سلطة البرلمان في المصادقة على العقود الادارية

د. بختيار غفور البالكي
كلية القانون والسياسة - جامعة صلاح الدين

أ.م د. أحمد خورشيد المفرجي
كلية القانون - جامعة كركوك

المقدمة:

اذا كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب فان هذا الشعب هو الذي يتولى ادارة شؤونه بصورة مباشرة وهذا ما كان مطبقا في اليونان القديمة عندما كان عدد المواطنين في الدولة الواحدة لا يتجاوز بضعة الاف الا أنها اليوم أصبحت صعبة ان لم نقل مستحيلة التطبيق بسبب الزيادة السكانية الهائلة وزيادة المشاكل التي تحتاج الى حلول سريعة مما ولّد ضرورة الاستعانة بإقامة مؤسسات ذات تخصصات مختلفة تتولى مهمة إدارة شؤون البلاد نيابة عن الجماعة، مما نتج عن ذلك ولادة مبدأ الفصل بين السلطات، فبدأت السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بتنظيم شؤونها والقيام بالمهام المناطة بها، على هذا المنوال برز الدور الريادي للسلطة التشريعية لكونها المرجع الأساس والمعبِّر عن حقوق المواطنين وطموحاتهم، فتمت إناطة العديد من المهام والوظائف المتعددة بها وأصبحت البرلمانات تلعب دورا رئيساً في حل المشاكل التي تصاحب المجتمع وتطوره من خلال إقرار المشاريع التي تنظم هذا النشاط او تلك او من خلال قيامها بمراقبة حسن سير وأداء المؤسسات المختلفة في المجتمع، بحيث أصبحت البرلمانات الذراع القوي للمجتمع من أجل إقامة الحكم الصالح.

ان بقاء الدولة وديمومتها يرتبط بمدى نشاطات الدولة وفاعليتها، فأجهزة الدولة تتولى مهمة القيام بأجراء الفعاليات التي تحفظ لها كيانها وسلطانها على الجميع وهذه الفعاليات قد تكون ذات آثار طبيعية على المواطنين أو انها تمسهم في أكثر من جانب وخصوصا بعض التصرفات المالية، ولأجل أن تكون هذه التصرفات على قدر مستوى التحديات وتحقق اهدافه المطلوبة فقد تم اناطتها الى السلطة التشريعية لكون البرلمان هو المعبر الحقيقي عن ارادة الشعب ورغباته وقد تمثل هذه النشاطات المالية بأبرام بعض العقود حيث إن السلطة التنفيذية ومن خلال ممارستها للمهام المنوطة بها تحتاج إلى إبرام العديد من العقود وخصوصا ما

يطلق عليها العقود الإدارية [١]، لأجل تسهيل عملية تقديم الخدمات للمجتمع وتطويره وخصوصا في وقتنا الحاضر، حيث توسع مهام الحكومة وزادت الصعوبات والمشاكل التي تواجه المجتمع مما يتطلب الامر الاستعانة بأشخاص القطاع الخاص (الوطني او الأجنبي) للمشاركة في تقديم أفضل الخدمات، وبناءاً على ذلك فقد تم إناطة مهمة إبرام العقود وتنفيذها بالسلطة التنفيذية باستثناء بعض العقود الهامة [٢] والمؤثرة على مستقبل الاقتصاد الوطني للدول إذْ اشترط لأجل دخول هذه العقود حيز التنفيذ ضرورة استحصال موافقة البرلمان ويمكن تحديد أهم هذه العقود بالآتي:

المبحث الاول: عقود القرض العام.
المبحث الثاني: عقود امتياز المرافق العامة.

