جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية في العراق

رسالة تقدم بها الطالب

عقيل كاظم محمد

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي

جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

د. سحر جبار يعقوب

استاذ القانون العام

١٤٤٧ هـ

٢٠٢٦ م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَأَعِدّوا لَهُم مَا اسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ الْخَيْلِ

تُرْهِبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ ﴾

صَدَقَ اللهُ العَلِيُ العَظِيمُ

سورة الأنفال: الآية (٦٠)

الأهـــــــــداء

إلى مدمر عروش الظالمين . . والمنتقم من أعداء أئمة الأمة

ومنقذ الانسان من حيرة الضلالة . . وباسط الأمن والعدالة على وجه الأرض

الإمام المهدي الحجة بن الحسن العسكري (عجل الله فرجه الشريف)

إلى من أوصى الله بهما إحساناً، وجعل رضاه من رضاهما

أبي . . . الّذي لم يدّخر جهداً من أجلنا

أمّي . . . الّتي لم تبخل بحنانها و عطفها علينا

إلى الذين علموني معنى الحياة، إلى من أعطاني وما يزال يعطي بلا حدود، إلى فخري واعتزازي (زوجتي وأطفالي) .

إلى عظيم قدري ومهجتي في الحياة إلى الذين واكبوا معي طريق العمر بإخلاص (إخواني وأخواتي)

الى روح أستاذنا الجليل سماحة العلامة الدكتور (محمد علي بحر العلوم) الذي رحل عن الدنيا وبقي علمه واثره في نفوسنا .

أهدي جهدي هذا .

الباحث

شكر وعرفان

قالوا قديماً في الأثر: من لم يشكر الناس لم يشكر الله

الحمد لله الذي لم يبلغ مدحه المادّحون ولا يُحصي نعمه العادّون ولا يؤدي حقه المجتهدون حمداً يكون لحق قضائه ولشكر أدائه، والصلاة والسلامعلى سيد المرسلين ابي القاسم محمد وعلى اله الطيبين الطاهرين.

حريٌّ بي وأنا أنجز بحثي أن أقدم باعتزاز عظيم شكري وجل امتناني لأستاذتي الفاضلة (أ.د سحر جبار يعقوب) المشرفة على رسالتي لقبولها الاشراف عليها ولرعايتها العلمية وتوجيهاتها السديدة ولآرائها وملاحظاتها القيمة التي كانت خير إسهام في إنجاز هذا البحث.

وأتقدم بالشكر والعرفان الى معهد العلمين للدراسات العليا ممثلاً بالسيد العميد أ. د زيد محسن العكيلي والمعاون العلمي أ.م.د علي عادل كاشف الغطاء والمعاون الإداري أ.د خالد خضير دحام و رئيس قسم القانون أ.د صعب ناجي ومقرر القسم أ.م.د كرار الصائغ، وأصحاب الفضل أساتذتي في السنة التحضرية، وأُخص بالذكر(روح السيد العلامة الدكتور محمد علي بحر العلوم (قدس سره)، أ.د أحمد عبيس الفتلاوي، أ.د محمد العبدلي، أ.م.د نجلاء مهدي بحر ، م.د رشا) وإلى بقية أساتذتي وتدريسي هذا المعهد، إذ أنحني احتراماً وتقديراً أمام هذه الكوكبة الرائعة من الاساتيذ الكرام في معهد العلمين للدراسات العليا.

وأتقدم بالشكر والعرفان الى م.د حيدر جليل ابو شتيوي، و م.د علي عبد السادة جعيز، لما قدموه لي من معونة في إتمام الرسالة، داعياً الله سبحانه وتعالى أن يوفقهم ويجعل كل ما قدموه في ميزان حسناتهم.

وأتقدم بالشكر الجزيل للقائمين على مكتبة معهد العلمين واخص بالذكر(احمد الساعدي وفدك الشمري).

وأتقدم بالشكر الى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة الذين سيشغلون وقتهم الثمين بقراءة رسالتي فإني اشكرهم مقدماً على ما سوف يبدونه من ملاحظات قيمة، وسعه صدرهم على ما جاء فيها من هفوات فكل جهد بشري يعتريه عدم الكمال.

وأخيرا أشكر كل من وقف معي خلال مسيرتي في الماجستير وأتمنى من الله العلي القدير أن يجزيهم عني خيراً.

