

اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري

ID

لؤي كريم عبد

أستاذ القانون الدستوري المساعد/ كلية القانون والعلوم السياسية/ الجامعة العراقية

luav.kareem.abd@aliraqia.edu.iq

المحضر

معلومات الارشفة

يعد المنهاج الوزاري خطة عمل ورؤية مستقبلية لمشاريع الحكومة التي تهدف إلى إنجازها خلال فترة ولايتها، بالإضافة إلى أنه شرط دستوري تفرضه نصوص الدستور تلزم بموجبها الحكومة بتقديمه من أجل الحصول على ثقة مجلس النواب، ويشترط في المنهاج الوزاري أن يكون عاماً ويشمل جميع مفاصل الدولة، وألا يكون مقتصراً على مفصل معين دون غيره، ومثل هذه الشروط قد يفرضها المشرع الدستوري وينظمها بموجب نصوص الدستور، أو أن يتركها لتقدير المشرع العادي ينظمها من خلال نصوص قانونية يوضح من خلالها الشروط الواجب توافرها في المنهاج الوزاري. وللمنهاج الوزاري طبيعة قانونية اختلف الفقهاء في تحديدها بين من يرى فيه اتفاقاً سياسياً وعقداً للثقة بين الحكومة والبرلمان، وبين من يجد فيه التزاماً دستورياً تفرضه نصوص الدستور، ومثل هذا الخلاف انعكس على قرارات المحكمة الاتحادية العليا والتي تبين موقفها بين اعتبار المنهاج الوزاري التزاماً دستورياً واعتبرت القوانين التي تخالفه غير دستورية؛ كونها تعيق الحكومة عن تنفيذ منهاجها الوزاري وتحملها أعباءً مالية إضافية من دون أخذ موافقتها، وبين أن ترى في المنهاج الوزاري مجرد اتفاق سياسي يفتقر إلى صفات القاعدة القانونية ولا يمكن والحالة هذه إدراجه ضمن مفهوم القوانين أو الأنظمة النافذة.

الاستلام: 2025/3/5

القبول: 2025 /4/27

النشر الإلكتروني: 2025/6/25

المراسلة:

لؤي كريم عبد

الكلمات المفتاحية: منهاج،

الوزارة؛ مجلس النواب؛ الثقة؛

المحكمة الاتحادية العليا.

The Directions of the Federal Supreme Court in determining the Value of the Ministerial Curriculum

Luay Kareem Abid 

Assistant Professor of Constitutional Law/ College of Law and Political Science/
Iraqi University

luay.kareem.abd@aliraqia.edu.iq

Article Information

Received: 5/3/2025

Accepted: 27/4/2025

Published: 25/6/2025

Corresponding:

Luay Kareem Abid

Keywords Curriculum;
ministry; parliament;
trust; federal supreme
court.

Abstract

The ministerial program represents a strategic work plan and forward-looking vision for the projects a government aims to implement during its term in office. It is also a constitutional requirement mandated by the provisions of the constitution, obligating the government to submit the program in order to secure the confidence of the House of Representatives. The program must be general and comprehensive, addressing all aspects of state governance. It should not be limited to specific details while neglecting others. These conditions may be explicitly outlined by the constitutional legislator or left to the discretion of the ordinary legislator, who may define them through legal provisions that specify the essential criteria of the ministerial program. The legal nature of the ministerial program has been the subject of scholarly debate. Some jurists view it as a political agreement or a confidence contract between the government and parliament, while others consider it a constitutional obligation derived from the constitution itself. This divergence in interpretation is reflected in the rulings of the Federal Supreme Court, which has shown varying positions—at times treating the ministerial program as a binding constitutional obligation and deeming any conflicting legislation unconstitutional for obstructing the government's ability to implement its agenda or for imposing additional financial burdens without its consent. At other times, the Court has regarded the ministerial program as a mere political declaration lacking the characteristics of a legal instrument and, therefore, excluded from the framework of binding laws or regulations.

مقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

يشكل المنهاج الوزاري في الدول ذات النظام البرلماني التزاماً دستورياً وركيزة أساسية لا يمكن من دونه المضي بتشكيل الحكومة، إذ يتوجب على رئيس مجلس الوزراء المكلف الالتزام بتقديم منهاجه الوزاري إلى مجلس النواب وبالمدة التي اشترطها المشرع الدستوري وبخلافه لا يمكن له الحصول على ثقة مجلس النواب وتشكيل الحكومة. يمثل المنهاج الوزاري رؤية الحكومة وخطتها للمشاريع التي تسعى إلى تحقيقها طيلة فترة ولايتها، وهذه الرؤية يجب أن تكون شاملة لكل مفاصل الدولة، وأن تكون واضحة وملبية لحاجة البلد.

وقد اشترط المشرع الدستوري العراقي للحصول على ثقة مجلس النواب أن يقوم رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم منهاجه الوزاري خلال مدة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ تكليفه من قبل رئيس الجمهورية وذلك استناداً إلى نص المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005، وبعد أن يتم منحه ثقة مجلس النواب وتشكيل الحكومة تبدأ معها مرحلة جديدة يتحول من خلالها المنهاج من مجرد تعهد مقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف، غايته كسب رضا مجلس النواب إلى برنامج عمل تلتزم الحكومة بتنفيذه خلال فترة ولايتها أو اثناء المدة التي رسمتها والزمتم نفسها بها من خلال منهاجها الوزاري، وبخلافه فإن إمكانية تحريك مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب واردة جداً؛ باعتبارها أخلت بالأساس الذي منحت من أجله ثقة مجلس النواب.

ثانياً: أهمية البحث.

إن أهمية هذا البحث تبرز من خلال توضيح المقصود بالمنهاج الوزاري وتحديد رأي الفقهاء من قيمته القانونية، فضلاً عن تحديد اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا وموقفها من الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري.

أما عن قيمة المنهاج الوزاري وطبيعته القانونية ومدى الزاميته للحكومة فإنها موضع اختلاف بين الفقهاء وهو ما تسعى إلى توضيحه هذه الدراسة بالإضافة إلى توضيح رأي المحكمة الاتحادية العليا حول طبيعة المنهاج الوزاري ومدى الزاميته.

ثالثاً: مشكلة البحث.

تتمثل مشكلة هذا البحث في التنظيم المختصر الذي تناوله المشرع الدستوري العراقي لفكرة المنهاج الوزاري والتي لم يوضح من خلالها العديد من التفاصيل المهمة المتعلقة بهذه الفكرة وهذه الإشكالية يمكن أن نلخصها بالتساؤلات الآتية:

- 1- ما الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري وما هو موقف الفقهاء منه.
- 2- ما مدى إلزامية المنهاج الوزاري للحكومة بعد نيلها ثقة مجلس النواب.
- 3- هل هنالك تقارب بين فكرة المنهاج الوزاري وبين مفهوم السياسة العامة المنصوص عليها في المادة (78) من دستور جمهورية العراق.
- 4- ما هو موقف المحكمة الاتحادية العليا من المنهاج الوزاري وهل اعترفت له بالطبيعة القانونية.

رابعاً: فرضية البحث.

تفترض هذه الدراسة أن للمنهاج الوزاري قيمة قانونية، وأنه ليس مجرد اتفاق سياسي أو مجرد تعهد لكسب رضا مجلس النواب وأن الحكومة ملزمة بتنفيذ منهاجها الوزاري خلال فترة ولايتها باعتباره إلزاماً دستورياً.

خامساً: منهجية الدراسة.

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والنصوص القانونية الأخرى ذات الصلة بالمنهاج الوزاري، فضلاً عن استعراض قرارات المحكمة الاتحادية العليا وتحليلها من أجل تحديد الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري.

سادساً: هيكلية الدراسة.

إن دراسة موضوع (اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري) تتطلب منا أن نقسم هذا البحث إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول ماهية المنهاج الوزاري وموقف الفقه منه ثم سنجعله مطلبين، نتناول في الأول منهما مفهوم المنهاج الوزاري وأساسه القانوني، أما في المطلب الثاني فإننا سنستعرض فيه موقف الفقه من تحديد القيمة القانونية للمنهاج الوزاري.

أما في المبحث الثاني من هذه الدراسة فإننا سنتناول فيه موقف المحكمة الاتحادية العليا من القيمة القانونية للمنهاج الوزاري، ثم سنقسمه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول منهما الاعتراف بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري، أما المطلب الثاني فإننا سنتناول فيه إنكار المحكمة الاتحادية العليا للطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري.

المبحث الأول

ماهية المنهاج الوزاري وموقف الفقه منه

يعد المنهاج الوزاري حلقة مهمة يتطلب تحقيقها لغرض تشكيل الحكومة، إذ تحرص غالبية الدساتير التي تأخذ بفكرة النظام البرلماني على إضافة شرط أساسي لتشكيل الحكومة، يتمثل بضرورة قيام الوزير المكلف بتقديم منهاج وزارته، وعرضه على مجلس النواب لغرض التصويت عليه، إذ جعل المشرع في الدستور العراقي أن من بين شروط التصويت على رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديم منهاجه الوزاري إلى مجلس النواب استناداً إلى نص المادة (76/رابعاً) من دستور العراق الصادر سنة 2005، ولغرض معرفة ماهية المنهاج الوزاري وموقف الفقهاء من قيمته القانونية فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول منهما مفهوم المنهاج الوزاري وأساسه القانوني، أما المطلب الثاني فإننا سنخصصه لمعرفة موقف الفقهاء من القيمة القانونية للمنهاج الوزاري وكما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم المنهاج الوزاري وأساسه القانوني

إن تحديد مفهوم المنهاج الوزاري وبيان أساسه القانوني يتطلب منا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول منه تعريف المنهاج الوزاري ليكون الفرع الثاني مخصصاً لتحديد الأساس القانوني للمنهاج الوزاري وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المنهاج الوزاري

هنالك تعريفات عدة قيلت في تحديد المقصود بالمنهاج الوزاري منها لغوية وأخرى اصطلاحية، فمن الناحية اللغوية فإن المنهاج يراد به (نهج الأمر أي أبانه وأوضحه والطريق سلكه) ⁽¹⁾، وقيل أيضاً أنه (الطريق الواضح) ⁽²⁾، ويعرف أيضاً بأنه (الخطة المرسومة ومنها منهاج التعليم ومنهاج الدراسة) ⁽³⁾.

