وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين

كلية الحقوق

النظام البرلماني وفقا لدستور العراق في عام ٢٠٠٥

دراسة مقارنة

بحث مقدم الى جامعة النهرين كلية الحقوق كجزء من متطلبات

نيل شهادة البكالوريوس في الحقوق

اعداد الطالبة

رسل خالد رسول

اشراف

د. ايات سلمان شهيب

٢٠٢٣م

١٤٤٤هـ

بسم الله الرحمٰن الرحيم

﴿ وَأَنزَلَ ٱللَّهُ عَلَيْكَ ٱلْكِتَٰبَ وَٱلْحِكْمَةَ وَعَلَّمَكَ مَا لَمْ تَكُن تَعْلَمُ وَكَانَ فَضْلُ ٱللَّهِ عَلَيْكَ عَظِيمًا ﴾

(النساء:١١٣)

الإهـداء

الى من كانوا يضيئون لي الطريق ويساندوني

ويتنازلون عن حقوقهم أرضا والعيش

في هناء أمي وأبي وأخواني

أحبكم حبا لو مر على الأرض قاحلة

لتفجرت منها ينابيع المحبة

إلى

كل من علمني حرفا وأنار أمامي طريق المستقبل

"أساتذتي الأفاضل"

اهدي ثمرة جهدي المتواضع حبآ ووفاء لهم

شكر وتقدير

كن عالماً فان لم تستطع فكن متعلماً . فان لم تستطع فأحب العلماء فان لم تستطع فلا تبغضهم .

بعد رحلت بحث وجهد واجتهاد تكللت بإنجاز هذا البحث نحمد الله العلي القدير الذي انعم علي بنعمة العقل والدين وأيضا وفاءً وتقديراً واعترافاً مني بالجميل أتقدم بجزيل الشكر لأولئك المخلصين الذين لم يألوا جهداً في مساعدتنا في مجال البحث واخص بالذكر الأستاذة الفاضلة الدكتورة (ايات سلمان شهيب) فهي صاحب الفضل في الاشراف على بحثي فجزاها الله خيراً

المحتويات

المقدمة ١

اهمية الدراسة ١

اهداف الدراسة ١

مشكلة الدراسة ٢

منهج البحث ٢

المبحث الاول ٣

مفهوم النظام البرلماني وخصائصه ٣

المطلب الاول : النظام البرلماني (تعريفه – نشأته – تطوره) ٣

الفرع الاول: تعريف النظام البرلماني ٣

الفرع الثاني: نشاة وتطور النظام البرلماني ٥

المطلب الثاني : خصائص ومميزات النظام البرلماني ٧

الفرع الاول : خصائص النظام البرلماني ٧

الفرع الثاني : مميزات النظام البرلماني ١٠

المبحث الثاني ١١

اركان النظام البرلماني ١١

المطلب الاول : ثنائية السطلة التنفيذية ١١

المطلب الثاني :التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ١٤

المبحث الثالث ١٨

تطبيق النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥النافذ ١٨

المطلب الاول: اركان النظام البرلماني في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ..... ١٨

المطلب الثاني طبيعة النظام الديمقراطي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ النافد ٢٣

الخاتمة ٣٥

اولا: الاستنتاجات ٣٥

ثانيا: التوصيات ٣٧

المصادر ٣٨

المقدمة

تتعدد أشكال أنظمة الحكم وتختلف من دولة إلى أخرى، وقد أدى هذا الاختلاف إلى ظهور ثلاثة أنظمة سياسية وهي النظام المجلسي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية وتنبثق عنها الهيئة التنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، والنظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (الرئيس، ومجلس الوزراء) والفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها ، ويحكم اختيار الدولة لشكل النظام السياسي طبيعة النخبة الحاكمة، ودرجة وعي الشعب وتطوره. والظروف التاريخية والسياسية التي يمر بها ، وقد تبنى العراق قبل الغزو الأمريكي النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، أما بعد الغزو والاحتلال الأمريكي وإسقاط نظام الحكم القائم، والقضاء على بنية الدولة العراقية الممثلة بالجيش، والحزب، والمؤسسات التشريعية من برلمان ومجالس محلية الخ .. جرى التحول عن النظام الرئاسي واختيار النموذج الجمهوري البرلماني للحكم حيث نصت المادة الأولى من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن "جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي إتحادي.

اهمية الدراسة

تتجلى اهمية البحث في طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، كذلك اهمية بحث العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية ودراسة طبيعة الصلاحيات البرلمانية الممنوحة وفق الدستور للتعرف على الطرق المتبعة في الانظمة البرلمانية لمحاسبة ومراقبة الحكومة من قبل البرلمان.

اهداف الدراسة

١- تحديد مفهوم النظام البرلماني وبيان خصائصه.
٢- التعرف إلى أركان النظام البرلماني
٣- تسليط الضوء على تطبيق العراق لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.
٤- دراسة مدى التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

مشكلة الدراسة

تتجسد مشكلة الدراسة في معرفة طبيعة النظام البرلماني في العراق وفقا للدستور النافذ، ومدى اقترابه وابتعاده عن النظام البرلماني الأم في انكلترا ، فضلا عن التعرف على تفاصيل احكام هذا النظام ومعرفة ما يتوافق منها مع الوضع السياسي والدستوري في البلاد بعد الانفتاح السياسي وولوج التجربة الديمقراطية على كافة الصعد.

منهج البحث

سيتم اعتماد المنهج التحليلي المقارن ، اذ نحلل النصوص الدستورية ونبين ما ذهبت اليه التشريعات الدستورية الأخرى التي اعتمدت النظام البرلماني في العالم للوصول الى افضل النظم الدستورية للوضع العراقي .

المبحث الاول

مفهوم النظام البرلماني وخصائصه

النظام البرلماني هو نوع من انواع انظمة الحكم ينقسم فيه الحكم بين هيئتين اولهما مجلس الوزراء وثانيهما السلطة التشريعية، حيث يتم انتخاب اعضائها من قبل الشعب مباشرة وتكون الحكومة على اثر ذلك، حيث انه يجوز للبرلمان سحب الثقة من الحكومة، كما يجوز للحكومة حل البرلمان، و يعتمد النظام البرلماني على التوازن والتعاون بين السلطات و كذلك فان الحكومة مسؤولة في النظام البرلماني امام السلطة التشريعية في حالة اخلالها بادارة شؤون الدولة او السياسة العامة لها كما ان النظام البرلماني تطور عبر الزمن حيث تعتبر انجلترا مهدا لهذا النظام، حيث ان هذا النظام مر بعدد من المراحل حتى وصلت الى ما هو عليه الآن، وكان هذا النظام ثمرة صراع طويل بين العديد من الافكار الفلسفية والمبادئ القانوني بين فقهاء القانون وكذلك التجارب العملية للدول بالنسبة لنظام الحكم ولذلك يوصف النظام البرلماني بانه يقوم بالدرجة الأولى على التجارب وليس على الاراء والافكار ، فكان ملوك انجلترا في ما مضى هم الذين يقومون بمباشرة سلطاتهم ويعاونهم في هذه المباشرة من مجموعة من الموظفين وكذلك المجالس المختلفة، ومنها المجلس الخاص الذي كان يراسه الملك شخصيا، الذي كان يحتوي على لجنة اعمال الدولة وهي الاصل في نشاة مجلس الوزراء في النظام البرلماني.[1]

المطلب الاول : النظام البرلماني (تعريفه – نشأته – تطوره)

الفرع الاول: تعريف النظام البرلماني

يعرف النظام البرلماني بانه نوع من انواع النظم النيابية، ويعتمد هذا النظام على مبدا الفصل بين السلطات والتعاون بينهم وكذلك الرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو هيئة تابعة للدولة تقوم بتطبيق المعاهدات الدولية وغيرها في التشريع الداخلي، حيث تقوم السلطة التشريعية والتي تتبع . هذا النظام على تعديل القوانين النافذة وكذلك مطابقتها مع الالتزامات الدولية التي كانت

[1] غراهام لورانس واخرون السياسة والحكومة، ترجمة عبد الله بن مهذ اللحيدان، جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٩٩، ص١٦٢

قد التزمت بها الدولة وكذلك حالة اعتماد قوانين جديدة من اجل تغييرها، وغيرها من الامور التي تتبع الانظمة البرلمانية[١]، وقد اختلفت تعريفات النظام البرلماني بين الفقهاء الغربيين والعرب.

اولا : تعريف النظام البرلماني لدى فقهاء الغرب

ذهب الفقيه (توفير) الى تعريف النظام البرلماني بانه نظام يتميز بالشفافية كذلك وجود سلطة تنفيذية ورئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسيا امام السلطة التشريعية ، وعرف الفقيه (ايسمين) النظام البرلماني بانه النظام ان الذي يقوم على مسؤولية مجلس الوزراء في اطار سلطاته التنفيذية، وتكون هذه الوزارة منبثقة من السلطة التشريعية كذلك فهي مسؤولة امامها عن كل ما يصدر منها من تصرفات و اعمال متعلقة بشؤون الدولة الداخلية والخارجية، و ان النظام البرلماني هو نظام تكون فيه ادارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان و رئيس الدولة من خلال الوزارة في السلطة التنفيذية المسؤولة عن هذا الامر[٢]

ثانيا : تعريف النظام البرلماني لدى فقهاء العرب

يعرف بعض الفقهاء العرب النظام البرلماني بانه نظام حكم يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية و ادارة الشؤون العامة للدولة بالتعاون مع السلطة التشريعية وتكون الوزارة مسؤولة امام ممثلي الشعب متمثلين السلطة التشريعية [٣]، فعرف الفقيه العربي الدكتور (محسن خليل النظام البرلماني بانه ذلك النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدولة، حيث تكون السلطة التشريعية رقيبة على السلطة التنفيذية في ممارستها لاعمالها وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتكون مسؤولة امام السلطة التشريعية [٤] ، كما عرف الدكتور (عبد حميد متولي النظام البرلماني بانه نظام يهدف الى كفالة التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية حتى لا تسيطر احداهما على الاخرى ولا تتسلط عليها، وتقوم كل منهما باداء مهامها التي توكل اليها من اجل ادارة شؤون الدولة وتنفيذ السياسة العامة لها [٥]، وعرفه كذلك الدكتور محمود عاطف (البنا) بانه هو النظام الذي يقوم على اساس الفصل المرن غير الجامد بين

---

[١] د. محمد جمال ذنيبات النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن النظام الدستوري الاردني، الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاثة، كلية الحقوق جامعة العلوم التطبيقيه، ط ١ ، ٢٠٠٣، ص ١٤٧

[٢] موريس دوفرجيه القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط١، ١٩٩٢، ص.١٣٦

[٣] رافع حضر شير فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢،ص ٢٣.

[٤] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف للنشر بالاسكندرية، مصر، ١٩٨٧، ص٥٥٩.

[٥] د. عبد الحميد متولي الانظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية، مطبعة دار المعارف، ج١، الطبعة الأولى، مصر، ١٩٥٧، ص٢٦٧.

السلطات التشريعية والتنفيذية مع التداخل والتعاون في ممارسة وظائف الدولة و تبادل التاثير على بعضهما ولكن بصورة متوازنة بحيث لا تؤثر احداهما على عمل الاخرى .[١]

من كل ذلك يستنتج بان النظام البرلماني يساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بدون تبعية احدهما للاخر او سيطرة احداهما على الاخرى، ولكن هذا تساوي يعني التعاون بينهما وذلك في وجود علاقه متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، وكذلك فان السلطة التنفيذية تكون مسؤولة امام السلطة التشريعية عن اعمالها، ويقوم هذا النظام على اساس تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينهما وكذلك التعاون في ممارسة الاختصاصات من اجل تحقيق التوازن السياسي في الدولة.

