مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: حوكمة المنهاج الوزاري وتطبيقاتها بين نصوص الدستور والواقع السياسي
اسم الكاتب: م. ختام حمادي محمود
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6186
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 12:39 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

حوكمة المنهاج الوزاري وتطبيقاتها بين نصوص الدستور والواقع السياسي

Governance of the ministerial curriculum and its applications between the texts of the constitution and the political reality

م. ختام حمادي محمود
Lec.Khitam Hamady Mhmood
كلية التمريض/جامعة بغداد
College Nursing/University of Baghdad
khetamlaw@yahoo.com

الملخص

هدف بحثنا الموسوم بـ (حوكمة المنهاج الوزاري وتطبيقاتها بين نصوص الدستور والواقع السياسي) الى دراسة مفهوم حوكمة المنهاج الوزاري، وبيان اهم معاييرها والمتمثلة بمعيار الاستقلالية والمساءلة والمحاسبة والانفتاح الحكومي والجودة في الصياغة، وتطبيقات هذه المعايير على المنهاج الوزاري في العراق وربطها بالواقع السياسي العملي، مع الاشارة الى احكام المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة بموضوع الدراسة، والتي اتضح من خلالها وجود العديد من اوجه القصور والعيوب والثغرات التي شابت النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للمنهاج الوزاري ، ناهيك عن صدور بعض القرارات عن المحكمة الاتحادية العليا التي اسهمت في تملص رئيس الوزراء والوزراء من المساءلة والمحاسبة، وهو ما يقتضي الارتقاء بمستوى الاداء الحكومي عن طريق تعديل النصوص الدستورية وسن القوانين الهادفة الى تحقيق الجودة في اعداد وتنفيذ المنهاج الوزاري .

الكلمات المفتاحية : منهاج وزاري، معايير الحوكمة، المحكمة الاتحادية العليا، مجلس النواب.

Summary

The aim of our research, tagged with (the governance of the ministerial curriculum and its applications between the texts of the constitution and the political reality), is to study the concept of governance of the

ministerial curriculum, and to clarify its most important criteria represented in the criterion of independence, accountability, accountability, government openness and quality in drafting, and the applications of these standards to the ministerial curriculum in Iraq and linking them to practical political reality. With reference to the rulings of the Federal Supreme Court related to the subject of the study, through which it became clear that there were many shortcomings, defects and loopholes that marred the constitutional and legal texts regulating the ministerial curriculum, not to mention the issuance of some decisions by the Federal Supreme Court that contributed to the prime minister and ministers' evasion of accountability and accountability, which requires raising the level of government performance by amending constitutional texts and enacting laws aimed at achieving quality in the preparation and implementation of the ministerial curriculum.

Keywords: Ministerial curriculum, governance standards, the Federal Supreme Court, the House of Representatives.

المقدمة

اصبح خيار الحوكمة هو الخيار الاستراتيجي لتطوير وتحسين اداء المؤسسات الحكومية، وسبيلاً لتحقيق الجودة، اذ لابد من احداث تغييرات عميقة وجذرية في مستوى اداء الحكومة، عن طريق حوكمة المنهاج الوزاري بوصفه الاطار الشامل للسياسة العامة للدولة، وكسر قيود البيروقراطية في الوزارات كافة، وهذا يستلزم تطبيق مجموعة من المعايير في سبيل تحقيق رضا المواطن عن اداء هذه المؤسسة المسؤولة عن تقديم الخدمات وتحقيق التنمية الشاملة، والجودة في المنهاج الوزاري هدف لا يقتصر على الحكومة فحسب، وانما ينبغي على السلطات والمواطنين كافة

المساهمة في ذلك، اذ تستمد الحكومة شرعيتها عند تشكيلها من نصوص الدستور، في حين تستمد شرعيتها لديمومتها وبقائها من جودة الخدمات التي تقدمها لمواطنيها تحقيقاً لرضاهم .

اولاً: مشكلة الدراسة: وتتمثل في وجود تحديات عديدة تواجه تطبيق معايير الحوكمة على المنهاج الوزاري، ولعل اهمها التحديات المتعلقة بالجانب القانوني، والمتمثلة بقصور وغموض النصوص التي تناولت تنظيم المنهاج الوزاري سواءٌ تلك التي وردت في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ام في القوانين والانظمة المكملة له، واهمها النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ المعدل، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء لسنة ٢٠١٨، فضلاً عن التحديات السياسية المتمثلة بتنفذ الكتل السياسية واختلال مبدأ الفصل والتوازن ما بين السلطات، وما رافقها من تداعيات على النظام السياسي والقانوني في العراق، ناهيك عن صدور بعض القرارات عن المحكمة الاتحادية العليا والتي كان لها الدور الكبير في ضعف الرقابة على تنفيذ المنهاج الوزاري .

ثانياً: اهمية الدراسة: تحظى دراسة موضوع (حوكمة المنهاج الوزاري وتطبيقاتها بين نصوص الدستور والواقع السياسي) بأهمية خاصة نظراً لندرة الدراسات التي تناولته، اذ لم نجد _على حد علمنا_ دراسة تناولت تطبيق معايير الحوكمة على المنهاج الوزاري، كما ان لتطبيق هذه المعايير على المنهاج الوزاري اهمية كبيرة في تحقيق جودة الخدمات التي تقدمها الحكومة للمواطن ،وهو ما دفعنا الى اختيار هذا الموضوع بغية تقييم وتقويم المنهاج الوزاري بالبحث في الاشكاليات الدستورية والقانونية وتقديم المقترحات المناسبة لحلها .

ثالثاً: منهجية الدراسة: اعتمدنا في دراستنا للموضوع المنهج التحليلي، الوصفي، التطبيقي من خلال بحثنا المصادر والمعلومات مسترشدين بالآراء الفقهية في محاولة لضبط مفهوم حوكمة المنهاج الوزاري، ودراسة النصوص القانونية وتحليلها للوقوف على اهم ما شابها من نقص وغموض، مع الاشارة الى اهم التطبيقات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة بموضوع الدراسة، فضلاً عن دراسة الواقع السياسي العملي بغية تقييم وتقويم منهاج عمل الحكومة.

رابعاً: هيكلية الدراسة: اقتضت طبيعة البحث تقسيم الدراسة فيه على مقدمة ومبحثين تناولنا في الاول مفهوم حوكمة المنهاج الوزاري وتم تقسيمه على ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الاول التعريف بحوكمة المنهاج الوزاري ، اما المطلب الثاني فخصصناه لدراسة الاساس التاريخي لفكرة الحوكمة، وفي المطلب الثالث تناولنا معايير حوكمة المنهاج الوزاري، اما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان تطبيقات معايير حوكمة المنهاج الوزاري، وقسمت الدراسة فيه على اربعة مطالب تناولنا في الاول تطبيقات معيار الاستقلالية، وفي الثاني تطبيقات معيار المساءلة والمحاسبة وفي الثالث تطبيقات معيار الانفتاح الحكومي، اما المطلب الرابع فتناولنا

فيه تطبيقات معيار الجودة في صياغة المنهاج الوزاري وانهيت الدراسة بخاتمة انطوت على مجموعة من النتائج والتوصيات.

I. المبحث الاول
مفهوم حوكمة المنهاج الوزاري

لاريب ان للحوكمة دوراً كبيراً في تحقيق جودة عمل الحكومة في المجالات كافة، وعلى رأسها المنهاج الوزاري الذي يمثل الاطار العام للسياسة العامة للحكومة، لذا ارتأينا ان نتناول مفهوم حوكمة المنهاج الوزاري من خلال التعريف بحوكمة المنهاج الوزاري، والاساس التاريخي لفكرة الحوكمة ومعاييرها مما يقتضي تقسيم المبحث على مطالب ثلاث وفقاً للآتي:

I. أ. المطلب الاول
تعريف حوكمة المنهاج الوزاري

اولاً: التعريف اللغوي لحوكمة المنهاج الوزاري: يتضمن هذا التعريف ثلاث مفردات(حوكمة ،منهاج ،وزاري) نتناول تعريفها وفقاً للآتي :

١-الحوكمة في اللغة: (الحوكمة) في اللغة العربية : الحَكم في اللغة هو صفة من صفات الله تعالى وهو احكم الحاكمين ، كما ورد الحكم في اللغة بمعنى العلم والفقه، وورد بضم الحاء بمعنى القضاء بالعدل، ويقال للرجل حكيماً اذا احكمته التجارب والحكيم المتقن للأمور[١] وتمتد جذور هذه المفردة إلى اللغة اليونانية (KUBERNAN) في القرن الثالث عشر ويقصد بها : قيادة الباخرة الحربية، ثم انتقلت إلى اللغة اللاتينية بمفردة (GUBERARE) في بداية القرن الرابع عشر وبالمعنى ذاته، ثم ظهرت في اللغة الفرنسية سنة ١٤٧٨م بمفردة (GOUVERNANCE) وكان يراد بها فن وطريقة الحكم، ثم أهمل استخدامها في فرنسا وأصبحت من المفردات القديمة، واستأنف استعمال المفردة المذكورة مجدداً في انكلترا بمصطلح (Governance)[٢]، وهي مشتقة من كلمة (Govern) والتي تعني يحكم أو يترأس أو يضبط [٣].

٢- **المنهاج في اللغة**: اصل الكلمة نهج بمعنى الطريق، نهجاً ونهوجاً: وضح واستبان، ويقال نهج امره،(أنهج) الطريق: وضح واستبان،(انتهج) الطريق استبانه وسلكه،(استنهج) الطريق صار نهجاً، والمنهاج الطريق الواضح او الطريق المستقيم، وانتهج الرجل بمعنى (سلك) وقد ورد لفظ المنهاج في قوله تعالى:(ولكل

---

(١) خولة فريز النوباني وعبد الله صديقي، *حوكمة المؤسسات المالية الاسلامية*، (الرياض: بلا دار نشر)، ص ١٥.

(٢) محمد ياسر عبد الرؤوف، "حوكمة المرافق الاقتصادية في سوريا، دراسة قانونية مقارنة"، (ماجستير، جامعة حلب ، كلية الحقوق ، ٢٠١٣) ، ص ٩.