وفي اللغة الانكليزية فإن مصطلح (ministerial program) ترد في أصلها إلى اللاتينية ويراد بها مضممار السباق ⁽⁴⁾.

أما من الناحية الاصطلاحية فإن المنهاج الوزاري يراد به (وثيقة سياسات عامة تعتمدها الحكومة الجديدة كإطار وطريق لما تريد تحقيقه من أهداف استثمارية ومشاريع تنمية خلال فترة توليها الحكم) ⁽⁵⁾.

ويعرفه آخرون بأنه (تعهد مكتوب تقدمه السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية يتضمن ما يتم تنفيذه خلال السنوات الأربع في كافة القطاعات والمجالات) ⁽⁶⁾.

-
- (1) أحمد حسين اللقائي، المنهاج بين النظرية والتطبيق، ط4، عالم الكتب، القاهرة، 1995، ص65.
- (2) الرازي محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، بيروت، بدون سنة نشر، ص320.
- (3) ابن منظور، معجم لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، د.ت، ص4554.
- (4) إبراهيم بسيوني عميرة، المنهاج وعناصره، ط3، دار المعارف، القاهرة، 1991، ص52.
- (5) سهيلة علوان جواد، التخطيط لنظام وطني للمعلومات في العراق، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، ط1، بيروت، 2012، ص55.
- (6) سهيلة علوان جواد، نفس المصدر اعلاه، ص55.

ويراد به أيضاً (ورقة عقد أو ميثاق رسمي عام يكون طرفيه الحكومة والبرلمان يحمل في طياته ونطاقه أداء وعمل الحكومة) ⁽¹⁾.

وهناك من يعرفه بأنه (مجموعة من الوعود السياسية التي يتعهد رئيس الوزراء المكلف بتنفيذها على وفق الصلاحيات المخول بها دستورياً إذا ما تم تمرير وزارته أمام البرلمان، أو هو وثيقة سياسات عامة تعتمدها الحكومة الجديدة ك رؤية لما تريد تحقيقه خلال فترة توليها الحكم) ⁽²⁾.

ومن جانبنا فإننا نعرف المنهاج الوزاري بأنه مخطط عمل يقوم بتقديمه رئيس مجلس الوزراء المكلف يوضح من خلاله رؤية الحكومة، والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها خلال فترة ولايتها وهو شرط دستوري لمنحه ثقة مجلس النواب. والسؤال الذي نود طرحه في هذا المجال هل اختصاص الحكومة في تقديم وتنفيذ منهاجها الوزاري هو ذاته اختصاصها في رسم السياسة العامة والمنصوص عليها في المادة (78) من الدستور؟

من خلال مراجعتنا لقرارات المحكمة الاتحادية العليا وجدنا أن هناك عدة قرارات أصدرتها المحكمة المذكورة وضحت من خلالها المقصود برسم السياسة العامة، ويمكن لنا من خلالها تحديد ما إذا كان هذا الاختصاص هو ذاته المتعلق بتقديم وتنفيذ المنهاج الوزاري أو يراد به غير ذلك، ومن بين هذه القرارات نذكر منها قرارها المرقم (24/اتحادية/2011) والصادر في 2011/5/16 إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: "...وبعد تلك الدورة ترك الأمر لتقدير رئيس مجلس الوزراء في تحديد عدد نوابه في الدورات اللاحقة وحسب ما يتطلب برنامج

⁽¹⁾ حسين عبود جاسم، المنهاج الوزاري وأثره على أداء الحكومات في العراق بعد عام 2003، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2021، ص10.

⁽²⁾ أنغام حوشي سالم الشموسي، حسن زنجاري شبيري، المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي في العراق والدول المقارنة، مجلة الجامعة العراقية، العدد (64)، ج3، 2023، ص567.



الوزاري وعلى وفق المهام المنوطة به والصلاحيات المخولة له في المادتين (78 و80) من الدستور وهذا يدل على عدم وجود أي خرق دستوري...⁽¹⁾.

من خلال هذا القرار نجد أن المحكمة الاتحادية العليا جعلت من المنهاج الوزاري والذي أطلقت عليه في قرارها المذكور اسم (البرنامج الوزاري)، هو ذاته بالنسبة إلى المهام والصلاحيات المنوطة برئيس مجلس الوزراء والمنصوص عليها في المواد (78 و80) من الدستور، أي أنها لم تميز بين المنهاج الوزاري واختصاص رسم السياسة العامة واعتبرت ذلك اختصاصاً واحداً يمارسه رئيس مجلس الوزراء.

ونرى أن المحكمة لم توفق في قرارها هذا؛ كونها خلطت بين اختصاص رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليه في المادة (78) من الدستور وبين اختصاصات مجلس الوزراء والمنصوص عليها في المادة (80) من الدستور.

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا عدلت من خلاله عن قرارها السابق من حيث أنها ميزت بين الاختصاص المنصوص عليه في المادة (78) من الدستور وبين الاختصاص المنصوص عليه في المادة (80) منه، إذ جاء في قرارها المرقم (97/اتحادية/أمر ولائي/2021) والصادر في 2021/8/1 أنه: "...أما مفهوم السياسة العامة والتي يكون رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عنها فهي لا تعني الصلاحيات الدستورية المحددة بموجب الدستور لمجلس الوزراء، وإنما تعني برنامج عمل حكومي تحتوي على مجموعة من القواعد التي تلتزم الحكومة بتطبيقها في المجتمع، وكذلك تعني مجموعة من الاتجاهات الفكرية التي تسعى الحكومة إلى تنفيذ الهدف الخاص بها من خلال الاعتماد على مجموعة من الوسائل والادوات وبالتالي فإن السياسات العامة تتطوي على أهداف اجتماعية

⁽¹⁾ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (24/اتحادية/2011) والصادر في 2011/5/16 والمنشور على

موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

تخص كافة القطاعات الحياتية، تعليمية، ثقافية، صحية، قطاعات الطرق وكل ما يتعلق بتقديم الخدمات للمجتمع..."⁽¹⁾.

ومن خلال هذا القرار فإن المحكمة الاتحادية العليا جعلت من الاختصاص المنصوص عليه في المادة (78) من الدستور والمتضمن "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة..."⁽²⁾، هو ذات اختصاصه المتعلق بتنفيذ منهجه الوزاري الذي نال ثقة مجلس النواب على أساسه، وأشارت المحكمة أن هذا الاختصاص يختلف عن الاختصاص المنصوص عليه في المادة (80) من الدستور ولكنها لم توضح وجه الاختلاف بينهما أو عن المقصود بالسياسة العامة المنصوص عليها في المادة الأخيرة.

ورغم أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الأخير ميزت بين نص المادتين (78 و 80) من الدستور إلا أنها عادت وسأوت بينهما في قرار لاحق والمتمثل بقرارها (153/اتحادية/2023) والصادر في 2023/8/7 إذ جاء في حيثيات قرارها الأخير أنه "...وعلى أساس ما تقدم فإن النصين محل الطعن يتعارضان مع أحكام المادة (23/أولاً) من الدستور ومع أحكام المادتين (78 و 80/أولاً ورابعاً) من الدستور اللتين أكدتا على اختصاص مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة..."⁽³⁾.

ونرى أن المحكمة الاتحادية العليا لم توفق في قرارها الأخير؛ لأنها لم تميز بين الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (78) من الدستور والتي جعلها المشرع لرئيس مجلس الوزراء، وبين اختصاصات مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادة (80) من الدستور وبالتالي لا يمكننا من خلال هذا القرار معرفة ما إذا كان المنهج الوزاري هو ذاته اختصاص رئيس مجلس الوزراء بتنفيذ السياسة العامة من عدمه.

(1) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (97/اتحادية/امر ولائي/2021) والصادر في 2021/8/1

والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

(2) للمزيد ينظر نص المادة (78) من دستور العراق الصادر سنة 2005.

(3) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (153/اتحادية/2023) والصادر في 2023/8/7 والمنشور

على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

ونرى أن ما جاء بقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (97/اتحادية/أمر ولائي/2021) والصادر في 2021/8/1 هو الأقرب إلى الصواب؛ إذ نرى أن المنهاج الوزاري الذي يقدمه رئيس مجلس الوزراء المكلف استناداً إلى نص المادة (76/رابعاً) من الدستور هو ذاته المنصوص عليه في المادة (78) من الدستور إذ أن رئيس مجلس الوزراء المكلف بعد أن يقدم منهاجه الوزاري ويحصل على ثقة مجلس النواب فإنه يكون مسؤولاً عن تنفيذه خلال فترة ولايته والممتدة إلى أربع سنوات ويكون بمثابة سياسة عامة للحكومة يتضمن رؤيتها التي تقدمت بها من خلال منهاجها الوزاري، وإن الفرق بين الاثنين وبحسب ما نراه أن المنهاج الوزاري كان مجرد وعود تقدمت بها الوزارة لنيل ثقة مجلس النواب أما بعد نيلها ثقة مجلس النواب فإنها أصبحت بمثابة سياسة عامة يكون رئيس مجلس الوزراء مسؤولاً عن تنفيذها.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للمنهاج الوزاري

قبل أن نستعرض الأساس القانوني للمنهاج الوزاري في العراق فإننا سنستعرض أساس المنهاج الوزاري في بعض الدول التي اشترطت دساتيرها لتشكيل الحكومة قيام الوزير الأول بتقديم منهاج عمل وزارته ومقارنة هذه النصوص مع الأساس القانوني للمنهاج الوزاري في العراق.

ففي فرنسا فإن المادة (49) من دستورها الصادر سنة 1958 اشترطت على رئيس الوزراء تقديم برنامج حكومي (منهاجه الوزاري) أمام الجمعية الوطنية ويكون مسؤولاً عن تنفيذه أمامها، إذ نصت على أنه "يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء..."⁽¹⁾. أما في المادة (50) من ذات الدستور فقد نصت على أنه "إذا أقرت الجمعية الوطنية اقتراح سحب الثقة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة وجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية"⁽²⁾.

