وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

النظام البرلماني العراقي لدستور ٢٠٠٥

بحث تقدم به الطالب (أيسر جميل فالح) الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية ، كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

اشراف

أ. م. د. بـــلاســـــم عـبـد الله

١٤٣٩ هـ ٢٠١٨ م

قَالُوا لَن نُّؤْثِرَكَ عَلَى مَا جَاءَنَا مِنَ الْبَيِّنَاتِ وَالَّذِي فَطَرَنَا فَاقْضِ مَا أَنتَ قَاضٍ إِنَّمَا تَقْضِي هَذِهِ الْحَيَاةَ الدُّنْيَا

سورة طه : الاية : ٧٢

الإهـــداء

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ [1]

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلى بطاعتك ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك ...

الله جل جلاله

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ..... ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

يا من أحمل أسمك بكل افتخار يا من يرتعش قلبي بذكرك

والدي العزيز رحمه الله

الى ملاكي في الحياة ، إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني ، إلى بسمة الحياة وسر الوجود ...

امي الحبيبة اطال الله بعمرها

الى سندي في الحياة ، الى من علمني درساً في الحياة ، الى من يحملون همي الى من اشد بهم ازري ...

اخوتي

الى شموع العلم ومفاتيح النجاح ..

اساتذتي

إلى الأرواح التي سكنت تحت تراب الوطن الحبيب

الشهداء الكرام

الباحث

ايـسر جمـيـل

([1]) سورة التوبة : الاية ١٠٥ .

فـــا لـــح

الشكر والتقدير

الحمد لله أقراراً بنعمته ولا اله إلا الله أخلاصاً لوحدانيته والصلاة والسلام على سيد خلقه نبينا محمد المصطفى الأمين وعلى آله الطيبين الطاهرين وبعد ....

يطيـــب إلـــي وأنـــا اختـــتم بحثـــي المتواضـــع هـــذا أن أتقـــدم ببـــالغ الشـــكر ووافـــر الامتنـــــان إلـــى كـــل مـــن ســـاعدني فـــي إتمـــام هـــذا البحـــث المتواضـــع رئاســـة كليـــة القـــانون والعلـــوم السياســـية والـــى جميـــع اســـتاذتي فـــــي قســـــم القـــــانون فـــــي مقـــــدمتهم مشـــــرفي علـــــى البحـــــث **(أ. م. د. بلاســـــــــــــــم عبـــــــــــــــــــــد الله)** علـــى الانجـــاز الـــذي قـــام بـــه لجعـــل بحثـــي يصـــل إلـــى أعلـــى مراتـــب التمـــــيز ، و إلـــى كافـــة زملائـــي فـــي الدراســـة وأتقـــدم بالشـــكر لكـــل مـــن ســـاعدني ولـــو بمعلومـــة بســـيطة فجـــزآهم الله خيـــر الجـــزاء ووفقهـــم لكـــل خيـــــر.

الباحث

ايـسر جمـيـل

فـالـح

إقرار مشرف

اشـــــــهد بـــــــأن هـــــــذا البحـــــــث الموســـــــوم **(النظـــــــام البرلمـــــــاني العراقـــــــي لدســـــــتور ٢٠٠٥)** جـــــرى تحـــــت اشـــــرافي فـــــي جامعـــــة ديـــــالى كليـــــــة القـــــــانون والعلـــــــوم السياســـــــية وهـــو جـــزء مـــن متطلبـــات نيـــل شـــهادة البكـــالوريوس فـــي القـــانون.

التوقيع :

المشرف : أ. م. د. بلاسم عبد الله

التاريخ : / / ٢٠١٨

الـمحتويات

الموضوع	الصفحة
الاية الكريمة	أ
الإهداء	ب
الشكر والتقدير	ج
اقرار مشرف	د
المحتويات	هـ
المقدمة	١-٣
المبحث الاول : ماهية الحكومة في النظام البرلماني	**٤-١٠**
المطلب الاول : مفهوم نظام الحكم وانواع الحكومات	٤-٧
المطلب الثاني : الخصائص والمميزات التي يتمتع بها النظام البرلماني	٧-١٠
المبحث الثاني : النظام البرلماني في العراق	**١١-١٧**
المطلب الاول : امكانية تطبيقه في العراق	١١-١٢
المطلب الثاني : النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥	١٣-١٧
الخاتمة	**١٨-١٩**
المصادر	**٢٠-٢١**

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 (الملك أو الرئيس، ومجلس الوزراء) والفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها). ويحكم اختيار الدولة الشكل 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 " ونجد إن النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ وبالتالي فلكي يتحقق هذا التوازن فلا بد وأن تستمر كل من السلطتين بالقيام بمهامها، ومن بين تلك المهام الرقابة والتأثير المتبادل؛ فتملك السلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية، مقابل مسؤولية الأولى أمام الثانية. وتأسيساً على طبيعة النظام البرلماني القائمة على التوازن والتأثير المتبادل، لا بد وأن يكون هناك نوع من الاستمرارية لكل منها في تولي الصلاحيات المخولة لها دستورياً، وإلا أدى ذلك إلى غياب التوازن بغياب أحد كفتي الميزان وهما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وإذا كان غياب السلطة التنفيذية غير متصور، فإن الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية كثيراً ما يحدث سواءً بانتهاء مدة ولايتها الدستورية أو حلها قبل نهاية هذه المدة، كما يمكن تصورها في الفترة الفاصلة ما بين الفصول التشريعية أي أثناء العطل البرلمانية.

