



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة بحثية

التنظيم القانوني للمجلس الوزاري للاقتصاد ومدى إمكانية الطعن بمقرراته

د. حسين شعلان - د. مهند فلاح

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

المقدمة

تحتل السلطة التنفيذية أهمية كبرى، ودوراً متزايداً في جميع الأنظمة السياسية، وبغض النظر عن طبيعة هذه الأنظمة؛ بسبب ما تمثله من زعامة سياسية، وما تؤديه من عمل مستمر بشكل يومي مما يجعلها تلامس الواقع، وتشبع حاجات المجتمع المتزايدة.

ويتركز هذا الدور، وهذه الأهمية بشكل كبير وواضح في مجلس الوزراء في النظام البرلماني الذي يتولى السلطة التنفيذية بشكل فعلي، قياساً بالجهاز الآخر للسلطة التنفيذية المتمثل برئيس الجمهورية.

وفي ظل تزايد حاجات المجتمع، وسرعة التطور الحاصل في الوقت الحاضر، وتعدد المسائل بشكل كبير، وفي ظل السعي الحثيث نحو تحقيق التكنوقراط في أداء أعمال الدولة بشكل عام، وفي مجلس الوزراء بشكل خاص، وبالنظر لاختصاص مجلس الوزراء الشامل لكل إقليم الدولة، والذي يغطي جميع موضوعات المجتمع، مما يجعله أمام كثير من الموضوعات إقليمياً، وموضوعياً التي تعرض على مجلس الوزراء، ومن الممكن أن تكون المناقشة غير مجدية في ظل اختلاف تخصص أعضاء المجلس، الأمر الذي اضطر للجوء إلى التكنيك المعمول به في المجالس النيابية المتمثل باللجان البرلمانية، وعلى سياق ذلك أصبحت هنالك نواة وزارية مصغرة في مجلس الوزراء، تقوم ببلورة العمل في موضوعات معينة تكون من طبيعة اختصاص وزارات محددة؛ لغرض دراستها واستقصائها، وتقديم ما يمكن أن تقدمه من توصيات وآراء، واستشارات لمجلس الوزراء تمهيداً لمناقشتها بشكل مستفيض، واتخاذ القرار المناسب.

لذلك نجد أن هنالك حاجة حقيقية لتوزيع أعضاء مجلس الوزراء إلى مجالس مصغرة، وذلك بحسب الموضوعات التي يختص بها المجلس، وأيضاً بحسب ارتباط كل وزارة بهذه الموضوعات؛ من أجل تقسيم العمل، وإنضاج الموضوعات التي تعرض على مجلس الوزراء حتى يتخذ فيها القرارات المناسبة والفعالة التي تحقق أهدافها بشكل أكبر.

وعلى أساس ما تقدم نجد النظام الداخلي لمجلس الوزراء قد نص على إنشاء مجالس وزارية تقسم على أساس الموضوعات الرئيسة التي يختص بها مجلس الوزراء، وحدد عضويتها، وآلية عملها.

ومن بين تلك المجالس الوزارية المجلس الوزاري للاقتصاد الذي قدّم في الآونة الأخيرة مجموعة من التوصيات الاقتصادية، والمالية التقشفية؛ أملاً في مواجهة الأزمة الاقتصادية التي يمر بها البلد، وأدّت هذه التوصيات إلى ردود فعل سلبية تجاهها، مما أثار تساؤلات حول المجلس الوزاري للاقتصاد في ذاته وطبيعة مقرراته.

ولغرض دراسة الموضوع سنقسم هذه الورقة على ثلاثة مطالب، الأول منها نخصه لتكوين المجلس الوزاري للاقتصاد، ونبين في المطلب الثاني آلية عمل المجلس الوزاري للاقتصاد، ونوضح في المطلب الثالث التكييف القانوني لمقررات المجلس الوزاري للاقتصاد.

المطلب الأول: تكوين المجلس الوزاري للاقتصاد

أسس النظام الداخلي لمجلس الوزراء المجالس الوزارية بوصفها نواة عمل مصغرة يختص كل مجلس منها بموضوعات معينة، ومن بينها المجلس الوزاري للاقتصاد، وحدد كيفية تشكيلها والعضوية فيها، وبجانب المجالات الوزارية نجد

أن النظام الداخلي قد أشار إلى وجود اللجان الوزارية مما يقتضي التمييز بينهما. وبناءً على ذلك نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع: نحدد في الفرع الأول منها الأساس القانوني للمجلس الوزاري للاقتصاد، ونوضح في الفرع الثاني تشكيل المجلس الوزاري للاقتصاد، في حين نخصص الفرع الثالث للتمييز بين المجالس الوزارية واللجان الوزارية.

الفرع الأول: الأساس القانوني للمجلس الوزاري للاقتصاد

لم ينص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على تشكيل المجلس الوزاري للاقتصاد، أو غيره من المجالس (التخصصية) ضمن مجلس الوزراء الاتحادي، على أساس أن تشكيل هذه المجالس يتعلق بالهيكلية الإدارية الداخلية لمجلس الوزراء، لذا يفضل ترك تنظيمه لنصوص قانونية أدنى؛ ونظراً لعدم وجود قانون خاص يحكم عمل مجلس الوزراء وتنظيمه الداخلي، فإن المعول عليه هو النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي المشار له نجد أن المادة (20) منه قد نصت على: «يرأس الرئيس المجالس الوزارية

المدرجة في أدناه، وله أن ينيب أحد نوابه، أو أحد الوزراء لرئاسة أحد المجالس، ويتحمل النائب، أو الوزير المكلف مسؤولية أداء المجلس، ويتابع القرارات الصادرة عنه:

- المجلس الوزاري للاقتصاد.

