

رسم وتنفيذ السياسة العامة في الدولة الاتحادية "دراسة تحليلية مقارنة"

*Drawing and implementing policy in the federal state
"Comparative Analytical Study"*

بحث مقدم من

م . م هدى مالك ظاهر / ماجستير قانون خاص - جامعة آزاد الإسلامي - كلية الحقوق

البريد الإلكتروني: lawhouda@alzahu.edu.iq

الباحث كرم الله محمد نايف / طالب دكتوراه في القانون العام- جامعة قم الحكومية - كلية الحقوق

البريد الإلكتروني: kram.allh@gmail.com

الخلاصة

إن النظام الفدرالي ينهض بمهمة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم، إذ تتاح لسلطة الاتحاد مهمة رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة الاتحادية، فيما تترك مهام رسم وتنفيذ السياسة الخاصة بكل إقليم للسلطة المختصة في ذلك الإقليم، كيما تتحدد الاختصاصات والمسؤوليات في الدولة، منعاً لكل فوضى أو تشتت. ونظراً لذلك تطفو لنا إشكالية رسم وتنفيذ السياسة العامة في ظل النظام الفدرالي، من حيث الآليات المتبعة في عملية رسم السياسة العامة الفدرالية ومن حيث آلية تنفيذها، وبالأخص في دستور العراق لسنة 2005 الذي أخذ بالنظام الاتحادي بمادته الأولى، لبيان مدى فاعلية الدستور في تحقيق التوازن بين نزعتي الوحدة والاستقلال، وجديته في منح السلطة الاتحادية القدرة على القيام بمهامها على صعيد الاتحاد الفدرالي.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة، الدولة الفدرالية، توزيع الاختصاصات، الأقاليم، السلطة الاتحادية.

Abstract

The federal system carries out the task of allocating competences between the federal authority and the authorities of the region. The authority of the federation has the task of formulating and implementing the general policy of the federal state. The duties of drawing up and implementing the respective policies are left to the competent authority in that territory So that the powers and responsibilities of the State shall be determined to prevent any chaos or dispersion.

In light of this, we are faced with the problem of drawing up and implementing public policy under the federal system in terms of the mechanisms used in the process of drawing up the general policy of the federal and in terms of the mechanism of its implementation, especially in the Constitution of Iraq 2005, which took the federal system in its first article to demonstrate the effectiveness of the constitution in achieving a balance between Independence and unity, and its seriousness in granting the federal authority the ability to carry out its tasks at the level of the Federal Union.

Keywords: public policy, federal state, distribution of powers, territories, federal authority.

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

إنّ الغاية من وجود الدساتير على اختلافها، تنظيم التعايش السلمي ما بين السلطة والحريّة، فلا سلطة مطلقة بلا قيود، ولا حرية مطلقة بلا حدود، وبخلاف ذلك نكون أمام خيارين أما الفوضى أو الطغيان . وقد دأبت معظم الدول الديمقراطية على إشراك الشعوب والحصول على دعمه ومساندته لكل ما تتخذه من سياسات وما تقره من خطط، وقد أخذت تسعى إلى حل مشاكلهم والاستجابة لمتطلباتهم المختلفة والمتنوعة والمتجددة من خلال مجموعة من الخطط والبرامج الاستراتيجية، والتي يطلق عليها تسمية السياسة العامة للدولة . وتختلف عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة الفدرالية من دولة لأخرى، باختلاف طبيعة النظام السياسي المتبع فيها (رئاسي، برلماني، مجلسي... الخ) ومن بين هذه الدول العراق الذي تبنى الشكل الاتحادي للدولة بموجب دستوره لسنة 2005، كما أخذ بالنظام البرلماني وفقاً لما نصت عليه المادة الأولى من الدستور .

ثانياً : أهمية البحث

إنّ تعدد مراكز القرار في الدولة الاتحادية يمنح مستويات الحكم المختلفة القدرة على رسم وتنفيذ السياسات سواء كانت اتحادية أو إقليمية، بما يعني إمكانية وجود التعارض والاختلاف بشأن ذلك فيما بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم، لهذا فإن أهمية البحث تنبع من خلال الوسائل الدستورية التي أوجدها الدستور لمعالجة حالة رسم وتنفيذ السياسة العامة الفدرالية دون أي اعتراض أو ممانعة من قبل الأقاليم، مادامت موافقة للدستور الاتحادي لتساهم في إنهاء أي تعارض أو تنازع بين مستويات الحكم المختلفة ومن ثم أثرها البالغ في ديمومة الاتحاد الفدرالي.

ثالثاً : مشكلة البحث

إنّ مشكلة البحث تكمن في الغموض الذي لفّ النصوص الدستورية فيما يتعلق برسم وتنفيذ السياسة العامة الفدرالية، إذ نصت المادة (80) على اختصاص مجلس الوزراء بمهمة رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وهو اختصاص مطلق لا تحدّه قيود، فيما جاء نص المادة (110) من الدستور ليبيّن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية، فيما جاءت المادة (114) من الدستور لتبيّن الاختصاصات المشتركة بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة، والسؤال المركزي الذي تطرحه مشكلة البحث يكمن في مدى قدرة النصوص الدستورية على رسم وتنفيذ سياسة عامة اتحادية وخلوها من التناقض والتنازع بين مختلف مستويات الحكم ؟ وهل أن منح اختصاص السلطة الاتحادية رسم وتنفيذ السياسة بصورة مطلقة يتطابق مع الواقع العراقي أم لا ؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذا البحث.

رابعاً : منهجية البحث :

لمعالجة مشكلة بحثنا المطروحة آنفاً وسؤالها الرئيسي فإن البحث يقتضي إعمال مناهج علمية محددة كقيلة بحل المشكلة والإجابة على سؤالها، لهذا فإننا أتبعنا المنهج التحليلي، لتحليل نصوص الدستور والاحكام القضائية المتعلقة بموضوع البحث، مع استعانتنا بالمنهج المقارن كمنهج مساعد لبيان مواقف الاتفاق الاختلاف بين التجربة الاتحادية في العراق وبعض تجارب الدول ذات النظام الفدرالي كالنمسا وألمانيا والبرازيل والمكسيك والهند.

خامساً : هيكلية البحث

أخذ بحثنا شاكلة مبثوثين مع مطلب تمهيدي لبيان مفهوم السياسة العامة، تطرقنا في الاول إلى رسم السياسة العامة الفدرالية بمطلبين بينا في الاول رسم السياسة العامة في الدول المقارنة وانطلقنا في الثاني لبيان ذلك في الدستور العراقي، ثم عرجنا في المبحث الثاني على تنفيذ السياسة العامة الفدرالية بمطلبين فصل الاول عملية تنفيذ السياسة العامة في الدول المقارنة، وتطرق الثاني إلى عملية تنفيذ السياسة في الدستور العراقي، ثم اردفنا بخاتمة، حملت ما توصلنا له من نتائج، وما نقترحه من توصيات .

المطلب التمهيدي

مفهوم السياسة العامة الفدرالية

لا يختلف مفهوم السياسة العامة عن الكثير من المفاهيم في العلوم الاجتماعية حيث تداخل المصطلح وتعدد التعريفات، اذ هناك من ذكر تعريفات غير محدودة وعديدة لمصطلح السياسة العامة ⁽¹⁾، وهذا يحتم علينا البحث عن ادق المفاهيم منها واكثرها قبولاً لهذا المصطلح مع الاستناد على ما تعطيه اللغة من معاني للمصطلحات بغية التوصل الى مفهوم يغطي هذا المصطلح، وعليه فإننا سنبيين المعنى اللغوي أولاً، ثم نبحث بالمفهوم الاصطلاحي ثانياً، وعلى شاكلة فرعين متعاقبين .

الفرع الاول/ المعنى اللغوي

ان عبارة السياسة العامة لفظة مركبة مكونة من كلمتين اولها السياسة وهي مضاف وثانيها العامة وهي مضاف اليه، لذا فانه الاهمية بمكان بيان المعنى اللغوي لهذه العبارة للخروج بمعنى واضح للسياسة العامة في اللغة . ان السياسة كما وردت في لسان العرب مصدرها ساس الامر اي قاده والسوس الرياسة، يقال سأسهم اذا رأسهم، ويقال سوسوه اساسوه وساس الامر سياسة اي قام به، وجاء في القاموس المحيط سست الرعية بمعنى امرتها ونهيتها والسياسة القيام على الشيء بما يصلحه ⁽²⁾. اما كلمة العامة فان جذرها عم ومجالها عام وتعني عامة الناس كما جاء في القاموس المحيط ⁽³⁾.

أما النظام الفدرالي فهو كلمة أجنبية إلا انها متداولة في لغة العرب وقد اتخذت معنى اصطلاحياً محدداً وهذا ما يبرر استعمالها توكيهاً للدقة العلمية، إلا انه لا يوجد تمييز لفظي في اللغة العربية بين الدولة الفيدرالية كمجموع وبين الجزئية التي تؤلف باتحادها، إذ يقال باللغة العربية دولة فيدرالية أو اتحادية للمجموع ولأجزاء هذا المجموع.

وعليه فعند جمع الكلمتين في مركب واحد، فان مركب السياسة العامة لغة يعني القيام على شؤون الناس ⁽⁴⁾.

الفرع الثاني/ التعريف الاصطلاحي

شكل مفهوم السياسة العامة الفدرالية جداً كبيراً بين الباحثين حول ماهيتها والموضوعات التي تتناولها، لذلك تعددت التعريفات حول فهمها والإحاطة بجوانبها المتعددة، في كونها تمثل الجانب الادائي والفعل السياسي للحكومة، او انها ترتبط بكافة جوانب النظام السياسي ولا تقتصر على الحكومة، وقد اقيمت اما على اساس انها برامج و اهداف تتعلق بالنظام السياسي، او على اساس الاداء الحكومي تأخذ شكل قرارات و اعمال حكومية ⁽⁵⁾.

فقد عرفها كارل فريدريك على أنها برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الهدف أو لتحقيق غرض مقصود، أما توماس داي فعرفها على أنها ما تفعله وما لا تفعله الحكومة، أما ريتشارد روز فعرف السياسة العامة بأنها سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلاً أو كثيراً وان نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلاً وليست قرارات منفصلة (6). وكذلك عرفت بأنها خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معاً، يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لمدة زمنية مستقبلية، بحيث يكون لها المساندة السياسية (7). وعرفت أيضاً بأنها مجموعة أهداف وخطط وبرامج ذات توجهات سياسية تعبر عن تجسيم المصالح العليا للبلد، وأن التنظيم الإداري الحكومي أهم وسيلة لتحقيق تلك الأهداف والبرامج والخطط (8). كما عرفها آخرون على أنها تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينهما تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تطوي على حل مُرضٍ (9). وكذلك عرفت بأنها مجموعة أهداف وخطط وبرامج ذات توجهات سياسية تعبر عن تجسيم المصلحة العليا للبلد، وأن التنظيم الإداري والحكومي أهم وسيلة متاحة لتحقيق تلك الأهداف والخطط والبرامج، أن هذا التعبير يعبر عن العلاقة المتداخلة بين السياسة العامة والإدارة (10). أو هي الرغبة الحكومية بالعمل أو الامتناع عن عمل، وهي مجموعة مبنية بتماسك من القرارات والانجازات تعزى لسلطة عامة بغض النظر عن تدرج هذه السلطة (11).

