الحياة البرلمانية في العهد الملكي العراقي

م.م سرى حسون داود

الجامعة المستنصرية / كلية التربية الأساسية

surahassoun@uomustansiriyah.edu.ia

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٦/٥/٢٠

تاريخ قبول البحث : ٢٠٢٦/٦/٣

الملخص :

يتناول هذا البحث دراسة الحياة النيابية في العراق خلال العهد الملكي (١٩٢١–١٩٥٨) ، بوصفها إحدى أبرز مراحل تشكّل النظام السياسي والدستوري في الدولة العراقية الحديثة ، ويهدف البحث إلى تحليل نشأة التجربة البرلمانية وتطورها في ضوء السياق التاريخي الذي سبق قيام الدولة العراقية ، ولا سيما الإرهاصات الدستورية في أواخر العهد العثماني ، فضلًا عن تأثير الاحتلال البريطاني ونظام الانتداب في رسم ملامح النظام السياسي .

كما يسلّط البحث الضوء على الإطار الدستوري الذي نظّم الحياة النيابية ، والمتمثل بالقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، مع بيان طبيعة النظام البرلماني الذي أقرّه من الناحية النظرية ومقارنته بواقع التطبيق العملي ، ويتناول كذلك طبيعة النظام الانتخابي وتشكيل مجلسي النواب والأعيان ، ومدى تمثيلهما الحقيقي للإرادة الشعبية .

وقد توصّل البحث إلى أن التجربة النيابية في العهد الملكي رغم استنادها إلى أسس دستورية حديثة نسبيًا ، لم تحقق التطبيق الفعلي للنظام البرلماني ، نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية واتساع صلاحيات الملك ، فضلًا عن تأثير العوامل الخارجية والتدخلات السياسية ، الأمر الذي انعكس سلبًا على أداء المؤسسة التشريعية ، وحدّ من فاعليتها في مجالي التشريع والرقابة .

الكلمات المفتاحية : الحياة النيابية في العراق ، النظام الدستوري ، مجلس النواب العراقي ، القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

Parliamentary Life in the Iraqi Monarchical Era

Assist.Lec.Sura Hassoun Dawood

Al-Mustansiriya University / College of Basic Education

surahassoun@uomustansiriyah.edu.ia

Date received: 20/5/2026
Acceptance date: 3/6/2026

Abstract :

This study examines parliamentary life in Iraq during the monarchical era (1921–1958) , as one of the most significant phases in the formation of the modern Iraqi political and constitutional system. The research aims to analyze the emergence and development of the parliamentary experience within its historical context, particularly the constitutional antecedents during the late Ottoman period, as well as the impact of the British occupation and the mandate system on shaping the political structure.

The study also highlights the constitutional framework that regulated parliamentary life, represented by the Iraqi Basic Law of 1925, explaining the nature of the parliamentary system it established in theory and comparing it with its practical application. Furthermore, it discusses the electoral system, the formation of the Chamber of Deputies and the Senate, and the extent to which they genuinely represented the popular will.

The research concludes that, despite its relatively modern constitutional foundations, the parliamentary experience in the monarchical era failed to achieve a genuine parliamentary system in practice. This was largely due to the dominance of the executive authority, the extensive powers of the monarchy, and external influences and political interventions, which negatively affected the performance of the legislative institution and limited its effectiveness in both legislative and supervisory functions.

Keywords : Parliamentary Life in Iraq , Constitutional System , Iraqi Basic Law of 1925 , Iraqi Council of Representatives .

المقدمة

شكلت الحياة النيابية أحد أهم تجليات التحول نحو الدولة الحديثة ، لما تنطوي عليه من دلالات سياسية وقانونية تعكس مستوى تطور البنى المؤسسية ، ومدى ترسّخ مبادئ المشاركة الشعبية وسيادة القانون ، وفي هذا السياق تبرز التجربة النيابية في العراق خلال العهد الملكي بوصفها مرحلة مفصلية في تاريخ تشكّل الدولة العراقية الحديثة ، إذ مثّلت محاولة لإرساء نظام دستوري قائم على التمثيل النيابي ، ضمن بيئة سياسية اتسمت بتشابك العوامل الداخلية وتداخل التأثيرات الخارجية .

ولم تنشأ هذه التجربة بمعزل عن امتداداتها التاريخية بل جاءت نتيجة تراكمات سابقة تعود إلى أواخر العهد العثماني ، حين بدأ الوعي الدستوري يتبلور في المجتمع العراقي في ظل صدور الدستور العثماني عام ١٨٧٦ ، وما رافقه من انتقال تدريجي نحو استيعاب المفاهيم الحديثة للحكم والتنظيم السياسي ، المتأثرة بدورها بالتحولات الفكرية الكبرى في العالم ، ولا سيما المبادئ التي أفرزتها التجارب الدستورية الأوروبية ، غير أنّ قيام الدولة العراقية في أعقاب الحرب العالمية الأولى في ظل الاحتلال البريطاني ونظام الانتداب ، أضفى على هذه التجربة طابعًا خاصًا ، إذ جاءت محكومة بإطار سياسي وقانوني لم يكن بمعزل عن الإرادة الدولية ومصالحها .

وانطلاقًا من ذلك سعى هذا البحث إلى تحليل التجربة البرلمانية في العراق خلال العهد الملكي ، من خلال تتبّع نشأتها وتطورها ، ودراسة الأسس الدستورية والتشريعية التي استندت إليها ، فضلًا عن تقويم ممارستها الفعلية في ضوء طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك ، ومدى انعكاس ذلك على دور المؤسسة التشريعية في أداء وظائفها ، ولا سيما في مجالي التشريع والرقابة ، ضمن بنية اتسمت بضعف التوازن بين السلطات .

