

مجله مطالعات حقوق تطبیقی،

دوره ۳، شماره ۲،

پاییز و زمستان ۱۳۹۱،

صفحات ۶۵ تا ۸۲

## ساختارهای اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عراق، مطالعه تطبیقی

سهراب صلاحی\*

استادیار گروه حقوق دانشگاه امام حسین (علیه السلام)

علی بهادری جهرمی\*\*

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران - پردیس قم

تاریخ دریافت: ۹۱/۵/۸ - تاریخ پذیرش: ۹۱/۸/۲۱

### چکیده

با وجود مشترکات فراوانی که کشورهای ایران و عراق را به هم پیونده داده است و وجود وجه تشابه‌هایی در ساختار حکومتی آنها، همچون جمهوری بودن و تا حدودی اسلامی بودن نظامهای حقوقی - سیاسی، تفاوت‌های نسبتاً زیادی در ساختار حقوقی و نظام حاکم بر دو کشور به چشم می‌خورد که به نظر می‌رسد ریشه در شرایط و احوال بسیار متفاوت حاکم بر کشورها در زمان تدوین قوانین اساسی جدید آنها داشته باشد. عوامل دیگری همچون پیشینه‌یتاریخی متفاوت حکومت‌های دو کشور، وضعیت سیاسی قبلی متفاوت و بسیاری تفاوت‌های ساختاری دیگر در دو کشور نیز موثر بوده‌اند. این عوامل موجب گشته است که قانون اساسی ایران، برخلاف میل و آرمان مدونانش، توفیق چندانی از جهت الگودهی به کشور همسایه‌ی خود نداشته باشد. نتیجه‌ی عملی این اختلاف‌های قوانین اساسی، در سه محور حقوقی قابل مشاهده است که عبارت‌اند از: تفاوت در مبانی و روح حاکم بر قوانین اساسی، ساختارهای کلان حقوقی - سیاسی متمایز که تا حد بسیط بودن ایران در مقابل فدرالی بودن نظام حاکمیتی عراق پیش رفته و در نهایت، جایگاه و نقش متفاوت قوای سه‌گانه و مسئولین حکومتی دو کشور که از شرح وظایف و مسئولیت‌ها و نحوه‌ی انتخاب و انتصاب آنها مستفاد است.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، ساختار اساسی، جمهوری، فدرال، اسلامی.

salahi.sohrab@gmail.com

a.bahadori.j@gmail.com

\* نویسنده مسئول - فاکس: ۰۲۱-۶۶۹۷۵۶۳۵

\*\*

## مقدمه

همجواری، فرهنگ‌های بسیار نزدیک، شباهت‌ها و تأثیر و تأثر متقابل فراوان دو کشور اسلامی ایران و عراق ما را بر آن داشت که به تحلیل تطبیقی ساختارهای حکومتی و کلیات قوانین اساسی آن دو کشور بپردازیم و از این طریق، واقعیت‌ها و تمایزهای موجود در فضای حاکم سیاسی - حقوقی دو کشور را بهتر نمودار سازیم؛ چراکه قوانین اساسی به منزله‌ی شناسنامه‌ی کشورهایند که شکل‌دهنده‌ی نظام حکومتی آنها بوده و می‌توانند ما را در شناخت هر چه دقیق‌تر آنها یاری رسانند (بارنت، ۱۳۸۲، ص ۱۴). غالباً مواردی که در غیاب دخالت عنصر خارجی در قوانین اساسی بیان می‌شوند، می‌توانند نشانی روشن از اولویت‌ها، ساختار فکری و وضعیت فرهنگی - اجتماعی حاکم بر آن جامعه باشند. لذا مقایسه‌ی تطبیقی قانون اساسی دو کشور به نوعی می‌تواند مقایسه‌ی وضعیت سیاسی - حقوقی و فکری حاکم بر دو جامعه باشد و راهنمای سیاستمداران داخلی و تصمیم‌گیران عرصه‌ی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران برای تحلیل صحیح‌تر وقایع و در نتیجه، انتخاب راهکارهای تعاملی مناسب‌تر در جهت وصول به اهداف مشترک دو کشور اسلامی باشد. از سوی دیگر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان یک قانون اساسی اسلامی، دغدغه‌ی بالایی را در جهت الگودهی و تأثیرگذاری در سایر ملل اسلامی در سر می‌پروراند که این امر با نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی و نظری به وقایع زمان پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی این کشور مشهود است. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۱) با بررسی تطبیقی قانون اساسی عراق، به‌عنوان یک کشور اسلامی که تعاملات و ارتباطات زیادی نیز، خصوصاً در زمان تدوین قانون اساسی جدید خود، با کشور ایران داشته است، می‌توان میزان توفیق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در دستیابی به این آرمان خود تحلیل نمود.

## چارچوب مقاله

مقاله حاضر پس از اشاره‌ای به پیشینه‌ی تاریخی و نظام‌های حاکم بر دو کشور به تحلیل ساختار کلی و روح حاکم بر قوانین اساسی دو کشور پرداخته و با نگاهی به شرایط متفاوت زمان تدوین قوانین اساسی دو کشور، مبانی مشروعیت، مدل یا ساخت کشورها و در نهایت نوع نظام یا رژیم سیاسی حاکم بر آنها را از منظر قوانین اساسی دو کشور مورد مطالعه قرار داده است. پس از تبیین وجوه تمایز یا شباهت‌های کلی دو نظام در این قسمت و تحلیل مبانی آنها، در بخش بعدی به مقایسه‌ی تطبیقی قوای کشوری پرداخته شده است و قوای سه‌گانه‌ی حکومتی هر دو کشور، نحوه انتخاب یا انتصاب روسای آنها و محدوده اختیارات آنها مورد ارزیابی و مقایسه تحلیلی قرار گرفته است.

### پیشینه‌ی تاریخی و نظام‌های حاکم بر دو کشور

سراغاز دوران جدید تاریخ ملت ایران را می‌توان ظهور امپراتوری صفوی و رواج مذهب تشیع دانست؛ چراکه از این دوره نقش روحانیت و مبانی دینی در حکومت و ساختارهای آن به‌طور چشمگیری افزایش یافت (مدکس، ۱۳۸۵، ص ۱۲۳). شاید نتیجه‌ی همین مجال بیشتر برای حضور روحانیون در رأس مسائل سیاسی بود که بعدها در دوران حکومت سلسله قاجاریه، ائتلافی از روحانیون، تجار و روشنفکران، شاه وقت را مجبور به اعطای قانون اساسی‌ای محدود نمود. الگوی این قانون اساسی که در سال ۱۲۸۶ تکمیل شد، قوانین اساسی بلژیک و فرانسه بود. این قانون به جای مذهب اهل سنت که در غالب کشورهای اسلامی دیگر از آن پیروی می‌شود، مذهب تشیع را مذهب رسمی کشور اعلام می‌نمود. قانون اساسی جدید حکومت را به سه شاخه تقسیم می‌کرد: قوه‌ی مجریه که متشکل بود از شاه، به عنوان رئیس کشور، مقامات درباری و کابینه؛ قوه‌ی مقننه که عبارت بود از یک پارلمان دومجلسی و قوه قضائیه که شامل دیوان عالی می‌شد. در این قانون اساسی، از ترکیب آرای حقوقی اروپایی و حقوق اسلام، یک نظام حقوقی جدید ایجاد شده بود. در سال ۱۳۵۷ انقلابی مردمی به رهبری امام خمینی (ره)، پادشاه مشروطه وقت را سرنگون کرد و نظام جمهوری اسلامی برقرار شد. (مدکس، ۱۳۸۵، صص ۱۲۴-۱۲۵)

پس از متلاشی شدن امپراتوری عثمانی، کشور کنونی عراق که جزئی از آن بود، در سال ۱۹۲۰ به تصرف بریتانیا درآمد. در سال ۱۹۳۲ عراق استقلال خود از بریتانیا را کسب کرد و تا سال ۱۹۵۸ حکومت خاندان هاشمی که دست‌نشانده بریتانیا بود، بر آن حاکم بود تا اینکه در ۱۴ ژوئیه ۱۹۵۸ با کودتای تیمسار عبدالکریم قاسم برانداخته شد (فراهانی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۱).

