

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسى العراقى لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسى العراقى لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

زينب طالب سلمان *

جامعة المستنصرية العراق

dralimajeed82@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2021-02-20 تاريخ قبول المقال: 2022-03-05 تاريخ نشر المقال: 2022-03-31

الملخص:

يحتل الملك مكانة هامة في النظام البرلمانى بحكم صلاحياته في العملية السياسية والممنوحة له بموجب الدستور او العرف ، فمن خلاله تتجسد إرادة الشعب التى يمارسها بواسطة ممثليه الذين يشكلون المؤسسة التشريعية في مقابل السلطة التنفيذية ، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات .
يضطلع الملك في العراق وفق دستور (القانون الاساسى) العراق لسنة 1925 بدور هام في المجال التشريعي باعتباره حاملاً لرأية الشعب ومؤثراً في صنع السياسات العامة ، فضلاً عن الصلاحيات الأخرى والممنوحة له بموجب الدستور والتي يمارسها من خلال النواب وفق صلاحياتهم باعتبارهم ممثلين لمجموع الناخبين الذين فوضوهم هذا الحق من أجل تحقيق المصلحة الوطنية .
تتحكم عوامل عديدة في مستوى أداء الملك وفعاليته ، من أهمها الدستور حيث أن فعالية أداء المؤسسة التنفيذية ممثلة بـ(الملك) يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى هذه الصلاحيات وهذا بدوره ينعكس عليها بشكل مباشر على مستوى أداء النظام السياسي بكامله ، فضلاً عن كونه يعد مؤشراً على وجود اختلالات في الأداء البرلمانى برمته .
الكلمات المفتاحية : السلطة التنفيذية - القانون الاساسى العراقى .

Summary

The king occupies an important status in the parliamentary system by virtue of his powers in the political process and granted him under the Constitution or custom, through which the will of the people exercised by their representatives, who are formed by the legislative institution, in accordance with the principle of separation among the authorities.

* المؤلف المرسل

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

The king in Iraq, in accordance with the Constitution (Basic Law), Iraq for 1925 is an important role in the legislative area as pregnant with People and influential policy making, as well as other powers and under the Constitution, which is exercised by deputies according to their powers as representatives of the voters who messed this right In order to achieve the national interest.

Many factors are controlled in the level of the King's performance and its effects, most notably the powers granted in accordance with the Constitution as the effectiveness of the executive organization is closely linked to the level of these powers, which in turn is directly reflected in the level of performance of the whole political system, as well as being prepared An indication of the execution of parliamentary performance.

Keywords: the executive authority - the Iraqi Basic Law

المقدمة

يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف وضعها في دولة تعتنق نظاماً سياسياً آخر. إن السلطة التنفيذية تركيبة خاصة ووضع مميز في النظام البرلماني من الناحية النظرية، إلا أن التطبيق يشهدنا عن خروج حقيقي عن منطق هذا النظام. أما نتيجة الرغبة من جانب مشرعي الدساتير في بعض الدول بإحداث نوع من التزواج لمبادئ وأصول تنتمي الى أكثر من نظام، وأما نتيجة وجود ظروف واقعية تحيط بالدول فتخرجها عن المحاور الرئيسية للنظام البرلماني، الأمر الذي يؤثر على وضع السلطة التنفيذية ويسفر عن تغيير في أوصافها التقليدية، واهتزاز في علاقاتها بالسلطة التشريعية. ويشارك الواقع الفعلي للحوادث السياسية، في رسم ملامح ذلك النظام وتحديد طبيعته. وفي النظام البرلماني يجب ان تكون الحكومة (الوزارة) حائزة على ثقة البرلمان ومتى ما فقدت هذه الثقة عليها أن تستقيل. ومن ناحية أخرى، ولكي لا يكون البرلمان هو المهيمن دائماً فإن الحكومة تستطيع أن تطلب من رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية)، حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة. وبهذا تكون الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في هذا النظام متوازيتين ولكل منهما سلاح تشهره بوجه الهيئة الأخرى عند الحاجة.

وأن دور رئيس الدولة لا يتعدى دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوجيه النصح والارشاد لهما ولا يباشر الحكم بنفسه، وحتى ما يصدر عنه ويتوقعه يجب ان يحمل توقيع رئيس الوزراء أيضاً وأحياناً جميع الوزراء. وعلى هذا فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً لأن من يمارس السلطة الفعلية هو المسؤول عن

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسى العراقى لسنة 1925 (التكوين والصلاحيات)

تصرفاته. وهناك من يعارض هذا الواقع ويقول إنَّ له بعض الاختصاصات التي يقوم بها في ميدان السلطة التنفيذية.

شهد العراق خلال مدة (33) عاما (1925-1958) خلال تبنيه النظام البرلماني الذي شهد حكم ثلاثة ملوك ووصي: الملك فيصل الاول (1921-1933)، الملك غازي (1933 – 1939)، الوصي على العرش الامير عبد الله خال الملك فيصل الثاني (1939- 1953) ، واخيرا، الملك فيصل الثاني (1953 - 1958).

