العلاقة بين البرلمان والحكومة
في ظل الدستور العراقي الجديد

أ.م.د. حميد نايف عبود

كلية الكوفة -كلية الآداب - قسم المجتمع المدني

الملخص

إنَّ موضوع العلاقة بين البرلمان والحكومة يعد من الموضوعات المهمة في الأنظمة القانونية بمختلف دول العالم كافة؛ لذا فقد تمَّ دراسة هذا الموضوع من خلال هذا البحث على وجه خاص في العراق وفي ظل الدستور العراقي الجديد بوجه أدق.

وقد تم تناول هذا الموضوع ببيان مفهوم النظام البرلماني فتوضيح هذا المفهوم يعكس مدى العلاقة بوجه أكثر دقة في مجال مراقبة البرلمان للحكومة وتحديد العلاقة القائمة بينهما، وفي سبيل ذلك سيتم الحديث عن نشأة وتطور النظام البرلماني العراقي وتحديد أركانه، وفي الجانب الآخر من البحث تم دراسة صلاحية المجالس النيابية في مجال الرقابة على أعمال الحكومة وتحديد وسائل تلك الرقابة وتقييم هذه الرقابة بما لها من إيجابيات وسلبيات، وأخيرًا تمَّ دراسة النظام النيابي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ خلال فترة الحكم الانتقالية ٢٠٠٤ ثم في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ.

وجاءت خاتمة البحث لتشمل أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

الكلمات المفتاحية:

النظام البرلماني، البرلمان العراقي، الدستور العراقي .

The Relationship Between Parliament and Government Under the New Iraqi Constitution

Hameed Nayyef Abbood

Abstract

The subject of the relationship between parliament and government is one of the important subjects in all legal systems in different countries of the world; therefore, this subject has been studied through this research in particular in Iraq and in light of the new Iraqi constitution more precisely.

This subject has been addressed by stating the concept of the parliamentary system, as clarifying the concept reflects the extent of the relationship more precisely in the field of parliament's monitoring of the government and determining the relationship between them. For this purpose, the emergence and development of the Iraqi parliamentary system will be discussed and its pillars will be determined. On the other side of the research, the authority of the parliamentary councils in the field of monitoring the work of the government was studied, the means of that monitoring were determined, and this monitoring was evaluated with its positives and negatives. Finally, the parliamentary system in Iraq was studied after 2003 during the transitional period of government in 2004, then under the current 2005 constitution.

The conclusion of the research came to include the most important results and recommendations that were reached.

Keywords:

Parliamentary system - Iraqi parliament - Iraqi constitution.

المقدمة:

تعتمد المجتمعات الحديثة على النظام السياسي الذي تتبعه في الدولة بما يتوافق مع العملية السياسية التي تجري فيها، وخصوصًا السياسة المتفق عليها، كما يعمل النظام السياسي على خدمة العملية السياسية في الدولة.

وفي دولة العراق الاتحادية نجد أنَّ الدولة لم تتوصَّل إلى آليات معيَّنة تعمل على تثبيت الاستقرار السياسيّ فيها؛ لذلك فإنّ هذه الدراسة ستركز على نشأة النظام البرلمانيّ تاريخيًّا بوجهٍ عام، وتطوره مع مرور الزمن إلى أن وصل إلى الشكل الذي هو عليه في الوقت الحاضر، ويرتكز موضوع البحث على النظام البرلماني بعد سنة ٢٠٠٣، وعلى دستوره النافذ الصادر عام ٢٠٠٥، وأصبح هذا الدستور من أهم الدساتير في الدولة العراقيَّة، فحدد الدستور النظام السياسي في دولة العراق بأنَّه نظام برلماني ديمقراطي جمهوري، والسلطة التشريعية فيه تتمثل في البرلمان العراقي، وهو من أهم المؤسسات في النظام الجديد وتحظى السلطة التشريعية بالكثير من الامتيازات والاختصاصات والصلاحيات، ومن أهمها: إصدار القوانين وتشريعها والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

إنَّ هذا البحث يسلط الضوء على بيان مفهوم النظام البرلماني كما تتناول صلاحية السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية والرقابة عليها، وكذلك وضع النظام البرلماني في العراق بعد ٢٠٠٣.

وعلى ذلك سيتم تناول هذا البحث من خلال ثلاثة مطالب كما يلي:

المطلب الأوَّل: مفهوم النظام البرلماني.

المطلب الثاني: صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على أعمال الحكومة.

المطلب الثالث: النظام البرلماني في العراق بعد ٢٠٠٣.

