



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

# إصلاح النظام السياسي في العراق بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي

أ.د. زهير الحسني

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

## مختصر

يخضع العراق منذ 2003 لنظام برلماني في مجتمع كثير التعددية. وتبين من خلال تجربة سياسية مريرة خلال هذه الفترة عدم قدرة هذا النظام على إجراء أية إصلاحات سياسية واقتصادية تنقذ البلاد من الفوضى الناجمة عن سلسلة من الحروب وعن الحصار وبالتالي ضياع الديمقراطية. ولعل النظام الرئاسي المناسب لهذه التعددية قادر على إقامة حكومة قوية ناجمة عن انتخاب الشعب لرئيس الدولة بشكل مباشر يتيح له اختيار وزرائه لتنفيذ إصلاحاته.

ومن أهم ميزات النظام الرئاسي مُتَّع رئيس الدولة بشرعية دستورية تضاهي شرعية البرلمان مما يمكنه من التخلص من الصراعات السياسية التي أنهكت النظام البرلماني. بحيث لا يكون رهينة رؤساء الكتل السياسية. ويتضمن هذا البحث الموازنة بين النظامين البرلماني والرئاسي من حيث قدرة أي منهما على إصلاح النظام السياسي وإعادة إعمار العراق.

يعني نظام الحكم في كل دولة بأنه الآلية المتبعة فيها في هيكلية المؤسسات الدستورية والشراكة في توزيع الصلاحيات فيما بينها بموجب مبدأ الفصل بين السلطات ومركز السلطة الحقيقية فيها إزاء المحكومين بما يحفظ لهم الحريات العامة<sup>1</sup>. والحكم الديمقراطي هو الذي يقوم على حكومة الأغلبية البرلمانية باعتبارها حكومة تمثيلية للشعب، ولذا حلت الحكومة المنتخبة محل الشعب في حكمه بطريق العقد الاجتماعي وَفَّق مفهوم جان جاك روسو وذلك للحيلولة دون الحكم الاستبدادي. وتنقسم نظم الحكم إلى قسمين رئيسيين هما:

### أولاً. النظم الدستورية

وهي التي تحدد مراكز السلطة السياسية وهي على نوعين هما:

#### الأول. النظم السياسية

وهي التي توزع الصلاحيات بين السلطات الدستورية في نظامين رئيسيين هما:

أ. النظام البرلماني وهو الذي يوزع الصلاحيات بشكل متساوٍ تقريباً بين السلطين التنفيذية والتشريعية. ويستمد رئيس الحكومة شرعيته من البرلمان بمنحه الثقة أو سحبها منه. وبالمقابل يملك رئيس الحكومة حل البرلمان ويتخذ قراراته من خلال مجلس الوزراء.

1. Georges Burdeau. Lademocratie. Seuil. p.11.

ب. النظام الرئاسي. ويركز الصلاحيات لصالح رئيس الدولة الذي ينتخب من الشعب مباشرة فتكون شريعته أقوى من شرعية الحكومة البرلمانية. ولذا فإن رئيس الجمهورية يمتلك قوة سياسية توازي قوة البرلمان فلا يستطيع البرلمان سحب الثقة منه وبالمقابل لا يملك رئيس الدولة حق حل البرلمان مما يقيم علاقة توازن في السلطة السياسية وبحيث يتخذ قراراته دون الرجوع إلى البرلمان.<sup>2</sup>

### ثانياً. النظم القانونية

وهي التي ترسي قواعد نظام الحكم على نوعين هما:

أولاً: النظام الملكي. ويقوم على أساس لاهوتي تحيطه العناية الإلهية حيث

السيادة الوطنية بالغبلة والوراثة طيلة حياة الملك وليس من الشعب.<sup>3</sup>

أ. ويرى هوبز أن مصالح الملك مرتبطة بمصالح الشعب لأن الملك إنما يحكم لصالح الشعب لا لصالح البرلمانيين كما هو الحال في النظم البرلمانية.

ثانياً. النظام الجمهوري: ويؤسس الحكم على أساس السيادة الشعبية التي تمارسها الحكومة مدة الدورة البرلمانية من خلال الانتخابات التشريعية سواء في النظام البرلماني أو النظام الرئاسي. ويمكن استفتاء الشعب مباشرة في القضايا المهمة وتكون نتائجه ملزمة لرئيس الجمهورية.