وخلال هذه المدة تعاقبت على الحكم في العراق (53) وزارة، وظل الملك خلال المدة المذكورة يمارس هيمنة كفلها له الدستور على غيره من هيئات الدولة ويشير الاستاذ رعد الجدة في كتابه الموسوم (التشريعات الدستورية في العراق) الى ان البريطانيين الذين اشتركوا في وضع مشروع الدستور آنف الذكر فان واجبه كان يقضي بموجب رغبات الحكومة البريطانية بأن يضمنوا هذا الدستور تدابير إضافية من شأنها ان تعزز مركز بريطانيا في العراق، ولتحقيق ذلك اتجهوا الى وضع اكثر ما يمكن من الصلاحيات ومنها (التشريعية) بيد الملك وبصورة غير مباشرة بيد المندوب السامي بصفته الاستشارية وإبعاد الفرص عن المجالس النيابية المنتخبة قدر الامكان في عرقلة مساعي الحكومة . وبهذا سوف نلاحظ هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطين التشريعية والقضائية في بحثنا هذا الذي تم تقسيمه الى فصلين تناول الاول ماهية السلطة التنفيذية وتطرقنا في الفصل الثاني الى بنية وصلاحيات السلطة التنفيذية وفق دستور العراق (القانون الاساسي) لسنة 1925 والذي كان المرجع الاساس لحكم العراق طيلة المدة من 1925 ولغاية 1958 .

اولاً: اهمية البحث:-

تتبع اهمية الدراسة من انها تستعرض احدى اهم المؤسسات التي يتكون منها النظام السياسي النيابي البرلماني (الملكي) من حيث بنيتها وصلاحياتها وبيان مدى التوازن والتعاون ما بينها وبين السلطات الاخرى التشريعية والقضائية وهنا نركز على دور تلك السلطة والمرحلة التي سبقت تشكيلها ودورها في بناء النظام السياسي العراقى في المدة من (1925 ولغاية 1958) .

ثانياً: اشكالية البحث:-

تكمن اشكالية البحث حول طبيعة اداء السلطة التنفيذية بشقيها (الملك والوزارة) ومدى فاعلية عل منهما والتعاون بينهما .

ثالثاً: هدف البحث:-

يهدف البحث الى تحديد بنية السلطة التشريعية وصلاحياتها ومسؤوليتها تجاه البرلمان ولذلك لا بد من الاجابة على جملة من التساؤلات منها:

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 (التكوين والصلاحيات)

1. ماهي السلطة التنفيذية أي بيان مفهومها .
2. مم تتكون السلطة التنفيذية.
3. ماهي بنية السلطة التنفيذية في العراق وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925.
4. ماهي صلاحية السلطة التنفيذية وفق القانون المذكور اعلاه .

رابعاً: منهجية البحث:

اعتمد هذا البحث في الدرجة الاساس على المنهج التاريخي والمنهج النظمي والمنهج التاريخي والمنهج التحليلي .

خامساً: فرضية البحث:-

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها ((ان السلطة التنفيذية ممثلة بالملك هيمنت على اغلب واخطر الصلاحيات واهمها واكثرها فاعلية) .

سادساً: هيكلية البحث:-

انتظم هذا البحث الموسوم (السلطة التنفيذية في العهد الملكي العراقي للمدة 1921-1958) بفصلين اساسيين فضلاً عن المقدمة والخاتمة ، تناول الفصل الاول الاطار النظري للسلطة التنفيذية ، وتطرق الفصل الثاني الى بنية وصلاحيات السلطة التنفيذية بفرعيها (الملك والوزارة) .

الفصل الاول : التعريف بالسلطة التنفيذية

لما كان الحديث عن السلطة التنفيذية اساس دراستنا وجب التعريف بها اولاً :-

اولاً: مفهوم السلطة التنفيذية ::

مفهوم السلطة التنفيذية لغةً واصطلاحاً :

مفهوم السلطة لغة: السلطة- بالضم-: الاسم من التسلط، مشتق من السلطة، وهو بمعنى واحد ، وهو: القهر، وقيل: التمكن من القهر⁽¹⁾. ومنه-أي: التسلط-: التسليط والسلطان، أما التسليط هو: التغليب واطلاق القهر والقدرة، أي: يقال: سلطه الله عليه تسليطاً فتسلط عليه اي: جعل له عليه قوة وقهراً ، وأما السلطان هو: الوالي ، وجمعه سلاطين وايضاً هو الحجة والبرهان وايضاً هو القوة وسلطان كل شئ شدته وسطوته⁽²⁾.

1 ابو نصر اسماعيل ابن حماد الجوهري: الصحاح ،دار الحديث، القاهرة ، 1956، ص 1133 : محمد بن محمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس ،دار احياء التراث العربي،لبنان، 1984، ص 333 : احمد مختار عمر: معجم اللغة العربية ، عالم الكتب، القاهرة، 2008، ص 1913 .

2 الأزهري، تهذيب اللغة، تحقيق عبد الكريم الغريباوي، مراجعة: محمد علي النجار، ج4، القاهرة، دبت ص 232 : احمد بن فارس الرازي:مختار الصحاح، تحقيق، عبد السلام هارون، مقاييس اللغة ، دار الجيل،بيروت، 1979، ص 152 :الزبيدي، تاج العروس ، مصدر سابق/ ص 333-334 : ابراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط ،مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص 443.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 (التكوين والصلاحيات)

والسلطة – بالكسر -: السهم الدقيق الطويل، و جمعها: سلط وسلط (1).

