Sumer Journal of Legal Science
مجلة سومر للعلوم القانونية
P.ISSN: -3081-1082
https://sjls.edu.iq/index.php/su/ar/index

Vol. (1), No. (2) June 2026
Pages 570- 591

المجلد (١) العدد (٢) آذار ٢٠٢٦
الصفحة ٥٧٠-٥٩١

The constitutional problem arising from the non-implementation of the ministerial program in Iraq

Dr. Mohammed Abdul Jree
Al-Qadisiyah University

Abstract:

The ministerial program constitutes a fundamental pillar in parliamentary systems, as its role is not limited to being a political agenda through which the government declares its general orientations; rather, it represents a constitutional and legal commitment directly linked to the granting of confidence to the government and the continuity of its mandate. In the Iraqi constitutional system, the ministerial program acquires particular importance, as it is a mandatory requirement for the formation of the government under the 2005 Constitution. This confers upon it a binding character and removes it from the realm of a merely formal document or a temporary political speech.

However, practical reality reveals a substantial constitutional problem manifested in the weak commitment of successive governments to implementing the contents of the ministerial program, whether wholly or partially, in the absence of explicit constitutional provisions that determine the legal sanctions resulting from such non-compliance. The reliance solely on traditional political oversight mechanisms—such as parliamentary questioning and the withdrawal of confidence—has led to a weakening of the effectiveness of legislative oversight and a reduction in the practical impact of the principle of constitutional supremacy and the balance between powers.

Keywords : Ministerial program, constitution, House of Representatives, constitutional violation, granting confidence.

https://doi.org/10.66734/rd2cd998

1: Email mohamd.jree@qu.edu.iq
2 : Email:

Submitted: 10-2-2026
Accepted: 24-2-2026
Published:2-6-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ar)

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الإشكالية الدستورية الناشئة عن عدم تنفيذ المنهاج الوزاري في العراق

أ.م.د. محمد عبد جري
جامعة القادسية/ كلية العلوم- قسم الأدلة الجنائية

الملخص

يشكّل المنهاج الوزاري ركيزة أساسية في الأنظمة البرلمانية، إذ لا يقتصر دوره على كونه برنامجاً سياسياً تعلن من خلاله الحكومة توجهاتها العامة، بل يعدّ التزاماً دستورياً وقانونياً يرتبط ارتباطاً مباشراً بمنح الثقة للحكومة واستمرارها. وفي النظام الدستوري العراقي، يكتسب المنهاج الوزاري أهمية مضاعفة لكونه شرطاً لازماً لتشكيل الحكومة وفق دستور ٢٠٠٥، الأمر الذي يضفي عليه طابع الإلزام ويخرجه من إطار الوثيقة الشكلية أو الخطاب السياسي المؤقت.

إلا أن الواقع العملي يكشف عن إشكالية دستورية جوهرية تتمثل في ضعف التزام الحكومات المتعاقبة بتنفيذ مضامين المنهاج الوزاري، سواء بصورة كلية أم جزئية، في ظل غياب نصوص دستورية صريحة تحدد الجزاءات القانونية المترتبة على هذا الإخلال. وقد أدى الاكتفاء بآليات الرقابة السياسية التقليدية، كالمساءلة البرلمانية وسحب الثقة، إلى إضعاف فعالية الرقابة التشريعية وتقليص الأثر العملي لمبدأ سمو الدستور والتوازن بين السلطات.

وعليه، تبرز الحاجة إلى إعادة النظر في الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري وتعزيز إلزاميته الدستورية، من خلال تطوير الأطر الدستورية والتشريعية الناظمة له، وتفعيل دور القضاء الدستوري في ترسيخ اهمية المسؤولية السياسية للحكومة عند عدم التزامها بتنفيذ المنهاج الوزاري الذي وضعته.

ويهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على هذه الإشكالية وتحليل أبعادها الدستورية وصولاً إلى اقتراح معالجات دستورية وقانونية من شأنها تعزيز الثقة بالمؤسسات الدستورية وضمان فاعلية المنهاج الوزاري كأداة حقيقية لمساءلة الحكومة عن هذا الاخلال.

الكلمات المفتاحية:- المنهاج الوزاري، الدستور، مجلس النواب، انتهاك الدستور، منح الثقة.

المقدمة

أولاً/ التعريف بموضوع الدراسة:-

يُعدّ المنهاج الوزاري أحد المرتكزات الجوهرية للنظام الديمقراطي البرلماني، إذ يمثّل الإطار العام الذي تُبنى عليه سياسة الحكومة وبرامجها التنفيذية، كما يشكّل في الوقت ذاته أساس الثقة البرلمانية التي تُمنح للحكومة

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

عند تشكيلها. ولا يقتصر المنهاج الوزاري على كونه وثيقة سياسية أو مجرد تعهدات مستقبلية، بل يتجاوز ذلك ليأخذ بُعداً دستورياً وقانونياً، بوصفه التزاماً تعاقدياً سياسياً يرتب آثار دستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وفي النظام السياسي العراقي، يكتسب المنهاج الوزاري أهمية خاصة، نظراً لارتباطه المباشر بإجراءات منح الثقة للحكومة وفقاً لأحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حيث لا تُمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء إلا بعد عرض المنهاج الوزاري أمام مجلس النواب ونيل موافقته. ويُفهم من ذلك أن المنهاج الوزاري لا يمكن النظر إليه باعتباره وثيقة شكلية أو خطاباً سياسياً عابراً، وإنما التزاماً دستورياً يُفترض أن يترتب على الإخلال به آثار دستورية وقانونية واضحة، انسجاماً مع مبدأ سمو الدستور ومبدأ خضوع السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية غير أنّ الواقع العملي في العديد من التجارب الدستورية، ولا سيما في العراق، يكشف عن إشكالية واضحة تتمثل في عدم التزام الحكومة بتنفيذ المنهاج الوزاري الذي نالت على أساسه ثقة مجلس النواب، سواء كان هذا الإخلال كلياً أم جزئياً، أو تمثل في تعطيل البرامج المعلنة أو الانحراف عنها دون مبررات دستورية واضحة وتثير هذه الإشكالية تساؤلات جوهرية حول الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري، ومدى إلزاميته الدستورية، وحدود المسؤولية السياسية والقانونية المترتبة على عدم تنفيذه.

واساس الإشكالية الدستورية في هذا السياق تنتج عن غياب نصوص صريحة تحدد الجزاءات الدستورية المترتبة على إخلال الحكومة بالتزاماتها الواردة في المنهاج الوزاري، مقابل الاكتفاء بآليات رقابية ذات طابع سياسي، كالاستجواب وسحب الثقة، الأمر الذي يضعف من فعالية الرقابة البرلمانية ويؤثر على مبدأ سيادة الدستور ومبدأ التوازن بين السلطات. كما يفتح هذا القصور التشريعي الباب أمام تضاؤل الثقة العامة بالمؤسسات الدستورية، وتحول المنهاج الوزاري إلى وثيقة شكلية تفتقر إلى قوة الإلزام والتنفيذ خاصة ونحن امام عدم وضوح الرؤية القضائية في قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق فيما يخص المنهاج الوزاري وامكانية شموله باختصاصاتها الدستورية من عدمه.