المحور الأول : صدور قانون الأنتخابات

شهد العراق اول معالم للحياة الدستورية في اواخر الدولة العثمانية اذ عاش التجربة الدستورية الأولى في ظل الإمبراطورية العثمانية والتي تكللت بصدور القانون الأساسي العثماني (الدستور) عام ١٨٧٦ ، وهذه الوثيقة الدستورية وضعت وفق الأسس والمفاهيم الحديثة للدساتير، فقد ضمت بعض المبادئ المتعلقة بالحريات والمساواة التي نادت بها الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ فعرف العراقيون الحياة الدستورية وفق الأسس والمفاهيم الحديثة لدساتير ما بعد الثورة الفرنسية ، وعلى هذا الأساس يمكن التأكيد بأنّ الحياة الدستورية لم تكن ظاهرة مستحدثة على المجتمع العراقي عند قيام الدولة العراقية الحديثة ، بل كانت لها جذور وتجارب سابقة أسهمت في تهيئة الوعي السياسي والقانوني لدى العراقيين ، فقد مرّ العراق بمراحل تاريخية متعددة شهدت أشكالًا مختلفة من التنظيم الإداري والسياسي ، الأمر الذي أوجد تراكمًا معرفيًا وممارسةً أوليةً لمفاهيم الحكم والتنظيم القانوني ، وعليه فإنّ قيام الدولة العراقية الحديثة لم يُنشئ فكرة الحياة الدستورية من العدم ، وإنما جاء تتويجًا لمسارٍ تطوريٍّ سبق ذلك وأسهم في ترسيخ مبادئ الدولة والنظام الدستوري في الوعي العام .[١]

وبعد احتلال بريطانيا للعراق عام ١٩١٨ ظهرت المطالبة بالحياة الدستورية لاول مره بعد الحرب العالمية الاولى عندما اجرى استفتاء ولسن ١٩١٨-١٩١٩ حول شكل النظام السياسي في العراق ، وحينما اعلن الانتداب على العراق نصت المادة الاولى من صك الانتداب البريطاني على العراق أن يقوم المنتدب في وقت لا يتجاوز الثلاث سنوات من تاريخ تنفيذ الانتداب بوضع قانون اساسي للعراق (دستور) يعرض على مجلس عصبة الامم للمصادقة عليه وينشر سريعا ، وعندما نادت الحكومة العراقية المؤقتة بتنصيب الامير فيصل ملكا على العراق اشترطت ان تكون حكومتة (دستورية نيابية وديمقراطية) .[٢]

أعلن الملك فيصل الأول في خطاب تتويجه ٢٣ أب ١٩٢١ أن من أولوياته إجراء انتخابات لتشكيل مجلس تأسيسي يتولى وضع دستور للدولة وتنظيم أسس حياتها السياسية والاجتماعية ، إضافة إلى المصادقة على المعاهدة العراقية–البريطانية ، وفي هذا السياق باشرت حكومة عبد المحسن السعدون عام ١٩٢٢ بإعداد مشروع قانون المجلس التأسيسي ، وأكملته لاحقًا حكومة جعفر العسكري[٣] ، أفتتح الملك فيصل الأول المجلس التأسيسي بتاريخ ٢٧ أذار ١٩٢٤ وهذا اليوم أعتبر بداية للحياة الديمقراطية والنيابية في العراق ، وقد أوكلت إلى المجلس مهام أساسية ، منها إقرار المعاهدة العراقية–البريطانية ، ووضع الدستور الملكي وسن قانون الانتخابات البرلمانية ، كما فرضت شروط الانتداب والمعاهدة على الدستور المرتقب أن لا يتعارض مع أحكامها ، وأن يراعي حقوق الشعب ، ويكفل الحريات الدينية ويضمن المساواة بين المواطنين ، إضافة إلى حماية حقوق الأقليات في التعليم بلغتها ، وخلال مناقشاته فضل المجلس تسمية الدستور بـ" القانون الأساسي"، لكونها أقرب إلى المصطلح العربي المتداول آنذاك واستغرقت مناقشة هذا القانون ثماني عشرة جلسة بين حزيران وتموز ١٩٢٤ ، ولم تكن التعديلات التي أُدخلت عليه جوهرية ، كما اقتصر النقاش على عدد محدود من الأعضاء مقارنة بإجمالي أعضاء المجلس .[٤]

وفي نهاية الجلسة صوت المجلس بقبول القانون الأساسي ، لكن تأخر الأعلان عنه وعدم نشره بسبب المفاوضات التي كانت تجري ما بين الحكومة العراقية وشركات النفط لغرض الأتفاق على قانون النفط ، إذ سعت بريطانيا إلى ضمان الحصول على الامتيازات النفطية قبل إعلان القانون الأساسي لما قد يكشفه نشره من عدم مشروعية إبرام تلك الامتيازات دون مصادقة البرلمان ، فقد نصّت المادة (٩٣) من القانون الأساسي على عدم جواز بيع أموال الدولة أو تأجيرها أو التصرف بها إلا وفق القانون ، كما حظرت المادة (١١٤) منح أي احتكار أو امتياز لاستثمار الموارد الطبيعية إلا بموجب تشريع قانوني ، ومن هذا المنطلق خشيت بريطانيا من معارضة البرلمان لاتفاقية الامتياز النفطي ، فسعت إلى الإفادة من نصوص القانون الأساسي ولا سيما المادة

(١١٤) ، التي أقرت بصحة القوانين والأنظمة الصادرة قبل نفاذه إلى حين تعديلها أو إلغائها من قبل السلطة التشريعية أو صدور حكم من المحكمة العليا ببطلانها ، وقد تم توقيع امتياز النفط في ١٤ آذار ١٩٢٥، وفي ٢١ آذار من العام نفسه قرر مجلس الوزراء نشر القانون الأساسي ، حيث أُقيمت بهذه المناسبة احتفالات رسمية وقد أرست أحكام هذا القانون الأسس الدستورية والقانونية للحياة النيابية في العراق .[٥]