(٣) حارث سليمان الفاروقي، *المعجم القانوني، عربي / انكليزي*، (بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٧٢)، ص١٠٧ .

جعلنا منكم شرعةً ومنهاجا)[١]، والمنهاج هو الخطة المرسومة، ومنه منهاج الدراسة، ومنهاج التعليم ونحوهما[٢]، اما كلمة المنهاج في الاغريقية فتعني الطريقة التي ينتهجها الفرد حتى يصل الى هدف معين، وفي الانجليزية تقابل كلمة منهاج (curriculum) وهي كلمة مشتقة من جذر لاتيني ومعناها ميدان السباق، والمنهج هو الطريق والطريقة، الاسلوب والوتيرة ، الديدن والسبيل ، الشرعة والمسار، الطبع والناموس.. وهو كمفهوم مقنن في الخطاب المعرفي ،يُراد به تجسيد اسلوب سديد منظم ومثمر، ملتزم بالانتقال من المشكلة الى حلها ومن المقدمات الى الغاية[٣].

٣- **الوزارة في اللغة:** الوزارة بالكسر، وبالفتح: الولاية، مأخوذة من الوزر وهو الاثم والحمل الثقيل ،او من الازر وهو الظهر، او من الوزر وهو المعتصم والجبل المنيع، ولا يخرج المعنى الاصطلاحي للوزارة عن المعنى اللغوي لان كلمة الوزارة في الاصطلاح تجمع هذه المعاني كلها، وهي نوع من الولاية، لان الوزير عون على الامور، وظهير في السياسة، وملجأ عند النوازل، وهو المشير والمؤازر والمعاون، والوزارة لها مكانة عالية في الاسلام، ولذلك قال الطرطوشي: اشرف منازل الآدميين: النبوة، ثم الخلافة ، ثم الوزارة، وقال ابن خلدون: الوزارة: اهم الخطط السلطانية، والرتب الملوكية، لان اسمها يدل على مطلق الاعانة[٤]، وورد لفظ الوزارة في القران الكريم في قوله تعالى:(واجعل لي وزيراً من اهلي، هارون اخي، اشدد به ازري، واشركه في امري)[٥].

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لحوكمة المنهاج الوزاري: بغية التوصل الى تعريف لحوكمة المنهاج الوزاري ينبغي ان نعرف كل من **(الحوكمة، والمنهاج الوزاري)** بالمعنى الاصطلاحي وفقاً للاتي:

أ- **المنهاج الوزاري:** عرفه بعض الفقه بأنه :(الاطار الشكلي الذي تفرغ فيه السياسة العامة للحكومة، وعادة ما يكون في شكل وثيقة مكتوبة)[٦] وعرفه البعض الآخر بأنه:(خارطة طريق الحكومة خلال ولايتها الدستورية، والتي تضعها مسبقاً وتسير عليها، وتشمل نشاطها الخارجي والداخلي وما سيتم تنفيذه من مشاريع مستقبلية تنعكس على الدولة مبينة ما الوسائل والمصروفات التي من خلالها ستصل

---

(١) سورة المائدة ، الآية ٤٨ .

(٢) مجمع *اللغة العربية، المعجم الوسيط* ، الطبعة الرابعة ، (مكتبة الشروق الدولية، ١٤٢٥هـ،٢٠٠٤)، ص ٩٥٧. وينظر ايضاً ابن منظور ، *معجم لسان العرب* ، (القاهرة : دار المعارف ، بلا سنة طبع)، ص ٤٥٥٤.

(٣) يمنى طريف الخولي ، *مفهوم المنهج العلمي* ، (المملكة المتحدة: مؤسسة هنداوي، ٢٠٢٠)، ص ٢٦ .

(٤) *الموسوعة الفقهية الكويتية*، الجزء ٤٣، (الكويت: وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية ، ١٤٢٥هـ ، ٢٠٠٥)، ص ١٢٠ و١٢١.

(٥) سورة طه ، الآيات (٢٩ ، ٣٠ ، ٣١، ٣٢)

(٦) فقير محمد، "علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري" ، (ماجستير، جامعة محمد بوقرة ،بو مرداس، الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٠)، ص ٧١ .

لتلك الغايات وما آلية الصرف)[١]،ومنهم من يرى بأن المنهاج الوزاري: (تعهد مكتوب من قبل الحكومة للمجلس بما سيتم تنفيذه او تنوي الحكومة القيام به في مجالات التنمية وبقية المجالات، خلال مدة المجلس البالغة اربعة سنوات، وهو اشبه بالبرامج الانتخابية التي تتقدم بها الاحزاب المتنافسة قبل الانتخابات التشريعية وتتعهد بتنفيذها امام ناخبيها) [٢].

ب- **الحوكمة:** عرفها بعض الفقه بأنها:(قدرة الحكومة على عملية الادارة العامة بكفاءة وفاعلية بحيث تكون خاضعة للمساءلة، ومفتوحة لمشاركة المواطنين، وتدعم من النظام الديمقراطي للحكومة)[٣]، ومنهم من عرفها بأنها:(نظام يتم بموجبه اخضاع نشاط المؤسسات الى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف الى تحقيق الجودة والتميز في الاداء، عن طريق اختيار الوسائل المناسبة والفعالة لتحقيق خطط واهداف المؤسسة وضبط العلاقات الاساسية التي تؤثر في الاداء)[٤] ، ، وبناءً على ما تقدم يمكن ان نعرف **(حوكمة المنهاج الوزاري)** بأنه: مجموعة الاجراءات والوسائل القانونية والتقنية والفنية الهادفة الى تقييم وتقويم المنهاج الوزاري، واصلاح ما به من عيوب تحقيقاً للجودة في اعداده ،وتنفيذه، والرقابة عليه ، بُغية نيل رضا المواطن عن الاداء الحكومي[٥].

I. ب. المطلب الثاني

الاساس التاريخي لفكرة الحوكمة

يعود الاساس التاريخي لفكرة الحوكمة الى المفكرين القدامى وعلى رأسهم (جان جاك روسو) و(دافيد هيوم)، اذ طرحوا افكاراً توحي بان الاستقرار والحرية والديمقراطية لا تتحقق الا بوجود رضا الفرد عن الحاكم، واحترام الادارة العامة، والاحتكام الى العقل الرشيد ،وتعود المبادئ الاساسية لحوكمة المؤسسات الى عدة قرون مضت، الا ان البعض من الفقهاء يرى ان مصطلح حوكمة المؤسسات ظهر في بداية السبعينات من القرن المنصرم، اذ ادت التحقيقات في فضائح

(١) عبد الله عوض المطيري ، "سلطات مجلس الامة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي" ، (ماجستير، جامعة الشرق الاوسط ، كلية الحقوق ، ٢٠١٢) ، ص ٥٢ .

(٢) فوزية ابل، برنامج عمل الحكومة بين الدستور والواقع، مقال متاح على العنوان الالكتروني: https://in3ekas.com، وقد نصت اغلب دساتير العالم على المنهاج الوزاري مع اختلاف فيما بينها في التسميات فمنها ما اطلق عليه (برنامج عمل الحكومة)ومنها ما اطلق عليه(البرنامج الحكومي) و(البرنامج الوزاري) و(المنهاج الحكومي) (والمنهاج الوزاري) والتسمية الاخيرة هي التي اخذ بها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. مدحت محمد ابو النصر، *الحوكمة الرشيدة (فن ادارة المؤسسات عالية الجودة)* ، الطبعة الاولى، (القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر، ٢٠١٥)، ص٤٥ .

(٤) محمد البغدادي ، "الحكامة القضائية على ضوء قوانين المهن القضائية" ، مجلة منازعات الاعمال ، المغرب ، ، العدد ٥٣ (٢٠٢٠) ، ص٣٤.

(٥) تعرف (الجودة) بأنها: (اداء عملية معينة انتاجية كانت ام خدمية وفقاً لمعايير محددة سلفاً- نمطية تمثل اعلى اعلى مستوى لرضا المستهلك او متلقي الخدمة او المستفيد منها)،د. مدحت محمد ابو النصر، مصدر سابق، ص ٣٠ .

(Watergate) الى ظهور قانون الحد من ممارسات الرشوة والفساد عام ١٩٧٧ والذي تضمن فقرات محددة بشأن ضرورة وضع ومراجعة انظمة للرقابة الداخلية والحفاظ عليها[١]،وفي السبعينيات والثمانينيات من القرن المنصرم تناول بعض الاقتصاديين المصطلح كتعبير عن مجموعة من التدابير للقيام بإصلاحات مؤسساتية ضامنة لنجاح مختلف البرامج الاقتصادية وايجاد تنسيق داخلي يهدف إلى تقليص تكاليف معاملات السوق.