لذلك تم اختيار هذا البحث الذي يهدف إلى دراسة الإشكالية الدستورية الناجمة عن عدم التزام الحكومة بتنفيذ منهاجها الوزاري، من خلال بيان الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري، وبيان موقف الفقه والقضاء الدستوري منه، ولا سيما رأي المحكمة الاتحادية العليا، مع توضيح الية عدم التزام الحكومة فضلاً عن مقارنة التجربة العراقية ببعض الأنظمة البرلمانية المشابهة، وصولاً إلى اقتراح معالجات دستورية وقانونية تعزز من إلزامية المنهاج الوزاري وتكفل فاعلية آليات المساءلة البرلمانية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ثانياً/ أهمية البحث:-

تأتي أهمية هذا البحث من كونه يتناول اهم الإشكاليات الدستورية العملية التي تمسّ صميم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني العراقي. وتتجلى أهمية البحث من خلال تحليل الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري، وبيان قيمته القانونية ضمن منظومة الالتزامات الدستورية للحكومة، وتوضيح مدى إلزاميته في النصوص الدستورية مقارنةً بالواقع العملي كما يسلّط الضوء على مواطن القصور في النصوص الدستورية والتشريعية النافذة، بما يفتح المجال أمام اقتراح معالجات عملية قابلة للتطبيق بما يقرر مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة عن عدم التزامها بتنفيذ المنهاج.

ثالثاً/ مشكلة الدراسة: -

تتلخص مشكلة البحث حول الإشكالية الدستورية الناتجة عن عدم التزام الحكومة بتنفيذ المنهاج الوزاري الذي نالت على أساسه ثقة السلطة التشريعية، وما يترتب على ذلك من آثار دستورية وقانونية تمسّ جوهر النظام البرلماني ومبدأ المسؤولية السياسية. فعلى الرغم من أن المنهاج الوزاري يُعد شرطاً لازماً لتشكيل الحكومة وممارسة اختصاصاتها الدستورية، إلا أن الواقع العملي يكشف عن غياب التزام فعلي بمضامينه، دون وجود نصوص دستورية أو تشريعية واضحة تُحدد الجزاءات المترتبة على هذا الإخلال. ويثير هذا الموضوع عدة تساؤلات جوهرية تتمثل في السؤال الجوهري لمشكلة البحث: - إلى أي مدى يُعدّ عدم التزام الحكومة بتنفيذ المنهاج الوزاري إخلالاً دستورياً يترتب عليه قيام مسؤولية الحكومة الدستورية والسياسية، وما هي الآليات الكفيلة بمعالجة هذا الإخلال في ظل الدستور العراقي؟ ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من الأسئلة الفرعية، من أبرزها:

١. هل يترتب على عدم تنفيذ المنهاج الوزاري آثار دستورية محددة أم يظل في إطار المسؤولية السياسية فقط؟
٢. مدى فاعلية البرلمان بما يملكه من أدوات رقابية في مواجهة عدم التزام الحكومة بتنفيذ المنهاج الوزاري؟
٣. كيف عالجت بعض الأنظمة البرلمانية المقارنة هذه الإشكالية؟

رابعاً/أهداف البحث:-

يهدف هذا البحث إلى:-

١. بيان الأساس الدستوري لالتزام الحكومة بتنفيذ المنهاج الوزاري في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. بيان موقف المحكمة الاتحادية العليا، من إلزامية المنهاج الوزاري.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٣. تقييم فعالية أدوات البرلمان الرقابية في فرض رقابته على الحكومة لضمان تنفيذ المنهاج الوزاري.

٤. اقتراح التوصيات التي تسهم في تعزيز إلزامية الحكومة في تنفيذ منهاجها الوزاري.

خامساً/ منهجية البحث

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي الوصـــفي المقارن من خلال تحليل النصـــوص الدســـتورية المنظمة لأحكام تشكيل الحكومة ومنحها الثقة، فضـلاً عن تحليل المفاهيم الفقهية المتعلقة بالمنهاج الوزاري والمسؤولية السياسية مع مقارنة نصوص الدستور العراقي بالدساتير المقارنة وبيان أوجه التشابه والاختلاف لتحديد مواطن الضعف في تلك النصوص واقتراح المعالجات.

سادساً/ خطة البحث:-

لغرض الإحاطة بموضوع الدراسة الى مبحثين نبحث في الأول مفهوم المنهاج الوزاري وطبيعته القانونية، ونبحث في الثاني مظاهر عدم الالتزام بالمنهاج الوزاري واثاره الدستورية.

المبحث الأول

مفهوم المنهاج الوزاري وطبيعته القانونية

يعد المنهاج الوزاري بمثابة الرؤية التنفيذية والســياســية التي تقدمها الحكومة للبرلمان للحصــول على ثقته على ان يكون ذلك المنهاج قد تم اعداده بشكل واضـح وطموح وقابل للتنفيذ وليس منهاجاً او برنامجاً غامضـاً او فضـفاضـاً وغير قابل للتطبيق ولأجل بيان مفهوم البرنامج الوزاري سنقسم المبحث الى مطلبين يكون الأول لتعريف المنهاج الوزاري ثم بيان طبيعته القانونية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف المنهاج الوزاري

للوصـــول الى تعريف شـــامل، جامع لمعنى المنهاج الوزاري ســـنعمل على تقســـيم المطلب الى فرعين وسنخصص الفرع الأول لتعريف المنهاج الوزاري لغةً ثم الفرع الثاني لتعريف اصطلاحاً

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفرع الأول

تعريف المنهاج الوزاري في اللغة

عند البحث عن معنى كلمة منهاج في اللغة العربية ، لابد ان يكون منطلق البحث في مفردات القران الكريم فقد جاءت في سورة المائدة "لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا" [١] وتعني الطريق الواضح والبين والسبيل المستقيم اما في قواميس اللغة نجد انها مشتقة من كلمة منهج ومنهاج بمعنى الطريق الواضح [٢] ويقال نهج الرجل نهجا أي انبهر وانهج فلاناً أي يلهث [٣] ويعرف ايضاً بانه الخطة المرسومة [٤] ولم يختلف تعريف اللغة الإنكليزية عن تعريف اللغة العربية فقد جاء تعريف المنهاج بذات المعنى في اصل المفردة في اللغة اللاتينية اذ كان يعرف المنهاج بمضمار السباق الذي كان يقام من وقت لآخر في العصور اليونانية والرمانية لأنه يمثل الطريق الواضح ومع مرور الوقت تحول المعنى الى مقرر دراسي تدريبي وهذا ما يطلق حاليا المقررات الدراسية ويعزز معنى المنهاج بانه الطريقة التي تنتهجها الفرد حتى يصل الى هدف معين [٥]كما يمكن ان نعرف المنهاج بانه عملية تنظيم الأشياء وفق اليات موضوعية ويكون الهدف منها تحقيق الإنجاز بإيجابية وبما يتقبله العقل الإنساني والمنهاج ايضاً طريقة عامة تمثل مجموع الوسائل والأدوات والعمليات والمبادئ التي تختارها المؤسسة او الفرد لإتمام عمل وجدول منجزات في المستقبل او يفرضها موضوعاً لإتمامه وهو ايضاً يحتوي على حزمة أساليب وحزمة تقنيات وحزمة أدوات كالملاحظة والتجربة والاحصاء[٦]

الفرع الثاني

تعريف المنهاج الوزاري اصطلاحاً

يمكن تعريف المنهاج الوزاري بانه وثيقة سياسات عامة تعتمدها الحكومة الجديدة كاطار لما تريد تحقيقه من اهداف استراتيجية ومشاريع تنموية خلال فترة توليها الحكم [٧] كما ان المنهاج الوزاري يعد رسماً للسياسات العامة للدولة الذي تعده الحكومة المكلفة او رئيس الحكومة المكلف بحسب النص الدستوري اما تعريف مصطلح المنهاج فقد جاء بمعنى "التركيب الصائب للعمليات الفعلية التي نقوم بها بصدد الكشف عن الحقيقة والبرهنة عليها "[٨]كما ورد ايضاً انه بمعنى الطريقة التي يصل بها الانسان الى الحقيقة [٩] وهناك من عرفه بانه مجموعة من الوعود السياسية التي يتعهد رئيس الوزراء المكلف بتنفيذها على وفق الصلاحيات المخول بها دستورياً اذا ما تم تمرير وزارته امام البرلمان او هو وثيقة سياسية عامة تعتمدها الحكومة الجديدة كرؤية لمل تريد تحقيقه خلال فترة توليها الحكم [١٠] ويمكن القول ان المراد من معنى المنهاج هو السير نحو الهدف بطريقة ايسر واسهل بما يوفر الجهد والوقت والعناء الذي يبذله الانسان ومن ذلك يتضح ان المنهاج الوزاري

