المركز القانوني للأمانة العامة لمجلس الوزراء في بنية الإدارة العامّة في العراق

م.د. دريد عيسى إبراهيم
التدريسي في كلية الامام الأعظم الجامعة
قسم القانون

الملخص

ان تعدد الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية وتنوع نشاطها يتطلب ان يكون هناك تنسيقا بينها من اجل تحقيق المصلحة العامة، على ان تحقيق هذا التنسيق والتعاون يتطلب وجود هيئة مساندة لرئيس السلطة التنفيذية، لتعمل على ضبط نشاط السلطة التنفيذية باكملها، فضلا عن الدور الذي يمكن ان تقدمه في مجال المساعدة والمشورة الإدارية والقانونية، الى جانب ما تقوم به من عملية تقييم وتقويم لعمل كل هيئة.

ومن هنا فان وجود ما يعرف بالأمانة العامة للحكومة في مجموعة من الدول، او ما يسمى بالأمانة العامة لمجلس الوزراء في العراق ومجموعة أخرى من الدولة، يعد امرا مهما جدا، وعلى ذلك فان هذه الدراسة تأتي لتبين ماهية الأمانة العامة وطبيعتها ومركزها في بنية الإدارة العامة في العراق من خلال الاختصاصات التي تتمتع بها.

abstract

There is a multiplicity of executive bodies and the diversity of its activity, and this requires coordination between them in order to achieve the public interest, However, to achieve this coordination and cooperation requires the presence of a supporting body for the head of the executive authority, To control the activity of the entire executive branch, as well as the role it can provide in the field of administrative and legal assistance and advice, In addition to the evaluation and evaluation of the work of each body.

Therefore, the general secretariat of the government, or the so-called general secretariat of the Cabinet. In Iraq and other countries It's very important, This study therefore illustrates what the general secretariat is? and Nature and status in the structure of Public Administration in Iraq, Through its competencies.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

يعهد الى السلطة التنفيذية مهمة النشاط الإداري في الدولة، من خلال تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات واشباع الحاجات العامة، بما يهدف التي تحقيق المصلحة العامة، وتبعا لتعاظم هذا الدور وازدياد تدخل الدولة في حياة المجتمعات، فقد تنوعت الأجهزة الإدارية وتعدد نشاطها.

ولما كانت السلطة التنفيذية قد نالت ثقة الناخبين عبر برنامجها المقدم، وما تعهدت الوفاء به لتصل الى واجهة الحكم، فان الحاجة برزت الى وجود هيئة ترتبط بهرم هذه السلطة، من اجل العمل على تنسيق نشاط الوزارات والهيئات الإدارية الأخرى، وتكون المحور الداعم والمساند لها، وحلقة الوصل بينها وبين رئيس السلطة التنفيذية، فضلا عن دورها في التقييم والتقويم لما تؤديه من نشاطات.

ومن هنا فقد ظهر ما يعرف بالأمانة العامة للحكومة او الأمانة العامة لمجلس الوزراء لتتولى هذا الدور الرائد في التنسيق والمتابعة والعون والتقويم، اذ لم تقتصر الحاجة لهذه الأمانة على شكل معين للدولة ولا على نظام سياسي معين، فهي امر لازم في الدولة البسيطة وفي الدولة الاتحادية، وفي النظام البرلماني او الرئاسي او المختلط أيضا، ومع ذلك يمكن القول ان ظروف نشأتها قد تختلف من دولة الى أخرى، وتتباين تبعا لذلك الاختصاصات الممنوحة لها.

ولما كانت الأمانة العامة من توابع السلطة التنفيذية وتخضع بالضرورة الى رئيس

هذه السلطة، فان ذلك يحمل نوعا من التأثير السياسي على طبيعة عملها، مما يقتضي بيان هل انها ذات طبيعة إدارية ام ذات طبيعة سياسية؟

كما ان الامر يدعو الى بيان المركز القانوني لها وما تحوزه من اختصاصات في تحقيق الواجبات المنوطة بها.

وتأسيساً على ذلك فان أهمية الدراسة تظهر في تحديد طبيعة الأمانة العامة لمجلس الوزراء في العراق مع بيان مركزها في ضمن بنية الإدارة في الدولة، بالنسبة الى الوزارات والجهات غير المتربطة بوزارة، وذلك يتحدد ببيان الاختصاصات التي منحها النظام الداخلي لمجلس الوزراء الى الامانة العامة والتعليمات الصادرة بموجبه.

كما تنبه الدراسة الى مشكلة مهمة تتمثل في ان موضوع التنسيق ومتابعة تنفيذ الوزارات والجهات غير المرتبط بوزارة لبرامجها، وتدخل الأمانة العامة كذلك بالتقييم والتقويم هل ان ذلك يجعلها جهة رقابية، وهل تعد الأمانة سلطة رئاسية لتلك الجهات؟

وما هو الحل في حال تنازع الاختصاص الإيجابي بين الأمانة العامة وبين أحدى الجهات الرقابية او الاستشارية.

ومن اجل الإجابة عن تلك التساؤلات سوف نقسم الدراسة على مبحثين، نتناول في المبحث الأول ماهية الأمانة العامة لمجلس الوزراء، اذ نبحث فيه عن مفهوم هذه الأمانة والتعريف بها ومن ثم بيان طبيعتها القانونية، فيما نخصص المبحث الثاني للبحث في اختصاصات الأمانة العامة لمجلس الوزراء، نتناول فيه الاختصاصات المقررة للأمين العام لمجلس الوزراء والاختصاصات التي تمارسها دوائر الأمانة العامة، ونخلص بعدها الى خاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

ماهية الأمانة العامة لمجلس الوزراء

مما لا شك فيه ان وجود الأمانة العامة لمجلس الوزراء - او كما يعرف في بعض الدول بالأمانة العامة للحكومة، في بنية السلطة التنفيذية امر مسلم فيه، الا ان تحديد هذا المفهوم، وبيان ما يقصد به، ومن ثم تحديد الطبيعة القانونية للأمانة العامة، يعد من المسائل الجديرة بالبحث والوقوف عندها.