وفي بداية التسعينات من القرن العشرين أصبح التركيز على الأبعاد السياسية والمؤسساتية للمفهوم، من حيث تدعيم المشاركة وتفعيلها في المجتمع ، وكل ما يجعل من الدولة ممثلاً شرعياً لمواطنيها، وبعد منتصف التسعينات تم التحول الى الاستخدام المكثف لمفهوم الحوكمة ، ولاسيما من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي(World Bank)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (United Nations Development Program) وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية ، وذلك لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي ، وتقدمي فعلى سبيل المثال استخدم البنك الدولي مصطلح الحوكمة للدلالة على الحكم الذي يركز في المقام الأول على تحسين الإدارة العامة ، وذلك في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب ، وتطور علمي السياسة والإدارة العامة من جانب آخر، ثم ما لبث أن حظي المفهوم باهتمام مماثل من قبل العديد من الحكومات ، ومنظمات المجتمع المدني، والباحثين، وإن اختلفت رؤية كل منهم للمفهوم و لأسباب الاهتمام به ومن ثم فأن عملية تطور فكرة الحوكمة مرت بمراحل زمنية تبلور من خلالها هذا المفهوم في ضوء الممارسة العملية فضلاً عن الدراسات النظرية، كما اسهمت في ذلك المؤسسات والمنظمات الدولية المتخصصة، اذ اضحت الفكرة في العقود الثلاث الأخيرة من القرن العشرين، على قدرٍ كبيرٍ من الأهمية في معظم دول العالم ، بغية تحقيق طموحات المواطنين فيها بتوفير التنمية الشاملة وإدامتها[٢] ، واصبح مفهوم الحوكمة جزء من ثقافة عالمية تهدف الى تعزيز مشاركة الاطراف المجتمعية المختلفة مع الحكومة في وضع وتنفيذ السياسات العامة بُغية التعبير عن المشاركة والتفاعل ما بين المجتمع المدني والدولة ، تحقيقاً للتنمية المستدامة، واستغلال الطاقات والامكانيات التنظيمية والمادية في المجتمع ،وتحقيق المزيد من العدالة والشفافية، كما ان البنك الدولي اكد على ان فاعلية دولة دون غيرها في القضاء على الفقر، وتسهيل الاصلاحات، وبناء المؤسسات وتنمية القدرات، وتحقيق التنمية المستدامة، يرجع الى تقريب الحكومة من الشعب عن

(١) الامين نصبة ، "اهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام" ، (ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، ٢٠١٤- ٢٠١٥)، ص٧ .

(٢) امين فرج شريف، مدخل الى مفهوم الحوكمة،٢٠٢٠، مقال متاح على العنوان الالكتروني :
https://www.ahewar.org

طريق استراتيجيات تعزز المشاركة واللامركزية في الحكومة وتمكين الافراد من المشاركة في عمليات صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية [١].

I. ج. المطلب الثالث

معايير حوكمة المنهاج الوزاري

يقتضي تقييم وتقويم المنهاج الوزاري من الناحية القانونية تطبيق معايير الحوكمة التي تستهدف تحقيق الجودة في الاداء، وللحوكمة معايير كثيرة تختلف باختلاف طبيعة المؤسسة المزمع تطبيق معايير الحوكمة عليها، ونرى ان من اهم معايير حوكمة المنهاج الوزاري من الناحية القانونية: (الاستقلالية، والمساءلة والمحاسبة، والانفتاح الحكومي، والجودة في الصياغة) والتي سنتناول دراستها في هذا المطلب وفقاً للآتي:

I. ج. ١. الفرع الاول: معيار الاستقلالية:

يقوم هذا المعيار على مبدأ مهم الا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يستهدف تقسيم العمل بين سلطات متعددة ، اذ تختص كل سلطة باختصاصات معينة وفقاً لما تحدده النصوص الدستورية ، الا ان الاستقلالية لا تعني استئثار السلطة او الفصل المطلق لان الفصل المقصود به وفقاً لما ذهب اليه (مونتسكيو) في كتابه (روح القوانين) هو الفصل المرن القائم على التعاون والتوازن، ومن ثم فان الاستقلالية تعني استقلال الحكومة بأعداد المنهاج الوزاري مع الاخذ بنظر الاعتبار مبدأ المشاركة او ما يطلق عليه بالديمقراطية التشاركية من جانب، وخضوع الحكومة الى المساءلة والمحاسبة عن طريق الرقابة من قبل السلطتين التشريعية والقضائية فضلاً عن الرقابة الشعبية من جانب آخر.

ويعد المنهاج الوزاري اول مظاهر التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء هي التي ترسم السياسة العامة للدولة وتنفذها، والسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان هي التي تتولى الرقابة على اعداد وتنفيذ هذه السياسة عن طريق مجموعة من الوسائل التي يمنحها الدستور للسلطة التشريعية للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بوجه عام، والمنهاج الوزاري بشكل خاص وذلك عن طريق مناقشته واثرائه .

I. ج. ٢. الفرع الثاني: معيار المساءلة والمحاسبة:

يعد هذا المعيار واحداً من اهم المعايير الهادفة الى ضبط الاداء الحكومي، والحد من الخروقات والانحرافات في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح اذا ماغُيَب هذا المعيار، وتعني المساءلة: (واجب الموظفين العامين سواء أكانوا منتخبين ام معينين تقديم تقارير دورية عن نتائج اعمالهم ،وتفسيرهم لقراراتهم ،ومدى نجاعتهم في تنفيذها، حتى يتم التأكد من ان عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية واحكام

(١) د. مدحت محمد ابو النصر ، مصدر سابق ، ص ٤١و ٤٢.

القانون واصول وقواعد العمل السليم)،وترتبط المساءلة بالمحاسبة برابطة وثيقة اذ تعني المحاسبة:(خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية، والادارية، والاخلاقية، ازاء قراراتهم واعمالهم، ويتمثل ذلك بمسؤولية من يشغلون الوظائف العامة امام مسؤوليهم وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة)[١].

ويهدف ذلك الى التأكد من ان عملهم يتفق مع قيم العدل والمساواة، والتأكد من توافق اعمالهم ومسؤوليتهم مع الحدود القانونية لمهامهم ووظائفهم، مما يكسبهم الشرعية والدعم المقدمين من الشعب، وتفترض المساءلة الفعالة وضوح الالتزامات والمسؤوليات والاختصاصات والاطر الناظمة لعملهم، وقنوات الاتصال الداخلي والخارجي فالمساءلة بمفهومها العام تفترض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة بصلاحيات وادوات عمل، ان يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه، وتفترض المسؤولية ان يتحمل المسؤول نتائج اعماله[٢].

ويعد معيار المساءلة والمحاسبة احد المعايير الضابطة للأداء الحكومي، واداة تقويمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة عندما تتم محاسبتهم من الجهات المخولة بذلك رسمياً، ومن ثم يرتبط تحقيق هذا المعيار بالرقابة على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، متمثلة بالرقابة السياسية من قبل البرلمان، والرقابة القضائية وعلى رأسها رقابة القضاء الدستوري، فضلاً عن الرقابة الشعبية.

I. ج. ٣. الفرع الثالث: معيار الانفتاح الحكومي:

يستند هذا المعيار الى فكرة بسيطة مضمونها:(لا يكون العمل الحكومي فعالاً الا اذا كان تشاركياً وشفافاً) اذ ان الانفتاح يقلص تجاوزات السلطة و يشجع على اتخاذ قرارات مسؤولة واكثر انصافاً خشية كشف القرارات التي لا تستوفي هذه المعايير للعموم من ناحية، ومن ناحية اخرى يكون بإمكان المواطنين وغيرهم من الفاعلين المساهمة في عمليات صنع القرار من خلال تجاربهم او تقديم بعض الافكار والمقترحات او الخبرة او عبر المراقبة وهو ما يسهم في تعزيز اواصر الثقة بين الحكومة والمواطنين [٣] ، ومن ثم يقوم هذا المعيار على مبدأين وهما :

اولاً: الشفافية: الشفافية هي احدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد وتعني ضرورة اطلاع الجمهور على السياسات العامة، وتفهمها، ومعرفة كيفية ادارة الدولة من قبل القائمين عليها، والحد من السياسات غير المعلنة التي تتسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح، فالشفافية

---

(١) مجموعة باحثين ، *منظمة الشفافية الدولية ، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد* ، (بيروت: المركز اللبناني للدراسات ، ٢٠٠٦)، ص ٣٦ .

(٢) *الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان) ، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد*، الطبعة الرابعة، (رام الله: ٢٠١٦)، ص ٦٤ .

(٣) *كونغرس السلطات المحلية والاقليمية التابع لمجلس اوروبا ، الاخلاقيات العامة والشفافية والحكومة المفتوحة* ،مطبعة شركة بن حميدة ، (المغرب: ٢٠٢٠)، ص ١٩ وما بعدها .

تلزم الحكومة بالإفصاح عن المعلومات المطلوبة ونشرها وتعميمها للجمهور، فيما يتعلق بالإجراءات والقرارات والخدمات وجميع الاعمال التي تقدمها وبشكل دوري وضمن حدود القانون، وتهدف الشفافية الى تسهيل عملية الرقابة على اداء الحكومة اذ بدون تدفق حر وسهل للمعلومات لا يمكن الحديث عن المساءلة، و ترتبط الشفافية بتوفير ادوات ضامنة للوصول الفعال الى المعلومات المتعلقة بتطبيق المنهاج الوزاري، في اطار سياسة للشفافية توجه كيفية استخدام المعلومات وتقترن بتشريعات تفرض نشر المعلومات او الكشف عنها، مع ملاحظة ان الحكومة ينبغي ان لا تكون شفافة ازاء الجمهور فحسب بل يجب ان تكون المؤسسات الحكومية شفافة فيما بينها بما يعزز المساءلة والمحاسبة [١].

ثانياً: المشاركة: اضحت (الديمقراطية التشاركية) من المصطلحات الحديثة الاكثر استعمالاً في نطاق الاصلاحات السياسية والادارية وتقوم على فكرة تمكين المواطن من المشاركة في اتخاذ القرار والاقتناع به، واهم مميزات هذا المبدأ هو ذلك التحول الذي يخضع له المواطن بصفته ناخباً الى شريك يحرص على مدى التنفيذ الافضل للنشاط العمومي على نحو يضمن الشفافية والفاعلية، فالديمقراطية التمثيلية تحصر دور المواطن في الحياة السياسية عند الادلاء بصوته في الانتخابات على عكس الديمقراطية التشاركية التي تعمل على الانخراط الفعلي لهذا الاخير في ممارسة السلطة [٢].

I. ج. ٤. الفرع الرابع: معيار الجودة في صياغة المنهاج الوزاري:

يقتضي تحقيق الجودة في صياغة المنهاج الوزاري ان تلجأ الحكومة الى اعتماد الاساليب القياسية المتعارف عليها في صياغة محاور المنهاج الوزاري، والاقتداء بتجارب العالم بُغية زيادة فاعلية اداء الحكومة، وتسهيل مراقبتها، وتقييمها من قبل الجهات الرقابية المختصة، ومن خلال اطلاعنا على العديد من المناهج الوزارية نرى ان تحقيق الجودة في صياغة المنهاج الوزاري يتطلب توافر الشروط الآتية :

١- **ان يتضمن الخطوط الرئيسية والاولويات الاستراتيجية للعمل:** اي ان يتضمن المنهاج الوزاري المحاور الاساسية، والاولويات الاستراتيجية للعمل الذي تعتزم الحكومة القيام به في مختلف النشاطات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية والخارجية، واعتماد الصياغة البسيطة والواضحة المنطوية على اهداف قابلة للتطبيق والقياس والرقابة.