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

لوحده غير كافي اذ لابد له ان يقترن بخطوات عملية نحو التطبيق لان كل ما يتضـــمنه المنهاج الوزاري هو عملية تخطيط تتطلب خطوات حقيقية وفاعلة نحو البدء بتنفيذه والا فانه سيبقى وثيقة توضح السياسات العامة لا اكثر وكان الاحرى بالمشـــرع الدســـتوري العراقي ان يعتمد مصـــطلح البرنامج الوزاري بدلا من المنهاج الوزاري[١١]، لان الأخير يعني مجموعة الوعود السـياسـية التي يتعهد بها رئيس الحكومة المكلف بتنفيذها بعد حصـول حكومته على ثقة البرلمان بعكس البرنامج الوزاري الذي يعد خارطة عمل متكاملة من جميع الجوانب وليس وعود فقط وقد يستحيل تحقيقها مستقبلاً.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري

اختلف موقف الفقه القانوني من تحديد الطبيعة القانونية للمناهج الوزاري وذهب بعدة اتجاهات ويرى الاتجاه الأول من الفقه ان المنهاج الوزاري هو مجرد اتفاق ســياســي ذو طبيعة تعاقدية ، اطرافه البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى ويطلقون على هذا الاتفاق اســـم عقد الثقة[١٢] وهذا الاتفاق يتضـــمن رؤية الحكومة المكلفة وما تســـعى الى تحقيقه خلال مدة تكليفها المحددة دســـتورياً وعند تحليل ذلك نجد ان هذا الاتفاق بطبيعته ســـياســـياً بين البرلمان والحكومة المكلفة وليس عقداً قانونياً ملزماً لطرفي العقد وهذا الاتجاه يخرج المنهاج الوزاري من طبيعته القانونية ويبقيه اتفاقاً سياسياً لا يتمتع باي طبيعة قانونية [١٣] لذلك لا يمكن التسليم بهذا الرأي واعتماده لأنه مجرد اتفاق سياسي وهو اقرب الى الوعود الانتخابية التي يطلقها المرشحون للترويج عن برنامجهم الانتخابي الذي يعد بمثابة التزام أخلاقي بعد فوز المرشـح بالانتخابات وهناك راي اخر يذهب باتجاه ان المنهاج الوزاري هو اتفاق تعاقدي بالاســـتناد الى فكرة ان المنهاج الوزاري لكي يكون قابل للتنفيذ يحتاج الى توافق الارادتين (إرادة الحكومة وإرادة البرلمان) ويرون في هذا الاتفاق ، الأســـاس الذي يضـمن تشـكيل الحكومة واسـتمرارها بعملها [١٤] وهذا الرأي أيضـا لا يمكن التسـليم به لان العقد ليس توافق ارادتين فقط بل هناك التزامات عقدية لا تتوفر بهذا الاتفاق فضـلا عن عدم تساوي الارادتين في الاتفاق أعلاه لذلك ظهر رأي ثالث يذهب باتجاه ان المنهاج الوزاري يكون بمرتبة الأنظمة المكملة للدسـتور وتكون الحكومة مسـؤولة عن تطبيقه وبخلافه قد تحرك مسـؤوليتها السـياسـية [١٥] وهذا الرأي تجاهل بنيوية الأنظمة المكملة للدسـتور او القوانين الأسـاسـية التي تعد تشـريعات تنظيمية تكمل احكام الدسـتور وتتطلب إجراءات خاصـة لإقرارها لضمان استقرارها واهميتها مقارنة بالقوانين العادية [١٦] ومفهوم الأنظمة المكملة للدستور لا ينسجم مع

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

مفهوم المنهاج الوزاري بينما يذهب رأي اخير الى ان المنهاج الوزاري هو التزام دستوري بموجب النصوص الدستورية وصفة الالزام لرئيس الوزراء المكلف بتقديم مناهجه الوزاري تعد شرطاً لمنحه الثقة لوزارته وبخلافه لا يمكن له تشكيل الحكومة باعتبار ان شرط من شروط منح ثقة مجلس النواب لم يتحقق [١٧] وهذا الالتزام يكون بمثابة قاعدة دستورية تلزم الحكومة المكلفة بتقديم منهاجها الوزاري والذي يمثل رؤيتها المستقبلية لما تريد تحقيقه خلال فترة ولايتها [١٨] وما يؤخذ على هذا الرأي ان القاعدة الدستورية الملزمة للحكومة هنا ينتهي اثرها عند تقديم المنهاج الوزاري ومنح الثقة للحكومة المكلفة ولا يمتد اثرها الى ما بعد تشكيل الحكومة و تنفيذ المنهاج الوزاري من عدمه بمعنى ان تحقق الشرط ابتداً لمنح الثقة للحكومة المكلفة والمضي بعملها ينتهي اثره عند هذا الحد ولا يمتد لما بعد تشكيل الحكومة ومدى جديتها والتزامها بتنفيذ منهاجها الذي نالت الثقة على أساسه واشارة الى كل ما تقدم يمكن القول ان هذا الرأي هو الأكثر واقعية في تحديد الطبيعة القانونية للمنهاج الوزاري بانه التزام دستوري من الحكومة المكلفة تجاه مجلس النواب اما عن جدية التزام الحكومة بتنفيذ منهاجها الوزاري بعد نيل الثقة فهذا ال[١٩]، أمر يعتمد بالدرجة الأساس على مدى فاعلية مجلس النواب في أداء وظيفته الرقابية تجاه الحكومة واثارة مسؤوليتها السياسية عن عدم تنفيذ منهاجها الوزاري وللتفصيل اكثر سنوضح المنهاج الوزاري كشرط دستوري في فرع مستقل كونه الأكثر واقعية للطبيعة القانونية للمناج الوزاري ثم سنستعرض الرأي القضائي للمحكمة الاتحادية في القيمة القانونية له.

الفرع الأول

المنهاج الوزاري كشرط دستوري

مما لاشك فيه ان المنهاج الوزاري يعد اهم المرتكزات الدستورية الأساسية لتشكيل الحكومة حسب نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي الزمت رئيس الوزراء المكلف بتقديم منهاجه الوزاري الى مجلس النواب العراقي قبل التصويت على منح الثقة لحكومته المقترحة مما يجعله شرطا دستوريا اساسياً لتشكيل الحكومة ومنحها الثقة لبدء ولايتها وهذا الشرط الدستوري الذي يعد التزاماً من الحكومة امام البرلمان كونه اشبه بالتعهد الرسمي واجب التنفيذ " تعهد مكتوب تقدمه السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية يتضمن ما يتم تنفيذه خلال السنوات الأربع في كافة القطاعات والمجالات "[٢٠] ، وسيكون المعيار الذي على أساسه تتم مساءلة رئيس الوزراء والوزراء في حالة الإخفاق او التلكؤ في تنفيذه أي انه ليس مسألة اختيارية بل التزام شرطي لمنح الثقة لان الدستور جعل تقديم المنهاج الوزاري امراً ملازماً لتقديم التشكيلة الوزارية لغرض

