

تجربة العراق البرلمانية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و ٢٠٠٥

النافذ

أ.م.د. فوزي حسين سلمان

كلية القانون - جامعة كركوك

أقدمة

أذا كانت الديمقراطية بمفهومها الشائع والمتداول تعني حكم الشعب بنفسه ولنفسه وهو ما يعني الديمقراطية بصفتها المباشرة فان الاستحالة العملية لذلك قد أوجبت أن يختار الشعب ممثلين لممارسة السلطة بدلاً عنة وهو ما يعرف بالنظام النيابي. وإذا كان النظام البرلماني واحداً من ابرز النظم النيابية إلى جانب النظام الرئاسي والنظام المحلي قد تميز بخصائص واليات أساسية تميزه عن غيره من الأنظمة فان من شان الخلط بين خصائص واليات تنتمي لنظام معين مع خصائص واليات أخرى أن يؤدي إلى إفساد النتيجة المطلوب تحقيقها وبالتالي قد يؤدي ذلك لهدم النظام الديمقراطي برمته.

وان من المبادئ الأساسية لقيام النظام البرلماني هو توافر خصيقتين أساسيتين الأولى- ثنائية السلطة التنفيذية، والثانية- وجود الفصل المرن بين السلطات والقائمة على علاقات التعاون المتوازن والرقابة المتبادلة بينهما على أن لكلمن هاتين الخصيقتين شروطها ومتطلباتها الموضوعية التي ينبغي توافرها لكي يكون النظام برلمانيا يتحقق الهدف المنشود منه.

ولاشك في ان النظام النيابي (البرلماني) لم يكن مستحدثاً لأول مرة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بل هو مؤسسة دستورية قديمة تم استحداثها منذ الاحتلال العثماني للعراق (١٥٣٤-١٩١٤) ثم استمر في ظل الاحتلال الانكليزي

وكذلك في ظل الجمهورية السادسة الحالية ولكن في هذه المرة كانت ثمة معطيات ربما لم تكن موجودة في النظم السابقة.

وإذا كانت التجربة البرلمانية التي أعقبت صدور القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ قد نتجت في ظل الاحتلال الانكليزي فان التجربة الحالية في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ قد ولدت أيضا في ظل الاحتلال الأمريكي وهو ما جعل العديد من الباحثين والمختصين يسجلون الكثير من الملاحظات والانتقادات على هاتين التجربتين. وتأتي من هنا أهمية البحث و دوافعه لتضع كلا التجربتين في ميزان النقد الهادف لغرض تشخيص ومعالجة اوجه الزلل تعزيزا لروح الديمقراطية التي نطمح جميعا لتحقيقها وعليه فقد قسم هذا البحث ال ثلاثة فصول اساسية، خصص الأول لبيان ماهية النظام البرلماني وجاء الثاني لدراسة مقومات النظام البرلماني في ظل دستور ١٩٢٥، أما الثالث فقد كرسناه لدراسة النظام البرلماني في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ.

الفصل الأول/ ماهية النظام البرلماني

تمهيد وتقسيم:

يمكن القول إن النظام البرلماني هو ابن النظام الرأسمالي . لذا فقد اقترن البرلمانية بظهور الرأسمالية ، وحيث ان الرأسمالية ظهرت في أوربا فقد ظهر النظام البرلماني فيه أولا" .

وعليه فليس من قبيل الصدفة ان تكون عناصر النظام البرلماني قد وجدت أولا" في انكلترا حيث بدأت الثورة الصناعية في هذا البلد عام ١٧٢٠ ، ثم انتقلت إلى معظم الدول الأوروبية فقد انتقلت إلى فرنسا في أواخر القرن الثامن عشر الا ان ظروفها" تاريخية أخرت ظهور النظام البرلماني فيها إلى عام ١٨١٥ ، ثم انتقلت بعد ذلك الى ايطاليا وأثبتت أسس النظام البرلماني فيه بعد الحرب العالمية الثانية بفضل التقدم الاقتصادي والمعاشي .

واليوم فأن اغلب الدول الأوروبية التي تتبنى النظام البرلماني هي دول ذات نظام رأسمالي متطور وتعتبر من أغنى الدول .

فالنظام البرلماني لا يوجد الا في إطار ديمقراطي وبالتالي فهو بحاجة الى موافقة الأفراد ، وهذه الموافقة العامة يسهلها النجاح الاقتصادي للنظام البرلماني فالرأي العام يتمسك بالنظام الذي يزيد من الثروة القومية وبالتالي من المستوى المعاشي للأفراد^(١).

بناءً على ما تقدم فإن النظام البرلماني هو نظام سياسي واقتصادي لشعوب بلغت مرحلة معينة من التطور الاجتماعي والاقتصادي وبالتالي فإن محاولة نقله إلى بلدان أخرى لم تصل تلك المرحلة من التطور فيه أكثر من مخاطرة وأن احتمال فشله يكاد يكون محققاً " ، وهذا ما يمكن ملاحظته على العراق الذي استورد النظام البرلماني عقب الحرب العالمية الأولى عقب تأسيس الدولة العراقية في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ . وبعد ما تقدم فسوف نقسم هذا الفصل الى المبحثين الآتيين:-

المبحث الأول / تعريف النظام البرلماني

المبحث الثاني / أركان النظام البرلماني

المبحث الاول / تعريف النظام البرلماني:

من الصعوبة بمكان تقديم تعريف جامع للنظام البرلماني بسبب تطبيقاته المختلفة وصورة المتباينة ، بالإضافة الى ان هذا النظام قد لحق به اليوم كثير من التطور عما كان عليه في صورته التقليدية التي نشأتها في انكلترا ، ولهذا ذهب جانب من الفقه الى انه لا يوجد نظام برلماني محدد الخصائص وإنما نظاماً او حكومات برلمانية تختلف باختلاف الظروف والازمان .

ومع هذا فقد ذهب جمهور الفقهاء الى تعريف النظام البرلماني بانه (ذلك النوع من انواع الحكومة النيابية الذي تكون فيه الوزارة مسؤولة سياسياً امام البرلمان

١ . كارل شميت ، أزمة البرلمانات ، ترجمة فاضل جتكر ط١ ، سلسلة دراسات عراقية ، ٢٠٠٨ ، ص

١١ وما بعدها .

فيكون لها في مقابل ذلك حق حل البرلمان فالمسؤولية السياسية هي الركن الأساسي وحجر الزاوية في النظام البرلماني ولكنه ليس الركن الوحيد بل يوازيه ركن هام هو حق الحل (١) .

كما يعرفه آخرون بأنه (هو ذلك النظام الديمقراطي الذي يقوم على فصل مرن او نسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس فصلا تاما او مطلقا ، بحيث يتحقق في هذا النظام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات) (٢) .

المبحث الثاني :- أركان النظام البرلماني:

يمكن حصر أركان النظام البرلماني في ركنين أساسيين هما:

الأول (ثنائية السلطة التنفيذية)

والثاني (التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية)

وهذان الركنان يمثلان في نفس الوقت الخاصيتان الجوهريتان لهذا النظام .

ونعالج هذين الركنين فيما يلي :-

الركن الأول : ثنائية السلطة التنفيذية .

و يتمثل في ان السلطة التنفيذية في هذا النظام ثنائية التكوين فهي تتكون من

عضوين متميزين :-

١- رئيس دولة غير مسؤول سياسيا" عن شؤون الحكم وليس له بالتالي سلطة

فعلية بل مجرد سلطة أسمية أو تشريفية

١ . دكتور داود الباز ، النظم السياسية الدولية والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، صفحة ٤١

٢ . دكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، صفحة ٢٩٦

٢- وزارة مسؤولة سياسيا" وتباشر السلطة الفعلية.

وكل ذلك على التفصيل التالي :-

أولاً : رئيس دولة غير مسؤول سياسيا" :-

من مميزات النظام البرلماني أن رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية منتخب يكون غير مسؤول من الناحية السياسية عن أعماله أمام البرلمان .

ونظراً لعدم مسؤولية رئيس الدولة الاعلى فهو لا يمارس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية بل تمارس بواسطة وعن طريق الوزارة المسؤولة سياسيا" أمام البرلمان (١) فالقاعدة العامة السائدة في النظام أن رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية ، ولا تعتبر مركز ثقل في تسيير دفة الحكم في البلاد ولهذا لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سواء كان ملكاً أم رئيساً" للجمهورية. (٢)

ويترتب على هذه القاعدة نتيجتان ، الأولى تتمثل في عدم جواز انتقاد رئيس الجمهورية لانعدام مسؤولية ولان الوزارة هي المسؤولة .

والثانية وجوب توقيع رئيس الوزراء و الوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة لان الأوامر الصادرة عنه لا تخلي الوزارة من المسؤولية .

أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فإن الأمر يختلف بشأنها في الدول ذات النظام الملكي عن دول النظام الجمهوري . إذ أن الملك في الدول البرلمانية غير مسؤول جنائياً عن أفعاله وذلك ، على أساس قاعدة (أن الملك لا يخطئ ، أو أن ذاته لا تمس)

١ . د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٩٨

٢ . عدنان قادر عارف زكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية- العراق أنموذجاً، أطروحة دكتوراه كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٠، ص ٤٥ وما بعدها

أما في الدول الجمهورية فإن رئيس الجمهورية يسأل جنائيا " عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب سواء كانت هذه الجرائم تتصل بأعمال وظيفته أم جرائم عادية .

