صورة

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين – كلية الحقوق

اسم الطالب: علي هلال عبد الرزاق

عنوان البحث: التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية وفقا لدستور العراق لسنة 2005

اسم المشرف:م.د ايات سلمان سعود

ملخص البحث: لقد مرت السلطة التنفيذية بمراحل عديدة حتى وصلت إلى ما وصلت إليه اليوم ، إذ أنها كباقي السلطات في عصر الملكية المطلقة كانت تختزل بشخص الملك ، فهو الحاكم الذي له الحق المطلق في ممارسة السلطات كافة ، ولم يكن في حينها وجود لمبدأ الفصل ما بين السلطات ، ثم بعد ذلك ونتيجة لمجموع عوامل أهمها الثورات والحروب والمبادئ الديمقراطية ،يتحقق الاتزان بين السلطات الثلاثه عن طريق تحقيق الاستقلال للسلطة التنفيذيه والتي تتالف من رئيس الدولة ومجلس الوزراء اي انها تمتاز بكونها ثنائية السلطة يرأسها شخص مستقل بذاته ، وبالرغم من ان البرلمان لديه مكانه مميزة بين المؤسسات كونه قادم بالانتخابات ويمثل رأي الامة لكن تحقيق الاتزان بين السلطات يتوجت استقلال رئاسة السلطة التنفيذية عن البرلمان .ولتحقيق هذا التوازن يقتضي أن يتحقق فصل وظيفي بين كل من السلطة التنفيذية والبرلمان وكذلك اعمال رئيس الجمهورية واعمال مجلس الوزراء، وفي الواقع ان توزيع الاختصاصات بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يرجح كفة مجلس الوزراء السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية وتسهيل الغامض منها عن طريق القرارات والانظمة واللوائح ولذلك يجب تسليط الضوء على اعمالها واختصاصاتها وصلاحياتها بشكل اكثر تفصيلاً

رئيس القسم

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
كلية الحقوق – جامعة النهرين

التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية وفقاً لدستور العراق لسنة 2005

بحث مقدم إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين
وهَو جزء من ٌمتطلبات نَيل شهادة البكالوريوس في القانون

إعداد الطالب
علي هلال عبد الرزاق

بإشراف
م.د ايات سلمان سعود

1445هـ----------بغداد----------2024م

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿وَٱلسَّمَآءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ ٱلْمِيزَانَ ۝٧ أَلَّا تَطْغَوْا۟ فِى ٱلْمِيزَانِ ۝٨
وَأَقِيمُوا۟ ٱلْوَزْنَ بِٱلْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا۟ ٱلْمِيزَانَ ۝٩

صدق الله العظيم

سورة الرحمَن : الآية (٧- ٨- ٩)

الاهداء

إلى من أرسله الله للعالمين هادياً ومبشراً ونذيراً محمد (ص)

إلى والدي العزيزان حفظهما لي الله

إلى من أرسلهم الله لي هبة فكانوا لي أعواناً وأنصارا ... عائلتي

إخواني... ومن ساندني عرفاناً بالجميل....

إلى الارواح التي سكنت تحت تراب الوطن الحبيب... إلى من بذلوا

أرواحهم في سبيل حريتنا... شهداء العراق

إلى تلك الواحة الخضراء التي نتعطر بأريج أزهارها فنزداد علماً وتبصيراً ... أساتذتي الأفاضل

إلى هؤلاء جميعاً أهدي ثمرة جهدي المتواضع

الباحث:

شكر وتقدير

الحمد لله الذي به نستعين وعليه نتوكل وبتوفيق منه سبحانه وتعالى استطعنا إنجاز هذا العمل وأعتز بالفضل لأهله وعملاً بقول رسول الله صلى الله واله وسلم{ من صنع إليكم معروفاً فكافئوه فإن لم تجدوا ما تكفئوه فأعدوا له حتى تروا أنه قد كافأتموه } صدق رسول الله صلى الله عليه والهة وسلم

لهذا ولا يسعني إلا أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أستاذنا المحترم المشرف على هذا البحث الأستاذة الدكتور {م.د ايات سلمان سعود } التي جادت علينا بتوجيهاتها السديدة وأعطتنا من وقتها الثمين إذ تفضل بقبولها الإشراف على هذه البحث رغم كثرة أعبائها وانشغالاتها فلم يمنعها ذلك من الاطلاع على كل صغيرة وكبيرة في هذا البحث فجزاها الله عنا خير الجزاء .

كما أتقدم إلى كل أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة النهرين – كلية الحقوق بالشكر والتقدير وأتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل .

الباحث :

الفهرست

المقدمة 2-1

المبحث الاول: مفهوم السلطة التنفيذية 7-3

المطلب الاول: تعريف السلطة التنفيذية لغاً واصطلاحاً 6-3

المطلب الثاني: التطور التاريخي للسلطة التنفيذية 7-6

المبحث الثاني: تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها في دستور العراق لسنة 2005 17-8

المطلب الاول: تكوين السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005 12-8

المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005 17-13

المبحث الثالث: الية عمل السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005 وعلاقتها ببقية السلطات 25-18

المطلب الاول: الية عمل السلطة التنفيذية ووضائفها وفقاً لدستور العراق لسنة 2005 22-18

المطلب الثاني: علاقة السلطة التنفيذية ببقية السلطات في دستور العراق لسنة 2005 25-22

الخاتمة 27-26

الاستنتاجات..... 26

التوصيات.....27

المصادر.....30-28

مُقدمــة

نظام الحكم في العراق هو نظام برلماني جمهوري نيابي ديمقراطي ووصل الى هذا النظام بعده تغيرات عديده في الانظمه السياسيه ابتداء من نهايه القرن العشرين حيث كان العراق تحت الهيمنة العثمانية وخاضعاً للقانون العثماني الاساسي لسنه 1876م ثم حكم العراق عسكريا بواسطه القوانين العسكرية البريطانيه حيث وضع العراق تحت الانتداب البريطاني حسب معاهدات سايكس بيكو لسنه 1916م ومؤتمر سان ريمو لسنه 1920م الذي وضع الانتداب موضع التنفيذ ومر العراق بعد انتهاء الانتداب البريطاني بمرحلة الحكم الملكي فحكم الملك فيصل بشرط ان يكون نظام الحكم دستوري نيابي ديمقراطي مقيد بالقانون فوضع القانون الاساسي لسنه 1925م و في الرابع عشر من تموز سنه 1958م استولت مجموعه ضباط على السلطه و قاموا بتصفيه رموز النظام الملكي في العراق و اصدرت دستوراً جمهورياً مؤقتاً في 17 تموز 1958م واتبعها مجموعة من الدساتير المؤقته وهي 1963م ، 1968م و 1970م اعقب ذلك الاحتلال الامريكي للعراق لسنه 2003م وحصول فراغ سياسي واداري وامني استمر 4 اشهر ووضعت لسد هذا الفراغ مجموعه من القوانين المؤقته وهي قانون اداره الدولة العراقيه للمرحلة الانتقاليه 2004م، الحكومة الانتقالية الأولى من 30 حزيران 2004م الى 31 كانون الأول (2005م) ، الحكومة الانتقالية الثانية من شباط 2005م الى تاليف حكومة منتجه وانتهت بالنظام الجمهوري لدستور 2005م الدائم والذين نص صراحتاً على ان جمهورية العراق دوله اتحاديه مستقله تتكون من عاصمه واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محليه وتتمثل سلطات الحكم فيها ثلاث سلطات هي التشريعيه والتي تقوم بتشريع القوانين والرقابه على السلطة التنفيذيه والسلطة التنفيذيه التي تقوم باصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين والسلطة القضائيه المستقلة التي تكون مسؤولة عن الجزاء ولاهميه السلطة التنفيذيه فقد اثارت اهتماما واسعا حول تشكيلاتها واهميتها ومسؤولياتها ودعاني لاختيار هذا الموضوع قله البحوث المسلطه على هذا الجانب بشكل دقيق.

اهمية البحث: السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية وتسهيل الغامض منها عن طريق القرارات والانظمة واللوائح ولذلك يجب تسليط الضوء على اعمالها واختصاصاتها وصلاحياتها بشكل اكثر تفصيلاً.

مشكلة البحث: الاختلاف بين النظرية والتطبيق الفعلي وذلك لوجود حالات خروج عن القوانين وقلت البحوث المسلطة على هذا الموضوع

منهجية البحث: يتبع البحث المنهج الوصفي التحليلي ويأخذ بالعراق انموذاً

خطة البحث:

سوف نتناول في بحثنا عدة مواضييع مقسمة على النحو التالي: سنتكلم في المبحث الأول عن مفهوم السلطة التنفيذية في مطلبين: حيث سنبين في االمطلب الاول:تعريف السلطة التنفيذية لغاً واصطلاحاً وفي المطلب الثاني:التطور التاريخي للسلطة التنفيذية .

والمبحث الثاني سنبحث تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها في دستور العراق لسنة 2005ا المطلب الاول: سنبحث فيه عن تكوين السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة2005 وفي المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005 وفي المبحث الثالث سنتناول الية عمل السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005 وعلاقتها ببقية السلطات وقسمنا هذا المبحث الى مطلبين ايضاً وضحنا في المطلب الاول: الية عمل السلطة التنفيذية ووضائفها وفقاً لدستور العراق لسنة 2005 وفي المطلب الثاني: علاقة السلطة التنفيذية ببقية السلطات في دستور العراق لسنة 2005

المبحث الاول:مفهوم السلط التنفيذية

ان تعريف السلطة التنفيذية يقتضي اولاً تعريفها وهذا ما سنبحث عنه في المطلب الاول والاشارة الى التطور التاريخي الذي مرت به وهذا ماسنشير اليه في المطلب الثاني

المطلب الاول:تعريف السلطة التنفيذية لغاً واصطلاحاً

1- تعريف السلطة في اللغة: وردت مادة هذه اللفظة في القرآن الكريم على صيغة الفعل والسلطان لعدة معان - منها : القهر والغلبة، قال تعالى: ﴿ وَلَوْ شَاء الله لسلطهُمْ عَلَيْكُمْ (النساء، آية: ٩٠). وقال تعالى: ﴿وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَى مَن يَشَاء ﴾ (الحشر، آية: (٦). ومنها: الحجة والبرهان كقوله تعالى: ﴿ وَلَقَدْ أَرْسَلْنَا مُوسَى بِآيَاتِنَا وَسُلْطَانٍ مُّبِينٍ (هود، آية: .(٩٦) قال الدامغاني وكل سلطان في القرآن في أمر موسى أراد به حجة موسى[1].