- المجلس الوزاري للطاقة.

- المجلس الوزاري للخدمات الاجتماعية.

- المجلس الوزاري للتنمية البشرية.

الفرع الثاني: تشكيل المجلس الوزاري للاقتصاد

يتشكل المجلس الوزاري للاقتصاد حكماً بموجب نص المادة (20) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، ويكشف تدقيق النظر في النصوص ذات العلاقة أن عضوية المجلس تنقسم إلى فئتين من الأعضاء، قد يضاف إليها فئة ثالثة أطلق عليها النظام الداخلي (المدعوون).

1. **أعضاء بحكم القانون:** ونص عليهم البند (ثانياً/1) من المادة (20) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، وعددهم (7) أعضاء، وهم وزراء المالية، والعمل والشؤون الاجتماعية، والزراعة، والتجارة، والصناعة والمعادن، والتخطيط.

2. **أعضاء معينون:** ونص عليهم البند (رابعاً) من المادة (20) من النظام الداخلي، وهم الأعضاء من غير الوزراء الذي يعينهم مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه.

ونسجل على موقف المشرع ملحوظة في هذا المجال، إذ نص في الشق الأخير من البند (ثانياً/ أ) العبارة الآتية: "وللرئيس إضافة من يراه مناسباً"، إشارة إلى العضوية في المجلس الوزاري للاقتصاد على أساس أن هذا النص قد حدد العضوية في هذا المجلس، وفي ذلك إرباك قد يُفرغ نصاً قانونياً كاملاً من محتواه، ونعني به نص البند (رابعاً) من المادة نفسها، والذي نص على: "للمجلس بناءً على اقتراح من الرئيس تسمية الأعضاء الدائمين من غير الوزراء لحضور المجالس الوزارية". فإذا كان رئيس مجلس الوزراء يمتلك -وبإرادته المنفردة - تعيين أعضاء مناسبين

لعضوية المجلس كما نص على ذلك الشق الأخير من البند (ثانياً/ أ)، فما الداعي لنص البند (رابعاً)؟

فالنص الأول منح رئيس المجلس اختصاصاً منفرداً في إضافة أعضاء للمجلس الوزاري، بينما منح البند (رابعاً) اختصاص إضافة الأعضاء إلى مجلس الوزراء، وقصر دور الرئيس على اقتراح الأعضاء.

ونعتقد أن نص البند (رابعاً) هو المعول عليه؛ لأن مجلس الوزراء - لا رئيسه - هو المختص في تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، ويختص أيضاً في رسم السياسة الاقتصادية والمالية، وما المجلس الوزاري للاقتصاد سوى أداة إدارية تسهم، أو تساعد مجلس الوزراء في ممارسة اختصاصاته الدستورية، لذا من المنطقي أن تناط مهمة تعيين أعضاء من غير الوزراء في المجلس الوزاري إلى مجلس الوزراء بكامله، وليس لرئيس المجلس فقط، وهنا ندعو مشرع النظام الداخلي إلى حذف الشق الأخير من البند (ثانياً/ أ) في المادة (20).

3. المدعوون: منح البند (سادساً) من المادة (20) من النظام الداخلي رئيس مجلس الوزراء، أو نائبه المختص أن يقترح على مجلس الوزراء دعوة من يراه مناسباً لحضور اجتماعات المجالس الوزارية، ولم يبين النظام صفة المدعو، ولا دوره في اجتماعات المجلس، لكنه يفهم - ضمناً - أن المدعو لحضور اجتماعات المجلس الوزاري يكون مختصاً في الموضوعات محل الدراسة، لتقديم رأيه، أو استشارته للمجلس بالقدر الذي يساعده في القيام بوظيفته المحددة.

ويستند الرأي المتقدم إلى أن القيد الوحيد في صفة المدعو هو أن يكون

مناسباً، أي مناسباً لعمل المجلس الوزاري للاقتصاد، ونجزم أن المدعو لا يُعدُّ عضواً في المجلس، من ثم لا يشترك في التصويت على مقررات المجلس، ولا مانع يمنع من كون المدعو من داخل مجلس الوزراء، أو خارجه، فكلما يتطلبه الأمر أن يكون مناسباً لدعوته.

وما يعزز هذا التفسير أن نص البند (ثانياً) من المادة (5) من النظام الداخلي قد نص على: «لرئيس دعوة من يرى حضوره من المستشارين، والمديرين العامين، أو أي موظف في الدولة، أو غيرهم للاستئناس بأرائهم في الموضوعات المعروضة ضمن جدول أعمال المجلس بالتنسيق بينه وبين الأمانة».

وبذلك يكون دور المدعو لاجتماعات المجلس الوزاري للاقتصاد هو تقديم آرائه التي يستأنس بها المجلس في الموضوعات المعروضة ضمن جدول الأعمال.