الفرع الثاني: نشاة وتطور النظام البرلماني

ظهرة النظام البرلماني وتطور في انجلترا ومره بعدد من المراحل حتى تأصلت أركانه، وكان لهذا النظام صدى كبير في العالم وتطور بشكل ملحوظ ولم ينشأ هذا النظام على اساس ايديولوجية معينة او على اساس نظرية خاصة وانما من خلال تطورات تاريخية وانتقل هذا النظام الى بقية دول العالم، حيث قامت الدول بادراجه في دساتيرها وقوانينها الاساسية كمبدأ اساسي ، وكان ملوك انجلترا هم الذين يباشرون السلطة و يقوم مجموعة من الموظفين بمساعدته في حكمه وبقي هذا الامر لفترة طويلة [٢]، ثم تطور النظام البرلماني تاريخيا واجتاز عدد من المراحل حتى وصل الى ما هو عليه الآن في الدول ذات الانظمة البرلمانية الحديثة، فا النظام البرلماني مر بثلاث مراحل رئيسية و هذه المراحل كانت مراحل سياسية و هي مراحل واضحة المعالم الا انها كانت متداخلة مع بعضها البعض وكما ياتي :

اولا : مرحلة الملكية المقيدة

كان في هذه المرحلة الملوك في انجلترا يحكمون حكما مطلقا، وبدات هذه المرحلة في اعقاب الغزو النورماندي عام (١٦٠٤) ، وكان هنالك بعض من مظاهر الديمقراطية البسيطة هنا وهناك، الا انها كانت خاضعة لمرحلة الحكم الملكي المطلق، و اطلق الملك (جيمس الأول) في عام (١٦٠٦) عبارة مهمة على الملكية المطلقة فقال " ان الملوك يجلسون على عروش الاله في الأرض، و في عهد الملك هنري السادس سنه (١٤٢١) كان يطلق على المجلس الخاص الذي يساعد الملك في مهامه بالمجلس الدائم وانقسم هذا المجلس الى قسمين في القرن الرابع عشر، وكان قسم منه يختص

[١] د. محمود عاطف البناء الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٨٠.
[٢] احمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بيروت، دون ذكر الناشر ١٩٨٠، ص ٢٤٩ .

بالمسائل العاديه يسمى بمجلس العادي والقسم الثاني من هذا المجلس ظل متحفظا باسم المجلس وكان يراسه الملك شخصيا الا ان الملك (شارل الأول) عندما جلس على العرش سنه (١٦٢٥) كان يعتقد بان السلطة المطلقة . هي ليست حق للملك فقط وانما هي مسؤولية وواجب يقع على عاتقه ايضا، الا انه وبسبب اقواله هذه دفع حياته ثمن لما كان يؤمن به، حيث اغتيل سنه (١٦٤٩) وكان في نزاع و خلافات مستمرة مع السلطة التشريعية في انجلترا .[١]

ثانيا : مرحلة الثنائية البرلمانية

قامت اسرة (ستيوارت) بالتسبب في ازمة حادة وذلك من خلال ابعادها للسلطة التشريعية عن ممارسة السلطة، حيث استطاعت السلطات التشريعية بالاطاحة بهذا النظام سنة (١٦٨٨) ، و عينت هذه السلطات (ماريا) وزوجها (قيوم) سنة (١٦٨٩) ملكين على انجلترا، اقرا مجموعة من القوانين كذلك عدم شرعية فرض ضرائب من دون موافقة من السلطة التشريعية، وكان هذا القانون مكملا ل ملتمس الحقوق الصادر سنة (١٦٢٨)، وكذلك ظهرت اعراف بينت المسؤولية الجنائية للمستشارين حيث ان التهمة اصبحت توجه اليهم من قبل السلطة التشريعية وبالنسبه لاختيارهم فان بعضهم كان يختار من قبل نواب مجلس اللوردات وبعد ذلك ظهر حزبين في انجلترا، هما حزب المحافظين وحزب الاحرار حيث انه كان يدافع حزب المحافظين عن الملك ودافع حزب الاحرار عن حقوق السلطة التشريعية، واسس بعد ذلك مجلس اللوردات ومجلس العموم، وتولى البرلمان السلطة التشريعية كما كان الملك يمارس السلطة التنفيذية، وكان هنالك معاونين يساعدونه في ذلك، وكان الملك يرجع من اجل تعيين الاشخاص الذين يساعدونه الى رؤساء الاغلبية في مجلس العموم، وساهم ذلك في تاصيل النظام البرلماني حيث فصلت السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية واصبح الملك غير مسؤولا سياسيا والوزارات ومجلس الوزراء مسؤولين امام البرلمان، واصبح رئيس الحزب الحائز على الاغلبية في مجلس اللوردات يتولى رئاسه مجلس الوزراء وكان يسمى في ذلك الوقت الوزير الاول وكانت وزارته خاضعة للمسؤولية السياسية و تولدت المسؤولية السياسية بدلا من المسؤولية الجنائية ، حيث تكون محاسبه الوزراء في مجلس الوزراء من قبل السلطة التشريعية وطبقت المسؤولية السياسية بدلا من المسؤولية الجنائية.[٢]

[١] حافظ علوان حمادي الدليمي، النظ السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل، عمان، ٢٠٠١،ص١٧

[٢] صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر ، ٢٠٠٥، ص ١٣.

ثالثا : مرحلة الديمقراطية البرلمانية

في هذه المرحلة انتهى الصراع بين الملك و مجلس اللوردات لصالح مجلس اللوردات، حيث قام المجلس بالحكم فعليا وتولى مسؤولياته السياسية، وتحول هذا المجلس الى برلمان حقيقي وتولى هذا البرلمان فعليا سلطاته القانونية، ولم يعد الملك يتدخل في ممارسة سلطاته الفعلية و اصبحت السلطة التشريعية تضم الحكومة مما حدد ذلك من سلطات الملك فاصبح رمز للدولة فقط لا يملك اي سلطة في ادارة شؤون الدولة، واصبحت السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكذلك اصبحت هذه السلطة مسؤولة بشكل مباشر امام السلطة التشريعية ولم تتطور المسؤولية الوزارية ولم تنشاء المسؤولية التضامنية الا بعد مرور وقت طويل من الزمن، حيث كان كل وزير في اول الامر مسؤولا عن تصرفاته وكانت مسؤوليه فردية وليست جماعية، وكانت هذه المسؤولية مسؤولية جنائية وليست سياسية، وبعد ذلك تقررت المسؤولية التضامنية وحصل ذلك في عهد رئيس الوزراء ي روبرت والبول) حيث انه كان ذو نفوذ كبير وكان يتمتع بثقة الملك التامة، وكان عضوا في مجلس العموم وكانت له علاقات حميمة مع جميع الأعضاء، وكانت له ايضا اغلبية من اعضاء المجلس من اجل تاييد اعماله وتصرفاته واعتبر هذا الشخص أول رئيس وزراء فعلي في تاريخ انجلترا، واستمر في الوزار حتى سنة (١٧٤٢) وعدت استقالته اول استقالة في تاريخ انجلترا استنادا الى القرارات الصادرة بحقه من مجلس العموم وسحبت منه الثقة استجابة لرغبة المجلس، حيث دعى زعيم المعارضة الى تولي زمام الامور بعد استقالته وظهرت بذلك قاعدة تولي المعارضة للحكم عندما تسقط الوزارة .[١]

المطلب الثاني : خصائص ومميزات النظام البرلماني

الفرع الاول : خصائص النظام البرلماني

إن هناك خاصتين أساسيتين تميزان الأنظمة البرلمانية المعاصرة هما : الثنائية في الهيئة أو السلطة التنفيذية، و التوازن و التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية .

أولاً- ثنائية الجهاز التنفيذي

نقصد بثنائية الهيئة أو السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية هو وجود رئيس دولة غير مسؤول و وزارة مسؤولة.

[١] فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الحامد للنشر والتوزيع،ط١،عمان، ٢٠٠٣،ص٢١٣

١- وجود رئيس دولة غير مسؤول : بشكل عام في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني يعتبر رئيس الدولة (ملك، أمير أو رئيس ... يصل إلى الحكم بالوراثة أو الانتخاب المباشر من قبل الشعب أو من قبل البرلمان أو هيئة ناخبة أحد أركان السلطة التنفيذية. و من حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية فعلية، فلذلك لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية سواء كان رئيس الدولة ملكاً أم رئيساً للجمهورية).

لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة يتوجب توقيع الوزير المختص أو الوزراء المختصين) إلى جانب توقيع الرئيس و هو ما يسمى بالتوقيع الإضافي ، بحيث يتحمل الوزير المختص (أو الوزراء المختصون) المسؤولية السياسية عن هذه القرارات. و قد اختلف الفقه حول حقيقة دور الرئيس في الأنظمة البرلمانية : فمنهم من قال إنّ دوره سلبي، و منهم من قال إن دور الرئيس إيجابي، و الرأي الثالث و السائد هو احتلال الوزارة لمركز الصدارة .[١]

٢- وجود وزارة مسؤولة سياسياً : تعتبر الوزارة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، فلذلك تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان. و المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان تعتبر مع حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان أهم ركنين في النظام البرلماني و مسؤولية الوزارة أمام البرلمان قد تكون تضامنية أو جماعية، و قد تكون مسؤولية فردية لوزير معين. فلذلك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها، أو من وزير معين، و يترتب على ذلك ضرورة استقالة الوزارة أو الوزير في هذه الحالة .[٢]

ثانياً- التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية

إن النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل المرن و المتعاون بين ا السلطات و خاصة السلطتين التنفيذية و التشريعية. هذا يستتبع وجود نوع من التوازن بين هاتين السلطتين يسمح لكل سلطة بإمكانية الحد من تمادي السلطة الأخرى، إضافة لوجود نوع من التعاون يساعد أيضاً في منع تمادي إحدى السلطتين .[٣]

١. التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية : تملك كل من السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية آليات دستورية تتمكن بموجبها من الحد من السلطة الأخرى مما يخلق نوعاً من التوازن بينهما، يجنب

[١] صكبان حميد المفرجي واخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، بغداد ، مطابع التعليم العالمي ، ١٩٨٩ ، ص ٢٠٠ .
[٢] صكبان حميد المفرجي واخرون ، المصدر نفسة ، ص ٢٠٢ .
[٣] محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١ ، الاسكندرية، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ ، ص ٨٨

البلاد خطر الوقوع في الأزمات السياسية و أهم هاتين الآليتين هما : مسؤولية الحكومة أمام البرلمان و حق حل البرلمان.

٢ – مسؤولية الحكومة السياسية : تعتبر الوزارة، كما أشرنا سابقاً، مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن سياستها. و بهذا الصدد يملك البرلمانيون حق توجيه الأسئلة و الاستجوابات إلى الوزراء بشأن السياسة التي تتبعها الوزارة، ويمكن للبرلمان سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من وزير معين و في هذه الحالة

يتوجب على الوزارة أو الوزير الذي سحبت منه الثقة تقديم استقالته و يمكن تحريك مسؤولية الحكومة الذي قد يؤدي لسحب الثقة بناء على طلب الحكومة نفسها، أو بناء على طلب من البرلمان .

٣– حل البرلمان : في مواجهة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان و هو يمكن هذا الأخير من إسقاط الحكومة من خلال حجب الثقة تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان ، و حق الحل يمكن السلطة التنفيذية من إنهاء ولاية البرلمان قبل أوانها، يترتب عليه إجراء انتخابات مبكرة لاختيار برلمان جديد و حق الحل يمكن أن يكون بيد رئيس الدولة يستخدمه وفقاً لسلطته التقديرية كما في فرنسا و سوريا و معظم الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني المزدوج، و قد يكون في يد الوزير الأول كما في أغلب الأنظمة البرلمانية، و قد يكون بالتوافق بين رئيس الدولة و الحكومة أو الوزير الأول.[١]

و حق الحل هذا تلجأ إليه السلطة التنفيذية استثنائياً لحل خلاف بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و بالتالي العودة إلى الهيئة الناخبة باعتبارها السلطة العليا في الدولة، و لكن غالباً ما تلجأ إليه السلطة التنفيذية الأسباب سياسية انتخابية بحتة نذكر منها:

١– البحث عن أغلبية برلمانية قوية، إذا لم تكن الحكومة تتمتع بهذه الأغلبية البرلمانية، نتيجة قيامها على أساس ائتلافي هش.

٢– التهديد بالحل من أجل توحيد الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة في حال ظهور انشقاق في صفوفها.

٣– البحث عن تدعيم الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة، إذا كانت الاستطلاعات تشير إلى أن الرأي العام مناسب لإجراء انتخابات مبكرة، تعطي الحكومة أغلبية برلمانية لفترة ولاية برلمانية جديدة.

[١] عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ، الاسكندرية ، الدار الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص ٤٤٤ .