ب. ويعنى القانون الدستوري بتنظيم العلاقات بين المؤسسات السياسية فيما بينها من جهة وبينها وبين الأفراد من جهة أخرى.<sup>4</sup>

ويعتمد نجاح أي نظام سياسي على مخرجاته، ولعل نظاماً ما ينجح في دولة معينة ولكنه لا يحقق نجاحاً في أخرى تبعاً لخصائصهما السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وقد مضى 17 عاماً على النظام البرلماني في العراق منذ سقوط النظام المركزي بأمل أن تتيح الحريات السياسية نظاماً سياسياً مستقراً يستطيع إعادة بناء العراق، ولكن النتائج كانت مخيبةً للآمال لأن النظام البرلماني القائم يمثل الكتل السياسية التي لم تستجب لحاجات الشعب.<sup>5</sup>

2 . La separation des pouvoirs .LE BLOG DE JURIXIO2.facts-new.orgla.

3 . arabfacts-new.Org.

4 . acts-new.Org.

5 . ar .facts-new.org.

و يتقوم أيُّ نظامٍ سياسيٍّ بعنصرين أساسيين هما: نوع النظام الانتخابي من جهة وحجم التعددية السياسية المشاركة في العملية السياسية من جهة أخرى. ولم يحقق النظام البرلماني نجاحاً يذكر في العراق بسبب وجود هذين العنصرين. ذلك لأنَّ التعددية السياسية تحولت إلى كتل مكونانية لا على أساس المواطنة بل على أساس مذهبي أو عرقي، ونجم عن ذلك أنَّ النظام الانتخابي للكتل السياسية قد كرس الانتماء المذهبي والعرقي في الحياة السياسية بحيث فقد المواطن حريته في الاقتراع العام على أساس المواطنة. واضطّر هذا المواطن إلى انتخاب من يمثل مذهبه أو عرقه، وأصبح النائب يصوت لكتلته السياسية التي تمثله في البرلمان لا لصالح الوطن.

وتوجد أربعة أنظمة دستورية للنظام الديمقراطي وهي : الأول نظام الجمعية، حيث يتم الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتكون السلطة الحقيقية بيد البرلمان أما الحكومة فهي رهن إرادته وتم ذلك في دستور 1792 في فرنسا ودستور 1848 ويوجد الآن في سويسرا<sup>6</sup>، والثاني النظام البرلماني الذي يوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تتبادل السلطان الرقابة بالنظر للفصل المرن بين السلطات. والثالث هو النظام الرئاسي<sup>7</sup>. حيث الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحول السلطة لصالح رئيس السلطة التنفيذية باعتباره الأكثر تمثيلاً للشعب لأنه ينتخب مباشرة من قبل الشعب بدون وساطة دائرة انتخابية أو قائمة حزبية. أما الرابع فهو المختلط بين البرلماني والرئاسي فهناك صراع بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء ينتهي هذا الصراع عادة لصالح رئيس الجمهورية. والغالب في هذه النظم الأربعة هو النظامان البرلماني والرئاسي كما نوضحه في مطلبين.

### المطلب الأول . النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على مسؤولية الحكومة الجماعية أمام البرلمان وبالتالي ضعف رئيس الحكومة أمامه. ولهذا النظام حسناته وعيوبه نبينها في الآتي:

#### أولاً - مميزات النظام البرلماني وتمثل بالآتي:

1. يكون الفصل بين السلطات مرناً لوجود رقابة متبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتساعد هذه المرونة على سرعة إصدار التشريعات حيث تتمتع الحكومة بالأغلبية في البرلمان بعدد كبير من النواب في عضويتها فيحرص البرلمان على الإبقاء عليها وعلى مزايا السلطة فيها.

6 . Maurice Duverger. Institutions politiques et droit constitutionnel. PUF. 1975. p10.