ومن اجل ذلك سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في الأول بيان مفهوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء أو الحكومة، ثم نبحث في المطلب الثاني، تحديد الطبيعة القانونية لها، وذلك على النحو الاتي:

- **المطلب الأول: مفهوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء**

ينال لفظ الأمانة العامة مفهوما ينصرف للتعبير عن جزء من تنظيم معين، اداري او مؤسسي او دولي، وان له جذوره اللغوية فضلا عن معناه الاصطلاحي، وسنحاول تناول ذلك بما يتفق مع اطار البحث.

أولا: تعريف الأمانة العامة:

اذا اردنا بيان الأمانة العامة في اللغة، فيمكن القول ان الأمانة في اللغة العربية هي: الوفاء والوديعة[1]، ومصدرها أمن يامن فهو امين، أي لم يخن، والأمانة ما يودع بين ايدٍ

(١) مجمع اللغة العربية في مصر، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٢٨.

امينة[١]. فالأمانة بهذا تعني كل حق يلزم اداءه وحفظه والوفاء به.

والعامة كما هو معلوم عكس الخاصة، وعلى ذلك فان الأمانة العامة هي حفظ حقوق المجتمع والوفاء بها، اما في اللغة الإنكليزية فان الأمانة العامة هي (General Secretary) وتعني امانة الاسرار.

اما في الاصطلاح فيطلق لفظ الأمانة العامة على الجهاز الإداري الخاضع لمسؤولية الأمين العام، اذ توجد الأمانة العامة في التنظيمات الإدارية او المؤسسات والهيئات للقيام بأنشطة رئيسة معينة، ولربما توجد كذلك فيها امانة عامة متخصصة في شأن معين.

ثانياً: تعريف الأمانة العامة لمجلس الوزراء:

من خلال ما تقدم فان الأمانة العامة لمجلس الوزراء يقصد بها: ذلك التنظيم الإداري او الجهاز الإداري الذي يلحق بالسلطة التنفيذية[٢]، سواء كان مجلس الوزراء - في الغالب او رئاسة الجمهورية - في بعض الأحيان، وظيفته الرئيسة تنسيق النشاط الخاص بهذه السلطة[٣]، وقد يعهد لها القانون وظائف أخرى.

ولقد دعت الحاجة في تنظيم وتسيير اعمال السلطة التنفيذية لوجود مثل هذا الجهاز، بحسبان هذا الوجود ضرورة لازمة في الدول جميعا، وان اتخذ اشكال وتسميات متعددة، وأساليب إنشاء ووظائف قد تختلف اختلافا كبيرا من دولة الى أخرى، تبعا لنظامها السياسي وظروف الانشاء في كل منها، على ان هذا الاختلاف

(١) الفيروزابادي، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٧٤.
(٢) ينظر المادة (١/أولا/د) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٣) المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، وتعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

والتباين لا يغير من طبيعة هذه الأمانة وطبيعة عملها.

ففي الأنظمة الرئاسية التي تتسم بطابع أحادي للسلطة التنفيذية فان الأمانة العامة ترتبط برئيس الدولة، ومثال ذلك الولايات المتحدة، ولقد كان العراق قبل عام ٢٠٠٣ يسير على هذا النهج، وكان يطلق على هذا التنظيم ديوان رئاسة الجهورية، وقد نظمت مهامه واختصاصاته بموجب القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٧٩.

اما الأنظمة البرلمانية التي تتميز بثنائية السلطة التنفيذية، نجد ان الأمانة العامة ترتبط برئيس الحكومة، كما هو الحال في المملكة المتحدة وبلجيكا، وهكذا هو الحال في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وتبني النظام البرلماني فيه، اذ تم انشاء الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وترتبط برئيس مجلس الوزراء، وان أول تنظيم قانوني وضع لهذه الأمانة ورد في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ الملغى، ثم النظام الداخلي الحالي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

وقد تصادف حالة ثالثة تظهر عند تنافس رئيس الدولة ورئيس الحكومة داخل النظام الدستوري، اذ توجد هيئتين مماثلتين كما الحال في لبنان، اذ ان التشريع فيها يجعل أداء الأمانة العامة مرتبط برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، فيبرز الدور الفاعل لها، اذ يسير أداء الأمانة العامة على نحو يضمن العلاقة داخل السلطة التنفيذية وخلق عناصر الاستقرار لها[1].

وما يتضح لنا ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء هي بمثابة الجهاز الذي يساهم في تسيير اعمال مجلس الوزراء وتنظيم جلساته، وكذلك حلقة للتنسيق والتواصل بين المجلس وبين الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، بما يؤمن سير اعمال السلطة

(١) ينظر بخصوص ذلك المرسوم رقم (٢٥٥٢) لسنة ١٩٩٢.

التنفيذية بمجملها على افضل ما يمكن.

- **المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للأمانة العامة لمجلس الوزراء**

يثير موضوع ارتباط الأمانة العامة لمجلس الوزراء بهذا المجلس والاختصاصات الممنوحة لها مسالة على قدر بالغ من الأهمية، الا وهي تحديد الطبيعة لهذه الأمانة، فكما معلوم انها تقع ضمن بنية السلطة التنفيذية التي لها وجهان رئيسان الإدارة والسياسة، فمن ناحية النظر الى الغاية التي دفعت لوجودها، هي تنسيق العمل الإداري للوزارات والهيئات الإدارية العاملة في الدولة، الا انه في مقابل ذلك تحوز على اختصاصات تقع ضمن اطار الوجه السياسي.

وعلى ما سبق فان الوقوف على هذه الطبيعة يقتضي منا تقسيم هذا الجزء من البحث، لبيان الطبيعة الخاصة للأمانة العامة لمجلس الوزراء، ان كانت إدارية ام سياسية ام غير ذلك، وعلى التفصيل الاتي:

١- طبيعة إدارية:

بدا لنا عند الحديث عن مفهوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء ان الغاية التي كانت وراء انشائها هي تنسيق العمل الحكومي في صورته الإدارية، وهي بمظهرها الحالي قد وجدت منذ الحرب العالمية الأولى في مختلف الدول، بسبب ما يميز الدول الحديثة من التعقيدات والتنوعات في هياكلها الإدارية وتداخلها، ومن ثم فان تنسيق العمل الإداري داخل الدولة وترشيده هو المحور في عمل الأمانة العامة[1].