الباحـــث

المستخلص

تناولنا في هذه الدراسة دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية في العراق، وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والقوانين والانظمة والتعليمات ما بعد عام ٢٠٠٣، وبينا في الدراسة مفهوم السلطة التنفيذية الاتحادية، وتناولنا الاساس القانوني لاهميتها في هذا المجال، وبينا حدود اختصاصاتها في المجال العسكري بطرفيها: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وبينا أن دور رئيس الجمهورية في المجال العسكري هو دور رمزي شرفي ليس الا، وأن رئيس مجلس الوزراء يتمتع بصلاحيات أوسع قياسا بصلاحيات رئيس الجمهورية، بوصفة المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة وسياسة الامن والدفاع الوطني.

وبينا مفهوم المؤسسة العسكرية وتاريخ نشأتها وتطورها في العراق وتشكيلاتها الاصلية، والتشكيلات التي تم استحداثها بعد عام ٢٠٠٣، نتيجة للتطورات والأحداث الأمنية التي مرت بها الدولة العراقية، وبينا أيضا ألاساس القانوني التي تعمل بموجبة هذه التشكيلات العسكرية، وفقا للدستور العراقي النافذ والتشريعات الاخرى.

وبينا اهم الوسائل التي تمتلكها السلطة التنفيذية الاتحادية في سبيل تطوير هذه المؤسسة كالوسائل القانونية المتمثلة بالدستور والقوانين والانظمة والتعليمات العسكرية، والوسائل المادية المتمثلة بالموارد البشرية والموارد المالية والوسائل الفنية واللوجستية، بوصفها وسائل متكاملة تترجم السياسة العامة للأمن والدفاع الى واقع عملي.

ولكي تقوم السلطة التنفيذية بمهامها في هذا المجال على أكمل وجه لابد من إحاطة دورها بمنظومة رقابية متكاملة تضمن عدم اساءة استعمال سلطتها او التعسف بها، لذلك بينا دور الرقابة غير القضائية (الادارية والسياسية) في هذا المجال، وكذلك دور الرقابة القضائية بشقيها الدستوري والاداري التي تعد ضمانة مهمة لإخضاع دور السلطة التنفيذية في هذا المجال لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

وانتهينا في هذه الدراسة الى مجموعة من الاستنتاجات كان اهمها، انتهى البحث الى انّ السلطة التنفيذية الاتحادية يقع على عاتقها في مجال تطوير قدرات المؤسسة العسكرية، توفير الوسائل الفنية الحديثة والمتطورة، بصفتها السلطة المسؤولة عن تنفيذ السياسات الدفاعية، فهي المسؤولة قانونا بتوفير الوسائل الفنية الازمة لتطوير القدرات القتالية للمؤسسة العسكرية، وفقا للمعايير القانونية والاستراتيجية المنظمة للدفاع الوطني، كنظام القيادة والسيطرة وانظمة الاتصالات المتطورة (C4I) ، و تحديث منظومات الاستخبارات ولاستطلاع والمراقبة (ISR) ، وتطوير الامن السيبراني كونه يمثل ضرورة في تطوير المؤسسة العسكري.

قائمة المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١	المستخلص	د
٢	المقدمة	٥-١
٣	**الفصل الأول: التعريف بالسلطة التنفيذية الاتحادية والمؤسسة العسكرية**	٧٤-٦
٤	المبحث الأول: ماهية السلطة التنفيذية الاتحادية	٤٢-٧
٥	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنفيذية الاتحادية	٢٤-٨
٦	الفرع الاول: تعريف السلطة التنفيذية الاتحادية	١٦-٨
٧	الفرع الثاني: الاساس القانوني للسلطة التنفيذية الاتحادية	٢٤-١٦
٨	المطلب الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية الاتحادية	٤٢-٢٤
٩	الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية الخاصة بالمؤسسة العسكرية	٣٢-٢٤
١٠	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الخاصة بالمؤسسة العسكرية	٤٢-٣٣
١١	المبحث الثاني: ماهية المؤسسة العسكرية	٧٤-٤٢
١٢	المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العسكرية	٥٧-٤٣
١٣	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العسكرية	٥١-٤٣
١٤	الفرع الثاني: التأصيل التاريخي للمؤسسة العسكرية	٥٦-٥١
١٥	المطلب الثاني: الاساس القانوني للمؤسسة العسكرية وتشكيلاتها	٧٤-٥٧
١٦	الفرع الاول: الاساس القانوني للمؤسسة العسكرية	٦٩-٥٧
١٧	الفرع الثاني: تشكيلات المؤسسة العسكرية	٧٤-٦٩