الفرع الثالث: التمييز بين المجالس الوزارية واللجان الوزارية

لم ينص النظام الداخلي على المجالس الوزارية فحسب، بل نجده قد تضمن النص على هيئات جماعية أخرى أطلق عليها اللجان الوزارية، وهنا ينبغي التمييز بينهما من عدة نواح:

1. **من حيث جهة التعيين:** تبين أن العضوية في المجالس الوزارية، إما أن تكون بحكم القانون، أو بالتعيين من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه، بينما يختص مجلس الوزراء في تعيين أعضاء اللجان الوزارية وفقاً للمادة (12) من النظام الداخلي.
2. **من حيث صفة الأعضاء:** لا يضم المجلس الوزاري إلا أعضاء من مجلس الوزراء على وفق ما نصت عليه المادة (20) من النظام الداخلي بالأصل

العام، لكنه قد يضم أعضاء من غير الوزراء إذا قرر المجلس إضافتهم بناءً على اقتراح رئيسه، أما اللجان الوزارية فإنها قد تتألف من أعضاء من مجلس الوزراء، أو أي من موظفي الدولة وفقاً لما نصت عليه المادة (12) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

3. **من حيث الديمومة والتوقيت:** الملاحظ على المجالس الوزارية أنها مجالس دائمة، بخلاف اللجان الوزارية التي قد تكون إما لجاناً وزارية دائمة، أو مؤقتة على وفق منطوق المادة (21) من النظام الداخلي التي نصت على: "للمجلس بناءً على اقتراح من الرئيس تكليف أحد أعضائه برئاسة لجان وزارية دائمة، أو مؤقتة تتولى القيام بمهام محددة".

4. **من حيث الرئاسة:** يتولى رئيس مجلس الوزراء - بالأصل العام- رئاسة المجالس الوزارية، وفقاً لنص البند (أولاً) من المادة (20) من النظام الداخلي، ويجوز له إنابة أحد نوابه، أو أحد الوزراء لرئاسة أحد هذه المجالس.

ولنا على موقف المشرع ملحوظة؛ إذ نص البند (أولاً) على: "...، ويتحمل النائب، أو الوزير المكلف مسؤولية أداء المجلس، ويتابع القرارات الصادرة عنه"، فالنص ألقى المسؤولية على عاتق النائب، أو الوزير المكلف من دون تحميلها للرئيس الأصيل، وهذا موقف غريب، وكان الأجدر بالمشرع النص على: "ويتحمل رئيس المجلس مسؤولية أداء المجلس، ويتابع القرارات الصادرة عنه".

ويتضح أن رئاسة أحد المجالس لا تكون إلا لعضو من داخل المجلس الوزاري، أي من الأعضاء الدائمين بحكم القانون، ولا يجوز إسناد رئاسة المجلس إلى أحد

أعضائه الدائمين المعينين.

أما رئاسة اللجان الوزارية فحسمته المادة (21) من النظام، إذ أسندت رئاسة اللجان الوزارية الدائمة، أو المؤقتة لأحد أعضاء مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الرئيس، وهذا يعني أن رئاسة لجنة وزارية معينة قد تكون من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أي وزير، أي أنه يوجد تماثل بين المجالس الوزارية، واللجان الوزارية من حيث رئاستها، ويجوز أن يجمع الرئيس الأصيل، أو المكلف برئاسة أحد المجالس الوزارية، ورئاسة لجنة وزارية دائمة، أو مؤقتة؛ لعدم وجود مانع قانوني يحول دون هذا الجمع.

5. من حيث الوظيفة: المجالس الوزارية هي هيئات جماعية متخصصة لها مهمات محددة تتفق مع طبيعتها، وأوجزت المادة (20) من النظام الداخلي اختصاص كل مجلس وزاري، فيختص المجلس الوزاري للاقتصاد بدراسة الموضوعات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية، ويختص المجلس الوزاري للطاقة بدراسة الموضوعات المتعلقة بشؤون الطاقة، بينما يختص المجلس الوزاري للخدمات الاجتماعية بدراسة الموضوعات ذات الطبيعة الخدمية، ويختص المجلس الوزاري للتنمية البشرية بدراسة الموضوعات المتعلقة بأمور التنمية البشرية والمجتمعية.

أما اللجان الوزارية فلم يحدد النظام الداخلي طبيعة أعمالها، إذ نصت المادة (21) من النظام على أن تتولى هذه اللجان القيام بمهام محددة، باستثناء اللجنة الوزارية للأمن الوطني المنصوص عليها في الأمر (68) لسنة 2004، وفقاً لنص البند (ثالثاً) من المادة (20) من النظام.

وقد يتسع اختصاص اللجان الوزارية ليشمل جزءاً من اختصاصات مجلس الوزراء وفقاً للمادة (13) من النظام الداخلي، التي نصت على: ” للمجلس تخويل رئيسه، أو اللجان المشكلة بموجب المادة (12) من هذا النظام بعض مهماته المنصوص عليها في هذا النظام على وفق القانون“.