(1) للمزيد ينظر: نص المادة (49) من دستور فرنسا الصادر سنة 1958.

(2) للمزيد ينظر: نص المادة (50) من دستور فرنسا الصادر سنة 1958.

فمن خلال قراءتنا هذه النصوص نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي اشترط على الوزير الأول تقديم برنامج حكومته فضلاً عن تقديمه بياناً عن السياسة العامة، والفرق بين الإثنين أن برنامج الحكومة أوسع وأشمل من بيان السياسة العامة الذي يقتصر على موضوع معين يتم مناقشته أمام الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وفي حالة عدم الموافقة عليهما معاً أو على أحدهما فإنه يتوجب على الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية (1).

وعند مقارنة هذه النصوص مع ما نصت عليه المادة (76/رابعاً) من دستور العراق الصادر سنة 2005 والتي تشكل الأساس الدستوري لتقديم المنهاج الوزاري والتي نصت على أنه: "رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة" (2)، نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي جعل ميعاد تقديم المنهاج الوزاري بعد أن تتشكل الحكومة أي أن الحكومة يتم تشكيلها ومنحها الثقة إلا أن عدم تصويت الجمعية الوطنية على برنامجها الوزاري يؤدي إلى تحريك مسؤوليتها الجماعية وذلك بإلزام الوزير الأول بتقديم استقالة الحكومة أمام رئيس الجمهورية.

في حين أن المشرع الدستوري العراقي جعل من شروط تشكيل الحكومة ومنحها ثقة مجلس النواب قيام رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم برنامجها الحكومي إضافة إلى تقديم كابينته الوزارية قبل منحه ثقة مجلس النواب وقبل تشكيله للحكومة.

بالإضافة إلى ذلك فإن ما لاحظناه على المشرع الدستوري الفرنسي أنه رتب مسؤولية الحكومة عن إخلالها بتنفيذ برنامجها الوزاري وبحسب ما جاء في المادة (49) من الدستور الفرنسي والتي اعتبرت الوزير الأول مسؤولاً عن تنفيذ برنامج الحكومة أمام الجمعية الوطنية.

(1) للمزيد ينظر: المادة (1/50) من دستور فرنسا الصادر سنة 1958.

(2) المادة (76/رابعاً) من دستور العراق الصادر سنة 2005.

وفي مقابل ذلك فإننا لم نجد نصاً صريحاً في دستور العراق الصادر سنة 2005 يجعل من إخلال الحكومة بتنفيذ منهاجها الوزاري والذي نالت ثقة مجلس النواب على أساسه، أساساً لتحريك مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب.

أما في المغرب فإن الأساس القانوني لتقديم المنهاج الوزاري نجده في المادة (88) من دستورها الصادر سنة 2011 والتي نصت على أنه "بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعترزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية، ويكون البرنامج المشار إليه في أعلاه موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب، وتعد الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم لصالح البرنامج الحكومي" (1).

وعند مقارنة هذا النص مع ما ذكره المشرع الدستوري العراقي في المادة (76/رابعاً) من الدستور تترشح لدينا ملاحظات عدة أهمها:

1- إن المشرع الدستوري المغربي سار على غرار النهج الذي سار عليه المشرع الدستوري الفرنسي من خلال اشتراطه تقديم الحكومة لبرنامجها بعد أن يقوم الملك بتعيينها في حين أن المشرع الدستوري العراقي اختط لنفسه مساراً مختلفاً من خلال اشتراطه تقديم برنامج الحكومة قبل تشكيلها ونيل ثقة مجلس النواب.

2- اشترط المشرع الدستوري المغربي في البرنامج الذي تقدمه الحكومة أن يكون شاملاً لمختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية وحتى المجالات الخارجية وهو ما يحسب للمشرع الدستوري المغربي؛ إذ وضع شرطاً أساسياً لما يجب أن يتضمنه برنامج الحكومة من أجل نيلها الثقة، ولم نجد مثل هذا النص في دستور العراق

(1) للمزيد ينظر: نص المادة (88) من دستور المغرب الصادر سنة 2011.

الصادر سنة 2005، إذ لم يوضح المشرع الدستوري العراقي ما يجب أن يتضمنه البرنامج الحكومي وما هي الشروط اللازمة لتقديمه وكل ما ذكره هو ما نصت عليه المادة (76/رابعاً) من الدستور، الأمر الذي يدفعنا إلى أن ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى مراعاة ذلك عند تعديله لنص الدستور.

3- يعرض البرنامج الحكومي أمام مجلسي النواب (مجلس النواب ومجلس المستشارين) ⁽¹⁾، ويتم مناقشته من قبل كلا المجلسين، أما التصويت عليه فيكون من قبل مجلس النواب وتعد الحكومة حاصلة على ثقة مجلس النواب بعد التصويت لصالح برنامجها بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب.

وفي مقابل ذلك فإن المادة (76/رابعاً) من دستور العراق اشترطت على رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديم برنامج الوزراء أمام مجلس النواب دون أن تشير إلى إمكانية مجلس النواب مناقشة فقرات المنهاج الوزاري من عدمه إلا أن المادة (43/ثانياً) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 نصت على أنه "...ثانياً: يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي الرئيس لإعداد تقرير يقدم إلى مجلس قبل التصويت عليه..." ⁽²⁾.

فمن خلال هذا النص يتضح لنا أن المنهاج الوزاري بعد أن يتم تقديمه من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف فإنه يحال إلى لجنة خاصة تكون برئاسة أحد نائبي الرئيس يقع على عاتقها دراسة فقرات المنهاج الوزاري، وتقدم بعد انتهاء عملها تقريراً مفصلاً إلى مجلس النواب قبل أن يصوت المجلس على المنهاج الوزاري، ورغم وجود هذا النص إلا أنه ليس هناك ما يشير صراحة إلى إمكانية مجلس النواب مناقشة فقرات المنهاج الوزاري، ونعتقد أنه ليس هناك ما يحول دون إمكانية مجلس النواب مناقشة المنهاج الوزاري، والقول خلاف ذلك يفرغ

⁽¹⁾ نصت المادة (60) من دستور المغرب الصادر سنة 2011 على أنه "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة".

⁽²⁾ للمزيد ينظر: نص المادة (43/ثانياً) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4499) والصادرة بتاريخ 2018/7/16.

نص المادة (43/ثانياً) من قانون مجلس النواب من محتواها؛ إذ ما فائدة التقرير الذي تقدمه هذه اللجنة إن لم يكن مجلس النواب قادراً على من مناقشة فقرات المنهاج الوزري. وبقي لنا أن نتساءل حول مدى إمكانية مجلس الاتحاد من مناقشة المنهاج الوزري والتصويت عليه على غرار ما فعل ذلك المشرع الدستوري المغربي؟ قبل الإجابة عن هذا التساؤل لابد لنا أولاً أن نذكر تشكيلة السلطة التشريعية في العراق، إذ إنها تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد⁽¹⁾.

وقد حدد المشرع الدستوري في صلب الوثيقة الدستورية آلية تشكيل مجلس النواب والشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح للعضوية فيه كما حدد صلاحيات المجلس وكل ما له علاقة بعمل مجلس النواب، وفي مقابل ذلك فإنه لم يحدد صلاحيات مجلس الاتحاد ولا شروط العضوية فيه، وكل ما ذكره عن هذا المجلس كان في نص المادتين (65 و 137) من الدستور والتي جعلت تشكيل هذا المجلس رهيناً بقرار يصدر عن مجلس النواب بعد أن تنتهي دورته الانتخابية الأولى يأذن من خلاله الشروع في إعداد مشروع قانون مجلس الاتحاد وتشريعه بالآلية التي ذكرها المشرع الدستوري العراقي في المادتين أعلاه.

أما عن مدى إمكانية مجلس الاتحاد في مناقشة المنهاج الوزري والتصويت عليه بعد أن يتم تشكيله باعتباره الجناح الثاني للسلطة التشريعية فإن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (5/اتحادية/إعلام/2016) والصادر في 2016/2/14 أجابت عن استفسار قدم إليها من قبل مجلس النواب لغرض الاستيضاح حول مدى إمكانية مجلس الاتحاد من ممارسة الاختصاصات الخاصة بمجلس النواب والمنصوص عليها في المادتين (60 و 61) من الدستور بعد أن يتم تشريع قانونه وتشكيله استناداً إلى نص المادة (65) من الدستور، إذ جاء في حيثيات قرار المحكمة المذكور أنه: "... وتجد المحكمة بالنسبة للطلب الأول وهو (هل أن تقديم المقترحات بالنسبة للقوانين المراد تشريعها هو اختصاص حصري لمجلس النواب أو إحدى لجانه أم أنه باستطاعة مجلس الاتحاد أن يقوم بذلك من خلال أعضائه أو إحدى لجانه) وترى المحكمة الاتحادية العليا أن ما ورد في المادة (60) من الدستور جاء

(1) نصت المادة (48) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005 على أنه: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

حصراً لمجلس النواب في الوقت الحاضر، وأن قانون مجلس الاتحاد في حال صدوره هو الذي يتضمن اختصاصات المجلس، أما فيما يتعلق بالطلب الثاني حول ما ورد في المادة (61) من الدستور والتي تخص اختصاصات مجلس النواب فتجد المحكمة الاتحادية العليا أن هذه الاختصاصات جاءت حصراً لمجلس النواب، وكما وردت في الدستور أما مجلس الاتحاد فإن اختصاصاته منوطة بقانونه في حال صدوره وهو الذي يحددها..."⁽¹⁾.

