

## The Constitutional Structure for The Executive Power under Country Administration Law of Transitional Period

---

Dr. Huda Hatif Mudhar alzubaidy  
Dr. Ja`afar Abdul Sada Aldraji  
College of Law – University of Basrah

### Abstract

It is obvious, based on the settlement of the international law versions to the provisional period, which related to the executive power, the dualism of this power. Due to the fact, that this international law has originated two executive organizations: The presidential council, which represents the residency (the president and two vice-presidents elected by the national assembly) and the council of ministers. This council of ministers includes the prime minister and the ministers . But according to the authority which elects the prime minister and ministers , depending on the nomination of the prime minister are two: the first is the presidential council of ministers before getting the confidence of the majority of the two third of the national assembly, in case of the failure of the presidential council on the agreement of the prime minister within two weeks. This can be held on the majority of the two third of the presidential council. This matter considered unfamiliar to the political system at the modern time . probably, this project of the international law originated this way in order to face the situation of not getting the unanimous vote of the presidential council on the prime minister in person.

## البناء الدستوري للسلطة التنفيذية في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

م.د. هدى هاتف مظهر الزبيدي / م.د.د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي  
كلية القانون / جامعة البصرة

### المخلص :

ومن خلال استقراء نصوص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية المتعلقة بالسلطة التنفيذية يتبين لنا انه اخذ بثنائية السلطة التنفيذية ، حيث أوجد هذا القانون مؤسستين تنفيذيتين، هما مجلس الرئاسة الذي يمثل رئاسة الدولة والذي يتكون من رئيس ونائبين للرئيس تنتخبهم الجمعية الوطنية . ومجلس الوزراء ، والذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، أما بالنسبة للجهة التي تختار رئيس الوزراء و الوزراء بناء على ترشيح رئيس الوزراء ، هي اثنتان ، الأولى هي مجلس الرئاسة، ولا يباشر هذا المجلس مهامه كمجلس وزراء حقيقي إلا بعد الحصول على الثقة من الجمعية الوطنية وبأغلبية الثلثين . والثانية هي الجمعية الوطنية وذلك في حال أخفاق مجلس الرئاسة في الاتفاق على رئيس للوزراء خلال أسبوعين ، ويجري ذلك بأغلبية الثلثين، وهذا الأمر غريب على النظم السياسية المعروفة في العصر الحديث وربما أوجد المشرع لقانون إدارة الدولة هذا الطريق لمواجهة حالة عدم حصول أجماع على شخص رئيس الوزراء من قبل مجلس الرئاسة .

## المقدمة :

لقد خلف سقوط النظام الدكتاتوري السابق ،الذي جثم على صدور العراقيين عقودا طويلة ومظلمة ، فراغا دستوريا وقانونيا كبيرا لا بد من معالجته وتخطيه ، فكما هو معروف أن النظام السابق لم يعتمد طيلة فترة حكمه على دستور دائم مستمد من الشعب أي دستور يتمتع بالشرعية، ولم تجر انتخابات أو استفتاءات حقيقية لكي يقوم الشعب بحكم نفسه بنفسه ، وان ادعى النظام السابق شرعية الانتخابات والاستفتاءات التي كان يجريها ، إذ أنها لا تتعدى كونها مظاهر خداعة ومزيفه كان يقصد من وراءها إسباغ الشرعية على نظام شمولي فردي لا يعبأ بإرادة الشعب أو حقوقه أو تطلعاته ، لذا كان هذا النظام يعتمد على دستور مؤقت هو دستور عام ١٩٧٠ ، وغني عن البيان أن النظام السابق من اعنى النظم الدكتاتورية المذهبية الفردية، لذا تركزت جميع سلطات الدولة في يد الدكتاتور واطمحت المؤسسات والهيكل الإدارية أو تلاشت وأصبحت الدولة كالهرم المقلوب على رأسه وهو شخص الدكتاتور .

لذا لم يجد القابضون الجدد على السلطة أي مرفق من مرافق الدولة أو مؤسسة من مؤسساتها وهي صالحة للعمل ، أو بقائها على حالها على الأقل ولم تنهر كما انهارت عروش الدكتاتورية ، وكانت المشكلة الأكثر أهميه تتركز في وضع عتبة للشرعية أو أساس أو أرضية تستند إليها السلطات والمؤسسات المزمع أقامتها في العراق الجديد وتستمد شرعيتها وقانونيتها منها ، بعد ان استقر الرأي من قبل جهات عديدة إلى عدم إمكان إجراء الانتخابات ، وفي هذا الصدد نشير إلى تحول القرار الأمريكي بشأن إدارة العراق بعد سقوط النظام السابق ، من الحكم المباشر عن طريق سلطة الائتلاف المؤقتة إلى الحكم العراقي تحت الوصاية الأمريكية مرورا بتدخل الشرعية الدولية المتمثلة بالأمم المتحدة- بتأثير من أسباب وتداعيات مختلفة- حتى أفاق العراقيون من هول الصدمة واستعادوا نعمة البصر السديد بعد النور الساطع الذي تبع سنوات عجاف من الظلام الدامس ، ليجدوا مصيرهم ومستقبلهم وأمالهم وطموحاتهم في إقامة نظام ديمقراطي تعددي، على أنقاض الدكتاتورية، تحترم فيه إرادة الشعب بكل أطيافه ومكوناته وتسان فيه الحقوق والحريات وتعتمد فيه الطرق الديمقراطية الصحيحة في كل ما يتعلق بإدارة الدولة وبناء مؤسساتها وهيكلها المختلفة ، ليجدوا كل ذلك بين مطرقة الاحتلال و سندان مجلس الحكم ، و سطر هذا المصير والمستقبل في وثيقة دستورية مثيرة للجدل في كثير من

جوانبها ومضامينها وأثارها المستقبلية القريبة والبعيدة ، ألا وهي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، واعتمدت طرق غريبة للدعاء بتمثيل الطوائف والقوميات والأقليات العرقية أو الدينية لم يكن من بينها الانتخاب الحر المباشر ، وإنما اعتمد التعيين من قبل الحاكم المدني الأمريكي، وفي مرحلة لاحقة تم ذلك بالاشتراك مع الأمم المتحدة ، وبتأثير من قوى عديدة داخلية ودولية واقليمية .

أما ما يتعلق بموضوع بحثنا وهو السلطة التنفيذية في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، فإن السلطة التنفيذية مرت بمراحل عديدة، أولها تشكيل مجلس الحكم والوزارة المؤقتة، والتي شكلها المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (السفير بول بريمر) ، ومن ثم تشكلت الحكومة الانتقالية من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء بعد اتفاقية الخامس عشر من تشرين الأول والتي تقرر بموجبها جدولاً زمنياً لنقل السلطة والسيادة للعراقيين وصولاً إلى وضع الدستور الدائم بالطريق الديمقراطي وتأسيس شرعية دستورية وقانونية جديدة تعتمد الأسس الديمقراطية .

ونشير هنا إلى أننا سوف نقصر على بحث السلطة التنفيذية كما وردت في نصوص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والملحق الذي تلاه وتضمن العديد من الأمور الجوهرية والمهمة ، ويخرج من نطاق بحثنا هذا السلطة التنفيذية في إقليم كردستان والذي يتمتع باستقلال وحكم ذاتي منذ الانفاضة الشعبية في عام ١٩٩١ ذلك أن قانون إدارة الدولة قد قرر الاعتراف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ وقرر كذلك استمرارها في مزاولة أعمالها الحالية طيلة المرحلة الانتقالية الامايتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية كما ينص عليه هذا القانون<sup>(١)</sup> وتأسيساً على ذلك ، قسمنا هذا البحث إلى ثلاثة مباحث الأول منها لبيان العلاقة بين اصطلاح الحكومة والسلطة التنفيذية ، وذلك لان قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية قد تعاطى مع هذا الأمر بشي من الارتباك والخلط ، والمبحث الثاني تركز على بيان مجلس ال رئاسة وهو المؤسسة الدستورية التي جاء بها قانون إدارة الدولة لتمثل رئاسة الدولة ، والمبحث الثالث والأخير جاء لتوضيح كل ما يتعلق بمجلس الوزراء بموجب قانون إدارة الدولة ، وأخيراً نختم هذا البحث بخاتمة نضمنها ما توصلنا إليه من استنتاجات وملاحظات حول السلطة التنفيذية في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

## المبحث الأول / العلاقة بين مدلولي السلطة التنفيذية و الحكومة وموقف قانون إدارة الدولة منها .

هناك مدلولات ومعاني مختلفة لاصطلاح الحكومة ، قد يعني بعضها السلطة التنفيذية وقد يتجاوزها إلى ابعد من هذا الحد ، ويشمل باقي سلطات الدولة الأخرى إضافة إلى مفاهيم أخر، وقد اتخذ قانون إدارة الدولة موقفا من ذلك وهذا ما سنتناوله في مطلبين ، الأول ينصب على توضيح العلاقة بين مدلولي السلطة التنفيذية والحكومة ، والثاني لبيان موقف قانون إدارة الدولة منها .

