



كيفية تعزيز الآليات المختلفة لمساءلة ومسؤولية الحكومة في إطار المنظومة الدولية لحقوق

الإنسان

## كيفية تعزيز الآليات المختلفة لمساءلة ومسؤولية الحكومة في إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان

اسم الباحث: حسنين جاسم كاظم

الخفاجي

الجامعة والكلية: جامعة قم / كلية القانون

الدكتور المشرف: علي رضا دبيرنيا

استاذ مشارك في قسم القانون العام

جامعة قم

البريد الإلكتروني Email : [Hassanin.alkafaje@gmail.com](mailto:Hassanin.alkafaje@gmail.com)

**الكلمات المفتاحية:** الحق ، الآليات ، الرقابة الشعبية ، الحكومة ، حقوق الإنسان.

### كيفية اقتباس البحث

دبيرنيا ، علي رضا ، حسنين جاسم كاظم الخفاجي، كيفية تعزيز الآليات المختلفة لمساءلة ومسؤولية الحكومة في إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان ، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الاول ٢٠٢٤، المجلد: ١٤، العدد: ٤ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر ( Creative Commons Attribution ) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في مسجلة في

**ROAD**

Indexed في مفهرسة في

**IASJ**

Journal Of Babylon Center For Humanities Studies 2024 Volume :14 Issue : 4

(ISSN): 2227-2895 (Print) (E-ISSN):2313-0059 (Online)



## The right and mechanisms of popular oversight of government performance within the framework of the international human rights system

**Supervisor: Ali Reza Dabarnia**

Associate Professor in the  
Department of Public Law /  
University of Qom

**Researcher's :Hassanein**

**Jassim Kazim Al-Khafaji**  
University and College/ Qom  
University / College of Law

**Keywords** : Right, mechanisms, popular oversight, government, human rights.

### How To Cite This Article

Dabarnia, Ali Reza ,Hassanein Jassim Kazim Al-Khafaji, The right and mechanisms of popular oversight of government performance within the framework of the international human rights system, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2024, Volume:14,Issue 4.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

### Abstract:

Popular oversight of government performance is a cornerstone of democracy and human rights, enabling citizens to hold officials accountable and ensure that policies are consistent with the interests of the people. This oversight is based on international legal frameworks including the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. Popular oversight mechanisms include free and fair elections, freedom of expression and the press, the right to peaceful assembly and demonstration, the role of civil society and non-governmental organizations, participation in decision-making, and complaints and grievance mechanisms. This oversight faces challenges such as political repression, lack of transparency, and corruption, but modern technology and social media provide opportunities to enhance it by disseminating information and organizing campaigns easily. Effective popular oversight contributes to

enhancing transparency and accountability, which enhances stability and sustainable development in society. Individual responsibility is consistent with the nature of the parliamentary system, because this system grants the minister broad powers to manage the affairs of his ministry, and does not make the Council of Ministers a presidential authority above the minister. It is natural for the minister alone to bear the errors attributed to him personally or to his subordinate employees, in application of the rule of correlation between authority and responsibility. Popular oversight is based on international legal frameworks such as the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, which guarantee citizens' rights to participation and accountability. There are multiple mechanisms for popular oversight, including free and fair elections, freedom of expression and the press, the right to peaceful assembly, and the role of civil society, which provide citizens with multiple means to exercise oversight. Despite the importance of popular oversight, it faces major challenges such as political repression, lack of transparency, and corruption, which requires continuous efforts to enhance transparency and accountability.

#### المخلص:

الرقابة الشعبية على أداء الحكومة تعتبر حجر الزاوية في الديمقراطية وحقوق الإنسان، حيث تُمكن المواطنين من مساءلة المسؤولين وضمان توافق السياسات مع مصالح الشعب. تستند هذه الرقابة إلى الأطر القانونية الدولية التي تشمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تشمل آليات الرقابة الشعبية الانتخابات الحرة والنزيهة، حرية التعبير والصحافة، الحق في التجمع السلمي والتظاهر، دور المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، المشاركة في صنع القرار، وآليات الشكاوى والمظالم، تواجه هذه الرقابة تحديات مثل القمع السياسي ونقص الشفافية والفساد، إلا أن التكنولوجيا الحديثة ووسائل التواصل الاجتماعي توفر فرصاً لتعزيزها من خلال نشر المعلومات وتنظيم الحملات بسهولة. تسهم الرقابة الشعبية الفعالة في تعزيز الشفافية والمساءلة، مما يعزز الاستقرار والتنمية المستدامة في المجتمع. إن المسؤولية الفردية تتماشى مع طبيعة النظام البرلماني، لأن هذا النظام يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً أو للموظفين التابعين له، إعمالاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية. تستند الرقابة الشعبية إلى الأطر القانونية الدولية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تضمن حقوق المواطنين في المشاركة والمساءلة. توجد آليات متعددة للرقابة



الشعبية تشمل الانتخابات الحرة والنزيهة، حرية التعبير والصحافة، الحق في التجمع السلمي، ودور المجتمع المدني، مما يتيح للمواطنين وسائل متعددة لممارسة الرقابة. رغم أهمية الرقابة الشعبية، تواجه تحديات كبيرة مثل القمع السياسي ونقص الشفافية والفساد، مما يتطلب جهوداً مستمرة لتعزيز الشفافية والمساءلة.

#### المقدمة :

تعدُّ الرقابة الشعبية على أداء الحكومة جزءاً أساسياً من الديمقراطية وحقوق الإنسان. توفر هذه الرقابة آلية للمواطنين لمساءلة المسؤولين الحكوميين وضمان أن السياسات والقرارات تتوافق مع مصالح الشعب. يتجلى هذا الحق في العديد من الوثائق الدولية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ووفقاً للمادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لكل فرد الحق في المشاركة في حكومة بلده، إما مباشرة أو من خلال ممثلين يختارون بحرية. كما تضمن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق كل مواطن في أن يشترك في إدارة الشؤون العامة. وتعتبر الشفافية في الحكومة أساساً لتمكين الرقابة الشعبية. تتضمن الشفافية الوصول إلى المعلومات الحكومية، والذي يمكن المواطنين من الاطلاع على السياسات والقرارات الحكومية. كما أن المساءلة تعني أن المسؤولين الحكوميين يتحملون المسؤولية عن أفعالهم وسياساتهم، ويتم محاسبتهم من خلال الانتخابات أو التحقيقات أو المحاكمات عند اللزوم.

تعد الانتخابات أحد أهم آليات الرقابة الشعبية. من خلال الانتخابات، يمكن للمواطنين اختيار ممثلهم وتغيير الحكومة إذا لم تستجب لمطالبهم. يجب أن تكون الانتخابات حرة ونزيهة لضمان تعبير حقيقي عن إرادة الشعب.

حرية التعبير والصحافة تُعتبران أدوات حيوية للرقابة الشعبية. يتيح الإعلام الحر للمواطنين الحصول على معلومات دقيقة وشاملة حول أداء الحكومة، مما يمكنهم من اتخاذ قرارات مستنيرة. كما يُمكن النقد العلني للسياسات الحكومية من تصحيح الأخطاء والتجاوزات.

يتيح الحق في التجمع السلمي والتظاهر للمواطنين التعبير عن آرائهم بشكل جماعي وضغط على الحكومة للاستجابة لمطالبهم. يعد هذا الحق وسيلة فعالة للتعبير عن المعارضة وتحفيز التغيير.

تلعب منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية دوراً مهماً في الرقابة الشعبية. تعمل هذه المنظمات على مراقبة أداء الحكومة، التنقيف حول الحقوق، وتقديم التقارير عن الانتهاكات. كما تساهم في تقديم توصيات للإصلاح والتغيير.



تشمل هذه الآلية إشراك المواطنين في عملية صنع القرار من خلال الاستشارات العامة، اللجان المجتمعية، والمبادرات الشعبية. يسهم إشراك المواطنين في تعزيز الشفافية والمساءلة وضمان أن السياسات الحكومية تلبي احتياجات المجتمع.

يتيح وجود آليات رسمية لتقديم الشكاوى والمظالم للمواطنين الإبلاغ عن الفساد وسوء الإدارة والانتهاكات. تسهم هذه الآليات في تحسين الأداء الحكومي وتعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين.

تسهم التكنولوجيا الحديثة ووسائل التواصل الاجتماعي في تعزيز الرقابة الشعبية من خلال تمكين المواطنين من نشر المعلومات وتنظيم الحملات والمظاهرات بسهولة. كما تتيح الأدوات الرقمية الجديدة للحكومات تبني ممارسات أكثر شفافية ومساءلة، وتعتبر الرقابة الشعبية على أداء الحكومة عنصراً أساسياً لضمان الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان. من خلال الآليات المختلفة المتاحة، يمكن للمواطنين التأكد من أن حكوماتهم تعمل لصالحهم وتستجيب لمطالبهم، مما يعزز الاستقرار والتنمية المستدامة في المجتمع.

#### مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في تحليل وتقييم الأساليب التي يمكن من خلالها تعزيز الآليات المختلفة لمساءلة الحكومة وتحملها المسؤولية في إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان. على الرغم من وجود العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تهدف إلى حماية حقوق الإنسان وتعزيز الشفافية والمساءلة الحكومية، إلا أن هناك تحديات كبيرة تحول دون تحقيق ذلك بشكل فعال. تشمل هذه التحديات ضعف الآليات التنفيذية، وجود فجوات في التشريعات الوطنية، وعدم الالتزام الكافي من قبل الحكومات. لذا، يسعى البحث إلى استكشاف الطرق التي يمكن من خلالها تحسين فعالية هذه الآليات وضمان مساءلة الحكومة بشكل أكبر، بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

#### أهمية البحث:

تبرز أهمية هذا البحث في عدة جوانب، منها:

١. تعزيز حقوق الإنسان: من خلال استكشاف وتحليل الآليات المتاحة لمساءلة الحكومات، يسهم البحث في تعزيز الالتزام بحقوق الإنسان على المستوى الدولي والمحلي، مما يؤدي إلى حماية الأفراد والمجتمعات من الانتهاكات.