---

(١) *اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، تعزيز الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية*، (بيروت: ٢٠١٨)، ص٧ .

(٢) "بوراي دليلة ، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري" ، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد ٩ ، العدد ١ (٢٠١٨)، ص ٦٢٠ .

٢- **ان يتضمن المحتوى خطط وآليات للتنفيذ:** بأن يتضمن المحتوى استراتيجيات لمعالجة المشاكل الكبيرة في ادارة الدولة وادارة الخدمات والبيئة والاقتصاد والمجتمع وادارة القضايا المهمة ذات البعد الدولي والمحلي.

٣- **الانسجام مع النصوص الدستورية والترابط مع برامج الاحزاب السياسية:** اذ لا يجوز تضمين المنهاج الوزاري خطط ونصوص غير منسجمة مع المبادئ الدستورية او غير مرتبطة ببرامج الاحزاب السياسية، اذ ان تحقيق الجودة في صياغة المنهاج الوزاري يشترط ان يكون متطابقاً مع القواعد الدستورية ومتناغماً مع البرامج الانتخابية وبخلافه لا يمكن الحصول على ثقة البرلمان اذ يتم رفضه بسبب عدم دستوريته في الحالة الاولى وبكونه غير معبر عن مطالب الشعب في الحالة الثانية .

٤- **تحديد المدد الزمنية اللازمة لتنفيذ محاور المنهاج الوزاري:** اذ ان تحديد المدة الزمنية يعد من اهم ضمانات الرقابة على تنفيذ البرامج الحكومية فهو من جانب يعزز من الرقابة بمختلف صورها، ومن جانب آخر يؤكد التزام الحكومة بالتنفيذ خلال المدة المحددة لعلمها بأن مخالفة المدة الزمنية يعرضها للمساءلة من قبل الجهات الرقابية .

II. المبحث الثاني
تطبيقات معايير حوكمة المنهاج الوزاري

يقتضي تقييم وتقويم المنهاج الوزاري تطبيق معايير الحوكمة وفقاً لأحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين المكملة له، وربطها بالواقع السياسي العملي وهو ما يقتضي تقسيم هذا المبحث على اربعة مطالب وذلك على النحو الآتي :

II. أ. المطلب الاول
تطبيقات معيار الاستقلالية

يقتضي البحث في تطبيقات معيار الاستقلالية في المنهاج الوزاري تناول المسائل الآتية :

II. أ. ١. الفرع الاول: استقلالية الجهة المختصة بأعداد المنهاج الوزاري:

طبقاً لأحكام المادة (٧٦/اولاً) من الدستور[١]، يسعى رئيس الوزراء بعد تكليفه مباشرة الى اعداد المنهاج الوزاري بوصفه برنامج الحكومة الذي تطمح من خلاله تحقيق اهدافها على الاصعدة كافة، التي تدخل ضمن اختصاصاتها المحددة دستورياً، وهذه الاهداف تمثل السياسة العامة التي ترمي الحكومة انتهاجها في حال مصادقة البرلمان على المنهاج المعروض عليه .

ووفقاً لأحكام النظام البرلماني يفترض ان من يقوم بأعداد المنهاج الوزاري رئيس الوزراء المكلف مع الاخذ بنظر الاعتبار معايير الحوكمة _ التي سنتطرق اليها

(١) نصت المادة اعلاه على ان : (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية).

لاحقاً_ والتي تفترض مشاركة البرلمان والوزارات ومنظمات المجتمع المدني والشعب وفقاً لمبادئ الديمقراطية التشاركية والانفتاح الحكومي، اذ نصت المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان:(يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)، كما نصت المادة (٤٩/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل [١] على ان:(يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب)،وهو ما اكده ايضاً قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المعدل [٢] بنصه في المادة (٤٣/اولاً) منه على ان:(يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على المجلس)،ويعزز ذلك ايضاً نص المادة (٨٠/ اولاً) من الدستور التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء بالآتي:(تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)،لاسيما وان المنهاج الوزاري كما اسلفنا يعد الاطار العام الذي تفرغ فيه السياسة العامة للدولة التي تعدها الوزارات المختلفة، وقد اشارت المحكمة الاتحادية العليا الى هذه الاستقلالية بقرارها ذي العدد ٢٤/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/٥/١٦ الذي منحت فيه رئيس مجلس الوزراء سلطة تقديرية بما يتوافق ومنهاجه الوزاري اذ ورد في حيثياته:(ترى هذه المحكمة ومن خلال قراءتها لنص المادة (١٣٩) من الدستور بأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد قبل ومن خلال النص على تلك المادة بمبدأ(وجود نواب رئيس مجلس الوزراء) ولكنه حدد عددهم بأثنين في الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب العراقي وبعد تلك الدورة ترك الامر لتقدير رئيس مجلس الوزراء في تحديد عدد نوابه في الدورات اللاحقة وحسب ما يتطلبه منهاجه الوزاري)[٣].

لا بل ان المحكمة وفي قرارها ذي العدد٢١/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في٢٠١٥/٤/١٤ حددت القيود التي تقيد صلاحية مجلس النواب في تشريع القوانين معززة بذلك استقلالية الحكومة في اعداد وتنفيذ المنهاج الوزاري بعيداً عن تدخلات الكتل السياسية بالإضافة او التعديل على ما ورد فيه بعد المصادقة عليه بمنح الثقة، ولاسيما في مرحلة التنفيذ عن طريق منع المجلس من اصدار قوانين تتعارض مع المنهاج الوزاري اذ ورد في حيثيات القرار اعلاه:(..ان

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥ .

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٩ في ٢٠١٨/٧/١٦ ،المعدل بموجب النظام الداخلي رقم (٥) لسنة ٢٠١٩ الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٩٧) لسنة ٢٠١٩ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد٤٥٥٥ في ٢٠١٩/٩/١٦ .

(٣) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .

لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب .. القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على اساسه ..)[١] .

II. أ. ٢. الفرع الثاني: التقيد بالمدة الدستورية المقررة لإعداد المنهاج الوزاري:

ويرتبط بالاستقلالية ويعززها تقيد رئيس الوزراء المكلف بالمدد الدستورية المقررة لإعداد المنهاج الوزاري، وقد اشار المشرع الدستوري الى وجوب قيام رئيس الوزراء المكلف بعرض المنهاج الوزاري على مجلس النواب دون ان يحدد بصورة واضحة وصريحة المدة الزمنية التي يقدم خلالها رئيس الوزراء المكلف المنهاج الوزاري الى المجلس، كما لم يرد في النظام الداخلي لمجلس النواب او في النظام الداخلي لمجلس الوزراء ما يشير الى تحديد هذه المدة، الا انه يمكن حملها على ماورد في المادة (٧٦) من الدستور التي حددت مدة تشكيل الوزارة بثلاثون يوماً وفي حال اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف بإعداد المنهاج الوزاري في هذه المدة يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر خلال مدة(١٥) خمسة عشر يوماً وهذا الاخير(رئيس الوزراء المكلف) يتولى اعداد المنهاج الوزاري وتشكيل الوزارة خلال مدة اقصاها ٣٠ ثلاثون يوماً ، ونرى ان هذه المدة حتمية بدلالة النص الذي جعل الجزاء على فوات المدة تكليف مرشح آخر، وكان الاولى بالمشرع الدستوري تحديد مدة تقديم المنهاج الوزاري بصورة واضحة وصريحة منعاً لاستغلال هذه الثغرة للتأويل والتفسير ومماطلة الحكومة في تقديم منهاجها الوزاري الذي يحدد الاهداف التي تلتزم بتحقيقها .

II. أ. ٣. الفرع الثالث: تقييم معيار الاستقلالية في تحقيق جودة المنهاج الوزاري:

عند استقراءنا للنصوص الدستورية والواقع السياسي نلاحظ ان معيار الاستقلالية اتسم بالضعف للأسباب الآتية:

١- رغم ما سُطر في المناهج الوزارية من عبارات تشير الى اختصاص مجلس الوزراء في وضع المنهاج الوزاري في حين يشير الواقع العملي الى ان التكتل السياسي او الحزب الذي ينتمي اليه رئيس مجلس الوزراء المكلف هو الذي يضع المنهاج الوزاري والذي على اساسه يتم تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، وهذا يعني ان من يضع المنهاج الوزاري والخطة العامة للدولة ليس مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية وانما التكتل السياسي الذي ينتمي اليه رئيس مجلس الوزراء، وهذا الامر برأينا يتعارض مع خصائص النظام البرلماني الذي اخذ به الدستور في المادة(١) منه التي نصت على ان:(العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي..)،كما

(١) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .

يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه وفقاً للمادة (٤٧) من الدستور التي نصت على ان:(يتكون النظام الاتحادي من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات)،والمادة (٨٠) التي اشرنا اليها آنفاً، ويؤدي الى ضياع الحكمة من تقديم المنهاج الوزاري للمجلس النيابي لمناقشته والتصويت عليه.

٢- ان المنهاج الوزاري وفي ظل الواقع السياسي العراقي القائم على التوافق والمحاصصة لا ينال ثقة مجلس النواب الا عن طريق الحوار الجاد والموضوعي مع الكتل النيابية حول الموضوعات الاساسية للمنهاج ، مما يصعب معه حصول رئيس الوزراء المكلف على الاغلبية المطلقة للتصويت على المنهاج الوزاري في حال تعارض ما ورد فيه مع مصالح بعض الكتل السياسية التي تلجأ الى استخدام وسيلة الاخلال بالنصاب القانوني او ما يطلق عليه بـ(كسر النصاب) للحيلولة دون تحقيق تلك الاغلبية .