اما التنفيذية : فتعني لغةً ً منسوبة الى التنفيذ وهو مصدر نفذ ويعني ، قضاء الامر واجراءه ومثله النفاذ والنفوذ، يقال: نفذ السهم من الرمية ينفذ نفاذاً ونفذ الكتاب إلى فلان نفاذاً ونفوداً (2) .

اما السلطة التنفيذية اصطلاحاً : تُعدّ السلطة التنفيذية واحدةً من اصل ثلاث سلطات، وهم التشريعية والقضائية والتنفيذية، وهذه السلطة مختصةٌ بالإدارة العامة وتنفيذ القوانين التي تُقرّها السلطة التشريعية، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ قوانين الدولة، اذاً فهي الجهة التي تُنفذ قرارات السلطة التي تشرع القوانين، وتُسبّر هذه القرارات إلى الواقع العملي، وتُغير هذه القوانين المكتوبة إلى أعمال حية ملموسة، لذلك لابدّ أن تكون لدى السلطة التنفيذية قدرات جيدة حتى تستطيع أن تُنفذ هذه القوانين (3).

ثانياً: السلطة التنفيذية في النظام البرلماني :::

تختلف بنية السلطة التنفيذية باختلاف النظام السياسي والذي ضمنه دستور الدولة وسيتم التركيز هنا على طبيعة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني لكون الملكية هي السائدة في تلك المدة وبمعنى ادق ان النظام السياسي في العراق كان نظاماً ملكياً . وبالتالي ينبغي تحديد وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وبيان بنيتها وملامحها الجوهرية التي تميزها عن بقية الانظمة الاخرى والتي تتسم بمبدأ ثنائية السلطة التي تعد السمة الاساسية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني .

في النظام البرلماني تتألف السلطة التنفيذية من طرفين :

الاول رئيس الدولة او الملك اي قد يكون رئيس الدولة ملكاً وريثاً للعرش او قد يكون منتخباً

وبكلتا الحالتين يعد رئيساً للسلطة التنفيذية سواء كان وريثاً او منتخباً وسواء كان نظام الحكم ملكياً او جمهورياً ، وفي النظام البرلماني لا يجوز الجمع بين رئاسة الدولة وبين رئاسة الحكومة لشخص واحد بمعنى آخر ان النظام البرلماني يقوم على اساس عدم جواز الجمع بين وظيفتين لشخص واحد والفصل بينهما واجب واساسي وهذا يعني ان منصب رئيس الدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية دستورياً ، اما منصب رئيس الحكومة(رئيس الوزراء) هو رئيس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية وهذا يعني وجود شخصين مختلفين

1 احمد ابن فارس الرازي، مقاييس اللغة ،مصدر سابق، ص15:ابن سيده الاندلسي: المحكم تحقيق:عبد الحميد هندواوي ،دار الكتب العلمية،بيروت،1971 ص 435 :ابن منظور، لسان العرب، ج3، طبعة مصورة عن طبعة بولاق، دم، دبت 329: الفيروز آبادي: القاموس المحيط، دار الفكر العربي،بيروت، 1983، ص، 231.

2 أحمد مختار عمر: معجم اللغة العربية،مصدر سابق، ص 2259.

• 3 محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص175؛ فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010، ص215

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 (التكوين والصلاحيات)

على راس السلطة التنفيذية وهنا لابد من توزيع الصلاحيات بين الطرفين وذلك لتجنب الصراع الذي ممكن ان يطرأ بسبب التداخل بالصلاحيات بين طرفي السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، الامر الذي يكفل له الاستقلال تجاه السلطة التشريعية فلا يكون خاضعاً للبرلمان ، فانه في النظم الجمهورية يتولى منصبه بالانتخاب اما عن طريق الشعب مباشرةً او عن طريق البرلمان⁽²⁾

والوزارة او الحكومة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية ذكرنا ان رئيس الدولة في النظام البرلماني يكون غير مسؤول ولا يمتلك سلطات حقيقية وفعلية في شؤون الحكم ، لذلك كان لابد من وجود بديل يتحمل المسؤولية وتنقل اليه السلطات الفعلية، ولا يمارس اختصاصاته بنفسه وانما عن طريق وزرائه ، وبهذا يكون الملك او رئيس الدولة يمارس صلاحياته عن طريق وزرائه ، وبهذا تكون الوزارة هي المحور الاساسي في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه⁽³⁾ وتعد ايضاً بمثابة حلقة الوصل بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية .

و هي المحور الرئيسي الفعّال لانه يقع عليها عبئ ممارسة السلطة الفعلية في إدارة و تصريف شؤون الحكم، و تكون بالتالي مسؤولة أمام البرلمان و يطلق على هذه المسؤولية "المسؤولية الوزارية السياسية"، و هذه المسؤولية قد تكون جماعية إذا تعلقت بعمل من إهمال السياسة العامة للحكومة أو بتصرف من تصرفات رئيس الوزراء و هي توجب مسؤولية الوزراء بأكملها، كما قد تكون المسؤولية فردية إذا تعلقت بأعمال و تصرفات الوزير الخاصة بوزارته و التي ال تدخل في نطاق السياسة العامة للحكومة، سواء تلك التي تصدر عنه شخصياً أو التي تصدر عن الموظفين التابعين لوزارته. و مقتضى المسؤولية الوزارية السياسية أن الوزارة إذا فقدت ثقة مجلس

البرلمان المنتخب تسقط بأكملها، و كذلك فان المجلس إذا سحب الثقة من أحد الوزراء فان ذلك الوزير أن يستقيل من منصبه. و تعد المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني و الركن الاساسي في بنائه، و بدونها يفقد النظام البرلماني جوهره و تتغير طبيعته. و تتكون الوزارة من رئيس و من عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن يسمى مجلس الوزراء، يضمن وحدة العمل الوزاري، يضعون السياسة العامة للحكومة و يتمتعون بسلطات

واسعة. و رئيس الوزراء يتمتع مقابل رئيس الدولة وصلاحيات اختيار وزرائه الذين سيعملون معه. و تسمى الوزارة في النظام البرلماني " عجلة قيادة السفينة" نظرا لسلطاتها الواسعة. هذه الوزارة تتميز بأربع خصائص:

• 1 عبدالله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص86.

2 ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1999، ص331.

3 ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص42.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسى العراقى لسنة 1925 (التكوين والصلاحيات)

المسؤولية الجماعية التضامنية للوزارة، الوزارة مسؤولة مباشرة أمام الاغلبية في مجلس العموم و أمام الناخبين، أعضاء الوزارة يتم اختيارهم من حزب واحد فقط، رئيس الوزراء هو حجر الاساس بالنسبة للوزارة. وجود (مجلس للوزراء) منوط به كافة الاختصاصات التنفيذية فهو المهيمن على شؤون الحكم في الدولة ، كما يقع على عاتق الوزارة عبئ ممارسة السلطة الفعلية في تصريف كافة شؤون الدولة الى جانب تقرير مسؤوليتها السياسية امام البرلمان⁽¹⁾

وتتميز الوزارة في النظام البرلماني بعدة مميزات اهمها ،تأليف الوزارة بين اعضاء حزب الاغلبية في البرلمان اذ جرت الدساتير البرلمانية على تأليف الوزارة من بين اعضاء حزب الاغلبية وذلك حتى تجد المساندة والتأييد من اعضاء البرلمان على نحو يمكنها من اداء وظائفها وهي حائزة على ثقة البرلمان، وتعد الوزارة هيئة جماعية عند مباشرة اختصاصاتها : ويقصد بذلك ان الوزراء لا يعملون منفردين انما كهيئة جماعية تقوم برسم السياسة العامة للدولة كما لا يتعارض مع وحدة العمل بالوزارة وجود رئيس لها ⁽²⁾ ، الوزارة وحدة متجانسة : ويقصد بها انسجام وتجانس جميع اعضاء الوزارة حتى تتمكن من مباشرة ووظائفها وهذا يتحقق في حالة انتماء جميع الوزراء الى حزب واحد ((حزب الاغلبية البرلمانية)) ⁽³⁾.

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور 1925

مر على العراق جملة من التغيرات قبل ان يدخل العراق نطاق الحياة الدستورية والسياسية كدولة قائمة ومسؤولة امام المجتمع الدولي وذلك عقب انهيار الدولة العثمانية كنتيجة للحرب العالمية الاولى عام 1914م والتي ادخلت العراق لمرحلة جديدة وهي وقوعه تحت سيطرة الانتداب البريطانى وهذا ماسيتم التطرق اليه لاحقاً.

اولاً: المرحلة السابقة لصدور دستور 1925م :-

اصبح العراق وفق وثيقة الانتداب البريطانى ففي المادة (94) من معاهدة الصلح 1920 والموقعة بين الدول المنتصرة في الحرب العالمية الاولى حيث نصت الفقرة (4) من المادة

¹ محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار الفكر العربى، القاهرة، 1994، ص 381، صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 317،

² ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 297 و 298.

³ محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، دار الفكر العربى، القاهرة، 1971، ص 638 و 639 .

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

(22) من الفصل الاول لـ(عصبة الامم) بأن (العراق دولة مستقلة على ان يشترط عليها قبول المساعدة الادارية والمشورة من دول منتدبة)⁽¹⁾.
تضمنت لائحة الانتداب (20) مادة ابرزها :-

1. المنتدب يضع في اقرب وقت لا يتجاوز ثلاث سنوات قانون اساسي للعراق ، وهذا

القانون يسن بمشورة الحكومة الوطنية ⁽²⁾

2. يحق للمنتدب ان يحتفظ بقوة عسكرية لأجل الدفاع عن دولة المنتدب عليها ويكون

الجيش المحلي مسؤولاً لدى الحكومة المحلية ، وخاضعاً للسلطة المنتدبة.

3. يفوض المنتدب بإدارة علاقات العراق الخارجية.