ومن خلال تحليل مضامين الإحكام الدستورية الواردة في وثيقة الدستور ٢٠٠٥ ، نلحظ إن الدستور قد أفصح في المادة (١) من الباب الأول منه والمتعلق بالمبادئ الأساسية بشكل صريح عن تبنيه النظام البرلماني بالنص على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

مشكلة البحث

تتلخص مشكلة الدراسة في تسليط الضوء على الواقع التجربة البرلمانية العراقية

ويتفرع عن مشكلة الدراسة الاسئلة الاتية :

١- ما المفصود بالنظام البرلماني ؟
٢- ماهي العناصر والاركان التي يقوم عليها النظام البرلماني ؟
٣- ما مفهوم مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ؟ ومبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؟

هدف البحث

تتمثل اهداف بحثنا هذا في :

١- تحديد مفهوم النظام البرلماني .
٢- التعرف على خصائص ومميزات النظام البرلماني .
٣- تسليط الضوء على مدى تطبيق العراق لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية .

اهمية البحث

تتجسد اهمية هذا البحث في بيان الصعوبات والمعوقات التي يواجهها النظام البرلماني في العراق ، وكذلك الاسهام في تطويره والدفع بالعوائق التي تواجه هذا النظام .

حدود البحث

الحدود الزمانية : تقتصر دراستنا في هذا البحث على الفترة من تاريخ صدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته حتى الان .

الحدود المكانية : تقتصر دراستنا في هذا البحث على نطاق جمهورية العراق فقط .

منهجية البحث

لقد اتبعت في بحثي هذا المنهج التحليلي فقد قمت بتحليل البعض من نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ المعدل ، وكذلك بعض اراء الفقهاء في شأن النظام البرلماني .

هيكلية البحث

لقد تم تقسيم هذا البحث الى مبحثين وتناولت في المبحث الاول ماهية الحكومة في النظام البرلماني وفق مطلبين المطلب الاول مفهوم نظام الحكم وانواع الحكومات والمطلب الثاني الخصائص والمميزات التي يتمتع بها النظام البرلماني ، اما في المبحث الثاني تكلمت عن النظام البرلماني في العراق ففي المطلب الاول عن امكانية تطبيقه في العراق وفي المطلب الثاني تكلمت عن جوهر البحث وهو النظام الرلماني العراقي في ضل دستور ٢٠٠٥ .

المبحث الأول
ماهية الحكومة في النظام البرلماني

يمكن القول بأن الحكومة هي عبارة عن مجموع الهيئات والمنظمات التي تدير بواسطتها السلطة الحاكمة الدولة كما تحقق وتعزز بها سيطرتها على مقاليد الأمور . ولكلمة حكومة في المفهوم الدستوري معان مختلفة فقد يراد بها نظام الحكم أي كيفية أعمال السلطة وممارستها في جماعة سياسية معينة ، وهذا المعنى هو المقصود عندما يقال (حكومة ديمقراطية) أو (حكومة برلمانية)، وتطلق كلمة حكومة في بعض الأحيان على السلطة التنفيذية وحدها أي على رئيس الدولة والوزراء ومساعديهم المباشرين وهذا الاستعمال شائع لما تمتاز به السلطة التنفيذية من الاتصال والاحتكاك الدائم بالأفراد وهي تتجسد أمام الأفراد والسلطة السياسية في الدولة وبحكم اتصالها المستمر وبروزها كمحرك فعلي للسياسة في الدول بصورة دائمة فيعتبرونها الهيئة الحاكمة الحقيقية ، بعكس البرلمان الذي لا ينعقد إلا في دورات وفترات معينة ولا يظهر نشاطه بصورة كبيرة كذلك قد يكون المقصود بالحكومة الوزارة خاصة في الدول البرلمانية فيقال أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان والمراد هنا الوزارة [١]. وأخيراً تطلق كلمة حكومة على مجموعة الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة وبذلك تشمل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وسنأخذ في بحثنا هذا بهذا المفهوم الأخير والواسع للحكومة أما فيما يتعلق بأنظمة الحكم فيمكن القول بوجود ثلاثة أنظمة للحكم وهي النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية والنظام البرلماني وأن لكل واحدة من هذه النظم أسلوبه وخصائصه فيما يتعلق بإدارة الحكم [٢].

