دور رئيس الوزراء في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣

م.م. عماد نهاد عبد الواحد

جامعة النهرين كلية العلوم السياسية

emad.nehad88nahrainuniv.edu.iq

الملخص

منذ العام ٢٠٠٣ ومع التغييرات التي حدثت من جراء الاحتلال الأمريكي والتحولات التي طرأت على شكل ومضمون النظام السياسي، ساهمت هذه التغييرات على المستوى السياسي إعطاء فرصة لتشكيل هياكل تنظيمية تعمل على المشاركة في إدارة الدولة من خلال سلطات تشريعية وتنفيذية غيرت النظام بمجملة وذهابه لنظام برلماني تتوزع فيه الأدوار ويقع على عاتق السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الوزراء رأس السلطة التنفيذية، وقد حدد الدستور لعام ٢٠٠٥ مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي جعلت من موقع رئيس الوزراء أكثر فاعلية وحيوية في جسد الدولة العراقية، في تحديد السياسات وصنعها وتنفيذها وفق الصلاحيات الموكلة أليه.

الكلمات المفتاحية: الاحتلال الأمريكي – النظام السياسي – هياكل تنظيمية – رئيس الوزراء – السلطة التنفيذية.

Abstract

The role of the prime minister in the Iraqi political system after 2003

Since 2003, and with the changes that occurred as a result of the American occupation and the transformations that occurred in the form and content of the political system, these changes contributed at the political level, giving an opportunity to form organizational structures that work to participate in managing the state through legislative and executive powers that changed the system as a whole and its transition to a parliamentary system in which it is distributed Roles It is the responsibility of the executive authority represented by the Prime Minister as the head of the executive authority. The 2005 constitution defined a set of powers and competencies that made the position of the Prime Minister more effective and vital in the body of the Iraqi state, in defining, making and implementing policies in accordance with the powers entrusted to him.

Keywords: the American occupation - the political system - organizational structures - the prime minister - the executive authority.

المقدمة

أصبحت الدولة العراقية، دولة اتحادية فدرالية ديمقراطية دستوريا تتكون من عاصمة وأقاليم، إضافة إلى نظام فيدرالي له خصائص دستورية قد لا توجد في غيره من الأنظمة الفيدرالية الاخرى. حيث يتعلق قسم منها بكيفية ظهور النظام الفيدرالي في العراقي او بالاختصاصات المتاحة للإقليم التي تضمن حقوق الجماعات والأقليات، وتعمل على تحقيق الشراكة الحقيقية، كامتلاك الجيش والشرطة وبرلمان وحكومة تصل إلى السلطة عن طريق الانتخابات، دور وصلاحيات رئيس الوزراء حسب الدستور العراقي عام ٢٠٠٥. لكن الدستور العراقي يشوبه بعض الغموض والتناقض في بعض مواده، كسهولة الحصول على الإقليم من الناحية النظرية والدستورية لأي محافظة بدعاوى حقوق الإنسان ومبادئها والاتحاد الاختياري بين أقاليمه ومحافظاته التي تشكل هوية سياسية مستقلة في كثير من المدن.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في طرق مشكلة ضعف أداة السلطة التنفيذية المكونة من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وبما ان الأداء الفعلي يقع على عاتق مجلس الوزراء لذا ينبغي الكشف عن المركز الدستوري والقانوني لرئيسه، وعما اذا كان يمارس دور المسيطر على أداء المجلس والضامن لحسن أدائه او وقوفه بوزارات في الدور والواجب دون إمكانية الإشراف عليهم ومحاسبتهم.

إشكالية الدراسة

تنطلق إشكالية الدراسة من السؤال التالي: ما هو دور رئيس الوزراء في رسم السياسات العامة؟ وتتفرع منه الأسئلة التالية:

١ـ ما هي الصلاحيات التي منحها الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ لرئيس الوزراء؟

٢ـ ما هو دور رئيس الوزراء في السياسة الخارجية والداخلية؟

٣ـ ما هو عمل السلطة التنفيذية حسب دستور ٢٠٠٥؟

فرضية الدراسة

تبدأ فرضية الدراسة بالإجابة على أسئلة الإشكالية، من خلال توضيح دور رئيس الوزراء في رسم السياسة الخارجية العراقية لمد جسور التعاون الدولي والإقليمي، بالإضافة الى دوره في رسم السياسة الداخلية، والسياسة العامة التي تشمل كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى الثقافية.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على اهم الصلاحيات التي أقرها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إلى السلطة التنفيذية عموما، والى رئيس الوزراء خصوصا، من اجل معرفة الأدوار التي يمكن أن يقوم بها، والتي تتعلق في تعزيز سلطاته في مواجهة المعوقات والتحديات، بغية الدخول إلى التوازن المنشود والذي يمثل جوهرة النظام البرلماني

منهج الدراسة

اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي.