يتضح لنا من خلال قرار المحكمة المذكور أنها جعلت من الاختصاصات المذكورة في المادة (61) من الدستور يمارسها مجلس النواب حصراً أما عن باقي الاختصاصات فإنها مرهونة بقانون مجلس الاتحاد في حال تشريعه هو الذي يحددها ونرى أنه ليس هنالك ما يمنع من إمكانية مناقشة فقرات المنهاج الوزاري من قبل مجلس الاتحاد باعتباره الجناح الثاني للسلطة التشريعية أما بالنسبة للتصويت عليه فنرى أن هذا الاختصاص هو اختصاص حصري لمجلس النواب؛ لأنه الجهة الوحيدة التي تملك ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور وبحسب ما جاء في قرار المحكمة المذكور، وإن من بين هذه الاختصاصات اختصاص مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فمن يملك هذا الاختصاص الحصري فإنه يملك اختصاصاً حصرياً في منح الثقة ابتداءً لرئيس مجلس الوزراء، ولا يحق لمجلس الاتحاد مشاركته من خلال التصويت على منح الثقة.

مما تقدم يتضح لنا أن المنهاج الوزاري يجد أساسه في نص المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وهذا النص يحتاج إلى مراجعة من قبل المشرع الدستوري العراقي لأسباب عدة أهمها:

- 1- لم يوضح هذا النص الشروط الأساسية التي ينبغي توافرها في المنهاج الوزاري قبل تقديمه إلى مجلس النواب لنيل ثقة المجلس عنه.
- 2- لم يوضح هذا النص إمكانية مجلس النواب بالإضافة إلى مجلس الاتحاد بعد تشكيله من مناقشة فقرات المنهاج الوزاري قبل التصويت عليه من قبل مجلس النواب.

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (5/اتحادية/اعلام/2016) والصادر في 2016/2/14 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

3- لم يوضح هذا النص مدى إمكانية تحريك مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في حال إخلاله أو تقصيره في تنفيذ منهاجه الوزاري.

المطلب الثاني

موقف الفقهاء من تحديد القيمة القانونية للمنهاج الوزاري

تباين موقف الفقهاء من القيمة القانونية للمنهاج الوزاري بين من يرى فيه مجرد اتفاق سياسي بين الحكومة والبرلمان، وآخر يجد فيه أكثر من كونه اتفاق ويرى أنه التزام دستوري يتوجب على الحكومة الإيفاء به، ولتوضيح هذه الآراء فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين سنخصص الفرع الأول منه لتوضيح الرأي القائل بأن المنهاج الوزاري هو اتفاق سياسي، أما في الفرع الثاني فإننا سنتناول فيه رأي الفقهاء الثاني والخاص بالزامية المنهاج الوزاري كونه اختصاصاً دستورياً وكما يأتي:

الفرع الأول: المنهاج الوزاري اتفاق سياسي

يرى بعض الفقهاء أن المنهاج الوزاري لا يعدو كونه مجرد اتفاق سياسي ذو طبيعة تعاقدية، أطرافه البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى، ويطلقون على هذا الاتفاق اسم عقد الثقة⁽¹⁾.

ويرى هؤلاء أن المنهاج الوزاري يمثل نقطة البداية للاتفاق الأولي المبرم بين الحكومة والبرلمان، وهذا الاتفاق يتضمن رؤية الحكومة وما تسعى إلى تحقيقه خلال فترة ولايتها الممتدة إلى أربع سنوات، بالإضافة إلى أنه يتضمن تعهد البرلمان بالتصويت عليه ومنح ثقته للحكومة على أساسه، ويضيف أصحاب هذا الاتجاه أنه ومن خلال النظر في مضمون المنهاج الوزاري فإن الطبيعة السياسية هي التي تسيطر على فقرات المنهاج الوزاري، وهذه الطبيعة ألفت بظلالها على المنهاج الوزاري وجعلت منه اتفاقاً سياسياً لا يتمتع بأية طبيعة قانونية⁽²⁾.

(1) للمزيد ينظر: أحمد فاضل محمد الصغار، المنهاج الوزاري دراسة في نصوص جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة عشر، العدد الأول، 2022، ص 351.

(2) للمزيد ينظر: جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار الميسر للنشر، عمان - الاردن، ط1، 2007، ص 123.

ويفسفه آخرون بأنه ترجمة فعلية للوعود الانتخابية من خلال صياغتها بفقرات يتم تقديمها عن طريق برنامج عمل تعدده الحكومة وتقدمه إلى مجلس النواب من أجل كسب رضا المجلس والظفر بثقته وهي بهذا الوصف لا تملك أية قيمة قانونية⁽¹⁾.

ويذهب بعض الفقهاء لتبرير وصف المنهاج الوزاري بأنه اتفاق تعاقدي بالاستناد إلى فكرة مفادها أن المنهاج الوزاري يحتاج لكي يكون ساري المفعول إلى توافق إرادتين، إرادة الحكومة من جانب وإرادة البرلمان من جانب آخر ويرون في هذا الاتفاق الأساس الذي يضمن تشكيل الحكومة واستمرارها بعملها⁽²⁾.

ومن جانبنا فإننا لا يمكننا التسليم بالرأي الأول والذي يرى في المنهاج الوزاري أنه اتفاق تعاقدي وأطلق على هذا التعاقد اسم عقد الثقة، فالعقد كما يعرفه استاذنا الدكتور عبد الرزاق السنهوري بأنه (توافق إرادتين أو أكثر على إنشاء التزام أو نقله وتعديله أو إنهائه)³، ويرى أن هذا المصطلح (مصطلح العقد) يجد مجاله في نطاق القانون الخاص وتحديدًا في الاتفاقات المتعلقة بالذمة المالية فيخرج عن نطاقه المعاهدات الدولية والاتفاق بين النائب وناخبيه والاتفاق بين الحكومة والموظف، فمثل هذه الاتفاقات لا يمكن أن توصف بأنها عقد؛ والسبب برأينا أن في كل ما تم ذكره فإن الإرادة بين طرفي الاتفاق ليست متساوية، الأمر الذي يصعب معه وصف مثل هذه الاتفاقات بأنها عقداً، وإرادة رئيس مجلس الوزراء المكلف لا تتساوى مع إرادة مجلس النواب المنتخب والمعبّر عن إرادة الشعب؛ الأمر الذي يجعل من وصف هذا الاتفاق بأنه عقد ثقة غير صحيح ولا يمكن لنا أن نسلم به لعدم تساوي الإرادة في هذا العقد.

أما بالنسبة للرأي القائل بأن المنهاج الوزاري لا يتمتع بأية قيمة قانونية؛ لأنه اتفاق سياسي، فهو رأي لا يمكننا التسليم به أيضاً، وسبب ذلك وبحسب ما نراه أن وصف فقرات

(1) للمزيد ينظر: أنغام حوشي سالم الشموسي، حسن زنجاري شبيري، مصدر سابق، ص 569.

(2) للمزيد ينظر: معزوزي نوال، الاحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، العدد الرابع، 2018، ص 160.

(3) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، مصر، ج 1، 2000، ص 137.

المنهاج الوزاري بأنها فقرات سياسية وصف تنقصه الدقة، فمن خلال مراجعتنا لبعض المناهج الوزارية وجدنا أن فقرات هذه المناهج توزعت على عدة مجالات منها اقتصادية وأخرى اجتماعية وثالثة ثقافية فضلاً عن مجالات أخرى ذات طبيعة سياسية؛ لذا لا يمكن لنا أن نصنع المنهاج الوزاري بصيغة سياسية؛ نظراً إلى أن أحد مجالاته يتعلق بالجانب السياسي ونترك باقي المجالات التي يتضمنها المنهاج الوزاري والتي تشكل جزءاً ليس بالقليل من فقرات هذا المنهاج وبالقدر الذي تجعله بعيداً عن هذا الوصف.

وفيما يتعلق بالرأي الأخير والذي وصف المنهاج الوزاري بأنه اتفاق تعاقدي على اعتبار أن الحكومة لا يمكنها المضي إلا بعد توافق إرادتها مع إرادة البرلمان وأن هذا الاتفاق هو الذي يضمن لها الاستمرار في عملها، هذا الرأي أيضاً لا يمكننا أن نسلم به؛ لأسباب عديدة منها ما ذكرناه بخصوص فكرة العقد وعدم قابليتها للتطبيق على مثل هذا الاتفاق، والآخر إلى طبيعة ما جاءت به المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فالرأي أعلاه إن صح تطبيقه في دولة معينة يقر دستوراً بإمكانية مساءلة الحكومة وسحب الثقة عنها لعدم التزامها بهذا الاتفاق فإنه لا يصح بالنسبة للعراق؛ وذلك لغياب النص الصريح الذي يمكن الاستناد إليه لتحريك هذه المسؤولية بحق الحكومة إذا ما أخلت بهذا الاتفاق.

الفرع الثاني: المنهاج الوزاري اختصاص دستوري

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن المنهاج الوزاري ليس اتفاقاً سياسياً أو عقداً للثقة كما وصفه أنصار الاتجاه الأول، بل يرون فيه اختصاصاً دستورياً توجبه النصوص الدستورية إذ يتوجب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديم منهاجه الوزاري مثلما يتوجب عليه تقديم كابينته الوزارية من أجل الحصول على ثقة مجلس النواب وبخلافه لا يمكن له تشكيل الحكومة باعتبار أن شرطاً من شروط منحه ثقة مجلس النواب لم يتحقق⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ينظر: وسام بادع علوان، المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في إطار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2021، ص 28.