### المطلب الأول / العلاقة بين مدلولي السلطة التنفيذية والحكومة .

لإيراد باصطلاح حكومة (government) الدلالة على معنى واحد محدد وإنما تستخدم للتعبير عن عدة معاني مختلفة منها ما هو شائع ومنها غير شائع أو نادر:

#### الفرع الأول/ المعاني الشائعة لاصطلاح الحكومة .

##### أولا/ المعنى الواسع .

وبموجبه يستخدم اصطلاح الحكومة للدلالة على الهيئات العليا الحاكمة التي توجه سياسة الدولة، لذا فهي بهذا المعنى تشمل جميع السلطات من تشريعيه وتنفيذية وقضائية ، فالحكومة هنا تعني الأداة التي بدونها لا تقوم للدولة قائمه، فهي القوه المنظمة القاهرة وبذلك فهي تشمل الجهاز الذي يتولى سن القوانين (السلطة التشريعية) والأداة التي تتولى تنفيذها(السلطة التنفيذية ) والهيئة التي تتولى فض المنازعات ودفع كل اعتداء على القانون وذلك بتوقيع الجزاء المقرر على مخالفيه (السلطة القضائية)

##### ثانيا/ المعنى الضيق .

وبموجبه يستخدم اصطلاح الحكومة للدلالة على أن الحكومة هي السلطة التنفيذية وحدها(أي رئيس الدولة- ملكا كان أو رئيس جمهورية- والوزارة ) على اعتبار أن السلطة التنفيذية هي الأداة السياسية العليا للدولة وهي المحرك الرئيسي لها ، وهو المعنى الذي يقصده عادة كتاب و أساتذة الفقه الدستوري حين يستعملون هذا الاصطلاح .

### ثالثا/ المعنى الأضيق .

فهو أن يقصد بذلك الاصطلاح الوزارة وحدها ، وهذا هو المعنى الأكثر انتشارا- في الأنظمة النيابية البرلمانية- لدى الكتاب ورجال الصحافة، فحين يوجهون بعض طلبات أو انتقادات إلى الحكومة أو يتكلمون عن مسؤوليتها أمام البرلمان فإنما يقصدون الوزارة بتلك الطلبات أو الانتقادات (٢) .

### الفرع الثاني/ المعاني غير الشائعة لاصطلاح الحكومه .

هناك معانٍ غير شائعة لاصطلاح الحكومة نوردها في آتاي :

### أولا/ اصطلاح الحكومة يعني شكل الحكومة .

ربما يستخدم اصطلاح الحكومة للدلالة على ما اصطلح على تسميته بشكل الحكومة- أي طريقة استخدام السلطة وممارسة الحكم- وهذا هو المعنى الذي قصده الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ حينما نص في المادة الأولى منه على (العراق دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لايتجزأ ولا ينزل عن شي منه وحكومته ملكيه وراثية وشكلها نيابي) (٣) .

### ثانيا / اصطلاح الحكومة يعني الدولة .

في بعض الأحيان يقصد باصطلاح الحكومة ( الدولة) وهذا هو المعنى الذي قصده الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ حينما نص على أن "القضاة مستقلون ٠٠٠ وليس لأية سلطة في الحكومة التدخل في القضايا " (٤) .

### المطلب الثاني/موقف قانون إدارة الدولة من مدلولي السلطة التنفيذية والحكوم .

أما بالنسبة لموقف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية من استخدام مصطلح الحكومة فقد تبنى المعنى الواسع لاصطلاح الحكومة ويتضح ذلك جليا من خلال الباب الثالث والذي أطلق عليه القانون المذكور اسم ( الحكومة العراقية الانتقالية) في نص المادة الرابعة والعشري الفقرة (١) والذي ينص على أن ( تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضا في هذا القانون الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ، ومجلس الوزراء وبضئنة رئيس الوزراء، والسلطة القضائية) .

وتكرر هذا الموقف في القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والذي جاء تحت عنوان ( مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها ) حينما نص على أن (تعمل الحكومة المؤقتة طبقا لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة

الانتقالية، وتتكون هذه الحكومة من رئاسة الدولة (مكون من رئيس ونائبين) ومجلس الوزراء بما في ذلك رئيس الوزراء والمجلس الوطني وسلطة قضائية (٥٠٠٠) (٥). مما يؤكد وجهة النظر هذه أن الباب الخامس والذي جاء تحت عنوان (السلطة التنفيذية الانتقالية) قد بين في المادة الخامسة والثلاثين منه الاتجاه الذي يتبناه فيما يتعلق باصطلاح السلطة التنفيذية حيث نصت تلك المادة على أن (تتكون السلطة التنفيذية في المرحلة الانتقالية من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه).

والملاحظ على صياغة هذه المواد أنها ما فتأت تؤكد على أن رئيس الوزراء جزء من مجلس الوزراء في كل مرة تأتي فيها على ذكر مجلس الوزراء وهذا الأمر من وجهة نظرنا تحصيل حاصل حيث أن المتعارف عليه في النظم الدستورية ذات السلطة التنفيذية الثنائية أن مجلس الوزراء يتكون من رئيس الوزراء والوزراء.

#### المبحث الثاني / مجلس الرئاسة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

طلع علينا قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بمؤسسة جديدة (٦) تتولى مهام رئاسة الدولة والتي أوجب أن يكون العمل فيها بأسلوب القيادة الجماعية، لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب الأول منها لبيان كيفية تشكيل مجلس الرئاسة والثاني لبيان اختصاصات مجلس الرئاسة والثالث لبيان المسؤولية السياسية لمجلس الرئاسة.

#### المطلب الأول / تشكيل مجلس الرئاسة.

لقد بين قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية كيفية تشكيل مجلس الرئاسة في الباب الثالث منه إذ بينت الفقرة (١) من المادة السادسة والثلاثين ذلك الأمر حينما نصت على أن (تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يشكلون مجلس الرئاسة (٥٠٠)). ولمزيد من التوضيح سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين الأول لبيان كيفية انتخاب عضو مجلس الرئاسة والثاني لبيان الشروط المطلوبة فيمن يترشح لمنصب عضو في مجلس الرئاسة.

#### الفرع الأول/ كيفية انتخاب عضو مجلس الرئاسة.

فيما يتعلق بكيفية انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة فقد بينت المادة السادسة والثلاثون على أن (يتم انتخاب مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء)، لذا فلن الجمعية الوطنية تقوم باختيار رئيس لمجلس الرئاسة ونائبين له مع الأخذ بنظر الاعتبار الجدول الزمني لنقل السلطة للعراقيين والمراحل التي تمر بها الحكومة وصولاً

إلى تشريع الدستور الدائم بالطريق الديمقراطي وإجراء الانتخابات وتشكيل الحكومة الدائمة (٧) .

إذ أن المرحلة الأولى من المرحلة الانتقالية التي أشار إليها قانون إدارة الدولة في المادة الثانية منه والتي نصت بالفقرة (١) " أن عبارة المرحلة الانتقالية تعني المرحلة التي تبدأ من ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٤ حتى تشكيل الحكومة العراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما ينص علي في هذا القانون وذلك في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥ إلا في حالة تطبيق المادة ٦١ من هذا القانون .

والفقرة (ب) التي نصت "أن المرحلة الانتقالية تتألف من فقرتين .

(١) تبدأ الفقرة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ . وستألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة بذلك . أن هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون ، وبضمنها المبادئ والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون (٨) .

(٢) تبدأ المرحلة الثانية بعد تأليف الحكومة الانتقالية والتي تتم بعد إجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، على ألا تتأخر هذه الانتخابات أن أمكن عن ٣١ كانون ٢٠٠٤ وعلى كل حال قبل ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٤ . حيث تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقاً لدستور دائم .

وفقاً لهذا الجدول الزمني فان مجلس الرئاسة يتألف في كل مرة عن طريق

الانتخاب من قبل الجمعية الوطنية في المرحلة الأولى من المرحلة الانتقالية ، وعن طريق الانتخاب أيضاً من قبل المجلس الوطني المؤقت في المرحلة الثانية .  
الفرع الثاني / الشروط المطلوبة في من يشغل منصب عضو مجلس الرئاسة .