المبحث الاول

عقود القرض العام

إذا كان المقصود بالقرض العام هو المال الذي تستطيع الدولة الحصول عليه من المواطنين والمصاريف الوطنية أو من الأجانب والبنوك مقابل فائدة تلتزم بها الدولة لدفعها للطرف الآخر وفقا لشروط معينة، فان عملية الحصول على هذه الاموال تمّ تنظيمها من خلال اتفاق ما بين الطرفين تسمى بعقد القرض العام،

(١) تحيط اشكاليات كثيرة بالمعيار المتبع لتمييز العقود الادارية بسبب وجود أكثر من معيار لتمييز هذه العقود سواء أكان (بتحديد القانون) أو (بطبيعة هذه العقود)، إلا ان الدكتور سليمان محمد الطماوي يؤكد بأن العقد الاداري هو العقد " الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تيسير مرفق عام أو تنظيمه ، وتظهر فيه نية الادارة في الاخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو ان يخول المتعاقد مع الادارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام" ، الاسس العامة للعقود الادارية –دراسة مقارنة-، ط٥، مطبعة جامعة عين الشمس، مصر، ١٩٩١، ص٥٩.

(٢) إن اهم العقود الادارية في الوقت الحاضر يحدد بـ (عقد امتياز المرافق العامة، عقد الاشغال العامة، عقد التوريد والنقل، عقد تقديم المعاونة، عقود البيع والشراء التي تبرمها الادارة، عقد القرض العام، عقود الايجار، عقود العمل، عقود التعهد بالانتظام في الدراسة وخدمة الدولة) وللتفصيل حول هذه العقود يراجع:
استاذنا الدكتور عبدالرحمن رحيم عبدالله، محاضرات في العقود الادارية، القيت على طلاب الدارسات العليا، دكتوراه، القسم العام في كلية القانون، جامعة السليمانية للعام الدراسي ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨.
د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية، المصدر السابق، ص١٠٧.

حيث يتم من خلال هذا العقد تحديد حقوق والتزامات طرفي العقد وبيان أهم الشروط المتعلقة بنسبة الفوائد ومواعيد دفع الأموال وآلية انتهاء العقد والاثار المترتبة عنها والمسؤوليات الناجمة عن اخلال أحد الطرفين بمضمونها[١].

إن عملية الاستقراض للأموال تعد ارتباطا ماليا يتعلق بحاضر المجتمع ومستقبله حيث يترتب عليها مديونية على الخزانة العامة في الوقت الحاضر، ويتطلب دفع مجموع الديون والفوائد الناجمة عليه في المستقبل مّما يثقل من ميزانية الدولة والتزامات الأجيال اللاحقة لكونها ضريبة مؤجلة يجب على الدولة تسديدها مستقبلاً [٢]، وهي في حقيقتها على أنواع وصور عديدة، منها عقود خارجية (دولية) وعقود وطنية (داخلية) وعقود اختيارية واخرى إجبارية[٣]، ونظرا للأثار والالتزامات التي تترتب عن القروض على مستقبل الدول من أزمات وكوارث[٤] فقد حرصت الدول على تنظيم عملية إقرار القروض من خلال هيئات منتخبة ديمقراطيا حتى تتولى مهمة بيان أهمية وحاجة ميزانية الدولة لهذا المصدر الممول لها وتحديد الاطار القانوني لها، وانطلاقا من هذا المضمار فمن الضروري استحصال الموافقة السابقة للبرلمان قبل الاقدام على هذا التصرف القانوني، فالموافقة اللاحقة لا تضفي الصفة القانونية للقرض كما يذهب اليه الدكتور اسماعيل مرزه [٥]، وتصدر الموافقة السابقة لعقود القروض عادة من قبل البرلمان ومن خلال اجراءات شكلية وهي تشبه تماما الاجراءات

---

(١) للتفصيل حول هذا النوع من العقد ومضامينه ينظر :
د. محمود خلف الجبوري، العقود الادارية، ط٢، الاصدار الاول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٨، ص٢٤، ود. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، -دراسة مقارنة- ط١، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان الاردن، ١٩٩٧، ص٢٥٤.

(٢) ان الدول النامية كثيرا ما تلجأ الى عملية الاقتراض فتوضع نفسها في موقع سلبي بسبب الاثار السلبية الناجمة عن عملية الاقتراض، وحول مؤشرات هذه العملية وتدفق رأس المال الاجنبي لهذه الدول والاثار السلبية الناجمة عنها يراجع:
د. فالح عبدالكريم الشيخلي، معالم المديونية الخارجية للدول النامية، ط١، دار الشؤون الثقافية العامة، العراق، ١٩٩٠، ص٢٢.
د. احمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق، ص ٤٣٠.

