(IJPS) 2025, Vol. No. 20, Jul-Dec **e-ISSN: 2455-6270 p-ISSN: 2455-7455**

Powers and Duties of Executive Authority of Iraqi Government in the Interim, Transitional and Permanent Phases

Dr. Ammar Mohsen Alwan Al-Sultani
Isra University - College of Law

اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية للحكومة العراقية في المرحلة المؤقتة والانتقالية والدائمية

م. د عمار محسن علوان السلطاني

جامعة الاسراء – كلية القانون

DOI:10.37648/ijps.v20i01.011

[1]*Received: 11/07/2025; Accepted: 20/08/2025; Published: 27/08/2025*

Abstract

Since American occupation of Iraq, talk about building a constitutional democratic system in Iraq has become strongly discussed in the political, social, and cultural corridors, as the overthrow of the previous regime created an opportunity for the Iraqi people to establish a modern civil constitutional democratic state, but this was not exploited at the required level, despite the adoption of the constitutional legislator. The parliamentary (representative) system, and such a system is based on cooperation, oversight, and balance between the legislative and executive powers, He was unable to avoid chaos and authoritarian tendencies to transform from a strictly centralized, one-party system to a parliamentary political system that embraces pluralism, democracy, federalism, and human rights. This transformation requires relying on a legal and political constitutional structure that is consistent with civilizational development and the requirements of society, and gives equal opportunity to all political forces and segments. Iraqi society to practice its activities and rituals peacefully, in accordance with what is required by the country's highest interest and in a manner that is consistent with the development of political systems in the world.

I divided the research into two sections. In the first section, I dealt with the executive authority in the interim government, and divided it into three demands. In the first section, I dealt with (the nature of the executive authority), while in the second section (the formation of the interim Iraqi government), and in the third section (the powers and powers of the interim executive authority), and in the second section (The executive authority in the transitional constitutional government) and divided it into two demands. The first demand dealt with (the formation of the transitional Iraqi government ((the transitional executive authority)), while the second demand (the competencies and powers of the executive authority in light of the 2005 Constitution)

المستخلص:

منذ الاحتلال الامريكي للعراق أصبح الحديث عن بناء نظام ديمقراطي دستوري في العراق مطروحاً في الاروقة السياسية، والاجتماعية، والثقافية وبشدة، اذ إن الاطاحة بالنظام السابق اوجد فرصة للشعب العراقي

[1]*How to cite the article:* Al-Sultani A.M.A. (August 2025); Powers and Duties of Executive Authority of Iraqi Government in the Interim, Transitional and Permanent Phases; *International Journal of Professional Studies*; Jul-Dec 2025, Vol 20, 149-170; DOI: http://doi.org/10.37648/ijps.v20i01.011

(IJPS) 2025, Vol. No. 20, Jul-Dec e-ISSN: 2455-6270 p-ISSN: 2455-7455

كي يؤسس دولة ديمقراطية دستورية مدنية حديثة لكن لم يستثمر ذلك بالمستوى المطلوب ، رغم تنبني المشرع الدستوري النظام البرلماني (النيابي)، ومثل هذا النظام يقوم على التعاون والرقابة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلم يستطيع ان يتفادى الفوضى والنزعة السلطوية ليتحول من نظام مركزي متشدد ذو الحزب الواحد الى نظام سياسي برلماني يتبنى التعددية والديمقراطية والفيدرالية وحقوق الانسان وان هذا التحول يتطلب الاعتماد على هيكلية دستورية قانونية وسياسية، منسجمة مع التطور الحضاري ومتطلبات المجتمع، ويمنح الفرصة المتكافئة لجميع القوى السياسية وشرائح المجتمع العراقي بممارسة نشاطاتها وطقوسها سلمياً، وفق ما تقتضيه المصلحة العليا للبلاد وبالشكل الذي ينسجم مع تطور النظم السياسية في العالم.

فقد قسمت البحث الى مبحثين فتناولت في المبحث الأول السلطة التنفيذية في الحكومة المؤقتة وقسمته الى ثلاث مطالب فتناولت في المطلب الاول (ماهية السلطة التنفيذية) اما المطلب الثاني(تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) اما المطلب الثالث(صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية المؤقتة) وفي المبحث الثاني (السلطة التنفيذية في الحكومة الدستورية الانتقالية) و قسمته الى مطلبين فتتناولت في المطلب الاول (تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية ((السلطة التنفيذية الانتقالية)) اما المطلب الثاني (اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية في ضوء دستور / 2005).

الكلمات المفتاحية: اختصاصات–صلاحيات – نظام – مؤقته – دائمية.

المقدمة

لم يشهد العراق منذ التغيير السياسي الذي أعقب ثورة (14/تموز/1958) اي ممارسة فعلية وحقيقية لبناء نظام سياسي ديمقراطي دستوري قائم على حكم المؤسسات، وسلطة القانون، ويتبنى التعددية الحزبية، وانما كانت هناك بعض المحاولات من اجل اقامة هذا النظام ولاسيما في الحقبة التي أعقبت إسقاط الحكم الملكي في العراق (1958–1963)، ولكن هذه المحاولات لم تنجح؛ بسبب ما رافقها من اوضاع سياسية، واجتماعية، وثقافية، واقتصادية، فضلاً عن الممارسات الشمولية الاستبدادية للأنظمة التي توالت على حكمه. الا انه ومنذ التغيير الذي حصل في (2003/4/9) أصبح الحديث عن بناء نظام ديمقراطي دستوري في العراق مطروحاً في الاروقة السياسية، والاجتماعية، والثقافية وبشدة، اذ إن الاطاحة بالنظام السابق اوجد فرصة للشعب العراقي

كي يؤسس دولة ديمقراطية دستورية مدنية حديثة لكن لم تطبق فعلياً إذ مرّالعراق بظروف قاسية بعيدة عن الديمقراطية إذ تجسدت الطائفية في النظام السياسي.

اولا: مشكلة البحث

برزت على الساحة العراقية مجموعة تساؤلات حول شكل وطبيعة النظام السياسي الذي ينبغي اقامته، وتضاربت الآراء حول النظام السياسي الأمثل، والذي يمكن تطبيقه، وكيف يمكن تطوير هذا النظام الجديد ليتفادى الفوضى او يتجاوز نزعة سلطوية جديدة، وعليه تعددت الرؤى وطرحت نماذج عديدة لطبيعة وشكل النظام السياسي الافضل للعراق، الا ان المشرع الدستوري العراقي تبنى النظام البرلماني (النيابي)، ومثل هذا النظام يقوم على التعاون والرقابة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثانيا: اهمية البحث

تكمن اهمية البحث في إن عملية بناء نظام ديمقراطي مؤسساتي في العراق في ظل اوضاع داخلية وخارجية بالغة التعقيد عملية صعبة، اذ إن التحول من نظام مركزي متشدد والمبني على قاعدة الحزب الواحد الى نظام سياسي برلماني يتبنى التعددية والديمقراطية والفيدرالية وحقوق الانسان يحمل في ثناياه الكثير من التحديات والصعوبات، وان هذا التحول يتطلب الاعتماد على هيكلية دستورية قانونية وسياسية، منسجمة مع التطور الحضاري ومتطلبات المجتمع، ويمنح الفرصة المتكافئة لجميع القوى السياسية وشرائح المجتمع العراقي بممارسة نشاطاتها وطقوسها سلمياً، وفق ما تقتضيه المصلحة العليا للبلاد وبالشكل الذي ينسجم مع تطور النظم السياسية في العالم.