هيكلية الدراسة

تتكون الدراسة من مبحثين، المبحث الأول: السياسة العراقية بعد ٢٠٠٣، وينقسم الى ثلاثة مطالب، المطلب الأول: السياسة الخارجية العراقية، المطلب الثاني: السياسة الداخلية العراقية، المطلب الثالث: دستور ٢٠٠٥–صلاحيات رئيس الوزراء، أما المبحث الثاني: دور رئيس الوزراء بعد ٢٠٠٣، وينقسم إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول: تحديد عمل رئيس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، المطلب الثاني: دور رئيس الوزراء في تنفيذ السياسة الداخلية والخارجية، المطلب الثالث: دور رئيس الوزراء في رسم السياسة العامة

المبحث الأول

السياسة العراقية بعد ٢٠٠٣

لقد عانى العراق منذ العام ٢٠٠٣ أزمة حادة في تركيبة النظام السياسي تول دون استقراره والقيام بوظائفه كنظام سياسي يعتد به، لذلك تعبر الديمقراطية عن وجودها عبر دولة النظام والدستور، دولة التنوع بين المؤسسات والوظائف التي تؤديها في المجتمع، وهي أيضا تعكس ثقافة وحضارة شعب العراق، وإن أحد محددات ازدهار المؤسسات الديمقراطية هو المضمون الفكري والثقافي للمجتمع الديمقراطي، فبدون وجود ثقافة التعددية السياسية واحترام الخصوصية والتنافس وضمان تطبيق الدستور في فصل الدين عن السياسة، لن يزدهر النظام السياسي والاقتصادي في العراق، فمن الأساسيات المفترضة والواجب توفرها في النظم السياسية العامة هي وجوب امتلاكها لأدوات تضمن لها التكيف مع المواقف الطارئة، وقد تؤشر التصورات النظرية لبعض الساسة العراقيين فهما جيدا لهذه المعادلة، لكن مثل هذا الفهم لا يمكن أن يكون ذا معنى أو مصداقية بدون خطوات ملموسة على الارض.

وعلى ضوء ما تقدم ينقسم المبحث الأول الى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: السياسة الخارجية العراقية.

المطلب الثاني: السياسة الداخلية العراقية

المطلب الثالث: دستور ٢٠٠٥، صلاحيات رئيس الوزراء في الدستور.

المطلب الأول

السياسة الخارجية العراقية

يتحدد الاطار السياسي الخارجي لحركة الدولة في اطار علاقاتها الدولية عن طريق العلاقة التفاعلية بين ما هو ثابت من أهدافها، والمتغيرات الإقليمية والدولية، بقصد الاسهام في الوسائل التي تعتمدها أي دولة من اجل تنفيذ مقوماتها الأساسية ضمن اطار توجهاتها السياسية، وهو ما يفترض انتهاج الدول للسلوك العقلاني والموضوعي من اخلال ادراكها لطبيعة الاحداث والتطورات الجارية في الجوار الجغرافي، ومدى التأثير الذي يمكن ان يتركه ذلك على نفوذها ومكانتها في المنطقة، مع الاخذ بنظر الاعتبار إمكانات وقدرات الدول في تحقيق أهدافها.

بمعنى ان الدول وهي تسعى لتطوير علاقاتها الخارجية، فأنها تعتمد في سبيل ذلك عدة وسائل وأدوات، تحاول من خلالها ترجمة الأهداف المخطط لها الى ولقع ملموس، وهذه الوسائل تتنوع وتتعدد بحسب طبيعة تلك الأهداف واهميتها، وهي تختلف من دولة لأخرى حسب إمكانيات كل دولة وقدراتها، وتأتي في مقدمة تلك الوسائل: الاقتصادية، السياسية، العسكرية، والأمنية[١].