المطلب الأوَّل: مفهوم النظام البرلماني

لا يمكـن من الناحيتين النظرية والعملية الحديث عن عملية سياسـية معينة أو نظـام حكومـي في بلد ما وفترة زمنية ما لم يتم التطرق بشـكل مسـبق عن الأسـس النظرية المكونة لهذا النظام؛ ولهذا فإنَّ النظام البرلماني لم ينشـأ في الأصل نتيجة نص دسـتوري أو قوانـين مكتوبة تبين كيفية ممارسـة الشـعب للحكم وآليـات انتخابه لنوابـه وبيـان السـلطات التي يتمتع بهـا البرلمان، بل جـاء نتيجة تطـورات عديدة شـهدها النظام البرلماني امتدت لفترة طويلة من الزمن، بهدف الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية[١].

ولا يكفـي وجـود برلمان أو مجلـس نيابي في دولة من الـدول حتَّى تصبح نظامًا برلمانيًا، فالذي يميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة هو كيفية تحديده للعلاقة بين السـلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الذي يقوم على تعاون هاتين السـلطتين تعاونًا وثيقًا، وإذا قامت العلاقة بينهما على أساس المساواة كان النظام برلمانيًا، مثلما تتميز أيضًا بأنها مفصلة عن بعضها البعض انفصالًا معقولًا بسبب رقابة كل سلطة على الأخرى[٢].

ولا يمكن بحال من الأحوال تحديد مفهوم النظام البرلماني إلَّا بعد الحديث عن تطوره وأركانه وهذا ما سوف يتم بيانه من خلال فرعين وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: نشأة وتطور البرلمان العراقي.

الفرع الثاني: أركان النظام البرلماني.

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام اللبناني، الدار الجامعية، بدون سنة نشر، ص١٤.

(٢) فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص١٠٢.

الفرع الأوَّل: نشأة وتطور البرلمان العراقيّ

حدثت العديد من التغيرات الواقعية في الأنظمة البرلمانية في العراق بداية من أعوام (١٩٢١-٢٠٠٥)، ويعتبر عام ١٩٢١م هو بداية تأسيس الدولة العراقية ذات النظام الملكي؛ إذ تم وضع نظام انتخابي لاختيار أعضاء المجلس التأسيسي وقام هذا المجلس بوضع دستور العراق لعام ١٩٢٥، والذي دعا إلى إقامة نظام ملكي دستوري ذو برلمان منتخب ومكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الأعيان؛ إذ نصت المادة (١٩) من النظام الأساسي لعام ١٩٢٥ على أن: (العراق دولة مستقلة ملكية وراثية برلمانية، السيادة فيها للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين)[١]. وبعد الإطاحة بالنظام الملكي وسيطرة النظام الجمهوري في أعوام (١٩٥٨-١٩٦٣) وهي تعتبر الفترة الأولى في النظام الجمهوري، حيث جمع رئيس مجلس الوزراء بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وبعد ذلك وفي عام ١٩٦٣ وبدأت الفترة الثانية من النظام الجمهوري والتي أسس فيها مجلس قيادة الثورة الذي جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية واستقلال للسلطة القضائية[٢]، أما بعد صدور دستور ١٩٧٠ المؤقت فقد كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني. وفي عام ٢٠٠٣ حدثت تغيرات جذرية في النظام السياسي العراقي فتحول إلى نظام برلماني بعد إسقاط النظام السابق، وبعد احتلال الأراضي العراقية تم التوقيع على اتفاقية تخص شكل العملية السياسية، وهي اتفاقية أبرمت بين أطراف مجلس الحكم الانتقالي وسلطة التحالف المؤقتة والتي تضمنت وضع قانون إدارة الدولة في المرحلة الانتقالية والاتفاقية الأمنية واختيار

(١) المادة (١٩) من النظام الأساسي للمملكة العراقية عام ١٩٢٥.

(٢) تولى في الفترة الأولى من النظام الجمهوري عبد الكريم قاسم رئاسة مجلس الوزراء وبعد الانقلاب عليه بدأت بعدها الحقبة الثانية من النظام الجمهوري والذي استمر حتَّى صدور دستور ١٩٧٠ الملغي.

أعضاء الجمعية الوطنية. وقد قامت سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة الأمريكي (بول بريمر) بتشكيل مجلس الحكم والمكون من (٢٥) عضوًا وإصدار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وبعد ذلك تم إجراء أول انتخابات عراقية وهي انتخابات ما سمي بالجمعية الوطنية الانتقالية وتم انتخاب رئيسًا للوزراء وتم وضع مسودة الدستور للبلاد من قبل الجمعية الوطنية، تم إجراء استفتاء عليه في ١٥/ ١٠/ ٢٠٠٥ ليصبح نافذًا، وتم إجراء انتخابات البرلمان العراقي في ١٥/ ١٢/ ٢٠٠٥[١].

وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة الأولى منه بأن النظام في العراق هو برلماني[٢]، وذكرت المواد (٤٨-٦٥) الأحكام المتعلقة في السلطة التشريعية، وأن شكل جمهورية العراق هو اتحادي فيدرالي والسلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ومنح الدستور صلاحية للبرلمان ووضع نظام داخلي خاص به حتَّى ينظم أعماله. وقد أشار الدستور في المادة (٤٨): «يتكوَّن مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام وحسب النسبة السكانية»[٣].إذن يتألف البرلمان العراقي من ٣٢٩ عضوًا يضمن لهم الدستور حرية التعبير داخل قبة البرلمان وفاقًا للمادة (٦٣) من الدستور: «يتمتع عضو مجلس النواب بحصانة عمَّا يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك»[٤]، ويشكل البرلمان عدد من اللجان الدائمة وعددهم (٢٤) إلى جانب اللجان المؤقتة.

(١) ضياء علاوي عباس، النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١١، ص١٠.
(٢) المادة (١) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٤٨) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٤) المادة (٦٣) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني: أركان النظام البرلماني

إنَّ الاعتراف بالنظام البرلماني لا يكفي للدراسة والمعرفة الدقيقة بالنظام ما لم يتم الذكر المفصل للأركان التي يستند إليها هذا النظام وتشمل ازدواجية الجهاز التنفيذي التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أوَّلًا- ازدواجية الجهاز التنفيذي:

يقصد بذلك وجود رئيس دولة من جهة، ورئيس لمجلس الوزراء من جهة أخرى.

١ .انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة:

إنَّ القاعدة العامة في النظام النيابي فيما يتعلق برئيس الدولة بأنه يملك ولا يحكم، ووفقًا لذلك كان من الضروري القيام بتشكيل وزارة في النظام البرلماني، فنشأت وزارة تحمل مسؤولية جميع الأعمال التي تصدر باسم رئيس الدولة، وتختلف درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة من نظام لآخر، فإذا كانت ملكية فلا يسأل الملك إطلاقًا، أما إذا كانت جمهورية فلا يسأل رئيس الجمهورية سياسيًا، بل تسأل الوزارة، لكنه يسأل عن أفعاله الجنائية[١].

٢ . تأكيد المسؤولية السياسية للوزراء:

إن الوزارة تعد وحدة متضامنة أو هيئة جماعية متجانسة مستقلة عن رئيس الدولة والبرلمان، تعمل بشكل تضامني وتتولى مهام معينة وتصدر قراراتها بصورة جماعية. وكل وزير مسؤول أمام البرلمان ويلزم للوزارة الحصول على منح الثقة الصادر من البرلمان، فإذا رفض البرلمان فهذا يعني حجب أو سحب الثقة عن الوزارة[٢]. حيث إن الخاصية الأساسية للنظام البرلماني فيما يتعلق بالوزارة هي

(١) صكبان حميد المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، مطابع التعليم العالي، بغداد، بدون سنة نشر، ص٢٠٠.

(٢) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص٤٤٤.

إثارة المسؤولية السياسية أمام البرلمان؛ إذ تقضي بضرورة مراقبة الحكومة من قبل البرلمان ومحاسبتها عن التصرفات التي صدرت منها[١].

ويرى الباحث بأنَّ النظام البرلماني يجعل من الوزارة المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية انطلاقًا من مقولة: «حيث تكون السلطة تكون المسؤولية»، ومع ذلك فإننا نقف هنا موقفًا محايدًا فيما يخص صلاحيات الرئيس بأنه يستطيع ممارسة صلاحياته الدستورية ولكن في نفس الوقت يبقى دوره أدبيًا ومرشدًا لتحقيق مصالح البلاد.

ثانيًا- التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يعتبر هذا التعاون هو جوهر النظام البرلماني، على الرغم من وجود مبدأ الفصل بين السلطات ولكن هذا التعاون يشكل الجوهر الصحيح لهذا المبدأ وفق ضوابط محددة في الدستور، لأن استقلال كل سلطة عن الأخرى قد يؤدي إلى تجاهل كل سلطتين عن الأخرى، وهذا الاستقلال التام ليس للمصلحة العامة[٢].

المطلب الثاني: صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على أعمال الحكومة

تتبنى الدساتير المختلفة في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف العليا فيها، ولعل أهم هذه المناهج الرقابية هو الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية[٣].

(١) عامر عباس، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد (١٣-١٤)، ٢٠١١، ص٢٠.