ثالثا: خطة البحث

سوف أقسم البحث الى ثلاث مباحث فأتناول في المبحث الأول(السلطة التنفيذية في الحكومة المؤقتة) وأقسمه الى ثلاث مطالب فأتناول في المطلب الاول (ماهية السلطة التنفيذية) اما المطلب الثاني (تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) اما المطلب الثالث (صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية المؤقتة)، وفي المبحث الثاني (السلطة التنفيذية في الحكومة الدستورية الانتقالية) و سأقسمه الى مطلبين فأتناول ففي المطلب الاول((تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية –السلطة التنفيذية الانتقالية)) اما المطلب الثاني (اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية في ضوء دستور / 2005) ، وفي المبحث الثالث(السلطة التنفيذية في الحكومة

الدستورية الدائمة/2006) و أقسمه الى مطلبين فأتناول في المطلب الاول(تأسيس الحكومة العراقية الدائمة / 2006) وفي المطلب الثاني(اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية في ضوء دستور / 2005) وكما يأتي :-

المبحث الأول

السلطة التنفيذية في الحكومة المؤقتة

قبل الحديث عن السلطة التنفيذية العراقية في ظل الحكومة المؤقتة التي شكلت في 28/حزيران/ 2004، ينبغي لنا اولا توضيح ما هيه السلطة التنفيذية واهم وظائفها وعليه سنقوم بتقسيم المبحث على ثلاثة مطالب وهي المطلب الاول (ماهية السلطة التنفيذية) اما المطلب الثاني (تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) اما المطلب الثالث (صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية المؤقتة) وكما يأتي :-

المطلب الأول :- ماهية السلطة التنفيذية

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى ان المهمة الأولى لها هي ان تتولى تنفيذ القوانين والأشراف على الأدارة، وليس من مهمتها ان تضع سياسة الدولة.

ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة؛ لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية، إلا ان دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليها ترجع عملية اتخاذ القرار بوصفها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، رئيس الوزراء)[1].

وتعيش اغلب شعوب العالم في يومنا هذا عصر هيمنة السلطة التنفيذية؛ بسبب الاعتماد بشكل كبير على السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة وتنفيذها. وفي هذا الصدد يشير (جيمس اندرسون) إلى هيمنة السلطة التنفيذية بقوله إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كليا على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة[2].

[1]) جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار الميسرة، عمان، ط1، 1999، ص 58.

[2]) المصدر نفسه ص58.

ويمكن تعريف السلطة التنفيذية بأنها السلطة المسؤولة عن تنفيذ القوانين التي تتخذها السلطة التشريعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة[1]. كما تعرف بأنها "السلطة التي تقوم بتنفيذ ارادة الشعب التي تعبر عنها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وعلى هذا يكون موظفو الدولة من رئيس الجمهورية إلى رجال الشرطة باستثناء القضاة هم الهيئة التنفيذية..."[2] ويطلق على السلطة التنفيذية تجاوزا "الحكومة" وهي مجموعة الأجهزة بداية من رئيس الدولة إلى جميع العاملين بالحكومة".

وتختلف السلطة التنفيذية كسلطة وكتنظيم وكطرف له علاقة بالسلطة التشريعية طبقا لنوع نظام الحكم السائد أو القائم، اي ان هناك اشكالا مختلفة لممارسة السلطة التنفيذية، والتي يمكن حصرها في ثلاثة اشكال طبقا لنظام الحكم وسيتم بحثها في ثلاث فروع وكما يأتي:

الفرع الاول: السلطة التنفيذية في إطار نظام الجمعية النيابية:

هذا النظام قائم على اساس تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بل واندماج الأولى في الثانية، ويكاد ان يكون نظام حكومة الجمعية التشريعية هو اقرب ما يكون تطبيقا لفكر (جان جاك روسو)، وذلك ان كل مظاهر السلطة تكاد تكون في يد واحدة، ومن ثم لا فصل للسلطات بل هو دمج لها، الا ان هناك من يرى بأن الدمج يجعل السلطة كلها في يد ممثلي الشعب الذين يتولون كل انواع السلطة، أذ يقوم من يختارونه تحت اشرافهم بالوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية وبهذا يتضح سمو السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي تعد – الأخيرة – تابعة للأولى ومسئولة امامها كل المسئولية[3].

وعليه نلاحظ بأنه ليس هناك مشكلة في صحة الرأي الذي يرى أيضا أن هذه الصورة من انظمة الحكم أقرب إلى تحقيق ارادة الشعب من غيرها، اذ إنها تجعل للبرلمان مكان الصدارة، والكلمة العليا، والنزاع في أن هذا الوضع يعد وضعا ديمقراطيا صحيحا.

وان كانت هناك حالات استبد فيها البرلمان، فذلك لا يعني الخوف من إطلاق الاستبداد، وليكون الطعن هنا في ديمقراطية النظام بقدر ما يكون في مجال التطبيق[4].

---

[1].) نظام بركات وآخرون، مبادىء علم السياسة، دار الكرمل للنشر والتوزيع، عمان ط1، 1984، ص214.

[2].) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت، ط 1، 2010, ص219.

[3].) المصدر نفسه ، ص 298 – 301.

[4].) د. عبدالغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، لبنان،1994، ص 21.

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية في إطار النظام الرئاسي:

هذا النظام على النقيض من سابقه، فمن حيث الشكل فهو قائم على الإعمال التام لمبدأ الفصل بين السلطات، أي إن كل سلطة تتولى وظائفها في استقلال مطلق. ومن ثم لا تعلو إحداها على الأخرى، وإن كانت السلطة التنفيذية قد تكون أكثر ثقلا – حتى من مجرد التسمية – ذلك انه يطلق على هذا النظام احيانا كثيرة النظام الرئيسي، وذلك نسبة إلى وزن ثقل الرئيس في النظام، وهو رأس السلطة التنفيذية[1].

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في النظام البرلماني:

لعل من الإنصاف القول بأن النظام البرلماني نظام يقف في مركز الوسط بين النظامين الرئاسي ونظام الجمعية النيابي؛ وذلك أنه قائم من منطلق التنسيق والتعاون والتناغم بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية؛ ذلك لأنه يعمل على فصل السلطتين فصلا معتدلاً[2]. وفي هذا النظام تكون المسئولية ملقاة كاملة على الوزراء وبصورة نظامية، اما رئيس الدولة (ملكا كان ام رئيس جمهورية) لا تقع عليه المسئولية.

ولا شك أن مسألة التوازن بين السلطتين – وإن كانت تمثل دعائم النظام البرلماني – يمكن أن تتأرجح بفعل التغيرات لصالح السلطتين، ففي انجلترا يطلقون على الحكومة في الوقت الحاضر حكومة الوزارة تلميحا أو ربما تصريحا لرجوح كفة السلطة التنفيذية على كفة البرلمان.