ويذهب آخرون إلى اعتبار المنهاج الوزاري بمثابة قاعدة دستورية تلتزم بموجبها الحكومة بتقديم منهاجها الوزاري والذي يمثل رؤيتها المستقبلية لما تريد تحقيقه خلال فترة ولايتها⁽¹⁾. ويرى آخرون ان المنهاج الوزاري قيمة قانونية ليس باعتباره اختصاصاً دستورياً أو قاعدة دستورية كما وصفها بعضهم، بل يرقى إلى مرتبة الانظمة المكملة للدستور وتكون الحكومة مسؤولة عن تطبيقه وبخلافه فإنها قد تحرك مسؤوليتها السياسية⁽²⁾. ومن جانبنا فإننا نؤيد الاتجاه القائل بالزامية المنهاج الوزاري باعتباره التزاماً دستورياً وهذا الالتزام هو الذي يضيف على المنهاج الوزاري الطبيعة القانونية ولنا على ذلك أدلة عدة أهمها:

1- إن المادة (76/رابعاً) من الدستور ألزمت رئيس مجلس الوزراء المكلف بعرض منهاجها الوزاري إلى جانب عرضه لأسماء وزارته وجعلت من ذلك شرطاً أساسياً لنيله ثقة مجلس النواب، لا بل أنها خففت من الشرط الخاص بعرض أسماء وزارته وجعلت هذا الشرط قابلاً للتجزئة بأن يتم عرض بعضهم قبل نيله ثقة مجلس النواب على أن يتم عرض ما تبقى منهم بعد نيله هذه الثقة، وفي مقابل ذلك اشترطت تقديم المنهاج الوزاري بصورة كاملة للتصويت عليه من قبل مجلس النواب هذا الرأي أيدته المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم (93/اتحادية/2010) والصادر في 2010/12/19، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: "...تجد المحكمة الاتحادية العليا أنه لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور ويجوز له تأخير بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزيراً بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة..."⁽³⁾.

(1) عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون الواقع والتصوير، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الثالث، 2003، ص12.

(2) عادل الطباطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الاول، السنة 21، 1997، ص33.

(3) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93/اتحادية/2010) والصادر في 2010/12/19 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

فمن خلال هذا القرار يتضح لنا أن المحكمة لم تلزم رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم كامل كابينته الوزارية من أجل نيل ثقة مجلس النواب، وفي مقابل ذلك فإنه على رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديم منهاجه الوزاري بشكل كامل لنيل ثقة المجلس وتشكيل الحكومة.

2- إن التلازم الحتمي بين تقديم المنهاج الوزاري والتصويت على منح الثقة هو ما دفعنا إلى تأييد الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري فإذا كان أساس منح الثقة مبني على موافقة مجلس النواب على فقرات المنهاج الوزاري فإن عدم التزام الحكومة بتنفيذ منهاجها الوزاري يؤدي إلى تحريك مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب والتي قد تنتهي بسحب الثقة منها كونها لم تلتزم بالأساس الذي منحت من أجله ثقة المجلس والمتمثل بالمنهاج الوزاري.

3- إن ما يؤيد صحة الفقرة أعلاه أن المادة (38/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 الصادر بقرار مجلس الوزراء المرقم (83) لسنة 2019، ألزمت مجلس الوزراء بتقديم تقرير نصف سنوي يتضمن نسب ومراحل إنجاز المنهاج الوزاري إلى مجلس النواب الأمر الذي يدل على الزامية المنهاج الوزاري والطبيعة القانونية التي يتمتع بها ⁽¹⁾.

4- هنالك دساتير لبعض الدول تضمنت نصوصاً يمكن من خلالها الاستدلال على الزامية المنهاج الوزاري وعلى طبيعته القانونية نذكر منها مثلاً دستور الجزائر الصادر سنة 2020، إذ نصت المادة (109) منه على أنه: "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني" ⁽²⁾. فمن خلال هذا النص يتضح لنا أن مخطط عمل الحكومة (المنهاج الوزاري) ملزم ويتوجب على الوزير الأول تنفيذه بعد أن يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني. من خلال ما تقدم يتضح لنا أن للمنهاج الوزاري طبيعة قانونية ملزمة، وأنه يتوجب على الحكومة الالتزام به وتنفيذه تجنباً لتحريك مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب.

¹ نصت المادة (38/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على أنه: "أولاً: يقدم المجلس تقريراً نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي".

² للمزيد ينظر: نص المادة (109) من دستور الجزائر الصادر سنة 2020.

المبحث الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا من القيمة القانونية للمنهاج الوزاري

لتحديد موقف المحكمة الاتحادية العليا من طبيعة المنهاج الوزاري فإننا سنستعرض أهم القرارات التي تناولت من خلالها المحكمة موضوع المنهاج الوزاري والتي وجدنا من خلالها أن المحكمة تباينت في موقفها من تحديد طبيعة المنهاج الوزاري بين الاعتراف بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري وبين إنكارها للطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري.

وسنحاول من خلال هذا المبحث تحديد موقف المحكمة وذلك من خلال تقسيمه إلى مطلبين سنتناول في المطلب الأول منه اعتراف المحكمة الاتحادية العليا بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري، أما في المطلب الثاني فإننا سنخصصه لإنكار المحكمة لطبيعة المنهاج الوزاري القانونية وكما يأتي:

المطلب الأول

الاعتراف بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري

من خلال مراجعتنا لقرارات المحكمة الاتحادية العليا وجدنا المحكمة وفي العديد من قراراتها قد اعترفت بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري، وعدته من بين الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ومن ضمنها اختصاصه بتنفيذ السياسة العامة للدولة والمنصوص عليها في المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وعلى أساس ذلك حكمت المحكمة بعدم دستورية بعض التصرفات لتعارضها مع المنهاج الوزاري، وفي مقابل ذلك أقرت بدستورية تصرفات أخرى لاتفاقها مع المنهاج الوزاري، وهذا ما سنستعرضه من خلال هذا المطلب وذلك من خلال تقسيمه إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول منه القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا والتي أقرت بموجبها عدم دستورية بعض التصرفات لمخالفتها للمنهاج الوزاري، أما في الفرع الثاني فإننا سنستعرض من خلاله قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي أقرت من خلالها بدستورية بعض التصرفات لاتفاقها مع المنهاج الوزاري وكما يأتي:

الفرع الأول: الحكم بعدم دستورية القوانين لتعارضها مع المنهاج الوزاري

تنظر المحكمة الاتحادية العليا للمنهاج الوزاري على أنه جزءاً من السياسة العامة والتي يكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن تنفيذها استناداً إلى نص المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (97/اتحادية/أمر ولائي/2021) والصادر في 2021/8/1، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: "...أما مفهوم السياسة العامة والتي يكون رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عنها فهي لا تعني الصلاحيات الدستورية المحددة بموجب الدستور لمجلس الوزراء، وإنما تعني برنامج عمل حكومي تحتوي على مجموعة من القواعد والتي تلتزم الحكومة بتطبيقها في المجتمع وكذلك تعني مجموعة من الاتجاهات الفكرية التي تسعى الحكومة إلى تنفيذ الهدف الخاص بها من خلال الاعتماد على مجموعة من الوسائل والأدوات وبالتالي فإن السياسة العامة تنطوي على أهداف اجتماعية تخص القطاعات الحياتية كافة، تعليمية، ثقافية، صحية، قطاعات الطرق وكل ما يتعلق بتقديم الخدمات للمجتمع..."⁽¹⁾.

فوصف المحكمة الاتحادية العليا للمنهاج الوزاري بأنه من قبيل السياسة العامة التي يكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن تنفيذها، ترتب عليه قيام المحكمة الاتحادية العليا بإصدار العديد من قراراتها التي تضمنت الحكم بعد دستورية القوانين كونها تخالف المنهاج الوزاري بوصفه جزءاً لا يتجزأ من السياسة العامة المنصوص عليها في المادة (78) من الدستور، ومن بين قرارات المحكمة نذكر:

أولاً: قرارها المرقم (21/اتحادية/إعلام/2015/وموحدتها 29/اتحادية/إعلام/2015) والصادر في 2015/4/14 إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: "...يلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة على وفق ما رسمه لها الدستور، فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (60، 61،

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (97/اتحادية/أمر ولائي/2021) والصادر في 2021/8/1

والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي:

<https://www.iraqfsc.iq>

62، 64/ أولاً) من الدستور، وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة، وعلى وفق السياقات الدستورية وممارسة هذا الاختصاص والصلاحيات يلزم أن يكون مراعيًا مبدأ الفصل بين السلطات، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خطتها أو في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك، وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه...⁽¹⁾.

فمن خلال هذا القرار يتضح لنا أن المحكمة الاتحادية العليا وضعت معايير يتم من خلالها الحكم بدستورية أو عدم دستورية القوانين وأبرز هذه المعايير هي:

- 1- ألا يمس القانون المراد تشريعه مبدأ الفصل بين السلطات.
- 2- ألا يؤدي تشريع القانون إلى ترتيب أعباء مالية إضافية على الحكومة من دون موافقتها عليه.

- 3- ألا يتعارض القانون مع المنهاج الوزاري.
- 4- ألا يمس القانون بمهام السلطة القضائية دون موافقتها والتشاور معها.

فهذه المعايير ومن بينها عدم تعارض القوانين مع المنهاج الوزاري تؤكد وبما لا يقبل الشك على اعتراف المحكمة الاتحادية العليا بطبيعة المنهاج الوزاري القانونية.

ثانياً: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (35/اتحادية/2021) والصادر في 2021/9/29 والذي أقرت من خلاله المحكمة بعدم دستورية بعض المواد التي تضمنها مشروع قانون الموازنة العامة رقم (23) لسنة 2021 وذلك لمخالفتها للمنهاج الوزاري، إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: "... إن تنفيذ المدعى عليه إضافة لوظيفته صلاحياته المنصوص عليها في الدستور لا ينبغي بأي حال من الأحوال تجاوز دور السلطة التنفيذية على عمل الوزارات

⁽¹⁾ ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (21/اتحادية/إعلام/2015/وموحدتها 29/اتحادية/إعلام/2015) والصادر في 2015/4/14 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي:



والجهات غير المرتبطة بوزارة وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين استناداً إلى البندين (أولاً وثالثاً) من المادة (80) من الدستور وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء الدستورية بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة استناداً للمادة (78) من الدستور ومخالفة البرنامج الحكومي الذي صوت عليه مجلس النواب عند تشكيل الحكومة لاسيما إذا تعلق الأمر بتعديلات جوهرية على المشروع الحكومي من شأنها أن تؤدي إلى التأثير على نحو جوهري في الاهداف التي توختها من وضع هذا النص أو ذاك، وهذا ما استقر عليه القضاء الدستوري العراقي...⁽¹⁾.