بيد أن الفقه قد اختلف حول مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وحقيقة دوره في ممارسة السلطة التنفيذية وشؤون الحكم فهناك من يرى ان دور رئيس الجمهورية دور سلبي ، في حين ذهب اخرون الى عكس ذلك وقالوا بأنه دور ايجابي . بينما اتجه رأي آخر الى ان تحديد دور رئيس الدولة يعتمد على جوهر النظام البرلماني الذي يجعل الوزارة محور السلطة التنفيذية (١) .

فالنظام البرلماني كنظام للحكم يمكن ان يوجد اذن في الدول الجمهورية تماما مثل الدول الملكية ، المهم هو ان يتولى السلطة التنفيذية بواسطة الوزارة ومجلس الوزراء ولا يمارسها فعلا بنفسه ، وإلا كان النظام رئاسيا" وليس برلمانيا". فاحد الخصائص الجوهرية في اي نظام برلماني هو ان رئيس الدولة وان كان يعتبر نظريا "رئيس السلطة التنفيذية الا ان سلطته اسمية وغير فعلية وذلك كنتيجة لعدم مسؤوليته السياسية امام البرلمان .

ثانيا" : وزارة مسؤولة سياسيا" امام البرلمان :-

الطرف الثاني الذي يشترك في تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني هو الوزارة التي تتكون من عدة وزراء ويرأسها رئيس مجلس الوزراء او رئيس الوزراء ، وشخص رئيس الوزراء يجب ان يكون غير شخص رئيس الدولة والوزارة تجتمع برئاسة رئيس الوزراء في شكل هيئة تضامنية جماعية هي مجلس الوزراء .

١ . د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوروبي) ، ط٤ ، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر ، ٢٠٠٢ ، ص٢٨٦ .

ويعتبر مجلس الوزراء تنظيم دستوري للوزارة ويعتبر من الخصائص الهامة التي يتميز بها النظام البرلماني بالمقارنة مع النظام الرئاسي حيث لا يوجد فيه مجلس وزراء كتنظيم دستوري رسمي .

فالوزارة في النظام البرلماني هي العضو الفعال في السلطة التنفيذية و التي تمارسها فعلا" وتزاول الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في الفعل والواقع.

والدساتير البرلمانية تنص عادة على ان مجلس الوزراء هو المهيمن على شؤون الدولة وأنه وليس رئيس الدولة هو الذي يضع السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها. (١)

كذلك تحرص الدساتير البرلمانية على النص صراحة على ان مراسيم وقرارات رئيس الدولة يجب لكي تكون نافذة وملزمة ان يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصين بالمسألة موضوع المرسوم أو القرار. وإذا كانت الوزارة هي التي تمارس السلطة التنفيذية واختصاصاتها من الناحية الفعلية دون رئيس الدولة فان السبب في ذلك هو أن الوزارة ومجلس الوزراء ورئيسه مسؤولون سياسيا" امام البرلمان عن اعمال ونشاط السلطة التنفيذية و على عكس الحال بالنسبة لرئيس الدولة الذي هو غير مسؤول سياسيا" . والمسؤولية الوزارية قد تؤدي في حالة تحققها إلى إقالة احد الوزراء أو حتى الوزارة بأجمعها .

وبناءً على القاعدة المعروفة (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) فإن مسؤولية الوزارة وأعضائها ورئيسها أمام البرلمان تؤدي منطقيا "إلى ان تكون الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية التنفيذية. (٢)

الركن الثاني :- التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

١ . دكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٩٩

٢ . د.طيف مصطفى أمين،العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ٦٠ وما بعدها.

يأخذ النظام البرلماني بمبدأ الفصل المرن بين السلطات ، فهو فصل مشرب بروح التعاون والتضافر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعل كل منهما يشد عضد الآخر ، مع قيام نوع من الرقابة المتبادلة بينهما يمنع أحدهما من ان تتغول على الأخرى .

وسوف نعرض فيما يلي لمظاهر التعاون بين السلطتين ، ثم لصور الرقابة المتبادلة بينهما وذلك على النحو التالي :-

أولاً : مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

١-التعاون في الوظيفة التشريعية :-

إذا كانت عملية سن القوانين من صميم عمل البرلمان ، إلا أنه في النظام البرلماني تشترك السلطة التنفيذية مع البرلمان في هذا الاختصاص إذ يحق لها اقتراح القوانين كالسلطة التشريعية سواء بسواء (١) .

حيث تنص المادة (٨٠) الفقرة الثانية من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لمجلس الوزراء صلاحية اقتراح مشروعات القوانين (٢) .

ومن الناحية العملية كثيراً ما تستأثر السلطة التنفيذية بوضع مشروعات القوانين بسبب أنها تدير شؤون الدولة وتتصل بأفراد الشعب ، فتتعرف على رغباتهم واتجاهاتهم وتتوخى في جميع أعمالها المصلحة العامة وتسعى الى تحقيقها ومن ثم يكون حق اقتراح القوانين مشاركة بين السلطة التشريعية والتنفيذية .

١ . د. داود الباز ، النظم السياسية الدولية والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية ، المصدر السابق ، ص ٣٤٨

٢ . د. القاضي وائل عبد اللطيف الفضل ، اصول العمل النيابي (البرلماني) ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣١ وما بعدها

كما ان رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني له حق التصديق على القوانين ، فيشترك بذلك اشتراكاً " فعليا " في الوظيفة التشريعية وله من جانب اخر حق الاعتراض على القوانين .

٢- جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة .

في النظام البرلماني يمكن لعضو البرلمان ان يكون وزيرا" او رئيسا" للوزراء ، دون ان يفقد عضويته في البرلمان او العكس بان يرشح الوزير نفسه لعضوية البرلمان ، وفي حالة فوزه بجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان ، وهذا الجمع يؤدي الى التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية فيحضر الوزير او الوزراء جلسات البرلمان ويشتركون في مناقشة مشروعات القوانين ويدافعون عن سياسة الحكومة ويشتركون في ابداء الاراء .

٣- إعداد الميزانية العامة للدولة وإقرارها .

تتضمن الميزانية العامة للدولة ، ايراداتها ومصروفاتها المتوقعة خلال عام ، ويقوم وزير المالية ومجلس الوزراء بأعداد مشروع الميزانية الذي يطرح على البرلمان لمناقشته او تعديله ثم إقراره في النهاية ليكون نافذاً وملزماً .

٤- مراقبة أعمال الحكومة .

تختص السلطة التشريعية بمراقبة اعمال الحكومة وبمسألتها عن أخطائها وسحب الثقة منها اذا حادت عن الطريق السوي وتنكبت سبل المصلحة العامة^(١) .

ثانياً": صور الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:-

إن التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية يتحقق عن طريق ما يكون هنالك من وسائل الصلة المؤثرة بين الطرفين ، فتقوم الحكومة بأعمال

١ . د. داود الباز ، النظم السياسية الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية ، المصدر السابق ، ص٣٤٨

خاصة بتكوين البرلمان كأجراء الانتخابات وإعلان نتائجها، كما يكون لها حق دعوته الى الانعقاد وحق تأجيله كما تملك المساهمة في اعداد التشريع كاقترح القوانين والاعتراض عليها كما يكون لأعضاء الحكومة من الوزراء حق دخول البرلمان والاشتراك في مناقشاته. ويكون للسلطة التشريعية الحق في مناقشة الحكومة في شأن السياسة العامة الداخلية والخارجية وطلب إيضاحات بشأنها كما يكون لها حق تكوين لجان للتحقيق بشأن تصرفات الحكومة وحق توجيه الأسئلة والاستجاب الى الوزراء^(١)

أ- مظاهر رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) على السلطة التنفيذية (الحكومة):-

١- حق السؤال : ومعناه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في ان يوجه سؤالاً " أو أسئلة إلى اي وزير أو حتى رئيس الوزراء بقصد استيضاح موقف الوزراء من مسألة معينة ولكن كل غايته هو الاستفهام او الاستعلام عن أمر معين من الوزير المختص أو رئيس الوزراء •

ولذلك في حالة السؤال تختصر العلاقة بين عضو البرلمان مقدم السؤال وبين الوزير الموجه اليه هذا السؤال • وليس من حق باقي اعضاء البرلمان التدخل بالتعقيب لأنه لا يجوز ان تترتب مناقشة عامة بمناسبة توجيه الاسئلة ، نظراً لأن السؤال هو علاقة ضيقة محصورة بين الوزير والنائب مقدم السؤال فإنه يجوز لهذا الأخير أن يسحب سؤاله وينتهي الامر^(٢).

١ . د. لطيف مصطفى أمين ، المصدر السابق، ص ٤١ وما بعدها.

٢ . د. ابراهيم عبد العزيز شيجا ، وضع السلطة التنفيذية ، رئيس الدولة (الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٥.

٢-الاستجواب : هو أخطر وسائل الرقابة البرلمانية فهو مسألة لعضو الحكومة عن عمل أو سياسة وزارته ، وقد يؤدي الى التصويت على سحب الثقة من الحكومة والى تغييرها .