٢. دعم سيادة القانون: يسهم البحث في تقوية سيادة القانون من خلال تقديم توصيات لتحسين الأطر القانونية والتشريعية التي تعزز من مساءلة الحكومات، مما يضمن احترام القوانين والمعاهدات الدولية.

٣. تحسين الشفافية والحكم الرشيد: من خلال تعزيز آليات المساءلة، يساعد البحث على تعزيز الشفافية في إدارة الشؤون الحكومية، مما يعزز من ثقة المواطنين في حكوماتهم ويعزز من ممارسات الحكم الرشيد.

٤. سد الثغرات في المنظومة الدولية: يسهم البحث في تحديد الثغرات الموجودة في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، مما يمكن المجتمع الدولي من العمل على تحسين هذه المنظومة وضمان مساءلة الحكومات بشكل أفضل.

٥. التأثير على السياسات العامة: يمكن للنتائج التي يتوصل إليها البحث أن تسهم في توجيه السياسات العامة والدولية نحو تعزيز آليات المساءلة، مما يعزز من استجابة الحكومات لاحتياجات وحقوق مواطنيها.

#### أهداف البحث:

١. يهدف البحث إلى دراسة مدى فعالية الآليات الدولية القائمة، مثل المحاكم الدولية ولجان حقوق الإنسان، في ضمان مساءلة الحكومات عن انتهاكات حقوق الإنسان.

٢. يسعى البحث إلى الكشف عن العقبات والتحديات التي تعيق تحقيق المساءلة الحكومية على المستوى الدولي والمحلي، بما في ذلك القضايا المتعلقة بالسيادة الوطنية وعدم التعاون الدولي.

٣. يهدف البحث إلى اقتراح أساليب وآليات مبتكرة يمكن تبنيها لتعزيز المساءلة الحكومية ضمن إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان.

٤. يهدف البحث إلى مقارنة الأطر القانونية الدولية والوطنية المختلفة المتعلقة بمساءلة الحكومات، مع التركيز على أفضل الممارسات والتجارب الناجحة.

٥. يهدف البحث إلى تقديم توصيات عملية وقابلة للتنفيذ لتحسين آليات المساءلة ضمن إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، بهدف تعزيز حماية الحقوق والالتزام بالمعايير الدولية.

#### منهجية البحث

اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي في معرفة اساليب تعزيز الآليات المختلفة لمساءلة ومسئولية الحكومة في إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان .





## خطة البحث

المقدمة

المبحث الاول: تعزيز الآليات المختلفة لمساعدة ومسؤولية الحكومة

المطلب الاول : طرح الثقة على أساس السياسة العامة للحكومة:

المطلب الثاني: طرح الثقة على أساس عرض مشروع قانون :

المبحث الثاني : المسؤولية عن السياسة المالية

المطلب الاول : مسؤولية النظام السياسي

المطلب الثاني : مسؤولية السلطات الاتحادية

المبحث الثالث : المسؤولية عن السياسة الخارجية للحكومة

المطلب الاول : مسؤولية البرلمان والوزراء

المطلب الثاني : مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء

الخاتمة

الهوامش

المصادر والمراجع

## المبحث الاول

### تعزيز الآليات المختلفة لمساعدة ومسؤولية الحكومة

تطرح الوزارة موضوع الثقة على البرلمان عندما تعرض عليه بعض مشروعاتها الهامة ، كمشروع الميزانية أو مشروع قانون عادي ، أو قرض ويرفض البرلمان الموافقة عليها ، وفي الحالة العكسية حينما يقترح بعض أعضاء البرلمان مشروع قانون ما، وتظهر الوزارة عدم رغبتها في الموافقة على الاقتراح المذكور ، في هذين الفرضين تستطيع الوزارة أن تطلب من البرلمان أن يحدد موقفه، وتطرح موضوع الثقة بنفسها فإذا وافق البرلمان في الفرض الأول على مشروعات الوزارة كان ذلك معناه إبقاء الثقة بالوزارة ، وإذا رفض البرلمان هذه المشروعات كان ذلك سحباً للثقة من الوزارة ووجب على الوزارة في هذه الحالة أن تستقيل، وفي الفرض الثاني إذا عدل البرلمان عن الاقتراح المقدم من بعض أعضائه كان، معنى ذلك تأييد الوزارة واستمرار الثقة بها، وإذا أصر على الاقتراح كان معنى ذلك سحب الثقة من الوزارة ووجب عليها الاستقالة ويكون التصويت من البرلمان في مثل هذه الحالات ذا مضمون مزدوج، فهو يتضمن موافقة رغبة الوزارة والثقة بها، في نفس الوقت، أو رفض هذه الرغبات وعدم الثقة بها. (١)





وتستخدم الوزارة طلب الثقة أداة للضغط على البرلمان ، فتطرح الثقة بنفسها وتهدد بالاستقالة خاصة في أوقات الأزمات ، وفي الأوقات التي تخشى فيها البلاد أن رئيس الوزراء لا يمكن أن يستبدل به سواه، الأمر الذي يجعل البرلمان يتراجع ويساير رغبات الوزارة ، وقد استخدم رئيس الوزراء الانجليزي تشرشل أثناء الحرب العالمية الثانية استغلال هذا الوضع والاستفادة منه ، ففي انجلترا يقوم رئيس الوزراء بالطلب إلى البرلمان بمنحه الثقة على السياسة الاقتصادية أو القانونية أو مشروع ، والعبارة التي يستخدمها رئيس الوزراء أمام البرلمان هي : (لتنفيذ سياسة الحكومة، أنا محتاج التصويت بالثقة أو منحي الثقة لتشريع القانون التالي أو الحصول على القرض التالي، وفي رفضكم لذلك استنتج عدم ثقتكم بعملي وبرنامجي، وسأقدم استقالتي) . وفي فرنسا فقد حددت المادة (٤٩) (٢) ، من دستور الجمهورية الخامسة حالات طلب الثقة من قبل الحكومة وهي:-

#### المطلب الاول : طرح الثقة على أساس السياسة العامة للحكومة:

يطرح الثقة في هذه الحالة الوزير الأول بعد التشاور مع الحكومة، وتطرح الثقة في هذه الحالة أما على أساس برنامجها، أو على أساس إعلان سياسي عام آخر ، وقد تلجأ الحكومة إلى هذه الوسيلة بعد تشكيلها مباشرة أو في وقت آخر، وتهدف الحكومة من ذلك معرفة مؤشر الجمعية تجاهها ومدى توافر ثقتها ، ولكن هذا غير مرتبط بوقت تشكيلها ، إذ يفترض أنها حازت الثقة الضمنية عند تنصيبها إلى أن تطلب الثقة طبقاً للحالات المنصوص عليها في المادة (٤٩) من الدستور ومن بينها برنامج الحكومة . وقد استخدمت هذه الحالة كثيراً في ظل دستور ١٩٥٨ ، حيث كانت الحكومة تلجأ إليها عندما تكون بحاجة إلى تقديم مشروعات سياسية إلى الجمعية الوطنية ، وان المادة (٤٩) من الدستور حددت طلب الثقة عن طريق هذه الوسيلة ب (عند الاقتضاء) أي انه ليس أمراً ملزماً للحكومة ، والتصويت في هذه الحالة كما في الحالة السابقة بالأغلبية البسيطة .

#### المطلب الثاني: طرح الثقة على أساس عرض مشروع قانون :

وفيها تقوم الوزارة بطرح هذا الطلب أمام الجمعية الوطنية أثناء مناقشتها لمشروع قانون ، تربط الوزارة مصيرها في السلطة بالموافقة عليه وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) ، فإذا لم يجري تقديم طلب بحجب الثقة عن الوزارة خلال (٤٨) ساعة يعتبر النص بحكم الموافق عليه (٣).

وفي النظام الدستوري في لبنان فان النظام الداخلي لمجلس النواب قد رسم هذا الطريق في المادة (١٣٨) منه ، وقد جاء فيها أنه (...كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون



تقدمت به، وفي هذه الحالة يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة . أما إذا كان الطلب مقدم من أحد النواب فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع ، إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب ، وفي هذه الحالة يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه ، لمدة خمسة أيام على الأكثر ... ) ، كما أكدت بإمكانية تعليق الوزير طرح الثقة بنفسه على أي مشروع قيد المناقشة، وقد جاء فيها أنه (... ويحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلقها على أي مشروع قيد المناقشة ...).

وفي النظام الدستوري في العراق لم يتضمن دستور لعام ٢٠٠٥، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب، طرح الوزارة لثقتها خلال توليها الحكم أمام مجلس النواب ،سواء بمناسبة السياسة العامة ، أو على أساس عرض مشروع قانون، وهذا خلاف القواعد المستقرة في النظم البرلمانية.