٣- ان وضع المنهاج الوزاري من قبل الكتلة السياسية التي ينتمي اليها رئيس الوزراء المكلف اسهم في اضعاف الرؤى المستقبلية وآليات تحقيقها، اذ يشهد العالم تغيرات وتطورات سريعة تحتاج الى مزيد من الكفاءة والابداع في القطاعات الحكومية والخاصة كافة ، لذا فان الدولة ولاسيما السلطة التنفيذية ممثلة بالوزارة تجد نفسها من وقت لآخر امام تحديات، تفرض عليها تطبيق كل ما هو جديد في مجال التحسين والتطوير بما يحقق الجودة في تحقيق اهدافها، فهي الجهة الاقرب والافضل لإعداد منهاج وزاري ينطوي على رؤية وفلسفة تتواءم مع تلك التحديات عن طريق السياسات العامة التي تتقدم بها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمنبثقة من خبراتها وتجاربها المتراكمة، مع مراعاة مبدأ المشاركة في ذلك الاعداد.

II. ب. المطلب الثاني
تطبيقات معيار المساءلة والمحاسبة

يرتبط تطبيق هذا المعيار بوسائل الرقابة على المنهاج الوزاري ولعل اهم انواع الرقابة (الرقابة السياسية) متمثلة برقابة مجلس النواب واللجان البرلمانية ورئيس الجمهورية ، و(الرقابة القضائية) متمثلة برقابة القضاء الدستوري ، و(الرقابة الشعبية) ممثلة برقابة الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والتي سنتناول دراستها وفقاً للآتي :

II. ب. ١. الفرع الاول: الرقابة السياسية: وتتمثل بالآتي:

اولا: رقابة مجلس النواب: وهذه الرقابة على نوعين:

١- **الرقابة السابقة:** وهذه الرقابة تتحقق عن طريق المناقشة والتصويت على المنهاج الوزاري اذ يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يطلق عليها بـ(لجنة

تدقيق المنهاج الوزاري)[١] التي تتولى تدقيق ومناقشة المنهاج الوزاري وتقديم تقريرها الخاص بذلك الى رئيس المجلس، مع ملاحظة ان الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب لم يبين امكانية المجلس اضافة تعديلات على المنهاج الوزاري بناءً على تقرير اللجنة، كما لم يبين امكانية رئيس مجلس الوزراء المكلف التقدم بمنهاج وزاري آخر في حال رفضه من المجلس، وتعد هذه الرقابة رقابة سابقة ،لان الحكومة لم تنصب بعد[٢]،اذ ان تنصيب الحكومة مرتبط بالتصويت بالأغلبية المطلقة على المنهاج الوزاري طبقاً لأحكام المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور[٣].

٢- **الرقابة اللاحقة:** عند موافقة البرلمان على المنهاج الوزاري المعروض عليه ينشأ التزامين متقابلين متبادلين[٤]:

الاول: يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء والوزراء وذلك بتنفيذه وتطبيقه على ارض الواقع عن طريق الآليات والوسائل الكفيلة بذلك .

الثاني: يقع على عاتق البرلمان عن طريق مراقبة ومتابعة هذا التنفيذ وسن التشريعات التي تسهل ذلك وهو ما يفرض على الحكومة المضي قدماً في تنفيذ ما التزمت به لاسيما وانها حصلت على دعم الاغلبية المطلقة .

وتتمثل رقابة مجلس النواب بالوسائل الرقابية التي منحها الدستور له لممارسة وظيفته الرقابية طبقاً لأحكام المادة(٦١/ثانياً) منه، وهذه الوسائل تتدرج من الضعف الى القوة (السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب) ولم يشر الدستور الى وسيلة التحقيق البرلماني، الا ان النظام الداخلي للمجلس نص عليها بوصفها من

---

(١) توصف هذه اللجنة بأنها لجنة خاصة ومؤقتة ينتهي عملها بمجرد الانتهاء من انجاز المهمة المناطة بها وهذا ما يميزها عن لجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية (لجنة مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي والتخطيط الاستراتيجي سابقاً) التي تعد لجنة دائمة تختص بتقديم التقارير الدورية كل ستة اشهر عن مراحل تقدم المنهاج الوزاري .وسام بادع علوان البهلول ، "المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في اطار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)" ، (دكتوراه، جامعة تكريت ،كلية الحقوق ، ٢٠٢١) ، ص ٧١ .

(٢) شادية رحاب ، "تعزيز دور البرلمان في الرقابة على عمل الحكومة" ، مجلة المجلس الدستوري، المجلد ٨، العدد ٢ (٢٠٢٠)، ص ١٤٦ .

(٣) ويلاحظ ان الدستور لم يتضمن نصاً يحدد المدة الزمنية اللازمة لموافقة مجلس النواب على المنهاج الوزاري ،وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري المرقم ٩٣ في ٢٠١٠/١٢/١٩:(تجد المحكمة الاتحادية العليا ان من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور، اذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوه عنها آنفاً ، اضافة الى ان المنطق يؤيد هذا الاتجاه اذ ان الدستور قد اجاز لرئيس الوزراء المكلف تقديم اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري الى مجلس النواب لغاية اليوم الاخير من المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور وفي هذه الحالة سينظر مجلس النواب بطلب الموافقة خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) لان هذه المدة تقيد رئيس الوزراء المكلف ولا تقيد مجلس النواب) ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا :
https://www.iraqfsc.iq

(٤) ميلود ذبيح، "فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر" ، (دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنه، الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٣)، ص ٢٨٤ .

الاختصاصات المسلم بها للبرلمان وذلك في المادة (٨٢) منه التي تضمنت:(للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)،كما نصت عليها المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته التي جاء فيها:(يمارس المجلس اختصاصاته الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي ... بالوسائل المتاحة بضمنها اجراءات التحقيق ..)، وعن طريق هذه الوسائل يراقب مجلس النواب تنفيذ المنهاج الوزاري اذ يخضع اعضاء الحكومة (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) للمساءلة والمحاسبة امام البرلمان عن طريق احدى الوسائل المقررة اعلاه في حالة الاخلال بمضمون المنهاج الوزاري، كما ان المادة (٣٨/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٨[١] الزمت مجلس الوزراء بتقديم تقرير نصف سنوي يبين فيه مراحل تنفيذ المنهاج الوزاري، بالنص على ان :(يقدم المجلس تقريراً نصف سنوي الى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي)، مما يعزز من رقابة المجلس على تنفيذ مضمون المنهاج الوزاري.

ثانياً: رقابة اللجان البرلمانية ولجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية (لجنة مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي والتخطيط الاستراتيجي سابقاً)[٢]:اذ نصت المادة (١٦٢/رابعاً وسادساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل لسنة ٢٠١٨ الذي تم التصويت على بعض فقراته في الجلسة(٢٠) المنعقدة بتاريخ٢٠١٨/١٢/٢٠[٣]على اختصاص اللجان الدائمة التي تم التصويت عليها في الجلستين (٨) و(١٢) ٢٠١٨ بمتابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك مراقبة ومتابعة وتقييم تنفيذ الحكومة لمنهاجها الوزاري الذي وافق عليه المجلس، كما خص النظام الداخلي (لجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية) بكل المسائل المتعلقة بتنفيذ المنهاج الوزاري وهو ما نص عليه النظام الداخلي للجنة الذي تم اقراره في ٢٠١٩/٣/١٠ في المادة الاولى منه التي نصت على:(تراقب اللجنة تنفيذ البرنامج الحكومي بشكل شفاف وديمقراطي بما يضمن انجازه على اكمل وجه وبما يحقق مصلحة الشعب)، وكان الاولى بالمشرع ان يجعل من لجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية هي اللجنة البرلمانية الوحيدة المختصة بمراقبة تنفيذ المنهاج الوزاري حفاظاً على مبدأ وحدة الاختصاص ، ومن خلال اطلاعنا على تقارير اللجنة وعلى سبيل المثال التقرير المقدم الى مجلس النواب بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١٧ لتقييم اداء الحكومة للمدة من

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٣٣ في ٢٥/ ٢٠١٩/٣ .
(٢) تم تغيير تسمية اللجنة في الجلسة الثانية من الفصل التشريعي الاول للسنة التشريعية الاولى للدورة الانتخابية الخامسة وبحضور (٢٨٨) نائباً ، منشورة على موقع المرصد النيابي العراقي : http://www.miqpm.com بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٢١ الساعة : ١٢:٣٠ .
(٣) منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي : https://iq.parliament.iq

٢٠٢٠/٥/٧ لغاية ٢٠٢٠/١١/٧ بينت اللجنة ان نسبة الانجاز الحكومي للمنهاج الوزاري للفصل السنوي الاول بلغت(٥٤١. ١٧%) ومعدل حيود(٤٥٦. ٨٢%) وان الحكومة لم تلتزم بأرسال برنامجها الحكومي الذي يفسر المنهاج الوزاري بأهداف ومشاريع بمدد زمنية محددة ، كما انها لم تقدم تقرير تنفيذه الى المجلس كل ستة اشهر خلافاً للمادة (١٣٨/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩، الا ان المجلس لم يتخذ اي اجراء ازاء الحكومة بناءً على تقرير اللجنة وانما اكتفى باستضافة بعض الوزراء ولم يستضف رئيس مجلس الوزراء ولم يستعمل وسيلة الاستجواب ازاء رئيس مجلس الوزراء او اي وزير، مما اضعف من هذه الرقابة وجعلها رقابة صورية على تنفيذ المنهاج الوزاري .

ثالثاً: رقابة رئيس الجمهورية: طبقاً لأحكام المادة (٦١/ثامناً/ب) فأن رئيس الجمهورية يمتلك اقوى واخطر وسيلة للرقابة على تنفيذ المنهاج الوزاري فلا ينتهي دوره بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، وانما له دور مهم آخر نصت عليه الفقرة (ب-١) من المادة اعلاه التي جاء فيها: (لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) وطلب سحب الثقة في هذه الحالة لا يسبقه استجواب اذ لم يعلق النص سحب الثقة على شرط الاستجواب كما فعل في الفقرة (٢) من المادة ذاتها[١] .