فهو استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً أو نقداً أو محاسبة للوزارة او احد الوزراء على تصرف من التصرفات العامة أو عمل قامت به الحكومة .

والاستجواب على خلاف السؤال لا يحصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الاستجواب والوزير ، وإنما يؤدي الى مناقشات عامة في البرلمان يشترك فيها كل الاعضاء .

وإذا سحب عضو البرلمان استجوابه فإنه يمكن للبرلمان ان يستمر في نظره إذا تبناه عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان .

ولابد ان ينتهي الاستجواب الى قرار معين سواء لصالح الوزارة او ضدها وقد يصل الأمر الى سحب الثقة من الوزارة وبالتالي سقوطها .

ويقدم الاستجواب كتابة إلى رئيس البرلمان ، مرفقاً به مذكرة بالأمر والوقائع الذي يتناولها والأسباب التي يستند إليها ووجه المخالفة المنسوبة للمستجوب ، وللاستجواب أسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول أعمال البرلمان بعد طلبات الإحاطة والأسئلة .

٣-التحقيق البرلماني : للبرلمان ان يؤلف لجاناً خاصة من بين أعضائه لإجراء تحقيقات خاصة بوزارة من الوزارات وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ البرلمان بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية التي توصلت اليها لجنة تقصي الحقائق .

وتجري هذه اللجنة التحقيق ولها سلطات واسعة للاطلاع على اية مستندات او أوراق او دفتر او بيانات ولها ان تسمع الشهود وأقوال من ترى سماعه من المسؤولين او الأفراد العاديين^(١).

٤- المسؤولية الوزارية : يقصد بالمسؤولية السياسية للوزراء اعتبارهم مسؤولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان فالمسؤولية السياسية تنعقد بمناسبة ممارستهم للمهام الموكلة إليهم .

ومسؤولية الوزراء السياسية واسعة النطاق فهي تشمل جميع تصرفاتهم الايجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة العمدية وغير العمدية ، ورقابة البرلمان لتصرفات الوزراء لاتقف عند حد بحث ومطابقة هذه التصرفات لقواعد القانون والمشروعية وإنما تمتد لتشمل فحص ملاءمة هذه التصرفات ومدى اتفاقها والمصلحة العامة للدولة كما يراها ويقدرها البرلمان^(٢).

والمسؤولية الوزارية قد تكون مسؤولية فردية ويخص احد الوزراء بسبب أخطاء او تقصير فادح في شؤون وزارته ، وقد يكون المسؤولية تضامنية أو جماعية للوزارة وتكون هذه المسؤولية لهيئة الوزارة بأجمعها عن السياسة العامة للوزارة ، أو بسبب ما يباشر رئيس الوزراء من أعمال باعتباره رئيساً للوزارة جميعاً^(٣).

١ . د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، صفحة ٣٣

٢ . د. داود الباز ، نظم سياسة الدولة والحكومة في ظل الشريعة الاسلامية ، المصدر السابق ، ص ٣٥١

٣ . د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية ، المصدر السابق ، ص ٥٦

ب- مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية ، يقرر النظام البرلماني بعض الوسائل التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية كدليل على قيام التعاون بين هاتين السلطتين وان كل واحدة منهما رداء للآخرى .

والمستفيد الحقيقي من هذه الوسائل ليس رئيس الدولة ولكنها الوزارة حتى تتوازي رقابتها مع رقابة البرلمان فيستقيما في عملهما ولا يتبعان سبل التفرق .

ونعرض فيما يلي لأهم مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

١- حق دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيله :-

تقوم السلطة التنفيذية بالدعوة لأجراء الانتخابات العامة لها أن تدعو البرلمان للانعقاد في الأدوار العادية وغير العادية وان تقض دورة الانعقاد أو تؤجل انعقاد البرلمان .

٢- حق الحل :-

وهو أخطر سلاح رقابي تملكه الحكومة ازاء البرلمان ، ويعني حق الحكومة في إنهاء تمثيل البرلمان للشعب قبل انتهاء مدته الطبيعية وفقاً للدستور .

ويعد هذا السلاح بمثابة السلاح الموازي لحق البرلمان في المسألة السياسية للوزارة وبدون حق الحل فيختل التوازن بين السلطتين ولا يعد النظام برلمانياً وإنما يتجه صوب نظام حكومة الجمعية النيابية حيث تكون الحكومة تابعة للبرلمان . ويأخذ حل البرلمان صورتين هما :-

أ- الحل الوزاري : ويتم بواسطة رئيس الدولة بناء على طلب الوزارة كوسيلة لإنهاء الخلاف القائم بينها وبين البرلمان .

فالوزارة هنا لا تنتظر حتى يحرك البرلمان مسؤوليتها أمامه من اجل إسقاطها وإنما هي تسعى إلى النيل منه قبل أن ينال منها ، وتلجأ إلى رئيس دولة طالبة منه

حل البرلمان وتحكيم الشعب السياسي على الخلاف الذي نشب بين الوزارة والبرلمان .

ب - الحل الوزاري :

هي الصورة الأقل أهمية من سابقتها التي تنسجم مع طبيعة التوازن بين البرلمان والحكومة ويتم الحل بواسطة رئيس الدولة في حالة اذا ما نشب خلال مستحکم بينه وبين البرلمان والوزارة المؤيدة من الأغلبية البرلمانية ، اي ان رئيس الدولة يكون في كفة والوزارة والبرلمان في كفة أخرى . فيقبل الرئيس الوزارة ويعين وزارة اخرى ويحل البرلمان ، ولذا يسمى هذا الحل بالحل الرئاسي لان فكرته مبنية على الرأي الشخصي لرئيس الدولة وغالبا" ما يخفى لدى الرئيس نزعة استبدادية اذ هو يريد

برلمانا "يبارك خطواته ويؤيد أرائه الشخصية" (١) .

الفصل الثاني

((مقومات النظام البرلماني في ظل دستور ١٩٢٥))

تمهيد :-

أرسى هذا الدستور نظاما " ملكيا" ديمقراطيا" وراثيا" على غرار النظام الانكليزي وأسس نظاما"برلمانيا" قائما" على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيه رئيس الدولة مصون غير مسؤول يسود ولا يحكم إلا بواسطة وزرائه ومجلساً للنواب يأتي بطريق الاقتراع العام المباشر ، وللاعيان يأتي بطريقة التعيين يتكون منها ما يطلق عليه (مجلس الأمة) الذي يتولى السلطة التشريعية المتمثلة بوضع قوانين وتقديمها وإلغائها، كما أن الوزارة التي تقوم بإدارة الشؤون التي تقوم بها

١ . د. داود الباز ، السنم السياسية الدولة والحكومة في ظل الشريعة الاسلامية ، المصدر السابق ، ص ٣٥٣ .

وزاراتهم ويمكن للمجلس أن يطرح الثقة للوزارة بأكملها أو بأحد الوزراء فإذا لم تحصل ثقة المجلس كان عليها أن تستقيل أو يستقيل الوزير وفي مقابل ذلك تملك الوزارة حل المجلس إذا استفحل الخلاف بين الوزارة والمجلس .

هكذا ابتكروا نظرياً "كفتي الميزان بين السلطتين لكن الواقع من الأمر لم يكن كذلك خلال المدة التي كان خلالها دستور العراق الملكي نافذاً" ما بين ١٩٢٥-١٩٥٨ .

فلقد كانت كفة الميزان تميل لصالح الوزارة دائماً" ولم تظهر الحياة النيابية في العراق كما أراد لها واضعوا الدستور فلم ينشأ برلمان قوي بل ان البرلمان كان صدى لما تصرح به الحكومة ويرجع ذلك للأسباب التالية :-

١- لم تنشأ في العراق حركة حزبية ذات قواعد جماهيرية على الصعيد الرسمي او الشعبي فالأحزاب التي نشأت استمدت وجودها وقوتها من أشخاص منشئها وليس من جماهير يمكن أن يتمخض عنها كتل برلمانية او على الأقل تستطيع ان تحرك الشارع السياسي أو تمتلك خطاباً سياسياً" على النحو المألوف لدى دول الغرب واغلب من كانوا يصلون إلى عضوية مجلس النواب من رجال الأحزاب كانوا يصلون بأوصافهم الشخصية وليس بانتمائهم الحزبي .

٢- دأبت الحكومة على العمل إلى وصول الأشخاص إلى عضوية مجلس النواب عن طريقها ومن بين رجالها بأية وسيلة ممكنة (تزوير- تزكية) فأصبح المجلس يمرر القوانين والقرارات التي تريدها الحكومة.

٣- كان مجلس الأعيان وهو احد قطبي مجلس الأمة يتشكل بطريقة التعيين وليس الانتخاب وكانت الحكومة تنفرد بتعيين أعضائها من رجالها (١) .

وإذا كان مجلس النواب عاجزاً" عن تحريك المسؤولية السياسية للوزارة ، فان هذه الأخيرة قد غالت في حله ، فباستثناء مجلس واحد من ستة عشر مجلساً" عرفها

١ . د. عبد الزهرة الجوراني، الحياة البرلمانية في العراق من ١٩٣٩-١٩٤٥ ، ط١، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١١ وما بعدها.

