

الوسائل غير المباشرة للرقابة على أعمال الوزارة

(دراسة مقارنة)

م.م. دولة أحمد عبد الله

جامعة الموصل/كلية الحقوق

Indirect means to control the work of the ministry (A comparative study)

Assist Lecturer. Ahmed Abdullah

University of Mosul / Faculty of Law

المقدمة

إن الوسائل المتعددة والتي نصت عليها اغلب الدساتير لرقابة البرلمان على أعمال الوزارة من الأمور الهامة التي لا بد للبرلمان ان يأخذها على عاتقه في سبيل احكام الرقابة على اعمال الوزارة، ومن الوسائل غير المباشرة عرائض الشكاوي والاستماع والتقارير ما بين البرلمان والادارة وبيان السياسة العامة، والتي قد اصبحت من الوسائل التي تجعل من رقابة البرلمان اكثر نجاعةً من بقية الوسائل الاخرى، والتي من الممكن ان تكون اكثر فاعلية لتطوير اختصاصها الرقابي على اعمال الوزارة.

فرضية البحث

يعتمد النظام البرلماني اقرار مسؤولية الوزارة السياسية عن اعمالها امام البرلمان بالوسائل كافة، وقد تعد الوسائل غير المباشرة اكثر شمولاً في تحقيق ذلك وتتعدى اعضاء البرلمان في تقصيمهم لأعمال الوزارة إلى الاشخاص او الادارة وهو ما يجعل اعضاء البرلمان اكثر قرباً من الحقائق التي قد تؤدي بالوزارة إلى تحمل مسؤوليتها السياسية في حال تحققها .

مشكلة البحث

تتطلب الوسائل غير المباشرة لإقامة المسؤولية السياسية على الوزارة عن تساؤلات عديدة منها ما يأتي :

- ما هي طبيعة هذه الوسائل .
- وما هي الشروط التي لا بد من وجودها لهذه الوسائل .
- وما هي الاجراءات المتبعة في هذه الوسائل لتقديمها إلى البرلمان .
- وما هي الآثار التي تترتب على تقديم هذه الوسائل .

هدف البحث

يهدف البحث إلى بيان مدى قيام المسؤولية السياسية للوزارة من خلال الدراسة المقارنة لهذه الوسائل غير المباشرة في تشريعات كل من دولة الكويت والمملكة الاردنية الهاشمية ولبنان والمملكة المتحدة وفرنسا واتفاقها مع التشريع العراقي من عدمه وصولاً إلى تحقيق الغاية من وجود هذه الوسيلة في الرقابة على اعمال الوزارة .

منهجية البحث

سنعتمد ان شاء الله تعالى اسلوب المنهج المقارن التحليلي والتطبيقي لنصوص الدساتير والقوانين الداخلية المقارنة وبالشكل الذي يوضح لنا هذه الوسائل في كل دستور من هذه الدساتير المقارنة والتي قد يكون لها دور في اظهار المسؤولية السياسية للوزارة من عدمها .

هيكلية البحث

سيتم بحث هذه الوسائل في اربعة مباحث نتناول في المبحث الأول عرضة الشكاوي، فيما نتناول في المبحث الثاني وسيلة الاستماع اما المبحث الثالث فنأخذ وسيلة التقارير بين البرلمان والادارة، فيما نتناول في المبحث الرابع بيان السياسة العامة، ونهني البحث بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات .

المبحث الأول

عرائض الشكاوي^(١)

نتناول في هذا المبحث طبيعة وسيلة تقديم عريضة الشكاوي في مطلب اول وشروط واجراءات هذه العريضة في مطلب ثاني فيما نتناول آثار هذه الوسيلة في مطلب ثالث .

المطلب الأول

طبيعة وسيلة تقديم عريضة الشكاوي

اختلف الفقه حول طبيعة هذه الوسيلة إذ يعد جانب من الفقه^(٢) انها وسيلة فعالة لرقابة البرلمان التي يمارسها الفرد من دون أعضاء البرلمان وتنصب حول موضوعات قد تخالف الدستور أو القانون أو قد تكون في مجال تعديل قانون أو نص فيه، أو حتى

(١) يرجع تاريخ وسيلة عرضة الشكاوي إلى اعلان العهد الاعظم (Mange cart) التي تم اصدارها سنة ١٢١٥ في بريطانيا ومن حينها اهتم الملوك في الطلبات التي يقدمها الافراد، وكانوا يعينون الاشخاص الذين يقومون على تليبيتها، ويتولى اليوم البرلمان الانكليزي بمجلسيه العموم واللوردات النظر في هذه العرائض لإحالتها إلى الوزير المختص بموضوع العريضة . واكد اعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة ١٧٩٣ في المادة (٣٢) منه على هذه الوسيلة التي اعتبرها الاعلان من اولى الطلبات التي جاءت الثورة لتحقيقها خدمة للمواطنين، لمزيد ينظر : د. أمين سلامة العضائية، حق تقديم العرائض في الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢، بحث منشور على شبكة الانترنت www.osamabahar.com تاريخ التصفح ٢٠١٤/٦/٤؛ د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٤٤؛ تتضمن اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية المقارنة على ايراد لجنة العرائض والشكاوي ضمن نصوصها الداخلية فيما تعد هذه اللجان في الدول الغربية المقارنة كلجنة لرفع الظلم أكثر ما هي وسيلة رقابة، وقد جرى المشرع العراقي على الغاء هذه اللجنة واستحدثت لجنة التطوير البرلماني النيابية في ٢٠١١/٢/١٤.

(٢) د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٩؛ د. رأفت =

في اقتراح الإجراءات وتطويرها أو الانظمة الادارية أو المالية أو الاقتصادية لينسجم أكثر مع مبادئ حقوق الانسان^(١) .

ويعد الجانب الاخر تقديم العرائض وسيلة قانونية تسهل على المواطن الاتصال بالسلطات المباشرة وعرض ما ينوبهم من امور شخصية أو عامة، وتخضع هذه العرائض لضوابط افرزها التطبيق العملي ومن هذه الضوابط ينبغي على المواطن استنفاد الطرق كافة المتاحة للطعن في الموضوع المقدم في عريضة الشكوى وضمان جدية موضوع العريضة واحترام مبدأ اختصاص كل سلطة عند تقديم العريضة^(٢) .

ومن هذا قرار مجلس الوزراء في سنة ١٩٨٠ بتشكيل مكتب لتلقي شكاوي المواطنين، وانشاء ديوان الرقابة والتفتيش الاداري بموجب النظام رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢ لدراسة الشكاوي^(٣) .

يتضح مما تقدم ما يأتي :

١. هناك فرق بين عرائض الشكاوي التي تقدم للبرلمان إذ تعد وسيلة رقابة يسهل على البرلمان قيامها بهذا الدور، أو ان تعد وسيلة قانونية تمكن الافراد من الالتجاء

= دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٤٦ .