7. Franc Baron. L' evolution des institutions: les rapports entre pouvoir executive et legislative. republiquefrancaise. 7/7/2018

2. تتم الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بموجب صلاحية مجلس النواب بحل الحكومة وعدم قدرة الرئيس على حل البرلمان<sup>8</sup>.
3. لدى السلطة التنفيذية رأسان هما رئيس الدولة بصلاحيات شرفية وبروتوكولية، ورئيس الحكومة بصلاحيات تنفيذية واسعة بحيث يكون الرئيس هو الحاكم الفعلي الوحيد للحكومة. ولذا فإنَّ البرلمان أكثر شعبية عند الأكاديميين والسياسيين<sup>9</sup>.
4. يتم اختيار رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة من الأغلبية البرلمانية الذي يختار أعضاء حكومته منها ومن ثم يعرضهم على مجلس النواب لنيل الثقة بحيث أنَّ هذه الأغلبية الحاكمة توظف البرلمان لصالحها.
5. الحكومة هي المشرع الحقيقي لأنها هي التي تقدم مشاريع القوانين للحصول على موافقة مجلس النواب عليها بينما لايملك مجلس النواب سوى تقديم مقترحات القوانين إلى الحكومة لتقدمها هي إلى مجلس النواب الذي يختص بالموافقة عليها. وتكمن قوة البرلمان في الموافقة على الموازنة العامة.
6. يصلح النظام البرلماني للدول ذات الحزبين الرئيسيين حيث يشكل حزب الأغلبية البرلمانية الحكومة بسهولة من قبله. ويتم تداول السلطة بينهما حسب نتائج الانتخابات. ولا تلعب الأحزاب الصغيرة إلا أدواراً هامشية في السلطة. وبذا تستطيع الحكومة تحمل المسؤولية السياسية على عاتقها نجاحاً أو فشلاً. أمَّا في الدول ذات الأحزاب المتعددة، فإنَّ عدم حصول أيِّ حزب على الأغلبية البرلمانية يحول دون تشكيل الحكومة بمفرده ويضطر إلى تشكيل حكومة ائتلافية مع بعض الأحزاب صغيرة أو كبيرة حسب مقتضى الحال. وغالباً ما يكون الائتلاف غير مستقر بسبب تباين وجهات النظر بين مكوناته حيث يشكل الائتلاف حكومة ضعيفة يمكن المعارضة من سحب الثقة منها. ويعتبر النموذج الإيطالي من أكثر النماذج البرلمانية غير المستقرة، ولذا فإنَّ عددًا من الدول اتجهت نحو النظام الرئاسي وعدلت دستورها لهذا الغرض، كما هو الحال في تركيا أو اتجهت نحو جعل السلطة الحقيقية لدى رئيس الدولة بدل رئيس الوزراء كما في إيران ومصر. وبلغ عدد الدول البرلمانية ما يزيد على 78 دولة.

8. Political Institutions and Governace. openknowledge.worldbank.org.

9. Systeme of government: Parlemntarrisme and presidentialisme. February 2003 cic.nyu.edu

## ثانياً- عيوب النظام البرلماني وهي الآتي:

1. على الرغم من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإن الغلبة للسلطة التشريعية لأن قانون الموازنة يعطل الحكومة إذا رفضها البرلمان كما في الولايات المتحدة.
2. يؤدي التمثيل الطائفي أو العرقي في البرلمان بدلاً من المواطنة إلى التشطي السياسي وضعف الحكومة الائتلافية مما يفقدها الاستقرار السياسي ويعطل إصدار القوانين<sup>10</sup>.
3. ومع ضعف رئيس الحكومة وبخاصة الائتلافية فقد يتحكم رئيس الحكومة في إجراء الانتخابات التشريعية في الأوقات التي يخمن تحقيق فوز فيها ولو على حساب تواريخ الدورات البرلمانية مما يدعم سلطته السياسية.
4. أما في العراق فإن التعددية الحزبية وتشظيها جعل مهمة تشكيل الحكومة من المهام الصعبة بما في ذلك مهمة تحديد الأغلبية البرلمانية حتى آل الأمر إلى اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لهذا الغرض.
5. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل امتدت المشاكل إلى توزيع المناصب الوزارية حيث تلعب المحاصصة دوراً خطيراً يحول دون اختيار فريق وزاري متجانس ومن الأكفاء يمكّن رئيس الحكومة من تنفيذ برنامجه الحكومي بسهولة، بل وأدت المحاصصة إلى عدم تشكيل الحكومة الحالية من قبل الأغلبية البرلمانية انتهاكاً للمادة 76 من الدستور، ولم تتمكن المحاصصة من إكمال عدد أعضائها رغم مرور أكثر من سنة على تشكيل هذه الحكومة<sup>11</sup>.
6. كان واضعو دستور 2005 يأملون أن يكون النظام البرلماني أكثر تمثيلاً للشعب العراقي بما يحقق آماله في بناء عراق ناهض جديد. ولكن الواقع قد سار بالاتجاه المعاكس، حيث قام هذا النظام على أساس مكوناتي يمثل الكتل المذهبية والعرقية ولم يكن قادراً على تمثيل الشعب على أساس المواطنة. وأضحى النائب ممثلاً لرئيس كتلته ويصوت بناء على توجيه منه، مما جعل رئيس الحكومة رهينة لدى رؤساء الكتل السياسية ولا يستطيع أن يتخذ قراره إلا بموافقتهم. وأدت المحاصصة إلى شخصنة المؤسسات الدستورية والمناصب العليا في الدولة وأضحت المصالح الحزبية مقدمة على المصلحة العامة.

