

العملية السياسية والنظام السياسي في العراق 2005-2015

د فراس عبد الكريم البياتي^(*)

The political system is one of the most important facts in the humanitarian and political life in today's world, and the benefit of being the highest degree of organization and political affairs, presumably in each country to put a political system in line with privacy, formulated an agreed political process, to be then the system is directed to the political process, what happened in Iraq is that the political system was launched in a matter of which was the lack of a clear political stability, order and remained there to suffer, and was unable to reach a mechanisms can air system with input instability pressure, in this research, there will be focus on what passed from the federal form of the state, and the content of Parliament, with the general assessment of the system in terms of inputs and input stability instability and their results.

الملخص:

يعد النظام السياسي واحدا من اهم الوقائع الموجودة في الحياة الانسانية والسياسية في عالم اليوم، ويفيد بكونه اعلى درجات التنظيم للشأن السياسي، ويفترض في كل دولة ان تضع نظاما سياسيا يتفق مع خصوصيتها يتم صياغته بعملية سياسية متفق عليها، ليكون بعدها النظام موجهها للعملية السياسية، ما جرى في العراق هو ان النظام السياسي اطلق في ظرف كان فيه عدم استقرار سياسي واضح، وبقي النظام فيه يعاني، ولم يستطع ان يتوصل الى آليات يمكن بها تكييف النظام مع ضغوط مدخلات عدم الاستقرار، في هذا البحث سيكون هناك تركيز على ما اقر من شكل فدرالي للدولة،

^(*)كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين

ومضمون برلماني، مع تقييم عام للنظام من حيث مدخلات الاستقرار ومدخلات عدم الاستقرار ونتائجهما.

المقدمة

يعد النظام السياسي من الوقائع الموجودة في كل دولة، واتي الاستقرار على وجود النظام في حياة الدول والمجتمعات بعد عدة قرون من تطور الحياة السياسية، انتهت الى جعل العمل السياسي ينتقل من كونه أنشطة غير مستقرة تركز على الشخص الى كونه عملاً منظماً تغطي عليه الاعتبارات المؤسسية، بحيث يعطي للدولة وجوداً مستقراً.

وفي العراق، تم الانتقال في العام 2003 من حالة نظام ركز على الاعتبارات الشخصية والفردية في ادارة الدولة الى مرحلة مؤقتة اتسمت بالاحتلال بين نيسان 2003 لغاية تشرين الاول 2005، وخلالها دخل العراق في عمل سياسي مضمّن انتهى الى وضع دستور دائم اطر لنظام سياسي، يحمل مضامين محددة تتفاعل به معنى الدولة الفدرالية والمضمون البرلماني، فكلاهما يتفاعلا لينتجان نظاماً جديداً لم يألّفه العراق منذ تأسيسه في التاريخ المعاصر عام 1921.

1-اهمية الموضوع والهدف منه:

في هذا الموضوع سيتم البحث في نقاط محددة الا وهي كيف تشكل النظام السياسي في العراق ، وما مضمونه ، وما مدى استقراره ، باعتبار تلك الموضوعات مهمة في حياة العراقيين ، كون ما بدأ به العمل السياسي وانتهت الى اقرار انموذج محدد في خريف عام 2005 كان يفترض ان يقود الى نظام سياسي مستقر يعمل في ظله الجميع، الا ان الواقع اشر ان النظام ما زال غير مستقر وجامد لا يتفاعل مع الواقع .

اما الاهداف التي نتوخى الوصول اليها فهي فضلاً عن وصف النظام القائم، سيتم البحث عن مدى الاستقرار الذي يطبع النظام السياسي ومدى عدم الاستقرار، وبيان مدى الجمود الذي يعانيه النظام، وتسبب ذلك الجمود في عدم التفاعل الايجابي مع مدخلات المطالبة باعادة تكييف النظام ليكون اكثر انسجاماً مع البيئة السياسية والاجتماعية في العراق.

2- المشكلة المطروحة:

ان مشكلة عدم اليقين بقدرة النظام السياسي في العراق على التكيف مع التغيرات الموجودة في بيئته الداخلية والخارجية لا ترجع الى اصل النظام البرلماني الفدرالي فهو نظام ثبت كونه قابل للظهور والاستمرار في اكثر من دولة بالعالم، الا انه لا يلائم البيئة العراقية التي تشهد انقساماً حاداً، ومن ثم فان المشكلة تتعلق بمدى تفاعل العملية السياسية واصرارها على تثبيت حالة الجمود ، واضعاف قدرة النظام للتفاعل مع مدخلاته، ومن ثم فان العراق صار يعاني من حالة انقطاع في التفاعل بين البيئة وبين النظام، وهو ما يتطلب البحث عن مسبباته ومضمونه ونتائجه.

وهذه المشكلة تتطلب البحث والاجابة عن عدة اسئلة يثيرها الموضوع:

كيف اقر النظام السياسي عام 2005؟

وما مضمون النظام السياسي في العراق ؟

وهل النظام البرلماني يلائم الحالة العراقية؟

وهل النظام الفدرالي يلائم الحالة العراقية؟

وكيف يمكن تقييم النظام السياسي في العراق؟

3- الفرضية:

ان موضوع المشكلة في اعلاه، يطرح فرضية محددة الا وهي: ان هناك تفاعلاً بين العمل السياسي والنظام السياسي، فعيوب النظام السياسي وبضمنها جموده يمكن تكييفها بالعمل السياسي وبضمنه الاستمرار بالتوافقية، والعكس صحيح ، فعدم استقرار وواقعية العمل السياسي وعدم سعيها الى تصميم اداء وتنفيذ يتفاعل مع البيئة الاجتماعية والسياسية سينتهي الى التأثير سلباً على النظام السياسي مهما كان الاخير متماسكاً.

4- المنهجية:

سيتم اعتماد المنهج الوصفي في تحليل مضمون الموضوع، مع اللجوء الى المدخل النظامي في تحليل البيانات المتاحة ، والوصول الى تفسير النتائج التي سيتم الوصول اليها.

5-الهيكلية:

في هذا الموضوع ، سنركز على نقاط ثلاث وهي: طبيعة شكل الدولة العراقية التي شكلت عام 2005، وشكل النظام السياسي الذي اقيم باقرار الدستور، وتقييم عام للنظام السياسي ومدى قدرته بالتفاعل ايجابا مع البيئة والمجتمع الذي يعيش فيه، وان يعيد انتاج نفسه ليبقى مستقرا، وذلك عبر اربعة مباحث، وهي:

المبحث الاول: العملية السياسية وصياغة النظام السياسي 2003-2005

المبحث الثاني: الطبيعة السياسية-الدستورية للنظام السياسي: شكل الدولة-الفدرالية

المبحث الثالث: الطبيعة السياسية-الدستورية للنظام السياسي: شكل النظام السياسي-

برلماني

المبحث الرابع: تقييم النظام السياسي

المبحث الاول: العملية السياسية وصياغة النظام السياسي 2003-2005

لن نخوض كثيرا في تفاصيل واختلافات الكتاب بشأن معنى النظام السياسي، فالنظام يشير الى صيغة مبالغه من نظم، أي كثير النظم، والنظام هو الترتيب والاتساق، ويقال على نظام واحد، اي على نهج واحد، او مجموعة عناصر مرتبطة وظيفيا، ويعني بالانجليزية (system) وهو عدد من الأشياء متصلة ببعضها البعض لتحقيق هدف كلي⁽¹⁾. اذن، النظام في تعريفه البسيط هو مجموعة عناصر متفاعلة فيما بينها، لأجل تحقيق هدف معين.

والنظام موجود في كل مناحي الحياة بلا استثناء، وفي العلاقات الإنسانية رغم مرونتها العالية الا انه يوجد فيها نظام، فالنظام لا يرتبط بالقواعد الصارمة فحسب انما يمكن ان يعتمد القواعد المرنة، فالنظام هو نوع من الترتيب وفقا لقواعد محددة. وبهذا فهو أي شيء يتكون من عناصر بينها علاقات متبادلة وتشكل وحدة واحدة، ويتسع التعريف المتضمن للنظام ليعطي مجموعة واسعة من الظواهر والوقائع في الحياة، فهو يمتد

ليشمل اي مجموعة من المدخلات تتم معالجتها وتفاعلها ضمن مجموعة من العمليات تؤدي في النهاية إلى مجموعة من المخرجات تختلف في خصائصها وشكلها وحجمها ووظيفتها. وفي مجال السياسة، النظام هو مجموعة القواعد أو الأعراف التي تنظم عمل الحكومة وتفاعلاتها مع المجتمع، وهنا سنكون امام نوعين من النظم فهناك: النظام المفتوح وهو النظام الذي يسمح بتفاعلات متبادلة مع بيئته، وهناك النظام المغلق وهو الذي يكون غير مرن بالتفاعل مع بيئته⁽²⁾.

اما النظام السياسي فيفيد بكونه نظام الحكم، بمعنى المؤسسات الحكومية الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، التي تضمن استقرار التفاعلات او تنظيمها، بين الدولة ومحيطها الداخلي، وبين الدولة ومحيطها الخارجي، الا ان البعض لا يذهب الى هذا الاتجاه في تعريف النظام بكونه مرتبط بالدولة وبصفته المؤسسية انما يذهب في تعريفه من زاوية السلطة والممارسة والتحليل، فيرى النظام السياسي بانه مجموع التفاعلات والأدوار المتداخلة والمتشابكة التي تتعلق بتوزيع السلطة والقيم، أو التي تتضمن استخدام القوة والسلطة من اجل دفع المجتمع والدولة للتكيف مع بيئتها، وكل ذلك يتم عبر سلسلة من العمليات والقرارات التي تتفاعل تلقائيا مع البيئة المحيطة بالنظام السياسي.