تعد الحياة النيابية عنصراً أساسياً في نظم الحكم الديمقراطية الحديثة ، أذ تستمد شرعيتها من الانتخابات الحرة ، وقد جاء النظام المؤقت لانتخاب المجلس التأسيسي مشابهاً في أسسه لقانون انتخاب مجلس النواب العثماني (المبعوثان) ، من خلال اعتماد أسلوب الانتخاب غير المباشر يُعرف هذا الأسلوب بأسلوب "الدرجتين" أذ يقوم الناخبون الأوائل بانتخاب الناخبين الثانويين ، الذين يتولون بدورهم انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي في مرحلة لاحقة .[٦]

المحور الثاني : الدورة الأولى لمجلس النواب

نص القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ على أن مجلس النواب يتكون من خلال الانتخاب وفقاً لقانون خاص ، وقد أعد المستشار البريطاني لوزارة العدلية لائحة قانون انتخاب مجلس النواب ، والتي تم إحالتها إلى وكيل المندوب السامي ومجلس الوزراء ، استمرت مناقشات قانون انتخاب النواب في المجلس التأسيسي على مدى ثماني جلسات من ٢١ تموز ١٩٢٤ إلى ٢ أب ١٩٢٤ ، وفي ١٨ تشرين الأول 1924 قرر مجلس الوزراء نشر قانون الانتخاب لأول مجلس النواب في العراق ، تضمن المبادئ الأساسية لنظام الانتخاب ما يلي : الانتخاب يتم على درجتين ، والناخبون هم من الذكور فقط ، ولا يحق للجنود وأفراد الشرطة المشاركة في الانتخابات طالما أنهم في الخدمة العسكرية ، يجب أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرين من عمره ، ويكون لكل مائتين وخمسين ناخبا مرشح واحد ، المرشحون هم الذين ينتخبون النواب ، الدائرة الانتخابية هي اللواء ، أذ يكون لكل عشرين ألف ذكر في اللواء نائب واحد ، وقد تم تقسيم لعراق إلى ثلاث مناطق (المنطقة الأولى تحتوي على ألوية الموصل-كركوك-السليمانية-أربيل ، المنطقة الثانية تحتوي على ألوية بغداد-ديالى-الديلم-الحلة-كربلاء-الكوت-الديوانية ، اما المنطقة الثالثة تحتوي على ألوية المنتفق والعمارة والبصرة)، بينما تم تخصيص مقاعد للأقليات المسيحية ، حيث يوجد مقعد واحد في لواء الموصل ، ومقعدين في بغداد ، ومقعد واحد في البصرة .[٧]

في السياق نفسه أصدرت الجهات المعنية تعليمات خاصة بالانتخابات ، أذ يتعين على الناخب أن يحضر ويصوت بنفسه ، ولا يُسمح له بتوكيل شخص آخر للتصويت بدلاً عنه ، وفي حال كان الناخب أمياً يمكنه

الاستعانة بشخص آخر لكتابة اسم المرشح الذي يختاره ، ومن المهم أن نلاحظ أن الناخب ليس ملزماً بالمشاركة في الانتخابات ، فذلك يعود له وإذا لم يحضر فلن يتعرض لأي عقوبة .[٨]

بعد المصادقة على قانون انتخاب النواب ، حُدد موعد الانتخابات في تشرين الثاني لتشكيل أول مجلس نواب عراقي ودعا عبد المحسن السعدون إلى نزاهة الانتخابات ، إلا أن النتائج كانت شبه محسومة لصالح الحكومة والبلاط بدعم بريطاني ، خاصة مع تأثير زعماء العشائر على أصوات الناخبين ، شاركت عدة أحزاب ، لكن دورها كان محدودًا باستثناء حزب الأمة[٩] ، كما رافقت الانتخابات سلبيات ، أبرزها ضعف الإحصاءات السكانية والتلاعب بها ، إضافة إلى تدخلات سياسية وصراع بين ياسين الهاشمي والسعدون للتأثير على النتائج ، أُعلنت النتائج عام ١٩٢٥ بفوز ٨٨ نائبًا ، وسط تأكيدات بوجود تدخل حكومي مباشر لضمان فوز مرشحيها ، وبعدها انعقد المجلس بتاريخ ١٦ تموز ١٩٢٥ وانتُخب رشيد عالي الكيلاني رئيسًا لمجلس النواب ، كما شُكل مجلس الأعيان[١٠] برئاسة يوسف السويدي ، وبالتالي أصبح للعراق قانون دستورا وبدأ التطبيق الرسمي له [١١].

وقد تجلّى هذا التوازن المفقود في جعل السَلطة التَّنفيذيّة آنذاك أقوى من السَلطة لتَشريعيّة ، ومجلس الأعيان أقوى من مجلس النُّوَاب ، وطريقة الانتخاب لا تُمكِّن من اختيار مجلس يابيّ يُمثِّل الشّعب تمثيلاً صادقاً ، وكانت سلطة المِلِك فوق كلّ هذه السّلطات فقد كان المِلِك يقوم بممارسة ثلاثة أنواع من الاختصاصات ، أو السّلطات وهي الاختصاصات التّشريعيّة ، والتَّنفيذيّة ، والقضائيّة ، ولم تكن هذه الاختصاصات مجرد تسطير بالدستور بل كانت واسعة وكبيرة وكان المِلِك يمارسها فعلا ، فالنّظام في " القانون الأساسي " برلماني في جانبه النظري ، أما في الجانب العملي فكان الاتجاه مختلفاً مما حدا ببعض الفقهاء إلى وصف واقع النظام بأنه : " برلمان شبح ، ومِلِك لا يقف شيءٌ أمام سلطاته الفعليّة ، أو القانونيّة " ، فقد كان المِلِك يتدخل في كل كبيرة وصغيرة اذا عينت الحكومة أحداً ما في منصب (محافظ) كان بتطلّب الحصول على موافقة المِلِك أولا " .[١٢]