(٢) طه حميد العنكبي، نظم الحكم المتعاقبة منذ تأسيس الدولة الحديثة، مجلة أبحاث العلوم السياسية، ٢٠١٧، ص٣٠٦.

(٣) جابر حسين التميمي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص١٠.

وقد تطورت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم المعاصرة، فبعد أن كانت العلاقة بينهما تقوم على أن البرلمان يشرع والحكومة تنفذ، أصبحت هذه العلاقة تقوم على أن الحكومة توجه، والبرلمان يراقب، وهذا تصور جديد للعلاقة بين السلطتين هو الذي أدى إلى توسيع سلطات البرلمان الرقابية، ووضع الإجراءات والضمانات التي تكفل استمرارها وفعاليتها[1].

وسيتم بيان صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على أعمال الحكومة في العراق من خلال فرعين كما يلي:

الفرع الأول: وسائل الرقابة البرلمانية وفاقًا للدستور العراقي.

الفرع الثاني: تقييم الرقابة البرلمانية في العراق.

الفرع الأول: وسائل الرقابة البرلمانية وفاقًا للدستور العراقي

كفل الدستور العراقي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة؛ احترامًا لمبدأ المشروعية وذلك عن طريق إثابة موضوع أو توجيه السؤال والاتهام حول أمر يجهله أحد النواب، أيضًا منح الدستور حق للبرلمان في سحب الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء) سواء أكان بشكل فردي أو جماعي في حال ثبت إهمالها أو تقصيرها، حيث نص الدستور النافذ على: (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ويجوز لخمسة وعشرين عضوًا على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، كما أن لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوًا توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم)[2].

(١) محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص٨٨.

(٢) المادة (٦١/ ٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

أولاً- توجيه السؤال:

ويراد به أحقية عضو البرلمان بتوجيه أسئلة لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء، تتعلق بأعمال وزاراتهم، وفاقًا للآلية التي يحددها النظام الداخلي لمجلس النواب[١]. وقد تستخدم هذه الوسيلة بهدف تبادل وجهات النظر بين البرلمان والحكومة بشأن موضوع ما؛ بهدف الوصول إلى نتائج وإصلاحات معينة، وقد تهدف هذه الوسيلة إلى لفت نظر وزير ما لأمر معين. ويوجه السؤال كتابةً وأن لا يتضمن نقدًا أو اتهامًا. وتدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي يكون الجواب عنه بصورةٍ شفاهية في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير المعني. ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال لأكثر من أسبوعين[٢].

كما نصّ الدستور العراقي على أن العضو الذي يوجه السؤال هو وحده له حق التعقيب على الإجابة، وأيضًا للنائب الحق في أن يحول السؤال إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير[٣].

ثانيًا- الاستجواب:

يعد الاستجواب في بعض الأحوال أحد أكثر الجزاءات فاعلية وتأثيرًا في حث الوزارة على التقيد بالمدة القانونية المحددة للإجابة على الأسئلة التي يوجهها لهم النواب؛ ذلك لأن الاستجواب يفتح الطريق أمام تحريك المسؤولية السياسية للوزير وبالتالي سحب الثقة عنه، والهدف منه إظهار الحقيقة ومن ثم إقالة أحد الوزراء أو الوزارة بأكملها[٤].

(١) هشام جاد الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٩٥.

(٢) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٣) المادة (٦١/ ٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٤) يقدم طلب الاستجواب في العراق من أي عضو من أعضاء مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين

ولأهمية الاستجواب وما قد يترتب عليه من نتائج خطيرة قد تؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة أو الوزير، فقد نص الدستور العراقي على إعطاء الوزير المستجوب الوقت الكافي من أجل تحضير رده على الاستجواب، وقد حددت المدة بأكثر من أسبوع[1].

ثالثًا- التحقيق البرلماني:

من المظاهر الرقابة البرلمانية في العراق، هو حق البرلمان في إجراء التحقيق لمعرفة الحقيقة في مسألة معينة بوسائل غير مباشرة، وهذا النوع من الرقابة يتم عن طريق تشكيل اللجان الدائمة التي تساعد البرلمان بالاطلاع على أداء الحكومة ومراقبته. وأحيانًا يتم تشكيل لجان خاصة من أعضاء البرلمان للتحقيق في موضوع يتعلق بأداء إحدى الهيئات العامة للدولة، ولها أيضًا صلاحية تقصي المعلومات والاطلاع على الوثائق والمستندات، أو استدعاء الموظفين المختصين، أو استشارة الخبراء في موضوع معين، فضلًا عن صلاحيتهم في إحضار الشهود، وتنتهي مهمة هذه اللجنة بتقرير ترفعه إلى البرلمان[2].

