السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المقدمة :

تُعد السلطة التنفيذية إحدى السلطات الدستورية الثلاث التي يقوم عليها النظام الدستوري في الدولة الحديثة، إلى جانب السلطتين التشريعية والقضائية، ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات على توزيع الوظائف العامة للدولة بين هذه السلطات بما يمنع تركيز السلطة بيد جهة واحدة ويحقق التوازن والرقابة المتبادلة.

وقد تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذا المبدأ بصورة واضحة، إذ نصت المادة (٤٧) على أن السلطات الاتحادية تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

وتتميز السلطة التنفيذية في العراق بأنها سلطة مزدوجة التكوين، إذ تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، إلا أن الاختصاصات الفعلية في إدارة شؤون الدولة تتركز في مجلس الوزراء ورئيسه، بينما يؤدي رئيس الجمهورية دوراً دستورياً يتميز بالطابع التمثيلي والضامن لاحترام الدستور.

وتتناول هذه المحاضرة بيان مفهوم السلطة التنفيذية، وأساسها الدستوري، وتكوينها، ثم دراسة مركز رئيس الجمهورية واختصاصاته وفقاً لدستور سنة ٢٠٠٥.

أولاً: مفهوم السلطة التنفيذية

يقصد بالسلطة التنفيذية : مجموعة الهيئات التي تتولى تنفيذ أحكام الدستور والقوانين وإدارة المرافق العامة، والمحافظة على الأمن والنظام العام، ووضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في الدولة الحديثة على تنفيذ القوانين فحسب، وإنما أصبحت تمارس وظائف سياسية واقتصادية وإدارية واسعة، نتيجة اتساع وظائف الدولة وتدخلها في مختلف مجالات الحياة.

وفي العراق، لم يمنح الدستور السلطة التنفيذية اختصاص التنفيذ فقط، وإنما أسند إليها رسم السياسة العامة للدولة، وإدارة مؤسساتها، وإعداد مشروعات القوانين والموازنة العامة، وإبرام المعاهدات، وإدارة القوات المسلحة وفق الضوابط الدستورية.

ثانياً: الأساس الدستوري للسلطة التنفيذية

نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ السلطة التنفيذية في الباب الثالث الخاص بالسلطات الاتحادية، ولاسيما الفصل الثاني منه، الذي يبدأ بالمادة (٦٦)، حيث نصت على أن: "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون."

ويلاحظ من هذا النص أن المشرع الدستوري اعتمد نموذج السلطة التنفيذية الثنائية، وهو النموذج المأخوذ به في العديد من الأنظمة البرلمانية، إلا أن توزيع الاختصاصات يجعل مجلس الوزراء هو صاحب السلطة التنفيذية الحقيقية.

ثالثاً: رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة الدولة، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام المادة (٦٧) من الدستور.

ومن خلال هذا النص يتبين أن رئيس الجمهورية لا يرأس السلطة التنفيذية بصورة فعلية، وإنما يمثل الدولة ويضطلع بوظائف دستورية ذات طبيعة سيادية ورمزية.

رابعاً: شروط انتخاب رئيس الجمهورية

حدد الدستور في المادة (٦٨) الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، وهي:

- أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.
- أن يكون كامل الأهلية.
- أن يكون قد أتم الأربعين سنة من العمر.
- أن يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية.
- ألا يكون محكوماً بجريمة مخلة بالشرف.

وقد ترك الدستور تنظيم بقية الأحكام الخاصة بالترشيح والانتخاب إلى القانون.

خامساً: طريقة انتخاب رئيس الجمهورية

وفق المادة (٧٠) من الدستور ينتخب مجلس النواب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.

وإذا لم يحصل أي مرشح على هذه الأغلبية في الجولة الأولى، تجري منافسة بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات في الجولة الثانية.

ويهدف اشتراط أغلبية الثلثين في الجولة الأولى إلى تحقيق أكبر قدر من التوافق السياسي، بالنظر إلى الطبيعة التمثيلية لمنصب رئيس الجمهورية.

سادساً: مدة ولاية رئيس الجمهورية

حددت المادة (٧٢) مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط.

وتنتهي ولايته بانتهاء ولاية مجلس النواب، مع استمراره في ممارسة مهامه إلى حين انتخاب رئيس جديد، وذلك منعاً لحدوث فراغ دستوري.