١٨	**الفصل الثاني: الاحكام العامة لدور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية**	٧٦-١٥٦
١٩	المبحث الأول: وسائل السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	٧٧-١١٦
٢٠	المطلب الأول: الوسائل القانونية للسلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	٧٧-١٠٠
٢١	الفرع الأول: الوسائل القانونية ذات الطابع التشريعي	٧٨-٨٩
٢٢	الفرع الثاني: الوسائل القانونية ذات الطابع التنظيمي	٨٩-٩٨
٢٣	المطلب الثاني : الوسائل المادية للسلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	٩٩-١١٦
٢٤	الفرع الأول: الوسائل البشرية والفنية لتطوير المؤسسة العسكرية	٩٩-١١٠
٢٥	الفرع الثاني: الوسائل المالية واللوجستية لتطوير المؤسسة العسكرية	١١٠-١١٦
٢٦	المبحث الثاني: الرقابة على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١١٧-١٥٦
٢٧	المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١١٧-١٣٩
٢٨	الفرع الأول: الرقابة الادارية ورقابة الهيئات المستقلة على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١١٨-١٢٩
٢٩	الفرع الثاني: الرقابة السياسية على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١٢٩-١٣٩
٣٠	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١٣٩- ١٥٦
٣١	الفرع الأول: رقابة القضاء الدستوري على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١٣٩-١٤٨
٣٢	الفرع الثاني: رقابة القضاء الاداري على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية	١٤٨-١٥٦
٣٣	الخاتمة	١٥٦-١٦٢

٣٤	قائمة المصادروالمراجع	١٦٣-١٨٤

المقدمة

المقدمـة

اولاً : تعريف موضوع البحث

يقع على عاتق السلطة التنفيذية الاتحادية، جهد مهم وحساس في عملية إعادة بناء وتطوير المؤسسة العسكرية العراقية، بكونها الجهة المسؤولة عن إدارة شؤون الامن والدفاع، والمسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك عن طريق اعتماد عدد من الوسائل القانونية والمادية، فتتمثل الوسائل القانونية، بعملية اقتراح القوانين وتشريع الانظمة والتعليمات التي تنظم تشكيل هذه المؤسسة وتحدد اختصاصاتها واليات عملها، اضافة الى بنيتها الادارية والقيادية، وكذلك الاعتماد على الوسائل البشرية والفنية واللوجستية من خلال الاهتمام الكبير بالموارد البشرية بتأهيلها وتدريبها وفقا لبرامج متطورة، لضمان إعداد قوات عسكرية مهنية قادرة على أداء واجباتها بكفاءة وفعالية، وانّ اعتماد السلطة التنفيذية لوسائل الفنية كالأمن السيبراني، ومنظومات القيادة والسيطرة الحديثة، والتكنلوجيا العسكرية، والوسائل اللوجستية، المتمثلة بتوفير التجهيزات العسكرية الحديثة، وتطوير البنى التحتية العسكرية، فأن كل هذا يؤدي الى رفع كفاءة المؤسسة العسكرية العراقية ويعزز من قدرتها على مواجهة التحديات الامنية.

و انّ للرقابة الغير قضائية المتمثلة بالرقابة الادارية والسياسية والرقابة القضائية بشقيها الدستوري والاداري، اثرا واضحاً ومهماً على دور السلطة التنفيذية في تطوير المؤسسة العسكرية، بما يتفق مع مبدأ المشروعية، فالرقابة الادارية والسياسية تقوم بمتابعة اداء الاجهزة التنفيذية في هذه المؤسسة وتقويم قراراتها في مجال تطويرها، اما الرقابة القضائية، بشقيها الاداري والدستوري، فهي تكفل مشروعية الاجراءات والقرارات المتخذة وتمنع اساءة استخدام السلطة، فهي تسهم في تعزيز كفاءة تطوير هذه المؤسسة وضمان خضوعها للقانون.