ولذلك سوف نبين وظائف السلطة التنفيذية حيث تقوم بوظائف عدة، وهذه الوظائف تكون متصلة بالنشاط الأساسي للحكومات، ويمكن ايجازها بالآتي[3]:

1- تنفيذ القرارات، والقوانين، والتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية.
2- اقتراح القوانين التي ترفعها للسلطة التشريعية، كما لها الحق الاعتراض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.
3- ادارة الشئون الداخلية والخارجية في الدولة، وتيسير أمور الحياة.
4- رسم السياسات العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
5- تحقيق الاستقرار الداخلي وحفظ الأمن.

---

[1]) د. عبدالغني بسيوني ، المصدر نفسه، ص 21.

[2]) انظر نظام بركات وآخرون، المصدر السابق، ص 212.

[3]) كمال المنوفي، اصول النظم السياسية، شركة الربيعان، الكويت، 1987، ص ص 245 – 251.

6- تنظيم مالية الدولة، وتقديم الموازنة للبرلمان.

7- تنظيم العلاقات الخارجية، واعتماد السفراء وقبولهم، فضلاً عن عقد المعاهدات والمفاوضات.

المطلب الثاني :- تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة (السلطة التنفيذية المؤقتة)

ادى سقوط النظام السياسي العراقي يوم (2003/4/9) الى سقوط المؤسسات الدستورية والسياسية والادارية، ولم يكن من السهولة أقامه مؤسسات بديلة بين ليلة وضحاها.

وعليه تولت القوات الامريكية السلطة السياسية في العراق، وارسلت قائداً عسكرياً وهو (جي كارنر) ليدير السلطة في العراق في اطار مكتب (اعادة الاعمار والمساعدة الانسانية) وتولى المكتب المسئوليات للمدة من (2003/4/9) وحتى (2003/5/16)[1]. ثم استبدلت الادارة الامريكية في واشنطن (مكتب اعادة الاعمار والمساعدة الانسانية) بـ (سلطة الائتلاف المؤقتة) وتم اعفاء (كارنر) من منصبه ليحل محله رجلاً مدنياً متمرساً في شئون مكافحة الارهاب وهو السفير (الحاكم العسكري) ليصبح مديراً ادارياً لسلطة الائتلاف المؤقتة[2]. واستندت هذه السلطة في حكمها للعراق الى قرار مجلس الامن المرقم (1483) لعام (2003)، اذ تم بموجبه تفويض قوات التحالف ادارة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق وفق قوانين الحرب والاحتلال العسكري المتفق عليها في الامم المتحدة.

واستعان (الحاكم العسكري) بعناصر امريكية واخرى عراقية كانت مقيمة في الخارج، لإدارة الشئون العراقية، ثم طعم ادارته بعناصر عراقية من الداخل ، ولكنه استمر يمارس سلطة مطلقة (تشريعية – تنفيذية – قضائية) ، لحين تشكل مجلس الحكم الانتقالي في (2003/7/31)[3].

اعلن (المبعوث الدولي) في (15/نيسان/2004) انه متمسك بتعيين الحكومة الانتقالية في نهاية شهر (ايار) على ان تتكون هذه الحكومة من رئيس ونائبين للرئيس، ورئيساً للوزراء، ومنحها شهراً للأعداد لتولي مسئولية حكم البلاد، ودعا ايضاً الى عقد (مؤتمر وطني) لاختيار مجلس استشاري[4].

---

[1]) فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية .. الماضي والحاضر والمستقبل، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد،2005،ص ص 35-37. وكذلك ، د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، القسم الثاني،2010. ص ص 8-9.

[2]) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2012، ص 83.

[3]) فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية، المصدر السابق، ص35.

[4]) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق , المصدر السابق، ص446.

وكان من أبرز المسائل التي طرحت في تلك المرحلة هي ما إذا كان ينبغي ان تكون الحكومة المؤقتة هي بديل مؤقت بوظائف وواجبات محدودة. وقد طرح () هذه الفكرة حين كان يتحدث عن حكومة "تكنوقراط"[1*] غير سياسيين، وكانت الفكرة تتمحور حول امكانية تشكيل حكومة مؤقتة مصغرة من (اثني عشر) او (خمسة عشر) وزيراً تقنياً، تكون مهمتها الاعداد للانتخابات في (كانون الثاني/2005) لاختيار جمعية تأسيسية تقوم بوضع الدستور[2]. اما الوظائف الامنية للوزارة فتنقل الى مجلس امن قومي مؤقت يضم بين اعضائه رؤساء الاحزاب السياسية الرئيسة والوزراء الذين لهم علاقة بشئون الامن فضلاً عن رئيس الوزراء. الا ان الادارة الامريكية رفضت هذا الاقتراح فهي لم تكن لتسمح بنقل السلطة الى حكومة لا تسيطر على العملية السياسية خلال المرحلة الانتقالية، وانها تحبذ حكومة مؤلفة من سياسيين خاضعين لنفوذها[3].

المطلب الثالث :- اختصاصات و صلاحيات السلطة التنفيذية المؤقتة

ان الحكومة العراقية المؤقتة المنصوص عليها في الباب الثالث من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، والذي حدد المدة المقررة لبقائها في السلطة من (30/حزيران/2004) وحتى اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية في (31/ك 2005/1). وتمارس هذه الحكومة (المؤقتة) السلطة بموجب الاطار القانوني والدستوري الذي حدده قانون الادارة للمرحلة الانتقالية، بما في ذلك ملحق هذا القانون الذي صدر في (1/حزيران/2004)[4].

ووفقاً لقانون ادارة الدولة الانتقالي، تم تكوين المؤسسات السياسية للحكومة المؤقتة والتي تتكون من[5] :-

1- رئاسة الدولة: والتي تتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين.

2- مجلس الوزراء: ويتألف من رئيس مجلس الوزراء والوزراء

3- المجلس الوطني المؤقت . 4- السلطة القضائية.

*) ان فكرة حكومة التكنوقراط التي طرحها () كانت في الاساس هي خطة () الذي طالب اكثر من مرة بحكومة خدمات محدودة الصلاحيات التشريعية الى جانب انتخاب هيئة استشارية تعمل الى جانب الحكومة. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، المصدر السابق، ص134.

2.) عبدالقادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، 2012 ، ص427.

3.) عبدالقادر محمد القيسي، المصدر السابق ، ص427.

4.) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق , المصدر السابق، ص 422.

5.) راجع ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

وقد اشتركت هيئات عديدة في استشارات تكوين هذه المؤسسات كما ذكرنا سابقاً، وعليه لا يمكن القول بأن هذه المؤسسات السياسية تم اختيارها، فعلياً، وفق قانون ادارة الدولة الانتقالي، فقد جاءت ثمرة تفاعلات سياسية توفيقية بين القوى العراقية النافذة وسلطة الائتلاف المؤقتة، و(المبعوث الدولي)[1].