عبدالکریم که دارای عقاید چپ‌گرایانه بود، با برانداختن حکومت سلطنتی، حکومت جمهوری تشکیل داد. دوران حکومت عبدالکریم پنج سال طول کشید تا اینکه در سال ۱۹۶۳، عبدالسلام عارف، وی را از حکومت خلع نمود. عبدالسلام عارف در سال ۱۹۶۶ درگذشت و برادرش عبدالرحمان عارف، زمام امور را در دست گرفت. در سال ۱۹۶۸، جناح راست حزب سوسیالیستی عربی بعث، عبدالرحمان عارف را برکنار کرد و توانست قدرت را در دست گیرد. این آغازی برای قدرت‌گیری صدام حسین و حاکمیت وی در دهه‌های آتی شد.

پس از براندازی رژیم حزب بعث عراق به رهبری صدام حسین، حکومتی با ریاست‌جمهوری یک فرد کرد و نخست‌وزیری فردی شیعه برقرار شده است. اعضای کابینه متشکل از شیعه، عرب سنی و کردهاست و بیشترین وزرای کابینه از شیعیان‌اند. رئیس‌جمهور فعلی این کشور جلال طالبانی و نخست‌وزیر آن نوری مالکی است. زبانهای رسمی عراق، زبان عربی و کردی می‌باشند.

(العلوی، ۱۳۷۶، صص ۱۱۰-۱۱۷)

## تحلیل ساختار کلی دو کشور و روح حاکم بر قوانین اساسی

### ۱. شرایط و اوضاع و احوال زمان تدوین قوانین اساسی

قانون اساسی ایران در پی یک انقلاب مردمی حول محور رهبری واحد، با آرمان‌ها و دغدغه‌های مذهبی و در جهت رفع استبداد داخلی و مقابله با استعمار خارجی به رشته‌ی تحریر درآمد. (اورعی، ۱۳۸۵، صص ۲۴-۳۶) نوع نگرش انقلابیون مدون قانون اساسی جدید ایران را می‌توان به روشنی از مفاد مقدمه‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین مشروح مذاکرات مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی ایران، دریافت.

اما قانون اساسی جدید کشور عراق در پی سرنگونی رژیم دیکتاتوری سابق، بر اثر مداخله‌ی قدرت خارجی و در فضایی بسیار آشفته و تحت تأثیر عوامل خارجی و با آرمان رفع و رهایی از چنگال استبداد و دیکتاتوری شدید قبلی تدوین شد. مهمترین دغدغه‌های ذهنی و مسائل حیاتی مدونان این قانون در مقدمه‌ی آن منعکس شده است؛ مسائلی همچون درپیش گرفتن شیوه‌ی انتقال مسالمت‌آمیز قدرت و تصمیم‌گیری آزادانه که مبین میزان اهمیت مسئله‌ی استبداد برای آنان است. (الدستور العراقي الدائم، الدیباچه)

این تفاوت‌ها که مجال تفصیل بیشتر آنها نیست، موجب گشتند تا برخلاف وجهه‌ی به‌شدت مذهبی قانون اساسی ایران، قانون اساسی عراق بر مبانی دموکراسی و حفظ حقوق و آزادی‌های مردم بیشتر تکیه کرده باشد. (ر.ک: فصول اول قوانین اساسی دو کشور)

وحدت مردم ایران حول محور واحدی به نام حضرت امام خمینی(ره) مولد حقیقی وحدت و یکپارچگی ملت ایران و مایه‌ی دمیدن روح اسلام در کالبد جامعه در زمان پیروزی انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی ایران بود. در مقابل، تفرقه و جدایی بیش از حد مردم عراق ناشی از عواملی چون تفاوت‌های مذهبی، نژادی و فرهنگی و عدم وجود رهبری واحد و مهمتر از همه، حاکم بودن قدرت خارجی در سطح کشور عراق بود. این مورد را نیز می‌توان از دیگر تفاوت‌های مهم حاکم بر اوضاع و احوال دو کشور در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی آنها دانست (الأسدی، ۲۰۰۷، القسم الأول).

وجود تفرقه و دخالت عناصر خارجی در عراق تا آن حد بود که باعث شد شکل کشور به فدرال تغییر کند و قانون اساسی آن مملو از اعطای امتیازات به قومیت‌ها و گروه‌های مختلف شود؛ تا جایی که می‌توان نوع حکومت عراق را دموکراسی توافقی نامید (Lijphart, 1969, pp. 207-225) که در صد است بیشتر گروه‌های سیاسی موجود در آن کشور در قدرت سهیم باشند. (مواد ۱۴، ۳۹، ۴۰ و ۴۱)<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> برای تسهیل در ارجاع‌دهی، در مواردی که به قانون اساسی جمهوری عراق ارجاع شده است، مانند متن قانون اساسی این کشور، از عنوان «ماده» استفاده شده و در مواردی که به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارجاع شده، از عنوان «اصل» استفاده شده است.

## ۲. مبانی مشروعیت نظامها

در نتیجه‌ی تاریخچه‌ی متفاوت و مهمتر از آن، شرایط و احوال بسیار متفاوت دو کشور، روح حاکم بر قوانین اساسی نیز متفاوت است. قانون اساسی ایران، یک قانون کاملاً مکتبی و با برتری و اولویت قطعی مبانی دینی اسلام و براساس نظریه‌ی ولایت فقیه و نصب حاکم از سوی خدا تدوین شده است و مبانی آن همچنان که در اصل دوم قانون اساسی به آن اشاره شده است، بر پایه‌ی ایمان به وحدانیت خدا، نقش وحی در بیان قوانین، وجود معاد، عدل خدا، امامت و رهبری، کرامت انسانی و تکیه بر نقش بالا و آزادی توأم با مسئولیت انسان می‌باشد. به طور خلاصه می‌توان گفت مبانی مشروعیت نظام جمهوری اسلامی، دو محور مکتب و انتخاب اکثریت قریب‌به‌اتفاق مردم است که اولی ناظر به محتوای حکومت و دومی ناظر به شکل حکومت می‌باشد و منظور از آن اقامه‌ی نظام اسلامی از طریق اراده‌ی عمومی مردم و خواست جمعی می‌باشد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، صص ۱۸۸-۱۹۸) اما در قانون اساسی عراق از "اصول دموکراسی" و همچنین "حقوق و آزادی‌های اساسی" نیز در کنار "اسلام"، به عنوان مبانی نظام و مشروعیت قوانین ناشی از آن، یاد شده است (ماده ۲) و حاکمیت در نظام ناشی از آن، از آن قانونی است که مردم مبانی مشروعیت آن به شمار می‌روند (ماده ۵)؛ برخلاف ایران که قوانین اسلامی و ولایت مطلقه فقیه مبانی مشروعیت آن به شمار می‌روند. (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول ۱، ۲ و ۵۶) همچنین پذیرش و به رسمیت شناختن حداکثری اقوام، ادیان و مذاهب مختلف توسط قانون اساسی عراق که در بسیاری مواد این قانون به چشم می‌خورد، نشان از وجود نوعی اختلاف و تنوع در میان مردم این کشور دارد و منجر شده بتوان لزوم تأمین حداکثری حقوق تمامی گروه‌ها و احزاب و طوایف را از اصول مهم حاکم بر قانون اساسی کشور عراق قلمداد کرد. (الدستور العراقی الدائم، ماده ۱۲۲) با وجود این همچنان اسلام به عنوان منبعی اساسی برای قانونگذاری در عراق معرفی شده است. (القزوینی، ۲۰۰۹، صص ۶-۸)

