وزارة التعليم العالي
معهد العلمين للدراسات العليا
النجف الأشرف

# الديمقراطية التوافقية وأثرها في النظام السياسي في العراق في ظل دستور 2005م

رسالة مقدمة إلى معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في العلوم السياسية\النظم السياسية

تقدم بها الطالب

سمير عبد علي ظاهر الحدراوي

بإشـــــراف

أ.د ماجد محي عبد العباس آل غزاي

1437هج
2016م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا
الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ
وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

الشورى38

# الإهداء ...

**إلى من بذل الغالي والنفيس في تربيتي وتعليمي..**

**إلى من يعتز به القريب والبعيد..**

**الى الذي قيل ويقال عنه ..**

***أين في الناس أباً مثل أبـــــي .***

**الى.. المرحوم والـــدي**

**والى المرحومة والدـــي .**

**والى المرحوم شقيقـي الوحيد.**

**والى أرواح الشـــهداء الأبـرار**

**الذين سقطوا ضحية أزمة الحكم والصراع**

**حول المناصب الحكومية والفتنة الطائفية**

**ومن سقط شهيداً من أجل تحرير الـعراق**

**من الدنس الداعشـــي**

# *أهدي ثمرة جهدي...*

# الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله رب العالمين ,والصلاة والسلام على سيدنا محمد وآل بيته الطيبين الطاهرين.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى المشرف العزيز الأستاذ الدكتور ماجد محي عبد العباس آل غزاي الذي بذل جهوداً ليس لها حدود في متابعة بحثي هذا وإجراء التصويبات اللازمة عليه, ومنحني من وقته أكثر مما أستحق على حساب راحته ,كما أحترم وأثمن صبره وسعة صدره في توجيهي وترتيب بحثي حتى في إيجاد المصادر والمراجع وفقه الله لما فيه الخير للعلم وللوطن, كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذتي الأفاضل الذين لولا جهودهم لما استطعت إنجاز بحثي هذا الذي أرجو أن أكون قد وفقت فيه , وأخص بالذكر (الدكتور عباس عبود عميد المعهد والسيد علي بحر العلوم معاون العميد والدكتورة بلقيس محمد جواد رئيسة القسم وجميع منتسبي معهد العلمين للدراسات العليا )

الباحث

## إقـرار المشـرف

أشـهدْ أن إعداد هذه الرسـالة الموسومة ( **الديمقراطية التوافقية وأثرها في النظام السياسي في العراق في ظل دستور 2005)**، جرت تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية\ النُظُم السياسية .

**المشرف**

**أ . د. ماجد محي عبد العباس ال غزاي**

**التوقيـع :**

**التأريـخ / /**

توصيـة رئيـس فـرع النـُظُم السـياسـية

بنـاءً علـى التوصيـات المتوفرة أُرشّح هذه الرسالة للمنـاقشة .

**رئيس فرع النـُظُم السياسية**

**التوقيـع :**

**التـأريـخ / /**

## إقرار لجنـة المنـاقشة

**نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة، إننا قد اطلعنا على الرسالة الموسومة ((** الديمقراطية التوافقية وأثرها في النظام السياسي في العراق في ظل دستور 2005م**))** **، والمقدمة من الطالب (سمير عبد علي ظاهر الحدراوي ) في فرع النظم السياسية، وقد ناقشنا الطالب في محتوياتها، وفي ما له علاقة بها، ونُقر أنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية ، وبتقدير( جيد ) وذلك في يوم السبت الموافق 13\2\2016 .**

| | | |
|---|---|---|
| **ا.م.د نصر محمد علي** | **ا.م.د أحمد غالب محي الشلاه** | **أ.د خيري عبد الرزاق جاسم** |
| عضو | عضو | رئيس اللجنة |

**أ.د ماجد محي عبد العباس ال غزاي**

**عضو/مشرفا**

صادق مجلس معهد العلمين للدراسات العليا على قرار لجنة المناقشة.