لقد بين قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الشروط التي يتوجب توافرها لمن يترشح لمنصب عضو مجلس الرئاسة في الفقرة (ب) من المادة الحادية والثلاث في منه والفقرة (ب) من المادة السادسة والثلاثين ، ومن خلال ملاحظة هاتين الفقرتين يتبين لنا أن هذه الشروط هي :

١. أن يكون عراقياً بلغ الأربعين سنة من العمر على الأقل<sup>(٩)</sup> .
  ٢. أن يتمتع بحسن السمعة والنزاهة والاستقامة .
  ٣. أن يكون قد ترك الحزب البائد قبل سقوطه بعشر سنوات على الأقل، إذا كان عضواً في حزب البعث المنحل<sup>(١٠)</sup> .
  ٤. ألا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة عام ١٩٩١ والأنفال ولم يقترب جريمة بحق الشعب العراقي ولم يكن من منتسبي الأجهزة القمعية السابقة أو ممن أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين .
  ٥. إلا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام .
  ٦. إلا يكون محكوماً عليّ بجريمة مخلة بالشرف ، وان يكون معروفاً بالسيرة الحسنة .
  ٧. أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل .
  ٨. ألا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح<sup>(١١)</sup> .
- وأشار قانون إدارة الدولة إلى حالة شغور منصب عضو في مجلس الرئاسة لأي سبب كان<sup>(١٢)</sup> ، فان الجمعية الوطنية تنتخب بديلاً له وبأغلبية ثلثي أعضائه وهذا الحكم يستفاد من عجز الفقرة (أ) من المادة السادسة والثلاثين .
- المطلب الثاني / اختصاصات مجلس الرئاسة .**
- لقد سبق القول أن مجلس الرئاسة يعد تجسيدا لمبدأ القيادة الجماعية والتي تبدو ملامحها من خلال آلية عمل المجلس وكيفية ممارسته لاختصاصاته ، فالملاحظ أن منصب رئيس مجلس الرئاسة منصب فخري بحت ولا يخول صاحبة أي امتياز على العضوين الآخرين والامتياز الوحيد ربما هو اعتبار شاغله بمثابة رئيس جمهورية العراق، وهذا يمكن استخلاصه من أن اتخاذ القرارات وممارسة الاختصاصات في المجلس كلها تجري حسب قاعدة الإجماع<sup>(١٣)</sup> ، ولم يخص قانون إدارة الدولة رئيس المجلس بأي اختصاص، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة السادسة والثلاثين على أن " تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يشكلون مجلس الرئاسة الـذي تكون وظيفته تمثيل سيادة العراق والأشراف على شؤون البلاد كلها "، وقد أشارت الفقرة (ج) من المادة السادسة والثلاثين إلى إن " يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع، ولا يجوز لأعضائه إنابة آخرين عنهم " .

لذا يتوجب الكلام عن اختصاصات مجلس الرئاسة بشكل عام ونرى أن قانون إدارة الدولة قد خوله العديد من الصلاحيات والسلطات بعضها يتعلق بعمل السلطة التنفيذية وبعضها الآخر يتصل بعمل السلطة التشريعية وبعضها الآخر يتعلق بالسلطة القضائية، لذا سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع الأول لبيان الاختصاصات التنفيذية والثاني لبيان الاختصاصات التشريعية والثالث لبيان الاختصاصات القضائية .

أما بالنسبة للاختصاصات التي خولتها المادة الخامسة والعشرون من الباب الثالث من قانون إدارة الدولة للحكومة الانتقالية<sup>(١٤)</sup> فإنه تأتي اتساقاً مع المعنى الواسع لاصطلاح حكومة والذي تبناه في المادة الرابعة والعشرين من نفس الباب<sup>(١٥)</sup> لذا تكون هذه الاختصاصات عبارة عن مجموعة من المبادئ أو التوجهات العامة- أن صح التعبير- تلتزم بها كافة هيئات الدولة، لذا لا يمكن اعتبارها مقصورة على السلطة التنفيذية فقط .

**الفرع الأول / الاختصاصات التنفيذية :**

لاشك أن مجلس الرئاسة وثيق الصلة بالسلطة التنفيذية كونه يعد بمثابة رئيس لها ، ولكن أرادة واضعي قانون إدارة الدولة قد وضعت هذا المجلس في حال الذي يسود ولا يحكم ، وجاء هذا الحال انسجاماً مع التوجهات الدستورية الغالبة في هذا القانون في أضعاف السلطة التنفيذية والحيلولة دون تركيزها في سلطة أو جهة واحدة ، وهذا الحال ولاشك نتيجة للإرث السيئ للنظام الدكتاتوري البائد ، وكأني بالمشرع وهو في هذا الحال يريد الحؤول دون بروز سلطة مركزية قوية ربما تكون خطراً على النظام المزمع إقامته في العراق الجديد، وسنبين هذه الاختصاصات على الوجه الآتي:

**أولاً / اختيار رئيس الوزراء والوزراء والموافقة على عزلهم .**

لاشك أن أهم اختصاص تنفيذي لمجلس الرئاسة هو اختيار رئيس الوزراء والموافقة على ترشيح رئيس الوزراء لأعضاء مجلس الوزراء ، وقد نصت على ذلك الفقرة (ا) من المادة الثامنة والثلاثون حينما نصت على أن " يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس للوزراء بالإجماع، وأعضاء مجلس الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء . يسعى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بعد ذلك للحصول على تصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة من الجمعية الوطنية قبل البدء بعملهم كحكومة . لمجلس الرئاسة الاتفاق على مرشح لمنصب رئيس الوزراء في غضون أسبوعين ، وفي حالة أخفاقه تعود مسؤولية تسمية رئيس الوزراء للجمعية الوطنية في هذه الحالة يجب أن تصدق الجمعية الوطنية على تسميته

بأغلبية الثلثين . وإذا تعذر على رئيس الوزراء ترشيح مجلس وزرائه خلال شهر يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس وزراء آخر .

وكما أن لمجلس الرئاسة اختيار رئيس الوزراء والموافقة على قائمة الوزراء المقترحين من رئيس الوزراء ، فان قانون إدارة الدولة قد خوله أيضا صلاحية الموافقة على إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء أو حتى رئيس الوزراء نفسه ، وذلك كله بناء على توصية من هيئة النزاهة العامة وجاء ذلك في عجز المادة الحادية والأربع ي إذ قالت " يمكن لمجلس الرئاسة بتوصية من هيئة النزاهة العامة بعد مراعاة الإجراءات القانونية أن تقيل عضوا من أعضاء مجلس الوزراء، بما فيه رئيس الوزراء " .  
ثانيا / تعيين رئيس وأعضاء المحكمة العليا والموافقة على عزل القضاة .

لقد أكد قانون إدارة الدولة على استقلال القضاء في الفقرة (ا) من المادة الثالثة والثلاثي من الباب السادس، حينما نصت على أن " القضاء مستقل، ولا يدار بأي شكل من الأشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل . ويتمتع القضاء بالصلاحية التامة حصرا لتقرير براءة المتهم أو إدانته وفقا للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية أو التنفيذية" .

لذا نجد أن تأثير مجلس الرئاسة واختصاصه في مجال العمل القضائي جاء مقتصرًا على بعض الجوانب الشكلية ، انسجاما مع مبدأ استقلال القضاء ، فقد أشارت الفقرة (ج) من المادة التاسعة والثلاثي بان " يقوم مجلس الرئاسة، كما هو مفصل في الباب السادس، بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة العليا، بناء على توصية من مجلس القضاء الأعلى" .  
وتأسيسا على ذلك أشار البلب السادس في الفقرة (ه) من المادة الرابعة والخمسي منه إلى أن يقوم مجلس الرئاسة بتعيين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا وتسمية احدهم ليكون رئيسا لها بناء على توصية من المجلس الأعلى للقضاء .

والاختصاص الآخر الذي خول قانون إدارة الدولة لمجلس الرئاسة، هو الموافقة على قرار عزل القضاة الذي يرفع إليه من مجلس الوزراء بناء على توصية من مجلس القضاء الأعلى، ونصت على ذلك المادة السابعة والأربعون بقولها " لا يجوز عزل القاضي أو عضو مجلس القضاء الأعلى إلا إذا أدين بجريمة مخلة بالشرف أو بالفساد أو إذا أصيب بعجز دائم، ويكون العزل بتوصية من مجلس القضاء الأعلى وبقرار من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الرئاسة" .

### ثالثا // عقد المعاهدات والاتفاقيات .

نصت على هذا الدور الفقرة (ا) من المادة التاسعة والثلاثين بان " يقوم مجلس الوزراء بموافقة مجلس الرئاسة بتعيين ممثلين لغرض التفاوض على عقد معاهدات واتفاقيات دولية . ويقوم بالتوصية بإصدار قانون من الجمعية الوطنية للمصادقة على هذه المعاهدات والاتفاقيات " .

### رابعا // القيادة العليا للقوات المسلحة .

وهذا الاختصاص تضمنته الفقرة (ب) من نفس المادة السابقة حينما نصت على أن " يقوم مجلس الرئاسة بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية فقط، ولن يكون له سلطة قيادة وله الحق في الإطلاع، والاستفسار وإعطاء المشورة " . كما أن مجلس الرئاسة هو صاحب الاختصاص في تقديم طلب إلى الجمعية الوطنية للموافقة إرسال قوات عراقية مسلحة إلى الخارج لغرض الدفاع ضد العدوان الخارجي ، بموجب الفقرة (هـ) من المادة الثالثة والثلاثين فقد نصت هذه المادة " لا يجوز إرسال قوات عراقية مسلحة إلى خارج العراق وان كان ذلك لغرض الدفاع ضد عدوان خارجي إلا بموافقة الجمعية الوطنية، وبطلب من مجلس الرئاسة " .