(1) Antoine Faye, Le Secrétaire général du gouvernement et les questions constitution-nelles, Mémoire pour le Master, universite Pantheon - assas Paris II, 2009 - 2010, P.6.

وعلى ذلك يمكن وصف الأمانة العامة بانها هيئة إدارية ذات عمل اداري، وان من الضروري لتحقيق اهدافها ان تبقى على هذا الوصف، من دون ان تخضع الى التجاذبات السياسية حتى لا يضطرب ادائها[1]، وليس في ارتباط الأمانة العامة بالسلطة التنفيذية ما يكسبها صفة سياسية.

واتساقا مع ذلك يمكن القول بان ما تقوم به الأمانة العامة من مهام وما تحوزه من بعض الاختصاصات وان كانت تصطبغ بصبغة سياسية، فان ذلك لا يترك اثراً في وصفها الإداري، فاعداد محاضر جلسات مجلس الوزراء وتهيئة وتنظيم اجتماعاته والدعوة اليها، وتنسيق العلاقة بين رئيس المجلس والأعضاء، ومراجعة الاتفاقيات الدولية، وتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية، وغيرها من الاختصاصات تجري ضمن نطاق العمل الإداري، فالأمانة العامة لا تملك في كل ذلك رأيا سياسيا او وجهة نظر سياسية.

٢- طبيعة سياسية:

هناك من يذهب الى إضفاء الطبيعة السياسة على الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ويرى هذا الاتجاه ان أسباب وجود الأمانة قد جاءت في الأصل لمواجهة عدم الاستقرار السياسي، وعلى وجه الخصوص في فرنسا، منذ قيام الثورة الفرنسية مرورا بالجمهوريات المتعاقبة فيها، وان الأمانة العامة قد عملت في ظل تلك الازمات على موازنة عدم الاستقرار السياسي المزمن. فضلا عن انها لعبت دورا بارزا ومهما في المحافظة على وجود الدولة الفرنسية خلال الحرب العالمية الثانية، بعد الاحتلال

(1) Jean Guiselin, Le Secrétariat général du Gouvernement, Thése pour le doctorat, universite Pantheon – assas Paris II, 2015, P.359.

الألماني وانشاء حكومة فيشي[١].

ويستطيل هذا الاتجاه في الحديث الى ان الأمانة العامة منذ نشأتها على صلة وثيقة بالحزب السياسي الذي يتولى السلطة، بل ان التفكير بها ابتداءً انصرف الى وجود مؤسسة سياسية تربط الحكومات المتتابعة، فاصبح وجودها بذلك معبراً عن وجود الدولة واستمرار النظام السياسي فيها رغم توالى الحكومات[٢].

زد على ذلك ان اختيار الأمين العام لهذه الأمانة يخضع لوجهة نظر سياسية في الأصل وليست إدارية وحسب، فالعلاقة التي تربطه برئيس السلطة التنفيذية جوهرها سياسي وان كان ظاهرها اداري.

فضلا عن ذلك، فان نشاط الأمانة العامة يحوز طبيعة سياسية، ومثال ذلك تنسيق العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطتين التشريعية والقضائية، وكذلك حضورها البالغ في العلاقة مع السلطة التشريعية في مقترحات القوانين ومشروعات القوانين وإعادة النظر فيها[٣].

ويبلغ الامر في بعض الأحيان الى تدخل الأمانة العامة في مناقشة مسائل تتعلق بالدستورية، وذلك على وفق نظام الرقابة على عدم الدستورية، فنجد في فرنسا ان هناك علاقة لا يمكن انكارها في الإجراءات الخاصة بالمراجعة الدستورية، وان من الضرورة ان تحتفظ الأمانة من خلال الأمين العام بهذه المكانة، لأنها تساعد على تبني معايير موضوعية تناولها المجلس الدستوري وعززها في اجتهاداته القضائية[٤].

(1) Jean Guiselin, Op. Cit. P.9.

(2) Jean Guiselin, Op. Cit. P.12.

(3) Antoine Faye, Op. Cit. P.7-8.

(4) Antoine Faye, Op. Cit. P.33.

رأينا في الموضوع... لو امعنا النظر نجد ان الطبيعة الإدارية هي الصفة التي يجب ان تغلف الأمانة العامة، فهي وان كانت جزء من السلطة التنفيذية فانها لا تكسب من ذلك سوى الوجه الإداري لهذه السلطة دون السياسي.

ومن جانب وظيفتها الأساس فهي لم تأت من اجل تحقيق أغراض سياسية، وانما جاءت من اجل تنسيق العمل والنشاط الإداري للسلطة التنفيذية، وان اسند لها بعض من الاعمال التي تدخل في الاطار السياسي، فانها تمارسها لا بوصفها هيئة سياسية، وانما بسبب وضعها فقد عهد لها ذلك الامر، ثم ان هذا الدور لا يعدو عن نقل وجهة نظر الحكومة.

وقد يؤخذ على هذا القول ان تعيين الأمين العام للأمانة العامة يمكن ان يخضع لاعتبارات سياسية، الا انه يمكن الرد على ذلك بأن مسألة التعيين هنا لا تترك اثراً على طبيعة الأمانة العامة، لان الأمين العام سوف يقوم باعمال ذات طبيعة إدارية على وفق برنامج الحكومة المعد سلفا، ويمكن كذلك أيضا التقليل من شأن هذا القول في ان يكون الاختيار هنا مبني على اعتبارات موضوعية، فنجاح الأمانة العامة للحكومة هو عامل كبير في نجاح الحكومة ذاتها، ومن ثم حينما يكون الاعتبار الوحيد في اختيار الأمين العام ذو صفة موضوعية غير شخصية ولا سياسية، فان الأمانة ابعد ما تكون فيه عن الطبيعة السياسية، وهنا نجد ان منصب الأمين العام للأمانة العامة للحكومة في فرنسا من بعد الحرب العالمية الثانية حتى الان تعاقب على شغله احد عشر شخصا، عشرة منهم كانوا أعضاء في مجلس الدولة الفرنسي، وهذا يعني ان الاعتبار الإداري كان وما زال المحور في الاختيار دون سواه.