(٣) حول هذه الانواع للقروض العامة ينظر:
د. السيد المولى، المالية العامة، دراسة الاقتصاد العام، مصدر سابق، ص٣٩٠.

(٤) للتفصيل حول ملامح هذه الازمات وبالتحديد في الدول النامية يراجع:
د. فالح عبدالكريم الشيخلي، معالم المديونية الخارجية للدول النامية، مصدر سابق، ص ٤٦.

(٥) يقول الدكتور اسماعيل مرزه في هذا الجانب بان " الموافقة لابد ان تسبق عقد القرض العام او التعهدات التي قصدتها المادة (١٦٩) من الدستور الليبي، فالموافقة اللاحقة لا تصحح صفة التصرف القانوني" ، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٤٢.

المتبعة عند اقرار الميزانية العامة[١]، وإن اجراءات عملية ابرام العقود ومن ضمنها عقود القرض متقاربة ما بين الدول حيث نجد توافقاً بين الدول على اختصاص السلطة التنفيذية لإعداد لائحة هذه العقود، ويتم عرضه على البرلمان وذلك قبل الاقدام على توقيعه باستثناء الدستور الامريكي الذي اقر بالقروض والديون المترتبة على الولايات الامريكية قبل الاتحاد دون ان يمنح حق مصادقة قروض الولايات الى الكونجرس بسبب الظرف الخاص الذي مرت به الولايات المتحدة الامريكية قبل قيام الاتحاد حيث ينص الدستور المذكور بان (جميع الديون المعقودة والارتباطات المتفق عليها قبل اقرار هذا الدستور، تكون قانونية أمام الولايات المتحدة طبقا لهذا الدستور كما هي قانونية طبقا للاتحاد) [٢] . ضمانا للاستقرار المالي والسياسي للاتحاد الجديد، في حين نجد الدستور المصري النافذ قد نصّ صراحة على انه (لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب) [٣]، في حين أكدّ الدستور الالماني النافذ بأن عملية الاقتراض تحتاج الى تخويل من خلال قانون اتحادي صادر عن المجلس النيابي الاتحادي وان يكون هذا التخويل على قدر نفقات محددة أو نفقات قابلة للتحديد وتتوازن ما بين حجم القروض وحجم الاستثمار المقررة في الميزانية ضمانا لعدم حصول خلل في التوازن الاقتصـــادي للدولة[٤]، كما ان الدستور البحريني لعام (٢٠٠٢) قد اجاز للدولة وكذلك للهيئات المحلية من بلديات أو مؤسسات عامة ان تقرض أو تقترض وفقا لقوانين خاصة وضمن الاعتمادات المقررة لهذا

---

(٢) يقول الدكتور السيد المولى في هذا المجال بانه " كقاعدة عامة يتم إصدار القروض العامة بقانون وحكمة ذلك انها تلقي عبئا ماليا على الدولة ويتمثل ذلك في دفع فوائد ومزايا اخرى عنها ورد أصل القروض، الا ان ما يلاحظ ان القانون الذي يصدر بالقرض لا يتضمن قواعد آمرة توجه القائمين في الدولة وبالتالي لا يعد الا ان يكون قانونا شكليا شانه في ذلك شأن قانون ربط الميزانية ويستثنى في ذلك القوانين الخاصة بإصدار القروض الجبرية"، الدكتور السيد المولى ، المالية العامة-دراسة للاقتصاد العام-، مصدر سابق، ص٣٩٤.

(٣) نص المادة (١/٦) من الدستور الامريكي.

(٤) نص المادة (١٢١)من الدستور المصري، ومما تجدر الملاحظة وجود أثار اقتصادية للقروض العامة على التوازن الاقتصادي الوطني بحيث ينعكس عليها سلباً في كثير من الأحيان، وحول هذه الآثار والانعكاسات للقروض العامة: يراجع: د. خالد شحادة الخطيب و د. أحمد زهير شامية، اسس المالية العامة، مصدر سابق، ص٢٥٩.