وقال الراغب الأصفهاني سمى الحجة سلطاناً وذلك لما يلحق من الهجوم على القلوب لكن أكثر تسلطه على أهل العلم والحكمة من المؤمنين، قال تعالى: ﴿ الَّذِينَ يُجَادِلُونَ فِي آيَاتِ اللَّهِ بِغَيْرِ سُلْطَانٍ أَتَاهُمْ (غافر، آية: (٣٥) ، وقال تعالى: ﴿فَأْتُونَا بِسُلْطَانٍ مُّبِينٍ (إبراهيم، آية: ١٠). ومنها: الملك - بكسر الميم - كما قال تعالى: ﴿مَا كَانَ لِي عَلَيْكُم مِّن سُلْطَانٍ (إبراهيم، آية: .(٢٢) يعني من ملك فأقهركم على الشرك.

والسلطان الوالي. وبالنظر في المعاني الواردة لكلمة السلطة والسلطان نجد أنها على معنى القوة والقهر والغلبة والحجة والقدرة، والتمكين. ومن هذه المعاني أخذ المعنى الاصطلاحي إذ أن صاحب السلطة تكون لديه المكنة على حمل الغير حسب ما يراه بمقتضى القوة الممنوحة له من لدن مانح هذه السلطة على من سلط عليهم [2].

ومفهوم السلطة لغة : السلطة بالضم: الاسم من التسلط مشتق من السلطة، وهو بمعنى واحد ، وهو : القهر ، وقيل : التمكن من القهر[3].

1- قاموس القرأن.ص.242.

2- انظر. محمد يعقوب الدهلوي.السلطة التنفيذية.ص34-35.

3-انظر.ابو نصر اسماعيل ابن حماد الجوهري.دار الحديث القاهرة.1956.ص1133.:احمد مختار عمر.معجم اللغة العربية.عالم الكتب القاهرة.2008.ص1913.

ومنه - أي: التسلط التسليط والسلطان، أما التسليط هو : التغليب واطلاق القهر والقدرة، أي: يقال : سلطه الله عليه تسليطا فتسلط عليه اي: جعل له عليه قوة وقهراً ، وأما السلطان هو : الوالي ، وجمعه سلاطين وايضاً هو الحجة والبرهان وايضاً هو القوة وسلطان كل شئ شدته وسطوته[1].

والسلطة - بالكسر - : السهم الدقيق الطويل، وجمعها سلط وسلاط[2]. اما التنفيذية : فتعني لغةً : منسوبة الى التنفيذ وهو مصدر نفذ ويعني ، قضاء الامر واجراءه ومثله النفاذ والنفوذ، يقال: نفذ السهم من الرمية ينفذ نفاذا ونفذ الكتاب إلى فلان نفاذاً ونفوذاً[3].

2-اما السلطة التنفيذية اصطلاحاً : تُعدّ السلطة التنفيذية واحدةً من اصل ثلاث سُلطات، وهم التشريعية والقضائية والتنفيذية، وهذه السلطة مختصة بالإدارة العامة وتنفيذ القوانين التي تُقرّها السلطة التشريعية وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ قوانين الدولة، اذاً فهي الجهة التي تنفذ قرارات السلطة التي تشرع القوانين، وتسير هذه القرارات إلى الواقع العملي، وتغير هذه القوانين المكتوبة إلى أعمال حية ملموسة، لذلك لابد أن تكون لدى السلطة التنفيذية قدرات جيدة حتى تستطيع أن تنفذ هذه القوانين [4].

إن للسلطة بشكل عام من الناحية اللغوية معنيان ، **الأول :** وظيفي : وهو يدل على العمل الذي تقوم به هيئة معينة ، **والآخر** عضوي : يدل على نفس الهيئة التي قامت بالعمل ، فالسلطة التشريعية مثلا تدل من الناحية الوظيفية على القواعد القانونية العامة التي يضعها المجلس النيابي ، وهي تعني من الناحية العضوية المجلس النيابي نفسه ، وأما من الناحية الاصطلاحية فان السلطة تعني انتمار الجماعة بأمر فئة منها وخضوعها لقراراتها[5].وعليه فان السلطة بمعناها العام تدل على علاقة بين فئتين إحداهما تمثل الحكام والأخرى تمثل المحكومين تتولى الفئة الأولى إصدار الأوامر والتعليمات ويتوجب على الثانية تنفيذها اختيارا أو كرهاً . أما السلطة التنفيذية فقد ذهب جون لوك بعد تقسيمه لسلطات الدولة إلى ثلاث سلطات هي التشريعية ، والتنفيذية ، والاتحادية ، في مؤلفه الحكومة المدنية إلى أنها السلطة التي تختص وظيفتها في تنفيذ القوانين المدنية أو المحلية [6].

1-انظر.الازهري تهذيب اللغة.تحقيق عبد الكريم الغرباوي.ج4.القاهرة.ص232.
2- انظر.احمد بن فارس الرازي.مقاييس اللغة.مختار الصحاح.دار الجيل.بيروت.1979.ص15.

3- انظر.احمد مختار عمر.معجم اللغة العربية.مصر 2008.ص2259.
4- لنظر.محمد نصر مهنا.عالم السياسة بين الاصالة والمعاصرة.المكتب الجامعي الحديث.الاسكندرية.2006.ص175.
5-انظر.د. سحر محمد نجيب.العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية.دار الكتب القانونية .مصر 2011.ص11.
6- انظر.د.السيد صبري.حكومة الوزارة.المطبعة العالمية.مصر.1953.ص5.

وعرفها مونتسكيو في مؤلفه (روح القوانين بعد أن ارجع خصائص السيادة إلى ثلاث سلطات متميزة هي السلطة التشريعية والسلطة المنفذة للقانون العام والسلطة المنفذة للقانون المدني (الخاص) ، بأنها السلطة التي تعلن حالتي الحرب والسلم وتبعث السفراء إلى الدول الأجنبية وتستقبل سفرائها ، وتسهر على الأمن في الداخل والخارج) [1].

أما جان جاك روسو فقد كان يعد السلطة التنفيذية همزة الوصل ما بين البرلمان وأفراد الشعب فهي ، ليست سلطة مستقلة بل تابعة وخادمة للشعب الذي من حقه مراقبتها وإقالتها إذا اقتضى الأمر فهي أداة تنفيذ الإرادة العامة التي تتكفل بالسهر على تنفيذ القوانين وحماية الحريات المدنية والسياسية (2) ، لذا عرفها في مؤلفه العقد الاجتماعي) بأنها عبارة عن وسيط بين الأفراد والسلطات وظيفته تنفيذ القوانين[3]. وعرفت أيضاً بأنها هي السلطة التي تشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين ، وهي بهذا المعنى تشمل رئيس الدولة والوزراء ومعاونيهم وجميع الموظفين على اختلاف درجاتهم ومستوياتهم[4]. ويرجع السبب في تسمية السلطة التنفيذية بهذه التسمية إلى اتصالها وعلاقتها المباشرة بالأفراد وتجسيدها السلطة السياسية للدولة أمامهم باعتبارها السلطة التي تسير وتهيمن على المرافق العامة والمحرك الفعلي للسياسة في الدولة بشكل عام ، الأمر الذي يجعل الأفراد يشعرون بوجودها باعتبارها الهيئة الحاكمة ويطلقون عليها الحكومة[5]. والحكومة قد تكون فردية إذا كان صاحب السلطة فيها فرداً تتركز السلطة في يده كأن تكون ملكية مطلقة أو أن يكون الحكم فيها دكتاتورياً ، وقد تكون بيد أقلية تتركز السلطة فيها لدى طبقة متميزة من حيث الأصل أو العلم أو المركز الاجتماعي أو الثروة الحكومة الارستقراطية أو في يد طبقة الشعب باعتبار انه مصدر السلطة والسيادة فتكون حكومة ديمقراطية سواء مارس الشعب جميع السلطات العامة بنفسه أو من خلال ممثلين عنه[6]. وفي الدول البسيطة أو الموحدة التي يمثلها دستور واحد وتمتاز باحادية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تقوم السلطة التنفيذية بأداء مهامها عن طريق إتباع احد أسلوبين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

1-د.السيد صبري.مصدر سابق.ص7.

2-انظر.د. محمد ايمن شرف.الزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة.اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة. 2005.ص 19.

3-د.السيد صبري .مصدر سابق.ص 11.

4-انظر.د.محمد سليمان الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الاسلامي.ط5.مطبعة جامعة عين شمس.1986.ص 266.

5-انظر.د.رأفت دسوقي.هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان.منشأ المعارف.الاسكندرية.

6-د.رافت دسوقي.مصدر سابق.ص 34-35.

ويظهر الأسلوب الأول عندما تمارس السلطة الإدارية المركزية في الدولة البسيطة الوظائف الإدارية بنفسها دون الاستعانة بوحدات إدارية إقليمية مستقلة عنها ولأجل ذلك فان الهيئات الإدارية تكون مرتبطة بالسلطة المركزية في العاصمة[1].