المطلب الأول
مفهوم نظام الحكم وأنواع الحكومات

اغلب الفقه اتفق على ان المقصود بنظام الحكم هو السلطة التي تتولى إدارة الجماعة ورعاية مصالحها إلا ان منهجيتهم في البحث قد اختلفت ٠ حيث كانت الدراسات الدستورية الى عهد قريب ، عندما تبحث في نظام الحكم لدولة ما تهتم أساسا بالتحليل القانوني للنصوص المنظمة للسلطة السياسية ، اي ان دراسة النظام السياسي لبلد من البلاد كانت تكاد تقتصر على الجانب القانوني البحت المتمثل في شرح النصوص التي تبين الشكل الخارجي لأنظمة الحكم وتنظيم السلطات العامة فيها ، دون اهتمام يذكر بأهداف السلطة وغاياتها ومجالات نشاطها ولا بالقوى الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة في كيفية سير السلطات العامة غير ان اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينه ، إضافة إلى تزايد أهمية القوى الاجتماعية والسياسية الحقيقية التي تتفاعل

---

(١) عبد الحميد متولي واخرون ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية ، دار المعارف ، ١٩٦١، ص ١٤٦-١٤٧.
(٢) جورجي شفيق ساري ، اصول واحكام القانون الدستوري ، ط٤ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٨٠ .

في حياة الدولة وتشارك في ممارسة السلطة بطريق غير مباشر ، اقتضى عدم الوقوف عند تحليل النصوص الدستورية المنظمة للسلطة ، وإنما يلزم البحث في كيفية تطبيقها الفعلي للتحقق من مدى الاتفاق او الاختلاف بين النظرية والواقع والوقوف على مدى تأثير مختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد ومختلف القوى الفاعلة فيه وخاصة الأحزاب السياسية [١].

من ذلك يتضح ان مفهوم نظام الحكم قد تطور ، وبالتالي ينبغي عند دراسة النظام السياسي لدولة ما عدم الاقتصار على تحليل النصوص المنظمة له ، بل يجب ان تمتد الى دراسة العوامل الايدلوجية والاقتصادية والاجتماعية وتحليل مختلف الظروف المؤثرة في النظام السياسي [٢] .

وبناء على ما تقدم فان دراسة نظام الحكم لدولة ما يتطلب :-

١- ان نظام الحكم يختلف مفهومه من دولة الى أخرى تبعاً لوجود او عدم وجود قوى اجتماعية وسياسية فعلية إلى جانب القوى الرسمية لسلطة الحكم كالأحزاب السياسية .

٢- ان دراسة نظام الحكم في دولة ما لا يقتصر على تحليل النصوص القانونية التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطات وانما من خلال الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسود الدولة ٠

٣- ان دراسة نظام الحكم في دولة ما يتطلب البحث في كيفية التطبيق الفعلي للتحقق من مدى الاتفاق او الاختلاف بين النظرية والواقع والوقوف على مدى تأثير مختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد ومختلف القوى الفاعلة فيه وخاصة الأحزاب السياسية ٠ اما فيما يتعلق بالأسس الفكرية والفلسفية لتفسير ظاهرة تعدد النظم السياسية وتنوع اشكالها ،فيرى جانب من الفقه ان اختلاف الظروف السياسي والاجتماعية والاقتصادية ومدى فاعلية القوى السياسية غير الرسمية هي الأساس في اختلاف الأنظمة السياسية ويدللون على رأيهم بان النظام البرلماني في انكلترا لم يكن وليد نظرية فلسفية او سياسية او قانونية بل هو وليد ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية مرت على انكلترا وبالتالي هو حدث اجتماعي ٠ وفي الولايات المتحدة الأمريكية أيضا لم يظهر النظام الرئاسي الا نتيجة لحاجة فعلية ٠فيما ينسب فقها دستورياً أخر ظاهرة تصنيف الأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مدى تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات هذا المبدأ الذي يقضي بضرورة تخصص هيئات الدولة في وظائف وأعمال محددة تتولى القيام بها ٠ وبالتالي فالأنظمة التي تكتفي بدرجة معقولة من الانفصال والاستقلال بين السلطات العامة بحيث تجعل العلاقة بين هذه السلطات قائمة على التعاون والتبادل مع الاحتفاظ بالمساواة بين السلطات صنفت تحت مسمى الأنظمة البرلمانية ٠ فيما الأنظمة الأخرى التي تتشدد اي درجة الانفصال بحيث تتبنى الانفصال الشديد او الجامد بين السلطات

---

(١) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ ، ٣٥٣-٣٥٤ .

(٢) مصطفى ابو زيد فهمي ، مبادئ الانظمة السياسية ، ط١٠ ، الاسكندرية ، دار الهدى للمطبوعات ، ٢٠٠٧ ، ص٤٥ .

أسميت بالأنظمة الرئاسية اما الأنظمة التي إقامة العلاقة بين السلطات على أساس التدرج بين السلطات أسميت بالأنظمة المجلسية [١].