(١) تم تعديل قانون الاسكان الكويتي رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٣ بناءً على عرائض الشكاوي التي قدمت لمخالفة القانون لمبدأ المساواة، إذ كانت تستبعد معاملة ازواج الكويتيات الذين حصلوا على الجنسية الكويتية ولم يخصص لزوجاتهم قسائم أو بيوت حكومية، إذ اكدت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في الدعوى الدستورية رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٦ بعدم دستورية النص الوارد بالقواعد الخاصة بالإسكان فيما تضمنه هذا النص من عدم جواز تخصيص سكن حكومي أو منح بدل سكن للإناث إلا إذا كن متزوجات، لمزيد ينظر : العرائض والشكاوي المعروضة على مجلس الامة الكويتي على الموقع الالكتروني www.alwatan.kuwait.tt/articleDetails.aspx? تاريخ التصفح ٢٣/٨/٢٠١٤؛ ينظر : د. عمرو هاشم ربيع، المصدر نفسه، ص ٧٩ .

(٢) د. أمين سلامة العضيلة، مصدر سابق، ص ١٧ .

(٣) د. أمين سلامة العضيلة، المصدر نفسه، ص ١٣ .

للبرلمان لذا يتم حل الموضوع في سلطات الدولة كافة في ضوابط ومحددات يجب الالتزام بها والا يتم استبعاد موضوع عريضة الشكاوي .

٢. غرض رقابة البرلمان على أعمال الوزارة في عريضة الشكاوي متابعة تنفيذ الوزارة للقوانين ومدى ملاءمتها للتطور الحاصل في المجتمع في قطاعاته كافة.

المطلب الثاني

شروط واجراءات عريضة الشكاوي

لتقديم عريضة الشكاوي لابد من وجود شروط واجراءات نتناولها في الفرعين الآتيين، يتعلق الفرع الأول بشروط تقديم عريضة الشكاوي، فيما يتعلق الفرع الثاني بالإجراءات التي تسلك لتقديم عريضة الشكاوي .

الفرع الأول: شروط تقديم عريضة الشكاوي

تنص بعض الدساتير^(١) على حق تقديم عرائض لشكاوي تتعلق بأعمال سلطة الوزارة أو بقية السلطات، على الرغم من ان وسيلة تقديم العرائض كانت في بداياتها لها مهمة اقتراح القوانين من المواطنين التي كانت تقدم إلى مجلسي العموم واللوردات

(١) ينظر المادة (٤٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تنص على : (لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابة ويتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية)؛ والمادة (١١٥) من الدستور نفسه على : (تشكيل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوي التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الامر من الجهات المختصة، وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة)؛ والمادة (٤٧) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ التي تنص على : (لا يجوز تقديم العرائض إلى المجلس إلا خطي ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفوية أو دفاعية)؛ والمادة (١٧) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ التي تنص على : (للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينبههم من امور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون)؛ وينظر المادة (١١١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٨ التي تنص على : (تختص هذه اللجنة بما يأتي : ١-استلام اراء ومقترحات وشكاوي المواطنين ...).

البريطاني، الا ان مهمتها الحالية لا تقل أهمية عن المهمة الاولى^(١). وتعد هذه الوسيلة ضماناً من ضمانات الحكم الديمقراطي التي يقوم على تدعيمها ومنها رقابة الرأي العام فضلاً عن بقية الحريات بدءاً بحرية الرأي وحرية الصحافة وتكوين النقابات والجمعيات^(٢).

وتنفيذاً لنصوص الدستور المنظمة لهذا الحق يكون من الواجب ان يتم على اكمل وجه من الافراد والبرلمان على حد سواء، فالأفراد الذين جعلهم الدستور من الجهات التي لها الحق في تقديم شكاوهم الابتعاد عن الامور الكيدية التي تقلل من أهمية هذه الوسيلة، ويقع على البرلمان من جانب اخر جملة امور لاستيعاب هذه الوسيلة والوصول بها إلى نتيجة لدعم دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية خدمة للصالح العام، ولذا تقطع الطريق امام عضو البرلمان من التدخل بأعمال السلطة التنفيذية^(٣).

حتى يقوم البرلمان بواجبه الرقابي لا بد له ان ينظم هذه الوسيلة بالشكل الذي يجعلها أكثر فاعلية وبعيدة عن مجرد تقديم خدمة، ومن بين هذه الشروط:

١. ان تكون العريضة موقعة من الفرد أو من مجموعة اشخاص التي تمثل الهيئة أو الشخص المعنوي . لذا تستدعي العريضة حتماً تقديمها بشكل خطي وموقعة^(٤).

(١) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبدالله وهبة، عابدين، ١٩٤٤-١٩٤٥، ص ١٣٣، د. عمرو هاشم ربيع، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٢) ينظر المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت على الموقع الالكتروني :

<http://www.kuwaitnationalassembly> . تاريخ التصفح ٢٩/١/٢٠١٢.

(٣) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١، ص ٣٧٨؛ ينظر الفقرة الثانية من المادة (١١٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تنص على : (لا يجوز لعضو مجلس الامة ان يتدخل في عمل أي من السلطتين القضائية والتنفيذية).

(٤) يتطلب هذا الشرط كتابة العريضة بخط اليد وهو شرط في بريطانيا، لمزيد ينظر : د. ايهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

- وقد تكون موجهة إلى سلطات الدولة جميعها^(١)، ولا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية ويخرج هذا الامر عن موضوع بحثنا، فالأمر الذي يعيننا هو العرائض التي تقدم على أعمال الوزارة بشكل محدد وضمن اختصاصها لبيان اوجه الخلل والتقصير للوزارة تجاه الافراد والهيئات أو الاشخاص المعنية .
٢. يجب ذكر اسم موقع العريضة ومهنته وعنوانه الكامل ليتسنى للجنة الخاصة بفحصها ومن ثم ارسال البيان الوارد من الوزير بعد إجراء اللازم عليها، وبعبارة تهمل العريضة^(٢) .
٣. قد تمنع بعض الانظمة الداخلية النظر في العرائض التي تمس البرلمان أو القضاء صراحةً فضلاً عن مساسها بأمور العرش^(٣) .
٤. لا يجوز ان تحتوي عريضة الشكوى على الفاظ شائنة وغير لائقة^(٤) .

الفرع الثاني: إجراءات تقديم عريضة الشكوى

تمر عريضة الشكوى بوصفها وسيلة لرقابة البرلمان على أعمال الوزارة بإجراءات منها :

- (١) ينظر المادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ التي تنص على :
(يحق لكل اردني ان يرفع إلى المجلس عريضة فيما له صلة بالشؤون العامة أو شكوى فيما ينوبه من امور شخصية)، ولا يمنع ذلك من ان اللجنة المختصة تقوم بعرض الشكوى على الوزير ويتحتم عليه الاجابة عليها ومن ثم يرسل رئيس مجلس النواب بياناً إلى مقدم الشكوى بما تم فيه؛
ينظر المادة (١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني .
- (٢) ينظر المادة (١٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦؛ والمادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠٠٣؛ والمادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣ .
- (٣) ينظر الفقرة (ب) من المادة (١٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ .
- (٤) ينظر المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠٠٣؛ والمادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣ .

أولاً : لغرض التثبت من تقديم هذه العريضة لابد من ادراجها في سجل عام بأرقام متسلسلة بحسب تاريخ ورودها مع ادراج المعلومات كافة عن مقدمها وموجز عن موضوعها، ويدخل هذا الامر لضمان متابعة الاجراء على العريضة من الوزارة إذا ما كانت المدة محددة كما في النظام الداخلي الكويتي واللبناني^(١) الذي حدد مدة الاجابة اسبوعين من تاريخ احالتها إلى الوزارة .

ثانياً : كان المشرع الكويتي اكثر دقة في تعامله مع عرائض الشكاوي على الرغم من ان المشرعين اللبناني والاردني قد شابه في بعض الاجراءات من حيث تفحص اللجنة للعريضة أو احالتها إلى الوزير المختص^(٢)، وتعد لجنة الشكاوي في العراق احد اللجان الدائمة وان تم الغائها فقد كانت تختص بالنظر في هذه الشكاوي واحالتها إلى اللجان المختصة ومن ثم متابعتها وابلاغ المواطنين بما يتم بشأنها^(٣) .

ويتبين ان المشرع اللبناني والاردني والعراقي لم يتعامل مع عريضة الشكوى بوصفها اسلوباً للرقابة بقدر ما هي اداة قانونية لتسهيل امور خاصة أو لها صلة بالأمور العامة، حيث الغاية من رقابة أعمال الوزارة ليس لإثارة المسؤولية السياسية للوزارة بقدر ما هو تصحيح لمسارها قبل ان يتجاوز الامر وتصبح المسؤولية لا محالة لاختراقها للدستور والقانون، ولا نجد هذا الامر مع المشرع الكويتي إذ يعد عريضة الشكوى بعد ان يتم فحصها من اللجنة ودراستها اوجب على اللجنة ان تبين رايها والاسباب أو وضع مشروع قانون أو قرار لتجاوز اية مخالفة للدستور أو القانون يقع ضمن موضوع عريضة الشكوى التي قدمت للبرلمان، ويقع على الاخير مسؤولية اعلام مقدم عريضة الشكوى بالنتائج التي تترتب على ذلك .

(١) ينظر المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣؛ والمادة (٤٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠٠٣ .

(٢) ينظر المادة (٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠٠٣؛ المادة (١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ .

(٣) ينظر المادة (١١١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٨ .

لذا فان وسيلة تقديم عريضة الشكوى يجب ان تأخذ وجودها ضمن اطار قانوني بوصفها وسيلة رقابة فعالة بما يضمن للبرلمان سلطته واستقلالته ازاء أعمال الوزارة، فعلى الرغم من ان وجود اللجان الدائمة والمؤقتة في البرلمان إلا اننا نجد ان لجنة عرائض الشكاوي لا تقل اهمية ضمن اللجان التي من شأنها المراقبة والاشراف على أعمال الوزارة بما يضمن عدم مخالفتها للدستور والقانون اكثر من غيرها من اللجان لان موضوع الشكوى يكون اكثر قريباً من الفرد من دون ان يكون لبقية اللجان ملاحظة ذلك، وهذا الامر من شأنه ان يكون للبرلمان من تعزيز دوره بوصفه مدافعاً عن المصلحة العامة .

المطلب الثالث

آثار تقديم عريضة الشكوى

في حالة جدية الموضوع الذي تناولته عريضة الشكوى ضد أعمال الوزارة وتصرفاتها هل يؤدي ذلك إلى مسؤوليتها ام لا ؟ ومدى جدية هذه الوسيلة لتقرير المسؤولية من عدمها ؟

قبل الاجابة على هذه الاسئلة لابد من بيان رأي الفقه حول هذه الوسيلة يجد جانب من الفقه^(١) ان حق تقديم عريضة الشكوى ما هو إلا مشاركة سياسية للأفراد في الحكم، وما الشكوى إلا الطلب من البرلمان اتخاذ اجراء تنفيذي عام يهدف إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع .

ونحن نتفق مع هذا الجانب الذي يكون دوره ايجابياً مسهماً في بيان مواطن الخلل والضعف بعيداً عن الاوضاع الشخصية التي قد لا تكون دائماً قانونية، إلا ان الاثر الذي يترتب على هذه الوسيلة قد لا يصل إلى تقرير مسؤولية الوزارة دائماً .

(١) د. سلمى بدوي محمد، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٢٠ .

اما الجانب الاخر من الفقه فيجد ان هذه الوسيلة يصعب تقدير اثرها في النظم الديمقراطية، فكيف بحالها في النظم غير الديمقراطية التي تعد هذه الوسيلة بمثابة خدمة يقدمها نواب البرلمان لأفراد دائرتهم التي تكون في الوقت نفسه دعاية انتخابية جديدة له، إذ يمارس البرلمان في النظم الديمقراطية مهامه الرقابية في التأكد من صحة ما ورد في الشكوى وعلى الرغم من ذلك لا تظهر هذه الوسيلة كغيرها من وسائل الرقابة بالوجود الفعلي^(١).

وقد تؤدي هذه الوسيلة إلى زيادة فاعلية اعضاء البرلمان في اطلاعهم على مضمون هذه العرائض التي تتضمن الشكاوي على الوزارة، إلى دعم النشاط الرقابي للأعضاء في تقديم الاسئلة التي تستقى من هذه الوسيلة ومن ثم قد تؤدي إلى اثاره مسؤولية الوزارة سياسياً^(٢).

تحكم وسيلة تقديم عرائض الشكاوي بالنظام الذي يتعامل معها، فالأساس هي الثقة بالوسيلة لتقرير مسؤولية الوزارة سياسياً وليس مجرد المشاركة سياسياً للفرد في استعماله لهذه الوسيلة، ونجد ان مسألة الثقة هي امر نسبي يعتمد على توجه البرلمان في الاعتماد وفي لجنتها الخاصة بدراسة الشكوى والوصول إلى نتيجة تكون لصالح السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ تتمثل السلطة التشريعية بالبرلمان وتعبّر عن ارادة الشعب لابد لها من ان تكون اكثر حيادية في التناول، وتتمثل السلطة التنفيذية بالوزارة إذ يكون لها المردود الايجابي في تصحيح مسار الأعمال التي تقوم بها خدمة للصالح العام الذي يعد الغاية من وجودها .