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التصـــويت عليها ومنحها الثقة أي بمعنى ان وجود المنهاج الوزاري بحد ذاته يكفي للتصـــويت على الكابينة الوزارية المقترحة بغض النظر عن مضـــمون المنهاج الوزاري لان المشـــرع الدســـتوري لم يشـــترط قبوله من البرلمان او مناقشته بل التصويت عليه مع أعضاء الوزارة [٢١] ، مما يعني عدم اتاحة الوقت الكافي لأعضاء البرلمان لدراسة ومناقشة المنهاج الوزاري كما في العديد من دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية ذهبت بهذا الاتجاه ومنها الدستور الأردني اشترط على رئيس الوزراء تقديم البيان الوزراء الى مجلس النواب ولا تتم عملية منح الثقة للحكومة الا بعد التصـــويت على البيان الوزاري وقبوله من مجلس النواب [٢٢] ويكون التصـــويت بالأغلبية المطلقة وفي حال عدم الحصـــول على الأغلبية لا تمنح الحكومة ثقة البرلمان الأردني وكذلك الدستور اللبناني اشترط على الحكومة ان تقدم منهاجها الوزاري قبل ان تبدأ عملها ويخضع المنهاج الوزاري الى مناقشات البرلمان والتصويت عليه وعند قبوله يتم منح الثقة للحكومة [٢٣]، مع الإشارة الى ان هذا النص لم يكن موجوداً قبل تعديل الدستور عام ١٩٩٠ بحسب طبيعة النظام السياسي التي تغيرت كثيراً واصبح النظام السياسي البرلماني توافقي وهو اقرب في توافقاته من النظام السياسي البرلماني العراقي اما دساتير الدول الغربية ومنها الدســـتور الفرنســـي الذي اشـــترط على رئيس الوزراء تقديم برنامجه الحكومي (المنهاج الوزاري) امام الجمعية الوطنية ويكون مسؤولاً عن تنفيذه امامها اذ نص على " يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة امام الجمعية الوطنية عن برنامجها او عند الاقتضـــاء عن بيان السـياسـة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء "[٢٤] ، ونجد ان النص الدســتوري اثار مســؤولية رئيس الوزراء عن عدم تنفيذه للبرنامج الوزاري الذي قدمه وبذلك اعطى قيمة دستورية للبرنامج الوزاري وجعله قاعدة دستورية ملزمة بل كان اكثر صـرامة حيث نص " على ان يقدم الوزير الأول اســتقالة الحكومة الى رئيس الجمهورية في حال رفضــت الجمعية الوطنية برنامج الحكومة او سياساتها العامة "[٢٥] ، ومن خلال نصوص الدستور الفرنسي نجد ان المنهاج الوزاري يقدم بعد تشكيل الحكومة اذ يتم عرضه على الجمعية الوطنية ولها ان توافق عليه ويعد ذلك تأييداً لمنح الثقة او ان ترفضـــه ويتوجب على الحكومة تقديم اســتقالتها لان ذلك يعد بمثابة ســحب الثقة من الحكومة ويكون الوزير الأول هو المسؤول امام الجمعية الوطنية عن تنفيذه وهنا نجد ان الدستور الفرنسي قد وضع البرنامج الوزاري شـرطاً اسـاسـياً لاسـتمرار عمل الحكومة أي انه ذهب الى ابعد مما ذهبت اليه الدسـاتير التي تمت الإشارة اليها سابقاً من خلال فرض رقابته على تنفيذ البرنامج الوزاري بالنص دستورياً على ذلك وهذا ما نطمح اليه مسـتقبلا ان يكون هناك نص دسـتوري واضـح وصـريح فيما يتعلق بتنفيذ المنهاج الوزاري بالعراق وبيان الجزاء عند اخفاق الحكومة من الإيفاء بالتزاماتها التي وضـــعتها في منهاجها لنيل ثقة البرلمان والمضـــي بتشكيل الحكومة .

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفرع الثاني

المنهاج الوزاري وفق رؤية المحكمة الاتحادية العليا

ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في بعض قراراتها إلى اعتبار المنهاج الوزاري وثيقةً ذات سياسية ذات طبيعة الزامية، تُقدَّم من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلَّف إلى مجلس النواب بوصفها شرطاً جوهرياً لمنح الثقة للحكومة، وليست مجرد وثيقة أو تعهّد سياسي غير مُلزم. وقد جعلت المنهاج الوزاري الذي اطلقت عليه البرنامج الوزاري اختصاصاً يمارسه رئيس مجلس الوزراء[٢٦] بحسب نصوص الدستور العراقي (٧٨،٨٠) لسنة ٢٠٠٥ ومن قراءة قرار المحكمة نجد انها لم تميز بين المنهاج الوزاري والبرنامج الوزاري وفي قرار لاحق للمحكمة الاتحادية ميزت بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في المادة (٧٨) عن الاختصاصات الواردة في المادة (٨٠) من الدستور العراقي وأكدت على "ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة "هو ذاته اختصاصه المتعلق بتنفيذ منهاجه الوزاري الذي نال ثقة مجلس النواب على أساسه وأشارت المحكمة الى ان هذا الاختصاص يختلف عن الاختصاص المنصوص عليه في المادة (٨٠) من الدستور الا انها لم توضح أوجه الاختلاف بينهما [٢٧]، وربما كان المقصود من الاختلاف ان نص المادة (٧٨) كان يحدد اختصاص رئيس مجلس الوزراء في حين ان المادة (٨٠) كانت تحدد اختصاصات مجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء منفرداً ثم عادت المحكمة بقرار اخر وساوت بين نص المادتين أعلاه اذ جاء في حيثيات قرارها " وعلى أساس ما تقدم فان النصين محل الطعن يتعارضان مع احكام المادة (٢٣/اولاً) من الدستور ومع احكام المادتين (٧٨،٨٠- اولاً ورابعاً) من الدستور اللتين اكدتا على اختصاص مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ....[٢٨]، ومن وجهة نظر الباحث ان قرار المحكمة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ هو الأقرب لتفسير النص الدستوري كونه ميز بين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء واختصاصات مجلس الوزراء وحدد ان المنهاج الوزاري هو من اختصاص رئيس مجلس الوزراء وهو المسؤول عن تنفيذ ما ورد في مضمونه وهو ذاته اختصاص رئيس مجلس الوزراء المعني بتنفيذ السياسة العامة للدولة ومن خلال ما تم استعراضه بقرارات المحكمة الاتحادية العليا نجد ان القيمة القانونية للمنهاج الوزاري مستمدة من كونه التزاماً دستورياً تلتزم بموجبه الحكومة المكلفة بتقديم منهاجها الوزاري قبل نيل الثقة بل ان المحكمة ذهبت باتجاه عدم الزام رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم كامل كابينته الوزارية في مقابل نيل ثقة البرلمان لكنها الزمته بتقديم المنهاج الوزاري كأساس لنيل الثقة [٢٩]، وفي قراءة اعمق لقرارات المحكمة الاتحادية لم نجد ان هناك أي دعوى دستورية تتعلق بعدم التزام الحكومة بمنهاجها الوزاري بشكل مباشر لان المحكمة أوضحت بقرارها المرقم (٢١٣/ اتحادية /٢٠٢٣) ان المنهاج الوزاري ليس له صفة الطبيعة القانونية

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وبذلك يخرج من اختصاصها الذي نص عليه الدستور في المادة (٩٣/ثالثا) منه والمادة (٣/ثالثا) من قانونها رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ ونظامها الداخلي رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ بالمادة (٥) منه حيث ان الطعن يجب ان ينصب على القوانين والأنظمة النافذة ولا يتعدى ذلك الطعن الى سواها [٣٠] معتبرة المنهاج الوزاري اتفاق سياسي مما يعطي المنهاج الوزاري حصانة قضائية امام القضاء الدستوري العراقي وبذلك تكون المحكمة عدلت عما جاء بقراراتها السابقة والتي اعتبرت فيه المنهاج الوزاري شرطا لازماً لتشكيل الحكومة ولأهمية المنهاج الوزاري واثره في تشكيل الحكومة يتطلب ذلك إعادة النظر من قبل المحكمة الاتحادية في قراراتها ليكون المنهاج الوزاري من ضمن اختصاصها ليأخذ طابع الجدية في التنفيذ.

