التحولات البنيوية للسلطة التشريعية في العراق بعد عام 2003

أ.د. ليث عبد الحسن الزبيدي[*] الباحثة كوثر حسن غازي[**]

Abstract

That Iraq has undergone changes in the level of the legislative institution after 2003, which made it different from what it was before 2003 in terms of its establishment and independence and activity and the work carried out in addition to the intellectual and ideological building that it adopts and other developments, but despite the changes that Was introduced in the form of governance after 2003 through the adoption of the democratic political system in Iraq, to transform it from a despotic political system based on one party and one individual to a democratic system based on multi-party and activating the role of parliament and the elections, and other changes that occurred in the Institution of legislative, this major change did not happen at the core of power, the legislative institution is, not the level that makes them able to contribute to the political process for reasons related to the fragility of the intellectual and organizational structure of the institution and its failure to do its job in achieving public interests and its transformation from a service device to rule.

المقدمة

[*] كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين.

[**] كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين.

شهد العراق تحولات سياسية كبيرة بعد احتلاله من قبل الولايات المتحدة الامريكية وحلفائها في (9/4/2003)، ولعل أولى هذه التحولات والتغييرات السياسية، ما حدث للنظام السياسي الحاكم فيه، وخصوصا التحولات البنيوية التي طرأت على صعيد هياكل المؤسسات السياسية العراقية، ومحاولة لبناء دولة ديمقراطية مدنية تقوم على أساس حكم المؤسسات الدستورية، إذ شكلت هذه التغييرات منعطفا خطيرا في التأريخ السياسي العراقي، انعكست تلك التحولات على الأنظمة السياسية والدستور والقوانين التي حكمت العراق بعد عام 2003، ومن ثم نجد أن كل مرحلة من مراحل الدولة العراقية عكست نظاما سياسيا معينا أوجد بدوره علاقة تختلف من مرحلة إلى أخرى في طبيعة المؤسسات السياسية وهذا ما ستتطرق إليه الدراسة.

وأخذت الولايات المتحدة الامريكية على عاتقها إدارة العملية السياسية في البلاد لمرحلة مؤقتة، ثم جرى بعد ذلك وضع مقاربات ومواعيد زمنية مؤطرة، بموجب قوانين وأوامر داخلية ودولية كقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وقرار الامم المتحدة (1546) في (8/6/2004)، وغيرها من القوانين لتحديد مسالك العملية السياسية في البلاد. لحين تشكيل حكومة وطنية منتخبة بعد اعداد دستور دائم للبلاد للانتقال الى نظام حكم ديمقراطي. ومن اجل اعادة بناء الدولة العراقية وتشكيل مؤسساتها وفق اسس قانونية سليمة.

وفيما يخص السلطة التشريعية فقد طرأت عليها بعد عام 2003 الكثير من التحولات التي جعلتها تختلف عما كانت علية قبل عام 2003، سواء في ألية تشكيلها او في سياق نشاطها وعملها والدور الذي تقوم به. وسنتطرق في هذه الدراسة على اهم التحولات التي حدثت في المؤسسة التشريعية عام 2003 وبعدها، ولكن قبل الحديث عن ذلك لابد من التكلم عما كانت عليه تلك التحولات قبل عام 2003 وكيف اصبحت بعد عام 2003.

اشكالية الدراسة: تحاول الدراسة علاج اشكالية رئيسة مفادها ان هناك تحولات طرأت على السلطة التشريعية بعد عام 2003 وتحاول الدراسة ان تجد أبرز تلك التحولات التي وصلت اليها السلطة التشريعية اليوم من خلال النظام السياسي العراقي الذي تم

رسمه بعد عام 2003 والذي اوجد تلك التحولات بالمقارنة مع شكل وطرائق حكم النظام السياسي العراقي السابق طوال السنوات التي شهدها العراق الحديث والمعاصر. على ذلك تطرح اشكاليتنا جملة من التساؤلات البحثية على النحو الاتي:

1. ما هو الإطار النظري للسلطة التشريعية؟
2. كيف كانت السلطة التشريعية قبل عام 2003 وكيف اصبحت بعد عام 2003؟
3. ماهي أبرز التحولات التي طرأت على السلطة التشريعية بعد عام 2003؟