باختصار يمكننا القول : إن وجود حق حجب الثقة للبرلمان و حق الحل للسلطة التنفيذية يحقق نوعاً من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .[١]

الفرع الثاني : مميزات النظام البرلماني

ان النظام البرلماني هو نوع من انظمة الحكم ينقسم فيه الحكم بين هيئتين احدهما الحكومة او مجلس الوزراء (الوزارة) وثانيها (البرلمان) الذي يتم انتخاب أعضاءه من قبل الشعب مباشرة منه تنبثق الحكومة وان التقليد يجري على ان يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء من بين رؤساء الكتل البرلمانية الحائزين على ثقة البرلمان ثم يختار رئيس الوزراء زملاءه الوزراء على ان تقوم الوزارة بعد ذلك الى البرلمان للحصول على ثقته ولهذا فالحكومة تكون حرة التصرف ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة، بحيث اذا تجاوزت حدود القواعد القانونية فأن تصرفها غير مشروع ، وبذلك يتضح أن النظام البرلماني يمكن ان يتلائم مع ا الأنظمة السياسية في الدول النامية أكثر من النظام الرئاسي ذلك لانه يمكن التخوف من رئيس الدولة المنتخب في النظام حكماً الرئاسي في الدول النامية لأنه يستبد برأيه ودون الرجوع الى الشعب او بالتالي ينفرد بالسلطة ويصبح . استبدادياً ويستدل من بعض الآراء لهذه المهام في النظام البرلماني الوزارة هي السلطة الفعلية في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم اما رئيس الدولة فانه غير مسؤول سياسياً بوجه عام فلا يحق له مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقا لقاعدة حيث تكون المسؤولية تكون السلطة[٢] وذلك من خلال الجانب العلمي فان الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيس الفعال في ميدان السلطة التنفيذية حيث تتولى العبء الأكبر والأساسي في تحمل هذه المسؤولية الدستورية دون سند رئيس الدولة ممارسته بعض الصلاحيات التي قررتها او تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التشريعي التنفيذي ولكن شريطة ان يتم ذلك بواسطة وزارته الامر الذي يوجب موافقة الوزراء المعنيين الى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم الى جانب صلاحية حضور رئيس الدولة اثناء اجتماعات مجلس الوزراء ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الاصوات، لذلك يختلف الوضع الدستوري في بعض الدول بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة ويسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء ورئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء ووزراءه ويقيلهم ولكن حقه مقيد بضرورة اختيارهم من حزب الاغلبية في البرلمان ولو لم يكن رئيس الدولة راضيا فالبرلمان هو الذي يمنح الثقة للحكومة وتختلف الحكومات في النظام البرلماني بقوة أعضائها والأحزاب المشتركة في الائتلاف حيث تسود الثنائية الحزبية عند وجود التكتلات المتوازنة في البرلمان

[١] ابراهيم درويش، النظام السياسي ، دراسة فلسفية تحليلية ، ا ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ ، ص ٣٩ .
[٢] ابراهيم درويش ، مصدر سابق، ص ٣٤

ويتميز النظام البرلماني بانبثاق الحكومة من البرلمان ووجود رأسين للسلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة الذي قد يكون ملكاً أو رئيس جمهورية ويكون دوره بروتوكولياً وتشريفياً عادة أما الرأس الآخر فهو رئيس الوزراء وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ويمتاز هذا النظام بوجود التعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعتبر بريطانيا مهد هذا النظام .[1]

المبحث الثاني

اركان النظام البرلماني

تتعدد أشكال أنظمة الحكم وتختلف من دولة إلى أخرى، وقد أدى هذا الاختلاف إلى ظهور ثلاثة أنظمة سياسية وهي النظام المجلسي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية وتنبثق عنها الهيئة التنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، والنظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية الملك أو الرئيس، ومجلس الوزراء والفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها، وسوف نتناول في هذا المبحث اركان النظام البرلماني منها ثنائية السطلة التنفيذية و التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق الاني:-

المطلب الاول : ثنائية السطلة التنفيذية

ثنائية الجهاز التنفيذي هي من ابرز ما يميز النظام البرلماني من النظام الرئاسي الذي يجمع فيه رئيس الجمهورية بين مهمتي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، ونظام حكومة الجمعية النظام المختلط) الذي تتولى فيه الجمعية النيابية المهمة التنفيذية فضلاً عن وظيفتها التشريعية، اذ يقوم النظام البرلماني على اساس الفصل بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ولكنه يركز المسؤولية امام السلطة التشريعية بالحكومة (الوزارة) لعدم التهرب منها اولاً ولانها الجهة التي تتولى الوظيفة التنفيذية من الناحية الفعلية فيما يكون رئيس الدولة ملكاً كان ام رئيس جمهورية بدون سلطات فعلية.

تتوزع السلطة التنفيذية في الدستور العراقي النافذ بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

اولا رئيس الجمهورية : وفقا للمادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ والتي وصفت رئيس الجمهورية بانه رمز" وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة

[1] منذر الشاوي ، القانون الدستوري نظرية الدستور ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ ، ص ٢٧٢ - ٢٧٣ .

على استقلال البلاد وسيادتها ووحدة اراضيها طبقا لأحكام الدستور" ، ووفقا للحياة الدستورية السياسية في العراق يكون [1]

١- يتم اختيار رئيس الجمهورية في الجلسة الاولى لمجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه ، ويشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين وان يكون كامل الاهلية وأتم الاربعين سنة من عمره وان يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن واخيرا غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف . وقد ترك المشرع الدستوري العراقي احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية واختيار نائب او اكثر للرئيس لقانون يصدر بهذا الصدد ، كما ويقوم رئيس الجمهورية ببعض الاعمال التي يمارسها الى جانب الوزارة من اصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين ، وله بعض السلطات التي يمارسها بشكل منفرد عن الوزارة ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة واصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب ، ودعوة الاخير للانعقاد خلال مدة (١٥) يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، كذلك الدعوة لجلسة استثنائية للمجلس وتمديد دورة انعقاده وقبول السفراء واصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من المحاكم العراقية المختصة والقيادة التشريعية والاحتفالية للقوات المسلحة ، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل الحكومة ، والحلول محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان ولحين تشكيل وزارة جديدة.

٢- وجود صلاحيات فعلية للرئيس يمارس البعض منها الى جانب الوزارة والكثير منها بشكل منفرد ويعطي انطباع على قوة دوره وفعاليته في الحياة السياسية والدستورية في العراق الى جانب ذلك قيامه مقام رئيس مجلس الوزراء عند شغور المنصب لأي سبب كان.

٣- منح المشرع الدستور العراقي لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه في حالة عدم قيامه بواجباته الدستورية بالشكل الصحيح ، وبعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا التي بنت بالاتمام . بالاضافة الى ذلك يقوم مجلس النواب باعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه اذا ما صادقت المحكمة الاتحادية العليا على الاتهام الموجه له في مجلس النواب وادانته في حالات الحنث في اليمين

[1] افين خالد عبد الرحمن ، المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني ، مجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، العدد ٣٠ ، ٢٠١٦ ، ص ١١١ .

الدستوري او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى، وبذلك السلطات والدور الحقيقي الذي يمارسه رئيس الجمهورية .[1]

فمن الدساتير من لا تمنح للرئيس دوراً فعلياً بل فقط دوراً شكلياً محدداً كما في بريطانيا والمانيا في ظل دستور(١٩٤٩)، ومنها من تعطي للرئيس صلاحيات واسعة وحقيقية ومؤثرة، كما في الدستور الهندي لعام (١٩٤٩) الامر الذي دعا بعضهم الى القول " ان للرئيس الهندي سلطات واسعة جداً اكثر من تلك التي لملك بريطانيا والرئيس الامريكي.

ثانيا : مجلس الوزراء : وهي الجزء الثاني من الهيئة التنفيذية في العراق ، وهي الهيئة ذات السلطة الفعلية الاكبر من الهيئة التنفيذية ولها عدة خصائص هي :[2]

١ – استناد الوزارة الى ثقة البرلمان : اشترط المشرع الدستوري العراقي ان يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا في البرلمان ، ويتطلب ان اعضاء يحصل المرشح ووزارته منفردين على الاغلبية المطلقة للحاضرين من مجلس النواب وعلى رئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء مجلس الوزراء خلال مدة (٣٠) يوما من تاريخ التكليف وإلا ستيم تكليف مرشح جديد تنطبق عليه ذات المتطلبات.

٢– الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة : لقيام الوزارة بعملها بشكل صحيح يجب ان تكون هذه الوزارة متجانسة ، وقد اقر المشرع الدستوري العراقي ان سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة باجمعها و وجوب استمرارها كحكومة تصريف اعمال لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما من تاريخ استقالتها وان المفترض بالوزارة ان تشكل ممثلة للاغلبية للحزبية . وقد اكد الدستور على ذلك وفقا لنص المادة (٨٣) منه على ان تكون مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية .

٣– الوزارة اداة للحكم وليست اداة للتنفيذ : اكد المشروع الدستوري العراقي على ان الوزراة ليست مجرد اداة تنفيذية يوجهها البرلمان ، وانما لها سياستها الخاصة في الحكم التي تعبر عن رأي الاغلبية التي تتشكل منها . ويكون رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر في السياسة العامة للدولة وانه كذلك القائد العام للقوات المسلحة ويتولى ادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله اقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب . ويقوم رئيس مجلس الوزراء باعداد المنهاج الوزاري الذي يحصل

[1] فراس عبد الكريم ، اداء البرلمان العراقي بعد عام. الواقع والطموح ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٥٢ ، ٢٠١٥، ص ٩٠٨ .

[2] عامر عباس ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ضل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ، مجلة الحقوق كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد ١٣ - ١٤ ، ٢٠١١ ، ص٢٠

بموجبه على ثقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة وبعد الموافقة على المنهاج الذي يمثل برنامج عمل الوزراة و سياستها في كافة المجالات الداخلية والخارجية ، كما جاء في البند رابعا من المادة (٧٦) من الدستور ، وايضا يتضح من خلال الصلاحيات الواسعة لمجلس الوزراء التي تنم عن التخطيط وليس مجرد التنفيذ للسياسة العامة للدولة كاعداد مشروع الموازنة العامة للدولة و وضع الخطط التنموية والتفاوض مع الدول والمنظمات الدولية بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية وعقدها والتوقيع عليها.

٤- الوزراء يدخلون مجلس الوزراء بصفتهم وزراء : خلافا لبقية الدساتير والانظمة البرلمانية لم يُجز المشرع الدستوري العراقي الجمع بين منصب رئيس او عضو مجلس الوزراء أو أي عمل او أي منصب رسمي وبين عضوية مجلس النواب، لكن هذا لا يمنع الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء من حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم وزراء اختياريا او اجباريا للاجابة عن الاسئلة والاستجوابات وهو ما يُضعف اسس التعاون بين البرلمان والوزارة بشكل عام.[١]

المطلب الثاني :التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

هنالك تعاون متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول البرلمانية، حيث يجيب ان تساند كل منهما الأخرى بحيث يكون هنالك بينهما تعاون مشترك، وكذلك فان كل منهما يكون رقيبا على الآخر هي لا تفرض كل منهما سلطانها على السلطة الاخرى، هنالك نوع من المتبادل في الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أي ان السلطة التشريعية تستطيع تتدخل في وظائف السلطة التنفيذية من خلال فرض نوع من الرقابة عليها كما انه تتدخل السلطة التنفيذية في بعض وظائف السلطة التشريعية من خلال سن الانظمة والتعليمات واللوائح وكذلك المراسيم القانونية، ولكن هذا التداخل بين هاتين السلطتين يكون على اساس التوازن والتعاون بينهما وليس على اساس الخلافات والتدخل السافر لاحداهما في امور الاخرى.[٢]

حيث يمكن تعريف السلطة التشريعية هي "هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين"[٣] ويعرفها آخرون بأنها "إحدى السلطات الرئيسية الحاكمة ، وفي جل النظم السياسية تعد ركناً اساسياً من أركان

[١] طه حميد العنبكي ، ، تضم الحكم المتعاقبة منذ تأسيس الدولة الحديثة ، مجلة ابحاث العلوم السياسية ، ايلول / ٢٠١٧، ص ٣٣ .
[٢] علي عبد القادر مصطفى ، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة ط الأولى ،١٩٨١،ص٣٠٦
4) . Michel Ameller, parliaments, London, Cassell, 1996,P.63.

النظام ، بل هي ضلع مهم من أضلاع مثلث النظام السياسي، حيث السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية تمثل جميعها عصب النظام السياسي"[١].