المطلب الثاني :التطور التأريخي للسلطة التنفيذية

لقد مرت السلطة التنفيذية بمراحل عديدة حتى وصلت إلى ما وصلت إليه اليوم ، إذ أنها كباقي السلطات في عصر الملكية المطلقة كانت تختزل بشخص الملك ، فهو الحاكم الذي له الحق المطلق في ممارسة السلطات كافة ، ولم يكن في حينها وجود لمبدأ الفصل ما بين السلطات ، ثم بعد ذلك ونتيجة لمجموع عوامل أهمها الثورات والحروب والمبادئ الديمقراطية ، تقلصت صلاحيات الملوك والحكام بشكل تدريجي إلى أن حصل تمايز واضح للسلطة التنفيذية عن باقي السلطات وأخذت السلطة التنفيذية الاستقلال التام في أداء وظائفها ومهامها المحددة دستورياً . ولأجل بيان التطور التاريخي للسلطة التنفيذية في النظم السياسية ارتأينا إن نستعرض الواقع التاريخي الذي مرت به هذه السلطة في ظل تجربة النظام البرلماني في بريطانيا كمثال على ذلك[2]. لقد كان الملوك في بريطانيا يحكمون البلاد لقرون عديدة بمساعدة موظفين ومجالس مختلفة كان عددها أربعة مجالس هي المجلس العام أو محكمة البرلمان ، والمجلس الكبير والذي أصبح فيما بعد مجلس اللوردات ، والمجلس الخاص وهو أهمها وكان للنظر في مسائل الدولة ، ومجلس القانون الذي كان أعضاءه من القضاة ، والذي يعنينا من هذه المجالس المجلس الخاص الذي كان في بادئ الأمر يطلق عليه المجلس الدائم لأهميته وكثرة انعقاده ، إلا انه في عهد الملك هنري السادس (١٤٢٢-١٤٦١) سمي المجلس الخاص ، وقد انقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر على قسمين : المجلس العادي : وكان مختصاً بقضايا لندن القضائية . . المجلس الذي كان يرأسه الملك شخصياً وقد ظل محتفظاً باسمه الأصلي ، وانقسم هذا المجلس إلى لجان عديدة تشرف كل واحدة منها على مصلحة من مصالح الدولة التي تقوم بتنفيذ أعمال معينة ولم يكن عدد أعضاء المجلس ثابتاً ، فقد كان عدد أعضاءهُ في عهد الملك هنري الثامن (١٥٠٩-١٥٤٧) احد عشر عضواً ، وبلغ عددهم في عهد الملك ادوارد السادس (١٥٤٧-١٥٥٣) خمسة وعشرون عضواً وزاد عددهم في عهد الملكة ماري (١٥٥٣ - ١٥٥٨) إلى ستة وأربعين عضواً.

1-انظر.د.إحسان حميد المفرجي.د. كطران زغير نعمة.النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراقزكلية القانون جامعة بغداد.1990.ص 84.

2-انظر.د.احمد سلامة بدر.الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني.دار النهضة العربية.القاهرة 2003.ص 39-44.

ثم بعد ذلك تقلص عددهم حتى بلغ اثنا عشر عضواً في عهد الملكة إليزابيث (١٥٥٨ - (١٦٠٣) وقد انقسم المجلس في عهد ادوارد السادس (١٥٤٧-١٥٥٣) إلى عدة لجان كانت أحداها لجنة تُعنى بأعمال الدولة تسمى لجنة الدولة ، وقد استمرت هذه اللجنة بالعمل إلى عهد الملكة ماري (١٥٥٣-١٥٥٨) التي أصدرت امراً بإلغائها وقد استمر الإلغاء في عهد الملكة إليزابيث (١٥٥٨-١٦٠٣) وتحولت اللجان الدائمة إلى لجان مؤقتة ، إلا إن هذا الأمر لم يستمر إذ أن لجنة الدولة ظهرت من جديد في أواخر عهد الملك شارل الأول عام ١٦٤٠ وقد أطلق عليها وزارة المجلس ، وكان أعضاؤها يعينون ويعزلون من قبل الملك ولذا أطلق عليهم مستشارو الملك (التاج) وتعد هذه اللجنة هي أصل الوزارة في النظام البرلماني الانكليزي ، ويرجع السبب في ظهور هذه اللجنة واكتسابها الصفة القانونية فيما بعد مع أنها لم تكن كذلك في الأصل إلى زيادة الأعمال الحكومية وتعددها الأمر الذي أصبح معه من المتعذر على المجلس الخاص لكثرة أعضاءه أن يتولى مهام الدولة ، وعليه تحولت اختصاصات المجلس الخاص تدريجياً إلى هذه اللجنة الوزارة) والى البرلمان . ولم يكن للبرلمان البريطاني أي وسيلة رقابية على أعضاء الوزارة أو مستشاري التاج إلا الاتهام الجنائي ، إذ أن هذا الأمر كان من مختصات الملك فهو الذي يملك الحرية التامة في اختيار أعضاء الوزارة أو عزلهم دون تدخل البرلمان ، وقد استمر الوضع على هذا الحال إلى القرن السابع عشر الذي تحول فيه الاتهام الجنائي لأعضلء الوزارة او مستشاري التاج الى مسؤولية جنائية سياسية[1].

بناء على ما تقدم يتضح لنا بان السلطة التنفيذية في بريطانيا مرت بمراحل متعددة حتى وصلت إلى الوضع الحالي ، فقد بدأت بالملكية المطلقة التي كان الادعاء الشائع فيها بان الملك له الحق المقدس في الحكم كونه ظل الله في الأرض وقد فوض في سلطات الدولة كلها ، فله أن يفعل ما يشاء دون أن يتحمل أي مسؤولية سياسية أو جنائية باعتبار أن ذاته مقدسة لا تخطئ ، ثم تحولت السلطة إلى مرحلة جديدة هي مرحلة الملكية المقيدة والتي تم فيها تقيد الملك ببعض القيود التي قلصت جزءاً من سلطاته ، ثم انتقلت السلطة إلى مرحلة الملكية البرلمانية والتي فيها أصبحت سلطات الملك سلطات فخرية لا علاقة لها بالجانب التنفيذي ، وبهذه المرحلة أخذت السلطة التنفيذية كامل صلاحياتها وأصبحت هي المسؤولة عن الإشراف وتنفيذ قوانين الدولة كلها.

1-انظر.علي عباس خلف.الاسباب القانونية لضعف اداء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005.دراسة مقارنة.العراق.2014.ص 13و14.

2-انظر.علي عباس خلف.مصدر سابق.ص16.

المبحث الثاني:تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها في دستور العراق لسنة 2005

يتحقق الاتزان بين السلطات الثلاثه عن طريق تحقيق الاستقلال للسلطة التنفيذيه والتي تتالف من رئيس الدولة ومجلس الوزراء اي انها تمتاز بكونها ثنائية السلطة يرأسها شخص مستقل بذاته ، وبالرغم من ان البرلمان لديه مكانه مميزة بين المؤسسات كونه قادم بالانتخابات ويمثل رأي الامة لكن تحقيق الاتزان بين السلطات يتوجت استقلال رئاسة السلطة التنفيذية عن البرلمان [1].ولتحقيق هذا التوازن يقتضي أن يتحقق فصل وظيفي بين كل من السلطة التنفيذية والبرلمان وكذلك اعمال رئيس الجمهورية واعمال مجلس الوزراء، وفي الواقع ان توزيع الاختصاصات بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يرجح كفة مجلس الوزراء[2].وسوف ابين فيما يلي شروط وطريقه انتخاب واختصاصات كل من جهتي السلطة التنفيذية

المطلب الاول:تكوين السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005

اولاً:رئيس الجمهورية_عرفته الماده (67)[3] من الدستور " هو رئيس الدولة ورمز وحده الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظه على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه اراضيه وفقا لاحكام الدستور " وتختلف الية انتخاب رئيس الجمهورية من دولة الى أخرى بحسب دستورها وكما يلي :

أ-الانتخاب :انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان هو الطريقة الأكثر اعتيادا في الجمهوريات التي تأخذ بالنظام البرلماني ولكون نظام الحكم في العراق برلماني فقد اخذ بهذه الطريقه حيث حددت المادة (70)[4]. من الدستور اليه الانتخاب كما يلي حيث ينتخب مجلس النواب رئيس الجمهورية من بين المرشحين وباغلبية عدد اعضائه و خلال ثلاثين يوما من تاريخ اول انعقاد للمجلس و في حاله عدم حصول اي من المرشحين على تلك الاغلبيه يجري اقتراع ثاني بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات ويسمى رئيساً من يحصل على اكثريه الاصوات في الاقتراع .

ب-الشروط:وضع الدستور شروطاً يجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية حددتها المادة(68)[5]. وهي كما يلي:

1-انظر.د.رقية المصدق.القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الاول.دار توبقال للنشر.المغرب.1986.ص 146.
2-انظر.ضياء كامل كزاز.السلطة التنفيذية في الانظمة ابرلمانية.دراسة مقارنة رسلة ماجستير.الجامعة المستنصرية-بغداد-2014.ص 52.
3-المادة(67) من دستور العراق النافذ لسنة 2005.
4-المادة (70) من دستور العراق النافذ لسنة 2005.
5-المادة (68) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

1- الجنسية : حيث نص الدستور ان يكون المرشح عراقيا بالولاده وكذلك من ابوين عراقيين ويفهم من هذا النص ان المرشح لمنصب رئيس الجمهورية يجب ان لا يكون مرشحاً متجنساً من اجل ان تكون ممسارسة الحقوق السياسية من قبل المواطنين الذي يكون ولائهم كامل للدولة و يفضلونها على باقي الدول .

2- العمر والاهليه : حيث يشترط بالمرشح ان يكون قد اتم الاربعين من عمره وكذلك ان يكون كامل الاهليه ويعني بالاهليه هنا هي قدره وصلاحية المرشح لمباشرة الحقوق واداء الواجبات المقرره بموجب القانون والانظمة الداخلية وكمال الاهليه هي سلامة المرشح من عوارض الاهليه كالجنون والغفله والعته التي تمنع من ممارسه الحقوق مدنيه.

3- الخبره والسمعة الحسنة : حيث اشترط الدستور ان يكون من ذوي السمعه الحسنه والخبره السياسية ومعروفا بالنزاهة والعدالة والإخلاص للوطن وعي شروط تتناسب مع طبيعه واهميه منصب رئاسة الجمهورية لكن لم يوضح النص الجهه الي تتاكد من وجود هذا الشرط ولا المترتب على عدم وجوده حيث كان النص عاما ولم يحدد كيفيه التأكد من موقف المرشح لرئاسة الجمهوريه.