اهمية الدراسة: تنطلق اهمية الدراسة من كونها تناقش مفصلا مهما من مفاصل مشروع بناء الدولة العراقية وهو موضوعة التحول البنيوي للمؤسسة التشريعية التي اصابتها، وما رافق هذه التحول من تطورات جعلتها تختلف تماما عما كانت عليه المؤسسة التشريعية قبل عام 2003.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى ما يأتي:

1. التعرف الى الإطار النظري للسلطة التشريعية.
2. التعرف على طبيعة المؤسسة التشريعية قبل وبعد عام 2003.
3. التعرف على أبرز التحولات التي طرأت على المؤسسة التشريعية بعد عام 2003.

فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من فرضية مفادها ان هناك علاقة طردية موجبة بين منظومة متكاملة من القيم السياسية وبناء مؤسسة تشريعية فعالة، فكلما كانت هذه القيم راسخة في النظام السياسي ومن يقوم ببنائه كلما انعكس ذلك على طبيعة التحولات على مستوى المؤسسة التشريعية والعكس صحيح.

منهج الدراسة: اعتمد الدراسة اساسا على منهج التحليل النظمي كمنهج رئيس، وعلى عدة مداخل للتأسيس للدراسة، وهي:

1. المدخل التاريخي، الذي أعتمد لدراسة المراحل التي مرت بها المؤسسة التشريعية.

2. المدخل المقارن، للمقارنة بين المراحل التأريخية المختلفة التي مرت بها المؤسسة التشريعية.

3. المدخل الوصفي التحليلي، كون الدراسة تقدم وصفا تحليلا لعملية التحول على مستوى المؤسسة التشريعية في العراق.

هيكلية الدراسة: احتوت الدراسة على مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة، تناول المبحث الاول الذي جاء بعنوان الإطار النظري للسلطة التشريعية، اما المبحث الثاني تناول: نشأة وقائع السلطة التشريعية في العراق (1925_2003 وما بعدها)، اما المبحث الثالث تناول: التحولات البنيوية في المؤسسة التشريعية العراقية.

المبحث الاول: الإطار النظري للسلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية واحدة من أهم الأدوات التي تستعين بها النظم السياسية في تعضيد وتدعيم الديمقراطية وحكم الشعب، وليس هناك أدنى شك في أن السلطة التشريعية في أي دولة من الدول، إنما ترقى بها سياسيا، واقتصاديا، واجتماعيا، وهذا الرقي يحقق في محصلته رقيا انسانيا منشودا، ولا يمكن لأي مجتمع بشري أن يعمل بلا قوانين تحكمه ولا لمؤسسة حكومية أن تمارس نشاطاتها في غيبة قواعد واجراءات واضحة ومحددة، ذلك لأن غياب القانون يؤدي إلى فوضى، ولابد من أن يكون هناك جهاز يختص بتشريع القوانين.

والسلطة التشريعية من أهم الهيئات الرسمية الحكومية التي تقوم اساسا بتشريع اللوائح والقوانين ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجة الحياة السياسية والاقتصادية والصحية وغيرها في الدول[1]. وان السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين، بل تغلب السلطة التنفيذية في بعض الاحيان دورا في سنها، ولكنها في هذه الحالة لاتسمى قانونا وانما تمسى (مرسوم بقانون)[*]، لذا فالقانون هو عمل السلطة التشريعية في حين يُعد المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية[2].

وتُعد السلطة التشريعية بكونها (الهيئة التداولية التي لها سلطة تبني القوانين)[3]. لذا فالسلطة التشريعية هي (التي تقوم بوضع القوانين المختلفة للدولة) [4].

ويعرفها موريس ديفرجيه (الهيئة المنوط بها وضع القوانين في حدود الأطار الدستوري، وهي المهمة التي يضطلع بها الشعب او نوابه او كلاهما معا) [5] . وتتمثل النيابة الشعبية في هيئة منتخبه يطلق عليها اسماء متعددة مثل: (البرلمان، المجلس الوظيفي، مجلس الامة، الجمعية الوطنية، مجلس النواب) [6].