وقد قرر الدستور حق الوزير في طرح الثقة به بناءً على طلبه ، فقد نصت الفقرة (أ) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) على انه (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء ، بالأغلبية المطلقة ، ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته ، أو طلب موقع من خمسين عضواً ، اثر مناقشة استجواب موجه إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.) ونصت المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب بأن (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ، بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ سحب الثقة ولا يجوز سحب الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته ، أو طلب موقع من خمسين عضواً ، أثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه.)، فللوزير طبقاً لنص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، طرح موضوع الثقة بنفسه أمام مجلس النواب، وكان على المشرع الدستوري والمشرع العادي استخدام عبارة (...بناءً على طلب موقع منه...) بدل من (...بناءً على رغبته...)، لان الرغبة قد يبديها الوزير شفويّاً أو خطياً ، وإذا كانت الرغبة شفوية فإلى أية جهة تقدم؟ وكيف توثق؟ (٤).

لم تتضمن النظم الدستورية البرلمانية نصوص تقرر لرئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، لأن ذلك يتنافى مع مبادئ النظام البرلماني ، لكن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ سلك مسلكاً خاصاً به، فقد نص في الفقرة ( ب .١) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) على أنه (لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء)، وقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب بأن ( لمجلس الرئاسة ، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.)،



وبهذا وبناءً على نص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (٥) ، دون أن يشترط الدستور، أو النظام الداخلي لمجلس النواب ، أسبقية الاستجواب كما في طرح الثقة بمبادرة من البرلمان ، كما أن الدستور لم يذكر حالات أو أسباب طرح رئيس الجمهورية للثقة بالوزارة ، وبذلك قرر الدستور مسؤولية رئيس مجلس الوزراء السياسية أمام مجلس النواب ، وأمام رئيس الجمهورية ، وهذا يتنافى مع مبادئ النظام البرلماني، الذي قرره الدستور شكلاً لنظام الحكم في المادة الأولى منه ، وتجريد رئيس مجلس الوزراء من أي وسيلة ضغط أو توازن تجاه مجلس النواب، بعدم تقريره لحق الحل لرئيس مجلس الوزراء ، لذا ندعو المشرع الدستوري إلى إلغاء نص الفقرة (ب-١) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) و نقترح إحلال النص التالي محلها ( لمجلس الوزراء أن يعلق الثقة به على إقرار مشروع قانون تقدم به، وفي هذه الحالة يعتبر رفض المشروع سحباً للثقة بالوزارة).

### المبحث الثاني

#### المسؤولية عن السياسة المالية

بالإضافة إلى مسؤولية النظام السياسي عن السياسة العامة، فإنها مسؤولة عن السياسة المالية للدولة، من إعداد مشروع قانون الميزانية العامة السنوية وتقديمها إلى البرلمان ليقرها بشكل قانون، وعن تنفيذ فقرات هذا القانون، وعلى البرلمان مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقتها للتنفيذ للشكل الذي ارتضاه البرلمان، كما إنها مسؤولة عن تقديم الحساب الختامي السنوي، ليُقر من قبل البرلمان، وإنها مسؤولة أمام البرلمان عن عقد القروض العامة والتزامات استغلال الموارد الطبيعية<sup>(٦)</sup>، وعن سياسات الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية والكمركية. وفي الدول ذات المجلسين النيابيين، تناقش الميزانية أولاً في المجلس الأدنى، باعتبارها برنامج عمل النظام السياسي فتتقدم بها إلى المجلس الأدنى ، الذي يُعد الأصدق تمثيلاً للأمة، ويستتبع إقرار الموازنة، ضرورة موافقة البرلمان مقدماً على نقل اعتمادات الموازنة من باب إلى باب، وعلى تجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة، كما يستتبع هذا تصديق البرلمان على الحساب الختامي. كذلك النظام السياسي مسؤولة عن جباية الضرائب والرسوم، التي تشكل جزءاً أساسياً في إيرادات الدولة لتغطية النفقات، وتشمل السياسة المالية أيضاً سياسات الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية والكمركية، لكن الموازنة العامة هي المرآة التي تعكس هذه السياسات، فهي صك تجاوز بموجبه سلطات الدولة الجباية والإنفاق<sup>(٧)</sup>، ويجب الحصول على الإذن من مجلس النواب باستيفاء الضرائب لكي تتمكن النظام السياسي من جباية الضرائب، أو الاقتراض<sup>(٨)</sup>.

وإن التصويت على مشروع الموازنة العامة هو ترخيص من البرلمان للانظمة السياسية بتطبيق أحكام قانون الموازنة العامة، وإن عبئ تنفيذ هذا القانون يقع على الوزارة، وعلى البرلمان مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه البرلمان<sup>(٩)</sup>، فالمبدأ العام في النظم البرلمانية هو حق البرلمان في مراقبة صرف الأموال وجبايتها<sup>(١٠)</sup>.

أما الحساب الختامي فهو جرد لإيرادات ومصروفات الدولة، ويكون في نهاية السنة المالية ويقدم للبرلمان للمصادقة عليه، والملاحظ في بعض الدول تجاهل النظام السياسي عن تقديم مشروع قانون الحسابات الختامية، كما قد يأتي تقديمه متأخراً، ولعل السبب في ذلك هو عدم النص على مسؤولية النظام السياسي على تقديم هذا المشروع في وقت محدد، ومهما يكن السبب فإن تجاهل النظام السياسي عن تقديم هذا المشروع يحد من دور البرلمان في مجال الرقابة المالية.

#### المطلب الاول : مسؤولية النظام السياسي

وإن مسؤولية النظام السياسي تنصب على الأرقام الفعلية لكل من الإيرادات والنفقات النهائية، من حيث إمكانية مقارنة تقديرات الموازنة بالأرقام الفعلية المتحققة في نهاية السنة، فهي مسؤولية شاملة لأنها تتناول نتائج تنفيذ الموازنة، وللبرلمان الحق أن يطلب معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة، من خلال توجيه أسئلة شفوية أو تحريرية، أو طرح موضوع عام للمناقشة أو الاستجابات الموجهة إلى النظام السياسي وقد يؤدي ذلك إلى تقرير مسؤولية النظام السياسي السياسية<sup>(١١)</sup>.

وكذلك للجان المالية المنبثقة عن البرلمان أن تستدعي ممثلي النظام السياسي إذا رأت ذلك ضرورياً. وتكون النظام السياسي مسؤولة عن الحساب الختامي، فيجب على النظام السياسي إعداد الحسابات الختامية وإحالتها إلى السلطة التشريعية خلال فترة قصيرة من انتهاء السنة المالية وذلك لمقارنة التقديرات بالأرقام الفعلية والاستفادة من النتائج عند تقدير الإعتمادات الجديدة.

وفي انكلترا إن من صلاحيات الكابنت أو الغرفة الوزارية الهيمنة عملياً على كل الحياة المالية في الدولة، فالإذن السنوي من مجلس العموم باستيفاء الضرائب قد زال إلا فيما يخص ضريبة الدخل، فيمكن للانظمة السياسية جباية الضرائب، دون إذن جديد إلى أن يقرر البرلمان عكس ذلك، وهناك سلسلة من النفقات ليس للبرلمان أن يناقش بها، مثل اللائحة المدنية، مصلحة الدين العام، مرتبات القضاة، وغيرها. وإن الميزانية المقترحة من الوزارة، لا يمكن أن تطول مناقشتها في البرلمان أكثر من خمسة وعشرين يوماً، فإذا مضت هذه المدة ولم يقرها البرلمان، تصبح نافذة





كما اقترحتها الوزارة، وإن الرقابة على القروض ليست إرقابة شاملة إذ إن البرلمان يحدد فقط الأرقام التي لا يمكن تجاوزها<sup>(١٢)</sup>.

وفي فرنسا نصت الفقرة الأولى من المادة (٤٧) من دستور ١٩٥٨ بان (يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون أساسي.)، وحددت الفقرات التالية لهذه الفقرة من الدستور إجراءات التصويت على القوانين المالية، فإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الأولى للمشروع خلال أربعين يوماً من إيداعه، أحالته الحكومة إلى مجلس الشيوخ، الذي يجب عليه أن يبيت فيه خلال خمسة عشر يوماً<sup>(١٣)</sup>، (وإذا لم يتخذ البرلمان قراراً فيه في أجل سبعين يوماً، فإن أحكام المشروع يمكن أن توضع موضع التنفيذ عن طريق أمر)<sup>(١٤)</sup>. أما الفقرة الرابعة من هذه المادة فقد نصت على أن (وإذا لم يودع القانون المالي الذي يحدد الموارد والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب حتى يمكن إصداره قبل بداية تلك السنة المالية، تطلب الحكومة، بصفة مستعجلة من البرلمان أن يأذن لها بتحصيل الضرائب، وترصد الإعتمادات المتصلة بالخدمات المصوت عليها، بموجب مرسوم. وتوقف الآجال المنصوص عليها في هذه المادة، وذلك إذا كان البرلمان غير منعقد في دورته.) وبهذا فقد عمل الدستور على أن يكون إعداد الميزانية من أعمال السلطة التنفيذية، وحدد الدستور سقف زمني لإقرار الموازنة من قبل البرلمان، فإذا لم تقر خلال مدة سبعين يوماً، توضع موضع التنفيذ بأمر، وقصر دور البرلمان في صددها على إقرارها من حيث المبدأ، ودون التدخل في تفاصيلها بالتعديل زيادة أو نقصان، كما وضع قيود على حق أعضاء البرلمان في اقتراح ما يتصل بالمسائل المالية. وتتركز المسؤولية السياسية للأنظمة السياسية على الجوانب المالية للمؤسسات العامة، ويباشر البرلمان سلطته على هذه المؤسسات عن طريق الاطلاع على البيانات والمعلومات التي ترد إليه، وتوجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم. ومن الجدير بالملاحظة أن سلطة البرلمان في الرقابة على الجوانب المالية للمؤسسات العامة تكون عن طريق الاطلاع على البيانات والمعلومات التي ترد إليه، وكذلك عن طريق توجيه الأسئلة إلى الوزراء أو استجوابهم، وعن طريق اللجان البرلمانية، وهي لجان الرقابة الدائمة ولجان الرقابة المؤقتة ولجان التحقيق<sup>(١٥)</sup>.