وفي ضوء ما تقدم فأن دراسة طبيعة السياسة الخارجية للعراق مع دول الجوار، او الدولية او الاقليمية، تكتنفها العديد من عناصر التعقيد والتشعب، نظرا لطبيعتها المزدوجة التي تجمع بين عناصر التعاون وعناصر الصراع، فقبل دخول القوات العراقية للكويت في اب من عام ١٩٩٠ تميزت العلاقات بين الاطراف بالانسجام والتناغم في المصالح المشتركة، الا ان تداعيات تلك الاحداث أدت الى اصابتها بالجمود والانقطاع.

اما بعد الاحتلال الأمريكي للعراق في عام ٢٠٠٣، فلقد اتخذت تلك الدول تجاه العراق مواقف مترددة، بدء من ظهور مجلس الحكم العراقي الانتقالي، الا ان ذلك لا يعني عدم منح الأولوية للأوضاع الداخلية في العراق بسبب إدراك الدول انه من الضروري مراقبة الوضع العراقي خوفا من انعكاس تلك الأوضاع مستقبلا[٢].

سواء سلبا او إيجابا على الأوضاع الداخلية فيها، اذ ان تلك دول كانت تخشى من ان تنتقل مظاهر الانفلات الأمني وعدم الاستقرار التي تلت الاحتلال الى دولها، مما يؤثر سلبا على أوضاعها الداخلية، فضلا عن تداعيات ذلك الاحتلال والذي جعل من إيران قوة إقليمية تمتلك من التأثير والنفوذ الكبير في الساحة العراقية(٣).

وانطلاقا من ان مصالح الدول لا يمكنها ان تكون على الدوام متقاربة او متباعدة مع الأطراف الأخرى، اذ يحدد ذلك مجموعة من المتغيرات السياسية السائدة، فضلا عن العوامل الإقليمية والدولية المحيطة بتلك العلاقات، فمنذ تاريخ تغير النظام السياسي في العراق، بدأت الخارجية العراقية بالحرص على إعادة العلاقات على كافة المستويات بصورة عامة والاقتصادية بصورة خاصة. بسبب ان تلك الدول نظرت الى العراق على انه سوقا مهما بعد الانفتاح الكبير للعراق، وارتفاع مستويات المعيشة للشارع العراقي، حيث بادرت الدول المجاورة الى تبادل الزيارات بين مسؤوليها لعقد الكثير من الاتفاقات الاقتصادية، ولكن اغلبها باء بالفشل نتيجة الوضع الأمني الذي عانى منه العراق لسنوات بسبب الحروب الطائفية، والانفلات الأمني الذي وقف عائقا امام دخول الشركات وتنفيذ الاتفاقيات على ارض الواقع.

ويمكن القول انه كلما استقلت الصراعات الداخلية العراقية عن محيطها الإقليمي ، واندرجت اكثر في سياق تنافس داخل النظام، كان بإمكان تلك المقومات ان تنسج مواقفها تجاه جميع الدول سواء دول الجوار، او الدول العربية، او الدولية، او الاقليمية، وفق حسابات سياسية وامنية يغلب عليها الطابع البراغماتي، لذلك فقد واجهت السياسة الخارجية العراقية صعوبات جمة في الوصول الى خط سير واحد، وذلك بسبب ما نجم من دخول قوات الاحتلال الى العراق وما نتج عنه من انفلات امني، وحروب طائفية، واقتتال، وكل ما سبق جعل جميع الجهود المبذولة لإعادة وتوثيق العلاقات بين العراق ودول العالم في مهب الرياح، فهي تتباعد لفترات وتتقارب لفترات، وبقيت على هذا الحال في جذب وشد، حتى وصول النظام السياسي العراقي الى خارطة طريق، لرسم سياسة خارجية جديدة لإعادة ترتيب العلاقات العراقية مع دول العالم(٤).

المطلب الثاني

السياسة الداخلية العراقية

منذ سقوط النظام الملكي في العراق في ١٤ تموز ١٩٥٨ حتى سقوط النظام الدكتاتوري في٢٠٠٣، والدساتير المؤقتة تتوالى على تنظيم الحياة السياسية والدستورية فيه، فقد وقعت انقلابات عسكرية متعددة في الحقبة الزمنية الممتدة بين السقوطين، وأعقب كل انقلاب دستور مؤقت يسقط بدستور مؤقت يصدر على إثر انقلاب آخر.