(٥) فقد جاء في نص المادة (١١٥) من الدستور الالماني بانه:

(١-الاقتراض، وكذلك تحمل الكفالات والتأمينات وغيرها من الضمانات، التي يمكن أن يترتب عليها نفقات في السنوات المالية القادمة، كل هذه الامور تتطلب تخويلا من خلال قانون اتحادي، بحيث يكون هذا التخويل قدر نفقات محددة أو نفقات قابلة للتحديد، لا يجوز ان يتعدى حجم الواردات من القروض حجم النفقات المخصصة للاستثمارات الواردة في خطة الموازنة، يسمح بالاستثناء فقط لغرض الدفاع ضد خلل ما في التوازن الاقتصادي الشامل ويتم تنظيم تفاصيل أوفى من خلال قانون اتحادي).

الغرض[١]، وقد سلك الدستور البحريني في ذلك مسلك الدستور الكويتي نفسه[٢].

وتجدر الاشارة الى أن الدستور العراقي النافذ لم يتطرق الى عملية الاقتراض الا في حدود ضيقة، حيث أكّد بأن سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها هي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[٣]، من دون تحديد الجهة الاتحادية المختصة بها فيما بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، ومع ذلك فان الواقع العملي قد أكد بأن عملية المصادقة لعقود القرض العام يختص بها مجلس النواب الاتحادي، وقد ظهر ذلك جليا من خلال قيام مجلس الوزراء الاتحادي بعرض عقود القرض المعدة للتوقيع على مجلس النواب حيث تم إقراره[٤]، وكان الأولى بالمشرع أنْ ينصّ على ذلك صراحة في الدستور منعاً لايه اشكالية قد تظهر للوجود مع ضرورة منحها صلاحيات استثنائية لمعالجة الاشكاليات التي تترتب عن ابرام هذه العقود عن طريق الخروج من بعض المبادئ والقواعد الاقتصادية الثابتة والمطبقة كالخروج من قواعد النظام الاقتصادي المطبق، كما أقرّه الدستور السويسري الذي منح السلطة الاتحادية وتحديداً الجمعية الاتحادية على أن لها الحق عند الضرورة ان يعمل استثناءات من قاعدة الاقتصاد الحر بخصوص ما يتعلق بشؤون القروض والمواضيع المالية العامة الاخرى[٥].

---

(١) تنص المادة (١٠٨) من الدستور البحريني على انه :

(١)-تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة، أو أن تكفل قرضا بقانون في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية . ب- يجوز للهيئات المحلية من بلديات ومؤسسات عامة ان تقرض أو تقترض او تكفل قرضا وفقا للقوانين الخاصة بها)

(٢) فقد جاء في نص المادة (١٣٦) من الدستور الكويتي بأنه (تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقترض الدولة أو أن تكفل قرضا بقانون أو في دور الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية).

(٣) فقد نصت المادة (١١٠) من الدستور النافذ بأن سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها هي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية دون الاقاليم.

(٤) ومن بين تلك العقود (القرض الياباني) و(قروض البنك الدولي)، حيث تم عرض هذه القعود على مجلس النواب وبعد اجراء مناقشات طويلة عليها فقد تم اقرارها بما يحقق الاهداف المرجوة من عملية الاقتراض والحد من الاثار السلبية عنها.

(٥) جاء في نص المادة(٣/١٠٠) من الدستور السويسري بأنه:

(يمكن للاتحاد عند الضرورة أن يعمل استثناءات من قاعدة الاقتصاد الحر فيما يتعلق بشؤون النقود والقروض والاقتصاد الخارجي والمالية العامة).