الفرع الثاني: تقييم الرقابة البرلمانية في العراق

من خلال عرض وتحليل أدوات الرقابة البرلمانية، يثور التساؤل ما هي الأدوات الرقابية الأكثر استخدامًا من قبل البرلمان العراقي؟

إنَّ المتابع لمسيرة العمل الرقابي لمجلس النواب منذ عام ٢٠٠٦ و إلى الآن

عضو آخرين. واشترط النظام الداخلي للمجلس في المادة (٥٨) على وجوب تقديم الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعًا من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوًا، مبينًا فيه موضوع الاستجواب والوقائع التي يتناولها الاستجواب.

(١) المادة (٦١/ ٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٢) عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص١٨.

يستنتج بأن الرقابة كانت شكلية وبروتوكولية وابتعدت عن الأدوات الحقيقية للعمل الرقابي كما نص عليها الدستور النافذ. ويتضح من ذلك أن أسلوب التحقيق البرلماني كان الأكثر استخدامًا من قبل مجلس النواب في الآونة الأخيرة، ولكن يشار إلى هذا الأسلوب بأنه ذو طابع قضائي أكثر منه طابع برلماني؛ نظرًا للأساليب والصلاحيات التي تقوم بها اللجنة المكونة من أعضاء البرلمان من جمع البيانات وسماع الشهود والاستعانة بالخبراء والتي تكون من اختصاص الأجهزة القضائية[١].

ومع ذلك تبقى ممارسة أدوات الرقابة على أعمال الحكومة وسيلة دستورية عليا بيد السلطة التشريعية لمحاسبة الحكومة وحجب الثقة عنها، وما للإجراء الأخير (حجب الثقة) من صلاحية مهمة للبرلمان، فقد بطل مفعوله كليًا في النظام البرلماني، الذي يقوم على أساس انبثاق الحكومة من حزب الأغلبية وبالتالي فلا يتوقع من الأغلبية أن تعمل وفق ما تريده الأقلية.

وقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب على حق المجلس في تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات توجيهية إلى هيئة الرئاسة لاتخاذ ما يلزم ضد أعضاء السلطة التنفيذية حال ارتكابهم خطأ ما يستوجب خضوعه للتحقيق البرلماني[٢].

ويرى الباحث أن هناك سبب آخر لضعف الأداء الرقابي وهو عدم كفاءة الكثير من أعضاء المجلس، والغياب المتواصل لجلسات المجلس، وتصفية الحسابات الشخصية أدى إلى إساءة استعمال سلطتهم في الاستجواب، كما حصل في السنوات الأخيرة مع بعض الوزراء، وبعضها الآخر تم الاستجواب مع وزراء

(١) انظر تفصيلاً نص المادة: (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٢) انظر تفصيلاً نص المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

متهمين بقضايا الفساد الإداري والمالي ولكن دون جدوى، وتنتهي بهدوء دون معرفة ما ترتب عليها من آثار.

المطلب الثالث: النظام السياسي في العراق بعد سنة ٢٠٠٣

سبق وأن أشرنا إلى أنَّ الولايات المتحدة الأمريكية قامت بغزو العراق سنة ٢٠٠٣ لأسباب واهية وبعد تعيين (بول بريمر) حاكماً مدنيًا للعراق، الذي قام بإصدار العديد من القرارات والتي كان لها قوة القانون في ذلك الوقت، ومن أهم هذه القرارات تشكيل حكومات محلية ومجالس محلية مكونة من عدد من الأعضاء ويقوم أجاب هؤلاء المجالس المنتخبة باختيار رئيس الوحدة الإدارية في تلك الوحدات سواء أكانت مجلس محافظة أو تتألف من وحدات إدارية أصغر منها[١].

إلى حين صدور دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، حيث اتجه العراق في هذه المرحلة إلى النظام البرلماني، حيث تعددت فيه الأحزاب السياسية المختلفة الاتجاهات والمشارب التي ترمي كلها إلى الوصول إلى سدة الحكم في العراق وخصوصًا الأحزاب الكبيرة[٢].

وعلى ذلك سيتم تناول هذا المطلب من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: النظام السياسي في العراق أثناء فترة الحكم الانتقالية ٢٠٠٤.

الفرع الثاني: النظام السياسي في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥.

الفرع الأول: النظام السياسي في العراق أثناء فترة الحكم الانتقالية ٢٠٠٤

بعد الغزو الأمريكي للعراق سنة ٢٠٠٣ تم إلغاء الدستور العراقي السابق،

(١) انظر تفصيلاً نص القرار (٧١) لسنة ٢٠٠٤، الصادر عن الحاكم المدني العراقي في ذلك الوقت (بول بريمر).