**أ.م.د**

**عباس عبود**

**عميد معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الأشرف**

## المحتويات


| | |
|---|---|
| الفصل الأول الديمقراطية والديمقراطية التوافقية | 1-49 |
| المبحث الأول: الديمقراطية ومراحل تطورها | 1-28 |
| أولا: الديمقراطية القديمة | 3-7 |

ثانيا: الديمقراطية الحديثة 7-11
ثالثا: مفهوم الديمقراطية 11-14
رابعاً: الديمقراطية كنظام حكم 14-19
خامساً: مبادئ الديمقراطية 19-20
سادساً: صور الديمقراطية 20-25
أ- الديمقراطية المباشرة 20-22
ب- الديمقراطية شبه المباشرة 22-23
ت- الديمقراطية النيابية 23-24
أركان الديمقراطية النيابية 24-25
سابعاً- أنماط الديمقراطية 25-28
المبحث الثاني: مفهوم الديمقراطية التوافقية وخصائصها 29-37
أولاً: الديمقراطية التوافقية لغة 30-31
ثانياً: الديمقراطية التوافقية لغةً إصطلاحاً 31-36

**المبحث الثالث: خصائص وشروط الديمقراطية التوافقية** 37-47
أولاً: خصائص الديمقراطية التوافقية 38-44
1- الائتلاف الواسع 38-40
2- الفيتو المتبادل 40-41
3- التمثيل النسبي 41-42
4- الاستقلال القطاعي 42-43
ثانياً: شروط قيام الديمقراطية التوافقية 43-47

الفصل الثاني: الأساس الدستوري للديمقراطية التوافقية في العراق في ظل دستور 2005م 48-109
المبحث الأول: توزيع الإختصاصات بين المركز والإقليم والديمقراطية التوافقية 48-68
الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والأقاليم 50-68

1- الاختصاصات المشتركة العامة 52-65
2- الاختصاصات المشتركة الخاصة 65-68
المبحث الثاني: الهيأة التشريعية والديمقراطية التوافقية 69-87
أولا: مجلس النواب 72-80
ثانيا: مجلس الاتحاد 80-87
المبحث الثالث: تنظيم الرقابة البرلمانية والديمقراطية التوافقية 88-109
أولاً: السؤال 90-94
ثانياً: الاستجواب 94-100
1- الشروط الشكلية للاستجواب 96-97
2- الشروط الموضوعية للاستجواب 97-100
ثالثاً. طرح موضوع عام للمناقشة 100-104
رابعاً: سحب الثقة 104-109

**الفصل الثالث: أثر الديمقراطية التوافقية في تشكيل الهيأة التنفيذية 110-167**

المبحث الأول: أثر الديمقراطية التوافقية في إختيار رئيس الجمهورية والحكومات المنتخبة 110-131
أولا – إختيار رئيس الجمهورية 111-121
1- إختيار مجلس الرئاسة / مهام مجلس الرئاسة 115-118
2- إختيار رئيس الدولة 118-121
ثانيا- الحكومة العراقية المنتخبة 122-131

المبحث الثاني: أثر الديمقراطية التوافقية في الأداء الحكومي 132-156
أولاً: حكومة الوحدة الوطنية 138-145
ثانياً: حكومة الشراكة الوطنية 146-156
المبحث الثالث: أثر الديمقراطية التوافقية عند اصدار القرارات والأنظمة 157-167
الخاتمة 168-170

| | |
|---|---|
| أولاً: الإستنتاجات | 169-168 |
| ثانياً: التوصيات | 170-170 |
| المصادر | 192-171 |
| الملاحق | 200 -193 |
| الملخص باللغة الانكليزية | A-B |


## المقدمـــــة

تعد عملية الديمقراطية التوافقية محل إهتمام علمي في البحوث السياسية بمجالاتها وفروعها المختلفة، كما أن بحث هذه العملية يعد مدخلاً مهماً لفهم طبيعة النظام السياسي في العراق ؛ لذلك تبحث الرسالة في أثر الديمقراطية التوافقية بشكل عام، وتأثيرها في مصالح وحياة المكونات في المجتمع التعددي، لذلك أوجبت