### خامسا // تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وباقي موظفي الدرجات الخاصة .

ويستفاد هذا الدور من عجز المادة الثانية والأربعين إذ نصت على أن " لكل وزارة، حسب اختصاصها ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وباقي موظفي الدرجات الخاصة ، وبعد موافقة مجلس الوزراء على هذه الترشيحات ترفع إلى مجلس الرئاسة لإقرارها " .

### الفرع الثاني / الاختصاصات التشريعية .

لاشك أن قانون إدارة قد حرص على التأكيد مبدأ الفصل بين السلطات وبشكل جاوز فيه المؤلف في النصوص التي تكرر مبدأ الفصل بين السلطات، والذي انتهى الفقه الدستوري بشأنه إلى أنه فصل نسبي يتعلق بتقسيم الوظائف والاختصاصات فقط وان الفصل الكامل المطلق أمر لا يمكن تصوره في الواقع السياسي والمنطق القانوني حتى في أكثر الأنظمة الدستورية حرصا عالية ألا وهو النظام الدستوري الأمريكي ، الذي حرص واضعوه على الفصل الكامل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . فان السلطة

والسيادة لا يمكن تجزئتها وتقسيمها وان السلطات كافة لا بد أن تتعاون وتتبادل التأثير على بعضها البعض<sup>(١٦)</sup> .

وفي هذا الاتجاه وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا ، فان المادة السابعة والثلاثين قد قررت لمجلس الرئاسة حق النقض (الفيتو) على مشاريع القوانين التي تصدرها الجمعية الوطنية، حينما نصت على انه " يمكن لمجلس الرئاسة نقض أي تشريع تصدره الجمعية الوطنية، على أن يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغ مجلس الرئاسة من قبل رئيس الجمعية الوطنية بإقرار ذلك التشريع . وفي حالة النقض يعاد التشريع إلى الجمعية الوطنية التي لها أن تقرر التشريع مجددا بأغلبية الثلثين غير قابلة للنقض خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما<sup>(١٧)</sup> "، ولتأكيد وجهة نظرنا حول استحالة الفصل الكامل للسلطات ، نشير إلى أن حق نقض قد قرره قانون إدارة الدولة رغم أنه سبق وان قرر في الفقرة (ب) من المادة الرابعة والعشري على أن " تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى" .

#### المطلب الثالث / المسؤولية السياسية لمجلس الرئاسة .

لاشك أن قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية ، أضحت من المبادئ المسلم بها في الأنظمة الدستورية الحديثة<sup>(١٨)</sup>، آذ أن حقائق الأمور تؤدي بنا إلى القول إلى أنه حيث توجد السلطة لا بد أن توجد المسؤولية المقابلة لها ، وإلا أدى الأمر إلى إساءة استعمال السلطة، والى تحول الحاكم إلى حاكم مستبد، فضلا عما يمثل ذلك من انتهاك خطير للسيادة الوطنية- خاصة في الأنظمة الجمهورية- إذ تصير هذه السيادة ممثلة في شخص رئيس الدولة، رغم أن السيادة تخص الوطن بكاملة، وبالتالي فلا يمكن لمجموعة أفراد أو بالاحرى لفرد معين أن يستقل بهذه السيادة بمفرد<sup>(١٩)</sup>، ولاشك أن هذا الأمر أصبح أكثر أهمية في عصرنا هذا بعد أن تزايد واتسع دور الدولة بشكل كبير ، وأمام هذا الاتساع الكبير في مجالات السلطة يثور التساؤل حول مدى مسؤولية هذه السلطة<sup>(٢٠)</sup> .

وقد نص قانون إدارة الدولة - جريا مع منطق التوازن بين السلطة والمسؤولية- في الفقرة(أ) من المادة السادسة والثلاثين " ٠٠٠ للجمعية الوطنية صلاحية إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضائها لعدم الكفاءة أو النزاهة"٠٠٠، وجاء أيضا في الفقرة ( ز) من المادة الثالثة والثلاثين إلى أن " يتضمن

عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب المسؤولين التنفيذيين ،  
بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ٠٠٠٠ .

ومن هذه النصوص المتقدمة يتبين لنا أن مجلس الرئاسة مس وول أمام الجمعية  
الوطنية، ذلك كون الجمعية الوطنية تمتلك حق إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة  
، وكذلك حق استجواب أعضاء مجلس الرئاسة، وهذا الحال يأتي تأسيساً على أن الجمعية  
الوطنية هي التي تختار أعضاء مجلس الرئاسة ابتداءً (٢١) .

#### المبحث الثالث / مجلس الوزراء في ظل قانون إدارة الدولة .

من خلال استقراء نصوص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية يبين لنا انه اخذ  
بثنائية السلطة التنفيذية ، حيث أنها تضمنت مؤسستين هما مجلس ا لرئاسة ومجلس  
الوزراء، ولأجل توضيح كل ما يتعلق بمجلس الوزراء، سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة  
مطالب الأول لبيان كيفية تشكيل مجلس الوزراء والثاني لبيان اختصاصات مجلس  
الوزراء والثالث لبيان المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء (٢٢) .

#### المطلب الأول / تشكيل مجلس الوزراء .

لمعرفة الكيفية التي يتكون بها مجلس الوزراء ، لابد من تحديد الجهة التي تقوم  
باختيار رئيس الوزراء والوزراء ، وهذا في الفرع الأول ، ومن ثم تحديد الشروط التي  
أوجبها قانون إدارة الدولة لمن يختار عضواً في مجلس الوزراء ، في الفرع الثاني .

#### الفرع الأول / كيفية اختيار مجلس الوزراء .

فيما يتعلق بكيفية تشكيل مجلس الوزراء فقد قرر قانون إدارة الدولة للمرحلة  
الانتقالية في ذلك الأمر بان "يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس للوزراء بالإجماع ،  
وأعضاء مجلس الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء . يسعى رئيس الوزراء و  
مجلس الوزراء بعد ذلك للحصول على تصويت بالنقطة بالأغلبية المطلقة من الجمعية  
الوطنية قبل البدء بعملهم كحكومة . لمجلس الرئاسة الاتفاق على مرشح لمنصب رئيس  
الوزراء في غضون أسبوعين ، وفي حالة إخفاقه تعود مسؤولية تسمية رئيس الوزراء  
للجمعية الوطنية . في هذه الحالة يجب أن تصدق الجمعية الوطنية على تسميته بأغلبية  
الثلاثين . وإذا تعذر على رئيس الوزراء ترشيح مجلس وزرائه خلال شهر يقوم مجلس  
الرئاسة بتسمية رئيس وزراء اخر ."<sup>(٢٣)</sup>

لذا يتبين لنا أن الجهة التي تختار رئيس الوزراء و الوزراء بناء على ترشيح رئيس الوزراء هي اثنان ، الأولى هي مجلس الرئاسة- والذي يعد بمثابة رئيس الدولة- ولا يباشر هذا المجلس مهامه كمجلس وزراء إلا بعد الحصول على الثقة من الجمعية الوطنية وبأغلبية الثلثين ، وهنا نكون أمام سمة أساسية من سمات النظام البرلماني . والثانية هي الجمعية الوطنية وذلك في حال أخفاق مجلس الرئاسة في الاتفاق على رئيس للوزراء خلال أسبوعين ، ويجري ذلك بأغلبية الثلثين من أعضاء الجمعية الوطنية ، وهذا الأمر غريب على النظم السياسية المعروفة في العصر الحديث- ربما يكون قريب الشبه من نظام حكومة الجمعية في سويسرا- وهذا ما يجعل مهمة تحديد طبيعة النظام السياسي ونوعه بموجب قانون إدارة الدولة مهمة ليست باليسيرة ، وربما قرر هذا الأمر لمواجهة حالة عدم حصول أجماع على شخص رئيس الوزراء من قبل مجلس الرئاسة .

**الفرع الثاني / الشروط المطلوبة في عضو مجلس الوزراء .**

فيما يتعلق بالشروط المطلوبة في أعضاء مجلس الوزراء فان قانون إدارة الدولة لم يحدد شروطا معينة يشترط تحققها فيمن يختار لمنصب الوزير ، ولكن فيما يتعلق بمنصب رئيس الوزراء فان قانون إدارة الدولة اشترط أن تتوفر فيمن يختار رئيسا للوزراء أن تكون مؤهلاته هي نفس مؤهلات عضو مجلس الرئاسة ، عدا أن عمره يجب أن لا يقل عن خمسة وثلاثين سنة عند تولية المنصب (٢٤) .

وهذا نقص تشريعي كبير وإغفال لأمر غاية في الأهمية ، ذلك أن منصب الوزير من الخطورة بمكان بحيث تضع الدساتير والقوانين المقارنة شروطا أساسية ومهمة للتأكد من نزاهة الوزير وكفائته وبشكل أساسي التثبت من ولاءه الوطني ، ذلك أنه يمارس وظيفة سياسية وإدارية غاية في الأهمية والخطورة ، لذا درجت الأنظمة الدستورية على اشتراط أن يكون الوزير حاملا لجنسية الدولة ومولود من أبوين يحملان نفس الجنسية بالولادة ، أما إذا كان قد حصل على الجنسية بالتجنس فأنها تشترط أن تمر فترة زمنية معينة قبل أن يكون هذا الشخص أهلا لتولي منصب الوزير (٢٥) .

