

□ المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومة
□ في العراق و الدول المقارنة

□

□

أنغام حوشي سالم الشموسي

د. حسن زنجاي شبيري

جامعة دانشگاه قم / كلية القانون

The Ministerial Curriculum And
Government Program In Iraq And
The Comparative Countries

Angham Hoshi Salem Al-Shamousi

Dr. Hassan Zangai Shabiri

Danishgah University, Qom/Faculty of Law

ترسم الحكومة لنفسها أهدافا طموحة، وإن النجاح فيها يستلزم حسن التدبير وإعمال قيم الحكامة الجيدة بما يمكن من إيجاد حلول تشاركية، تضمن إشراك جميع الأطراف وتضافر كل الجهود في أفق الخروج من الأزمة الشاملة التي يعانيتها نموذج الإدارة والتدبير في أغلب البلدان، من أشكال الفساد وغياب المسؤولية وهدر للأموال والجهود. وفي هذا الأفق يبقى التحدي الأساسي في تأهيل الأفراد والمؤسسات من أجل استشراف هذه القيم. فنظام الحكم والتدبير بطبيعة الحال يقتضي أن يكون الأفراد والجماعات متشبعين بقيم المساواة في الحقوق والواجبات، وقيم الديمقراطية والحوار، ضد طبائع الاستبداد والغطرسة والإقصاء والأناية والاستغناء بغير حق، وغيرها من أخلاق التخلف الشائعة في المجتمعات والمؤسسات. وقد أعطى الدستور لهذا المفهوم مكانة مهمة من خلال بنود عديدة، منها تخويل رئاسة لجنة التشريع للمعارضة وفتح باب اقتراح المشاريع أمام المجتمع المدني والمشاركة في وضع منهاج عمل زمني. حيث ينقلنا هذا المنهاج من نظام تراتبي عمودي إلى نظام شراكة يحكمه التعاقد، من نظام توجيهي إلى نظام تفاوضات وتوازنات، من نظام متركز إلى نظام غير متركز. إنه ينقلنا من مجتمع له رأس وأطراف، إلى مجتمع يتكون من عناصر فاعلة عدة ومتفاعلة فيما بينها، ينقلنا من منظومة هرمية تُسَيَّر من أعلى، إلى منظومة أفقية تُسَيَّر بفعل التقويمات المسترسلة، والتفاوض والتوافق المستمر بين الشركاء. فهذا النظام يضمن حماس الأفراد وتضحياتهم وفعاليتهم في تحقيق الأهداف التي ساهموا في تقريرها، ويكون أنجع المناهج في تحقيق المساواة والعدل والاستقرار من خلال منهج المشاركة والمفاوضة بين جميع الأطراف بدون إقصاء. سندرس في هذا المبحث عن المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي وطبيعته القانونية في العراق والدول المقارنة. الكلمات المفتاحية: المنهاج الوزاري، البرنامج الحكومي، الافراد و المؤسسات، الحقوق و الواجبات

Abstract

The government sets ambitious goals for itself, and success in them requires good management and the implementation of good governance values in a way that enables the creation of participatory solutions that ensure the involvement of all parties and the concerted efforts of all in the hope of getting out of the comprehensive crisis that the management and management model suffers from in most countries, from forms of corruption and lack of responsibility. A waste of money and efforts. In this regard, the main challenge remains in qualifying individuals and institutions in order to anticipate these values. The system of governance and management, of course, requires that individuals and groups be imbued with the values of equality in rights and duties, and the values of democracy and dialogue, against the natures of tyranny, arrogance, exclusion, selfishness, unjust dispensation, and other morals of backwardness common in societies and institutions. The Constitution gave this concept an important place through many provisions, including authorizing the opposition to head the Legislative Committee and opening the door to proposing projects to civil society and participating in setting a timetable for action. This approach moves us from a vertical hierarchical system to a partnership system governed by contracts, from a directive system to a system of negotiations and balances, from a centralized system to a decentralized system. It moves us from a society with a head and limbs, to a society consisting of several active elements interacting with each other. It moves us from a hierarchical system managed from above, to a horizontal system driven by continuous evaluations, negotiation and continuous consensus between partners. This system guarantees the enthusiasm, sacrifices and effectiveness of individuals in achieving the goals to which they contributed, and the most effective approaches in achieving equality, justice and stability are through the approach of participation and negotiation between all parties without exclusion. In this section, we will study the ministerial curriculum, the government program, and its legal nature in Iraq and the comparative countries. Keywords: Ministerial Curriculum, Government Program, Individuals And Institutions, Rights And Duties

المبحث الأول المنهاج الوزاري

يفسر المنهاج تطلعات المواطنين في الدولة، لتعزيز أهداف التنمية، وتحسين استدامة الخدمات وجودتها، وتوظيف التقنيات الحديثة في مختلف المجالات، بالإضافة إلى حماية البيئة واستدامة الموارد الطبيعية، ودفع عجلة التنمية في جميع القطاعات (بدوي، ١٩٥٩، ص ١٥). حيث يجري وفق العرف الدستوري والقانوني في بعض الدول بأن يقدم رئيس الجمهورية المنتخب في النظام الرئاسي، أو رئيس الوزراء المكلف في النظام البرلماني رؤيته المستقبلية لإدارة البلاد، في الأربع أو الخمس سنوات القادمة، إلى السلطة التشريعية، من خلال وثيقة تسمى البرنامج الحكومي، وذلك في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والمجتمعية والصحية والتعليمية والبنى التحتية وغيرها لغرض مناقشتها وإقرارها ومراقبتها.