وعرفت أيضاً بأنها مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام (12). وعليه فإن جوهر فكرة السياسة العامة هي وجود مشكلة تحتاج إلى حلول، على أن تنتم هذه المشكلة بالعمومية والشمول، بحيث يتم قبولها من قبل صانعي السياسة العامة بعد قيامهم بمجموعة من عمليات البحث والتوثيق، ليتم اختيار أحسن البدائل لحلها (13). فهي تعبر منطقياً وافترضياً -على الأقل- عن المصلحة العامة فتصدر في إطار محدد مسبقاً من المشروعية، كما أن ضخامة فعلها وخطورة ما تمس من مصالح يتطلب انسجاماً ودرجة عالية من التوقع والتخطيط لئلا تؤدي إلى آثار عكسية غير مرغوب فيها. وبدورنا يمكننا أن نعرف السياسة العامة بأنها ما تقوم به الحكومة أو تنوي القيام به لحل مشكلة عامة تواجه المجتمع أو لتوفير حاجات يتطلبها المجتمع أو لتحقيق أهداف اجتماعية، على درجة عالية من التخطيط والانسجام وتحقيقاً للصالح العام كيما توصف هذه السياسة بالقانونية (14)، وهذا المفهوم يتطابق ما للسياسة العامة من معنى في اللغة.

وبناءً عليه فإن السياسة العامة الفدرالية تعني مجموع ما تتخذه الحكومة من إجراءات لحل مشكلة عامة تواجه كل أفراد المجتمع في الدولة الفدرالية على أن تكون هذه الإجراءات متناسقة ومتفقة مع الاختصاصات الدستورية للسلطات الاتحادية دون أن تتعداها للتدخل بالسياسات العامة المحلية والخاصة بالأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي تحقيقاً للمصلحة العامة.

المبحث الأول/ رسم السياسة العامة الفدرالية

إن عملية صنع السياسة العامة تمر بمجموعة من المراحل التي يمكن اجمالها بالنقاط الآتية (15):

1- تحديد المشكلة أو الهدف من السياسة العامة (16).

2- إقرار مشروع السياسة العامة (17).

3- تمويل مشروع السياسة العامة.

وهذه العملية برمتها تسمى عملية رسم السياسة العامة حيث تتدخل كل الفعاليات الرسمية وغير الرسمية في سبيل المساهمة بأعباء هذه المهمة، فيكون للسلطات الثلاث والمؤسسات السياسية والحزبية والشعبية الدور الفاعل في عملية رسم السياسات العامة التي تخدم الوطن بأسره (18). إلا أن عملية رسم السياسة العامة في الدول ذات النظام الفدرالي تختلف عنها في ظل الدول البسيطة، حيث تعدد مستويات الحكم وتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والولايات أو الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي، وبناءً عليه فإننا سنبحث عن آلية رسم السياسة العامة في الدول الفدرالية والعراق في مطلبين متتاليين، وكما يلي.

المطلب الأول/ رسم السياسة العامة الفدرالية في الدول المقارنة

يقوم النظام الفدرالي بطبيعته على تعدد مستويات الحكم، فنرى ظاهرة ازدواج السلطات وتوزيع السيادة بين المركز والأقاليم أو الولايات، مراعيًا بذلك نزعتي الاستقلال والتوحد (19). ويترتب على ذلك توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم أو الولايات على وفق مبدأ المشاركة في الاختصاصات، والذي تحكمه مجموعة من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والعسكرية والقانونية، والتي تؤثر بطبيعتها على هذا التوزيع (20). وبناءً عليه فإن مهمة رسم السياسة العامة في الدولة الفدرالية تتحدد بنطاق الاختصاصات الممنوحة للسلطات الاتحادية والإقليمية، فالسياسات العامة البيئية والصحية والتنمية والإسكانية والعسكرية... الخ تخضع للتوزيع المتبع بالدولة الفدرالية، فرسم السياسة العامة للبيئة في دولة فدرالية معينة يختلف عن دولة فدرالية أخرى تبعاً للطريقة التي وزع فيها الاختصاص ما بين المركز والولايات. كما أن عملية توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية تحدد بصورة واضحة نطاق الاختصاص وحدود المشاركة لسلطة ما في رسم السياسة العامة لموضوع معين، وبناءً عليه فإن الدساتير الفدرالية لم تنحى سبيل واحد في توزيع الاختصاصات التشريعية في الدولة، خصوصاً إذا علمنا أن التشريعات هي التي تحدد معالم السياسات العامة واليات تنفيذها، وكما يأتي نبين مناهج الدساتير في توزيع الاختصاصات التشريعية (21):

المنهج الأول: دساتير حددت الاختصاص التشريعي للسلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وبمقتضى هذا المنهج أن يكون الاختصاص العام للولايات بينما يكون الاختصاص المحدد والمقيد بالنص للسلطات الاتحادية حيث تغلب فيه فكرة الاستقلال الذاتي للولايات تجاه السلطات الفدرالية، ولعل نشأة الاتحاد الفدرالي بسبب اتحاد مجموعة من الدول هو الداعي إلى الأخذ بهذا الأسلوب. وبالرغم من أن هذا الأسلوب قد يضعف من مركز الاتحاد في مواجهة الولايات نظراً لكثرة الاختصاصات الممنوحة لها والمتجددة، إلا أن معظم الدول التي أخذت بهذه الطريقة قد عالجتها مؤسساتها الدستورية بنجاحة بحيث وسعت من اختصاصات المركز على حساب الأقاليم لتفادي هذه السلبية من خلال نظرية الاختصاصات الضمنية.

ومن الدساتير التي أخذت به الدستور الأمريكي لعام 1787 حيث جاء في الفقرة الثامنة من المادة الأولى منه والتي نصت على أن (تكون للكونغرس سلطة: 1- فرض الضرائب والرسوم... الخ 2- استئانة الأموال... الخ) ، والدستور الأسترالي لعام 1901 حيث جاء

في المادة 51 منه على أن (يتمتع البرلمان بوضع القوانين المتعلقة بالسلم والنظام والحكم الرشيد في الكومنولث، فيما يتعلق: 1- التجارة والتبادل التجاري... الخ 2- الضرائب... الخ)، والدستور الإسباني لعام 1978 بنص المادة 149 منه التي نصت على أن (تتفرد الدولة بالسلطات في المجالات الاتية: 1- تنظيم الشروط التي تضمن المساواة... الخ 2- الجنسية والهجرة وقانون الاجانب... الخ)، والدستور الاماراتي لعام 1971 حيث جاء في المادة 120 منه على أن (ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية: 1- الشؤون الخارجية 2- الدفاع والقوات المسلحة... الخ) ثم جاءت المادة 121 لتنص على قولها (بغير اخلال بما هو منصوص عليه في المادة السابقة، ينفرد الاتحاد بالتشريع في الشؤون التالية: 1- علاقات العمل... الخ 2- الملكية العقارية... الخ) ويظهر من هذين النصين سعة الاختصاص التشريعي الممنوح لجهة الاتحاد في دولة الامارات العربية المتحدة على حساب الولايات بحيث لم يتبقى سوى الاشياء القليلة والبسيطة المتعلقة بالشؤون الداخلية، وهذا النهج المتبع في توزيع الاختصاصات هو الاتجاه الغالب في معظم دساتير الدول الفدرالية (22).

المنهج الثاني: دساتير حددت الاختصاص التشريعي للسلطات الإقليمية على سبيل الحصر، وبمقتضى هذه الطريقة يكون اختصاص السلطات الاتحادية اختصاص عام واختصاص الولايات اختصاص محدود، وهذه الطريقة تتفق مع السياسة المركزية التي قد تنتهجها الدولة الفدرالية نتيجة للطريقة التي نشأ بها الاتحاد الفدرالي إذا نشأ الاتحاد بسبب تفكك أجزاء الدولة. مما قد يجعله سبباً في تحول الدول الفدرالية إلى دول بسيطة، مما دفع معظم الدساتير الفدرالية لعدم الأخذ به (23)، إلا إنه يتفق وطبيعة النظام الفدرالي في تغليب لمظاهر الوحدة على مظاهر التشرذم والاختلاف.

ومن بين الدساتير التي أخذت بهذا النهج الدستور الهندي لعام 1949 والذي جاء نصه في المادة (3/246) على (مع مراعاة البندين 1 و2 فإن السلطة التشريعية لأي ولاية لديها الصلاحية الحصرية لوضع القوانين لتلك الولاية أو أي جزء منها في ما يتعلق بأي من المسائل المدرجة بالقائمة الثانية من الجدول السابع) وعند النظر إلى الجدول السابع الملحق بالدستور الهندي نجد ما يأتي (القائمة الثانية: قائمة الولايات: 1- النظام العام... الخ 2- الشرطة... الخ)، ودستور جنوب أفريقيا لعام 1996 والذي نص في المادة (1/104/ب/2) على أن (تخول السلطة التشريعية لأي إقليم سلطة 2- أي امر يقع ضمن نطاق المهام المنصوص عليها في الجدول الخامس) وعند قراءة ذلك الجدول نجد (الجزء أ يتضمن: 1- المسالخ 2- خدمات الاسعاف... الخ، والجزء ب يتضمن: 1- الشواطئ ومرافق التسلية 2- اللوحات الاعلانية... الخ) وهذا يدل بكل وضوح على اختصاصات غير ذي أهمية في مواجهة السلطة الاتحادية صاحبة الاختصاص العام.

المنهج الثالث: دساتير حددت الاختصاص التشريعي للسلطات الاتحادية والأقاليم على سبيل الحصر: وبمقتضى ذلك أن يتم تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية والإقليمية على سبيل الحصر وفي صلب الدستور الفدرالي، وهذه الطريقة في توزيع الاختصاصات منتقدة من جانب الفقه لما يتضمنه هذا التحديد من مخاطر على وحدة الدولة تتمثل في النزاعات المستقبلية بين السلطات الاتحادية والإقليمية في القضايا المستجدة التي لم يبين الدستور تبعيتها بالاختصاص (24).

وهذه الطريقة لم تأخذ بها غالبية الدساتير الاتحادية، إلا أن بعض الدساتير الفدرالية قد أخذت بها، ومن هذه الدساتير الدستور الكندي لعام 1867 حيث خصصت المادتين (91 و92) لبيان اختصاص كل من السلطة الاتحادية والأقاليم، حيث نصت المادة 91 على أن (يحق للملكة قانوناً بمشورة وموافقة مجلسي الشيوخ والعموم سن القوانين... وتشمل المسائل التالية: 1- الدين العام والممتلكات 2- تنظيم التجارة... الخ)، ونصت المادة 92 على أن (يمكن للهيئة التشريعية في كل مقاطعة سن قوانين تتعلق بمسائل من ضمن الفئات الواردة ادناه: 1- الضرائب المباشرة... الخ، 2- اقتراض المال... الخ).