4- الا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة بالشرف : وهنا يشير لفظ جريمه الى انواعها الثلاثه (الجناية والجنحة والمخالفه) وكان من الافضل ان يقتصر المشرع على الجنايات والجنح و يستبعد المخالفات [1].

ج- مدة الرئاسة : حددت المادة (72)[2] من الدستور مدة ولايه رئيس الجمهوريه باربع سنوات قابله للتجديد مرة واحدة فقط ويعاب على النص انه لم يحدد كون السنوات منفصلة او متتالية ونرى ان امكانية تجديد الولاية تمنح رئيس الجمهورية حافزا في دورته الأولى بان يبذل جهده من اجل ولايه جديده.

د- الاختصاصات : للسلطة التنفيذيه اختصاص تشريعي ، تنفيذي وقضائي حددته الماده 73 من الدستور[3] وكما يلي [4]: **أولا :** اصدار العفو الخاص بتوصيه من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدوليه و الارهاب والفساد الإداري .

ثانياً : المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدوليه بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسه عشر يوما من تاريخ تسلمها .

1-انظر. عبد الكاظم عوفي.مقالة(احكام ترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005).مجلة رسالة الحقوقي.جامعة كربلاء.2017.

2-المادة(72) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

3- المادة (72) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

4-انظر.ضياء كامل كزاز.مصدر سابق.ص 78. وانظر.سجى إسماعيل خليل.بحث(اختصاصات رئيس جمهورية العراق في دستور 2005)جامعة ديالى العراق 2017.ص34.

ثالثاً : يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسه عشر يوما من تاريخ تسلمها.

رابعاً : دعوه مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مده لا تتجاوز خمسه عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات و في الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور ، حيث يكلف رئيس الجمهوريه مرسح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء كما يتولى تكليف مرشح جديد في حاله افاق المرشح الأول بتشكيل الوزارة خلال المدة المحدده او في حاله اخفاق الوزاره في نيل ثقه مجلس النواب وان هذا الاختصاص هو اختصاص شكلي فالواقع لانه مقيد باختيار مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا.

خامساً : منح الاوسمة والنياشين بتوصيه من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون وهو اختصاص شرفي يمنح لرئيس الجمهورية.

سادساً : قبول السفراء يصدر رئيس الجمهورية المراسيم الجمهورية الخاصه بتعيين السفراء وذلك بناءا عن طلب قدم من مجلس النواب.

سابعاً : اصدار المراسيم الجمهورية منح الدستور لرئيس الجمهورية اصدار المراسيم بشان مايراه ضروريا وضمن صلاحياته المنصوص عليها في الدستور.

ثامناً: اصدار المراسيم الجمهورية منح الدستور لرئيس الجمهورية اصدار المراسيم بشان مايراه ضروريا وضمن صلاحياته المنصوص عليها في الدستور.

تاسعاً : المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصه وهو اختصاص اجرائي تنص عليه القوانين الجنائية.

عاشراً : يقوم بمهمه القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفيه والاحتفاليه .

احد عشر : ممارسه اي صلاحيه رئاسيه اخرى واردة في هذا الدستور[1].

1- انظر.سجى إسماعيل خليل.بحث(اختصاصات رئيس جمهورية العراق في دستور 2005)مصدر سابق.ص34.

ثانياً: مجلس الوزراء_

يعد مجلس الوزراء أساس السلطة التنفيذية ومركزها لكونها تعد السياسة العامه للدولة وتقرها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وكذلك اصدار القوانين والانظمة والتعليمات والقرارات الادارية[1] والية انتخاب مجلس الوزراء كما يلي.

أ- الانتخاب : ونصت على الياته المادة 76 من الدستور[2]

يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكبر عددا في تشكيل مجلس الوزراء خلال 15 يوما من تاريخ انتخاب رئيس جمهوريه دون ان تحدد الماده من هي الكتلة النيابيه الاكبر عددا ويتولى رئيس الوزراء المكلف تسميه اعضاء وزارته خلال 30 يوما من تاريخ التكليف ويكلف رئيس الجمهوريه مرشحا جديدا الرئاسة مجلس الوزراء عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل مجلس الوزراء خلال 15 يوما من تاريخ انتخاب رئيس جمهوريه دون ان تحدد المادة من هي الكتلة النيابية الأكبر عددا ويتولى رئيس الوزراء المكلف تسميه اعضاء وزارته خلال 30 يوما من تاريخ التكليف ويكلف رئيس الجمهوريه مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة خلال المدة الأولى (30) يوما،، يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف الوزاري بالاغلبيه المطلقه ويتولى رئيس الجمهوريه تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزاره بعد 15 يوم في حاله عدم نيل اسماء اعضاء وزارته و المنهاج الوزاري على ثقه مجلس النواب ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين وعلى المنهاج وبهذا فان المشرع الدستوري العراقي قد منح البرلمان الدور الاكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء حيث اصبح دور رئيس الجمهوريه مجرد دور شكلي بتوقيع المرسوم الجمهوري القاضي بتكليف مرشح الكتله النيابية الاكبر عدد في البرلمان وهذا يتماشى مع تزايد الاتجاه الديمقراطي الذي يهدف الى تقويه دور البرلمان بما يضمن التمثيل الديمقراطي الصحيح لاراده الشعب[3]

ب- الشروط: يشترط في رئيس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية من شروط فضلا عن ذلك ان يكون حائزا على شهاده جامعيه او ما يعادلها واتم 35 من عمره حسب المادة 77 من الدستور[4] كذلك يشترط في الوزير ان يكون عراقيا كامل الاهليه حاصل على الشهاده الجامعيه او ما يعادلها وان تكون نسبه تمثيل للنساء لاتقل عن الربع من عدد الوزراء .

1-انظر.وليد إبراهيم محمد. (اختصاصات مجلس الوزراء في دستور 2005)جامعة ديالى 2017.ص4.

2- المادة (76) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

3-انظر. احمد علي عبود الحفاجي. (ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005) مجلة القادسية للقانون ولعلم السياسية.جامعة القادسية.2017.

4- المادة (77) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

ج – اختصاصات مجلس الوزراء: حددت المادة 80 من الدستور [1] اختصات مجلس الوزراء بما يلي [2].

أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزاره وهي احدى الصلاحيات غير المحدده التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء من اجل تنفيذ سياسه الدوله العامه .

ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين وحق اقتراح القوانين هو حق يمارسه رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين.

ثالثاً : اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين لكون رئيس مجلس الوزراء احد طرفي السلطة التنفيذيه والمسؤول عن تنفيذ السياسه العامه للدوله فله حق اصدار القوانين والانظمه من اجل تسهل هذا التنفيذ .

رابعاً: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنميه.

خامساً: التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء اصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقه فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزه الامنيه .

سادساً : التفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله وهي صلاحيه خاصه لمجلس الوزراء باعتبارها من صميم عمله في تنفيذ القوانين والسياسه العامه.

1-المادة(80) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

2-انظر.م.م.إقبال عبداله امين الجيلاوي.مقالة(الية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005.مجلة السياسية والدولية.الجامعة المستنصرية.2016.

المطلب الثاني:اختصاصات السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005

كما عرفنا عند بحثنا عن المبادئ العامة للنظام البرلماني بأنه يقوم في جوهره فيما يتعلق بتكوين السلطة التنفيذية على أساس مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ودستور العراق لسنة 2005 نص على هذا المبدأ ، لذا فإن الحديث عن السلطة التنفيذية يقتضي دراسة طرفيها ، وسنتطرق في هذا المبحث عن اختصاص رئيس الجهورية بموجب المادة (73) من الدستور واختصاص مجلس الوزراء وفقاً للمادتين (78 ، 8) من الدستور العراقي لسنة 2005

اولاً:اختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة 2005_فيما يخص رئيس الجمهورية وما يهمنا بصدده هنا سلطاته ، وبخصوص ما يتمتع به الرئيس من الصلاحيات نجد بعض الاعمال التي يمارسها إلي جانب الوزارة وبعضها يمارسها بشكل منفرد عن الوزارة ، ومن الاعمال التي يمارسها بشكل منفرد المصادقة على أحكام الإعدام[1] فلقد منح الدستور العراقي النافذ صلاحية حصرية دستورية لرئيس الجمهورية في المصادقة على الأحكام الاعدام في نص المادة (٧٣) / ثامناً) من الدستور . وهذا الاختصاص إجرائي تنص عليه القوانين الجنائية ، وعلى الرغم من شكلية هذا الاختصاص إلا أن الدستور العراقي قد جاء مقتضباً في تنظيميه فلم يبين من يحل محل الرئيس في ممارسة هذا الاختصاص إذا ما غاب الرئيس لأي سبب من الأسباب أو إذا أمتنع عن ممارسة اختصاصه [2] . فهذا الاختصاص ملزم لرئيس الجمهورية لا يمكن تجاوزه أو أسقاطه من خلال تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذة حالياً[2]. وليس في نصوص الدستور العراقي لسنة (2005) ما يجيز التدخل في هذه الصلاحية ، لذا فمشروع القانون مخالف للدستور وبداية يستوجب تعديل الدستور أولاً وليس تعديل في نصوص القانون أصول المحاكمات الجزائية ، والصلاحية الدستورية في نص المادة (٧٣) ثامناً) من الدستور مصانة ومثبته دستورياً ولا يجوز القفز عليها بقانون يعد أقل في الترتيب الهرمي من الدستور ونص المادة (٢٨٥) / (ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية أوجبت أن يكون حكم الاعدام الصادر من المحكمة المختصة قطعياً ومؤتي دستورياً بمرسوم جمهوري صادر من رئاسة الجمهورية والمادة (٢٨٦) من نفس القانون رسمت الطريق للكيفية المطلوبة لإصدار المرسوم الجمهورية وأكدت على أن جميع أحكام الاعدام التي أيدتها محكمة التمييز يجب أن تقدم إلى رئيس الجمهورية الذي يحق له المصادقة على الحكم [3].