وفي لبنان فإن موضوع الموازنة العامة يعتبر من المواضيع المهمة التي تتطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء المحدد في مرسوم تشكيلها، حسب ما جاء في الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من دستور عام ١٩٢٦ المعدل والتي جاء فيها (... أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: ... الموازنة العامة للدولة ...) وبعد إقرار الموازنة من قبل مجلس النواب، يمارس مجلس النواب

رقابته على تنفيذ الموازنة بحكم رقابته على كافة أعمال النظام السياسي ، فتكون النظام السياسي مسؤولة عن تنفيذ السياسة المالية المقررة من قبل البرلمان، وقد حدد الدستور سقف زمني لإقرار مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس النواب، فإذا لم يبت مجلس النواب في شأنها، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدمت به الحكومة نافذاً، على إنه في هذه الحالة، تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والكمارك والعائدات الأخرى من قبل الحكومة كما في السنة السابقة (إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدراسته... فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به...)<sup>(١٦)</sup>.

أما في العراق فان من مهام مجلس الوزراء أنه يتولى إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية<sup>(١٧)</sup>، ونصت على ذلك المادة (٨٠) من دستور عام ٢٠٠٥ والتي جاء فيها (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية...). يتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي قد نص على صلاحيات مجلس الوزراء في إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية<sup>(١٨)</sup>، أما إقرارها فهو من اختصاص مجلس النواب ويحق له إجراء مناقلة بين أبوابها وفصولها، وفي حالة زيادة النفقات يقوم بمفاتحة مجلس الوزراء بذلك<sup>(١٩)</sup>.

#### المطلب الثاني : مسؤولية السلطات الاتحادية

وإن من اختصاصات السلطات الاتحادية ما نصت عليه المادة (١١٠) من الدستور فقد نصت على أن (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:...ثالثاً. رسم السياسة المالية والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وإنشاء البنك المركزي، وإدارته...)، كذلك نصت المادة (١١٢) على اختصاص الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز، فقد نصت على أن (أولاً- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...)، ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في هذا النص، فإن كلمة (...الحالية...) توحى بأن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول بعد إقرار الدستور ليس من اختصاص الحكومة الاتحادية، وهذا يناقض المادة (١١١) من الدستور التي نصت على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.)، لذا ندعو المشرع الدستوري إلى تعديل المادة (١١٢)، برفع كلمة (...الحالية...).

وخلال تنفيذ الموازنة العامة يقوم مجلس النواب بالرقابة على النظام السياسي مستمداً ذلك من حقه في الرقابة عن كافة أعمال النظام السياسي ، وتكون النظام السياسي مسؤولة مسؤولية تضامنية عن تنفيذ الموازنة العامة ، وعن تقديم الحساب الختامي بعد نهاية كل سنة مالية.

### المبحث الثالث

#### المسؤولية عن السياسة الخارجية للحكومة

إن مجالات السياسة الخارجية هي متعددة منها علاقة الدولة بغيرها من الدول والمنظمات، وعقد المعاهدات، والتمثيل الدبلوماسي، وإعلان الحرب وعقد الصلح، ويعتبر الاختصاص عن السياسة الخارجية من أهم المجالات لإعمال الرقابة البرلمانية وترتيب المسؤولية السياسية التضامنية، لأن السياسة الخارجية من أعمال السيادة ، فهي غير خاضعة للرقابة القضائية ، فالفكرة الجوهرية التي يقوم عليها عمل السيادة هي ترك السلطة التنفيذية حرة لمواجهة الاعتبارات التي تتعلق بكيان الدولة وأمنها<sup>(٢٠)</sup>.

#### المطلب الاول : مسؤولية البرلمان والوزراء

وفي النظم البرلمانية التقليدية كانكلترا تتولى النظام السياسي السياسة الخارجية ، ورئيس مجلس الوزراء هو المهيمن والموجه الأول للسياسة الخارجية، ولا يترك لوزير الخارجية إلا بعض الأعمال المتعلقة بالشؤون الدبلوماسية . فقد يتولى رئيس مجلس الوزراء السياسة الخارجية باعتباره الموجه لأعمال مجلس الوزراء والمسؤول الأول في النظام السياسي وزعيم الأغلبية البرلمانية ، وقد يقوم وزير الخارجية بأعمال السياسة الخارجية ، لكن تحت الإشراف المباشر لرئيس مجلس الوزراء وتوجيهاته، ففي انكلترا يتولى مجلس الوزراء المكون من الوزارات المهمة وليس الحكومة تقرير السياسة الخارجية، ويمكن القول أن السياسة الخارجية في انكلترا هي من صنع وزير الخارجية بالاشتراك مع رئيس الوزراء<sup>(٢١)</sup>.

وفي النظم البرلمانية المتطورة، كفرنسا فإن رئيس الدولة هو الذي يتولى السياسة الخارجية، وهو المهيمن على الشؤون الخارجية، ذلك لأن علاقة رئيس الجمهورية تتم من خلاله الاتصال مع رؤساء الدول الأخرى فهو ممثل الدولة خارجياً<sup>(٢٢)</sup>، وأصبح الوزير الأول في فرنسا نشاطه محدود في مجال السياسة الخارجية رغم مسؤوليته السياسية عنها ، فطبقاً للمادة(٥٢) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ فإن رئيس الجمهورية هو الذي يمثل فرنسا في العالم الخارجي وهو الذي يتفاوض ويصادق على المعاهدات<sup>(٢٣)</sup>. وقد أثار الوزير الأول جاك شيراك إشكالية، إن الرئيس فرانسوا مثيران لابد أن يلتزم بسياسات معينة وبقرارات محددة خلال لقائه مع أقرانه من رؤساء الوفود المشاركة في المؤتمرات الدولية، لكن حين يعود إلى فرنسا لوضع ذلك موضع



التنفيذ فإنه سيضطر إلى اللجوء إلى رئيس مجلس الوزراء، وهو المسؤول الأول عن تنفيذ سياسة الحكومة وبالتالي كيف يلتزم الرئيس بأشياء لا يملك أن ينفذها وحده. فمن المنطقي إذن في نظر جاك شيراك أن يرافق الرئيس، حيث أن مسؤولية تنفيذ ما سيتفق عليه ستقع في النهاية على عاتقه هو شخصياً باعتباره رئيس للحكومة. كما إن القرارات التي تصدر عن هذه المؤتمرات منها قرارات اقتصادية ويكون من الطبيعي أن يمثل فرنسا فيها رئيس الوزراء.

وتثار المسؤولية السياسية للانظمة السياسية عن السياسة الخارجية بوسائل متعددة مثل السؤال والاستجواب ولجان التحقيق البرلمانية وهذه الوسائل قد تحرك المسؤولية السياسية للوزارة، وقد يترتب على تحريك مسؤولية النظام السياسي نتائج مثل لوم الحكومة، وسحب الثقة منها.

ففي العراق فقد قرر دستور عام ٢٠٠٥ في البند(سادساً) من المادة (٨٠) والتي حددت صلاحيات مجلس الوزراء بأنه (سادساً- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله) فقد أنط الدستور بمجلس الوزراء صلاحيات التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، فمجلس الوزراء هو الجهة المختصة بالتفاوض والتوقيع بشأن المعاهدات، كما أجاز للمجلس ذاته تخويل هذه الصلاحيات<sup>(٢٤)</sup>، كذلك من الصلاحيات التي تختص بها النظام السياسي أو تمارسها بالإشتراك مع البرلمان ما نص عليه البند(أولاً)من المادة(١١٠) من رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية، وتكون النظام السياسي مسؤولة عن هذه السلطات أمام مجلس النواب. والمسؤولية الفردية تتماشى مع طبيعة النظام البرلماني، لأن هذا النظام يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً أو للموظفين التابعين له، إعمالاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية.

ومن جهة ثانية تعبر عن علاقة الوزير بالبرلمان، وهذا يفرض عليه ثلاث واجبات هي، تقديم كشف عن الأعمال المسائل عنها، لإثبات سلامة تصرفه والثاني الرقابة البرلمانية، التي تقتضي محاسبة الوزراء ومسائلتهم، والثالث هو التزام الوزراء باتخاذ التدابير اللازمة لعلاج الأخطاء والعيوب التي تم اكتشافها في وزارتهم.

ووفقاً لهذا يستطيع البرلمان، أن يسحب الثقة من الوزير أو من وزراء بذواتهم، وأن يجبرهم على الاستقالة مع بقاء النظام السياسي بالمعنى الواسع في الحكم<sup>(٢٥)</sup>.

وفي فرنسا فإن الوزراء هم أعضاء النظام السياسي الذين يتولون حقائب وزارية ويشاركون في اجتماعات مجلس الوزراء، ومن أجل ضمان استقلالية الوزراء والانصراف إلى إدارة شؤون



وزاراتهم منع دستور عام ١٩٥٨ الجمع بين النظام السياسي والعمل في القطاع العام أو الخاص، كما منع الدستور الجمع بين النظام السياسي والنيابة<sup>(٢٦)</sup>، ويبرر ذلك بأنه لا يجوز لمن يتولى إدارة شؤون الدولة أن يشارك في البرلمان في الصراعات الدائرة بين الأحزاب السياسية.