المبحث الثاني

مظاهر عدم الالتزام بالمنهاج الوزاري واثاره الدستورية

يعد المنهاج الوزاري الرؤية المستقبلية لعمل الحكومة المكلفة بحسب مدتها الدستورية وعليه ليس للحكومة الا ان تقوم بتنفيذ هذا البرنامج الذي ألزمت نفسها بتنفيذه امام البرلمان [٣١] اذ هذه الرؤية تتضمن طموحات واهداف مستقبلية ممكنة التحقق او الإنجاز وبناءً على ذلك تم منح الثقة للحكومة وعدم الالتزام بتنفيذ منهاجها يعد اخلالاً بواجباتها مما يترب اثاراً دستورية عليها لإخفاقها وعدم قيامها بواجباتها الدستورية وان لم يكن هناك نصاً دستورياً واضحاً وصريحاً ينص على مساءلة الحكومة عن عدم التزامها بتنفيذ منهاجها الوزاري وهل يؤدي ذلك الى اثارة مسؤولية رئيس الوزراء ام الكابينة الوزارية بأكملها وهذا ما سنبحثه في مطلبين نخصص الأول لبيان مظاهر عدم الالتزام ثم المطلب الثاني سنخصصه للأثار الدستورية المترتبة عليه.

المطلب الأول

مظاهر عدم التزام الحكومة بتنفيذ المنهاج الوزاري

ان تعثر الحكومة او فشلها في تنفيذ منهاجها يؤدي الى توقف عجلة التنمية والتطور وقد يكون هذا الفشل او الاخلال بعدم الالتزام جزئي او عدم الالتزام الكلي في تنفيذ المنهاج الوزاري وفي كلا الحالتين هناك اثارا دستورية تترتب عليها ولا يمكن بأي حال من الأحوال ان يتراجع مجلس الوزراء عن تطبيق منهاجه بمحض ارادته او ان يتذرع بالطبيعة الاختيارية حتى يفلت من رقابة الهيئة التشريعية [٣٢] لان منح حرية الاختيار للحكومة بتنفيذ منهاجها الوزاري او اهماله سيجعل من المنهاج الوزاري منهاجاً افتراضياً وليس واقعياً قابلا

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

للتنفيذ حيث لا يتجاوز كونه وثيقة مكتوبة يُعوَّل عليها فقط للانتقال بالحكومة من مرحلة الترشـــيح إلى مرحلة التكليف، دون أن يترتب عليها التزام فعلي بالتنفيذ لذلك سنبحث عدم الالتزام بشقيه كل منهما في فرع مستقل عن الاخر .

الفرع الأول

عدم الالتزام الجزئي في تنفيذ المنهاج الوزاري

يمكن القول ان تنفيذ المنهاج الوزاري يعد من اهم الأدوات لقياس كفاءة أداء الوزير من خلال قيامه بالعمل على تحويل الوعود الســـياســـية الى واقع خدمي واقتصـــادي واجتماعي وامني وغيره من القطاعات الأخرى والغرض من هذا الالتزام بتنفيذ المنهاج هو تعزيز الخدمات للشـــعب الذي منح الثقة للحكومة من ممثليه بالبرلمان ولكن عندما تفشل وزارة ما في تنفيذ منهاجها يعد ذلك فشلاً ومؤشراً على عدم التزام الوزارة بتعهدها اما البرلمان وعندما يؤشر الفشل على أداء الوزير وعدم قيامه بواجباته السياسية والوظيفية وسواء اكان هذا الفشل بسبب اخطائه او بسبب من يعمل بمعيته او كان تجاهلاً منه او فساداً متعمداً يتوجب على رئيس مجلس الوزراء تحديد هذا الفشل واسبابه ويكون ذلك من خلال المراجعة السنوية او كلما اقتضت الضرورة ذلك لتصحيح المسارات وتعديل الانحرافات فيها [٣٣] اما ترك الفشل ليتراكم خلال مدة الوزارة فانه سنعكس ســـلباً على أداء الحكومة كاملةً ومما تقدم نخلص الى القول ان عدم الالتزام الجزئي في تنفيذ المنهاج الوزاري يتحمل تبعاته الوزير الذي اخفق في أدائه الوزاري وفشـــل في تنفيذ التزامه الخاص بوزارته وعليه ان يوضـــح أسباب الفشل وبيان فيما اذا كانت فقرات المنهاج الوزاري اكبر من قدرات وزارته وانها غير قابلة للتنفيذ ام ان هناك أسباب أخرى أدت الى الفشل وربما يكون الإخفاق بسب التخصيصات المالية او الأوضاع الأمنية وغير ذلك

فعلى سبيل المثال أكد التقرير النصف السنوي الأول الصادر عن رئاسة الوزراء فيما يتعلق بمتابعة تنفيذ المنهاج الحكومي للفترة (٢٠١٨- ٢٠٢٢) لغاية ٣٠ نيسان ٢٠١٩ وأن هناك (١١) سببا هي أهم أسباب اخفاق الحكومة في تنفيذ المشروعات، وأهمها [٣٤]

١- عدم إطلاق أو تأخر التخصـيصـات المالية للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ومناقلة التخصيصات المالية من موازنات الوزارات إلى المحافظات،
٢- عدم إقرار خطط الوزارات من قبل وزارة التخطيط أو تأخرها،

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٣- عدم أو تأخر المصادقة على مشاريع القوانين من قبل السلطة التشريعية،

٤- الوضـــع الأمني وما رافقه من تظاهرات أدت الى تعطيل الكثير من الوزارات والمؤســسـات الحكومية.

الفرع الثاني

عدم الالتزام الكلي في تنفيذ المنهاج الوزاري

يُقصـــد بعدم الالتزام الكلي في تنفيذ المنهاج الوزاري إخفاق الحكومة في الإيفاء بالتزاماتها وفق ما تعهدت به في منهاجها الوزاري، الذي نالت على أسـاسـه ثقة مجلس النواب ويُعد هذا الإخفاق إخلالًا جوهريًا بطبيعة المنهاج الوزاري بوصـفه التزامًا دسـتوريًا وسـياسـيًا، بالرغم من تضـمينه نصـوص تدعو الحكومة للمتابعة والمراجعة السنوية الا ان ذلك لم يحصل واخرها كان المنهاج الوزاري الذي قدمه السيد محمد شياع السوداني عند تكليفه بتشكيل الحكومة فقد تضمن المنهاج بالمادة (ثانيا/هـ) النص على "مع الحرص على الالتزام ببنود المنهاج الوزاري وبرنامجه الحكومي، لابد من اخضـــاعهما لمراجعة ســنوية او كلما اقتضـــت المســتجدات، لتصحيح المسارات حين حصول انحرافات فيها، او توسيعها إذا سنحت فرص النجاح للمضي قدماً ويتطلب ذلك صـــياغة برنامج دقيق لمتابعة وتقييم المنهاج" وتعد المراجعة أداة رئيســـة لقياس أداء الحكومة ومعالجة الإخفاقات في المحاور التي يصعب تنفيذها . إذ يؤدي غياب التنفيذ إلى إفراغ المنهاج من مضمونه القانوني والوظيفي، وتحويله إلى وثيقة شكلية تفتقر إلى التطبيق العملي في إدارة الشأن العام وبالتالي اخفاق الحكومة في تنفيذ سياساتها العامة التي رسمتها وفقاً لمنهاجها الوزاري خلال مدة تكليفها التي ينص عليها الدستور اذ قد نجد ان هناك منهاجا وزاريا يحتاج الى مدة طويلة لغرض تنفيذه تفوق مدة تكليف الحكومة او ان تعد منهاجاً يفوق قدراتها في التنفيذ وهذا ايضاً يعد اخفاقاً حكومياً يؤدي الى عدم قدرة الحكومة على تنفيذ منهاجها الذي وضعته وهذا ما تمت ملاحظته خلال تشكيل الحكومات العراقية بعد عام ٢٠٠٥ حيث يتم تكليف رئيس وزراء غير مستعد سابقاً للتكليف وغالبا ما يكون مرشح تسوية وعليه ان يقدم منهاجه الوزاري مع تشكيلة الحكومة خلال ثلاثين يوماً من التكليف وهي مدة قصيرة جداً وغير كافية في حال عدم معرفة المرشح مسبقاً بانه سيتم تكليفه بتشكيل الحكومة ليعمل على اعداد منهاجاً يتناسب مع طبيعة التكليف والمرحلة بما فيها من مشاكل ومعوقات .