ومرت السياسية الداخلية العراقي في تطورها الدستوري مذ قيام الدولة العراقية عام ١٩٢١ بمراحل عدة، بدأت بمرحلة الدستور الدائم لعام ١٩٢٥، حيث كانت هذه المرحلة الأكثر استقرارا في تاريخ العراق المعاصر، وتلاحظ هذه المرحلة مرحلة الدساتير المؤقتة في العهد الجمهوري. ٢٧ تموز ١٩٥٨تموز ١٩٧٠، ٢١ أيلول ١٩٦٨، ٢٩ نيسان ١٩٦٤، ٤نيسان١٩٦٣.

ولم تشكل سلطة تشريعية في العراق منذ عام ١٩٥٨ حتى عام ١٩٨٠، حين انتخب اول مجلس وطني في العهد الجمهوري وهو لم يكن سلطة تشريعية حقيقية لا من حيث الصلاحيات ولا من حيث التشكيل الذي جاء في ظل هيمنة وبطش القابضين على السلطة، وانتهى هذا العهد إثر احتلال بغداد والإطاحة بنظام الحكم القائم، ثم مر العراق بمرحلة انتقالية بعد الاحتلال في عام٢٠٠٣، امتدت حتى صدور الدستور العراقي الدائم وهي المرحلة التي تبدأ منذ أن يلوح في الافق مؤشرات تأكل النظام التسلطي مثل الصراع داخل هذا النظام، وانقسام نخبته السياسية بين إصلاحيين ومحافظين، ونمو وقوة مما يؤدي الى درجة استقلالية مؤسسات المجتمع المدني بحيث تكون أكثر استقلال إلى حدوث أزمة سياسية بالنظام السياسي التسلطي يقوده إلى التحول الديمقراطي[٥].

ألا انه ينبغي الاشارة إلى إن انهيار النظام التسلطي قد لا يتبعه بالضرورة تأسيس نظام ديمقراطي، إذ قد ينجم عن هذا الانهيار شكل أخر من أشكال النظام التسلطي فنتيجة للالتفاف على التجربة الديمقراطية إذ لم يحصل تغيير جذري في السلطة[٦].

ولم يسفر التحول الديمقراطي عن وصول القوى الشعبية الواسعة إلى السلطة السياسية، وانما ضل يدور في الإطار الشكلي المظهري الاستعراضي مثل تأسيس أحزاب سياسية متعددة صورية لا ترى طريقها إلى السلطة، وحملت انتخابية جوفاء، وليبرالية صحفية غير مجدية، ومناقشات عقيمة داخل المجلس النيابي، وهكذا بقيت العمليات الانتخابية شكلية، ولم تكرس مبدأ التداول السلمي على السلطة[٧].

المطلب الثالث

دستور ٢٠٠٥، صلاحيات رئيس الوزراء

انبثقت عن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ستة حكومات بعد نفاذه، من حزيران ٢٠٠٦ ولغاية عام ٢٠٢٣، كانت سمتها الغالبة الضعف في الأداء الحكومي، لقد كان في صدور دستور ٢٠٠٥ بوصفه اول دستور عراقي يصدر بطريق ديمقراطي وبأسلوب الاستفتاء الشعبي، فتحا مبينا انشرحت له الصدور، وبلسما شافيا لجراح السنون التي خلفتها أنظمة الحكومة الدكتاتورية المستبدة، والتي توالت في حكمها على البلاد الواحدة تلو الأخرى[٨].

ومع بوادر التفاؤل هذه فقد أسست نصوص الدستور في ثناياها حكومات ضعيفة، مهيضة الجناح على كافة الأصعدة، فلو اخذنا صعيد حفظ الامن، ومكافحة الإرهاب، وظاهرة الفساد الإداري، كمؤشرات لضعف الأداء، لاتضح ذلك الضعف جليا حسب الاحصائيات الرسمية.

