جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في قسم القانون العام

من قبل
حسن علي عبد الحسين البديري

بإشراف
م. د حيدر محمد حسن الوزان

١٤٣٨ هـ ٢٠١٧ م

قُلْ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

سورة آل عمران

الآية : ٢٦

الإهــداء

بَينَ يَدي الله (عز وجل)

عرفاناً بالفضل وَرداً للجميل

إلى مَنْ أحبَبتْ عَقيدَةً وإنتماءً

مُحَمَدً النَبي العَربي ... وآله أئمةَ الهُدى (صلوات الله عليهم)

إلى الإمامَين الهُمامين الكاظمِ والرضا (عليهم السلام)

والى أبي (رحمه الله) وأمي واخي وزوجتي العزيزة واولادي ... سندي وعوني

وهمْ في القَلْبِ والعين

أقَدِمُ جهديَ المُتَواضع

الباحث

شكر وعرفان

الحمدُ لله الذي هدانا لمعرفته وأحْيانا على سنن فطرتِه ، وأنا لَنا بلطفه سوابغ نعمه ، أن بعث إلينا نبيّهُ محمداً **(صلى الله عليه وآله)** حجّةً على عبادِه ، وأيدَه بالصفوةِ مِنْ آله ، فكانوا أئمةَ حقٍ، و روادَ عدلٍ ، وأركان هدى ، وباباً لمدينة علم المصطفى **(صلّى الله عليه وآله)** ، ونَصَرهُ بالنجباءِ مِنْ صَحابَتِه ، فَوطدوا بُنيانَ دَعوتِه و أسسوا أركان دولته، فَرضي الله عَنهم ورضوا عَنهُ .

إن مَنْ لَمْ يَشكر المخلوق لَمْ يَشكر الخالق.. وهذا العمل المُتواضع لَمْ يَكنْ ليظهرَ الى النور لولا عنايةُ الرب العظيم (تعالى شأنه) و جنودُ العلم وحارسوه و كُل مَنْ قدمِ المساعده لإنجازه .. وفي المقدمةِ منهم جناب المدرس الدكتور حيدر محمد حسن الوزان وقدْ شرفَني برعايته الاخوية الكريمة بإن كان خيرَ مشرف على هذا البحث نَصيحَةً وتوجيهاً فلهُ خالص الدعاء بدوام التوفيق ابتداءً ومنتهى .

شكري الخاص وعرفاني الى كل العاملين في قسم المتابعة التشريعية في مجلس النواب العراقي, وقسم تنسيق السياسات العامة للدولة في الامانة العامة لمجلس الوزراء , وشكري الجميل الى منظمة جايكا اليابانية لتوفيرها فرصة السفر الى اليابان وحصولي على المصادر ونقل التجربة اليابانية في ما يخص موضوع الدراسة وتسهيل الزيارة الى جامعة واسيدا ولقاء الاساتذة Prof.Uesugi, (Waseda University)

وشكري الى مركز هيروشيما الدولي في تقديم الدعم اللازم من اجل زيارة كلية القانون في جامعة هيروشيما ولقاء الاساتذة (Prof.Kawasaki, Hiroshima University).

ومسك الختام اتوجه بشكري الى كل العاملين في مكتبة العتبة العلوية المقدسة , ومكتبة مجلس النواب العراقي ومكتبات كلية القانون والعلوم السياسية والادارة والاقتصاد في جامعة بغداد ومكتبات كليتي الحقوق والعلوم السياسية في جامعة النهرين ومكتبة كلية القانون جامعة بابل و مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا ومكتبتي كلية القانون والادارة والاقتصاد في جامعة الكوفة ولا انسى جزيل تقديري وفائق احترامي الى جميع اصدقائي.

الباحث

المحتويات

الموضـوع	رقم الصفحة
المقدمة	١ – ٣
الفصل الأول **مكانة رئيس مجلس الوزراء بين الوزراء**	**٤ – ٦١**
المبحث الأول : موقع رئيس مجلس الوزراء داخل المجلس	٥
المطلب الأول : ادارة المهام الادارية لمجلس الوزراء	٥
الفرع الأول : الادارة العامة لمجلس الوزراء	٧
الفرع الثاني : الادارة العامة لأجهزه مجلس الوزراء	١٦
المطلب الثاني : ادارة المهام غير الادارية لمجلس الوزراء	٢٤
الفرع الأول : تنظيم السياسة الداخلية للدولة	٢٤
الفرع الثاني : تنظيم السياسة الخارجية للدولة	٣٩
المبحث الثاني : موقع رئيس مجلس الوزراء خارج المجلس	٤٥
المطلب الأول : تدخل رئيس مجلس الوزراء في عمل الوزارات	٤٥
الفرع الأول : التدخل العضوي في عمل الوزارات	٤٥
الفرع الثاني : التدخل الوظيفي في عمل الوزارات	٥٢
المطلب الثاني : تدخل رئيس مجلس الوزراء في السياسة العامة للوزارات	٥٤
الفرع الأول : مفهوم السياسة العامة	٥٤
الفرع الثاني : حدود تدخل رئيس مجلس الوزراء في إقرار السياسة العامة للوزارات	٥٦
الفصل الثاني **اشتراك رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة**	**٦٢ – ١٠٤**
المبحث الاول: تخطيط السياسة العامة للدولة	٦٢