المبحث الثاني

عقود امتياز المرافق العامة

إن المرفق العام هو المؤسسة التي تتولى القيام بنشاط معين ذي منفعة عامة وتخضع لرقابة وإشراف الدولة، وعليه فان عقود التزام المرافق العامة والتي تعد من أهم العقود الادارية هي عبارة عن (تعهد الادارة العامة بمقتضى عقد إداري الى شخص طبيعي أو معنوي خاص(فردا أو شركة) بقصد تنظيم وتشغيل وإدارة مرفق عام ذي طبيعة اقتصادية ولمدة محددة من الزمن وتحت إشرافها ورقابتها) [١]، أو كما يذهب اليه المشرع المدني العراقي بأن " التزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ويكون هذا العقد بين الحكومة وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق مدة محددة من الزمن بمقتضى قانون" [٢] ،وقد يكون هذا الفرد أو الشركة وطنيا أم أجنبيا، ولهذه العقود أهمية خاصة لأنها ذات طبيعة اقتصادية[٣] ويترتب عليها نتائج سلبية وبالتحديد في حالة احتكارها من قبل شركة معينة وما يرافقها من ظهور فساد مالي وإداري[٤]، واستبعاداً لمثل هذه المظاهر الناجمة عن سوء إبرام هذه العقود فقد حرصت الدساتير على أناطه وظيفة المصادقة على مثل هذه العقود بالسلطة التشريعية

---

(١) د. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، مصدر سابق، ص٥٧.

(٢) نص المادة (١/٨٩١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) المعدل والنافذ والمرافق العامة كما يذهب إليه الدكتور خالد خليل الظاهر هو" الهيئة أو المصلحة التي تقوم بالنشاط الهادف الى تحقيق النفع العام، أو كل منظمة عامة تنشؤها السلطة العامة وتخضعها لا دارتها أو للأشراف عليها بقصد إشباع حاجات عامة أو تحقيق المصلحة العامة" في مؤلفه: القانون الاداري، المصدر السابق، ص٢٦.

(٣) وخصوصا العقود المتعلقة بالطاقة أو النفط وما يتفرغ منها من عمليات تنقيب واستكشاف وكذلك العقود المتعلقة بإدارة القطاع النفطي أو وسائل الاتصالات المحلية.

(٤) يراد بالاحتكار " سيطرة منتج واحد على إنتاج سلعة أو تسويقها، وقد يكون المنتج فردا أو شركة، وكثيراً ما يؤدي الاحتكار الى استغلال المستهلك بفرض ثمن مرتفع ولا يملك المستهلك الا قبول الثمن لعدم وجود مصدر آخر للحصول على السلعة، لذلك لا ينظر الاقتصاديون بعين الارتياح الى الاحتكار" نقلا عن أسعد مفرج وآخرين، موسوعة عالم السياسة، ج ٢٢، دار للنشر والتوزيع ، بيروت لبنان، ٢٠٠٦، ص٢٠، وحول نظرة الشركات و القطاع الخاص عموماً فيما يتعلق بمكافحة الفساد يراجع:

- د. جون و د. سوليفان والكسندر شكولنكوف، مكافحة الفساد منظورات وحلول القطاع الخاص، ورقة منشورة من قبل مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن ، USA. ٢٠٠٥، ص٢١ و متاح على المواقع الالكترونية الاتية::

< http://www.cipe.org > (اخر زيارة للموقع) (25/03/2009)

< http://www.cipe-arabia.org > (اخر زيارة للموقع) (25/03/2009)

حيث أكد الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) المعدل في المادة (١١٧) منه على أن (كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه القانون)، وبعبارة أخرى إنّ عقود الامتياز المتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن تحصل على مصادقة السلطة التشريعية في المملكة، وبموجب هذا النص الدستوري فقد تم تصديق العديد من العقود الاقتصادية الهامة[١]، وتفاديا للاحتكار وسوء استغلال هذه العقود فقد اشترط الدستور الكويتي ضرورة أن تكون مدة هذه العقود محدودة[٢]، وقد سلك الدستور السعودي واللبناني المسلك نفسه[٣]، اذ أكدّ الدستور الكويتي ضرورة ان يكون نفاذ هذه العقود لمدة معينة دون تحديد سقف زمني لها، وتركوا امر تحديد المدة للبرلمان، ويلاحظ في هذا المجال أن دستور جمهورية العراق لم يتضمن نصاً صريحاً يعالج الحالات المتعلقة بمثل هذه العقود وكذلك الجهات المختصة بإبرامها وتصديقها وخصوصا فيما يتعلق بعقود النفط والغاز التي أبرمتها حكومة إقليم كوردستان مما نجم عنها بعض المشاكل وسوء التفاهم بين حكومتي الاتحاد والاقليم[٤]، وحسب تقديرنا فان الدستور النافذ قد أقر ضمناً من

---

(١) ومن بين أهم هذه العقود "عقد امتياز شركة مصفاة البترول الاردنية "والذي تم إقراره بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٥٨، وكذلك "عقد امتياز شركة كهرباء الاردنية المساهمة في عمان" والذي تم إقراره هو الآخر بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٥٠".