ان تلك الاحصائيات التي نسمع بها كل يوم من بعثة الأمم المتحدة، ومن محطات الدولة الرسمية، تشير الى اخفاق الحكومة في أداء واجباتها الأساسية من: إقامة الامن والنظام ومكافحة الفساد، مع الالتفات الى ان دستور ٢٠٠٥ العراقي، وفي المادة ٧٨ يقضي: بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وهو القائد العام للقوات المسلحة، لذا تتجه ضالتنا في هذه الدراسة عن دور رئيس الوزراء والصلاحيات المناطة به في دستور ٢٠٠٥ وخطواته في معالجة تلك المشاكل وقدرته على مواجهتها بوصفه المسؤول الأول الذي حددته نصوص الدستور العراقي[٩]، ولو

راجعنا الدستور لوجدنا ان مواده الخاصة بـ رئيس الوزراء وصلاحياته تنص على: لا يتسنى لرئيس الوزراء وضع السياسة العامة للدولة بالرغم من مسؤوليته عنها، او تعيين القادة العسكريين بالرغم من توليه القيادة العامة للقوات المسلحة، او محاسبة الوزراء والاشراف عليهم بالرغم من مسؤوليته عن الأداء الحكومي امام مجلس النواب مع التنويه انه ليس حرا في اختيارهم(١٠).

فضلا عن توليه إدارة شؤون البلاد اثناء الظروف الاستثنائية الا ان ذلك يتوقف على إجازة البرلمان بالقوانين على اعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب بأغلبية الثلثين، كما انه لا يقوى على اجراء حل مجلس النواب حتى لو امتنع المجلس عن اصدار التشريعات والقرارات اللازمة لإنجاح وزارته في مهامها من ضبط الامن وفرضه، وتحقيق التنمية، ورفع المستوى المعيشي للفرد، والدخول الى حالة الإنعاش الاقتصادي، وتقويض ظاهرة الفساد الإداري وغيرها، وبهذا فان نصوص الدستور مع هذه المهام قد وضعت رئيس الوزراء في مأزق كبير.

ان السلطة التنفيذية الاتحادية بمقتضى دستور ٢٠٠٥ تتكون من: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويكون رئيس مجلس الوزراء عضوا في المجلس ويقدم بإدارته ويترأس اجتماعاته، ويشترط فيه ان يكون حائزا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها، وان يكون قد اتم الخامسة والثلاثين عاما من عمره، ويتم اختياره بتكليف من قبل رئيس الجمهورية، حيث يكون مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا ليكون بمثابة رئيس مجلس الوزراء المرشح لتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف، فان اخفق كلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا، ليعرض أسماء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لنيل ثقته، ويعد حائزا عليها بالموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، اما اذا لم ينل ثقة مجلس النواب يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة(١١).

المبحث الثاني

دور رئيس الوزراء بعد عام ٢٠٠٣

تلاحمت القوى الوطنية بمختلف اتجاهاتها الفكرية لإعادة اعمار وبناء العراق من جديد وذلك من خلال ايجاد نظام سياسي ديمقراطي تعددي على أنقاض النظام السابق، فكان نتيجة ذلك اصدار قانون ادرة الدولة لعراقية للمرحلة الانتقالية والذي يمثل منعطفا في تاريخ العراق السياسي والفصل بين الهيئات واستقلال القضاء، وفق قانون ادارة الدولة، فان طبيعة السلطة في النظام السياسي تتكون من "الجمعية الوطنية، والرئاسة، ومجلس الوزراء، وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية"؛ على أن "تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى".

بعد أن تم إقرار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ونشر في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ بتاريخ ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥ وأصبح نافذ من ذلك التاريخ؛ تبلور النظام السياسي الجديد وتبنى الدستور النظام الفيدرالي الاتحادي بوصفه شكلا للدولة واسلوبا لإدارة الدولة، حيث نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة ٦٦ منه على ما يأتي:

(تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

ومما سبق ذكره فان هذا المبحث سيقسم الى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: تحديد عمل رئيس الوزراء في دستور ٢٠٠٥.

المطلب الثاني: دور رئيس الوزراء في تنفيذ السياستين الداخلية والخارجية.

المطلب الثالث: دور رئيس الوزراء في رسم السياسة العامة العراقية.

المطلب الأول

تحديد عمل رئيس الوزراء في دستور ٢٠٠٥

رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب.

ويمارس مجلس الوزراء صلاحياته التي نص عليها دستور ٢٠٠٥ بعد ان يؤدي رئيس المجلس واعضاؤه اليمين الدستورية امام مجلس النواب ومن اهم هذه الصلاحيات:

١ـ تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

٢ـ اقتراح مشاريع القوانين.