1-انظر.محمد معروف عبدالله.علم العقاب.العاتك لصناعة الكتاب.القاهرة.المكتبة القانونية بغداد.ص48.

2-صوت مجلس الوزراء في 2015/6/16 على اجراء تعديل عل نص المادة(286) من القانون اصول المحاكمات الجزائية المرقم 23لسنة 1971 وتعديلاته. ينظر الموقع الالكتروني http://alrassid.orqlnews.phpnesid8366 تاريخ الزيارة 2024/1/8

3-انظر.عبد القادر القيسي.هل سيصبح وزير العدل وزيراً للإعدامات في ظل تعديل قانون الاصول الجزائية.مقالة منشورة في وكالة الراصد الاخبارية.بغداد. http://alrassid.orqlnews.phpnesid8366 تاريخ الزيارة 2024/1/8

إلا أن المثير لاستغراب هو أن الرئاسة جمهورية أعلنت موافقتها على تعديل القانون المثير للجدل يقضي بتنازل رئيس جمهورية عن صلاحياته الحصرية في الموافقة على أحكام الاعدام للصالح وزارة العدل ويمكن لوزير العدل بدلاً منه أن يصادق على أحكام الاعدام إذا لم يبادر الرئيس خلال ثلاثين يوماً من صدور حكم بات من محكمة التمييز إلى التصديق على الحكم . وقد جاء هذا القرار الرئاسي لينهي جدلاً واتهامات واسعة تكيلها بعض الاحزاب للرئيس العراقي بتعطيل تنفيذ أحكام الاعدام بالمدانين في اعمال ارهابية وصلت إلى حد مطالبة نوابه باستجوابه في البرلمان ومساءلته عن أسباب هذا التعطيل ومبرراته[1]

ومن اختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة 2005

اولاً:إصدر العفو الخاص: تنص أغلب الدساتير على إعطاء بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي أي المتعلقة بعمل السلطة القضائية } إلى رئيس الجمهورية ولكن ضمن حدود معينه منعاً للتداخل والتجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات وحفاظاً على استقلالية القضاء وهذه الصلاحية في أغلب الانظمة السياسية هي صلاحية إعطاء العفو الخاص . وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة (2005) في المادة (٧٣) / اولاً) منه على إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وباستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري ، فمن خلال نص هذه المادة من الدستور يبين أن صلاحية إصدار العفو الخاص يصدر من رئيس الجمهورية بشرط أن تكون هناك توصية من رئيس مجلس الوزراء فرئيس الجمهورية لا يمتلك صلاحية إصدار العفو الخاص دون رفعها من رئيس مجلس الوزراء إلا أنه يمتلك رسمياً رفض إصدار العفو[2]. والملاحظ أن صلاحية الرئيس في هذا الاختصاص شكلية أكثر منها فعلية إذ قيد الدستور اختصاصه هذا بتوصية صادرة عن رئيس مجلس الوزراء ، اضافة لذلك أن هذه الصلاحية الشكلية مقيدة بعدم المساس بالحق الخاص ، أي الجرائم التي يترتب عليها حقوق اناس آخرين تجاه مرتكب الجريمة ما جرائم الحق العام فانه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار عفو خاص بها ، كما لا يمتد إلي المحكومين عن الجرائم الدولية وهي جريمة الابادة الجماعية ، والجرائم ضد الانسانية ، وجرائم الحرب ، أو جرائم الارهاب وهي جرائم العنف والتهديد والذي يهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس وتعريض حياتهم وحرياتهم وأمنهم للخطر.

1-انظر.اياد الزاملي.قرار لمعصوم يعجل اعدام 3 الاف مدان بالإرهاب.مقالة منشورة في الموقع .wwwCOM.KITABA بتاريخ 2024/1/8

2-انظر.د.كاظم علي عباس الجنابي.احمد نهير راهي.مصادر قوة رئيس لجمهوريةفي الانظمة السياسية.مجلة كلية التربية واسط.العدد12. 2012 ص400-407. بحوث مقالات

أو جرائم الفساد المالي والإداري ، كاختلاس الأموال العامة ، والرشوة والتزوير واستغلال النفوذ ، وإساءة استعمال السلطة. وبذلك استثنى الدستور عدداً كبيراً من الجرائم التي من حق رئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص عنها ، أما فيما عدا ذلك من الجرائم فأن لرئيس الجمهورية صلاحية اصدار العفو الخاص [1].

ثانياً:المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: المعاهدة هي عبارة عن أتفاق بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام يرمي الى إحداث أثار قانونية معينة ، في حين عرفتها اتفاقية فينا بأنها : تعنى اتفاقا دولياً يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أم أكثر أو أيا كانت التسمية التي يطلق عليها. وينصرف معنى المعاهدة إلى الاتفاقيات السياسية الشكلية ، كمعاهدات السلام والتحالف . أما مصطلح الاتفاقية فيستخدم للدلالة على المعاهدات الجماعية التي تعقدها الدول في غير الشؤون السياسية والتي تتضمن قواعد عامة ، كاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 كما تطلق على الاتفاقيات التي تعقدها المنظمات الدولية ، كالاتفاقيات الصادرة عن المؤتمرات الدولية.وفي هذا الشأن نلاحظ أن دستور جمهورية العراق لسنة (2005)قد خول رئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وتكون هذه المصادقة بعد موافقة مجلس النواب ، كما نص الدستور في موضوع آخر على تنظيم عملية المصادقة بقانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه نجد أن دستور جمهورية العراق النافذ في تنظيمه لهذا الاختصاص أنه وقع في تناقض ، فمن ناحية خول هذا الاختصاص في المادة (73 / ثانياً) منها لرئيس الجمهورية ، وبينما في المادة (61) / رابعاً) منح هذا الاختصاص لمجلس النواب . ومن استعراض هذين النصين يبدو لنا في الواقع أن إرادة المشرع الدستوري كانت قد انصرفت إلى منح هذا الاختصاص لمجلس النواب بدليل أن الدستور حدد الاغلبية التي تجري فيها المصادقة من قبل مجلس النواب في حين اعتبر مصادقة رئيس الجمهورية حاصلة حكماً إذا مضت مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها دون أن يبدي رأيه فيها سلباً أو إيجاباً[2].

ثالثاً: طلب إعلان حالة الطوارئ بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء [3] يعد إعلان حالة الطوارئ من الامور الهامة والحساسة التي تحرص الدساتير على النص عليها.

1-ينظر.جتو اسماعيل مجيد.السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية واشكالياتها.دراسة مقارنة.ط1.المكتب الجامعي الحديث.2012.ص19.

2- انظر.ممتاز علي حمه حسين.التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة 2005.دراسةمقارنة.بغداد 2017. ص84-86.

3-ينظر.للمادتين(73/عاشراً-61/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وهذا الأمر من اختصاص السلطة التنفيذية عادةً ، وقد تنص في الدساتير أحياناً على أن يتم ذلك بموافقة البرلمان. ونظراً لخطورة اعلان حالة الطوارئ فإن دستور جمهورية العراق لسنة (2005) قد احاط هذا الاعلان بضمانات كبرى تتمثل في موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين وبناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. وهذا يعني أن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يعلن حالة الطوارئ ،

ومن اختصاصات مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005 : طبقا للمقتضيات الموضوعية لثنائية السلطة التنفيذية التي أخذ بها الدستور العراقي لعام (2005) بتبنيه النظام البرلماني ، فإن رئيس الوزراء يتمتع بمجموعة من الاختصاصات سواء التي يمارسها بصورة منفردة ، أو تلك يشترك بها مع مجلس الوزراء

اولاً: إدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته: بموجب الدستور فإن رئيس مجلس الوزراء يقوم بإدارة مجلس الوزراء وترؤس جلساته ، ويعد هذا اختصاصاً أصيلاً مقرراً له في النظام البرلماني ، لصيق بشخصه لا يمكن أن يمارسه شخص غيره مهما كانت مكانته في سلم السلطة التنفيذية ، وطبقاً لذلك يتولى تحديد موعد جلسات المجلس ، وتاريخ اجتماعه و جدول أعماله ، وعملياً فإن جدول اعمال مجلس الوزراء يتم إعداده من قبل الامين العام لمجلس الوزراء ، والرئيس في استطاعته أن يعدله أو أن يضيف إليه موضوعاً وذلك حسب أهمية المواضيع التي احتواها جدول الأعمال المقترح . ومن خلال انعقاد اجتماعات مجلس الوزراء ، فأن رئيس الوزراء بما أنه يدير اعمال هذا المجلس فإنه يقوم بعرض المسائل للمناقشة ، ويكون مطلعاً وعلى علم مستمر بالأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في البلاد ، وفضلا عن ذلك فإنه يبحث عن إيجاد الحلول للمشاكل التي تعترض عمل المجلس من أجل الوصول إلى تحقيق الاهداف التي يسعى إليها والمثبتة في المنهاج الوزاري الذي وافق عليه مجلس النواب. ومن الواضح أن رئاسة رئيس الوزراء لجلسات مجلس الوزراء ليست مجرد شكلية أو بروتوكول وإنما شرط أساسي من شروط صحة أعمال هذا المجلس بحيث أنه لا يمكن أن تنعقد جلساته بدونه ، ولا يمكن لرئيس الوزراء أن يفوض رئاسة هذا المجلس لغيره[1].

ثانياً: القيادة العامة للقوات المسلحة . أن قيادة الجيش والقوات المسلحة في ثنائية السلطة التنفيذية هي من الناحية النظرية لرئيس الدولة [2] ، وأغلب الأنظمة تجعل قيادة القوات المسلحة بيد رئيس الجمهورية ، لأن مسألة قيادة القوات المسلحة أمر خطير جدًا ولابد من أن يتولاه أعلى هرم في الدولة [3]

1- ممتاز علي حمه حسين.مثصدر سابق.ص 86-90.
2-انظر.كاظم علي عباس الجنابي.احمد نهير راهي.مرجع سابق. ص 391.
3-انظر.جتو اسماعيل مجيد.مصدر سابق.ص221.