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

المطلب الثاني

الاثار الدستورية المترتبة على عدم الالتزام

يعد الأداء الحكومي من الاعمال الأساسية التي تمارسها الحكومة لتنفيذ منهاجها الذي نالت الثقة على أساسه فهو يعتبر المحدد لنجاح المؤسسة الحكومية وبقائها [٣٥] ويفهم الأداء الحكومي ايضاً على انه تحديد وتقييم جدارة او قيمة الفعل المنجز لأداء البرامج والسياسات العامة [٣٦] ومن اجل تقييم هذا الأداء الحكومي ، لابد من وجود أدوات رقابية تعمل على تقييم هذا الأداء للسلطة التنفيذية وقد جعلت دساتير الدول الديمقراطية هذه المهمة من اختصاص البرلمان ومنها الدستور العراقي [٣٧] وللبرلمان ان يمارس هذا الاختصاص من خلال أدوات رقابية نص عليها الدستور العراقي تتمثل بالسؤال البرلماني والاستجواب والمناقشة فضلاً عن التحقيق البرلماني وقد رسم الدستور طرقاً خاصة لكل أداة من هذه الأدوات الرقابية وصولاً الى سحب الثقة واثارة المسؤولية الوزارية وهنا نستطيع القول ان هذا الجزاء الدستوري هو الأكثر ردعا للحكومات لان تكليفها كان على أساس تقديمها ل لمنهاج الوزاري وقبوله من البرلمان وبالتالي عدم التزامها بتنفيذه يعني اخلالاً واضحاً يستوجب اثارة مسؤوليتها ونقصد المسؤولية التي تنعقد امام البرلمان والنتائج التي تترتب عليها هي نتائج سياسية تتمثل بمغادرة الحكم بسبب فقدان الثقة التي منحها البرلمان للحكومة باسم الشعب لذلك تعرف المسؤولية الوزارية بانها "حق البرلمان في سحب الثقة من احد الوزراء او من الوزارة بأكملها اذا كان التصرف الصادر عنه او عنها يستوجب المساءلة ويترتب عليه استقالته او استقالتها [٣٨]، وهذه المسؤولية قد تثار باتجاه احد الوزراء في حالة المسؤولية الفردية مما يؤدي الى استقالته نتيجة لعمل او تصرف يتعلق بوزارته ويترتب على ذلك سحب الثقة من ذلك الوزير بمفرده وليس من الوزارة بأكملها [٣٩]، اما في حالة اثارة المسؤولية التضامنية فهذا يعني مسؤولية الحكومة بأكملها كونها هي المسؤولة امام البرلمان عن تنفيذ السياسة العامة والالتزام بتنفيذ منهاجها الحكومي وهذه الحالة تحصل عند اثارة مسؤولية الوزارة بأكملها او احد الوزراء فيقوم أعضاء الحكومة الاخرين بالتضامن معه في تحمل المسؤولية وتقديم استقالة الحكومة خاصة اذا اتضح لهم ان البرلمان متعسف في تقرير المسؤولية الفردية للوزير [٤٠] ويمكن توضيح مسألة سحب الثقة حسب ما ورد في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كما يلي:-

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفرع الأول

المسؤولية الفردية

تعني المسؤولية الفردية ان يكون الوزير بصفة فردية وشخصية مسؤول امام البرلمان عن الاعمال والتصرفات الخاصة بوزارته والتي لاتعد من السياسات العامة للوزارة وعند اثارة مسؤوليته والتصويت بحجب الثقة عنه وجب عليه تقديم استقالته من الحكومة بمفرده من دون ان يؤثر ذلك على مركز الوزارة او بقية زملائه من الوزراء وعليه فان مفاد المسؤولية الفردية يتمثل في ان كل عضو من أعضاء الحكومة مسؤول بمفرده مسؤولية سياسية عن جميع التصرفات التي يتخذها في المسائل التي تخضع لموافقة هيئة الوزارة التي يشغلها ويستقل وحده بالتصرف بها [٤١] بمعنى ان يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة اليه اعمالا بقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية وهذا ما نصت عليه المادة (٦١/ثامنا-أ) من الدستور العراقي (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة) حيث يعتبر الوزير مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة وبذات الإشكالية وقع المشرع الدستوري وكان الاحرى ان ينص على اقالة الوزير وليس استقالته ومن الجدير بالذكر ان مسؤولية الوزير الفردية لا تثار من قبل البرلمان فقط بل يمكن لرئيس مجلس الوزراء ان يطلب عزل الوزير وان كان ذلك يؤثر سلباً عليه لأنه دليل على سوء اختياره وهذا ما اخذ به الدستور العراقي في المادة (٧٨) منه والتي نصت على " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب" الا اننا لم نشهد ان هناك رئيس وزراء عراقي بعد عام ٢٠٠٥ استخدم هذا الحق واقال وزير ما في حكومته بسبب اخفاقه او اخطائه او تعمده تعطيل المنهاج الوزاري، مع الإشارة الى ان غالبية الأنظمة البرلمانية ان لم يكن جميعا نصت على مسؤولية الوزير الفردية[٤٢] .

ومن خلال استعراض الواقع السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٥ لم نجد ان هناك حالات سحب الثقة حصلت على أساس عدم التزام الحكومة او احد الوزراء بتنفيذ ما ورد بالمنهاج الوزاري تحديداً او عدم التقييد ببنوده ، قد تكون هناك ممارسات رقابية كثيرة حصلت من خلال الأسئلة البرلمانية والاستجوابات التي وجهت لعدد من الوزراء وكذلك التحقيق البرلماني ولكن لم تكن تلك الممارسات على خلفية اخفاقهم بتنفيذ البرنامج الحكومي مع الإشارة الى ان الأداء الحكومي يجب تقييمه من قبل البرلمان على أساس المنهاج الوزاري وما تم إنجازه منه وما تخلف عنه وهذا يؤشر سلباً على الدور الرقابي للبرلمان العراقي في انه يخضع للتوافقات السياسية مما يجعل الحكومات تتماهى في الالتزام بالمنهاج الوزاري في حين عدم

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التزامها يثير مسؤوليتها السياسية التي تؤدي سحب الثقة من الحكومة وخلاصة القول ان التجربة السياسية في العراق لم تثبت ان البرلمان سعى في أي دورة من دوراته البرلمانية الى اثارة مسؤولية الحكومة او محاسبة أي من الوزراء بسبب عدم التزامهم بتنفيذ المنهاج الوزاري وسواء اكان هذا الإخفاق جزئي او كلي وربما يكون السبب في عدم وجود نص دستوري واضح ينص على الجزاء في حالة عدم التزام الحكومة بمنهاجها على الرغم من إلزامية تقديم المنهاج الوزاري دستورياً ، لكن هذا لا يعفي البرلمان من فرض رقابته على أداء الحكومة وان يضع تقييما نصف سنوي او سنوي لعمل الحكومة وما تم إنجازه من منهاجها كما اننا نحتاج الى تعديل النص الدستوري المتعلق بتقديم المنهاج الوزاري ليكون التصويت عليه منفرداً قبل تقديم رئيس مجلس الوزراء المكلف لأعضاء كابينته الوزارية المقترحة للتصويت عليها مع ملاحظة ان الدستور لم يحدد محتوى المنهاج أو شكله أو تفاصيله لذلك يبقى محتواه سياسياً أكثر منه قانونياً ملزما للحكومة أو واقعيا قابلاً للتطبيق.