ونصت المادة السابعة والثلاثون من القانون الأساسي العراقي الدستور بأن تعين طريقة انتخاب النواب بقانون خاص يراعي فيه اصول التصويت السري ووجوب تمثيل الاقليات غير الاسلامية ، وحينما كان المجلس التأسيسي يناقش مواد لائحة القانون الاساسي كانت وزارة العدلية العراقية مشغولة يوضع لائحة قانون انتخاب النواب ، وبذلك ابلغ سكرتير مجلس الوزراء رئاسة المجلس التأسيسي بقرار المجلس بأيداع التسع عشرة مادة الاول من مواد الانتخاب إلى الجلس التأسيس للنظر فيها ، وثم الاعتراض من قيل اعضاء المجلس التأسيسي على ارسال المواد الى المجلس بهذا الشكل وانما يجب ان تكون المواد كاملة وتناقش جميعها وليس على شكل

دفعات ، وتمت المطالبة بتشكيل لجنة لتحقيق مواد لائحة القانون ، فيما رد النائب داود جلبي وبعض الاعضاء الآخرين على هذا الاقتراح باعتبار ان المدة المخصصه لاجتماع المجلس وهي اربعة اشهر لذا يجب الاسراع في انجاز قانون الانتخاب ، بحجة ان مواد القانون بسيطة وليس فيه من المواد الاساسية لكن المجلس قرر يالاكثرية تشكيل لجنة تدقيقة ورافق على تقرير السيد مزاحم الباجي جي هي الذي اقترح اسماء هذه اللجنة وفهم ياسين الهاشمي ورؤوف الجادرجي . (١٣)

على الرغم من أن النصوص الواردة في الباب الأول من القانون الأساسي قد أسهمت في إرساء إطار قانوني مهم لضمان حقوق الشعب وتثبيتها دستوريًا ، ولاسيما فيما يتعلق بمبادئ المساواة والحريات العامة ، إلا أن هذا التوجه لم ينعكس بصورة متكاملة على واقع المرأة العراقية ، إذ ظل مبدأ المساواة منقوص التطبيق ، واقتصر في مضمونه على الرجال دون النساء. فقد أغفل المشرع النص صراحةً على المساواة بين الجنسين في الحقوق السياسية(١٤) ، الأمر الذي أدى إلى إقصاء المرأة عن المشاركة في الحياة السياسية وإبعادها عن مراكز صنع القرار وقد تجلّى هذا التمييز بشكل واضح في التشريعات الانتخابية التي صدرت خلال العهد الملكي ، أذ حصر حق الانتخاب والترشيح بالرجال دون النساء ، إذ نصّ قانون انتخاب النواب لعام ١٩٤٦ على أن " يُعد ناخبًا كل عراقي من الذكور أكمل العشرين من عمره وسجل اسمه في سجل الانتخابات " ، وهو نص صريح في استبعاد المرأة من هذا الحق ، ولم يطرأ أي تغيير جوهري على هذا التوجه في القوانين اللاحقة ، إذ أعاد قانون انتخاب مجلس النواب رقم (٥٣) لسنة ١٩٥٦ التأكيد على المضمون ذاته ، حيث نصت المادة الثانية على أن " الناخب هو كل عراقي من الذكور أكمل العشرين من عمره وسُجّل اسمه في قوائم الناخبين " ، مما يعكس استمرارية النهج التشريعي القائم على التمييز بين الجنسين ، ويكشف هذا الواقع عن فجوة واضحة بين المبادئ العامة التي نصّ عليها الدستور، وبين التطبيق العملي لها ، حيث لم تُترجم شعارات المساواة إلى حقوق فعلية تشمل المرأة ، وبذلك بقيت المرأة العراقية خلال العهد الملكي محرومة من أبسط حقوقها السياسية ، سواء في الانتخاب أو الترشح ، كما لم تُتخذ أي خطوات تشريعية جادة لإزالة مظاهر التمييز أو تحقيق العدالة القانونية بين الجنسين ، وعليه يمكن القول إن العهد الملكي انتهى دون أن يشهد أي اعتراف دستوري صريح بحقوق المرأة السياسية ، الأمر الذي أبقاها في موقع التهميش الدستوري والقانوني ، وحال دون مشاركتها الفاعلة في الحياة السياسية ، بالرغم من التحولات الاجتماعية والفكرية التي شهدها المجتمع آنذاك .(١٥)

تضمنت صلاحيات مجلس الأمة العراقي (مجلسي النواب والاعيان) الذي نص دستور عام ١٩٢٥ عليها ، ان مجلس النواب يتكون من اعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب ، وان هذا الانتخاب يجري على اساس الترشيح ، كون هذا المجلس هو الجهاز الوحيد الذي انيطت به مهمة تمثيل السكان ومسؤولية لتشريع وممارسة الرقابة السياسية على الجهاز الاداري ، الذي يعني الوزارات كافة ، كونها تمثل الجهاز الإداري ولضمان حرية التصرف هذا المجلس وحماية استقلاله كأداة رقابية سياسية ، كفل دستور ١٩٢٥ ضمانات لأعضائه كمنحهم حق الكلام وعدم توقيفهم او محاكمتهم اثناء دورة البرلمان الابقرار من المجلس التشريعي نفسه ، وان الوزارة لا تستطيع حله الا بموافقة مجلس الاعيان والملك نفسه .[١٦]

