النظام النيابي في العراق- دراسة تحليلية

م.م. باسم جاسم يحيى
م.م. أمين رحيم حميد
م.م. مصطفى عماد محمد

المقدمة:

أولاً- أهمية الموضوع:

لأهمية النظام النيابي نجد أنَّه الأكثر شيوعاً في العالم المعاصر، إذ لا يباشر الشعب السلطة بنفسه بل يقتصر دوره على اختيار نواب يمارسون الحكم باسمه، لذلك نجد أنَّ دستور ٢٠٠٥ أخذ به إذ جاء فيه "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

ثانياً- مشكلة البحث:

تتركز مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات التي يُثيرها موضوع البحث ومنها: ما هو مفهوم النظام النيابي، وما أركانه، وهل طُبِّق النظام النيابي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؟.

ثالثاً - منهجية البحث:

تبعاً لطبيعة موضوع البحث سنعتمد المنهج التحليلي لبعض الآراء الفقهية والنصوص الدستورية.

رابعاً- تقسيم البحث:

استيعاباً لموضوع البحث وإتماماً للدراسة سنُقسِّم هذا الموضوع إلى مبحثين، فضلاً عن مقدِّمة وخاتمة، يتضمن المبحث الأول مفهوم النظام النيابي، وسنُقسِّمه إلى ثلاثة فروع، نتناول في الأول تعريفه ونشأته، ونُخصِّص الفرع الثاني لبيان أركانه، والفرع الثالث لصور الحكم الديمقراطي، أمَّا المبحث الثاني فسنتناول فيه تطبيق النظام النيابي في العراق وسنُقسِّمه إلى فرعين، نُبيِّن في الفرع الأول طبيعة النظام السياسي في العراق، ونُكرِّس الفرع الثاني للتفسير الصحيح للنظام السياسي في العراق.

المبحث الأول: مفهوم النظام النيابي:

للوقوف على مفهوم النظام النيابي، لابدَّ لنا من تعريفه وبيان نشأته في الفرع الأول، وبيان أركانه في الفرع الثاني، ومن ثم يقودنا البحث إلى دراسة صور الحكم الديمقراطي في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف النظام النيابي ونشأته:

سندرس تعريف النظام النيابي، وتطوره التاريخي في فقرتين وعلى النحو الآتي:

أولاً: تعريف النظام النيابي:

يُعرَّف النظام النيابي بأنَّه (النظام الذي تكون فيه الهيئة التمثيلية المنتخبة بموجب الدستور مالكة للتعبير عن إرادة الأمة)[١]، وعُرِّف أيضا بأنَّه :النظام الذي نجد فيه أنَّ الشعب لا يحكم نفسه بنفسه كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة، وإنَّما يحكم الشعب نفسه بواسطة نواب له أو ممثلين عنه، ومن ثم تنحصر وظيفة المواطنين السياسية في اختيار النواب أو الممثلين عنهم لمباشرة شؤون الحكم[٢]، وهناك جانب اخر من الفقه يسميه النظام التمثيلي ويفضل مصطلح النظام التمثيلي على مصطلح النظام النيابي ، لأنَّه ترجمة حرفية للمصطلح الفرنسي (Respentatif Regime)، وذلك منعاً للخلط بين النظام النيابي، الذي يُستخدَم لدى جانب من الفقه كمرادف للنظام البرلماني (Regime Parlementaire) الذي هو احد أشكال النظام التمثيلي [٣].

يتبيَّن لنا من التعريفات السابقة للنظام النيابي إنَّه في هذا النظام لا يزاوِل الشعب الحكم بنفسه، كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة، التي سادت في اليونان، ولا يُشارِك النواب في بعض شؤون الحكم كما هو الحال في سويسرا في دستور سنة ١٨٠٢ ثم دستور ١٨٧٤ في المادة (١٢٣) حيث لا يجوز إجراء أيَّ تعديلٍ في الدستور سواء كان كلياً أم جزئياً، إلّا إذا وافقت عليه أغلبية المواطنين والولايات [٤] .