وقد تنص الدساتير الاتحادية أحياناً على جعل بعض المسائل مشتركة بين دولة الاتحاد والولايات، لتحقيق جملة من الاهداف، منها تمكين الولايات من التصرف مع اخضاعها للرقابة الاتحادية، أو تحويل سلطة الاتحاد اختصاص بوضع الأسس العامة والمبادئ الرئيسية على أن تترك التفاصيل للولايات، أو أن تختص السلطات الاتحادية بتنظيم بعض المسائل المشتركة بحيث أن لم تقم بذلك فإن الولايات تستطيع عندئذ القيام بتنظيمها (25)، ومن بين الدساتير التي نصت على جعل بعض الاختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والولايات: دساتير كل من الهند وألمانيا والبرازيل والنمسا (26).

وبناءً على كل ذلك فإن مرحلة رسم السياسة العامة في الدولة الفدرالية تكون على مستويين: الاول اتحادي والثاني إقليمي (27)، وكما يأتي تفصيل ذلك :-

اولاً: رسم السياسة العامة المركزية: إن هناك مجموعة من الشؤون والقضايا التي تهتم الاتحاد بأسره والمتعلقة بالصالح العام، والتي نصت عليها الدساتير عادة بأنها من اختصاص الحكومة المركزية، كونها من الحاجات البالغة الأهمية أو التي لا تستطيع الولايات القيام بمتطلباتها نظراً لصعوبتها، فتقوم الحكومة الاتحادية بإنشاء أجهزة ومؤسسات لمعرفة هذه المشاكل العامة من اجل وضع سياسات وبرامج عامة اتحادية لحل هذه المشاكل والاحتياجات، ويقتصر اختصاص الحكومة الاتحادية عادة بشؤون الأمن القومي والعلاقات الخارجية والعملة والكمارك والتجارة الخارجية والجنسية والهجرة والاتصالات.

ثانياً: رسم السياسة العامة الإقليمية: وكما أن هناك شؤون وحاجات عامة تخص الاتحاد بأكمله فإن هنالك من الحاجات والمطالب ما يكون محلياً خالصاً لا يهم إلا إقليمياً أو ولاية بعينها، وعندها يكون للولاية أو الإقليم أجهزة ومؤسسات محلية مهمتها الوقوف على مشاكل ومتطلبات المجتمع في الإقليم ورسم السياسات العامة المحلية التي تحاول الحد منها أو إيجاد حل لها بما يلائم واقع حال المجتمع، وعادة ما يكون في ضوء امكانات واحتياجات الإقليم المعني، فعلى سبيل المثال تختص حكومات الولايات برسم السياسة العامة للولاية في شؤون الصحة والبيئة والتربية والتعليم والصناعة والزراعة والسياحة.

وعوداً على بدء فالدستور الأمريكي قد حدد اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر في الفقرة الثامنة من المادة الاولى منه، ومنح مهمة رسم السياسة العامة ووضع الخطط السنوية للرئيس دون أن يشاركه أحد بذلك (28)، إلا إذا تطلبت تدخلاً تشريعياً فيشاركه الكونغرس في عملية رسمها (29).

أما في ألمانيا فإن المستشار الاتحادي هو موجه سياسة الدولة والمسؤول عنها وهو الذي يحدد الخطوط العامة والأساسية لسياسة الحكومة (30)، على وفق ما نصت عليه المادة (65) من الدستور الألماني لعام 1949، على أن يستقل كل وزير اتحادي بشؤون وزارته وفق النطاق المحدد له (31)، وكذلك فإنه إذا احتاجت عملية رسم السياسة العامة إلى تعديل أو إقرار قانون فإن البرلمان يشاركه في ذلك

باعتباره السلطة المختصة بالتشريع . كما أن دستور الامارات العربية المتحدة قد نص على اختصاص المجلس الاعلى للاتحاد بالمادة (2/45) ومنها (رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية وفقاً لما حدده الدستور الاتحادي) . وعلى نفس المنوال وبتفصيل ادق نصت المادة (3/29) من الدستور الباكستاني لعام 1973 على أن (يصدر رئيس الجمهورية فيما يتعلق بأمور الاتحاد أو حاكم الولاية فيما يتعلق بأمور إقليمه، تعليماته بإعداد وتقديم تقرير سنوي حول الالتزام بمبادئ وضع السياسات وتنفيذها إلى كل من غرفتي البرلمان أو المجلس الإقليمي حسب الحالة ... الخ) وبذلك فإن رئيس الجمهورية هو المختص برسم السياسة العامة فيما يخص الاتحاد ورئيس الإقليم فيما يخص إقليمه ، على أن يقدم تقرير سنوي للبرلمان الاتحادي بالنسبة للحكومة الاتحادية وللمجلس الإقليم بالنسبة لحكومة الإقليم . وبذلك فإن المشاركة برسم السياسة العامة موجودة بين السلطين التشريعية والتنفيذية والحكومتين الاتحادية والإقليمية ، وهو اختصاص تكاملي بين السلطات الفدرالية .

المطلب الثاني/ رسم السياسة العامة في العراق

لم يكن مصطلح الفدرالية حاضراً في الدساتير العراقية قبل احتلاله عام 2003 ، حتى صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في آذار 2004 ، والذي نصت مادته الرابعة على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فدرالي) ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات ... الخ) ثم جاء دستور عام 2005 ليؤكد ذلك في مادته الاولى بنصه (جمهورية العراق دولة اتحادية ... الخ) و بموجب هذا النصين انتقل العراق من اطار الدولة البسيطة التي تعتمد نظاماً إدارياً لا مركزياً في ممارسة الوظيفة الإدارية إلى دولة اتحادية تتقاسم السلطات فيها حكومة اتحادية (مركزية) وأقاليم ومحافظات غير منتظمة في إقليم ، منتقلاً بذلك من دولة بسيطة ذات مركزية شبه مطلقة إلى دولة فدرالية تشبه الكونفدرالية (32).

وإذا كان دستور عام 2005 قد أقر بنص المادة (117) إقليم كردستان إقليماً اتحادياً فإنه أجاز بالمادة (119) تشكيل أقاليم جديدة لكل محافظة أو أكثر بناءً على طلب بالاستفتاء عليه ، ومن الجدير بالذكر فإنه لم تشكل مثل هذه الأقاليم بالرغم من مرور ما يقارب العشرين سنة على صدور الدستور وسبعة عشر سنة على صدور قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم (33).

مما حدا بعض الفقه إلى القول أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لم يؤسس للنظام الفدرالي بل حاول تأسيسه بدليل نصه على إقليم واحد هو إقليم كردستان وترك ما عداه للمستقبل ، كما أن الدستور الدائم لعام 2005 استمر في محاولة التأسيس التي ظهرت بوادرها في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ونفس السبب سالف الذكر (34)، فضلاً عن عدم وجود أي دولة فدرالية تتكون من ولاية أو إقليم واحد فقط ، على اعتبار أن الدولة الفدرالية تتكون من عدة أقاليم أو ولايات ، وإلا لما كان هناك ضرورة لتكوين النظام الاتحادي أصلاً ، وبالتالي ظهر لدينا وجهاً مشوهاً للنظام الفدرالي في العراق ، لعل سببه العجلة في كتابة الدستور التي فرضها المحتل وأكدها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في المادة (61/أ) بنصه (على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد اقضاه 15 آب 2005) . وعليه فإن النظام الفدرالي في العراق بشكله الحالي يحتوي على درجة كبيرة من الامتثال الدستوري ، فإقليم كردستان حالياً هو الإقليم الفدرالي الوحيد الذي تربطه رابطة الاتحاد الفدرالي بالحكومة المركزية ، أما بقية أجزاء العراق فإنه يتكون من محافظات ترتبط بالحكومة المركزية برباط اللامركزية الإدارية ، وتبعاً لذلك فإن طبيعة العلائق الموجودة بين أجزاء العراق وحكومته المركزية تختلف باختلاف شكل وتنظيم ذلك الجزء فيما إذا كان إقليماً اتحادياً أو محافظة غير منتظمة في إقليم (35) . وقد جاءت المادة (116) منه لتبين مستويات الحكم الثلاث بنصها على أن يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية ، يجري تقاسم الاختصاصات فيها بين السلطات المركزية والإقليم - كردستان - والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وقد حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عداها للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالمادة (110) بعدها ذكر الاختصاصات المشتركة بالمادة (114) وجعل الأولوية في التطبيق لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند التعارض بينهما (115) وسنورد آلية توزيع الاختصاصات التي أتبعها الدستور لما لها من أهمية في رسم حدود اختصاص كل من السلطات الاتحادية وما سواها وتنظيم دورها في عملية رسم السياسة العامة في العراق .

وهاتيك طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، فلقد أشار الدستور العراقي بعد أن ناط بالحكومة الاتحادية مهمة المحافظة على وحدة وسلامة واستقلال وسيادة العراق ونظامه الديمقراطي الاتحادي في المادة (109) إلى جملة من الاختصاصات الحصرية بالحكومة الاتحادية تتمثل بما جاء بالمادة (110) وهي :-

- 1- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الخارجي ... الخ .
- 2- وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها ... الخ .
- 3- رسم السياسة المالية والنقدية والجمركية... ووضع ميزانية الدولة ... الخ.
- 4- تنظيم امور المقاييس ... الخ .
- 5- تنظيم امور الجنسية والتجنس ... الخ .
- 6- تنظيم سياسة التردد البتي والبريد .
- 7- وضع الموازنة العامة والاستثمارية .
- 8- تخطيط السياسات المتعلقة بالمياه الخارجية .
- 9- الاحصاء والتعداد السكاني .

وبعدنا ذكر في المادة (111) إن النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي ، ثم أوردت بالمادة (112/أ) والتي جعل من خلالها إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مهمة مشتركة بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات المنتجة ، وعند تحليل هذا النص تظهر جملة من الحقائق اولها إن هذا النص يخص النفط والغاز فقط دون غيرها من الموارد أو المعادن المستخرجة ، وبالتالي فإن ما عداها يكون في جملة اختصاصات الحكومات الإقليمية كما هو الحال مع الزئبق أو الحديد أو النحاس ... الخ ، وثانيها إن الإدارة لا تشمل سوى النفط والغاز المستخرج وبمعنى آخر فإنه ليست هناك إدارة مشتركة إلا بعد استخراج النفط والغاز أما قبل عملية استخراجه

فالإدارة المشتركة لا تشملها مطلقاً، ثالثاً إن عملية الإدارة المشتركة تكون في الحقوق الحالية بحيث يكون النفط المستخرج الذي تكون إدارته مشتركة من الحقوق الحالية وليس من الحقوق المستقبلية، ورابعاً إن حدود هذه المشاركة تكون في الإدارة فقط دون أن تتعداها إلى التشريع أو القضاء، بمعنى آخر أن الإدارة تعني الجانب التنفيذي بحيث تشترك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإدارة هذا الاختصاص التنفيذي مع الحكومة الاتحادية دون أن يكون لها صلاحية التشريع أو القضاء فيه.

ثم جاء البند ثانياً من نفس المادة لينص على قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية لتطوير النفط والغاز، ويظهر من خلال ذلك أن على الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة العمل معاً لرسم السياسة الاستراتيجية المستقبلية لتطوير النفط والغاز.

وبعد ذلك نص الدستور بالمادة (113) على عد الآثار والمواقع الإثارية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وبناءً عليه فإنه يظهر من هذه المادة أن الاختصاص معقود للسلطات الاتحادية إلا أن إدارتها فقط تكون مشتركة وهذه الإدارة تشمل الجانب التنفيذي دون غيره، وعليه فإنه يصح القول أن هذه المادة أضافت اختصاصاً تشريعياً حصرياً آخر للسلطات الاتحادية إلى جانب ما ذكرته المادة (110) سالفة الذكر.