وان نظم الحكم السياسية تنقسم الى ثلاث اقسام :

اولا: النظام الرئاسي

ويتميز النظام الرئاسي بوجود رئيس واحد وقوى للسلطة التنفيذية وهو يهيمن عليها لوحده ولا وجود للكابينة في هذا النظام حيث يعتبر الوزراء فيه بمثابة سكرتيرين للرئيس وليس لهم حق التصويت أي أنهم مجرد مستشارين لدى الرئيس الذي يكون منتخباً مباشرة من قبل الشعب وتعتبر الولايات المتحدة مهد هذا النظام الذي يمتاز بوجود الفصل بين السلطات [٢].

ثانياً : نظام حكومة الجمعية

أما بالنسبة لنظام حكومة الجمعية فكما يتبين من تسميته فهو يتميز بهيمنة السلطة التشريعية (البرلمان) على مقاليد الحكم وإن السلطة التنفيذية في هذا النظام ليست في موقع مشابه أو معادل للسلطة التشريعية بل هي مجرد تابع لها ويعتبر البرلمان صاحب الكلمة العليا في إدارة دفة الحكم وهو الذي يقوم بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية وعزلهم ولا وجود لمبدأ المسؤولية السياسية للوزارة أو لحل البرلمان ولا وجود لمبدأ الفصل ما بين السلطات في ظل هذا النظام الذي تعتبر سويسرا مهداً له [٣].

ثالثاً : النظام البرلماني

والذي هو موضوع بحثنا يعرف بأنه هو النظام الذي يتم انتخاب أعضاءه من قبل الشعب مباشرة ومنه تنبثق الحكومة. ويجوز فيه البرلمان سحب الثقة من الحكومة ، يجوز للحكومة حل البرلمان ، فهو نظام يعتمد التعاون والتوازن بين السلطات وعلى مسؤولية الحكومة امام البرلمان وفق آليات محددة لاتستغل لإغراض المصالح الخاصة والتسيس، وهناك من يعرف النظام البرلماني بشكل موجز ويرى بأنه ذلك النظام الذي يتضح فيه بوضوح التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية. ويقوم النظام البرلماني على مجموعة من الأسس كما يتطلب مجموعة متطلبات وله مجموعة من المزايا والعيوب .تمارس السلطة التنفيذية (الهيئة التنفيذية) مسؤولياتها المنصوص عليها بأسم رئيس الدولة ولكن المسؤولية الفعلية يتحملها مجلس الوزراء بزعامة رئيس الأغلبية البرلمانية ، ولهذا فأن النظام البرلماني تحكمه قواعد محددة اهمها عدم مسؤولية رئيس

---

(١) ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، ط٢ ، بيروت ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، ٢٠٠٢ ، ص١٠٣ .
(٢) اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص١٢٧ .
(٣) اسماعيل مرزة ، نفس المصدر ، ص١٢٨ .

الجمهورية ، ذلك لان الاختصاصات التي ينص عليها الدستور بأسم رئيس الدولة تمارس من قبل الحكومة، اي مجلس الوزراء الذي يحصل على ثقة البرلمان [١].

ويمكن تصنيف الحكومات الى خمسة أصناف في النظام البرلماني:

١- **الحكومة الفريدة** المشكلة من حزب برلماني واحد.

٢- **حكومة أغلبية** حيث يشكل حزب الأغلبية الذي يشغل أكثر من نصف مقاعد البرلمان الحكومة،

٣- **حكومة أقلية**، إذا لم تكن الحكومة حاصلة على نصف مقاعد البرلمان، ولكن يؤيدها من أعضاء البرلمان (لأحزاب مختلفة) عدد يزيد عن نصف المقاعد.

٤- **حكومة مركزة** ، وهي تحوي أعضاء من جميع الأحزاب الموجودة في البرلمان.

٥- **حكومة ائتلافية** ، وهي حكومة مشكلة من بين أعضاء حزبين أو أكثر ولكنها لا تشمل جميع الأحزاب، لبلوغ تأييد أكثر من نصف أعضاء البرلمان. ويقسم الوزراء اليمين أمام الملك أو رئيس الجمهورية. [٢]

المطلب الثاني

خصائص ومميزات النظام البرلماني

الفرع الاول : خصائص النظام البرلماني

إنّ 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- 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

---

(١) خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٦ ، ص٦٤ .

(٢) عبدالله هدية ، مدخل الى الانظمة السياسية ، ط١ ، الكويت ، مكتبة ام القرى ، ١٩٨٤ ، ص٣١ .

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 إنّ 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 و التعاون بين السلطة التنفيذية و التشريعية

إن النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل المرن و المتعاون بين 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 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

---

(١) صكبان حميد المفرجي واخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، بغداد ، مطابع التعليم العالمي ، ١٩٨٩ ، ص٢٠٠ .

(٢) صكبان حميد المفرجي واخرون ، المصدر نفسة ، ص٢٠٢ .

(٣) محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ ، ص ٨٨ .

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 لأسباب 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.

باختصار يمكننا القول : إنّ وجود حق حجب الثقة للبرلمان و حق الحل للسلطة التنفيذية يحقق نوعاً من التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية [٢] .