فالملاحظ من خلال هذا القرار أن المحكمة الاتحادية اشترطت في مشروع قانون الموازنة العامة ألا يكون في نصوصه مخالفة للمنهاج الوزاري الذي صوت عليه مجلس النواب وهو ما شكل أساساً لهما للحكم بعدم دستورية بعض نصوص هذا القانون لمخالفته لمنهاج الوزارة الحكومي.

ثالثاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (97/اتحادية/2022) والصادر في 2022/5/15 الذي قضت من خلاله المحكمة بعدم دستورية تصرفات حكومة تصريف الأعمال، وجعلت من بين الاسباب أنها لا تتفق مع المنهاج الوزاري المقدم من قبل الحكومة الجديدة، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: "...إن إعداد مشاريع القوانين وعرضها على مجلس النواب للتصويت عليها يجب أن يكون من قبل الحكومة الجديدة التي تشكلت بعد انتخاب مجلس النواب وبما يتفق مع البرنامج الحكومي المعد من قبلها والمصوت عليه من قبل مجلس النواب، وإن تجاوز حكومة تصريف الاعمال لحدود اختصاصاتها يمثل تجاوزاً لأحكام المواد (61/ثامناً/ج) و(64/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مما يجعل تلك التصرفات خارج صلاحيات حكومة تصريف الاعمال...⁽²⁾.

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (35/اتحادية/2021) والصادر في 2021/9/29 والمنشور على موقع الحكومة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

⁽²⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (97/اتحادية/2022) والصادر في 2022/5/15 والمنشور على موقع الحكومة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

رابعاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (153/اتحادية/2023) والصادر في 2023/8/7 والذي جاء فيه "...تجد المحكمة الاتحادية العليا أن استقطاع مبالغ وحسب نسبتها في النصين محل الطعن...من شأنه أن يتعارض مع السياسة العامة للدولة في دعم موظفيها المستمرين في الخدمة، المتقاعدين وتحسين وضعهم المعاشي كما يتعارض في ذلك مع برنامج الدولة وواجباتها الدستورية في دعم الفئات المشمولة بقانون مؤسسة الشهداء... ولمخالفة المادتين (28/رابعاً/أ) و(57/أولاً/ج) محل الطعن أحكام الدستور على وفق التفصيل المذكور آنفاً من الأمر الذي يقتضي الحكم بعدم دستوريتهما..."⁽¹⁾.

فمن خلال هذا القرار حكمت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المواد أعلاه ضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات الثلاث (2023، 2024، 2025) لمخالفتها لمنهاج الوزارة الحكومي وتعارضه معه ومع سياسة الدولة العامة.

مما تقدم يتضح لنا أن المحكمة الاتحادية العليا أقرت بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري وجعلت مخالفته أو التعارض معه سبباً للحكم بعدم دستورية مشروعات القوانين التي تضمنت مثل هذه المخالفة وأساس ذلك جعلته المحكمة في نص المادة (78) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005 والتي اعتبرت من خلاله المحكمة أن ما جاء في نص المادة الأخيرة هو ترجمة فعلية للمنهاج الوزاري الذي قدمته الوزارة ونالت ثقة مجلس النواب على أساسه.

الفرع الثاني: الحكم بدستورية القوانين لعدم تعارضها مع المنهاج الوزاري

بعد أن كلفت المحكمة الاتحادية العليا المنهاج الوزاري وبيّنت أن المقصود به ينصرف إلى ما جاء بنص المادة (78) من دستور جمهورية العراق باعتباره يمثل السياسة العامة التي يختص رئيس مجلس الوزراء بتنفيذها ويكون مسؤولاً عنها، وجعلت من ذلك أساساً للحكم بدستورية التصرفات من خلال تحديد مدى اتفاقها أو تعارضها مع المنهاج الوزاري فتكون

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (153/اتحادية/2023) والصادر في 2023/8/7 والمنشور

على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي:

<https://www.iraqfsc.iq>

هذه التصرفات دستورية متى ما اتفقت مع المنهاج الوزاري وهو ما يؤكد الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري وبحسب ما جاء بقرارات المحكمة الاتحادية العليا التي من بينها: أولاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (21/اتحادية/إعلام/2015) وموحدتها 29/اتحادية/إعلام/2015) والصادر في 14/4/2015 والذي جاء فيه "...وممارسة هذا الاختصاص والصلاحيات يلزم أن يكون مراعيًا مبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الإشارة إليه وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ، ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها أو في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك، وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه، وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية..."، فالمحكمة بعد أن جعلت هذه الأسس أمامها ومن بينها مدى تعارض قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 مع المنهاج الوزاري الذي قدمته الحكومة انتهت المحكمة إلى الحكم بدستورية هذا القانون لعدم تعارضه مع المنهاج الوزاري والذي أشارت إليه في المقطع الثاني من قرارها بمصطلح السياسة العامة إذ جاء في قرارها أعلاه أنه: "...وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن القانون موضوع الطعن (قانون استبدال أعضاء مجلس النواب) رقم (6) لسنة 2006 ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات لأنه لم يرتب آثاراً مالية إضافية على السلطة التنفيذية ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية أو استقلاليتها...وبناءً عليه تكون الدعوى الأصلية والموحدة فاقدة لسندها القانوني فقرر ردها..." (1).

يتضح مما تقدم أن المحكمة الاتحادية العليا حددت من خلال قرارها معايير عدة يجب تحقيقها للحكم بمدى دستورية قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006

(1) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (21/اتحادية/إعلام/2015) وموحدتها 29/اتحادية/إعلام/2015) والصادر في 14/4/2015 والذي سبقت الإشارة إليه.

وجعلت من بينها عدم تعارض هذا القانون مع المنهاج الوزاري وبعد أن تفحصت المحكمة القانون المذكور ووجدت أنه لا يخالف المنهاج الوزاري قررت رد الدعوى والحكم بدستورية القانون محل الطعن.

ثانياً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (36/اتحادية/إعلام/2015) والصادر في 29/6/2015 والذي أكدت من خلاله المحكمة توجهها السابق في قرارها المذكور في الفقرة أولاً من هذه الدراسة، وانتهت المحكمة من خلال قرارها المذكور إلى رد الدعوى والحكم بدستورية القانون رقم (3) لسنة 2015 (قانون التعديل الأول لقانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعوى رقم (17) لسنة 2005) وذلك لعدم مخالفته للمنهاج الوزاري، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: "...إن تشريع القانون المطعون بعدم دستوريته من مجلس النواب يتفق مع توجهات المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر في 14/4/2015 بالعدد (29/21-اتحادية-2015)؛ لأنه لا يتعلق بالسياسة المالية للدولة ولا يتعارض مع المنهاج الوزاري المصادق عليه من مجلس النواب... وبناءً على ما تقدم تكون دعوى المدعي فاقدة لسندها القانوني قرر الحكم بردها...." (1).

ثالثاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (126/اتحادية وموحداتها/2019) والصادر في 17/12/2019 والذي نص على أنه: "...وتجد المحكمة الاتحادية العليا من تدقيق الادعاء وجواب المدعى عليه أن إصدار القانون رقم (24) لسنة 2019 (قانون إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (57) لسنة 2004) لم يكن مخالفاً للدستور حيث لم يمس مبدأ الفصل بين السلطات أو يرتب آثاراً مالية مضافة إلى الموازنة، وكذلك لم يرتب التزامات مالية على الحكومة... وبناءً عليه قرر الحكم بردها..". (2).

(1) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (36/اتحادية/إعلام/2015) والصادر في 29/6/2015 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>
(2) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (126/اتحادية وموحداتها/2019) والصادر في 17/12/2019 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي:

<https://www.iraqfsc.iq>



ويأتي هذا القرار تأكيداً على توجهات المحكمة الاتحادية العليا من النظر إلى مدى دستورية القانون من حيث مدى اتفاه مع مبدأ الفصل بين السلطات أو من حيث مدى تعارضه مع المنهاج الوزاري أو مع سياسة الدولة العامة أو مع مبدأ استقلال القضاء.

رابعاً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (18/اتحادية/2020) والصادر في 2021/6/9 والخاص بالطعن المقدم ضد المادة (10) من القانون رقم (82) لسنة 2017 قانون التعديل الثاني لقانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 كون تشريع هذا القانون لم يكن بعد الرجوع إلى الحكومة أو أخذ موافقتها عليه وأنه يتعارض مع المنهاج الوزاري، وقررت المحكمة رد الدعوى باعتبار أن وزير المالية لا يصلح أن يكون خصماً فيها. وإن مثل هذه الدعاوى يجب أن تقدم في مجلس الوزراء، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه " وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن المدعي وزير المالية إضافة إلى وظيفته لا يصلح أن يكون خصماً في هذه الدعوى؛ لأن مجلس الوزراء هو الذي اقترح مشروع القانون موضوع الدعوى وهو المختص بإقامة الدعوى أمام هذه المحكمة في القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية إذا لم تكن تلك القوانين مدرجة في خططها أو موازنتها المالية أو تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الحكومة ثقة مجلس النواب على أساسه.. وعليه ولما تقدم قررت المحكمة برد دعوى المدعي وزير المالية/إضافة لوظيفته..."⁽¹⁾.

يتضح لنا من خلال هذا القرار أن القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري تكون سبباً للطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا، الأمر الذي يؤكد الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري.

خامساً: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (243/اتحادية/2024) والصادر في 2024/11/17 والخاص بالطعن المقدم أمام هذه المحكمة للنظر في دستورية بعض المواد الخاصة بقانون الهيئة الوطنية للرقابة النووية والاشعاعية والكيميائية والبيولوجية رقم (1)

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (18/اتحادية/2020) والصادر في 2021/6/9 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

لسنة 2024 بحجة تعارضها مع المنهاج الوزاري. وانتهت المحكمة إلى رد الدعوى والحكم بدستورية المواد المطعون بها لعدم وجود تعارض بينها وبين المنهاج الوزاري، إذ جاء في حيثيات القرار المذكور أنه: "...وعند ملاحظة المواد محل الطعن بعدم الدستورية... يتضح أن الإضافات التي تضمنتها بعض فقرات المواد (محل الطعن) ليس من شأنها المساس باستقلال السلطة القضائية أو مبدأ الفصل بين السلطات، كما ليس من شأنها المساس بالسياسة العامة للدولة أو البرنامج الحكومي، كما أنها لا تحمل الحكومة أعباء مالية إضافية... ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم برد دعوى المدعي..."⁽¹⁾.