4. تتعهد بريطانيا بالحفاظ على الاراضي العراقية فلا تتنازل عنها ولا

تؤجرها ولا توضع تحت سلطة دولة اجنبية ⁽³⁾.

فالمادة الاولى من وثيقة الانتداب البريطاني على العراق اقرت صراحة ان للمنتدب ان يضع في اقرب وقت لا يتجاوز الثلاث سنوات قانون اساسي ⁽⁴⁾ ، كما اشار المندوب السامي البريطاني (برسي كوكس) الى نوع النظام السياسي العراقي بأنه دستور نيابي ديمقراطي فقد اعلن في حفل تتويج الملك فيصل الاول ملكاً على العراق في الثلاثين من آب 1921 لقد قرر مجلس الوزراء باتفاق الآراء وبناءً على اقتراح سمو رئيس الوزراء ، المناداة بالملك فيصل ملكاً على العراق ، على ان تكون حكومة سموه حكومة دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بالقانون⁽⁵⁾

ان القانون الاساسي العراقي قيد ووضعت شروط قبل اعلان مواده، وتمثلت بصلاحيات الدولة المنتدبة والمعاهدة العراقية-البريطانية لسنة 1922.

1 طلعت الشيباني ، القوى المؤثرة في الدساتير وتفسير الدستور العراقي ، مطبعة العاني ، بغداد ، 1954 ، ص 14.

2 عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، دار الرافدين ، ط 7 ، بغداد ، 2008 ، ج 1 ، ص 106

3 المصدر نفسه، ص102.

4 فاضل حسين ، الفكر السياسي في العراق المعاصر، 1914-1958، معهد البحوث والدراسات العربية، بغداد، 1984، ص69-70.

5 عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، مطبعة العرفان ، ط 3، بيروت ، 1965م ، ج 3 ، ص 239.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

اما بالنسبة للمعاهد العراقية البريطانية لعام 1922 كان هناك اختلاف بين وجهة النظر البريطانية التي كانت ترى انها صاحبة السلطة الانتدابية المشرعة عن العصبة الاممية الحاكمة ، وانها تريد ان تصوغ صك الانتداب في قالب معاهدة تحفظ لها الامتيازات كافة بأقل كلفة وادنى معارضة ، اما الحكومة العراقية فكانت تريد ان تحل المعاهدة محل الانتداب ،وان تحدد صلاحياتها بالحكومة البريطانية على اساس حلف بين دولتين متكافئتين⁽¹⁾.

بعد التوقيع على المعاهدة العراقية البريطانية لسنة 1922 ، رأى الملك فيصل الاول والحكومة العراقية ان الوقت قد حان لجمع المجلس التأسيسي ، وقد افتتح في السابع والعشرون من اذار 1922 ، بدأ المجلس التأسيسي دراسة مشروع القانون الاساسي في حزيران 1924 بعد انتهائه من اقرار المعاهدة العراقية في بريطانيا حسب ما هو مقرر في النظام الداخلي للمجلس الذي حتم النظر في المعاهدة قبل النظر في القانون الاساسي ، فالنظام الداخلي للمجلس جاء منسجماً مع المادة الثالثة للمعاهدة⁽²⁾ . مما لاشك فيه ان لسلطة الانتداب البريطاني الدور الواضح في تقييد الحكومة العراقية والملك فيصل ، مما انعكس سلباً على عمل السلطة التشريعية (المجلس التأسيسي) في مدة التحضير للدستور العراقي لسنة 1925 ، فالحكام هم بريطانيا وممثلوها وفي احسن الظروف كان هناك نوع من الاسهام المشترك في ممارسة السلطة السياسية .

ثانياً: بنية السلطة التنفيذية وفق الدستور (القانون الاساسي) العراقي لعام 1925:-

ضم القانون الاساسي(*) (123) مادة موزعة على عشرة ابواب مع المقدمة، جاء فيها ان العراق "دولة ذات سيادة مستقلة حرة ، ملكها لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه وحكومته ملكية وراثية ، شكلها نيابي وبغداد عاصمة العراق ، ويجوز اتخاذ غيرها عاصمة بقانون"⁽³⁾. وبهذا يكون نظام الحكم في العراق وفق الدستور لسنة 1925 هو ملكي نيابي.

¹ المصدر نفسه، ص 236.

² عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، ج1، ص 256 .

* تضمن الدستور (123) مادة وتم تعديل الدستور مرتين فخلا المدة من 1925-1958 الاولى عام 1925 والثانية عام 1943م وبهذا اصبحت مواد الدستور (135) مادة .: نوري لطيف ، القانون الدستوري ، النظريات والمبادئ العامة ، بغداد ، لا بت ، ص 223.

³ أحسان حميد ألفرجي وآخرون ، النظرية العامة في قانون الدستوري والنظم الدستورية في العراق ، مطبعة جامعة بغداد ، بغداد ، 1990 ، ص 306.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسى العراقى لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

وتتكون السلطة التنفيذية فى القانون الاساسى العراقى لعام 1925 كل من :-

1. الملك

2. الوزارة

1.الملك :- ورد فى الدستور شروط وصلاحيات الملك وفق دستور 1925 من المادة (19)-
(26) وهى كما يأتى:-

نصت المادة (19) ان سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة، وهى وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين، ثم لورثته من بعده. وهذا يعنى ان السلطة والسيادة بيد ملك العراق الملك (فيصل بين الحسين) ومن يرثه من عائلته من بعده . وولاية العهد تكون لابنه الاكبر سناً وفق ماهو متعارف عليه فى قانون الوراثة⁽¹⁾.