فالسلطة التشريعية تحتل الصدارة إذ تقوم بدور ذات اهمية، ذلك بسن التشريعات التي تنظم ماتحتاج إلية الجماعة. وهذه التشريعات وان كانت تمس الافراد وتتعلق بهم فأنها تؤثر في كيان الدولة في الوقت ذاته. وتُعد كونها السلطة التي تمثل الأمة وتعبر عن ارائها ورغباتها. مما يجعلها في طليعة السلطات الاخرى للدولة [7].

ودول العالم تتباين عن بعضها بعض من خلال كيفية تكوين السلطة التشريعية وباختلاف ما إذا كانت تأخذ بنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين، والدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد تتكون الهيئة التشريعية فيها من مجلس واحد وأعضائه جميعهم منتخبون من الشعب، أما في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين فتتألف من مجلسين، أحدهما يتكون من اعضاء منتخبين جميعهم من الشعب، والآخر اختلفت الدول في كيفية تكوينه باختلاف الغاية من وجودة [8]. وعلى هذا النحو اذا كانت الهيأة واحدة فيقال ان السلطة التشريعية قائمة على نظام المجلس الفردي[9]. إذ يتولى أعمال السلطة التشريعية مجلس واحد يعرف بإسم مجلس النواب أو المجلس الأدنى منذ أكثر من قرن من الزمان بوصفه أفضل النظم ذلك أن المجلس الواحد يعد ممثلا للشعب تمثيلا مباشراً، ومن ثم فهو يعد تجسيدا لإرادة هذا الشعب، وهذه الإرادة التي تعكس سيادته من ثم لا يمكن أن تكون مجزأة، وإنما تتصرف لشيء واحد ولمفهوم وهيكل واحد [10].

اما اذا تألفت من مجلسين فيقال ان السطة التشريعية تقوم على نظام المجلس المزدوج، في الاغلب يكون لاحدهما دور مسيطر في العملية التشريعية في حين ان

المجلس الاخر يتركز دوره في المراجعة والتوقيف والتعطيل وتحقيق المزيد من الدراسة والتأني وفي الاغلب مايطلق عليه(المجلس الأعلى)[11].

إن المجلس الأعلى في بعض الدول يتم تشكيله من طبقات معينة من الشعب، ويكون ذلك في الغالب بأسلوب التعيين إلى جانب أسلوب الإنتخاب بشكل محدود، والمجلس الثاني أي المجلس الأدنى، يتم تشكيله بالإنتخاب من الشعب ويعد أكثر تمثيلا للشعب من المجلس الأعلى[12].

وتختلف بنية السلطة التشريعية كمؤسسة من دولة الى اخرى. فأعضائها في الغالب يعدون بالمئات تبعا للقاعدة التي اجتمعت عليها غالبية الدول في التمثيل النيابي، فكلما زاد حجم السكان ارتفع اعضاء السلطة التشريعية ويتغير عدد اعضاء السلطة التشريعية اذا كان عدد السكان قليلا[13] .

ولا بد من ذكر، ان السلطة التشريعية تكتسب شرعيتها من كونها منتخبة من قبل الشعب بالاقتراع العام وهي مسؤولة امام المواطنين اداء وافرادا كونها المخولة بالنطق بأسمه، والدفاع عنه امام السلطات التنفيذية وسلوكها السياسي والتصويت من نتائج ومعطيات تكون حاسمة في هذا الشأن[14].

وتشمل صلاحية السلطة التشريعية أربعة أنواع من الصلاحيات البرلمانية (سياسية)، وتشريعية، ومالية، وتأسيسية فالصلاحية البرلمانية تتمثل بإجراء مراقبة على أعمال الحكومة عن طريق منح الثقة لها أو نزعها، إما الصلاحية التشريعية فتجرى تبعا للقاعدة الأساس المعتمدة في النظام البرلماني التي تقضي ان يكون القانون من صنع البرلمان بوصفه الممثل الأعلى للسيادة الشعبية، أما الصلاحية المالية فتقضي بعدم إحداث الضريبة وفرضها على المكلفين إلا بعد الاتفاق مع ممثليهم وهذه هي الصلاحية التي كانت المجالس التمثيلية حريصة على استعمالها وقد تكونت في تطور الحياة البرلمانية قبل أن تنبثق منها الصلاحية التشريعية، وأخيرا الصلاحية التأسيسية أي صلاحية البرلمان في تعديل أحكام الدستور بالشروط التي نص عليه[15].

