كلية الحقوق
قسم القانون العام

الفصل بين السلطات في النظام البرلماني العراقي وفق دستور عام ٢٠٠٥

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

طالب عبد الله فهد العلواني

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ رمضان محمد بطيخ (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام سابقاً – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

أ.د/ داود عبد الرازق داود الباز (عضواً)

أستاذ القانون العام بكلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر

المستشار.د/ محمد ماهر أبو العينين (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

١٤٣٨هـ – ٢٠١٧ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: طالب عبد الله فهد العلواني

عنوان الرسالة : الفصل بين السلطات في النظام البرلماني العراقي وفق دستور عام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٧

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: طالب عبد الله فهد العلواني

عنوان الرسالة : الفصل بين السلطات في النظام البرلماني العراقي وفق دستور عام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ رمضان محمد بطيخ (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام سابقاً – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

أ.د/ داود عبد الرازق داود الباز (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر

المستشار.د/ محمد ماهر أبو العينين (عضواً)

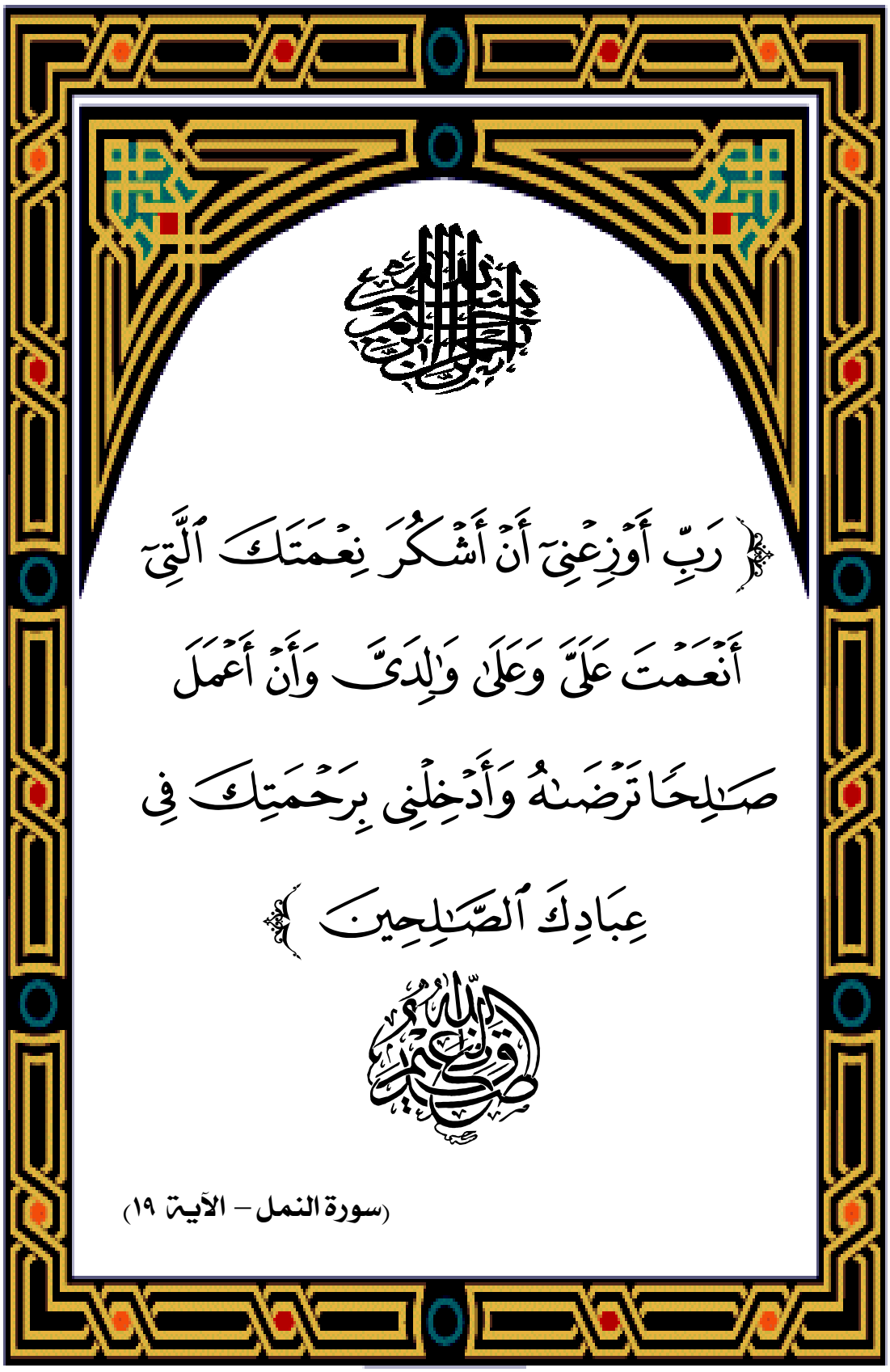
نائب رئيس مجلس الدولة

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

بتاريخ / / بتاريخ / /



﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ

أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي

عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾

(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

إلى والدي. .إلى من كلله الله بالهيبة والوقار. .إلى من

أحمل بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد إلى معنى الحب اسمه

بكل افتخار إلى من ستبقى كلماته نجوما

اهتدي والحنان. .إلى معنى التفاني. .أمي والي اخوتي

الشهداء الاربعه اللذين استشهدوا على يد الامريكان

والي اخير خالد ابو وليد والي زوجتي واولادي قرة عيني

وإلى كل أساتذتي الذين لهم الفضل علي.