واذا كان قانون ادارة الدولة الانتقالي قد نص على تكوين مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، فإن المجلس الوطني المؤقت جاء بديلا عن الجمعية الوطنية المنتخبة المقررة في القانون[2].

وعلى اية حال، فقد تكون مجلس الرئاسة من رئيس ونائبين، لهم صلاحيات تكاد تكون واحدة، طالما ان النائبين يشاركان الرئيس في اتخاذ القرارات وبالإجماع، ويمثل الرئيس سيادة العراق ويشرف على شئون البلاد العليا، كما يتمتع الرئيس بوظائف بروتوكولية، ويجب ان تكون موافقة مجلس الرئاسة بالأجماع على الاوامر التي يصدرها رئيس الوزراء.

وهذا الامر يثير الاستغراب، اذ لم تعرف سابقة اشتراك نواب رؤساء الدول في اتخاذ القرارات الرئاسية، كما ان شرط الاجماع يعني احتمالية تعطيل قرارات عاجلة وملحة قد تفتضيها مصلحة البلاد في مرحلة حرجة[3]. ان هذا الاتجاه هو في الواقع ثمرة التوزيع العرقي والمذهبي الذي لم تنج منه هذه المرحلة، وتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ووزراء تم اختيارهم وفق الاسس نفسها، بل وتم اختيار وكلاء لهم لأتعرف مدى الحاجة اليهم لتغطية الحاجة الفئوية ايضاً[4].

اما فيما يتعلق بمهمات وصلاحيات الحكومة المؤقتة، فقد حددها ملحق قانون ادارة الدولة الانتقالي وهي"... تدير الحكومة المؤقتة شئون العراق، وتعمل بشكل خاص على تحقيق رفاهية الشعب العراقي وامنه وتشجيع اعادة الاعمار والتنمية الاقتصادية والاعداد لأجراء انتخابات وطنية في موعد اقصاه 31 ديسمبر 2005 ان امكن، ..."[5].

[1]) فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، المصدر السابق، ص49.

[2]) راجع ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[3]) صبحي ناظم توفيق، حل القوات المسلحة العراقية (الوقائع والنتائج)، مجلة اوراق عراقية، عدد (3)، 2005.، ص4.

[4]) عبدالقادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي , المصدر السابق، ص50.

[5]) ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، القسم الاول.

(IJPS) 2025, Vol. No. 20, Jul-Dec e-ISSN: 2455-6270 p-ISSN: 2455-7455

واكد الملحق على امتناع الحكومة المؤقتة عن القيام بأي اعمال تؤثر في مصير العراق تتعدى المدة المؤقتة، واكد الملحق على ضرورة ان تقتصر مثل هذه الاعمال على الحكومات المستقبلية المنتخبة ديمقراطياً[1].

كما اناط الملحق (السلطة التشريعية) بمجلس الوزراء، اذ اجاز له اصدار اوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالأجماع، وكذلك اكد على ان تكون لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في قانون ادارة الدولة، والمتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة العراقية، والتصديق على الاتفاقيات الدولية، وتمثيل العراق في علاقاته الخارجية، الا ان سلطاتها في عقد الاتفاقات الدولية ستنحصر في مجالات العلاقات الدبلوماسية، والمنح والمساعدات الدولية، فضلاً عن اطفاء الديون السيادية وتعيين اعضاء المحكمة العليا، على ان يتم تصديق ذلك من رئاسة الدولة في الحكومة العراقية المنتخبة خلال (90) يوماً من توليها السلطة[2].

وتعهد رئيس الوزراء في رسالته التي وجهها الى رئيس مجلس الامن بأن حكومته ستبذل قصارى جهودها لإنجاز انتخابات حرة ونزيهة، وأكد عزم الحكومة المؤقتة على انشاء قوات امن قادرة على توفير الامن للشعب العراقي، فضلاً عن الوفاء بمسئولية الحكومة بما يتصل بالأمن، وبين عزمه على انشاء اللجنة الوزارية للأمن الوطني[3].

تسلمت الحكومة العراقية المؤقتة السلطة في (2004/6/28)، وكان كل شيء في العراق منهاراً في تلك المدة، فقد حل (الحاكم العام) الجيش والدولة ومعها كل المؤسسات الامنية والمدنية[4]. لذلك واجهت الحكومة المؤقتة عدة ازمات سياسية واقتصادية وغيرها، فضلاً عن ازمات دولية وديون ومشكلات تسليح الجيش العراقي وبناء مؤسسات الدولة[5]. وعليه نلاحظ بأن الحكومة المؤقتة ورثت سلسلة من المسائل المعلقة والمشاكل غير المحلولة من سلطة الائتلاف المؤقتة، الا ان نقل السيادة لم يكن يعني بأن عبئ ادارة الدولة سينقل بأكمله الى الحكومة المؤقتة، اذ ان العديد من مهمات سلطة الائتلاف المؤقتة نقلت الى السفارة الامريكية التي كان على

[1]) المصدر نفسه.

[2]) فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، المصدر السابق، ص ص 49 – 51. وكذلك: حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، المصدر السابق، ص 435.

[3]) محمد حسن الموسوي، استحقاقات العملية الانتخابية في العراق، مجلة النور، دار النور للنشر، بغداد، العدد (167)، نيسان/2005, ص7 .

[4]) صبحي ناظم توفيق، حل القوات المسلحة العراقية (الوقائع والنتائج)، المصدر السابق ,،ص45.

[5]) محمد حسن الموسوي، استحقاقات العملية الانتخابية في العراق , المصدر السابق , ص12 .

رأسها السفير (جون نغربونتي)[1]، بيد ان الحكومة المؤقتة ورثت عدداً من السلطات والمهمات والمسئوليات التي كانت تمارسها سلطة الائتلاف المؤقتة بصفتها سلطة احتلال[2].

لذلك كان على الاجدر بالحكومة العراقية المؤقتة التي تولت مسئوليتها في (2004/6/28) العمل من أجل ايجاد حلول لمعالجة التقليص هذه الازمات والمشكلات، ولاسيما في ظل عدم وجود ميزانية للوزارات، اذ كانت نصف ميزانية الدولة منتهية (مصروفة) ولم يكن هناك اية اموال في خزينة الدولة العراقية[3].

باشرت الحكومة المؤقتة عملها وذلك من خلال اعادة بناء مؤسسات الدولة، وبناء الجيش العراقي، والاجهزة الامنية، فضلاً عن وضع خطط لتنمية الاقتصاد العراقي وبناء البنى التحتية التي تدمرت بفعل الاحتلال، فبدأت هذه الحكومة عملها من نقطة الصفر، الا انها (الحكومة المؤقتة) كانت لديها رؤية واضحة في معالجة هذه الازمات والمشكلات وفي هذا الصدد يذكر رئيس الحكومة المؤقتة "كان لدى الحكومة وضوح في مسائل مهمة تتعلق بمعالجة حل الجيش واجتثاث البعث وبناء مؤسسات الدولة، بناء القضاء .... وضوح ايضاً في اعادة العراق الى حاضنته العربية والاسلامية ومن ثم الدولية وتطمين المنطقة واقناعهم لدعم العراق"[4].