ثم أوردت المادة (114) جملة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم وهذه الاختصاصات هي :-

1- إدارة الكمارك بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات .

2- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها .

3- رسم السياسة البيئية بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات .

4- رسم السياسة التنموية والتخطيط العام .

5- رسم السياسة الصحية بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات .

6- رسم السياسة التعليمية والتربوية بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات .

7- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية .

وهذه الاختصاصات السبعة المشتركة منها ما هو مشترك مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي : 1- إدارة الكمارك بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات 2- رسم السياسة البيئية بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات 3- رسم السياسة الصحية بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات 4- رسم السياسة التعليمية والتربوية بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات، ومنها ما هو مشترك مع الأقاليم فقط وهي 1- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها 2- رسم السياسة التنموية والتخطيط العام 3- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وفي هذه الأخيرة لم يبين الدستور نوع الاشتراك وطبيعته وهل هو تنسيق أم تعاون أم تشاور، بعكس ما هو موجود في الاختصاصات الأربعة سالفة الذكر. ومن خلال نظرة سريعة على هذه النصوص وغيرها من النصوص المنظمة للعلاقة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم نرى أن الدستور العراقي لعام 2005 قد حاول إضعاف السلطات المركزية على حساب سلطات الإقليم كردستان- والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وجعل السلطات الاتحادية في موقع أضعف من سلطات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأدلة ذلك نوردتها تباعاً :

1. إن حصر اختصاص السلطات الاتحادية وتحديد مجموعة من الاختصاصات وترك ما عداها لسلطات الإقليم والمحافظات، يعني جعل الاختصاص العام للإقليم والمحافظات وجعل الاختصاص المحدود للسلطات الاتحادية مما يجعل كل ما يستجد من شؤون غير مذكورة بالنص من اختصاص الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بغض النظر عن مقدار أهمية هذا الشأن أو الموضوع .

2. إن نص المادة (115) تقضي بتغليب القانون دون الاتحادي على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة مما يعني شل حركة التشريعات الاتحادية المتعلقة بهذه الاختصاصات، وتغليب لسلطة الإقليم والمحافظات التشريعية على سلطة البرلمان الاتحادي، فضلاً عن افتراضه وجود سلطة تشريعية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تملك الاختصاص بالتشريع فيما يخص الاختصاصات المشتركة مما يجعل المحافظات بمستوى الأقاليم وذات نظام لامركزية سياسية وهو ما يخالف نصوص الدستور الواضحة بهذا الشأن، التي جعلت المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذات نظام لامركزية إدارية بحيث يكون لها الاختصاص بإصدار قرارات إدارية دون التشريعات طبقاً لتدرج القاعدة القانونية، إلا أن الدستور خالف ذلك وجعل القرار الصادر من المحافظة غير المنتظمة في إقليم له الأولوية على التشريع الصادر من البرلمان الاتحادي⁽³⁶⁾.

3. إنها تشارك السلطات الاتحادية في الاختصاصات المشتركة سواء كان ذلك بالتعاون أو التشاور أو التنسيق كما في المواد (112 و 113 و 114) بحيث يكون عملها باطلاً ما لم تشترك فيه الأقاليم والمحافظات، كما إنها تشارك السلطات الاتحادية في الاختصاصات الحصرية من خلال ممثلها في مجلس الاتحاد⁽³⁷⁾، وفي هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات في المشاركة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات على وفق المادة (105) من الدستور، أو هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية على وفق المادة (106) من الدستور، أو عن طريق مكاتبها في السفارات والبعثات على وفق المادة (121/رابعاً) من الدستور والتي تتعارض مع وحدة التمثيل الخارجي للدولة الفدرالية، وهذه المشاركة تفقد السلطات الاتحادية الجهد والمرونة والسرعة في العمل فضلاً عن مساواتها بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بمستوى واحد، مما يسهم بإضعاف الاتحاد في مواجهة مكوناته .

وعوداً على بدء فإن نصوص الدستور قد حددت اختصاصات دولة الاتحاد وتركت ما عداها لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كما إنها ذكرت بعض الاختصاصات المشتركة بينهما، وعليه فإن السلطات الاتحادية هي الجهة المختصة برسم السياسة العامة الفدرالية وبحدود الاختصاصات الممنوحة لها بالمادة (110 و 112 و 113 و 114) كما أن السلطة التنفيذية الاتحادية هي المختصة برسم السياسة العامة الفدرالية بنص المادة (80/أولاً) من الدستور والتي جعلت عملية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة من مهام مجلس الوزراء، فالسلطات الاتحادية ممثلة بالسلطة التنفيذية وبعبارة أدق مجلس الوزراء- مختصة بعملية رسم السياسة العامة الفدرالية بموجب نص المادة (80) وفي مختلف المجالات الخارجية والأمنية والاقتصادية والمالية والتجارية... الخ

وبحسب ما نصت عليه المادة (110) من الدستور، كما أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل بالتشريع تشارك في عملية رسم السياسة العامة والتأثير فيها من خلال ما تسنه من تشريعات، بالإضافة إلى سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أيضاً مختصة برسم السياسة العامة في حدود إقليمها الجغرافي وفيما لا يتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وتشارك مع السلطات الاتحادية برسم السياسات المشتركة مع السلطات الاتحادية كما في رسم السياسة البيئية والصحية والتعليمية والترفيهية والتي نصت عليها المادة (114) من الدستور. ولعل من نافلة القول أن بعض الفقه يرى عدم قدرة المحافظة على رسم السياسة العامة إلا من خلال التنسيق مع الوزارات المعنية وفيما يخص كل محافظة على حدة، بدليل العلاقة اللامركزية التي تربط المحافظة بالسلطات المركزية (38)، ولعل هذا محل نظر من ناحية الواقع الفعلي خصوصاً بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 6/اتحادية/2009 بتاريخ 2009/2/4 لينص على أن "الاولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن... مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة... الخ" بحيث أتاح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم امكانية التشريع دون الحاجة إلى التنسيق أو التشاور أو التعاون مع السلطات الاتحادية في المركز فيما لا يتعلق بالاختصاصات الحصرية للاتحاد. وبناءً على كل ما سبق فإن مهمة رسم السياسة العامة الفدرالية في العراق تكون مهمة مشتركة ما بين السلطات الاتحادية فيما بينها من جهة، والسلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى، وبالحدود المرسومة لتوزيع الاختصاصات بينهما، ومشاركة وتكامل كليهما في عملية رسم السياسة العامة للدولة الفدرالية، فعملية المشاركة بين السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية في رسم السياسة العامة يجسد التعاون المتبادل ما بين الوزارة والبرلمان لذا فإنه يعد اختصاصاً تكاملياً بينهما، كما أن مشاركة الأقاليم في رسم السياسة العامة في حدود ما ممنوح لها من اختصاص وفق الدستور يجعل من عملها عملاً تكاملياً أيضاً مع السلطات الاتحادية في ذات الشأن، سوى ما يخص الاختصاصات المشتركة فإنه يجب أن تشترك السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في عملية رسم السياسات العامة المحددة بالمادة (114) وإلا عدت هذه العملية باطلة في حالة انفراد أي منهما في القيام بهذه المهمة لوحده دون الآخر، نظراً لتعلق الحق الدستوري لكل من السلطات الاتحادية والإقليمية بهذا الاختصاص الذي منحه النص الدستوري والذي تطلب المشاركة والتنسيق بينهما.

المبحث الثاني/ تنفيذ السياسة العامة الفدرالية

يراد بتنفيذ السياسة العامة الإجراءات الفاعلة واللازمة لتحقيق أهداف صانع القرار إزاء مشكلة عامة، أي ترجمة قرار السياسة العامة بما ينطوي عليه من أهداف وقواعد ومبادئ إلى خطط وبرامج عمل محددة (39)، وكيفية ذلك سنبينها في مطلبين متتاليين وكما يلي.

المطلب الأول/ تنفيذ السياسة العامة في الدول المقارنة

إن الحكومات على تعددها وفي مختلف النظم السياسية هي صاحبة الاختصاص الاصيل بتطبيق القوانين وتنفيذ الخطط العامة وتقديم الخدمات للكافة، سواء كانت ضمن دولة اتحادية أو موحدة، سوى ما يخص نطاق اختصاصها فإنه يكون مقيداً إذا ما كانت ضمن هيكل دولة اتحادية بلحاظ الاختصاصات الموزعة بين الاتحاد والوحدات المكونة للدولة الاتحادية. كما أن آليات تنفيذ السياسة العامة في الدولة الفدرالية تختلف عنها في الدولة الموحدة باختلاف شكل الدولة وتعدد السلطات وتوزيع الاختصاصات، بحيث تتعدد أشكال تنفيذ السياسة العامة بتعدد مستويات الحكم، فضلاً عن آلية تنفيذ السياسة العامة الفدرالية في الأقاليم أو الولايات والتي تبين شكل العلاقة التي نظمها الدستور بين السلطات الاتحادية والإقليمية، مما قد يشكل أحياناً عائقاً أمام تنفيذ السياسة العامة فيما إذا كانت العلاقة متردية بينهما. وبعد أن يتم الانتهاء من مرحلة إقرار السياسات العامة تصبح السلطات العامة مهياً لعملية تنفيذها وتسمى حينئذ الاستراتيجيات والخطط المقررة بالسياسة العامة، وعندها تكون السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الاصيل بالتنفيذ، ويكون على الإدارة القيام بكل ما يلزم لتحقيق أهداف السياسة العامة بما تملكه من صلاحيات واسعة تمكنها من ذلك (40). فعملية تنفيذ السياسة العامة لا تتم بصورة واحدة ودفعة واحدة وبشكل مباشر فور الانتهاء من عملية رسمها، فبعضها ما يحتاج إلى أشهر أو سنوات، كبرنامج "تشكيل مستقبل ألمانيا" والذي تهدف من خلاله الحكومة الفدرالية الألمانية إلى تخطيط موازنة اتحادية خالية من الديون (41)، بينما تجد بعضها صالحة للتنفيذ تلقائياً، كقرار الرئيس الأمريكي نيكسون بالاعتراف بجمهورية الصين الشعبية، وقرار البرلمان الكندي تغيير العلم الوطني عام 1964، وتأثير مثل هذه القرارات -الآخيرة - عادةً يكون كبيراً إلا إنه قد لا يستحق الذكر من ناحية الجهد والوقت (42).