ثانياً: نشأة النظام النيابي:

تُعَدُّ إنكلترا مهد النظام النيابي فيها نشأ وتطور واكتمل عبر تاريخ طويل وقد نشأ تدريجياً كنتيجة طبيعية وحتمية للظروف التاريخية، والضرورات الاجتماعية التي عاشتها، فقد استقرت عامة ملوك إنكلترا على

الرغم من تأثير الملكية في عام ١٠٦٦ على قاعة النظام المطلق، على جمع مجلس كبار الحائزين على الأراضي (أراضي التاج) من أجل استطلاع رأيهم في شؤون الحكم وفرض الضرائب ، وكان هذا المجلس مكوَّناً من الأشراف ورجال الدين ، يحدد الملك عدد أفراده وبقيَّة تشكيله[٥]، وكانت آراء المجلس استشارية إذ لم يكن الملك يتقيد بهذه الآراء ، وفي عام ١٢٥٤ حدث تطور مهم في تشكيل المجلس الذي أصبح يسمى (البرلمان) فبعد أن كان مكوَّناً من الأشراف ورجال الدين دعا الملك هنري الثالث فارسَين منتخَبين من كل مقاطعة ثم آخرَين من المدن، ممَّا احدث نزاعاً تسبب في انقسام البرلمان إلى مجلسين مجلس اللوردات ومجلس العموم اعتباراً من عام ١٢٦١، وعند صدور وثيقة الحقوق عام ١٨٦٩ والذي كان يمثل نقطة البداية في قيام الملكية (الدستورية) وفي عام ١٩٢٨ انتهت عدت إجراءات تتعلق بالنظام الانتخابي بحيث أصبح اقتراعاً عامَّاً سرِّياً ومباشِراً، فأصبح النظام الإنكليزي نظاماً تمثيلياً ديمقراطياً وإنَّ السلطة فيه تعود إلى الشعب يمارسها نوابه باسمه[٦]، وهكذا فإنَّ النظام النيابي قد نشأ وتطور رأساً في دولة ملكية (إنكلترا) إذ تحول النظام الإنكليزي وعِبرَ حُقَب زمنية طويلة من ملكية مطلقة، إلى ملكية مُقيدَّة بالبرلمان[٧].

أمَّا في فرنسا فإنَّ مجلس الطبقات العامة المكوَّن من النبلاء ورجال الدين، وممثلي الطبقة الثالثة ، كما كانت تسمى من أهالي المقاطعات والمدن وبعد أنْ توسَّع دور هذا المجلس عام ١٦١٤ دعاه الملك لويس الثامن عشر إلى اجتماع في ٥ آذار عام ١٧٨٩ من أجل الحصول على دعمه لفرض ضرائب جديدة غير إنَّ الملك فوجئ بأنَّ ممثلي طبقات الشعب كانوا مزودين من مفوضيهم بعرائض تتضمن رغبتهم في إصدار دستور ينظم قواعد الحكم، وتحقيق المساواة بين المواطنين في الحفاظ على النظام الملكي ، وفي ١٧ حزيران ١٧٨٩ تحوَّل المجلس إلى جمعية وطنية ، وفي ٢٦ آب ١٧٨٩ أصدرت الجمعية الوطنية إعلاناً للحقوق أكدت فيه أنَّ الأُمة هي صاحبة السيادة[٨] .

أمَّا في أمريكا فقد تمسَّك سُكَّان المستعمرات البريطانية الثلاث عشرة بميثاق الحقوق لسنة ١٦٨٩ وتمسَّكوا بما قرَّر من حريات، مثل حرية الرأي، حرية الفكر، حرية الاجتماع ووجود المحلفين في المحاكم الجنائية

، فضلاً عن تمسُّك الأهالي بانتخاب ممثلين عنهم يتولون فرض الضرائب، وعلى إثر صدور عدة قوانين إنكليزية تحدُّ من الحريات التجارية للمستعمرات نشبت حرب الاستقلال، التي انتهت بقيام الولايات المتحدة الأمريكية على قاعدة النظام النيابي الديمقراطي، وتأسس مؤتمر يتكوَّن من مندوبين عن المستعمرات (الدول) في مرحلة التحالف، تحوَّل إلى مجلس نيابي ينتخبه الشعب بعد الاستقلال ويتكون من مجلسين ، أحدهما يمثل الشعب الامريكي، ويسمى مجلس النواب وثانيهما يمثل الدول الأعضاء في الإتحاد، ويسمى مجلس الشيوخ[٩].

الفرع الثاني: أركان النظام النيابي:

يتسم النظام النيابي بمجموعة من الأركان والتي سنوضحها بالفقرات الآتية:

أولاً : أنْ تكون الهيئة النيابية منتخبة:

من أجل أن تتمتع الهيئة النيابية بصفتها التشريعية لابدَّ أنْ تكون هذه الهيئة منتخبة، لأنَّها تتولى وضع القوانين، وهذه المهمة تتم نيابة عن الشعب، ولكي يتحقق معنى النيابة أنْ يفصح الشعب عن رأيه بأنْ يقوم بتشكيل هيئة النيابة بواسطة الانتخاب، وعلى هذا الأساس فإنَّ هيئة يتم تشكيلها بوسيلة غير الانتخاب كالتعيين أو الوراثة لا تُعَدُّ هيئة نيابية[١٠]. فإنتحاب الهيئة النيابية بواسطة الشعب هو الذي يُضفي على النظام النيابي اسمه وطابعه [١١] .