سعت الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة الى اقامة نظام ديمقراطي دستوري يكرس وحدة البلاد ارضاً وشعباً ويصون سيادة العراق، ويقوم على اساس التعددية الفكرية والسياسية، ويضمن التداول السلمي للسلطة، واعتبار الشعب المصدر الاساسي لشرعية الحكم، وتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات، ومنح الحقوق والحريات لجميع المواطنين، فضلاً عن المساواة بين الرجل والمرأة، واعطاء الحقوق السياسية والاجتماعية كافة للمرأة[5].

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية في الحكومة الدستورية الانتقالية

نظمت الحكومة المؤقتة انتخابات تشريعية في (30/ك 2005/2)، واعلنت نتائجها النهائية في (2005/2/13). وتم بعدها حل الحكومة العراقية المؤقتة لتحل محلها الحكومة العراقية الانتقالية في

[1]. د. عمار محسن السلطاني، حرية التظاهر السلمي في دستور العراق لعام 2005،بحث منشور في المجلة السياسية والدولية –كلية العلوم السياسية /الجامعة المستنصرية ،2022ص13.

[2]) ، د. رافع خضر صالح شبر, المصدر السابق , ص90.

[3]) صبحي ناظم توفيق، المصدر السابق، ص 27 – 28.

[4]) عبدالقادر محمد القيسي ، المصدر السابق، ص48.

[5]) فائز عزيز اسعد، ، المصدر السابق , ،ص91.

(2005/5/3)، وتم التصديق على هذه الحكومة (الانتقالية) مما كان يسمى بـ (الجمعية الوطنية الانتقالية) في (2005/4/28).

لذلك سوف نتطرق في هذا المبحث بالحديث عن الحكومة العراقية الانتقالية من حيث طريقة تشكيلها ومؤسساتها، فضلاً عن اختصاصاتها وصلاحياتها. وعليه قمنا بتقسيم هذا المبحث على مطلبين : – المطلب الاول: تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية (السلطة التنفيذية الانتقالية) و المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية الانتقالية.

المطلب الاول :– تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية (السلطة التنفيذية الانتقالية)

افرزت نتائج الانتخابات التي جرت في (2005/1/30) استقطاباً طائفياً، اضاف الى المشهد السياسي تعقيدات أكثر، وبالرغم من استشراء العنف فأن (58%) من الناخبين المسجلين قاموا بالتصويت، وكانت نسبة المشاركة عالية في المناطق الشيعية اذ بلغت (88%) والكردية (67%)، وكانت نسبة المشاركة في المناطق السنية اقل من (19%) كنتيجة لمقاطعتها.

اسفرت نتائج الانتخابات عن بروز كتلتين كبيرتين وهما (الائتلاف العراقي الموحد) (48%) من الاصوات اي بمجموع (140) مقعداً، و (التحالف الكردستاني) (27%) من الاصوات اي بمجموع (75) مقعداً، والقائمة الوطنية العراقية والتي حصلت على (13%) من الاصوات اي بمجموع (40) مقعد من اصل (275) مقعداً[1].

وتأسيساً عليه طرحت على الساحة السياسية العراقية عدة اسماء لتولي منصب رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ورئيس الجمعية الوطنية، وبسبب كون منصب مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية ونائبيه) مراكز بروتوكولية رمزية، فان الصراع والتنافس الحقيقي من القوى السياسية العراقية الرئيسة قد انحصر على مركز "رئاسة الوزراء"، وعلى الرغم من كون قائمة "الائتلاف العراقي الموحد" حازت على اعلى نسبة من المقاعد البرلمانية، وطرحت مرشحها لرئاسة الحكومة، الا ان ذلك لم يمنع القوائم الاخرى من الترشيح للمنصب ذاته والاصرار عليه، فلقد اصر الدكتور [2] من القائمة العراقية على طرح نفسه كرئيس للوزراء للمرحلة الانتقالية، كذلك رشحت قائمة (التحالف الكردستاني) مرشحها لتولي منصب رئيس الوزراء او رئيس الجمهوري. وقد تمخضت تلك الصراعات عن ان كل تلك القوى السياسية العراقية، قد تجاوزت مأتم الاتفاق عليه في قانون

[1]. د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مطبعة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2009, ص 77 .

[2]. الدكتور اياد علاوي رئيس الكتلة العراقية و مرشحها)

(ادارة الدولة) فبدلا من السعي لعقد "الجمعية الوطنية" ثم اختيار مجلس رئاسة الوزراء، انشغل الجميع بموضوع اختيار رئيس الوزراء قافزين على تسلسل الخطوات ومؤخرين انعقاد اولى جلسات (الجمعية الوطنية) الى (16/اذار/2005)[1].

على إثر مفاوضات اخيرة التأمت الجمعية الوطنية في (2005/3/16) وذلك لانتخاب رئيس الجمعية الوطنية ونائبيه، فأنتخب رئيساً للجمعية الوطنية، ونائب اول، ونائب ثاني كما ذكرنا سابقاً. وفي (2005/4/6) اختارت الجمعية الوطنية رئيساً للجمهورية، ونائبيه هما وفي اليوم التالي اي (2005/4/7) قام رئيس الجمهورية بتكليف بتشكيل حكومته[2]، اما عملية تأليف الوزارة فقد استغرقت وقتاً اطول.

المطلب الثاني : – اختصاصات و صلاحيات السلطة التنفيذية الانتقالية

قبل الحديث عن اختصاصات و صلاحيات السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية ينبغي لنا اولاً ان نقوم بدراسة تكوين (مؤسسات) السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية، ومن ثم نقوم بدراسة مهمات اختصاصات و صلاحيات هذه السلطة، لذلك تتكون السلطة التنفيذية في المرحلة الانتقالية من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه[3]، فسوف نقسم المطلب الى فرعين وكما يأتي :–

الفرع الاول:– مجلس رئاسة الدولة:

نصت المادة (35) من قانون ادارة الدولة الانتقالي، على تكوين مجلس رئاسة الدولة، ونصت المادة (36) على ان المجلس يتكون من رئيس الدولة ونائبين له[4]. وهذا النص لا يخلو من ارتباك فهو يوحي بأن رئاسة الدولة هي لشخص الرئيس، في حين هي للمجلس كله، وذلك من خلال الاختصاصات المشتركة التي منحها للمجلس، فالنص لم يتحدث عن رئيس لهذا المجلس، مع انه من الواضح ان يكون رئيس الدولة هو رئيس المجلس، الا ان النص الدستوري لا يقول ذلك[5]. ووفقاً للمادة (36) ايضاً فان الجمعية الوطنية الانتقالية هي التي تنتخب هذا المجلس بقائمة واحدة. وهذا يعني وجوب ان يتفق من يرغب في الترشيح مع اثنين اخرين،

[1]) د. عمار محسن علوان السلطاني , الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع في العراق ومصر– دراسة مقارنة , المصرية للنشر والتوزيع, القاهرة , 2017, الطبعة الاولى , ص 66 0

[2]) د. حسن مصطفى البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (24) ، العدد الأول، 2008 , ص 14 .

[3]) المادة (35)، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[4]) المواد (35) و (36)، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[5]) فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسة العراقية، المصدر السابق، ص56.