وفي لبنان فلم يلزم الدستور بنصه الأصلي وجوب حصول النظام السياسي على ثقة البرلمان عند تشكيلها، حيث نصت المادة (٦٦) من الدستور قبل التعديل على أنه (يتحمل الوزراء إفرادياً تبعة أفعالهم تجاه المجلس ويعد بيان الحكومة ويعرض على المجلسين بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه)، ولا يوجد في محاضر جلسات المجلس النيابي الخاصة بإقرار الدستور ما يفيد على ضرورة نيل الثقة قبل مباشرة النظام السياسي أعمالها، ومع ذلك استقر العرف الدستوري في لبنان منذ صدور الدستور عام ١٩٢٦ على أن تتقدم النظام السياسي إلى البرلمان طالبة منه الثقة على أساس برنامج عمل يتلوه رئيس مجلس الوزراء، وهذا العرف ينسجم مع جوهر النظام البرلماني، وهذا ما كرسه التعديل الدستوري في ٢١ أيلول عام ١٩٩٠ حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (٦٤) صراحة على إنه "على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسومها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة".

وإن موقع الوزير في النظام السياسي اللبناني بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٠ هو أولاً: وزير في إطار نظام حكم برلماني، فيما آل إليه من اختصاصات سياسية يباشرها داخل مجلس الوزراء، وثانياً: إنه ممثل لثقل اجتماعي يستند على فكرة المشاركة السياسية وتوازن التمثيل في النظام السياسي بحسب نص المادة (٩٥) من الدستور المعدل في تمثيل الطوائف بصورة عادلة في النظام السياسي في المرحلة الانتقالية<sup>(٢٧)</sup>، وهو ثالثاً: الرئيس التسلسلي الأعلى لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته، هذا بالنسبة للوزير ذو الحقيبة الوزارية.

وليس هناك رقابة قضائية على مخالفة الشروط المؤهلة لتولي الوزراء، فالقاضي الإداري لا يستطيع أن يمد نطاق رقابته القضائية ليتأكد من مدى توفر الشروط المؤهلة للوزراء، وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في قرار له أن تشكيل الحكومة، وتعيين الوزراء هو من الأعمال الحكومية والسياسية التي تخرج عن اختصاص القاضي الإداري<sup>(٢٨)</sup>.

ووفقاً للأحكام الدستورية فإن الوزراء مسؤولون سياسياً مسؤولية فردية (إضافة إلى مسؤوليتهم التضامنية) عن أعمال وزاراتهم وعن أخطائهم في إدارتهم للشأن العام في وزاراتهم، والمسؤولية الفردية ناجمة عن كافة أعمالهم في نطاق وزاراتهم، وقد نص الدستور على إن الوزراء يتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية أمام مجلس النواب<sup>(٢٩)</sup>.



وتتجلى مسؤولية الوزير السياسية في إقالته من منصبه أو سحب الثقة عنه في مجلس النواب .  
 وحددت المادة الفقرة (٥) من المادة (٦٥) أن إقالة الوزير تتم بمرسوم يتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء  
 بأغلبية ثلثي أعضائه، فقد جاء في هذه الفقرة أن (...المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة  
 ثلثي عدد أعضاء الحكومة... ويعتبر مواضيع أساسية... إقالة الوزراء.) ، وفي التطبيق العملي  
 لإقالة الوزير من قبل مجلس الوزراء تم إقالة<sup>(٣٠)</sup> الوزير افرام بالمرسوم رقم ٣٩٢٠ بتاريخ  
 ١٩٩٣/٨/١.

أما في العراق فإنّ موقع الوزير في النظام السياسي وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥ تحكمه القواعد  
 التالية: أولاً: وزير في إطار نظام برلماني فيما آل إليه من اختصاصات سياسية وإدارية يباشرها  
 داخل مجلس الوزراء ، فيمارس صلاحيات واسعة من خلال مجلس الوزراء بالمشاركة مع الوزراء  
 الآخرين ، مثل تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة<sup>(٣١)</sup>. وثانياً: إنه ممثّل لكتلة  
 نيابية ، يستند على فكرة المشاركة السياسية، فالوزارتين اللتين تشكلتا بعد نفاذ الدستور أعلنت عند  
 تشكيلها على أنها وزارة شراكة وطنية، وهي في حقيقة الأمر وزارة توافقية، فبالرغم من إشارة  
 النص الدستوري<sup>(٣٢)</sup>، إلى أن رئيس مجلس الوزراء المكلف هو الذي يتولى تسمية أعضاء الوزارة،  
 إلا أنّ الواقع السياسي يشير إلى أن الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية هي التي  
 تتولى اقتراح أسماء الشخصيات المرشحة للمناصب الوزارية، وفقاً للنسب المقررة لها وبما ينسجم  
 مع حجم تمثيلها في مجلس النواب، ومن ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء في اختيار أعضاء النظام  
 السياسي من بين المرشحين من قبل الكتل السياسية<sup>(٣٣)</sup>، وهذا الموقع للوزير يؤدي إلى تبعية  
 الوزير إلى كتلته أكثر من انتمائه إلى مجلس الوزراء. وهو ثالثاً: الرئيس الأعلى للأنظمة  
 السياسية التي يرأسها، وهذا الموقع يتمتع به الوزير بحكم وضعه الدستوري في النظام البرلماني  
 وموقعه القانوني في الوزارة، فقد نصت كافة قوانين الوزارات على إنه الرئيس الأعلى للأنظمة  
 السياسية ، ففي قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ نصت المادة (٤) بأنه (أولاً: الوزير هو  
 الرئيس الأعلى للأنظمة السياسية وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر في  
 كل ماله علاقة بتنفيذ مهام النظام السياسي وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الإدارية  
 والمالية والفنية ضمن حدود هذا القانون ....)، وبنفس المعنى نصت المادة (٥) من قانون وزارة  
 الصحة رقم (١٠) لسنة ١٩٨٣، ونصت المادة (٥) من قانون وزارة الأعمار والإسكان رقم (٣٣)  
 لسنة ٢٠١٢<sup>(٣٤)</sup>، وكذلك المادة (٥) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة  
 ١٩٨٨ المعدل، والمادة (٢) من قانون وزارة الزراعة رقم (٧) لسنة ١٩٩٣<sup>(٣٥)</sup>. وانفرد قانون وزارة  
 العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥<sup>(٣٦)</sup> ، بعدم نصه على أن الوزير هو الرئيس الأعلى للأنظمة

السياسية ، وقضت المادة (٥) من القانون على تشكيل مجلس العدل الذي يتولى المهام المنصوص عليها في المادة (٦) من القانون ، ولكن ذلك لا يعني أن لا يكون الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة، وذلك بحكم كونه وزيراً في نظام برلماني إضافة إلى ذلك فان نص المادة (٤) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لعام ٢٠٠٥ نصت على أن (لوزير وكيل يتولى مساعدة الوزير في إدارة شؤون النظام السياسي وتنفيذ مهامها ويكون مسؤولاً عن التشكيلات التي يقرر الوزير ارتباطها به ويمارس بعض الصلاحيات المخولة له من الوزير). يفهم من ذلك إن الوزير هو الرئيس الأعلى للانظمة السياسية وله تخويل صلاحياته إلى وكيل الوزارة.

وفي العراق<sup>(٣٧)</sup>، بعد عام ٢٠٠٣ فأُن جميع الوزارات المشكلة بعد هذا التاريخ لم تخلو من تعيين وزراء دولة ، فقد استمرت الوزارات تحتوي على وزراء دولة حتى وزارة السيد نوري المالكي عام ٢٠١٠<sup>(٣٨)</sup>، وهي النظام السياسي الثانية بعد نفاذ دستور عام ٢٠٠٥، رغم أن النظام الدستوري لهذا الدستور لم يتضمن إشارة إلى منصب وزير دولة ، ويتم تعيين وزراء الدولة على قاعدة التمثيل السياسي لشخصيات سياسية فاعلة ، أما لضمان حصول النظام السياسي على ثقة البرلمان ، عبر إرضاء عدد من الأحزاب والتيارات السياسية ، أو لكفالة تدعيم النظام السياسي ببعض الكفاءات والمؤهلات الخاصة تحقيقاً لإنجاح برنامجها.

أما في العراق فمن وزراء الدولة ما يكلفون بمهام معينة ولهم دور اجتماعي وإداري وسياسي كما في وزير المصالحة الوطنية في وزارة نوري المالكي الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)<sup>(٣٩)</sup>، كذلك فإن وزير الدولة يرأس جهاز إداري مصغر ومحدود العدد، لذا فإن وزير الدولة في العراق مسؤول مسؤولية فردية أمام مجلس النواب، ويمكن توجيه الأسئلة والاستجابات له ، وتشكيل لجان التحقيق على ما ينسب له من تقصير أو إخلال في حدود الصلاحيات الممنوحة له<sup>(٤٠)</sup>، وفي حالة ثبوت الاتهام الموجه لهم من خلال وسائل إثارة المسؤولية السياسية يمكن طرح الثقة به وسحب الثقة منه.

وتتضمن بعض النصوص الدستورية إشارة إلى منصب نائب رئيس الوزراء<sup>(٤١)</sup>، بينما لا تتضمن النصوص الدستورية لغالبية الدول البرلمانية أي إشارة لهذا المنصب ، ولكن عادة ما تتضمن التشكيلات الوزارية منصب نائب أو أكثر لرئيس مجلس الوزراء<sup>(٤٢)</sup>.