ثانياً: أنْ تكون مدة الهيئة النيابية مؤقتة

إذا كانت القاعدة الأساسية في النظام النيابي أنَّ الشعب هو مصدر السلطات ويمارس سلطاته من خلال المجلس النيابي الذي انتخبه، فالحفاظ على تلك السلطة يقتضي إرجاعها إلى صاحبها من أجل ممارستها خلال مدة زمنية، وإذا كان تجديد البرلمان ضروري لتعزيز سلطة الشعب في مراقبة نوابه فيستحسن أن لا تكون مدة النيابة قصيرة جداً أو طويلة جداً، لأن جعلها قصيرة ينال من استقلال النائب عن ناخبيه ويجعله خاضعاً لتأثيرهم، بينما طول مدة النيابة من شانه الإخلال بمبدأ تمثيل الشعب نتيجة إضعاف رقابة نوابه عليه[١٢]، لذا نجد الاتجاه الغالب في الدساتير الحديثة تجعل فترة العضوية تتراوح بين بين أربع

أو خمس سنوات، وهذا ما أخذ به دستور جمهورية العراق إذ نصَّ على أن (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة)[١٣].

ثالثاً: أنْ تتمتع الهيئة النيابية بسلطات فعلية:

لا يكفي عنصر الانتخاب وحده لإضفاء الصفة النيابية بل لا بدَّ أنْ تكون لهذا المجلس المنتخب سلطات فعلية نهائية، وتظهر هذه السلطات النهائية أساساً في أداء الوظيفة التشريعية بأنْ يكون للبرلمان حق اقتراح القوانين وأنْ يكون صاحب الحق الوحيد في الموافقة النهائية على جميع القوانين ، وأنْ يستحيل إصدار أيَّ تشريع إلّا بعد موافقته، باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي في الدولة، يضاف إلى وظيفة التشريع ما يتمتع به البرلمان من سلطاتٍ في المجالات السياسية والمالية، وعلى ذلك فلا يمكن إضفاء الصفة النيابية على أنظمة تتشكل برلماناتها على أساس الانتخاب، لّا أنَّها لا تتمتع إلّا بسلطاتٍ استشارية، وأنَّ السلطة الفعلية النهائية تكون بين أيدي غيرها أفراداً أو هيئات[١٤].

رابعاً: تمثيل عضو الهيئة النيابية للشعب بأجمعه:

تبنَّت الثورة الفرنسية هذا المبدأ وأصبح ركناً من أركان النظام النيابي فيما بعد وقد جاء اهتمام رجال الثورة الفرنسية ومَنْ تبعهم في توضيح وترسيخ هذا المبدأ رداً على ما كان شائعاً مِن أنَّ أعضاء الهيئات العمومية هم وكلاء عن دوائرهم الانتخابية وليسوا ممثلِين عن الأمة كلّها، إن اهتمام الثورة الفرنسية لم يبق فكراً نظرياً أو فلسفياً فقط ، وإنَّما تجسَّد فيما قرره دستور ١٩٧١ في مادته السابعة إذ جاء فيها: (إنَّ النائب يمثل الأمة جميعها لا الدائرة التي قامت بانتخابه)، وقد نصَّت كثير من الدساتير عليه منها الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والمعدَّل عام١٩٩٠ إذ قرَّر في المادة (٢٧) منه بأنَّ (عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء)[١٥] .

الفرع الثالث: صوَّر الحكم الديمقراطي:

سنحاول في هذا الفرع بيان صوَّر الحكم الديمقراطي في ثلاثة بنود وعلى النحو الآتي:

أولاً: الديمقراطية المباشرة:

نشأت هذه الصورة من نظام الحكم في المدن الإغريقية القديمة وتتمثل في مباشرة الشعب للسلطة بنفسه دون وسيط، إذ يجتمع المواطنون في هيئة عمومية للتصويت على مشروعات القوانين، وتعيين القضاة والموظفين، وتعتبر الديمقراطية المباشرة، النموذج المثالي للحكم الديمقراطي[١٦].

ثانياً: الديمقراطية غير المباشرة (النيابية):

تقوم هذه الصورة على أساس وجود برلمان مُنتخَب ينوب عن الشعب [١٧]، فالحكم النيابي يُفرِّق بين صاحب السلطة (الشعب) وبين من يمارس السلطة (النواب) بينما لا يُفرِّق بينهما الحكم المباشر فصاحب السلطة هو من يمارسها فعلاً [١٨]. ويتضح من ذلك أنَّ الشعب لا يُمارِس السلطة بنفسه كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة، ولا يُشارِك في ممارستها مع مَن ينتخبهم من النواب كما يحدث في نظام الديمقراطية شبه المباشرة.