(٢) فقد نصت المادة (١٥٣) من الدستور الكويتي النافذ بأنّ (كل احتكار لا يمنح إلا بقانون والى زمن محدود) من دون تحديد هذه المدة والتي غالبا لا يتجاوز عشرين سنة.

(٣) يراجع حول ذلك:
-نص المادة (١٥) من النظام الاساسي السعودي.
-نص المادة (٨٩) من الدستور اللبناني.

(٤) وبالتحديد العقود النفطية التي تم ابرمتها من قبل حكومة إقليم كوردستان مع الشركات النرويجية والكندية والكورية الجنوبية وحتى التركية للتنقيب عن النفط واستخراجه، حيث ترى حكومة إقليم كوردستان أن العقود النفطية المبرمة صحيحة وفقا للدستور العراقي النافذ، في حين ترى الحكومة الفدرالية خلاف ذلك وعلى الرغم من تشكيل لجان ما بين الطرفين لحل هذه الاشكاليات، ا لا انه لم يتم معالجتها بصورة حاسمة، وللتفصيل حول ذلك ينظر :
-رئيس برلمان كوردستان: من حق الاقليم التفاوض حول العقود النفطية، تقرير خبري متاح على الموقع الالكتروني :
< http://www.alarnadapaper.com/paper >(اخر زيارة للموقع) (31/03/2009)
=الشهرستاني يستنكر عقود النفط لإقليم كوردستان، نص تصريح وزير النفط العراقي لردايو دجلة ، بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٥ الساعة ١٣:٣٥ متاح على الموقع الالكتروني:
<http://www.new.maktoob.com > (اخر زيارة للموقع)(13.03.2009)
-وزارة النفط، تصريحات المشهداني عن عقود اقليم كوردستان لا تمثل راي أغلبية النواب، متاح على الموقع الالكتروني:
< http://www.marafea.org/paper >(اخر زيارة للموقع) (31/03/2009)

خلال منطوق المادتين (١١٢) و(١١٤) بان إبرام هذه العقود وكذلك العقود المتعلقة بالطاقة الكهربائية والصحة والتعليم والموارد المائية الداخلية هي من الاختصاصات المشتركة ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم[١]، بخلاف ما يذهب إليه القانون الاساسي الالماني الذي يقر هو الآخر بأن إقرار القوانين المتعلقة بالاقتصاد كـ(المناجم والتعدين والصناعة والطاقة والتأمين الخاص) هو ضمن سلطة التشريع التنافسي ما بين الاتحاد والولايات[٢]، وبما أن " في المجالات التي يكون فيها التشريع تنافسيا، يحق للولايات صلاحية التشريع، طالما والى المدى الذي لم يمارس الاتحاد فيه صلاحياته التشريعية بموجب القانون" [٣]، على أنْ يكون من حق الاتحاد ممارسة صلاحياته بهدف التوصل الى ظروف حياتية متكافئة في مناطق الاتحاد أو الحفاظ على الوحدة القانونية

=المالكي يوقع اتفاقية سرية يبيح بموجبها للسلطات الكردية انتاج وتصدير نفط الشمال العراقي، متاح على الموقع الالكتروني
< http://www.araahurra.com > (اخر زيارة للموقع) (27.03.2009)

(١) تنص المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق بأن:
(١-تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محدودة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازية للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون. ٢- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة على احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) كما ان المادة (١١٤) من الدستور المذكور يؤكد على أنْ:
(تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم:
ثانيا: تنظم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها.
خامسا: رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
سادسا: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم.
سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها.