المبحث الثاني: نشأة وقائع السلطة التشريعية في العراق (1925_2003)

من خلال الحديث عن السلطة التشريعية في العراق سنتناول السلطة التشريعية في العهد الملكي والعهد الجمهوري وعام 2003 ومابعدها:

المطلب الاول

ومن خلال هذا المطلب سنتناول السلطة التشريعية في العهد الملكي (1925_1958) والسلطة التشريعية في العهد الجمهوري (1958_2003)

اولا: السلطة التشريعية في العهد الملكي (1925_1958)

ان فكرة قيام الحياة البرلمانية بعد تأسيس الدولة العراقية في) 23/ آب/ 1921 (تعود الى وعي الحركة الأستقلالية في العراق بمقومات سيادة الأمة وكون هذه السيادة لا تتحقق بالتخلص من الحكم الأجنبي فقط، وانما يتحقق شرط اخر وهو ان تمارس الأمة شؤونها بنفسها عن طريق نوابها المنتخبين من قبلها فعملت من اجل تحقيق الهدفين معا [16].

وشهد تاريخ (11/اذار/1925) ولادة اول دستور عراقي حمل اسم (القانون الاساسي العراقي)، ذلك ان الدستور الذي مثل انطلاقة الحياة الدستورية الاولى في الدولة العراقية الحديثة، الا ان تلك الولادة شهدت عقبات تمثلت بكون الدولة العراقية مازالت تحت الوصاية البريطانية(الانتداب)(*)[17].

وحدد القانون الاساسي العراقي الباب الثالث للسلطة التشريعية. اذ كانت السلطة التشريعية في العهد الملكي من اختصاص الملك ومجلس الأمة، إذ يتألف مجلس الأمة من مجلسين هما (الأعيان، النواب). وأعطى القانون الأساسي للسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها مع مراعاة أحكام هذا القانون[18]. يتألف مجلس الاعيان (من عدد لايتجاوز العشرين يعينهم الملك، ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم، وممن لهم ماض جيد في خدمات الوطن) [19] . اما مجلس النواب فأنه يتألف (بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور. ويتعين

طريقة انتخاب النواب بقانون خاص، يراعي فيه اصول التصويت السري ووجوب تمثيل الاقليات غير الإسلامية) [20].

ونلحظ ان مشروع الدستور العراقي لعام 1925 وضع في وزارة المستعمرات البريطانية وشرعه مجلس تأسيس عراقي دون تغيير في أية نقطة من نقاطة المهمة. وقد روعي فيه على ان يحافظ على المصالح البريطانية جميعها وان لا يتعارض مع احكام المعاهدة التي تربط العراق ببريطانيا معاهدة 1922 وان لا يتعارض مع صك الانتداب. ويحقق للطبقة الحاكمة ضمان مصالحها. وتم تغليب السلطة التنفيذية واضعاف السلطة التشريعية وتحديد صلاحياتها، كذلك اضعاف السلطة القضائية لنفس الغرض[21].

وتمثل الواقع السياسي العراقي في المرحلة الملكية بهيمنة الملك او من يقوم مقامه (اي سلطة الملك)، ويستضعف دور مجلس النواب وبمبالغة الوزارة في حق حله.

ثانيا: السلطة التشريعية في العهد الجمهوري (1958_2003)

ليست فكرة الجمهورية جديدة على الشعب العراقي، فقد طرحت لأول مرة بمواجهة خطة اقامة نظام ملكي في العراق، بعد الحرب العالمية الأولى[*] التي ادت الى انسلاخ العراق عن الأمبراطورية العثمانية وسقوطة تحت احتلال القوات البريطانية وقد تبنت الفكرة عناصر وطنية وجعلتها احد مطالبها الرئيسة الى جانب مطلب حق تقرير المصير للشعب العراقي ، وحريته في اختيار النظام الذي يراه مناسبا لظروفه عامة[22].