(٢) عبد الله أحمد عبد الجبار، أثر الدولة التشريعية على الخيار الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مجلة العلوم السياسية، العدد (٥٠)، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص٨٢.

وقام الحاكم المدني في العراق (بول بريمر) بعد استشارة مستشاريه ومعاونيه بوضع دستور مؤقت لدولة العراق من أجل إدارة شؤون الدولة في ذلك الوقت فكان هذا الدستور يسمى (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية)، وقد أصدرت بعد ذلك سلطة الائتلاف (قانون السلامة الوطنية) في العراق ومنح من خلاله رئيس الوزراء العراقي بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ إذا ما تعرض الشعب العراقي إلى حالة خطر جسيم، وقدرت مدة هذه الحالة بـ(٦٠) يومًا وتنتهي بزوال حالة الطوارئ ويجوز تمديدها كل (٣٠) يومًا[١].

ويرى الباحث أنه لم تكن في هذا الوقت هنالك سلطة تشريعية قادرة على تشريع القوانين من أجل تنظيم الأمور العامة في دولة العراق، وكذلك فإن السلطة التنفيذية كانت بيد الحاكم المدني الأمريكي للعراق، وعلى الرغم من وجود رئيس لمجلس الوزراء ورئيس للدولة في ذلك الوقت، إلا أنهما لم يكونا يملكان زمام الأمور بل كانت السلطة التنفيذية الحقيقية والنافذة بيد الحاكم المدني الأمريكي للعراق (بول بريمر)[٢].

الفرع الثاني: النظام السياسي في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥

بعد مرور سنة على إدارة سلطة الائتلاف لدولة العراق ووجود حكومة بدون صلاحيات في تلك الفترة اتجه النظام السياسي في العراق إلى وضع دستور للعراق ما بعد دستور سنة ١٩٧٠ المؤقت والملغي، فتشكل دستور دولة العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ من قبل المجلس الدستوري الذي شكل أساسا لهذا الغرض، وطرح للاستفتاء الشعبي بتاريخ في ١/ ٨/ ٢٠٠٥ وأصبح نافذا بتاريخ ١/ ١٠/ ٢٠٠٥[٣].

(١) انظر تفصيلاً قانون السلامة الوطنية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

(٢) حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار بيروت للطباعة، ٢٠١٩، ص٢٩٣.

(٣) تضمن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في نصوصه ما يعرف بالنظام الفيدرالي البرلماني.

وبموجب الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ تكونت السلطات الثلاث في دولة العراق الاتحادية من السلطة التشريعية (مجلس النواب)، والسلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية) و (مجلس الوزراء) والسلطة القضائية، ولذلك كان لابد لنا من التطرق إلى هذا الأمر من خلال الحديث عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية حتَّى يتسنى توضيح العلاقة بينهما وفاقًا لما يلي:

أولاً- السلطة التشريعية في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥:

تشكلت السلطة التشريعية في العراق استنادًا إلى الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ وسميت بمجلس النواب، غير أن هذا المجلس لم يكن قادرا على تمثيل الإرادة الشعبية للعراقيين بسبب التأثيرات التي تأتي من الدول الكبرى وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية والتي كانت ولا زالت تمارس الضغط على الكتل البرلمانية من أجل التصويت على قرارات وقوانين تصب في مصلحة الولايات المتحدة الأمريكية[١].

وعلى الرغم من مقاطعة بعض الكتل البرلمانية لجلسات البرلمان إلا أنها لم تنجح في وقف في القوانين والقرارات التي أضرت بمصلحة دوله العراق، وحتى دول الجوار باتت تتدخل في السلطة التشريعية العراقية من خلال تأثيرها في عدد من الأحزاب التي ينتمي إليها أعضاء مجلس النواب العراقي، فضلا عن المحاصصة الطائفية، وأصبحت القوانين والقرارات في البرلمان العراقي تفتقر إلى الكثير من المصداقية في النوايا من جانب وتقوم المحاصصة الطائفية أساسا لتوزيع السلطات الثلاثة والمناصب الوظيفية المعيار لانتماء طائفه معينة، فأصبح منصب رئيس الجمهورية من نصيب الكتلة الكردية ومنصب رئيس الوزراء من نصيب الكتلة

(١) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٩، ص٧٣.

الشيعية[1]، وباتت الكتلة السنية في منصب رئيس مجلس النواب، إلا أن الشيء الأهم في هذا الأمر هو غياب المعارضة السياسية في البرلمان العراقي، ذلك فإن الكتل البرلمانية كانت تخشى من تفعيل دور المراقبة خشية من إقدام أعضاء الكتل الأخرى على القيام بنفس الدور الرقابي مما يضر بمصالحها وأصبح أعضاء مجلس النواب يضعون مصالحهم فوق مصلحة الدولة[2].

