التطور التاريخي للنظام البرلماني في العراق: دراسة تحليلية في السياقات الدستورية والسياسية

م.م فاتن محمد عريبي م.عمر موفق محمد
faten.mohammed@uomustansiriyah.edu.iq
omarmowafaq@uomustansiriyah.edu.iq
الجامعة المستنصرية / كلية الطب

الملخص:

يتناول هذا البحث التطور التاريخي للنظام البرلماني في العراق من منظور تحليلي يستند إلى السياقات الدستورية والسياسية التي شكلت ملامح هذا النظام منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١. ويسلط البحث الضوء على أبرز المحطات الدستورية والسياسية التي مرت بها البلاد، بدءًا من العهد الملكي الذي أسس لنظام برلماني بموجب القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، مرورًا بفترات الاضطراب والانقلابات العسكرية التي أطاحت بذلك النظام، وصولًا إلى مرحلة النظام الجمهوري والأنظمة الشمولية التي ألغت دور البرلمان أو جعلته شكليًا.

يركز البحث على تحليل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كل مرحلة، وكيفية توزيع الصلاحيات، وتأثير الأيديولوجيات السياسية والحزبية على بنية النظام البرلماني وأدائه. كما يناقش أثر العوامل الاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الطائفية والمكونات القومية، على شكل النظام السياسي ومدى فعالية المؤسسة البرلمانية.

وفي القسم الأخير، يتناول البحث مرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ بوصفها منعطفًا سياسيًا كبيرًا، حيث أقرّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نظامًا برلمانيًا فيدراليًا ديمقراطيًا، لكنه يواجه تحديات معقدة تتعلق بضعف تطبيق المبادئ الديمقراطية، وتأثير المحاصصة الحزبية والطائفية، وضعف الثقافة المؤسسية داخل البرلمان.

يخلص البحث إلى أن النظام البرلماني في العراق مرّ بمراحل متباينة بين البناء والهدم، وأن نجاحه في المرحلة الحالية مرهون بإصلاحات دستورية وسياسية عميقة، وتعزيز الثقافة الديمقراطية، وترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات، وتفعيل الرقابة البرلمانية، بعيدًا عن هيمنة الأحزاب ومراكز النفوذ.

الكلمات المفتاحية: التطور التاريخي ، النظام البرلماني، الدستور، التحول السياسي العراق.

The Historical Development of the Parliamentary System in Iraq: An Analytical Study within Constitutional and Political Contexts

Assistant lecturer Faten Mohamed Arabi Lecturer Omar Muwaffaq Mohamed
Al-Mustansiriya University / College of Medicine
omarmowafaq@uomustansiriyah.edu.iq
faten.mohammed@uomustansiriyah.edu.iq

Abstract

This research provides an in-depth analytical study of the historical evolution of the parliamentary system in Iraq, examining the constitutional and political contexts that have influenced its development since the establishment of the modern Iraqi state in 1921. The study begins by analyzing the parliamentary experience under the monarchy, especially under the 1925 Basic Law, which laid the foundation for a constitutional monarchy and a parliamentary system.

It then moves on to explore the disruptions caused by military coups and the shift towards republican and authoritarian regimes, during which the role of parliament was marginalized or rendered symbolic. The research highlights how successive regimes manipulated or abolished parliamentary practices, centralizing power within the executive branch and undermining democratic governance.

A central focus of the study is the relationship between the legislative and executive branches in each historical phase, the balance of powers, and how political ideologies and ruling elites influenced the shape and function of the parliamentary system. The study also investigates the impact of social, sectarian, and ethnic factors on the evolution and efficiency of the parliamentary institution.
In its final part, the research discusses the post-2003 era, characterized by the adoption of the 2005 Constitution which introduced a federal, parliamentary, and democratic system. However, the implementation of this system has faced numerous challenges, including political fragmentation, sectarian-based power-sharing, weak institutional capacity, and limited public trust in parliament.
The study concludes that the parliamentary system in Iraq has experienced fluctuating periods of institutional growth and decline. Its future success depends on serious constitutional and political reforms, the promotion of democratic values, strengthening of institutional checks and balances, and reducing the influence of ethno-sectarian divisions and partisan control.
Keywords: Historical development, parliamentary system, constitution, political transformation in Iraq.

المقدمة:

يُعد النظام البرلماني أحد أبرز النماذج السياسية التي تبنتها العديد من الدول في إدارة شؤون الحكم، حيث يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويمنح دورًا محوريًا للسلطة التشريعية في مراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية، فضلًا عن مشاركتها في تشكيل الحكومة ومنحها الثقة وعلى الرغم من أن هذا النموذج

السياسي قد نشأ وتبلور في البيئة الأوروبية، إلا أن كثيرًا من الدول خارج هذا السياق الجغرافي سعت إلى تبنيه وتكييفه مع أوضاعها الخاصة، ومن بينها العراق. شهد العراق منذ تأسيس دولته الحديثة عام ١٩٢١ محاولات متعددة لتبني النظام البرلماني بصيغ مختلفة، إلا أن تلك المحاولات اتسمت بعدم الاستقرار نتيجة للاضطرابات السياسية، والانقلابات العسكرية، والتداخلات بين السلطات، والتأثيرات الخارجية فقد بدأ النظام النيابي في العراق في العهد الملكي بدستور عام ١٩٢٥، ثم مرّ بفترات انقطاع وتغييب للبرلمان، لا سيما بعد عام ١٩٥٨، وصولًا إلى اعتماد النظام البرلماني رسميًا في الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ بعد سقوط النظام السابق، حيث تم التأكيد على أن "نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي" وفقًا للمادة الأولى من الدستور.

تواجه التجربة البرلمانية في العراق تحديات كبيرة، ليس على مستوى التطبيق الدستوري فقط، بل على صعيد السياقات السياسية والاجتماعية المحيطة بها، بما في ذلك ضعف الثقافة الديمقراطية، وهيمنة القوى الحزبية، وتعدد الهويات الفرعية، والضغوط الإقليمية والدولية، الأمر الذي أدى إلى تقويض فاعلية المؤسسات البرلمانية في أداء وظائفها التشريعية والرقابية.

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من ارتباطه المباشر بطبيعة النظام السياسي العراقي، الذي يشهد منذ عام ٢٠٠٥ انتقالًا تدريجيًا نحو النظام الديمقراطي البرلماني، بعد عقود من الحكم الشمولي والعسكري، وعلى الرغم من تبني العراق للنظام البرلماني وفقًا لنصوص دستورية واضحة، إلا أن الواقع السياسي يكشف عن اختلالات عميقة في آليات التطبيق، ما يدعو إلى الوقوف على جذور هذه الإشكالات من خلال دراسة

التطور التاريخي للنظام البرلماني العراقي، وتحليل السياقات الدستورية والسياسية التي أثّرت على مسيرته.

ويُعد هذا البحث ذا أهمية خاصة لكونه لا يكتفي باستعراض تاريخي للأحداث، بل يقدم قراءة تحليلية معمقة تُبرز العلاقة الجدلية بين البناء الدستوري والإطار السياسي للنظام البرلماني، ويكشف عن مدى توافق النصوص القانونية مع الممارسات الفعلية للسلطة التشريعية في العراق كما يسهم في إثراء الدراسات العربية في حقل النظم السياسية والدستورية، ويفتح المجال أمام دراسات مقارنة مع تجارب برلمانية أخرى.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية هذا البحث في محاولة تحديد مدى نجاح العراق في ترسيخ نظام برلماني فعّال على المستويين الدستوري والسياسي، وما إذا كان هذا النظام قد تطور بشكل يعكس إرادة ديمقراطية حقيقية، أم أنه لا يزال محكومًا بإرث من التعقيدات السياسية والتشريعية التي تحدّ من قدرته على أداء وظائفه الأساسية.

رغم أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد نصّ بشكل صريح على أن نظام الحكم في العراق هو نظام نيابي برلماني، إلا أن الواقع السياسي أثبت وجود فجوة بين النصوص الدستورية والتطبيق العملي لها، إذ ما زالت مظاهر التداخل بين السلطات، وضعف استقلالية السلطة التشريعية، وتأثير الأحزاب السياسية والطائفية، والتدخلات الإقليمية والدولية، تلقي بظلالها على الأداء البرلماني في العراق، كما تسعى الإشكالية إلى الإجابة على تساؤل محوري:

إلى أي مدى شكّل الإطار الدستوري والسياسي في العراق بيئة مناسبة لتطبيق نظام برلماني مستقر وفعّال؟

وما هي أبرز التحولات التي شهدها هذا النظام منذ تأسيس الدولة الحديثة حتى الآن، وما العوامل التي ساهمت في تعثره أو تطوره عبر المراحل المختلفة؟

فرضية البحث:

ينطلق البحث من الفرضية الآتية:

إن النظام البرلماني في العراق لم يتطور بشكل مستقر ومتصاعد نتيجة لتراكمات سياسية ودستورية واجتماعية، حالت دون ترسيخ ممارسات ديمقراطية حقيقية، بالرغم من وجود إطار دستوري ينص على تبني هذا النظام.

منهجية البحث:

نظرًا للطبيعة التحليلية والتاريخية لهذا البحث، ولتعدد الأبعاد التي يتناولها – بين ما هو دستوري، وسياسي، وتطبيقي – فقد تم اعتماد المنهج التاريخي والتحليلي المقارن، بالإضافة إلى المنهج القانوني–التحليلي في تفسير النصوص الدستورية وتطورها عبر الزمن.

المحور الأول: مفهوم النظام البرلماني

النظام البرلماني هو نوع من انواع انظمة الحكم ينقسم فيه الحكم بين هيئتين اولهما مجلس الوزراء وثانيهما السلطة التشريعية، حيث يتم انتخاب اعضائها من قبل الشعب مباشرة وتكون الحكومة على اثر ذلك، حيث انه يجوز للبرلمان سحب الثقة من الحكومة، كما يجوز للحكومة حل البرلمان، و يعتمد النظام البرلماني على التوازن والتعاون بين السلطات و كذلك فان الحكومة مسؤولة في النظام البرلماني امام السلطة التشريعية في حالة اخلالها بادارة شؤون الدولة او السياسة العامة لها كما ان النظام البرلماني تطور عبر الزمن حيث تعتبر انجلترا مهدا لهذا النظام، حيث ان هذا النظام مر بعدد من المراحل حتى وصلت الى ما هو عليه الآن،

وكان هذا النظام ثمرة صراع طويل بين العديد من الافكار الفلسفية والمبادئ القانوني بين فقهاء القانون وكذلك التجارب العملية للدول بالنسبة لنظام الحكم ولذلك يوصف النظام البرلماني بانه يقوم بالدرجة الأولى على التجارب وليس على الاراء والافكار ، فكان ملوك انجلترا في ما مضى هم الذين يقومون بمباشرة سلطاتهم ويعاونهم في هذه المباشرة من مجموعة من الموظفين وكذلك المجالس المختلفة، ومنها المجلس الخاص الذي كان يراسه الملك شخصيا، الذي كان يحتوي على لجنة اعمال الدولة وهي الاصل في نشاة مجلس الوزراء في النظام البرلماني . (لورانس ١٩٩٩، ١٦٢)

اولا : تعريف النظام البرلماني

يعرف النظام البرلماني بانه نوع من انواع النظم النيابية، ويعتمد هذا النظام على مبدا الفصل بين السلطات والتعاون بينهم وكذلك الرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو هيئة تابعة للدولة تقوم بتطبيق المعاهدات الدولية وغيرها في التشريع الداخلي، حيث تقوم السلطة التشريعية والتي تتبع . هذا النظام على تعديل القوانين النافذة وكذلك مطابقتها مع الالتزامات الدولية التي كانت قد التزمت بها الدولة وكذلك حالة اعتماد قوانين جديدة من اجل تغييرها ، وغيرها من الأمور التي تتبع الانظمة البرلمانية (ذنيبات ٢٠٠٣، ١٤٧) ، وقد اختلفت تعريفات النظام البرلماني بين الفقهاء الغربيين والعرب.

١. تعريف النظام البرلماني لدى فقهاء الغرب

ذهب الفقيه (توفير) الى تعريف النظام البرلماني بانه نظام يتميز بالشفافية كذلك وجود سلطة تنفيذية ورئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسيا امام السلطة التشريعية ، وعرف الفقيه (ايسمين) النظام البرلماني بانه النظام ان الذي يقوم على مسؤولية مجلس الوزراء في اطار سلطاته التنفيذية، وتكون هذه الوزارة منبثقة من السلطة

التشريعية كذلك فهي مسؤولة امامها عن كل ما يصدر منها من تصرفات و اعمال متعلقة بشؤون الدولة الداخلية والخارجية، و ان النظام البرلماني هو نظام تكون فيه ادارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان و رئيس الدولة من خلال الوزارة في السلطة التنفيذية المسؤولة عن هذا الامر(دوفريجه ١٩٩٢، ١٣٦)

٢. تعريف النظام البرلماني لدى فقهاء العرب

يعرف بعض الفقهاء العرب النظام البرلماني بانه نظام حكم يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية و ادارة الشؤون العامة للدولة بالتعاون مع السلطة التشريعية وتكون الوزارة مسؤولة امام ممثلي الشعب متمثلين السلطة التشريعية(شير ٢٠١٢، ٢٣) ، فعرف الفقيه العربي الدكتور (محسن خليل النظام البرلماني بانه ذلك النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدولة، حيث تكون السلطة التشريعية رقيبة على السلطة التنفيذية في ممارستها لاعمالها وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتكون مسؤولة امام السلطة التشريعية(خليل ١٩٨٧، ٥٥٩) ، كما عرف الدكتور (عبد حميد متولي النظام البرلماني بانه نظام يهدف الى كفالة التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية حتى لا تسيطر احداهما على الاخرى ولا تتسلط عليها، وتقوم كل منهما باداء مهامها التي توكل اليها من اجل ادارة شؤون الدولة وتنفيذ السياسة العامة لها (متولي ١٩٥٧، ٢٦٧)، وعرفه كذلك الدكتور محمود عاطف (البنا) بانه هو النظام الذي يقوم على اساس الفصل المرن غير الجامد بين

السلطات التشريعية والتنفيذية مع التداخل والتعاون في ممارسة وظائف الدولة و تبادل التاثير على بعضهما ولكن بصورة متوازنة بحيث لا تؤثر احداهما على عمل الاخرى . (عاطف ١٩٨٨، ٣٨٠)

من كل ذلك يستنتج بان النظام البرلماني يساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بدون تبعية احدهما للآخر او سيطرة احداهما على الأخرى، ولكن هذا تساوي يعني التعاون بينهما وذلك في وجود علاقه متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، وكذلك فان السلطة التنفيذية تكون مسؤولة امام السلطة التشريعية عن اعمالها، ويقوم هذا النظام على اساس تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينهما وكذلك التعاون في ممارسة الاختصاصات من اجل تحقيق التوازن السياسي في الدولة.

ثانيا: نشاة وتطور النظام البرلماني

ظهرة النظام البرلماني وتطور في انجلترا ومره بعدد من المراحل حتى تأصلت أركانه، وكان لهذا النظام صدى كبير في العالم وتطور بشكل ملحوظ ولم ينشأ هذا النظام على اساس ايديولوجية معينة او على اساس نظرية خاصة وانما من خلال تطورات تاريخية وانتقل هذا النظام الى بقية دول العالم حيث قامت الدول بادراجه في دساتيرها وقوانينها الاساسية كمبدأ اساسي ، وكان ملوك انجلترا هم الذين يباشرون السلطة و يقوم مجموعة من الموظفين بمساعدته في حكمه وبقي هذا الامر لفترة طويلة (سرحان ١٩٨٠، ٢٤٩) ، ثم تطور النظام البرلماني تاريخيا واجتاز عدد من المراحل حتى وصل الى ما هو عليه الآن في الدول ذات الانظمة البرلمانية الحديثة، فا النظام البرلماني مر بثلاث مراحل رئيسية و هذه المراحل كانت مراحل سياسية و هي مراحل واضحة المعالم الا انها كانت متداخلة مع بعضها البعض وكما ياتي :

أ. مرحلة الملكية المقيدة

كان في هذه المرحلة الملوك في انجلترا يحكمون حكما مطلقا، وبدات هذه المرحلة في اعقاب الغزو النورماندي عام (١٦٠٤) ، وكان هنالك بعض من مظاهر

الديمقراطية البسيطة هنا وهناك، الا انها كانت خاضعة لمرحلة الحكم الملكي المطلق، واطلق الملك جيمس الأول في عام (١٦٠٦) عبارة مهمة على الملكية المطلقة فقال " ان الملوك يجلسون على عروش الاله في الأرض، و في عهد الملك هنري السادس سنه (١٤٢١) كان يطلق على المجلس الخاص الذي يساعد الملك في مهامه بالمجلس الدائم وانقسم هذا المجلس الى قسمين في القرن الرابع عشر، وكان قسم منه يختص

بالمسائل العاديه يسمى بمجلس العادي والقسم الثاني من هذا المجلس ظل متحفظا باسم المجلس وكان يراسه الملك شخصيا الا ان الملك شارل الأول عندما جلس على العرش سنه (١٦٢٥) كان يعتقد بان السلطة المطلقة . هي ليست حق للملك فقط وانما هي مسؤولية وواجب يقع على عاتقه ايضا، الا انه وبسبب اقواله هذه دفع حياته ثمن لما كان يؤمن به، حيث اغتيل سنه (١٦٤٩) وكان في نزاع و خلافات مستمرة مع السلطة التشريعية في انجلترا . (الدليمي ٢٠٠١، ١٧)

ب. مرحلة الثنائية البرلمانية

قامت اسرة (ستيوارت) بالتسبب في ازمة حادة وذلك من خلال ابعادها للسلطة التشريعية عن ممارسة السلطة، حيث استطاعت السلطات التشريعية بالاطاحة بهذا النظام سنة (١٦٨٨) ، و عينت هذه السلطات (ماريا) وزوجها (قيوم) سنة (١٦٨٩) ملكين على انجلترا، اقرا مجموعة من القوانين كذلك عدم شرعية فرض ضرائب من دون موافقة من السلطة التشريعية، وكان هذا القانون مكملا ل ملتمس الحقوق الصادر سنة (١٦٢٨) ، وكذلك ظهرت اعراف بينت المسؤولية الجنائية للمستشارين حيث ان التهمة اصبحت توجه اليهم من قبل السلطة التشريعية وبالنسبه لاختيارهم فان بعضهم كان يختار من قبل نواب مجلس اللوردات وبعد ذلك ظهر حزبين في انجلترا، هما حزب المحافظين وحزب الاحرار حيث انه كان

يدافع حزب المحافظين عن الملك ودافع حزب الاحرار عن حقوق السلطة التشريعية، واسس بعد ذلك مجلس اللوردات ومجلس العموم، وتولى البرلمان السلطة التشريعية كما كان الملك يمارس السلطة التنفيذية، وكان هنالك معاونين يساعدونه في ذلك، وكان الملك يرجع من اجل تعيين الاشخاص الذين يساعدونه الى رؤساء الاغلبية في مجلس العموم، وساهم ذلك في تاصيل النظام البرلماني حيث فصلت السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية واصبح الملك غير مسؤولا سياسيا والوزارات ومجلس الوزراء مسؤولين امام البرلمان، واصبح رئيس الحزب الحائز على الاغلبية في مجلس اللوردات يتولى رئاسه مجلس الوزراء وكان يسمى في ذلك الوقت الوزير الأول وكانت وزارته خاضعة للمسؤولية السياسية و تولدت المسؤولية السياسية بدلا من المسؤولية الجنائية ، حيث تكون محاسبه الوزراء في مجلس الوزراء من قبل السلطة التشريعية وطبقت المسؤولية السياسية بدلا من المسؤولية الجنائية. (السنوسي ٢٠٠٥، ١٣)

ثالثا: مرحلة الديمقراطية البرلمانية

في هذه المرحلة انتهى الصراع بين الملك و مجلس اللوردات لصالح مجلس اللوردات، حيث قام المجلس بالحكم فعليا وتولى مسؤولياته السياسية، وتحول هذا المجلس الى برلمان حقيقي وتولى هذا البرلمان فعليا سلطاته القانونية، ولم يعد الملك يتدخل في ممارسة سلطاته الفعلية و اصبحت السلطة التشريعية تضم الحكومة مما حدد ذلك من سلطات الملك فاصبح رمز للدولة فقط لا يملك اي سلطة في ادارة شؤون الدولة، واصبحت السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكذلك اصبحت هذه السلطة مسؤولة بشكل مباشر امام السلطة التشريعية ولم تتطور المسؤولية الوزارية ولم تنشاء المسؤولية التضامنية الا بعد مرور وقت طويل من الزمن، حيث كان كل وزير في اول الامر مسؤولا عن

تصرفاته وكانت مسؤوليه فردية وليست جماعية، وكانت هذه المسؤولية مسؤولية جنائية وليست سياسية، وبعد ذلك تقررت المسؤولية التضامنية وحصل ذلك في عهد رئيس الوزراء (ي روبرت والبول) حيث انه كان ذو نفوذ كبير وكان يتمتع بثقة الملك التامة، وكان عضوا في مجلس العموم وكانت له علاقات حميمة مع جميع الأعضاء ، وكانت له ايضا اغلبية من اعضاء المجلس من اجل تاييد اعماله وتصرفاته واعتبر هذا الشخص أول رئيس وزراء فعلي في تاريخ انجلترا، واستمر في الوزارة حتى سنة (١٧٤٢) وعدت استقالته اول استقالة في تاريخ انجلترا استنادا الى القرارات الصادرة بحقه من مجلس العموم وسحبت منه الثقة استجابة لرغبة المجلس، حيث دعى زعيم المعارضة الى تولي زمام الامور بعد استقالته وظهرت بذلك قاعدة تولي المعارضة للحكم عندما تسقط الوزارة . (شنطاوي ٢٠٠٣، ٢١٣)

رابعا: مميزات النظام البرلماني

ان النظام البرلماني هو نوع من انظمة الحكم ينقسم فيه الحكم بين هيئتين احدهما الحكومة أو مجلس الوزراء (الوزارة) وثانيها (البرلمان) الذي يتم انتخاب أعضاءه من قبل الشعب مباشرة منه تنبثق الحكومة وان التقليد يجري على ان يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء من بين رؤساء الكتل البرلمانية الحائزين على ثقة البرلمان ثم يختار رئيس الوزراء زملاءه الوزراء على ان تقوم الوزارة بعد ذلك الى البرلمان للحصول على ثقته ولهذا فالحكومة تكون حرة التصرف ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة، بحيث اذا تجاوزت حدود القواعد القانونية فأن تصرفها غير مشروع ، وبذلك يتضح أن النظام البرلماني يمكن ان يتلائم مع ا الأنظمة السياسية في الدول النامية أكثر من النظام الرئاسي ذلك لانه يمكن التخوف من رئيس الدولة المنتخب في النظام حكماً الرئاسي في الدول النامية لأنه يستبد برأيه ودون الرجوع الى الشعب أو بالتالي ينفرد بالسلطة ويصبح . استبدادياً ويستدل من بعض الآراء

لهذه المهام في النظام البرلماني الوزارة هي السلطة الفعلية في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم اما رئيس الدولة فانه غير مسؤول سياسياً بوجه عام فلا يحق له مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقا لقاعدة حيث تكون المسؤولية تكون السلطة (درويش ١٩٦٨، ٣٩) وذلك من خلال الجانب العلمي فان الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيس الفعال في ميدان السلطة التنفيذية حيث تتولى العبء الأكبر والأساسي في تحمل هذه المسؤولية الدستورية دون سند رئيس الدولة ممارسته بعض الصلاحيات التي قررتها او تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التشريعي التنفيذي ولكن شريطة ان يتم ذلك بواسطة وزارته الأمر الذي يوجب موافقة الوزراء المعنيين الى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم الى جانب صلاحية حضور رئيس الدولة اثناء اجتماعات مجلس الوزراء ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الاصوات، لذلك يختلف الوضع الدستوري في بعض الدول بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة ويسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء ورئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء ووزراءه ويقيلهم ولكن حقه مقيد بضرورة اختيارهم من حزب الاغلبية في البرلمان ولو لم يكن رئيس الدولة راضيا فالبرلمان هو الذي يمنح الثقة للحكومة وتختلف الحكومات في النظام البرلماني بقوة أعضائها والأحزاب المشتركة في الائتلاف حيث تسود الثنائية الحزبية عند وجود التكتلات المتوازنة في البرلمان

ويتميز النظام البرلماني بانبثاق الحكومة من البرلمان ووجود رأسين للسلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة الذي قد يكون ملكاً أو رئيس جمهورية ويكون دوره بروتوكولياً وتشريفياً عادة أما الرأس الآخر فهو رئيس الوزراء وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ويمتاز هذا النظام

بوجود التعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعتبر بريطانيا مهد هذا النظام . (الشاوي ١٩٨١، ٢٧٢ – ٢٧٣)

المحور الثاني: النظام البرلماني في العراق قبل عام ٢٠٠٣

إن ما اصطلح عليه بالدولة العراقية ما هو الا ترتيب سياسي وحكومي خارجي نتيجة الاحتلال البريطاني للعراق عام ١٩١٧ ، فالمملكة المتحدة سعت الى ترسيخ نفوذها في منطقة الخليج العربي عامة والعراق خاصة بعد تغلغل روسيا والمانيا الاقتصادي في الشرقين الأدنى والأوسط في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين (منتشاشفيلي ١٩٧٨، ١٩)، ولما لم تعد سياسة الاحتلال والانتداب أمراً عملياً بسبب التذمر الشعبي العراقي العام، فضلاً عن الرؤية الدينية بوجوب أن يكون حاكم العراق (عربياً ومسلماً) (الشيرازي ١٩٦٥، ١١٦)، واندلاع ثورة العشرين (٣٠/ حزيران/ ١٩٢٠)، وما كان للاستفتاء الذي عرضته الادارة البريطانية المحتلة على العراقيين في اختيار نظام الحكم من أثر في تحريك العقلية السياسية والشعبية للمطالبة بالاستقلال، فضلاً عن ظهور اتجاه في الوزارة البريطانية بقبول مبدأ تقرير المصير ، كلها متغيرات لعبت دورها في النهاية بالمناداة بـ فيصل بن الحسين ملكاً على العراق ، وان تكون حكومته حكومة دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بقانون(العطية ١٩٨٨، ٣٤٦).

إن ما يميز النظام السياسي العراقي الملك هو ضعف المؤسسات التمثيلية على الرغم من ان القانون الأساسي العراقي لعام / ١٩٢٥ نص في مادته الثانية ان العراق دولة ذات سيادة حرة، ملكها لا يتجزأ ، ولا تتنازل عن شيء منه ، وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي) والمادة / ١٢ من القانون الأساسي نفسه التي تنص على ان للعراقيين حرية ابداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام في حدود القانون) (القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥).

غير ان هذا القانون الدستور لم يكن متماهيا مع الحياة السياسية الديمقراطية، اذ شكل انحرافاً عن النظام البرلماني الذي أفضى الى ضعف الحياة الديمقراطية ، لأنه لم يرس عملية التوازن والتعاون بين السلطات وانعدام الرقابة ، فضلا عن أنه لم يقوم على اساس سيادة المجلس النيابي(الاسعد ١٩٨٤، ٢٥). فاذا كان النظام البرلماني يقوم على اساس التنسيق والتعاون والتوازن والانسجام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ففي العراق الملكي لم يكن الأمر كذلك، حيث عرف هذا النظام بانحرافه عن الصيغ البرلمانية بفعل أسباب عدة أهمها : رجحان نفوذ السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فكان مجلس النواب الملكي (العراقي) اضعف من أن يقف أمام السلطة التنفيذية الطاغية القوية ويجرأ على المطالبة بحل اي وزارة عراقية، ويرجع ضعفها الى ضعف تمثيل البرجوازية العراقية الوطنية لان هذه الطبقة كانت ضعيفة اجتماعياً واقتصادياً وبالتالي سياسياً فالبرلمان العراقي كان في جزء كبير منه يمثل اصحاب الأراضي والشيوخ ، كما كان يمثل البورجوازية المستميلة للفردية الملكية بحيث لم يبق فيه للبرجوازية الليبرالية الا القسط القليل(البزاز ١٩٦٧، ٢٧٤)، والتأثير على الانتخابات وانتفاء الاحزاب الحقيقية، فضلا عن الحرية الحزبية ، فأدى الى ضمور اكبر دعامة من دعائم النظام البرلماني هو مجلس النواب فرغم مناوئة البرلمان لكثير من الوزارات لم يجرأ مجلس النواب العراقي في العهد الملكي على حجب الثقة منها ، بل كان يطلب من الملك اقالة الوزارة المعينة لهيمنة ارادة الملك دستوريا على البرلمان (م/ ٢٦) من القانون الأساسي (١٩٢٥) .

إن هيمنة الملك تجلت في دستور (١٩٢٥) في موضعين فقد نصت المادة (١٩) على ان سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده (الشاوي ١٩٦٦ ، ١٣٨ – ١٣٩) فهذا النص يجعل

من الملك حائزاً على ممارسة الحقوق التي تتضمنها هذه السيادة مما جعله يشعر بأنه الحاكم المطلق في تدبير أمور الدولة والأمن فيها(السويدي ١٩٦٩ ، ١٠٢).

وكذلك فأن الباب الثاني من الدستور لعام ١٩٢٥ الذي تضمن سلطات الملك قد وضع تحت عنوان الملك وحقوقه فهو إذن صاحب حق وليس حامل واجب. ان هاتان الفكرتان تؤلفان الإطار العام لهيمنة الملك وفق دستور ١٩٢٥ ، فقد منح الملك سلطات تفوق تلك السلطات المقررة لرئيس الدولة في نظام برلماني تقليدي وهو لم يتوان على استعمالها بل قد تجاوزها من حيث الواقع اضافة الى عزوف مجلس النواب عن تحريك المسؤولية السياسية للوزارة. وبعجزها ينتفي النظام البرلماني وفقاً للاتجاه الحديث في الفقه الذي يعتبر معيار النظام البرلماني في مسؤولية الوزارة أمام البرلمان واجبارها على الاستقالة اذا حجبت الثقة عنها ، وقد فقد مجلس النواب العراقي ثقته بنفسه، فأدى الى فقدان الثقة بالمجلس من قبل الشعب، لذا نرى إن الشعب وقواه أتجهت في ظل البرلمانية (الهاشمية) الى الملك للتخلص من بعض الوزارات وليس الى ممثلي الشعب(الشاوي ١٩٦٦، ١٠).

وإذا كان مجلس النواب عاجزاً عن تحريك المسؤولية السياسية للوزارة فأن هذه الأخيرة قد غالت في حله فباستثناء مجلس واحد من (١٦) مجلسا عرفها النظام البرلماني العراقي الملكي لم يتمكن اي مجلس النواب من اكمال دورته ، وقد كانت بعض الوزارات تصدر قرار الحل في نفس يوم تأليفها ، واذا كان مجلس النواب تحت هيمنة الوزارة فان الوزارة كانت تحت هيمنة الملك. ويتجلى ذلك في إن قرارات مجلس الوزراء كانت تخضع لمصادقة الملك ، فله ان يوافق او يعدل او يرفض هذه القرارات التي تتبلور فيها السياسة العامة للدولة، ومعنى هذا إن فكرة (الوزارة) كهيئة مستقلة وقائمة قد انعدمت في العراق في ظل النظام البرلماني في عهد الملكية (١٩٢١ – ١٩٥٨)، لأن الملك بتصديقه على قرارات الوزارة يتصرف في

مجلسه الوزارة فالوزارة لم تعد اكثر من مجلس الملك يتخذ فيه القرارات التي تحدد سياسة مملكته، ولهذا السبب لعب الملك بخلاف ما تقتضي به النصوص، وما يقضي به منطق النظام البرلماني دوراً أساسياً في اختيار الوزراء، وقد وصل الأمر الى درجة أن اختار الملك جميع الوزراء كما فعل الوصي (عبد الإله) عام ١٩٥٢ بالنسبة لوزارة نوري الدين محمود وعليه فان ضعف الوزارة والبرلمان أدى الى تركيز السلطة بيد الملك، ومن ثم ايجاد نوع من البرلمانية تمارس في إطار تركز السلطة ، الا ان النظام البرلماني لا يمكن أن يدرك إلا في اطار نظام توزيع السلطة او الفصل بين السلطات الذي يفترض وجود علاقة افقية بين الهيئات التي تمارس السلطة ففي النظام البرلماني الملكي وجدت علاقة عمودية ففي قمة الهرم يوجد الملك وبعده الوزارة ثم مجلس النواب(الشاوي ١٩٦٦، ١٠ – ١١).

وقد عبر فائز عزيز الأسعد في كتابه انحراف النظام البرلماني في العراق. (خير تعبير عن هذا الوضع الشاذ للبرلمان العراقي الملكي حين قال: وهكذا فان النظام البرلماني العراقي [الملكي قد أقام علاقة متدرجة في التبعية بين هيئاته ، فهناك مجلس نواب مسؤول امام الوزارة، وهناك وزارة مسؤولة امام الملك الذي ركز السلطة بين يديه) (الشاوي ١٩٦٦، ١١).

مما تقدم ، نخلص الى إن النظام البرلماني في العهد الملكي العراقي ومنذ عام (١٩٢٥ – ١٩٥٨) كان منحرفاً عن الصيغ البرلمانية النيابية ، ويتمثل في انحراف دستوري وفعلي ، كان فيه الملك مهيمناً على السلطة التنفيذية. وعلى البرلمان ، وبذلك فقد النظام برلمانيته ونيابيته لعدم توافر خصائص وأسس النظام البرلماني – التقليدي – وأهمها التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والرقابة المتبادلة بينهما (مجموعة باحثين ٢٠٠٦، ٩).

وبعد الحرب العالمية الاولى وتأسيس الدولة العراقية الحديثة صدر القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ واستمر تطبيقه حتى قيام ثورة ١٤ تموز عام ١٩٥٨ ومن قراءة نصوص الدستور الملكي يتبين بجلاء اعتناقه للنظام النيابي البرلماني ، وفي الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ استولت مجموعة من الضباط على السلطة وقامت بتصفية رموز النظام الملكي والغت القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ ، وصدرت بعد هذا التاريخ ١٩٥٨–٢٠٠٣ عدة دساتير مؤقتة ومرنة واخذت بنظام الحكم الجمهوري ركزت فيه السلطة لصالح رئيس الجمهورية (نظام رئاسي)

نستدل مما تقدم إن الأصل الأول للنظام النيابي البرلماني في العراق بعد تأسيس الدولة العراقية بالمفهوم الحديث و استقلالها عن الدولة العثمانية يعود للقانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ الذي أخذ بالنظام النيابي البرلماني الملكي الوراثي. وتجدر الاشارة الى ان العراق قد استقرعلى هذا النظام طيلة فترة الحكم الملكي فيه ، إذ استمر العمل بهذا الدستور حتى ثورة عام ١٩٥٨ التي غيرت نظام الحكم الملكي الى جمهوري ومن نظام برلماني الى نظام رئاسي شمولي سيطرعلى مجريات الحكم في العراق من خلال العديد من الانقلابات العسكرية التي تستولى على السلطة بالقوة دون اللجوء الى ارادة الشعب في اختيار السلطة الحاكمة.

لقد بقى العراق مستقرا على النظام البرلماني منذ تأسيس الدولة وحتى عام ١٩٥٨ رغم التغيرات السياسية التي تحصل في الأشخاص الذين يتولون رئاسة الوزراة ، لأن الملك ثابت لا يتغير الا بالوراثه وبذلك كان العراق يسوده الاستقرار السياسي في تلك الفترة (الجدة ٢٠٠٤، ٧٦) ، ونحسب هذا الاستقرار بأنه يعود الى شخص الملك الذي يهيمن على السلطة ولا يمكن تغييره ، فالتغير يحدث على الوزارة بتغيير رئيسها واعضاءها مع بقاء الملك في مكانه وبذلك استقر الحكم الملكي للعراق نسبياً في تلك المرحلة.

ان النظام البرلماني (النيابي) في العراق في العهد الملكي لم يكن كما موجود في بريطانيا ، لان صلاحيات الملك في العراق كثيرة ومتنوعة ومؤثرة في كثير من الأحيان عكس بريطانيا فالملك فيها مصون غير مسؤول ، اما في العراق فأن الملك يتمتع بصلاحيات واسعة بالجانب التنفيذي من حيث اختيار رئيس الوزراء مثلاً واقالته و تعيين بقية الوزراء وإبرام المعاهدات وغيرها من الاختصاصات(المادة ٢٦ من القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥)، وكذلك الاختصاصات التشريعة للملك فأنها كثيرة ومتنوعة فله حق تعين مجلس الاعيان ، واقتراح القوانين والمصادقة عليها وغيرها ، فضلاً عن الاختصاصات القضائية (المادة ٣١ من القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥)، حيث اعطى القانون الاساسي للملك سلطة التخفيف عن العقوبات المقررة وفقاً لاحكام قضائية ، وله كذلك ان يرفعها بعفو خاص . أما العفو العام ، فلا يعلن الا بموافقة السلطة التشريعية ، وكذلك لا تنفذ احكام الاعدام الا بعد مصادقة الملك عليها المادة (٢٦) الفقرة (١١).

ومنذ انقلاب يوليو (تموز) ١٩٥٨ الذي أسقط النظام الملكي في العراق وأعلن الجمهورية العراقية، تم حل مجلس الأمة العراقية، وظل هذا القرار سارياً حتى عام ١٩٨٠، عندما نظم الرئيس النظام السابق صدام حسين إقامة انتخابات للمجلس الوطني العراقي، وهو الشكل الجديد لمجلس الأمة العراقية، وكان الترشيح له حصراً بالموالين لحزب البعث أو الذين يحصلون على تزكية منه.

المحور الثالث: النظام البرلماني في العراق وفق دستور 2005

نصت المادة الأولى من الدستور ٢٠٠٥ على إن : (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) (المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥)

وعلى أساس مضامين تلك المواد ، تتبين طبيعة النظام السياسي العراقي من الناحية الدستورية النظرية ، كما يأتي:

١. شكل الحكومة جمهوري
٢. شكل الدولة اتحادي
٣. أسلوب الحكم ديمقراطي ، نوعه نيابي ، أي يقوم على أساس انتخاب الشعب العراقي بصفته مصدرا للسلطات وشرعيتها ، لنواب يمثلونه .
٤. نوع النظام السياسي برلماني.
٥. صورة العلاقة بين السلطات الاتحادية : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، هي الفصل فيما بينها .

أما من الناحية العملية ، فان طبيعة النظام السياسي العراقي من ناحية نوعه البرلماني ومن ناحية صورة العلاقة بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية ، فقد أصبحت ، كما يأتي:

أولا: نوع النظام السياسي

لم يتم اعتماد اسس النظام البرلماني التقليدية ، المتجسدة في وجود هيئة تنفيذية بجهتين ، الأولى تتمثل برئيس دولة يسود ولا يحكم ومن ثم فهو غير مسؤول ، والثانية تتمثل بوجود رئيس حكومة يحكم فعليا ومن ثم فهو مسؤول أمام الهيئة التشريعية المنتخبة التي تمثل الشعب (الغزال ١٩٨٢، ١٢٩) .

وتؤكد العديد من مضامين مواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، على انه لرئيس الدولة ، صلاحيات كثيرة وقوية ذات طبيعة تشريعية وقضائية اضافة الى صلاحياته التنفيذية . فرئيس الجمهورية يستطيع ان يقدم طلبا الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . وأن يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء ، عند خلو المنصب لأي سبب كان وأن يوافق على حل مجلس النواب وأن يشترك في اقتراح

تعديل الدستور . وأن يصدر العفو الخاص وهذا يعني ان رئيس الدولة لا يسود فقط وانما يحكم أيضا ، ومن ثم نظم الدستور

مسائلته بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب في أوسع نطاق ، وإعفائه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، عند تحقق احدى الحالات الثلاث الآتية (الشكري ٢٠٠٨، ٤٦).

أ- الحنث في اليمين الدستورية.

ب انتهاك الدستور .

ج – الخيانة العظمى.

ويتضح من ذلك ، إن رئيس الدولة له الكثير من الصلاحيات الفعلية من جهة ، وهو مسؤول أمام مجلس النواب من جهة أخرى . وهذا التنظيم الدستوري مخالف لأحد قواعد النظام البرلماني القاضية بأن يسود الرئيس فيه فقط ولا يسائل ، لأنه حيث لا سلطة لا مسؤولية (سرور ٢٠٠٦، ٦٢)

ثانيا: العلاقة بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية :

على الرغم من ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد تبنى مبدأ توزيع السلطة ، من خلال اقراره لمبدأ الفصل بين السلطات النسبي أو المرن ، الا انه لم ينجح في تحقيق التوازن والمساواة فيما بينها عندما قام بتوزيع الاختصاصات عليها ، الأمر الذي انعكس بضلاله ايضا على جوانب التعاون المتبادل المفترض حصوله بينها على الأقل فيما يخص الاختصاصات المشتركة ، ونفس الأمر ينسحب على آليات الرقابة المتبادلة

ويتضح من ذلك، إن اختلال عناصر التوازن والمساواة والتعاون بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية نسبيا ، لصالح الهيئة التشريعية ، أدى الى عدم تطبيق أحد أركان

النظام النيابي الأساسية عمليا المتجسد في المساواة والتوازن والتعاون والرقابة المتبادلة. (اسعد ٢٠٠٥ ، ٤٧)

وقد تناولت المواد من (٤٨ – ٦٥) من الدستور الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية وبما أن شكل دولة العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو دولة اتحادية فدرالية فأن السلطة التشريعية فيه تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد (٣). وقد تم تخصيص المواد من (٦٤ – ٤٩) لمجلس النواب من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه وشروط المرشح والناخب ونصاب انعقاد جلسات المجلس وكيفية اتخاذ القرارات فيه واختصاصات هذا المجلس وكيفية حله (المادة (٤٩ و ٦٤) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥).

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس النواب فأنه إضافة إلى الاختصاصات الاعتيادية التي يتمتع بها هذا المجلس وهي التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية وانتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية نجد بأن مجلس النواب في العراق وفي ظل دستور ٢٠٠٥ يتمتع بصلاحيات

إضافية حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة (٦١) من الدستور العراقي على عدد من الصلاحيات والاختصاصات والتي تعد أساساً من صلاحيات السلطتين القضائية والتنفيذية وكما يلي:

(الموافقة على تعيين كل من .. أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء . ج – رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات ، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء . وفيما يتعلق بإعطاء مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة

التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي فأنه يعتبر انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتدخلاً في شؤون السلطة القضائية وكان من الأفضل أن يناط تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي إلى مجلس القضاء الأعلى فيما يجب أن يقتصر دور رئيس الدولة على إصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين) (المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥) .

كما نصت الفقرة سادساً من المادة (٦١) على إعطاء الصلاحية لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب ، ويتحقق نصاب انعقاد مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس (المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب سنة ٢٠٠٦) ، هذا كقاعدة عامة ، غير أن هناك قوانين عديدة ينص الدستور على وجوب التصويت عليها بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين تعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها ، والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل للمرة الثانية إلى مجلس الرئاسة لإصدارها وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين للمرة الثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه وتصبح حينذاك مصادقاً عليها وغير قابلة للاعتراض (المادة (٣١ / سادسا / أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦)، ولعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم (المادة (٦١) الفقرة السابعة أ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥)، ولعضو المجلس أيضاً وبموافقة خمس وعشرين عضو آخر

توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم (المادة (٦١) الفقرة السابعة ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥) .

ولمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه سحب الثقة من أحد الوزراء وكذلك من رئيس مجلس الوزراء وتعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . وفي الوقت الذي منح فيه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كل هذه الصلاحيات وخاصة التنفيذية منها لمجلس النواب نجد بأنه خصص مادة واحدة للمجلس الثاني وهو مجلس الاتحاد وهي المادة (٦٥) بنصها (على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) ، بينما نصت المادة (١٣٧) من الدستور ذاته على أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور ، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب ، بأغلبية الثلثين ، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) وبينما يأتينا خير مثال للنظام البرلماني التي تهيمن فيه الوزارة من إنكلترا نفسها مهد النظام البرلماني التقليدي حيث لا وجود للتوازن المطلق بين الوزارة والمجلس والذي ينسب مجازاً للنظام البرلماني ففي هذا البلد تكون السلطة بيد الوزارة في الحقيقة أو بعبارة أدق بيد رئيسها ويرجع ذلك لسببين أولهما ثنائية الأحزاب في إنكلترا وثانيهما وجود الانضباط الصارم داخل تلك الأحزاب (الشاوي ١٩٨١، ١٨٧)

وعلى الرغم من أن النظام البرلماني في العراق لم تتضح معالمه الرئيسية بصورة كاملة في هذا المجال بالنظر لحداثة التجربة العراقية غير أنه يمكن القول بأنه لا

يتميز بهيمنة البرلمان على المسرح السياسي بل تميل الكفة باعتقادنا لصالح الوزارة على الرغم من غياب نظام الثنائية الحزبية المتبع في بعض الدول كبريطانيا ووجوب تشكيل الحكومة (الوزارة الائتلافية) من أكثر من حزب أو ائتلاف سياسي في العراق أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فهي تتكون كما هي العادة في النظام البرلماني من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (المادة (٦٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥) وفي الوقت الذي يعتبر فيه منصب رئيس الجمهورية منصباً بروتوكولياً وتشريفياً فإن رئيس الوزراء يعتبر المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة (المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥)

ويتولى مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة ورسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية والسيادية ، كما يتولى مجلس الوزراء وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين وضمان أمن حدود العراق ، والدفاع عنه ورسم السياسة المالية الكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات ، ورسم السياسة النقدية واقتراح مشروعات القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية والتوصية إلى مجلس النواب بتعيين أصحاب الدرجات الخاصة ووكلاء الوزارات والسفراء ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات

الدولية والتوقيع عليها وهكذا فأن مجلس الوزراء يعتبر المسئول الفعلي للسلطة التنفيذية ، أما فيما يتعلق بالسلطة

القضائية فقد أخذ الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ بمبدأ استقلال القضاء بنصه في المادة (٨٧) منه على أن) السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ...) وبنصه كذلك في المادة (٨٨) على أن (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في شؤون القضاء وفي شؤون العدالة) ، كما نص الدستور ذاته على أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يحددها القانون (المادة (٩٧) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥).

كما ونص أيضاً على حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن (المادة (١٠٠) من نفس الدستور) ، وتتكون السلطة القضائية في العراق من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى (المادة (٨٩) من دستور ٢٠٠٥)

ويعتبر مجلس القضاء الأعلى الهيئة الإدارية العليا لشؤون الهيئات القضائية ، وقد تم تشكيله بالأمر رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٣ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة ، ومن الجدير بالذكر أنه لم يصدر لحد الآن قانون ينظم تكوين هذا المجلس واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه على الرغم مما ورد في الدستور بضرورة صدور مثل هذا القانون (المادة (٩٢) / الفقرة (٢) من دستور ٢٠٠٥).

ويمارس هذا المجلس إدارة شؤون القضاء والإشراف على شؤون القضاء الاتحادي وترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم . غير أننا

نعتقد بأن الدستور أغفل النص على اختصاص المجلس ذاته في ترشيح رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا ويعد هذه بنظرنا نقصاً دستورياً مما يقتضي وجوب تداركه . كما يختص المجلس باقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها (المادة (٩١ / الفقرة (١و ٢) من دستور ٢٠٠٥).

الخاتمة :

بعد استعراض وتحليل التطور التاريخي للنظام البرلماني في العراق ضمن السياقات الدستورية والسياسية، يتضح أن التجربة العراقية مع النظام البرلماني لم تكن ذات مسار مستقر أو متصاعد، بل شهدت مراحل من الانقطاع، والهيمنة التنفيذية، والتغيب الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات. فمنذ تأسيس الدولة العراقية في العهد الملكي وحتى ما بعد عام ٢٠٠٥، تأثر النظام البرلماني بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلًا عن التغيرات المتكررة في بنية السلطة.

وفي الوقت الذي كان يُفترض فيه أن يشكل دستور ٢٠٠٥ نقطة تحول نحو نظام نيابي ديمقراطي فعّال، جاءت الممارسة السياسية لتكشف عن اختلالات بنيوية ناتجة عن المحاصصة الطائفية، وتقييد استقلالية البرلمان، وضعف الرقابة التشريعية، مما أضعف الدور الحقيقي للمؤسسة البرلمانية في الحياة السياسية العراقية.

الاستنتاجات:

١. عدم استقرار التجربة البرلمانية في العراق كان نتيجة لتداخل السلطات وهيمنة الأنظمة الاستبدادية خلال فترات طويلة، خصوصًا في عهدي الجمهورية الأولى وحكم حزب البعث.

٢. دستور عام ٢٠٠٥ قد تبنى فعليًا النظام البرلماني، لكنه لم يصاحبه إصلاح سياسي أو مؤسساتي كافٍ لترسيخ الديمقراطية البرلمانية.
٣. الممارسة السياسية الحزبية والطائفية في المرحلة ما بعد ٢٠٠٣ ساهمت في إضعاف دور البرلمان وتحويله إلى أداة صورية تخضع للكتل وليس لسلطة الشعب.
٤. الانقسامات السياسية والتدخلات الإقليمية والدولية أضعفت قدرة البرلمان على أداء وظائفه التشريعية والرقابية.
٥. تجربة البرلمان العراقي بعد ٢٠٠٥ أظهرت أنه لا يكفي وجود النصوص الدستورية بل يجب توافر ثقافة سياسية ديمقراطية ومؤسسات قوية تحترم الدستور.

التوصيات:

١. ضرورة إجراء تعديلات دستورية لتحديد صلاحيات السلطة التنفيذية بدقة وتوسيع صلاحيات البرلمان بشكل فعّال، بما يضمن استقلاليته ووظيفته التشريعية والرقابية.
٢. إصلاح قانون الانتخابات البرلمانية ليعزز التمثيل الحقيقي للشعب ويقلل من هيمنة الكتل السياسية الكبيرة.
٣. تفعيل الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي من خلال تشكيل لجان مستقلة ذات صلاحيات واسعة، ودعم النواب ذوي الكفاءة.
٤. تعزيز الثقافة السياسية الديمقراطية من خلال إدراج مفاهيم الديمقراطية والمواطنة الفعالة في المناهج التعليمية والإعلامية.
٥. دعم استقلالية المحكمة الاتحادية العليا لحماية التوازن بين السلطات وضمان احترام النصوص الدستورية المتعلقة بالنظام البرلماني.

٦. تشجيع الحوار الوطني بين القوى السياسية العراقية لتجاوز الانسداد السياسي والانطلاق نحو إصلاحات شاملة تعزز من استقرار النظام البرلماني.

المصادر باللغة العربية:

١. الأسعد، فائز عزيز .2005 . دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق .بغداد.
٢. الأسعد، فائز عزيز.1984 . انحراف النظام البرلماني في العراق (ط ٢). بغداد.
٣. البزاز، عبد الرحمن .1967 .العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال .بغداد.
٤. البناء، محمود عاطف .1988 .الوسيط في النظم السياسية .القاهرة: دار الفكر العربي.
٥. الجدة، رعد ناجي .2004 .التطورات الدستورية في العراق (ط١). بغداد: بيت الحكمة.
٦. الحسني، عبد الرزاق .1965 .الثورة العراقية الكبرى (ط٢). صيدا.
٧. درويش، إبراهيم.1968 . النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية .القاهرة: دار النهضة العربية.
٨. الدليمي، حافظ علوان حمادي .2001 .النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية .عمان: دار وائل.
٩. الدليمي، رافع حضر شير.2012 .فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني.بغداد: مكتبة السنهوري.
١٠. دو فرجيه، موريس .1992 .القانون الدستوري والمؤسسات السياسية . ترجمة :جورج سعد. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
١١. الذنيبات، محمد جمال .2003 .النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن النظام الدستوري الأردني. الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاثة (ط١). كلية الحقوق. جامعة العلوم التطبيقية.
١٢. سرحال، أحمد .1980. القانون الدستوري والأنظمة السياسية .بيروت.
١٣. سرور، أحمد فتحي .2006 .منهج الإصلاح الدستوري (ط١). القاهرة: دار النهضة العربية.
١٤. السنوسي، صبري محمد .2005 .الدور السياسي للبرلمان في مصر: دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة .مصر: دار النهضة العربية.
١٥. السويدي، توفيق .1969 .مذكراتي: نصف قرن من تاريخ العراق والقضية العربية . بيروت: دار الكتاب العربي.
١٦. الشاوي، منذر.1966 .القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية.بغداد.
١٧. الشاوي، منذر .1981 .القانون الدستوري، نظرية الدستور (ط١). بغداد: مركز البحوث القانونية.
١٨. شطناوي، فيصل.2003 .النظم السياسية والقانون الدستوري (ط1). عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع.

١٩. الطائي، محمود. الشكري، علي يوسف و الناصري، محمد علي .2008 .دراسات حول الدستور العراقي .بغداد: مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية.
٢٠. العطية، غسان .1988 .نشأة الدولة (1921–1908) .بغداد: دار السلام.
٢١. الغزال، إسماعيل .1982 .القانون الدستوري والنظم السياسية .(ط1). بيروت.
٢٢. اللحيدان، عبد الله بن مهذ .1999 .ترجمة كتاب السياسة والحكومة لغراهام لورانس وآخرين .الرياض: جامعة الملك سعود.
٢٣. المتولي، عبد الحميد .1957 .الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية. (ج١) . (ط١). مصر: مطبعة دار المعارف.
٢٤. مجموعة باحثين .2006 .النيابة البرلمانية: المفهوم واستحقاقات المستقبل العراقي . مجلة دارك. العدد (٤).
٢٥. منتشاشفيلي، البرت.1978 .العراق في سنوات الانتداب البريطاني . ترجمة: التكريتي، هشام صالح . بغداد.

المصادر باللغة الإنجليزية

1. A Group of Researchers. 2006. Parliamentary Delegation: The Concept and Future Demands for Iraq. Dark Magazine, Issue 4.
2. Al-Asaad, Faiz Aziz. 1984. The Deviation of the Parliamentary System in Iraq (2nd ed.). Baghdad.
3. Al-Asaad, Faiz Aziz. 2005. A Critical Study of the Constitution of the Republic of Iraq. Baghdad.
4. Al-Attiyah, Ghassan. 1988. The Rise of the State (1908–1921). Baghdad: Dar Al-Salam.
5. Al-Bazzaz, Abdul Rahman. 1967. The Iraqi State from Occupation to Independence. Baghdad.
6. Al-Binaa, Mahmoud Atef. 1988. The Mediator in Political Systems. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
7. Al-Dhunaibat, Muhammad Jamal. 2003. Political Systems and Constitutional Law with an Analytical Explanation of the Jordanian Constitutional System: Public Rights and Freedoms and the Organization of the Three Powers (1st ed.). Faculty of Law, University of Applied Sciences.
8. Al-Dulaimi, Hafez Alwan Hammadi. 2001. Political Systems in Western Europe and the United States of America. Amman: Dar Wael.

9. Al-Dulaimi, Rafi Hadher Sher. 2012. Separation of the Executive and Legislative Powers in the Parliamentary System. Baghdad: Al-Sanhouri Library.
10. Al-Ghazal, Ismail. 1982. Constitutional Law and Political Systems (1st ed.). Beirut.
11. Al-Hasani, Abdul Razzaq. 1965. The Great Iraqi Revolution (2nd ed.). Sidon.
12. Al-Jaddah, Raad Naji. 2004. Constitutional Developments in Iraq (1st ed.). Baghdad: Bayt Al-Hikma.
13. Al-Luhaidan, Abdullah bin Mahd. 1999. Translation of the book Politics and Government by Graham Lawrence et al. Riyadh: King Saud University.
14. Al-Mutawali, Abdul Hamid. 1957. Political Systems and General Constitutional Principles in Western Democracies (Part 1). 1st ed. Egypt: Dar Al-Maaref Press.
15. Al-Sanousi, Sabry Muhammad. 2005. The Political Role of Parliament in Egypt: A Comparative Study in Light of Contemporary Governance Systems. Egypt: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
16. Al-Shawi, Munther. 1966. Constitutional Law and Iraqi Constitutional Institutions. Baghdad.
17. Al-Shawi, Munther. 1981. Constitutional Law, Constitutional Theory (1st ed.). Baghdad: Legal Research Center.
18. Al-Suwaidi, Tawfiq. 1969. My Memoirs: Half a Century of Iraqi History and the Arab Question. Beirut: Dar Al-Kitab Al-Arabi.
19. Al-Ta'i, Mahmoud. Al-Shukri, Ali Yousef, and Al-Nasiri, Muhammad Ali. 2008. Studies on the Iraqi Constitution. Baghdad: Afaq Foundation for Iraqi Studies and Research.
20. Darwish, Ibrahim. 1968. The Political System: A Philosophical and Analytical Study. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiyya.
21. Du Verger, Maurice. 1992. Constitutional Law and Political Institutions. Translated by George Saad. Beirut: University Foundation for Studies and Publishing.

22. Mantashvili, Albert. 1978. Iraq during the British Mandate Years. Translated by: Al-Takriti, Hisham Saleh. Baghdad.
23. Sarhal, Ahmad. 1980. Constitutional Law and Political Systems. Beirut.
24. Shatnawi, Faisal. 2003. Political Systems and Constitutional Law (1st ed.). Amman: Dar Al-Hamed for Publishing and Distribution.
25. Surur, Ahmad Fathi. 2006. The Methodology of Constitutional Reform (1st ed.). Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.