(الجدد، ١٩٩٨، ص ٤٥). في العراق يقوم رئيس الوزراء المكلف بتقديم برنامجه الحكومي على مرحلتين، تمثل المرحلة الأولى تقديم برنامج عمل بعنوان (المنهاج الوزاري) ويمكن تعريف المنهاج الوزاري بأنه مجموعة من الوعود السياسية التي يتعهد رئيس الوزراء المكلف بتنفيذها، ووفق الصلاحيات المخول بها دستوريا، إذا ما تم تمرير وزارته في البرلمان. أو هو وثيقة سياسات عامة تعتمدها الحكومة الجديدة كروية لما تريد تحقيقه خلال فترة توليها الحكم، أو هو المرتكز الذي تؤدي فيه الحكومة دورها، وتلتزم بأداء واجباتها، وتنفيذ بنود برنامجها، ويمثل ذلك المعيار الأساس في تقييم أداء الحكومة. (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ١٣). ويلزم رئيس مجلس الوزراء بتقديم منهاجه الوزاري لمجلس النواب استنادا لنص المادة (٧٦ -رابعاً) من الدستور العراقي والذي جاء فيها: (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة). وفي الواقع يمثل المنهاج الوزاري رؤية رئيس مجلس الوزراء المكلف لإدارة الدولة ومؤسساتها في المرحلة المقبلة. سواء كانت رؤيته الخاصة، أم رؤيته بعد التشاور مع الكتل النيابية. فممنح الثقة للمنهاج الوزاري على وفق المادة (٧٦) من الدستور، يتطلب من رئيس الوزراء المكلف أن يراعي رؤية الكتل النيابية للمرحلة المقبلة، وسياساتها ومشروعاتها، لاسيما الكتلة الأكبر التي رشحتة للمنصب (السلامي، ١٩٩٣، ص ٢٤). حيث يتم إعداد المنهاج الوزاري على أساس ما تم الاتفاق عليه بين الكتل السياسية بورقة المنهاج الوزاري، ولا يوجد نص دستوري أو قانوني يتيح لمجلس النواب مناقشة المنهاج الوزاري أو تعديله، فإما الموافقة عليه وإما عدم الموافقة (شيجا، ٢٠٠٦، ص ٣٢). وإذا ما حاز رئيس مجلس الوزراء على ثقة مجلس النواب على الوزراء منفردين، وعلى المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، كما جاء في النص المادة (٧٦) من الدستور العراقي، فإنه يتعين على رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته ترجمة المنهاج الوزاري إلى ما يُعرف بـ(البرنامج الحكومي) وهو خارطة الطريق للحكومة والوثيقة الرسمية التي تعبر عن توجهاتها وسياساتها ويحدد أولويتها في ضوء المحددات السياسية والاقتصادية والمالية (بدوي، ١٩٥٩، ص ٤٤). وقد جرت العادة، أن يوعز رئيس مجلس الوزراء إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات أن تضع الخطط والبرامج والمشروعات اللازمة لتنفيذ محاور المنهاج الوزاري، كل بحسب تخصصه، ثم تعرض هذه الخطط والبرامج والمشروعات على كل من وزارة التخطيط ووزارة المالية، للتأكد من انسجامها مع الرؤية الاستراتيجية للدولة، وخطط التنمية الخمسية من جهة، ولضمان التخصيصات المالية اللازمة لتنفيذها من جهة ثانية (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ١٧). وتتولى دائرة التنسيق الحكومي في الأمانة العامة لمجلس الوزراء دورا محوريا في تنظيم البرامج والمشروعات التي تقرها الجهات الحكومية وتنسيقها، ثم تقديمها وثيقة متكاملة باسم (وثيقة البرنامج الحكومي) إلى مجلس الوزراء لغرض مناقشتها واعتمادها عن طريق صدور قرار عن مجلس الوزراء (حلمي، ١٩٦٦، ص ٢٧). لذلك فإن الفرق بين المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي هو أن المنهاج الوزاري هو وعد دستوري وسياسي يتضمن المبادئ العامة لرؤية رئيس الحكومة لإدارة الدولة في المرحلة المقبلة، والأساس الدستوري لهذا الوعد هو نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي. بينما البرنامج الحكومي هو الخطط والبرامج والمشروعات التي تضعها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارات والمحافظات لترجمة المبادئ العامة في المنهاج الوزاري، بتوقيات زمنية، ومؤشرات أداء واضحة، والأساس القانوني للبرنامج الحكومي هو صدور قرار عن مجلس الوزراء (الشاعر، ١٩٧٢، ص ٣١). في الحقيقة ليست الغاية كتابة منهاج وزاري وتقديمه إلى السلطة التشريعية للفرز بقتنها فقط، إنما الغاية الحقيقية من اشتراط ذلك على الحكومة هي أن يكون أعضاء السلطة التشريعية والشعب على علم بخطط الحكومة وأهدافها وآلية تنفيذ تلك الخطط على أرض الواقع بمدد زمنية محددة، ليتسنى لهم مراقبتها ومحاسبتها فيما لو أخلت بما ألزمت به نفسها (فكري، ١٩٩٧، ص ٣١). فاستنادا لنص المادة (٧٦ - رابعا) من الدستور العراقي (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة). وانطلاقا من المسؤولية الوطنية ونظرا للتحديات التي تواجه العراق، وحرص القوى السياسية الوطنية على تشكيل حكومة خدمات تنهض بمسؤولياتها اتجاه العراق، بتشكيل حكومة ائتلافية وفق مبدأ الشراكة الوطنية، يتم إعداد المنهاج الوزاري على أساس ما تم الاتفاق عليه بين الكتل السياسية ب (ورقة المنهاج الوزاري) والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من المنهاج (شيجا، ٢٠٠٦، ص ٣٤). إذ يتبنى المنهاج الوزاري خطة واقعية، قابلة للتنفيذ من قبل الوزارات والهيئات المستقلة وبمسؤولية تضامنية لهيكل الحكومة بجميع مفاصله، تتضمن الخطة إصلاح القطاعات الاقتصادية والمالية والخدمية، ومعالجة الفقر والبطالة ومكافحة الفساد الإداري والمالي، ووقف الهدر بالمال العام، وبما يضمن إرساء الحكم الرشيد وتخفيف العبء عن المواطنين بمكافحة التضخم والعمل على استقرار أسعار السلع على المواطن، والعمل على إرساء الأمن والاستقرار وإنفاذ القانون وتعزيز هيبة الدولة وتلبية مطالب الشعب بشكل عام والشباب المحتجين خصوصا (الجدد، ١٩٩٠، ص ١٢). تقدم وثيقة المنهاج الوزاري عرضاً مركزاً للمبادئ التي يرتكز عليها، وللمحاور الرئيسية التي تشكل الإطار التنفيذي لأداء الحكومة، ضمن رؤية وطنية تتشد تحقيق الاستدامة في العيش الكريم