(١) عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، الاسكندرية ، الدار الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص٤٤٤ .
(٢) ابراهيم درويش ، النظام السياسي ، دراسة فلسفية تحليلية ،ط١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ ، ص٣٩ .

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 ان النظام البرلماني يمكن ان يتلائم مع الأنظمة السياسية في الدول النامية اكثر من النظام الرئاسي ذلك لانه يمكن التخوف من رئيس الدولة المنتخب في النظام الرئاسي في الدول النامية لأنه يستبد برأيه ودون الرجوع الى الشعب او بالتالي ينفرد بالسلطة ويصبح حكماً 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) [١] 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 [٢]. 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 [٣]

---

(١) ابراهيم درويش ، مصدر سابق ، ص٣٤ .
(٢) اسماعيل مرزة ، مصدر سابق ، ص٢٧٥ .
(٣) منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ ، ص٢٧٢ -٢٧٣ .

المبحث الثاني

النظام البرلماني في العراق

بالنسبة لنظام الحكم في العراق في ظل دستوره الدائم لسنة ٢٠٠٥ فأنه يتبين من المادة الأولى منه بأن العراق يأخذ بالنظام البرلماني فقد نصت المادة الأولى من الدستور ٢٠٠٥ على إن : (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)[١] .

المطلب الاول

تطبيق النظام البرلماني في العراق

وإن تطبيق النظام البرلماني في العراق ستكون له آثار ايجابية وأخرى سلبية وسنعمل هنا إلى تحليل مكونات هذا النظام وما هي آثاره السلبية والايجابية ومدى ملاءمته لواقع العراق السياسي.

أ- الآثار الإيجابية :

١- يمكن أن يساعد التطبيق السليم للنظام البرلماني على توافر مجلس وزراء متجانس يتكون من أعضاء حزب الأغلبية وبالتالي يشتق برنامج الحكومة من برنامج الحزب نفسه، غير إن ذلك مشروط بوجود حزبين مهيمنين على الساحة السياسية أو عدد من الأحزاب المتكتلة ضمن اتجاهين رئيسيين لهما القدرة على الائتلاف وبخلاف ذلك لا يمكن الاستفادة من هذه الميزة.

٢- استناداً إلى تحقيق الأثر أعلاه يمكن الاستفادة من ميزه أخرى متصلة وهي ضمان مجلس الوزراء الفوز بالثقة أمام البرلمان طيلة الفترة التشريعية للبرلمان على شرط عدم حدوث انشقاق داخلي لحزب أو تكتل الأغلبية وهذا ما يضمن استقراراً للحياة السياسية وتحقيق الأمن وهو في سلم أولويات أي حكومة عراقية مستقلة.

٣- ستتمكن الأحزاب الصغيرة الغير مؤتلفة من تكوين معارضه داخل البرلمان تعبر عن اختلاف التوجهات السياسية والقومية والمذهبية العراقية [٢] .

ب- الآثار السلبية :

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 بيد رئيس الوزراء أو خلف

---

(١) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص٥٤ .

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.

٢- في حالة هيمنة نظام تعدد الأحزاب على الحياة السياسية العراقية وهو المشهد السائد حالياً والمتوقع له الاستمرار، فإن أي تقارب بين الأحزاب من حيث القوة والتأثير بالشعب وعدم حصول حزب أو تيار سياسي على أغلبية المقاعد البرلمانية، فإن 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 [١].

٣- تعد البيئة السياسية والاجتماعية الداخلية العراقية بكل ما تتضمنه من تناقضات وتشوهات لأسباب عديدة- لسنا بصددها هنا- مضيفاً مناسباً لأن تقوم الأحزاب التي تمتلك رصيداً كافياً في العمل السياسي والنيابي أثناء تنافسها بإتباع سلوكيات وتصرفات ريماغوغية بوعدها الجماهير المندفعة بوعود مستحيلة وطوبائيه مما يؤثر على عمل الحكومة الائتلافية، إذ يبدأ كل حزب مشترك في الحكومة باتهام الحزب الأخر بعرقلة تنفيذ تلك الوعود[٢].

٤- إن سيادة نظام تعدد الأحزاب والتيارات وليس نظام الحزبين أو التيارين في العراق فإنه وفي ظل تطبيق النظام البرلماني فإن ذلك يضعف إلى حد كبير من إرادة الناخب في تعيين رئيس الوزراء أو تحديد شكل الوزارة ويترك تلك المهمة لتوافق إرادة الأحزاب بل ربما لتوافق إرادات رؤساء الأحزاب. إذ من الملاحظ إن الأحزاب السياسية في العراق تتسم بسيطرة رئيس الحزب على أغلب توجهات الحزب مما ينقل السلطة من يد الناخبين إلى يد رؤساء الأحزاب.

٥- إن نجاح الحياة النيابية والديمقراطية في عراق متعدد الأحزاب والمذاهب والقوميات يحتاج بالإضافة إلى توافر جهاز مؤسسي قوي وآليات عمل وحماية هذا الجهاز وخبرة عملية ونظرية في مجال العمل السياسي الحر والديمقراطي إلى ثلاث شروط لا غنى عنها وهي:-

أ- الشفافية.