وان قيل كذلك ان هناك اعتبارات سياسية محضة كانت هي المحور في انشاء الأمانة العامة، فيمكن الرد بالقول ان هذه الأمانة في اغلب الدول أصبحت تشترك

بهدف رئيس يقوم على ضمان حسن سير الدولة ومرافقها العامة، وهي بذلك اختطت لنفسها طبيعة تبتعد عن السياسة، ولم تحصر نفسها في ظروف نشأتها، ودليل ذلك ان الأمانة العامة للحكومة في فرنسا عملت على تنويع مهامها وتجديدها بصورة تلقائية، على وفق احتياجات الدولة، ومن ثم وصلت الى مرحلة مهمة ان أصبحت محور النشاط الإداري للدولة، وعلى وجه الخصوص لو علمنا ان التشريع الوحيد الذي ينظم عمل هذه الأمانة في فرنسا هي لائحة ٣ شباط لعام ١٩٤٧، والمتعلقة بالنظام الداخلي لعمل الحكومة، والتي تحدد دور الأمين العام للحكومة في تنظيم اعمال مجلس الوزراء والاجتماعات المشتركة بين الوزارات في مسألة الإجراءات التشريعية فحسب.

نخلص من ذلك الى نتيجة مهمة ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء او الحكومة انما هي هيئة إدارية فحسب، ومن هنا فهي تقف على الحياد في الشؤون السياسية، لان هدفها هو تنسيق العمل الإداري ومراقبته بما يضمن استمرار عمل المرافق العامة، وانها في ذلك تعمل على استمرار وجود الدولة قائمة على الرغم من تعاقب الحكومات، وعلى الرغم من الازمات السياسية التي تعترض حياة الدول.

المبحث الثاني

إختصاصات الأمانة العامة لمجلس الوزراء

تتحدد اختصاص الأمانة العامة لمجلس الوزراء على وفق المهام الموكلة اليها والاهداف التي تسعى الى تحقيقها، وهي تنقسم على ذلك الى اختصاصات يمارسها الأمين العام بنفسه، واختصاصات مقررة الى الأمانة العامة.

وتجدر الإشارة الى ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء في العراق منذ تأسيسها في عام ٢٠٠٣ والى الان قد تم تنظيمها قانونا بموجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ الملغى، والتعليمات الصادرة بموجبه الخاصة بتشكيلات الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهامها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧، والنظام الداخلي النافذ حاليا رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

وسوف نقسم هذا المبحث على مطلبين لتناول تلك الاختصاصات المقررة للامين عام المجلس والأمانة العامة عبر دوائرها على النحو الاتي:

- **المطلب الأول: الاختصاصات المقررة للأمين العام**

الأمين العام هو من يتولى إدارة الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ويكون بدرجة وزير، ويشترط فيه ان يكون حاصلا على شهادة جامعية أولية في الأقل، ومن ذوي الاختصاص والخبرة والكفاءة[1]، وهو يرتبط على نحو مباشر برئيس مجلس الوزراء،

(١) الفقرة (أولا) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

ويعمل على ضوء أوامره وتوجيهاته، ويؤدي كل ما يطلب منه من مهام[١].

ويساعده في أداء مهامه نائبان بدرجة خاصة من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص ممن يحملون شهادة جامعية أولية في الاقل، يؤدون المهمات التي يكلفهما بها الأمين العام[٢].

ونجد بذلك ان الأمين العام ونائبيه من الدرجات الخاصة التي يقتضي موافقة مجلس النواب على تعيينهما عملا بأحكام الفقرة (خامسا/ب) من المادة (٦١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

- **والاختصاصات المقررة للأمين العام هي:**

١- يكون مقررا لمجلس الوزراء[٣].

٢- يكون عضوا في هيئة رئاسة الوزراء التي تساعد رئيس مجلس الوزراء على صنع واتخاذ القرارات والتنسيق وتحقيق التكامل بين تشكيلات رئاسة المجلس[٤].

٣- يحوز الأمين العام على الاختصاصات المقررة للوزير في التشريعات في كل ما يتعلق بعمل الأمانة العامة وموظفيها[٥].

٤- تحديد الملاك الوظيفي لمكتب وزير الدولة ضمن ملاك الأمانة العامة[٦].

---

(١) الفقرة (ثانيا) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٢) الفقرة (رابعا) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٣) الفقرة (اولا) من المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٤) المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٥) الفقرة (ثالثا) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٦) المادة (٢٦) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

- **المطلب الثاني: الاختصاصات المقررة لدوائر الأمانة العامة**

من نافلة القول الإشارة الى ان مركز الأمانة العامة لمجلس الوزراء يتحدد في ضوء الاختصاصات التي تمارسها عبر دوائرها، وذلك من خلال من تقرره التشريعات ذات العلاقة، ومن ثم فان مسألة الوقوف عند تلك الاختصاصات يترك اثراً مهما في بيان طبيعة هذا المركز، وكيف يتسنى للأمانة ان تمارس دورها، وهل ان القواعد التي نظمت هذه الاختصاصات قد أعطت الفاعلية في هذا الشأن ام ان هناك نوع من التضاد او التنازع في الاختصاصات بينها وبين بعض الهيئات الأخرى؟.

جدير بالإيماء إليه ان هناك تعليمات لتشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها بالرقم (٤) لسنة ٢٠١٧، قد صدرت بموجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ الملغى، ولكنها لازالت نافذة الى الان، لأنها لم تلغَ بالنظام الداخلي الحالي ولم تصدر تعليمات جديدة بدلا عنها.

أولا: الاختصاصات المتعلقة باجتماعات مجلس الوزراء.