الديمقراطية التوافقية، أن يكون لكل مكون من مكونات المجتمع التعددي، نصيبه في حكم الدولة، بالتوافق السياسي في ما بينها، بغض النظر عما إذا كان أفراد تلك الطائفة أو المكون، أغلبية أم أقلية، إذ إن الديمقراطية التقليدية تتخذ القرارات السياسية باتباع قاعدة الأغلبية البسيطة، أي إتخاذ القرار بصيغة (النصف+1) من الأصوات ، من دون أن يكون هناك تأثير معطل للآخرين المتأثرين بالقرار، وهذه الصيغة لا تتلاءم كثيراً والمجتمعات المتنوعة قومياً أو إثنياً أو مذهبياً، الحديثة العهد بالديمقراطية؛ لذلك فالديمقراطية التوافقية تقوم على أساس الحفاظ على حقوق الأقليات بغض النظر عن نسبتها العددية، وإتخاذ القرار السياسي المهم بالتوافق بين كل المكونات، وإعطاء الأقليات حق إيقاف أو تعطيل تشريع القانون عن طريق الفيتو المتبادل للحفاظ على مصالحها وشؤونها الخاصة.

إن إشراك جميع المكونات المجتمعية، الأغلبية منها والأقلية، في عملية صنع القرار السياسي المهم، يُعَدُّ ضمانةً وقيداً يحول دون التفرد بالسلطة، عن طريق منح القوى السياسية التي تعبر عن مصالح الطوائف المكونة للمجتمع ، حق الفيتو المتبادل في تعطيل قرارات القوى السياسية للمكونات الأخرى، عند محاولة إقرار جهات سياسية قرارات قد تضر بمصالح جهات أخرى، بغض النظر عن حجم الكتلة الداعمة للقرار في مواجهة الأخرى المعطلة له، وذلك مع إفتراض وجود إنقسام وصراع مجتمعي خطير لا يمكن إحتوائه إلا عبر هذه الصيغة ، إذ إن الخطر الأكبر فيها، يكمن في نزعة المكونات المجتمعية إلى الاستقلال الذاتي الذي تشكل الفيدرالية أو تقسيم الدولة الواحدة إلى دويلات مستقلة .

وجاء هذا البحث محاوَلة لفهم طبيعة الديمقراطية التوافقية بصفة عامة، وفي العراق إنموذجاً، عن طريق بحث خطوات مفهوم وآليات وتطبيقات الديمقراطية التوافقية بصفة عامة، ومن ثَم أثر الديمقراطية التوافقية في الجانب الدستوري والتشريعي والرقابي, كذلك أثر الديمقراطية التوافقية في الجانب التنفيذي.

## أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من المكانة التي تحتلها عملية الديمقراطية التوافقية في عمل النظام السياسي العراقي لمعالجة مشاكل المجتمع، فعملية الديمقراطية التوافقية هي إشراك كل فئات المجتمع بغض النظر عن النسب التي يشكلونها بين المجتمع, عن طريق التمثيل في صياغة الدستور ,أو في مجلس النواب, أو في

الأداء الرقابي, ومدى التوافق بين النخب السياسية التي يمثل كل منها مكوناً معيناً من أجل صنع قرار سياسي يحقق مصالح مكونات المجتمع المختلفة من جهة، وما يتعرض له النظام السياسي من ضغوطات خارجية، من جهة أخرى؛ لذا أراد الباحث تسليط الضوء على الأساس الدستوري للديمقراطية التوافقية وكذلك الهيأة التشريعية والديمقراطية التوافقية وتنظيم الدور الرقابي والديمقراطية التوافقية وكذلك أثرها في تشكيل الهيأة التنفيذية من ناحية إختيار رئيس الجمهورية والحكومات المنتخبة, وأثرها في الأداء الحكومي واصدار القرارات.

**هدف البحث:**

هو إجراء تقويم علمي موضوعي لعملية الديمقراطية التوافقية وأثرها في النظام السياسي في العراق في ظل دستور 2005 م وما آلت إليه من نجاح أو فشل، والبحث عن حلول موضوعية لمعالجة الاشكاليات التي تواجه عمل النظام السياسي العراقي .

## فرضية البحث:

أدت الديمقراطية التوافقية دوراً مؤثرا في أزمة الحكم في العراق من خلال ضعف الأداء التشريعي والرقابي والتنفيذي في العراق ووجود تداخل بين صلاحيات رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ، كذلك توزيع المناصب الحكومية على وفق المحاصصة الطائفية والتفاف الأحزاب الفئوية حول المناصب السياسية.