٣ـ إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

٤ـ التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

وبالمقابل نلاحظ فصلا تاما بينٌ جناحي السلطة التنفيذٌيةٌ رئاسة الجمهوريةٌ – ومجلس الوزراء بينٌما يفٌترض ان لا يكٌون هناك فصلا بينٌهما لان عملها متداخل بوصفهما جناح السلطة التنفيذٌيةٌ.

وعلى سبيلٌ المثال لا الحصر نلاحظ ان الدستور منح رئيسٌ الجمهوريةٌ ومجلس الوزراء صلاحيةٌ تقديمٌ مشاريعٌ القوانينٌ المادة ٦١ أولا كل على حدة، بينٌما كان المفروض ان تقدم مشاريعٌ القوانينٌ من المؤسستين معا، ولا تقدم من جهة تنفيذٌيةٌ معينٌة من دون ان تطلع عليهٌا الجهة التنفيذٌيةٌ الأخرى، أضف الى ذلك لا يوٌجد اي نص دستوري لٌزم مجلس الوزراء لأشراك رئيسٌ الجمهوريةٌ في جلسات مجلس الوزراء او يحٌتم اطلاعه على القرارات الصادرة من مجلس الوزراء، ان ذلك يعٌد استخداما مقلوبا لمبدأ الفصل بينٌ السلطات[١٢].

المطلب الثاني

دور رئيس الوزراء في تنفيذ السياستين الداخلية والخارجية

ان السياستين الداخلية والخارجية تدور حول القرارات التي تتخذ من الساسة، وتنفذ من الوزارات لتحقيق الأهداف العامة للدولة، كما ان السياستين هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد، تشترك فيه عناصر معينة رسمية بحددها النظام السياسي، فكلما كانت السياستين متقنة وعملية، وفي الوقت نفسه واقعية ومعبرة عن الرغبات والمطالب، حققت اغراضها كما ونوعا، وعكست كفاءة ونجاعة وفاعلية المنظمات الحكومية على أداء دورها وتحمل مسؤولياتها.

بعد اختصاص رئيس الوزراء برسم السياستين الداخلية والخارجية للدولة وتنفيذها من اهم اختصاصاته، اذ يستمد منهما صلاحياته في إدارة البلاد وينهض بمسؤولياته التي رسمتها القوانين النافذة، بغية تنظيم عمل الوزارتين ومؤسساتهما.

وتقع مسؤولية صياغة اسس السياسة الخارجية في معظم الدول الديمقراطية على رئيس الوزراء، وبالتالي وضع الاسس التي تسير عليها سياسة الدولة وعلاقاتها مع بقية الدول في البيئة الدولية في شأن ذلك، فالدستور العراقي في هذه الحالة كان واضحا، عندما حصر رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية بالسلطة الاتحادية، إذ يمثل رئيس مجلس الوزراء السلطة الاعلى وفقا لمقررات النظام البرلماني في العراق، وحسب المادة ٧٥ من الدستور، فان رئيس مجلس الوزراء يكون المسؤول التنفيذي الاول المباشر عن السياسة العامة في الدولة.

وهناك محوران يبرزان دور رئيس مجلس الوزراء في صياغة السياسة الخارجية للدولة وهما[١٣]:

١ـ ترؤوسه لمجلس الوزراء وبالتالي دوره المحوري في صناعة القرار الخارجي.

٢ـ أما الأهمية الأخرى لدوره، فتبرز من نوعية المعلومات الخاصة بالسياسة الخارجية والتي تضيف له افضليه خاصة في هذا الجانب وفي النظم التعددية الحزبية كما في

العراق، فإن تلك الميزة تقلل من احتمالية جنوح رئيس مجلس الوزراء من الانفراد في صياغة السياسة الخارجية واتخاذ القرارات بهذا الصدد.

فبرنامج الحكومة العراقية تضمن الرؤية الخاصة به للسياسة الخارجية العراقية، عبر البرنامج الحكومي الذي طرحته والذي يدعو إلى تعزيز مكانة العراق في المجتمع الدولي والانفتاح الخارجي على دول العالم وكذلك العمل على بناء علاقات اقتصادية متنوعة، وتوسيع التمثيل الدبلوماسي مع دول العالم، وبناء جبهة دولية لمكافحة الإرهاب في العراق وأيضا تضمن البرنامج الحكومي، حسم الخلافات مع دول الجوار والعمل على تأمين حصة عادلة من المياه على أساس المصالح المشتركة والاهتمام بشؤون المواطنين في الخارج وحل مشاكلهم.