(٢) تنص المادة (٧٤) من القانون الاساسي الالماني على أن:
(١-تمتد سلطة تشريع الاتحاد التنافسي لتشمل المجالات التالية:
١١-القوانين المتعلقة بالاقتصاد (المناجم والتعدين، الصناعة، اقتصاد الطاقة، العمل اليدوي، الحرف، التجارة، شؤون البنوك والاسواق المالية وحق التأمين الخاص. 11 أ- توليد واستغلال الطاقة الذرية للأغراض السلمية وإقامة التجهيزات وتشغيل المنشأت التي تخدم هذا الغرض.
١٢-قوانين العمل، بما في ذلك القوانين الناجحة في مواقع العمل لحماية العاملين ولمساعدتهم في إيجاد عمل وكذلك التأمين الاجتماعي، بما فيه التأمين ضد البطالة عن العمل).

(٣) نص المادة (٧١) من القانون الاساسي الالماني النافذ والمتعلق بالتشريع الحصري للاتحاد.

والاقتصادية في الدولة[١]، وبخلاف ذلك لا يمكن للاتحاد من مباشرة هذا الحق ويترك ذلك للولايات لكي تمارسها وفقا لمتطلبات الظروف ومستجداتها على أن تكون ممارسة هذه الصلاحية عن طريق البرلمان المحلي الذي يحقّ له المصادقة على مثل هذه القعود أو رفضها عندما يتطلب الامر ذلك[٢]، ويفضّل تحديد الاختصاصات الحصرية للاتحاد والمقاطعات في هذا المجال كما نص عليه الدستور السويسري صراحة، حيث خصص الفصل الثاني من الباب الثالث من دستوره وضمن المواد (٥٤-١٣٥) منه لهذه الاختصاصات ما بين الاتحاد والمقاطعات وأكد بأنه (يجوز للمقاطعات التعامل مباشرة مع الجهات الاجنبية التي في مستواها، وفي الحالات الاخرى يكون تعامل المقاطعات عن طريق الاتحاد)[٣]، وبموجبه تختص المقاطعات بحماية الطبيعة والثروة الطبيعية والتعليم والثقافة، أما فيما يخص شؤون الطاقة والنظام الاقتصادي والبيئة والتخطيط العمراني فأنها من المهام المشتركة ما بين الاتحاد والمقاطعات، والثابت في هذا المجال هو أن تتم إناطة عملية الاعداد للعقود الى السلطة التنفيذية ويكون البرلمان هو المرجع في إقرار هذه العقود ومصادقتها سواء أبرمها الاتحاد أم حكومة الأقاليم والمقاطعات[٤].

---

(٤) جاء في مضمون المادة (٢/٧٢) من الدستور المذكور بأنه (للاتحاد حق التشريع في هذا المجال، والى الحد الذي يجعل العمل في سبيل التوصل الى ظروف حياتية متكافئة في مناطق الاتحاد، أو يجعل الحفاظ على الوحدة القانونية والاقتصادية في مصلحة شمولية للدولة يقتضي إصدار تشريعات اتحادية ناظمة له).

(١) فقد أقر نص المادة(١/٧٠) من القانون الاساسي الالماني بأنّ (للولايات حق التشريع، مالم ينمح هذا القانون الأساس صلاحيات التشريع للاتحاد).

(٢) نص المادة (٣/٥٦) من الدستور السويسري النافذ.

(٣) للتفصيل حول توزيع الاختصاصات ما بين الاتحاد والمقاطعات السويسرية يراجع المواد المذكورة اعلاه، ومما تجدر الاشارة اليه في هذا الجانب هو أهمية عرض العقود على البرلمان لأنه يُعطي نوعاً من الشفافية لهذه العقود ويمنع في الاستغلال السيء لها، وكانت العقود النفطية التي أبرمت بادئ الامر من قبل حكومة إقليم كوردستان لم يعرض على البرلمان بل تولت السلطة التنفيذية مرحلة الاعداد والتوقيع من دون إقرارها من قبل البرلمان مما دفع ببعض النواب في برلمان اقليم كوردستان للمطالبة بعرض هذه العقود على البرلمان لتتم مناقشة جوانبها المختلفة حيث لم يتم عرض هذه العقود وتم استدعاء وزير الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كوردستان السيد آشتي هورامي لجلسات البرلمان بتاريخ(٢٠٠٩/٥/٤) لتوضيح جميع الاشكاليات التي رافقت هذه العقود وتحديد الأسباب التي أدّت بالاتحاد لعدم إقرارها وتوجيه النقد إليها وبين الوزير المعني جميع الاشكالات التي رافقت هذه العقود.