الموضـوع	رقم الصفحة
المطلب الاول: مضمون تخطيط السياسة العامة للدولة	٦٢
الفرع الاول: معنى تخطيط السياسة العامة	٦٢
الفرع الثاني: خطوات تخطيط السياسة العامة للدولة	٦٥
المطلب الثاني: مناهج الدساتير في تقرير اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط السياسة العامة للدولة	٨١
الفرع الاول: دساتير وسعت من اختصاص رئيس مجلس الوزراء	٨١
الفرع الثاني: دساتير ضيقت من اختصاص رئيس مجلس الوزراء	٨٤
المبحث الثاني: تنفيذ السياسة العامة للدولة	٨٧
المطلب الاول: مضمون تنفيذ السياسة العامة للدوله	٨٧
الفرع الأول: معنى تنفيذ السياسة العامة للدولة	٨٨
الفرع الثاني: خطوات تنفيذ السياسة العامة للدولة	٩١
المطلب الثاني: حجم اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ السياسة العامة للدولة	١٠١
الفرع الاول: اطلاق اختصاص رئيس مجلس الوزراء	١٠١
الفرع الثاني: تضييق اختصاص رئيس مجلس الوزراء	١٠٢
الفصل الثالث **التعريف بالمسؤولية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للدولة**	**١٠٥ – ١٥٦**
المبحث الاول: مضمون المسؤولية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للدولة	١٠٦
المطلب الاول: مفهوم المسؤولية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء	١٠٦
الفرع الاول: المقصود بالمسؤولية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء	١٠٧
الفرع الثاني: طبيعة المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء	١١٢

الموضـوع	رقم الصفحة
المطلب الثاني: خصوصية المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء	١٢٠
الفرع الاول: تميزها عن مسؤولية رئيس الدولة	١٢١
الفرع الثاني: تميزها عن مسؤولية الوزير	١٢٥
المبحث الثاني: نظام المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء	١٢٨
المطلب الاول: جهة تقرير المسؤولية السياسية وموجباتها	١٢٨
الفرع الاول : جهة تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء	١٢٨
الفرع الثاني: موجبات تحريك المسؤولية	١٣٢
المطلب الثاني: وسائل تحريك المسؤولية وأثارها	١٣٦
الفرع الاول : وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء واجراءاتها	١٣٧
الفرع الثاني: اثار المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء	١٤٨
الخاتمة	١٥٧- ١٦٠
المصادر	١٦١- ١٧٨
Abstract	a- d

المقدمة

أولاً: موضوع البحث :

لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني ، حق الاشراف العام على الوزارة ، لأنه المسؤول ليس أمام البرلمان فحسب بل وامام هيأة الناخبين ، وليس لهذا الاشراف ضابط محدود وان كان من المتفق عليه انه نوع من الرقابة العامة التي تصل الى حد التدخل في تحديد اساسيات السياسة العامة لكل وزارة قبل تقريرها بل وقبل اقتراحها ، ويمتد اشراف رئيس الوزراء على الوزراء خارج مجلس الوزراء ودوائر الحكومة في كل ما يصدر عنهم متعلقا بالسياسة العامة للوزارة . حتى أنّ رئيس الوزراء كثيرا ما يعمل من دون استشارة الوزراء عند اعلانه عن سياسة جديدة ، وهنا الوزراء يجدون انفسهم في أغلب الاحوال مضطرين الى قبول وجهة نظره أو الاستقالة[١].

وهذا المركز تقرر له بوصفه محور ارتكاز الحكومة ومركز الثقل فيها بعد أنْ ترشّح عن حزب الاغلبية باقتناع هيأة الناخبين ببرنامجه الحكومي وتصوره لمنهج الحكم ، حتى عده البعض الحاكم الحقيقي للدولة بقولهم (لا يكون من المبالغة ان نعلن بجرأة وبصراحة شديدة ان رئاسة الوزراء هو ما يقوم به رئيس الوزراء وحده) بل ان هذه هي الحقيقة التي تحدث عنها الملك البريطاني هنري الثامن لوزيره الاول (وولزي) بقوله (لم اجعلك رجل الدولة الاول)[٢].

واذا كانت هذه القاعدة المقررة لمركز رئيس الوزراء ، فان النظم القانونية للدول جاءت في البعض من احكامها بالمغايرة ، لعلًل وحّكم كثيرة بشكل اثر على مركز رئيس الوزراء وتصّوره للحكم الامر الذي اثر بالسلب على تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وفي مقدمة تلك النظم كان النظام القانوني في العراق الذي تقررت قواعده في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

ثانياً: اشكالية البحث :

---

(١) د. السيد صبري: حكومة الوزارة (بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا)، جامعة القاهرة، المطبعة العالمية، ص ٢٦٨-٢٧٠-٢٧١-٢٧٦.