10 . Laura Bgg.Comment la rationalization du par;imentarisme a-t-il echoue.La dissertation.3/3/2014.

11 . غني زغير عطية الخاقاني. في ظل فشل النظام البرلماني، ما هو البديل الأمثل الذي سيتكفل بمعالجة كل الآثار السيئة أو مواطن الفشل والضعف في النظام البرلماني. ملتقى النبأ للحوار.gro.aabanna.nm.

و لذا فقد أضحى أيُّ إصلاح اقتصادي متوقفاً على إرادة تلك الكتل مما أدى إلى غياب الشفافية وتجميد القرارات اللازمة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي كما حصل لحزمتي الإصلاحات لرئيس الوزراء لسنة 2015.

ولم تستطع الحكومات المتعاقبة تمكين العراق من الخروج من الاقتصاد الريعي النفطي ولا تنفيذ القوانين الأربعة لسنة 2010 لدعم المنتج الوطني وتوفير عوائد للموازنة العامة من غير عوائد النفط. ولم يتم تأهيل البنى التحتية ولا تشغيل 120 معملاً حكومياً متوقفاً لحد الآن ولا تأهيل شركات

القطاع العام الاستراتيجية، وتوقف الإنتاج الوطني الزراعي والصناعي وتحول المنتجون إلى التجارة وإلى استيراد كل شيء بدل المنتج الوطني.

وأدّت الاستيرادات إلى تهريب العملة الصعبة التي ينبغي توطئها لإنشاء مشاريع تنموية وتوفير فرص عمل للمواطنين.

أمّا الموازنة العامة فأضحت موازنة بنود تشغيلية على حساب الموازنة الاستثمارية، وتشكل رواتب الموظفين نسبة 65% من تخصيصاتها. ويضيع الربع الأخير بحيث لا توجد حسابات ختامية سنوية تفصح عن كيفية إنفاقه،

كما أنّ هذه الحسابات لا تعدُّ إلا بعد مضي أربع سنوات وتتم تسوية الفروقات بين التخصيصات والنفقات بشكل توافقي وفي غياب الشفافية.

7. وقد أدّى ضعف هيبة القانون وسلطان الدولة، إلى صعود لوبيات مسلحة خارج سلطة الدولة وتفاقم نفوذ العشائر والكومبرادور التجاري الذي يتحكم في الاقتصاد الوطني. مما حال دون تمكين الحكومة من إصلاح الاقتصاد.

8. وبغية تحقيق إصلاح النظام الاقتصادي، فإنه قد آن الأوان لتعديل الدستور بموجب المادة 142 لاستفتاء الشعب على النظام الرئاسي لغرض قيام حكومة وطنية تمثيلية للشعب تحقق العدالة الاجتماعية<sup>12</sup>.

12. مالك جبار كاظم. الفساد والمحاصصة من أفضل النظام البرلماني في العراق. gro.raweha.4/4/.