ويؤدى الملك اليمين الدستوري فى المحافظة على أحكام القانون الأساسى واستقلال البلاد والإخلاص للأمة والوطن امام السلطة التشريعية⁽²⁾.

اما بالنسبة للشروط الواجب توافرها فى الملك وصلاحياته فهى:

أ . ان يكون الملك بالغاً سن الرشد وهى تمام (18) عاماً. فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذا السن، يؤدى حقوق الملك الوصي الذى اختاره الملك السابق، ذلك إلى أن يبلغ الملك سن الرشد، ولكن ليس للوصي أن يتولى هذا المنصب، ويؤدى شيئاً من حقوقه ما لم يوافق مجلس الأمة على تعيينه، فإذا لم يوافق المجلس على ذلك، أو إذا لم يعين الملك السابق وصياً، فالمجلس هو الذى يعين الوصي، وعلى الوصي أداء اليمين أمام المجلس. وإلى أن يتم نصب الوصي وأداؤه اليمين، تكون حقوق الملك الدستورية لمجلس الوزراء، يتولاها باسم الأمة العراقية، ويكون مسؤولاً عنها، ولا يجوز إدخال تعديل ما فى القانون الأساسى مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته و عندما تمس الحاجة إلى إقامة الوصي يدعى مجلس الأمة إلى

1 المادة (20) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

2 المادة (21) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسى العراقى لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

الالتئام حالاً وإذا كان مجلس النواب منحلّاً ولم يتم انتخاب المجلس الجديد يلتئم المجلس السابق لذلك الغرض⁽¹⁾.

ب . للملك عند الحاجة أن يغيب عن العراق بقرار من مجلس الوزراء يجب نشره ويعين الملك قبل غيابه نائباً عنه أو (هيئة نيابة) ويحدد الصلاحيات التي يفوضها لمن ينوب عنه بموافقة هذا المجلس.

ج . لا يمارس النائب أو أي عضو من هيئة النيابة حقاً من حقوق الملك إلا بعد أن يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة (21) من القانون الأساسي. وإذا كان مجلس الأمة مجتمعاً تؤدى اليمين أمامه بالصورة المبينة في المادة (21) المذكورة. وإلا فتؤدى أمام مجلس الوزراء بحضور رؤساء مجلسي الأعيان والنواب أو من يقوم مقامهما . و لا يكون الوزير نائباً أو عضواً في هيئة النيابة وإذا كان أحد أعضاء مجلس الأمة نائباً أو عضواً في هيئة النيابة فلا يشترك في مجلسه مدة النيابة ، إذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعى حالاً إلى الالتئام للنظر في الأمر. ويجب أن يكون النائب أو العضو في هيئة النيابة عراقي الجنسية لا يقل عمره عن ثلاثين سنة ويجوز تعيين أحد أقرباء الملك الذكور الذي أكمل السنة الثامنة عشرة⁽²⁾.

د . لا يحق للملك أن يتولى عرشاً خارج العراق إلا بعد موافقة مجلس الأمة⁽³⁾.

هـ . الملك مصون وغير مسؤول⁽⁴⁾.

و . وللملك صلاحيات مهمة ⁽⁵⁾ :-

1. الملك يمثل رأس الدولة الأعلى، وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها، ويراقب تنفيذها، وبأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها.

1 المادة (22) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

2 المادة (23) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

3 المادة (24) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

4 المادة (25) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

5 المادة (26) من القانون الاساسى العراقى لسنة 1925م.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

2. والملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب، وباجتماع مجلس الأمة، وهو يفتح هذا المجلس، ويؤجله، ويفضه، ويحلّه، وفقاً لأحكام هذا القانون.
3. إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام، أو لدفع خطر عام، أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية، أو بقانون خاص، أو للقيام بواجبات المعاهدات، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء، يكون لها قوة قانونية، تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال، على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي، ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في أول اجتماع، عدا ما صدر منها لأجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي، فإن لم يصدق مجلس الأمة هذه المراسيم، فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها، وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الإعلان، ويجب أن تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتواقيع الوزراء كافة.
4. الملك يعقد المعاهدات، بشرط أن لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها.
5. الملك يختار رئيس الوزراء، ويصادق على تعيين الوزراء المختارين من قبل رئيس الوزراء، ويقبل استقالتهم من مناصبهم.
6. للملك اقالة رئيس الوزراء ووفق ما تقتضيه المصلحة العامة وعند الضرورة.
7. الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم من مناصبهم.
8. الملك، بناء على اقتراح الوزير المسؤول، يعين ويعزل جميع الممثلين السياسيين، والموظفين الملكيين، والقضاة والحكام، ويمنح الرتب العسكرية، ما لم يفوض ذلك إلى سلطة أخرى بمقتضى نظام خاص وله أن يمنح أيضاً الأوسمة والألقاب وغير ذلك من شارات الشرف.
- ط. للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة، وهو يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء، وله أن يعقد معاهدات الصلح، بشرط أن لا يصدقها نهائياً إلا بعد موافقة مجلس الأمة، وله أيضاً أن يعلن الأحكام العرفية وفقاً لأحكام هذا القانون.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

9. سك النقود باسم الملك.