وفي مرحلة تنفيذ السياسة العامة تقوم الحكومة بتكليف أحد الأجهزة الإدارية -أو أكثر- التابعة لها بمهمة تنفيذ السياسة العامة وقيام هذا الجهاز بتنسيق وظائفه لضمان انجاز أهداف السياسة العامة، وذلك عبر مجموعة من الأنشطة والخطوات يقوم بها هذا الجهاز لتنفيذ السياسة العامة على أحسن وجه، ومن هذه الأعمال قيامه بعمليات التنظيم والتوظيف والتنسيق (43). وعليه فإن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتنفيذ السياسة العامة حيث تقوم بإسناد عملية التنفيذ إلى الجهاز الإداري بالدولة وتصبح مهمة الجهاز الإداري وضع السياسة العامة موضع التنفيذ الفعلي (44). والجهاز الإداري المخول بتنفيذ السياسة العامة عادةً ما يملك السلطة التقديرية الواسعة في عمله هادفاً تحقيق المصلحة العامة، حتى إذا قيدته السلطة التشريعية بنص التشريع أو ألزمته السلطة التنفيذية بإتباع أسلوب معين من خلال اللوائح والتعليمات فإن سلطته تكون مقيدة، ولعلها تكون غائبة في بعض الأحيان (45)، مما يجعله أداة صماء في تنفيذ السياسة العامة لا يملك أدنى حرية الاختيار بين البدائل أو ترتيب الأولويات إلا وفق ما محدد له بالقوانين والأنظمة، وهو ما يخالف طبيعة نشاط الإدارة العامة المتجدد والمتطور ويهدد سير المرفق العام بانتظام واستمرار، مما يحدو بنا إلى الدعوة إلى إعطاء الإدارة المزيد من سلطة التقدير بتنفيذ السياسة العامة حتى يكون عملها ضمن مبدأ المشروعية وحتى لا تضطر الإدارة إلى الخروج عنه وإلقاءه عرض الحائط، خصوصاً إننا نعلم أن خضوع السلطة التقديرية للإدارة للرقابة بأنواعها - أصل مسلم به في الظروف العادية وحتى الاستثنائية (46). وإذا كانت الحكومة الاتحادية هي المختصة بتنفيذ السياسة العامة الفدرالية وصاحبة الصلاحيات الواسعة في تطبيقها في ضوء ما ممنوح لها من اختصاصات تنفيذية وتشريعية بإصدار اللوائح والخصوص لتسهيل تنفيذ القوانين، إلا إنها لا تسلك طريقاً واحداً في سبيل ذلك، وإنما تختلف آلياتها في هذا الشأن فقد تتبع طريق التنفيذ أو الإدارة المباشرة أو أنها تفضل طريق التنفيذ أو الإدارة غير المباشرة، أو إنها تجمع بين الأمرين، ونورد هذه الطرق تباعاً (47).

الفرع الأول/ طريقة التنفيذ المباشر

ومؤدى هذه الطريقة أن تنشئ الحكومات الاتحادية أجهزة إدارية في الولايات أو الأقاليم، تكون تابعة لها وخاضعة لأوامرها، ومستقلة عن الإدارات الخاصة بالولايات، وهذه الأجهزة والإدارات تكون مختصة بتنفيذ السياسة العامة للدولة الاتحادية في الأقاليم والولايات، دون أن تتدخل بعمل الولايات أو تتدخل الولايات بعملها. ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة الدستور الأمريكي لعام 1878 والذي جاء نصه بالمادة (3/2) بقولها (...كما عليه أن يراعي-اي الرئيس- بأن تنفذ القوانين بإخلاص وان يشمل بتكليفه جميع موظفي الولايات المتحدة) بحيث يستمد كل مسؤول مدني وعسكري سلطته من الرئيس، وبالتالي فإنه يكون للسلطات الاتحادية موظفون ومندوبون في مختلف الولايات الأمريكية، يخضعون لإشرافها ويقومون بتنفيذ سياساتها العامة في الولاية (48)، ويتبع هؤلاء المكتب التنفيذي للرئيس أو مساعده الرئيس والذين يتكون منهم الجهاز التنفيذي، ويضم المكتب التنفيذي في الوقت الحاضر ما يقارب التسع وكالات أنشئت لمعاونة الرئيس في أداء وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ولعل من أهم هذه المكاتب مكتب الإدارة والميزانية ومجلس الأمن القومي ومجلس المستشارين الاقتصاديين، وقد بلغ عدد افراد هذه المكاتب في فترة ولاية الرئيس بوش الابن على ما يقارب 1600 موظف (49). ومن بين الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب أيضاً الدستور الاسباني لعام 1973 والذي منح الحكومة صلاحية التنفيذ المباشر للسياسة العامة بنص المادة (97) والتي جاءت بنصها (تسير الحكومة السياسة الداخلية والخارجية للدولة والإدارة المدنية والعسكرية... الخ)، ويتولى أعمال الدولة في الولايات مندوب تعينه الحكومة لقاء ذلك، وله أن ينسق مع الولايات إذا اقتضى الحال وضرورات تنفيذ السياسة العامة (50).

الفرع الثاني/ طريقة التنفيذ غير المباشر

ومقتضى هذه الطريقة أن تعهد الحكومة الاتحادية إلى الولايات أو الأقاليم بمهمة تنفيذ السياسة العامة على أن يقتصر دور الاتحاد على مراقبة أداء الولايات والأقاليم للتنفيذ السليم لهذه السياسة، دون أن تكون الولايات في مركز الخضوع للاتحاد وإنما في مركز المنفذ المباشر الذي يتعاون من أجل تطبيق السياسة العامة لعموم الوطن، مما يحقق التنسيق والانسجام. ومن الدساتير التي أخذت بهذه الوجهة الدستور الألماني لعام 1949 والذي أعطى الاختصاص بتنفيذ القوانين الاتحادية للولايات (51)، على أن يكون هذا التنفيذ تحت إشراف السلطات الاتحادية وهو ما جاء بنص المادة (3/84) بقولها (تقوم الحكومة الاتحادية بالإشراف على أن الولايات تنفذ القوانين الاتحادية وفق القوانين والأنظمة السائدة، وللحكومة أن تكلف لهذا الغرض مبعوثاً إلى دوائر الولايات العليا بموافقة هذه الدوائر... الخ) ويمتد هذا الإشراف ليشمل الرقابة على مشروعية التنفيذ ومدى ملائمتها للغرض الذي وجد من أجله، ولها في سبيل ذلك طلب تقارير أو ملفات بخصوص أعمال التنفيذ (52). ومن الدساتير التي أخذت بهذا النهج كذلك الدستور الاماراتي لعام 1971 والذي نص على وجوب قيام الامارات بكل ما يلزم لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد، بما فيها صلاحية اصدار القوانين واللوائح لتسهيل تنفيذ القوانين الاتحادية، وللسلطة الاتحادية الإشراف على تنفيذ الامارات لهذه القوانين (53).

الفرع الثالث/ طريقة التنفيذ المختلط

ومقصد هذه الطريقة أن يتم توزيع مهمة التنفيذ بين الولايات وبين إدارات أو موظفين اتحاديين معينين من قبل الاتحاد، يكونون ممثلين له في الولايات والأقاليم، فتقوم الولايات بتنفيذ بعض السياسات العامة التي لا تحتمل التأخير والبطء، وتساعد الحكومة الاتحادية إلى ممثلها في الولايات بتنفيذ البعض الآخر من السياسات العامة، وهذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين. ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة دستور النمسا لعام 1920 والذي جعل اختصاص تنفيذ السياسة العامة مختلطاً بين السلطات الاتحادية والولايات، وهذا ما جاء بنص المادة (1/102) والتي خصت الولايات في حالة لم يكن هناك إدارة اتحادية مباشرة بالتنفيذ في السياسة العامة وإيجاد إدارة اتحادية غير مباشرة، على أن تنظم القوانين الاتحادية طبيعة وحجم الاعمال التي يتم إسنادها للطرفين، وللسلطات الاتحادية تفويض حاكم الولاية بعض السلطات المذكورة بالمادة (2/102) ليمارسها بطريقة الإدارة غير المباشرة، كما إنه إذا أصبح ضرورياً وعلى الفور سن تدابير لتجنب ضرر محقق لا يمكن تلافيه، تدخل أصلاً في اختصاص السلطات الاتحادية التنفيذية إلا إنها أعيقت عن ذلك لأسباب خارجة عن إرادتها، فإنه يجب على حاكم الولاية سن هذه التدابير وتنفيذها نيابة عن الاتحاد بموجب المادة (5/102).

وهذا أيضاً ما أخذ به الدستور السويسري لعام 1999 بالمادة (46) والتي وزعت العمل التنفيذي بين الاتحاد والمقاطعات بموجب اتفاق يجري بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات، مما يتيح للمقاطعات أكبر قدر من الحرية في إدارة شؤونها، على أن يكون الاتحاد مشرفاً على هذا التنفيذ، ومسؤولاً عن تقديم تقارير بشأن ذلك إلى الجمعية الاتحادية (54). وكذلك دستور جنوب افريقيا لعام 1996 والذي جعل الاختصاص مختلطاً في تنفيذ السياسة العامة حيث جعل مهمة تنفيذ السياسة العامة من اختصاص رئيس الجمهورية (55)، ويمارسها من خلال مجلس الوزراء (56)، وحاكم الولاية الذي أعطي صلاحية التنفيذ فيما لا يخالف الدستور والقوانين الاتحادية (57)، كما أن عليه تنفيذ السياسة العامة المفوضة له بموجب تشريع اتحادي (58)، وبذلك فإن تنفيذ السياسة العامة في جنوب افريقيا يكون بأسلوب مشترك بين الوزراء الاتحاديين وحكام الولايات.

المطلب الثاني/ تنفيذ السياسة العامة الفدرالية في العراق

إنّ التنفيذ هو الانجاز الفعلي أو التفاعل التطبيقي ما بين الاهداف المرسومة والآليات الموضوعة لتحقيقها، وحينها تتحول الإدارة إلى وسيط بين القرار السياسي والعمل التنفيذي (59)، والذي يحاول الفقه التقليدي الفصل بينهما (الإدارة-التنفيذ) من خلال تحديد مهام كل من الإدارة والحكومة، بيد أن عملية الفصل هذه لا تخلو من صعوبة نظراً للتداخل والترابط الوظيفي بين نشاط كل من الإدارة والحكومة، مما يستدعي تعاون وانسجام كل منهما لتحقيق أهداف السياسة العامة وانجازها على أكمل وجه (60). وقد سبق منا القول أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتنفيذ السياسة العامة، حيث تقوم بإسناد عملية التنفيذ إلى الجهاز الإداري بالدولة وتصبح مهمة الجهاز الإداري وضع السياسة العامة موضع التنفيذ الفعلي (61). فالحكومة الاتحادية في العراق تتشكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (62)، على وفق مبادئ النظام البرلماني الذي يقوم على ركيزتين هما: ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، كما أن ثنائية السلطة التنفيذية تقتضي التفريق بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، فالرئيس يسود ولا يحكم، والوزارة هي السائدة والحاكمة فعلياً والمسؤولة أمام البرلمان بعكس الرئيس، وعلى هذا النحو تعتبر الوزارة هي المحور الرئيسي وحجر الزاوية في هذا النظام، كما أنها تعد همزة الوصل ما بين الرئيس والبرلمان (63).

وإذا كانت الوزارة هي محط الثقل الأكبر وصاحبة الاختصاصات الفعلية والمتحملة لمسؤولية سياسة الحكم العامة، فإنه من المنطقي أن يكون لها سلطة البت في شأن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها⁽⁶⁴⁾.

وبناءً على هذا التسليم نصّ الدستور العراقي لعام 2005 على صلاحية مجلس الوزراء برسم وتنفيذ السياسة العامة بالمادة (80) بقوله (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية أولاً :- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة) وقد ذكرنا سابقاً جملة من الملاحظات بخصوص هذا النص، ومن خلال نظرة تحليلية فاحصة عليه يتبدى منه ما يلي :-

1- يمارس مجلس الوزراء مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة .

2- يمارس مجلس الوزراء مهمة رسم الخطط العامة .

3- يمارس مجلس الوزراء مهمة الإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة .

وهذا يدعو إلى التساؤل حول مدى إطلاق هذا النصّ؟ وهل يمكن لمجلس الوزراء رسم وتنفيذ كل السياسات العامة للدولة بعيداً عما تحدده المادة (110) من اختصاصات حصريّة للسلطات الاتحادية؟ وهل تستطيع السلطات الاتحادية ممثلة بالوزارة التفرد برسم وتنفيذ السياسات المتعلقة بالاختصاصات المشتركة الواردة بالمادة (114) دون إشراك الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليمها؟ وماذا يقصد الدستور بالخطط العامة؟ وبماذا تختلف عن السياسات العامة؟ وكيف لمجلس الوزراء أن يشرف على عمل الوزارات؟ فضلاً عن الجهات غير المرتبطة بوزارة التي لم يبين الدستور المقصود منها؟

وأمام هذه الأسئلة فإنه بات لزاماً علينا الإجابة، ولعلنا سنجد في ذلك فنقول : إن مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة تعني أن يكون لمجلس الوزراء من الأجهزة والوكالات التي تختص بمهمة تحليل وتنسيق وتقديم الحلول على هيئة سياسة عامة ليقرها مجلس الوزراء بصورة قرارات، أو يرسلها إلى مجلس النواب بصورة مشروع قانون لتتألف منه، ولتضحي واجبة التطبيق من قبل الحكومة، على أن لا تخالف نص المادة (110) من الدستور وتنقيدها دون أن تتعداها إلى اختصاصات غير ممنوحة للسلطات الاتحادية، كما أن عليها أن تنقذ برسم وتنفيذ السياسة العامة فيما يخص الاختصاصات المشتركة بما ورد بالمادة (114) من خلال إشراك الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليمها بعملية رسمها وتنفيذها دون تفرد وبحود كل اختصاص على حدة، كون الاختصاصات المشتركة كما بحثناها سابقاً ليست من شكل واحد، وعليه فإن اختصاص مجلس الوزراء بعملية رسم وتنفيذ السياسة العامة في العراق اختصاص مقيد بالمادتين (110) و (114) من الدستور، هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن مهمة رسم الخطط العامة الموكلة لمجلس الوزراء مهمة غامضة وغير معلومة، ولهذا فإنها -حسب اعتقادنا- تدخل ضمن السياسات العامة على اعتبار أن ليس هنالك ما يميزها عن الأخيرة سوى اللفظ، والعبرة بالمعاني والأغراض لا بالمباني والألفاظ، كما أنه ليست هنالك أي قرينة على تمايزها عن السياسات العامة المشار إليها في صدر الفقرة، لهذا فإننا ندعو إلى حذف هذه الجزئية فيما يخص رسم الخطط العامة، لانتقاء الحاجة إليها بوجود الشق السابق عليها الخاص برسم وتنفيذ السياسة العامة . كما أن مهمة الإشراف تعني المتابعة والمراقبة، وهي مهمة توكل في النظم البرلمانية لرئيس الحكومة بلحاظ أنه رئيسها والمسؤول عن أعمالها أمام البرلمان كما هو الحال في ألمانيا ولبنان⁽⁶⁵⁾، إلا أن الدستور العراقي لعام 2005 قد خالف أحد أصول هذا النظام فجعل مهمة الإشراف على عمل الوزارات من اختصاص مجلس الوزراء والذي يملك فيه رئيس الوزراء صوت واحد متساوياً مع بقية الوزراء، مما جعل صاحب الاختصاص يشرف على نفسه بنفسه! وهذا من الكفر الصراح والعجب البواح، فضلاً عن مخالفته لأصول مهمة الإشراف التي تقتضي رقابة الرئيس على المروءوس وخضوعه لأوامره والتزامه بنواهيه، وهذا فيما يتعلق بالإشراف على عمل الوزارات . أما فيما يخص الإشراف على الجهات غير المرتبطة بوزارة، فإن الأمر يحتاج إلى تدقيق من عدة نواحي، منها التعرف على الجهات غير المرتبطة بوزارة ومنها معرفة مدى ذلك الارتباط، ونرى أن الارتباط يعني وجود علاقة هرمية تربط رئيس مرفوض يخضع من خلالها المرفوض لأشراف الرئيس ورقابته، وفي ذلك نؤيد ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور عدنان عاجل عبيد من أن الجهات غير المرتبطة بوزارة هي الوزارات بلا وزير والتي يرأسها رئيس بدرجة وزير كاللجنة الأولمبية وهيئة التخطيط وديوان الرئاسة سابقاً، وهذه الجهات هي جزء من السلطة التنفيذية، تعمل تحت إشرافها وتخضع لرقابتها⁽⁶⁶⁾ .

إلا أن المحكمة الاتحادية العليا كان لها رأي في ذلك، ففي قرارها المرقم 88/اتحادية/2010 بتاريخ 2011/1/18، إذ وجدت المحكمة " إن ارتباط بعض الهيئات بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها تطبيقاً لأحكام المادة (80) أولاً لأن الهيئات المستقلة ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة، مع وجوب مراعاة استقلالها المالي والإداري " .
وتعليقاً على هذا القرار، فإن رأي المحكمة آنف الذكر باعتبار الهيئات المستقلة ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة، مع وجوب مراعاة استقلالها المالي والإداري، محل نظر من عدة جوانب أهمها إنه عد الهيئات المستقلة بحكم الجهات غير المرتبطة بوزارة وهذا ما لا يسعفه النص الدستوري ولا طبيعة هذه الهيئات، فضلاً عن مخالفته لقرارها المرقم 228 / ت / 2006 الصادر بتاريخ 2006 / 10 / 9 والذي وصفت فيه استقلال الهيئات المستقلة بأنه عدم الخضوع لغير الدستور والقانون، وهو ما نراه أحق بالإتباع وقد أصاب الحقيقة كاملة بدليل الدستور وطبيعة هذه الهيئات .

كما أنه لا يمكن التسليم بأن الاستقلال الوارد بالباب الثالث من الدستور وخصوصاً بالفصل الرابع منه المعنون بـ "الهيئات المستقلة" يقصد منه الاستقلال المالي والإداري فقط، وإنما هو استقلال عضوي وموضوعي تام إلا ما استثنى بنص الدستور، ودليل ذلك أن عملية تعيين وإقالة رؤساء هذه الهيئات لا تتم إلا من خلال مجلس النواب باعتباره ممثل الشعب، كما أن عملية تنظيم عمل هذه الهيئات لا يتم إلا بقانون بنص الدستور، فضلاً عن أن بعض الهيئات ممن يراقب عمل الحكومة كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومفوضية حقوق الإنسان، ولعل جل ما يؤخذ على المحكمة بسبب هذا الرأي يعود إلى القصور في صياغة النص الدستوري، الذي شَرَق من خلاله المشرع وغَرَب، فمرة يذكر الارتباط ومرة الخضوع ومرة المسؤولية مما جعل المحكمة في حيرة من أمرها بين المخالفة الصالحة والموافقة الطالحة. وعوداً على بدء فإن مهمة تنفيذ السياسة العامة الفدرالية في العراق في ضوء نص المادة (80) من الدستور هي من اختصاص مجلس الوزراء وفي حدود اختصاصه المحدد بالدستور كما ذكرنا ذلك سابقاً من خلال إشرافه على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ومن خلال الأجهزة الإدارية الموجودة في الوزارات والتي تنفذ السياسة العامة في العراق .

وبالرغم من ذلك فإن الدستور لم يبين -كما بينت الدساتير المقارنة- آلية أو طريقة تنفيذ السياسة العامة، وهل يتم تنفيذها تنفيذاً مباشراً أم يتم العهدة بها إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أم يتم ذلك بصورة مختلطة بين الاتحاد والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونرى في ذلك أن الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية فإنها لا تملك صلاحية التنفيذ المباشر للسياسة العامة وإنما يتم تنفيذها من خلال سلطات الأقاليم وفق المادة (121/ثانياً) ومن مفهوم المخالفة حيث لا تملك الأقاليم إلا تطبيق القانون الاتحادي إذا ما صدر في حدود الاختصاصات الحصرية للاتحاد، وللحكومة الاتحادية الإشراف على تطبيقه وفق المادة (80/أولاً) (67)، إلا فيما يخص سياسة الأمن الوطني فإن الحكومة تنفذها تنفيذاً مباشراً وفق نص المادة (110/ثانياً) من الدستور، وفيما يخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن دوائر الوزارات فيها هي المختصة بتنفيذ السياسة العامة تنفيذاً مباشراً على وفق نص المادة (80/أولاً) من الدستور، كما لها أن تفوض تنفيذ هذه السياسات إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم على وفق المادة (123) من الدستور. وبناءً عليه فإن تنفيذ السياسة العامة في العراق قد شابه الكثير من الغموض والابهام، كما إنه لم يستقر على سبيل واحد في عملية تنفيذ السياسة العامة متخذاً من أشكال عدة طرأاً لتنفيذ السياسة العامة نظراً لعدم التماثل الدستوري بين الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي، فمرةً نجد أنه يتخذ طريق التنفيذ غير المباشر من خلال الأقاليم، ومرةً نجد أنه يتبع سبيل التنفيذ المباشر من خلال أجهزته في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، دون أن ينص بصورة واضحة على صلاحية الإشراف على التنفيذ في الطريق الأول، بينما هي في الطريق الثاني مفترضة ومسلم بها بلحاظ كون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تقوم على وفق نظام اللامركزية الإدارية.

الخاتمة

حقيق بنا بعد أن انتهينا من الغوص في ثنايا بحثنا أن نستخرج ما حصلنا عليه من نتائج وما نقترحه من توصيات، وفقاً للآتي:

أولاً : النتائج

- 1- إن نطاق اختصاص السلطات الاتحادية في العراق مقيد بما حددته نصوص الدستور المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين سلطة الاتحاد وسلطة الأقاليم، إذ ليس لها أي صلاحية في رسم وتنفيذ السياسة العامة الفدرالية إلا بما حددته المواد (110 و 111 و 112 و 113 و 114) وهو ما يقيد من إطلاق المادة (80) من الدستور.
- 2- إن عملية رسم السياسة العامة الاتحادية تكون محصورة بالسلطة الاتحادية فيما يخص القائمة الحصرية المنصوص عليها بالمادة (110) فيما تكون عملية رسم السياسة العامة الاتحادية مشتركة بين السلطة الاتحادية وبقية مستويات الحكم فيما يتعلق بقائمة الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (111 و 112 و 113 و 114).
- 3- أن هنالك تكامل في رسم السياسة العامة الاتحادية بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبالحدود المرسومة لتوزيع الاختصاصات بينهما، ومشاركة وتكامل كليهما في عملية رسم السياسة العامة للدولة الفدرالية، كما تظهر عملية التكامل بين السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية في رسم السياسة العامة لجسد التعاون المتبادل ما بين الوزارة والبرلمان.
- 4- إن بعض هذه النصوص لا تتيح للسلطات الاتحادية إلا الاشتراك مع سلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بعملية رسم وتنفيذ السياسة العامة، وعند الاشتراك في ذلك فإن كفة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تكون هي المرجحة على كفة الاتحاد طبقاً لما جاء بالمادة (115) من الدستور، وفي ذلك مخالفة واضحة لما سارت عليه كل الدساتير الفدرالية، وما تقتضيه طبيعة النظام الفدرالي من تغليب المصلحة الوطنية العامة على المصالح الجزئية المحلية، فضلاً عن ضرورة تكامل القوانين داخل الدولة الفدرالية الذي يضمنها مبدأ سمو القانون الاتحادي.
- 5- إن عملية تنفيذ السياسة العامة الفدرالية لم يُشر إليها الدستور العراقي لسنة 2005 إلا فيما يخص سياسة الأمن الوطني والتي نص على تنفيذها تنفيذاً مباشراً من قبل سلطة الاتحاد، وما عدا ذلك فقد اختلفت عملية تنفيذ السياسات العامة، إذ يتم تنفيذها من قبل الأقاليم في نطاقها الجغرافي، أما في المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن السلطة الاتحادية هي من تباشر تنفيذ السياسة العامة، من خلال دوائر الوزارات الموجودة فيها، وقد أتاح الدستور للسلطات الاتحادية تفويض ذلك بموجب المادة (123) منه.