ولا تتضمن التشكيلات الوزارية في إنكلترا نائباً لرئيس الوزراء، وتتحصر المسؤولية السياسية للانظمة السياسية في رئيس الوزراء، وبجانبه يتولى المسؤولية فريق من الوزراء<sup>(٤٣)</sup>.

في العراق<sup>(٤٤)</sup>، فإن دستور عام ٢٠٠٥ أشار لمنصب نائب رئيس الوزراء، فنص في المادة (١٣٩) منه على أنه (يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى). وإن

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أشار أيضاً في المادتين (٥٠، ٥٦)<sup>(٤٥)</sup> منه لمنصب نواب رئيس مجلس الوزراء، وفي التطبيق العملي، بعد الدورة الانتخابية الأولى، تضمنت النظام السياسي في الدورة الانتخابية الثانية ثلاث نواب لرئيس الوزراء.

### المطلب الثاني : مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء

أما عن مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء، فإنه يعتبر عضواً في مجلس الوزراء وله صلاحيات إدارية وسياسية واسعة، وبالتالي وتطبيقاً للقاعدة الدستورية بتلازم السلطة والمسؤولية، فإنه مسؤول سياسياً أمام مجلس النواب وللمجلس النواب حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، وحق تقرير المسؤولية السياسية وسحب الثقة منه عقب إستجوابه ويتبع في ذلك نفس الطريق المتبع لتقرر مسؤولية الوزير<sup>(٤٦)</sup>، وبالرغم من عدم النص على مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء في الدستور، فإن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نص في المادة (٥٠) منه على مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء، وجاء في المادة (٥٦) من النظام انه (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء....)، فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على إجراءات توجيه السؤال وإجراءات الاستجواب لنواب رئيس مجلس الوزراء، لكنه لم ينص على إجراءات طرح الثقة وسحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء كما فعل مع رئيس الوزراء والوزراء، وكان عليه النص على هذه الإجراءات وتطرح في هذا المجال عدة إشكاليات، فهل بإمكان نائب رئيس مجلس الوزراء طرح الثقة بنفسه كما في الوزير، أم لا يمكنه كما في رئيس مجلس الوزراء والإشكالية الثانية هي: الأغلبية اللازمة لطرح الثقة بنائب رئيس الوزراء هل هي خمسين عضواً كما في الوزير، أم خمس أعضاء مجلس النواب كما في رئيس مجلس الوزراء والإشكالية الثالثة هي: الأغلبية اللازمة لسحب الثقة من نائب رئيس مجلس الوزراء هل هي أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين جلسة التصويت كما في الوزير، أم الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الكلي كما في رئيس مجلس الوزراء.

وحسناً فعل المشرع العراقي بنصه على مسؤولية نواب رئيس مجلس الوزراء الذي أغفله المشرع الدستوري، ولكن كان عليه تفصيل إجراءات تقرير المسؤولية السياسية لنواب رئيس مجلس الوزراء وسحب الثقة منهم، ونرى أن تضاف مادة إلى الفصل الحادي عشر (الإقالة وسحب الثقة) نصها (تسري على نواب رئيس مجلس الوزراء الإجراءات الخاصة بالوزراء فيما يتعلق بطرح موضوع الثقة وسحب الثقة.)، كما ندعو المشرع الدستوري للنص على مسؤولية نواب رئيس مجلس الوزراء، مادام نص على هذا المنصب.



ويختلف منصب نائب الوزير أو وكيل الوزير عن منصب الوزير بالإتابة أو الوزير بالوكالة ، فالوزير بالإتابة أو بالوكالة يكون في حالة تغيب احد الوزراء عن البلاد بسبب إجازة يقضيها في الخارج لحضور مؤتمر أو اجتماع دولي يمثل دولته فيه ، كما قد يحصل أيضاً أن يغيب الوزير بسبب مرض مفاجئ ألمَّ به وطالت مدته ، ونظراً لضرورة سير العمل الحكومي بانتظام واطراد، فمن الطبيعي في مثل هذه الحالات أن يصدر مرسوم أو قرار بتكليف أحد الوزراء مهام حقيية النظام السياسي الغائب وزيرها، وقد يكون الوزير حامل لحقييتين وزاريتين أصلاً أحدهما بالأصالة والأخرى بالوكالة<sup>(٤٧)</sup>.

أما نائب الوزير أو وكيل الوزير فهو منصب وزاري ضمن النظام السياسي الواحدة يساعد الوزير في بعض المهام ، وعادة يكون المنصب الثاني بعد منصب الوزير في النظام السياسي ، ويحضرون جلسات مجلس الوزراء في حالة غياب الوزراء الذين ينوبون عنهم ، وتطبق على نواب الوزراء الأحكام الخاصة بالوزراء من حيث الشروط التي يجب أن تتوفر فيهم ومسؤوليتهم أمام البرلمان<sup>(٤٨)</sup>، وقد تنص بعض الدساتير على منصب نائب الوزير<sup>(٤٩)</sup>، ومن هذه الدساتير القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، فقد نصت المادة (٦٤) الفقرة (٢) منه بأن (٢) - يجوز تعيين نواب وزراء على أن يكونوا من أعضاء مجلس الأمة<sup>(٥٠)</sup>، ولم ينص دستور عام ٢٠٠٥ على منصب نائب الوزير، ولكن المشرع العادي نص على ذلك فغالبية قوانين الوزارات نصت على هذا المنصب، فقد نص قانون وزارة الزراعة<sup>(٥١)</sup> في المادة (٣) منه على انه (يكون للانظمة السياسية وكيل أو أكثر، يتولى المهام التي يوكلها له الوزير.)، ونصت المادة (٥) من قانون وزارة الأعمار والإسكان<sup>(٥٢)</sup> بأن (أولاً. للانظمة السياسية وكيان يمارسان المهام الموكلة إليهما بموجب القانون ويساعدان الوزير في إدارة شؤون النظام السياسي والتشكيلات التي يقرر الوزير ارتباطها بهما.)، ونصت الفقرة (أولاً) من المادة (٦) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (للالنظمة السياسية وكيان فني وإداري يساعدان الوزير في إدارة شؤون النظام السياسي يمارس كل منهما المهام الموكلة له من الوزير.)<sup>(٥٣)</sup>.

ويكون وكيل الوزير أو نائب الوزير مسؤولاً على قدر السلطة المخولة له، فهو مسؤول عن التشكيلات التي تحت إشرافه، وهذا ما نصت عليه بعض الدساتير<sup>(٥٤)</sup>، ولمجلس النواب حق توجيه الأسئلة والاستجابات لنواب الوزراء وحق تقرير مسؤوليتهم السياسية وطرح الثقة بهم، ومن ثم سحب الثقة منهم<sup>(٥٥)</sup>.

وقد نصت بعض قوانين الوزارات العراقية على مسؤولية وكيل الوزير، فقد نصت المادة (٤) من قانون وزارة العدل<sup>(٥٦)</sup>، على أن (للالنظمة السياسية وكيل يتولى مساعدة الوزير في إدارة شؤون

النظام السياسي وتنفيذ مهامها، ويكون مسؤولاً عن التشكيلات التي يقرر الوزير ارتباطها به، ويمارس بعض الصلاحيات المخولة له من الوزير.)، لكن مسؤولية وكيل الوزير تكون ادارية بقدر السلطة الممنوحة له، تطبيقاً للقاعدة الدستورية بتلازم السلطة والمسؤولية.

#### الخاتمة :

يكن الهدف من السياسة العامة في تحقيق المصلحة العامة والمصلحة هنا تحمل بمعناها الواسع بحيث تنطوي على الفوائد المادية كما تتضمن أيضاً الأفكار والمبادئ والقيم المعنوية، والعلاقة بين المصلحة العامة والسياسة العامة علاقة ترابطية متلازمة انطلاقاً من أن مهمة النظام السياسي يجب أن تكون دائماً هي خدمة الصالح العام وحمايته.

بالإضافة إلى مسؤولية النظام السياسي عن السياسة العامة، فإنها مسؤولة عن السياسة المالية للدولة، من إعداد مشروع قانون الميزانية العامة السنوية وتقديمها إلى البرلمان ليقرها بشكل قانون، وعن تنفيذ فقرات هذا القانون، وعلى البرلمان مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقتها للتنفيذ للشكل الذي ارتضاه البرلمان، كما إنها مسؤولة عن تقديم الحساب الختامي السنوي، ليقر من قبل البرلمان، وإنها مسؤولة أمام البرلمان عن عقد القروض العامة والتزامات استغلال الموارد الطبيعية، وعن سياسات الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية والكمركية. وفي الدول ذات المجلسين النيابيين، تناقش الميزانية أولاً في المجلس الأدنى، باعتبارها برنامج عمل النظام السياسي فتتقدم بها إلى المجلس الأدنى، الذي يُعد الأصدق تمثيلاً للأمة، ويستتبع إقرار الموازنة، ضرورة موافقة البرلمان مقدماً على نقل اعتمادات الموازنة من باب إلى باب، وعلى تجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة، كما يستتبع هذا تصديق البرلمان على الحساب الختامي. كذلك النظام السياسي مسؤولة عن جباية الضرائب والرسوم، التي تشكل جزءاً أساسياً في إيرادات الدولة لتغطية النفقات، وتشمل السياسة المالية أيضاً سياسات الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية والكمركية، لكن الموازنة العامة هي المرآة التي تعكس هذه السياسات، فهي صك تجاز بموجبه سلطات الدولة الجباية والإنفاق، ويجب الحصول على الإذن من مجلس النواب باستيفاء الضرائب لكي تتمكن النظام السياسي من جباية الضرائب، أو الاقتراض.