وبعد قيام ثورة(14/تموز/1958) واعلان قيام النظام الجمهوري في العراق في البيان الذي اذاعه رئيس الوزراء مساء يوم (27 /تموز/ 1958) واكد فيه على انهيار القانون الاساسي وأشار فيه الى ان الثورة قد قررت ان تتخذ معها دستور مؤقت يعين أساس الحكم لحين تشريع دستور دائم[23] . واهم ماأكد عليه الدستور المؤقت ان الشعب هو مصدر السلطة ، اي هو صاحب السيادة، لا كما في دستور 1925 الذي نص على ان السيادة للأمة وهي وديعة الشعب لدى الملك وورثتة [24].

وفي العهد الجمهوري الأول (1958_1963) حدد الباب الثالث نظام الحكم. فقد تم الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجلس الوزراء الذي ترأسة عبد الكريم قاسم[25]. إذ يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق من مجلس السيادة[26].

وبذلك يتجاوز النظام الليبرالي[*] الذي ياخذ بالفصل بين السلطات. وربما هذا التركيز بسبب المرحلة الانتقالية التي كان يمر بها العراق بعد الثورة[27].

ان مجلس السيادة بحسب دستور 1958 كان يتألف من ثلاثة اعضاء من دون توضيح كيفية اختيارهم واقالتهم واختصاصاتهم وصلاحياتهم[28].ولم يكن لمجلس السيادة اية سلطة عليا وانما وظيفته المصادقة على الاعمال التشريعية لمجلس الوزراء ويقوم بالاعمال التي هي من اختصاص رؤساء الدول كقبول اوراق اعتماد السفراء الاجانب[29].

اما في عهد الجمهورية الثانية (8/2/1963) شهد صدور قانون عد بمثابة وثيقة دستورية هو (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (25) لعام 1963) [30]. اذ اعلن في) 8/ شباط 1963(عن اسقاط النظام السياسي لثورة 14 تموز 1958 والاعلان عن قيام نظام سياسي يقوده المجلس الوطني لقيادة الثورة ويمارس السلطة في الجمهورية العراقية بما فيها السلطة التشريعية وقيادة القوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة[31].

وبعد ذلك جاء دستور (نيسان/1964) المؤقت، الذي جاء في أعقاب سقوط النظام السياسي للجمهورية الثانية بعد أقل من (10) شهور من قيامه، إثر الإنقلاب العسكري (18/تشرين الثاني/1963) ليقوم نظام سياسي جديد نتج منه قانون رقم (60) لعام (1964) في (22/نيسان/1964) الذي نظم أعمال المجلس الوطني لقيادة الثورة. وأناط الدستور العراقي المؤقت لعام 1964، السلطة التشريعية بالمجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء [32].

اما(الجمهورية الثالة) فبدأت حين قام حزب البعث العربي الإشتراكي (المنحل)[*] في العراق بعد إتفاقه مع عدد من الضباط في الجيش بإنقلاب عسكري أسقط نظام

الرئيس (عبدالرحمن عارف) في (17/تموز/1968) وإستلم السلطة، أعقبه في (30/تموز/1968) إحكام قبضته على السلطة، بالتخلص ممن تعاونوا معه في الإنقلاب وتسفيرهم خارج البلاد ليبدأ معه عهد الجمهورية الثالث[33] .

إذ قام القابضون على السلطة بتكليف بعض قضاة محكمة التمييز وبعض كبار موظفي رئاسة الجمهورية باعداد مشروع دستور للنظام السياسي الجديد وتم اصدار هذا الدستور من قبل ما يسمى بمجلس قيادة الثورة عام 1968 اي بعد انقضاء 65 يوما من اعلان قيام النظام [34]. وتم تشكيل هذا المجلس بعد الانقلاب لممارسة السلطة العليا في الجمهورية بما فيها السلطات التشريعية وصلاحيات رئيس الجمهورية والقائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة [35].

اما دستور (16/ تموز/1970) فأنه اخذ بنظام التدريجية لهيئات السلطة وهو نظام التسلسل الهرمي لهيئات السلطة. وبذلك وقع على عائق مجلس قيادة الثورة الذي يلي رئيس الجمهورية الذي يقع في قمة الهرم اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويشاركة في اختصاص السلطة التشريعية المجلس الوطني الذي تأسس عام 1980 الذي يلي مجلس قيادة الثورة في التسلسل الهرمي[36].