ثانياً: أهمية البحث

تنبثق أهمية هذا البحث من الأهمية الكبيرة التي تحتلها المؤسسة العسكرية في بناء الدولة الحديثة، فهي تجسد الأداة الرئيسة لحماية سيادتها الدولة وامنها واستقرارها الداخلي والخارجي، وانّ أهميتها تظهر في الجهد الجوهري الذي تقوم به السلطة التنفيذية في تنظيم وتطويرها هذه المؤسسة،

بكونها الجهة المسؤولة عن إدارة شؤون الامن والدفاع، والمسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويكتسب هذا البحث أهميته بتسليط الضوء على الإطار القانوني الذي يحكم عملية تطوير المؤسسة العسكرية، بما يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات المشروعية الدستورية وسيادة القانون من جهة، ومتطلبات الأمن العسكري من جهة أخرى،و يسهم هذا البحث في اظهار الوسائل القانونية والمادية التي تعتمدها السلطة التنفيذية الاتحادية لتحقيق هذا التطوير، بالإضافة الى إبراز دور آليات الرقابة المختلفة في ضمان حسن ممارسة هذه الصلاحيات.

اضافة الى ذلك، فإن هذا البحث هو محاولة علمية للمساهمة في إثراء المكتبة القانونية، ببحث متخصص يتناول العلاقة بين السلطة التنفيذية، والمؤسسة العسكرية، من منظور قانوني دستوري وإداري، وتزداد أهمية هذه الدراسة في مواجهة التحديات الأمنية المعاصرة، التي تستلزم تطويراً مستمراً للمؤسسة العسكرية في إطار قانوني منظم.

ثالثاً : إشكالية البحث

تتمثل إشكالية هذا البحث في السؤال الرئيس المتعلق بكيفية ممارسة السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق دورها القانوني في تطوير المؤسسة العسكرية العراقية وضمان فاعليتها؟. ويتفرع عن هذا التساؤل الذي يمثل المشكلة الاساسية للبحث، عدة من المشاكل البحثية والتي تتمثل بالتساؤلات الاتية:

١- ما هو الإطار الدستوري لصلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في المجال العسكري؟

٢- كيف نظم الدستور والتشريعات العراقية عمل المؤسسة العسكرية وتشكيلاتها؟

٣- ما هي الآليات الدستورية والتشريعية لتعيين القيادات العسكرية وضمان حياد المؤسسة العسكرية؟

٤- ما هي الوسائل القانونية والمؤسساتية التي تمكن السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية العراقية؟

٥- كيف تسهم الرقابة غير القضائية (الادارية، والسياسية) في ضمان فاعلية هذه الوسائل؟

٦- كيف تسهم الرقابة القضائية بشقيها، الدستورية والإدارية في ضمان فاعلية هذه الوسائل؟

رابعاً: هدف البحث

ان دراسة دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية في العراق يهدف الى مجموعة من الاهداف وهي كالاتي:-

١- إظهار الجهد الذي تقوم به السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية العراقية في حدود النظام الدستوري والقانوني للدولة.
٢- بيان المفهوم القانوني لكل من السلطة التنفيذية الاتحادية والمؤسسة العسكرية، وتوضيح الأساس الدستوري والتشريعي لعملهما.
٣- تحليل الوسائل القانونية والمادية التي تمتلكها هذه السلطة من اجل تطوير المؤسسة العسكرية العراقية وتعزيز كفاءتها العملياتية والتنظيمية.
٤- بيان التطور التاريخي لهذه المؤسسة وتشكيلاتها العسكرية، بما يساعد على فهم طبيعة تنظيمها الحالي.
٥- إظهار دور الرقابة غير القضائية والقضائية في ضمان مشروعية قرارات السلطة التنفيذية الاتحادية المتصلة بتطوير المؤسسة العسكرية.
٦- تقديم رؤية قانونية تساهم في تدعيم الإطار القانوني الذي يحكم عملية تطوير المؤسسة العسكرية العراقية، بما يحقق المتطلبات الأمنية، والاستقرار في ظل سيادة القانون.

خامساً : نطاق البحث

ينحصر هذا البحث في اظهار دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة بعد عام ٢٠٠٣، لذا فإن النطاق المكاني لهذا البحث يقتصر على دولة العراق، في حين يتركز النطاق الزمني على المرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣، مع التطرق بصورة موجزة إلى البعد التاريخي لنشأة المؤسسة العسكرية بالقدر الذي يخدم موضوع الدراسة.