وفي ظل إمكانية تولي اللجنة الوزارية جزءاً من اختصاصات مجلس الوزراء كما ورد في أعلاه، فإنه من الممكن أيضاً أن تمارس اللجنة الوزارية بعض اختصاصات أحد المجالس الوزارية، استناداً لمرونة النصوص القانونية ذات الصلة، التي يتبين منها قبول هذه الفكرة، أي ممارسة اللجان الوزارية أعمالاً تقع ضمن اختصاص المجالس الوزارية؛ لأن النظام الداخلي لم يضع قيوداً على طبيعة عمل هذه اللجان، مما قد يؤدي إلى التعارض في نتائج أعمال كلٍّ من المجالس الوزارية، واللجان الوزارية، لكن الفهم الصحيح لهذه النصوص القانونية يملئ علينا قبول تفسيرها على أساس أن المجالس الوزارية تختص بدراسة موضوعات عامة تتصف بطابع استراتيجي، بينما تمارس اللجان الوزارية أعمالاً محددة، ولا يضر ذلك ممارستها عملاً، أو أداءها مهمةً تعد جزءاً - لا كلاً - من اختصاصات المجالس الوزارية، شريطة أن لا تستغرقه لدرجة حلولها محل مجلس وزاري في وضع سياسة عامة ضمن الموضوعات التي يختص بها.

6. من حيث عدد الأعضاء: حدد النظام الداخلي عدد أعضاء المجالس الوزارية في المادة (20) من النظام، إذ يتكون المجلس الوزاري للاقتصاد من سبعة أعضاء - ما عدا الرئيس - ويتكون المجلس الوزاري للطاقة من ثلاثة أعضاء، ويتكون المجلس الوزاري للخدمات الاجتماعية من ستة أعضاء، ويتألف المجلس الوزاري للتنمية البشرية من ستة أعضاء.

وعلى الرغم من أنَّ الأصل العام المتقدم في تحديد عدد أعضاء المجالس الوزارية، فإنه قد يتغير زيادة عن طريق قيام مجلس الوزراء - بناءً على اقتراح رئيسه - تسمية أعضاء دائمين من غير الوزراء.

أما اللجان الوزارية فلم يحدد النظام الداخلي عدد أعضائها، سواء أكان بالحد الأدنى أم بنظيره الأعلى، لذلك فإن العضوية في هذه اللجان تبقى مفتوحة لأي عدد معقول.

وبالحديث عن العضوية في المجالس الوزارية، ثمة حقيقة تتكشف من نصوص النظام الداخلي، وهي عدم إمكانية تقديم العضو استقالته من عضوية المجلس، واحتفاظه بصفته وزيراً لوزارة معينة؛ لأن العضوية في أي مجلس من المجالس الوزارية هي عضوية بحكم القانون، ونتيجة حتمية لإشغال وزير وزارة معينة، من ثم لا تنفك الرابطة بين شخص الوزير، وعضوية المجلس الوزاري، إلا إذا استقال الوزير، أو أعفي من منصبه بأية طريقة من الطرق التي نص عليها الدستور، أو النظام الداخلي، مما يستتبعه زوال جميع الآثار الحكمية المترتبة على منصبه، ومن بينها العضوية في المجالس الوزارية.

7. من حيث عدد المجالس واللجان الوزارية: نصت المادة (20) من النظام على عدد المجالس الوزارية، وهي أربعة مجالس كما تبين في أعلاه، ولم يتضمن النظام الداخلي أية إشارة إلى إمكانية تشكيل مجالس وزارية جديدة، أو إلغاء المجالس القائمة بموجب المادة (20) من النظام الداخلي، التي يتضح منها أن المجالس الوزارية واردة على سبيل الحصر العددي؛ إذ جاء فيها "أولاً: يرأس الرئيس المجالس الوزارية المدرجة في أدناه، ..."، ولذا لا يجوز تشكيل مجالس وزارية جديدة، أو إلغاء المجالس المؤسسة

إلا عن طريق تعديل النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 على وفق نص المادة (44) منه التي أجازت تعديل أي نص من نصوصه بناءً على طلب يقدمه (10) من أعضاء مجلس الوزراء.

أما اللجان الوزارية فإنها غير محددة، وهذا يتفق مع طبيعة عمل هذه اللجان الذي يغلب عليه الطابع التحقيقي والاستقصائي، لذا فتشكيلها لا يخضع لأية قيود من حيث عددها، وهذا الأمر واضح وجلي في منطوق المادة (12) من النظام التي نصت على: "للمجلس تشكيل لجان من بين أعضائه، أو من موظفي الدولة للقيام بمهام معينة، ...".

المطلب الثاني آلية عمل المجلس الوزاري للاقتصاد

يخضع المجلس الوزاري للاقتصاد لقواعد قانونية تخص تنظيم اجتماعاته، وعددها وكيفية انعقادها، ودراسة الموضوعات التي تعرض عليه، وآلية اتخاذ القرارات فيه، وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، يكون الأول لاجتماع المجلس الوزاري للاقتصاد، والثاني لانعقاد المجلس الوزاري للاقتصاد، في حين نخصص الفرع الثالث لآلية تبني التوصيات في المجلس الوزاري للاقتصاد.