(١) وقد تستخدم برلمانات النظم الرئاسية كما في امريكا هذه الوسيلة في اعتمادها على متخصصين تابعين لها وتعمل دورها الرقابي بالمراجعات الشخصية لأعضاء السلطة التنفيذية داخل الوكالات التنفيذية التي يتولون مسؤوليتها، رأي Walter J. Oleszek أورده د. عمرو هاشم ربيع، مصدر سابق، ص ٨٠ .

(٢) رأي K.C. Wheare أورده د. عمرو هاشم ربيع، المصدر نفسه، ص ٨٠ .

المبحث الثاني

الاستماع^(١)

تقوم لجان خاصة بالاستماع إلى المسؤولين عن تسيير الأعمال داخل الوزارة فضلاً عن الافراد العاديين للحصول على معلومات تساعد البرلمان في فاعلية دورها التشريعي والرقابي والمهم في بحثنا هو دوره الرقابي .

وعلى الرغم من محدودية هذه الوسيلة التي لا نجد لها مثلاً سوى في بريطانيا إذ تتم عملية الاستماع في لجان خاصة بتقديم اسئلة للمسؤولين ضمن الخدمة المدنية، وتعد هذه الوسيلة مهمة على الرغم من المحدودية فهي تظهر حالات خرق القانون المطبق داخل الادارات لذا تتم مسؤولية الوزير عن أعمال موظفيه المسؤولين في مسؤوليته الرئاسية أو الوصائية .

يجد مفهوم الحكومة البرلمانية اساسه في مسؤولية الوزارة عن أعمالها جميعها، ويشتق قيام لجنة الاستماع بدورها من الاصل العام الذي يقوم عليه عمل البرلمان وهي المناقشة في العمل الحكومي بشكل خاص وهو امر واقعي يجد اساسه في نصوص النظام الداخلي الذي يعمل على هذه الوسيلة، وعلى الرغم من ان هذه الوسيلة تتأثر فعلاً بالأغلبية الحزبية داخل البرلمان، إلا ان الواقع العملي للمسؤولية السياسية للوزارة

(١) د. عمرو هاشم ربيع، مصدر سابق، ص ٨١؛ ان هذه الوسيلة على الرغم من انها لا تترتب عليها تحريك المسؤولية السياسية للوزارة إلا انها قد تؤدي إلى ذلك إذا ما تعمقت لجنة الاستماع في اسئلتها وصولاً إلى اقامة المسؤولية، وقد تم الأخذ بهذه الوسيلة في نصوص مجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٢ في المادة (٤٨) منه إذ منحت اللجان المعنية في كلا المجلسين للاستماع إلى مسؤولي الادارات والمؤسسات والمقاومات العمومية بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم، لمزيد ينظر : رشيد مريوح، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، بحث منشور على موقع العلوم القانونية في المغرب، تاريخ التصفح ٢٨/٨/٢٠١٤؛ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص ١٣٠ .

لابد من التوسع في نطاق تطبيق ليس على الوزراء وانما على الاداريين جميعهم وصولاً إلى غاية الرقابة وهو محاسبة الوزارة على أعمالها التي تخالف القانون^(١) .

لم نجد لهذه الوسيلة تطبيق ضمن الانظمة الداخلية للبرلمانات المقارنة، على الرغم من ان هذه الوسيلة هي بمثابة تطور لوسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزارة واسلوب جديد للوقوف على ضمان تطبيق القانون من الوزارة للوصول إلى الخلل الموجود في دوائر الوزارة .

المبحث الثالث

التقارير بين الإدارة والبرلمان

تعتمد البرلمانات المقارنة على وسيلة اخرى غير مباشرة لرقابتها على أعمال الوزارة في مخاطبة البرلمان للهيئات والمؤسسات التابعة لها لتزويدها بتقارير قد تكون سنوية أو فصلية توضح فيها سير أعمال الوزارات ومدى محافظتها على المال العام^(٢)، ومن هذه الهيئات ديوان الرقابة المالية في العراق^(٣) .

(١) يوجد في مجلس الشيوخ الامريكى نحو ١٠٠ لجنة فرعية مهمتها الاستماع لمسؤولي الوكالات للوقوف على حالات خرق القانون، لمزيد ينظر : د. عمرو هاشم ربيع، مصدر سابق، ص ٨١؛ ونجد هذه الوسيلة في استراليا إذ تعمل طريقة (الحبر غير المرئي) وهي طريقة تتعلق بمسألة الثقة بين الوزارة والبرلمان التي تظهر توسع رقابة البرلمان على أعمال الوزارة في بيان مسؤولية الكادر الاداري التي قد تدفع الوزير إلى الاستقالة قبيل تحريك المسؤولية السياسية تجاهه، وهذا ما يظهر ان المسؤولية السياسية ليست حكم سياسي فحسب بقدر ما هي حكم شخصي يتحمل بها الوزير استناداً إلى ملازمة المسؤولية للسلطة الممنوحة له، لمزيد ينظر :

John Uhr, Ministerial Responsibility in Australia, Constitutional Law Conference Sydney, 18-2-2005, p.15. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٩/١٤

(٢) ترتبط لجان الكونجرس الامريكى مباشرة بالوكالات الادارية لمتابعة ادائها، لمزيد ينظر : د. عمرو هاشم ربيع، مصدر سابق، ص ٨٩ .

(٣) يعد المحاسب العام أو ما يسمى بمكتب المراقب اعلى هيئة للرقابة الخارجية المستقلة في الولايات المتحدة الامريكية، ويتولى هذا المكتب تزويد الكونجرس بتقرير سنوي يعرض فيه نتائج

إذ يقدم كشفاً سنوياً عن النشاطات المالية والاقتصادية للمؤسسات التي تخضع لرقابته^(١)، ويشمل نطاق عمله أعمال الوزارة بفروعها وتشكيلاتها واقسامها جميعها التي تتعلق بالمال العام تخطيطاً وجبايةً وانفاقاً وصيرفةً وانتاجاً^(٢).

المبحث الرابع

بيان السياسة العامة

يقع على عاتق مجلس الوزراء رسم السياسة العامة الذي بموجبه تقوم الوزارة بتطبيقه من يوم منحها الثقة الذي تستمر فيه حتى نهاية الفصل التشريعي الذي ينهي بذلك عمر هذا البيان، وتنهض المسؤولية السياسية في تطبيقه لعدم تنفيذ الوزارة للسياسة العامة كما جاء في بيانها الأول أو لأي سبب آخر تقتنع به البرلمانات من دوره ان يحدد لذلك أي سبب معين، ويتعين على الوزارة ان تقدم بياناً سنوياً يتضمن ما اتخذته طبقاً لهذا البيان من اجراءات وما اعاقها عن تطبيق هذا البيان فضلاً عما تنوي النهوض به من مشروعات ومصالح، على الرغم من ان البرلمانات المقارنة اغلبها ماعدا فرنسا ولبنان لم تأخذ بهذه الوسيلة للرقابة على أعمال الوزارة، فسنخوض في هذه الوسيلة في ثلاث مطالب نتناول في الأول منه مفهوم بيان السياسة العامة، اما المطلوب الثاني فسنعرض فيه الفرق بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية، ونبين تقييم بيان

الرقابة والفحص التي يتولاها، لمزيد ينظر : د. حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي في المجال المالي في النظام الدستوري الانكليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢٤٣؛ ينظر الفقرة ثانياً من المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على : (...ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصال بمجلس النواب)؛ والفقرة (أ) من المادة (١٥١) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ التي تنص على : (ينشأ بقانون ديوان الرقابة المراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الامة، ويعاون الحكومة ومجلس الامة...).