## ۳. مدل یا ساخت کشورها

کشورها یا به بیان مرحوم دکتر قاضی، دولت- کشورها را از دو دید متفاوت می‌توان تقسیم‌بندی نمود: سیاسی و حقوقی.

در طبقه‌بندی از جهت سیاسی، به فلسفه‌ای که دولت یا حاکمیت به خاطر آن ایجاد شده است و در صدد تحقق یا کمک به تحقق آن است، توجه می‌شود و از این حیث، دولت‌ها به گونه‌های مختلفی چون دولت لیبرال، سوسیالیست، کمون، نظامی، اسلامی و غیره تقسیم‌بندی می‌شوند (قاضی، ۱۳۶۸، صص ۲۲۴).

از این حیث، کشور ایران کشوری اسلامی است که همان‌گونه که توضیح داده شد و به بیان صریح قانون اساسی آن در اصل دوم و با تأکید فراوان در جای جای قانون اساسی آن، هدف نهایی آن

تحقق اهداف اسلامی است که بر پایه‌ی اعتقادات دیرینه‌ی مردم آن پس از انقلاب خود به رهبری امام خمینی (ره) بازسازی حقوقی-سیاسی شده است. اما کشور عراق را همان‌گونه که در مبحث «مبانی اصلی نظام» آمد، و همچنین به دلیل عدم توجه جدی به نقش دین در نظام قانونگذاری و ساختار سیاسی کشور (در مقایسه با قانون اساسی کشور ایران)، نمی‌توان از این حیث، لزوماً کشوری اسلامی دانست. تقسیم‌بندی دولت‌ها از دیدگاه حقوقی بسیار متفاوت است و در این روش، کشورها از نظر ساخت داخلی و طرز قرار گرفتن قدرت در مراکز سیاسی داخل کشور تقسیم‌بندی می‌شوند. از این جهت، کشورها به دو گونه‌ی کلی تک‌ساخت و چندپارچه یا مرکب تقسیم‌بندی می‌شوند که ایران و عراق هر یک متعلق به یک گونه‌ی متفاوت هستند:

#### الف. کشور ایران کشوری تک‌ساخت یا بسیط است:

در این گونه کشورها یک مرکز واحد عملکرد سیاسی وجود دارد و قدرت سیاسی به طور کلی توسط همان شخصیت واحد حقوقی اعمال می‌شود. کلیه افرادی که زیر لوای دولت یکپارچه قرار دارند، از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند و قاعدتاً یک قانون اساسی در سراسر این قلمرو بر آنان حکم می‌راند. بافت قدرت، غیرقابل تفکیک و تجزیه‌ناپذیر است. (قاضی، ۱۳۶۸، ص ۲۲۴)

#### ب. کشور عراق کشوری مرکب و از نوع فدرالی است:

در کشورهایی نظیر عراق، برخلاف نوع اول، چندین مرکز عملکرد سیاسی در کشور قدرت سیاسی را اعمال می‌کنند. البته باید بیان کرد که در دولت-کشورهای مرکب، در حقیقت، تجمع اداری چندین دولت حاکم، حول محور یک حکومت مرکزی و سپردن میزانی از اختیارات حاکمیت و قدرت سیاسی خود به شخص یا نهاد موردنظر صورت می‌گیرد که در درجه‌ی بالاتری از نهادهای عضو قرار می‌گیرد (قاضی، ۱۳۶۸، ص ۲۳۴).

با دقت در این تعریف و نگاهی اجمالی به تاریخچه‌ی کشورهای مرکب که غالباً در پی اتحاد بعدی چند دولت که قبلاً مستقل بوده‌اند، به وجود آمده‌اند، روشن می‌شود که برگزیدن این نوع حاکمیت برای کشور عراق با توجه به سابقه‌ی تاریخی و تاریخ سیاسی این کشور غیرعادی است (الأسدی، ۲۰۰۷، استنباه).

از آنجایی که در این مقاله به دنبال تحلیل و تفسیر چرایی برگزیدن انواع نظام و ساختار ملی نیستیم، صرفاً به طور خلاصه اشاره می‌گردد که به نظر می‌رسد وجود ساختار فدرالی در کشور عراق محصول سه علت اصلی تنوع قومی و دینی مردم این کشور، شرایط خاص زمان تدوین قانون اساسی جدید این کشور، خصوصاً شرایط خاص منطقه کردستان عراق، و در نهایت تأثیرات ناشی از حضور عناصر خارجی در تدوین قانون اساسی و شکل‌گیری ساختار جدید حاکمیتی عراق باشد. (احمدی و همکار، ۱۳۸۹، صص ۲۹-۳۰)

در هر صورت کشور فدرال که نوعی از کشورهای مرکب است، در اصل مرکب از کشورهای کوچکتری است که از حیث حقوق داخلی، روابط بین خود برقرار کرده باشند. (قاضی، ۱۳۶۸، ص ۲۴۳)

در دولت فدرالی قدرت به دو قسمت حکومت مرکزی و ایالات تقسیم شده است و دولت مرکزی از یک قدرت مطلق برخوردار نیست، بلکه قدرت در دست مردم و ایالات نیز قرار گرفته است. در این نظام هر ایالت قوای اجرایی، قانون گذاری و قضایی خاص خود را داراست. این ایالات از طریق یک حکومت فدرال که به نوبه خود قوه مقننه، مجریه و قضائیه دارد، به یکدیگر مرتبط شده و یک نظام ملی را تشکیل می دهند. در این سیستم حکومتی، اختیارات و مسئولیت‌های حکومت فدرال تعیین شده است و در نتیجه، آنچه مشخصاً به حکومت فدرال اختصاص نیافته است، در حیطه اختیارات و وظایف ایالت‌ها قرار گرفته است و به عبارت دیگر، ایالت‌ها می توانند در مورد کلیه مسائل تصمیم بگیرند، مگر درباره‌ی موضوعاتی که طبق قانون اساسی فدرال، در حیطه اختیارات حکومت فدرال است (شیروی، ۱۳۸۴، ص ۱۷۴).