يتضح لنا مما تقدم أن المحكمة الاتحادية العليا ومن خلال قراراتها المذكورة اعترفت بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري واعتبرته جزءاً من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بتنفيذ السياسة العامة وألغت القوانين التي تتعارض معه واعتبرتها غير دستورية ورسمت خارطة طريق واضحة يتم من خلالها معرفة مدى دستورية القوانين وهذه الخارطة تتمثل بما يأتي:

- 1- إذا كان القانون يتعلق بتنفيذ فقرات المنهاج الوزاري فيجب أن يكون مقدماً من قبل مجلس الوزراء أو على الأقل أن يتم أخذ موافقته عليه.
- 2- يكون القانون غير دستوري متى ما تعارض مع المنهاج الوزاري ويكون كذلك متى ما رتب أعباءً مالية إضافية على الحكومة تجعلها عاجزة عن تنفيذ منهاجها الوزاري.
- 3- ألا يكون في القانون ما يمس مبدأ الفصل بين السلطات ومن بين ما يمس هذا المبدأ هو تعارضه مع المنهاج الوزاري.

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: المحكمة الاتحادية العليا رقم (243/اتحادية/2024) والصادر في 2024/11/17 والمنشور

على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

المطلب الثاني

إنكار المحكمة للطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري

بعد أن استعرضنا قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي اعترفت من خلالها بالقيمة القانونية للمنهاج الوزاري فإننا ومن خلال هذا المطلب سنوضح اتجاهات آخر للمحكمة الاتحادية أنكرت من خلاله الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري واعتبرته من المواضيع التي تخرج عن اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور، وإنكارها هذا مبني على أساس الجهة التي تتولى تنفيذ المنهاج الوزاري وإلى طبيعة المنهاج الوزاري وهذا ما سنوضحه من خلال هذا المطلب وذلك بتقسيمه إلى فرعين نتناول في الفرع الأول منه تكييف المحكمة الاتحادية العليا للجهة المسؤولة عن تنفيذ المنهاج الوزاري، أما في الفرع الثاني فإننا سنخصصه لتكييف المحكمة الاتحادية العليا للمنهاج الوزاري وكما يأتي:

الفرع الأول: تكييف المحكمة للجهة المنفذة للمنهاج الوزاري

يعد رئيس مجلس الوزراء هو الجهة المسؤولة عن تنفيذ المنهاج الوزاري والذي نال ثقة مجلس النواب على أساسه وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (97/اتحادية/أمر ولائي/2021) والصادر في 2021/8/1 والذي اعتبرت فيه المحكمة أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن المنهاج الوزاري، واستندت في ذلك إلى نص المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إلا أن المحكمة لم تعد الأخير من بين السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور وجعلت ذلك سبباً لرد الطعن المقدم إليها والخاص بتنفيذ الفقرة (13) من المنهاج الوزاري المقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء وكان ذلك في قرارها المرقم (213/اتحادية/2023) والصادر في 2023/10/11 إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: "...إن أمر قيادة العمليات المشتركة

بالعدد (843) لسنة 2023 لا يكون خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة بعدم الصحة أيضاً استناداً إلى أحكام المادة (93/ثالثاً) من الدستور والمادة (4/ثالثاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا المعدل والمادة (25) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 التي اشترطت لانعقاد اختصاص هذه المحكمة للطعن بعدم الصحة والفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والإجراءات أن تكون صادرة عن إحدى السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور أو إحدى الهيئات المنصوص عليها في الفصل الرابع من الباب الثالث من الدستور (الهيئات المستقلة) ... وإن قيادة العمليات المشتركة لا تعد من السلطات الاتحادية، ولا من الهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور...⁽¹⁾. ومن جانبنا فإننا لا نؤيد ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا وذلك للأسباب الآتية:

1- إن المحكمة الاتحادية العليا ذكرت في قرارها أن الأمر صدر عن قيادة العمليات المشتركة مما يجعله خارج عن اختصاصات المحكمة في حين أنها ذكرت في قرار سابق له يتعلق بذات الموضوع أن الأمر صادر عن رئيس مجلس الوزراء وكان ذلك في قرارها المرقم (213/اتحادية/أمر ولائي/2023) والصادر بتاريخ 2023/9/3 والذي جاء فيه "...قررت المحكمة الاتحادية العليا إيقاف تنفيذ أمر رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة المتضمن إخلاء مقر قيادة عمليات كركوك الحالي وتسليمه خالياً من الشواغل والإجراءات المترتبة عليه لحين حسم الدعوى..."⁽²⁾.

(1) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (213/اتحادية/2023) والصادر في 2023/10/11 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

(2) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (213/اتحادية/أمر ولائي/2023) والصادر بتاريخ 2023/9/3 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>



فمن خلال هذا القرار يتضح لنا أن الأمر صدر عن رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة، ولم يكن الأمر صادراً عن قيادة العمليات المشتركة مثلما ذهبت إليه المحكمة في قرارها السابق.

2- إن عدم اعتبار رئيس مجلس الوزراء من بين السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور يخالف توجهات المحكمة في قرارات سابقة لها منها قرارها المرقم (235/اتحادية/2023) والصادر في 2023/11/19 والذي عدت من خلاله المحكمة رئيس مجلس الوزراء من بين السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور، إذ جاء في حيثيات قرارها أنه: "...إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته استناداً إلى أحكام المادة (78) من الدستور وبدلالة المادة (80/أولاً) منه، وعلى أساس ما تقدم فإن الطعن بعدم صحة التعليمات يدخل ضمن اختصاصات هذه المحكمة لصدورها من رئيس مجلس الوزراء بعده من السلطات الاتحادية وفقاً لأحكام الدستور..."⁽¹⁾.

فمن خلال هذا القرار يتضح لنا أن المحكمة الاتحادية العليا عدت رئيس مجلس الوزراء من بين السلطات الاتحادية وهذا يخالف توجهها المذكور في القرار الأول الذي أخرجت من خلاله رئيس مجلس الوزراء من دائرة السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور.

3- ومما يؤكد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في النظر بصحة التوجيهات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء بعده من السلطات الاتحادية قرارها المرقم (162/اتحادية/2023)

(1) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (235/اتحادية/2023) والصادر في 2023/11/19 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

الصادر في 2023/9/4 والخاص بالنظر في صحة التوجيه الصادر من رئيس مجلس الوزراء فقررت المحكمة اختصاصها بنظر الدعوى استناداً إلى نص المادة (93/ثالثاً) من الدستور وردت على أساس ذلك الدعوى المقدمة إليها لعدم وجود ما يخل بصحة التوجيه الصادر من رئيس مجلس الوزراء إذ جاء في قرارها أنه: "...أما بخصوص التوجيه الثاني المؤرخ في 2022/12/27 فتجد المحكمة أن مضمونه بتشكيل لجنة تحقيقية بحق أعضاء لجنة الأمر الديواني رقم (29) الملغاة بموجب قرار هذه المحكمة ذي الرقم 169/اتحادية/2021 والمدعين من ضمنهم وذلك بسبب العديد من الشكاوى المقدمة من مجموعة من الأشخاص، فتجد المحكمة أنه ليس ثمة ما يخل بصحة هذا التوجيه وبالتالي تكون دعوى المدعين فاقدة لسندها القانوني..."⁽¹⁾.

4- إن المحكمة الاتحادية العليا ذهبت في قرار آخر لها إلى اعتبار التوجيهات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء بمثابة الإجراءات المنصوص عليها في المادة (93/ثالثاً) من الدستور وعقدت لنفسها اختصاص النظر فيها على أساس ذلك وكان ذلك في قرارها المرقم (262/اتحادية/2022) الصادر في 2023/5/24، إذ جاء في حيثيات هذا القرار أنه: "...وبخصوص التوجيه موضوع الدعوى والثابت صدوره من رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته... فإن عقيدة هذه المحكمة تجده ينضوي ضمن مفهوم الإجراءات الواردة في المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ذلك أن هذا التوجيه ترتب عليه إجراءات تفصيلية من قبل توابع المدعى عليه في تلقي الشكاوى التي تخص مزاعم تعذيب وانتزاع الاعترافات قسراً حسب ما ورد في إجابة الادعاء العام المشار إليها، لذا فإن الفصل في

⁽¹⁾ للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (162/اتحادية/2023) والصادر في 2023/9/4 والمنشور

على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>



صحته من عدمه يدخل في اختصاص هذه المحكمة استناداً للمادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005...⁽¹⁾.

ونرى أن هذا القرار يحسم الجدل في اعتبار رئيس مجلس الوزراء من بين السلطات الاتحادية، واعتبار ما يصدر عنه من توجيهات خاضعاً لرقابة الصحة ويدخل ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليها في المادة (93/ثالثاً) من الدستور باعتباره من الإجراءات الصادرة عن إحدى السلطات الاتحادية.