حيث تباشر السلطة التشريعية في ميدان "السلطة التنفيذية" مظاهراً للتعاون، ومنها اختيار رئيس الدولة وأداء رئيس الدولة وأعضاء الحكومة اليمين أمام البرلمان، والموافقة على المعاهدات الدولية، وإقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية، ومن اجل تسليط الضوء على هذه المظاهر سنتناول كل مظهر منها بمطلب مستقل وعلى النحو الآتي :

اولا: اختيار رئيس الدولة

يعد اختيار البرلمان لرئيس الدولة الطريقة الأكثر اعتياداً في الجمهوريات التي تبنت أسس النظام النيابي البرلماني التقليدية، إذ يقوم المجلس النيابي بانتخاب رئيس الجمهورية في كثير من الدول ذات النظام البرلماني في العالم في الوقت الحاضر .[٢]

ويعد دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام ١٨٧٥ أول دستور برلماني يأخذ بالنظام الجمهوري، وقد عمد واضعو هذا الدستور على إناطة مهمة اختيار رئيس الدولة بالبرلمان، ويعود السبب في ذلك إلى الآثار السلبية التي خلفتها تجربة انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب وفقاً لدستور عام ١٨٤٨، إذ انتخب الشعب الفرنسي لويس نابليون بونابرت ابن أخ نابليون بونابرت الأول ليكون أول رئيس للجمهورية الثانية، فلم تمض سوى ثلاثة أعوام على توليه رئاسة الجمهورية حتى قلب نظام الحكم وحل المجلس التشريعي في ٢٨/١٢/١٨٥١، وأعلن الإمبراطورية الثانية بعد ذلك بعدة أشهر [٣].

وعلى الرغم من أن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي قد تبنى النظام الملكي إلى أننا نلمس مظهراً من مظاهر التعاون يتمثل بوجوب موافقة مجلس الأمة على تولي الملك عرشاً خارج العراق، وبدون هذه الموافقة لا يحق للملك أن يتولى ذلك العرش.[٤]

---

1) Stuart Weiv and David Beetham, Political Power and Democratic control in Britain, Routledge, London, 1999, P.53.

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دون تاريخ نشر، ص ١٢.

[٣] كاظم علي الجنابي " المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٧٥ - ٧٦ .

[٤] تنص المادة ٢٤ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " لا يحق للملك أن يتولى عرشاً خارج العراق إلا بعد موافقة مجلس الأمة

ويمكن استجلاء مظهراً آخر للتعاون بموجب القانون ذاته يتجسد بعملية تعيين وصي الملك أو الموافقة على تعيينه فسن الرشد للملك وفقاً للقانون الأساسي تمام الثامنة عشر عاماً، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن وجب أن يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق، ويستمر هذا الحال إلى أن يبلغ الملك سن الرشد المشار إليها آنفاً، إلا أن عملية تولي منصب الوصي وتأدية حقوق الملك مشروطة بقبول مجلس الأمة، فإن لم يقبل بتعيين الوصي، أو إذا لم يكن الملك السابق قد عين وصياً أصلاً فيتولى المجلس عملية التعيين.[١]

كما إنها هي التي تجسد فحوى المذهب الديمقراطي وهو إن الأمة مصدر السلطات ، وان إرادتها هي أصل السيادة ومصدرها في الدولة وهي لا توصف بالشرعية إلا إذا كانت منبعثة من إرادة الأمة[٢]

ثانيا: أداء رئيس الدولة وأعضاء الحكومة اليمين أمام البرلمان

تلزم دساتير اغلب الدول ذات النظام البرلماني رئيس الدولة وأعضاء الحكومة بأداء اليمين أمام البرلمان قبل مباشرة عملهم .[٣]

وقد ألزم القانون الأساسي العراقي الملغي الملك اثر تبوئه العرش بأداء اليمين أمام مجلسي الأعيان والنواب واشترط القانون الأساسي سالف الذكر أيضاً أداء الملك اليمين أمام مجلس الأمة وأوجب أيضاً أن يقسم نائب الملك أو هيئة النيابة اليمين قبل أن يمارسوا حقاً من حقوق الملك أمام مجلس الأمة إذا كان مجتمعاً، وإلا فتؤدى أمام مجلس الوزراء ولكن بحضور رئيسي مجلس الأعيان والنواب أو من يقوم مقامهما[٤].

---

[١] تنص المادة ٢٢/١ من القانون ذاته على الآتي : " سن الرشد للملك تمام الثامنة عشر عاماً، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذا السن يودي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق ذلك إلى أن يبلغ الملك سن الرشد ولكن ليس للوصي أن يتولى هذا المنصب ويؤدي شيئاً من حقوقه ما لم يوافق مجلس الأمة على تعيينه فإذا لم يوافق مجلس الأمة على ذلك أو إذا لم يعين الملك السابق وصياً فالمجلس هو الذي يعين الوصي

[2] Han Born, Representative Democracy and the role of parliaments: An Inventory of Democracy Assistance programmes, Internet, Website: http://www.isn.ethz.ch/5isf/5/papers/Born-paper-Iv-2.pdf.

[٣] علي يوسف الشكري : النظم السياسية المقارنة، ط ١ القاهرة ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص ١٣٤.

[٤] تنص المادة ٢٣ من القانون من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : ٢- لا يمارس النائب أو أي عضو من هيئة النيابة حقاً من حقوق الملك إلا بعد أن يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة ٢١ من القانون الأساسي. ٣- إذا كان مجلس الأمة مجتمعاً تؤدى اليمين أمامه بالصورة المبينة في المادة ٢١ المذكورة، وإلا فتؤدى أمام مجلس الوزراء بحضور رئيسي مجلس الأعيان والنواب أو من يقوم مقامهما ".

ونجد ذات الحكم في دستور العراق الحالي، إذ ينبغي بموجبه أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين أمام مجلس النواب وقد ألزم الدستور سالف الذكر رئيس وأعضاء مجلس الوزراء بأداء اليمين أمام مجلس النواب أيضاً .[١]

ثالثا: الموافقة على المعاهدات الدولية

تعرف المعاهدة الدولية بأنها : اتفاق يعقد بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام تهدف إلى إحداث آثار قانونية معينة، وهناك تعبيرات مرادفة لتعبير المعاهدة، مثل الاتفاقية والاتفاق والتصريح المشترك والبروتوكول والعهد والميثاق والنظام، وقد حاول بعض الفقه إعطاء كل مصطلح من هذه المصطلحات معنى مختلف عن معنى الاصطلاح الآخر، إلا أن الأحكام التي تنظم هذه المصطلحات واحدة.[٢]

وتخول الدساتير عادة رئيس الدولة (ملك) أو (رئيس) صلاحية عقد المعاهدات الدولية، إلا أن البعض من هذه الدساتير علق المصادقة على تلك المعاهدات على موافقة البرلمان وقد علق القانون الأساسي العراقي الملغي صلاحية المصادقة على المعاهدات الدولية على موافقة البرلمان فالملك بموجب هذا القانون يعقد المعاهدات الدولية لكنه لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة.[٣]

رابعا: إقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية

تعرف الموازنة العامة بأنها : خطة تتضمن تقديراً مفصلاً لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة – غالبا ما تكون سنة – ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، وتقوم الحكومة بإعداد الموازنة العامة وتنال موافقة المجلس النيابي، أما الحسابات الختامية فهي : الإيرادات والنفقات الفعلية التي حصلتها السلطة التنفيذية أو أنفقتها وتعرض على البرلمان مرفقاً بها الوثائق التي تتيح للبرلمان التأكد من أن التنفيذ جاء منسجماً مع التشريعات ذات الصلة.[٤]

---

[١] تنص المادة ٧١ من الدستور من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الآتي : " يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة ٥٠ من الدستور

[٢] د. عصام العطية : القانون الدولي العام، ط ٣، بغداد المكتبة القانونية، ٢٠١٠، ص١٠٤

[٣] تنص المادة ٢٦ / ٤ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " الملك يعقد المعاهدات بشرط أن لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها ".

[٤] د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي جامعة الموصل :دار الكتب للطباعة والنشر، دون تاريخ نشر ص ١٠٢.

وتوجب الدساتير قبل العمل بالموازنة العامة التي يجري إعدادها من قبل الحكومة اقترانها بمصادقة البرلمان كما يمارس البرلمان صلاحية المصادقة على الحسابات الختامية عند انتهاء السنة المالية، والغاية من هذه المصادقة التحقق من مدى التزام الحكومة ببنود الموازنة.[١]

ونلمس هذا المظهر من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في القانون الأساسي العراقي الملغي إذ اوجب هذا القانون مصادقة مجلس الأمة على الموازنة العامة ، واجب الدستور العراقي النافذ أن يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره .[٢]

المبحث الثالث

تطبيق النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥النافذ

يرتكز النظام الديمقراطي على عدد كبير ومهم من المبادئ التي لاُ بدَّ من إحترامها حتى يمكن أن ترتقي الممارسة الديمقراطية وتستمر بشكل مستقر ومتطور وهنا لا بُدَّ لنا من تأكيد أهمية تلك المبادئ من خلال الإقرار بمهام السلطة التشريعية وعلانية مهام السلطة التنفيذية ، على وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يُعدُّ العمود الفقري للأنظمة الديمقراطية . ولتوضيح ذلك إرتأينا ان نقسم هذ المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول اركان النظام البرلماني في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، اما المطلب الثاني خصصناه لبيان طبيعة النظام الديمقراطي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ النافد.

المطلب الاول: اركان النظام البرلماني في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

يتفق معظم اقطاب الفقه الدستوري على ان النظام البرلماني يقوم على مجموعة من الاركان والمتطلبات التي يتميز بها عن غيره من النظم السياسية الأخرى ويمكن إيجاز هذه الاركان والمتطلبات وكما يأتي:-

[١] علي يوسف الشكري. النظم السياسية المقارنة ط ١ . القاهرة: ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.، ص ١٣٤.
[٢] تنص المادة ٩٩ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " يجب أن يصدق مجلس الأمة الميزانية في اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون ".

الفرع الاول: ثنائية السلطة التنفيذية

اي ان السلطة التنفيذية تتكون في هذا النظام من طرفين هما رئيس الدولة ملكاً كان ام رئيس جمهورية ، ورئيس الحكومة او الوزارة. وهذا ما اخذ به الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ، اذ نص في المادة ٦٦ على " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء،..."

إن الاختلاف يكون واضحاً بين هذين الطرفين رئيس الدولة ورئيس الحكومة من حيث الانتخاب والصلاحيات والمسئوليات ومدة الولاية، ولكل دولة اسلوب خاص في تحديد الاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما وفي تحديد العلاقة بينهما[١].

الفرع الثاني: عدم مسئولية رئيس الدولة

إن موقع صلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني ظلت موضع خلاف بين المهتمين بدراسة هذا النظام، فالاتجاه الاول، يرى ان طبيعة النظام البرلماني تستلزم دوراً شكلياً لرئيس الدولة واختصاصات اسمية يمارسها بوساطة وزرائه بل يذهبون الى ابعد من ذلك في عد رئيس الدولة ماهو الا مرشد يقدم النصح والارشاد لهيئات الدولة الاخرى دون ان يكون له دور مباشر في شئون الحكم[٢]. اما الاتجاه الثاني يذهب الى ان النظام البرلماني لايتقاطع مع منح رئيس الدولة صلاحيات فعالة، فالسلطة التنفيذية لم تمنح للوزارة فقط، بل يشترك معها رئيس الدولة، وان عملية اشراك هذا الاخير في مجال الحكم حسب هذا الاتجاه يضع حدٍ لإساة استعمال السلطة[٣].

وتختلف درجة عدم مسئولية رئيس الدولة بأختلاف الانظمة السياسية، ففي الانظمة الملكية يتمتع الملك بعدم المسئولية السياسية، اي بعدم مسئوليته عما يرتكبه شخصياً من الجرائم التي يعاقب عليها القانون. اما رئيس الجمهورية فيعد غير مسئول سياسياً، ولكنه مسئول جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته، فيقصد اذن بمبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة عدم المسئولية السياسية فقط.