## المطلب الثاني/ اختصاصات مجلس الوزراء :

لقد وردت اختصاصات مجلس الوزراء في الباب الخامس من قانون إدارة الدولة ، ثم جاء ملحق قانون إدارة الدولة ومنح الوزارة صلاحيات واسعة وخطيرة والتي صدر استنادا إليها قانون الدفاع عن السلامة الوطنية والذي منح هو الآخر الوزارة صلاحيات واسعة ومهمة تتعلق بمجابهة الظروف الاستثنائية والتصدي لها .

لذا يتوجب علينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، الأول ينصب على بيان اختصاصات الوزارة في الظروف العادية والثاني لبيان اختصاصات الوزارة في الظروف الاستثنائية .  
الفرع الأول / اختصاصات مجلس الوزراء في الظروف العادية .

وردت هذه الاختصاصات في الباب الخامس من قانون إدارة الدولة ، وفي القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة ، مما تجدر الإشارة إليه أن قانون إدارة الدولة قد قرر أن جميع قرارات مجلس الوزراء يجب أن تتخذ بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين<sup>(٢٦)</sup>، وهذا الحكم يسري على جميع الاختصاصات المقررة لمجلس الوزراء، والتي سنوردها فيما يلي :

### أولاً/ الاختصاصات الواردة في قانون إدارة الدولة .

لقد وردت هذه الاختصاصات في قانون إدارة الدولة وهي يعوزها الترتيب المنطقي والتسلسل الصحيح ، لذا سنوردها بحسب الأسبقية المنهجية:

١. يقوم مجلس الوزراء بوضع النظام الداخلي لعمله وإصدار الأنظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين ، وله كذلك اقتراح مشاريع قوانين للجمعية الوطنية . ولكل وزارة ، حسب اختصاصها ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وباقي موظفي الدرجات الخاصة ، والتي يشترط لنفاذها بعد موافقة مجلس الوزراء أن تقترن بإقرار مجلس الرئاسة<sup>(٢٧)</sup> .

٢. يقوم مجلس الوزراء بمهمة القيادة الفعلية للقوات المسلحة العراقية والتي تبدأ من رئيس الوزراء فوزير الدفاع فتسلسل القيادة العسكرية للقوات المسلحة ، ويقوم مجلس الوزراء كذلك بتعيين المدير العام لدائرة الاستخبارات العامة وتعيين كبار الضباط في القوات المسلحة العراقية من رتبة عميد فما فوق ، وتكون هذه التعيينات خاضعة لمصادقة الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين<sup>(٢٨)</sup> .

٣٠٣. يقوم مجلس الوزراء بموافقة مجلس الرئاسة بتعيين ممثلين لغرض التفاوض على عقد معاهدات واتفاقيات دولية<sup>(٢٩)</sup> .

### ثانياً/ الاختصاصات الواردة في ملحق قانون إدارة الدولة .

لقد منح القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة مجلس الوزراء اختصاصات واسعة وخطيرة لا نرى أي مبرر أو ضرورة لها ، بل أنها تفرغ قانون إدارة الدولة من محتواه وتجعل السلطة التنفيذية ( مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ) هي المتحكم الوحيد في كافة الأمور دون مشاركة أو رقابة من أية سلطة أو جهة أخرى ، وهذا كله يجري دون إيراد ضمانات حقيقية وفعالة تضمن عدم إساءة استعمال هذه السلطات والصلاحيات والتي هي من حيث الأصل تتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي بالغ قانون إدارة الدولة في التأكيد عليه :

١- إصدار أوامر لها قوة القانون .

لقد قرر القسم الثاني من الملحق لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون والتي تبقى سارية المفعول حتى يتم إلغاؤها أو تعديلها بواسطة حكومات عراقية منتخبة .

وهذه الصلاحية الخطيرة تعيدنا إلى الوراء قليلاً وتذكرنا بالفقرة (ا) من المادة الثانية والأربعين من دستور ١٩٧٠ المؤقت سيئة الصيت والتي كانت تنص على أن لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون ، وكذلك تذكرنا بالفقرة (ج) من المادة السابعة والخمسين من نفس الدستور والتي كانت تنص على أن لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء إصدار قرارات لها قوة القانون .

٢- تفويض مجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية .

لقد قرر القسم الثاني من ملحق قانون أدرة الدولة بان تكون لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في هذا القانون المتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة العراقية والتصديق على الاتفاقيات الدولية ، وتمثل الحكومة المؤقتة العراق في علاقات العراق الخارجية والقروض الدولية والمساعدات ، وديون العراق السيادية وتعيين أعضاء المحكمة العليا على أن يتم تصديق ذلك من قبل رئاسة الدولة في الحكومة الانتقالية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة وبالاجماع .

ونرى أن هذه الصلاحيات خطيرة ولا مبرر لها وتؤدي إلى تجاوز السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية وتخرق بالتالي مبدأ الفصل بين السلطات ، وتأتي على خلاف ما وعد به الشعب في إقامة نظام تعددي ديمقراطي يقوم على المبادئ الدستورية الصحيحة وأهمها الفصل بين السلطات وإقامة توازن بين السلطة والمسؤولية وتبني كافة الضمانات الدستورية والقانونية لتقييد السلطة في إطار محدد يتفق مع طبيعة وظيفتها وضمان حقوق وحرريات الأفراد وعدم التجاوز عليها ، فأين هذه الصلاحيات الخطيرة والتي كانت تعد ابرز الانتقادات للنظام الدكتاتوري السابق والتي طالما كانت الغطاء الشرعي لاتخاذ قراراته في الشؤون المختلفة ، من الوعود المتقدمة التي صرح بها الزعماء السياسيين الجدد ، وما يثير الاستغراب حقا أن هؤلاء الزعماء هم أنفسهم من اقر هذه الصلاحيات الواسعة والخطيرة .

#### الفرع الثاني / اختصاصات مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية .

وردت هذه الصلاحيات في القانون الاستثنائي الذي صدر تحت عنوان أمر صادر عن ديوان رئاسة الجمهورية باسم قانون الدفاع عن السلامة الوطنية والذي صدر استنادا إلى أحكام القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة وأحكام المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة .

وقد أعطى هذا القانون الاستثنائي لرئيس الوزراء ، بعد موافقة مجلس الرئاسة بالإجماع ، إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق ، عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الأفراد في حياتهم ، وناشئ من حملة مستمرة للعنف ، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر (٣٠) .

وبين هذا القانون أن حالة الطوارئ تعلن بأمر يتضمن بيان الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ بسببها ، وتحديد المنطقة التي تشملها ، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها ، على أن لا تمتد حالة الطوارئ أكثر من (٦٠) يوما أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيامها أو أيهما اقل . ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوما ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك ، وينتهي العمل بها تلقائيا إذا لم تمدد تحريريا في نهاية أية فترة تمديد (٣١) . وتنتهي كذلك عند إعلان رئيس الوزراء انتهاء حالة الطوارئ وعودة الأمور إلى حالتها الطبيعية

بأمر يجب أن توافق عليه الرئاسة بالا جماع ، وبذلك تنتهي صلاحيته في إصدار القرارات والإجراءات والمظاهر الاستثنائية الواردة في هذا القانون (٣٢) .

هذا وقد خول هذا القانون رئيس الوزراء في حالة إعلان حالة الطوارئ وفي حدود منطقة إعلانها صلاحيات استثنائية واسعة (٣٣) ، ويقوم بممارسة هذه الصلاحيات والسلطات الاستثنائية بموجب أوامر وبلاغات أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الأعلام المرئية والسموعة والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها ومدتها (٣٤) والتي حدد قانون الدفاع عن السلامة الوطنية نطاقها الموضوعي حينما منع أن تتضمن هذه الإجراءات والأوامر إلغاء كلياً أو جزئياً لقانون إدارة الدولة ، أو أن تتضمن فرض عقوبات جزائية، ومنع استخدام أي مادة من هذا الأمر لتعطيل الانتخابات في المدة المحددة في قانون إدارة الدولة (٣٥) .

وقرر هذا القانون كذلك خضوع هذه القرارات والإجراءات لمصادقة هيئة الرئاسة وبالإجماع ، وقرر للجمعية الوطنية الاستشارية المؤقتة الحق في مراقبة تنفي هذه الإجراءات أو القرارات (٣٧) .

وقرر هذا القانون كذلك خضوع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء الاستثنائية لرقابة محكمة التمييز ، ومحكمة التمييز في إقليم كردستان فيما يتعلق بالإجراءات الاستثنائية المتخذة في نطاق إقليم كردستان ، وانتهاءً بالمحكمة الاتحاديّة العليا ، وللمحاكم المذكورة تقرير إلغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها ، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات (٣٧) .