#### ۴. نوع نظام یا رژیم سیاسی حاکم

از جمله مواردی که غالباً در قوانین اساسی به آنها اشاره می شود، تعیین نوع حکومت است. قوانین اساسی ایران و عراق نیز از این قاعده‌ی غالب مستثنی نبوده‌اند و هر دو در همان اصول اولیه‌ی خود، به معرفی کلی نوع حکومت خود پرداخته‌اند. قانون اساسی عراق در ماده ۱ خود بیان می دارد:

«جمهوری عراق کشوری مستقل و دارای حاکمیت است که نظام حکومتی آن جمهوری پارلمانی دموکراتیک و فدرال است.»

اصل ۱ قانون اساسی ایران نیز نوع نظام ایران را جمهوری اسلامی معرفی کرده که در اصل ۲ و اصول بعدی به معرفی آن پرداخته است.

برای روشن تر شدن ساختارهای موجود و امکان مقایسه‌ی صحیح تر به معرفی اجمالی انواع ذکر شده می پردازیم:

#### الف. نظام جمهوری

جمهوریت دو نظام که تنها وجه مشترک ساختار کلان سیاسی در دو کشور است، در مقابل رژیم سلطنتی قرار دارد. در رأس حکومت سلطنتی یک نفر قرار می گیرد که به هیچ وجه مسئول اعمال خود نمی باشد، اما ریاست دولت جمهوری در دست یک و گاهی چند نفر است که برای مدت معینی انتخاب شده و مسئول اعمال خود هستند. (قاسم زاده، ۱۳۳۴، صص ۱۱۴-۱۲۰)

از این حیث در هر دو کشور ریاست دولت در اختیار اشخاصی است که مادام العمر حکومت نمی کنند و نسبت به اعمال خود نیز مسئول و پاسخگو هستند. (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل ۱۱۴، قانون اساسی جمهوری عراق، ماده ۷۰)

### ب. نظام پارلمانی

نظام پارلمانی که از جمله خصیصه‌های متمایز ساختارهای اساسی دو کشور به‌شمار می‌رود، در مقابل نظام ریاستی قرار دارد و مصداق تفکیک نسبی قوا میان قوای حکومتی با برتری قوهی مقننه یا مجلس قانونگذاری می‌باشد. در این نظام از یک‌سو فردی مانند پادشاه و رئیس‌جمهور، و از سوی دیگر، فردی مانند نخست‌وزیر یا صدراعظم در مجموعه حکومتی قابل تشخیص است. این نوع قوه مجریه، محصول اندیشه تفکیک نسبی قواست. همکاری میان قوای مجریه و قوای مستتر در این گونه نظام‌ها، ابزارهای اعمال کنترل و ایجاد تعادل را به تناسب در اختیار دو قوه قرار داده است تا از زیاده‌خواهی‌های احتمالی قوا در برابر یکدیگر ممانعت به عمل آورد. کشور انگلستان از جمله قدیمی‌ترین مثال‌ها برای چنین نظامی تلقی می‌شود. ریاست کشور با پادشاه یا ملکه انگلیسی است؛ اما ریاست قوه مجریه یا ریاست حکومت از آن نخست‌وزیری است که مجلس او را برگزیده است (ملک محمدی، ۱۳۸۴، ص ۳۹).

در رژیم پارلمانی، رئیس کشور نقش بسیار مهمی ندارد و قدرت واقعی در دست نخست‌وزیر و هیئت دولت است. در این رژیم قوای حکومتی، به‌ویژه قوه مقننه و مجریه در برابر هم دارای اختیارات و وسائل‌اند که از آن برای اعمال نفوذ در یکدیگر استفاده می‌کنند. وزرا در مقابل مجلس مقننه مسئول‌اند. مجلس می‌تواند آنها را استیضاح کند یا با ندادن رأی اعتماد آنها را از کار برکنار نماید و متقابلاً قوه مجریه نیز می‌تواند مجلس مقننه را منحل سازد (مؤتمنی، ۱۳۸۴، ص ۱۳۰).

### ج. نظام دموکراتیک

دموکراتیک بودن نظام نمایش‌دهنده‌ی شیوهی اعمال حاکمیت است. نظام دموکراتیک نظامی است که در آن، حاکمیت از طریق مردم اعمال می‌شود که غالباً معادل فارسی «مردم‌سالاری» برای آن استفاده می‌شود. این نوع رژیم در مقابل رژیم دیکتاتوری قرار دارد و ناظر به طرق و وسایل اداره‌ی حکومت است (قاسم‌زاده، ۱۳۳۴، ص ۱۱۴).

از این جهت نیز رژیم سیاسی عراق و ایران تا حدودی شبیه یکدیگرند؛ اما در قانون اساسی ایران به ذکر جمهوریت نظام اکتفا شده و نیازی به اعلام دموکراسی بودن آن احساس نشده است. البته شاید بتوان دلیل این امر را انتخاب اسلام به جای دموکراسی، به‌عنوان شیوهی اداره‌ی حکومت در قانون اساسی کشور ایران دانست که به عقیده‌ی برخی از اندیشمندان مفهوم دموکراسی را نیز در بر دارد (منتظری، ۱۳۸۵، ص ۹۸).

لازم به ذکر است دموکراسی خود از دو شیوهی مستقیم و غیرمستقیم برخوردار است که در هر دو کشور، شیوهی غیرمستقیم یا دموکراسی نمایندگی برای اداره‌ی حکومت انتخاب شده است. در این شیوه، ملت حاکمیت خود را به طور غیرمستقیم، یعنی توسط نمایندگان که انتخاب می‌کند، اعمال و اجرا می‌نماید. این نوع دموکراسی، رژیم اکثر کشورهای جهان است. (مؤتمنی، ۱۳۸۴، صص ۶۸-۷۰)



همچنین باید گفت این نوع دموکراسی غیرمستقیم که در عراق شکل گرفته از نوع غربی (لیبرال) می‌باشد، نه مارکسیستی. در این مدل، قدرت سیاسی بر پایه‌ی اصل حاکمیت ملی قرار دارد، حکومت‌ها از طریق انتخابات عمومی و بالنسبه آزاد تعیین می‌شوند. در این کشورها، ساختار سیاسی بر پایه اصل تفکیک قواست و قوای حکومتی از یکدیگر جدایند. (مؤتمنی، ۱۳۸۴، صص ۷۸-۷۹)

#### د. نظام فدرالی

فدرال بودن ساختار کشور عراق که ناظر بر نوع دولت کشور می‌باشد، در مقابل نوع حکومت بسیط یا تک‌ساخت قرار دارد که از جمله تمایزات بسیار مهم و اساسی ساختار دو کشور است که قبلاً پیرامون آن به‌صورت مفصل بحث شد.

#### هـ. نظام اسلامی

اسلامیت یکی از ابعاد نظام جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی است و حتی در نام این کشور قید شده است. در تفسیر و تبیین آن، به حکومت قوانین و معیارهای اسلامی در کشور و لزوم اداره‌ی آن طبق موازین اسلامی اشاره شده است (مطهری، ۱۳۶۷، ص ۱۵۱). در این نظام محتوای حکومت را اسلام و قوانین اسلامی شکل می‌دهد و لزوماً می‌باید محتوای قوانین و مقررات با اسلام مطابقت داشته باشد؛ اما شکل یا ساختار حکومت را مردم انتخاب می‌نمایند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، صص ۱۸۸-۱۹۸).