ثانيًا- السلطة التنفيذية في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ :

تتكون السلطة التنفيذية في دولة العراق الاتحادية حسب دستورها لسنة ٢٠٠٥ من: (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء)، ويمثل رئيس الجمهورية سيادة البلاد وهو الحامي للدستور والمحافظ إصدارات العفو والمصادقة على المراسيم الجمهورية. أما مجلس الوزراء فهو مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وإدارة شؤون البلاد، ويعد رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة وغيرها من الأمور الأخرى التي يتناولها الدستور[3]، من أجل ذلك لابد من التطرق إلى كل على حدة من أجل الإحاطة بمفهوم السلطة التنفيذية في دولة العراق الاتحادية وكما يلي:

١. رئيس الجمهورية في العراق طبقًا لدستور ٢٠٠٥:

يعد رئيس الجمهورية في دولة العراق الاتحادية هو الحامي الأول للدستور وضامنه، وكذلك له حق إصدار العفو العام وله أن يصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وأن يصدر المراسيم الجمهورية وله أن يقوم بإرسال

(١) حميد عبد المحسن طاهر، إشكالية بناء دولة العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص٤٧.

(٢) محمد سعد، إشكالية الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقية، مركز النصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (٣٧)، ٢٠٠٩، ص٣١٧.

(٣) آرت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينيه، دار الفرات للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص٤٧.

برقيات التهنئة وكذلك إرسال رسائل إلى السلطة التشريعية[١]، وعلى الرغم من هذه الصلاحيات المحدودة لرئيس الجمهورية إلا أنه يعد ممثلا للسلطة التنفيذية ولكن بالاشتراك مع مجلس الوزراء، ولرئيس الجمهورية أيضًا بعض الصلاحيات المشتركة مع رئيس الوزراء ومنها سلطة تعيين الوزراء؛ إذ تقوم السلطة التشريعية بتعيين وزراء بعد أن يرشح أسماءهم رئيس السلطة التنفيذية، وكذلك يتوجب مصادقة رئيس الجمهورية على تعيينهم وغير ها من أمور المعاهدات والاتفاقيات التي يقوم بتوقيعها مع رئيس مجلس الوزراء، ولكن هذا التوقيع يكون توقيعا مزدوجا؛ لأنه يجب من أجل المصادقة على المعاهدات أن يقوم رئيس مجلس الوزراء بتوقيعها أيضا والمصادقة عليها، وهذا ما يسمى بـ(التوقيع المجاور)[٢].

٢. رئيس مجلس الوزراء في العراق طبقًا لدستور ٢٠٠٥:

يتكون مجلس الوزراء في دولة العراق الاتحادية استنادًا إلى الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ من رئيس المجلس، والوزراء الذين يعينون في المجلس بترشيح من رئيس مجلس الوزراء ومصادقة من السلطة التشريعية ورئاسة الجمهورية، ويمثل رئيس مجلس الوزراء القيادة العامة للقوات المسلحة وهو المسؤول الأول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، واقتراح مشاريع القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات في الدولة، بهدف إدارة شؤونها وتنفيذ قوانينها، كما أن رئيس مجلس الوزراء يقوم بمساعدة وزرائه بإعداد الموازنة وخطط التنمية التي تخص الدولة و كذلك الموافقة على تعيين الموظفين الكبار في الدولة، والتفاوض من أجل التوقيع على المعاهدات، إلا أن هذا التوقيع كما أشرنا يكون مصاحبًا بتوقيع رئيس الجمهورية[٣].

(١) انظر تفصيلاً المواد (٧٢، ٧٣) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٢) جوار سعد ناجي، الحالة العراقية، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، دراسة حالة، مركز الدراسات العربية، بيروت، ٢٠١٠، ص٣٦٤.

(٣) ضياء علاوي عباس، مرجع سابق، ص٦١

ويرى الباحث أن من أهم المشاكل التي تواجه السلطة التنفيذية بشقها الوزاري في دولة العراق الاتحادية هو عدم قدرته على تنفيذ السياسة العامة للدولة وإدارة شؤونها بشكل صحيح لوجود العديد من الكيانات السياسية المختلفة كذلك لم يتطرق المشرع في الدستور الدائم إلى حضور رئيس الجمهورية جلسات مجلس الوزراء وفي حالة حدوث ذلك فمن يترأس هذا الاجتماع إضافة إلى أنه ليس لرئيس الجمهورية دور في تعيين كبار الموظفين أو إقالتهم من مناصبهم.