(٢) د . حيدر محمد حسن الاسدي : سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الازمات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد السادس والعشرون ، السنة التاسعة ، لسنة ٢٠١٦، ص ٢٥٢.

تثير القواعد المحددة لاختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اشكاليتين موضوعيتين .

١- جاءت البعض من قواعد تقرير السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالمخالفة للأسس والاحكام الخاصة بالتخطيط والتنفيذ والاشراف على السياسة العامة في النظام البرلماني إذ لم يُقرر لرئيس مجلس الوزراء حتى الحق بمناقشة الوزير بمبادرة السياسة الخاصة بوزارته لاجباره بتعديل او اضافة او الغاء جزء منها ليتفق ذلك مع السياسة العامة ، كما لم يُخَول الرقابة الفعالة والحقيقية لتنفيذ المقررات الخاصة بالسياسة كما لم يجعل من صوته في المجلس اثر قانوني اقوى من صوت الوزراء حتى غدا – المجلس –هو نقطة الارتكاز في السلطة التنفيذية .

٢- لما كان ليس لرئيس مجلس الوزراء الحق في تقرير سياسة الدولة بمفرده ولا مشاريع القوانين المنفذة لها بحسب رأيه الشخصي ولا يجزم في امر من الامور التي تتعلق برسمها على وفق سياسته الخاصة ، بل كل ذلك خُول لاختصاص مجلس الوزراء فالمنطق القانوني السليم يقضي بان يتحمل المجلس المسؤولية التضامنية الكاملة عن أي خطأ في السياسة العامة طبقا لقاعدة – المسؤولية بقدر السلطة – وتوجد المسؤولية حيث توجد السلطة .

إلا أنّ قواعد تقرير المسؤولية الناجمة عن السياسة العامة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جاءت بالمخالفة لذلك عندما قررت بخضوع رئيس مجلس الوزراء بمفرده للمسؤولية التنفيذية المباشرة العامة للدولة في المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي جاءت بالنص على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق باقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

ثالثاً: اهمية البحث :

لما تمثله القواعد الصحيحة في تقرير السياسة العامة للدولة، في ازدهار وانتعاش اقتصاد الدولة، ورفاهية مستوى معيشة افرادها، ونمو دورها على الصعيد الاقليمي وتعاظم ثقلها الدولي، الامر الذي استوجب تخصيص دراسة علمية موضوعية قانونية لبيان الاسس الدقيقة لتقرير هذه السياسة العامة ابتداءً من تخطيطها وتقريرها والاشراف على تنفيذها، مضافا الى تحديد دور السلطات القائمة عليها،

ونوع الرقابة التي تباشرها كل منها، لما لاعتماد هذه الاسس من اثر ايجابي على الدولة كلها، ولما لانعدامها من اثر سلبي يهدد وجود الدولة وكيانها واستقرارها وديمومتها.

رابعاً: نطاق البحث :

ان النتائج الدقيقة للبحث توجب شرح قواعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بتقرير السياسة العامة للدولة بالمقارنة مع دول محددة تأسست فيها مبادئ هذه السياسة واحكمت قواعدها بشكل دقيق اسهم في ازدهارها و انتعاش اقتصادها، وفي المقدمة من تلك الدول بريطانيا على وفق أحكام النظام القانوني الخاص بها ودولة اليابان بالاستناد الى قواعد دستورها النافذ لسنة ١٩٤٦, فضلاً عن دول ساندة للدراسة تمثلت بدولة المانيا الاتحادية على وفق قواعد القانون الاساسي الالماني لسنة ١٩٤٩ المعدل سنة ٢٠١٢ ودولة تركيا طبقا لاحكام دستورها لسنة ١٩٨٢ المعدل لسنة ٢٠١١ .

خامساً: خطة البحث :

سنقسم البحث الى ثلاثة فصول خصص الاول في شرح مكانة رئيس مجلس الوزراء بين الوزراء وذلك في مبحثين تناول الاول موقع رئيس مجلس الوزراء داخل المجلس بينما تناول الثاني موقع رئيس مجلس الوزراء خارج المجلس.

فيما جاء الفصل الثاني لبيان قواعد اشتراك رئيس مجلس الوزراء مع الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة في مبحثين الاول نتناول تخطيط السياسة العامة للدولة بينما الثاني يبين تنفيذ السياسة العامة للدولة.

بينما تفرد الفصل الثالث لتوضيح قواعد انفراد رئيس مجلس الوزراء بالمسؤولية المباشرة عن السياسة العامة للدولة في مبحثين بيَّن الاول التعريف بالمسؤولية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للدولة فيما اوضح الثاني نظام المسؤولية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للدولة.