سادساً: فرضية البحث

تقوم فرضية البحث على أن السلطة التنفيذية الاتحادية، رغم الصلاحيات الممنوحة لها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولاسيما ما يجعلها مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وإدارة شؤونها، لا تمتلك الوسائل القانونية والمادية الكافية لتطوير المؤسسة العسكرية العراقية بالشكل الذي يحقق الجاهزية والكفاءة المطلوبة، بسبب وجود جملة من المعوقات، ومنها تداخل الاختصاصات، وتعدد الجهات ذات الصلة بالمنظومة الأمنية والعسكرية، فضلاً عن القيود التشريعية والعملية التي تحد من فاعلية القرار التنفيذي في هذا المجال، الأمر الذي ينعكس سلباً على عملية بناء مؤسسة عسكرية مهنية ومتطورة.

سابعاً : الدراسات السابقة

١- هدير مشرع حسين، الأسس الدستورية لرسم السياسة الأمنية في الدولة الاتحادية / دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، بالرغم من ان الباحث قد تناول الإطار الدستوري المنظم للسياسة الأمنية في العراق واختصاصات السلطات الاتحادية في هذا المجال، مع تركيزه على النماذج الاتحادية المقارنة، إلا أن هذه الدراسة اختلفت عن دراستنا في كونها لم تتناول بشكل مباشر دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية في العراق، وإنما ركزت على رسم السياسة الأمنية بصورة عامة.

٢-الباحث محمد نعمة ناصر الحسن، العقيدة العسكرية والاستراتيجية العسكرية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ انموذجا، اطروحة دكتوراه ، معهد العلمين للدراسات العليا،تناول الباحث العقيد الاستراتيجية العسكرية بعد عام ٢٠٠٣، مركزا على التحولات التي مر بها الجيش العراقي والتحديات الامنيةوالسياسية التي اثرت على اعادة بنائه وتطويره، وقد وضح ان تطوير المؤسسة العسكرية العراقية يرتبط بتكامل الابعاد السياسية والاستراتيجية استجابة للمتغيرات المختلفة،فهو قدم الاطار العام لتطور المؤسسة العسكرية العراقية، الا انه لم يتناول بشكل مباشر دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية، وهذا ما ميز درستنا عن هذه الدراسة.

٣-الباحث ايهاب كامل شاهين، الضمانات الدستورية لحياد المؤسسة العسكرية في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ركز الباحث على دور السلطة التنفيذية الاتحادية على ضمان حياد المؤسسة العسكريةمن خلال اختصاصاتها في إدارة ورسم السياسة الدفاعية، وبين أهمية تفعيل

مايقوم به القائد العام للقوات المسلحة، ومجلس الوزراء من جهد لمنع تسييس المؤسسة العسكرية وتعزيز مهنيتها، ويمكن الإفادة منها في تأصيل الدور الدستوري للسلطة التنفيذية الاتحادية، إلا أنه ركز على الحياد دون التوسع في جوانب تطوير المؤسسة العسكرية، وهذا ما يميز دراستنا من هذه الدراسة.

ثامناً : منهج البحث

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي لتسليط الضوء على ماهية السلطة التنفيذية الاتحادية والمؤسسة العسكرية وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والقوانين والانظمة ذات الصلة، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي، لتحليل النصوص القانونية المتعلقة ببناء وتطوير المؤسسة العسكرية وبيان اوجه التكامل والقصور فيها.

تاسعاً : هيكلية البحث

تنقسم خطة موضوع الرسالة على فصلين؛ يخصص الفصل الأول بدراسة التعريف بالسلطة التنفيذية الاتحادية والمؤسسة العسكرية، وينقسم على مبحثين، ندرس في الأول التعريف بالتنفيذية الاتحادية، واما المبحث الثاني سنتناول فيه التعريف بالمؤسسة العسكرية.

أما الفصل الثاني فقد خصص لبحث الاحكام العامة لدور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية ، وتم تقسيمة على مبحثين، ندرس في المبحث الأول وسائل السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية، اما في المبحث الثاني سنوضح الرقابة على دور السلطة التنفيذية الاتحادية في تطوير المؤسسة العسكرية.

أما في الخاتمة سوف نبين فيها أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلت إليها الرسالة.

والله ولي التوفيق