البته مطالب متعددی در خصوص اسلامیت نظام قابل‌بیان است که از آن جمله می‌توان به میزان دخالت دین در قانونگذاری و اداره‌ی حکومت و بسیاری امور دیگر اشاره کرد. اما صرفاً به‌اختصار بیان می‌گردد، از آنجایی که لزوماً تمامی اصول دموکراسی بر موازین اسلامی قابل‌انطباق نمی‌باشند، شاید بتوان اسلامیت نظام ایران را تا حدودی در مقابل دموکراتیک بودن حکومت در عراق قلمداد نمود (صرف نظر از جایگاهی که قانون اساسی کشور عراق برای اصول اسلامی قائل شده است) (به‌داروند، ۱۳۸۴، صص ۷۲-۸۵).

#### ۵. بررسی تطبیقی

کشورهای ایران و عراق از نظر نوع حکومت، در خصیصه‌های جمهوری و دموکراتیک بودن تقریباً شبیه به یکدیگرند، البته با تفاوت‌هایی از جمله نیمه‌ریاستی بودن جمهوری در ایران و پارلمانی بودن آن در عراق. در خصوص دموکراتیک بودن دو کشور نیز تقدم اصول و موازین اسلامی بر اصول دموکراسی یا لزوم اسلامی بودن دموکراسی در ایران شاید قابل‌توجه باشد. اما از جهت دو خصیصه‌ی دیگر پارلمانی بودن و فدرالی بودن عراق، در مقابل ریاستی بودن و تک‌ساخت یا بسیط بودن ایران، تفاوت‌های چشمگیری در دو ساختار حقوقی کلان مشاهده می‌شود که این امر موجب ایجاد تمایزهای فراوان در جایگاه، قدرت و محدوده‌ی اختیارات نهادهای اساسی دو کشور شده است که در بخش بعدی به‌تفصیل در خصوص هر یک از آنها، به صورت تفکیکی، اشاره خواهد شد.

### مقایسه‌ی تطبیقی قوای کشوری

فصل پنجم از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بحث درباره‌ی کلیات قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. بر این اساس، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت ... اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند. (اصل ۵۷).<sup>۱</sup>

اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان (اصل ۵۸)، اعمال قوه‌ی مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزرا (اصل ۶۰) و اعمال قوه‌ی قضائیه از طریق دادگاه‌های دادگستری می‌باشد (اصل ۶۱). قوای حکومتی<sup>۲</sup> در عراق نیز همان سه قوه‌ی مجریه، مقننه و قضائیه‌اند که براساس تفکیک وظایف بین قوا، وظایف و مأموریت‌های خود را انجام می‌دهند (ماده ۴۶). قوه‌ی مقننه در این کشور متشکل از دو نهاد مجلس نمایندگان و شورای استان‌ها (سنا) است (ماده ۴۷)، قوه‌ی مجریه متشکل از رئیس‌جمهور و شورای وزیران است (ماده ۶۴) و قوه‌ی قضائیه از طریق دادگاه اعمال می‌شود (ماده ۸۵).

هر یک از دو کشور، نهادهای حکومتی جداگانه‌ای نیز دارند که به‌طور مختصر به آنها نیز اشاره خواهد شد. لذا جهت مقایسه‌ی تطبیقی دو ساختار، قوای دو کشور را در چهار بخش مختلف مورد مطالعه تطبیقی قرار می‌دهیم:

#### ۱. قوای مقننه

همان‌گونه که گفته شد قوه‌ی مقننه در عراق دورکنی و متشکل از یک مجلس نمایندگان و یک شورای استان‌ها (مجلس سنا) می‌باشد، در حالی که قوه‌ی مقننه در ایران تک‌رکنی است؛ هرچند تشخیص عدم مغایرت مصوبات آن با اسلام و قانون اساسی بر عهده‌ی شورای نگهبان است، این امر موجب نمی‌شود که قوه مقننه در ایران را دو رکنی بدانیم، چرا که قانون اساسی ایران در اصل ۵۸ خود به این امر تصریح کرده است.

#### ۱-۱. انتخاب نمایندگان و صلاحیت‌های آنها

مجالس نمایندگان در هر دو کشور از طریق انتخابات آزاد و مستقیم تشکیل می‌گردند (اصل ۶۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۴۸ قانون اساسی جمهوری عراق) و هر دو قادرند در تمامی امور مربوط به کشور قانون وضع نمایند (اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری

<sup>۱</sup> جهت تلخیص از ذکر عبارات «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» و «قانون اساسی جمهوری عراق» صرف‌نظر شده است. جهت توضیح بیان می‌گردد در قانون اساسی جمهوری عراق، از عنوان ماده، و در قانون اساسی جمهوری اسلامی از عنوان اصل برای بندهای مختلف آنها استفاده شده است که دقت در این واژه‌ها می‌تواند مشخص‌سازنده‌ی مرجع آنها باشد.

<sup>۲</sup> منظور از قوای حکومتی، قوای حکومت فدرال است؛ چرا که عراق به خاطر فدرالی بودن دارای مقامات و قوای مناطق نیز می‌باشد.

اسلامی ایران و بند اول ماده ۵۹ قانون اساسی جمهوری عراق؛ اما می‌توان گفت اختیارات مجلس ایران در حیطه‌ی قانونگذاری بیشتر از اختیارات قانونگذاری مجلس عراق است؛ چراکه ماهیت فدرالی کشور عراق مانع از امکان تصویب قوانین محلی در مجلس آن کشور می‌شود و لذا قانونگذاری محلی در عراق به مجالس و مقامات مناطق واگذار شده است (بخش پنجم قانون اساسی جمهوری عراق)، درحالی‌که در ایران هیچ مرجعی جز مجلس شورای اسلامی برای قانونگذاری حتی در امور محلی در نظر گرفته نشده است (آقایی طوق، ۱۳۸۶، ص ۱۲۹).

## ۲-۱. ارتباط با سایر قوا

هر دو مجلس وظیفه‌ی نظارت بر قوه‌ی مجریه را بر عهده دارند (اصل ۷۶ و ۸۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند دوم ماده ۵۹ قانون اساسی جمهوری عراق)، با این تفاوت که قدرت مجلس عراق در این زمینه، به علت پارلمانی بودن ساختار حکومت بسیار بیشتر از مجلس شورای اسلامی ایران است و تا حدودی می‌توان گفت شورای وزیران در عراق تحت نظر مجلس فعالیت می‌کنند.

## ۲. قوای مجریه

رژیم عراق دارای قوه مجریه‌ی دورکنی می‌باشد. این قوه مرکب از یک رئیس کشور، یعنی رئیس جمهور، و یک هیئت وزیران است. رئیس جمهور مسئولیتی در برابر پارلمان ندارد، اما برخلاف آن، هیئت وزیران در برابر پارلمان مسئول است. (ماده ۸۱) در ایران (پس از بازنگری در قانون اساسی) نخست‌وزیر در ارکان قوه‌ی مجریه وجود ندارد و رئیس جمهور، هم نقش ریاست کشور و هم نقش نخست‌وزیر و ریاست دولت را بر عهده دارد و همچون هیئت وزیران در برابر مجلس مسئول است (اصول ۸۸ و ۸۹).