وكذلك الحال مع السياسة الداخلية، فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الوزراء كونه رئيس السلطة التنفيذية، صلاحيات واسعه في اتخاذ القرارات التي من شأنها رفع المستوى الداخلي من الناحية الاقتصادية، وانعاش الاقتصاد الداخلي، ومن الناحية الاجتماعية، والناحية السياسية.

بالإضافة إلى منحه صلاحيات في السيطرة على الوضع الأمني الداخلي، في وضع قوانين صارمة للتخلص من الاقتتال الداخلي، ومنع انتشار الأسلحة والميلشيات المسلحة، والقضاء بشكل كامل على الإرهاب بكل أصنافه، حيث منح الدستور العراقي رئيس الوزراء الصلاحيات الكاملة في تسمية وزير الداخلية من اجل إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية لمنع انتشار الإرهاب بكل أشكاله وأصنافه، ومنحه أيضا طلب يد العون من دول الجوار او القوى العالمية لمد يد العون أو المساعدة في القضاء على الخلايا الإرهابية[١٤].

المطلب الثالث

دور رئيس الوزراء في رسم السياسة العامة

إن عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة تعد عملية جوهرية في إطار أداء النظام السياسي، بمعنى أن صانع القرار هو الرابط والقاسم المشترك بين النظم السياسية والسياسات العامة، وصانع القرار يختلف باختلاف أنماط النظم السياسية.

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والأشراف على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة، ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية، ألا أن دور السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي واضح ومؤثر، فإليه ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية، رئيس الوزراء.

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال رسم السياسة العامة الخارجية، فهي أيضا لها الأهمية الأولى في العملية السياسية، فقد تحزم كمدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم رئيس الوزراء مطالب تتقدم بهما مجموعة أقليات أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، والسلطة التنفيذية، عادة هي أهم بنية في صنع السياسة، فتشرف السلطة التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها، بالإضافة إلى إن رئيس الوزراء يلعب دورا في صنع السياسة العامة للبلاد من خلال قانون الضرائب والزيادة في الوظائف.

وإذا كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية صنع السياسة في العراق خصوصا في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية واضمحلال دورها، فالتوازن بين السلطتين يبقى قائما ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل

وبعد انتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي تؤخذ بعين الاعتبار من قبل السلطة التنفيذية(١٥).

الخاتمة

بعد حصول العراق على استقلاله من الاستعمار البريطاني، وتشكيل اول حكومة عراقية مستقلة، بدأ تشكيل النظام السياسي العراقي، وسلطاته التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، تحت وصاية المملكة البريطانية العظمى، يرأسها رئيس الوزراء ومن اعلى منه سلطة الملك.

وتوالت الحكومات ورؤساء وزرائها، دون الوصول الى تحقيق الديمقراطية المنشودة في جميع أنظمتها وهيئاتها، فكانت كل الحركات التحررية، او الثورية، او الحركات التي كانت تنادي للعروبة والقومية، كانت تواجه بالاعتقالات والسجون، حتى مجيء ثورة ١٩٥٨، والتي أطاحت بالملكية، وبدأت بإعلان العراق جمهورية مستقلة غير تابعة لأي دولة عظمى، وأصبحت السلطات والهيئات اكثر حرية، على الرغم من تقرب الحكومة العراقية من الحزب الشيوعي وأفكاره، حتى مجيء ثورة ١٩٦٤، والتي أطاحت بالحزب الشيوعي وأفكاره ومناصريه لتبدأ مرحلة القوميين العرب، واستمرت حتى مجيء ثورة ١٩٦٨، وتولي السلطة من قبل حزب البعث الذي تفرد بالسلطة، لتبدأ مرحلة السطوة والدكتاتورية.

لم تتم عمليه التغيير السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ م وتشكيل النظام بصورة مستقلة، أذ لم يكون ثمرة التطور للظروف الذاتية والموضوعية العراقية بل عن طريق التدخل الأجنبي، وعلى الرغم من وجود الاحتلال فقد نظمت العملية السياسية وتم صياغة دستور مؤقت للمرحلة الانتقالية، وبعدها تم إنشاء دستور جديد دائم في عام ٢٠٠٥، والذي تم فيه تحديد شكل النظام السياسي وتحديد الصلاحيات الرئاسية وعمل السلطات والحقوق والحريات.