اما مجلس الاعيان فهو عبارة عن هيئة معينة وصفوة مختارة من الافراد البارزين في الحياة العامة ممن قدموا خدمات متميزة لبلدهم ، وهو لا يمتلك صلاحية الانفراد لتشريع اي لائحة ، لان دوره انطلق لاعتبارات ديمقراطية شكلية ، فضلاً عن كونه لا يحمل صفة شعبية تمثيلية ، اذ ان اعضاءه كانوا بعينون ويعزلون من قبل الملك نفسه ، وبسبب هذه الطبيعة احتل هذا المجلس مركزاً ثانوياً بالنسبة للوزارة وخضع لسيطرتها ، كما كان يعاني من ضعف التمثيل السياسي الفعال مما انعكس على دوره ، وجعل موافقة مجلس الاعيان على اقتراح الوزارة على حل أمر شكلياً ، إذ كان غالباً مرا يسيراً رغم اشتراط موافقة الملك في هذا الجانب بفعل التداخل وترابط عضوية مجلس الاعيان والمنصب الوزاري ، وكثير ما أدى هذا لمظهر الى الاتفاق في هذا الجانب لوجود العلاقات اللارسمية التي ربطت اعضاء الوزارة ومجلس الاعيان ، وان مجلسي النواب والاعيان لم مثلا إلا صفة التبعية للملك، كمسؤول اول واخير للسلطة في البلاد امام المندوب السامي ، وان اعضاؤه كانوا اشبه بالموظفين ، اما الانتخابات فكانت تزييف ونظام الترشيح هو السائد ، وعليه لم يكن بمقدور مجلس الاعيان حجب الثقة عن الوزارة اوإعطاء راي في تشكيلها ، الأمر الذي فرض على الوزارة نفسها ، اذ تحل وتشكل ولا يد لممثلي الشعب فيها ، وكان من نتائجه بروز ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في البلاد وكثرة تبدل الوزارات العراقية ، والاحكام العرفية التي صدرت في تلك المرحلة حتى اصبحت من السمات الرئيسية التي وسمت النظام السياسي آنذاك ، مما جعل النظام السياسي القائم لا يسمح باجراء التغيير المطلوب الذي من شانه المساس به وبسلطاته السياسية .[١٧]

المحور الثالث : المجالس النيابية خلال العهد الملكي

بلغ عدد المجالس النيابية في العراق خلال العهد الملكي ستة عشر مجلساً ، امتدت أعمالها منذ انعقاد أول جلسة لمجلس النواب في بغداد بتاريخ ١٦ تموز ١٩٢٥ ، وحتى قيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ التي أنهت النظام الملكي

، وكانت المجالس النيابية ع النحو التالي : الدورة الأولى (١٩٢٥-١٩٢٨) ، الدورة الثانية (١٩٢٨-١٩٣٠) ، الدورة الثالثة (١٩٣٠-١٩٣٢) ، الدورة الرابعة (١٩٣٣-١٩٣٤) ، الدورة الخامسة (١٩٣٤-١٩٣٥) ، الدورة السادسة (١٩٣٥-١٩٣٧) ، الدورة السابعة (١٩٣٧-١٩٣٩) ، الدورة الثامنة (١٩٣٩-١٩٤٣) ، الدورة التاسعة (١٩٤٣-١٩٤٧) ، الدورة العاشرة (١٩٤٧-١٩٤٨) ، الدورة الحادية عشر (١٩٤٨-١٩٥٣) ، الدورة الثانية عشر (١٩٥٣-١٩٥٤) ، الدورة الثالثة عشر (١٩٥٤) ، الدورة الرابعة عشر (١٩٥٤-١٩٥٨) ، الدورة الخامسة عشر (١٩٥٨) ، اما أخر دورة كانت قبل سقوط النظام الملكي .[١٨]

وقد تزامن انعقاد أول مجلس مع تولّي وزارة عبد المحسن السعدون الثانية الحكم (٢٦ حزيران ١٩٢٥ – ٢١ تشرين الثاني ١٩٢٦) ، فيما شهدت الفترة اللاحقة وحتى نهاية العهد الملكي تشكيل اثنتين وخمسين وزارة ، كان آخرها وزارة أحمد مختار بابان عام ١٩٥٨ ، وعلى الرغم من هذا الامتداد الزمني وتعدد الدورات البرلمانية فإن المجالس النيابية لم تمارس صلاحياتها الدستورية بصورة كاملة ، الأمر الذي أضعف من دورها الرقابي على السلطة التنفيذية ، وحدّ من قدرتها على مساءلة الحكومات ، فلم يُسجل طوال تلك الحقبة قيام أي مجلس من المجالس الستة عشر بحجب الثقة عن وزارة من الوزارات ، أو حتى عن أحد الوزراء ، رغم كثرة التشكيلات الوزارية .[١٩]