10. للملك حق التصديق على احكام الاعدام، وله أن يخفف العقوبات، أو يرفعها بعفو خاص، ويعلن العفو العام بموافقة المجلسين.

ومما سبق نلاحظ ان الملك يتمتع بصلاحيات مهمة وخطيرة في الوقت ذاته خاصة فيما يتعلق بالمسائل التشريعية ومنها :-

أ. حق الملك بتعيين بعض اعضاء مجلس الاعيان وفق المادة (31) الفقرة (1) من الدستور والمادة (26) الفقرة (7). فضلاً عن حقه الدستوري والشخصي والمطلق في تعيينهم . ولم يقف عند هذا الحد بل تجاوزه إلى جعل بقاء هذا التعيين مرتبطاً به فضلاً عن كونه منح الوزارة مشاركته في هذا التعيين، وان يكون أسهماً بسيطاً في هذا المجال، (من حيث الواقع) يتعذر على الملك الانفراد في اختيار الأعيان، لذلك يضطر الى تكليف الوزارة بمساعدته في تقديم المرشحين لعضوية مجلس الاعيان فلا يؤثر في حقه في التعيين وهذا التداخل في جهة التعيين مع تغليب دور الملك على دور الوزارة قاد إلى قيام حالة مخالفة للبرلمانية اذ أصبحت الوزارة مسؤولة عن تعيين اعضاء مجلس الاعيان باعتبار ان رئيسها يوقع على قرارات تعيينهم في حين ان الملك هو المسؤول الحقيقي، أي ان الوزارة اصبحت مسؤولة امام مجلس النواب عن فعل لم يكن لها فيه دور أساسي ، مما جعل الملك الوزارة هي من تتحمل مسؤولية أعمال صدرت منه في الحقيقة.

ب. هيمنة الملك في التصديق على القوانين وفقاً للمادة (26) الفقرة (1)، كما ان (مشاريع القوانين) التي يوافق عليها مجلس الأمة لا تعتبر نافذة الا بعد تصديق الملك ، وهذا ما نصت عليه المادتين (62 و63) .

ج. وللملك حق الاعتراض على القوانين وفق المادة (62) الفقرة (2) ، فضلاً عن اعادة القانون الى مجلس الامة للنظر فيه مجدداً للنظر في الملاحظات التي يدونها الملك في مذكرة الاعادة، اي حق الاعتراض لاحق على القانون بعد ان يشرعه مجلس الامة.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

د. للملك حق التصديق على مشروعات القوانين التي يقرها (مجلس الوزراء) فهذه المشروعات تشترط الحصول على موافقة الملك قبل إحالتها.

هـ. وللملك حق إصدار مراسيم لها قوة القانون، ويعد هذا من أخطر الحقوق التشريعية التي منحت للملك، إذ تجاوز وفقاً لهذا الحق دور المشارك في التشريع ليصبح مشرعاً مستقلاً ولبريطانيا دور في تحفيز وإثارة قوة المراسيم لجعل الملك يصدر قرارات تتناسب بشكل كبير وفق معاهدة 1922 ولا تتعارض معها واعتبارها أفضل وسيلة لتحقيق هذا الهدف .
و. القيادة العامة للقوات المسلحة .

2. الوزارة:-

وتعد الوزارة هي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية وانحصر ما يخصها في المواد من (64-67) من القانون الاساسي العراقي لعام 1925م .

أ. يتكون (مجلس الوزراء) بما لا يزيد عن تسعة وزراء ويقل عن ستة وزراء بضمنهم رئيس الوزراء ولا يكون وزيراً من كانت فيه أحد الموانع المبينة في المادة (30) والوزير الذي لم يكن عضواً في أحد المجلسين، لا يبقى في منصبه أكثر من ستة أشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الأعيان، أو ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة. والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يستحق مخصصات العضوية في أحد المجلسين في الوقت نفسه، ولا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة وأموالها. فضلاً عن تعيين نواب وزراء على أن يكونوا من أعضاء مجلس الأمة. وللملك أن يعين وزراء بلا وزارة لغرض الاستفادة من كفايتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة⁽¹⁾.

ب. مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شؤون الدولة، وتنعقد جلساته برئاسة رئيس الوزراء ويتخذ القرارات المتعلقة بالوزارات كافة وكل ما يتعلق بها، ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه⁽²⁾.

1 المادة (64) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م.