(١) ينظر الفقرة ثانياً من المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل بموجب امر سلطة الائتلاف المرقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر الفقرة من المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ .

السياسة العامة في المطلب الثالث من هذا المبحث .

المطلب الأول

مفهوم بيان السياسة العامة

للتعرف على بيان السياسة العامة نبدأ أولاً بتعريفه ومن ثم بيان عناصره وذلك في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: تعريف بيان السياسة العامة

قد يتوجب على الوزارة بناءً على نص دستوري^(١) أو قانوني^(٢) عرض أعمالها على أعضاء البرلمان لمناقشتها وبيان مدى مسؤوليتها عن تلك الأعمال وهو ما يعرف ببيان السياسة العامة .

وقد عرفه جانب من الفقه^(٣) بأنه احاطة أعضاء البرلمان بما قد تم تطبيقه من بنود البرنامج الوزاري وما سيتم انجازه مع ابرز الصعوبات التي واجهت الوزارة جراء تنفيذ هذه الأعمال وما سيتم تحقيقه من اهداف في المرحلة المقبلة .

(١) ينظر المادة (٤٩) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ التي تنص على : (يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة امام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء) .

(٢) ينظر المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠٠٣ التي تنص على : (بعد كل ثلاث جلسات عمل على الاكثر في العقود العادية أو الاستثنائية تخصص جلسة للأسئلة والاجوبة أو جلسة للاستجابات أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة) .

(٣) ليلي بن بغيه، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٥٣؛ طارق عاشور، مصدر سابق، ص ٣١؛ د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط١، منشورات ابن النديم للنشر والتوزيع، ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٧٤؛ دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري ١٩٩٦، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ٤، جامعة محمد خضير بسكرة، ب.س.، ص ٣٨٦ .

يتضح من هذا التعريف ان بيان السياسة العامة هو وسيلة من وسائل رقابة البرلمان على أعمال الوزارة وجدولة لأعمال الوزارة للقطاعات داخل الدولة كافة، فضلاً عن انه تقرير للأعمال التي نفذت والتي سوف تنفذ، وقد يلزم الدستور الوزارة تقديم هذا البيان سنوياً^(١)، وبيان الصعوبات التي تعترض الوزارة عند تنفيذها لبرنامجها الوزاري، وتتقرر مسؤولية الوزارة عن بيان السياسة العامة بعد مناقشة اعضاء البرلمان لبيوده .

نقترح مما تقدم التعريف الاتي :

بيان السياسة العامة هو عرض الوزارة عن ما انجزته من أعمال وما ستتجزه في المستقبل القريب مع بيان الصعوبات التي واجهتها في التنفيذ، وتتم تقرير مسؤولية الوزارة بعد مناقشة من اعضاء البرلمان .

الفرع الثاني: عناصر بيان السياسة العامة

إن بيان السياسة العامة هو برنامج عملي ينصب على قطاعات الدولة كافة وتمثل عناصر هذا البيان بما يأتي :

١. برنامج يقع على عاتق مجلس الوزراء رسم خطوطه العريضة من دون الدخول في تفاصيلها ولا يمنع ذلك من اصدار قرارات تتعلق بالسياسة العامة، وتحمل الوزارة المسؤولية السياسية عنه^(٢) .
٢. إلا يتعارض هذا البيان مع البرنامج الانتخابي الذي تم على اساسه وجود الوزراء بمجلس الوزراء بالبرلمان، وان كان لايد من التعارض فيجب عرض الامر على الشعب لإبداء رايه فيه، والا كان ذلك نكراناً لحق الشعب الذي من الممكن وفي الرأي العام والصحافة ان تثار المسؤولية السياسية عليه .

(١) ينظر المادة (٨٤) من دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦ التي تنص على : (تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بيان عن السياسة العامة...).

(٢) الموقع الالكتروني <http://www.startimes.com/?t=23109697> تاريخ التصفح

٣. يعد التغيير والتأقيت عنصراً من عناصر البيان، إذ يعبر عن مقاصد الوزارة في مرحلة معينة

٤. تنصب الخطوط العريضة لبيان السياسة العامة على ما ورد في البرنامج الوزاري الذي تقدمت به الوزارة للبرلمان، ومن ثم يقع عبء التنفيذ على عاتق الإدارة التي هي (علم إدارة أعمال الحكومة)، وتقوم بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة على أداء هذه المهام، إلا ان هذا الامر يتعارض وقيام الوزير بالإشراف والرقابة التي يؤكد عليها الدستور ويتجلى ذلك بسلطته الرئاسية والوصائية لتحقيق اهداف الدولة والصالح العام .

تعتبر السياسة العامة عن عملية رسم خطوط عريضة وتحديد أهداف الدولة يعبر عنها مجلس الوزراء بقرارات وانظمة وخطط وميزانيات مالية، لتكون بمثابة ضوابط تحكم سلوك الإدارة العامة التي تتمثل بالوزارات والمؤسسات والهيئات العامة التي ستقوم بتنفيذ هذه القرارات بما يخدم الصالح العام^(١) . وتشمل الإدارة العامة^(٢) العمليات جميعها التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة في تقديمها لخدمة تعم فائدتها القطاعات كافة لاستمرارية مرافق الدولة وتنفيذ سياستها على الاصعدة كافة، فالعلاقة وثيقة بين الإدارة

(١) د. جاسم محمد الذهبي، مبادئ الإدارة العامة، منظور استراتيجي شامل، ط١، دار الكتب الوطنية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢٤؛ هاني خلف الطراونة، نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها، ط١، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٢٣؛ لمزيد عن بدايات الإدارة العامة، ينظر: = د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج١، ط٢، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٥، ص ٩٣-٩٩ .