النظام البرلماني العراقي لم يتمكن أي مجلس نواب في العراق من إكمال دورته وقد كان بعض الوزارات تصدر قرار الحل في نفس يوم تأليفها ، وإذا كان مجلس النواب تحت هيمنة الوزارة فان هذه الأخيرة كانت تحت هيمنة الملك.

وعليه فان انعدام الوزارة وضعف مجلس النواب أديا إلى تركيز السلطة بيد الملك وبالتالي إيجاد نوع من البرلمانية تمارس في إطار نظام تركيز السلطة. إلا إن النظام البرلماني لا يمكن إن يدرك إلا في إطار نظام توزيع السلطة. أو الفصل بين السلطات الذي يفترض وجود علاقة أفقية بين الهيئات التي تمارس السلطة في الدولة ، أما في العراق فقد كانت العلاقة بين الهيئات التي تمارس السلطة هي علاقة عمودية ففي قمة الهرم يوجد الملك وبعده الوزارة وفي الأسفل مجلس النواب^(١)

وبعد هذا التمهيد البسيط سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول / البناء الدستوري للنظام البرلماني في العهد الملكي

المبحث الثاني / تقييم التجربة البرلمانية في العهد الملكي

المبحث الأول : البناء الدستوري للنظام البرلماني في العهد الملكي

تنص المادة الثامنة والعشرون من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ (السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك ومجلس الأمة يتألف من مجلس الأعيان والنواب والسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها مع مراعاة أحكام هذا القانون)^(٢) .

١ . د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، الطبعة الثانية ، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤ ، ص ١٣

٢ . القانون الأساسي العراقي مع تعديلاته، مطبعة الحكومة، بغداد، ١٩٤٤، ص ٣٠

ان البرلمان العراقي في دستور ١٩٢٥ كان يتكون من مجلس الأعيان الذي كان يختارهم الملك والنواب الذي كانوا يأتون عن طريق الانتخاب. غير ان اغلب سمات ذلك البرلمان يمكن توضيحها بالاتي:

المطلب الأول:- ضعف مجلس النواب

اذا كان دستور ١٩٢٥ العراقي قد نص على ان مجلس النواب يتألف بالانتخاب (٣٦م) وفق قانون خاص (٣٧م) وإذا كانت السلطة التنفيذية قد قامت فعلا" بإجراء انتخابات لتكوين كافة المجالس النيابية التي عرفها النظام البرلماني في العراق فان هذا لم يكن الا عملا" سياسيا" وظاهريا" لإضفاء الطابع الديمقراطي على عملية تكوين مجلس النواب .

أما من حيث الواقع فان هذا المجلس لم ينجو من قبضة السلطة التنفيذية (الملك ووزارته) فهذا المؤسسة الدستورية لها دورها المهم في النظام البرلماني العراقي ، لذا لم يكن معقولا" أن تهمل السلطة التنفيذية مهمة الأشراف على تكوينها فأصبحت نتيجة ذلك ممثلة لهذه السلطة بدل ان تكون ممثلة للشعب ،وبات الانتخاب مظهرا" شكليا" يخفي وراءه حقيقة لجوء السلطة التنفيذية إلى اختيار أعضاء مجلس النواب ، فتحول هذا المجلس من مجلس منتخب إلى مجلس معين من قبل الملك ووزارته حيث أشار بعض السياسيين العراقيين إلى أن العضوية في مجلس النواب كانت تكتسب من حيث الواقع عن طريق التعيين من جانب السلطة التنفيذية .

فقد أسهمت السلطة التنفيذية إسهاما" مباشرا" في مرحلة الترشيح للانتخاب ، فكان لها مرشحوها وفي الوقت نفسه كانت تحاول أبعاد عناصر المعارضة عن الترشيح .ولاجل ضمان فوز مرشحيها ، لجأت هذه السلطة إلى ممارسة أساليب مختلفة للتأثير على الانتخابات .

وإذا كان دستور ١٩٢٥ العراقي قد اخذ بفكرة (الترشيح) للانتخاب الا انه ترك إلى قوانين الانتخاب مهمة بيان كفيته ،والأصل أن القوى السياسية من أحزاب وعناصر مستقلة هي التي تقدم مرشحيها .اما السلطة التنفيذية فلا تقوم بذلك أي لا

تهيء مرشحين عنها ، لان مهمتها تقتصر على إجراء عملية الانتخاب الا ان السلطة التنفيذية في العراق أسهمت في مرحلة الترشيح للانتخاب إسهاماً مباشراً ، إذ كانت تعد قوائم ترشيح خاصة بها ، تضم مؤيديها أو بالحقيقة تابعيها وتسمى (قائمة الحكومة) ويسمى مرشحوها (مرشحي الحكومة) ولقد كان من المفروض أن الوزارة هي التي تقدم قائمة مرشحيتها نظراً لأهمية وجود مجلس النواب موال لها يساعدها على تمرير مشروعاتها وتأييد أعمالها . بحكم تبعيته لها عن طريق تحريك المسؤولية السياسية في مواجهتها لكن الملك لم يترك للوزارة مهمة الانفراد في هذا الشأن بل اشترك معها في أعداد قوائم الترشيح الحكومية واشترآكه هذا كان يتم عادة عن طريق مصادقته على قوائم الترشيح التي تعدها الوزارة إلا أن الملك لم يكتف بهذا الاشتراك ، بل كان أحياناً يختار بنفسه بعض المرشحين . حيث كان الملك ينفرد أحياناً في اختيار مرشحين مرتبطين به شخصياً دون ان يكون ترشيحهم عن طريق الوزارة (١) .

وكان قصد الملك من ذلك أما اعتقاده بكفاءة من اختارهم أو انه يهدف إلى تكوين فئة داخل المجلس ترتبط به مباشرة أو رغبة منه في توزيع مغنم السلطة على حاشيته . ومن جهة أخرى كانت السلطة التنفيذية تسعى جهدها عن طريق الإدارة إلى منع بعض ممثلي المعارضة من ترشيح أنفسهم بغية إفساح المجال لقائمتها حيث اوجب قانون انتخاب النواب رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ على كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس النواب ان يقدم طلباً بذلك إلى الموظف الإداري في منطقتة (٣٥م) وان يودع مبلغ مائة دينار كتأمينات إلى صندوق القضاء (٣٧م) . والمفروض ان الموظف الإداري يلتزم بقبول طلب الترشيح ويتسلم التأمينات ، طالما قدمت ضمن المدة المحددة ، ولكن حدث ان امتنع موظفو الإدارة بأمر من السلطة التنفيذية دونما مبرر قانوني عن قبول ترشيح بعض عناصر المعارضة

١. د. فائز عزيز اسعد ، المصدر السابق ، ص ١٨٣

وعن تسلم تأميناتهم مستندين الى الدعم الذي توفره لهم السلطة التنفيذية حيث يأمنون عدم تعرضهم لأي عقاب من جراء هذه المخالفة^(١).

لا أن السلطة التنفيذية عمدت أحياناً إلى أسلوب آخر وهو إجبار من يسعى إلى ترشيح نفسه من المعارضة على التخلي عن هذا الترشيح قبل بدء مرحلة إجراء الانتخاب مستخدمة في ذلك وسائل ضغط مختلفة^(٢).

المطلب الثاني : التأثير على الانتخاب

بعد ان تكون السلطة التنفيذية قد أعدت قائمة مرشحيها تعمد إلى ممارسة أساليب مختلفة للتأثير على الانتخاب وذلك لضمان فوز مرشحيها وإفشال مرشحي المعارضة الذين لم تتمكن من إبعادهم من مرحلة الترشيح .

فقد كان للإشراف الواسع الذي منحه قوانين الانتخاب للإدارة دور كبير في تمكينها من التدخل في كل مرحلة من مراحل الانتخاب .

ولما كانت الإدارة تابعة للسلطة التنفيذية فان هذه الأخيرة استطاعت ان تجعل من الإدارة أدواتها في التأثير على الانتخاب .

ولم تنردد السلطة التنفيذية في استعمال الوسائل المقيدة للحرية للتضييق على المرشحين والناخبين وحملهم على مسايرتها او منعهم من التصدي لها .

١ . د.نبيل عكيد المظفري، دور نواب كركوك في مجلس النواب العراقي خلال العهد الملكي، من منشورات الجمعية الثقافية والاجتماعية في كركوك، ٢٠٠٩، ص ٧٤-٧٨.

٢ . د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق ، المصدر السابق ، ص ١٨٨

وإضافة لهذا الأشراف الواسع الذي مارسه الإدارة فقد استطاعت ان تتحكم في تكوين لجان التفتيش وهي أهم اللجان المشرفة على الانتخاب ، إذ على الرغم من ان هذه اللجان تتكون عن طريق الانتخاب ، باعتبارها لجاناً شعبية الا ان الإدارة استطاعت ان تخضع تكوين هذه اللجان لإرادتها عن طريق (المختارين) الذين يتولون ترشيح أعضاء لجنة التفتيش ويشرفون على انتخابهم .

وقد ظل دور المختارين في انتخاب هذه اللجان كبيراً في ظل مرسوم ١٩٢٥ وقانون ١٩٥٦ على الرغم من ان هذين القانونين قد اشركا أعضاء المجلس البلدي والأعضاء المنتخبين في المجلس الإداري في تكوين لجان التفتيش ، اذ ان المختارين يشتركون في ترشيح أعضاء الهيئة التي منها تنتخب لجنة التفتيش^(١) .