## ۲-۱. شرایط نامزدی و انتخاب ریاست جمهوری و وظایف او

در کشور عراق، مجلس نمایندگان از میان نامزدهای ریاست جمهوری با اکثریت دو سوم آراء رئیس جمهور را انتخاب می‌کند که البته ماده ۶۸ در رابطه با این انتخاب، توضیحات بیشتری ارائه می‌کند. اما در ایران این مقام برای مدت ۴ سال، با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی، تنها برای یک دوره بلامانع است (اصل ۱۱۴).

در عراق نامزد ریاست جمهوری باید شرایط ذیل را دارا باشد:

الف. شایستگی و لیاقت کامل داشته باشد و ۴۰ سال او تکمیل شده باشد؛

ب. از وجهه‌ای خوب و خبرگی سیاسی برخوردار باشد و سلامت و پایداری، عدالت و اخلاص به میهن در او مشهود باشد؛

ج. به ارتکاب جرمی که به کرامت او لطمه وارد کرده، محکوم نشده باشد؛

د. از پدر و مادر عراقی متولد شده باشد.

در این شرایطی که ذکر گردید، ابهامات بسیاری دیده می‌شود که در رابطه با شرایط مندرج در قانون اساسی ایران دارای کاستی‌هایی می‌باشد. در ایران رئیس‌جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی‌ای انتخاب گردد که واجد شرایط ذیل‌اند:

ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوا، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور (اصل ۱۱۵).

باید گفت رئیس‌جمهور در قوه‌ی مجریه‌ی عراق بیشتر نقشی تشریفاتی دارد. در این کشور وظایفی مانند پذیرش سفرا، فرماندهی عالی نیروهای مسلح برای اهداف و مقاصد تشریفاتی و جشن‌ها، دعوت از مجلس نمایندگان برای تشکیل جلسه پس از پانزده روز از تأیید نتایج انتخابات، بر عهده‌ی رئیس‌جمهور گزارده شده است (ماده ۷۱). همچنین بسیاری از امور این مقام تأییدی و امضایی است که ایجاب آن از طرف نخست‌وزیر یا شورای وزیران و یا مجلس نمایندگان صورت می‌گیرد و امور تأسیسی از جانب ریاست جمهوری بسیار نادر می‌باشد؛ برای مثال می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

صدور عفو ویژه به توصیه‌ی نخست‌وزیر، اعطای مدال و نشان به توصیه‌ی نخست‌وزیر، تأیید معاهدات پس از موافقت مجلس نمایندگان، تأیید و صدور قوانینی که در مجلس وضع می‌شود، تأیید احکام صادره در دادگاه‌های ویژه، اعطای مدال و نشان به توصیه‌ی نخست‌وزیر و براساس قانون، پذیرش سفرا و برخی وظایف تشریفاتی دیگر (بندهای دهگانه ماده‌ی ۸۱ قانون اساسی جمهوری عراق) (شناوه، ۲۰۰۷، ص ۱۲).

اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف اجرایی متعددی را برای پست ریاست جمهوری در نظر گرفته، تا آنجا که صراحتاً اعمال قوه مجریه را از طریق رئیس‌جمهور هم ممکن دانسته است (اصل ۶۰).

## ۲-۲. ریاست هیئت وزیران

ریاست شورای وزیران در کشور عراق بر عهده‌ی نخست‌وزیر است (ماده‌ی ۷۶)، اما در ایران ریاست هیئت وزیران و قوه‌ی مجریه با رئیس‌جمهور می‌باشد. (اصل ۱۱۳)

ماده‌ی ۷۶ قانون اساسی عراق بیان می‌دارد: نخست‌وزیر مسئول اجرایی مستقیم سیاست‌های کلی دولت و فرمانده کل نیروهای مسلح است و اداره‌ی شورای وزیران و ریاست نشست‌ها را بر عهده دارد. نحوه‌ی انتخاب نخست‌وزیر در عراق به این صورت است که رئیس‌جمهور نامزد ائتلافی را که در مجلس دارای اکثریت است، به تشکیل شورای وزیران موظف می‌کند (ماده‌ی ۷۴). در نتیجه می‌توان گفت انتخاب نخست‌وزیر با مجلس است؛ اما در ایران از آنجایی که ریاست هیئت وزیران بر عهده‌ی خود رئیس‌جمهور است (اصل ۱۱۴)، در حقیقت مردم خود بدون واسطه رئیس هیئت وزیران را انتخاب می‌کنند.

شورای وزیران بسیاری از امور اجرایی اصیل مؤثر و ضروری را در کشور عراق بر عهده دارند که غالب این وظایف در ایران بر عهده‌ی رئیس‌جمهور یا مقام رهبری است: برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کلی دولت و نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های غیرمرتبط با وزارت، ارائه‌ی لوایح قانونی، صدور دستورات و تصمیم‌گیری با اهداف اجرای قوانین، آماده کردن پیش‌نویس بودجه‌ی عمومی، تراز نهایی و برنامه‌های توسعه، توصیه به مجلس نمایندگان به منظور موافقت با تعیین کفیل وزارتخانه‌ها، سفرا، رئیس ستاد ارتش، رئیس دستگاه اطلاعات ملی و ...، از مهمترین وظایف شورای وزیران در کشور عراق اند (بند‌های شش‌گانه ماده‌ی ۷۸ قانون اساسی جمهوری عراق).

اما می‌توان گفت که قانون اساسی ایران در مقام بیان وظایف هیئت وزیران، صرفاً به برنامه‌ریزی و تعیین خط‌مشی دولت و تدوین آیین‌نامه و بخش‌نامه جهت اجرای قوانین اشاره کرده است (اصول ۱۳۴ و ۱۳۸). هرچند این بیان کلی محدوده‌ی وسیعی از وظایف را در برمی‌گیرد، قطعاً از گستره‌ی تکالیف شورای وزیران در عراق بسیار کمتر است.

### ۳-۲. رابطه با قوه‌ی مقننه

در جمهوری عراق رئیس‌جمهور میراً از مسئولیت است و پارلمان حق ندارد از او بازخواست کند یا او را مجبور به استعفا نماید. البته باید گفت تنها به یکی از علل زیر با رأی اکثریت مجلس نمایندگان و پس از محکومیت وی در دادگاه عالی فدرال امکان برکنار کردن وی وجود دارد: شکست سوگندی که در ابتدای تصدی پست خود ادا ننموده است، نقض قانون اساسی و خیانت بزرگ (ماده‌ی ۵۹، بخش ۶). این امکان نیز اصولاً به دلیل وظیفه‌ی مهم رئیس‌جمهور در پاسداری از قانون اساسی می‌باشد. اما در مقابل، وزیران و نخست‌وزیر مسئول‌اند و اگر اکثریت نمایندگان با دادن رأی عدم اعتماد به نخست‌وزیر یا وزیران، مخالفت خود را به ایشان ابراز کنند، آنان مجبورند که از مقام خود استعفا دهند و برکنار شوند (ماده‌ی ۵۹، بخش هفتم). در حالی که در ایران تمامی اعضای هیئت دولت در برابر مجلس پاسخگویند و از آنجایی که ریاست کشور با رئیس‌جمهور نیست، وی نیز در برابر مجلس پاسخگوست (اصل ۱۲۲) و حتی امکان استیضاح یا عزل او وجود دارد (بند ۲ از اصل ۸۹).