وبهذا التعريف للنظام السياسي فانه يتضمن مجموعة واسعة من البنى ومنها: المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية: الأحزاب وجماعات المصالح والضغط، والتفاعلات التي تحدث داخل النظام او تؤثر عليه، والمؤسسات الحكومية تعكس ما استقرت عليه القوى الفاعلة داخل الدولة لشكل النظام، في حين ان التفاعلات تعكس وجود مطالب من بيئة النظام، وسياسات وقرارات تعكس التزامات النظام تجاه نفسه وتجاه بيئته، متعلقا بدفع علاقات الاستقرار للظهور وعدم اظهار بيئة مضطربة او غير صالحة لبقائه. وكل نظام سياسي يعمل على ضمان استقراره واستمراره، متكئا على عوامل شرعية محددة واهمها الانتخابات، واحيانا يستخدم العنف بوصفه المحتكر الوحيد للعنف داخل الدولة ويمارسه عبر ادوات ووسائل مختلفة، واذا فشل النظام في التفاعل مع بيئته واتجه للجمود، فان النظام يهيئ لبروز

عوامل سقوطه، وهي مؤشر على احتمالات صعود العنف كوسيلة اثبات الوجود في العلاقة بين النظام وبين القوى والافكار التي اصبحت فاعلة في البيئة المحيطة به، والمسألة تكاد تكون دورة حياة، فالنظام السياسي لا يتعد عن كونه نظاما اجتماعيا له وظائف محددة وله قوة قسر، وعليه ادارة موارد المجتمع وتحقيق الامن والاستقرار والوصول الى مرحلة الرفاهية، وادارة وتسوية النزاعات وتحقيق المساواة والعدل الاجتماعي، وبغيرها فان النظام يتجه الى مخالفة البيئة ويتعارض معها في الغايات والوظائف، وهو ما يخلق اضطرابا تظهر الخاصية النظامية علاجات لها باحداث اصلاحات هيكلية او مؤسسية او تنظيمية او في سياسات عامة، ومن غير ذلك كما بينا يكون خط الصدام مع البيئة وعوامل عدم الاستقرار هي الاكثر توقعا للبروز⁽³⁾.

اي ان المسألة التي تهتم بها البيئة هي السياسات التي تصدر من النظام وكيفية تفاعله مع المطالب والمشكلات التي توجد في البيئة التي تحيط بالنظام، فان كانت هناك سلبية في ذلك، فان الامر ينتقل الى المؤسسات غير الحكومية بوصفها مؤسسات لا تستطيع ان تنقل المطالب ولا تتفاعل ايجابا مع المشكلات الموجودة، وبعدها يكون هناك صدام مع مؤسسات النظام نفسها، وهي مرحلة اخيرة وحرجة تعكس ان النظام تجاوز مرحلة الازمة ليصل الى مراحل مرتفعة من ضعف الشرعية⁽⁴⁾.

وما يهم في النظام السياسي انه نظام حي، متفاعل مع بيئته، ولا يمكن ان يكون جامدا، والا فان عليه ان يتوقع ان تظهر دعوات التصادم معه من قبل البيئة التي يعيش فيها، كون البيئة حية، تتفاعل مع مشيرات ومدخلات واسعة: التكنولوجيا والوعي والقيم والمطالب والمشكلات والخارج، وكلها ترفع من درجة ونوع ومستوى التغير، ومن ثم فان على النظام ان يكون مرنا متكيفا باستمرار مع البيئة الموجودة فيها، يحتويها ويؤثر عليها في حدود، ويقبل تاثيرها في حدود أخرى⁽⁵⁾.

والنظام السياسي لا يتفاعل مع البيئة التي يوجد فيها، انما هو يتفاعل مع الدولة ويعد دالا عليها، رغم حقيقة ان هناك تمايزا بينهما، ومبعث هذا الحديث هو ان الدولة كيان يجمع بين الجوانب المادية والمعنوية، فهو من جهة يفترض وجود اركان مثل الارض والشعب، الا انه يتطلب وجود السيادة والاعتراف على راي بعض الباحثين⁽⁶⁾، ورغم

ذلك لا يمكن تصور ان هناك دولة تتعامل مع غيرها بهذا الشكل المجرد، انما الدولة كيان يجمع داخله متناقضات واسعة، تتجمع خلف تيارات وانشطة، يعطى التمثيل فيها إلى نوع محدد من التيارات، يتولى الحكم والسلطة اما نتيجة قدرته العسكرية أو ثروته أو لمسيبات انساب قبلية أو دينية، أو ربما لأسباب كونه مدعوما من الخارج، أو لأسباب متعلقة بالاعتماد على شرعية ديمقراطية⁽⁷⁾. المهم ان الدولة لا تجد تعبيراً عن نفسها في بيئتها الا من خلال النظام السياسي.

والنظام السياسي بصفته هذه، اي انه ممثل أو معبر عن تيار سياسي يحضى بقبول فعلي أو واقعي، أو عملي، انما يصبح ممثل الدولة ومعبراً عنها امام المجتمع الدولي طالما هو موجود على قمة الهرم السياسي للدولة، وهو بهذا عليه ان يضع قواعد اللعبة السياسية، الا انه بالمقابل عليه ان لا يلجأ للقسر وازالة الخصوم من حياة الدولة، وعليه ان يتعامل مع مسألة التغيير والتكيف التي يمكن ان تصيب بيئة النظام السياسي، والتي يمكن ان تظهر بين حين واخر نتيجة عوامل ومسيبات عديدة ليس للنظام قدرة على كبح ظهورها، وعلى نوعية تعامله معها يتوقف استقرار النظام ككل، فان لجأ الى الانكار او القسر فيكون النظام مهددا للاضطراب، وان تعامل بعقلية التفاعل والتكيف فيكون قد هبأ لاستمراره.

بعبارة أخرى، ان النظام السياسي يعيش في بيئة متفاعلة، والهدف الاسمي هو ان يكون هناك تمثيل للتيارات السياسية الموجودة، واكثرها مرغوبة أو قبولاً من قبل المجتمع هو من يتولى تمثيل وادارة الدولة، ويستمر بذلك حتى ينتهي أو يضعف القبول الاجتماعي له.

والنظر للنظام السياسي كبيئة اجتماعية متفاعلة، يجعلنا ندرك ان الاستقرار مسألة لا يمكن ان يفكر اي تيار سياسي بالابتعاد عنها، واكثر المسائل المرتبطة بالاستقرار هو الشرعية والتي تتجسد بعدم موضوعية اخراج التيارات الاخرى من المشاركة السياسية، لانه سيقود إلى اعادة توجيه المعارضة ودفعها إلى اتيان الافعال القسرية في معارضة النظام السياسي وربما الاستعانة بالخارج في سبيل احداث التغيير.

وبعد ان بينا معنى النظام السياسي وانه يمثل بنية حية متفاعل مع بيئة حية، يبقى ان نصف كيفية ظهور النظام السياسي في العراق، ففي العراق، بقي البلد يعيش في كنف نظام سياسي غير ديمقراطي طوال المدة بين 1958 - 2003، فهو نظام راوح بين الشمولية والاستبداد والتمسك بالشرعية الثورية، واتجه في اغلب مراحلها إلى رفع درجة رفض قبول التيارات الأخرى، في ظرف دخل في صراع واسع مع بيئته الخارجية، وهو ما مهد لان تنهياً عوامل سقوطه، واثت فرصة لان يتغير العراق من نظام لا يحاكي بيئته الاجتماعية إلى نظام يتفاعل مع تلك البيئة ويعبر عنها، واثي هذا التغير بفعل عوامل خارجية ولاسباب عدة لا مجال لذكرها ومناقشتها هنا.

وخلال المدة اللاحقة على نيسان 2003 ظهرت في العراق مؤشرات على بلورة عملية سياسية، ادارتها قوى داخلية وامريكية انتهت الى ظهور مجلس الحكم بوصفه هيئة عراقية هدفت الى ان تكون الامور التنفيذية مسألة تخص العراقيين، وكان النهج العام الذي يجمع القوى التي اشتركت بمجلس الحكم هو المحاصصة والتوافقية، واستمر عملها حتى اتفقت مع السفير الامريكي بول بريمر في تشرين الثاني 2003 على قواعد واليات محددة تحكم العمل السياسي الذي سيفضي الى اعلان تأسيس نظام سياسي عراقي يولد من رحم مشروعية الانتخابات⁽⁸⁾. ومضمون تلك الاليات انه في اذار 2004 سيكتب العراقيون قانونا لادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وبحدود تموز 2004 سيتم حل الادارة المدنية الامريكية، وبحدود كانون الثاني 2005 سيجري العراقيون انتخابات عامة لاختيار جمعية عامة تتولى كتابة مسودة الدستور، وستنهي عملها في منتصف آب 2005، وسيقدم المشروع للاستفتاء العام في منتصف تشرين الاول 2005، وستكون هناك انتخابات في منتصف كانون الاول 2005 لتشكيل برلمان يعمل بموجب الدستور الدائم، وعدم تحقق اي فقرة منه سيقود الى زحف بالبرنامج لمدة ستة شهور تلقائيا لحين اتمام كل حلقاته.

وبالفعل، سلم الامريكان السلطة لحكومة عراقية اختيرت توافيقا في 28 حزيران 2004، وبعد مخاض انتخابي في كانون الثاني 2005 وبرلماني استمر الجهد فيه بين اشهر اذار - آب 2005، اشتركت فيه القوى السياسية وقطاعات واسعة من العراقيين

في المناقشة والتفاعل بشأن النظام الاصلح للعراق، تم الاتفاق على تشكيل نظام سياسي فدرالي -برلماني في اطار دستور دائم⁽⁹⁾.

وتم الاستفتاء في منتصف تشرين الاول 2005 ، الذي اظهر ان هناك اغلبية وافقت على نظام سياسي عراقي جديد تم الاتفاق عليه توافقيا في البرلمان في شهر آب 2005، أي متفق عليه بانه يمكن ان يمثل العراق ويعبر عن تطلعات أبنائه باقل قدر من الرفض، بل انه يدفع عدم التفاعل مع النظام إلى مستويات إقليمية (الفدراليات بوصفها ساحات يمكن ان تكون معبرة عن التيارات التي لها خصوصيتها).