ويتفقون معاً على وظيفة كل منهم، ويتم الانتخاب بأغلبية ثلثي الاعضاء، الا ان النص الدستوري لم يحدد هل هي اغلبية اعضاء المجلس ام الاعضاء الحاضرين، ام الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت. ان الاطلاق يوجب تفسير النص على انها اغلبية اعضاء المجلس، وكان ينبغي الافصاح عنها. كما ان ثلثي اعضاء المجلس تبدو مبالغاً فيها، والغريب في النص الدستوري، ان (اقالة عضو الرئاسة تكون بأغلبية ثلاثة ارباع الجمعية الوطنية)[1]. كما يشترط ان تتوافر في عضو الرئاسة الشروط المطلوبة لعضوية الجمعية الوطنية*.

اما فيما يخص المادة (36) فقرة (ج) فأنها اشترطت مبدأ "الاجماع" في اتخاذ القرارات، وهو الامر الذي يؤدي الى تعطيل المجلس والدولة معاً، فيما إذا لم يحصل مثل هذا الاجماع، ابتداءً من المسائل الاجرائية والادارية وانتهاءً بأخطر القرارات والقضايا. وكان لابد من اعتماد أكثر من نظام لتسيير عمل المجلس. ونحن نعتقد بأن التوزيع العرقي والمذهبي هو الدافع وهو روح التعطيل. ومازال واقع الحال يكشف عن حالة التوافق الفئوي.

الفرع الثاني :- مجلس الوزراء :

عدت المادة (35) من قانون ادارة الدولة الانتقالي مجلس الوزراء الهيئة الثانية في السلطة التنفيذية بعد مجلس الرئاسة. ويلاحظ ان هذه المادة (35) ذكرت مجلس الوزراء ورئيسه، ولم تكن موفقة في ذلك فهذا تزيد، لان مصطلح مجلس الوزراء يشمل رئيس الوزراء ايضاً.

كما نصت المادة (38/أ) على ان اختيار رئيس الوزراء يكون من جانب مجلس الرئاسة، الذي يتولى تسميته بالأجماع، اما الوزراء فيختارهم رئيس الوزراء، ويرفع اسمائهم الى مجلس الرئاسة، الذي يتولى بدوره تسميتهم الى جانب الرئيس الوزراء. الا ان هذا لا يكفي، بل لابد ان يتقدم رئيس الوزراء والوزراء الى الجمعية الوطنية لنيل الثقة، على ان تكون بالأغلبية المطلقة، وبين النص على ان مجلس الرئاسة ملزم بالاتفاق على رئيس الوزراء المرشح خلال اسبوعين، فأن اخفق، تتولى الجمعية الوطنية تسميته بأكثرية الثلثين، واذا اخفق رئيس الوزراء في تقديم اسماء وزرائه، يتولى مجلس الرئاسة تسميته رئيس وزراء اخر[2].

[1]) انظر المواد (35) (36) (37)، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

*) للمزيد من المعلومات حول هذه الشروط راجع، المواد (31) و (36)، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[2]) انظر: المادة (38)، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

وما يمكن ملاحظته في هذه المادة (38/أ) هو الارباك في صياغتها، وتثير عدة تساؤلات، وهي غير واضحة وغير مترابطة. فأولاً متى تبدأ المدد التي حددها النص (الاسبوعان لاختيار رئيس الوزراء، والشهر لتدخل مجلس الرئاسة واختيار البديل). وثانياً: لماذا لم يتناول النص تسلسل الاحداث[1]. واشترطت المادة (38/ب) ان تتوافر في رئيس الوزراء الشروط المطلوبة لاختيار اعضاء مجلس رئاسة الدولة، عدا شرط العمر، إذا تم تنزيله الى (35) سنة في الاقل.

المبحث الثالث

السلطة التنفيذية في الحكومة الدستورية الدائمة/2006

سوف نقوم في هذا المبحث بدراسة السلطة التنفيذية في مدة الحكومة العراقية الدائمة لعام (2006)، وفي ضوء الدستور العراقي الدائم لعام (2005) متناولين فيه كيفية تشكيل هذه الحكومة، ومن ثم اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية حسب الدستور العراقي الدائم لعام 2005، ومن ثم نقوم بدراسة مهمات ووظائف الحكومة العراقية الدائمة لعام / 2006. وعليه قسمنا هذا المبحث على مطلبين رئيسين وهما: – المطلب الاول: – تأسيس الحكومة العراقية الدائمة لعام/2006 ، والمطلب الثاني: – اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية في ضوء دستور 2005

المطلب الاول :– تأسيس الحكومة العراقية الدائمة / 2006

بعد اقرار الدستور العراقي لعام (2005)، كانت الخطوة التالية للحكومة الانتقالية – كما ذكرنا سابقاً – هي اجراء انتخابات برلمانية ترمي الى انتخاب مجلس نواب جديد، ذو صلاحيات دستورية كاملة ولدورة انتخابية تستمر أربع سنوات. اجريت هذه الانتخابات في (15/ك1/2005)، واشتركت فيها جميع مكونات الشعب العراقي، وفرض الخيار الديمقراطي نفسه حتى في المناطق الساخنة رغم الظروف القاسية التي يمر بها البلد[2]

.

المطلب الثاني :– اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية في ضوء دستور / 2005

[1]) فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، المصدر السابق، ص60.

[2]) د. عمار محسن علوان السلطاني , الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع في العراق ومصر– مصدر سابق , ص 76 0

قبل الحديث عن صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية المنصوص عليها في الدستور العراقي الدائم لعام (2005)، ينبغي لنا اولاً الحديث عن تكوين مؤسسات هذه السلطة، ومن ثم اختصاصاتها وصلاحياتها وفق ما نص عليه الدستور العراقي، ومن ثم نقوم بدراسة اختصاصات ومهمات الحكومة العراقية الدائمة / 2006 .

بما ان الدستور العراقي الدائم اخذ بالنظام البرلماني (م1)، فأن من اهم مميزات النظام البرلماني، والتي تميزه عن سائر النظم الاخرى، هي ثنائية الجهاز التنفيذي فيه والتي تتكون من (رئيس الدولة والوزارة)[1]، وكان هذا النظام قد استقر في اخر تطوراته على ان يجعل من رئيس الدولة شخصاً غير مسئول امام البرلمان، او في احسن الاحوال شخصاً يرمز منصبه الى وحدة الدولة[2].

وهذا ما اكده الدستور العراقي الدائم، إذ نص في المادة (66) على ان تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. والملاحظ من نص المادة اعلاه، ان السلطة التنفيذية بالعراق مقسمة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وهو بذلك قد اخذ بأحد شروط النظام البرلماني، لذلك سنقوم بدراسة كل مؤسسة بصورة منفصلة، وبفرعين وكما يأتي :-

الفرع الاول :- رئيس الجمهورية

نصت المادة (61/ثالثاً) والمادة (70) من الدستور العراقي الدائم لعام (2005) على قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين، مع مراعاة توافر الشروط[*] القانونية فيمن يتولى هذا المنصب. والملاحظ بان هذا الاجراء مقبول في النظام البرلماني كمبدأ، ولكن يفضل ان يكون انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، بوصفه يمثل رمز البلاد، فضلاً عن ان انتخابه من الشعب مباشرة يرفع عنه ضغوطات المؤسسات السياسية الاخرى.