همچنین دولت عراق می‌تواند پارلمان را منحل نماید. در رژیم پارلمانی دولت حق دارد در مواردی که مقتضی می‌داند پارلمان را منحل، و دستور انتخابات مجلس جدید را صادر کند (ماده‌ی ۶۲). اصولاً در عراق انحلال مجلس بدین صورت است که یا یک سوم اعضای مجلس نمایندگان درخواست انحلال می‌دهند یا اینکه قوه‌ی مجریه بنا به درخواست نخست‌وزیر و موافقت رئیس‌جمهور و با رأی اکثریت مطلق نمایندگان، درخواست انحلال می‌دهد. البته انحلال مجلس در طول دوره‌ی استیضاح نخست‌وزیر جایز نیست (ماده‌ی ۶۲).

## ۳. قوای قضائیه

### ۳-۱. ارکان اصلی و نحوه تقسیم وظایف

در عراق قوه قضائیه متشکل است از شورای عالی قضاوت، دیوان عالی فدرال، دادگاه تشخیص فدرال، دادستانی، سازمان نظارت قضایی و دیگر دادگاه‌های فدرال که طبق قانون سازماندهی می‌شود. (ماده ۸۷)

قوه قضائیه در ایران نیز متشکل از دادگاه‌ها و تشکیلات قضایی، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد (فصل ۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). شورای عالی قضاوت عراق اداره امور سازمانهای قضایی را بر عهده دارد و پیشنهاد طرح بودجه سالیانه قوه قضائیه فدرال با آن است (ماده ۸۹)، اما قانون اساسی ایران وظایف مذکور را بر عهده رئیس قوه قضائیه نهاده است (اصل ۱۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). در هر دو کشور قوه قضائیه مستقل هستند، تا بی‌طرف باشند و بهتر بتوانند تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های مردم باشند (ماده ۸۵ قانون اساسی جمهوری عراق و اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). البته در عراق برای انتخاب رئیس و اعضای دادگاه تشخیص فدرال، رئیس دادستانی و رئیس سازمان عالی نظارت قضایی، پس از معرفی شورای عالی قضاوت، موافقت مجلس نمایندگان جهت انتصاب آنها نیاز است (بند ۲ از ماده ۸۹). همچنین در هر دو نظام قضایی بر لزوم استقلال قضاوت تأکید شده است. قانون اساسی عراق بیان می‌دارد که قضاوت مستقل هستند و در قضاوت هیچ چیز جز قانون بر آنها حاکم نیست. هیچ قدرتی حق دخالت در دستگاه قضایی یا امور مربوط به عدالت را ندارد (ماده ۸۶).

قانون اساسی ایران نیز در تأمین استقلال قضاوت اشعار می‌دارد: «قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است، به طور موقت یا دائمی منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد، مگر به اقتضای مصلحت جامعه، با تصمیم رئیس قوه قضائیه، پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل...» (اصل ۱۶۴). وظیفه‌ی رسیدگی به شکایات مردم از اقدامات و آیین‌نامه‌های دولتی از دیگر وظایف هر دو قوه قضائیه است که در ایران بر عهده دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) و در عراق بر عهده دیوان عالی فدرال گزارده شده است (بند ۳ از ماده ۹۱).

### ۳-۲. نحوه تصدی پست ریاست قوه قضائیه

از جمله تمایزات اساسی قوای قضائیه‌ی دو کشور، می‌توان به نحوه تصدی مقام ریاست قوه قضائیه اشاره کرد. در نظام حقوقی ایران این پست راهبری اعطا می‌کند (اصل ۱۵۷)، اما اعطای این سمت در عراق شورایی است و در اختیار شورای عالی قضایی می‌باشد (مواد ۸۸ و ۸۹). البته

مدیریت امور اداری آن بر عهده‌ی وزیر دادگستری منصوب نخست‌وزیر است که در ایران نیز می‌تواند این‌گونه باشد. (اصل ۱۶۰)

### ۳-۳. تمایز در نقش نظارتی قوای قضائیه

نکته‌ی قابل‌ذکر در خصوص نحوه‌ی تقسیم وظایف در نهادهای حکومتی عراق در مقایسه با ایران، نحوه‌ی نظارت بر انطباق قوانین و نظامهای اجرایی با قانون اساسی و تفسیر متون قانون اساسی است که این وظیفه در عراق در اختیار دیوان عالی فدرال قرار گرفته که از ارکان این قوه است (ماده‌ی ۹۱)، در حالی که این وظیفه در ایران بر عهده‌ی شورای نگهبان است (اصول ۹۱ و ۹۶). اصولاً می‌توان گفت نهاد دیوان عالی فدرال تقریباً جایگزین شورای نگهبان در نظام حقوقی عراق است و سایر وظایف قوای قضائیه‌ی ایران و عراق، شبیه به یکدیگر است که طبق الگوهای متفاوتی میان ارکان آنها تقسیم شده است.

نحوه‌ی نظارت بر اجرای قوانین نیز از دیگر تمایزات در وظایف قانونی قوای قضائیه است. در ایران سازمان بازرسی کل کشور که تحت نظر قوه‌ی قضائیه فعالیت می‌کند، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای قوانین را بر عهده دارد. قانون اساسی ایران از این وظیفه با عنوان «حق نظارت قوه‌ی قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» نام برده است (اصل ۱۷۴)؛ در حالی که این وظیفه‌ی مهم در نظام حقوقی عراق بر عهده‌ی پارلمان گذاشته شده است (ماده‌ی ۵۹).

### ۴. رئیس کشور و تنظیم روابط قوا

بالاترین مقام رسمی در عراق رئیس‌جمهور می‌باشد که رئیس کشور و نماد وحدت ملی و حاکمیت کشور است (ماده‌ی ۶۵). لذا همان‌گونه که در بحث شرایط رئیس‌جمهور آمد، ممکن است رئیس کشور عراق اصلاً مسلمان نباشد. اما در ایران بالاترین مقام رسمی رهبر می‌باشد و پس از او رئیس‌جمهور دارای این منصب است که مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه‌ی مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد (اصل ۱۱۳).

رهبر ایران دارای ولایت مطلقه می‌باشد و این سمتی انتصابی از سوی خداست که شخص آن به وسیله‌ی شورای خبرگان شناسایی می‌گردد و دارای ویژگی‌ها و صفات اخلاقی و دینی والایی است که عدالت و کفایت او را تضمین می‌نماید (اصول ۵ و ۱۱۰).

روابط میان قوا در کشور عراق به صورت تفکیک، بر مبنای همکاری قوا (اختلاط قوا) می‌باشد؛ زیرا نخست‌وزیر مکلف است اعضای کابینه‌ی خود را به مجلس معرفی نماید تا بتواند از آنان رأی اعتماد کسب کند (ماده‌ی ۷۴) و مجلس می‌تواند به اعضای کابینه رأی عدم اعتماد دهد و در این صورت، می‌تواند هم نخست‌وزیر و هم وزرا را استیضاح و برکنار نماید (ماده‌ی ۵۹، بخش هشتم) (راضی، ۲۰۰۹، صص ۱۵-۲۰) اما در ایران می‌توان گفت روابط بر اساس تقسیم وظایف است که زیر نظر ولایت امر اعمال می‌گردد (اصل ۵۷).