II. **ب. ٢. الفرع الثاني: رقابة القضاء الدستوري:**

اذ يخضع رئيس الوزراء والوزراء للمساءلة والمحاسبة على تنفيذ المنهاج الوزاري امام القضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا عن طريق الاتهامات الموجهة اليهم والتي تتولى المحكمة البت فيها طبقاً لأحكام المادة (٩٣/ سادساً) التي نصت على ان:(الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون)،الا ان القانون الذي ينظم اختصاص المحكمة في الفصل في هذه الاتهامات لم يصدر حتى الان ، مما يجعل من هذه الرقابة غير متحققة في الواقع كون المشرع الدستوري علقها على صدور قانون من مجلس النواب وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد ٤١/اتحادية/٢٠١٧في٢٠١٧/٦/١٣ اذ جاء في حيثياته:(..وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان المادة (٩٣/سادساً) من الدستور ونصها((الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون)) تستلزم حتى ينعقد الاختصاص الى المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية في الامور التي ورد ذكرها في المادة (٦١/ سادساً/ب) ان يصدر قانون من مجلس النواب ينظم كيفية الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس

(١) تضمنت الفقرة (٢) النص على ان : (لمجلس النواب بناءً على طلب خمس ١/٥ اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب)

الجمهورية ...ومادام هذا القانون لم يصدر لغاية اقامة هذه الدعوى فأن النظر فيها يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا والذي لا ينعقد الا بصدور القانون المذكور...)[١].

II. **ب. ٣. الفرع الثالث: الرقابة الشعبية:**

وتعد هذه الرقابة احدى الادوات الفاعلة التي تهدف الى تحسين جودة الاداء الحكومي ومدى تطابقه مع المنهاج الوزاري وتتمثل برقابة الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والاحزاب السياسية، وهذه الرقابة ترتبط بمبدأ مهم الا وهو مبدأ الشفافية، اذ لا يمكن تفعيل هذه الرقابة دون تفعيل مبدأ الشفافية كما ان نجاح هذه الرقابة يتوقف على عاملين:

اولهما: درجة الوعي السياسي: اذ اجمع الفقهاء على ان وجود رأي عام مستنير يتمتع بدرجة عالية من الوعي السياسي يعد من اهم ضمانات تفعيل الاداء الحكومي ، وردع الحكام واجبارهم على احترام احكام الدستور بشكل عام وحقوق الافراد وحرياتهم بشكل خاص [٢].

ثانيهما: طبيعة النظام السياسي: اذ تتناسب الرقابة الشعبية تناسباً طردياً مع طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة فيما اذا كان ديمقراطياً ام استبدادياً، فكلما كان النظام السياسي ديمقراطياً ويحترم حقوق الافراد وحرياتهم، كلما كان للرقابة الشعبية دوراً فاعلاً في الرقابة على المنهاج الوزاري، فالنظام الديمقراطي يؤمن بأن شرعية ديمومته وبقائه مرتبطة بمدى استجابته لصوت الشعب الذي هو مصدر وجوده وبقائه، والرقابة الشعبية على اعمال الحكومة لا تقتصر على الدول الديمقراطية فحسب، وانما لها هذا الدور حتى في ظل الانظمة الاستبدادية، فلا يصح القول ان الانظمة الاستبدادية لا تكترث مطلقاً للرأي العام واتجاهاته، بل يظهر فيها نوعان من الرأي الاول صريح وعلني والثاني عريق واصيل لكنه خفي[٣].

والرقابة الشعبية تنطوي على نوعين من الرقابة (سابقة) وهذه الرقابة تثور عند نشر المنهاج الوزاري ومناقشة محاوره في البرلمان، و(لاحقة) وتتمثل بالرقابة الشعبية على تنفيذ المنهاج الوزاري وعلى التقارير المقدمة من الحكومة الى البرلمان التي يفترض ان تكون شفافة ومتاحة للرأي العام.

ونرى ان الرقابة الشعبية في العراق كان لها الدور المهم والواضح بفضل تطور الوعي السياسي فالمواطن اصبح يدرك ماله وما عليه ولا ادل على ذلك التظاهرات والاحتجاجات الشعبية التي حدثت في تشرين الاول ٢٠١٩ وكان لها الدور الكبير في

---

(١) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq

(٢) د. فرحان نزال المساعيد، *الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني*، الطبعة الاولى ، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١١)، ص ٨٢ .

(٣) د. محمد انس قاسم جعفر، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩)، ص ٣٩٣ .

استقالة الحكومة ، والدعوة الى اجراء انتخابات مبكرة وتشريع قانون الانتخابات لسنة ٢٠٢٠ ، وقانون المفوضية العليا لسنة ٢٠٢٠.

ولابد من الاشارة الى ان **(الهيئات المستقلة)** ولاسيما ديوان الرقابة المالية الاتحادي وفقاً للقانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل[١] ، وهيئة النزاهة وفقاً للقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل [٢] تمارس ايضاً دوراً رقابياً على تنفيذ المنهاج الوزاري اذ تتولى مهمة الرقابة على الاداء المالي للحكومة وكشف حالات القصور والفساد في المؤسسات الحكومية .

لابل ان **(الامانة العامة لمجلس الوزراء)** ذاته تمارس ايضاً دوراً رقابياً على تنفيذ المنهاج الوزاري وهو ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الوزراء المعدل في المادة (٣٣/تاسعاً): (متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي وقرارات المجلس وتوجيهاته وتقديم التقارير اللازمة بشأن تنفيذها).

الفرع الرابع: تقييم معيار المساءلة والمحاسبة في تحقيق جودة المنهاج الوزاري:

بالرغم من تعدد الجهات التي تتولى الرقابة على المنهاج الوزاري الا ان الواقع العملي اثبت ضعف هذا المعيار للأسباب الاتية:

١- اسهام المحكمة الاتحادية في قرارها ذي العدد ٣٥/اتحادية/ ٢٠١٢ في افلات رئيس الوزراء والوزراء من العقاب عند الاخلال بالمنهاج الوزاري، اذ اشترطت لاستجوابهم خرق الدستور والقانون (حصراً) وان ينطوي هذا الخرق على ضرر مادي او معنوي (فادح) حيث ورد في حيثياته :(.. بالرجوع الى احكام المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.. ان توجيه طلب الاستجواب يلزم ان يتضمن وقائع محددة تتضمن خرقاً للدستور او القانون، وترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً مادياً او معنوياً فهو بالمفهوم الوارد في الدستور او في النظام الداخلي اقرب ما يكون الى ورقة الاتهام المنصوص عليها في المادة (١٨٧) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ التي توجهها المحاكم الجنائية لاحد المتهمين بارتكاب جناية،...وبناءً عليه ولخطورة وسيلة (الاستجواب) من وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وجب ان يكون الاستجواب مستوفياً للشروط المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب وبخلافه يكون الاستجواب قد فقد سنده الدستوري والقانوني..)[٣]

٢- عدم تحديد الدستور للقيمة القانونية للمنهاج الوزاري بعد التصويت عليه فهل يعد المنهاج الوزاري بمرتبة التشريع ؟ ام انه يعد بمنزلة أعلى من التشريع العادي ؟

---

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤ .
(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤ .
(٣) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq

مع ملاحظة ان المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي العدد ٢١/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في١٤/٤/٢٠١٥_الذي سبقت الاشارة اليه_ حظرت على مجلس النواب تشريع قانون يتعارض مع المنهاج الوزاري، وهذا يعني ان المحكمة اعطت للمنهاج الوزاري منزلة أعلى من القانون العادي، الا ان الواقع العملي يشير الى ان نظرة مجلس النواب والحكومة الى المنهاج الوزاري انه اجراء شكلي روتيني بغية تمرير الكابينة الوزارية والحصول على الثقة .

٣- لم يتضمن الدستور آليات للتقييم الدوري للمنهاج الوزاري اذ يلاحظ ان بعض الدساتير نصت على آلية (اعادة منح الثقة) كما هو الحال في دستور تونس لسنة ٢٠١٤ الذي نص على تجديد الثقة كل(٦) ستة اشهر وفقاً لأحكام المادة (٩٩) منه .

٤- بالرغم من ان المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء- التي اشرنا اليها آنفاً- الزمت الحكومة بتقديم تقرير دوري الى مجلس النواب يبين فيه مراحل تنفيذ المنهاج الوزاري، الا ان الواقع العملي يشير الى خلاف ذلك وهو ما نصت عليه التقارير المقدمة من لجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية التي اشارت فيها الى عدم التزام الحكومة بتقديم التقارير الدورية ، ومن خلال مراجعة محاضر جلسات مجلس النواب لم نجد ضمن جداول الاعمال ما يشير الى مناقشة هذه التقارير، ولم نلاحظ استخدام المجلس لإحدى ادواته الرقابية بناءً على تلك التقارير.

٥- عدم صدور قانون ينظم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بشأن الاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء طبقاً لأحكام المادة (٩٣/سادساً) من الدستور، وهذا من شأنه ان يضعف من آليات الرقابة والمحاسبة على تنفيذ الحكومة لمنهاجها الوزاري .

٦- ان الاخذ بما يطلق عليه بـ (الحكومات التوافقية) كان من اهم اسباب ضعف آليات تطبيق هذا المعيار اذ ان كل الكتل النيابية تشارك في الحكومة وهو ما انعكس بدوره على دور البرلمان في الرقابة على اداء لسلطة التنفيذية وغياب المعارضة البرلمانية، اذ تلجأ الكتل السياسية الى احتضان وزرائها المتهمين بالتقصير وتبرر مخالفاتهم .