## المطلب الثاني. النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما في الآتي:

### أولاً- يتميز النظام الرئاسي بالخصائص الآتية:

1. يكون الفصل بين السلطات فصلاً تاماً بحيث لا يستطيع رئيس الدولة دعوة البرلمان للانعقاد كما لا يجوز له حل البرلمان ولا يمكن للبرلمان أن يسحب الثقة من الحكومة مما يعطي قوة للبرلمان أمام رئيس الدولة. ومع هذا فإن مجلس الشيوخ الأمريكي يملك صلاحيات إعلان الحرب والتصديق على المعاهدات. وقد أدى عدم تصديق الكونغرس على معاهدة فرساي لعام 1919 إلى عدم دخول الولايات المتحدة في عصبة الأمم وبالتالي فشلها.
2. تتكون السلطة التنفيذية من رئيس واحد هو رئيس الجمهورية ولا يوجد رئيس وزراء بجانبه، ويختار الرئيس وزراءه بنفسه وهم أقرب إلى كونهم مساعدين لرئيس الجمهورية. ويكونون مسؤولين أمامه مباشرة وليس أمام البرلمان وليس مطلوباً منهم نيل ثقة البرلمان مما يدعم سلطة رئيس الدولة<sup>13</sup>.
3. لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، مما يدعم الحكومة.
4. يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة وليس من قبل البرلمان ولذا فهو يتمتع بصفة تمثيلية للشعب بذات الدرجة التي يتمتع بها البرلمان. وإنه يكون مسؤولاً أمام الشعب لا أمام البرلمان، بل إنَّ الدرجة التمثيلية لرئيس الجمهورية تبدو أكثر وضوحاً لأنَّ الشعب ينتخب الرئيس بصفته رئيساً على أساس المواطنة وليس بصفته ممثلاً لدائرة انتخابية أو لقائمة سياسية كما يحصل لأعضاء البرلمان، ولذا فإنَّ رئيس الجمهورية يتمتع. بنفوذ سياسي وصلاحيات دستورية أقوى مما يتمتع به البرلمان<sup>14</sup>.

وهذا ما يحتاجه العراق اليوم لتجاوز الوهن الذي أصاب النظام البرلماني والحكومة منذ 2003 خلافاً لما يراه البعض من عدم صلاحية النظام الرئاسي لحل مشاكل العراق خشية التحول إلى نظام دكتاتوري. والواقع أنَّ الخشية من الدكتاتورية هي من قبيل الحكم المسبق على الأشياء،

13 . Iraqi contituionnal studies.Basic principles for the new Iraqi constitution.law.depaul.edu.

14 . Duverger.op. cite.p.165.



مساعدى الإصلاح لا يعود إلى عدم وجود مصلحين وإنما لعدم قدرة النظام البرلماني على إصلاح ذاته لأنه تحول إلى نظام لتوزيع المغانم لا لإقامة دولة عصرية على أساس المواطنة وعلى حبّ الوطن. ولذا فإنّ العمل على تعديل الدستور نحو نظام سياسي مناسب ورشيد أضحي مشكلة بحد ذاتها بدلاً من أن تكون وسيلة للحل. حيث لا ينبغي للعراق أن يبقى مرتعاً للنزاعات السياسية التي حالت دون الاستقرار السياسي وإعادة البناء. كما لا ينبغي أن يصل العراق إلى مرتبة دنيا لدى منظمة الشفافية الدولية بلغت درجة رقم 176 إلى جانب الصومال وأفغانستان وليبيا وإفريقيا الوسطي والكونغو. إنّ وجود حكومة قوية متجانسة أكثر تمثيلية للشعب من شأنه أن يتيح الفرصة للإصلاح وإعادة البناء بما يساعد على تحقيق العدالة الاجتماعية والعيش الكريم لشعب عريق في حضارته ومبدع في أفكاره وبما يخلصه من حالة الإحباط واليأس لدى الشعب.

## هوية البحث

اسم الباحث: أ.د. زهير الحسني - أستاذ القانون في جامعة البيان

عنوان البحث: إصلاح النظام السياسي في العراق والتحول نحو النظام الرئاسي

تاريخ النشر: تموز 2022

## ملاحظة:

الآراء الواردة في هذه الورقة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ويسعى المركز للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، مما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

ويسعى أيضاً للمساهمة في بناء الانسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)