (رابعاً) من المادة (١١٤) لدستور ٢٠٠٥ النافذ. مثلها في ذلك مثل البند أولاً الخاص بإدارة الكمارك والبند (سابعاً) الخاص برسم السياسة المائية الداخلية وتنظيمها من المادة المذكورة. حيث الزم الدستور مجلس النواب اصدار قانون لهذا الغرض.

٣. إصدار قانون اتحادي يُستكمل من خلاله متطلبات رسم السياسة التنموية والتخطيط العام. أي قانون ينظم ممارسة هذا الاختصاص من جوانبه كافة. وأن يتضمن هذا القانون بشكل خاص الجهة المسؤولة عن رسم هذه السياسة. وللغرض المذكور يُحد الباحث من المناسب – بلحاظ اتحادية الدولة العراقية من حيث التكوين – تأسيس مجلس او هيئة مشتركة لغرض رسم سياسة التنمية والتخطيط العام. بل رسم السياسات المشتركة. والتي تحويها المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

٤. أمام عدم إشارة قانون وزارة التخطيط الاتحادي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ وقانون وزارة التخطيط لإقليم كردستان رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ – وهما قانونان لهما مساس مباشر برسم السياسة التنموية للبلد – الى الاختصاص الدستوري الخاص برسم سياسة التنمية. من جهة الاشتراك فيما بينهما في ذلك – وهما تشريعان صدرتا بعد دستور ٢٠٠٥ النافذ – ينبغي تعديلهما بما يحقق متطلبات هذا الدستور في التشريعات الصادرة وفقاً إليه. أي النص على عنصر الاشتراك في رسم السياسة التنموية موضوع البحث.

مصادر البحث

أولاً: الكتب

١. د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، ط٦، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، ٢٠٠٩.
٢. د. خيري عبد القوي، دراسات في السياسة العامة، ط٢، دار ذات السلاسل، الكويت، ٢٠٠٢.
٣. د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٤.
٤. د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط٢، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٥. د. علي عبد الله عباس، حسين جلوب الساعدي، منهاج التدريب ومقدمة في دراسة حقوق الإنسان، وزارة حقوق الإنسان، بغداد، بدون تاريخ نشر.
٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار السلام، النجف الاشرف، ٢٠١٧.
٧. د. علي عبود بحر العلوم، الفدرالية الجغرافية وآفاقها المستقبلية في العراق، ط١، دار العارف، النجف الاشرف، ٢٠١٤.
٨. د. فاضل عباس مهدي، التنمية الاقتصادية والتخطيط في العراق ١٩٦٠ - ١٩٧٠، ط١، دار الطليعة، بيروت، ١٩٧٧.
٩. د. فؤاد بن غضبان، التخطيط والتنمية من منظور جغرافي، ط١، دار اليازوري، عمان - الاردن، ٢٠٢٠.

ثانياً: التشريعات

١. الدساتير

- أ- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ
- ب- دستور اقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩ النافذ
٢. القوانين

- أ- قانون وزارة التخطيط لإقليم كردستان رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ النافذ
- ب- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في جمهورية العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ النافذ

- ت- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ
- ث- قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان المرقم (٥٣) في سنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ
- ج- قانون وزارة التخطيط (الاتحادي) رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ النافذ
- ح- قانون هيئة تنمية المجتمع في دبي رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ النافذ

ثالثاً: القرارات القضائية

- ١. قرار المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق رقم (٥٩) / اتحادية / ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ / اتحادية / ١١٠ / اتحادية (٢٠١٩).
- ٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق رقم (٩٧) / اتحادية / امر ولائي / (٢٠٢١).

رابعاً: البحوث المنشورة

- ١. مجموعة باحثين، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية، ط ١. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطعابين - قطر، ٢٠١٣.
- ٢. د. حيدر ناجي طاهر، تعديلات مُقترحة على دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ - الاختصاصات المشتركة - بحث منشور في مجلة المعهد الصادرة من معهد العلميين للدراسات العليا، العدد ٩ / سنة ٢٠٢٢.

رابعاً: الانترنت

<http://adhwaa.net> -

خامساً: المصادر باللغة الإنكليزية

١.

Stuart S. Nage, Public Policy Studies, Nova Publishers, 2002.

٢.

Raoul Joseph Blindenbacher, Arnold Koller McGill, Federalism in a Changing World -Queen's Press - MQUP, 2003.

الهوامش

- ١) د. سعاد الشراقوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط٢، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٩١.
- ٢) د. خيرى عبد القوي، دراسات في السياسة العامة، ط٢، دار ذات السلاسل، الكويت، ٢٠٠٢، ص ١٣.
- ٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق رقم (٩٧/ اتحادية/ امر ولائي/ ٢٠٢١).
- ٤)