#### الاستنتاجات :

١- فقد قرر دستور عام ٢٠٠٥ في العراق في البند (سادساً) من المادة (٨٠) والتي حددت صلاحيات مجلس الوزراء بأنه (سادساً- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله) فقد أناط الدستور بمجلس الوزراء صلاحيات التفاوض بشأن المعاهدات



والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، فمجلس الوزراء هو الجهة المختصة بالتفاوض والتوقيع بشأن المعاهدات، كما أجاز للمجلس ذاته تخويل هذه الصلاحيات.

٢- ان المسؤولية الفردية تتماشى مع طبيعة النظام البرلماني، لأن هذا النظام يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته ، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً أو للموظفين التابعين له ، إعمالاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية.

٣- تستند الرقابة الشعبية إلى الأطر القانونية الدولية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تضمن حقوق المواطنين في المشاركة والمساءلة.

٤- توجد آليات متعددة للرقابة الشعبية تشمل الانتخابات الحرة والنزيهة، حرية التعبير والصحافة، الحق في التجمع السلمي، ودور المجتمع المدني، مما يتيح للمواطنين وسائل متعددة لممارسة الرقابة.

٥- رغم أهمية الرقابة الشعبية، تواجه تحديات كبيرة مثل القمع السياسي ونقص الشفافية والفساد، مما يتطلب جهوداً مستمرة لتعزيز الشفافية والمساءلة.

٦- تساهم التكنولوجيا الحديثة ووسائل التواصل الاجتماعي في تعزيز الرقابة الشعبية من خلال تسهيل نشر المعلومات وتنظيم الحملات والمظاهرات، مما يزيد من قدرة المواطنين على المشاركة الفعالة.

٧- يلعب المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية دوراً حاسماً في مراقبة أداء الحكومة، وتنقيف المواطنين، وتقديم تقارير عن الانتهاكات، مما يعزز الشفافية والمساءلة.

#### الهوامش :

(<sup>١</sup>) د. جواد الهنداوي : القانون الدستوري والنظم السياسية ط١، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص٣٦٦.

(<sup>٢</sup>) تنص المادة (٤٩) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ بأنه (١- للوزير الأول أن يحرك أمام الجمعية الوطنية مسألة الثقة بالحكومة بعد المداولة في شأنها في مجلس الوزراء وذلك بمناسبة عرض برنامجه ، كما يمكن أن يكون ذلك بمناسبة بيان للحكومة عن السياسة العامة. ٢.... ٣. للوزير الأول أن يحرك مسألة الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية بعد المداولة في هذا الشأن في مجلس الوزراء بمناسبة الاقتراع على نص ، وفي هذه الحالة يعتبر النص موافق عليه إلا إذا قدم اقتراح بلوم الحكومة خلال الأربع وعشرين ساعة التالية وتمت الموافقة عليه ...).

(<sup>٣</sup>) د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط١، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٢ ، ص١٢٦



- ٤) أستاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر : فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق،، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٢، ص١٦٩.
- ٥) د. جواد الهنادوي : مصدر سابق ، ص٤٦٧.
- ٦) د. طعيمه الجرف: نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ص٥٦١.
- ٧) د.فاطمة السويس: المالية العامة، موازنة، ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥، ص١٣.
- ٨) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١، مصدر سابق، ص٤١١. وفارس الخوري: موجز في علم المالية، ط٢، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٣٧، ص٤٢٨.
- ٩) كريمة رازق بارة : حدود السلطة التنفيذية ، دراسة مقارنة ، ط١، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، مصر ، ٢٠١١، ص١٨١.
- ١٠) د. محسن خليل: النظام الدستوري في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص٤٢٩.
- ١١) د. طاهر الجنابي: دراسات في المالية العامة، مطابع التعليم العالي العراقية ، بغداد، ١٩٩٠، ص٣٠٨.
- ١٢) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١، ص٤١١.
- ١٣) الفقرة الثانية من المادة(٤٧)تنص على أن(وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الأولى للمشروع في أجل أربعين يوماً من إيداعه، أحالته الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، وتتبع بعد ذلك الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٥)
- ١٤) الفقرة الثالثة من المادة (٤٧) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨.
- ١٥) حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الأوقاف، بغداد، ١٩٧٧، ص٢٨٢.
- ١٦) المادة (٨٦) من دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ المعدل.
- ١٧) د.عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ٢٠١٠، ص٢٩٤.
- ود. جواد الهنادوي: مصدر سابق، ص٤١٠.
- ١٨) حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي والبرلمان، ط١، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠١٢، ص٨١.
- ١٩) المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والفقرة(ثالثاً)من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٢٠) د.سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، مطبعة دار نشر الثقافة ، الإسكندرية ، ١٩٥٠، ص٧٢.
- ٢١) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١، ص٣٦٠.
- ٢٢) د. حسان محمد شفيق العاني : مؤسسات الجمهورية الفرنسية الخامسة والضمانات الدستورية للحريات العامة ، لا مكان طبع، ٢٠٠٥، ص٣١.
- ٢٣) تنص المادة (٥٢) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ بان (يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويصادق عليها. ويحاط علماً بكل المفاوضات التي تجري بهدف إبرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه).
- ٢٤) أستاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق ، ص١١٢. و ميثم منفي كاظم الحسيني: مصدر سابق ، ص١٦٨.
- ٢٥) د. سليمان محمد الطماوي: نظام الحكم والإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة طبع، ص٥٣٢.
- ٢٦) نصت المادة (٢٣) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ على (لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة ومباشرة أي وكالة برلمانية أو أي تمثيل مهني على المستوى الوطني أو أية وظيفة عامة أو أي نوع من أنواع النشاط المهني...).

(٢٧) تنص الفقرة (أ) من المادة (٩٥) من دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل بأن (تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة).

(٢٨) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني (١٨٩) بتاريخ ١٩٩٥/١/٣ للاطلاع على القرار د. حيدر المولى: مصدر سابق ، ملحق رقم (٤).

(٢٩) المادة (٦٦) من دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل .

(٣٠) لتفاصيل أكثر يراجع نص مرسوم الإقالة ٣٩٢٠ بتاريخ ١٩٩٣/٨/١ ، د. حيدر المولى: مصدر سابق ، ملحق رقم (٣) .

(٣١) تنص المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بأنه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.... ) .

(٣٢) المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣٣) أستاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٩٥ .

(٣٤) المادة (٥) من قانون وزارة الاعمار والإسكان رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ ، جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣٨ في ٢٠١٢/٥/٧ .

(٣٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالرقم ٣٤٥٦ في ١٩٩٣/٥/٣ .

(٣٦) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٤) في ٢٠٠٦/١/٢ .

(٣٧) فقد خلت الوثيقة الدستورية للدولة العراقية عند صدور القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ من النص على منصب الوزير بالوكالة أو وزراء دولة، ونص على ذلك التعديل الثاني للقانون الأساسي عام ١٩٤٣ في المادة (٦٤) الفقرة (الثالثة)، وإن الوزارات الملكية العراقية تضمنت وزارات دولة منذ الوزارة الأولى ، وكان وزراء الدولة في الوزارة الأولى عام ١٩٢٥ أكثر من الوزراء ذوو الحقيبة الوزارية، د. حميد حنون الساعدي: مصدر سابق ، ص ٦ .

(٣٨) حيث تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ حتى كتابة هذه الرسالة أربع وزارات عراقية منها وزارتان مؤقتتان ووزارتان دائمتان، فقد ضمت الوزارة المؤقتة الأولى المشكلة عام ٢٠٠٤ خمسة وزراء دولة وضمت الوزارة الثانية المشكلة عام ٢٠٠٥ ستة وزراء دولة ، أما الوزارتان الدائمتان فتشكلت الأولى عام ٢٠٠٦، وضمت ثمان وزراء دولة بينما ضمت الثانية المشكلة عام ٢٠١٠ على ثلاثة عشر وزير دولة. ينظر في ذلك طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية ، ط ١، دار الحكمة، لندن ، ٢٠١١ ، ص ٢٧١، ٢٦٩ .

(٣٩) كذلك وزير الدولة لشؤون مجلس النواب في الوزارة العراقية الأولى والثانية بعد العمل بدستور عام ٢٠٠٥ .

(٤٠) أستاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: محاضرة لطلبة الدراسات العليا. مرحلة البحث، بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢٨ . وتأكيداً لذلك تم مراجعة وزارة الدولة لشؤون المرأة ووجد جهاز إداري في الوزارة.

(٤١) تنص المادة (١٢٦) من دستور دولة قطر لعام ١٩٧٢ بأنه (تكون اجتماعات مجلس الوزراء صحيحة بحضور أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه).

(٤٢) د. عادل الطباطبائي: مصدر سابق، ص ٤٧٥ .

(٤٣) د. جمال سلامة علي: مصدر سابق، ص ١٣٧ .

(٤٤) لم يشر القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء.

(٤٥) جاء في نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، أن (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية...).

(٤٦) د. سامي جمال الدين: مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .





(٤٧) د. عادل الطباطبائي: مصدر سابق، ص ٤٨١-٤٨٣.

(٤٨) د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٧٧، د. اسماعيل البدوي: مصدر سابق، ص ٧٥.