II. ج. المطلب الثالث

تطبيقات معيار الانفتاح الحكومي

يرتبط تحقيق هذا المعيار بمبدأي الشفافية والمشاركة كما ذكرنا سابقاً بوصفهما من اهم المبادئ المعززة لثقة المواطن بالسلطة، وتحسين جودة الخدمات المقدمة له، وتحقيق الاصلاح التنموي والتي سنتناول دراستهما وفقاً للتقسيم الآتي:

II. ج. ١. الفرع الاول: الشفافية:

نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على هذا المبدأ بصورة مباشرة في معرض النص على توزيع الاموال المخصصة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة (١٠٦/ثالثاً) التي ورد فيها:(ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للنسب المقررة)،وكذلك في المادة (١٣٥/سادساً) بالنص على ان : (يشكل مجلس النواب لجنة نيابية من اعضائه لمراقبة ومراجعة الاجراءات التنفيذية للهيأة العليا لاجتثاث البعث ولأجهزة الدولة لضمان الموضوعية والشفافية والنظر في موافقتها للقوانين)، كما اكد الدستور على هذا المبدأ بالنص على الحق في الوصول الى المعلومات بصورة غير مباشرة في المادة (٥٣/اولاً) التي ورد فيها:(تكون جلسات مجلس النواب علنية الا اذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك) كما اوجب في البند ثانياً من المادة ذاتها على نشر محاضر جلسات مجلس النواب بالوسائل التي يراها مناسبة، ونرى ان تطبيق مبدأ الشفافية على المنهاج الوزاري يتطلب الآتي:

١- ان تجري مناقشة المنهاج الوزاري من قبل اعضاء المجلس النيابي ضمن جلسات علنية وفقاً لأحكام المادة (٥٣) من الدستور المشار اليها آنفاً، وبما يسمح للسلطات العامة والرأي العام ومنظمات المجتمع المدني في الاطلاع على مضامين المنهاج الوزاري والوقوف على التحديات التي تواجه تطبيقه .

٢- ان يتم نشر محاور المنهاج الوزاري عن طريق وسائل الاعلام ومواقع التواصل الاجتماعي لتسهيل الاطلاع عليه ومناقشته ومراقبة تنفيذ ما ورد فيه من محاور، اذ ترتبط الشفافية بالديمقراطية التشاركية تقتضي اشراك مختلف الفاعلين في صناعة القرار العمومي وتقييمه .

٣- ان تكون صياغة المنهاج الوزاري بسيطة وواضحة بحيث يسهل على فئات الشعب كافة فهمها .

٤- مساهمة السلطة التشريعية في تحقيق الشفافية عن طريق سن القوانين المعززة لها واهمها قانون حق الوصول الى المعلومات لاسيما وان العراق صادق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ منذ عام ٢٠٠٧[١] التي تضمن اقرار قوانين الحق في الوصول الى المعلومات، بما يضمن مشروعية اطلاع المواطنين والجهات المعنية على فقرات المنهاج الوزاري ومتابعة تنفيذه ضمن السقف الزمني الذي يفترض ان يدون فيه ، ويضمن للإعلام مشروعية نشر ومتابعة تنفيذ محاور المنهاج الوزاري .

٥- انشاء بوابة الكترونية تنشر عليها نسب انجاز المنهاج الوزاري معززة بمستجدات العمل في جميع الوزارات، وهذا يتطلب تعزيز وتفعيل الحكومة

(١) صادق العراق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٧ في ٢٠٠٧/٨/٣٠ .

الالكترونية بأنشاء منظومة تربط جميع وزارات الدولة بما يسهم في سهولة تداول المعلومات والاطلاع عليها ومراقبتها .

II. **ج. ٢. الفرع الثاني: المشاركة:**

ان وضع المنهاج الوزاري وتنفيذه ينبغي ان لا يكون بمعزل عن احتياجات ومتطلبات الجمهور، وهذا ما سيتلزم تفعيل مبدأ المشاركة في اعداد وتنفيذ المنهاج الوزاري، اذ ان المشاركة تمثل عملية نقل وابلاغ احتياجات ومقترحات المواطنين للحكومة، كما انها بالمقابل تسهم في التأثير في سلوك الحكام والضغط عليهم بغية العمل وفق هذه الاولويات، مما يقلل من فرص استغلال السلطة وبما يحقق قيم المساواة والحرية وهو ما يؤدي الى الاستقرار العام في المجتمع[١] وهو ما يصب في النهاية الى تحقيق الجودة في اعداد وتنفيذ المنهاج الوزاري.

ومبدأ المشاركة ورد النص عليه في المادة (٥) من الدستور التي ورد فيها: (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطة وشرعيتها) ،كما نصت المادة (٢٠) منه على ان :(للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة ...) ووفقاً للنصوص اعلاه فأن شرعية المنهاج الوزاري اعداداً وتنفيذاً تتأتى بالأساس من شرعية تعبيره عن احتياجات وتطلعات الشعب، اذ ان للشعب الحق في اعداد السياسة العامة للدولة من خلال حقه في المشاركة في الشؤون العامة طبقاً لمبادئ الديمقراطية التشاركية ،وهذه المشاركة للمواطنين اما ان تكون بشكل مباشر، او بشكل غير مباشر عن طريق ممثليه في المجلس النيابي.

II. **ج. ٣. الفرع الثالث: تقييم معيار الانفتاح الحكومي في تحقيق جودة المنهاج الوزاري:**

وبصدد تقييمنا لمعيار الانفتاح الحكومي نجد انه تطبيقه اتسم بالضعف للأسباب الآتية:

١- ضعف الارادة السياسية وتراخي الحكومات المتعاقبة في دعم وتفعيل آليات الانفتاح الحكومي بغية توثيق اواصر الثقة بين المواطن والحكومة .

٢- مماطلة مجلس النواب في سن القوانين المعززة لمعيار الانفتاح الحكومي وفي صدارتها قانون حق الوصول الى المعلومات ، وقانون حرية التعبير عن الرأي .

٣- حصر مناقشة المنهاج الوزاري بـ(لجنة تدقيق البرنامج الحكومي) طبقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب ،وهذه اللجنة لا يكون فيها كل ممثلي الشعب مما يجعل من المتعذر تحقيق مبدأ المشاركة بوصف ركناً اساسياً في تطبيق معيار الانفتاح الحكومي .

---

(١) قواسم بن عيسى، "استخدام البرلمانيين الجزائريين لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في صنع قراراتهم السياسية وتحقيق الحكم الراشد" ، (دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، ٢٠١٢-٢٠١٣)، ص ٢١٠ .

II. د. المطلب الرابع
تطبيقات معيار الجودة في صياغة المنهاج الوزاري

تتم صياغة المنهاج الوزاري من قبل الامانة العامة لمجلس الوزراء بالتعاون مع الوزارات، ويفترض ان يقسم المنهاج الوزاري من الناحية الشكلية الى محاور واولويات واهداف بالتنسيق مع الوزارات كافة، ومن خلال استقرائنا للمناهج الوزارية التي قدمتها الحكومات المتعاقبة، نجد ان تطبيقات معيار الجودة في صياغة المنهاج الوزاري وطبقاً لشروط تحقيقه _التي ذكرناها سابقاً_ اتسمت بالضعف ونورد الملاحظات الآتية عند تطبيق كل شرط منها :

١- **شرط ان يتضمن المنهاج الوزاري الخطوط الرئيسية والاولويات الاستراتيجية للعمل:** تختلف طريقة تقديم المنهاج الوزاري من حيث المحتوى او المضمون وفقا للآتي[١] :

أ- قد يكتفي رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم الاطر العامة للمنهاج الوزاري، ويترك البرامج والمشاريع الى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات، والتي تحددها على وفق الموازنات المالية السنوية والخطط الاستراتيجية والتنموية، ويرد تبرير ذلك اما في إتاحة فرصة أكبر للحكومة في اختيار برامج ومشاريع مدروسة دون الاستعجال والالتزام ببرامج ومشاريع لا تقدر مؤسسات الدولة على تنفيذها فيما بعد، واما لأن آليات إعداد البرامج الحكومية التفصيلية للمؤسسات الحكومية غير محددة، وهو الأمر الراجح وقد انتهج هذه الطريقة بعض الدول ومنها العراق .

ب- وقد يقدم رئيس الوزراء المكلف منهاجاً وزارياً كاملاً، يتضمن المحاور الرئيسة والأولويات الاستراتيجية والسياسات والمبادرات والمشاريع المتوقعة، خلال فترة الحكم القادمة، ولعل سبب ذلك يعود إلى وجود آليات محددة وواضحة وتجارب سابقة للمؤسسات الحكومية في إعداد تفاصيل المنهاج الوزاري ، وقد تبنت هذه الطريقة بعض الدول كما هو الحال في مصر.

ونرى ان الطريقة الاولى التي انتهجتها الحكومات العراقية المتعاقبة كان لها الدور الكبير في تملصها من المسؤولية ومن الافضل الاخذ بالطريقة الثانية لاسيما وان الوزارات كافة اصبح لديها من الخبرات المتراكمة ما يكفي لإعداد منهاج وزاري متكامل ضمن خطط استراتيجية بمدد زمنية محددة او تقريبية للتنفيذ .

٢- **شرط ان يتضمن المحتوى خطط وآليات للتنفيذ :** يلاحظ ان اغلب المناهج الوزارية التي تقدمت بها الحكومات المتعاقبة يغلب عليها الطابع الانشائي وينقصها المحتوى، اذ لا توجد خطط او برامج او اجراءات تنفيذية للتطبيق، بدلالة ان مشاكلنا نحو(الماء، الكهرباء، عودة النازحين، السكن..) لا زالت قائمة .