ولا يعني ذلك أن رئيس الدولة يقوم بقيادة الجيش بنفسه ، لأن رئيس الدولة قد لا تتوفر فيه الخبرة الفنية والمهارة العسكرية والحنكة الحربية ، أذ أنه لا يستطيع أن يباشرها سوى الخبراء في فنون القتال ولا سيما في عصر المدنية الحديثة والتقدم التكنولوجي .

ففي هذا الشأن نلاحظ عند دراستنا للمادة (73) تاسعاً) من الدستور العراقي لعام (2005) بأن رئيس الجمهورية يتولى قيادة القوات المسلحة ، ولكن للأغراض التشريفية والاحتفالية ، هذا يعني أن رئيس الجمهورية له سلطة رمزية وشكلية في قيادة القوات المسلحة[1] ، وصاحب الاختصاص الحقيقي والفعلي في ذلك هو رئيس مجلس الوزراء [2] ، ونعتقد إن وجود نص يقضي بقيادة القوات المسلحة لرئيس الجمهورية بالأمور التشريفية ، لا مبرر له ، ولاشك أن هذا إضعاف واضح لدور رئيس الجمهورية وتقوية سلطة رئيس مجلس الوزراء [3] . ويبدو أن الدستور العراقي لسنة (2005) ، قد ساير في هذا المجال ما سارت عليه الأنظمة البرلمانية التقليدية في منح رئيس الوزراء سلطات حقيقية وفعلية قياساً إلى سلطات رئيس الجمهورية [4].

وحقيقة يعد هذا المنصب من بين أكثر المناصب حساسية وأهمية في الدولة ، حيث يتولى فيها القائد العام قيادة كل ما يتعلق بالقوات المسلحة بما يفوق صلاحياته صلاحيات وزير الدفاع ووزير الداخلية ، وهو المسؤول عن كافة الاجهزة الامنية والعسكرية التي تعني بحماية سيادة الدولة وأمنها ، بمعنى آخر هو المرجع الأول والأخير في إتخاذ أشد قرارات الدولة خطورة في مقدمتها إعلان الحرب والطوارئ وإدارتها والإشراف عليها ، كما ويكون مسؤولاً عن تحريك قطاعات القوات المسلحة حسب مقتضيات الامن والدفاع في البلاد إذن هنا يبرز السؤال ما المقصود بالقوات المسلحة ؟ فهذا الأمر يحتاج إلى الإجابة الحقيقية مستندة الى نصوص قانونية ، وبالعودة إلى نصوص الدستور العراقي لسنة (2005) نجد أنه نصت في المادة (9) على أن (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي وتخضع لقيادة السلطة المدنية و لا دور لها في تداول السلطة وتدافع عن العراق ولا تكون اداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها) ، وهذا يعني أن القانون العراقي لم تأتي أية إشارة إلى ما تعنيه عبارة القوات المسلحة وهي جاءت على عمومية كبيرة [5] .

1-انظر.مها بهجت يونس.اقبال عبدالله امين.ص247.
2-المادة.(78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
3-انظر.كاظم علي عباس الجنابي.احمد نهير راهي.مرجع سابق.ص 392.
4-انظر.مها بهجت يونس.مصدر سابق.ص 247.
5-انظر.داليا شيركو شاكر فتاح.الاطار الدستوري للسيطرة المدنية على الاجهزة العسكرية.دراسة مقارنة.رسالة ماجستير.العراق-صلاح الدين.2013.ص24.

المبحث الثالث:الية عمل السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005 وعلاقتها ببقية السلطات

إن وظائف والية عمل السلطة التنفيذية تختلف من دولة إلى أخرى تباعاً للنظام السياسي المطبق فيها ، فللسلطة في النظام الرئاسي وظائف ومهام لا تشابه مثيلاتها بشكل تام في النظام البرلماني ومهامها في النظام المجلسي تختلف عنهما ، ومهما يكن فان المهمة الرئيسة للسلطة التنفيذية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات هي العمل على سيادة القانون وحفظ النظام العام وتسير المرافق العامة في الدولة وفقاً للنصوص الدستورية والتشريعات الصادرة من الجهات المختصة ، ولأجل ذلك فان من حق السلطة التنفيذية اتخاذ أي إجراء تراه مناسباً يتفق ومقتضيات الوظيفة التنفيذية شريطة عدم مخالفته للقانون ، وقد ذكرت مجموعة من الوظائف والمهام التي تناط بالسلطة التنفيذية في مجالات عدة أهمها [1] :

المطلب الاول:الية عمل السلطة التنفيذية ووضائفها وفقاً لدستور العراق لسنة 2005

اولاً: المجال السياسي:

حيث أن اغلب ما يدور في ملف العلاقات الخارجية من عقد الاتفاقيات والمعاهدات وتعيين الممثلين السياسيين في بعض الدول الأجنبية والمنظمات الدولية واستقبال ممثلي الدول الأجنبية يكون من اختصاص السلطة التنفيذية ، فهي تتولى عملية التفاوض مع هذه الجهات للتوصل إلى عقد الاتفاقيات المشتركة ، وبعد انتهاء مرحلة التفاوض يتم عرض الموضوع على السلطة التشريعية لإقراره[2]

اما في العراق فان دستور سنة 2005 النافذ فقد أشار في المادة (80) / سادساً) إلى أن من صلاحيات مجلس الوزراء باعتبار انه جزء من السلطة التنفيذية التفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وبين في المادة (61) / رابعاً ضمن اختصاصات مجلس النواب بأنه يقوم بتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وأشار في المادة (73) / (ثانياً) ضمن الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها [3] .

1-انظر.د.سليمان محمد الطماوي.النظم السياسية والقانون الدستوري.1988.ص271-273.د.رافت دسوقي.هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان.منشأة المعارف.الإسكندرية.2006ص37- 38 د.سحر محمد نجيب.العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية المعاصرة.دار الكتب القانونية.مصر.2011.ص24.26.

2-انظر.علي عباس خلف.الاسباب القانونية لضعف اداء السلطة التنفيذية.دراسة مقارنة رسالة ماجستير.العراق.2014.ص17.

3-انظر.قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد 42/اتحادية / 2008. الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ 24 / 11 / 2008.

ثانياً: في المجال الحربي:

تعد السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص بالنسبة إلى حالة إعلان الحرب أو إنهائها أو قبول الهدنة وإعلان الأحكام العرفية عند مواجهة الخطر الخارجي ويقوم بذلك عادة الرئيس التنفيذي الأعلى باعتباره هو القائد العام للقوات المسلحة ، وقد تلجأ بعض الدساتير إلى إشراك السلطة التشريعية في بعض الحالات مثل إعلان الحرب وحالات الطوارئ وفي هذه الحالة يتوجب على السلطة التنفيذية عرض الموضوع على السلطة التشريعية للموافقة عليه قبل اتخاذ الإجراءات اللازمة.

وفي العراق فان القانون الأساسي في العهد الملكي لعام 1925 أجاز للملك عند حدوث قلاقل أو خطر على البلاد إعلان حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء ، فقد نصت المادة (120) على (1- في حالة حدوث قلاقل أو ما يدل على حدوث شي من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق أو في حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية جهة من جهات العراق ، للملك سلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان حالة الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يمسها خطر القلاقل أو الغارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تعلن به الأحكام العرفية ..... 2- عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها وتدار المناطق التي يشملها الإعلان وفقاً لقانون خاص ...) ، وأجاز دستور عام 1964 في المادة (48) منه لرئيس الدولة إعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء على هذا الإجراء ، ووافقه دستور 1968 في المادة (50 / ط) ، وأما دستور 1970 فقد جاء بحكم مغاير لما سبقه من الدساتير إذ أنه استناداً للمادة (61 / (ح) منح مجلس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية أو إنهائها وفقاً للقانون ولم يحدد الأسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ الأمر الذي جعله خاضعاً لتقدير مجلس الوزراء ، وهذا خلل كبير إذ أن إعلان حالة الطوارئ قد يترتب عليه تقييد حريات وحقوق الإفراد فلا بد إذن من بيان الأسباب التي تدعو له بشكل واضح ، ولذا صدر فيما بعد قانونا الطوارئ والسلامة الوطنية اللذان تكفلا بيان الأسباب والمبررات لحالة الإعلان[1] .

1-انظر. علي عباس خلف.مصدر سابق.ص19.

وأما دستور سنة 2005 فانه أشار في المادة (61) / تاسعاً ضمن اختصاصات مجلس النواب في الفقرة (أ) إلى الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وأشار في الفقرة (ب) من نفس المادة إلى أن حالة الطوارئ يتم إعلانها لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة وأشارت الفقرة (ج) أيضاً إلى أن رئيس مجلس الوزراء يكون مخولاً بالصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، ويتم تنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور ، أما الفقرة (د) من المادة فإنها أشارت إلى ضرورة أن يقوم رئيس مجلس الوزراء بعرض الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها ، ونحن نرى وفاقاً لرأي جانب من الفقه أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في بعض الشروط التي أوردها في هذا النص لأسباب عديدة أهمها:

1-اشترط المشرع لإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحرب الأحكام العرفية تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب مع أن صلاحيات رئيس الجمهورية دستورياً هي صلاحيات فخرية لا ترقى إلى مستوى صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الذي يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ، ولذا كان الأفضل إناطة الأمر به وحده باعتبار مسؤوليته المباشرة أولاً وقربه من الحالات الموجبة للضرورة ثانياً .