الفرع الأول: اجتماع المجلس الوزاري للاقتصاد

حدد البند (خامساً) من المادة (20) من النظام الداخلي نوعين من الاجتماعات التي يلتئم فيها المجلس الوزاري، الأول اجتماع دوري أسبوعي، والثاني اجتماع (طارئ) وفقاً لما يقرره رئيس المجلس الوزاري، إذ نص على: "تعقد المجالس الوزارية اجتماعاً دورياً أسبوعياً، أو ما يقرره رئيس المجلس الوزاري، ويجري عرض مقررات الاجتماع على المجلس للتصويت عليها في اجتماعاته في الموضوعات التي

تستوجب العرض على مجلس الوزراء“.

وتعرض مقررات الاجتماع على مجلس الوزراء للتصويت عليها وفقاً لما نص عليه النظام الداخلي في المادة (7) من النظام، ويلاحظ على ما ورد في البند (خامساً) وبالتحديد عبارة «...» التي تستوجب العرض على مجلس الوزراء» أن هناك نوعين من المقررات: مقررات لا تستوجب العرض على مجلس الوزراء وأخرى تستوجب العرض عليه، ولا نعرف الغرض من ذلك، ولم يضع النظام الداخلي معياراً يحدد أن مقررراً معيناً يستوجب العرض، وآخر لا يستوجب ذلك، ومع ذلك نعتقد أن المقررات التي تستوجب العرض على مجلس الوزراء والتصويت عليها هي تلك التي تتعلق باختصاصات مجلس الوزراء، التي تستلزم إصدار قرار من المجلس باعتماد التوصيات التي قدمها المجلس الوزاري لأهميتها مثلاً في السياسة العامة للدولة في أي وجه من وجوهها، أما المقررات التي لا تستلزم العرض فهي تلك التي لا تستلزم إصدار قرار من مجلس الوزراء، وحيث كان أمرها كذلك فإنها لا تتضمن توصيات معينة، بل مجرد دراسات ونتائج وصفية لموضوع معين أو إنها تبين كيفية مناقشة المجلس الوزاري للموضوعات المعروضة عليه تمهيداً لاتخاذ ما يلزم بشأنها.

الفرع الثاني: انعقاد المجلس الوزاري للاقتصاد

لم يتضمن النظام الداخلي أيّ تنظيم لانعقاد المجلس الوزاري للاقتصاد من حيث نصاب الانعقاد، ولا من حيث آليات صياغة التوصيات، ونعتقد أن طبيعة عمل المجلس الوزاري، وتكوينه تستلزم حضور جميع أعضائه للانعقاد؛ لأنه يتألف من وزارات مختلفة تدارس موضوعات تتعلق بنشاطها، وتنتظر كل وزارة الموضوع محل الدراسة نظرة تتفق مع نشاطها واختصاصاتها، ومحتمل جداً

اختلاف وجهات النظر، لذا فحضور ممثل كل وزارة أمر ضروري لإنضاج الدراسات والمقترحات المترتبة عليها.

ويجب على المجلس الوزاري للاقتصاد وفقاً لنص المادة (39) من النظام الداخلي حسم الطلبات التي يتطلب تنفيذها قراراً من مجلس الوزراء، أو رئيسه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ ورود الطلب، وفي حال عدم حسم الطلب خلال المدة المذكورة أعلاه فلمقدمه إرسال تذكير رسمي بالطلب نفسه، وعلى المجلس حسم الطلب خلال مدة أقصاها (15) يوماً من تاريخ ورود التذكير، وبخلافه يُعدّ الطلب مقبولاً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ويلاحظ على مشرع النظام الداخلي عدم تحديده الجهات التي يحق لها تقديم الطلب للمجلس الوزاري للاقتصاد، وهل يحق للمواطن مثلاً تقديم طلب لأحد المجالس الوزارية؟ وما هو موضوع الطلب ومناسبته؟

من المعلوم أن المجالس الوزارية تختص بدراسة موضوعات معينة، لذا فالطلب لا يكون إلا طلب إجراء دراسة معينة، وإذا كان الأمر كذلك، كيف يُعدّ الطلب مقبولاً والمجلس المكلف بالدراسة لم يحسم قبول الطلب؟

عندها سنكون أمام إرغام للمجلس على القيام بدراسة معينة، وهذا لا يستقيم مع طبيعة المجلس واختصاصاته.

ويبدو أن المشرع قد خلط بين المجالس الوزارية ذات الاختصاصات الاستشارية، وبين الجهات المحددة في البند (أولاً) من المادة (39) التي تقدم إليها الطلبات، وهي كل من الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والمحافظات، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، ومكتب رئيس مجلس الوزراء، وهي جهات طبيعة عملها تقبل

تقديم طلبات إليها، لذلك نجد المشرع قد نص على حسم الطلبات التي يتطلب تنفيذها قراراً من مجلس الوزراء، أو رئيسه، أما المجالس الوزارية فهي غير معنية بقبول الطلبات؛ نظراً لطبيعة عملها الاستشاري.

والجدير بالذكر أن النص قد أورد مصطلحاً غير متعارف عليه في اللغة القانونية السائدة في العراق، وهو مصطلح (التذكير الرسمي)، إذ لا يوجد في النصوص القانونية، ولا ضمن السياقات الإدارية ما يسمى تذكيراً رسمياً بل السائد هو تقديم طلب، وتعليقه بمدة معينة، ومضي هذه المدة، إما أن يعد رفضاً للطلب، أو قبولاً به، ولا يوجد إجراء يسمى (التذكير الرسمي).