ومما تقدم نرى أن توجه المحكمة الاتحادية في قرارها المرقم (213/اتحادية/2023) والصادر في 2023/10/11 والخاص بعدم اختصاصها بالنظر في التوجيهات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء، هذا التوجه بحاجة إلى إعادة نظر وبالشكل الذي يتفق مع ما استقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا والتي عدت من خلاله رئيس مجلس الوزراء من بين السلطات الاتحادية وأن ما يصدر عنه من توجيهات هي إجراءات تختص المحكمة بنظرها استناداً إلى نص المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الفرع الثاني: تكييف المحكمة الاتحادية العليا للمنهاج الوزري

تري المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (213/اتحادية/2023) والصادر بتاريخ 2023/10/11 أن المنهاج الوزري ليست له أية طبيعة قانونية وبالتالي فإنه يخرج عن اختصاصاتها المنصوص عليها في المادة (93/ثالثاً) من الدستور والمادة (4/ثالثاً) من قانونها المعدل بالإضافة إلى المادة (25) من نظامها الداخلي رقم (1) لسنة 2022 والاساس الذي اعتمدته المحكمة في قرارها هذا يتمثل بما يأتي⁽²⁾:

(1) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (262/اتحادية/ 2022) والصادر في 2023/5/24 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

(2) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (213/اتحادية/2023) والصادر بتاريخ 2023/10/11 والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>

أولاً: قيام المحكمة الاتحادية العليا بخلع الطبيعة القانونية عن المنهاج الوزاري ووصفه بأنه اتفاق مبرم بين رئيس مجلس الوزراء وبين رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني، إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور أنه: "... إن الطعن بعدم الدستورية يجب أن ينصب على القوانين والانظمة النافذة استناداً إلى أحكام المادة (93/أولاً) من الدستور والمادة (4/أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021 ولا يتعدى ذلك الطعن إلى سواها وإن أمر قيادة العمليات المشتركة بالعدد (843) لسنة 2023 لا يكون خاضعاً للطعن بعدم الدستورية وكذلك الأمر بالنسبة للفقرة (13) من البرنامج الحكومي إذا ما كانت استناداً للاتفاق المبرم بين المدعى عليهما إضافة لوظيفتهما..."

فالمحكمة من خلال قرارها هذا وصفت المنهاج الوزاري بأنه اتفاق سياسي مبرم بين رئيس مجلس الوزراء وبين رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني وهو ما لا يمكننا التسليم به بالفقرة (13) من المنهاج الوزاري والتي نصت على: "حق ممارسة جميع الاحزاب الكردستانية وغيرها نشاطاتها وفعاليتها السياسية الدستورية في نينوى وكركوك وصلاح الدين وإخلاء مقرات الاحزاب التي تم إشغالها من قبل الآخرين"⁽¹⁾، هذه الفقرة هي جزء من وثيقة المنهاج الوزاري التي قدمها رئيس مجلس الوزراء المكلف إلى مجلس النواب من أجل الحصول على ثقة المجلس استناداً إلى نص المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وهي ليست مجرد اتفاق سياسي بين الجهات التي ذكرتها المحكمة بل هي وبحسب ما نراه التزام دستوري يتوجب على رئيس مجلس الوزراء القيام به من أجل الحصول على ثقة مجلس النواب هذا من جانب.

ومن جانب آخر فإن المحكمة في وصفها للمنهاج الوزاري بأنه اتفاق سياسي خالفت ما استقرت عليه المحكمة في قراراتها التي سبق لنا ذكرها من حيث وصفها للمنهاج الوزاري بأنه يمثل التزام رئيس مجلس الوزراء بتنفيذ السياسة العامة والمنصوص عليه في المادة (78) من الدستور وأقرت على أساس ذلك عدم دستورية العديد من القوانين لتعارضها مع المنهاج

⁽¹⁾ ينظر: الفقرة (13) من المنهاج الوزاري لحكومة السيد رئيس مجلس الوزراء محمد شياع السوداني.

الوزاري فكيف للمحكمة أن تقضي بعدم دستورية القانون إذا ما كانت المخالفة بينه وبين نص وصفته المحكمة بأنه اتفاق سياسي.

ثانياً: عدم اعتراف المحكمة الاتحادية العليا بالطبيعة القانونية للمنهاج الوزري باعتبار أنه لا يدخل ضمن وصف أو مفهوم القوانين أو الانظمة النافذة، إذ جاء في حيثيات قرارها المذكور آنفاً أنه: "...إن أمر قيادة العمليات المشتركة والبرنامج الحكومي محل الطعن لا يندرجان ضمن مفهوم القوانين والانظمة النافذة..." ونحن بدورنا نؤيد تكييف المحكمة الاتحادية العليا للمنهاج الوزري وإخراجه من دائرة القوانين والانظمة النافذة واعتبار ذلك سنداً لرد الدعوى المقدمة أمامها للنظر في دستورية تطبيق الفقرة (13) من المنهاج الوزري استناداً لاختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/أولاً) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005 ونرى أن اختصاص المحكمة في هذه الدعوى ينعقد استناداً إلى اختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/ثالثاً) من الدستور والتي نصت على أنه: "ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة"، فإذا كانت المحكمة الاتحادية العليا قد أخرجت المنهاج الوزري من دائرة القوانين والانظمة النافذة فإن ما يصدر عن رئيس مجلس الوزراء من توجيهات لغرض تنفيذ فقرات المنهاج الوزري يمكن وصفه بالإجراءات الصادرة عن السلطات الاتحادية، وبالتالي بإمكان المحكمة النظر في مدى صحة هذه الإجراءات استناداً لاختصاصاتها الدستورية.

مما تقدم اتضح لنا أن المحكمة الاتحادية العليا لم تستقر على وصف محدد للمنهاج الوزري، فتارة نجدها تمنح للمنهاج الوزري طبيعة قانونية تجعل من القوانين التي تتعارض معه غير دستورية، وأخرى تتكر فيها الطبيعة القانونية للمنهاج الوزري وتجعل منه مجرد اتفاق سياسي يخلو من أية طبيعة قانونية.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

بعد أن أنهينا بحثنا الموسوم (اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري) ترشحت لدينا مجموعة نتائج وتوصيات يمكن أن نحددها بالآتي:
أولاً: النتائج.

1- يعد المنهاج الوزاري مخططاً للعمل يقدمه رئيس مجلس الوزراء المكلف إلى مجلس النواب يوضح من خلاله رؤية الحكومة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها خلال فترة ولايتها.
2- إن المنهاج الوزاري هو ذاته اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ السياسة العامة المنصوص عليها في المادة (78) من الدستور حسب ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا.

3- لم يوضح المشرع الدستوري العراقي ما يجب أن يشتمل عليه المنهاج الدستوري واكتفى بما جاء بنص المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005.

4- يقدم رئيس مجلس الوزراء المكلف منهاجه الوزاري إلى مجلس النواب دون أن تكون هنالك إشارة صريحة في دستور العراق لسنة 2005 حول مدى إمكانية مجلس الاتحاد بعد أن يتم تشكيله من مناقشة فقرات المنهاج الوزاري.

5- اختلف الفقهاء حول تحديد قيمة المنهاج الوزاري واستقر الرأي على اعتباره التزاماً دستورياً تفرضه النصوص الدستورية.

6- إن المحكمة الاتحادية العليا تباينت من خلال قراراتها في تحديد طبيعة المنهاج الوزاري فتارة تعترف له بالطبيعة القانونية وأخرى تنكر عليه هذه الطبيعة وتجعل منه مجرد اتفاقاً سياسياً يخرج عن اختصاصاتها.
ثانياً: التوصيات.

1- نقترح على المشرع الدستوري العراقي أن يعيد النظر بنص المادة (76/رابعاً) من الدستور من خلال إضافة فقرة أخرى يحدد من خلالها الشروط الواجب توافرها في المنهاج الوزاري.
2- نقترح على المشرع الدستوري العراقي إضافة نص دستوري يتيح من خلاله إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة عند إخلالها أو تقصيرها في تنفيذ فقرات المنهاج الوزاري.

- 3- نقترح على المشرع العراقي عند تشريعه لقانون مجلس الاتحاد أن يمنح للمجلس اختصاصاً يمكنه من خلاله من مناقشة فقرات المنهاج الوزاري.
- 4- ندعو المحكمة الاتحادية العليا إلى إعادة النظر في قرارها المرقم (213/اتحادية/2023) والصادر بتاريخ 2023/10/11 والعدول عما جاء فيه من اعتبار المنهاج الوزاري مجرد اتفاقاً سياسياً واعتباره التزاماً دستورياً تفرضه النصوص الدستورية.
- 5- ندعو المحكمة الاتحادية العليا إلى بسط رقابتها على فقرات المنهاج الوزاري واعتبار ما يصدر عن الحكومة في سبيل تنفيذ منهاجها الوزاري بمثابة الاجراءات الصادرة عن إحدى السلطات الاتحادية ومراقبتها استناداً لاختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005.

المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم اللغوية.

- 1- ابن منظور، معجم لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر.
- 2- الرازي محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، بيروت، بدون سنة نشر.
ثانياً: الكتب.
- 1- إبراهيم بسيوني عميرة، المنهاج وعناصره، ط3، دار المعارف، القاهرة، 1991.
- 2- أحمد حسين اللقائي، المنهاج بين النظرية والتطبيق، ط4، عالم الكتب، القاهرة، 1995.
- 3- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار الميسر للنشر، عمان-الأردن، ط1، 2007.
- 4- سهيلة علوان جواد، التخطيط لنظام وطني للمعلومات في العراق، مؤسسة مصر، مرتضى للكتاب العراقي، ط1، بيروت، 2012.
- 5- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، مصر، ج1، 2000.
ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية.
- 1- حسين عبود جاسم، المنهاج الوزاري وأثره على أداء الحكومات في العراق بعد عام 2003، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2021.
- 2- وسام بادع علوان، المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في إطار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2021.
رابعاً: البحوث المنشورة.
- 1- أنغام حوشي سالم الشموسي، د. حسن زنجاري شبيري، المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي في العراق والدول المقارنة، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (64)، ج3، 2023.
- 2- أحمد فاضل محمد الصفار، المنهاج الوزاري دراسة في نصوص جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة عشر، العدد الأول، 2022.
- 3- عادل الطباطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 1، 2021، 1997.
- 4- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون والواقع والتصوير، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 3، 2003.
- 5- معزوزي نوال، الاحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، بحث منشور في مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، العدد 4، 2018.

خامساً: الدساتير والقوانين والانظمة.

1- الدساتير:

أ- دستور فرنسا الصادر سنة 1958.

ب- دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005.

ت- دستور المغرب الصادر سنة 2011.

ث- دستور الجزائر الصادر سنة 2020.

2- القوانين:

أ- قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018.

3- الانظمة:

أ- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

سادساً: المواقع الالكترونية.

موقع المحكمة الاتحادية العليا وعلى الرابط التالي: <https://www.iraqfsc.iq>