تضطلع الأمانة العامة في هذا الشأن بدور مهم تمارسه عبر دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان، اذ تتولى هذه الدائرة التهيئة والدعوة واعداد محاضر الجلسات لاجتماعات المجلس وتوثيق ذلك[1]، اذ تعمد في هذا الاطار الى إعداد جداول الأعمال الخاصة بجلسات مجلسي الوزراء والوكلاء ومن ثم اجراء تبليغ الى مكاتب الوزراء أو الوكلاء عبر الهاتف يتضمن تحديد الوقت والمكان لحضور الجلسات - سواء الاعتيادية منها أم الاستثنائية، وكذلك التبليغ في حالة التأجيل، ويجري تنظيم قوائم بحضور الوزراء وتحديد النصاب في قاعة اجتماع مجلس الوزراء، كما تقوم

(١) الفقرتين (أولا وثانيا) من المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

هذه الدائرة كذلك بتسلم طلبات الوزارات بشأن ما ترغب بعرضه على المجلس من موضوعات، على ان تسلم قبل (١٠) أيام حتماً من تاريخ عقد الجلسة، ومن الواجب ان يتم إعداد جدول أعمال المجلس وعرضه لإقراره قبل (٥) أيام عمل من موعد عقد الجلسة، على ان يكون مشفوعاً برأي الجهات ذات العلاقة في كل ما يتعلق بفقرات الجلسة المزمع عقدها، ومن بعدها تقوم تبليغ التوصيات والقرارات التي يصدرها المجلس الى الجهات ذات العلاقة[١].

فضلا عن ذلك تتولى هذه الدائرة كل ما يتعلق باللجان التي يؤلفها المجلس بخصوص أي موضوع يراه، اذ تقوم بتسمية مقرري اللجان والاجتماعات التشاورية، وإعداد وتهيئة وتنظيم اجتماعات هذه اللجان وكتابة محاضرها، وصياغة توصياتها وعرضها من اجل المصادقة، بالإضافة الى إعداد التقارير للإدارة العليا بشأن تنفيذ التوصيات[٢].

ثانيا: تنسيق العلاقة بين مجلس الوزراء وبين رئاسة الجمهورية والوزارات والجهات غير المتربطة بوزارة والهيئات المستقلة وإقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

من المفترض على وفق تعليمات تشكيلات الأمانة ومهامها ان تقوم بهذا الاختصاص دائرة التنسيق الحكومي وشؤون المواطنين، اذ تتولى دراسة خطط الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وتحليلها، ويجري ذلك الامر من خلال التنسيق

(١) الفقرة (ثانيا/١) من المادة (٣) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧

(٢) الفقرة (ثانيا/٣) من المادة (٣) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

مع وزارة التخطيط؛ من اجل معرفة مدى مطابقتها للبرنامج الحكومي، كما تتولى كذلك تنسيق السياسات العامة والعمل على تنميتها على وفق البرنامج الحكومي، عبر المستويات الحكومية المتعددة، كما يتم ايضا التنسيق مع دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء والمؤسسات الحكومية الأخرى بهدف تمكين الدائرة من إنجاز مهماتها المحددة[١].

ثالثا: تنسيق العلاقة بين مجلس الوزراء والسلطتين التشريعية والقضائية[٢].

من الملاحظ ان هذا الاختصاص لم يرد سابقا في النظام الداخلي الملغى للمجلس، وانما اشتمل عليه النظام الداخلي الحالي لعام ٢٠١٩، وتبعا لذلك لم نجد هناك دائرة محددة من دوائر الأمانة العامة تتولى ذلك على وفق تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة ومهامها لعام ٢٠١٧، وما نراه ان يتولى هذا الاختصاص دائرة التنسيق المشار اليها في المادة (٤) من هذه التعليمات.

وقد سبق لنا البيان ان مثل هذا الاختصاص لا يضفي أي طبيعة سياسية على الأمانة العامة لمجلس الوزراء، لان أطار هذه العلاقة يضعها مجلس الوزراء الوجه المعبر عن السلطة التنفيذية، اما دور الأمانة العامة في التنسيق لا يعدو عما تتخذه من إجراءات إدارية، فهي لا ترسم طبيعة هذه العلاقة وكيف تجري ممارسة السلطة فيها.

وكما معلوم ان الدستور وضع خطوط هذه العلاقة فيما يتعلق بممارسة السلطة كاختيار رئيس المجلس والتصويت على حكومته، وكذلك عملية رقابة مجلس

(١) الفقرة (ثانيا) من المادة (٤) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

(٢) الفقرة (رابعا) من المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

النواب على عمل السلطة التنفيذية وغيرها، كل ذلك يجري من خلال اليات إدارية، ومثال ذلك الاجابة عن الأسئلة البرلمانية الموجهة للحكومة وارسال الردود عن الاستجوابات والاستيضاحات وغيرها تحتاج فعلا الى تأطير اداري، اذ ان ما تقوم به الأمانة العامة في هذا الشأن لا يعني انها طرفا في تلك العلاقة، فلا يمكن اختزال مجلس الوزراء بالأمانة العامة له.

رابعا: في مجال التشريع والفتوى.

منح النظام الداخلي لمجلس الوزراء اختصاصا للأمانة العامة في مجال التشريع والفتوى، يتمثل في دراسة مشروعات القوانين المرسلة من الوزارات[١]، وبيان الرأي والفتوى والمشورة بشأن الاتفاقيات الدولية، وبشأن المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة لرفع التناقض بين النصوص القانونية في الصلاحيات والاختصاصات[٢]، وكذلك التنسيق بينه وبين الجهات المعنية لتفسير نصوص القوانين والأنظمة والتعليمات[٣]، وتوضيح الموقف التشريعي للحكومة تجاه مجلس النواب[٤].