ب- المساواة السياسية القانونية.

ج- العدالة الاجتماعية.

---

(١) حسين عذاب السكيني ، المصدر السابق ص ٥٥ .

(٢) علي محمد الاسدي ، خصوصية نظام الحكم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية جامعة الكوفة ، ٢٠١١ .

المطلب الثاني

النظام البرلماني العراقي في ضل دستور ٢٠٠٥

نصت المادة الأولى من الدستور ٢٠٠٥ على إن : (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)[١]

وعلى أساس مضامين تلك المواد ، تتبين طبيعة النظام السياسي العراقي من الناحية الدستورية النظرية ، كما يأتي:

١- شكل الحكومة جمهوري .
٢- شكل الدولة اتحادي .
٣-أسلوب الحكم ديمقراطي ، نوعه نيابي ، أي يقوم على أساس انتخاب الشعب العراقي بصفته مصدرا للسلطات وشرعيتها ، لنواب يمثلونه .
٤- نوع النظام السياسي برلماني .

٥- صورة العلاقة بين السلطات الاتحادية : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، هي الفصل فيما بينها .
أما من الناحية العملية ، فان طبيعة النظام السياسي العراقي من ناحية نوعه البرلماني ومن ناحية صورة العلاقة بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية ، فقد أصبحت ، كما يأتي:

١ـ نوع النظام السياسي

لم يتم اعتماد اسس النظام البرلماني التقليدية ، المتجسدة في وجود هيئة تنفيذية بجهتين ، الأولى تتمثل برئيس دولة يسود ولا يحكم ومن ثم فهو غير مسؤول ، والثانية تتمثل بوجود رئيس حكومة يحكم فعليا ومن ثم فهو مسؤول أمام الهيئة التشريعية المنتخبة التي تمثل الشعب [٢].

وتؤكد العديد من مضامين مواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، على انه لرئيس الدولة ، صلاحيات كثيرة وقوية ذات طبيعة تشريعية وقضائية اضافة الى صلاحياته التنفيذية . فرئيس الجمهورية يستطيع ان يقدم طلبا الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . وأن يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء ، عند خلو المنصب لأي سببٍ كان وأن يوافق على حل مجلس النواب وأن يشترك في اقتراح تعديل الدستور . وأن يصدر العفو الخاص وهذا يعني ان رئيس الدولة لا يسود فقط وانما يحكم أيضا ، ومن ثم نظم الدستور

---

(١) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
(٢) اسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص١٢٩ .

مسائلته بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب في أوسع نطاق ، وإعفائه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، عند تحقق احدى الحالات الثلاث الآتية [١].

أ- الحنث في اليمين الدستورية.

ب- انتهاك الدستور.

ج-الخيانة العظمى.

ويتضح من ذلك ، إن رئيس الدولة له الكثير من الصلاحيات الفعلية من جهة ، وهو مسؤول أمام مجلس النواب من جهة أخرى . وهذا التنظيم الدستوري مخالف لأحد قواعد النظام البرلماني القاضية بأن يسود الرئيس فيه فقط ولا يسائل ، لأنه حيث لا سلطة لا مسؤولية"[٢]

٢-العلاقة بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية :

على الرغم من ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد تبنى مبدأ توزيع السلطة ، من خلال اقراره لمبدأ الفصل بين السلطات النسبي أو المرن ، الا انه لم ينجح في تحقيق التوازن والمساواة فيما بينها عندما قام بتوزيع الاختصاصات عليها ، الأمر الذي انعكس بضلاله ايضا على جوانب التعاون المتبادل المفترض حصوله بينها على الأقل فيما يخص الاختصاصات المشتركة ، ونفس الأمر ينسحب على آليات الرقابة المتبادلة

ويتضح من ذلك، إن اختلال عناصر التوازن والمساواة والتعاون بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية نسبيا ، لصالح الهيئة التشريعية ، أدى الى عدم تطبيق أحد أركان النظام النيابي الأساسية عمليا المتجسد في المساواة والتوازن والتعاون والرقابة المتبادلة.[٣]

وقد تناولت المواد من (٤٨ . ٦٥) من الدستور الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية وبما أن شكل دولة العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو دولة اتحادية فدرالية فأن السلطة التشريعية فيه تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد [٣]. وقد تم تخصيص المواد من (٦٤ . ٤٩) لمجلس النواب من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه وشروط المرشح والناخب ونصاب انعقاد جلسات المجلس وكيفية اتخاذ القرارات فيه واختصاصات هذا المجلس وكيفية حله [٤].

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس النواب فأنه إضافة إلى الاختصاصات الاعتيادية التي يتمتع بها هذا المجلس وهي التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية وانتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية نجد بأن مجلس النواب في العراق وفي ظل دستور ٢٠٠٥ يتمتع بصلاحيات

---

(١) علي يوسف الشكري ، محمد علي الناصري ، محمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، بغداد ، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية ، ٢٠٠٨ ، ص٤٦ .