#### المطلب الثالث / المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء .

لقد سبق أن انتهينا إلى أن قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية أضحت من المبادئ الأساسية للنظم الدستورية الحديثة التي لا يمكن القول بانعدامها بوجود الدولة القانونية التي يخضع الجميع فيها للقانون ، حكاما ومحكومين (٣٨) .

وجريا مع هذا الاتجاه الغالب قرر قانون إدارة الدولة أن يكون مجلس الوزراء مسئولاً أمام الجمعية الوطنية، وجاء ذلك في عدة صور منها تقريره أن عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها يتضمن حق استجواب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ، ويشمل هذا الأمر ، حق إجراء التحقيق وطلب المعلومات وإصدار الأوامر بحضور

أشخاص للمثول أمامه<sup>(٣٩)</sup>، ومنها تقريره صراحة أن رئيس الوزراء والوزراء مسئولين أمام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحل الوزارة بأسرها، وفي كلتا الحالتين يبقى رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم ويزاولون أعمالهم لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما، حتى تشكيل مجلس وزراء جديد وفق الأصول التي قررها قانون إدارة الدولة في اختيار رئيس وأعضاء مجلس الوزراء<sup>(٤٠)</sup>.

وهذا الأمر يعد احد أسس وأركان النظام البرلماني إضافة لبقية أركانها وأسسه المعروفة مثل عدم مسؤولية رئيس الدولة وحق الحل، ولكن هذا الأمر جاء معلقا في الهواء ولم يتكامل مع بقية أركان النظام البرلماني المعروفة والمستقرة، ذلك أن مجلس الرئاسة- كما رأينا سابقا- مسئول أمام الجمعية الوطنية<sup>(٤١)</sup>، ولانجد اثر لحق الحل المقرر في الأنظمة البرلمانية لمجلس الوزراء ليعادل به اثر المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء أمام البرلمان، لذا لا يصدق القول أن النظام السياسي بموجب قانون إدارة الدولة يجسد النظام البرلماني، ربما يكون اقرب ما يكون إلى نظام حكومة الجمعية المتبع في سويسرا، والذي تتمتع فيه الجمعية الفدرالية (البرلمان) بموقع متميز بالنسبة لبقية السلطات، وهذا يصدق على الوضع المتميز للجمعية الوطنية في ظل النظام السياسي الذي أقامه قانون إدارة الدولة، لكن هذا التكييف للنظام السياسي لا يبدو كاملا نظرا لوجود بعض ملامح النظام البرلماني، لذا نرى أن التوصيف الصحيح لهذا النظام السياسي هو انه نظام مختلط يجمع بين النظام البرلماني ونظام حكومة الجمعية، بالإضافة إلى أمور أخرى لا تمت إلى أي من النظامين السالفين بأي صلة. والمثل الأقرب لهذه الإضافات هو أن قانون إدارة الدولة قد قرر لمجلس الرئاسة بناء على توصية من هيئة النزاهة العامة وفقا للإجراءات القانونية المحددة أن يقبل أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء ويشمل ذلك رئيس مجلس الوزراء<sup>(٤٢)</sup>. وهذا الأمر غريب على النظم السياسية المقارنة وينفرد به قانون إدارة الدولة فقط<sup>(٤٣)</sup>.

## الخاتمة .

نظرا للطبيعة الاستثنائية والملحة للوضع العراقي بعد سقوط الدكتاتورية لذا نجد حولا استثنائيا مقابلة لبناء الدولة ومؤسساتها وتمشية أمور الدولة في المراحل الاستثنائية وصولا إلى إقامة دستور دائم للبلاد بالطرق الديمقراطية وأجراء الانتخابات العامة في

البلاد وفق الأسس القانونية والشرعية الصحيحة ، الاختيار ممثلي الشعب في برلمان حقيقي وإنشاء وتأسيس هيئات سلطة الدولة استنادا على الدستور الدائم .  
لكن هذا لا يعدم القول أن الكثير من الحلول والتوجهات التي تبناها قانون إدارة الدولة لم تكن تصب في هذا الاتجاه وإنما نجدتها قد تبنت العديد من التوجهات والطرق التي تناقض الأسس الديمقراطية ولا تمت بأي صلة إلى الطبيعة الانتقالية والأهداف المرجوة من إقامة هذا القانون ، وإنما قصد من وراءها تحقيق مصالح فتوية ضيقة ، وأهدرت في سبيل ذلك المصلحة الوطنية .

ومن خلال استقراء نصوص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية المتعلقة بالسلطة التنفيذية يتبين لنا انه اخذ بثنائية السلطة التنفيذية ، حيث أوجد هذا القانون مؤسستين تنفيذيتين، هما مجلس الرئاسة الذي يمثل رئاسة الدولة والذي يتكون من رئيس ونائبين للرئيس تنتخبهم الجمعية الوطنية . ومجلس الوزراء ، والذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، أما بالنسبة للجهة التي تختار رئيس الوزراء و الوزراء بناء على ترشيح رئيس الوزراء ، هي اثنتان ، الأولى هي مجلس الرئاسة، ولا يباشر هذا المجلس مهامه كمجلس وزراء حقيقي إلا بعد الحصول على الثقة من الجمعية الوطنية وبأغلبية الثلثين . والثانية هي الجمعية الوطنية وذلك في حال أخفاق مجلس الرئاسة في الاتفاق على رئيس للوزراء خلال أسبوعين ، ويجري ذلك بأغلبية الثلثين، وهذا الأمر غريب على النظم السياسية المعروفة في العصر الحديث وربما أوجد المشرع لقانون إدارة الدولة هذا الطريق لمواجهة حالة عدم حصول أجماع على شخص رئيس الوزراء من قبل مجلس الرئاسة .

وفيما يتعلق بمجلس الرئاسة فقد تبين لنا انه نمط جديد من أنماط القيادة الجماعية والذي جاء كرد فعل للنظام الدكتاتوري والفردي في ظل النظام السابق ، وما يعزز هذا الاعتقاد أن مجلس الرئاسة- ورئيس هذا المجلس على وجه الخصوص- لا يتمتع بصلاحيات حقيقية كالصلاحيات التي يمارسها رؤساء الدول لذلك يصدق القول بشأنه ، بأنه يسود ولا يحكم ، وفي نفس الاتجاه قرر قانون إدارة الدولة أن تكون قاعدة الإجماع هي الإلية الوحيدة لاتخاذ كافة القرارات في مجلس الرئاسة ، وهذا يسبب أضعاف أكيد لهذا المجلس ويصيب النظام السياسي والإداري في الدولة بالجمود والضعف والوهن ويؤدي إلى عدم الولوج إلى المسائل التي تثير حساسية طائفية أو قومية أو لأي سبب آخر

حتى ولو كانت هذه المسألة ملحة وضرورية لاحتمال رفضها من قبل احد الأعضاء الذي تتقاطع مصالح الفئة التي ينتمي إليها واتخاذ هذا القرار أو ذلك . والأمر الآخر الذي أريد به أضعاف رئاسة الدولة لمنع عودة الأنظمة المركزية هو اعتبار مجلس الرئاسة مسئول أمام الجمعية الوطنية، ذلك أن الجمعية الوطنية تمتلك حق إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة أو استجوابهم، وهذا الحال يأتي تأسيسا على أن الجمعية الوطنية هي التي تختار أعضاء مجلس الرئاسة ابتداء .

وفيما يتعلق بمجلس الوزراء فقد رأينا كيفية تشكيلة فيما تقدم ، أما بالنسبة للصلاحيات و السلطات الممنوحة له فأنها سلطات وصلاحيات أكثر من عادية ، فقد منح قانون إدارة الدولة مجلس الوزراء صلاحيات مهمة وكافية في الظروف الاعتيادية وان قرن ذلك بمصادقة مجلس الرئاسة . ثم جاء ملحق قانون إدارة الدولة ومنحه صلاحيات واختصاصات واسعة خطيرة، مثل أمكانية إصدار أوامر لها قوة القانون ، وتفويضه بعض صلاحيات الجمعية الوطنية في بعض الامور . ونرى أن معظم هذه الصلاحيات لا مبرر لها وتؤدي إلى تجاوز السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية وتخرق بالتالي مبدأ الفصل بين السلطات ، وتأتي على خلاف ما وعد به الشعب في إقامة نظام تعددي ديمقراطي يقوم على المبادئ الدستورية الصحيحة وأهمها الفصل بين السلطات وإقامة توازن بين السلطة والمسؤولية وتبني كافة الضمانات الدستورية والقانونية لتقييد السلطة في إطار محدد يتفق مع طبيعة وظيفتها وضمان حقوق وحرريات الأفراد وعدم التجاوز عليها ، فأين هذه الصلاحيات الخطيرة - والتي كانت تعد ابرز الانتقادات التي يوجهها معارضي النظام الدكتاتوري السابق وكيف أنها كانت الغطاء الشرعي والقانوني لاتخاذ قراراته في الشؤون المختلفة - من الوعود المتقدمة التي صرح بها الزعماء السياسيين الجدد ، وما يثير الاستغراب حقا أن هؤلاء الزعماء هم أنفسهم من ساهم في أقرار هذه الصلاحيات الواسعة والخطيرة .