فهؤلاء المختارين بحكم تبعيتهم للإدارة يضطرون الى الخضوع لتوجيهاتها وأوامرها ضمناً لبقائهم في مراكزهم، ولهذا يعمدون الى ترشيح أشخاص من اختارهم الإدارة لعضوية لجان التفتيش . ومن جهة أخرى ان ضمان الحريات العامة هو الأساس الذي تقوم عليه الانتخابات الحرة ، اذ يمكن في ظل هذه الحريات لكل مواطن ان يعلن عن موقفه الانتخابي.

ويكون للأحزاب السياسية القدرة على تنظيم أمورها الانتخابية إلا أن الواقع في العراق سار على خلاف ذلك ، فكثيراً ما عمدت السلطة التنفيذية إلى استغلال القوانين المقيدة للحرية للتأثير على المرشحين والناخبين ، بل تتجاوز أحياناً هذا الحد فتصدر قرارات استثنائية تتضمن تقييداً للحريات أكثر مما هو موجود في القوانين القائمة ، لتضمن لنفسها نتائج انتخابية تحقق أغراضها وتحرف الانتخابات عن وجهتها الحقيقية فالأحكام العرفية كانت تعلن لأسباب غير مقنعة في بعض الأحيان وتبقى قائمة عند إجراء الانتخاب ، وحتى إذا ما أعلنت لسبب وجيه فان هذه الأحكام كانت تستغل للتأثير على الانتخاب رغم انتهاء موجب إعلانها .

١ . احمد محمد امين قادر، موقف مجلس النواب العراقي من القضية الكردية في العراق، بنكه زين، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ٦٣-٦٨ .

وقد استغل أيضا" نظام دعاوي العشائر الذي كان يطبق على نسبة كبيرة من أبناء الشعب العراقي والذي يمنح سلطات واسعة لرؤساء الوحدات الإدارية بحيث يمكنهم من توقيف الأشخاص بشكل جماعي وبدون ذكر الأسباب ، وقد استغل رؤساء الإدارة هذا النظام لتهديد المرشحين والناخبين بتطبيقه عليهم إذا ما خالفوا رغبة الوزارة في انتخاب أشخاص معينين .

وقد تلجأ الوزارة أحيانا" إلى استصدار مراسيم مقيدة للحرية تمهد به الأجواء اللازمة لضمان انتخاب مرشحيها ، ولعل ابرز مثل يمكن ان يورد في هذا المجال هو ما قامت به وزارة نوري سعيد عام ١٩٥٤ عند انتخاب المجلس الخامس عشر ، فقد أصدرت مراسيم عديدة مقيدة للحرية قبل مباشرة الانتخاب باثني عشر يوما ."

ولم تخل أكثر الانتخابات التي جرت في ظل النظام البرلماني العراقي من لجوء السلطة التنفيذية إلى استعمال التزوير كوسيلة رئيسية من وسائل التأثير على الانتخاب حتى بات الدعوة إلى التخلي عن هذا الأسلوب مطلباً من مطالب القوى السياسية المختلفة بل أن السلطة التي اعتادت أن تمارس هذا الأسلوب اضطرت إلى التظاهر بمحاولة التخلي عنه ، ففي ٢٣ تشرين الثاني ١٩٤٦ قال نوري سعيد رئيس الوزراء للصحفيين أن وزارته تألفت لإجراء الانتخابات وان (الحكومة ستعمل على منع تزوير الانتخابات)^(١).

وقد اتخذ التزوير أشكالاً متعددة ، ففي بعض الأحيان يحدث تلاعب أو تغيير في عدد الناخبين وفي أحيان أخرى يعمد موظفو الإدارة والهيئات المشرفة على الانتخاب عندما يحكم الناخبون عن ممارسة حقهم الانتخابي ، إلى كتابة أوراق الانتخاب بأنفسهم وفق التعليمات التي ترددهم من الوزارة لانتخاب أشخاص معينين . إلا أن أكثر الأساليب تزويراً" هو تبديل أوراق الانتخاب فبعد ان يكون الناخبون قد مارسوا حقهم الانتخابي وأفصحوا عن أرائهم تعمد الجهة المشرفة على

^١ . د. عبد الزهرة الجوراني، الحياة البرلمانية في العراق، المصدر السابق ، ص ١٧. وانظر كذلك د. نبيل عكيد المظفري، المصدر السابق، ص ٧٦.

الانتخاب إلى أتلاف أوراقهم الانتخابية ووضع اوراق أخرى بدلها في صناديق الانتخاب تحوي أسماء مرشحي السلطة التنفيذية بما يخالف إرادة الناخبين^(١) .

المطلب الثاني / التأثير المتبادل بين الوزارة ومجلس النواب

أن وجود تأثير متبادل بين الوزارة والبرلمان هو جوهر النظام البرلماني إذ من خلاله تحقق حالة التوازن بين هاتين المؤسستين الدستوريتين.

وقد اوجد دستور عام ١٩٢٥ العراقي وسائل مختلفة لتحقيق التوازن بين الوزارة ومجلس الأمة (مجلس الأعيان ومجلس النواب) وبعض هذه الوسائل تمارس في الأحوال الاعتيادية عندما لا يكون هناك خلاف كبير بين الطرفين أحيانا" وحينما لا يقصد احدهما عند ممارسته لإحدى هذه الوسائل غير توجيه الطرف الآخر او اتخاذ إجراء جزئي ضده.

فمن جهة منحت الوزارة حق الدخول إلى مجلس الأمة والتكلم فيه بل والتصويت اذا كان الوزير عضوا" في المجلس كما ان خطاب العرش الذي يلقيه الملك عند افتتاح مجلس الأمة يعد شكلا" من إشكال تأثير الوزارة على هذا المجلس لان هذا الخطاب ليس الا البيان الوزارة فهو المعبر عن رأيها والمحدد لسياستها وبواسطته يمكن للوزارة توجيه المجلس.

ومن جهة أخرى يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق توجيه الأسئلة واستيضاحات (استجوابات) وفق المادة (٥٤) من الدستور . ولمجلس الأمة أيضا" ان يرد على خطاب العرش اي بيان الوزارة فيمكنه عندئذ توجيه الوزارة وبيان موقفه من سياستها.

والوسائل الأنفة رغم أهميتها الا أنها في الحقيقة ليست الا وسائل ثانوية إذا ما قيست بوسيلتين اثنتين منحت أولاهما الى الوزارة في حل مجلس النواب ،وقدرة

١ . د.فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق ، المصدر السابق ، ص ١٩١

مجلس النواب على حجب الثقة عن الوزارة عن طريق ممارسة المسؤولية السياسية التضامنية وأحيانا" الفردية مما يؤدي الى استقالة الوزارة^(١).

وهاتان الوسيلتان يمكن وصفهما بأنهما استثنائيان اذ لا تمارسان الا في حالات الخلاف الكبير والحاد بين الوزارة ومجلس النواب .

أي عندما تعجز الوسائل الاعتيادية عن التوفيق بين هاتين الهيئتين، ووجود هاتين الوسيلتين أو بمعنى آخر النص عليها في الدستور أولا وإمكان ممارستها فعليا" في العمل ثانيا" هو الذي يضمن النظام البرلماني *

الا ان التطبيق العملي للنظام البرلماني العراقي عكس حالة اختلال التوازن في ممارسة هاتين الوسيلتين * ففي حين غالت الوزارة في حل مجلس النواب ، عجز هذا الأخير عن ممارسة المسؤولية السياسية للوزارة فادى ذلك إلى اختلال التوازن بين الوزارة ومجلس النواب^(٢) *

وهكذا نرى بان الدستور قد أعطى الملك حق حل مجلس النواب حيث نصت المادة (٢٦) فقرة (٢) منه على ان (الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الأمة وهو يفتح هذا المجلس ويؤجله ويفضه ويحلّه وفقا" لأحكام هذا القانون) (٢) فهذا النص قد أعطى الملك حق الحل كما" يختلف عن حكم الحقوق الأخرى الواردة في النص ذاته فقد قيدت جميعها بمواد دستورية أخرى في حين جاء حق الحل خاليا" من هذا القيد فهو إذن حق مطلق* ولكن طريقة النص على حق حل مجلس النواب في المادة (٢٦) فقرة (٢) من الدستور ١٩٢٥ قد قيدت مع الحقوق الأخرى الواردة في نفس النص بجملته (وفقا" لهذا القانون) ومعنى ذلك ان هذه الحقوق بما فيه حق الحل أصبحت مقيدة

١ . د. لطيف مصطفى امين، المصدر السابق، ص ٣٢٠ وما بعدها.

٢ . د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق ، المصدر السابق ، ص ٢٠٠.