وإلي بلد العراق الجريحه

شكر وتقدير

قال تعالي ((وإذ تأذن ربكم لئن شكرتم لأزيدنكم ولئن كفرتم أن عذابي لشديد))
واعتراف بالفضل لأهله أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلي سعادة **الأستاذ الدكتور/ رمضان محمد بطيخ** أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس. والمشرف على رسالتي أقدم عظيم شكري وتقديري، وكامل اعتزازي ومودتي وعرفاني بالجميل علي ما بذله معي من جهد ابتغاء وجه الله تعالي من أجل إخراج هذا العمل فسيادته صاحب الفضل في توجيهي وفي ودفعي إلي تحمل مشاق عديدة ولولا مساعدته لي بروح العالم الجليل لما تمكنت من إتمام البحث وليس هذا غريب عليه فهو صاحب مدرسة متميزة في القانون العام. والله اسأل أن يجزيه عني خير الجزاء، وأن يطيل الله في عمره ويبارك له ...أمين.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير **للأستاذة الدكتورة/ مها بهجت يونس**، أستاذة ورئيس قسم القانون العام – كلية القانون – جامعة بغداد ، والتي شرفتني بقبوله الإشراف على رسالتي، ولقد كانت صاحبة فضل عليَّ، عندما تتلمذت على يديها منذ تسجيلي للدكتوراه، وسأبقى أدعو لها طوال حياتي لما قدمته لي ولطلبة القانون من علم.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلي سيادة **الأستاذ الدكتور / داود عبد الرازق داود الباز** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر، لتفضل سيادته بعضوية لجنة الحكم علي هذه الرسالة والذي أرفع إلى سيادته أجمل معاني الشكر والتقدير وأسمى عبارات الامتنان والتوقير، والله اسأل أن يجزيه عني خير الجزاء، وأن يطيل الله في عمره ويبارك له.....أمين.

كما أتقدم بوافر الشكر والعرفان **للعالم الجليل المستشار.د/ محمد ماهر أبو العينين** ، نائب رئيس مجلس الدولة، على تفضل سيادته بالتكرم والمشاركة في الإطلاع على البحث وإبداء ملاحظاته القيمة والبناءة خدمة للعلم والعلماء والمشاركة في عضوية لجنة الحكم على الرسالة أطال الله في عمره وحفظه لنا وللعلماء.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلي سيادة **الأستاذ الدكتور / محمد سعد خطاب موسي السرسي أستاذ الشريعة والقانون.**

كما أشكر الدكتور/ أحمد الراوي ومحمد الحديثي وعلي العزاوي وأبو أسير

الباحث

المقدمة

يعتبر الفصل بين السلطات خاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذيةأمرا مطلوبا وملحا في الدولة الديمقراطية الحديثة، إذ به يتحقق استقرار الحقوق، وصون الحريات الشخصية، والعامة، من افتئات السلطة واستبدادها. ولقد حلم الفلاسفة. وعملوا جاهدين منذ عصر النهضة على ضرورة الفصل بين السلطات بحيث تستقل كل سلطة عن الأخرى ويكون لها صلاحياتها الخاصة بها. ومن ثم لا يكون هنالك إمكانية أن توجد سلطة واحدة تجمع كل السلطات في يدها.

وأسفرت هذه الجهود الفلسفية في الواقع العملي، عن ظهور النظام البرلماني، والذي يقوم على الفصل بين السلطات، أي استقلال السلطة التشريعية باختصاصها، وقيام السلطة التنفيذية بعملية تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة، ويتوج ذلك كله وجود سلطة قضائية مستقلة تفصل في المنازعات الناشئة عن حركة المجتمع.