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية فأنها جاءت في قانون الدفاع عن السلامة الوطنية ، الذي صدر استنادا إلى السلطات والصلاحيات التي وردت في ملحق قانون إدارة الدولة ، والذي جاء بصلاحيات وسلطات واسعة لمجلس الوزراء الكثير منها لا تقتضيها مجابهة الظروف الاستثنائية ولم تألفها القوانين الاستثنائية المقارنة ، ولانجد في هذا القانون الاستثنائي ضمانات حقيقية وفعالة لضمان

التوازن بين السلطة والحرية في الظروف الاستثنائية ، خاصة فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ وإعلان انتهاءها وكيفية تمديد العمل بها .

وجريا مع الاتجاه الغالب في ضرورة التوازن بين السلطة والمسؤولية ، ولكون مجلس الوزراء يتمتع بصلاحيات وسلطات حقيقية لذا وجب أن يقابل ذلك مسؤولية سياسية أمام جهة معينة ، لذا قرر قانون إدارة الدولة أن يكون مجلس الوزراء مسؤولا أمام الجمعية الوطنية، وجاء ذلك في عدة صور منها تقريره أن عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها يتضمن حق استجواب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ، ويشمل هذا الأمر، حق إجراء التحقيق وطلب المعلومات وإصدار الأوامر بحضور أشخاص للمثول امامها، ومنها تقريره صراحة أن رئيس الوزراء والوزراء مسئولين أمام الجمعية الوطنية ، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين ، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحل الوزارة بأسرها ، ويعاد تشكيل مجلس وزراء جديد . ونشير هنا إلى أن الأنظمة الدستورية البرلمانية تقرر لمجلس الوزراء إجراء مقابلا لموازنة المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء أمام البرلمان ، ألا وهو حق حل البرلمان وأجراء انتخابات جديدة وفق أصول وشروط محددة ، ولا نجد أي اثر لحق الحل في قانون إدارة الدولة ، لذا لا يصدق القول أن النظام السياسي بموجب قانون إدارة الدولة يجسد النظام البرلماني ، ربما يكون اقرب إلى نظام حكومة الجمعية المتبع في سويسرا ، والذي تتمتع فيه الجمعية الفدرالية ( البرلمان) بموقع متميز بالنسبة لبقية السلطات ، وهذا يصدق على الوضع المتميز للجمعية الوطنية في ظل النظام السياسي الذي أقامه قانون إدارة الدولة ، لكن هذا التكيف للنظام السياسي لا يبدو كاملا ودقيقا نظرا لوجود بعض ملامح النظام البرلماني ، لذا نرى أن التوصيف الصحيح لهذا النظام السياسي هو انه نظام مختلط يجمع بين النظام البرلماني ونظام حكومة الجمعية ، بالإضافة إلى أمور أخرى لاتمت بأي صلة إلى أي من النظامين السالفين أو لأي نوع من أنواع الأنظمة السياسية المعروفة .

## الهوامش :

- ١- الفقرة (١) من المادة الثالثة والخمسون ، والفقرة (١) من المادة الرابعة والخمسون من قانون إدارة الدولة .
- ٢- لمزيد من التفصيل في كل ما تقدم انظر د . عبد الحميد متولي- القانون ا لدستوري والأنظمة السياسية-الجزء الأول - الطبعة الثالثة-١٩٦٤- ص ٥٩-٦٠، وكذلك د . محمد كامل ليله-النظم السياسية-دار الفكر العربي-١٩٧١- ص ٣٠٢-٣٠٥، د . حسن الحسن -القانون الدستوري والدستور في لبنان - الطبعة الثانية - دار مكتبة الحياة - ١٩٥٩ - ص ٥١-٥٢ .
- ٣- وهذا هو النص النهائي للمادة بعد تعديلها بموجب المادة الأولى من قانون التعديل الثاني رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ لبيان ذلك انظر د . رعد الجدة-التشريعات الدستورية في العراق-بيت الحكمة-١٩٩٨- ص ٣٤.
- ٤- عبد الحميد متولي- المصدر السابق- ص ٦٠.
- ٥- وهذا التوظيف الاصطلاح الحكومة تجده شائعا ومبثوثا في معظم القوانين والأوامر التي صدرت من سلطة الائتلاف ومجلس الحكم المنحلين .
- ٦- ولا يفوتنا في هذا المقام أن نشير إلى المؤسسة السياسية التي أنشأها الدستور الأول في العهد الجمهوري لسنة ١٩٥٨ لتقوم بمهام رئاسة الجمهورية أيمانا من هذا الدستور بمبدأ القيادة الجماعية وهي ما يعرف بمجلس السيادة والذي أشار إلى أنها تتكون من رئيس وعضوين وذلك في المادة العشرون منه.
- ٧- وقد تقرر هذا الجدول الزمني لنقل السلطة للعراقيين بموجب اتفاقية ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٣ والتي عقدت بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المنحلين .
- ٨- وقد صدر هذا الملحق تحت عنوان "ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية" في ثلاثة أقسام القسم الأول لبيان كيفية تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة ، والثاني لبيان مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة ، والثالث لبيان كيفية تشكيل المجلس الوطني المؤقت . ونشير هنا إلى هذه المفارقة الغريبة في تأجيل هذه الأمور المهمة والأساسية وإصدارها في هذا الملحق وبشي من التكنم وربما قصد من ذلك تجاوز الآثار السياسية التي أثارته مناقشة هذه الأمور في مجلس الحكم المنحل، وكان من الضروري أن يتضمنها قانون إدارة الدولة فهي الهدف من وراء إصداره ، في حين نرى هذا القانون قد تطرق إلى

أمر لا علاقة لها بالمرحلة الانتقالية ومتطلباتها ، وقد أشار ملحق قانون إدارة الدولة إلى هذا الأمر في القسم الأول منه إلى أن " و تمتنع الحكومة بصفتها حكومة مؤقتة عن القيام بأي أعمال تؤثر على مصير العراق وينبغي أن تقتصر مثل هذه الأعمال على الحكومات المستقبلية المنتخبة ديمقراطيا بواسطة الشعب العراقي "

٩- في حين أن العمر المطلوب في عضو الجمعية الوطنية بلوغ الثلاثين سنة من العمر، ولانجد ضرورة لذكر عبارة (على الأقل) فهي غريبة على الصياغة القانونية الصحيحة .

١٠- لاشك أن الحزب المقصود هو حزب البعث والذي هو المذهب السياسي والايولوجيا التي اعتمدها الدكتاتورية المذهبية البائدة ، على الرغم من عدم ذكره صراحة في نص الفقرة (ب) من المادة السادسة والثلاثون ، ولا يحول هذا الحال دون اعتبار ذلك عيبا أو نقصا في الصياغة القانونية كان الأجدر بالمشروع عدم الوقوع فيه . في حين أن هذا الشرط يختلف بالنسبة لعضو الجمعية الوطنية، إذ تطلب هذا القانون إلا يكون عضوا في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا استثنى حسب القواعد القانونية. وإذا كان في الماضي عضوا في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل عليه أن يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ من كافة ارتباطاته السابقة قبل أن يحق له أن يكون مرشحا، وان يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث . وإذا ثبت في محاكمة أنه قد كذب أو تحايل بهذا الشأن فأنة يفقد مقعدة في الجمعية الوطنية .

١- وهذا الشرط جاء تطبيق لحكم الفقرة (ب) من المادة الثامنة والعشرون والتي تنص على أنه " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون المنتسب للقوات المسلحة عضوا في الجمعية الوطنية، أو وزيرا أو رئيسا للوزراء أو عضوا في مجلس الرئاسة قبل مضي ثمانية عشر شهرا على استقالته من القوات المسلحة أو إحالته على التقاعد منها . ونشير إلى ما لا تكشف عنه النصوص المتعلقة بالشروط المتطلبة في رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة، لكن الواقع السياسي والسنة السيئة التي سنها من سنها في نظام المحاصصة الطائفية والقومية التي تشكل بها مجلس الحكم المنحل ، تجعل من هذا الشرط معروفا ومتحصلا من اغلب العراقيين أن لم نقل كلهم ، لذلك وجريا مع هذا المنطق رأينا أن هذا المجلس قد تشكل من رئيس سني ونائبين احدهم كردي والأخر شيعي ، ونرى انه حتى هذا التقسيم لا يستجيب مع المنطق الطائفي والقومي الذي بني عليه ، فإذا أخذنا

المعيار القومي فإننا نجد أن احد الأعضاء كردي والعضوان الآخران من العرب ، وإذا أخذنا بالمعيار الطائفي فإننا نجد أن احد الأعضاء شيعيا والعضوان الآخران من السنة .