ثانياً : التوصيات

- 1- ندعو المشرع الدستوري إلى تعديل نصوص المواد (115 و 121/ثانياً) من الدستور لتحقيق الهدف من الاشتراك في بعض الاختصاصات وهو تحقيق التوازن بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة، من خلال تغليب القانون الاتحادي على القانون الاتحادي، ومن خلال إلغاء سلطة الأقاليم بتعديل القانون الاتحادي، كيما تستطيع السلطات الاتحادية القيام بمهامها برسم وتنفيذ السياسة العامة الاتحادية.
- 2- ندعو المشرع الدستوري إلى تنظيم عملية تنفيذ القوانين المتعلقة بالسياسة العامة بشكل صريح وعدم ترك الأمور لحكم الواقع السياسي، من خلال تنفيذ السياسات بشكل مباشر من قبل السلطات الاتحادية أو غير مباشر من قبل سلطات الأقاليم أو بشكل مشترك بين الاتحاد والأقاليم.
- 3- ندعو المشرع العادي في العراق إلى تنظيم عملية رسم السياسات المتعلقة بالاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (111 و 112 و 113 و 114) من خلال تشريع القوانين المتعلقة بهذه الاختصاصات، وعلى رأسها قانون النفط والغاز، وبيان آليات الاشتراك في عملية رسمها وتنفيذها.
- 4- ندعو المشرع العادي العراقي إلى تشريع قانون "المجلس الأعلى للسياسات العامة" أو "مجلس السياسات العامة الاتحادي" بحيث يضم مجموعة من الخبراء في الاقتصاد والقانون والسياسة والاجتماع وبقية الاختصاصات ذات العلاقة بالسياسية العامة، ينهض بمهمة رسم السياسة العامة الاتحادية في العراق على وفق الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والاختصاصات المشتركة بشرط التنسيق مع الأقاليم والمحافظات فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة وفقاً للمادة (114) من الدستور.
- 5- ندعو المشرع العادي إلى تفويض المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتخويلها القيام برسم وتنفيذ السياسات العامة في نطاقها الجغرافي، بغية تدريبها وتهيتها للانتقال من إطار اللامركزية الإدارية إلى إطار اللامركزية السياسية، حتى يستكمل النظام الفدرالي بنيته السياسية في العراق، وفقاً للجواز الدستوري بالتفويض الممنوح بالمادة (123) من الدستور.

قائمة الهوامش

- (1) د. حسنين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية والاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص 294.
- (2) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، تحقيق مكتب التراث في مؤسسة الرسالة، نشر مؤسسة الرسالة، ط 8، بيروت، 2005، ص 551.
- (3) المصدر السابق، ص 1141.
- (4) باقر شريف القرشي، النظام السياسي في الاسلام، ط 4، دار المعارف، بيروت، 1987، ص 37.
- (5) للمزيد حول المدارس الفقهية في تعريف السياسة العامة راجع: صلاح محمد عبد الرزاق وآخرون، مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة (دليل تدريبي)، ط 1، القاهرة، 2015، ص 31 وما بعدها.
- (6) اشارة لهذه التعاريف، د. علي حسين حسن سفيح الساعدي، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي والعوامل المؤثرة فيها بعد عام 2003، دار المرتضى، العراق - بغداد، 2015، ص 15.
- (7) بسبوني ابراهيم حمادة، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993، ص 107.
- (8) اشارة له د. علي الدين هلال، تحليل السياسات العامة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988، ص 113.
- (9) د. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط 1، ذات السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، 1998، ص 92.
- (10) علي الدين هلال، مصدر سابق، ص 113.
- (11) د. احمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية، بيروت، ص 213.
- (12) د. عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، ط 1، القاهرة، 2010، ص 11.
- (13) ميسون علي حسين الليلة، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات (دراسة حالة لمجلس محافظة بابل)، مجلة جامعة بابل / العلوم الصرفة والتطبيقية، العدد الرابع، المجلد 24، السنة 2016، ص 1068.
- (14) د. جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 1998، ص 16.
- (15) ينظر في ذلك علي حسين حسن سفيح، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي والعوامل المؤثرة فيها بعد عام 2003، دار المرتضى، العراق - بغداد، 2015، ص 19 وما بعدها.
- (16) تعد هذه المرحلة جوهر السياسة العامة كونها تتضمن ملخصاً وافياً عن السياسة العامة المقترحة، تتلخص بجملة من النقاط، هي:
 - تعريف المشكلة بأكبر قدر من الدقة.
 - تحديد الهدف أو الاهداف المطلوب تحقيقها.
 - جمع الحقائق والبيانات اللازمة.
 - التعرف على البدائل المتاحة.
 - تقييم مدى فاعلية كل بديل باستعمال معايير موضوعية.
 - اختيار البديل الافضل والذي يعد بتحقيق الاهداف بأكبر قدر من الفاعلية. راجع في ذلك : د. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط 1، ذات السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، 1998، ص 134.
- (17) وبقصد بإقرار السياسة العامة اصدارها بالشكل القانوني الذي يكسبها الشرعية وبضفي عليها قوة الالتزام، إذ أن إقرار السياسة العامة ضرورة لازمة وسابقة لوضعها موضع التنفيذ. علي حسين حسن سفيح، المصدر السابق، ص 22.
- (18) راجع في ذلك : د. جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 1998، ص 55 وما بعدها.
- (19) استاذنا د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط 2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الاشرف، 2013، ص 37؛ ايمن، اصول الحقوق الدستورية، ترجمة محمد عادل زعتر، المطبعة العصرية، القاهرة، ص 10.
- (20) د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، النظرية العامة في الدساتير، ط 3، بغداد، 2004، ص 189.
- (21) للمزيد راجع: د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، ط 1، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 138 وما بعدها.
- (22) فمن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة بالإضافة إلى ما ذكرناه أعلاه: دستور البرازيل لعام 1988 في المادة 21 و 22 منه، دستور الأرجنتين لعام 1983 في المادة 75 منه، دستور المانيا لعام 1949 في المادة 73 منه، دستور النمسا لعام 1920 في المادة 10 و 11 منه، دستور المكسيك لعام 1917 في المادة 73 منه، دستور روسيا لعام 1993 في المادة 71 منه، دستور باكستان لعام 1973 في المادة 142 منه.
- (23) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص 139.
- (24) د. اسماعيل مرزة، مصدر سابق، ص 189.
- (25) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص 141-142.
- (26) انظر في ذلك: دستور المانيا لعام 1949 في المادة 74 منه، دستور الهند لعام 1949 في المادة 246 / الجدول الثالث الملحق بالدستور، دستور البرازيل لعام 1988 في المادة 23 و 24 منه، دستور النمسا لعام 1920 في المادة 12 منه.
- (27) د. عبد الغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، الفدرالية ملاحظات قانونية وموضوعية عامة، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد الاول، المجلد الرابع، السنة الرابعة، 2009، ص 107.
- (28) د. السيد صبري، النظم الدستورية في الدول العربية، المطبعة العالمية، القاهرة، 1962، ص 47.