بعد أن تم إقرار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ونشر في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ بتاريخ ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥ وأصبح نافذ من ذلك التاريخ؛ تبلور

النظام السياسي الجديد وتبنى الدستور النظام الفيدرالي الاتحادي بوصفه شكلا للدولة وأسلوبا لإدارة الدولة.

الهوامش

(١) ابراهيم شيفا، صنع السياسة المقارنة: إطار نظري، بنغازي: منشورات جامعة قارنيوس، ١٩٩٨، ص ٩٢.

(٢) محمد الحاج محمود، سياسة العراق الخارجية منذ عام ٢٠٠٣، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٨، ص١٧.

(٣) احمد شلبي، السياسة الخارجية وتسوية الصراع، دار الزهور للطباعة والنشر، الجزائر، ٢٠١٥، ص٢٨.

(٤) محمد السيد سليم، السياسة الخارجية المحددات والمعوقات، مكتبة دار النفائس، عمان، ٢٠٠٥، ص٤١.

(٥) عبد المجيد العبدلي، السياسة العامة، مكتبة النهضة الكبرى، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٨٢.

(٦) حسين خلف الشيخ، السياسات العربية المعاصرة، جامعة الكويت، ١٩٩٢، ص٧٧.

(٧) حسين خلف الشيخ، مصدر سبق ذكره، ص٧٨.

(٨) عبد القادر جمعه، الدساتير العربية دراسة مقارنة، مكتبة تطوان للنشر، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١١٨.

(٩) خالدة عبد الوهاب، النظم الانتخابية المعاصرة، مجلة أبحاث دولية، ع١٣٣، بيروت، ٢٠١٢، ص٧٦- ٨٩.

(١٠) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، جريدة الوقائع العراقية ٢٠٠٦.

(١١) عبد القادر جمعة، مصدر سبق ذكره، ص١٢٦.

(١٢) محمود غنام، الأنظمة السياسية العربية المعاصرة، دار الفكر للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٨٥.

(١٣) عبدو ياغي، تاريخ الأنظمة السياسية الحديثة، مكتبة النهضة، القاهرة، ٢٠١٨، ص١١٠.

(١٤) اديب عبد الكريم، تاريخ دول مجلس التعاون الخليجي، مركز الخليج للأبحاث، ابوظبي، ٢٠٠٤، ص٨٣.

(١٥) عبد القادر جمعة، مصدر سبق ذكره، ص١٣٠.

قائمة المصادر

١ــ احمد شلبي، السياسة الخارجية وتسوية الصراع، دار الزهور للطباعة والنشر، الجزائر، ٢٠١٥،

٢ــ إبراهيم شيفا، صنع السياسة المقارنة: إطار نظري، بنغازي: منشورات جامعة قارنيوس، ١٩٩٨،

٣ــ أديب عبد الكريم، تاريخ دول مجلس التعاون الخليجي، مركز الخليج للأبحاث، أبوظبي، ٢٠٠٤،

٤ـ حسين خلف الشيخ، السياسات العربية المعاصرة، جامعة الكويت، ١٩٩٢،

٥ـ خالدة عبد الوهاب، النظم الانتخابية المعاصرة، مجلة أبحاث دولية، ع١٣٣، بيروت، ٢٠١٢،

٦ـ عبدو ياغي، تاريخ الأنظمة السياسية الحديثة، مكتبة النهضة، القاهرة، ٢٠١٨،

٧ــ عبد القادر جمعه، الدساتير العربية دراسة مقارنة، مكتبة تطوان للنشر، القاهرة، ٢٠١٠،

٨ـ عبد المجيد العبدلي، السياسة العامة، مكتبة النهضة الكبرى، القاهرة، ٢٠٠٣،

٩ــ محمود غنام، الأنظمة السياسية العربية المعاصرة، دار الفكر للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٨،

١٠ــ محمد السيد سليم، السياسة الخارجية المحددات والمعوقات، مكتبة دار النفائس، عمان، ٢٠٠٥.

١١ـ محمد الحاج محمود، سياسة العراق الخارجية منذ عام ٢٠٠٣، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٨.