الفرع الثاني

المسؤولية التضامنية

تعد نظرية المسؤولية التضامنية النظريات الأساسية في النظام البرلماني ومفادها ان جميع أعضاء الحكومة مسؤولون تضامنياً امام البرلمان عن جميع الاعمال والتصرفات التي تتصل بالسياسات العامة للدولة ويلزمهم جميعاً بالدفاع عن سياسات الحكومة والقرارات التي تتخذها تنفيذاً لسياساتها العامة واذا كان هناك أي وزير غير راضٍ عن السياسات العامة للحكومة او عن القرارات التي تتخذها فعليه ان يستقيل من الحكومة لان المسؤولية التضامنية يتحمل تبعاتها رئيس الوزراء والوزراء مجتمعين وليس لاي وزير ان يدفع بعدم الرضا عن تلك التصرفات او القرارات التي اتخذتها الحكومة وينسحب ذلك ايضاً في حالة التصويت على سحب الثقة من الحكومة بأجمعها كونها وحدة متجانسة بمعنى ان سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء يعني استقالة الحكومة بأجمعها وهناك عدة نتائج تترتب على هذا النوع من المسؤولية [٤٣]:-

١- ان رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاخرين مسؤولون بصفة جماعية امام البرلمان

٢- إذا أراد البرلمان لوم أحد الوزراء بخصوص سياسته فان الحكومة بصورة عامة ستعمل على استجماع قوتها وحشد أنصارها للدفاع عنه

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٣- يجب على الوزراء الا يظهروا اختلافاتهم امام البرلمان

وعند مراجعة نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجد ان المادة (٦١/ثامنا-ب) من الدستور العراقي اعتبرت الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وكما هو واضح ان المشرع الدستوري لم يميز الفرق الواضح بين الاستقالة والاقالة وكان الاحرى بالنص ان يكون اقالة الحكومة بعد سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لان سحب الثقة عادة يكون على أساس الإخفاق او الفشل الحكومي الواضح وبذات الاتجاه ذهبت الدساتير البرلمانية في تقرير مسؤولية الوزارة السياسية وفق احكام الدستور الاردني الذي اخذ اسلوب المسؤولية الفردية و المسؤولية التضامنية ومنها على سبيل المثال الدستور الأردني فقد قررت المادة (٥١) منه على ان "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال وزارته" وكذلك الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ في المادة (٩٣) منه والدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (٢٠) منه والدستور الاسباني لسنة١٩٧٨ في المادة (١٠٨) منه .

الخاتمة

استناداً إلى ما تناولته الدراسة من تحليل دستوري وقضائي للمنهاج الوزاري في النظام الدستوري العراقي، أمكن التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١. خلصت الدراسة إلى أن المنهاج الوزاري يُعد التزاماً دستورياً يقدمه رئيس مجلس الوزراء المكلّف في صورة وثيقة سياسية مكتوبة، تتضمن الرؤية العامة للحكومة وأهدافها وبرامجها المستقبلية، ويُشكّل تقديمه شرطاً أساسياً لمنح مجلس النواب الثقة للحكومة عند تشكيلها.

٢. أن الاختصاص الدستوري بإعداد المنهاج الوزاري وتقديمه إلى مجلس النواب ينعقد لرئيس مجلس الوزراء المكلّف، عملاً بأحكام المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، غير أن الدستور لم يتضمن تنظيماً صريحاً يبيّن الأسس أو المكوّنات الجوهرية لهذا المنهاج

٣. أظهرت الدراسة عدم إمكانية الطعن بالمنهاج الوزاري امام المحكمة الاتحادية العليا كونه لم يرتقِ إلى مرتبة القاعدة القانونية الملزمة، وفقاً لما ذهبت إليه المحكمة في قرارها المرقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢٣)، الأمر الذي أدى إلى إخراجه من نطاق اختصاصها الرقابي، استناداً إلى حيثيات القرار.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٤. لوحظ أن الدستور العراقي استخدم مصطلح *المنهاج الوزاري* حصراً في نص المادة (٧٦/رابعاً)، دون الإشارة إلى مصطلح *البرنامج الوزاري*، في حين ساوت المحكمة الاتحادية العليا بين المصطلحين، ولم تميز بين مدلوليهما، وذلك وفقاً لما ورد في حيثيات قرارها المرقم (٢٤/اتحادية/٢٠٢١).

٥. كشفت الدراسة أن الواقع السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٥ لم يشهد أي حالة مساءلة دستورية أو برلمانية لرئيس مجلس الوزراء أو لأي وزير بسبب الإخفاق أو الفشل في تنفيذ المنهاج الوزاري، ويُعزى ذلك إلى طبيعة آلية تشكيل الحكومات القائمة على التوافقات والمحاصصة الحزبية، مما أضعف فاعلية أدوات الرقابة البرلمانية.

ثانياً: التوصيات

في ضوء النتائج المتقدمة، توصي الدراسة بما يأتي:

١. ضرورة تعديل نص المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، باستبدال مصطلح *المنهاج الوزاري* بمصطلح *البرنامج الوزاري*، مع النص صراحةً على أهم المرتكزات الأساسية التي يجب أن يقوم عليها البرنامج، وبما يضمن وضوح الرؤية المستقبلية للدولة العراقية، وواقعية البرنامج وقابليته للتنفيذ.

٢. تعديل الدستور ليتضمن نصاً صريحاً وواضحاً ينظّم إثارة المسؤولية الدستورية لرئيس مجلس الوزراء أو للوزير الذي يثبت إخفاقه أو فشله في تنفيذ المنهاج الوزاري، مع اشتراط تقديم هذا المنهاج إلى مجلس النواب قبل مدة لا تقل عن أسبوعين من موعد جلسة التصويت على منح الثقة للحكومة، لإتاحة الوقت الكافي لأعضاء المجلس من الاطلاع عليه ودراسته بصورة مستفيضة قبل التصويت عليه .

٣. حثّ المحكمة الاتحادية العليا على إعادة النظر في بعض قراراتها السابقة التي تناولتها الدراسة، وبما يتيح توسيع نطاق رقابتها الدستورية ليشمل المنهاج (أو البرنامج) الوزاري، بوصفه التزاماً دستورياً وليس مجرد اتفاق سياسي، مع التأكيد على أن هذا التوجه لا يتعارض مع اختصاصاتها الدستورية والقانونية.

الهوامش

[١] –الاية ٤٨ من سورة المائدة

[٢] – الرازي، محمد بن ابي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، بيروت، المكتبة المصرية، ١٩٩٩، ص٣٢٠

[٣] – المصدر نفسه، ص٢٣١

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

[٤] – إبراهيم بسيوني عميرة، المنهاج وعناصره، ط٣،القاهرة،دار المعارف، ١٩٩١،ص٥٢

[٥] – المصدر نفسه، ص٥٢ وما بعدها

[٦] – عبود عبدالله العسكري، منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية، دمشق، دار التميز، ٢٠٠٧،ص١٠

[٧] – حسين عبود جاسم، المنهاج الوزاري واثره على أداء الحكومات في العراق بعد ٢٠٠٣، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٢١، ص٩

[٨] – محمد محمد قاسم، المدخل الى مناهج البحث العلمي، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٥٢

[٩] –شاكر عبد القادر، مناهج البحث العلمي الحديث والمعاصر، مجلة الخلدونية للعلوم الإنسانية، ٢٠٠٥، ص١٠٥

[١٠] – انعام حوشي سالم الشموسي، حسن زنجاريشبيري، المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي في العراق والدول المقارنة، بحث منشور بمجلة الجامعة العراقية، ع٦٤،ج٣ن ٢٠١٣، ص٥٦٧

[١١] – راجع نص المادة (٧٦– رابعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