وقد رأى هؤلاء الفلاسفة إمكانية وجود تعاون بين هذه السلطات وتساند بحيث تقوم السلطة التنفيذية ببعض أعمال السلطة التشريعية في أحوال معينة كالاعتراف لها بالسلطة اللائحية الضرورية لتنفيذ القوانين، وضبط وتنظيم المرافق العامة وحفظ الهدوء والسكينة العامة. كما رئي أن يكون لهذه السلطة سلطة التشريع في الأحوال التي تفوض فيها من قبل السلطة التشريعية، وفي أحوال الضرورة التي تتطلب منها تدخلا سريعا. وقد أدت الحركة الفلسفية أيضا إلى ظهور نظام مغاير يرى الاستقلال الكامل لهذه السلطات، أي أن فصل السلطات نظر إليهعلى أنه فصل جامد وليس هنالك إمكان للتعاون بين هذه السلطات وقد وجدت هذه الفكرة تربة خصبة في الولايات المتحدة الأمريكية التي رأت عدم الأخذ بالنظام البرلماني البريطاني، ويرجع السبب الحقيقي إلى تركيب السلطة داخل المستعمرات قبل الاستقلال، ومن ثم نشأ النظام الرئاسي الذي يقوم على استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وعدم التداخل بينهما، وعدم

المسئولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، كما أن السلطة التنفيذية لا تملك حق حل البرلمان.

على خلاف النظام البرلماني الذي يقوم إطاره النظري على وجود برلمان منتخب وسلطة تنفيذية ثنائية تتكون من ملك أو رئيس منتخب غير مسئول سياسياً، وحكومة تتولى السلطة التنفيذية وتكون مسئولة سياسياً أمام البرلمان، لأن الملك أو الرئيس يملك ولا يحكم، وبهذا تقرر أن تكون الحكومة مسئولة سياسياً أمام البرلمان نتيجة التجارب التاريخية الطويلة التي أوجدت هذا النظام. وبالتالي يملك البرلمان إثارة المسئولية السياسية للحكومة إذا قصرت أو خالفت الدستور أو القانون، وتؤدي هذه المسئولية السياسية إلى استقالة الحكومة وعدم بقائها في السلطة. وفي المقابل، أدى التطور الدستوري إلى أن يصبح مصير البرلمان خاصة المجلس المنتخب بيد السلطة التنفيذية بحيث تملك أن تحل هذا البرلمان إذا كان لا ينسجم مع الحكومة، الأمر الذي يمنع طغيان البرلمان ويحقق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وبالتالي تم تطويع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد جوهر الديمقراطية النيابية La democratie représentativeفي توزيع السلطات[1]. إذ أصبح هذا الفصل فصلاً مرنا. أي يقوم على التعاون بحيث يكون هنالك انفصال بين السلطات، مع وجود الرقابة المتبادلة بينها، خاصة الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية باعتبارها المجال الحيوي للفصل بين السلطات.

ويلاحظ أن رئيس الدولة يختار رئيس مجلس الوزراء من حزب الأغلبية. ويكون في الغالب رئيس حزب الأغلبية، حتى تنال الوزارة ثقة البرلمان. وقد أثر ذلك في آلية عملية الرقابة والتوازن بين السلطات بحيث أصبح التوازن

---

[1] محاضرة د. Giovanni Crottanelle حول الفصل بين السلطات في التطور الدستوري الإيطالي طبعة ١٩٩٢، ص ٨، مجموعة محاضرات ألقيت على طلاب دبلوم القانون العام سنة ١٩٨٩ حقوق الإسكندرية.

يمكن وصفه بأنه توازن وظيفي أو إذا جاز القول، توازن بين حزب الأغلبية والمعارضة، باعتبار أنها هي التي تقود عملية تفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية مما يقود بدوره إلى دور رقابة الحكومة على البرلمان الأمر الذي قد ينتهي بحله. على صعيد آخر، تطور الفصل الجامد بين السلطات في ظل النظام الرئاسي تطوراً كبيراً، بحيث أصبح للسلطة التشريعية اختصاصات تدخل في مجال السلطة التنفيذية كحق مجلس الشيوخ في التصديق على تعيين كبار الموظفين والموافقة على المعاهدات ولمجلس النواب الأمريكي الحق في اتهام أي من رجال السلطة التنفيذية.

كما أعطى الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح ولرئيس الجمهورية تنبيه الكونجرس إلى أن موضوعا ما يحتاج إلى معالجة تشريعية، ويرسل مع التنبيه مشروع التشريع ولرئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي أقرها الكونجرس.

ونظراً لقوة الكونجرس وهيمنته تكون السيطرة أحياناً له، وإذا كانت شخصية رئيس الدولة قوية، فإنه يستطيع من خلال علاقاته برجال الكونجرس أن يوجد هيمنة مؤثرة على سير التشريع ورقابة الكونجرس وبالتالي ترجح كافة السلطة التنفيذية.

مشكلة البحث:

يعد موضوع فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ من الموضوعات المهمة، وذلك لما يثيره من مشكلات رئيسية تتمثل في مشكلة تحديد معيار توزيع الوظائف أو الاختصاصات، ومشكلة تنظيم العلاقة بينهما، كما تتفرع عنها مشكلات أخرى ومنها:

- تحديد الوضع الدستوري لهاتين السلطتين ودورهما في ممارسة شئون الحكم، وتحديد وظائفهما واختصاصاتهما، ومعالجة الأحكام الدستورية المنظمة للعلاقة بينهما