والحقيقة التي نجدها ان دور الامانة العامة للحكومة في الكثير من الدول ناله التطور، بان أصبحت بمثابة المستشار القانوني لرئيس الحكومة، وهذا الدور كان في

(١) الفقرة (ثانيا/٢/أ) من المادة (٢) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

(٢) الفقرة (ثانيا/١/ه) من المادة (٢) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

(٣) الفقرة (ثانيا/٢/ج) من المادة (٢) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

(٤) الفقرة (ثانيا/٢/هـ) من المادة (٢) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

السابق أقل أهمية بكثير من وظيفتها التنسيقية، الا ان هذا الدور قد ينماز في العراق عن غيره، وعلة ذلك ان هذا الاختصاص لم يكن ديوان رئاسة الجمهورية يمارسه سابقا على وفق قانونه ذي الرقم (١٢٩) لسنة ١٩٧٩، وان وجد في الواقع العملي في حدود ضيقة جدا.

وكما هو معلوم ان لمجلس الدولة اختصاصات تتعلق باعداد مشروعات التشريعات وصياغتها للوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، وهو يعمل ايضا على تدقيق مشروعات التشريعات المعدة منها، من ناحية الشكل والموضوع[١]، وكذلك ما يمارسه هذا المجلس في مجال الراي والمشورة القانونية فيما تعرضه الجهات العليا من مسائل، وفي الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها، ابداء الراي أيضا في المسائل التي يحصل فيها اختلاف بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة عندما يحتكم الاطراف اليه، فضلا عن ما يقوم به من توضيح الاحكام القانونية عند الطلب من تلك الوزارات او الجهات[٢].

وعلى ما نراه ان هناك تنازعا ايجابيا في الاختصاص بين مجلس الدولة وبين الأمانة العامة لمجلس الوزراء في هذا المجال، وقد يمكن حل هذا التنازع في بعض صوره كما لو ان الأمانة العامة تبدي وجهة نظرها في مشروعات القوانين والمعاهدات والاتفاقيات أولا ومن ثم تحال على مجلس الدولة ليقول فيها قولا فاصلا.

الا ان المشكلة تبدو فيما لو تعلق الامر ببيان رأي او المشورة في مسألة قانونية، اذ على ما يبدو ان الوزارة او الجهة غير مرتبطة بوزارة أصبحت تملك خيارين في ذلك،

(١) المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
(٢) المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

فهي اما ان تلجأ الى الأمانة العامة لتستبين رأيها، او ان تلجأ الى مجلس الدولة، وقد يصح هذا، ولكن هل ان اللجوء الى احداها يمنع من اللجوء الى الأخرى؟ وعلى وجه الخصوص ان كان لكل منهما وجهة نظر قانونية مختلفة.

بالنسبة لنا نجد ان الاختصاص الأصل في هذا الشأن معقود الى مجلس الدولة، ومن هنا فان اللجوء أولا الى مجلس الدولة يمنع من اللجوء الى الأمانة العامة بعدها، الا ان ما يجدر بيانه ان قانون مجلس الدولة النافذ رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ قد استثنى حكم الفقرة (رابعا) من المادة (٦) من قانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ من سريانها على مجلس الدولة، بمعنى لم تعد هناك صفة الزامية لفتاوى المجلس سوى ما يتعلق بمسألة الاحتكام اليه من اطراف القضية.

اما اللجوء الى الأمانة العامة أولا فلا نرى ما يمنع من اللجوء الى مجلس الدولة بعد ذلك، ويمكن ان نشيد هذا الرأي على ان فتاوى الأمانة العامة في مسألة توضيح الاحكام القانونية لم تبنى على سبيل الالزام، وان اللجوء الى الأمانة أصلا هو اختياري من قبل الجهة طالبة الرأي، فضلا عن ذلك ان اختصاص مجلس الدولة يقوم على نص قانون صادر من السلطة التشريعية، فيما يقوم اختصاص الأمانة العامة على نظام داخلي صادر من السلطة التنفيذية، وان تدرج القواعد القانونية يفرضه نفسه هنا، زد على ذلك ان الأمانة العامة هي جهة إدارية ويمكن ان يحدث اختلاف بينها وبين احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، فيكون الاحتكام الى مجلس الدولة هو الحل لهذا النزاع، كما ان الأمانة العامة نفسها تلجأ الى مجلس الدولة لطلب الرأي والمشورة[1].

(١) ينظر على سبيل المثال قرارات مجلس الدولة الاتية: قرار رقم (٤) في ٢٠١٠/١/١٨، قرار رقم

جدير بالإشارة ان عملية دراسة مشروعات القوانين والاتفاقيات الدولية وابداء الرأي والمشورة القانونية في مجلس الدولة، تمر عبر آليات وإجراءات أوسع واكبر وبشكل معمق، ونشير هنا الى التضاد الذي حصل في الرأي القانوني بين المجلس وبين الأمانة العامة في مسألة مثل حصول الموظف على شهادة دراسية أعلى اثناء الوظيفة من دون إجازة دراسية، اذ اتجه المجلس الى في رأيه بان الموظف العام في مركز قانوني تنظيمي تحكمه النصوص القانونية في هذا الشأن، وهي حكم المادة (٥٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، ومن ثم لا يمكن احتساب هذه الشهادة ما لم يمنح الموظف على إجازة دراسية للحصول عليها[١]، في حين كان توجه الأمانة العامة لمجلس الوزراء[٢] بانه لا يوجد مانع قانوني يحول دون اكمال الموظف لدراسته اثناء الوظيفة وان احتساب الشهادة يخضع لتقدير الادارة[٣].

(٥) في ٢٠١٠/١/١٨، قرار رقم (٨) في ٢٠١٠/١/٢١، قرار رقم (٩) في ٢٠١٠/١/٢٠، قرار رقم (١٧) في ٢٠١٠/٢/٨، قرار رقم (٤٢) في ٢٠١٠/٤/٨، قرار رقم (٧٩) في ٢٠١٠/٦/٢٩، قرار رقم (١١٤) في ٢٠١٢/١٢/٩، قرار رقم (١١٦) في ٢٠١٢/١٢/١٨.

(١) ينظر قرارات مجلس الدولة: قرار رقم (٩٧) في ٢٠١٨/٩/٣، قرار رقم (٣) في ٢٠١٦/١/٣، قرار رقم (٦٠) في ٢٠١٤/٥/٢٧.