(٢) تشتق كلمة الإدارة من الكلمات اللاتينية (ad, ministræ) وتأتي بمعنى تقديم خدمة To serve أو بمعنى الاهتمام بالشؤون، لذا تقوم الإدارة بتدبير واهتمام حقيقي بشؤون الناس، لمزيد ينظر: د. عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص ١٢؛ د. عبد الباري درة ود. موسى المدهون ود. إبراهيم الجزراوي، الإدارة الحديثة، ط١، المكتبة الوطنية، الاردن، ١٩٩٤، ص ٣؛ وتأتي لفظ العامة بخلاف الخاصة والتي تعني النخبة، وتعني العامة العوام أي الشعب، ابن منظور، لسان العرب، مادة عمم، ص ٤ .

العامة والسياسة العامة إذ لا يمكن لوزارة ان تحقق وتنفذ سياستها إلا إذا ترجمتها في الواقع ويقع هذا الامر على عاتق الإدارة العامة ومن ثم يظهر نتيجتها في بيان السياسة العامة الذي تتقدم به الوزارة للبرلمان .

المطلب الثاني

الفرق بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية

اختلف الفقه حول الفرق بين الوظيفتين الحكومية والادارية إذ انقسم إلى رأيين هما :

الرأي الأول : يتزعمه العميد دوكي (Duguit)^(١) إذ يأخذ بالمعيار المادي ويعد الوظيفة الادارية هي في القيام بالأعمال الادارية أياً كانت السلطة أو الهيئة التي تصدرها، لذا يستدعي ان يكون العمل الاداري صادر عن البرلمان أو الوزارة أو من موظفي الدولة أو السلطة القضائية، إذ اقام العميد مفهومه على ان وظائف الدولة تقسم إلى وظيفة تشريعية وادارية وقضائية لذا عارض تقسيم الوظيفة التنفيذية إلى وظيفة حكومية واخرى ادارية على اساس ان أعمال السلطة التنفيذية كلها هي أعمال ادارية .

أما الرأي الثاني فتزعمه الفقيه لافايير (Laffriere) إذ يفرق بين الوظيفتين على اساس ان الوظيفة الحكومية لها اختصاص يختلف عن الوظيفة الادارية فاخصاص الاولى هو ضمان تطبيق الدستور وتنظيم العلاقة بين السلطات في حين تضمن الإدارة تطبيق القوانين وتسيير مرافق الدولة^(٢)، ومن ذلك فمصطلح الإدارة والحكومة يطلق على الهيئات التي تتولى هاتين الوظيفتين^(٣) .

(١) لمزيد ينظر : د. عبد الفتاح ساير، القانون الدستوري، النظرية العامة للمشكلة الدستورية، ماهية القانون الدستوري الوضعي، ط٢، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، ٢٠٠٤، ص٢٠٣ .

(٢) د. عبد الفتاح ساير، المصدر نفسه، ص٢٠٧، وهذا الرأي قريب من رأي د. محمد فؤاد مهنا اورده د. شاب توما منصور، القانون الاداري، ج١، ب.م.، ب.س.، ص١١٠ .

(٣) رأي د. شاب توما منصور، مصدر سابق، ص١١٠ .

ونؤيد الرأي الثاني إذ تنطوي طبيعة عمل الوزارة على وظيفتين هما : رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذ القوانين التي يشرعها البرلمان فضلاً عما تشرعه من انظمة وتعليمات وقرارات، لذا يتحدد الفرق بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية بما يأتي :

١. تمثل الوظيفة الحكومية المستويات العليا في الوزارة في حين ان الوظيفة الادارية تمثل المستويات الدنيا .
٢. تكون للوظيفة الحكومية سلطة رئاسية توجه إلى المستويات الادارية كافة بقوة القانون ولا تنقيد بنص، في حين ان الوظيفة الادارية لا تكون لها سلطة إلا إذا نص القانون على ذلك .
٣. يتولى الوظيفة الحكومية الوزراء الاعضاء في مجلس الوزراء والمسؤولين عن رسم السياسة العامة للدولة في حين يتولى الوظيفة الادارية الوزراء من دون حقيبة ووكلاء الوزراء الذين يعدون حلقة الفصل والوصل بين الوظيفتين الحكومية والادارية^(١) .
٤. تطبق المسؤوليات المدنية والجنائية والسياسية على من يتولى الوظيفة الحكومية في حين تطبق المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية فيمن يؤدي الوظيفة الادارية .
٥. يُسأل الوزير امام البرلمان عند اخلاله بالسياسة العامة للدولة والوزارة ولا يُسأل عن أعمال المرافق العامة إلا في حالة اخلاله في الرقابة عليها ضمن وظيفته الادارية.

المطلب الثالث

تقييم بيان السياسة العامة

ظهر ان بيان السياسة العامة ما هو إلا اجراء تتبناه الوزارة على وفق احكام الدستور، فالمبدأ الاساس هو ان يتولى الوزراء بوصفهم يؤدون الوظيفة الحكومية دورهم

(١) د. عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،

السياسي فضلاً عن دورهم في الوظيفة الادارية بمعاونة الكادر الاداري وما يطلق عليهم بالبيروقراطيين^(١) إذ يبذلون اقصى جهودهم لتحقيق المصلحة العامة مثلما تم وضعها لفترة من الزمن ضمن القواعد التي تحكم الوزراء ونوابهم والوكلاء واداء الموظفين الحكوميين وما يترتب على ذلك من مسؤولية في المستقبل القريب لبيان علاقات التعاون ما بين الوزراء والبيروقراطيين، لذا يكونوا الوزراء امام المسؤولية في تقريرهم وتنسيقهم للسياسة الخاصة بالإدارة العامة في الوقت الذي يلتزمون بالخطوط العامة والرقابة على البيروقراطيين في تقديم الاخير للبيانات والمعلومات للسياسات المقدمة كلها وتقديم الخيارات المتعددة في فترة قيامهم بواجباتهم^(٢) .

وبالنسبة لهذه الادوار التي تتم في الوزراء والبيروقراطيين هل هنالك مسؤولية على الاثنين ام تقتصر المسؤولية على الوزراء فحسب؟

من المفروض ان المسؤولية تتعلق بكل مركز قانوني حكومياً كان ام ادارياً وجوهر هذه المسؤولية هو القيام بالواجب ضمن الادوار المستقلة التي تقع ضمن مسؤولياتهم على اساس خلق علاقات تقوم على اساس الثقة فيما بينهم . تطال المسؤولية السياسية الوزراء من دون غيرهم وتنتهي هذه المسؤولية اما بالاستقالة أو بسحب الثقة منه وهذا هو الاتجاه القديم والسائد المعمول به في البرلمانات المقارنة . ولم يعد الاتجاه الحديث يبقي المسؤولية السياسية على فئة الوزراء لوحدهم وانما تمتد

(١) البيروقراطية كلمة فرنسية تعني حكم طاولة المكتب في الجهاز الحكومي، اما المعنى الفني للكلمة كما اوضحته الموسوعة البريطانية Encyclopedia Britannica فهو تمركز القوة الادارية في المكتب والاجهزة الحكومية فضلاً عن تدخل الموظفين الحكوميين في مسائل خارج نطاق اختصاص الدولة، ينظر : د. عبد الباري درة واخرون، مصدر سابق، ص ٤٩ .