وفي اعتقادنا إن مسألة منح او حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني هي مسألة نسبية تختلف من دستور لاخر، فمن الدساتير من لا تمنح للرئيس دوراً فعلياً بل فقط دوراً شكلياً محدداً كما في بريطانيا والمانيا في ظل دستور١٩٤٩، ومنها من تعطي للرئيس صلاحيات واسعة

[١] سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، بلا،٢٠٠٧، ص ٣٣٦.
[٢] عبد الغني بسيوني، النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي الدولة والحكومة الحقوق الحريات، الإسكندرية، الدار الجامعية،١٩٨٥، ص ٢٠٠.
[٣] علي يوسف شكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني ام رئاسي، مصدر سبق ذكره، ١١.

وحقيقية ومؤثرة، كما في الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ الامر الذي دعا بعضهم الى القول " ان للرئيس الهندي سلطات واسعة جداً اكثر من تلك التي لملك بريطانيا والرئيس الامريكي.

اما الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ فقد جمع بين الاتجاهين، واتخذ طريقاً وسط في تحديده لصلاحيات رئيس الجمهورية، فجمع بين الاتجاه الذي لايجعل للرئيس سوى دور شكلي وبروتوكولي، وبين الاتجاه الذي يخوله صلاحيات تفوق تلك الممنوحة له في النظام الرئاسي[١]. اما فيما يتعلق بعدم مسئولية رئيس الدولة فقد اتخذ المشرع الدستوري العراقي منحى اخر عندما اكد ان مسئولية رئيس الجمهورية هي مسئولية سياسية وقضائية، اذ نص في المادة ٦١ / سادسا /أ إلى مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، ان نص هذه المادة يؤكد على المسئولية السياسية لرئيس الدولة في العراق. أما من الناحية القضائية لمسئولية رئيس الدولة فقد نصت ٦١/ سادسا / ب على اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية الحنث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى، وبهذا يتضح إن الدستور العراقي الدائم حدد مسئولية رئيس الدولة سياسياً وقضائياً، وهذا عكس ما هو معمول في كثير من النظم السياسية التي تأخذ بالنظام البرلماني والتي تعتبر رئيس الدولة غير مسؤول عن أعماله[٢].

الفرع الثالث: وزارة مسئولة سياسياً امام البرلمان

الوزارة هي الهيئة التي تمارس السلطة الفعلية وتسير شئون الحكم، وتتحمل – نتيجة لعدم مسئولية رئيس الدولة – جميع الاثار المترتبة على اعمال السلطة التنفيذية. ولهذا تكون الوزارة هي المسئولة سياسياً امام البرلمان، سواء اكانت هذه المسئولية تضامنية ام فردية. والوزارة تبقى في الحكم مادامت حائزة ثقة البرلمان، فأن تخلى عنها او حجب ثقته عنها اضطرت الى الانسحاب او الاستقالة[٣].

والمسئولية الوزارية هي حجر الاساس في النظام البرلماني، حتى انها تمكننا من التحدث عن مثل هذا النظام في عناصره المميزة الاخرى مثل: انعدام ثنائية السلطة التنفيذية عدم وجود رئيس وزراء او رئيس دولة كما كان وضع الحكومة المؤقتة الفرنسية عام ١٩٤٥-١٩٤٦ ، وغياب مبدأ حل البرلمان[٤]. وبما ان الوزارة هي التي تضع او تخطط السياسة العامة التي تتبعها وتنفذها، ومن ثم فأن

[١] علي يوسف شكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني ام رئاسي، مصدر سبق ذكره، ص ص ١١-١٦.
[٢] انظر المادة ٦١/سادساً من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
[٣] ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتزيع، عمان- الاردن،ط ١، ٢٠٠٤،٢٥٧.
[٤] احمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، دار الباحث، بيروت- لبنان، ط١،١٩٨٠،٢٢.

عبأ المسئولية في تصرفاتها يقع عليها جميعها، اي ان الوزارة بأكملها تتضامن لتتحمل المسئولية السياسية عن كل عمل يصدر عنها، او عن اي عضو من اعضائها[١].

اما فيما يتعلق بالدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ فهو لم يغفل ركن أساسي من اركان النظام البرلماني وهي المسئولية الوزارية، وذلك في المادة ٨٣ من الدستور والتي تنص على مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب هي تضامنية وشخصية.

الفرع الرابع: تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين

يقوم النظام البرلماني على ركن اساس لايمكن الاستغناء عنه في اي نظام ديمقراطي برلماني وهو التعاون والتوازن بين السلطات والرقابة المتبادلة بينهما.

ويتجلى ذلك في نوعين من الاعمال الصادرة عن السلطتين[٢]:

١- في الاعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية للتعاون مع السلطة التشريعية واجراء الرقابة تجاهها، فالسلطة التنفيذية هي التي:

- تعد الانتخابات وتشرف عليها.
- دعوة البرلمان للانعقاد، او تأجيل انعقاده.
- تسهم مع البرلمان في ممارسة بعض وظائفه التشريعية، مثل حق اقتراح مشاريع القوانين، والاعتراض عليها واصدارها.
- اختيار كل اعضاء الوزارة، او بعضهم من داخل البرلمان اذا كان الدستور يسمح بذلك.
- واخيراً وحتى يمكن موازنة المسئولية الوزارية اعطيت الحكومة في النظام البرلماني حق حل البرلمان في بعض الحالات. فبدون ذلك لاتستطيع الوزارة الحد من سيطرة البرلمان على الوزراء والتصرف بمصيرهم من طريق قلب الحكومات، فالمبدأ هو جعل الناخبين حكماً بين البرلمان والحكومة في حالة الخلاف بينهما. علماً ان حق الحكومة بحل البرلمان ربط بعدة شروط كفرض مدة زمنية محدودة، وعدم امكانية ممارسته في بعض الاحوال غير الطبيعية كحالة اعلان الطوارئ او الحصار العام[٣]. والحل في العادة يكون نوعان: حل وزاري يتم بوساطة رئيس الدولة بناءاً على طلب الوزارة،

---

[١] محمد المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٩٩.
[٢] المصدر نفسه، ص ١٠٠.
[٣] احمد سرحال، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣.

كوسيلة لحل النزاع بين الوزارة والبرلمان. وحل رئاسي يتم بواسطة رئيس الدولة عند نشوب نزاع بينه وبين البرلمان والوزارة، عندما تكون الوزارة مؤيدة من غالبية البرلمان.

٢- في الاعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية للتعاون مع السلطة التنفيذية واجراء الرقابة تجاهها، فالسلطة التشريعية تستطيع[١]:

- توجيه الاسئلة والاستجوابات الى الحكومة.
- تشكيل لجان تحقيق في التهم الموجه اليها.
- طرح الثقة بالحكومة وحجبها عنها واكراهها على الاستقالة.

وعليه وبعد ان قمنا بالتعريف بالنظام البرلماني، وماهي اهم الاركان التي يقوم عليها، يتبقى علينا ان نحدد طبيعة وفلسفة النظام السياسي العراقي في ضوء دستور ٢٠٠٥.

ان تصنيف نماذج النظم السياسية يستند وكما هو معروف الى تطبيقات العملية لمبدأ الفصل بين السلطات، وطبيعة العلاقة القائمة من حيث الممارسة بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية والقضائية، فإذا كانت العلاقة بين السلطات قائمة على اساس المساواة والتعاون فيسمى النظام السياسي بالنظام البرلماني او النيابي. اما اذا كان الفصل بين السلطات قائم على رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيسمى النظام السياسي بالنظام الرئاسي، لكن اذا كانت جميع السلطات بيد المجلس النيابي مع تفويض عدد من اعضائه بمباشرة مهمات السلطة التنفيذية مع رجحان كفة السلطة التشريعية فيسمى هذا النظام حكومة الجمعية او الجمعية النيابية

اما الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ فقد تبنى النظام البرلماني اسلوباً للحكم، اذ نصت المادة الاولى منه على "جمهورية العراق...،نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي،...".

ويتفق اساتذة القانون الدستوري بوصف النظام الديمقراطي برلمانياً عندما يتحقق امران:

- ان تنبثق الحكومة من البرلمان اي من الجمعية المنتخبة بالتحديد.
- وتكون العلاقة متوازنة اذ تستطيع هذه الهيئة البرلمان اسقاط الحكومة وعندها يمكن للحكومة حل البرلمان والاحتكام الى الشعب من جديد، بأجراء انتخابات جديدة[٢].

---

[١] محمد المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٥.

[٢] سعدي البرزنجي، دراسات دستورية في فصل السلطات والفيدرالية، منشورات الحزب الديمقراطي الكوردستاني، مكتب الدراسات والبحوث المركزي، الدراسة رقم ٢٥،اربيل، ط ١، ١٩٩٦،ص ص ٦-١٨.

اما الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ومع الاخذ في النظر ملابسات العملية السياسية، والدستورية، والاوضاع الصعبة التي مر بها البلد، فأن هذا الدستور يمكن عده اول وثيقة دستورية عراقية تنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات[١]، اذ نصت المادة ٤٧ منه على " تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات". الا ان ماينبغي ذكره هنا ان المادة الاولى من الدستور العراقي الدائم، والتي تنص على ان نظام الحكم في العراق هو برلماني يتناقض مع ماورد في المادة ٤٧ المشار اليها انفاً؛ لان الفصل بين السلطات هو الذي تختص به الانظمة الرئاسية وليست الانظمة البرلمانية – كما ذكرنا سابقاً – التي ترتكز على مبدأ التعاون بين السلطات.

المطلب الثاني طبيعة النظام الديمقراطي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ النافد

إن النظام البرلماني هو من أقدم النظم السياسية الديمقراطية في العالم، ومن أكثرها انتشاراً وكفاءة، إلا أن هذه الكفاءة تتفاوت درجتها بتفاوت التركيبة المكونة للنسيج الاجتماعي للمجتمع، فكلما تعددت مكونات المجتمع وتضاربت مصالحها كلما تضاءلت كفاءة هذا النظام والعكس صحيح أيضا.وسوف نقسم هذا المطلب الى فرعين حيث نتناول في هذا المطلب طبيعة النظام البرلماني والديمقراطي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ النافد.

الفرع الاول: طبيعة النظام البرلماني في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ النافد

قد تختلف طبيعة النظم البرلمانية جزئياً طبقاً لما يقرره الدستور المعمول به داخل البلاد، فليس هناك إنموذجاً نمطياً محدداً يصلح تطبيقه على كل النظم البرلمانية، بل يتوقف الامر على احوال كل دولة.

يرى عدد من المختصين ان احوال العراق كانت مهيأة لتبني النظام البرلماني ولعل من اهم الاسباب التي دعت الى الاخذ بالنظام البرلماني والتي يمكن تلخيصها بالاتي:-

أ- من العوامل المؤثرة في البنية السياسية للدولة والنظام السياسي هي الانقسامات ذات الطبيعة العشائرية، والطائفية، والعرقية[٢]، والتي تكون لنا مجتمعاً سلبياً يقابل ويضاد المجتمع السياسي المدني، الذي يستدعي قيامه عملية اضعاف التقاليد التعددية السلبية ومحاولة بناء تقاليد تعددية

[١] رياض عزيز هادي، العلاقة بين السلطات والدستور العراقي، مصدر سبق ذكره، ص٤.
[٢] محمد بالروني، من انظمة الحكم السياسية – التوزيع الوظيفي للسلطات، مركز المستقبل للدراسا والبحوث، ٢٠٠٩، ص ٢٢.

ايجابية تسهم في بناء دولة حديثة ونظام سياسي مدني[١]. ولما كان المجتمع العراقي يمتاز بالتعدد والتنوع من حيث تركيبته الدينية والقومية والاثنية، فأن النظام الصالح والناجح هو الذي يراعي خصوصيات المجتمع العراقي وينسجم معها، ويحاول ان يلتقي مع القواسم المشتركة للتكوينات الاجتماعية، دون ان يلغي شخصيتها وتميزها. وهذا يعني ضرورة ان يكون ثمرة التعايش " والتعارف " بين هذه المكونات، والتنافس السلمي والسياسي بينها على السلطة، بل يمنح لكل واحدة منها شعورا بالاطمئنان على وجودها، وحقوقها، وحريتها، ودورها في إدارة شئون البلاد دون شعور بالغبن او الظلم[٢].

ب- إن النظام البرلماني يمكن ان يتلائم مع النظم السياسية في الدول النامية اكثر من النظام الرئاسي خوفا من ان يستبد الرئيس المنتخب في النظام الرئاسي برأيه دون الرجوع الى الشعب، ومن ثم ينفرد بالسلطة ويصبح حكماً استبدادياً، لذلك يجد البعض عدم ملائمة النظام الرئاسي للتطبيق في العراق لا سيما وإن العراق عانى من استبداد الانظمة التي حكمته سابقاً مما جعل منها سلطة دكتاتورية لا تعترف بالحقوق والحريات؛ لذلك يسهل هذا النظام الفرصة لرئيس الدولة بأساءة استعمال السلطة الممنوحة له[٣].