---

(١) جميل عودة ابراهيم ، مصدر سابق ، مقال متاح على العنوان الالكتروني : https://annabaa.org

٣- **شرط الانسجام مع النصوص الدستورية والترابط مع برامج الاحزاب السياسية:** ان منح الثقة للحكومة يفترض مبدئياً تطابق المنهاج الوزاري مع النصوص الدستورية، اما بشأن الترابط مع برامج الاحزاب السياسية فهذه المسألة تحتاج الى وقفة للتأمل فالحديث عن ترابط المنهاج الوزاري مع برامج الاحزاب السياسية شيء وهيمنتها شيء آخر، اذ يلاحظ هيمنة الكتلة الاكبر التي ينبثق عنها رئيس مجلس الوزراء المكلف على اعداد المناهج الوزارية التي تقدمت بها الحكومات المتعاقبة، وهذا ما اسهم في غياب دولة المؤسسات بمعناها البنيوي الوظيفي وتحولها الى مجرد هياكل لمؤسسات غير فاعلة، وغير قادرة على الاستجابة للتحديات، مما ادى الى انعدام الاستقرار السياسي وتفشي ظاهرة الفساد في كل مفاصل الدولة.

٤- **شرط تحديد المدد الزمنية اللازمة لتنفيذ محاور المنهاج الوزاري:** اذ يلاحظ خلو المناهج الوزارية من تحديد مدة زمنية معينة لتنفيذ البرامج ويبدو ان غاية الحكومات من ذلك حماية نفسها من التعرض للمساءلة عن التنفيذ خلال المدة المحددة بدلالة ان ٩٠% من المناهج الوزارية بما فيها من برامج ومفردات طموحة لم نجد لها تطبيق على ارض الواقع .

الخاتمة

اما وقد أُنهيت دراسة بحثنا الموسوم بـ (حوكمة المنهاج الوزاري وتطبيقاتها بين نصوص الدستور والواقع السياسي) آثرنا ان نجمل ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات وفقاً للآتي :

اولاً: النتائج:

١- يراد بحوكمة المنهاج الوزاري بأنه مجموعة الاجراءات والوسائل القانونية والتقنية والفنية الهادفة الى تقييم وتقويم المنهاج الوزاري واصلاح ما به من عيوب تحقيقاً للجودة في اعداده وتنفيذه والرقابة عليه ،بُغية نيل رضا المواطن عن الاداء الحكومي.

٢- عدم تحديد المشرع الدستوري للقيمة القانونية للمنهاج الوزاري بعد التصويت عليه الا ان المحكمة الاتحادية العليا جعلت للمنهاج الوزاري منزلة اعلى من القانون العادي اذ حظرت على مجلس النواب تشريع قانون يتعارض معه .

٣- عدم تحديد المشرع الدستوري للجهة المختصة بإعداد المنهاج الوزاري والمدة الزمنية اللازمة لتقديمه لمجلس النواب بشكل صريح وواضح .

٤- تأكيد المحكمة الاتحادية العليا لاستقلالية مجلس الوزراء في اعداد وتنفيذ المنهاج الوزاري بتقريرها السلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء بما يتوافق ومنهاجه الوزاري، وتقييد صلاحية مجلس النواب في تشريع القوانين بعدم سن قوانين تتعارض مع المنهاج الوزاري كما ذكرنا اعلاه.

٥- يشير الواقع العملي الى ان التكتل السياسي الذي ينتمي اليه رئيس مجلس الوزراء المكلف هو الذي يضع المنهاج الوزاري والذي على اساسه يتم تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة .
٦- رغم تعدد الجهات الرقابية التي تناولت مهمة الرقابة على اعداد وتنفيذ المنهاج الوزاري الا ان الواقع العملي يشير الى ضعف تطبيق معيار المساءلة والمحاسبة .
٧- اسهام المحكمة الاتحادية العليا في افلات رئيس مجلس الوزراء والوزراء من المحاسبة في حال اخلالهم بالمنهاج الوزاري اذ اشترطت لاستجوابهم خرق الدستور والقانون حصراً وان ينطوي هذا الخرق على ضرر مادي او معنوي فادح .
٨- عدم سن مجلس النواب قانون ينظم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بشأن الاتهامات الموجهة لرئيس الوزراء والوزراء .
٩- عدم سن مجلس النواب قانون حق الوصول الى المعلومات وقانون حرية التعبير عن الرأي، مما اسهم في اضعاف معيار الانفتاح الحكومي.

ثانياً: المقترحات:

١- تبني نظام الاغلبية البرلمانية والمعارضة اذ ان وجود المعارضة يعد من اهم ضمانات الرقابة على الاداء الحكومي فالديمقراطية وان كانت تعني حكم الاغلبية الا انها لا تعني مطلقاً اقصاء الاقلية المتمثلة بالمعارضة .
٢- تعديل نص المادة (٧٦) من الدستور بالنص بصورة صريحة على الجهة المكلفة بإعداد المنهاج الوزاري والمدة الدستورية لتقديمه وتحديد القيمة القانونية له .
٣- سن القوانين الضامنة لمبدأ المشاركة واهمها قانون حق الوصول الى المعلومات، وقانون حرية التعبير عن الرأي .
٤- سن القوانين الضامنة لمبدأ الرقابة على السلطة التنفيذية وفي مقدمتها القانون الخاص بتنظيم اتهام ومحاكمة رئيس الوزراء والوزراء امام المحكمة الاتحادية العليا .
٥- اضافة نص الى المادة (٦١) من الدستور يقضي بالنص على وسيلة (اعادة منح الثقة) بما يعزز من الدور الرقابي للبرلمان على تنفيذ المنهاج الوزاري.
٦- اتباع المعايير العلمية في صياغة المنهاج الوزاري وان ينطوي المضمون على تحديد المدد الزمنية الحتمية والتقريبية لتنفيذه ، فضلاً عن الابتعاد عن الاسلوب الانشائي في الصياغة والتركيز على المحتوى بوضع الخطط والبرامج والاجراءات اللازمة للتنفيذ.

قائمة المراجع

- **القران الكريم**

اولاً: المعاجم اللغوية:

١- ابن منظور، معجم *لسان العرب*، القاهرة: دار المعارف، بلا سنة طبع .

٢- حارث سليمان الفاروقي، *المعجم القانوني (عربي-انكليزي)*، بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٧٢ .

٣- مجمع *اللغة العربية، المعجم الوسيط*، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، ١٤٢٥هـ،٢٠٠٤م .

٤- *وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية، الموسوعة الفقهية الكويتية*، الجزء ٤٣، الكويت: ١٤٢٥ه ،٢٠٠٥م .

ثانياً: الكتب المؤلفة:

١- خولة فريز النوباني، وعبد الله صديقي، *حوكمة المؤسسات المالية*، الرياض: بلا دار نشر، ٢٠١٦.

٢- *اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الاسكوا)،تعزيز الحوكمة المفتوحة في المنطقة العربية*، بيروت: ٢٠١٨.

٣- د. فرحان نزال المساعيد، *الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني*، الطبعة الاولى ، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١١.

٤- *كونغرس السلطات المحلية والاقليمية التابع لمجلس اوروبا ، الاخلاقيات العامة والشفافية والحكومة المفتوحة* ،مطبعة شركة بن حميدة، المغرب: ٢٠٢٠.

٥- د. محمد انس قاسم جعفر، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

٦- مجموعة باحثين، *منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد*، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٦ .

٧- مدحت محمد ابو النصر، *الحوكمة الرشيدة (فن ادارة المؤسسات عالية الجودة)*، الطبعة الاولى، القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر، ٢٠١٥.

٨- يمنى طريف الخولي، *مفهوم المنهج العلمي*، المملكة المتحدة: مؤسسة هنداوي، ٢٠٢٠.

ثالثاً: الاطاريح والرسائل الجامعية:

١- الامين نصبة، "اهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام"، ماجستير، جامعة الشهيد محمد لخضر بالوادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، ٢٠١٤-٢٠١٥.

٢- عبد الله عوض المطيري، "سلطات مجلس الامة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي"، ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٢.
٣- فقير محمد، "علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري"، ماجستير، جامعة محمد بوقرة، بو مرداس، الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٠.
٤- قواسم بن عيسى، "استخدام البرلمانيين الجزائريين لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في صنع قراراتهم السياسية وتحقيق الحكم الراشد"، دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، ٢٠١٢-٢٠١٣ .
٥- ميلود ذبيح، "فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر"، دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنه، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣.
٦- محمد ياسر عبد الرؤوف، "حوكمة المرافق الاقتصادية في سوريا دراسة قانونية مقارنة"، ماجستير، جامعة حلب، كلية الحقوق، ٢٠١٣.
٧- وسام بادع علوان البهلول، "المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في اطار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥(دراسة مقارنة)"، دكتوراه، جامعة تكريت، كلية الحقوق، ٢٠٢١.

رابعاً: البحوث المنشورة:

١- بوراي دليلة، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، المجلد ٩ ، العدد١ (٢٠١٨).
٢- شادية رحاب، "تعزيز دور البرلمان في الرقابة على عمل الحكومة"، مجلة المجلس الدستوري، المجلد ٨، العدد ٢، (٢٠٢٠) .
٣- محمد البغدادي، "الحكامة القضائية على ضوء المهن القضائية"، مجلة منازعات الاعمال، المغرب، العدد٥٣ (٢٠٢٠).

خامساً: الدساتير والقوانين:

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ .
٣- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .
٤- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل .
٥- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل .
٦- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل.

سادساً: مجموعة الوقائع العراقية :

١- الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥
٢- الوقائع العراقية العدد ٤٠٤٧ في ٢٠٠٧/٨/٣٠
٣- الوقائع العراقية العدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤

٤- الوقائع العراقية العدد ٤٤٩٩ في ٢٠١٨/٧/١٦
٥- الوقائع العراقية العدد ٤٥٣٣ في ٢٠١٩/٣/٢٥

سابعاً: المقالات الالكترونية:

١- جميل عودة ابراهيم، حق المواطن في برنامج حكومي واحد وواضح وقابل للتطبيق ، مقال متاح على العنوان الالكتروني : https://annabaa.org
٢- فوزية ابل ، برنامج عمل الحكومة بين الدستور والواقع ، مقال متاح على العنوان الالكتروني : https://in3ekas.com

ثامناً: المواقع الالكترونية الرسمية :

١- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .
٢- الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي : https://iq.parliament.iq .
٣- الموقع الرسمي للمرصد النيابي العراقي : http://www.miqpm.com.