(2) Roles and Responsibilities of political Bureaucrats/ Agreed at the Ministerial conferences , 2009. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٩/١٠؛ Alex Matheson et al. : Study on the Involvement in senior staffing and the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants, OECD, working paper on public government, France, 2007 p.19. تاريخ التصفح ٢٠١٤/٣/٥ .

لتشمل الكادر الأول في الوزارة والموظفين العامين^(١) .

يستند هذا الاتجاه^(٢) مسؤولية وكلاء الوزراء والمستشارين والموظفين العامين إلى المسؤولية الدستورية للوزراء إذ يقع ضمن المسؤولية الجماعية التي هي أكثر فاعلية في الاستجواب الإداري الذي يتم امام البرلمان، لذا اصبحت التشريعات والقوانين تحكم اخلاقيات جديدة مألوفة في الوظائف ومنها الفساد^(٣)، وقد جرى الاهتمام بمسألة الفساد على الرغم من كونها مسألة قديمة إلا ان تأثيرها على المستويات الحكومية العليا ادى إلى اتخاذ قرارات خاطئة والدخول في مشاريع خاطئة بأسعار وتعاقدات خاطئة اثر بشكل كبير على التنمية المستدامة لذا كانت الجهود في تقليل اثاره السياسية والإدارية، فبعد ان كانت الوظيفة ثقة ومسؤولية عامة اضحت امتيازاً وحقاً وراثياً لاستشراف الفساد في المستويات الحكومية العليا^(٤) .

(1) Simon King, Regulating the behavior of ministers, Special advisers and civil servant, June, 2003, p.5. تاريخ التصفح ٢٠١٣/١٢/١٥

(٢) تأخذ الممارسة الكندية بمسؤولية وكلاء الوزير عن الاختصاصات التي تمنح لهم إذ يكونوا مسؤولين بصورة شخصية ومباشرة ويخضعوا بموجب هذه الاختصاصات إلى رقابة البرلمان، لمزيد ينظر :

Review of the responsibilities and accountabilities of ministers and senior officials, Treasury board of Canada secretariat, 2005. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٩/٢٧; Nicholas D'ombrain, Ministerial Responsibility and The Machinery of Government, Canadian Public Administration, vol.50, No.2, 2007., p.196. تاريخ التصفح ٢٠١٤/٢/٨; Responsibility in the constitution, ٢٠١٣/٢/١٥ تاريخ التصفح .

(٣) يعرف الفساد على وفق منظمة الشفافية الدولية بأنه التجاوز على السلطة لتحقيق مكاسب خاصة، كما عرفه البرلمان الاوربي بأنه استعمال السلطة العامة لأغراض خاصة واستخدامها والاستفادة منها، لمزيد

Susan Rose-Ackerman, Corruption and government, international peace keeping, Vol.15, No.3, June, 2008, pp.328-343, ٢٠١٣/٦/٩ تاريخ التصفح ; Mohammad Mohabbat Khan, Political and administrative corruption, A paper prepared for transparency international , Bangladesh ٢٠١٣/٦/٩ تاريخ التصفح .

(٤) لمزيد عن الفساد ينظر : د. عامر الكبيسي، الفساد الإداري، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة، العدد الأول، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١١٠؛ عماد الشيخ داؤد، الشفافية ومراقبة الفساد، بحث منشور في مجلة

المنصور، كلية المنصور الجامعة، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ٧٧ وما بعدها؛

Alicia Adsera and Carles Box, Mark Payne : Political accountability and quality of government, working paper, 438, November , 2000. ٢٠١٤/٣/٢٢ تاريخ التصفح

الخاتمة

في ضوء المباحث المكونة للبحث يمكن استخلاص النتائج وابداء التوصيات كما يأتي :

أولاً: النتائج

١. ان وسائل الرقابة على اعمال الوزارة تتعدد ما بين مباشرة وغير مباشرة، وتختلف الدول المقارنة في اقرار هذه الوسائل ضمن بنود لوائحها الداخلية للبرلمان، ويعتمد الاخير على مدى فعالية هذه الوسائل من عدمها وما يلحق بها من تطور عملي يكشف الممارسات الخاطئة للوزارة بما يقرر مسؤوليتها السياسية عن تلك الممارسات .
٢. اختلاف التشريعات المقارنة في اعتبار وسيلة عريضة الشكاوي من شأنها تحريك المسؤولية السياسية للوزارة، وهذا لا يعني ان نقل من قدرة هذه الوسيلة على ذلك كما وجدنا في الامثلة التي اوردناها، فالحكمة من وجود هكذا وسيلة هو التغلب على الصعوبات التي قد لا تساعد القوانين أو عدم تنفيذ الوزارة لهذه القوانين بالشكل الذي يضمن حقوق الافراد وحررياتهم .
٣. ان وسيلة الاستماع من الوسائل السريعة في الاجراء في اللجان المشكلة في البرلمان، والتي تكون لها علاقة مباشرة بكافة الدوائر التابعة للوزارة وكل تشكيلاتها بالشكل الذي يجعل هنالك ربط مباشر ما بين لجان الاستماع وهذه الدوائر، وبذلك تكون أكثر قريباً من كافة وسائل الرقابة لأعمال الوزارة .
٤. قد تعد وسيلة بيان السياسية العامة الذي تقدمه الوزارة للبرلمان من الوسائل غير المباشرة وذلك من خلال تحليل هذا البيان من قبل أعضاء البرلمان وتقدير مدى قيام الوزارة بمهامها التي وضعت في البيان الوزاري الذي تقدمت

به للوزارة وحصلت عليه الثقة، الا ان النموذج الفرنسي خرج بهذه الوسيلة من كونها وسيلة غير مباشرة إلى وسيلة مباشرة للتصويت على الثقة بالوزارة واعمالها .