الخاتمة

إذا كانت للبرلمانات في الماضي البعيد وظيفة محددة تتمثل بالتشريع الا ان هذه الوظيفة أصبحت اليوم واحدا من العديد من مجموع الوظائف التي أنيطت بالبرلمانات نتيجة التوسيع لمهام وفعالية البرلمانات في الوقت الراهن، بحيث اصبح للبرلمانات وظائف غير تشريعية الى جانب وظائفها التشريعية الممنوحة لها سابقاً و تتجه الأنظمة النيابية في الدول الغربية إلى منح صلاحيات واسعة لبرلماناتها في عملية صنع السياسات العامة وخصوصاً في مجالها المالي والشؤون الخارجية، كما نجدها في الكونجرس الامريكي الذي له الصلاحية في منح مساعدات مالية لدول العالم، وله حق تنظيم التجارة الخارجية ، أو إرسال قوات الى خارج الوطن و بما ان اعداد بعض العقود وبالتحديد (العقود الاحتكارية) هو من عمل السلطة التنفيذية، الا انها بنهاية المطاف يحتاج الى اقرارها من قبل البرلمان بسبب أهميتها وخطورتها وفيما يخص الدول الاتحادية نرى ضرورة إعطاء صلاحيات أوسع لبرلمان الأقاليم من خلال الدستور وبالتحديد في الوظائف المتعلقة بشؤون تلك الاقاليم وبالتحديد ابرام العقود الادارية المتعلقة بشؤون مواطني تلك الاقليم وعدم حصر الوظائف بالبرلمان الاتحادي، لأنّ البرلمان الاقليمي أدرى بشؤون اقليمه من برلمان الاتحاد، وفي ذلك ضمان لبقاء الاتحاد ونجاحه، وضمان أيضا لعدم تهميش دور هذا الاقليم أو ذاك في صنع السياسات العامة للدولة.

المصادر

١- **الكتب القانونية** :

_ الدكتور عبدالرحمن رحيم عبدالله، محاضرات في العقود الادارية، القيت على طلاب الدارسات العليا، دكتوراه، القسم العام في كلية القانون، جامعة السليمانية للعام الدراسي ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨.

- د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية، المصدر السابق، ص١٠٧

- د. محمود خلف الجبوري، العقود الادارية، ط٢، الاصدار الاول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٨.

- د. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، -دراسة مقارنة- ط١، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان الاردن، ١٩٩٧.
- د. فالح عبدالكريم الشيخلي، معالم المديونية الخارجية للدول النامية، ط١، دار الشؤون الثقافية العامة، العراق، ١٩٩٠.
- د. احمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة،
د. السيد المولى، المالية العامة، دراسة الاقتصاد العام،.
الدكتور اسماعيل مرزه ، في القانون الدستوري،.
الدكتور السيد المولى ، المالية العامة-دراسة للاقتصاد العام-،.

٢- **الدساتير :**
- الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- الدستور الأمريكي النافذ
- الدستور السويسري النافذ
- الدستور المصري
- القانون الاساسي للملكة السعودية
- الدستور البحريني
- دستور الجمهورية الالمانية لسنة ١٩٤٩ المعدل

٣- **القوانين والموسوعات السياسية** :
- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) المعدل
- أسعد مفرج وآخرين، موسوعة عالم السياسة، ج ٢٢، دار للنشر والتوزيع ، بيروت لبنان، ٢٠٠٦.

٤- **المصادر الالكترونية :**
- د. جون و د. سوليفان والكسندر شكولنكوف، مكافحة الفساد منظورات وحلول القطاع الخاص، ورقة منشورة من قبل مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن ، USA. ٢٠٠٥، ص٢١ و متاح على المواقع الالكترونية الاتية::

< http://www.cipe.org > (اخر زيارة للموقع) (25/03/2009)
< http://www.cipe-arabia.org > (اخر زيارة للموقع) (25/03/2009)