(٢) ينظر كتاب الأمانة العامي لمجلس الوزراء ذي العدد ١٤٧١٧ في ٢٠١٧/٥/١١، وكتابها ذي العدد ٧٢٠٦ في ٢٠١٨/٢/١٨، وكتابها ذي العدد ٨٤١ في ٢٠١٨/٣/٤.

(٣) وقد نجد من يرى ان الأمانة العامة علقت احتساب الشهادة على السلطة التقديرية للإدارة المعنية، غير انه يمكن الرد على هذا الاتجاه بان الموظف العام في مركز تنظيمي يخضع فيه لاحكام القانون الذي ينظم وحقوقه وواجباته في اطار علاقته بالوظيفة والإدارة، ومن ثم ان أراد ان يحصل على شهادة دراسية اعلى فعليه ان يسلك الطريق القانوني الذي رسمه المشرع، اضف الى ذلك ان السلطة التقديرية يجب ممارستها قبل مباشرة الموظف بالدراسة وليس بعد ذلك، كما ان في اتجاه الأمانة العامة ما يعني خلق اعذار للموظف فيكون باستطاعته ان يخرق واجباته

مما يعني ان من الضرورة إعادة النظر في منح الأمانة العامة هذا الاختصاص، او تقييده، او العمل على رفع التنازع في هذا الاختصاص مع مجلس الدولة، بما يمكن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة من تحديد الجهة التي تلجأ اليها بصورة قاطعة، ولاستقرار العمل الاداري.

خامسا: متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي وتنفيذ خطط الجهات الإدارية.

يعهد الى الأمانة العامة أيضا اختصاص متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي وتنفيذ خطط الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، بما في ذلك عملية الإصلاح الإداري والمالي، وتقديم التقارير بشأن ذلك الى مجلس الوزراء او رئيسه[1].

والبرنامج الحكومي هو منهاج الوزارة الذي نالت بموجبه ثقة مجلس النواب، ومن هنا فان تنفيذ ما ورد فيه امر في غاية الأهمية، لان الحكومة تقع تحت طائلة المساءلة البرلمانية فيما لو لم يتم تنفيذ هذا البرنامج، فهو يثير مسؤولية الحكومة مجتمعا ومسؤولية الوزير منفردا.

ومن هنا جاء تكليف الأمانة العامة بهذا الاختصاص بواجب الرقابة والمتابعة، اذ انها تتابع إجراءات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وما قامت به في هذا المجال، وترفع الأمانة التقارير المتعلقة بذلك الى مجلس الوزراء او رئيسه، وما نجده ان هذا الامر يجب ان لا يخضع للتخيير، وان من الأولى ان تعرض التقارير على مجلس الوزراء وحسب، ولو كان رئيس المجلس هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة

الوظيفية، وهذا ما يؤثر سلبا على الوظيفة العامة وسير المرافق العامة.

(١) الفقرتان (ثامنا وتاسعا) من المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

العامة للدولة[١]، لان المجلس هو من يختص بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[٢]، وان القرارات تتخذ داخل المجلس بالأغلبية ولا ينفرد رئيسه بهذا الاختصاص[٣].

سادساً: رقابة تقييم وتقويم الأداء المؤسسي[٤].

يقصد برقابة الأداء الفحص الموضوعي المستقل لنشاط الهيئات من اجل بيان الكفاية والفاعلية والاقتصاد لتحقيق الأهداف بصورة ناجحة[٥]، وهي تعني كذلك الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية المتوفرة لتحقيق الأهداف، والمحور الأساس في هذا الامر يتمثل حقيقة بالموارد البشرية، لان إتمام الأهداف يقترن بمستوى الافراد العاملين[٦].

فالهدف الرئيس لهذه الرقابة هو تعزيز الأداء الحكومي بما يسهم في ترسيخ مفهوم الشفافية والمساءلة، وهي تكشف كذلك عن المشكلات والانحرافات التي تعرقل هذا الأداء.

ولو امعنا النظر في طبيعة هذا الاختصاص نجد انه اختصاص رقابي تمارسه الأمانة العامة نيابة عن مجلس الوزراء، من اجل التحقق من مدى التزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في تنفيذ خطط وبرامج السياسة العامة للدولة

(١) المادة (٧٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
(٢) الفقرة (أولا) من المادة (٨٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٤) الفقرة (عاشرا) من المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٥) د. إبراهيم المنيف، الفعالية والكفاءة الإدارية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٧٩، ص٨٨.
(٦) د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص١٩٩.

التي وضعها المجلس، من جانب تقييم وتقويم أدائها، وهذا الاختصاص يقترن باختصاص الأمانة العامة السابق في متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي، وعلى ذلك تنهض به دائرة التنسيق الحكومي، ومن ثم فان الامر يقتضي ايضا ان توضع نتائج هذه الرقابة والتوصيات اللازمة بخصوصها لدى الجهات المعنية وامام انظار مجلس الوزراء ليقرر ما يراه مناسبا بشأنها.

حريٌ بالإشارة اليه ان هذا الاختصاص يختلط مع اختصاص ديوان الرقابة المالية في رقابة تقويم الأداء المناطة به من خلال تقويم السياسات المالية والاقتصادية والإدارية لتحقيق الأهداف المرسومة والالتزام بها[١]، غير ان نتائج هذه الرقابة توضع بصورة أساسية امام مجلس النواب[٢]، وبصورة ثانوية امام مجلس الوزراء وذلك فقط عندما ينشأ خلاف بين الديوان وبين أي جهة خاضعة لرقابته[٣].

سابعاً: اختصاصات أخرى.

ويعهد الى الأمانة كذلك بمجموعة من الاختصاصات المتنوعة، ومثالها تلقي طلبات وشكاوى المواطنين واحالتها الى الجهات المعنية، أو رفع التوصيات بشأنها وإبلاغ المواطنين بالنتائج المتحققة[٤]، ولا يعد هذا الامر من قبيل التظلم الرئاسي، وانما يدخل في نطاق متابعة أداء وتنفيذ البرامج، لان الأمانة العامة لمجلس الوزراء لا تعد سلطة رئاسية بالنسبة للوزارات وانما مجلس الوزراء هو من يمثل ذلك.