ج- إن النظام البرلماني يتلائم مع تعدد الاحزاب اكثر من النظام الرئاسي، فقد افرزت تطورات ما بعد سقوط النظام حراكاً سياسياً تزايدت في ظله التنظيمات السياسية وتكاثرت على نحو لافت للأنتباه مؤسسات العمل السياسي وواجهات حزبية وجهوية طرحت برامج ومقاربات للأوضاع القائمة، فيما نشطت الاحزاب العريقة وتلك التي قدمت من الخارج مع سقوط النظام[٤].

ان الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) ومع الاخذ في النظر ملابسات العملية السياسية، والدستورية، والاوضاع الصعبة التي مر بها البلد، فأن هذا الدستور يمكن عده اول وثيقة دستورية عراقية تنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات اذ نصت المادة (٤٧) منه على " تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات". الا ان ماينبغي ذكره هنا ان المادة الاولى من الدستور العراقي الدائم، والتي تنص على ان نظام الحكم في العراق هو برلماني يتناقض مع ماورد في

---

[١] عبد الجبار احمد عبدالله، واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، ٢٠٠٤،ص١١٥

[٢] حسن لطيف الزبيدي واخرون، العراق والبحث عن المستقبل، مصدر سبق ذكره، ص٥٥٩.

[٣] كامل راضي رزوقي، الدستور القادم .. وكيفية اختيار النظام الديمقراطي، صحيفة البيئة، بغداد، ٢٣ / ٥ / ٢٠٠٩.

[٤] حسن لطيف الزبيدي واخرون، العراق والبحث عن المستقبل، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٢.

المادة (٤٧) كما إن التوزيع الغريب للصلاحيات بين هيئات السلطة السياسية، يجعلنا نتساءل عن طبيعة النظام السياسي العراقي الذي اخذ به دستور (٢٠٠٥).

من الواضح إن الدستور العراقي اعتمد اسس النظام البرلماني، لكنه اعطى "هيمنة استثنائية" لمجلس النواب على الوزارة، ومنح المجلس صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية، فهل هو اقترب من النظام المجلسي؟. لايمكن القول بذلك، وهو في الوقت نفسه، منح رئيس الجمهورية صلاحيات منفردة، فهل اقترب من النظام الرئاسي. لايمكن القول بذلك ايضاً؛ لان خصائص النظامين غير مكتملة، مع وجود اسس النظام البرلماني، وعليه يمكن القول بأن الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) اوجد "نظاماً هجيناً"[١]، خليطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي ولاسيما فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات الثلاث وبشكل اخص بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية. اذ ان انتخاب رئيس الجمهورية من مجلس النواب بموجب المادة (٧٠) من الدستور العراقي الدائم هو امر يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات في الانظمة الرئاسية، إذ ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا، وليس من البرلمان، في حين ان بعض السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، في الدستور العراقي الدائم بموجب المادة (٦١/ثامناً–ب) سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن المادة (٨١/اولاً) التي تنص على حلول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو منصب الاخير. هذه السلطات تفوق تلك السلطات الممنوحة لرئيس الدولة في الانظمة البرلمانية .

لكن الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) يبتعد عن النظام البرلماني مرة اخرى حينما لايعطي لرئيس الجمهورية حق اعادة اي قانون الى مجلس النواب[٢]، وهو حق من حقوق رئيس الدولة المتعارف عليها في الانظمة البرلمانية. ثم يبتعد الدستور عن النظام البرلماني الذي نص عليه في مادته الاولى، عندما يمنح مجلس النواب في المادة (٦١/سادساً/أ–ب) حق مساءلة رئيس الجمهورية بل واعفائه في حين ان رئيس الدولة في النظام البرلماني عادة مصون وغير مسئول[٣]. ثم يقترب نظام الحكم في العراق بموجب دستور (٢٠٠٥)، من ناحية اخرى، من نظام الجمعية (على غرار الاتحاد السويسري) بما منحه من صلاحيات واختصاصات لمجلس النواب في المادتين (٦١) و (٦٢) تجاه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، كالمساءلة والاعفاء وسحب الثقة وبشكل خاص حق مجلس النواب حل نفسه بناءاً على طلب ثلث اعضائه، وهو امر غير مألوف في النظم البرلمانية ومن شأنه

---

[١] فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤١.

[٢] انظر المادة ٧٣/ثالثاً من الدستور العراقي الدائم لعان ٢٠٠٥.

[٣] للمزيد من المعلومات راجع: رياض عزيز هادي، العلاقة بين السلطات الثلاث والدستور العراقي، مصدر سبق ذكره، ص ص٤–٦

اضعاف رئيس مجلس الوزراء امام السلطة التشريعية، والذي يمتلك عادة وحده، حق طلب حل البرلمان في النظم البرلمانية.

ان هذا النظام الهجين الذي اوجده الدستور العراقي سيؤدي الى الخلل في التطبيق، ونشوء خلاف واختلاف حول الصلاحيات، وتداخلها، حتى ليُمكن القول بأن شللاً محتملاً قد يصيب مؤسسات السلطة السياسية[١].

وعليه يمكن القول بأن النظام السياسي الذي اقامه الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) هو نظام خليط يجمع بين مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ تعاون وتوازن السلطات مع رجحان النظام المجلسي بما منحه من سلطات واسعة لمجلس النواب العراقي، اكثر مما هو مألوف في الانظمة البرلمانية او الرئاسية وهذا يجعلنا نميل الى وصفه بأنه نظام برلماني بهيمنة مجلسية، وهو من اضعف الانظمة؛ لانه سيجعل العلاقة بين السلطات فيه عائمة تتأرجح بين الفصل، والتعاون، واللاتوازن.

وعليه يمكن القول إن تطبيق النظام البرلماني في العراق ستكون له آثار ايجابية وأخرى سلبية وسنعمل هنا إلى تحليل آلاثار الايجابية والسلبية لهذا النظام ومدى ملاءمته لواقع العراق السياسي.

<u>الاثار الايجابية</u>

- ان النظام البرلماني يمنع الاستبداد بالسلطة فهذا النظام يضمن الحد الادنى من توزيع السلطة في ادارة الدولة[٢]. الامر الذي يجعل عدد من المختصين يتجهون نحو اعتبار النظام البرلماني هو الاصلح لأدارة البلاد لما يتمتع به من مميزات عدة من شأنها خلق نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يمنع التحول الى الاستبداد تدريجياً.

- من مزايا النظام البرلماني بالرغم من ان رئيس الوزراء هو الذي يختار مجلس الوزراء إلا انه في الحقيقة متساوي مع كل وزير. ولهذا نجد ان رئيس الوزراء في بعض الدول يطلق عليه اسم الوزير الاول، بمعنى ان رئيس الوزراء هو مجرد الناطق الرسمي ولا يمكن إملاء وفرض سياساته على الوزراء[٣].

- يمكن أن يساعد التطبيق السليم للنظام البرلماني على توافر مجلس وزراء متجانس يتكون من أعضاء حزب الأغلبية ومن ثم يشتق برنامج الحكومة من برنامج الحزب نفسه، غير إن ذلك مشروط

---

[١] فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة، مصدر سبق ذكره، ص ٤١.
[٢] كاظم الياسري، النظام الرئاسي قد يكون الحل، شبكة اخبار الناصرية، الثلاثاء ١٨/ ٣/ ٢٠٠٨.
[٣] محمد بالروين، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.

بوجود حزبين مهيمنين على الساحة السياسية أو عدد من الأحزاب المتكتلة ضمن اتجاهين رئيسين لهما القدرة على الائتلاف وبخلاف ذلك لا يمكن الافادة من هذه الميزة.

- يتميز المجتمع العراقي بالتنوع الاجتماعي والقومي والاثني، وان تطبيق النظام البرلماني في العراق سيجعل الوصول الى الرئاسة هدفاً للفئات الاجتماعية والقومية المختلفة، طالما تم اختزال السلطة التنفيذية في موقع واحد.

- ضمان عملية الانتقال السلمي للسلطة، اذ يعمل النظام البرلماني على تجاوز الصراع السياسي على السلطة والتشبث بها، فالملاحظ ان التأريخ العراقي شهد عدة صراعات على السلطة، إذ عملت كل فئة اجتماعية وصلت الى السلطة على التشبث بها وامتلاكها وممارسة الاقصاء ضد الفئات الاخرى، وحتى ضد المقربين منها، وهذا ادى بدوره الى غياب الاستقرار واهدار للموارد والثروات. ولاتمثل الفئة المسيطرة اليوم استثناءاً لذلك النمط.

- مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية وتجنب سيناريوهات البلقنة التي تتغذى دائماً على التركيز الشديد للسلطة والاقصاء الذي يتم ممارسته على الفئات الاجتماعية خارج السلطة.

الاثار السلبية

هناك رأي آخر يزعم بأن تطبيق النظام البرلماني في العراق له اثار سلبية منها:

- إن النظام البرلماني سينتج حكومة ضعيفة تتجاذبها إرادات متناقضة لمكونات ذات مصالح متعارضة، وهذا يؤدي بدوره إلى أن تكون حركة الحكومة باتجاه انجاز أهدافها برنامجها بطيئة ومثقلة بالإرادات المتعارضة للكتل السياسية المكونة للبرلمان وتجد هذه الحالة تجسيدها في حالة النظام الاتحادي البرلماني في مجتمع متعدد، كما هو الحال في النظام البرلماني الذي اقره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥[١].

- في حالة هيمنة نظام الحزبين "هو أمر مستبعد في ضوء المشهد العراقي" أو تكتل الأحزاب ضمن تيارين أو جبهتين "وهو أمر غير مستبعد بشكل تام" على الرغم من إيجابياته في الحفاظ على نوع من الاستقرار السياسي والفاعلية السياسية العراقية إلا إنه يخشى أن يؤدي ذلك إلى تركز السلطة

[١] اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر،العدد١٦،اذار/٢٠١١،ص ص ١٤٣-١٥٨.

بيد رئيس الوزراء أو خلف ستار التعاون والاندماج بين السلطات بشكل يؤدي إلى خضوع البرلمان لرئيس الأغلبية الذي هو رئيس الوزراء مما يهدم أهم ركن في النظام البرلماني وهو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويتحول الفصل بين حزب أو تيار الأغلبية في البرلمان وبين المعارضة مما يقود إلى التعسف وهو ما يمكن أن يحدث في الدول التي لا تتمتع بعلوية وسيادة القانون على باقي السلطات، وكذلك سيادة مبدأ الشفافية والرقابة أو تلك التي تمتاز بضعف جهازها المؤسسي.

- في حالة هيمنة نظام تعدد الأحزاب على الحياة السياسية العراقية وهو المشهد السائد حالياً والمتوقع له الاستمرار، فأن أي تقارب بين الأحزاب من حيث القوة والتأثير بالشعب وعدم حصول حزب أو تيار سياسي على أغلبية المقاعد البرلمانية، فأن ذلك يدفع وبشكل حتمي نحو تكوين الائتلافات الحزبية مما يعرض الحكومة بشكل مستمر لخطر التغيير والتبديل لعدم تمتعها بالأغلبية اللازمة في البرلمان ويضعف من قدرتها على حفظ الاستقرار السياسي الداخلي وأدائها السياسي الخارجي أو في مواجهة الأزمات الاجتماعية الداخلية.

- تعد البيئة السياسية والاجتماعية الداخلية العراقية بكل ما تتضمنه من تناقضات وتشوهات لأسباب عدة– لسنا بصددها هنا– مضيفاً مناسباً؛ لأن تقوم الأحزاب التي تمتلك رصيداً كافياً في العمل السياسي والنيابي في أثناء تنافسها بإتباع سلوكيات وتصرفات ديماغوجية بوعدها الجماهير المندفعة بوعود مستحيلة وطوبائيه مما يؤثر في عمل الحكومة الائتلافية، إذ يبدأ كل حزب مشترك في الحكومة باتهام الحزب الأخر بعرقلة تنفيذ تلك الوعود.