## نتیجه

با وجود مشترکات و وجوه تشابه چشمگیری که کشور ایران و عراق را همچون دو کشور برادر به هم پیونده داده است و علی‌رغم تاریخ بسیار طولانی مشترک، آداب و رسوم و فرهنگ‌های متشابه و مرز مشترک جغرافیایی فراوان و بسیاری عوامل دیگر که باعث پیوند جدایی‌ناپذیر دو کشور از یکدیگر شده است، وجود تفاوت‌ها و اختلافات اجتماعی - سیاسی، جغرافیایی، دخالت عناصر خارجی، پیشینه‌ی اداری - سیاسی متفاوت و مهمتر از همه، شرایط حاکم بر دو کشور، خصوصاً در زمان تدوین قوانین اساسی جدید آنها، موجب شده است که دو کشور ساختارهای سیاسی - حقوقی بسیار متفاوتی از یکدیگر داشته باشند. ساختار حقوقی دو کشور تفاوت‌های چشمگیری چون بسیط بودن ایران در مقابل فدرالی بودن عراق، تمایز در جایگاه و نقش دین در قانون‌گذاری و نحوه‌ی اداره‌ی جامعه، و در نهایت پارلمانی بودن کشور عراق در مقابل رژیم نیمه‌ریاستی کشور ایران دارند.

با وجود این، نحوه‌ی تقسیم وظایف میان قوا در دو کشور، شباهت‌های زیادی به یکدیگر دارد، اما نحوه‌ی چینش ارکان قوای سه‌گانه در غالب موارد، متفاوت است. از مهمترین تفاوت‌های موجود میان قوای دو کشور، می‌توان به تمایز در جایگاه ریاست کشور، وجود شرایط مذهبی فراوان در رجال سیاسی جمهوری اسلامی ایران، در مقابل عدم توجه قانون اساسی عراق به این موضوع، دورکنی بودن قوه‌ی مقننه‌ی عراق در مقابل تکرکنی بودن این نهاد در ایران و در نهایت، اختیارات نسبتاً گسترده‌تر پارلمان در عراق اشاره کرد.

این تمایزات نشان از آن دارد که قانون اساسی عراق صاحبان حاکمیت را در عمل مردم این کشور قلمداد کرده است و در نتیجه اختیارات گسترده‌ای نیز به آنها و خصوصاً پارلمان عراق به عنوان نماینده مردم این کشور اعطا کرده است. از سوی دیگر با عنایت به ترکیب متنوع فرهنگی و سیاسی مردم عراق، قانون اساسی این کشور با اعطای حقوق ویژه به گروه‌های مختلف، سعی در ایجاد نوعی وحدت مصنوعی در میان آنان نموده است در حالی که در نظام جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت از آن خدا دانسته شده است، هرچند مردم نیز در این نظام از جایگاه بسیار والایی برخوردار بوده و به نوعی میتوان بیان داشت مردم این حاکمیت الهی را به مرحله‌ی اجرا در می‌آورند. وحدت قابل قبول مردم حول رهبری واحد نیز مانع از تاثیرگذاری اختلافات قومی یا مذهبی در قانون اساسی ایران شده است تا نیازی به طراحی راهکارهایی همچون تعبیه نظام فدرالی و اعطالی امتیازات خاص به برخی گروه‌ها در این کشور وجود نداشته باشد.

## منابع و مأخذ

## الف. فارسی

آقای طوق، مسلم (۱۳۸۶)، «عدم تمرکز اداری در ایران»، فصلنامه‌ی مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۶، ص ۱۲۹.



احمدی، فرج الله، قزوینی، یاسر (۱۳۸۹)، «*فرآیند تدوین قانون اساسی عراق*»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۹، صص ۳۷-۱۹.  
 العلوی، حسن (۱۳۷۶)، *شیعه و حکومت در عراق*، ترجمه‌ی محمدنبی ابراهیمی، تهران: انتشارات سوره مهر.  
 اورعی، سید جواد (۱۳۸۵)، *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار*، چاپ اول، تهران: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

بارنت، اریک (۱۳۸۲)، *مقدمه‌ای بر حقوق اساسی*، ترجمه‌ی عباس کدخدایی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.  
 بهداروند، محمدمهدی (دی‌ماه ۱۳۸۴)، «*مبانی کلامی حکومت دینی*»، نشریه‌ی راق اندیشه، شماره‌ی ۴۹، صص ۷۲-۸۵.

شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۴)، *حقوق تطبیقی*، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.  
**صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران** (۱۳۶۴)، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد ۱.  
 طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران: نشر میزان.  
 عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

فراهانی، حسن (پاییز ۱۳۸۴)، «*انگلیس و جنبش استقلال طلبی شیعیان عراق*»، *مجله‌ی مطالعات تاریخی*، شماره‌ی ۹، صص ۱۷۸-۲۴۱.

قاسم‌زاده، سید مرتضی (۱۳۳۴)، *حقوق اساسی*، چاپ ششم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.  
 قاضی، ابوالفضل (۱۳۶۸)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، جلد ۱.  
**قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**.

مدکس، رابرت (۱۳۸۵)، *قوانین اساسی کشورهای جهان*، ترجمه‌ی سیدمقداد ترابی، چاپ اول، تهران: نشر شهر دانش.

مطهری، مرتضی (۱۳۶۷)، *پیرامون جمهوری اسلامی*، چاپ چهارم، تهران: انتشارات صدرا.  
 ملک‌محمدی، رضا (۱۳۸۴)، *سه نظام در یک نگاه*، چاپ دوم، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

#### ب. غیرفارسی

القزوینی، محسن (۲۰۰۹) *اشرافات فی الدستور*، دار العلقمی للطباعه و النشر، کربلاء.  
*دراسات حول الدستور العراقي* (۲۰۰۸)، بغداد: مؤسسه‌ی افاق للدراسات و الابحاث العراقيه.  
**الدستور العراقي الدائم**.

راضی، محسن (۲۰۰۹)، *الفصل بين السلطات القضائية، التشريعية، التنفيذية في الدستور العراقي*، بغداد: الصباح.

شناوه، سلمان محمد (۲۰۰۷)، *حول الدستور العراقي*، الحوار المتمدن، العدد ۲۱۱۶، موجود فی: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=117069>.

مبدأ الفصل بين السلطات و أثره على استقلال القضاء العراقي في ضوء أحكام الدستور الدائم،

نشر الدستور الدائم في الوقائع العراقية بالعدد ۴۰۱۲.

<<http://www.dahsha.com/viewarticle.php?id=32265>>.

منتظری، حسنعلی (۱۳۸۵)، نظام الحكم في الاسلام، قم: نشر سرايي، چاپ اول.

هادی الأسدی (۲۰۰۷)، محمد الشيخ، ابحاث حول الفدرالية، بغداد: مؤسسة افاق للدراسات والابحاث

العراقية.

Lijphart, Arend, (1969), **Consociational Democracy**, World Politics, Vol. 21, No. 2 (Jan., 1969), 207-225.

<<http://www.bcodp.org.uk>>2013/02/17.

<<http://www.loc.gov/r/international/amed/iraq/resources/iraq-government.html>>2012/11/21.

Archive of SID