2 المادة (65) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925

(التكوين والصلاحيات)

- ج. فيما يخص المسؤولية الوزارية⁽¹⁾ فالوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية عن وزاراتهم أمام مجلس النواب ، ومسؤولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم. فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين، فعليها أن تستقيل، وإذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فقط، فعلى ذلك الوزير أن يستقيل، وعلى المجلس أن يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة إلى مدة لا تتجاوز ثمانية أيام إذا طلب ذلك رئيس الوزراء، أو الوزير المختص، ولا يحل المجلس في هذه المدة⁽²⁾.
- د. القانون هو الذي يحدد صلاحيات الوزير فيما يتعلق بشؤون وزارته والدوائر التابعة لها⁽³⁾.
- الخاتمة :::**

لم يكن هناك توازن حقيقي بين السلطات الثلاث ، فكانت السلطة التنفيذية مهيمنة على كل من السلطتين التشريعية والقضائية ، فقد ازدادت صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة بالملك من خلال إصدار مراسيم لها قوة القانون ، وتعيين أعضاء مجلس الأعيان من قبل الملك . مما أدى في نهاية الأمر إلى سيطرة الملك على مقاليد الحكم وصيرورة السلطة الفعلية بيده، وهذا بدوره أدى إلى اختلال التوازن بين السلطات الثلاث، واستئثار السلطة التنفيذية على كافة الصلاحيات أدى إلى تأخير البلاد وعدم استفادتها من النظام البرلماني . واستمر الملك بحكم العراق طيلة المدة من (1921 ولغاية 1958) وهو تاريخ اعلان انتهاء الحكم الملكي في العراق وقيام الجمهورية العراقية نتيجة لاندلاع ثورة 14 تموز عام 1958 ورغم كل ذلك فقد تم تعديل الدستور ثلاثة مرات كما ذكرنا سابقاً وهي:

أ. التعديل الاول تم في 1925/7/29 شمل التعديل عشر مواد

¹ يقصد بالمسؤولية السياسية للوزراء اعتبارهم مسؤولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان) والمسؤولية السياسية للوزراء إما أن تكون مسؤولية فردية، فيسأل كل وزير على حدة، وقد تكون مسؤولية جماعية فتسأل الوزارة بكامل أعضائها كهيئة واحدة. فالمسؤولية السياسية للوزراء تتعدى بمناسبة ممارسته للمهام الموكلة اليهم. ومسؤولية الوزراء السياسية واسعة النطاق، فهي تشمل جميع تصرفاته الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. وإذا كان مسؤولية منح الثقة من البرلمان للوزارة فإن مسؤولية سحب الثقة تقع أيضاً على عاتق البرلمان بالتالي هو الذي يقرر مسؤوليتها وان تستقيل. فالمسؤولية السياسية للوزراء كما يقول مورييس دوفرجي ليست في حقيقتها إلا نوعاً من العزل لأعضاء الحكومة عن طريق البرلمان) . د.ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأ المعارف ، الاسكندرية، 2006، ص57

² المادة (66) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م.

³ المادة (67) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

ب. التعديل الثاني تم في 1943/10/27 وشمل التعديل خمسين مادة
ج. التعديل الثالث في سنة 1958 اضيفت من له مادة مؤقتة بسبب قيام الاتحاد الهاشمي بين
العراق والاردن .

المصادر

• المعاجم والقواميس:

1. ابراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، 2004.
 2. ابن سيده الاندلسي: المحكم تحقيق: عبد الحميد هنداي، دار الكتب العلمية، بيروت، 1971.
 3. ابن منظور، لسان العرب، ج3، طبعة مصورة عن طبعة بولاق، د.م، د.ت.
 4. احمد بن فارس الرازي: مختار الصحاح، تحقيق، عبد السلام هارون، مقاييس اللغة، دار الجيل، بيروت، 1979.
 5. احمد مختار عمر: معجم اللغة العربية، عالم الكتب، القاهرة، 2008.
 6. الأزهرى، تهذيب اللغة، تحقيق عبد الكريم الغرياي، مراجعة: محمد علي النجار، ج4، القاهرة، د.ت.
 7. اسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح، دار العلم للملايين، لبنان، 1987.
 8. الفيروز آبادي: القاموس المحيط، دار الفكر العربي، بيروت، 1983.
 9. محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983.
 10. مرتضى الزبيدي: تاج العروس من جواهر القاموس، دار احياء التراث العربي، بيروت، 1984.
- الدساتير :

1. القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م

• الكتب والمؤلفات:

1. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
3. أحسان حميد ألمفرجي وآخرون، النظرية العامة في قانون الدستوري والنظم الدستورية في العراق، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1990.

السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
(التكوين والصلاحيات)

4. ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1999.
5. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،دار النهضة العربية،مصر، 1994.
6. طلعت الشيباني ، القوى المؤثرة في الدساتير وتفسير الدستور العراقي ،مطبعة العاني ، بغداد ، 1954 .
7. عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، دار الرافدين ، ج1، ط 7 ، بغداد ، 2008 .
8. عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، مطبعة العرفان ، ج3، ط 3، بيروت ، 1965م .
9. عبدالله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
10. فاضل حسين ، الفكر السياسي في العراق المعاصر ، 1914-1958، معهد البحوث والدراسات العربية، بغداد 1984.
11. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010.
12. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ،دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
13. محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006،
14. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994.
15. نوري لطيف ، القانون الدستوري ، القانون الدستوري ، النظريات والمبادئ العامة ،بغداد ، لا . ت .