2- أن المشرع علق الإعلان على موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين وهذا الأمر لا يتفق وطبيعة حالة الضرورة والإجراءات اللازمة لمواجهتها لصعوبة أو استحالة انعقاد مجلس النواب في الظرف الاستثنائي بسببه أو بسبب الخلافات السياسية أو لصعوبة تحقق الأغلبية المطلوبة في حالة الانعقاد [1] .
ان هذه الشروط التي أوردها المشرع الدستوري تؤدي الى اضعاف السلطة التنفيذية وبشكل خاص مجلس الوزراء الذي يحتاج الى الصلاحيات الكاملة لمواجهة مثل هذه الظروف لذا ندعو المشرع إلى إعادة النظر بهذه الشروط وجعل موضوع إعلان حالتي الطوارئ والحرب بيد رئيس مجلس الوزراء على ان يبدأ دور مجلس النواب في الرقابة والتقييم بعد انتهائهما .

1-انظر.د.غازي فيصل مهدي.وزد.عدنان عاجل عبيد.القضاء الاداري.ط2.مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع.العراق.-النجف الاشرف .2013.ص 76-77.

ثالثاً: في المجال الاداري:

ويعني اختصاص السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين وإدارة الدولة ومختلف مرافقها العامة وكل ما يترتب على ذلك من اتخاذ قرارات التعيين للموظفين أو عزلهم أو إصدار اللوائح التنظيمية والتعليمات اللازمة لتسيير عمل المرافق العامة ، فالسلطة التنفيذية في اغلب الدساتير هي صاحبة الاختصاص الأصيل في جميع تلك الجوانب الإدارية[1].

وأما الدستور العراقي لسنة 2005 فمع إقراره في المادة (80) / أولاً وثالثاً بان مجلس الوزراء يمارس صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وله الحق أيضاً في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين اشترط في المادة (61 / خامساً) موافقة مجلس النواب على تعيين مجموعة من الفئات وهم كل من :

أ: رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى .

ب: السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء .

ج: رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء [2].

ونحن نعتقد أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في هذا الشرط لأكثر من أمر :

1- إنه يتعارض مع بعض المواد الدستورية ، كالمادة (47) التي أشارت إلى مبدأ الفصل بين السلطات والتي انتظم نصها كالتالي تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) ، وكالمادة (87) التي نصت على السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون) ، والمادة (88) والتي نصت على القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة)[3].

1- انظر.علي عباس خلف.مصدر سابق.ص- 21- 22.
2- انظر.بختيار غفور البالكي.الوظائف غير التشريعية للبرلمان .ط 1 .مطبعة شهاب.العراق- اربيل.2010- 164.
3-انظر.المادة(47) والمادة(87)والمادة(88) من دستور العراق النافذ لسنة 2005.

2- إن إشراك مجلس النواب ، وهو مؤسسة سياسية بامتياز ، في تعيين أعضاء السلطة القضائية المشار إليهم من شأنه الإخلال باستقلال السلطة القضائية والتدخل في شؤونها ، إذ أن هذا التعيين من المؤكد سيكون خاضعاً للصفقات السياسية التي تحكم عمل المجلس ويبتعد عن معايير الكفاءة والنزاهة التي يجب اعتمادها في هذا المجال ، والأمر ينطبق على باقي الفئات أيضاً .

3- إن إشراك المجلس في تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة وقيادات المؤسسة العسكرية بالإضافة إلى ما تقدم ، يتنافى مع مبدأ التخصص في العمل إذ أن مجلس النواب يختص بمهام التشريع والرقابة عادة ولا علاقة له بالجانب التنفيذي والفني الذي هو جوهر عمل هذه الفئات ، لذا نقترح على المشرع الدستوري تعديل هذه المادة وإيكال أمر تعيين أعضاء الجهاز القضائي لمجلس القضاء الأعلى باعتباره الجهة التي تتولى شؤون الهيئات القضائية بموجب الدستور ، وتعيين الفئات الأخرى من قبل رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء كونه الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسية العامة للدولة .

المطلب الثاني:علاقة السلطة التنفيذية ببقية السلطات في دستور العراق لسنة 2005

من الصعوبة بمكان تحديد شكل الحكومة التي أخذ بها دستور 2005 ، فليس من السهل القول انه اعتنق النظام البرلماني، لأن من خصائص النظام البرلماني الأخذ بمبدا الفصل بين السلطات مع التعاون بينهما، وتراجع دور رئيس الدولة لمصلحة مجلس الوزراء، وكذلك لا يمكن القول انه أخذ بنظام حكومة الجمعية، لأن ذلك النظام يقوم على مبدأ تركيز السلطة في البرلمان وتبعية الوزارة له، وايضا لا يمكن عده نظاما مختلطا لأن في النظام المختلط يزداد نفوذ رئيس الدولة على حساب السلطات الاخرى كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة 1958 وعند التمعن في تركيبة السلطات الاتحادية واختصاصاتها والعلاقة بينها نستطيع ان نشير إلى ان كفة الرجحان تميل إلى السلطة التشريعة ممثلة بمجلس النواب في الوقت الحاضر، حيث بالغ المشرع الدستوري في تغليب كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال منحه سلطات متعددة تخل بمبدأ الفصل بين السلطات ونعتقد أن سبب ذلك يكمن في جمع الجمعية الوطنية التي انتخبت في كانون الثاني 2005 بين اختصاصين في وقت واحد وهما سلطة التشريع وسلطة اعداد مسودة الدستور الجديد. ويمكن تحديد اهم سلطات مجلس النواب التي يؤثر فيها على السلطات الاخرى بالآتي.

1-انظر.حميد حنون مبادئ القانون الدستوري وتطور انظام الدستوري في العراق.الطبعة الالى.بغداد2013.ص383-384.

1- انتخاب رئيس الجمهورية وفقا للمادة (70) وكذلك قيامه خلال هذه الدورة بانتخاب مجلس الرئاسة وفقا للمادة (138) من الدستور. ويلاحظ أيضا ان مجلس النواب هو الذي يقرر إقالة رئيس الجمهورية في حال ادانته من المحكمة الاتحادية العليا.

2- منح الثقة للوزارة وسحبها سواء بشكل فردي أم جماعي، فضلا عن توجيه الأسئلة والاستجواب إلى رئيس الوزراء والوزراء.

وهذا ما ينطبق على مسئولي الهيئات المستقلة أيضا فضلا عن الاختصاصات الأخرى التي وردت في المادة (61) من الدستور. ويلاحظ ان هذه السلطات التي منحت لمجلس النواب تتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور في المادة (47) منه حيث يلاحظ ان مجلس النواب يستطيع ان يتدخل في شؤون المؤسسات الأخرى دون ان تمنح تلك المؤسسات اختصاصات تؤثر من خلالها على المجلس لأن الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) شكلية وغير مؤثرة ويمكن تحديدها بالآتي:

أ- اقتراح حل مجلس النواب: لم يعطي لرئيس الدولة حق حل المجلس كما معمول به في النظام البرلماني وانما اعطي هذا الاختصاص للمجلس نفسه حيث يستطيع ان يحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائة بناءا على طلب من ثلث أعضاء مجلس النواب او من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية (م 64).

ونرى أن هذا الإتجاه غير سليم ولا يتفق مع خصائص النظام البرلماني وقد يؤدي إلى ضعف اداء البرلمان والى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لاسباب سياسية لا علاقة لها بالصالح العام، لانه أمن العقاب، وذلك لعدم وجود رادع دستوري يحد من شطط بعض أعضاء المجلس وتطرفهم. ولذلك نقول ان ادائه اتسم بالضعف في اهم مفصلين مكلف بهما، وهما الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وتشريع القوانين ففيما يتعلق بالرقابة يلاحظ تفشي ظاهرة الفساد السياسي والمالي والاداري في معظم مفاصل الدولة، ولم يستطع المجلس محاسبة المخالفين [1].

1-انظر.د.صباح عبد الكاظم.(دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق)اطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد.لسنة 2008.

أما بالنسبة للتشريع فيلاحظ ان عدد مشاريع القوانين التي قدمت من مجلس الوزراء للمجلس خلال دورتة الحالية (378) مشروعا أنجز منها (145) مشروع، وتم نقض (49) مشروع، ولم يحسم المجلس سوى (184) مشروعا اي ان نسبة الانجاز تقارب (1151). ولم ينجز المجلس اهم المشاريع الحيوية كقانون الاحزاب السياسة وقانون الانتخاب وقانون النفط والغاز. ونرى أن سبب ذلك يعود إلى عدم اكتمال النصاب لعقد جلسات المجلس في أوقات عديدة، فضلا عن تعطيل أجتماعات المجلس لمدة تزيد عن شهر سنويا خلال موسم الحج لسفر عدد كبير من أعضاء المجلس لذلك الغرض مما يؤدي إلى عدم اكتمال النصاب. وقد لجأت رئاسة المجلس إلى الأخذ بما أطلق علية بالجلسة التشاورية في حالة عدم اكتمال النصاب وفي اعتقادنا ان هذا الاتجاه مخالف لاحكام الدستور، لان المجلس لا ينعقد الا بتحقق نصاب انعقاد الجلسات، وهو حضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائة اي النصف وذلك استنادا إلى أحكام الفقرة أ من البند اولا من المادة (59) من الدستور. ومن المؤسف عدم اتخاذ هيئة الرئاسة الإجراءات القانونية بحق من لم يحضر من الاعضاء التي نصت عليها المادة الثامنة عشرة من النظام الداخلي للمجلس، ونحن نسأل لماذا يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الاساس إذا كان لا يؤدي الواجبات المكلف بها فحسب، بل ويعطل جلسات المجلس بعدم حضوره؟! الحقيقة ان الاداء الضعيف لعدد كبير من أعضاء المجلس يجعلنا نؤكد رأينا السابق بضرورة اعطاء حق حل المجلس الرئيس الدولة والأخذ بصورتي الحل الأولى تكون بمبادرة من رئيس الدولة أذا وجد ان اداء المجلس ضعيف ويتقاطع مع الصالح العام، والأخرى بناء على طلب من مجلس الوزراء للاسباب التي يرتنيها، ويكون الشعب هو الفيصل في كل ذلك. ب دعوة المجلس للانعقاد : يدعو رئيس الجمهورية المجلس للإنعقاد في دورات الانعقاد العادي (م 54) ، ولرئيس الجمهورية أو لرئيس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب دعوة المجلس إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة اليه (م 58). ويلاحظ أن رئيس الجمهورية لا يستطيع فض اجتماعات المجلس العادية وغير العادية.