وطالما إن المشرع قد ربط حسم الطلب بمدة معينة، ورتب على فواتها أثراً معيناً، وهو قبول الطلب فلا داعي لإجراء آخر لا يختلف في جوهره عن أصل الطلب المقدم مسبقاً.

الفرع الثالث: آلية اتخاذ تبني التوصيات في المجلس الوزاري للاقتصاد

لم يحتوِ النظام الداخلي أية إشارة لطريقة صياغة التوصيات، أو اعتمادها بالشكل النهائي، إذ لم يُخضع هذه المجالس لطريقة التصويت داخلها، وهل يتطلب الإجماع، أم الأغلبية، وما الحكم لو تساوت الأصوات، وهل يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس؟

ومن جانب آخر نجد النظام الداخلي لمجلس الوزراء قد نص في المادة (7) منه على: "أولاً: مع مراعاة أحكام البند (ثانياً) من هذه المادة، يكتمل نصاب عقد المجلس بحضور أغلبية عدد أعضائه، وتتخذ القرارات فيه بأغلبية عدد أصوات أعضائه الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه

الرئيس. ثالثاً: 1. تُتخذ القرارات بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أصوات الحاضرين بمن فيهم الرئيس في الموضوعات الآتية: أ. ذات الطابع الاستراتيجي. ب. المتعلقة بالسيادة الوطنية بما فيها وجود قوات أجنبية في العراق وكيفية تنظيم عملها. ج. ما يتعلق بالحدود الدولية لجمهورية العراق والعلاقات الدولية“.

ومن الممكن تطبيق نصاب انعقاد، واتخاذ القرارات المتقدم بشأن المجلس الوزاري للاقتصاد، فيكون انعقاده بحضور أغلبية عدد أعضائه، وتُتخذ القرارات فيه بأغلبية عدد أصوات أعضائه الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوّت معه الرئيس، أما الموضوعات ذات الطابع الاستراتيجي، والمتعلقة بالسيادة الوطنية بما فيها وجود قوات أجنبية في العراق وكيفية تنظيم عملها، وما يتعلق بالحدود الدولية لجمهورية العراق والعلاقات الدولية، فتتخذ القرارات فيها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أصوات الحاضرين بمن فيهم الرئيس.

المطلب الثالث: التكييف القانوني لمقررات المجلس الوزاري للاقتصاد

يختص المجلس الوزاري للاقتصاد بدراسة الموضوعات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية، ويلاحظ على موقف مشرع النظام الداخلي أمران:

1. إن الموقف التشريعي تعوزه الدقة والتحديد، فتارة أطلق على مخرجات المجلس الوزاري للاقتصاد مصطلح (قرارات) إذ نص البند (أولاً) من المادة (20) على: “ويتحمل النائب، أو الوزير المكلف مسؤولية أداء المجلس، ويتابع القرارات الصادرة عنه“.

في حين أطلق عليها تارة أخرى مصطلح (مقررات)، إذ نص البند (خامساً) من المادة نفسها على: “تعقد المجالس الوزارية اجتماعاً دورياً أسبوعياً...، ويجري

عرض مقررات الاجتماع على المجلس للتصويت عليها في اجتماعاته في الموضوعات التي تستوجب العرض على مجلس الوزراء.

وهذا الاختلاف في وصف ما يصدر من المجالس الوزارية يشكل خللاً في الصياغة التشريعية يستدعي التدخل، وتوحيد المصطلحات القانونية؛ حتى لا يترك هذا الاختلاف الاصطلاحي أثره في القيمة القانونية لما يصدر من المجالس الوزارية.

2. يتضح أنَّ المادة (20) من النظام الداخلي أطلقت على مخرجات المجالس الوزارية أعلاه مصطلح (قرارات، مقررات)، وهذا أمر غير صحيح؛ لأن مهمة المجالس هي دراسة الموضوعات المتعلقة باختصاص كل منها، فمثلاً يختص المجلس الوزاري للاقتصاد وفقاً للبند (ثانياً/1) من المادة (20) من النظام بدراسة الموضوعات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية، وحصيلة هذه الدراسة تتخذ بقرار من المجلس الوزاري، وتُقدم على شكل توصيات إلى مجلس الوزراء للتصويت عليها، ولا يمكن عدّها قرارات، أو مقررات قابلة للتنفيذ المباشر؛ إذ قرّر البند (خامساً) من المادة (20) عرض مقررات اجتماع المجالس الوزارية على مجلس الوزراء للتصويت عليها في الموضوعات التي تستوجب العرض على مجلس الوزراء، ومن المؤكد أن مقررات المجلس الوزاري لا تتعلق بوزارة بنفسها، وإنما تتعلق بجزء مهم من السياسة العامة، وهي السياسة الاقتصادية والمالية والنقدية، وتشترك فيها أكثر من وزارة، وهذه السياسة تدخل في صميم اختصاص مجلس الوزراء الاتحادي وفقاً للبند (أولاً) من المادة (80) من الدستور التي نصت على: "تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة"، والبند (ثانياً) من المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس

الوزراء رقم (2) لسنة 2019 التي نصت على: "رسم السياسة الخارجية والاقتصادية والتجارية والمالية".