**إشكالية البحث:**

أن عملية الديمقراطية التوافقية في العراق هي عملية صعبة ومعقدة، ويتجسد ذلك عن طريق صعوبة إدارة التنوع الاجتماعي والسياسي الذي يلقي بظلاله المؤثرة حول آلية الديمقراطية التوافقية في هذا المجال وتحولها الى محاصصة طائفية مفرطة في تطبيقها على أرض الواقع، كذلك لأنها تسمح بإشراك

الاقليات الى جانب الاكثرية حتى في إتخاذ القرارات السياسية المصيرية التي تهم تلك الاقليات؛ فالتوافقات فيه تأخذ صيغة الصفقات بين زعامات الكتل البرلمانية الرئيسة بعيداً عن الأطر الدستورية في غالب الاحيان.

## منهجية البحث:

نظراً لطبيعة البحث الشاملة والمتنوعة فأنها فرضت علينا الاعتماد على أكثر من منهج ، حيثإعتمدت الدراسة على منهج التحليل النظمي كمنهج رئيسي مع الإستعانة بمداخل أخرى كالمدخل التاريخي والمقارن.

## هيكلية البحث .

كمحاولة للتفاعل مع إشكالية الدراسة والفرضية بشكل يُغطي جوانبها إعتمد الباحث على صياغة هيكلية خاصة بالموضوع تُغطي أكبر قدر ممكن من تفاصيله وجزئياته وتقودنا إلى تحقيق هدف هذه الرسالة بحيث تُضيف مقداراً من المعرفة حول الديمقراطية التوافقية وأثرها في النظام السياسي في العراق في ظل دستور 2005م ، وبذلك انتظمت هذه الرسالة في ثلاثة فصول، فضلاً عن المقدمة والخاتمة، تناول الفصل الاول الديمقراطية والديمقراطية التوافقية في ثلاثة مباحث، المبحث الاول نشوء الديمقراطية ومراحل تطورها ,أما المبحث الثاني فقد يتناول مفهوم الديمقراطية التوافقية وخصائصها ,أما المبحث الثالث فقد خُصص الى تطبيقات الديمقراطية التوافقية .

أما الفصل الثاني فقد تناول الأساس الدستوري للديمقراطية التوافقية في العراق .

ويتضمن ثلاثة مباحث رئيسة، فالمبحث الأول: يتحدث عن توزيع الأختصاصات بين المركز والإقليم و الديمقراطية التوافقية. ويتناول المبحث الثاني: الهيأة التشريعية والديمقراطية التوافقية . أما المبحث الثالث فانه يتحدث عن تنظيم الرقابة البرلمانية والديمقراطية التوافقية ..

أما الفصل الثالث فانه يتناول أثر الديمقراطية التوافقية في تشكيل الهيأة التنفيذية , وكان في ثلاثة مباحث أيضاً، المبحث الأول يتحدث عن أثر الديمقراطية التوافقية في إختيار رئيس الجمهورية والحكومات المنتخبة. أما المبحث الثاني فانه يتحدث عن أثر الديمقراطية التوافقية في الأداء الحكومي . والمبحث الثالث فانه يتحدث عن أثر الديمقراطية التوافقية عند إصدار القرارات والأنظمة .

وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم ما توصل اليه الباحث من أولاً: الإستنتاجات والملاحظات التي تتعلق بالإنموذج التوافقي العراقي و ثانيا: التوصيات ، فضلاً عن ملخص للبحث باللغة الانكليزية.

الملخص :