والملاحظة التي تبرز على تلك المرحلة، ان النظام السياسي تم اعداده في مرحلة حرجة من تاريخ العراق، فالعراقيون اختلفوا فيما بينهم على وجود القوات الامريكية واستمرارها بين ثلاث مجموعات : قسم نظر اليهم بوصفهم قوات تحرير وتعامل معهم من هذا المنطق ، وقسم آخر رأى انهم قوة احتلال ولكن يتم اخراجهم عبر عملية سياسية، وآخرون نظروا اليهم على كونهم قوة احتلال ويجب اخراجهم اولا ثم البدء بعمل سياسي يلائم العراق⁽¹⁰⁾. وفي ظل ذلك الاختلاف، كانت مظاهر عدم الاستقرار السياسي والامن مرتفعة جدا، الا ان القوى السياسية وبمساعدة المجتمع الدولي استطاعت ان تدير تلك العملية وتوصلها الى مرحلة اتمام تشكيل النظام السياسي.

المبحث الثاني: الطبيعة السياسية-الدستورية للنظام السياسي: شكل الدولة-الفدرالية
ان كل نظام سياسي يتفاعل مع بيئتين: شكل الدولة، ومع البيئة الاجتماعية التي يوجد فيها. واشكال الدول متعددة، ومنها الشكل المركزي الموحد البسيط، ومنها الشكل البسيط اللامركزي اداريا، وهناك الشكل المركب او الاتحادي، وهو على انواع عدة من اهمها الفدرالي والكونفدرالي، واختيار اي شكل منها يفيد انه يتوجب ان يكون هناك اتفاق بينه وبين الضلعين الاخرين: النظام السياسي وبيئته الاجتماعية، والعراق بحكم تكوينه الاجتماعي هو دولة فيها قدر مرتفع من التعددية المجتمعية، انعكس على وجود تعددية سياسية متلونة بالوان تلك التعددية الاجتماعية⁽¹¹⁾، ومن ثم فان النظام السياسي لا يمكن ان يبتعد عن بيئته التي يوجد فيها، وكلما اتجه النظام نحو الشكل البسيط والمركزي كلما كان النظام الرئاسي اكثر تلاؤما له، اما اتجاهه نحو النظم اللامركزية او

الاتحادية فان النظام البرلماني يكون اقدر على التفاعل الايجابي معه بحكم اعتماد النظام البرلماني على وجود توسيع لقاعدة التمثيل؛ رغم ان الامر ليس قاعدة عامة كما في الولايات المتحدة.

لقد اختط العراق لنفسه شكلا اتحاديا في تصميم وضع الدولة، واختار من بين الصيغ الاتحادية الخيار الفدرالي. ويبدأ الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 مادته الاولى، بالنص: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)⁽¹²⁾. بعبارة أخرى ان العراق قد اختط لنفسه مدخلا جديدا في تعريف معنى ومضمون الدولة العراقية.

والمعروف عن الدستور، انه وثيقة سامية، بل هو اعلى وثيقة في البلد،⁽¹³⁾ والمنظور اليها مختلف من دولة إلى أخرى في كيفية اعدادها، وفيما تتضمنه من مواد، والعراق قد اختط مسلك تشكيل لجنة منتخبة، من قبل الشعب، تقوم بوضع مسودة الدستور، ثم تعرضه على استفتاء شعبي عام لقبوله أو رفضه، ووضع في ذلك تفصيلات عدة، سنشير اليها في هذا المبحث.

والامر هنا يدفنا إلى مناقشة ثلاث مسائل فرعية: الاولى- كيف كان شكل الدولة العراقية قبل عام 2003، والثانية- كيف تم الاتفاق على صيغة الفدرالية في الدستور، والثالثة- ما مضمون الفدرالية في الدستور العراقي.

اما ما يتعلق بالمسألة الاولى، فالواضح ان العراق قبل عام 2003 مر بمراحل متعددة، كل منها عكست تبني نظام اداري وسياسي مختلف، وكان الامر قبل عام 1920 اي قبل الشروع بتأسيس الدولة العراقية الحديثة ان العراق لم يكن موجودا، انما كانت هناك ثلاث ولايات متباينة المساحة والامتداد وطرق الادارة، ظهرت في اعقاب تشكل الدولة العثمانية، وكان يحكم كل منها والي له صلاحيات واسعة يديرها بطريقة اشبه بأقاليم في دولة فدرالية (الدولة العثمانية)، وهذه الولايات اعيد تنظيمها عام 1879 لتكون متألفة من ثلاث ولايات: الموصل وبغداد والبصرة، غير مرتبطة ببعض انما كل منها يتبع الدولة العثمانية، وهذه الولايات منحت صلاحيات واسعة بموجب

الدستور العثماني لعام 1876، بموجب المواد 108 - 112⁽¹⁴⁾. واستمر العراق تحتها حتى الاحتلال البريطاني عندما قسم البريطانيون العراق ابتداءً إلى 10 ألوية، الموصل، كركوك، بغداد، ديالى، كربلاء، البصرة، العمارة، الحلة، المنتفك، والدليم، واصبح لكل لواء متصرف واستحدث لواء الكوت ولواء الديوانية ثم لواء اربيل سنة 1923، ثم فصلت الديوانية عن الحلة واصبحت الحلة لواءاً مستقلاً سنة 1945، بمعنى آخر، انه لما تشكل العراق الحالي ضم اليه هذه الولايات بعد اعادة رسم حدود مدنها، والغاء منطق الولايات واحلال المدن الرئيسية كألوية في الدولة العراقية، ويصدر الدستور الدائم لسنة 1925، تضمن الباب السابع المواد 109-110 لموضوع ادارة الأقاليم ووضع التشريعات الخاصة لتأسيس المناطق الادارية، وليتألف العراق من 14 لواء، وذلك حسب القانون رقم 58 لسنة 1927 قانون إدارة الألوية المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 566 في 31 تموز 1927 والذي قسم العراق بموجبه إلى ألوية.

ثم صدر قانون الالوية رقم 16 لسنة 1945، الذي كرس الاتجاه نحو الدولة البسيطة والحكم اللامركزي اداريا، بحيث اعترف للواء بشخصيته المعنوية والتصرف بالاموال المنقولة والغير المنقولة⁽¹⁵⁾. بمعنى ان العراق في العهد الملكي اتجه إلى مرحلة توسيع نطاق العمل باللامركزية الادارية وليس السياسية، باستثناءات محددة تم خلالها تقليص سعة الصلاحيات الممنوحة للألوية العراقية وخاصة في اعقاب حدث مايس 1941 التي اضطرب فيها العراق لعدة اشهر واقصي فيها الوصي على العرش عبد الله الا انه سرعان ما عاد الاستقرار الى ما كان عليه⁽¹⁶⁾، وما لبث ان عاد إلى توسيع صلاحيات الألوية بعدها.

وفي اعقاب تشكيل العراق الجمهوري تم الاتجاه إلى اعادة النظر بالوحدة السياسية للعراق، وتم الاعتراف ان العراق دولة متعددة القوميات، في دستور عام 1958، وتكرر الامر بدستور 1964، الا ان النهج المركزي كان حاضرا في طرق التصريف للشان الاداري. واستمر الحال حتى حدث 1968 عندما اعيد النظر بالعراق كوحدة ادارية.

ما يهمننا هنا هو، ان العراق في العهد الملكي اتجه إلى اعتماد اللامركزية الادارية⁽¹⁷⁾. وفي عام 1969 صدر قانون المحافظات رقم 159 يتضمن تفويض بعض احكام اللامركزية، اي انه اتجه إلى اعطاء المحافظات صلاحيات.

والمعروف ان هناك فرقا بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية، فالاولى مسألة تخص تفويض صلاحيات محددة ادارية الطابع تخضع لامكانية السحب من قبل المركز، في حين ان الثانية تعترف ان بناء الدولة انما يتألف من كيانات سياسية لها صلاحيات لا يمكن ان تخضع للرقابة الادارية انما تخضع لمبدأ المشروعية الدستورية باعتبار الأقاليم تتمتع بصلاحيات واسعة، وفي عام 1970 صدر دستور مؤقت ورد فيه اعتراف في المادة 8 بتقسيم العراق إلى وحدات ادارية تنظم على اساس اللامركزي ثم عدل هذا الدستور بالقرار رقم 247 في اذار 1974 الذي اضاف الفقرة ج إلى هذه المادة حيث نصت على تمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الكرد بالحكم الذاتي، ثم صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم 33 لسنة 1974، الذي منح صلاحيات الشخصية المعنوية لمنطقة كردستان واعتبار اللغة الكردية لغة رسمية، وقيام مجلس تشريعي وتنفيذي⁽¹⁸⁾. الا ان الامر على صعيد ارض الواقع كان يذهب بعيدا عن اللامركزية وتحديدا منذ عام 1980، عندما تم اعتماد صيغ ادارية مركزية، واستمر الحال حتى صدر قانون المجالس المحلية رقم 71 رقم 25 لسنة 1995، الذي فوض بعضا من الصلاحيات إلى الوحدات الادارية الصغيرة.

ان المركزية الشديدة في العراق انتهت إلى تعارض وتعطيل في الاعمال الادارية وفي ادارة الدولة، وتعطلت التنمية، في حين ان اللامركزية فيما تعنيه ان تكون الوحدات الادارية المختلفة قادرة على ادارة مناطقها بخصوصية وصلاحيات دون انتظار اضاءة الوقت، مع استمرار الرقابة كعامل ضامن في عدم الخروج على الصلاحيات. ولهذا، لما اتى الاحتلال عام 2003، اتجه إلى تفويض الصلاحيات إلى المحافظات واسماها بالحكومات المحلية أو الإقليمية، ومنح مجالس محافظاتها صلاحيات واسعة في الادارة، وتم شرعنة هذا الامر بصدر الامر التنفيذي من الحاكم المدني الامريكي السفير بريمر، المرقم 71 لسنة 2004، الذي حدد النظام وشكل الحكم في العراق

بالفدرالي، استنادا إلى قانون ادارة الدولة للمرحلة المؤقتة لسنة 2004، مع منح صلاحيات سياسية وإدارية واسعة للمحافظات بنص قانون ادارة الدولة، أي أن قانون ادارة الدولة والذي يمثل اتفاقا بين القوى السياسية الرئيسة حدد شكل الدولة بأنه فدرالي، فحسب المادة 52: (يؤسس تصميم النظام الإتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الإتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن إستمرار عقود الإستبداد والإضطهاد في ظل النظام السابق، إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ويخلق عراقا موحدًا يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحررا من التسلط)⁽¹⁹⁾، وحسب المادة 53 تم تعريف الفدرالية وكيفية تشكيلها⁽²⁰⁾، وتم بموجب المادة 55 تعريف صلاحيات مجالس المحافظات، بعده ذو صلاحية أدنى من الاقليم الفدرالي⁽²¹⁾.