زيادة على ذلك إن البند (ثالثاً) من المادة (110) من الدستور قد نص على اختصاصات السلطات الاتحادية، ومن بينها: "رسم السياسة المالية والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وإنشاء البنك المركزي وإدارته".

وبالرجوع إلى نص المادة (47) من الدستور التي حددت السلطات الاتحادية فإنها نصت على: "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، تمارس اختصاصاتها، ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات".

وحيث إن المادة (66) من الدستور قد حددت السلطة التنفيذية الاتحادية التي تتكون من (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)، من ثم يكون مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الأصيل (بقدر تعلق الأمر باختصاصاته الدستورية والقانونية) في اتخاذ القرارات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية، وليس المجلس الوزاري للاقتصاد.

ولكل ما تقدم فإن المجلس الوزاري للاقتصاد لا يمتلك الاختصاصات الدستورية، أو القانونية التي تخوله اتخاذ قرارات نهائية تتعلق بالسياسة الاقتصادية، أو المالية للدولة، ويقتصر دوره على تقديم توصيات لمجلس الوزراء بحسبانه صاحب الاختصاص في اتخاذ هذه القرارات وفقاً للدستور والنظام الداخلي للمجلس.

ولذلك فإن استشارة المجلس الوزاري للاقتصاد، أو إحالة الموضوعات الداخلة

ضمن اختصاصه لدراستها - وبصرف النظر عن لزوم عرضها عليه - لا تعدو أن تكون جزءاً من ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري الذي يصدر من مجلس الوزراء استناداً إلى الدراسات التي أعدها المجلس الوزاري للاقتصاد.

من ثم فإن مقررات المجلس الوزاري للاقتصاد هي توصيات مقدمة لمجلس الوزراء الاتحادي في الموضوعات الاقتصادية والمالية؛ وتمثل إجراءات إدارية سابقة على اتخاذ القرار الإداري من مجلس الوزراء، والقرار الإداري - كما هو معلوم - عمل قانوني نهائي، لا يتوقف على إجراء آخر كالتصديق مثلاً، ويقبل التنفيذ المباشر.

في حين إن مقررات المجلس الوزاري للاقتصاد غير قابلة للتنفيذ المباشر، وإما تتوقف على اعتمادها من مجلس الوزراء بالتصويت عليها كما توضح لنا في الوثيقة أعلاه.

ويؤيد ذلك الوثيقة المرقمة (261007 في 13/1/2026) الصادرة من المجلس الوزاري للاقتصاد؛ إذ نجدها قد حملت عنوان (توصية رقم 26006 ق) وموضوعها (تعظيم الإيرادات وضغط النفقات) موجهة إلى الأمين العام لمجلس الوزراء، وقد نصت على: "ناقش المجلس الوزاري للاقتصاد بجلسته الثانية المنعقدة بتاريخ 12/1/2026 برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء ورقة تضم مجموعة من المقترحات المقدمة حول الموضوع مدار البحث (حزمة تعظيم الإيرادات وضغط النفقات) **ويوصي بما يأتي**".

وعلى الرغم من أن ما يصدر عن المجلس الوزاري للاقتصاد توصيات، فإن هذه التوصيات تُتخذ على أساس قرار من المجلس نفسه، إذ المجلس هيئة جماعية تناقش الموضوعات المعروضة عليها بشكل جماعي، وتتخذ قرارها بالأغلبية التي

أشرنا إليها سابقاً، ويكون محل هذه القرارات توصيات تعرض على مجلس الوزراء للنظر فيها.

بعد هذا العرض نصل إلى أهم نقطة في هذه الورقة، وهي مدى إمكانية الطعن بمقررات المجلس الوزاري للاقتصاد.

تبين سابقاً أن الطبيعة القانونية لمقررات المجلس الوزاري للاقتصاد، تتمثل بكونها توصيات، وبناءً على ذلك هل يمكن الطعن بها؟

إن قرار مجلس الوزراء في حقيقته قرارٌ إداريٌّ، والقرار الإداري - على ما جرى عليه الفقه والقضاء الإداريين - عمل قانوني تصدره جهة إدارية بإرادتها المنفردة بغية إحداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني قائم⁽¹⁾.

وقرارات مجلس الوزراء تكون تارة قرارات إدارية تنظيمية، وتكون تارة أخرى قراراتٍ إداريةً فرديةً، والقرار الإداري التنظيمي (الأنظمة) هي التي تتضمن قواعد عامة مجردة، وموضوعية تنطبق على عدد من الأشخاص غير محددين بذاتهم وإنما بصفاتهم، أما القرار الإداري الفردي فهو القرار الذي يخاطب شخصاً معيناً بذاته، أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم⁽²⁾.

