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.