1- أدى سقوط النظام السياسي العراقي في (2003/4/9) الى سقوط المؤسسات الدستورية والسياسية والادارية وحتى العسكرية، ولم يكن من السهولة إقامة مؤسسات بديلة بين ليلة وضحاها، وعليه تولت الادارة الامريكية من خلال سلطة التحالف المؤقتة السلطة في العراق، وبدأت بوضع الخطوات الاساسية والرئيسة لعملية بناء مؤسسات النظام السياسي في العراق والتي تعتمد في عملها على عملية سياسية قائمة على ما إصطلح عليه بـ (دولة المكونات او المحاصصة الطائفية)، وعملت على ترسيخ عملية التحول الديمقراطي وبناء النظام السياسي العراقي الجديد وفق ما يسمى بـ (الديمقراطية التوافقية)، معتمدة على نظام إنتخابي يشجع على ذلك وهو نظام التمثيل النسبي والقائمة المغلقة، إذ يتفق الباحثون على إن الأنظمة الانتخابية يمكن أن تلعب دوراً قوياً في تعزيز كلاً من الديمقراطية والتنظيم الناجح للصراع، غير أن التطبيق العملي لهذا النظام في العراق، قد أفرز نتائج خطيرة أضرت بالمجتمع العراقي وبالعملية الديمقراطية في آن واحد مما انعكس سلباً على طبيعة وأداء مؤسسات وسلطات النظام السياسي العراقي, منها ما هو متعلق بالعراق كبلد متعدد القوميات والمذاهب، ومنها ما هو متعلق بالفهم السياسي للقادة لهذا المفهوم، وعلى طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الأمر الذي خلق عدة إشكاليات ، أدت الى عدم الإستقرار السياسي، كان من أبرزها خلق برلمان عاجز عن أداء مهامه الأساسية والمتمثلة بالتشريع والرقابة، وكذلك محدودية فى قدرة النظام السياسي على الفعل، والأزمات الاقتصادية وآثارها على التنمية، وإنتشار الفساد الإداري والمالي، وغياب المعارضة السياسية، وأزمة عدم ثقة بين الكتل البرلمانية، والتداخل بين السلطات، وأزمة تعطيل إتخاذ القرار السياسي وإستقلاليته , كذلك التجاوز على الدستور تحت مبرر الديمقراطية التوافقية، إذ بات ينظر للدستور فيما يتعلق بنصوصه الدالة على آلية الحكم على إنها لا تكفي لتحقيق الإستقرار بل قد تؤدي إلى عكس ذلك، وإن العرف السياسي المتعلق بتوزيع المناصب والمسؤوليات والصلاحيات هو الأكثر ضماناً في توفير الإستقرار السياسي وحتى الأمني، فضلاً عن ذلك فأن هناك مواد عدة في الدستور العراقي الدائم تدور حولها حتى هذه الساعة بعض الشكوك، وحتى التعديلات الدستورية هي بعيدة كل البعد عن السقوف الزمنية الدستورية، ومرهونة بمزاج وعناد الكتل السياسية والأطر الحزبية، وهي مازالت بعيدة عن التأطير القانوني، وهذه هي الإشكالية التي فرضتها التجربة العراقية في التحول نحو الممارسة السياسية الديمقراطية.

2- كانت فكرة تبني النظام البرلماني (النيابي) لشكل الحكم في العراق مشفوعة بالعديد من الحجج التي من بينها قدرة النظام البرلماني على إستيعاب جميع مكونات الشعب العراقي ومشاركتها في صنع

القرار السياسي، كما إن النظام البرلماني يبعد شبح عودة النظام الدكتاتوري، الا إن الإسباب الحقيقية وراء تبني النظام البرلماني تتجسد في رغبة الكتل الكبيرة في الهيمنة وترسيخ مبدأ المحاصصة الذي قامت عليه العملية السياسية منذ تأسيس مجلس الحكم، اذ يتيح شكل الحكم البرلماني (النيابي) في العراق الذي تبناه دستور (2005) وقبله قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية توزيع الرئاسات الثلاثة (رئاسة مجلس النواب، رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس الوزراء) على الكتل الثلاثة الكبيرة, ولقد أدى ذلك الى هيمنة وإحتكار معظم الصلاحيات من خلال البرلمان إذ يهيمن البرلمان على الحكومة وليس لرئيس مجلس الوزراء إختيار أعضاء حكومته أو حتى إقالتهم وهو ما أدى الى ضعف الاداء الحكومي الذي إنسحبت عليه الخلافات بين الكتل وغياب التنسيق داخل المؤسسة التنفيذية, كذلك هو نظام خليط يجمع بين مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ تعاون وتوازن السلطات مع رجحان النظام المجلس بما منحه من سلطات واسعة لمجلس النواب العراقي، أكثر مما هو مألوف في الأنظمة البرلمانية أو الرئاسية وهذا يجعلنا نميل الى وصفه بأنه نظام برلماني بهيمنة مجلسية، وهو من أضعف الأنظمة؛ لأنه سيجعل العلاقة بين السلطات فيه عائمة تتأرجح بين الفصل، والتعاون، والتوازن.