---

[1]) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2005، ص352.

[2]) جمال سلامة علي، النظام السياسي والبناء الاجتماعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص251.

[*]) يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون:-

عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين، كامل الاهلية واتم الاربعين سنة من عمره، ذا سمعة حسنة، وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن، غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف. انظر المادة (68)، الدستور العراقي الدائم لعام (2005).

وحدد الدستور مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة فقط وتنتهي ولاية الرئيس بانتهاء مدة مجلس النواب، لكنه يستمر بممارسة مهامه لحين انتخاب مجلس نواب جديد، وانعقاده، وانتخابه رئيساً جديداً خلال (30) يوماً[*]. (م/72) .

اما فيما يتعلق بصلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية، فقد منح الدستور العراقي الدائم لعام (2005) صلاحيات واختصاصات واسعة، بالنسبة لنظام برلماني كالنظام العراقي، والمادة (73) من الدستور العراقي الدائم لعام (2005) حدد اختصاصات رئيس الجمهورية كالاتي[1]:

أ- اصدار العفو الخاص بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بأرتكاب الجرائم الدولية، والارهاب، والفساد المالي والاداري.

ب-المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. بعد موافقة مجلس النواب وبعد المصادقة عليها وبعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها.

ت-يصادق رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب وبعد المصادقة عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها.

ث-دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مدة لاتتجاوز خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها بالدستور.

ج- منح الاوسمة والنياشين بتوجيه من رئيس الوزراء وفقاً للقانون.

ح- قبول السفراء.

خ- اقرار المراسيم الجمهورية.

د- المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

ذ- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة الاغراض التشريفية والاحتفالية.

الفرع الثاني :- مجلس الوزراء

بين الدستور العراقي الدائم لعام (2005) الالية التي يتم بموجبها اختيار رئيس الوزراء وتشكيل الوزارة، اذ اشار الدستور صراحة الى الدور البروتوكولي لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء، اذ نص على

---

[*]) اشار الدستور العراقي الدائم لعام (2005)، الحالات التي تنتهي بها ولاية رئيس الجمهورية: - انتهاء مدة ولاية مجلس النواب، الاستقالة، الاقالة بقرار صادر بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بعد ادانته (الرئيس) من قبل المحكمة العليا في احدى الحالات التالية (الحث باليمين، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى) وأخيراً خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان. للمزيد من المعلومات انظر: المواد (72، 75، 61)، الدستور العراقي الدائم لعام (2005).

[1]) انظر المادة (73)، الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

"يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء..."[1]. والملاحظ ان هذا النص يوحي صراحة بشكلية الدور الذي يؤديه رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء، فهو ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة، وترأسها ولا مجال لتفسير النص على غير هذا النحو، او بما يمنح الرئيس صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح او غيره.

الا ان الواقع العراقي وفي ظل التوافقات والتجاذبات السياسية افرز غير هذا التفسير، اذ اثبتت التجربة ان اختيار اي من الرئاسات الثلاثة (الجمهورية– الوزراء– النواب) موقوف على الاخر، الامر الذي يعني ان اختيار رئيس الوزراء في العراق سيكون خاضعاً لتوافقات الكتل النيابية الاقل عدداً في مجلس النواب، او مقيداً بموافقتها، لاسيما اذا لم تتمكن الكتل الاكثر عدداً من الحصول على الاغلبية المطلقة في مجلس النواب[2]. بل ان حصول هذه الكتلة على الاغلبية المطلقة، قد لا يؤهلها ايضاً تشكيل الحكومة وترأسها في ظل الاوضاع الاستثنائية التي هيمنت على الحياة السياسية والدستورية في العراق منذ (2003/4/9) وحتى يومنا هذا، إذ إن مقاطعة احدى الكتل او التيارات القومية او المذهبية للعملية السياسية قد يعني فشل العملية بأسرها او على الاقل تعثرها[*].

وبموجب المادة (76) من الدستور العراقي (يكلف رئيس الجمهورية وخلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة، وعلى هذا المرشح الانتهاء من اختيار اعضاء وزارته خلال مدة ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف[3]. واذا ما اخفق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل حكومته خلال مدة ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً اخر لتولي هذه المهمة خلال مدة خمسة عشر يوماً[4]. وبعد نجاح رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة تكون الخطوة التالية هي ان يعرض رئيس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة[5]. وعليه يمكن القول بأنه كان على المشرع الدستوري وتجنباً لمثل هذا الاحتمال المتوقع الاكتفاء بالتصويت على التشكيلة الوزارية وعدها وحدة واحدة، لاسيما ان

---

[1]) انظر المادة (76/اولاً) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

[2]) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، دار صفاء، عمان، ط1، 2012، ص 34.

*) ان هذا الامر حدث فعلاً في العراق وفي ضوء اول تجربة انتخابية وفي ظل اول دستور جمهوري دائم للعراق، اذ اعترضت كتلة التحالف الكردستاني على مرشح كتلة النيابية الاكثر عدداً في مجلس النواب (الائتلاف العراقي الموحد) لمنصب رئيس الوزراء، وشاركها لاحقاً في هذا الاعتراض (جبهة التوافق العراقية) و (جبهة الحوار الوطني)، الامر الذي اجبر كتلة الائتلاف العراقي الموحد الى تغير مرشحه واختيار مرشح اخر لمنصب رئيس مجلس الوزراء، بعد ان تعرضت العملية السياسية بأسرها لخطر التهديد بالفشل والعودة الى نقطة الصفر.

[3]) انظر المادة (76/اولاً– ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

[4]) انظر المادة (76/ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

[5]) انظر المادة (76/رابعاً) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

مجلس النواب يمتلك سلاحاً بديلاً نصت عليه المادة (61/ثامناً) " لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تأريخ قرار السحب الثقة،".

وبعد حصول التشكيلة الوزارية على ثقة مجلس النواب، تأتي خطوة اخرى وهي اداء اليمين الدستورية من رئيس الوزراء واعضاء حكومته امام مجلس النواب[1]، ليبدأ بعدها مجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزراء) بممارسة صلاحيات في مجال عملهم .