ثالثاً: الديمقراطية شبه المباشرة:

يُعتبَر النظام شبه المباشر نظاماً وسطاً بين نظام الديمقراطية المباشرة ونظام الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) وهو مزيج منهما [١٩].

فالشعب يشترك في ممارسة السلطة بجوار الهيئة النيابية في عدة مظاهر وهي:-

١- الاستفتاء الشعبي: يُقصَد به الوقوف على رأي الشعب في موضوع دستوري أو في مشروع قانون[٢٠].

٢- الاعتراض الشعبي: يعني إعطاء الحق لعدد مُعيَّن من الناخبين بالاعتراض على قانون صادر من البرلمان في خلال مدة زمنية معينة[٢١].

٣- الاقتراح الشعبي: يُقدِّم أسلوب الاقتراح الشعبي وسيلة للشعب للمبادرة إلى اقتراح مشروعات قوانين قد يراها ضرورية أو ملائمة، فإذا طلب عدد محدد من المواطنين عرض اقتراح على البرلمان فإنَّ على البرلمان أن يدرُس الاقتراح ويصوت عليه، ويأخذ الاقتراح عدة أشكال فقد يكون الاقتراح مجرد فكرةً أو مبدأً، وقد يأتي الاقتراح في شكل قانون تمت صياغته في مواد محددة [٢٢].

٤- إقالة النائب بواسطة الناخبين: يستطيع الناخبون إقالة نائبهم عن طريق تقديم طلب بذلك من عدد معين منهم[٢٣].

٥- الحلُّ الشعبي: وفي هذه الحالة يمكن بأغلبية معينة طلب حل هيئة البرلمان وذلك لإجراء انتخابات جديدة[٢٤].

٦- عزل رئيس الجمهورية: لقد أعطت بعض الدساتير حق عزل رئيس الجمهورية بواسطة الشعب إذا طلب ذلك عدد معين من الناخبين على أساس فقدانه لثقة الشعب، وقد أخذ به دستور المانيا لسنة ١٩٩١ المعروف بدستور فايمار، الذي أجاز عزل رئيس الجمهورية إذا جاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي مؤيِّدةً لذلك[٢٥] .

المبحث الثاني: تطبيق النظام النيابي في العراق:

سنتناول هذا المطلب في فرعين نُبيِّن في الفرع الأول طبيعة النظام السياسي في العراق وندرس في الفرع الثاني التفسير الصحيح للنظام السياسي في العراق.

الفرع الأول: طبيعة النظام السياسي في العراق:

بيَّنت المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ طبيعة النظام السياسي في العراق حيث نصت على (جمهورية العراق دولة واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) .....) . وبذلك فإنَّ النظام السياسي في العراق بموجب نص المادة سالفة الذكر هو نظام نيابي .

إنَّ النظام النيابي يتمثَّل دور الشعب فيه بانتخاب نواب له يمثلونه في البرلمان، وينتهي هذا الدور بمجرد انتهاء الانتخاب ، ولا يشترك الشعب في النظام النيابي مع الهيئة المنتَخبة في إدارة شؤون الحكم بل تتولى الهيئة المنتخَبة هذه المهمة لوحدها [٢٦] .

وفي هذا الصدد يقول بعض الفقه: إنَّ وصف الحكم بأنَّه برلماني يُثير العديد من الإشكاليات ومنها:

- اختلاف وتباين المسمّى عن المضمون، فتسمية النظام البرلماني يستلزم بالضرورة تطابق التسمية مع مضمون الأحكام الدستورية التي نظمته ولكننا نجد اختلاف في مضمون القواعد الدستورية الواردة في

الدستور والتي نظمت الأسس العامة للنظام البرلماني ، والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مما حدا بالبعض إلى توصيف النظام بأنَّه نظام مجلسي أو نظام مختلط .

– إنَّ إجراء مقارنة موضوعية للقواعد المنصوص عليها في الدستور مع القواعد العامة للنظام البرلماني التقليدي، والقواعد الحاكمة لنظام الاتحاد الفدرالي، ستتضح من خلالها درجة الاختلاف بينها. مما يدعونا إلى التساؤل عن حقيقة نظام الحكم الذي جاء به الدستور وعن المقاصد الحقيقية التي ابتغاها واضعي الدستور؟ .

– إنَّ الأخذ بنظام الحكومة النيابية يتطلَّب الأخذ بنظام نيابي خالص يكون خلواً من أي مظهر من مظاهر النظام الديمقراطي المباشر أو شبه المباشر. ولكنَّ مشرعنا الدستوري قد تبنَّى النظام النيابي واختار في ذات الوقت بعض مظاهر النظام الديمقراطي شبه المباشر، وبالعودة إلى نصوص الدستور نجد أنَّ المشرع الدستوري قد أخذ بممارسات لا تتلائم مع طبيعة النظام النيابي ، إذ أخذ بالاستفتاء العام في أكثر من مادة من مواد الدستور ، ممَّا يجعل النظام السياسي في العراق لا ينطبق عليه وصف النيابي بقدر انطباق هذا النظام مع الديمقراطية شبه المباشرة التي يحتفظ فيها الشعب إلى جانب انتخابه لممثليه بحق تقرير بعض المسائل الهامة وفقاً لوسائل معينة ، ويذهب البعض إلى القول بأنَّ نظام الديمقراطية شبه المباشرة في حقيقته ما هو إلّا نظام نيابي مطوَّر ، خلاصته جعل البرلمان على اتصال مباشر بجمهور الناخبين[٢٧]، وبما إنَّ الدستور العراقي قد أخذ بأهم صور الديمقراطية شبه المباشرة ألا وهو الاستفتاء العام أو الشعبي فإنَّ النظام السياسي في العراق هو نظام ديمقراطي شبه مباشر. لكون الديمقراطية شبه المباشرة لا تشترط أنْ يأخذ النظام السياسي بجميع صورها ويكفي الأخذ بصورة واحدة من هذه، الصور وتضمينها في الدستور كما فعل المشرع الدستوري العراقي [٢٨].

الفرع الثاني: التفسير الصحيح للنظام السياسي في العراق:

بعد أنْ اتضح لدينا بأنَّ النظام السياسي الفعلي المطبَّق في العراق هو نظام الديمقراطية شبه المباشرة وليس النظام النيابي لكون الدستور قد نصَّ على الاستفتاء العام والذي يُعَدُّ أهم مظهر من مظاهر نظام

الديمقراطية شبه المباشرة ، وجبَ علينا تسليط الضوء على هذا المظهر المهم . لذا سنتناول هذا المظهر في بندين ، نبيَّن في البند الأول مفهوم الاستفتاء العام وفي البند الثاني تطبيقات الاستفتاء العام في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ . وكما يلي :

اولاً : مفهوم الاستفتاء العام:

يُعدُّ الاستفتاء العام أهم صورة من صور الديمقراطية شبه المباشرة ويُعرَّف بأنَّه :(عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض)[٢٩] .

وعُرِّف أيضا بأنَّه (العودة إلى الشعب لأخذ رأيه أو قراره في موضوعٍ ما ، وذلك لعدم كفاية رأي أو قرار البرلمان فيه) . وبذلك فإنَّ الاستفتاء العام يختلف عن الانتخاب الذي يُقصَد به :(مكنة مقررة للمواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للمساهمة في اختيار الحكام وفقاً لما يرونه صالحاً لهم) [٣٠].

فالاستفتاء يتلخص في أخذ رأي الشعب في مسألة معينة، أما الانتخاب فهو اختيار الشعب لممثليه.

ويتفرَّع الاستفتاء العام إلى عدة أنواع نذكرها تباعاً :-

١- من حيث موضوع الاستفتاء: قد يكون استفتاء دستورياً عند تعلُّقه بموضوع دستوري كإقرار الدستور أو تعديله ، وقد يكون تشريعياً عند أخذ رأي الشعب في مشروع قانون ، وقد يكون سياسياً في حالة إجراء الاستفتاء بشأن أمرٍ من الأمور السياسية العامة[٣١] .

٢- من ناحية ميعاد إجرائه : فهو إمّا أنْ يكون سابق على صدور القانون أو لاحق له .

٣- من ناحية ضرورة إجرائه : فهو يتفرع إلى استفتاء إجباري يتحتم إجرائه بصدد موضوع أو موضوعات محددة ، واستفتاء اختباري أو جوازي يجوز فيه الرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه أو عدم الرجوع [٣٢].

٤- من ناحية قوته الملزمة : يتفرع إلى استفتاء ملزم يتقيَّد به البرلمان وآخر استشاري يستأنس به .

ثانياً : تطبيقات الاستفتاء العام في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥

توجد الكثير من التطبيقات التي أوردها المشرع الدستوري العراقي للاستفتاء العام في الدستور كما توجد بعض صور الاستفتاء التي نصَّت عليها بعض التشريعات الأخرى والتي سنبينها فيما يلي:

١- الاستفتاء العام الخاص بإقرار الدستور :- وقد بيَّنت ذلك المادة (١٤٤) من الدستور حيث نصَّت على : (يُعَّد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ، ونشره في الجريدة الرسمية ، وتشكيل الحكومة بموجبه) .

وقد سبقت المادة (١٤٤) من الدستور المادة (٦١/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، حيث نصَّت على: (تُعرَض مسوَّدة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاءٍ عام. وفي الفترة التي تسبق إجراء الاستفتاء، تُنشَر مسوَّدة الدستور وتوَّزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها) [٣٣].

٢- الاستفتاء العام لاتخاذ لغة محلية :- حيث نصَّت المادة (٤/خامساً) من الدستور على: (لكل أقليم أو محافظة اتخاذ أيَّة لغة محلية أُخرى لغةً رسميةً إضافيةً، إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاءٍ عام)[٣٤] .

٣ – الاستفتاء العام لغرض تكوين الأقاليم :- حيث نصَّت المادة (١١٩) من الدستور على (يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه ....) [٣٥].

والجدير بالذكر إنَّ المادة (٥٣/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تضمنت نفس مضمون المادة المذكورة آنفا حيث نصَّت على (يحق للمحافظات خارج إقليم كردستان، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم، على أنْ تُطرَح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها ويجب الحصول بالإضافة الى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء) [٣٦].

كذلك فقد أورد القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم العديد من صوَّر الاستفتاء العام ، إذ نصَّت المادة (٢) منه على: (يتم تكوين أيَّ أقليم عن طريق الاستفتاء ويُقدَّم الطلب ...) [٣٧].

وجاء الفصل الرابع من القانون يُبيِّن إجراءات الاستفتاء بشكل مُفصَّل في المواد من (١٠-٥).

٤- الاستفتاء العام الخاص بالمناطق المتنازع عليها :- والذي بينته المادة (١٤٠) من الدستور الخاصة بالاستفتاء على محافظة كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها بعد إكمال مرحلتي التطبيع والإحصاء السكّاني المنصوص عليها في نفس المادة [٣٨].

٥- الاستفتاء العام الخاص بتعديل الدستور :- والذي نصَّت عليه المواد (١٢٦) والمادة (١٤٢) من الدستور ، حيث نصَّت المادتان السابقتان على ضرورة عرض التعديلات الدستورية على الشعب للاستفتاء عليها وذلك بعد موافقة مجلس النواب على هذه التعديلات [٣٩] .

٦- الاستفتاء العام حول الاتفاقية المبرمة بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الامريكية: - الأصل في عقد المعاهدات والاتفاقيات بين العراق والدول الأخرى أنْ يتم بناء على قانون يصدر من قبل مجلس النواب العراقي بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس طبقاً للمادة (٦١/ رابعا) من الدستور ، وتُعدُّ الاتفاقية أو المعاهدة نافذة بعد المصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية دون الحاجة إلى إجراء استفتاء عام بذلك [٤٠] .

ولكن بموجب قانون تصديق الاتفاق بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية بشأن انسحاب القوات الأمريكية من العراق وتنظيم أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه ، رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ ، نصَّت المادة (٢/أولاً) من قانون التصديق على : (أولاً : تُعرَض اتفاقية انسحاب القوات الأمريكية من العراق وتنظيم أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه على الشعب العراقي للاستفتاء الشعبي العام في موعد أقصاه يوم ٣٠ تموز ٢٠٠٩ . ثانياً: تُنظِم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عملية الاستفتاء الشعبي العام وفق مقتضيات الدستور والقانون) .

كما تضمنت المادة (٣) من قانون التصديق على إلزام الحكومة العراقية بنتائج الاستفتاء الشعبي العام .

وعملياً فإنَّ استفتاء على هذه الاتفاقية لم يُجرَ ولم يُعمَل بنصوص قانون التصديق المذكورة التي تضمنت ضرورة القيام بعملية الاستفتاء .

٧- أشارت المادة (١٣١) إلى الاستفتاء العام بنصِّها على: (كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين ، ما لم ينص على خلاف ذلك) [٤١] .

٨- كمبدأ عام نصَّت المادة (٢٠) من الدستور على حق المواطنين في المشاركة في الشؤون العامة إذ جاء فيها: (للمواطنين رجالا ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية ، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح) [٤٢].

يظهر لنا من التطبيقات المتقدِّمة للاستفتاء العام بأنَّ النظام السياسي في العراق أخذ بنظام الديمقراطية شبة المباشرة بالرغم من وجود نص المادة (١) من الدستور التي تنص على الشكل النيابي لنظام الحكم، وكان من الأفضل عدم النص على شكل النظام السياسي في الدستور وترك مسألة تحديد ذلك الى اجتهاد الفقه الدستوري[٤٣].

الخاتمة:

في ختام بحثنا لموضوع النظام النيابي وتطبيقه على دستور ٢٠٠٥ توَّصلنا إلى بعض النتائج هي ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهما إتماماً للفائدة العلمية والعملية وهي: -

١- يتضح لنا بأنَّ النظام النيابي يتألف من أربعة أركان هي (وجود هيئة نيابية منتخبة) و(أنْ تتسم فترة عمل الهيئة النيابية بالتأقيت) و(تمتع الهيئة النيابية بسلطات فعلية) و(تمثيل عضو الهيئة النيابية للشعب بأجمعه).

٢- يتضح لنا كذلك بأنَّ دور الشعب في الديمقراطية النيابية يتوقف بمجرد انتخاب الهيئة النيابية التي تمثله، بعكس الديمقراطية شبه المباشرة التي يُشارِك فيها الشعب الهيئة النيابية المنتخبة من قبله في بعض مسائل الحكم المهمة ، وبذلك يُعدُّ نظام الديمقراطية شبه المباشرة نظاماً نيابياً متطوِّراً كما أسماه البعض .

٣- تبيَّن لنا من خلال الدراسة بأنَّه لا يُشترَط تحقق كافة صور الديمقراطية شبه المباشرة لكي يُعدُّ النظام نظاماً ديمقراطياً يأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة إذ يكفي تحقق صورة واحدة لكي يُعدُّ كذلك وهو ما تحقق في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ عند إيراده لصورٍ عدة لصورة الاستفتاء الشعبي .

٤- إنَّ المادة (١) من دستور العراق أخذت بالنظام النيابي ولكن من قراءة واقع النصوص الواردة في الدستور يتبيَّن لنا بأنَّ الدستور أخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة وكان من الأفضل عدم النص على شكل نظام الحكم في الدستور وترك ذلك لاجتهاد الفقه الدستوري لتحديد شكل نظام الحكم الفعلي .

٥- خلصنا إلى أنَّ قانون التصديق على اتفاق جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية بشأن انسحاب القوات الأمريكية من العراق وتنظيم أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨، قد نصَّ على ضرورة إجراء الاستفتاء العام على الاتفاق المذكور وتُعدُّ نتيجة هذا الاستفتاء ملزِمة للحكومة العراقية ، إلّا إنَّ هذا الاستفتاء لم يُجرَ وظلَّ نص القانون غير مفعَّل .

الهوامش:

(١) د . عصام الدبس: النظم السياسية،ج٢،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠١١،ص ٣٧.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعة ،بيروت، لبنان، بدون سنة نشر،ص٢٩٠ .

(٣) د. عصام الدبس: النظم السياسية، المصدر نفسه اعلاه، ص٣٧ .

(٤) د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية، بدون تحديد طبعة، العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة،٢٠٠٨،ص٣١ .

(٥) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، المصدر نفسه اعلاه،ص٣٣-٣٤ .

(٦) د.محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، المصدر نفسه أعلاه ص٣٣-٣٤ .

(٧) د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني : الأنظمة السياسية ، ط٢ ، العاتك لصناعة الكتب،القاهرة،٢٠٠٧،ص ٦٧ .

(٨) د.محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، المصدر السابق،ص٣٥.

(٩) د.محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، المصدر نفسه اعلاه،ص٣٥.

(١٠) د.محمد كاظم المشهداني: المصدر السابق، ص٤١

(١١) د٠ رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٤٠ .

(١٢) محمد سالم كريم: قراءة لحق الانتخاب في ضوء مبادئ النظام النيابي العراقي –دراسة في ظل أحكام دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط،، العدد ٢٢،ص٤٢

(١٣) المادة (٥٦/أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(١٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر،٢٠٠٣،ص١٦٠،١٥٩،د.محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، المصدر السابق، ص٤٢.

(١٥) د.نعمان احمد الخطيب:الوجيز في النظم السياسية،ط٢،دار الثقافة للنشر والتوزيع،الاردن،٢٠١١،ص٢٥٧.

(١٦) د. عبد الغني بسيوني :النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف ، الإسكندرية،١٩٩٧ ،ص١٤٥.

(١٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون اسم مطبعة ، من دون دار نشر ، ٢٠٠٥،ص ٢٦٣ ، د. رافع خضر صالح شُبَّر : فصل السلطتين التنفيذية و التشريعية ، المصدر السابق ، ص ٤٠ .

(١٨) د. رافع خضر صالح شُبَّر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٧، ص١١

(١٩) د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، طبعة جامعة بغدا،١٩٦٨.ص ٥٦ ، د. رافع خضر صالح شُبَّر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، المصدر السابق ، ص ٣٦٥ .

(٢٠) إبتهال كريم عبد الله محمد أمين الجاف: الاستفتاء الشعبي (دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠٠٣،ص١٢

(٢١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق،ص٢٦٨.

(٢٢) د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر،القاهرة،٢٠٠٧،ص١٤٢

(٢٣) د. عبد الغني بسيوني : النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق،ص١٥٦.

(٢٤) د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية ، المصدر السابق ، ص ٥٦ .، د. عبد الغني بسيوني : النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر نفسه اعلاه،ص١٥٦.

(٢٥) د. عبد الغني بسيوني : النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر نفسه اعلاه،ص١٥٦.

(٢٦) شيراز حرز الله ، خصائص الديمقراطية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.mawdoo٣.com اخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٩/٦

(٢٧) د. رافع خضر صالح شُبَّر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، المصدر السابق ، ص ١٣، ص١٤ (الهامش رقم ١)

(٢٨) خولة كاظم محمد راضي، الديمقراطية شبه المباشرة، منشور على الموقع الالكتروني www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/lecture.aspx?fid=٢٢&lcid اخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/١٠/٦

(٢٩) د. ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية ، ط١، مكتبة المنار الاسلامية ، الكويت ، ١٩٨٠ ، ص ١١ .

(٣٠) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية المعاصرة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص١٣٤ .

(٣١) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

(٣٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢١٩ .

(٣٣) المادة (٦١/ب) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

(٣٤) المادة (٤/خامسا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣٥) المادة (١١٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣٦) المادة (٥٣/ج) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٣٧) المادة (٢) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(٣٨) المادة (١٤٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣٩) المادة ١٢٦ و ١٤٢ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤٠) المادة (٦١/رابعا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤١) المادة (١٣١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤٢) المادة (٢٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

كذلك ينظر في كل صور التطبيقات المتقدِّمة د.رافع خضر صالح شبر و د. علي هادي حميدي الشكراوي ، الاستفتاء العام والالية الدستورية لإبرام الاتفاقيات الدولية ، ط١، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٣-١٠٧ .

(٤٣)د. رافع خضر صالح شبر ، محاضرات ملقاة على طلبة الدكتوراه الفرع العام في كلية القانون جامعة بابل ، بتاريخ ٢٠١٦/١٢/١ .

المراجع:

أولاً: الكتب القانونية:

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، د ط، الدار الجامعة، بيروت- لبنان، د ت.

٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري ، د ط ، د ن ، ٢٠٠٥.

٣- د. حسَّان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، طبعة جامعة بغداد، ١٩٦٨ .

٤- د. رافع خضر صالح شُبَّر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٧.

٥- د. رافع خضر صالح شُبَّر، د. علي هادي حميدي الشكراوي ، الاستفتاء العام والآلية الدستورية لإبرام الإتفاقيات الدولية ، ط١، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ .

٦- د٠ رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .

٧- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، د ط ، دار النهضة العربية ،القاهرة،٢٠٠٧.

٨- د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، ط٢ ، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة ،٢٠٠٧.

٩- د. عبد الغني بسيوني :النظم السياسية والقانون الدستوري، د ط ، منشأة المعارف ، الإسكندرية،١٩٩٧ . ١٠- د. عصام الدبس، النظم السياسية، ج٢، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن،٢٠١١ .

١١- د. علي هادي الشكراوي ، النظم السياسية المعاصرة ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٤

١٢- د. ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية ، ط١، مكتبة المنار الاسلامية ، الكويت ، ١٩٨١ .

١٣- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، د ط ، العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة،٢٠٠٨ .

١٤- د. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، د ط ، دار الجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية،٢٠٠٣.

١٥- د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية،ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان -الاردن،٢٠١١.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

١- ابتهال كريم عبد الله محمد أمين الجاف: الاستفتاء الشعبي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣ .

ثالثاً: البحوث والمحاضرات والمقالات:

١- خولة كاظم محمد راضي، الديمقراطية شبه المباشرة، منشور على الموقع الالكتروني www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/lecture.aspx?fid=٢٢&lcid

٢- د.رافع خضر صالح شُبَّر، محاضرات ملقاة على طلبة الدكتوراه /الفرع العام في كلية القانون جامعة بابل ، بتاريخ ٢٠١٦/١٢/١ .

٣- شيراز حرز الله، خصائص الديمقراطية، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.mawdoo٣.com

٤- محمد سالم كريم: قراءة لحق الانتخاب في ضوء مبادئ النظام النيابي العراقي -دراسة في ظل أحكام دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط،،العدد ٢٢.