عند ممارستها بمواد أخرى في الدستور ومنها المادة (٢٧) التي نصت على انه (يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر بناء" على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء وبوقوع عليها من قبلهم) وعليه فان الملك لا يمارس حق حل مجلس النواب الابناء" على طلب من الوزارة فحقه أذن اسمي ودوره شكلي يقتصر على إصدار إرادة الحل •

وفي الواقع كان الملك يصدر إرادات ملكية بحل مجلس النواب بناء" على قرار مسبق من مجلس الوزراء الا ان ذلك لم يحل دون ممارسته دورا" فعلياً" بحيث يكون الحل في الحقيقة واقعا" بناء" على قراره هو وتنفيذا" لرغبته في حل مجلس النواب فيكون القرار الذي يصدره في هذا الشأن ستارا" يغطي دور الملك الفعلي

إضافة إلى ما تقدم وعلى الرغم من أن المادة (٦٦) من دستور ١٩٢٥ قد مكنت مجلس النواب من تحريك المسؤولية الوزارية السياسية بسهولة كبيرة وهيأت له الضمانات الضرورية لذلك فان تاريخ العهد البرلماني في العراق لم يقدم لنا أي ممارسة لهذه المسؤولية •

المبحث الثاني / تقييم التجربة البرلمانية في العهد الملكي

أن النظام البرلماني هو ذلك النظام السياسي الذي تتوفر فيه مميزات ثلاث وجود رئيس دولة ووزارة وبرلمان ومن خصائصه ضعف رئيس الدولة ووجود تعاون وتأثير متبادل بين الوزارة والبرلمان •

لكن هذا هو الشكل النظري للنظام البرلماني ، أما في التطبيق فان هذا النظام يمكن ان ينحرف عن صيغته النظرية إذ تهيم إحدى هيئاته على الهيئتين الأخرين ، فإما ان يهيمن رئيس الدولة ، او يهيمن الوزارة او تهيم البرلمان • وفي ظل دستور عام ١٩٢٥ حيث أقام ثلاث هيئات تمارس السلطة وهي الملك ، الوزارة، مجلس الأمة (مجلس الأعيان، مجلس النواب) • فقد أعطى هذا الدستور للوزارة مكنة حل مجلس النواب ، وفي الوقت ذاته منح هذا المجلس صلاحية تحريك المسؤولية السياسية للوزارة •

الا ان دستور ١٩٢٥ اخل بالميزة التي تقضي بضعف رئيس الدولة البرلماني ، حين منح الملك سلطات شخصية تفوق السلطات المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي .

كما ان الملك لم يكتف بهذه الهيمنة الدستورية بل حقق هيمنة فعلية بممارسته سلطات لم يمنحها الدستور له بصفة شخصية .

فقد هيمن الملك على تكوين الوزارة فكان اختيار رئيس الوزراء حقا " شخصيا" ومطلقا" للملك ، مارسه بحرية دون ان يتقيد برأي الأكثرية البرلمانية ، بل جعل من قناعته الذاتية واحيانا" من مصلحته الشخصية أساسا" لهذا الاختيار . وعلى الرغم من ان دستور ١٩٢٥ أعطى رئيس الوزراء حق اختبار الوزراء ، الا ان الملك هو الذي كان يختارهم في الحقيقة اذ كان يفرض على رئيس الوزراء المختار وزراء معينين ويرفض من اختارهم رئيس الوزراء ليكونوا أعضاء في وزارته .

ومثلما كانت قناعة الملك الشخصية أساسا" يقوم عليه تأليف الوزارة فإن بقائها يستند أيضا" إلى ثقة الملك .

فالوزارة تظل باقية طالما حظيت بثقة الملك وإلا أرغمها على الاستقالة بإبداء رغبته في ذلك ، صراحة او ضمنا" أو بلجونه الى شق وحدتها عن طريق إتباعه من الوزراء ، أو تحريض مؤيديه في مجلس الأمة على الامتناع عن تقرير مشروعات الوزارة او بامتناعه هو عن التصديق على قراراتها وتوقيع الإيرادات الملكية التي ترفعها إليه . ولجوء الملك إلى هذه الأساليب لحمل الوزارات على الاستقالة لا يعني انه لم يكن يملك حق إقالتها رسميا" ، الا انه كان يفضل لاعتبارات عملية ممارسة الإقالة الفعلية .

ولم يهيمن الملك على تكوين الوزارة فحسب ، بل هيمن أيضا" على أعمالها وذلك من خلال حق التصديق على قرارات مجلس الوزراء ، اذ مكنه هذا الحق من تعديل قرارات مجلس الوزراء وتأخير صدورها ونفاذها وإلغائها أيضا" . وقد امتدت

هيمنة الملك الى تكوين مجلس الأمة أيضا" فالملك هو الذي يعين مجلس الأعيان باختياره شخصيا" أعضاء هذا المجلس .

وعلى الرغم من ان مجلس النواب كان يتكون بطريقة الانتخاب ، الا ان هذه الانتخاب لم يكن الا عملا" شكليا" وظاهريا" لأضفاء الطابع الديمقراطي على تكوين هذا المجلس أما الحقيقة فان الملك بمعاونه وزارته كان يختار النواب عن طريق ما يسمى بقوائم الترشيح الحكومية التي كان فوزها مضمونا" بفعل أساليب التأثير المختلفة التي مارستها السلطة التنفيذية في الانتخابات النيابية .

وقد كان للملك هيمنة على أعمال مجلس الأمة أيضا" حيث أسهم الملك في ممارسة السلطة التشريعية عن طريق مشروعات القوانين بعد صدورها من مجلس الوزراء بصفة القرار، وقبل رفعها إلى مجلس الأمة ، كما انه كان يملك سلطة التصديق على القوانين بعد صدورها من مجلس الأمة .

والى جانب إسهامه في التشريع ، مارس الملك التشريع المستقل عن طريق إصدار المراسيم ذات القوة القانونية وكان الملك مع وزارته يتوسع في إصدار هذه المراسيم.

إلا أن النتيجة مترتبة على تبعية مجلس النواب للملك ووزارته (وهي تبعية أوجدتها شكلية الانتخاب) ان هذا المجلس عجز عن تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الوزارة ، فهو بعد ان أصبح صنيعه الملك ووزارته ، لم يعد يجرؤ على محاسبة صانعيه (١) .

ولذلك نرى بأن النظام البرلماني في العراق في ظل دستور ١٩٢٥ لم يكن لديه القدرة والقوة في تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزارة على العكس من هذا الأخير الذي عمد في كثير من الأحيان إلى حل مجلس النواب بعد فترة وجيزة من تشكيلها وذلك لرغبة الملك في ذلك ، أو تكوين أغلبية برلمانية خاصة في مجلس

١ . د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، المصدر السابق ، ص ٢٥٨ . وانظر كذلك د. وائل عبد اللطيف ، دساتير الدولة العراقية للفترة من ١٨٧٦ إلى ٢٠٠٥ النافذ ص ٤٥ .

النواب ، وهذا يعطينا فكرة واضحة على ضعف البرلمان العراقي في تلك الحقبة من الزمن بل وارتباطه في كثير من الأحيان بالملك ، ولذلك يمكن القول ان النظام البرلماني في العراق في ظل دستور ١٩٢٥ فشل فشلا " ذريعا" في تطبيق أسس وأركان هذا النظام .

الفصل الثالث

النظام البرلماني في ظل دستور عام ٢٠٠٥ النافذ

بعد الغزو الامريكي للعراق عام ٢٠٠٣ تشكل مجلس الحكم الانتقالي الذي وقع في آذار ٢٠٠٤ على مسودة دستور مؤقت نص على أن يجري انتخاب الجمعية الوطنية في فترة لا تتجاوز نهاية شهر شباط ٢٠٠٥ حيث يقوم هذا المجلس بصياغة الدستور العراقي الدائم على ان يوافق عليه الشعب العراقي في استفتاء عام.

وفي ٣٠/ كانون الثاني عام ٢٠٠٥ تم الاستفتاء على الدستور العراقي الدائم وقد أكد هذا الدستور في مبادئه الأساسية المادة الأولى على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيه جمهوري نيابي (برلماني (ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

لذلك نرى بأن الدستور النافذ قد اقر النظام البرلماني مفضلا" على النظام الرئاسي ليتلاءم مع الواقع العراقي فهذا النظام يبدو أكثر انسجاما" مع الدول المتقدمة لأنه يصعب على رئيس الدولة مخالفة الدستور ، في ظل وجود فئات مختلفة للشعب كما انه لا يمكن اللجوء لنظام حكومة الجمعية لأنه يتطلب وعي سياسي عالي للشعب وهذا الامر غير متوفر لدى الشعب العراقي فهو غير مهيب لذلك النوع من

الحكم وعليه فالنظام البرلماني هو الأفضل^(١). ولتقييم التجربة البرلمانية الجديدة في العراق سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

الأول / البناء الدستوري للنظام البرلماني في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ

الثاني / واقع النظام البرلماني في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ

المبحث الأول / البناء الدستوري في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ

لغرض الوقوف على حقيقة وواقع البناء الدستوري للنظام البرلماني في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ لابد لنا من معرفة الكيفية التي تم من خلالها تكوين السلطة التنفيذية ومن ثم معرفة الكيفية التي تشكل بها البرلمان والدور الذي لعبه خلال المرحلة المنصرمة وفق النصوص الدستورية النافذة لعام ٢٠٠٥ وذلك وفقاً لمطلبين:

سنتناول في الأول كيفية تكوين السلطة التنفيذية وفقاً لدستور ٢٠٠٥ النافذ. اما في المطلب الثاني فسنتناول كيفية تشكيل البرلمان ودورة الرقابي في ظل الدستور النافذ.

المطلب الأول:- كيفية تكوين السلطة التنفيذية وفقاً لدستور ٢٠٠٥ النافذ.