الخاتمة

بعد دراسة موضوع العلاقة بين البرلمان والحكومة في ظل الدستور العراقي الجديد، فقد تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالي فيما يلي:

أولاً- النتائج:

١. أخذ المشرع الدستوري العراقي بنظام ثنائية المجلس، وأسند مهمة إنشاء المجلس الثاني إلى مجلس النواب، وذلك طبقًا لنص المادة (١٨) من الدستور لعام ٢٠٠٥.

٢. نتيجة منح الصلاحيات الكبيرة للسلطة التشريعية في العراق أدت بدورها إلى إساءة استعمال السلطة والانحراف عن غايتها الأساسية التي وجد المجلس من أجلها.

٣. السلطة التشريعية في العراق تملك الحل الذاتي للمجلس، كما لها الحق في الموافقة أو عدم الموافقة على المجلس بناءً على طلب السلطة التنفيذية، وهذا ما يخالف النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات.

٤. إن غياب ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في العراق يعود لمبدأ التوافق وتقاسم المناصب بين السلطتين وبالتالي لا توجد معارضة حقيقية.

٥. بالرغم من الأهمية الكبرى للموازنة العامة وارتباطها التام بمصلحة الدولة والأفراد، إلا أن البرلمان العراقي لم يعطي لها الأهمية الكافية التي تتناسب مع حجم أهميتها للدولة.

ثانياً- التوصيات:

١. التأكيد على ضرورة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية والتعاون فيما بينها، وفي دوله العراق التي أخذت بالنظام البرلماني فلا يمكن تغليب إحدى السلطتين على السلطة الأخرى، وإنما يجب التعاون فيما بينها من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة في العراق.

٢. من الأفضل أن يكون اقتراح تعديل الدستور في العراق من خلال رئيس الجمهورية بالتعاون مع مجلس الوزراء و خمسة أعضاء من مجلس النواب، بدلا من حصر صلاحية ذلك بمجلس الوزراء فقط بالإضافة إلى خمسة أعضاء من مجلس النواب كما هو عليه الحال في دستور دولة العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣. ضرورة تعديل النص الدستوري الذي يشترط لاستجواب وزير ما، موافقة (٢٥) عضوًا وبدلًا من ذلك موافقة عضو واحد ؛ لتسهيل على النواب القيام بواجباتهم الرقابية تجاه الحكومة.

٤. الحث على زيادة الثقافة والوعي لدى النائب البرلماني، لكي يدرك أهمية السلطة التي ينتمي إليها من خلال ممارسة اختصاصاته الدستورية.

٥. لا بد من تفعيل الدور الرقابي للبرلمان العراقي، وذلك من خلال إنهاء المحاصصة ومبدأ التوافق بين السلطتين .فالحزب الواحد مشارك في الحكومة والبرلمان ومن ثم أدى إلى غياب الدور الرقابي.

٦. نوصي المشرع الدستوري العراقي بإحالة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة إلى قانون خاص؛ وذلك لضمان حسن إقرار الموازنة بما يتماشى مع المصلحة العامة.

المصادر والمراجع

أولاً- الكتب القانونية والرسائل العلمية:

* إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام اللبناني، الدار الجامعية، بدون سنة نشر.
* آرت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينيه، دار الفرات للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦.
* جابر حسين التميمي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
* جوار سعد ناجي، الحالة العراقية، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، دراسة حالة، مركز الدراسات العربية، بيروت، ٢٠١٠.
* حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار بيروت للطباعة، ٢٠١٩.
* حميد عبد المحسن طاهر، إشكالية بناء دولة العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
* سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٩.
* صكبان حميد المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، مطابع التعليم العالي، بغداد، بدون سنة نشر.
* ضياء علاوي عباس، النظام السياسي العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١١.
* طه حميد العنكبي، نظم الحكم المتعاقبة منذ تأسيس الدولة الحديثة، مجلة أبحاث العلوم السياسية، ٢٠١٧.

* عامر عباس، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد (١٣-١٤)، ٢٠١١.
* عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر.
* عبد الله أحمد عبد الجبار، أثر الدولة التشريعية على الخيار الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مجلة العلوم السياسية، العدد (٥٠)، جامعة بغداد، ٢٠١٥.
* عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
* فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٦.
* محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر.
* محمد سعد، إشكالية الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقية، مركز النصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (٣٧)، ٢٠٠٩.
* هشام جاد الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

ثانيًا- القوانين:

* الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
* النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.
* قانون السلامة الوطنية العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.
* النظام الأساسي للمملكة العراقية لعام ١٩٢٥.