- إن الاخذ بالنظام البرلماني مع وجود التعددية الحزبية المفرطة التي يتميز بها العراق، كان السبب في عدم حصول اي حزب على الاغلبية المطلقة التي تمكنه من تشكيل الحكومة لذا فأن الامر يتطلب وجود ائتلاف، فالحكومة هنا ملزمة بالاعتماد على ائتلاف حزبي للحصول على الاغلبية والتي تعد ضعيفة قابلة للأنقسام في اي وقت، ولذلك وتجنباً للأنقسام ينبغي القيام بالمصالحة والتوفيق بين المصالح المختلفة لكل مكونات المجتمع العراقي، فضلاً عن تحقيق الوعود المعطاة للشعب، إذ إن عدم الوفاء بهذه الوعود، والتهرب منها يرمي مسئولية ذلك على غيرها، مما يعرقل رئيس الحكومة عن إداء مهماته كاملة والاهتمام بالتوفيق بين الاحزاب الائتلافية فيغدو تحت رحمة البرلمان.

- يرى البعض انه ومع عدم وجود ثقافة سياسية ديمقراطية في المجتمع يمكن ان تؤدي اليات النظام البرلماني الى تعميق الصراعات بدلاً من الاسهام في حلها. اما اذا كان المجتمع منقسماً على خطوط، دينية، ومذهبية، وعرقية فيصبح تطبيق هذا النظام على اصوله مصدر خطر بالرغم من انه

يبدو الافضل من إذ إتاحة الفرصة لتمثيل اطياف المجتمع، وهذا ما بدا في العراق فعلاً عند الاخذ بالنظام البرلماني[١].

- إن المشكلات والتعقيدات التي ترافق تشكيل الحكومة في النظام البرلماني، من شأنها ان تجعل تشكيل الحكومة في ظل هذا النظام برلماني يدمج السلطتين التشريعية والتنفيذية، الامر الذي يجعل من عملية تشكيل الحكومة بدءاً بأختيار رئيسها، رهناً لتوازن القوى في داخل البرلمان من ناحية، وللتدخلات الاقليمية والدولية من ناحية ثانية .

- إن النظام البرلماني هو الاضعف في إتخاذ القرارات الحاسمة والسريعة، فالنظام البرلماني اذا ما اخذنا به بعده أنموذج مناسب للبيئة الاجتماعية العراقية، فأننا سنكتشف ان هذا النظام ومع انه يؤمن حالة توزيع السلطات والقرار السياسي على اكثر من جهة، إلا انه وفي الجانب الاخر ربما كان من النظم التي تعطل الحياة والقوة السياسية بالكامل في مجتمع تتعدد فيه الاراء وتتشعب فيه القرارات والمصالح والتوجهات بشكل حاد وتتنافر بصورة كبيرة[٢].

الفرع الثاني: طبيعة النظام الديمقراطي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ النافذ

إن الديمقراطية في جانب مهم منها تعني توافق مختلف التكوينات الاجتماعية والقوى والتيارات السياسية والفكرية على عدد من القضايا الجوهرية والمصيرية. ونظرا لأن المجتمع العراقي يتسم بتعددية مجتمعية مكثفة تقوم على أسس عرقية، ودينية، وطائفية، وعشائرية، فأن أحد التحديات الجوهرية التي تواجه عملية بناء نظام ديمقراطي وبرلماني صحيح في العراق يتمثل في غياب أو ضعف الاتفاق بين القوى العراقية الرئيسة والتي تتمثل في (الشيعة) و(السنة) و (الكرد) على صيغة للديمقراطية وعلى أجندة للانتقال إلى هذه الصيغة، بما يعنيه ذلك من غياب التوافق فيما بينها في عدد من القضايا وهكذا شكلت سياسة المحاصصات الطائفية والعرقية، التي أسست عليها التجربة الجديدة في العراق بعد عام (٢٠٠٣/٤/٩)، إحدى العقد السياسية التي حالت دون الشروع في المصالحة

[١] وحيد عبد المجيد، تعديل دستوري لأنقاذ العراق، مجلة المتابع الستراتيجي، شهرية متخصصة بالشئون الستراتيجية، تصدر عن مركز الجنوب للدراسات والتخطيط الستراتيجي، العدد ١٩، مايس، ٢٠١٠، ص٣٣.
[٢] كاظم الياسري، النظام الرئاسي قد يكون الحل، مصدر سبق ذكره.

الوطنية؛ نظراً إلى اختلاف الرؤى ما بين أطراف الصراع حول هذه السياسة ومدى صلاحيتها في بناء الدولة العراقية[١].

فالقوى الحاكمة تعتقد بأن سياسة المحاصصات تمثل استحقاقا وطنياً للمكونات الاجتماعية المضطهدة في عهد النظام السابق، وتعويضاً لها عما أصابها من أضرار في تلك الحقبة؛ لذلك لا مجال للتنازل عنها أو التفريط بجزء منها. لذا تم رسم الخريطة على أساس المكونات الاجتماعية، لا على أساس الاتجاهات الفكرية والسياسية، وبدأ الحديث عن حكومة وحده وطنية، او حكومة محاصصة طائفية كما يسميها بعض أي اعتماد نظرية (دولة المكونات) الدينية والقومية والأثينية والداخل والخارج والمناطقية حتى قاع هذه الدولة بعيداً عن مبدأ المشاركة السياسية[٢].

إن هذا الأمر أنعكس بطبيعة الحال على النظام السياسي العراقي وجميع مؤسساته، وبما أن المؤسسات السياسية تشكل أحد أهم الأعمدة الأساسية التي يقوم عليها بناء الدولة الحديثة، لما تضطلع بهِ من دور في خلق منظومة وعي تتيح للأفراد التخلي عن ولاءاتهم الفرعية وأنتماءاتهم الضيقة وتوجيهها لصالح هدف أسمى وأعلى وهو الوطن والأمة[٣].

إلا أن الصيغة المشوهة التي بنيت عليها مؤسسات النظام السياسي في العراق بعد عام (٢٠٠٣) من خلال أنتهاج نهج المحاصصة، وأعتماد الأعراق، والطوائف، والديانات، كمعيار يتم من خلاله أقتسام السلطة بين أعضاء النخبة السياسية، قد أسهمت في تكريس حدة الأنقسامات الطائفية والعرقية، بل أنها امتدت لتشمل القاعدة الأجتماعية أيضاً[٤].

إن التنوع الموجود في النسيج الأجتماعي العراقي، يحتاج إلى توافر (التجانس الأجتماعي) و (الأجماع السياسي) بوصفهما شرطان أساسيان مسبقان لقيام أي نظام ديمقراطي مستقر (ديمقراطية مستقرة)[٥].

---

[١] نديم الجابري، المصالحة الوطنية: العقد ومعالم الطريق، من كتاب الخيارات الأمريكية المقبلة في العراق إعداد وتحرير حسن عبد اللطيف البزاز، عمان، دار المأمون للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص٥٣.

[٢] كاظم علي مهدي البياتي، الدولة في الفكر السياسي العراقي المعاصر، أطروحة دكتوراه غير منشورة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص٥٤.

[٣] أحمد غالب محي، الهوية الوطنية العراقية دراسة في إشكالية البناء والأستمرارية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد ٢٠١٠، ص٩٢.

[٤] المصدر نفسه ، ص٩٣.

[٥] أرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، منشورات معهد الدراسات الأستراتيجية، بيروت ٢٠٠٦، ص١١.

أما الأنقسامات الأجتماعية العميقة والاختلافات السياسية داخل المجتمعات المتعددة، والتي تؤدي إلى عدم الأستقرار السياسي يصلح لها أنموذج "الديمقراطية التوافقية"[١]، بوصفها الأنسب لأشراك الجميع مكونات المجتمع في السلطة، فالديمقراطية التوافقية حسب رأي (ليبهارت) هي الحل الأنسب لدعم الأستقرار السياسي في المجتمعات المنقسمة ربما ينطوي ذلك على جانب من الصحة، لكن غياب قاعدة أساسية من الثقة بين الجماعات السياسية، فضلاً عن تحول في الوزارات والهيئات والدوائر إلى مؤسسات (طائفية) أو(عرقية) خالصة قاد إلى أن تتحول الصيغة التوافقية من وسيلة لتحقيق الانسجام الأجتماعي إلى مصدر من مصادر التوتر والتنافر الأجتماعي، كما زاد ذلك من حدة الأستقطابات الطائفية والعرقية بين صفوف القاعدة الأجتماعية[٢].

وأنعكس ذلك بطبيعة الحال على النظام السياسي العراقي وعلى مؤسسات النظام، والتي تجسدت (الأنقسامات الطائفية والاثنية) في أنتخابات (٢٠٠٥/١٢/١٥) والتي أدت بالنتيجة إلى تشكيل حكومة التوافق السياسي وليس الأستحقاق الأنتخابي، فضلاً عن أن مواد الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) أبتعدت كلياً عن مبدأ حكم الأغلبية[٣].

لذلك نلاحظ أنه بعد تأريخ (٢٠٠٣/٤/٩) تم الأخذ بالديمقراطية التوافقية، لتكون أنموذجاً لبناء العراق الجديد، وهذا الامر تحدد بالتأكيد بتعالي أصوات الساسة الأمريكان، إذ وجد هولاء إن حكم الأغلبية في العراق لا يحقق إلا التوتر وعدم الشرعية لنظام الحكم الجديد، ذلك بوصف (الشيعة) هم أغلبية؛ لذلك فأنها سوف تضطلع بالحكم وبقاء كل من (السنة) و(الأكراد) في المعارضة وبصورة دائمة، نظراً لطبيعة الأغلبية الشيعية[٤].

ومن الملاحظ أن الأدارة الأمريكية أرادات تكريس مبدأ المحاصصة السياسية كأنموذج للحكم، وذلك يتضح من خلال تقسيمهم للمجتمع العراقي (شيعة– سنة – أكراد) فهم لم يقسموا العراق على تيارات سياسية ممكن أن تكون (إسلامية – علمانية ليبرالية – أشتراكية...).

وبذلك قادت الديمقراطية التوافقية بصورتها الخاطئة أو المشوهة والتي تم على أساسها إعادة بناء مؤسسات الدولة والنظام السياسي في العراق إلى عدد من الأشكالات السياسية الخطيرة، والتي

---

[١] المصدر نفسه، ص ١١.

[٢] أحمد غالب محي، مصدر سبق ذكرهن ص٩٤.

[٣] عبد الجبار احمد عبدالله، العراق بين سياسية الانتخاب وأنتخاب السياسة، مجلة العلوم السياسية، العدد ٣٣، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد ٢٠٠٦، ص١٩٥.

[٤] أحمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣، مصدر سبق ذكره، ص١٢٩.

أنعكست بطبيعة الحال على واقع المجتمع العراقي، وعلى طبيعة وبنية النظام السياسي العراقي، إذ إن تطبيق الديمقراطية التوافقية في العراق قادت إلى توزيع المناصب على أساس المحاصصة الطائفية والتوافقية ، مما إدى بالنتيجة إلى قيام نظام سياسي بعيد عن بعض القواعد العامة في العمل الديمقراطي، يقوم مضمونه في الظاهر على أساس توزيع السلطات في الدولة، والمناصب الوظيفية بين مكونات المجتمع القومية أو الدينية أو الطائفية على أساس نسبة المكون الأجتماعي للطائفة العددية إلى نسبة المكون الأجتماعي العام، فالمحاصصة الطائفية تقوم على أساس توزيع السلطات الثلاثة في الدولة، والمناصب الوظيفية وفقاً لمعيار الأنتماء لطائفة معينة على أساس نسب الطائفة العددية إلى المكون الطائفي العام، وعلى هذا الأساس تم توزيع جميع المناصب الحكومية في العراق[١].