(٢) احمد فتحي سرور ، منهج الاصلاح الدستوري ، ط١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ ، ص٦٢ .

(٣) فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٤٧ ،

(٤) المادة (٤٩ و ٦٤) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

إضافية حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة (٦١) من الدستور العراقي على عدد من الصلاحيات والاختصاصات والتي تعد أساساً من صلاحيات السلطتين القضائية والتنفيذية وكما يلي:

(الموافقة على تعيين كل من .. أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء . ج-رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات ، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء . وفيما يتعلق بإعطاء مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي فأنه يعتبر انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتدخلاً في شؤون السلطة القضائية وكان من الأفضل أن يناط تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي إلى مجلس القضاء الأعلى فيما يجب أن يقتصر دور رئيس الدولة على إصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين)[١] .

كما نصت الفقرة سادساً من المادة (٦١) على إعطاء الصلاحية لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب ، ويتحقق نصاب انعقاد مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس[٢]، هذا كقاعدة عامة ، غير أن هناك قوانين عديدة ينص الدستور على وجوب التصويت عليها بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين تعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها ، والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل للمرة الثانية إلى مجلس الرئاسة لإصدارها وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين للمرة الثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه وتصبح حينذاك مصادقاً عليها وغير قابلة للاعتراض[٣]، ولعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم[٤]، ولعضو المجلس أيضاً وبموافقة خمس وعشرين عضو آخر توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم[٥] .

ولمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه سحب الثقة من أحد الوزراء وكذلك من رئيس مجلس الوزراء وتعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . وفي الوقت الذي منح فيه الدستور

---

(١) المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
(٢) المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة ٢٠٠٦ .
(٣) المادة (٣١ / سادسا /أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ .
(٤) المادة (٦١) الفقرة السابعة أ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
(٥) المادة (٦١) الفقرة السابعة ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

العراقي لسنة ٢٠٠٥ كل هذه الصلاحيات وخاصة التنفيذية منها لمجلس النواب نجد بأنه خصص مادة واحدة للمجلس الثاني وهو مجلس الاتحاد وهي المادة (٦٥) بنصها (على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) ، بينما نصت المادة (١٣٧) من الدستور ذاته على أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور ، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب ، بأغلبية الثلثين ، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) وبينما يأتينا خير مثال للنظام البرلماني التي تهيمن فيه الوزارة من إنكلترا نفسها مهد النظام البرلماني التقليدي حيث لا وجود للتوازن المطلق بين الوزارة والمجلس والذي ينسب مجازاً للنظام البرلماني ففي هذا البلد تكون السلطة بيد الوزارة في الحقيقة أو بعبارة أدق بيد رئيسها ويرجع ذلك لسببين أولهما ثنائية الأحزاب في إنكلترا وثانيهما وجود الانضباط الصارم داخل تلك الأحزاب[١]

وعلى الرغم من أن النظام البرلماني في العراق لم تتضح معالمه الرئيسية بصورة كاملة في هذا المجال بالنظر لحداثة التجربة العراقية غير أنه يمكن القول بأنه لا يتميز بهيمنة البرلمان على المسرح السياسي بل تميل الكفة باعتقادنا لصالح الوزارة على الرغم من غياب نظام الثنائية الحزبية المتبع في بعض الدول كبريطانيا ووجوب تشكيل الحكومة (الوزارة الائتلافية) من أكثر من حزب أو ائتلاف سياسي في العراق . أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فهي تتكون كما هي العادة في النظام البرلماني من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٢] وفي الوقت الذي يعتبر فيه منصب رئيس الجمهورية منصباً بروتوكولياً وتشريفياً فإن رئيس الوزراء يعتبر المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة [٣]

ويتولى مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة ورسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية والسيادية ، كما يتولى مجلس الوزراء وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين وضمان أمن حدود العراق ، والدفاع عنه ورسم السياسة المالية الكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات ، ورسم السياسة النقدية واقتراح مشروعات القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية والتوصية إلى مجلس النواب بتعيين أصحاب الدرجات الخاصة ووكلاء الوزارات والسفراء ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وهكذا فأن مجلس الوزراء يعتبر المسئول الفعلي للسلطة التنفيذية ، أما فيما يتعلق بالسلطة

---

(١) منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص١٨٧ .
(٢) المادة (٦٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
(٣) المادة (٧٨) من نفس الدستور .

القضائية فقد أخذ الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ بمبدأ استقلال القضاء بنصه في المادة (٨٧) منه على أن (السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ٠٠٠) وبنصه كذلك في المادة (٨٨) على أن) القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في شؤون القضاء وفي شؤون العدالة) ، كما نص الدستور ذاته على أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يحددها القانون[١].