العراقيين، وإن ذلك سيظل رهناً بتماسك مفاصل مؤسسات الدولة كافة، لبناء مجتمع قائم على نهج العدالة والإنصاف والتقدم، لاسيما في تحمل المسؤوليات الوطنية الكبرى في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، لبناء خططها الاستراتيجية والتفصيلية كي ينطلق البرنامج الحكومي الشامل على ضوء المنهاج الوزاري، ليبدأ تنفيذ الخطة من بداية تشكيل الحكومة وحسب الأولوية (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ٢٣). بالإضافة إلى حملات استثنائية يتم فيها حشد الطاقات المتاحة في أجهزة الدولة للقيام بتقديم الخدمات للمواطنين في قطاعات الصحة والماء والمجاري والنظافة والكهرباء وعمليات الإكساء للطرق الداخلية وبإشراف مباشر من رئاسة الوزراء (شيحا، ٢٠٠٦، ص ٤٣). لذلك كان المنهاج الوزاري في العراق يمثل الإطار العام لعمل الحكومة وفق أسس وأولويات تحكمها طبيعة المرحلة التي أنتجت الحكومة وليس منهجاً تفصيلياً لعمل الوزارات. وبذلك تلتزم الوزارات كافة بإعداد منهج تفصيلي يحتوي جداول زمنية تكون ملزمة لها وتُحاسب على أساسها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من حيازتها لثقة المجلس. وعليه إن إعداد المنهاج الوزاري العراقي استند بشكل أساسي إلى الدستور العراقي، ومسودة البرنامج الحكومي الذي أعدته مجموعة من المستشارين، وكذلك الاستئناس بأوراق متعددة قدمت من قبل بعض الخبراء والمختصين، وكذلك الاستئناس بأراء الأكاديميين (الحطيب، ٢٠٠٤، ص ٥٤). إن المنهاج الوزاري يرتكز على محورين: الأول بالتهيئة لانتخابات نزيهة يختار فيها الشعب ممثليه للمرحلة المقبلة. الثاني هو الإصلاح الحكومي. فإن الحكومة بوضعها للمنهاج الوزاري فهي وبكل وضوح وشفافية، تتعهد بإعطاء الأولوية والتركيز على النهوض بالقطاعات التي تمس حياة المواطن اليومية وكما يلي:

-مكافحة الفساد الإداري والمالي.