ثانياً: التوصيات

١. دعوة المشرع العراقي لتفعيل اسلوب المساءلة التي تعد من اهم وظائف البرلمان في الرقابة المستمرة على اعمال الوزارة من دون الاخلال بالمسؤولية السياسية، فالوسائل غير المباشرة - موضوع بحثنا - هي من شأنها تأكيد الرقابة لأعضاء البرلمان على اعمال الوزارة بشكل دوري من خلال تلك الوسائل، ويتم ذلك في تشكيل لجان للقيام بهذه المهام لتفعيل دور البرلمان في اثاره المسؤولية السياسية بهذه الوسائل، فضلاً عن ان هذا الاسلوب سيكون بمثابة رقابة سابقة على اعمال الوزارة ومن ثم تصحيح المسار قبل ان تقام المسؤولية السياسية على الوزير أو الوزارة .
٢. اعتبار وسيلة عريضة الشكوى المقدمة للبرلمان عن التجاوزات التي تحصل جراء تطبيق القوانين من قبل الوزارة، وسيلة رقابة مستمرة ومن خلال لجنة الشكاوي التي تقوم بها اغلب البرلمانات المقارنة وصولاً إلى تحديد الخطأ والعودة إلى جادة الصواب في تطبيقه، وبذلك ندعو المشرع العراقي في اعادة تفعيل عمل هذه اللجنة فمهام هذه اللجنة بعيدة عن مهام التطوير البرلماني الذي يدعو اليه البرلمان في نظامه الداخلي، فالتطوير البرلماني له علاقة بالتنشئة البرلمانية وتهيئة الكوادر البرلمانية لأخذ مكانها في البرلمان أو الوزارة، فعوض البرلمان لا بد ان يمر في مرحلة تنشئة برلمانية تساعده في دوره الوزاري عند اعادة تشكيل الوزارة من نفس الفئة الحزبية التي تشكل الوزارة كما هو معمول به الان في نظامنا الدستوري .
٣. تفعيل دور وسيلة الاستماع في الاتصال المباشر بين البرلمان واعمال الوزارة كافة .

المصادر

أ- الكتب

١. د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
٢. د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٤. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبة، عابدين، ١٩٤٤-١٩٤٥.
٥. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١.
٦. د. حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي في المجال المالي في النظام الدستوري الانكليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٧. د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط١، منشورات ابن النديم للنشر والتوزيع، ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
٨. د. جاسم محمد الذهبي، مبادئ الإدارة العامة، منظور استراتيجي شامل، ط١، دار الكتب الوطنية، بغداد، ٢٠٠٥.
٩. هاني خلف الطراونة، نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها، ط١، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
١٠. د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج١، ط٢، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٥.
١١. د. عبد الباري درة ود. موسى المدهون ود. إبراهيم الجزراوي، الإدارة الحديثة، ط١، المكتبة الوطنية، الاردن، ١٩٩٤.
١٢. د. عبد الفتاح ساير، القانون الدستوري، النظرية العامة للمشكلة الدستورية، ماهية القانون الدستوري الوضعي، ط٢، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، ٢٠٠٤.
١٣. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج١، ب.م.، ب.س..

١٤.د. عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.

ب- المعاجم

١. ابن منظور، لسان العرب، ب.م.، ب.س.

ج- رسائل واطاريح

١. د. سلمى بدوي محمد، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.

٢. طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

٣. ليلي بن بغيلة، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

د- البحوث المنشورة في المجلات

١. د. عامر الكبيسي، الفساد الاداري، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة، العدد الأول، القاهرة، ٢٠٠٠.

٢. عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، بحث منشور في مجلة المنصور، كلية المنصور الجامعة، العدد ١٨، ٢٠١٢.

هـ- البحوث المنشورة على شبكة الانترنت

١. د. أمين سلامة العضاليلة، حق تقديم العرائض في الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢، بحث منشور على شبكة الانترنت www.samabahar.com تاريخ التصفح ٢٠١٤/٦/٤.

٢. رشيد مبروح، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، بحث منشور على موقع العلوم القانونية في المغرب، تاريخ التصفح ٢٠١٤/٨/٢٨.

٣. دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنايئة للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري ١٩٩٦، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ٤، جامعة محمد خضير بسكرة، ب.س..

و- الدساتير

١. دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ..
٢. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ .
٣. دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ .
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٥. دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ .
٦. دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦ .

ز- القوانين والانظمة والتعليمات

١. النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة ١٩٩٦ .
٢. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠٠٣ .
٣. اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣ .
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٨ .
٥. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ .

المصادر الاجنبية

أ- الكتب

1. Simon King, Regulating the behavior of ministers, Special advisers and civil servant, Ucl, The constitution unit, June, 2003. تاريخ التصفح ٢٠١٣/١٢/١٥

ب- بحوث منشورة على شبكة الانترنت

1. Review of the responsibilities and Accountabilities of ministers and senior officials, Treasury board of Canada secretariat , تاريخ التصفح ٢٠١٣/٩/٢٧
2. Responsibility in constitution. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٢/١٥

ج- بحوث في مؤتمرات

1. John Uhr, Ministerial Responsibility in Australia, Constitutional Law Conference Sydney, 18-2-2005. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٩/١٤
2. Roles and Responsibilities of political Bureaucrats/ Agreed at the Ministerial conferences , 2009. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٩/١٠
3. Alex Matheson et al. : Study on the Involvement in senior staffing and the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants, OECD, working paper on public government, France, 2007. تاريخ التصفح ٢٠١٤/٣/٥
4. Mohammad Mohabbat Khan, Political and administrative corruption, A paper prepared for transparency international , Bangladesh ٢٠١٣/٦/٩ تاريخ التصفح
5. Alicia Adsera and Carles Box, Mark Payne : Political accountability and quality of government, working paper, 438, November , 2000. تاريخ التصفح ٢٠١٤/٣/٢٢

د- بحوث في مجلات عالمية

1. Nicholas D'ombrain, Ministerial Responsibility and The Machinery of Government, Canadian Public Administration, vol.50, No.2, (Summer 2007). تاريخ التصفح ٢٠١٤/٢/٨
2. Susan Rose-Ackerman, Corruption and government, international peace keeping, Vol.15, No.3, June, 2008. تاريخ التصفح ٢٠١٣/٦/٩

ه- مواقع الكترونية

1. www.alwatan.kuwait.tt/articledetailsas تاريخ التصفح ٢٠١٤/٨/٢٣
 2. www.startimes.com/?t=2310969 تاريخ التصفح ٢٠١٤/١/١٨
- ٢٠١٣/٦/٩ تاريخ التصفح www.Fr.wikipedia.org/wiki/corruption

المخلص:

تعد الوسائل المتعددة التي تنص عليها معظم دساتير مراقبة البرلمان على أعمال الوزارة مهمة وضرورية لكي يأخذها البرلمان على عاتقه من أجل مراقبة أحكام أعمال الوزارة ، والوسائل غير المباشرة الالتماسات والشكاوى وجلسات الاستماع والتقارير بين البرلمان هو بيان الإدارة والسياسة ، والذي قد يصبح بمثابة وسيلة لجعل البرلمان سيطرة أكثر فاعلية على بقية الوسائل ، ولكن يمكن أن يكون أكثر فاعلية لتطوير الإشراف على عمل الوزارة.



ABSTRACT :

The multimedia stipulated by most of the constitution of the control of parliament on the ministry's works are important and necessary for the parliament to take it upon himself in order to control provisions of the ministry works, and indirect means petitions, complaints and hearings and reports between the parliament is, management and policy statement, which may become things the means to make parliament more effective control of the rest of the means, but which can be more effective to develop oversight on the work of the ministry.