Public Policy Studies, Nova Publishers, 2002,p3

Stuart S. Nage,

- ٥) د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٤، ص ٢٩ - ٣٠.
- ٦) د. فؤاد بن غضبان، التخطيط والتنمية من منظور جغرافي، ط١، دار يازوري، عمان - الاردن، ٢٠٢٠، ص ٥٢.
- ٧) مجموعة باحثين، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية، ط١، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الظعائن - قطر، ٢٠١٣، ص ٢٢.
- ٨) د. خيرى عبد القوي، مصدر سابق، ص ١٤.
- ٩) صدام ابراهيم خضير، صنع وتنفيذ السياسة العامة في العراق، بحث منشور على الرابط <http://adhwaa.net> تاريخ الزيارة ٢١ / ١١ / ٢٠٢١.
- ١٠) نصت المادة (٨٠) اولا من دستور ٢٠٠٥ النافذ " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة"
- ١١) نصت المادة (٧٨) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ على أن "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة".
- ١٢) يُقصد بالاختصاصات المشتركة أن تنص الدساتير الاتحادية على بعض الموضوعات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم، لإتاحة الفرصة للأخيرة في ممارسة جوانب من الاختصاصات، تحت اشراف السلطات الاتحادية التي لها الاختصاص الدستوري في وضع المعايير الأساسية والاتجاهات العامة، لترك الاقاليم المجال في وضع الجزئيات التطبيقية.
- د. حيدر ناجي طاهر، تعديلات مقترحة على دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ - الاختصاصات المشتركة - بحث منشور في مجلة المعهد، العدد ٩/ سنة ٢٠٢٢، ص ٦٥٥، عن د. محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الدار العلمية، عمان - الأردن، ٢٠٠٣، ص ٦٣.
- ١٣) المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ

^{١٤} (نصت المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ "... الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها الى لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما".

^{١٥}

Raoul Joseph Blindenbacher, Arnold Koller McGill, Federalism in a Changing World - Queen's Press - MQUP, 2003, p.vix.

^{١٦} (يُعد موضوعا التخطيط العام والتنمية وإن كانا مختلفان عند اهل الاختصاص إلا أنهما متلازمان الى مستوى أساسي، كون استكشاف إيجابيات وسلبيات عملية التخطيط الاقتصادي ودور الدولة فيها له علاقة وثيقة بالسياسة التنموية التي تلائم ظروف البلد، إذ تنطلق من طبيعة الموارد الطبيعية والبشرية والإمكانات الاقتصادية المتاحة، بحيث تراعي قيود ومحددات العلاقات والتكتلات الاقتصادية العالمية. د. فاضل عباس مهدي، التنمية الاقتصادية والتخطيط في العراق ١٩٦٠ - ١٩٧٠، ط١، دار الطليعة، بيروت، ١٩٧٧، ص ٥.

^{١٧} (راجع المادتين (٧، ٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

^{١٨} (نصت المادة (٨٠) /أولا/ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بأن "يمارس مجلس الوزراء مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولا. تخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة".

^{١٩} (نصت المادة (٧٤) /ثانيا/ من دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩ النافذ على أن "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات والاختصاصات الآتية: ... ثانياً: رسم السياسة العامة لإقليم كردستان بالاشتراك مع رئيس الإقليم وتنفيذها بعد إقرارها من قبل البرلمان...".

^{٢٠} (قرار المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق رقم (٥٩) /اتحادية/ ٢٠١٢ وموحداً ١١٠ /اتحادية/ ١١٠ /اتحادية ٢٠١٩).

^{٢١} (إن ما ذكر في اختصاص السلطة التنفيذية الإقليمية بوضع ورسم السياسة الخاصة بكل إقليم في التجربة العراقية منحصرٌ مصادقاً في إقليم كردستان، وإلا لا يُوجد - في الوقت الحاضر - قاعدة تشريعية دستورية اوقانونية تحدد وتمنح هكذا اختصاص للإقليم في كردستان أو الأقاليم التي سوف تنشئ مستقبلاً، وإن كان من الممكن استنتاجها منطقياً من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ بما أشار اليه في المادة (١٢١) /أولا/ حيث منحت هذا البند من تلك المادة الاختصاص العام " لسلطات الأقاليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور " وكذلك يمكن استنتاجه من طريق قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في جمهورية العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ النافذ، والذي لم يُطبق الى الآن.

- ٢٢) على سبيل المثال لا الحصر نص قانون هيئة تنمية المجتمع في دبي رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ النافذ في المادة (١/٦) " يكون للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها القيام بالمهام والصلاحيات التالية: ١- اعداد السياسات والخطط الاستراتيجية في الامارة بالتنسيق مع الجهات المعنية داخل الامارة وخارجها".
- ٢٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار السلام، النجف الاشرف، ٢٠١٧، ص ٥٣٨.
- ٢٤) د. علي عبود بحر العلوم، الفدرالية الجغرافية وآفاقها المستقبلية في العراق، ط١، دار العارف، النجف الاشرف، ٢٠١٤، ص ١١٠.
- نقلا عن: د. داوود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٦٨.
- ٢٥) فقد تضمن الجيل الثالث لحقوق الانسان حقوقاً حديثة يرتبط موضوعها بواقع الحياة وظروف تطورها، وفي سبيل ذلك اتجهت الدساتير الحديثة الى النص على هذه الحقوق الجديدة وتبنيها من جهة وتحديد موضوعها من جهة أخرى وتتضمن هذه المجموعة عدداً من الحقوق، منها حق الانسان في التنمية د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، ط٦، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، ٢٠٠٩، ص ٢٣٧.
- د. علي عبد الله عباس، حسين جلوب الساعدي، منهاج التدريب ومقدمة في دراسة حقوق الإنسان، وزارة حقوق الإنسان، بغداد، بدون تاريخ نشر، ص ١٨٥.
- ٢٦) انظر قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان المرقم (٥٣) في سنة ٢٠٠٨ المعدل، بمواده (٣/أولاً وثانياً وثالثاً) و (٤) و (٥) المتعلقة بصميم توفير حقوق الانسان وسلامة ممارستها والتصدي الى اختراقات الواقعة عليها.