سابعاً: اختصاصات رئيس الجمهورية

حدد الدستور اختصاصات رئيس الجمهورية في المادة (٧٣)، ومن أبرزها:

أولاً: إصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب بعد المصادقة عليها خلال المدة الدستورية.

ثانياً: دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد في الحالات التي نص عليها الدستور.

ثالثاً: إصدار المراسيم الجمهورية.

رابعاً: منح الأوسمة والنياشين وفق القانون.

خامساً: قبول السفراء وإصدار المراسيم الجمهورية الخاصة بتعيينهم واعتمادهم.

سادساً: إصدار قرارات العفو الخاص بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء، باستثناء الجرائم المستثناة دستورياً.

سابعاً: المصادقة على أحكام الإعدام بعد اكتسابها الدرجة القطعية.

ثامناً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب.

ومن خلال دراسة هذه الاختصاصات يتضح أنها ذات طبيعة دستورية وسيادية، بينما تبقى الإدارة اليومية للدولة من اختصاص مجلس الوزراء.

ثامناً: المسؤولية الدستورية لرئيس الجمهورية

الأصل أن رئيس الجمهورية يتمتع بمركز دستوري يضمن استقرار منصبه، إلا أن الدستور لم يجعله بمنأى عن المساءلة، إذ أجاز إعفاءه في حالات محددة، كما نظم مساءلته أمام مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا وفق الإجراءات والضمانات الدستورية. ويعكس ذلك مبدأ خضوع جميع سلطات الدولة لأحكام الدستور وسيادة القانون.

يتبين مما تقدم أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أخذ بنظام تنفيذي مزدوج يتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، إلا أن توزيع الاختصاصات يظهر بوضوح أن مركز الثقل التنفيذي يتمثل في مجلس الوزراء، بينما يؤدي رئيس الجمهورية دور تشريفي ودستوري يتميز بالحياد والرمزية وضمان احترام الدستور وتمثيل الدولة في الداخل والخارج.

السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء واختصاصاتهما والعلاقة مع السلطات الأخرى

أولاً: مجلس الوزراء

يُعد مجلس الوزراء الركيزة الأساسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي، إذ أسند إليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مهمة إدارة شؤون الدولة ووضع السياسات العامة والإشراف على تنفيذها. ويُستفاد من نصوص الدستور أن مجلس الوزراء يمثل السلطة التنفيذية الفعلية، بخلاف رئيس الجمهورية الذي يضطلع بمهام ذات طبيعة تمثيلية ودستورية.

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ويخضع تنظيم تشكيله واختصاصاته إلى أحكام الدستور والقوانين النافذة، ولا سيما المواد (٧٦–٨٦) من الدستور.

ثانياً: تكليف رئيس مجلس الوزراء وتشكيل الحكومة

حرص الدستور العراقي على وضع آلية دستورية لتشكيل الحكومة بما ينسجم مع النظام النيابي، إذ نصت المادة (٧٦) على أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف اختيار أعضاء وزارته وإعداد المنهاج الوزاري، ثم يعرضهما على مجلس النواب لنيل الثقة، ولا تُعد الحكومة مكتملة الصلاحيات إلا بعد حصولها على موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

وتحقق هذه الآلية مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام السلطة التشريعية، وهو أحد أهم خصائص النظام البرلماني.

ثالثاً: الاختصاصات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء

يُعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن إدارة الدولة، وقد نصت المادة (٧٨) من الدستور على أنه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويتولى إدارة مجلس الوزراء ورئاسة جلساته، وله حق إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب.

وتشمل أهم اختصاصاته ما يأتي:

- **رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.**

- إدارة أعمال مجلس الوزراء وتنسيق عمل الوزارات.
- الإشراف على تنفيذ القوانين والقرارات.
- قيادة القوات المسلحة بصفته القائد العام وفق أحكام الدستور.
- اقتراح مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس النواب.
- اقتراح الموازنة العامة والخطط التنموية للدولة.
- تمثيل الحكومة في علاقاتها مع السلطات الأخرى.

ومن خلال هذه الاختصاصات يتضح أن رئيس مجلس الوزراء يمثل مركز الثقل الحقيقي في السلطة التنفيذية العراقية.