-معالجة ظاهرة البطالة وخلق فرص العمل للشباب من الجنسين.

-دعم الفئات الفقيرة والهشة ومحدودي الدخل من المواطنين

-اصلاح القطاعات الاقتصادية والمالية وخاصة قطاعي الزراعة والصناعة والقطاع المصرفي ودعم القطاع الخاص.

-العمل على تحسين وتطوير الخدمات التي تمس حياة المواطنين (الشاعر، ١٩٧٢، ص ٣٥).

ولضمان تنفيذ تعهد الحكومة في المنهاج الوزاري، تكون متابعتها والإشراف عليها من قبل رئيس مجلس الوزراء مباشرةً وفق صيغة مناسبة.

وأهم المبادئ التي يقوم عليها المنهاج هي:

أ- ان المنهاج الوزاري هو المركز الذي تؤدي فيه الحكومة دورها، وتلتزم بأداء واجباتها وتنفيذ بنود برنامجها، ويمثل ذلك المعيار الأساس في تقييم أداء الحكومة (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ٢٥).

ب- إن مسؤولية الحكومة مسؤولية مشتركة تضع الجميع إزاء أوارهم، وتعزز روح المناصرة والتكامل والتأكيد على مبدأ الالتزام بقرارات مجلس الوزراء وتبنيها، ويعد الإخلال بهذا المبدأ تقصيراً في الأداء (البرزنجي، ٢٠٠٠، ص ٥٢).

ج- إن محاور المنهاج الوزاري تمثل مرتكزات أساسية يقوم عليها إعداد برنامج حكومي تفصيلي، ويتبنى الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للوزارات في ضوء انسجامها مع متطلبات هذا المنهاج وواجبات الوزارات التي عكستها قوانينها وأنظمتها (بدوي، ١٩٥٩، ص ٥٩).

د- مع إقرار الشفافية في العمل، والوضوح في مواجهة المهام، فإن الأداء الحكومي هو عمل تحكمه الرصانة والحفاظ على السرية متى ما كان ذلك ملزماً، وعدم إفشاء المداولات الداخلية لمجلس الوزراء طبقاً للنظام الداخلي للمجلس (شيحا، ٢٠٠٦، ص ٤٤).

ه- مع الحرص على الالتزام ببنود المنهاج الوزاري وبرنامجها الحكومي، لا بد من إخضاعها لمراجعة سنوية أو كلما اقتضت المستجدات، لتصحيح المسارات حين حصول انحرافات فيها، أو توسيعها إذا سنحت فرص النجاح للمضي قدماً ويتطلب ذلك صياغة برنامج دقيق لمتابعة وتقييم المنهاج (يكن، ١٩٨٢، ص ٣٣). أما في الأردن يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها (الجدة، ١٩٩٨، ص ٤٤). يتداول مجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة وضع المنهاج الوزاري ويتضمن القضايا والنصوص المتعلقة بالسياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، والسياسات العمومية، والقطاعية، بالإضافة إلى طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، والقضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام، وبمشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل ٤٩ من الدستور، وأيضاً بمراسيم القوانين ومشاريع المراسيم التنظيمية ومشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول ٦٥ و ٦٦ و ٧٠ من الدستور، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري، وتعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا (ليله، ١٩٧١، ص ٤٣). ومن ثم يطلع رئيس الحكومة الملك على

خلاصات مداولات مجلس الحكومة، ويكون الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي. يقوم الوزراء بأداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة، ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك. يمكن للوزراء أن يفوضوا جزءا من اختصاصاتهم لكتاب الدولة، وذلك بحسب الفصل ٩٣ من الدستور (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ٢٦).

المبحث الثاني البرنامج الحكومي والأساس القانوني له

يتعين على رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته ترجمة المنهاج الوزاري إلى ما يعرف بـ(البرنامج الحكومي) وهو قاعدة عمل تُبنى عليها خطط وبرامج الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. حيث يعتبر خارطة الطريق للحكومة والوثيقة الرسمية التي تعبر عن توجهاتها وسياساتها ويحدد أولويتها في ضوء المحددات السياسية والاقتصادية والمالية. يهدف البرنامج الحكومي إلى السعي الجاد لتحقيق تغييرات جوهرية وجادة لأنماط السلوك السياسي وبناء مؤسسات الدولة وسيادة القانون (الشاعر، ١٩٧٢، ص ٤٣). حيث تعرض الحكومة العراقية برنامجها والذي يكون واعدة وجيدا من الناحية النظرية، فالبرنامج يمثل حلاً للعديد من القضايا التي يعاني منها المجتمع العراقي مثل موضوع البطالة، أزمة السكن، التنمية، الاقتصاد، محاربة الفساد أو الحد منه، بالإضافة لأن تكون الحكومة مهنية ولا تتصاع لرغبات الكتل السياسية (الزحيلي، ٢٠٠٠، ص ٦٥).