ولذا يمكننا القول إنَّ قرار مجلس الوزراء المرقم (40) لسنة 2026 هو قرار إداري تنظيمي، أُخذ استناداً إلى توصيات المجلس الوزاري للاقتصاد، وبذلك تكون تلك التوصيات ركناً من أركان هذا القرار، ومن المعلوم أن للقرار الإداري خمسة أركان هي: الاختصاص، والشكل والإجراءات، والسبب، والمحل، والغاية، وتدخل

1. ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، بغداد، 2009، ص 150

2. ينظر المصدر نفسه: ص 193-195

توصيات المجلس الوزاري للاقتصاد ضمن ركن الشكل والإجراءات، وبالتحديد ضمن الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري، التي تعني مجموعة الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة تمهيداً لاتخاذ القرار، وأهم هذه الإجراءات الاستشارات، والتوصيات التي يستند عليها القرار الإداري، إذ قد يلزم المشرع الإدارة بطلب التوصية من جهة معينة، كما قد يلزمها ببناء قرارها استناداً إلى هذه التوصية.

ونعتقد أن توصية المجلس الوزاري للاقتصاد غير ملزمة في طلبها، ولا في تبنيها في القرار؛ إذ يتفق عدم لزوم طلبها مع الأصل العام الحاكم للتوصيات الإدارية في كونها غير ملزمة من حيث طلبها، إلا إذا ألزم المشرع الإدارة بطلب التوصية من جهة معينة، وحيث إن النظام الداخلي قد خلا من نص مماثل فإن طلب توصية المجلس الوزاري للاقتصاد غير ملزم لمجلس الوزراء.

كذلك، فإن توصيات ومقترحات المجلس الوزاري للاقتصاد غير ملزمة لمجلس الوزراء؛ لأن غياب النص القانوني على الالتزام بها يرجعنا إلى الأصل العام المتمثل بعدم لزومها.

فتوصيات المجالس الوزارية كما جاء في البند (خامساً) من المادة (20) تعرض على مجلس الوزراء للتصويت عليها، والتصويت يحتمل أن يكون بالموافقة على التوصيات، أو برفضها، وينبغي على ذلك امتلاك مجلس الوزراء الاختصاص القانوني برفض التوصيات طالما أنها محكومة بالتصويت داخل المجلس.

وتأكيداً لذلك نجد مجلس الوزراء قد عدّل في قراره رقم (40) لسنة 2026 توصيات المجلس الوزاري للاقتصاد ولم يتبنها كما هي، فمثلاً أوصى المجلس الوزاري للاقتصاد بإلغاء قرار مجلس الوزراء المرقم (344) لسنة 2011، لكن قرار مجلس

الوزراء أوقف العمل بهذا القرار لمن يجري تعيينهم بعد 2/1/2026، وحيث إن مجلس الوزراء قد عدّل في التوصيات فإنه يكون غير ملزم بها.

ولكل ما تقدم، فإن توصيات المجلس الوزاري للاقتصاد لا تقبل الطعن استقلاً أمام الجهات القضائية، وإنما يمكن إدخالها سبباً من أسباب الطعن بالقرار الإداري الصادر استناداً لها، أي قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2026، والطعن يكون أمام القضاء الإداري وفقاً لما نص عليه قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل استناداً لأحكام المادة (7) منه.

الخاتمة

لا شك في أهمية، وفاعلية المجالس الوزارية؛ لما تمثله من عمود فقري في عمل مجلس الوزراء، لتنقية الموضوعات والمقترحات قبل اتخاذ ما يلزم بشأنها، مما يجعلها المؤشر الحقيقي على قوة قرارات المجلس ونجاعتها وفعاليتها.

لذلك نجد النظام الداخلي لمجلس الوزراء قد تبنى فكرة المجالس الوزارية، إلا أننا مع ذلك نجد التنظيم الخاص بالمجالس الوزارية يعترضه الكثير من النقص، وعدم الدقة، وأيضاً التناقض في بعض الأحيان، الأمر الذي ينعكس على الفاعلية الحقيقية لتلك المجالس، مما يقتضي أن تكون هنالك إعادة نظر في تنظيم المجالس الوزارية من حيث عددها في ضوء اختصاصات مجلس الوزراء، ومن حيث تشكيلها وتحديد العضوية فيها، من جانب آخر تنظيم آلية عمل المجالس الوزارية من حيث الاجتماعات، ودعوة الانعقاد وعرض الموضوعات وجدول الأعمال، وأيضاً كيفية اتخاذ القرارات التي مؤداها توصيات تعرض على مجلس الوزراء للتصويت عليها.

وبغض النظر عما تقدم فقد اتضح أن ما يصدر عن المجلس الوزاري للاقتصاد لا يعدو أن يكون إلا توصيات تعرض على مجلس الوزراء للتصويت عليها، وهذه التوصيات لا يمكن الطعن بها استقلالاً أمام القضاء، وإنما تكون سبباً من أسباب الطعن بقرار مجلس الوزراء الصادر استناداً إليها، إذ إن العيب الذي يشوبها ينصرف لعنصر الشكل والإجراءات في قرار مجلس الوزراء المتخذ أساساً عليها.

هوية البحث

اسم الباحثين:

- د. حسين شعلان حمد - باحث مختص بالقانون الدستوري.

- د. مهند فلاح حسن - باحث في الشؤون الدستورية والقانونية.

عنوان البحث: التنظيم القانوني للمجلس الوزاري للاقتصاد ومدى إمكانية الطعن بمقرراته.

تأريخ النشر: شباط - فبراير 2026

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org