- (29) فعلى سبيل المثال تعد قوانين الرعاية الصحية والتأمين الصحي لعام 1965 من القوانين التي يسهم من خلالها الكونغرس برسم السياسة العامة للصحة، للمزيد حول ذلك راجع: لأري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، ط 1، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1996، ص 284 وما بعدها.
- (30) د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في واربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط 1، دار وائل، عمان، 2001، ص 233-234.
- (31) د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط 2، المكتبة القانونية، بغداد، 2007، ص 120.
- (32) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، دار العربية للقانون، توزيع مكتبة المواهب، بغداد، 2009، ص 94.
- (33) صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 بتاريخ 2008/2/11 والمنشور بالجريد الرسمية بالعدد 4060، والذي لم ينشر إلا بعد مرور أكثر من سنة على التصويت عليه.
- (34) استاذنا د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق دراسة مقارنة، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 55 السنة 2008، ص 13-14.
- (35) ومن الجدير بالذكر أن دستور العراق لعام 2005 قد شابه الكثير من الغموض فيما يخص تنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم فبينما نصت المادة (122/ثانياً) على منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، إلا أن المادة (115) جاءت لتتص على أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبينما تكون الأولوية في الاختصاصات المشتركة لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا محل نظر على اعتبار أن نظام اللامركزية الإدارية كما هو معروف أسلوب تنظيم اداري لتوزيع الوظيفة الإدارية وبالتالي فإن ما يصدر عنها يعد قرارات إدارية وليست قوانين، على اعتبار أنها لا تملك سلطة التشريع وفق هذا النظام، وبالتالي فإن جعل الأولوية للقرار الاداري الصادر من المحافظات القائمة على وفق نظام اللامركزية الإدارية على القانون الصادر من السلطة التشريعية يهدم مبدأ الفصل بين السلطات كما إنه يهدم مبدأ التدرج في القواعد القانونية، كما أن بعض الفقه القانوني متمثلاً بالدكتور زهير الحسني يرى إنه ليس من الدقيق تنظيم اللامركزية الإدارية بنص دستوري اسوة بالنظام الفدرالي لان الاخير شكل من اشكال الدول بينما الاول شكل للإدارة ويتم تنظيمه بقانون، حول رأي الدكتور الحسني انظر: د. زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، بحث مشارك في مؤتمر اللامركزية في العراق، المنعقد في فندق الرشيد في بغداد، للفترة ٢٦-٢٧ شباط ٢٠١٢، ص 4.
- (36) ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة (مجلس شوري الدولة سابقاً) قد اصدر فتواه بخصوص اختصاص مجلس المحافظة التشريعي في قراره المرقم 2008/39 الصادر بتاريخ 2008/3/11 بقوله إلا يجوز للمحافظة فرض أي رسوم أو ضريبة إلا بقانون، مما يعني إنه لا يجوز للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تشريع القوانين كما هو متاح للأقاليم، وإنما تعمل المحافظات تحت جناح التشريعات التي يصدرها البرلمان الاتحادي، وفي هذا الصدد اصدرت المحكمة الاتحادية العليا عدة قرارات متناقضة حول نفس الامر، حيث جاء رأيها المرقم 13/اتحادية/2007 بتاريخ 2007/7/13 حول طلب مجلس النواب العراقي ببيان صلاحية مجلس المحافظة بالتشريع إلى قولها "ان استقرار مضامين هذه المواد...يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون المالية والإدارية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وله اصدار كل القرارات عدا التي تختص بها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة... الخ " وبناءً عليه فإن مجلس المحافظة ليس له اصدار التشريعات إلا فيما يخص إدارة شؤون المحافظة وفق نظام اللامركزية الإدارية كما لا يجوز له اصدار أي قرارات خلاف ذلك وليس له اختصاص تشريعي مقابل لاختصاص السلطة الاتحادية. ثم جاء قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 16/اتحادية/2008 بتاريخ 2008/4/12 والذي ترى فيه أن فرض الضريبة والغرامة والرسوم وإنفاقها من اختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين التي تكون لها الأولوية في التطبيق عدا ما ورد من اختصاص حصري ومشارك للسلطات الاتحادية. ثم جاء قرارها المرقم 6/اتحادية/2009 بتاريخ 2009/2/4 لينص على أن "تجد المحكمة أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن...مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة... الخ " مما يعني افتراض المحكمة أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم لديها صلاحية التشريع في الاختصاصات المشتركة، وأن تشريعها له الأولوية في التطبيق حالة الخلاف والتعارض بينهما.
- (37) ومن الجدير بالذكر أن المادة (65) من الدستور نصت على أن يؤسس مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وينظم كل ما يتعلق به بقانون يسنه مجلس النواب، وهذا المجلس لم يؤسس لحد الآن بسبب تقاعس مجلس النواب عن تشريع قانونه، ولدينا على الدستور وهذا النص بالخصوص بعض الملاحظات أولها أن الدستور اقام النظام الفدرالي بمجلسين إلا إنه لم يؤسس إلا لمجلس واحد هو مجلس النواب وهذا يدل على عدم رغبة المشرع الدستوري بتشكيل مجلس تشريعي آخر والاكتفاء بتنظيم مجلس النواب فقط وبالنص الدستوري، ثانيها أن عدم تنظيم مجلس الاتحاد كما هو الحال بمجلس النواب ينبئ عن مستوى أقل لمجلس الاتحاد من مجلس النواب كما أن ترك عملية تنظيمه لمجلس النواب سيجعله بمركز التابع له بلحاظ إنه من يملك تعديل قانونه والتأثير على عمله، لهذا فإننا ندعو إلى تنظيم الدستور لكل ما يتعلق بمجلس الاتحاد كما هو الحال بمجلس النواب.
- (38) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص 131.
- (39) سحر كامل خليل، السياسة العامة ووسائل مؤسسات المجتمع المدني في صنعها، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد 24، العدد 2، 2013، ص 429.
- (40) د. ميسون علي حسين الليلة، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات (دراسة حالة لمجلس محافظة بابل)، مجلة جامعة بابل /العلوم الصرفة والتطبيقية، العدد الرابع، المجلد 24، السنة 2016، ص 1069.

- (41) للمزيد راجع في ذلك : د. اريك شافيسنتر وأخرون، حقائق عن ألمانيا، ترجمة احمد ماهر صندوق، نشر فرانكفورت سوسيتيس ميديا بالتعاون مع وزارة الخارجية الألمانية، فرانكفورت-ألمانيا، 2015، ص 30 .
- (42) د. جيمس اندرسون، مصدر السابق، ص 123.
- (43) علي حسين حسن سفيح، مصدر سابق، ص 25 وما بعدها؛ د. خيرى عبد القوي، مصدر سابق ص 153 وما بعدها؛ ثامر كامل محمد، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، العدد 33، ص 133.
- (44) د. عبد المنعم المشاط وأخرون، مقرر السياسة العامة، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة، ص 12.
- (45) للمزيد حول السلطة التقديرية للإدارة راجع : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، ط 1، منشورات الحلبي بيروت، 2001، ص 40 وما بعدها؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط 1، منشورات الحلبي بيروت، 2005، ص 197 وما بعدها.
- (46) راجع في ذلك : د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط 2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، 2013، ص 90 وما بعدها .
- (47) في هذه الطرق راجع : د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص 149 وما بعدها .
- (48) د. عبد الغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، مصدر سابق، ص 107.
- (49) للمزيد حول ذلك راجع : لأري الويتز، مصدر سابق، ص 187 وما بعدها .
- (50) المادة (154) من الدستور الاسباني لعام 1973 .
- (51) المادة (83) من الدستور الالماني لعام 1949 .
- (52) المادة (4/85) من الدستور الالماني لعام 1949 .
- (53) المادة (125) من دستور الامارات لعام 1971 .
- (54) المادة (1/187) من الدستور السويسري لعام 1999 .
- (55) المادة (2/85) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- (56) المادة (91) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- (57) المادة (2/125) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- (58) المادة (2/125) من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 .
- (59) د. اسراء علاء الدين نوري وأسماء عباس حرج، عمليات صنع السياسة العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية، مجلة الجامعة العراقية، العدد 33، السنة 3، ص 501.
- (60) د. عامر الكبيسي، الادارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج 2، المكتبة الوطنية، بغداد، 1983، ص 56. ولمزيد حول التمييز بين اعمال الحكومة وأعمال الإدارة راجع : د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة جديدة، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص 16 وما بعدها؛ د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص 23 وما بعدها .
- (61) د. عبد المنعم المشاط وأخرون، مصدر سابق، ص 12 .
- (62) المادة (66) من دستور العراق لعام 2005 .
- (63) راجع في ذلك : د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، ط 1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 42 وما بعدها.
- (64) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص 47 .
- (65) راجع في ذلك : استاذنا د. عدنان عاجل عبيد، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام 2005 مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، 2015، ص 103 وما بعدها .
- (66) استاذنا د. عدنان عاجل عبيد، تعليق على حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم 88 /اتحادية/ 2010، من ضمن محاضرات غير منشورة أقيمت على طلبة الدراسات العليا -الماجستير، في كلية القانون-جامعة الكوفة، للعام الدراسي 2017-2018 .
- (67) ومن الجدير بالذكر أن صلاحية الاشراف على تنفيذ السياسة العامة في الإقليم لم تنص عليها أي من مواد الدستور بصورة واضحة مما يمكن أن يشكل ثغرة في البناء القانوني لصلاحية الحكومة بتنفيذ السياسة العامة، إلا إنه يمكن أن يتم استخلاصها من خلال نص المادة 80 من الدستور .

المصادر

أولاً : الكتب

- 1- آيسمن، اصول الحقوق الدستورية، ترجمة محمد عادل زعيتر، المطبعة العصرية، القاهرة.
- 2- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، ط 1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 3- د. احسان حميد المفرجي وأخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط 2، المكتبة القانونية، بغداد، 2007.
- 4- د. اريك شافيسنتر وأخرون، حقائق عن ألمانيا، ترجمة احمد ماهر صندوق، نشر فرانكفورت سوسيتيس ميدين بالتعاون مع وزارة الخارجية الألمانية، فرانكفورت-ألمانيا، 2015.
- 5- د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، النظرية العامة في الدساتير، ط 3، بغداد، 2004.
- 6- د. السيد صبري، النظم الدستورية في الدول العربية، المطبعة العالمية، القاهرة، 1962.
- 7- د. جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 1998.
- 8- د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في واربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، ط 1، دار وائل، عمان، 2001.

- 9- د. خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط 1، ذات السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، 1998.
 - 10- د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج 2، المكتبة الوطنية، بغداد، 1983.
 - 11- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، ط 1، منشورات الحلبي، بيروت، 2001.
 - 12- د. عبد المنعم المشاط وآخرون، مقرر السياسة العامة، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة.
 - 13- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط 2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الاشرف، 2013.
 - 14- د. علي محمد دبير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة جديدة، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
 - 15- علي حسين حسن سفيح، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي والعوامل المؤثرة فيها بعد عام 2003، دار المرتضى، العراق-بغداد، 2015.
 - 16- د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط 2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الاشرف، 2013.
 - 17- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار العربية للقانون، توزيع مكتبة المواهب، بغداد، 2009.
 - 18- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط 1، منشورات الحلبي، بيروت، 2005.
 - 19- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
 - 20- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، ط 1، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.
 - 21- لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، ط 1، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1996.
- ثانياً : الأبحاث والمحاضرات**
- 1- د. اسراء علاء الدين نوري وأسماء عباس حرج، عمليات صنع السياسة العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية، مجلة الجامعة العراقية، العدد 33، السنة 3.
 - 2- ثامر كامل محمد، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، العدد 33.
 - 3- د. زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، بحث مشارك في مؤتمر اللامركزية في العراق، المنعقد في فندق الرشيد في بغداد، للفترة ٢٦-٢٧ شباط ٢٠١٢.
 - 4- سحر كامل خليل، السياسة العامة ووسائل مؤسسات المجتمع المدني في صنعها، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد 24، العدد 2، 2013.
 - 5- د. عبد الغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، الفدرالية ملاحظات قانونية وموضوعية عامة، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد الاول، المجلد الرابع، السنة الرابعة، 2009.
 - 6- د. عدنان عاجل عبيد، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام 2005 مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، 2015.
 - 7- د. عدنان عاجل عبيد، تعليق على حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم 88 /اتحادية/ 2010، من ضمن محاضرات غير منشورة أقيمت على طلبه الدراسات العليا -الماجستير، في كلية القانون-جامعة الكوفة، للعام الدراسي 2016-2017.
 - 8- د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق دراسة مقارنة، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 55، السنة 2008.
 - 9- د. ميسون علي حسين الليلة، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات (دراسة حالة لمجلس محافظة بابل)، مجلة جامعة بابل /العلوم الصرفة والتطبيقية، العدد الرابع، المجلد 24، السنة 2016.

ثالثاً : الدساتير

- 1- دستور المكسيك لعام 1917 .
 - 2- دستور النمسا لعام 1920 .
 - 3- دستور ألمانيا لعام 1949 .
 - 4- دستور الهند لعام 1949 .
 - 5- دستور الامارات لعام 1971.
 - 6- دستور اسبانيا لعام 1973.
 - 7- دستور باكستان لعام 1973.
 - 8- دستور الأرجنتين لعام 1983 .
 - 9- دستور البرازيل لعام 1988 .
 - 10- دستور روسيا لعام 1993 .
 - 11- دستور جنوب افريقيا لعام 1996.
 - 12- دستور سويسرا لعام 1999 .
- رابعاً: القوانين والاحكام القضائية**
- 1- قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 بتاريخ 2008/2/11 والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد 4060
 - 2- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 13/اتحادية/ 2007 بتاريخ 2007/7/13.
 - 3- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 16/اتحادية/ 2008 بتاريخ 2008/4/12.
 - 4- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 6/اتحادية/ 2009 بتاريخ 2009/2/4.

5- قرار مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) المرقم 2008/39 الصادر بتاريخ 2008/3/11.