ان الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥، الذي يتبنى النظام البرلماني قد اخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية واسند كل رأس من رأسي السلطة التنفيذية لشخصين مختلفين. فقد خصص الفصل الثاني من الباب الثالث للسلطة التنفيذية ونصت في المادة ٦٦ على انه ((تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)).

^١. القاضي وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥، المصدر السابق، ص ٦٣.

ثم خصص بعد ذلك فرعين مستقلين لكل فرع من فرعي السلطة التنفيذية. فقد خصص الفرع الاول ومن المادة ٦٧ إلى المادة ٧٥ لرئيس الجمهورية، ونصت المادة ٦٧ على انه ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد...)) وجعل من اختصاصاته اختصاصات شكلية مقيدة أما الفرع الثاني من المادة ٧٦ والى المادة ٨٦ فقد خصصه لمجلس الوزراء.

فيما يخص رئاسة مجلس الوزراء، فقد أسنده إلى رئيس مجلس الوزراء، حيث نصت المادة ٧٨ من الدستور على إن رئيس مجلس الوزراء هو السؤل التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب.

ويظهر من النص هن إدارة مجلس الوزراء ورئاسة اجتماعاته يعود لرئيس الوزراء ولم ينص الدستور على السماح لرئيس الجمهورية بالحضور في اجتماعات مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته وهذا يتماشى مع طبيعة النظام البرلماني الذي تبناه الدستور، الا ان الدستور جاء بحكم غريب على طبيعة الدستور وذلك في نص الفقرة أولا من المادة ٨١ التي نصت على انه ((يقوم رئيس الجمهورية،مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان)).

ثم نصت الفقرة ثانيا من نفس المادة على انه ((عند تحقيق الحالة المنصوص عليها في البند أولا من هذه المادة، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً.

وهذا الجمع بين المنصبين، والسماح لرئيس الجمهورية بان يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان ولحين تكليف مرشح آخر بتشكيل آخر مسلك منتقد يتنافى مع المقترضات الشكلية لمبدأ الثنائية في السلطة التنفيذية في رأينا كما انه يتعارض مع طبيعة ودور ومسؤولية كل من رئيس الجمهورية ورئيس الدولة.

كما أن حالات خلو المنصب تشمل كل الحالات كالإقالة والاستقالة وسحب الثقة من البرلمان والوفاة وغيرها، عليه نحن نقترح بان يتم تعديل هذه الفقرة بشكل يتلاءم مع روح النظام، ففي حالات الاستقالة او الاقالة او سحب الثقة من مجلس الوزراء نرى بانه ينبغي ان يظل رئيس الوزراء في منصبه لمزاولة أعماله مدة معينه والى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وذلك وفقا لما اخذ به قانون إدارة الدولة في الفقرة (ب) من المادة ٤٠، أما في حالة الوفاة او أي حالة أخرى لا يستطيع فيها رئيس الوزراء من ممارسة مهامه كالمرض نقترح ان يتم رئاسة مجلس الوزراء من قبل نائب رئيس الوزراء ولغاية تكليف مرشح اخر وفي بحر مدة معينة وان لا يسمح لرئيس الجمهورية ان يتولى منصب رئيس الوزراء، ويمارس سلطات فعلية وقد يأتي رئيس الدولة ويستغل بعض الظروف، بالاستفادة من هذه المادة يستحوذ على رئاسة الوزارة وعلى السلطات كلها خاصة وان العراق بلد نامي وحيث العهد بالديمقراطية.

المطلب الثاني:- كيفية تشكيل البرلمان ودوره الرقابي في ظل الدستور النافذ.

تنص المادة (٥٠) أولا ((يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه))^(١) . فالدستور العراقي ينص صراحة على نظام الانتخاب المباشر ، وسائر قانون الانتخابات هذا الاتجاه نص على انه (يجري الانتخاب عن طريق الاقتراع العام والسري المباشر) وحسنا" فعل المشرع العراقي عندما نص على تعيينه للنظام المباشر في الانتخاب ، ونص عليه في صلب الوثيقة الدستورية ، ثم تأكيد هذا التوجه وإقراره في قانون الانتخابات الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الفائدة وكسب ضمانات جيدة تضاف إلى ضمانات الانتخابات البرلمانية العراقية لتحقيق نزاهتها.

١ . د. القاضي وائل عبد اللطيف الفضل ، دساتير الدولة العراقية ، المصدر السابق ، صفحة ٤٢٥ .

أما شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب فقد نص المادة (٥٠ / ثالثاً) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ على انه (تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب) ، وبموجب هذه الإحالة الدستورية للسلطة التشريعية صدر قانون الانتخابات والذي نص على أن (يكون الترشيح بطريقة القائمة ، المغلقة ، ويجوز الترشيح الفردي) كما أصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية مجموعة من الأنظمة لتنظيم العملية الانتخابية في البلاد ، منها ما تعلق بالكيانات السياسية والذي تضمن (لا يجوز للكيان السياسي تسمية مرشحيه مالم يكن مسجلاً " ككيان سياسي من قبل المفوضية) ونص أيضاً على أن (الشخص الذي ينوي ترشيح نفسه بمفرده للانتخابات بشرط حصوله على المصادقة الرسمية ككيان سياسي من قبل المفوضية) ومن خلال النظر بما ورد من نصوص دستور العراق وقانون الانتخاب والأوامر الصادرة من المفوضية ، يظهر لنا صراحة تبني التشريع العراقي لنظامي الانتخاب (الفردي و القائمة) وفي ذلك حسنة تتمثل بشمول الترشيح. لكل من الأحزاب والكيانات فضلاً عن المستقلين من خلال الانتخاب الفردي.

ومما يعاب على الانتخابات النيابية التي جرت في ١٥/١٢/٢٠٠٥ أن أليه الترشيح كانت وفق القائمة المغلقة والتي غيببت حرية الاختيار والمفاضلة لدى الناخب وألزمته بأسماء مرشحين ضمن قائمة مغلقة لا سبيل له لتغييرهم ، الأمر الذي تنبه له المشرع العراقي فيما بعد ، إذ جعل آلية الترشيح لمجالس المحافظات وألا قضية والنواحي وفيما بعد انتخابات ٢٠١٠ تتم وفق النص الآتي (يكون الترشيح وفقاً لنظام القائمة المفتوحة) وذلك زيادة على الترشيح الفردي ، وفي النص المتقدم رجوع صريح عن نظام القائمة المغلقة واستبدالها بالقائمة المفتوحة والتي فيها ضمان لحرية الاختيار لدى الناخب ، ومن ثم إضافة ضمانات فعالة إلى العملية الانتخابية في العراق سعياً لتحقيق نزاهتها^(١).

^١ . هاشم حسين علي ، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة تكريت ، ٢٠١٠ ، ص ٥٦ .

المبحث الثاني :- واقع النظام البرلماني في ظل دستور ٢٠٠٥

بعد اجراء انتخابات ٢٠٠٥ وتشكيل مجلس النواب العراقي والحكومة فقد لاحظ بعض المراقبين بان البرلمان العراقي لم يقم بواجباته على أتم وجه حيث انه اخفق في تشريع الكثير من القوانين التي لو تم تشريعها لكان من شأنها الإسراع في نهوض العراق وبناء البنية التحتية وكذلك الخلافات الكثيرة بين الكتل النيابية في داخل وخارج قبة البرلمان حيث كان من المستحيل الاتفاق على أي شيء وكذلك اتهام الكتل بعضها للبعض الآخر ، وكذلك رأينا أكثر التصريحات التي يدلي بها بعض النواب كان من خارج العراق وان رئيس مجلس النواب حينذاك لم يصدر أي قرار بشأن هؤلاء النواب الغائبين. وبالرغم من ان مجلس النواب في مراحلہ الأخيرة استجوب العديد من الوزراء الذين فشلوا فشلا " ذريعا" في تمشية أمور وزاراتهم فانه لم يتمكن من سحب الثقة منهم^(١).

وكذلك فشل البرلمان في إقرار الموازنة الاتحادية حيث نلاحظ خلال هذه السنوات بان الميزانية تتأخر إلى الشهر الثاني وبعض الأحيان إلى الشهر الثالث ولا يوجد في العالم نظام برلماني يقرر ويقبل بهذا التأخير .

كذلك لاحظنا اتهام الرئاسات الثلاث بعضها للبعض الآخر حيث أن السلطة التنفيذية تدعي بأنها ارسلت الكثير من مشاريع القوانين إلى مجلس النواب ألا انه عرقله ولم يقم بتشريعہ ، ومجلس النواب كان يتهم مجلس الرئاسة بأنه لم يصادق على القوانين التي يتم تشريعها في البرلمان وأرسلت إلى مجلس الرئاسة لمصادقتها وهكذا.

اما البرلمان الحالي المنتخب بانتخابات ٢٠١١/٣/٧ فانه لم يظهر إلى الوجود وتأخر انعقاده قرابة ستة إلى سبعة أشهر بسبب الخلافات بين الكتل السياسية الفائزة بالانتخابات حول المناصب السيادية ، ولم يحل هذه المشكلة إلا بعد دعوة

^١ www. Bagdad times , nat / Arbic .