وكما أن البرنامج الحكومي منصوص عليه في الدستور، هناك فكره نوه إليها الفقه الدستوري كثيرا وهي (القاعدة الدستورية)، وذلك على اعتبار أن البرنامج الحكومي منصوص عليه في الدستور، ففي كل دساتير العالم تقريبا هناك فكرة تقول إن الحكومة تعرض برنامجا أو تعرض خطة حكومية لها مستقبلية تتضمن رؤاها، فهذه القاعدة الدستورية التي ألزمت الحكومة بتقديم البرنامج أو المنهاج أو الخطة، هناك خلاف حول الزاميتها أصلا (شيجا، ٢٠٠٦، ص ٢٣). فالبعض يطرح إشكالية مفادها أن القاعدة الدستورية ملزمة أم لا، فمن خلال تلك الإشكالية يمكن أن تتحقق فرصة الانطلاق نحو تعريف البرنامج الحكومي أو المنهاج الحكومي كما سماه الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)، وذلك من أجل تناول مدى الزاميته، وكيف يمرر، وما هي القيمة القانونية لهذا البرنامج، والجزاء الذي يترتب على مخالفته، الكل يعلم بأن الدستور هو أعلى القوانين وأسامها في الدولة، لكن الفقه الدستوري غير متفق أصلا على قانونيتها والسبب هو الجزاء، خصوصا وأن القاعدة القانونية عندما نحلها ننظر إليها على أنها قاعدة سلوك اجتماعي أولا وقبل كل شيء، لاسيما وأن القواعد القانونية هي في الأساس أعراف أو عادات أو سلوكيات في المجتمع وتحولت إلى قاعدة فيما بعد لما تبناها المشرع، هذه القاعدة هي قاعدة سلوك أولا، ثانيا هي تتضمن عنصر الجزاء، ثالثا يجب أن تحدد الجهة التي توقع الجزاء (الجددة، ١٩٩٨، ص ٦٤). بالتالي ليس كافيا أن نقول من يخالف تلك القاعدة يسجن أو يحبس أو يعدم، بل يجب أن نحدد من هي الجهة التي توقع الجزاء، هل هي الحكومة أم هي المحكمة أم هي جهة دولية. القاعدة الدستورية لا زال الخلاف حول مسألة الجزاء، خاصة وأن أعلى المراتب في الدولة هو الذي يخالف فمن يوقع عليه الجزاء، هذا هو أساس الخلاف في الفقه، لكن بعض الفقه يقول انها تتضمن عنصر الجزاء ويسمونه الجزاء المرسل او غير المنظم، الذي يظهر بصورة رد الفعل الاجتماعي، فيقولون المجتمع هو من يدافع عن نفسه بنفسه، وذلك من خلال تظاهرة او اعتصام أو عدم انتخاب (المفرجي، ١٩٩٠، ص ٦٣). أما من حيث الخلاف حول المنهاج الحكومي او البرنامج الحكومي ماذا يعني، فقد اختلف الفقهاء في تعريف البرنامج الحكومي، منهم من عدده عقد وقال عنه انه (عقد الثقة)، بمعنى آخر إنه عبارة عن عقد بين ممثلي الشعب أو النائب في البرلمان من جهة وبين الحكومة التي ستتولى زمام السلطة خلال المرحلة القادمة، لكن هذا الرأي يبقى مجرد فقهي، أي ليس له إسقاطات واقعية وحقيقية (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ١٢). رأي آخر يقول هو عبارة عن رؤى سياسية لمرحلة قادمة، كذلك البعض يقول هو عبارة عن مجموعة من الوعود الانتخابية تصاغ بوثيقة وتعرض على البرلمان كي تكون منهجا للحكومة في المرحلة القادمة، وأيضاً البعض يرى أنه ميثاق سياسي، والبعض الآخر يعرفه على أنه عمل برلماني. بمعنى آخر هو عمل قانوني، وسبب هذا التسمية لأنه يمرر في البرلمان (الساعدي، ١٩٩٠، ص ٤٤). البرنامج الحكومي سواء كان في العراق او في العالم يمرر من خلال أمرين، الأمر الأول هي (الأعمال القانونية) التي تمثل بالتشريعات، والأمر الثاني هو (الأعمال البرلمانية أو ما دون التشريعية) أي القرارات بمختلف أنواعها، هذا البرنامج فيه إلزام دستوري بتقديم هذا المنهاج الحكومي، وهذا ما فعله دستور (٢٠٠٥) العراقي، في المادة (٧٦) حيث بين المشرع الدستوري مراحل تشكيل الحكومة العراقية فنص: (على أن رئيس الجمهورية ما بعد انتخابه بفترة (١٥) يوم يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا لتشكيل الحكومة). فخلال (٣٠) يوم المرشح المكلف يتقدم للبرلمان بالوزراء وبالمنهاج لنيل الثقة (شيجا، ٢٠٠٦، ص ٥٥). وذلك لأن المنهاج الحكومي في الدساتير الديمقراطية يميزون بين منح الثقة لرئيس الوزراء وبين الوزراء، ورئيس الوزراء يمنح الثقة من خلال الموافقة على المنهاج أو البرنامج الحكومي، فلا يصار التصويت على شخص رئيس الوزراء، لكن يصار التصويت على الوزراء منفردين او مجتمعين حسب الدستور (الشاعر، ١٩٧٢، ص ٥١). إن المادة (٧٦) من الدستور تطرح عدة إشكاليات حول المنهاج أو البرنامج الحكومي،