كذلك تكون طبيعة النظام الديمقراطي في العراق

أ- نظام برلماني بحت

يذهب الكثير من فقهاء القانون الدستوري الى انه من الصعب وضع اسس محددة للنظام البرلماني وذلك لتنوع الانظمة البرلمانية واعتمادها طرق مختلفة في التطبيق باختلاف الدول ولكن كل تلك التطبيقات متميزة لا تجعل هناك اختلافات جوهرية في اركان هذا لنظام بقدر ما تبرز المرونة والسهولة في اعتماد هذا النظام وارتباطه بالديمقراطية عن طريق اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات والمساواة بينهما. فيكفي للقول بوجود نظام برلماني وجود برلمان وحكومة يستقل كل منهما عن الآخر الى حد ما مع قيام تعاون وتجانس وانسجام وتوازن تضمنه الوسائل الرقابية المتبادلة ، كما أن عدم التكافؤ بين السلطتين قد يبدو طبيعيا في كثير من الاحيان لكنه لا يصل الى حد القضاء على احداهما ، بل يظل لكل منهما جانبا من الاستقلالية والخصوصية التي تمكنها من توجيه شؤونها بنفسها . ولكن ينبغي ان يردف الجانب النظري من الاحكام اعلاه بالجانب التطبيقي الذي يتطلب توافر شروط اخرى من الاحزاب السياسية والقادة ورئيس السلطة التنفيذية والا تحول تفوق البرلمان الى سيطرة فعلية على الحكومة وهو ما اعتبره البعض من الفقه نهاية طبيعية لتطور النظام البرلماني فيما عده البعض الآخر نتيجة لظروف بعض الدول فيتطلب تلافيه بتقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية .[٢]

---

[١] ياسين سعد محمد، أشكاليات الديمقراطية التوافقية وأنعكاساتها على التجربة العراقية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٣٧، أيلول ٢٠٠٩، بغداد، ص٧٣.

[٢] د. اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨٢.ص١٨١

ب- نظام شبه برلماني

ان الانظمة البرلمانية مهما اختلفت تفاصيل احكامها تبقى لها ذات الطبيعة البرلمانية البحتة مع وجود الركنين الاساسيين من ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغض النظر عن وسائل هذا التعاون والرقابة المتبادلة ، فالنظام البرلماني البحت لا يتوافر الا باعتماد الاسس والتفاصيل التي اتفق الفقه الدستوري على انها من اركان ومزايا النظام البرلماني واعتمدت في التطبيق في الكثير من الدول التي تبنت النظام البرلماني اما اذا كان في النظام النيابي المعتمد مزج بين اسس ومزايا أكثر من نظام معا كالبرلماني والرئاسي او البرلماني وحكومة الجمعية فان ذلك يفضي بالنتيجة الى وجود نظام هجين لا يمكن ان يوصف بانه برلماني بحث او رئاسي بحث او حكومة جمعية بحتة وانما يمكن ان يطلق عليه كما يذهب البعض بانه نصف برلماني او نصف رئاسي او نصف حكومة جمعية ، وهو ما دفعهم الى وصف النظام النيابي في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي النافذ بانه نظام نصف رئاسي كونه اقرب الى النظام البرلماني منه الى النظام الرئاسي حيث توجد فيه العناصر الجوهرية للنظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية وتعاون ورقابة متبادلة بينها وبين السلطة التشريعية وخاصة فيما يتعلق بتوازي وسائل الرقابة من سلطة البرلمان في سحب الثقة وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان والفارق الرئيسي يكمن في قوة رئيس الجمهورية النابعة من اختياره مباشرة من قبل الشعب مما يجعله على قدم المساواة مع البرلمان وتصرفه بشكل منفرد مما يضعه في مركز يتفوق فيه على الوزارة .[1]

وتميزه ببعض العناصر التي تبعده عن وصف النظام البرلماني البحت وهي :

أولاً :- مسؤولية رئيس الجمهورية خلافاً لجميع الانظمة البرلمانية في العالم فقد جعل المشرع الدستوري العراقي رئيس الجمهورية مسؤولا امام البرلمان بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ويمكن ان تصل هذه المسؤولية الى حد اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه في حالة ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا بالحنث في اليمين الدستورية أو انتهاك الدستور او الخيانة العظمى ، ويبدو ان سبب مساءلة رئيس الجمهورية يكمن في وجود العنصر الثاني الغريب ايضا عن النظام البرلماني . ثانيا : رئيس الجمهورية يعمل منفرداً : منح المشرع الدستوري العراقي لرئيس الجمهورية مجموعة من السلطات التي يمارسها بصورة مختلفة عن بقية الأنظمة البرلمانية وبصورة منفردة عن الوزارة وخلافا لقاعدة التوقيع المجاور ، ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والقوانين التي يسنها مجلس النواب ودعوة مجلس النواب للأنعقاد وقبول السفراء

[1] د موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ١٩٩٢.ص١٣٨

واصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على احكام الاعدام وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء ، والأكثر من ذلك فان له الطلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ناهيك عن بعض الاختصاصات التي يمارسها الى جانب الوزارة أو بتوصية منها.[١]

ثانيا :- عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة فمن بين اهم مميزات النظام البرلماني ان الوزراء الذين يتم اختيارهم من بين اعضاء البرلمان يحتفظون بعضويتهم في البرلمان الا ان المشرع الدستوري العراقي اتخذ ميزة مختلفة الا وهي تقرير عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل او منصب اداري او حكومي.[٢]

ثالثا :- **الحل الذاتي لمجلس النواب** وهو العنصر او الميزة الاساسية التي تميز النظام شبه البرلماني في العراق عن النظام البرلماني البحث اذا ان هذا الاخير يمنح السلطة التنفيذية وسيلة مهمة توازي وسيلة البرلمان في سحب الثقة من الوزارة الا وهي حل البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة ، غير ان المشرع الدستوري العراقي سلب السلطة التنفيذية هذه الوسيلة بأن جعل قرار حل البرلمان بيد البرلمان ذاتة وبشروط من المستحيل تحقيقها، مما يؤكد رأينا بعدم امكان وصفه بأنه نظام برلماني بحت وانه يمكن ان يطلق عليه بالنظام شبه البرلماني.[٣]

رابعا : حلول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو المنصب ان حلول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو المنصب لاي سبب كان بموجب البند اولاً من المادة ٨١ من الدستور يعد خروجا واضحا عن خصائص النظام البرلماني ففي هذا الأخير يوجد فصل عضوي بين المنصبين ولا يجوز الجمع بينهما ، ولا يقلل من شأن هذا الخروج ما تضمنه البند ثانيا من هذه المادة من أنه عند تحقق الحالة السابقة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً ووفقا لاحكام المادة ٧٦من الدستور.

[١] المادة ٧٣-٧٦ من الدستور العراقي النافذ
[٢] البند السادس من المادة٤٩ من دستور العراق النافذ
[٣] المادة٦٤ من دستور العراق النافذ

الخاتمة

من خلال البحث توصلنا الى عدة استنتاجات وتوصيات اهمها:-

اولا: الاستنتاجات

١- ان التعريف الافضل للنظام البرلماني هو انه ذلك النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ذات الجهاز المزدوج .

٢- الركن الأول للنظام البرلماني هو ثنائية السلطة التفيذية لتتكون من رئيس دولة ملك او رئيس جمهورية غير مسؤول سياسيا ، فيما تتارجح مسؤوليته الجنائية بين نظام واخر ، ووزارته مسؤلة امام البرلمان.

٣- تتجلى عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا كنتيجة للسلطة الفعلية للوزارة وتجريد رئيس الدولة من أية صلاحيات حقيقية تطبيقا لقاعدة التوقيع المجاور التي تحرم رئيس الدولة من العمل منفردا ، وانما برفقة الوزارة ومعيتها لتكون هذه الاخيرة هي المسؤولية على تلك الاعمال امام البرلمان ولكي لا يفلت احد من المسؤولية عن هذا العمل

٤- اعتمد المشرع الدستوري العراقي الركنين الرئيسين في النظام البرلماني عندما وزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمورية ومجلس الوزراء ومنح السلطتين التشريعية والتنفيذية وسائل للتعاون والرقابة المتبادلة بعد اخذه بالفصل بين السلطات مع ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

٥- من خصائص الوزارة المسؤولة في النظام البرلماني انها تستند الى ثقة البرلمان ، وانها وحدة متجانسة متضامنة ، وانها اداة للحكم وليست اداة للتفيذ وان الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء ، وبالنظر لامتلاك الوزارة للصلاحيات الخاصة بالسلطة التنفيذية فانها المسؤول الوحيد أمام البرلمان .

٦- الركن الثاني للنظام البرلماني هو التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التفيذية والتشريعية بما يضمن المساواة والتوازن بين هاتين السلطتين من خلال منح سلطات رقابية متبادلة لكلاهما ٨- تملك السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في النظام البرلماني مجموعة من وسائل التعاون والرقابة من خلال اختيار رئيس الجمهورية والسؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني والمسؤولية السياسية للوزارة بسحب الثقة منها والاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء .

٧- تملك السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في النظام البرلماني مجموعة من وسائل التعاون والرقابة من خلال اختيار رئيس الجمهورية والسؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني والمسؤولية السياسية للوزارة بسحب الثقة منها والاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء.

ثانيا: التوصيات

١- توصي الدراسة بتعديل المادة ١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تمنع الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان لتناقضها مع الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني.

٢- توصي الدراسة بتعديل المادة ٨١/ أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بحيث يباشر مهام رئيس الوزراء في حالة شغوره نائبه أو الوزير الأقدم إلى حين تشكيل الوزرة الجديدة .

المصادر

١- ابراهيم درويش، النظام السياسي ، دراسة فلسفية تحليلية ، ا ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ .

٢- احمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، دار الباحث، بيروت- لبنان، ط،٢،١٩٨٠.

٣- حافظ علوان حمادي الدليمي، النظ السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل، عمان، ٢٠٠١.

٤- د موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى) ، ترجمة د. جورج سعد ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ١٩٩٢.

٥- د. اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨٢.

٦- د. عبد الحميد متولي الانظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية، مطبعة دار المعارف، ج١، الطبعة الأولى، مصر، ١٩٥٧.

٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دون تاريخ نشر.

٨- د. عصام العطية : القانون الدولي العام، ط ٣، بغداد المكتبة القانونية، ٢٠١٠.

٩- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف للنشر بالاسكندرية، مصر، ١٩٨٧.

١٠- د. محمد جمال ذنيبات النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن النظام الدستوري الاردني، الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاثة، كلية الحقوق جامعة العلوم التطبيقيه، ط ١ ، ٢٠٠٣.

١١- د. محمود عاطف البناء الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى القاهرة، ١٩٨٨.

١٢- رافع حضر شير فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢.

١٣- سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، بلا،٢٠٠٧.

١٤- صكبان حميد المفرجي واخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، بغداد ، مطابع التعليم العالمي ، ١٩٨٩ ..

١٥- عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ، الاسكندرية ، الدار الجامعية ، ١٩٨٥ .

١٦- علي عبد القادر مصطفى ، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة ط الأولى ،١٩٨١.

١٧- علي يوسف الشكري : النظم السياسية المقارنة، ط ١ القاهرة ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.

١٨- غراهام لورانس واخرون السياسة والحكومة، ترجمة عبد الله بن مهذ اللحيدان، جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٩٩.

١٩- فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الحامد للنشر والتوزيع،ط١،عمان، ٢٠٠٣.

٢٠- محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١ ، الاسكندرية، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ .

٢١- منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ .

٢٢- موريس دوفرجيه القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط١، ١٩٩٢.

ثانيا : الرسائل والاطاريح

١- كاظم علي الجنابي " المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، (أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

ثالثا: المجلات

١- اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر،العدد١٦،اذار/٢٠١١.

٢- افين خالد عبد الرحمن ، المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني ، مجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، العدد (٣٠) ، ٢٠١٦ .

٣- طه حميد العنبكي ، ، تضم الحكم المتعاقبة منذ تأسيس الدولة الحديثة ، مجلة ابحاث العلوم السياسية ، ايلول / ٢٠١٧.

٤- عامر عباس ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ضل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ، مجلة الحقوق كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد (١٣ - ١٤) ، ٢٠١١ .

٥- عبد الجبار احمد عبدالله، واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، ٢٠٠٤.

٦- فراس عبد الكريم ، اداء البرلمان العراقي بعد عام. الواقع والطموح ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد (٥٢) ، ٢٠١٥.

٧- وحيد عبد المجيد، تعديل دستوري لأنقاذ العراق، مجلة المتابع الاستراتيجي، شهرية متخصصة بالشئون الإستراتيجية، تصدر عن مركز الجنوب للدراسات والتخطيط الاستراتيجي، العدد ١٩، مايس، ٢٠١٠.

رابعا : المصادر الاجنبية

1- Michel Ameller, parliaments, London, Cassell, 1996,P.

2- Stuart Weiv and David Beetham, Political Power and Democratic control in Britain, Routledge, London, 1999.

3-) Han Born, Representative Democracy and the role of parliaments: An Inventory of Democracy Assistance programmes, Internet, Website: http://www.isn.ethz.ch/5isf/5/papers/Born-paper-Iv-2.pdf.

رابعا: الدساتير

١- الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