انعكس هذا الضعف في أداء المجالس النيابية من خلال شكاوى متكررة عبّر عنها عدد من النواب والمسؤولين ، ففي معرض حديثه عن الميزانية أشار النائب صالح جبر[٢٠] إلى أن الحكومات لم تلتزم فعلياً بتنفيذ القوانين والميزانيات التي أقرّها البرلمان ، مستنداً في ذلك إلى تقارير الحسابات الرسمية التي كشفت عن مخالفات صريحة ، كما انتقد النائب عبد اللطيف الفارسي أداء النواب معتبراً أن دورهم اقتصر على الموافقة والتصديق على ما تقدمه الحكومة دون ممارسة حقيقية لواجباتهم التشريعية والرقابية ، وفي السياق ذاته أشار النائب حسن السهيل إلى استمرار المخالفات الدستورية ، مؤكداً أن تمريرها داخل المجلس من خلال التصويت بالعفو يعكس ضعفاً واضحاً في الأداء النيابي ، داعياً إلى محاسبة الوزراء وسحب الثقة منهم. كما عبّر النائب عبد الكريم الأزري في جلسة ١٧ تشرين الأول ١٩٤٣ عن أن صلاحية المجلس في إقالة الوزارة أو حجب الثقة عنها بقيت "حبراً على ورق" دون تطبيق فعلي ، ولا يمكن فهم هذا الضعف بمعزل عن طبيعة النظام الدستوري آنذاك ، إذ منح القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملك صلاحيات واسعة أسهمت في الحد من استقلالية السلطة التشريعية ، فقد كان للملك دور حاسم في تشكيل مجلس الأعيان إلى جانب تمتعه بسلطة التصديق على القوانين أو رفضها ، فضلاً عن منحه صلاحيات تشريعية غير مباشرة من خلال إقرار مشاريع القوانين قبل

عرضها على البرلمان ، كما قيّد الدستور صلاحيات مجلس النواب في المجال المالي ومنع أعضائه من اقتراح نفقات جديدة ، في حين أجاز للحكومة العمل بميزانية مؤقتة عند تعذر إقرار ميزانية جديدة ، ومن جهة اخرى أحتفظ الملك بصلاحية تعيين رئيس الوزراء وإقالته دون الالتزام برأي الأغلبية البرلمانية، مما جعل الوزارة مسؤولة أمامه إلى جانب مسؤوليتها أمام البرلمان ، وأضعف بذلك مبدأ المسؤولية البرلمانية ، وقد أقرّ نوري السعيد[٢١] بهذه الحقيقة عندما أشار إلى أن الحكومات لم تُسقط من قبل البرلمان ، بل كانت تستقيل غالباً بناءً على إرادة الملك ، معبّراً عن أمله في أن يمارس المجلس مستقبلاً حقه في سحب الثقة .[٢٢]

وبذلك يمكن القول إن التجربة النيابية في العهد الملكي ، رغم طابعها الدستوري الشكلي ، لم تصل إلى مستوى الممارسة الفعلية للنظام البرلماني ، نتيجة تداخل السلطات واتساع صلاحيات الملك ، الأمر الذي حدّ من فاعلية المؤسسة التشريعية وأضعف دورها في الحياة السياسية .

الخاتمة

وفي ضوء ما تقدّم ، يتضح أن التجربة النيابية في العراق خلال العهد الملكي ، رغم تأسيسها على إطار دستوري متقدّم نسبيًا لم ترتقِ إلى مستوى التطبيق الفعلي للنظام البرلماني بمفهومه الديمقراطي الكامل ، فقد كشفت الدراسة عن وجود فجوة واضحة بين النصوص الدستورية التي أقرت مبادئ المساواة والحريات والفصل بين السلطات ، وبين الواقع العملي الذي اتسم بسيطرة السلطة التنفيذية واتساع صلاحيات الملك على حساب المؤسسة التشريعية .

كما أظهرت التجربة أن المجالس النيابية ، على امتداد دوراتها لم تتمكن من ممارسة دورها الرقابي بصورة فعّالة ، ولم تستطع تحقيق التوازن المطلوب في بنية النظام السياسي نتيجة عوامل متعددة ، من أبرزها طبيعة النظام الانتخابي ، والتدخلات السياسية ، وهيمنة الإرادة الملكية ، فضلًا عن تأثير الظروف الدولية المرتبطة بالانتداب البريطاني .

وعلى الرغم من هذه الإشكاليات فإن هذه المرحلة تظل ذات أهمية تاريخية كبيرة ، إذ مثّلت أول محاولة لبناء نظام دستوري نيابي في العراق ، وأسهمت في تكوين وعي سياسي وقانوني لدى النخب والمجتمع ، كان له أثره في المراحل اللاحقة وبذلك، فإن دراسة هذه التجربة لا تقتصر على بعدها التاريخي فحسب ، بل تمتد لتشكّل أساسًا لفهم تطور النظام السياسي العراقي وإشكالاته المعاصرة .

الهوامش

١ – علي يوسف الشكري ، المجلس التأسيسي العراقي ومشروع دستور عام ١٩٢٥ ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١١ ، عدد ٤٠ ، ٢٠١٩ ، ٨٨ ؛ حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥–١٩٤٦ ، منشورات مكتب المثنى ، بغداد ، ١٩٨٣ ، ص ١٤–١٧

٢ – طه خضر فضيل ، التجربة البرلمانية العراقية (٢٠٠٣–٢٠١٠) دراسة تحليلية نقدية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الأداب ، جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٢ ، ص ٢٩–٣٠

٣ – خالد حيدر علي ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية ونقدية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، المعهد العراقي للدراسات العليا ، ٢٠١٢ ،ص ٢١–٢٢

٤ – خالد حيدر علي ، المصدر السابق ، ص ٢٣–٢٤

٥ – جعفر عباس حميدي ، تاريخ العراق المعاصر ١٩١٤–١٩٦٨ ، ط١ ، دار ومكتبة عدنان ، ٢٠١٥ ، ص ٦٢–٦٣

٦ – محمد مظفر الأدهمي ، العراق تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية تحت الأنتداب البريطاني ١٩٢٠–١٩٣٢ ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص٣٨

٧ – مجيد خديوي ، نظام الحكم في العراق ، بغداد ، ١٩٤٦ ، ص ٥٠

٨ – عادل تقي عبد البلداوي ، الانتخابات النيابية في العراق انتخابات حزيران عام ١٩٤٨ و ١٩٥٤ ، مراجعة : كمال خضر، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص١٤–١٥