الخاتمة

من المعلوم إن أي دولة تنتهج نهجاً ديمقراطيا يراد من خلاله الاعتماد على ما تفرزه صناديق الاقتراع الحر والمباشر كآلية لإدارة الصراع السلمي وإدارة السلطة، يكون فيه الدستور أو النظام الدستوري هو الحكم في حل النزاعات، وهو الأساس في تشكيل سلطات الدولة الرئيسة وما يتفرع منها من منظومات سياسية، وأمنية، وعسكرية، واجتماعية، وعلى هذا الاساس يكون مبدأ الاستحقاق الانتخابي هو الضمانة في بناء الدولة مؤسساتياً، وتطويراً للعملية السياسية، إلا أن المراقب لتطورات الواقع السياسي في العراق منذ (2003/4/9) يستطيع أن يلاحظ أنه بالرغم من أن الدستور العراقي الدائم، تبنى النظام البرلماني كنظام للحكم، مما يوحي بما لا يدع مجالاً للشك أن الحكم في العراق بات، كما يفترض أن يكون، قائماً على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء أكانت حزباً ام ائتلاف يضم مجموعة من الأحزاب، وهي التي تشكل الحكومة، وتنتخب رئيس الجمهورية، إلا أن القاعدة التي بات معمولاً بها هو اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية) في توزيع المناصب والأدوار، بالرغم من أن الدستور لم يشر إلى هذه الإجراءات ولم ينص عليها قانوناً، إلا أنها باتت عرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات التي تعاقبت على السلطة في العراق بعد (2003/4/9).

ولعل المرحلة الانتقالية التي تهيء المجتمعات للانتقال الى الديمقراطية الناضجة هي ما اصطلح على تسميتها بالديمقراطية التوافقية، وقد تكون هذه الاخيرة مجرد محطة للانتقال الى ديمقراطية الاستحقاق الانتخابي، وقد تستمر كلية لإدارة السلطة بين الفئات الاجتماعية المختلفة.

الاستنتاجات

[1]) انظر المادة (79) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

1. بعد سقوط النظام السياسي في العراق سقطت المؤسسات الدستورية والسياسية والادارية فعملت الادارة الامريكية بخطوات لبناء نظام سياسي انتج عملية سياسية قائمة على تقسيم المناصب على اساس المكونات وليس على اساس المواطنة ، وعملت على ترسيخ عملية التحول الديمقراطي وبناء النظام السياسي العراقي الجديد وفق ما يسمى بـ (الديمقراطية التوافقية)، معتمدة على نظام انتخابي يشجع على ذلك وهو نظام التمثيل النسبي والقائمة المغلقة، إذ يتفق الباحثون على أن الأنظمة الانتخابية يمكن أن تلعب دوراً قوياً في تعزيز كلاً من الديمقراطية والتنظيم الناجح للصراع، غير أن التطبيق العملي لهذا النظام في العراق، قد أفرز نتائج خطيرة أضرت بالمجتمع العراقي وبالعملية الديمقراطية في ان واحد مما انعكس سلباً على طبيعة وإداء مؤسسات وسلطات النظام السياسي العراقي.
2. أن الديمقراطية التوافقية التي طبقت في العراق، واتي تم اعتمدها لها انعكاسات شتى لأسباب متعددة منها ما متعلق بالعراق كبلد متعدد القوميات والمذاهب، ومنها ما هو متعلق بالفهم السياسي للقادة لهذا المفهوم، وكيفية تطبيقه، لذلك كان لها آثار أو انعكاسات مباشرة وغير مباشره على النظام السياسي العراقي، وعلى طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الامر الذي خلق عدة اشكاليات،ادت الى عدم الاستقرار السياسي، وكان من ابرزها خلق برلمان عاجز عن إداء مهامه الاساسية والمتمثلة بالتشريع والرقابة، محدودية في قدرة النظام السياسي على الفعل، الأزمات الاقتصادية وأثارها على التنمية، انتشار الفساد الاداري والمالي، غياب المعارضة السياسية، ازمة عدم ثقة بين الكتل البرلمانية، التداخل بين السلطات، وازمة تعطيل اتخاذ القرار السياسي واستقلاليته.

المقترحات :-

1. الالتزام بمبادئ الدستور، والعمل على كفالة احترامه وتقدير الضمانات التي تعزز هذا الاحترام، ووضع الضمانات القانونية والواقعية لاحترام القواعد الدستورية في العراق.
2. تغليب المبدأ الديمقراطي على مبدأ المحاصصة الطائفية، وضرورة الايمان بالمنهج الوطني اي مبدأ المواطنة والايمان بها كمنهج للحياة، فعندما يترسخ المنهج الوطني والديمقراطي، فلا خوف عندئذٍ من حكومة فاعلة وقوية، فالديمقراطية ليست صنواً للضعف، على العكس، فهي رديف للقوة العادلة، التي يحكمها القانون العادل.
3. ضرورة اصلاح وتقوية دور البرلمان والخروج به من حالة التخندق التي يمر بها، والعمل على تقوية دوره والرقابي بعيداً عن تأثير المصالح الحزبية أو العنصرية أو الطائفية أو المناطقية أو الشخصية

الضيقة، فإذا نجح البرلمان في دوره الرقابي، فانه سيمنع أي انحراف أو تلكؤ يحصل في أداء الحكومة، من خلال الاستخدام الفعال للآليات التي رسمها الدستور لضبط مسار الحكومة، كاستجواب الوزراء و سحب الثقة منهم واستجواب رئيس مجلس الوزراء وسحب الثقة منه ومن حكومته ،أما إذا لم يتقن البرلمان دوره الرقابي، فأن كل المحذورات ستقع، وستخرج الحكومة، أية حكومة، عن المسار، بمجرد إفلاتها من دائرة الرقابة البرلمانية.

المصادر

اولا : الكتب القانونية

1- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار الميسرة، عمان، ط1، 1999.

2-جمال سلامة علي، النظام السياسي والبناء الاجتماعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006

3- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، القسم الثاني،2010 .

4- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2012.

5- عبدالقادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، 2012 .

6- د. عبدالغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية، لبنان.

7- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1، 2010 .

8- علي يوسف شكري واخرون، دراسات حول الدستور العراقي ، دار الكرمل للنشر والتوزيع، عمان ط1، 2000م .

9- أ.م د. عمار محسن علوان السلطاني , الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماع في العراق ومصر – دراسة مقارنة , المصرية للنشر والتوزيع, القاهرة , 2017, الطبعة الاولى 0

10- فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية .. الماضي والحاضر والمستقبل، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد،2005 .

11- كمال المنوفي، اصول النظم السياسية، شركة الربيعان، الكويت، 1987

12- موريس ديفرجيه، مدخل إلى علم السياسة، ترجمة جمال الأتاسي وسامي الدروبي، دار دمشق للطباعة، دمشق، 1964م .

13- محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2005 .

14- د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2009.

15- نظام بركات وآخرون، مبادئ علم السياسة، دار الكرمل للنشر والتوزيع، عمان ط1، 1984 .

ثانيا : المجلات

1- د. حسن مصطفى البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (24) ، العدد الأول، 2008.

2- صبحي ناظم توفيق، حل القوات المسلحة العراقية (الوقائع والنتائج)، مجلة اوراق عراقية، عدد (3)، 2005.

3- د. عمار محسن السلطاني، حرية التظاهر السلمي في دستور العراق لعام 2005،بحث منشور في المجلة السياسية والدولية –كلية العلوم السياسية /الجامعة المستنصرية ،2022.

4- محمد حسن الموسوي، استحقاقات العملية الانتخابية في العراق، مجلة النور، دار النور للنشر، بغداد، العدد (167)، نيسان/2005 .

ثالثا : الدساتير والقوانين

1- الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

2- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. لعام 2003 في العراق .