(٤٩) نصت المواد (١٢٤، ١٢٥، ١٢٦)، من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ على منصب نائب الوزير .

(٥٠) المادة (٣٤) من قانون التعديل الثاني رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣.

(٥١) قانون وزارة الزراعة رقم (٧) لعام ١٩٩٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٤٥٦ في ٣/٥/١٩٩٣.

(٥٢) قانون وزارة الاعمار والإسكان رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣٨ في ٥/٧/٢٠١٢.

(٥٣) قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٢ في ٢٠/١٠/٢٠٠٨.

(٥٤) المواد (١٢٤، ١٢٥، ١٢٦) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.

(٥٥) د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ٢٥٩.

(٥٦) قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٤ في ٢/١/٢٠٠٦.

#### المصادر والمراجع :

(١) تأمر كامل الخرزجي: السياسة العامة وأداء النظام السياسي، بحث منشور على مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٣٣)، ٢٠٠٦.

(٢) جواد الهنادوي : القانون الدستوري والنظم السياسية ط١، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ .

(٣) حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الأوقاف، بغداد، ١٩٧٧.

(٤) حسان محمد شفيق العاني : مؤسسات الجمهورية الفرنسية الخامسة والضمانات الدستورية للحريات العامة ، لا مكان طبع ، ٢٠٠٥.

(٥) حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي والبرلمان، ط١، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠١٢.

(٦) حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط١، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٢ .

(٧) خيري عبد القوي: دراسة السياسة العامة، ذات السلاسل، الكويت، ط١، ١٩٨٩.

(٨) دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨.

(٩) دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ المعدل.

(١٠) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(١١) دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨.

(١٢) دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.

(١٣) دستور دولة قطر لعام ١٩٧٢.

(١٤) رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق،، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢.

(١٥) سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي.

(١٦) سليمان محمد الطماوي: نظام الحكم والإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة طبع.



- ١٧) سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، ١٩٥٠.
- ١٨) طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية، ط١، دار الحكمة، لندن، ٢٠١١.
- ١٩) طاهر الجنابي: دراسات في المالية العامة، مطابع التعليم العالي العراقية، بغداد، ١٩٩٠.
- ٢٠) طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٢١) طعيمة الجرف: نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم.
- ٢٢) عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ٢٠١٠.
- ٢٣) فارس الخوري: موجز في علم المالية العامة، ط٢، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٣٧.
- ٢٤) فاطمة السوييس: المالية العامة، موازنة، ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥.
- ٢٥) القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
- ٢٦) قانون التعديل الثاني رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣.
- ٢٧) قانون وزارة الاعمار والإسكان رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢، جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣٨ في ٢٠١٢/٥/٧.
- ٢٨) قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٢ في ٢٠٠٨/١٠/٢٠.
- ٢٩) قانون وزارة الزراعة رقم (٧) لعام ١٩٩٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٤٥٦ في ١٩٩٣/٥/٣.
- ٣٠) قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٤ في ٢٠٠٦/١/٢.
- ٣١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني (١٨٩) بتاريخ ١٩٩٥/١/٣.
- ٣٢) كريمة رازق بارة: حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١١.
- ٣٣) محسن خليل: النظام الدستوري في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- ٣٤) محمد إبراهيم خيرى: الدستور الفرنسي، دستور اكتوبر ١٩٥٨، وفقا لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، دار النهضة العربية، القاهرة، لا طبعة، لا سنة نشر.
- ٣٥) محمد بكر حسين: النظم السياسية، الدولة والحكومة، ج١، لا مكان طبع، ١٩٩٩.
- ٣٦) محمد شطب عيدان المجمعى: دور الاداء الرمزي في السياسة العامة، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، كلية التربية، المجلد (١٥)، العدد (١٠)، ٢٠٠٨.
- ٣٧) محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري، الدولة، الحكومة، الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعي، القاهرة.
- ٣٨) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالرقم ٣٤٥٦ في ١٩٩٣/٥/٣.
- ٣٩) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٤) في ٢٠٠٦/١/٢.
- ٤٠) منى جواد عواد: مفردات السياسة العامة، بحث منشور على مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العددان (٣٨-٣٩)، ٢٠٠٩.
- ٤١) نزيه رعد: القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، لا سنة طبع.
- ٤٢) وصال نجيب العزاوي: السياسة العامة دراسة في حقل معرفي جديد، مركز الدراسات الدولية، بغداد، ٢٠١١.

**Sources and references :**

- 1)Thamer Kamel Al-Khazraji: Public policy and the performance of the political system, research published in the Journal of Political Science, University of Baghdad, Issue (33), 2006.
- 2)Jawad Al-Hindawi: Constitutional Law and Political Systems, 1st edition, Al-Arif Publications, Beirut, 2010.



- 3)Habib Al-Harmuzi: Oversight of public institutions in Iraqi legislation, a comparative study, Awqaf Press, Baghdad, 1977.
- 4)Hassan Muhammad Shafiq Al-Ani: Institutions of the Fifth French Republic and Constitutional Guarantees of Public Liberties, no reprint, 2005.
- 5)Hussein Azab Al-Sakini: Controversial Issues in the Iraqi Constitution and Parliament, 1st edition, Al-Ghadeer Press, Basra, 2012.
- 6)Hamid Hanoun Khaled: Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, 1st edition, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2012.
- 7)Khairy Abdul Qawi: Study of Public Policy, That Al-Sasil, Kuwait, 1st edition, 1989.
- 8)Constitution of the French Republic of 1958.
- 9)The amended Constitution of the Lebanese Republic of 1926 .
- 10)Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
- 11)Constitution of the Republic of France of 1958.
- 12)Constitution of the Arab Republic of Egypt of 1971.
- 13)Constitution of the State of Qatar of 1972\٣.
- 14)Rafi' Khader Saleh Shubar: The separation of the executive and legislative powers in the parliamentary system in Iraq, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2012.
- 15)Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The Three Authorities in Contemporary Arab Constitutions and in Islamic Political Thought.
- 16)Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The system of governance and administration in Islam, a comparative study, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, without a year of publication.
- 17)Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The Theory of Abuse of Authority before the 17 Council of State and the Judicial Courts, Al-Thaqafa Publishing House Press, Alexandria, 1950.
- 18)Tariq Harb: Al-Wajeez fi Al-Wizarat Al-Iraqiyya, 1st edition, Dar Al-Hekma, London, 2011.
- 19)Taher Al-Janabi: Studies in Public Finance, Iraqi Higher Education Press, Baghdad, 1990 .
- 20)Tuaima Al-Jarf: Constitutional Law and the Principles of the Constitutional System in the United Arab Republic, Modern Cairo Library, Cairo, 1964
- 21)Toaima Al-Jarf: The theory of the state and the general principles of political-21 systems and governance systems .
- 22)Adnan Ajel Obaid: Constitutional Law, General Theory and the Constitutional System in Iraq, 2010.
- 23)Faris Al-Khoury: A Summary of Finance, 2nd edition, Syrian University Press, Damascus, 1937.
- 24)Fatima Al-Suez: Public Finance, Budget, Taxes, Modern Book Foundation, Tripoli, Lebanon, 2005 .
- 25)The Iraqi Basic Law of 1925 .
- 26)Second Amendment Law No. 69 of 1943.
- 27)Law of the Ministry of Construction and Housing No. (33) of 2012, Iraqi Gazette,-٢٧ Issue No. 4238 of 5/7/2012.
- 28)Ministry of Environment Law No. (37) of 2008 published in the Iraqi newspaper Al-Waq'a'i No. 4092 on 10/20/2008.
- 29)Ministry of Agriculture Law No. (7) of 1993 published in the Iraqi newspaper Al-Waq'a'i No. 3456 on 5/3/1993.
- 30)Ministry of Justice Law No. (18) of 2005 published in the Iraqi newspaper Al-Waqae', No. 4014 on 1/2/2006.
- 31)Resolution of the Lebanese State Shura Council (189) dated 1/3/1995..
- 32)Karima Razek Bara: The Limits of Executive Authority, a comparative study, 1st edition, Dar Al-Fikr and Law, Mansoura, Egypt, 2011.



- 33)Mohsen Khalil: The Constitutional System in Egypt, Mansha'at Al Maaref, Alexandria, 1982.
- 34)Muhammad Ibrahim Khairy: The French Constitution, the Constitution of October 1958, according to the amendments of July 23, 2008, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, no edition, no year of publication.
- 35)Muhammad Bakr Hussein: Political Systems, State and Government, Part 1, Nowhere Printed, 1999.
- 36)Muhammad Shatb Idan Al-Majma'i: The role of symbolic performance in public policy, research published in the Tikrit University Journal of Human Sciences, College of Education, Volume (15), Issue (10), 2008.
- 37)Muhammad Kadhim Al-Mashhadani: Constitutional Law, State, Government, Constitution, University Culture Foundation, Cairo .
- 38)Published in the Iraqi newspaper Al-Waqa'i No. 3456 on 5/3/1993.
- 39)Published in the Iraqi newspaper Al-Waqa'e', issue (4014) on 1/2/2006.
- 40)Mona Jawad Awad: Vocabulary of Public Policy, research published in the Journal of Political Science, College of Political Science, University of Baghdad, issues (38-39), 2009.
- 41)Nazih Raad: General constitutional law, the modern institution of books, not a year of publication.
- 42)Wisal Najeeb Al-Azzawi: Public Policy: A Study in a New Field of Knowledge, Center for International Studies, Baghdad, 2011.