[١٢] –احمد فاضل محمد الصفار، المنهاج الوزاري في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة ١٤، ع١، ٢٠٢٢، ص٣٥١

[١٣] – جيمس انرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، عمان، دار المميز للنشر، ٢٠٠٧، ص١٢٣

[١٤] –نوال معزوزي، الاحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، بحث منشور في مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، ع٤، ٢٠١٨، ص١٦٠

[١٥] لؤي كريم عبد، اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري، بحث منشور في مجلة نينوى للدراسات القانونية، ج٢،ع٣ لسنة ٢٠٠٥، ص١٣٩

[١٦] –لتفاصيل اكثر مراجعة جلال تركي علاوي، القوانين المكملة للدستور العراقي دراسة مقارنة نبحث منشور في حولية المنتدى لسنة ٢٠٢٥، ص٢٨٠ ومابعدها

[١٧] –وسام بارع علوان، المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في اطار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة تكريت، ٢٠٢١، ص٢٨

[١٨] –عبد القادر بن صالح، تقديم البرنامج الحكومي امام البرلمان، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع٣،لسنة ٢٠٠١، ص١٢

[١٩]

[٢٠] – سهيلة علوان جواد، التخطيط لنظام وطني للمعلومات في العراق، مؤسسة مرتضى للكتاب، ط١، بيروت، ٢٠١٢، ص٥٥

[٢١] – نص المادة (٧٦–رابعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

[٢٢] –مراجعة نص المادة (٥٣–٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل ٢٠٢٢

[٢٣] – مراجعة نص المادة (٦٤–٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠

[٢٤] – مراجعة نص المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨

[٢٥] –مراجعة نص المادة (٥٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨

[٢٦] – مراجعة قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/ ٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١١/٥/١٦

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

[٢٧] – مراجعة قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/اتحادية/امر ولائي /٢٠٢١) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٨/١

[٢٨] – مراجعة قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/اتحادية /٢٠٢٣) الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٧

[٢٩] –مراجعة قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (/٩٣اتحادية/ ٢٠١٠) والصادر في ٢٠١٠/١٢/١٩

[٣٠] – لتفاصيل اكثر ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية ٢٠٢٣) الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/١١ والمنشور على موقعها الرسمي

[٣١] – عبد الجبار احمد عبدالله، الفيدرالية واللامركزية في العراق، عمان، مؤسسة فريدرش ايبرت،ط١، ٢٠١٣، ص٣١

[٣٢] – ايمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة النهرين، ٢٠١٥ ص٥٢

[٣٣] – زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، دار يكن للنشر، ١٩٨٢، ص٣٣

[٣٤] – لمزيد من المعلومات مراجعة الموقع الالكتروني https://ina.iq/print:page,1,89337--.html

[٣٥] – جاسم محمد وايش، واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الأداء الحكومي العراقي، بحث منشور في مجلة حمورابي للدراسات، ع٤٧،السنة الثانية ٢٠٢٣، ص٣٦١

[٣٦] – وسام حسام الدين الأحمد، النظم الدستورية والسياسية للدول العربية، ط١، بيروت، منشورات الحلبي، ٢٠٠٨، ص٨٣

[٣٧] – نص المادة (٦١–ثانيا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

[٣٨] – رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، القاهرة، منشأة المعارف، ٢٠٠٦، ص١٣٨

[٣٩] – وسام حسام الدين الأحمد، مصدر سابق، ص٦٠

[٤٠] –حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، ع١، ٢٠١٦، ص٧٧

[٤١] – انعام مهدي جابر الخفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الأنظمة المعاصرة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية بغداد، مج ٣٣، ع١، ٢٠١٥، ص٣٩٠

[٤٢] – قراءة نص المادة (95) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ والمادة (٢٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨والمادة (٢/٩٨) من الدستور الاسباني لسنة ١٩٧٨ والمادة (٩٤) من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ والمادة (٦٨) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل

[٤٣] – عبير امام الغافري، المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة المعرفة، ع٧ لسنة ٢٠٢٣، ص١٠٧.

المصادر

اولاً– القران الكريم

ثانيا – المعاجم والقواميس

١– الرازي، محمد بن ابي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، بيروت، المكتبة المصرية، ١٩٩٩.

ثالثاً– الكتب

١– إبراهيم بسيوني عميرة، المنهاج وعناصره، ط٣، القاهرة دار المعارف، ١٩٩١.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٢- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، عمان، دار المميز للنشر، ٢٠٠٧
٣- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، القاهرة، منشأة المعارف، ٢٠٠٦
٤- زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، دار يكن للنشر، ١٩٨٢
٥- سهيلة علوان جواد، التخطيط لنظام وطني للمعلومات في العراق، مؤسسة مرتضى للكتاب، ط١، بيروت، ٢٠١٢،
٦- عبد الجبار احمد عبدالله، الفيدرالية واللامركزية في العراق، عمان، مؤسسة فريدرش ايبرت،ط١، ٢٠١٣
٧- عبود عبد الله العسكري، منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية، دمشق، دار التميز، ٢٠٠٧.
٨- محمد محمد قاسم، المدخل الى مناهج البحث العلمي، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٩٨
٩- وسام حسام الدين الأحمد، النظم الدستورية والسياسية للدول العربية، ط١، بيروت، منشورات الحلبي، ٢٠٠٨

رابعاً – الرسائل والاطاريح الجامعية

١- ايمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة النهرين، ٢٠١٥
٢- حسين عبود جاسم، المنهاج الوزاري وأثره على أداء الحكومات في العراق بعد ٢٠٠٣، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٢١
٣- وسام بارع علوان، المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في إطار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة تكريت، ٢٠٢١.

خامساً – البحوث المنشورة

١- احمد فاضل محمد الصفار، المنهاج الوزاري في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة ١٤، ع١، ٢٠٢٢.
٢- انعام حوشي سالم الشموسي، حسن زنجاري شبيري، المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي في العراق والدول المقارنة، بحث منشور بمجلة الجامعة العراقية، ع٦٤،ج٣ن ٢٠١٣،
٣- انعام مهدي جابر الخفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الأنظمة المعاصرة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية بغداد، مج ٣٣، ع١، ٢٠١٥
٤- جاسم محمد وايش، واقع الرقابة البرلمانية ودورها في تقويم الأداء الحكومي العراقي، بحث منشور في مجلة حمورابي للدراسات، ع٤٧،السنة الثانية ٢٠٢٣
٥- جلال تركي علاوي، القوانين المكملة للدستور العراقي دراسة مقارنة نبحث منشور في حولية المنتدى لسنة ٢٠٢٥
٦- حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، ع١، ٢٠١٦

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٧- عبد القادر بن صالح، تقديم البرنامج الحكومي امام البرلمان، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع٣، لسنة ٢٠٠١

٨- عبير امام الغافري، المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة المعرفة، ع٧ لسنة ٢٠٢٣.

٩- لؤي كريم عبد، اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري، بحث منشــور في مجلة نينوى للدراسات القانونية، ج٢،ع٣ لسنة ٢٠٠٥

١٠- نوال معزوزي، الاحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، بحث منشور في مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، ع٤، ٢٠١٨

سادساً- الدساتير

١- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠

٢- الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧

٣- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل ٢٠٢٢

٤- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨

٥- الدستور الاسباني لسنة ١٩٧٨

٦- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

٧- الدستور المغربي لسنة ٢٠١١

سابعاً – القرارات

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٣ /اتحادية/ ٢٠١٠) والصادر في ٢٠١٠/١٢/١٩

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/ ٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١١/٥/١٦

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/اتحادية/امر ولائي /٢٠٢١) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٨/١

٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/اتحادية /٢٠٢٣) الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٧

٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/اتحادية ٢٠٢٣) الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/١١

ثامناً – الموقع الالكتروني

https://ina.iq/print:page,1,89337--.html

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م