---

(١) الفقرتان (ثانيا ورابعا) من المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٤) الفقرة (ثانيا/٤) من المادة (٤) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

ومن قبيل هذه الاختصاصات أيضا ما يتعلق بدعم صنع السياسات العامة واخذ القرارات وقياس اثر هذه السياسات والخطط والبرامج والمشروعات، ، ودراسة توجهات الرأي العام للاسترشاد بها في عملية صنع السياسات العامة، وتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء على الفئات المستهدفة [١]، وكذلك ما يتعلق بمنظمات المجتمع المدني على وفق قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ [٢] وقانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ [٣].

(١) الفقرة (ثانيا/٥) من المادة (٤) من تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.

(٢) اذ تتولى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء تطبيق احكام هذا القانون على وفق تعليمات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ الصادرة بموجبه.

(٣) تنص الفقرة (أولا) من المادة (٦) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ على: تستحدث دائرة في الامانة العامة لمجلس الوزراء لشؤون المفصولين السياسيين تضم لجنتي التحقق والطعون.

الخاتمة

وإذ نصل نهاية هذه الدراسة، فإنّ من الواجب ان نضع النتائج والتوصيات التي يمكن ان نخلص اليها:

- **النتائج:**

١. ان الأمانة العامة للحكومة او الأمانة العامة لمجلس الوزراء هي هيئة إدارية منفصلة تماما عن الوجه السياسي الحكومي. وقد رسخت نفسها بصعوبة في العديد من الدول بموجب قواعد عرفية - في الغالب، وانها دأبت على تنظيم العلاقات بين السلطات العامة.

٢. إن تحديد الطبيعة القانونية للأمانة العامة في الكثير من الدول أمر صعب؛ لأنه من الضروري الاحاطة بالرؤى التاريخية والاجتماعية والقانونية، والطريقة والوسائل التي ظلت بها هذه المؤسسة محايدة تماما في مجال السياسي، محافظة على صفتها إدارية، على الرغم من انها تتدخل في الاعمال السياسية.

٣. ليست الأمانة العامة للحكومة هيئة سياسية نظرا لاستمرار وضعها والعاملين فيها على الرغم من تغيير الحكومات، لان تعيينهم يجري بغض النظر عن آرائهم السياسية، ويتم استبدالهم أيضا دون أي صلة بتغيير الحكومة، ولا حتى عندما تتغير الأغلبية السياسية.

٤. تضمن الأمانة العامة للحكومة الجوانب العملية للانتقال بين حكومتين، وحتى بين نظامين، وهو ما يبطل وجهة النظر التي تصفها بالسياسية.

٥. على السلطة السياسية ان تحترم حياد الأمانة العامة للحكومة وتحميها،

إدراكا منها بواجباتها هيئة إدارية محايدة. وان يستوعب السياسي حقيقة مهمة أن الأمانة العامة لا يمكن ان تؤدي واجبها بما يحقق المصلحة العامة الا حينما تغادرها تأثيرات السياسة. لان الأمانة العامة على الرغم من انها ليست هيئة سياسية، ولكن فاعليتها تتوقف بصورة واضحة على التجاذبات السياسية التي يمكن ان تؤثر في أداء المؤسسات العامة.

٦. ان التطور الذي رافق عمل الامانة العامة في مجموعة من الدول بلغ الى ان يكون لها دورا فاعلا في جانب التشريعات، ونلحظ ان الأمانة العامة للحكومة في فرنسا اصبح لها دورا في مناقشة مدى دستوريات التشريعات، فعلى الرغم من طبيعة نظام الرقابة على الدستورية فيها، الا ان اقتحام الأمانة العامة لهذا الميدان يعد علامة فارقة لعمل هذه الهيئات.

٧. ان هناك بعض التداخل في الاختصاصات بين الأمانة العامة لمجلس الوزراء وبين مجلس الدولة فيما يتعلق بدراسة مشروعات القوانين والاتفاقيات والفتوى والمشورة القانونية، وان الاختلاف في وجهات النظر القانونية قائم، ومن ثم لابد من معالجة ذلك، بما يضمن وحدة النص القانوني في التطبيق، فضلا عن إيضاح الجهة التي يعقد لها هذا الاختصاص ليتسنى للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وضع ذلك في الحسبان عند طلب الرأي والمشورة القانونية.

- **التوصيات:**

١. نوصي المشرع العراقي بإعادة النظر بالنصوص القانون الضابطة لعمل الأمانة العامة لمجلس الوزراء ورفع التناقض في الاختصاصات في مجال الفتوى والمشورة القانونية، او تحديد اطار يمكن معه لكل من الأمانة العامة ومجلس الدولة ممارسة هذا الاختصاص على نحو غير متعارض.

٢. على مجلس الوزراء اصدار تعليمات جديدة لدوائر الديوان ومهامها تتناسب مع النظام الداخلي النافذ رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، اذ ان التعليمات النافذة رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ صدرت بناءً على النظام الداخلي الملغى رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

٣. العمل على تطوير الأمانة العامة لمجلس الوزراء، بما يكفل قيامها هيئة إدارية تؤدي دورا مهما في تنسيق العمل الحكومي والمساهمة الفاعلة فيه.

المصادر

أولا: باللغة العربية

١. د. إبراهيم المنيف، الفعالية والكفاءة الإدارية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٧٩.

٢. د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩.

٣. الفيروزابادي، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨.

٤. مجمع اللغة العربية في مصر، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق، القاهرة، ٢٠٠٤.

ثانياً: باللغة الفرنسية.

1. Antoine Faye, Le Secrétaire général du gouvernement et les questions constitutionnelles, Mémoire pour le Master, universite Pantheon – assas Paris II, 2009 – 2010, P.6.

2. Jean Guiselin, Le Secrétariat général du Gouvernement, Thése pour le doctorat, universite Pantheon – assas Paris II, 2015, P.359.

ثالثاً: التشريعات.

١. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

٢. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

٣. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٤. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
٥. تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠١٧.
٦. المرسوم رقم (٢٥٥٢) لسنة ١٩٩٢ في لبنان.