كما ونص أيضاً على حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن[٢] ، وتتكون السلطة القضائية في العراق من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى[٣]

ويعتبر مجلس القضاء الأعلى الهيئة الإدارية العليا لشؤون الهيئات القضائية ، وقد تم تشكيله بالأمر رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٣ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة ، ومن الجدير بالذكر أنه لم يصدر لحد الآن قانون ينظم تكوين هذا المجلس واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه على الرغم مما ورد في الدستور بضرورة صدور مثل هذا القانون[٤].

ويمارس هذا المجلس إدارة شؤون القضاء والإشراف على شؤون القضاء الاتحادي وترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم .غير أننا نعتقد بأن الدستور أغفل النص على اختصاص المجلس ذاته في ترشيح رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا ويعد هذه بنظرنا نقصاً دستورياً مما يقتضي وجوب تداركه . كما يختص المجلس باقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها [٥].

---

(١) المادة (٩٧) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
(٢) المادة (١٠٠) من نفس الدستور .
(٣) المادة (٨٩) من نفس الدستور .
(٤) المادة (٩٢ / الفقرة ٢) من نفس الدستور .
(٥) المادة (٩١ / الفقرة ١و٢) من نفس الدستور .

الخاتمة

ان البحث في حقيقة نظام الحكم في العراق يقودنا إلى الاستنتاج بأن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يأخذ بنظام برلماني خالص ، لأنه اعتمد على إعادة صياغة بعض ثوابت هذا النظام ، وعَمد الى التوفيق بين هذه الثوابت لتتناسب والظروف الداخلية ، الا انه اخل بضابط أساس هو عدم التقييد بخصائصها هذه الثوابت ومتطلباتها بما انعكس سلباً على إلية تطبيقها ، من هنا اختلف بعض الفقه المتخصص في تحديد طبيعة هذا النظام ، حيث وصفه البعض بالنظام المختلط .

النتائج

تاسيسا على ما تقدم نستطيع القول بات الدستور أقر مبدأ توزيع السلطات ، وتبنى كذلك مبدأ الفصل بين السلطات ، وأخذ بمظاهر النظام البرلماني .

وأوضح ذلك صراحةً في المادة (٤٦) ، إذ نصت على '' تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات '' .

وحرص المشرع الدستوري على التأكيد بأن نظام الحكم قد تأسس على قواعد النظام البرلماني ، وبرز ذلك في الفقرة الثانية من المادة (١) ،إذ قررت بأن نظام الحكم : جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي إتحادي .

ويتحقق النظام البرلماني ، بتحقق ركنيه الأساسيين وهما :

- ثنائية السلطة التنفيذية .
- الفصل ، مع التعاون ، بين السلطات .

وأبرز مظاهر التعاون بين السلطات ، ما أقر الدستور لنظام الاقتراح المشترك ،إذ أعترف الدستور بحق اقتراح مشروعات القوانين للسلطتين التشريعية والتنفيذية .

التوصيات

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

٢- نوصي بتعديل المادة ٨١ / اولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بحيث يباشر مهام رئيس الوزراء في حالة عزله النائب عنه او الوزير الاقدم الى حين تشكيل وزارة جديدة .

المصادر

القرآن الكريم

اولا : الكتب

١- إبراهيم أبو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، ط٢، بيروت ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، ٢٠٠٢م

٢- إبراهيم درويش، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، ط١، القاهرة، دار النهضة العربية١٩٦٨م

٣- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠١.

٤- أحمد فتحي سرور ، منهج الإصلاح الدستوري ،ط١، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦.

٥- إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ـ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ـ بيروت ـ الطبعة الأولى ـ ١٩٨٢ م

٦- إسماعيل مرزه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، ٢٠٠٤ م

٧- جورجي شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط٤،القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢م

٨- خالد سمارة الزعبي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١،عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٦ م

٩- صكبان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، بغداد، مطابع التعليم العالي،١٩٨٩م

١٠- عبد الحميد متولي وآخرون ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة دار المعارف ١٩٦١

١١- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية ، ط١، الإسكندرية، الدار الجامعية،١٩٨٥ م

١٢- عبد الله هدية، مدخل إلى الأنظمة السياسية، ط١، الكويت، مكتبة أم القرى،١٩٨٤

١٣- علي محمد الأسدي، خصوصية نظام الحكم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، دراسة غر منشورة ، كلية القانون والعلوم السياسية جامعة الكوفة ، ٢٠١١.

١٤- علي يوسف الشكري ، د. محمد علي الناصري ، محمود الطائي : دراسات حول الدستور العراقي ، بغداد ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، ٢٠٠٨

١٥- فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، مطبعة دار البستان ، ٢٠٠٥

١٦- محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١، الإسكندرية ، منشأة المعارف ١٩٨٧ .

١٧- مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، ط١٠ ، الإسكندرية ، دار الهدى للمطبوعات ، ٢٠٠٧.

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

١٩- منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد. ١٩٨١.

ثانيا : القوانين

١- الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

٢- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ .