جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين
للدراسات العليا

المؤسسات الدستورية في العراق وفق دستور 2005
دراسة في ضرورات الاصلاح وطبيعة التحديات

رسالة تقدم بها الطالب

سعد عبد الشهيد الحمامي

الى معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير

في العلوم السياسية قسم النظم السياسية

بإشراف الأستاذ الدكتور

ماجد محي عبد العباس الفتلاوي

1437هـ

2016م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ إِنْ أُرِيـــدُ إلا الإصْـــلاحَ مَـــا اْسْـتَطَعْتُ وما توفيقي إلا بِـاللهِ عَلَيْـهِ تَوَكَّلْتُ وإلَيْهِ أُنِيبُ ﴾

صَدَقَ اللهُ العَلِيُّ العَظِيمُ

سورة هود

الآية (88)

اقرار المشرف

اشهد أن اعداد رسالة الماجستير للطالب (سعد عبد الشهيد شاكر الحمامي) الموسومة بـ (المؤسسات الدستورية في العراق وفق دستور عام 2005) (دراسة في ضرورات الاصلاح وطبيعة التحديات) قد جرى تحت اشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا , وأنها صالحة للمناقشة .

التوقيع :

اللقب العلمي :

الاسم :

العنوان :

الإهـــــــــــــداء

الى من الجنة تحت قدميها

عساي ان صدقت' رؤياك ولو متأخرا 000 أمي 0

الى من أدبني ورعاني معلما وصديقا 000 أبي 0

الى وطني حبيبي الشامخ رغم الجراح 000 مأواي 0

الى رفيقة الدرب الصابرة 000 زوجتي

الى الابناء والاحفاد 000 امتدادي 0

الى كل يد وقلب ولسان

ساعدت ودعت لي ووقفت الى جنبي 000 أحبتي 0

أهدي هذا الجهد المتواضع .

الباحث

الشكر والتقدير

اشكر الله عز وجل واسجد له ولنعمه وتوفيقه لي واصلى واسلم على اشرف المرسلين حبيب اله العالمين محمد وعلى اله الطيبين الطاهرين 0

يسعدني ويشرفني أن أتقدم بوافر الشكر والعرفان الى أستاذي المشرف الدكتور ماجد محي الفتلاوي لما بذله من جهد ووقت وحرص وطول أناة في تقويم وتصحيح الرسالة.

وكما أتقدم بالشكر والتقدير الى عمادة وإدارة معهد العلمين للدراسات العليا هذا الصرح العلمي الكبير والرائع لأتاحتهم هذه الفرصة الطيبة لإكمال دراستي العليا (الماجستير).

والشكر موصول الى اساتذتي جميعا أعضاء الهيئة التدريسية في معهد العلمين من الذين تتلمذت على ايديهم او من الذين وقفوا الى جنبي وابدوا النصح والمساعدة 0

ولا يفوتني ان أتقدم كذلك بالشكر والتقدير الى أمناء مكتبات كل من كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين و كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد وكلية القانون – جامعة بابل و المكتبة المركزية – جامعة الكوفة و كلية القانون – جامعة الكوفة وأخص بالاسم السيدة (سندس) وكلية الادارة والاقتصاد – جامعة الكوفة ، وأمناء المكتبة العلوية المقدسة ومكتبة الامام الحسن (ع) ومكتبة الامام الجواد(ع) لما ابدوه من المساندة والتعاون 0

وأخيرا اتقدم بالشكر والتقدير الى الاخت العزيزة السيدة (ام زينب) لتحملها عبء التنضيد والطباعة ، والى كل من ساندني وهمه امري ، فجزا الله الجميع خير الجزاء انه سميع مجيب الدعاء 0

قائمة المحتويات	
الموضوع	**الصفحة**
ملخص الرسالة	أ
المحتويات	ب-ت
المقدمة	١-٤
الفصل التمهيدي :**المؤسسات السياسية والاصلاح السياسي** الاطار المفاهيمي	٥-٦٢
المبحث الاول : مفهوم المؤسسات السياسية	٦-٣٦
المطلب الاول : مفهوم المؤسسة	٦-١٢
المطلب الثاني: مفهوم المؤسسات السياسية	١٢-١٧
المطلب الثالث: المؤسسات الدستورية	١٧-٣٦
المبحث الثاني: الاصلاح السياسي	٣٧-٦٢
المطلب الاول : مفهوم الاصلاح	٣٧-٤١
المطلب الثاني: الاصلاح في القران الكريم	٤١-٤٥
المطلب الثالث: الاصلاح السياسي والمفاهيم المقاربة له	٤٥-٦٢
الفصل الاول : المؤسسات الدستورية في العراق بين محددات الدستور وتحديات الاداء	٦٣-١٥٥
المبحث الاول : المؤسسة التشريعية	٦٣-١٠١
المطلب الاول : طبيعة المؤسسة التشريعية	٦٣-٧٩
المطلب الثاني: تحديات الاداء للمؤسسة التشريعية	٧٩-١٠١
المبحث الثاني :- المؤسسة التنفيذية	١٠٢-١٢٤
المطلب الاول : طبيعة المؤسسة التنفيذية	١٠٢-١٠٨
المطلب الثاني : تحديات الاداء المؤسسة التنفيذية	١٠٨-١٢٤
المبحث الثالث:- المؤسسة القضائية والهيئات المستقلة بين محددات الدستور وتحديات الاداء	١٢٥-١٥٥
المطلب الاول : السلطة القضائية	١٢٥-١٣٣
المطلب الثاني : الهيئات المستقلة	١٣٣-١٥٥
الفصل الثاني : الاصلاح المؤسسي بين المحفزات واليات الاصلاح	**١٥٦-٢٣٠**
المبحث الأول : دواعي الاصلاح	١٥٨-١٨٩
اولاً: غياب مضامين دولة القانون	١٥٨-١٦٥
ثانيا: الفصل بين السلطات وطبيعة النظام السياسي في العراق	١٦٦-١٧٢

ثالثا : شيوع حالة الفساد الاداري والمالي	١٧٢-١٨٣
رابعا : تلكؤ العملية السياسية	١٨٣-١٨٩
المبحث الثاني : اليات الاصلاح	١٩٠-٢٣٠
المطلب الاول: الاليات الرسمية للإصلاح	١٩١-٢١٥
المطلب الثاني: الاليات غير الرسمية للإصلاح	٢١٥-٢٣٠
الفصل الثالث : معوقات الاصلاح ونظره المستقبلية للإصلاح	**٢٣١-٢٠٣**
المبحث الاول :- معوقات الاصلاح	٢٣١-٣٠٢
المطلب الاول : المعوقات الدستورية والقانونية	٢٣١-٢٤٠
المطلب الثاني :- المعوقات السياسية والامنية	٢٤٠-٢٧٤
المبحث الثاني :نظرة مستقبلية للإصلاح	٢٧٥-٢٠٣
المشهد الاول : بقاء الحال على ما هو عليه	٢٧٦-٢٨٣
المشهد الثاني: حدوث اصلاح نسبي	٢٨٣-٢٩١
المشهد الثالث :حدوث اصلاح حقيقي	٢٩١-٢٩٦
المشهد الرابع : تراجع الوضع	٢٩٦-٣٠٣
الخاتمة	٣٠٤-٣٠٨
التوصيات	٣٠٩-٣١١
المصادر	٣١٢-٣٥١

ملخص الرسالة

يتلخص موضوع المؤسسات الدستورية في العراق على وفق دستور عام 2005 دراسة في (ضرورات الاصلاح وطبيعة التحديات)، بأنه يتناول موضوعة الاصلاح المؤسسي للمؤسسات الدستورية التي تأسست وفقا لدستور العراق لعام 2005 ، في ضوء تحديد طبيعة هذه المؤسسات من حيث هيكلتها وصلاحياتها التي نص عليها الدستور ، وطرح أهم التحديات التي تواجه هذه المؤسسات سواء كانت هذه التحديات متأتية من النص الدستوري نفسه والذي حفل بالنقص والغموض والهشاشة بالصياغة في الكثير من نصوصه ، او في ضوء ما أفرزته التجربة العملية من تحديات ، ناهيك عن التأثيرات السلبية الكبيرة التي انتجتها العملية السياسية بأعتمادها على التوافقية والمحاصصة الطائفية والتي وقفت حائلا دون اداء المؤسسات لأثرها ومهامها واشاعة الفساد الاداري والمالي والمحسوبية والعشائرية وهدر المال العام دون ادنى محاسبة او رقابة من المؤسسة التشريعية او التنفيذية وحتى القضائية والتي بدت كأنها مكبله بقيود سياسية وتأثيرات اجتماعية حالت دون انزال القصاص العادل بحقهم0

من كل هذه الاسباب وغيرها تطلب التفكير الجدي للقيام بإصلاحات مهمه وحقيقية لأنقاذ الدولة العراقية والعملية السياسية من الانحدار والفشل ومن ثم اسقاط التجربة الديمقراطية في العراق بعدما دفع العراق ثمنا باهظا لها ،وهذا ما حاولت هذه الرسالة طرحه في ضوء اليات اصلاح واقعية وحيوية مستندة اولا على الاصلاحات الدستورية والقوانين الساندة مثل تعديل قانون الانتخابات فضلاً عن ضرورة ان تشمل الاصلاحات الجوانب المجتمعية لما لها من أثرٍ كبير في استقامة الوضع السياسي العام في البلد ومحاربة الفساد والمفسدين وذلك بكشفهم اجتماعيا ومحاسبتهم قضائيا0

إن عملية الاصلاح فعل ايجابي ولابد ان نتوقع الكثير من المعوقات التي تواجهه فالجهات المستفيدة من بقاء الوضع على ما هو عليه تحقيقا لمصالحها لن تقبل بالإصلاح وسوف تضع العراقيل والحجج امامه ، كما وان البيئة السياسية و الاجتماعية عندما تكون غير مهيئه للإصلاح فأنها تُسهم في عرقلته وتأخره ,وقد حاولت الرسالة رسم اربعة (سيناريوهات) لمستقبل الاصلاح في العراق مستندة الى الدلائل والمعطيات السياسية والاجتماعية في رسم كل واحد من هذه السيناريوهات والواقع انها جميعا كانت منفتحة على بعضها البعض وذلك لتداخل وضبابية الوضع السياسي والتشظي الحزبي و التسقيط السياسي وعدم ثبات الاحزاب والمتغيرات الاخرى عند موقف معين يستطيع الباحث تقدير الموقف بشكل صحيح ، فضلا عن تردي الوضع الامني بشكل خطير مما يجعل كل الاحتمالات مفتوحة و واردة .

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

ما من مجتمع من المجتمعات حتى المتقدمة منها الا ويكون للإصلاح حاجة ومسوغ لوجوده لأن الامم لا تنهض ألا عبر حركة اصلاحية فاعلة تمارس النقد على القديم فتعيد نتاجه بما يخدم حركة المجتمع وفاعليته ولا يبتعد عن هذا الفهم كل المجتمعات التي مرت عبر مراحلها الزمنية بمراحل نمو وتطور وفاعلية فالتطور والنمو والانتقال من مرحلة الى اخرى يعني أن هنالك حركةً اصلاحيةً تقتضيها الطبيعة الانسانية .

إنّ فكرةَ الاصلاح فكرةً قديمةً قدم الانسانية إذ أننا نجد في كتابات بلاد ما بين النهرين والمفكرين والفلاسفة اليونانيين والرومان كثيراً من الافكار الاصلاحية مثل العدالة وتنظيم المجتمع والدولة والاستقرار السياسي والتوزيع العادل للثروة ومحاربة الفساد والسرقة وتنظيم حق العمل والاجور وغيرها ، ففكرة الاصلاح كانت ولما تزل الهدف الاسمى للعديد من المفكرين والقادة المجتمعيين في مختلف الازمنة والامكنة في العالم ، بل اصبحت مفردة الاصلاح الاكثر شيوعا في الخطابات الرسمية وغير الرسمية حتى باتت وكأنها في ذاتها تحمل الحلول لكل المشكلات والهموم المعقدة التي انتجتها سياسات الفساد السياسي والاقتصادي في العراق جراء السياسات الطائشة لنظام السياسي السابق التي ادخلت البلاد في حروب لا طائل منها وما أسفرت عنه من كوارث انسانية ومادية او من جراء السياسات الطائفية والعنصرية والمحاصصاتية التي اعتمدتها العملية السياسية عقب سقوط النظام البائد بعد 9/ نيسان / 2003 وما استتبعته من ظروف قاسية محليا واقليميا ودوليا تركت اثارها على مجمل عملية بناء الدولة العراقية الحديثة والتي أُريد لها أن تكون دولة ديمقراطية ومثالا يحتذى به في المنطقة وعاملَ جذبٍ لبقية الدول لتأسيس دول ديمقراطية على اساس من الشرعية والمشروعية في ضوء الانتخابات والتبادل السلمي للسلطة وعلى وفق مبدأ الفصل بين السلطات فضلا عن الكثير من المفاهيم الديمقراطية الاخرى التي تضع الانسان ورفاهيته وكرامته في مقدمة الأولويات .

أولاً: اهمية البحث

تكمن أهمية الرسالة في تشخيصها لأهم التحديات والمعوقات التي تواجهها المؤسسات الدستورية في العراق - كونها تهتم بهذه المؤسسات من دون سواها من المؤسسات السياسية الاخرى – سواء جاءت هذه التحديات في ضوء النص الدستوري أم مما افرزته العملية السياسية من تحديات جسيمة نتيجة السياسات المصلحية الحزبية الضيقة والتي تلبست بلبوسات متعددة مرة طائفية واخرى قومية والتي ادت الى عرقلة عمل هذه المؤسسات وقيدت حركتها صوب تحقيق الاهداف المرسومة لها .

وكما بحثت في دواعي الاصلاح في ضوء رصدها لاهم تداعيات العملية السياسية وشيوع الفساد الاداري والمالي والاختلالات البنيوية في المؤسسات الدستورية وعدم الوضوح الكافي في طبيعة النظام السياسي وفي طبيعة العلاقة بين السلطات .

وتأتي أهمية الرسالة ايضا من تزامنها مع الدعوات والتظاهرات المطالبة بالإصلاح ومع التأييد الواسع من قبل المرجعية الدينية للإصلاحات ولهذه التظاهرات ، وقد حاولت الرسالة توثيق هذه المواقف وتحليلها بوصفها اداةً مهمةً من ادوات الاصلاح و لما تشكله من عامل ضغط على الحكومة لتحقيق الاصلاحات .

ثانياً: اشكالية البحث

تظهر الاشكالية في موضوع المؤسسات الدستورية في العراق وفق دستور عام 2005 في الصيغة الدستورية الجامدة للطبيعة البنيوية الداخلية للمؤسسات الدستورية فضلاً عن الى العلائق الدستورية غير المتوازنة وغير المتكافئة بين هذه المؤسسات والتي تتناقض وطبيعة النظام البرلماني الذي أعتمد في الدستور كنظام حكم في العراق و ما تفرزه هذه الاختلالات من أثر على مجمل العملية السياسية وبين التطلعات والحاجات المجتمعية والرغبة الملحة للقيام بإصلاحات حقيقية وجوهرية تمس أسس النظام السياسي لإنتاج مؤسسات فاعلة منتجة تساهم في حل المشكلات والمعضلات التي يواجهها البلد لا ان تكون هي المنتجة للعديد من المشاكل والازمات ،مؤسسات تحقق الرفاهية والتقدم لعموم المواطنين دون تمييز عن مذهب او دين اوعنصر 0

ثالثاً: فرضية البحث

عُد الاصلاح بكل أشكاله ضرورة ملحة وحاجة ماسة لديمومة النظام السياسي العراقي وتحديداً الاصلاح المؤسسي وذلك لتغطي كل التحديات والعقبات الموروثة والمكتسبة التي تواجه عمل المؤسسات السياسية وان الاصلاح المطلوب لن يمر هو الاخر دون تحديات تجابهه لذا تنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أن دون رصد التحديات التي تواجه عمل المؤسسات لإصلاحها وعدم تذليل العقبات التي تقف بوجه عملية الاصلاح فلن يكتب لهذه العملية النجاح وبالتالي عدم تمكن المؤسسات السياسية من أدائها لمهامها بالشكل الأمثل .

رابعاً: مناهج البحث

لقد تم الاعتماد في موضوع الرسالة على المنهج المؤسسي- القانوني وكذلك تم الاعتماد على منهج التحليل النظمي والذي يعتمد على تحليل البناء الدستوري والقانوني للنظام السياسي لمعرفة طبيعته الدستورية وتحديد العلائق السياسية بين مكونات هذا النظام لتشخيص نقاط القوة وتعزيزها ولتحديد نقاط الضعف والعمل على تجاوزها ، كما تم اعتماد المنهج الاستشرافي الذي يعتمد على القراءة الموضوعية والتحليلية لاستشراف المستقبل لا التكهن به 0

خامساً: هيكلية البحث

تطلبت هيكلية الرسالة تقسيمها على اربعة فصول سبقتها مقدمة ولحقتها الخاتمة ، وجاءت هذه الفصول على النحو الاتي:-

1-الفصل التمهيدي :- خصص هذا الفصل للبحث في الاطار النظري للرسالة وتم تقسيمه على مبحثين تناول المبحث الاول التعريف بالمؤسسات وفي ثلاث مطالب تناول المطلب الاول التعريف بالمؤسسة بشكل عام لغة واصطلاحا وتناول المطلب الثاني التعريف بالمؤسسات السياسية اما المطلب الثالث فقد تناول التعريف بالمؤسسات الدستورية من حيث النشأة في الأنظمة البرلمانية والانظمة الرئاسية والانظمة المختلطة مع ذكر لنشأة المؤسسات الدستورية في العراق منذ قيام الدولة العراقية في العام 1920 الى الان.

اما المبحث الثاني فقد تناول الإصلاح السياسي وفي ثلاث مطالب خصص المطلب الاول التعريف بالإصلاح من حيث اللغة ومن حيث الاصطلاح وتناول المطلب الثاني الاصلاح في القران الكريم اما المطلب الثالث فقد تناول التعريف بالإصلاح السياسي والمصطلحات المقاربة له .

2- الفصل الاول وقد حمل عنوان المؤسسات الدستورية في العراق وطبيعة التحديات وتم تقسيمة على ثلاث مباحث خصص المبحث الاول للمؤسسة التشريعية وتم تقسيمة على مطلبين تناول المطلب الاول طبيعة المؤسسة التشريعية ، اما المطلب الثاني فقد خصص لتحديات الاداء للمؤسسة التشريعية 0 اما المبحث الثاني فقد خصص للمؤسسة التنفيذية وتم تقسيمة على مطلبين المطلب الاول تناول طبيعة المؤسسة التنفيذية ، اما المطلب الثاني فقد تناول تحديات الاداء للمؤسسة التنفيذية ، اما المبحث الثالث فقد خصص للمؤسسة القضائية والهيئات المستقلة وتم تقسيمه على مطلبين تناول المطلب الاول المؤسسة القضائية وتم تقسيمه الى فرعين الفرع الاول خصص لطبيعة المؤسسة القضائية ، اما الفرع الثاني فقد تناول تحديات الاداء للمؤسسة القضائية ، اما المطلب الثاني فقد خصص للهيئات المستقلة وتم تقسيمة الى فرعين الفرع الاول تناول هيكلية وصلاحيات الهيئات المستقلة والفرع الثاني تناول تحديات الاداء للهيئات المستقلة .

3- الفصل الثاني وقد حمل عنوان دواعي الاصلاح المؤسسي والياته وتم تقسيمه على مبحثين تناول المبحث الاول منه دواعي الاصلاح وتم تقسيمة الى مطلبين تناول المطلب الاول الدواعي الدستورية وتناول المطلب الثاني الدواعي السياسية 00 اما المبحث الثاني فقد تناول أليات الاصلاح وتم تقسيمه الى مطلبين تناول المطلب الاول الاليات الرسمية للإصلاح وتناول المطلب الثاني الاليات غير الرسمية للاصلاح.

4- الفصل الثالث وقد حمل عنوان معوقات الاصلاح ونظرة مستقبلية وتم تقسيمه الى مبحثين تناول المبحث الاول معوقات الاصلاح وفي مطلبين تناول المطلب الاول المعوقات الدستورية والقانونية وتناول المطلب الثاني المعوقات السياسية 00 اما المبحث الثاني فقد خصص للنظرة المستقبلية للإصلاح في العراق وتضمن اربعة مشاهد (سيناريوهات) المشهد الاول بعنوان بقاء الحال على ما هو عليه والمشهد الثاني حصول اصلاح نسبي والمشهد الثالث حصول اصلاح حقيقي والمشهد الرابع تردي الوضع.

وفي النهاية وأنا انتهي من أعداد هذا الجهد فأنه يبقى بحاجة ماسة الى التعزيز والدعم والتقويم كونه يمثل بداية مسيرة البحث العلمي ، لذا لا يسعني الا ان اضعه امام نخبة خيرة و فاضلة من اساتذة افاضل وكلي ثقة بأن ملاحظاتهم ستكمل كل قصور وتسدد كل نقص وتصحح كل خطأ ولابد لي من الأخذ بجميع ما يرد من ملاحظات بغية الوصول للسداد والله المستعان .