وهنا ننوه، أن اللامركزية الادارية هي توسيع صلاحيات ادارية، يمكن إعادة سحبها وتوزيعها أن أرادت الحكومة المركزية ذلك⁽²²⁾، في حين أن الفدرالية هي نظام من الصلاحيات سياسي في المقام الأول غير قابل للسحب إلا بتعديل الدستور⁽²³⁾، إلا أن ما يلاحظ على العراق أنه في نظام ادارة الدولة قد بدا فيه خلط بين اللامركزية الادارية والفدرالية، عندما ساوى في أحيان عدة بينهما، وأعطى المحافظات نفس مرتبة إقليم كردستان الذي اعترف به بحكم الواقع.

ولقد مهد قانون ادارة الدولة لادارة العملية السياسية التي قادت إلى كتابة دستور دائم، وأخرج نظام سياسي، فكانت انتخابات كانون الثاني 2005، والتي عدت المدخل لكتابة الدستور، وليس كما أراد الأميركيان ابتداءً بأن تكون هناك لجنة تتألف من ترشيحات تقوم بكتابة الدستور ثم يعرض على استفتاء عام، وبالفعل اتجهت الجمعية الوطنية المنتخبة مستهل عام 2005 بتشكيل لجنة من 55 عضواً، أضيف إليها لاحقاً 15 عضواً من مجموعات اجتماعية وسياسية كانت منسحبة غير مشاركة بالانتخابات في حينها، وشرعت بكتابة المسودة والتي قدمت في 24 آب 2005، ودفعت إلى الاستفتاء عليه في منتصف تشرين الأول 2005، وتم قبوله بأغلبية 78.6%، وإذا ما

اتينا إلى المعنى الدستوري لشكل الدولة، بمعنى كيف فهم الدستور معنى الدولة يلاحظ الاتي:

ان الدولة عموما هي مساحة من الارض، وهي تتوزع سياسيا على اشكال مختلفة تبعا لحجم الاختلاف أو القدرة على السيطرة أو الرغبة بتحقيق تنمية سريعة، وتقع الانظمة السياسية بين شكل دولة تتمتع بالبساطة والمركزية الشديدة، وبين الشكل البسيط واللامركزية الادارية، وبين الاشكال الاتحادية ومنها الفدرالية والكونفدرالية، وكل منها تتيح تفويضا للصلاحيات متباينة، بل انه في حالة الكونفدرالية فان الرابط بين كيانات الاتحاد يكاد يكون هشا، والدولة تدخل اغلب التفاعلات الدولية وهي كيانات عدة وليس كيان واحد، في حين انه في الكيان الفدرالي فان الكيانات التي تدخل في اطار الدولة الواحدة تدخل بوصفها كيانات لها خصوصية في الاطر الاقتصادية والثقافية، في حين انه في الجوانب الامنية والسياسية فان دولة الاتحاد تعبر عن نفسها بكيان واحد⁽²⁴⁾.

وفي دستور 2005 في المادة 1 ذهب إلى ان جمهورية العراق دولة واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وجاء الاتجاه إلى تطبيق النظام الفدرالي رغبة بان يكون الاطار الفدرالي حلا لمشكلة وجود اختلاف في المنظور للعراق كدولة وللنظام السياسي والسلطة ولمسألة ايجاد فصل بين سلطات تدير العراق ككل، وسلطات أخرى تدير اجزاء من العراق بحكم اغليتها في مناطقها، وهو ما يسمح بان تستمر الوحدة السياسية والتعايش بين العراقيين⁽²⁵⁾.

وتحليل أسباب توجه العراقيين إلى قبول الشكل الفدرالي، وعدم قبول الشكل البسيط للدولة انما يرجع إلى عوامل عدة ومنها:

1- ان الكرد ضغطوا من اجل ان يكون العراق دولة فدرالية، والا فأن اي شكل آخر للدولة لا يمكن ان يحقق مصالحهم، وهذا الاصرار جاء بعد تجارب فاشلة للشراكة عام 1958، ثم 1964، ثم للحكم الذاتي عام 1974، ثم محاولات اعادة صياغة توافق وطني عام 1991، والتي انتهت إلى عدم وجود نتيجة سياسية على الارض وعدم تفعيل اقرار دستور دائم للبلاد يقر تعددية سياسية مقبولة عام 1990 / 1991، ثم

اتجاه الكرد وتحت حماية امريكية إلى اعلان اقامتهم إقليميا فدراليا من طرف واحد عام 1992، ثم دفعهم للقوى السياسية المعارضة في المؤتمرات التي اقيمت في فينا وواشنطن ولندن وصالح الدين عام 1992 و 1998 و 2002 و 2003 إلى قبول فكرة الفدرالية كشكل للدولة من اجل استمرارهم في اطار العراق الموحد⁽²⁶⁾.

2- ان النظام السابق انتهج نهجا مركزيا شموليا في ادارة الدولة والمجتمع، انتهى إلى توليد اقصى قدر من التذمر بين العراقيين لهذا النهج، وان ذلك النهج لا يتفق وحجم التعددية في المجتمع ، وهي تعددية لها ابعاد وطنية وإقليمية لا يمكن ان يتفق في اطارها العراقيون على تيار سياسي واحد ولا على طريقة واحدة على ادارة الدولة والمجتمع، وحجم الاغلبية التي يمكن ان يتحقق في ظل التنوع العراقي اثبتته نتائج الانتخابات النيابية العامة وهو في كل الاحوال لم يصل إلى مستوى 29% من مقاعد مجلس النواب، لتيار سياسي واحد، ومن ثم فان الفدرالية تتيح قدرة لان تتحول التيارات الصغيرة الى قوى سياسية فاعلة في اطار أقاليمها لكي تمارس السلطة فيها بدلا من دفع السلطة الاتحادية إلى التعطل تحت رغبات تحقيق مشاركة بالسلطة، كما ان النظام الفدرالي يبعد المركز الاتحادي عن التدخل في الاختصاصات كافة الا ما كان منه لازما لحفظ الاتحاد: الجيش والسياسة الخارجية والسياسات المالية، وما عداها فان اغلب الدول تتركه لاختصاصات الأقاليم، وهو ما يقلل من فرص ظهور ديكتاتوريات وشموليات تحاسب السكان حسب انتماءاتهم الاولية⁽²⁷⁾.

3- كما ان اعتماد الفدرالية، وبالاختصاصات التي منحها الدستور الدائم سمحت ان تظهر فرص كبيرة للأقاليم لان تدير ثرواتها بمبادرات إقليمية مميزة تسمح بان ينمو الإقليم بشكل مضاعف بدلا من انتظار المبادرات المركزية البطيئة في الاصل⁽²⁸⁾.

والاكثر منه، ان العراق ذهب مذهبا في تفسير الفدرالية انه خلط ليس في شان الفدرالية والكونفدرالية في بعض صورها واختصاصاتها، انما خلط بين الصلاحيات اللامركزية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبين الفدرالية ، عندما سمح لتلك المحافظات ان تمثل في مجلس الاتحاد⁽²⁹⁾، ففي المادة 65: (يتم انشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير

المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية أعضاء مجلس النواب⁽³⁰⁾، وفي المادة 122/ خامساً: (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة)⁽³¹⁾، وهذا مما لا يجوز في النظام اللامركزي إدارياً كون سلطة الرقابة تبقى بيد المركز، وفي المادة 115: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)⁽³²⁾، وهنا مساواة بين الأقاليم والمحافظات، القائم على تفويض واسع للصلاحيات، وبضمنها الصلاحيات السياسية، التي تتمتع بها الحكومة الاتحادية إلى المحافظات كما للأقاليم، ونرى أن الأمر في اعتماد مساواة وعدم القدرة على التمييز بين المحافظات والأقاليم هو أمر غير موفق، ومثاله ما ذهب إليه نص المادة 115 أعلاه، كونه يضع اشتراطاً قانونياً: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاص الحصري الاتحادي، فإنه كنتيجة يكون من صلاحية...)، ولا مجال للاجتهاد بتفسير آخر لهذا النص الدستوري.

المهم هنا، أن العراق أخذ بالمنحى أو الاتجاه الاتحادي الفدرالي⁽³³⁾، وذهب الدستور الاتحادي الدائم إلى تفصيل مضمون الفدرالية، والصلاحيات التي تعطى للمؤسسات الحكومية الوطنية والإقليمية، وإلى آلية تشكيل الأقاليم الجديدة بعد أن اعترف بأن كردستان العراق تكون إقليماً بمجرد الموافقة على الدستور في الاستفتاء الشعبي.

وهنا، فإن النظام السياسي في هكذا ظرف، لم يكن ليلائمه إلا إقرار باعتماد النظام برلماني، وهو ما أتى إلى تفصيله الدستور في المواد الأخرى منه.

المبحث الثالث: الطبيعة السياسية-الدستورية للنظام السياسي: شكل النظام السياسي-

برلماني

لم يقر العراق الفدرالية كشكل للدولة فحسب، إنما اتجه إلى إقرار نظام جمهوري-

برلماني، وهذا ما يطلب أن نبين معه معنى النظام الجمهوري-البرلماني.

المعروف ان اشكال النظم السياسية استنادا إلى الطريقة المباشرة للسلطة، تتوزع إلى⁽³⁴⁾:

- 1-نظم حكم الفرد، ويمكن ان تكون ملكية مستبدة أو مطلقة، أو ان تكون نظاما ديمقراطية، المهم انها لا تركز على المؤسسات انما تركز على الافراد.
- 2-ونظم الحكم الديمقراطية، سواء كانت ديمقراطية مباشرة أو شبه مباشرة، المهم هنا ان تكون هناك جهة وصلت إلى السلطة استنادا إلى قبول المجتمع بها عبر انتخابات عامة، ولا يمكن التذرع بوجود مسبب متعلق بالقوة أو النسب أو الدين أو اي اعتبار آخر يعطي ميزة قابلة لان تورث، في حين ان النظام البرلماني هو من يركز على ان هناك برنامجا سياسيا يدفع الى المواطنين لاختيار الاصلح من بين عدة برامج وفقا لقناعات وامزجة شخصية حتى وان كانت امزجة غير عقلانية وفقا للمقاسات الاكاديمية انما لكون ارادة الاغلبية اختارتها وضمن منطق يقبل بقواعد اللعبة الديمقراطية ولا يتعدى على الدستور والنظام السياسي فان من يفوز في انتخابات تنافسية يكون من حقه ان يشكل الحكومة.

اما النظم السياسية حسب مبدأ الفصل بين السلطات فانها تتوزع الى:

- 1-النظام الرئاسي: ويقصد به ان نظام الدولة هو نظام هرمي برأس واحدة ، الا انه رأس ليس وراثي انما رأس اما منتخب أو سيطر على السلطة وفرض منطقته بتفسير الشرعية، القائم على القوة والغلبة؛ وفيه يمكن ان يكون النظام غير ديمقراطي على خلاف النظم البرلمانية التي لا تقبل الا التعشق مع الديمقراطية. وعموما، فان النظام الرئاسي يتمتع بكونه يقوم على وحدة رأس السلطة التنفيذية، وغلبة التوازن بين السلطات وليس التعاون، كون كلاهما يرتبط بالشعب بشكل منفصل (في الانظمة الديمقراطية)، وبحكم قوة الرئيس فان اي اختلاف بين تيارات البرلمان السياسية وبين اتجاه الرئيس السياسي لا تؤثر على قدرة الرئيس على ادارة الدولة⁽³⁵⁾.

- 2-النظام البرلماني: وهو نظام ديمقراطي، يفيد بوجود سلطتين تنفيذيتين الاولى للملك أو رئيس الجمهورية والأخرى لرئيس الحكومة، والاخير هو صاحب السلطة الحقيقية، يوجد مقابله البرلمان، سواء كان برلمانا بسيطا ام مركبا، والمهم ان رئيس الحكومة لا

يتولى مهامه الا ان كان قد حظي بدعم اغلبية البرلمان، وهو ما يفرض وجوب التعاون بين سلطتي التشريع والتنفيذ، والا وجد رئيس الحكومة نفسه بلا اي اغلبية تدعم وتممر مشاريعه القانونية⁽³⁶⁾. وهذا المنطق يدفع في الغالب الى تشكيل حكومات ائتلافية، اي اجتماع اكثر من حزب على برنامج سياسي وسطي يكفي لتمريه من قبل البرلمان؛ وهذا هو حال العراق منذ عام 2005، ووجود الائتلافات دليل على وجود تمزق سياسي وربما يكون مصحوبا بانقسام اجتماعي⁽³⁷⁾.

3- النظام المختلط: وهو نظام خليط بين النظامين الرئاسي والبرلماني، لكنه لا يظهر الا بالنظم الجمهورية، فيه يقوم الشعب باختيار رئيس الجمهورية الذي يمتلك صلاحيات واسعة، ويقوم الشعب باختيار البرلمان، الا ان البرلمان يترك لرئيس الجمهورية اختيار ممثله الذي يدير الحكومة اعتمادا على الاغلبية البرلمانية، وهو ما يسمح بامكانية ان يظهر تعارضا حزبيا بين حزب الرئيس وحزب رئيس الحكومة ذو الاغلبية بالبرلمان يعطل الجهاز التنفيذي، واللجوء اليه يأتي من باب الرغبة بتوسيع قاعدة التمثيل بالجهاز التنفيذي كما في فرنسا وفي مصر قبل عام 2011⁽³⁸⁾.

وعند مراجعة نصوص الدستور الاتحادي لسنة 2005 نجد ان العراق قد اقر اعتماد نظام حكم جمهوري، اي ان العراق جمهورية، الا ان ربطه بكونه نظاما برلمانيا جعل منصب رئيس الجمهورية منصبا شرفيا، وان السلطة الفعلية تكون بيد رئيس الحكومة، فحسب المادة 1 من الدستور الاتحادي: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)⁽³⁹⁾، وحسب المادة 66 منه: (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)⁽⁴⁰⁾، وحسب المادة 67: (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لاحكام الدستور)⁽⁴¹⁾. وتتبع الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية يبين انها صلاحيات شرفية لا يمكن ان تدفع للقول ان نظام الحكم مختلط أو اي صيغة أخرى للحكم. في حين ان تتبع صلاحيات

رئيس مجلس الوزراء يبين بوضوح حجم ما معطى من صلاحيات لهذا المنصب، فهو الرئيس التنفيذي المباشر الذي يتم اختياره في ضوء ما تفرزه نتائج الانتخابات من كتلة كبيرة يتم اختيارها لتشكيل حكومة، عليها ان تجتاز حاجز الثقة البرلمانية قبل ان تبدأ عملها.

واذا ما أتينا الى تتبع النظام البرلماني المتبع في العراق، فالواضح انه يتألف من وجود سلطة تنفيذية برأسين كما بينا ، وبرلمان بمجلسين، فاما رأسا السلطة التنفيذية فهما رئيس الجمهورية وهو ذو صلاحية شرفية، اما رئيس الحكومة فهو يمتلك صلاحيات تنفيذية واسعة تجعله قادرا على ادارة البلاد، ولا يقيد به في ذلك الا مسالتين الا وهما :
- ان الحكومة فيها مجلس وزراء وليس رئيس وزراء، وهو ما يفيد ان القرارات تتخذ وفقا لأجندة يتم الاتفاق عليها في المجلس الا ما فوض المجلس رئيسه لادارتها بشكل مباشر، وهنا العراق اعتمد صيغ التوافقية اي حالة امر الوزارات الى كل وزير، ضمن نظام محاصصة وتوافقية، وهو ما يعطي الصلاحيات الاخرى خارج الوزارات الى رئيس مجلس الوزراء، ومنها القيادة العامة للقوات المسلحة وملفات اخرى، ويبقى مع ذلك الرجل القوي في البلاد.

- الطابع الائتلافي للحكومة، فالعراق باعتماده النظام البرلماني انما اراد توسيع قاعدة التمثيل في الحكومة والبرلمان، فالعراق مجتمع فيه انقسام مجتمعي -سياسي، ومن ثم فمن غير الممكن الوصول الى الاغلبية، وكان تفكير المشرع في شطر منه سليما عندما اعتمد النظام الفدرالي، فالقصد هو تحويل الاختلافات والتباينات والتيارات الصغيرة الى المستوى الفدرالي بجعله تظهر وتقوى اقليميا وليس اتحاديا، وترك الشأن الاتحادي للتيارات التي من الممكن ان تصله ، الا انه عاد في فقرة البرلمان الاتحادي واخطأ في تقدير الامر عندما وضع في الدستور المادة (49) بقوله: (اولاً :: يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)⁽⁴²⁾. وكان من الاولى اعتماد نظم

انتخاب لا تحفز على وجود تعددية مفرطة في الانتخاب حتى لا تظهر الحاجة الى الائتلافات الا اضطرارا واستثناءا.

والى جانب الحكومة هنا السلطة التشريعية، والتي قسمت الى كيانين: مجلس نواب يمثل الشعب حددت له صلاحيات الرقابة والتشريع والمصادقة على الموازنة والتعيينات والبرنامج الحكومي، ومنح صلاحية حجب الثقة عن الحكومة وغيرها من الصلاحيات الاخرى ومنها الاشراف على عدد من الهيئات المستقلة والمصادقة على المعاهدات الدولية. والمجلس الاخر فهو مجلس يفترض به ان يوازن العمل التشريعي عبر ضمه ممثلي الاقاليم والمحافظات غير الممثلة باقليم، الا ان المشرع اخفق في مسألتين: جعل تشريع اختصاصه ليس بنص الدستور انما بنص قانون يصدره مجلس النواب، وجعله ممثلا عن الاقاليم وعن المحافظات غير المنتظمة في اقليم مما افقده قدرة التمييز بين الفدرالية واللامركزية الادارية⁽⁴³⁾.

المهم هنا، ان النظام البرلماني المعتمد يقوم على مسألة مهمة الا وهي التعاون والتوازن بين السلطات، والفصل مرن بينهما، كون الحكومة انما هي نتاج الاغلبية البرلمانية. واذا ما حللنا أسباب لجوء العراق الى اعتماد النظام البرلماني وليس اللجوء الى النظام الرئاسي، فالواضح انه متعلق بما انتهى اليه العراق من اوضاع فيها درجة عالية من الشمولية والاستبداد في النظام السياسي لما قبل نيسان 2003، اذ اقترن الاستبداد بالتفرد في السلطة، فكان الاتجاه الى توزيع السلطة على اكثر من مؤسسة : تشريعية وتنفيذية، والاكثر منه ان العراق اعتمد صيغة مجلس وزراء ، وليس رئيس وزراء، وهذا فيه اضعاف لمنصب رئاسة الوزراء كما بينا، اذ يجعله مسؤولا امام كابينة ائتلافية وليس قادرا على تسيير ادارة الحكومة بشكل منفرد الا ان كان هناك قدرة على تشكيل الحكومة وفقا لقياسات متضادة مع الديمقراطية وهي اضعف ما يكون عليه الاحتمال في عراق ما بعد عام 2003⁽⁴⁴⁾.

بعبارة اخرى، ان النظام البرلماني الذي اعتمد في العراق كان خيارا سليما الا ان مزاجته بالنظام الفدرالي اشر وجود اخطاء متعلقة بطبيعة التعددية التي سمح بوصولها للبرلمان، وكان الاجدى ان يتم التوسع في تطبيق الفدرالية لتكون التعددية موجودة عند

المستويات الاقليمية وليس الاتحادية، واعادة صياغة النظام الانتخابي النيابي، فسنكون امام نظام برلماني سليم.

المبحث الرابع: تقييم النظام السياسي

وهكذا يتضح، ان العراق بعد عام 2003 ، صاغ نظاما سياسيا وعملية سياسية ديمقراطية، والمتمثلة بقبول التعددية السياسية في المجتمع، وقبول التنافس السياسي للوصول إلى السلطة، ثم شرع بعملية حوار مع الجانب الامريكي استمر بين نيسان 2003- تشرين الثاني 2003 إلى توقيع وثيقة الاتفاق على الية العمل السياسي لتشكيل نظام سياسي عراقي يعمل في ظل دستور دائم بنهاية كانون الاول 2005، وهو ما تم عبر سلسلة من الخطوات، بدأت بكتابة قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في اذار 2004 وانتهت باجراء انتخابات نيابية لتشكيل حكومة دائمة في منتصف كانون الاول 2005، وكلها اشرت ان الديمقراطية كانت خيارا للعراقيين ، وهو خيار رافقه البحث عن كل ما من شأنه ان يمنع الاحتكار والتفرد للقرار السياسي ، وهو احد الأسباب التي جعلت القوى السياسية تذهب إلى تبني النظام السياسي البرلماني وليس النظام السياسي الرئاسي، طالما ان النظام البرلماني يتيح امكانية لان تصل تعددية سياسية إلى البرلمان، وعلى ضوء قواعد الاغلبية والائتلافات تتشكل الحكومة التي لن تكون قادرة على امتلاك اغلبية كبيرة تتيح لها احتكار القرار السياسي والسلطة⁽⁴⁵⁾.

ما تقدم، يدفعنا إلى البحث عن تقييم لما انتهى اليه النظام الفدرالي-البرلماني في العراق ، بعد نحو عقد ونصف من التغيير السياسي، واتجاه العراق إلى الخوض في غمار التجربة الديمقراطية، بكل ما فيها من سلبيات وايجابيات، اغلبها متوقع بحكم كون ما حصل يبقى تجربة بكل الاحوال لم يدخله أو يألفه اغلب العراقيين الا من خلال تتبع ما يجري في النظم الديمقراطية في التعامل مع الراي الاخر والاختلاف وحرية الراي والتصويت وقبول التعددية السياسية، ووجود حدود لسلطة السلطة التنفيذية في ظل نظام متعدد المؤسسات تستطيع فيه كل مؤسسة كبح جماح قدرة المؤسسة الأخرى على الفعل، على الاقل في الجانب الدستوري النظري، اما في

الجانب التطبيقي فنلاحظ غلبة السلطة التنفيذية على التشريعية بوجود الموارد والصلاحيات التنفيذية.

ومنذ ان تبنى العراق الخيارات: الديمقراطية، والفدرالية، والجمهورية، والبرلمانية، فان العملية السياسية تسير وفيها مشكلات عدة⁽⁴⁶⁾، فهي لم تستطع ان تحقق اغلب ما مطلوب من النظام السياسي، واهمه حفظ الامن والاستقرار والدفع نحو الرفاهية، بل وفي التقرير السنوي لقياس حالة الديمقراطية في العالم⁽⁴⁷⁾، جاء العراق في العام 2007 بالمرتبة 112، وضمن اسفل الانظمة الهجينة وتأتي بعده مباشرة الانظمة السلطوية من مؤشر ضم 167 دولة، وفي العام 2008 احتل المرتبة 116 في ذيل قائمة الانظمة الهجينة على الديمقراطية ولا تأتي بعده الا الانظمة الاستبدادية من مجموع 167 دولة، واتى في عام 2009 بالمرتبة 115 وايضا في ذيل قائمة الدول الهجينة، وفي عام 2010 اتى بالمرتبة 111 من اصل 167 دولة وثقت بالمؤشر العام للتقرير السنوي، وكان موضع العراق في ذيل قائمة الانظمة الهجينة، ولا تأتي بعده الا الانظمة الاستبدادية، واحتل المرتبة 112 في العام 2011 و العام 2012 والعام 2013، وثم جاء بالمرتبة 111 في عام 2014، وهو صنف ضمن الخانة الدنيا في الانظمة الهجينة، ولا تأتي بعده الا الانظمة السلطوية، من مجموع 167 دولة⁽⁴⁷⁾، وفي التقرير السنوي لسنة 2015، شمل 113 دولة، ولم يورد التقرير بيانات بشأن وضع الديمقراطية في العراق، وربما يرجع الامر إلى ان الوضع الذي مر به العراق في صيف عام 2014 من سقوط الموصل لم يجعل بالامكان تطبيق معايير الديمقراطية على العراق سليما، مما دفع بواضعي المؤشرات إلى عدم تقييد وضع العراق فيها.

ان ما اوردناه ليس دليلا على كون العراق عاملا متفاعلا سلبا مع الديمقراطية بقدر ما يؤشر وجود مشكلات في العملية السياسية طغت على الايجابيات، مما لم يستطع العمل السياسي تجاوزها أو تحييدها، وهو مما جعل النظام السياسي والعمل السياسي يعاني، إلى مستوى دفع البعض من السياسيين في العام 2014 وما بعده إلى طرح فكرة اعادة النظر بالنظام نفسه والتحول إلى النظام الرئاسي باعتباره الاقدر على تحقيق مطالب العراقيين في الامن والاستقرار⁽⁴⁸⁾، ومهما كان مستوى جدية الطرح بضرورة

التحول، الا ان ما يتم تلمسه ان هناك بالفعل مشكلات لم يستطع النظام السياسي ان يتفاعل معها، أو ان هناك تحولاً موجوداً في المجتمع على نحو جعله يتفاعل سلباً مع النظام السياسي الذي يعاني من وجود بعض الجمود في التفاعل مع المطالب الاجتماعية.

والواقع، ان التحليل المعمق لما يجري في العراق منذ عام 2003 لغاية اليوم ، يوضح ان العراق عانى من صدمة ، وفراغ ، وضعف السلطة التي تعد الراعي والاب ، ومصدر التمويل بحكم ايرادات الربيع الذي اعتمد عليه اغلب العراقيين منذ سبعينات القرن الماضي، وبحكم الايرادات النفطية المرتفعة عادت الدولة تمارس دورها في تبني الربيع الا انها تغافلت عن توفير الامن والاستقرار، وانشغلت اغلب القوى السياسية بمكاسب السلطة والصراعات الجانيية⁽⁴⁹⁾، وانتهى الامر إلى التأثير في حياة المواطنين عندما ارتفع مؤشر الانفاق على الامن وقل مؤشر الانفاق على الرعاية وتوفير فرص عمل، وازاء غياب الامل بحدوث انفراج في المؤشرات التي تهتم المواطنين ، فان التذمر ارتفع وارتفعت معه دعوات اصلاح العمل السياسي وربما الدعوة لاصلاح النظام السياسي ككل، بمعنى ان المجتمع وبيئة النظام السياسي اصبحت بعيدة عن النظام نسبياً ، ومن ثم فان استقرار النظام غير ممكن الا عبر احدى الحالات الاتية:

- اما الاستجابة إلى البيئة الاجتماعية واعادة صياغة النظام السياسي
- او بفتح قنوات حوار وتفاعل أكثر عمقا بين النظام والبيئة التي يوجد فيها
- او العمل على تعديل البيئة التي يوجد فيها النظام باستخدام ثروة الربيع، وسلطة الاعلام وغيرها من السلطات التي يتعامل معها النظام السياسي وخاصة سلطة رجالات الدين.

والواضح، ان استقرار التطورات التي اصابته العراق خلال السنين الاخيرة وتحديد المتوافقة مع الاحداث التي اصابته المنطقة العربية (الربيع العربي) وما بعدها، يفيد ان النظام يتجه الى ادغام الخيارات الثلاثة في التفاعل مع بيئته الاجتماعية، رغم عمق التحديات التي تواجه الدولة العراقية ، وخاصة انخفاض المداخل النفطية والتحدي الامني ، وغيرهما.

الخاتمة:

بينما في بحث الموضوع (العلاقة بين العملية السياسية والنظام السياسي في العراق) ان العراق صاغ نظاما سياسيا جيدا بموجب عملية سياسية عانت ارباكا، وهذا الامر يحسب على القائمين عليها عامي 2004-2005، الا ان المثلبة الرئيسة التي شابت عمل النظام السياسي انه كان نظاما فيه درجة مرتفعة من الجمود، وكان يمكن جعله نظاما مفتوحا في تفاعله مع البيئة التي يوجد فيها ، حتى تجعله يتفاعل ويتكيف مع كل تغير يحدث في المجتمع.

وخاصية الجمود انتهت بالنظام الى الصدام مع بعض المطالب القادمة من البيئة المجتمعية ، والتي دفعت الاخيرة الى طلب اصلاح النظام كسياسات او بناء، الا ان الملاحظ ان ما قامت عليه العملية السياسية هو اعلاء شأن التوافقية والمحاصصة، واي تعديل في النظام لا يمكن ان يقوم الا عبر الغاء المحاصصة، وهو ما جعل النظام يعاني خلال المدة اللاحقة على العام 2011 تحديدا بخروج القوات الامريكية وترك الاستقلال في القرار السياسي والامني والاقتصادي للحكومة العراقية، وتأكدت في العام 2014 وما بعده.

وطالما ان خيارات استقرار النظام محدودة: اما تعديل النظام السياسي، او التفاعل مع البيئة المحيطة، او اعادة صياغة البيئة المحيطة، فالواضح، ان الخيار الاخير غير ممكن الركون اليه، لان الامر تسبب بحرج كبير لرجالات الدين الذين تبناوا الاشخاص والقوى السياسية الموجودين في قمة الهرم السياسي عام 2003، والذين بسببهم تراجع دور ومكانة النظام السياسي في قناعات اغلب العراقيين، ويبقى الخيار هو بالركون إلى احد الخيارين الاول أو الثاني، اي اما ان يتجه النظام إلى المجتمع والبيئة ليفتح حوار بين الطرفين، أو ان يتجه النظام السياسي إلى فتح قنوات لاصلاح العمل السياسي اي أن يصلح النظام نفسه بنفسه والخطوة تبدأ بتعديل الدستور واعادة تشكيل المؤسسات السياسية.

ان المشكلة الموجودة لا تتعلق بالنظام الفدرالي الذي اقر، ولا بالنظام الجمهوري، ولا بالنظام البرلماني، انما بالعمل السياسي، فالخير سيطر عليه التنافس السلبي من غير وجود عائد مهم للتنمية في احداث تحول في المجتمع العراقي، اي ان هناك عدم اتفاق بين احتياجات المجتمع وانجازات النظام السياسي.

وكخلاصة، أو كتحقيق للنظام السياسي في العراق، فان المرحلة الممتدة بعد عام 2014 اشرت ان هناك حاجة لاجراء بعض الاصلاحات في النظام السياسي، وان يتجه النظام نحو اجراء حوار مع البيئة المجتمعية، وان يكون النظام اكثر قربا من المجتمع ان اراد الوصول إلى الاستقرار، وهو امر قد يدعو إلى اجراء مراجعة للعمل السياسي بشكل اكبر مما تحقق خلال السنوات القليلة القادمة، اي ان يكون هناك مشروع اصلاح اكثر عمقا مما قدم، وان يكون الاصلاح شاملا وليس شكليا أو محدودا.

وهنا، يمكن ان نقدم بعض التوصيات في سبيل اصلاح العمل السياسي والنظام السياسي، ليكونا اكثر انسجاما في تعاملهما مع البيئة المجتمعية:

1- القيام باصلاحات، خاصة على صعيد السياسات الحكومية، ليكون الاداء الحكومي اكثر قدرة على تلبية احتياجات المجتمع، واهمه تقليل درجة التنافس السلبي بين القوى السياسية.

2- ضرورة العمل والقضاء على الفساد المستشري، ليكون العراق قادرا على تحقيق تعبئة سليمة للموارد واستغلالها استغلالا امثالا يلبي طموحات المجتمع في التنمية.

¹ - Richard N. Langlois, systems theory, knowledge and the social sciences, the Journal of the American Society for Information Science, vol. 33, Connecticut, United States, University Connecticut, (November 1982, pp: 883-584.

وايضاً: معجم المعاني، استخرج بتاريخ: 12 نيسان 2016.

<http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85/>

² -عمار باسم صالح ، إشكالية النظام السياسي وعلاقته بالدين في الفكر الإسلامي، مجلة كلية العلوم الإسلامية، العدد 39، جامعة بغداد، 2014، ص ص 305-306.

³ -جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية.. دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007، ص ص 35-38.

⁴ -رعد عبد الجليل علي، الجمود المؤسسي واثره في فشل التنمية السياسية، مجلة العلوم السياسية ، العدد 40، جامعة بغداد، 2010، ص ص 106-108. وايضاً: بلخضر طيفور، ابعاد التوجهات الابتستمولوجية على دينامية البناء والتفكك المعرفي في حقل السياسة المقارنة، رسالة ماجستير، الجزائر، جامعة الدكتور الطاهر مولاي-سعيدة، 2013، ص ص 96-98.

⁵ -Dr. G. Sadanandan, and others, comparative political systems for ma political science, Kerala , india, university of Calicut, 2010, pp: 17-19.

<http://www.universityofcalicut.info/SDE/Comparative%20Political%20System.pdf>

⁶ -زهير خضير عباس الزبيدي ، جدلية العلاقة بين السلطة والمواطنين وانعكاسها على واقع الدولة العراقية (دراسة حالة العراق قبل نيسان 2003)، مجلة جامعة كربلاء، العدد 5، جامعة كربلاء 2007، ص ص 125-128.

⁷ -مصطفى سالم النجفي ، شرعية السلطة ونظام الحكم في الدولة دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، مجلة الراصد للحقوق، العدد 36، جامعة الموصل، 2008، ص ص 77-80.

⁸ -Kenneth Katzman, Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance, CRS Report for Congress, RL31339, Washington, Congressional Research Service, October , 2004, pp: 19-22. <http://fpc.state.gov/documents/organization/38004.pdf>

⁹ -قرن:

-Nathan J. Brown, Iraq's Constitutional Process Plunges Ahead, Democracy and Rule of Law, No. 19, Washington, Carnegie Endowment for International Peace , July 2005, pp: 3-6.

-Jonathan Morrow, Iraq's Constitutional Process, special report, No. 155, Washington, United States Institute of Peace, November, 2005, pp: 4-6.

¹⁰ -قارن: ناظم نواف الشمري ، ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق وتداعياته العربية والإقليمية، مجلة السياسة والدولية، العدد 18، الجامعة المستنصرية، 2011، ص ص 309-311.

¹¹ -ياسين محمد حمد ، عبد الجبار عيسى عبدالعال ، التعامل مع الأقليات في إطار إدارة التنوع (دراسة مقارنة بين العراق والهند)، مجلة السياسة والدولية، العدد 24، الجامعة المستنصرية، 2014، ص ص 19-22. وايضاً: أسامة مرتضى السعيد ، التنوع السياسي في العراق "رؤية تحليلية"، قضايا سياسية، العدد 37 و 38 ، جامعة النهري، 2014، ص ص 137-143.

¹² -دستور العراق الدائم لسنة 2005، المادة 1.

¹³ -سمر رحيم الخزاعي ، الدستور وحماية الوطن، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 17، الجامعة المستنصرية، 2005، ص ص 44-47.

¹⁴ -تشير المصادر إلى ان اسماء الأقاليم وحدودها ووحداتها الادارية في العراق، بعد الفتح الاسلامي وخلال عهد الدولة الاموية والعباسية، ظلت على ما كانت عليه في أيام الأكاسرة الساسانيين. فكان العراق القديم أو بلاد الرافدين (النهرين) وهي العراق الحالي يتكون من إقليمين: الجنوبي ويعرف بإقليم السواد (بلاد بابل القديمة)، ويسميه ياقوت الحموي ايضاً (العراق العربي)، والشامي ويمتد إلى شمال الإقليم السابق حتى منابع نهري دجلة والفرات، وكان يعرف بإقليم الجزيرة (الجزيرة الفراتية)وهي مملكة نينوى القديمة، وفيما بعد (ياحدي مراحل الدولة العثمانية) سُمي بولاية ديار بكر.

وعرف العراق وجود ثلاث ولايات تاريخية استمرت بالوجود كتسميات حتى عام 1920، وهي:

-ولاية الموصل التي امتدت في اقصى توسع لها لتشمل اجزاء واسعة من مناطق كردستان ، فضلاً عن الموصل وكركوك، اي انها ولاية طبع عليها تزواج تركماني-كرد. وانشاء توقيع اتفاقيات سيفر 1920 ثم لوزان الثانية 1923، انتهت الارادات الغربية والتركية إلى تجزء وتقليص مساحة تلك الولاية التي ادغمت بالعراق لتصبح مقتصرة على المدن الواقعة في العراق الحالي.

-ولاية بغداد، التي تمتد لتغطي مناطق واسعة تمتد من غرب ايران الحالية إلى غرب العراق ، وشمالاً كانت تضم اغلب مدن محافظة كركوك الحالية قبل تغير ملامح المدينة وتوسعها في الجزء العربي، فضلاً عن صلاح الدين واجزاء من محافظة نينوى الحالية والفرات الاوسط.

-ولاية البصرة، والتي ضمت كل من الاحواز قبل ان تستقر تحت النفوذ الايراني بموجب معاهدة ارض روم الثانية عام 1847، ومن الكوت شمالاً إلى تخوم البحرين جنوباً.

وقد قلصت مساحة العراق، ان حسانها بانها مساحة تلك الولايات، باقتطاع أجزاء منه بعد الاستقلال، أي بعد تكوين المملكة العراقية سنة 1921. ينظر: عباس فاضل السعدي، تطور النظام الاداري في العراق، مجلة اداب الفراهيدي، العدد 1، جامعة تكريت، 2009، ص ص 208-210.

¹⁵ - خالد محسن الروضان، تطور النظام الإداري في العراق ومحاولات تفكيكه، صحيفة الزمان، الطبعة الدولية، العدد 152023، في: 12 مارس 2016.

¹⁶ -عبد الله كاظم عبد العوادي ، عصام نجم الشاوي ، غلوب باشا ودوره في قمع حركة مابس عام 1941 في العراق، مجلة كلية التربية/واسط ، العدد 16، جامعة واسط، 2008، ص ص 70-75.

¹⁷ -قرن: حسين تركي الزبيدي ، نحو سياسة لامركزية للتخطيط في العراق، مجلة المخطط ، العدد 16، جامعة بغداد، 2007، ص ص 57-60.

¹⁸ -ارواء فخري عبد اللطيف ، الحقوق السياسية لاکراد العراق في الدساتير الوطنية والاتفاقيات الدولية، مجلة السياسة والدولية، العدد 17، الجامعة المستنصرية، 2010، ص ص 13-15.

¹⁹ -قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، لسنة 2004، المادة 52.

²⁰ - أ-يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في 19 آذار 2003 الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى. إن مصطلح "حكومة إقليم كردستان" الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني، ومجلس وزراء كردستان القضائية الإقليمية في إقليم كردستان

ب-تبقى حدود المحافظات الثمانية عشر بدون تبديل خلال المرحلة الإنتقالية

ج-يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم، على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها. يجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء

د-يضمن هذا القانون الحقوق الإدارية والثقافية والسياسية للتركمان والكردو آشوريين والمواطنين الآخرين كافة.

قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، لسنة 2004، المادة 53.