فهي لم تعط المنهاج الحكومي قيمة قانونية، ولم تبين مدى الزاميته، ولم تحدد بشكل واضح ومحدد الجزاء الذي يترتب على مخالفته، في حين دساتير حديثه مثل (دستور تونس ودستور مصر) أعطى للمنهاج أمر آخر، أيضا لو نظرنا إلى الدستور البرازيلي لنجد الأمر مختلف جذريا فجد هناك وجوب دستوري بتقديم المنهاج، في أطر دستورية وفي مدد محددة وفي أسس ومعايير محددة، ويتضمن هذا الأمر تقييم دوري يسمى في بعض الأنظمة الدستورية (إعادة منح الثقة)، أي بين فترة وأخرى يصار لمنح الثقة، بالتالي هم يقيمون مدى توفيق الحكومة في تنفيذ البرنامج الحكومي من عدمه. أيضا من بعد مضي سنة على منحها الثقة، يجب أن يعاد الأمر لممثلي الشعب حتى يقيمون أداء رئيس الوزراء، هل كان بمستوى المسؤولية أم لا، وما مقدار ما أنجزه من وعود، وهل من المؤمل خلال المرحلة القادمة أن يصل لنسبة مقبولة أم لا (ابو المجد، ١٩٦٠، ص ٢١). لكن في العراق لا يصار لإعادة النظر، فالمادة (٧٦) من الدستور لا تجيز إعادة النظر بشخص رئيس الوزراء، حتى تنتهي المدة المقررة لتكليفه برئاسة الوزراء، فهذه مشكلة حقيقة لا بد من التركيز عليها فليس هناك تقييم لشخص رئيس الوزراء (سرور، ٢٠٠٢، ص ٧٦).

وعند ربط المادة (٧٦) بالجزاء الذي لا بد أن يترتب على المخالفة، لنقول أن الجزاء منظم بالدستور، أيضا قبل التركيز على مسألة الجزاء، لا بد من معرفة القيمة القانونية للمنهاج الحكومي، فمن بعد التصويت عليه في البرلمان العراقي وبالأغلبية المطلقة كما تنص المادة (٧٦)، فهل هو تشريع، أم هو مجرد قرار برلماني، وما إذا كان هذا القرار البرلماني يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا، أو من الممكن عرض المنهاج الحكومي على الاستفتاء الشعبي، هذه الاستفسارات لم يجب عليها الدستوري العراقي في العام (٢٠٠٥) (سلمان، ٢٠٠٩، ص ٤٩).