من رئيس إقليم كردستان لقادة الكتل السياسية إلى الاجتماع في اربيل وهناك اتفق الجميع على تشكيل حكومة الشراكة الوطنية ، بحيث أعطي للقائمة العراقية رئاسة البرلمان والتحالف الكردستاني رئاسة الجمهورية والتحالف الوطني رئاسة الوزراء وإعطاء رئيس القائمة العراقية تشكيل المجلس الوطني للسياسات الاستراتيجية وبعد تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة حيث قدم حكومته خلال المدة الدستورية إلا أنها كانت ناقصة من حقيقتي الداخلية والدفاع بالإضافة إلى وزارة الأمن الوطني ولا تزال هذه الوزارات شاغرة لحد اليوم ولم تتفق الكتل على ترشيح مرشحهم لهذه الوزارات .

وبالمقابل فقد شهدت العديد من مدن البلاد يوم الجمعة ٢٠١١/٣/١١ تظاهرات احتجاجية تنديداً بالفساد وسوء الخدمات وتطالب بإصلاحات جذرية ، وقبل هذه المظاهرة خرجت جموع المواطنين يوم الاثنين المصادف ٢٠١١/٣/٧ ونظموا مظاهرة سميت بيوم الندم حيث تحشد مئات العراقيين في ساحة التحرير في الذكرى الأولى للانتخابات البرلمانية يهتفون ويطالبون الحكومة بالإصلاح وإقالة المفسدين في الحكومة.

وبعدها وعد السيد رئيس الوزراء بإجراء إصلاحات شاملة وطلب مهلة لمدة (١٠٠) يوم يقوم بتنفيذ برنامجه الإصلاحية .

وعقد مجلس النواب العراقي جلسته أُل (٤٠) برئاسة أسامة ألنجفي وبحضور (٢٨٠) نائباً استضاف خلالها رئيس الوزراء نوري المالكي بعد موجة الاحتجاجات التي اجتاحت مدن العراق تطالب بتوفير الخدمات وفرص العمل وتحسين المستوى المعيشي .

وأثناء الجلسة اتهم رئيس مجلس الوزراء البرلمان في الإخفاق في تشريع كثير من القوانين المهمة التي من شأنها الإسراع في نهوض العراق وبناء البنية التحتية .

وبعد هذه الجلسة ذكرت القائمة العراقية برئاسة أياد علاوي أن العراقية ترفض الطريقة التقليدية التي استخدمها رئيس الوزراء نوري المالكي في الحديث عن التشريعات ونقصها وكونها غير كافية لعمل حكومته .

وفي يوم ٢٦ نيسان لوح رئيس الوزراء نوري المالكي بالمطالبة بإقالة الحكومة في حال عجزت عن تحقيق المشاريع بعد مهلة المائة يوم . فيما لفت إلى انه يحق لرئيس الوزراء المطالبة بإجراء انتخابات مبكرة . وكان المالكي هدد في ٢٧/ آذار / ٢٠١١ بطلب سحب الثقة من حكومته في حال استمر شركاؤه في العملية السياسية بمحاربتة معتبرا " أن العملية السياسية لا يمكن أن يكتب لها النجاح في ظل دستور ٢٠٠٥ الحالي.

وقد دعت القائمة العراقية إلى إجراء انتخابات مبكرة منتقده ما وصفتها بسلوكيات رئيس الوزراء نوري المالكي التي قالت أنها لم تختلف عن السابق^(١).

وهكذا نرى بان واقع البرلمان العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ متذبذب وغير مستقر فالبرلمان لا يستطيع تشريع القوانين المهمة والحكومة عاجزة عن توفير الخدمات للمواطنين وهكذا فإن الأمور تدور في حلقة مفرغة .

الخاتمة

لابد لنا ونحن على أعتاب مرحلة جديدة من عمر الدولة العراقية الزاخرة بالكثير من الأحداث السياسية والاجتماعية والاقتصادية أن نفر بان الحاضر هو ابن الماضي وان المستقبل هو رهن بإدارة الإنسان الواعي بدروس الحاضر والماضي فما أشبه اليوم بالبارحة. إن الدروس المستسقاة من تجارب الحكم السابقة لابد أن تبقى ماثلة في الأذهان كي لا يصطدم من يتصدى لحكم الدولة بمفاجآت لم تكن في الحسبان والتي يمكن تسجيلها ونحن بصدد بحثنا هذا بالاتي:

أولاً: عن التجربة البرلمانية في ظل دستور ١٩٢٥ الملغى .

١- لم يكتب النجاح للتجربة البرلمانية العراقية في ظل دستور ١٩٢٥ وذلك لعدم الالتزام بضوابط وأسس النظام البرلماني المعروفة والقائمة على أساس ثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات حيث كان

١ . جريدة الاتحاد، العدد (٢٦٨١) بتاريخ ٢٠١١/٥/٥.

الملك يتدخل وبشكل واضح في تعيين مجلس الأعيان كما كان له أن يتدخل في انتخاب مجلس النواب عن طريق حكومته الموالية له على الدوام.

٢- المبالغة الواضحة من قبل الحكومة في حل البرلمان، في حين بقي البرلمان مكتوف الأيدي تجاه الحكومة عاجزا عن سحب الثقة منها، بل انه كان في بعض الأحيان يطلب من الملك سحب الثقة من الوزير وهذا دليل على ضعف البرلمان آنذاك إضافة إلى قدرة الملك آنذاك على التدخل في شؤون البرلمان الى الحد الذي يتيح له وضع الاستراتيجية العامة للبرلمان.

ثانياً: عن التجربة البرلمانية في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ .

١- لا بد من الإقرار بان الظروف الشاذة التي رافقت قيام التجربة البرلمانية في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ والمتمثلة في وجود قوات الاحتلال الأمريكي على ارض العراق ومارا ففها من أعمال عنف وتهجير طائفي عصفت بالبلاد قد ألفت بظلالها على مجمل العملية السياسية التي تؤسس لقيام نظام حكم برلماني في العراق لاسيما في ظل أجواء عدم الثقة بين مكونات العملية السياسية الحالية.

٢- ضعف البناء الدستوري القائم على أساس وجود نصوص دستورية ترسم طريقة غير مألوفة في بناء النظم البرلمانية يمكن أن تؤثر هنا لأهمها:

أ- عدم وضوح الدلالة في نص المادة (٧٦) من دستور ٢٠٠٥ الخاصة بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بشكل مجلس الوزراء.

ب- المشاكل التي يثيرها نص المادة (٨١) من الدستور والتي تنص على أن ((يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)) لان رئيس الدولة في النظم البرلمانية يسود ولا يحكم.

ت- الإشكالات المتعلقة بالفقرة (ثانيا) من المادة (٦٠) من الدستور والخاصة بمنح كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتقديم مشروعات القوانين وضرورة حصر هذا الحق برئيس الوزراء ومجلس الوزراء لأن ذلك من مقتضيات النظام البرلماني .

ث- عدم انسجام المادة (٦١) فقرة (أ) من الدستور مع مقتضيات النظام البرلماني ذلك أن رئيس الجمهورية لا يملك سلطات فعلية يمارسها بنفسه

بالإضافة إلى ما تقدم فإن اللجوء إلى أسلوب التوافقات السياسية بين زعماء الكتل السياسية (حصراً) قد أدى إلى الابتعاد عن كثير من مضامين العمل البرلماني والتي تقضي بان النائب في البرلمان لا يمثل نفسه وإنما يمثل الشعب بأكمله فكيف يتحقق ذلك والبرلمان رهين بإدارة زعماء الكتل السياسية الكبيرة أما التصويت على القوانين فيأخذ في أغلب الأحيان طابعاً شكلياً لما سبق أن تم الاتفاق عليه خارج قبة البرلمان. وهذا ما يثير الشكوك والاستفسارات حول جدية التجربة البرلمانية الحالية وما يمكن أن تشهده في قابل الأيام.

والله من وراء القصد...

المصادر:-

- ١ . د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية ، رئيس الدولة (الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر. ٢٠٠٦ .
- ٢ . احمد محمد امين قادر، موقف مجلس النواب العراقي من القضية الكردية في العراق، بنكه زين، السليمانية، ٢٠٠٧ .
- ٣ . د. داود الباز ، النظم السياسية الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ .
- ٤ . د. عبد الزهرة الجوراني، الحياة البرلمانية في العراق من ١٩٣٩-١٩٤٥ ، ط١، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٤ .

٥. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوروبي) ، ط٤ ، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر ، ٢٠٠٢.
٦. د. عدنان قادر عارف زنكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية- العراق أنموذجا، أطروحة دكتوراه كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٠.
٧. د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، الطبعة الثانية ، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤ ،
٨. كارل شميت ، أزمة البرلمانات ، ترجمة فاضل جتكر 'ط١ ، سلسلة دراسات عراقية، ٢٠٠٨ .
٩. د. لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٩.
١٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ .
١١. هاشم حسين علي ، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية دراسة مقارنة رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة تكريت، ٢٠١٠.
١٢. د. وائل عبد اللطيف الفضل ، اصول العمل النيابي (البرلماني) ، بغداد، ٢٠٠٦.

دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

القانون الأساسي العراقي مع تعديلاته، مطبعة الحكومة، بغداد، ١٩٤٤ .

جريدة الاتحاد، العدد (٢٦٨١) بتاريخ ٢٠١١/٥/٥

www. Bagdad times , nat / Arbic