٩ – حزب الامة : تأسس الحزب في ٢٠ آب ١٩٢٤ برئاسة الشيخ أحمد داود، وضم نخبة من الشخصيات، منهم داؤود السعدي وعبد الرزاق الرويشدي وإسماعيل الصفار، إلى جانب عدد من الأعضاء مثل ناجي السويدي وأنطوان شماس ويوسف إلياس. وقد عُرف أحياناً بـ«حزب الشباب» لكون غالبية أعضائه من المحامين وخريجي كلية القانون حديثاً.ركز برنامج الحزب على تأكيد استقلال العراق التام، ووضع دستور للبلاد، وتعزيز الوحدة الوطنية وروح التآخي بين أبناء المجتمع، فضلاً عن المطالبة بتعديل المعاهدة البريطانية–العراقية والاهتمام بالتعليم. وانتشر نشاطه في الأوساط المثقفة في بغداد والنجف وكربلاء والحلة، داعياً إلى الإسراع في إقرار الدستور وإجراء الانتخابات النيابية. وعند تشكيل وزارة ياسين الهاشمي عام ١٩٢٤، سعى إلى تحقيق أغلبية برلمانية للحزب، مقابل توجه البلاط الملكي لدعم نوري السعيد، الأمر الذي أدى إلى استقالته. وبعد إخفاق الحزب في انتخابات ١٩٢٥، تشتت أعضاؤه وانضم بعضهم إلى أحزاب أخرى، مما أسهم في ظهور المعارضة البرلمانية في العراق . ينظر : سرحان غلام حسين ، الاحزاب السياسية والرأي العام في عهد فيصل الاول ، دراسات وبحوث الوطن العربي ، العدد ١٦ ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٨–١٠٩

١٠ – مجلس الاعيان : هو المجلس الأعلى في السلطة التشريعية الذي أُنشئ بموجب القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥، وكان يُشكَّل من أعضاء يُعيّنهم الملك فيصل الأول من بين الشخصيات البارزة في المجتمع. وقد أُنيط به دور أساسي في العملية

التشريعية، إذ يقوم بـ مراجعة القوانين التي يقرّها مجلس النواب، والتصديق عليها أو تعديلها أو ردّها، كما يشارك في مناقشة السياسات العامة للدولة. وجاء تأسيسه في إطار السعي إلى إرساء نظام دستوري يوازن بين التمثيل الشعبي (مجلس النواب) ودور النخبة والخبرة (مجلس الأعيان)، بما يحقق قدرًا من الاستقرار والتوازن في صنع القرار السياسي والتشريعي في الدولة العراقية الحديثة . ينظر : شيرين هادي دلي ، الاجتماع الاخير لمجلس الاعيان في العراق (١٩٥٧-١٩٥٨) دراسة تاريخية ، مجلة الدراسات في التاريخ والاثار ، العدد٩٩ ، ٢٠٢٥ ، ص ٢٥٣-٢٥٤

١١ – سعد محسن عبد ، الأنتخابات النيابية في العراق ١٩٢١-١٩٣٩ ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد ٥٠ ، ص ٢٧٢-٢٧٣ ؛ سامي عبد الحافظ القيسي ، ياسين الهاشمي ودوره في السياسة العراقية بين عامي ١٩٢٢-١٩٣٦ ، ج١ ، مطبعة حداد ، البصرة ، ١٩٧٥ ، ٢٠٩-٢١٠

١٢ – مجيد خدّوري ، نظام الحكم في العراق ، ترجمة فيصل الأطّرقجي ، بغداد ، ١٩٦٦ ، ص٩

١٣ – محمد مظفر الأدهمي ، المجلس التأسيسي العراقي دراسة تاريخية سياسية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٢ ، ص ٦٣٧-٦٣٩

١٤ – علي وليد ناصر ، قضايا المرأة ومشكلاتها الأجتماعية في مناقشات مجلس النواب العراقي ١٩٢٥-١٩٥٨ ، مجلة لارك ، العدد ٤٧ ، ٢٠٢٢ ، ص ٥٢٧

١٥ – حسن تركي عمير ، الحقوق السياسية للمرأة العراقية في الدساتير المعاصرة ، الكتاب السنوي – المجلد الثامن– ج ٢ ، ٢٠١٣ ،ص ٣٠ ؛ جعفر عباس ، المصدر السابق ، ص ٦٤

١٦ – نزار توفيق الحسو ، الصراع ع السلطة في العهد الملكي دراسة تحليلية لنظام الأدارة والحكم ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ٦١-٦٥

١٧ – كريم حيدر خضير ، انحراف الأنظمة الدستورية للأنظمة السياسية في العراق للمدة ١٩٢٥-١٩٦٨ ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد ٥٧ ، ص ٥٨ ؛ عزيز مصلح حسين ، وسائل حل البرلمان في الدساتير العراقية (١٩٢٥-٢٠٠٥) ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٢٥ ، ص ٢٤-٢٥

١٨ – عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، ج١٠ ، ط٧ ، دار الشؤون الثقافية العام ، بغداد ، ١٩٨٨

١٩ – المصدر نفسه ، ص٢٨١-٢٨٤

٢٠ – صالح جبر: من مواليد مدينة الناصرية نشأ نشأة فقيرة وعمل في خدمة الحاكم السياسي بعد احتلال لبريطانيين لمدينة الناصرية ، دخل بعدها مدرسة الحقوق ، اشترك في نشاطات سياسية مختلفة واستوزر لأول مرة وزيراً للمعارف ٩ تشرين الثاني١٩٣٣ ، وشكل في عام ١٩٤٧ تجمعاً أطلق عليه اسم (الكتلة) ، أصبح بعدها رئيسا للوزراء لأول مرة عام ١٩٤٧ عقد خلالها المعاهدة المعروفة بمعاهدة بورتسموث والتي لاقت معارضة شعبية انتهت باستقالة صالح جبر، وفي ٢٠

حزيران١٩٥١ قدم طلبا لتأسيس حزب الأمة الاشتراكي ، فأجيز بعدها. ينظر: احمد عطية الله ، القاموس السياسي ، ط٣ ، دار لنهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص٧١٠ .

٢١ – نوري السعيد : ولد في بغداد عام ١٨٨٩، التحق بالكلية العسكرية سنة ١٩٠٣ في استنبول وتخرج منها في سنه ١٩٠٦ ، أشترك مع الضباط العرب في (جمعية العهد) ، التحق مع الأمير فيصل بن الحسين في سوريا بين سنتي ١٩١٨–١٩١٩ ليصبح رئيسا لأركانه ، عاد الى العراق في خريف ١٩٢٠ واصبح رئيسا لأركان الجيش وأيضا وزيرا للدفاع في وزارة عبد المحسن السعدون الاولى ، شغل منصب رئيس الوزراء عدة مرات ، قدم طلبا عام ١٩٤٩ لتأسيس حزب الأتحاد الدستوري فأجيز في ٢٤ تشرين الثاني ١٩٤٩ . ينظر : سعاد رؤوف شبر محمد ، نوري السعيد ودوره في السياسة العراقية ١٩٣٢–١٩٤٥ ، ط١ ، مكتبة اليقضة العربية ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص١٣

٢٢ – فائز عزيز اسعد ، أنحراف النظام البرلماني في العراق ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٣ ، ص٢٤٨

المصادر

أولا : الكتب

١– احمد عطية الله ، القاموس السياسي ، ط٣ ، دار لنهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨

٢– جعفر عباس حميدي ، تاريخ العراق المعاصر ١٩١٤–١٩٦٨ ، ط١ ، دار ومكتبة عدنان ، ٢٠١٥

٣– حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥–١٩٤٦ ، منشورات مكتب المثنى ، بغداد ، ١٩٨٣

٤– سامي عبد الحافظ القيسي ، ياسين الهاشمي ودوره في السياسة العراقية بين عامي ١٩٢٢–١٩٣٦ ، ج١ ، مطبعة حداد ، البصرة ، ١٩٧٥

٥– سعاد رؤوف شبر محمد ، نوري السعيد ودوره في السياسة العراقية ١٩٣٢–١٩٤٥ ، ط١ ، مكتبة اليقضة العربية ، بغداد ، ١٩٨٨

٦– عادل تقي عبد البلداوي ، الانتخابات النيابية في العراق انتخابات حزيران عام ١٩٤٨ و ١٩٥٤ ، مراجعة : كمال خضر، بغداد ، ٢٠١٢

٧– عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، ج١٠ ، ط٧ ، دار الشؤون الثقافية العام ، بغداد ، ١٩٨٨

٨– محمد مظفر الأدهمي ، العراق تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية تحت الأنتداب البريطاني ١٩٢٠–١٩٣٢ ، بغداد ، ٢٠٠٩

٩– مجيد خديوي ، نظام الحكم في العراق ، بغداد ، ١٩٤٦

١٠- نزار توفيق الحسو ، الصراع ع السلطة في العهد الملكي دراسة تحليلية لنظام الأدارة والحكم ، بغداد ، ١٩٨٤

ثانيا : البحوث والدراسات السابقة

١- طه خضر فضيل ، التجربة البرلمانية العراقية (٢٠٠٣-٢٠١٠) دراسة تحليلية نقدية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الأداب ، جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٢

٢- خالد حيدر علي ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية ونقدية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، المعهد العراقي للدراسات العليا ، ٢٠١٢

٣- محمد مظفر الأدهمي ، المجلس التأسيسي العراقي دراسة تاريخية سياسية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ١٩٧٢

٤- فائز عزيز اسعد ، أنحراف النظام البرلماني في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٣

٥- علي يوسف الشكري ، المجلس التأسيسي العراقي ومشروع دستور عام ١٩٢٥ ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١١ ، عدد ٤٠ ، ٢٠١٩

٦- سرحان غلام حسين ، الاحزاب السياسية والرأي العام في عهد فيصل الاول ، دراسات وبحوث الوطن العربي ، العدد ١٦ ، ٢٠٠٥

٧- شيرين هادي دلي ، الاجتماع الاخير لمجلس الاعيان في العراق (١٩٥٧-١٩٥٨) دراسة تاريخية ، مجلة الدراسات في التاريخ والاثار ، العدد٩٩ ، ٢٠٢٥

٨- سعد محسن عبد ، الأنتخابات النيابية في العراق ١٩٢١-١٩٣٩ ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد ٥٠ ، ٢٠٢١

٩- حسن تركي عمير ، الحقوق السياسية للمرأة العراقية في الدساتير المعاصرة ، الكتاب السنوي - المجلد الثامن- ج ٢ ، ٢٠١٣

١٠- علي وليد ناصر ، قضايا المرأة ومشكلاتها الأجتماعية في مناقشات مجلس النواب العراقي ١٩٢٥-١٩٥٨ ، مجلة لارك ، العدد ٤٧ ، ٢٠٢٢

١١- كريم حيدر خضير ، انحراف الأنظمة الدستورية للأنظمة السياسية في العراق للمدة ١٩٢٥-١٩٦٨ ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد ٥٧ ، ٢٠٢٢

١٢- عزيز مصلح حسين ، وسائل حل البرلمان في الدساتير العراقية (١٩٢٥-٢٠٠٥) ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٢٥