فهذه المسائل هي مسائل محورية ولكن مسكوت عنها، لم تعبر عنها المادة الدستورية، التي تعتبر جوهر النظام الدستوري في العام (٢٠٠٥)، خاصة وأن العراق تحول لنظام ميال نحو البرلمانية وميال نحو النظام النيابي كما عبر عنه الدستور في المادة الأولى، فمحور الحكومة والسلطة الحقيقية هي مجلس الوزراء، فيجب أن يكون هذا المجلس مصاغا صياغة دستورية تشريعية متقنة، بما لا يدع مجال للشك قد يصيب هذه المؤسسة المهمة، لأن العراق ومصير العراق كله مرتبط بهذه المؤسسة (شبحا، ٢٠٠٦، ص ٢١). بالتالي فإن القيمة القانونية لهذا البرنامج لا تعدو في نظر الحكومة العراقية والبرلمان العراقي، أكثر من إنها مجرد روتين لتمرير المرشحين القادمين من الأحزاب، فلا ينظرون إلى قيمتها عندما حصلت على موافقة ممثلي الشعب بأغلبية مطلقة تحولت إلى قرار، ووفق المادة (١٣٨) من الدستور يجب أن ينشر في الوقائع العراقية من بعد مصادقة رئيس الجمهورية، بالتالي عندما ينشر في الوقائع العراقية لا يصبح تشريعا قانونيا لكنه دون القانون وملزم (القطار، ١٩٩٨، ص ٦٢). كذلك في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر عام (٢٠٠٧) والمصوت عليه في العام (٢٠٠٦)، نجد أنه أكد على سلطة البرلمان بالتصويت على منح الثقة للحكومة وبين الآلية، فهذا التصويت له قيمة قانونية وهو ليس أمرا روتينيا، على الجانب الآخر الحكومة ملزمة بتطبيق هذا المنهاج الحكومي لموافقة الشعب عليه، خصوصا وأن المادة (٥) من الدستور تقول: (السيادة للقانون والشعب هو مصدر السلطات)، وهذا يتم من خلال النظام النيابي ومن خلال ممثلي الشعب الذين ينتخبهم الشعب، بالتالي عندما يوافق النواب على المنهاج الحكومي فهذا يعني ان الشعب قد وافق، لان الشعب هو من سلم ناصية القرار بيد النواب الذين منحهم الثقة (بدوي، ١٩٥٩، ص ٣٨). بل أن بعض الفقه الدستوري يرى بأن المنهاج الحكومي يرقى إلى مرتبة الأنظمة الأساسية المكملة للوثيقة الدستورية، وهي ليست مجرد رؤى أو أفكار أو طموحات لشخص رئيس الوزراء يتركها للموظفين في برنامجه الحكومي، وعندها يقومون بإعدادها وطباعتها وي طرح هكذا على الإعلام على أنه برنامج حكومي (الشاعر، ١٩٧٢، ص ٦١). بينما في الأردن بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتمزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني. ويكون البرنامج الحكومي موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في مصر، ١٩٥٠، ص ٥). وتعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح برنامج الحكومة، حسب (الفصل ٨٨ من الدستور). تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية، وذلك حسب (الفصل ٨٩ من الدستور) (شبحا، ٢٠٠٦، ص ٥٢). وحيث أن الوزارات في العراق تساهم بتوطيد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والحفاظ على العلاقة التشاركية بينهما، وذلك بالتنسيق الكامل مع جميع الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة للاستجابة لأدوات الرقابة البرلمانية باعتبار الوزارة حلقة الوصل بين السلطتين. وتسعى الوزارة إلى تحقيق التمكين السياسي لجميع أطراف المجتمع من خلال تطوير قدرات الأحزاب السياسية لتكون أحزاباً قوية قادرة على رسم سياساتها وذات برامج واضحة، وزيادة قاعدة المشاركة في الانتخابات البرلمانية وصولا للحكومات البرلمانية (حرب، ٢٠٠٥، ص ٥٥).

تناولت الدراسة في هذا البحث آليات المراقبة والمتابعة لتنفيذ برنامج الحكومة سواء من تلقاء نفسها وبواسطة وزاراتها والأجهزة التابعة لها ، ومن خلال المتابعة البرلمانية لعمل الحكومة وآليات هذه المتابعة ، إذ أعطى الدستور لهذا المفهوم مكانة مهمة من خلال بنود عديدة، منها تخويل رئاسة لجنة التشريع للمعارضة وفتح باب اقتراح المشاريع أمام المجتمع المدني والمشاركة في وضع منهاج عمل زمني. حيث ينقلنا هذا المنهاج من نظام تراتبي عمودي إلى نظام شراكة يحكمه التعاقد، من نظام توجيهي إلى نظام تفاوضات وتوازنات، من نظام متمركز إلى نظام غير متمركز. إنه ينقلنا من مجتمع له رأس وأطراف، إلى مجتمع يتكون من عناصر فاعلة عدة ومتفاعلة فيما بينها، ينقلنا من منظومة هرمية تُسَرُّ من أعلى، إلى منظومة أفقية تُسِير بفعل التقويمات المسترسلة، والتفاوض والتوافق المستمر بين الشركاء. فهذا النظام يضمن حماس الأفراد وتضحياتهم وفاعليتهم في تحقيق الأهداف التي ساهموا في تقريرها، ويكون أنجع المناهج في تحقيق المساواة والعدل والاستقرار من خلال منهج المشاركة والمفاوضة بين جميع الأطراف بدون إقصاء.