٢- إلا أن هذه الفقرة المذكورة لم تبين الحالات التي تتسبب في شغور هذا المنصب على الرغم من أهمية هذا الأمر وكون الدساتير المقارنة قد درجت على تحديدها تحديدا قاطعا وسبل تلافية هذه الحالة ومعالجتها، ونشير إلى أن اغلب حالات شغور المناصب في الدساتير المقارنة- كمنصب رئيس الجمهورية وهو اقرب المناصب لمنصب عضو مجلس الرئاسة- هي الوفاة، الاستقالة، العجز الدائم، الإغفاء من المنصب ( كما في حالة الحكم بالإدانة بجريمة الخيانة العظمى وارتكاب جريمة جنائية معينة )، انظر على سبيل المثال نص المادة (٨٤) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والتنظيم الذي أوردته، د. صلاح الدين فوزي - واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم - دار النهضة العربية- ٢٠٠٣- ص ٦-٨

٣- والحق أن مبدأ الإجماع هذا في قرارات مجلس الرئاسة جميعها يثير الاستغراب حيث أن هذا المبدأ قد هجر في القانون الدستوري المعاصر ، حيث يكتفي بمبدأ الأغلبية فقط ، كما انه يؤدي إلى جمود سياسي وإداري خطير ، حيث تترك الأمور المهمة والملحة التي تثير حساسية طائفية أو قومية أو لأي اعتبار آخر ، لاحتمال عدم حصول الإجماع عليها لاحتمال رفضها من قبل احد أعضاء مجلس الرئاسة الذي ينتمي لتلك الطائفة أو القومية التي يمثلها .

٤- إذ نصت على أن " تختص الحكومة الانتقالية بالشؤون التالية حصرا:

(أ) رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وإبرامها ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية وسياسات الاقتراض السيادي .

(ب) وضع وتنفيذ سياسة الأمن الوطني ، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدامتها لتأمين وحماية وضمان امن الحدود والدفاع عن العراق .

(ج) رسم السياسة المالية، وإصدار العملة، وتنظيم الكمارك، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وادارته .

(د) تنظيم أمور المقاييس والأوزان ورسم السياسة العامة للاجور .

(هـ) إدارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الأقاليم والمحافظات. توزع الواردات الناتجة عن هذه الثروات عن طريق الميزانية العامة وبشكل منصف، يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ بنظر الاعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، ومعالجة مشاكلها بشكل ايجابي، واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد.

(و) تنظيم أمور الجنسية العراقية والهجرة واللجوء.

(ز) تنظيم سياسة الاتصالات.

٥- راجع ما سبق بيانه حول موقف قانون إدارة الدولة من تحديد المقصود بمصطلح (الحكومة) في المطلب الثاني من المبحث الأول هذا البحث.

٦- انظر في هذا الموضوع بشكل تفصيلي د. سعيد السيد علي - حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الأمريكي - ١٩٩٩ - بلا مكان الطبع - ص ٤٣٦ وما بعدها.

٧- وهذا ما يعرف بالاعتراض التوقيفي المعروف في النظام الدستوري الأمريكي والذي نص عليه الدستور الأمريكي في الفقرة السابعة من المادة الأولى، انظر بحث الأستاذ إبراهيم الصغير إبراهيم - مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق - مجلة إدارة قضايا الحكومة - العدد ٣ السنة الرابعة والعشرون - ١٩٨٠ - ص ٠

٨- لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع انظر كتاب الدكتور عبد الله إبراهيم ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة - دار النهضة العربية - ١٩٨١.

٩- د. عمر فؤاد بركات - المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة - بلا زمان ومكان طبع - ص ١٠.

١٠- د. حسن صعب - علم السياسة - بيروت - دار العلم للملايين - ١٩٧٦ - ص ١٤٦.

١- راجع ما سبق بيانه في الفرع الأول من المطلب الأول، حول كيفية اختيار أعضاء مجلس الرئاسة.

٢- درج قانون إدارة الدولة على التأكيد أن رئيس الوزراء جزء من مجلس الوزراء، في كل مرة يأتي فيها على ذكره، فيقول مجلس الوزراء وبضمنة رئيس مجلس الوزراء،

- وهو أمر مفروغ منه ، أو تحصيل حاصل- كما يقال- ولا يحتاج إلى نص ، لذا سوف نتكلم عن مجلس الوزراء ككتلة واحدة ، أي رئيس الوزراء والوزراء معا .
- ٣- المادة الثامنة والثلاثون من الباب الخامس من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- ٤- الفقرة (ب) من المادة الثامنة والثلاثون .
- ٥- ربما كان هذا الإغفال جاء بشكل مقصود لإفساح المجال أمام بعض عراقيو الخارج (أن صح التعبير) لتولي مناصب وزارية رغم أن لديهم مشاكل تتعلق بفقدانهم لجنسيتهم العراقية أو لاكتسابهم جنسية دول أخرى ، لإبل أن الأمر وصل إلى أكثر من هذا الأمر حينما حددت الحقائق الوزارية استنادا إلى عدد أعضاء مجلس الحكم المنحل وأصبح بإمكان كل عضو من أعضاء مجلس الحكم أن يمنح الحقيبة الوزارية خاصته إلى من يحب ويرغب ، وفسر هذا الحال على انه يأتي اتساقا مع مبدأ الحصص الطائفية والقومية .
- ٦- ورد هذا الحكم في عجز المادة الثانية والأربعون من قانون إدارة الدولة .
- ٧- المادة الثانية والأربعون من قانون إدارة الدولة .
- ٨- الفقرتان (ب،د) من المادة التاسعة والثلاثون من قانون إدارة الدولة .
- ٩- الفقرة (أ) من المادة التاسعة والثلاثون من قانون إدارة الدولة .
- ١٠- المادة الأولى من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ .
- ١- المادة الثانية من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية .
- ٢- المادة العاشرة من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية .
- ٣- انظر هذه الصلاحيات تفصيلا في المادة الثالثة من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية .
- ٤- المادة الخامسة من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية .
- ٥- المواد الحادية عشرة والثانية عشرة من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية .
- واستنادا لمفهوم المخالفة فان هذا القانون لم يمنع تعطيل الدستور مؤقتا خلال فترة نفاذ الإجراءات الاستثنائية ، وهذا الموقف يمكن تبريره استنادا لمنطق نظرية الضرورة المعروفة في الفقه الدستوري ، وفي هذا الصدد يقرر الفقيه الفرنسي ( esmein ) بأنه مهما قيل بوجوب احترام النظام الدستوري وحمايته ، فان حق الدولة في تعطيل الدستور وفي إيقاف الضمانات الدستورية وإقامة حكم استثنائي يمثل هو الآخر حقا قديما يلزم في

قدمه النظام الدستوري ذاته حيث يلزم الاستثناء القاعدة دائماً ، انظر كتابه ،  
• esmein-droit constitutional-t.11,1928,p,184.

- ٦- الفقرة (أولاً) من المادة التاسعة من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية •
- ٧- الفقرة (ثانياً) من المادة التاسعة من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية •
- ٨- راجع ما سبق بيانه في المطلب الثالث من المبحث الثاني •
- ٩- الفقرة (ز) من المادة الثالثة والثلاثون •
- ١٠- المادة الأربعون بفقرتيها (أ،ب) ، راجع ما سبق بيانه بشأن اختيار رئيس وأعضاء مجلس الوزراء في المطلب الأول من هذا المبحث •
- ١- راجع ما سبق بيانه في المطلب الثالث من المبحث الثاني •
- ٢- المادة الحادية والأربعون من قانون إدارة الدولة •
- ٣- وقد رأينا سابقاً كيفية اختيار أعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء ، من خلال هذا البحث، والجهات التي تقوم بذلك •

#### المصـادر :

١. د. حسن صعب - علم السياسة - بيروت- دار العلم للملايين - ١٩٧٦ •
٢. د. حسن الحسن - القانون الدستوري والدستور في لبنان - الطبعة الثانية - دار مكتبة الحياة - ١٩٥٩ •
٣. د. رعد الجدة-التشريعات الدستورية في العراق-بيت الحكمة - ١٩٩٨ •
٤. د. سعيد السيد علي - حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الأمريكي - ١٩٩٩ - بلا مكان الطبع •
٥. د. صلاح الدين فوزي - واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم - دار النهضة العربية - ٢٠٠٣ •
٦. د. عمر فؤاد بركات - المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة- بلا زمان ومكان طبع •
٧. الدكتور عبد الله إبراهيم ناصف- مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة- دار النهضة العربية- ١٩٨١ •
٨. د. عبد الحميد متولي- القانون الدستوري والأنظمة السياسية- الجزء الأول - الطبعة الثالثة- ١٩٦٤ •

٩. د. محمد كامل ليله- النظم السياسية- دار الفكر العربي- ١٩٧١ .
١٠. Esmein-droit constitutional-t.11,192
١١. الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ .
١٢. الدستور العراقي لعام ١٩٥٨ .
١٣. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ .
١٤. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
١٥. ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
١٦. قانون الدفاع عن السلامة الوطنية .