- 21 - أ- يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ، وتشكيل مجالس بلدية ومحلية. ولا يتم إقالة أي عضو في حكومة الاتحادية أو على يد أحد مسؤوليها، إلا إذا أدين من قبل محكمة ذات اختصاص بجريمة وفقاً للقانون. كما لا يجوز لحكومة إقليم عزل محافظ أو عضو من أعضاء أي من مجالس المحافظة أو البلدية أو المحلية، ولا يكون أي محافظ، أو أي عضو في مجالس المحافظة أو البلدية أو المحلية خاضعاً لسيطرة الحكومة الاتحادية، إلا بقدر ما يتعلق الأمر بالصلاحيات المبينة في المادة 25 والمادة 43 (د) أعلاه.
- ب- يظل المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات، الذين يشغلون مناصبهم كما في الأول من تموز 2004، بموجب نص قانون الحكم المحلي (بالرقم 71 الذي صدر بعد صدور قانون إدارة الدولة)، لحين إجراء انتخابات حرة مباشرة كاملة تتم بموجب قانون، إلا إذا تنازل أحد هؤلاء عن منصبه طوعية أو عزل منه قبل ذلك التاريخ لإدانته بجريمة مخلة بالشرف أو بجريمة تتعلق بالفساد أو لإصابته بعجز دائم أو الذي أقبل طبقاً للقانون المذكور أعلاه. وعند عزل المحافظ أو رئيس البلدية أو عضو من أعضاء المجالس، فإن للمجلس ذي العلاقة أن يتلقى الطلبات من أي شخص مؤهل مقيم في المحافظة لإشغال العضوية. أما شروط التأهيل فهي ذاتها المنصوص عليها في المادة 31 لعضوية الجمعية الوطنية. أن على المرشح الجديد أن يحصل على أغلبية الأصوات في المجلس لكي يشغل المقعد الشاغر.
- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، لسنة 2004، المادة 55.
- 22 - محمد محسن سيد ، المركزية واللامركزية في العراق وافاقها المستقبلية، مجلة المخطط ، العدد 24، جامعة بغداد، 2011، ص ص 103-106.
- 23 - علي سلمان صايل السلامي ، الفدرالية بين الواقع والطموح، مجلة كلية الآداب، العدد 22، كلية الآداب الجامعة / النجف ، 2013، ص ص 210-212.
- 24 - عقيل محمد عبد، رؤية تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم، مجلة العلوم الاقتصادية ، العدد 23، جامعة البصرة، 2009، ص ص 100-102.
- 25 - خالد محسن الروضان، تطور النظام الإداري في العراق ومحاولات تفكيكه، صحيفة الزمان، الطبعة الدولية، العدد 152023، في: 12 مارس 2016.
- 26 - عزيز جبر شيال ، النظام الفيدرالي إدارة التعددية الاثنية والعرقية، مجلة السياسية والدولية، العدد 7، الجامعة المستنصرية، ص ص 3-5.
- وأيضاً: د. حازم عبد الحميد العبيمي ، مستقبل إقليم كردستان العراق : رؤية ضمن المعطيات والمتغيرات الحالية، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد 31، الجامعة المستنصرية، 2010، ص ص 24-26.
- 27 - فارن: محمد علاء الصافي، الحركة الفيدرالية في العراق، الجذور والمستقبل، شبكة نأ للمعلومات، في: 12 نيسان 2016. <http://annabaa.org/arabic/authorsarticles/1190>
- 28 - ينظر:
- Christopher Foote, and others, Economic Policy and Prospects in Iraq, Public Policy, No. 4, Boston, MA, Federal Reserve Bank of Boston, May, 2005, pp: 11-13. <https://www.bostonfed.org/economic/ppdp/2005/ppdp0401.pdf>
- Robert M. Perito, The Iraq Federal Police U.S. Police Building under Fire, Special Report No.291 , Washington,, United States Institute of Peace, October 2011, pp: 11-12. http://www.usip.org/sites/default/files/SR291_The_Iraq_Federal_Police.pdf
- Harith Hasan Al-Qarawee, Iraq's sectarian crisis, Washington, Carnegie Endowment for International Peace , 2014, pp: 12-14. http://carnegieendowment.org/files/iraq_sectarian_crisis.pdf
- 29 - فارن: احمد عيسى الفتلاوي، النظام الفدرالي وتوزيع السلطات طبقاً لدستور العراق، مجلة كلية الفقه، العدد 5، جامعة الكوفة، 2007، ص ص 170-174. وإيضاً: ليث عبد الحسن الزبيدي، كاظم علي مهدي ، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق، قضايا سياسية، العدد 37 و 38، جامعة النهريين، 2014، ص ص 83-88.
- 30 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، م 65.
- 31 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، م 122/ خامسا.
- 32 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، م 115.
- 33 - للتوسع بشأن هذا النظام وتطبيقاته ينظر: هشام حكمت عبد الستار، أحمد عدنان كاظم ، العلاقات بين الحكومية في العراق الفدرالي رؤية تقويمية للعلاقة بين بغداد واربيل، مجلة الدراسات الدولية، العدد 61، جامعة بغداد، 2015، ص 123 وما بعدها.
- 34 - حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، بغداد، مكتبة السنهوري، بلا، ص ص 7-8.
- 35 - علي ضياء حسين ، سلطات رئيس الدولة في النظام الرئاسي- دراسة مقارنة، مجلة مركز دراسات الكوفة ، العدد 39، جامعة الكوفة، 2015، ص ص 133-135.
- 36 - انعام مهدي جابر الخفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مجلة العلوم الانسانية ، العدد 22، جامعة بابل، 2015، ص ص 469-473.
- 37 - ينظر:
- Saad N. Jawad, The Iraqi Constitution: Structural Flaws and Political Implications, LSE Middle East Centre Paper Series, No. 10, London, Middle East Centre, November 2013, pp: 8-11. <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/SaadJawad.pdf>
- ahmed ali, national elections iraq 2014, middle east security report, no. 20, Washington, Institute for the Study of War, April, 2014, pp: 14-16.
- 38 - دومينيك توربان ، النظام الدستوري لخدمة الاستقرار و الديمقراطية التجربة الفرنسية أنموذجاً، مجلة العلوم القانونية، العدد 27، جامعة بغداد، 2012، ص ص 408-410.
- وهناك أيضاً نظام آخر لكنه محدود جداً في تطبيقاته وهو: نظام حكم الجمعية: وفيه يقوم الشعب باختيار مجالس أو جمعيات تشريعية تكون ممثلة لإرادة الأمة، إلا أن سعة هذه الجمعيات يجعلها غير قادرة على تدبير الإدارة التنفيذية، فتضطر إلى إسناد مهام التنفيذ إلى هيئات غير منتخبة، تعمل تحت رقابة الجمعية المنتخبة، وما يميز هذا النظام عن النظام البرلماني أن الأخير لرئيس الحكومة فيه قدرة على حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات مبكرة أن وجد من الصعوبة القيام بمهامه في برلمان غير قابل لأن يضمن به حد ادنى للتوافق الوطني، في حين أن هذا الأمر غير ممكن في نظام حكم الجمعية .
- عامر عياش ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، العدد 13 و 14، الجامعة المستنصرية، 2011، ص ص 2-4.
- 39 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، م 1.
- 40 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، م 66.
- 41 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، م 67.
- 42 - دستور العراق الدائم لسنة 2005، المادة 49/ اولاً.
- 43 - عامر عياش ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق ، العدد 13 و 14، الجامعة المستنصرية، 2011، ص ص 3-6. وإيضاً: سحر كامل خليل ، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور 2005 (الواقع وآفاق والمستقبل)، قضايا سياسية، العدد 35 و 36، جامعة النهريين، 2014، ص ص 393-395.
- 44 - دراسات عديدة تناولت مشكلات العراق ما بعد عام 2003 ومنها:
- كاظم علي مهدي، التنمية السياسية وأزمات النظام السياسي في العراق بعد عام 2003، مجلة دراسات دولية، العدد 56، جامعة بغداد، 2013، ص 170.

شذى زكي حسين، الانتخابات البرلمانية وإعادة هيكلة النظام السياسي في العراق، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 28، لجامعة المستنصرية، 2009، ص 31-32.
45 -سمير داود سلمان ، الصلاحيات البرلمانية في دستور 2005 العراقي، مجلة السياسية والدولية، العدد 21، الجامعة المستنصرية، 2012، ص 233-236.
وأيضاً: شذى زكي حسن، الانتخابات البرلمانية وإعادة هيكلة النظام السياسي في العراق، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 28، الجامعة المستنصرية، 2009، ص 33-34.
وأيضاً: عمار سعدون سلمان البديري ، المؤسسة البرلمانية العراقية: تقاسم السلطة في البرلمان العراقي، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 47، الجامعة المستنصرية، 2014، ص 38-40.

46

-ستار جبار علاوي، الانتخابات العراقية وتأثيرها في الاستقرار والتنمية، مجلة الدراسات الدولية، العدد 54، جامعة بغداد، 2012، ص 101-102. وايضاً: رشيد باني الظالمى، غسان طلق ظاهر ، إشكالية العلاقة بين التنمية الاقتصادية وعدم الاستقرار السياسي في البلاد النامية (العراق أنموذجاً)، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، العدد 5، جامعة المثنى، 2015، ص 100-102.

47 - يصدر التقرير سنوياً من قبل وحدة الاستخبارات الاقتصادية - Economist Intelligence Unit (تتبع قطاع الأعمال الخاصة) ويستخدم لقياس حالة الديمقراطية في العالم، والذي قسم دول العالم حسب تعلقها بالديمقراطية إلى : ديمقراطيات كاملة، وديمقراطيات معيبة، وديمقراطيات هجينة، وانظمة تسلطية، استناداً إلى 60 مؤشر يتوجب حضوره في اي نظام ديمقراطي، مجمعين في خمس فئات مختلفة : العملية الانتخابية والتعددية والحريات المدنية وأداء الحكومة، والمشاركة السياسية والثقافة السياسية، وهذا التقرير ميزته انه مبني على جهد أكاديمي واسع ضمن حزم مؤشرات وتعاون لمجموعة واسعة من المؤسسات الأكاديمية في دول العالم، وما يهمنها هو قياس الديمقراطية في العراق.
47 - ينظر:

4-5. pp: THE WORLD IN 2007, The Economist Intelligence Unit's index of democracy, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf
-The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008, pp: 6-7. <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>
-Democracy index 2010 Democracy in retreat, pp: 7-8. http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf?
-Democracy Index 2014 Democracy and its discontents A report from The Economist Intelligence Unit, In: 2 April 2016, pp: 7-8. <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>

48

-تقرير: ايهاا اصلح للعراق النظام البرلماني ام النظام الرئاسي، في: 22 شباط 2016.

<http://fk-news.com/41124-%D8%A7%D9%8A%-%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D9%8A.html>

وايضاً، تقرير: دعوات لتحويل نظام العراق لرئاسي .. ونواب يردون : سيرسخ "التشبيث بالسلطة"، موقع عين العراق نيوز، استخرج في: 22 شباط 2016.

<http://aynaliraqnews.com/index.php?aa=news&id22=40506>

49 -هيفاء احمد محمد، سداد مولود سيع ، التيارات السياسية الحزبية العراقية بعد الاحتلال وموقفها من إعادة بناء الدولة، مجلة كلية التربية للبنات، العدد 23، جامعة بغداد، 2012، ص 1023.
وايضاً:

James D. Savage, Iraq's Budget as a Source of Political Stability, Special Report, no. 328, Washington, United States Institute of Peace, March 2013, pp: 10-12.