رابعاً: اختصاصات مجلس الوزراء

حدد الدستور في المادة (٨٠) اختصاصات مجلس الوزراء، ومن أبرزها:

- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة.
- اقتراح مشروعات القوانين.
- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين.
- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.
- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة وأصحاب الدرجات الخاصة.
- متابعة أداء الوزارات والهيئات المستقلة والإشراف على حسن سير المرافق العامة.

وتدل هذه الاختصاصات على أن مجلس الوزراء لا يقتصر دوره على تنفيذ القوانين، وإنما يتولى رسم السياسة العامة للدولة وإدارة مختلف شؤونها.

خامساً: المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء

يقوم النظام البرلماني العراقي على مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب، ولذلك منح الدستور المجلس سلطة مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء عن أعمالهم.

وتتمثل صور هذه المسؤولية في:

- توجيه الأسئلة البرلمانية.
- الاستجواب.
- سحب الثقة من الوزير.
- سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، مما يؤدي إلى استقالة الوزارة بأكملها.

ويهدف هذا النظام إلى تحقيق الرقابة البرلمانية وضمان عدم إساءة استعمال السلطة.

سادساً: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تقوم العلاقة بين السلطتين على مبدأ التعاون والتوازن، وليس الفصل الجامد. فمن جهة، تمنح السلطة التشريعية الثقة للحكومة، وتمارس الرقابة على أعمالها، وتناقش مشروعات القوانين والموازنة العامة. ومن جهة أخرى، تمتلك الحكومة حق اقتراح مشروعات القوانين، والمشاركة في مناقشتها، وتنفيذ التشريعات بعد إقرارها. ويؤدي هذا التوازن إلى تحقيق الاستقرار السياسي وضمان احترام مبدأ المشروعية.

سابعاً: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية

أكد دستور سنة ٢٠٠٥ استقلال السلطة القضائية، ومنع تدخل السلطة التنفيذية في شؤون القضاء. وتلتزم الحكومة بتنفيذ الأحكام القضائية واحترام قرارات المحكمة الاتحادية العليا، كما تخضع جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات التنفيذية لرقابة القضاء الإداري، ضماناً لحماية الحقوق والحريات. ومن ثم فإن العلاقة بين السلطتين تقوم على احترام مبدأ سيادة القانون، وخضوع جميع سلطات الدولة للدستور.

ثامناً: تقييم النظام التنفيذي في العراق

يُظهر التطبيق العملي للدستور أن السلطة التنفيذية في العراق تتسم بازدواجية في التكوين ووحدة في القيادة الفعلية، إذ يتقاسم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تكوين السلطة التنفيذية، إلا أن الاختصاصات الجوهرية تتركز بيد رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء. وقد أسهم هذا التنظيم في ترسيخ الطبيعة البرلمانية للنظام السياسي العراقي، إلا أن التطبيق العملي كشف عن بعض الإشكالات، من أهمها:

- **الخلاف حول مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً.**
- **التأخر في تشكيل الحكومات بعد الانتخابات.**
- **تأثير نظام المحاصصة السياسية على كفاءة الأداء الحكومي.**
- **التداخل أحياناً بين الاختصاصات الدستورية والاتفاقات السياسية.**

وهذه التحديات تتطلب تعزيز الالتزام بالنصوص الدستورية، وتطوير التشريعات المنظمة لعمل السلطة التنفيذية، بما يحقق الاستقرار السياسي والإداري. ويتضح من دراسة أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن السلطة التنفيذية تمثل الأداة الرئيسة لإدارة الدولة وتنفيذ سياستها العامة، وأن المشرع الدستوري تبنى نموذجاً تنفيذياً مزدوجاً يتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، مع منح الدور التنفيذي الفعلي لمجلس الوزراء برئاسة رئيس مجلس الوزراء.

كما أرسى الدستور نظاماً متكاملاً للمساءلة السياسية والرقابة البرلمانية، بما ينسجم مع طبيعة النظام النيابي الديمقراطي. ورغم ما واجه التطبيق العملي من تحديات سياسية ودستورية، فإن النصوص الدستورية ما زالت

تشكل الإطار القانوني الأساس لتنظيم عمل السلطة التنفيذية، الأمر الذي يقتضي الالتزام بها وتفعيلها بما يحقق مبدأ سيادة القانون وحسن إدارة الدولة وخدمة المصلحة العامة.