المصادر

١. ابو المجد. احمد كمال. (١٩٦٠). الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري، رسالة دكتوراه، مكتبة النهضة العربية، القاهرة.
٢. بدوي. ثروت. (١٩٥٩). الدولة القانونية، مجلة ادارة قضايا الحكومة، العدد ٣، السنة الثالثة.
٣. البرزنجي. عصام عبد الوهاب. (٢٠٠٠). سمو الدستور ودستورية القوانين، مجلة العلوم القانونية، المجلد الخامس عشر، العددان ١ و٢، بغداد.
٤. الجدة. رعد ناجي. (١٩٩٨). التشريعات الدستورية في العراق، مطابع دار الشؤون الثقافية العامة، بيت الحكمة، بغداد.
٥. حرب. طارق. (٢٠٠٥). مقاله بعنوان بين المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الاتحادية العليا، منشورة في جريدة الصباح العدد. (580)
٦. الحطيب. نعمان احمد. (٢٠٠٤). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
٧. حلمي. محمود. (١٩٦٦). المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة.
٨. الزحيلي. محمد مصطفى. (٢٠٠٠). التدرج في التشريع والتطبيق في الشريعة الإسلامية، طبعة خاصة باللجنة العليا، الكويت.
٩. الساعدي. حميد. (١٩٩٠). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة، الموصل.
١٠. سرور. أحمد فتحي. (٢٠٠٢). القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة.
١١. السلامي. مهدي ياسين. (١٩٩٣). مبادئ واحكام القانون الاداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد.
١٢. سلمان. سمير داوود. (٢٠٠٩). الحماية الدستورية لثوابت الاسلام واثرها على التشريع الجنائي العراقي، مجلة القانون المقارن، تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٦٦.
١٣. الشاعر. رمزي طه. (١٩٧٢). النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسية، الكويت.
١٤. شبحا. إبراهيم عبد العزيز. (٢٠٠٦). وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر.
١٥. العطار. عبد الناصر توفيق. (١٩٩٨). المحكمة الدستورية ونص المادة الثانية من الدستور، المؤتمر العلمي الأول لكلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر.
١٦. فكري. فتحي. (١٩٩٧). القانون الدستوري، الكتاب الأول (المبادئ الدستورية العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٧. ليله. محمد كامل. (١٩٧١). القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة.
١٨. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في مصر. (١٩٥٠). المكتب الفني في مجلس الدول المصري، السنة الثانية.
١٩. المفرجي. إحسان حميد. (١٩٩٠). النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، الموصل.
٢٠. يكن. زهدي. (١٩٨٢). القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت.

References

١. Abu Al-Majd. Ahmed Kamal. (1960). Oversight of the Constitutionality of Laws in the United States of America and the Egyptian Region, PhD thesis, Arab Nahda Library, Cairo.
٢. Bedouin. Tharwat. (1959). The Legal State, Government Issues Management Journal, No. 3, third year.
٣. Al-Barzanji. Essam Abdel Wahab. (2000). The supremacy of the constitution and the constitutionality of laws, Journal of Legal Sciences, Volume Fifteen, Issues 1 and 2, Baghdad.
٤. Al-Jada. Ra'ad Najj. (1998). Constitutional Legislation in Iraq, Public Cultural Affairs House Press, Bait Al-Hekma, Baghdad.

٥. Harub. Tareq. (2005). An article entitled Between the Supreme Constitutional Court and the Supreme Federal Court, published in Al-Sabah newspaper, issue (580).
٦. Al-Hateeb. Noman Ahmed. (2004). The mediator in political systems and constitutional law, first edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
٧. Hilmi. Mahmoud. (1966). General Constitutional Principles, second edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
٨. Al-Zahili. Mohammed Mustafa. (2000). Gradual legislation and application in Islamic law, special edition of the Supreme Committee, Kuwait.
٩. Al-Saadi. Hameed. (1990). Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, Dar Al-Hekma, Mosul.
١٠. sirour. Ahmad Fathi. (2002). Constitutional Criminal Law, Dar Al-Shorouk, Cairo.
١١. Salami. Mahdi Yassin. (1993). Principles and provisions of administrative law, Dar Al-Kutub Directorate for Printing and Publishing, Baghdad.
١٢. Salman. Samir Daoud. (2009). Constitutional protection of the constants of Islam and their impact on Iraqi criminal legislation, Comparative Law Journal, issued by the Iraqi Comparative Law Society, No. 66.
١٣. Al- Sha'ar. Ramzi Taha. (1972). The General Theory of Constitutional Law, Dar Al-Siyasa Press, Kuwait.
١٤. Shiha. Ibrahim Abdel Aziz. (2006). Status of the Executive Authority, Al-Maaref Establishment, Alexandria, Egypt.
١٥. Al-Attar. Abdel Nasser Tawfiq. (1998). The Constitutional Court and the text of Article Two of the Constitution, First Scientific Conference of the Faculty of Law, Helwan University, Egypt.
١٦. Fikri. Fathi. (1997). Constitutional Law, Book One (General Constitutional Principles), Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo.
١٧. Lila. Mohamed Kamel. (1971). Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
١٨. A set of legal principles decided by the Administrative Court in Egypt (1950). Technical Office in the Egyptian Council of States, second year.
١٩. Al-Mufarji. Ihsan Hameed. (1990). The General Theory of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq, Dar Al-Hekma, Mosul.
٢٠. Yakan. Zahdi. (1982). Constitutional Law and Political Systems, Yakan Publishing House, Beirut.