ج حق اقتراح مشروعات القوانين حيث يجوز لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين وكذلك منح هذا الحق العشرة من أعضاء المجلس وكذلك لإحدى لجانه المختصة. د حق الاعتراض على مشروعات القوانين لم يعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين إذ يلاحظ أن الدستور ينص على أن يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها (م73 البند (ثالثا).

1-انظر. حميد حنون مبادئ القانون الدستوري وتطور انظام الدستوري في العراق.مصدر سابق.ص386و387.

ونعتقد كان الأفضل أن يعطى لرئيس الجمهورية حق الإعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين وضرورة موافقة مجلس النواب على مشروع القانون المعترض عليه بأغلبية موصوفة كأن تكون الأغلبية المطلقة أو أغلبية الثلثين، وذلك لوضع رادع أمام مجلس النواب والحد من إندفاع بعض القوى النافذة فيه

ويلاحظ أن أتجاه المشرع الدستوري إلى تغليب كفة مجلس النواب خلق نوعا من عدم التوازن السياسي، وأن تجربة الجمعية الوطنية ومجلس النواب توضح بجلاء أتجاه كثير من النواب إلى تغليب المصالح الشخصية الضيقة على الصالح العام، ويظهر ذلك من خلال تباطئ المعنيين في إقامة مؤسسات الدولة وتفعيلها وأنشغالهم في موضوعات جانبية لا تمت بصلة إلى مصلحة الشعب العامة والا ما هو مسوغ بقاء البلاد في ظل حكومة تسيير أعمال اعتباراً من 15/12/2005 تاريخ أجراء الانتخابات وحتى شهر نيسان 2006. وهذا ما جرى أيضا في ظل انتخابات ٣٠ كانون الثاني 2005 حيث لم تشكل مؤسسات الدولة الا في شهر نيسان 2005 ويلاحظ أن قادة الكتل السياسية يلتمسون الأعذار لأنفسهم بمسوغ قيام وزارة قوية أو وزارة وحدة وطنية وهي نفس المسوغات التي ذكرت عند تشكيل وزارة السيد ابراهيم الجعفري في نيسان (2005).

1-انظر.حميد جنون .مصدر سابق.ص 388-389.

الخاتمـــة

بعد ان خلصنا من تحليل النصوص الدستورية والية عمل السلطة التنفيذية في العراق بموجب دستور 2005 المتعلقة برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء نورد فيها اهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها مع ايجاز التوصيات التي نراها ضرورية للاخذ بها .

اولاً:الاستنتاجات:

1- ان الدستور العراقي لسنة 2005 قد سار على غرار النظم البرلمانية التقليدية وذلك بتقييده لصلاحيات رئيس الجمهورية ، و منح رئيس الوزراء السلطة الفعلية .

2- ان صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب دستور 2005 هي اختصاصات شكلية ، ولكن هناك بعض الصلاحيات التي من الممكن ان تكون فعلية لو انفرد بها رئيس الجمهورية، دون مشاركته مع رئاسة الوزراء، كأعلان حالة الطوارئ ودعوة مجلس النواب لجلسة استثنائية.

3- تعد صلاحيات رئيس الوزراء صلاحيات ادارية وتنفيذية واسعة ولكن في الوقت نفسه هناك صلاحيات ربطها الدستور بموافقة مجلس النواب وهذا ما يدفعنا إلى القول بأن النظام العراقي هو اقرب الى نظام حكومة الجمعية.

4- نستنتج ايضاً بأن الرقابة البرلمانية تعتبر حجراً أساساً في الأنظمة البرلمانية ، إذ تشكل مؤشراً على الحكم الجيد وهي مهمة من مهام وصلاحيات المجلس النواب ، وتهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعالة ، فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحكم وإلى جانب وظيفته التشريعية يتمكن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة .

5- ان الرقابه المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هي ضمانه لتطبيق قواعد الدستور وهي ليست حكرا على نظام معين لكنها تبدو باوضح صورها في النظام البرلماني المأخوذ به في العراق

ثانياً:التوصيات

1- إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية والتنفيذية لرئيس الجمهورية وذلك الخلق توازن بين رأسي السلطة التنفيذية، وعدم تركيز السلطة بيد شخص واحد، لذا نرى ضرورة تعديل نص المادة ٧٣ ف ٣ من الدستور المتعلقة بالمصادقة على القوانين، ومنح رئيس الجمهورية صلاحيات الاعتراض على القوانين لمدة عشرة أيام، وفي حالة الاعتراض عليه لا يعد القانون نافذاً الا بعد موافقة ثلثى مجلس النواب.

2- منح رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس النواب لجلسة استثنائية واعلان حالة الطوارئ على انفراد

3- نوصي بتشريع قانون يحدد هيكل السلطة التنفيذية استنادا الى ما ورد في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 في المادة (86) والتي تنص ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير ، واستنادا الى هذه المادة كان الامكان وضع قانون للسلطة التنفيذية ككل من ناحيه هيكلها واختصاصاتها ويبعد عنها الترهل الحكومي الخاضع للأمزجة السياسية والمصالح الحزبية بعيدا عن المصلحة الوطنية .

4- ضروره تفعيل مبدا الفصل المرن بصوره افضل وعدم تفضيل كفه سلطة على الأخرى

5- منح دور حقيقي للسلطة التنفيذية في صنع القرارات المتعلقة بمستقبل البلاد من خلال اعاده التوازن بين السلطات

المصادر

اوالاً:القرأن الكريم

ثانياً:الكتب:

1-احمد بن فارس الرازي.مقاييس اللغة.مختار الصحاح.دار الجيل.بيروت.1979.

2- احمد مختار عمر.معجم اللغة العربية.عالم الكتب القاهرة.2008.

2- احمد سلامة بدر.الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني.دار النهضة العربية.القاهرة 2003.

3- إحسان حميد المفرجي.د. كطران زغير نعمة.النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراقزكلية القانون جامعة بغداد.1990.

4-ابو نصر اسماعيل ابن حماد الجوهري.دار الحديث القاهرة.1956.ص1133

4- السيد صبري.حكومة الوزارة.المطبعة العالمية.مصر.1953

5- بختيار غفور البالكي.الوظائف غير التشريعية للبرلمان .ط 1 .مطبعة شهاب.العراق- اربيل.2010.

6- رقية المصدق.القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الاول.دار توبقال للنشر.المغرب.1986

7- رأفت دسوقي.هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان.منشأ المعارف.الاسكندرية

8- سليمان محمد الطماوي.النظم السياسية والقانون الدستوري.1988.

-9

11-سحر محمد نجيب.العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية.دار الكتب القانونية .مصر 2011.

10-غازي فيصل مهدي.وزد.عدنان عاجل عبيد.القضاء الاداري.ط2.مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع.العراق.- النجف الاشرف

11-.محمد معروف عبدالله.علم العقاب.العاتك لصناعة الكتاب.القاهرة.المكتبة القانونية بغداد

ثالثاً:الدساتير والانظمة

1- دستور العراق النافذ لسنة 2005.

رابعاً:الرسائل الاطاريح والمقالات

1- احمد علي عبود الحفاجي. (ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005) مجلة القادسية للقانون ولعلم السياسية.جامعة القادسية.2017.

2- إقبال عبداله امين الجيلاوي. (الية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005.مجلة السياسية والدولية.الجامعة المستنصرية.

3- جتو اسماعيل مجيد.السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية واشكالياتها.دراسة مقارنة.ط1.المكتب الجامعي الحديث.2012.

4- داليا شيركو شاكر فتاح.الاطار الدستوري للسيطرة المدنية على الاجهزة العسكرية.دراسة مقارنة.رسالة ماجستير.العراق- صلاح الدين.2013..سجى إسماعيل خليل.بحث(اختصاصات رئيس جمهورية العراق في دستور 2005)جامعة ديالى العراق 2017.

5- سجى إسماعيل خليل.بحث(اختصاصات رئيس جمهورية العراق في دستور 2005)جامعة ديالى العراق 2017.

6- صباح عبد الكاظم.(دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق)اطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد.لسنة 2008.

7-ضياء كامل كزاز.السلطة التنفيذية في الانظمة ابرلمانية.دراسة مقارنة رسلة ماجستير.الجامعة المستنصرية-بغداد- 2014.

8-عبد الكاظم عوفي.مقالة(احكام ترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005).مجلة رسالة الحقوقي.جامعة كربلاء.2017.

9- اياد الزاملي.قرار لمعصوم يعجل اعدام 3 الاف مدان بالإرهاب.مقالة منشورة في الموقع COM.KITABAT. بتاريخ 2024/1/8.

10- وليد إبراهيم محمد.دراسة مقارنة (اختصاصات مجلس الوزراء في دستور 2005)جامعة ديالى 2017.

11- عبد القادر القيسي.هل سيصبح وزير العدل وزيراً للإعدامات في ظل تعديل قانون الاصول الجزائية.مقالة منشورة في وكالة الراصد الاخبارية.بغداد.
http://alrassid.orqlnews.phpnesid8366

12- علي عباس خلف.الاسباب القانونية لضعف اداء السلطة التنفيذية.دراسة مقارنة رسالة ماجستير.العراق.2014.
13- ممتاز علي حمه حسين.التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة 2005.دراسةمقارنة.بغداد 2017.

14- محمد ايمن شرف.الزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة.اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة. 2005.

15- صوت مجلس الوزراء في 2015/6/16 على اجراء تعديل عل نص المادة(286) من القانون اصول المحاكمات الجزائية المرقم 23لسنة 1971 وتعديلاته. ينظر الموقع الالكتروني http://alrassid.orqlnews.phpnesid8366 تاريخ الزيارة 2024/1/8 مقالة

خامساً: المصادر من الانترنت

1- ينظر الموقع الالكتروني http://alrassid.orqlnews.phpnesid836 تاريخ الزيارة 2024/1/8