المطلب الثاني: السلطة التشريعية في العراق بعد عام 2003

لما كانت الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها قد احتلت العراق احتلالا عسكريا كاملا في (9/4/2003) فقد نشأ أمر وواقع جديد وهو قيام دولة ناقصة السيادة ، وشعب بلا سلطة، وقوات أجنبية تحكم البلاد، ومن اجل معالجة الأوضاع التي ترتبت على هذا الواقع الجديد وتأمين تواصل الحياة المدنية وتسيير شؤون البلاد، بصورة مؤقتة ريثما تنشأ سلطة وطنية منتخبة ديمقراطية تعمل على وضع الدستور للبلاد وتكون بالتالي السلطات الثلاثة: التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا للأصول الدستورية وبناء على الأسس الديمقراطية[37].

وان التحولات والتطورات التي حصلت في عام 2003 وماتلاه انعكست على طبيعة النظام السياسي في العراق، لتحوله من نظام سياسي استبدادي قائم على الحزب الواحد والفرد الواحد الى نظام ديمقراطي يقوم على التعددية الحزبية.

فضلا عن ظهور عدد من المنظمات غير الحكومية، وخوضه لخمسة تجارب انتخابية تمثلت بانتخابات الجمعية الوطنية في (30/1/2005)، والاستفتاء على الدستور في (15/10/2005)، والانتخابات النيابية (15/12/2005)، والانتخابات النيابية في (7/3/2010)، واخيرا الانتخابات النيابية (30/4/2014)، فضلا عن انتخابات مجلس المحافظات والاقضية والنواحي[38].

وشهدت السلطة التشريعية بعد عام 2003 دورا مغايرا في ممارسة مهامها وعملها، مقارنة بما كان علية الحال في النظم السياسية العراقية السابقة سواء (الملكي او الجمهوري). وعلى الرغم من ما شهدته السلطة التشريعية من خلال بعض الصعوبات في تكوينها وممارستها صلاحياتها ومهامها، وهذا ما سنوضحه بالأتي.

أولا: سلطة الائتلاف المؤقتة

كانت أول سلطة شكلت لإدارة أمور العراق بعد الإطاحة بحكومة صدام حسين في أبريل 2003. استندت سلطة الائتلاف المؤقتة في حكمها للعراق على قرار مجلس الأمن المرقم (1483) في 2003 التي بحسب قوانين الحرب والاحتلال العسكري المتفق عليها في الأمم المتحدة تم أعطاء السلطة للاحتلال وامتد حكم سلطة الاحتلال الأمريكي من(21 /نيسان/ 2003)إلى(28 /حزيران /2004).[39] وتم بموجبه تفويض قوات التحالف إدارة السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في العراق [40].

ولا بد من الاشارة إلى انه تم تعطيل العمل بالدستور العراقي المؤقت لعام (1970) وصدور الأمر رقم (2) في (23/5/2003) الصادر من سلطة الإئتلاف المؤقتة ، والقاضي بحل المؤسسات السياسية والأمنية التي كانت قائمة قبل (9/نيسان/2003)[41].

وبتاريخ (15/ تشرين الثاني / 2003) وقعت اتفاقية سياسية بين مجلس الحكم الانتقالي ممثلا برئيسه الدوري " جلال الطلباني "وسلطة الائتلاف المؤقتة ممثلا بالحاكم المدني "بول بريمر" التي كانت متضمنة عدد من البنود أهمها: وضع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من قبل مجلس الحكم بالتشاور الوثيق مع سلطة الائتلاف، اختيار أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية، إعادة السلطة إلى العراقيين، تبني عملية كتابة الدستور [42]. اذ ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية جاء مصدقا لما اتفق عليه الحاكم المدني الامريكي "بول بريمر" ورئيس مجلس الحكم في حينه "جلال الطلباني"، بعد تصاعد الضغوط على الولايات المتحدة الامريكية من اجل تحديد مسار واضح لنقل السلطة الى العراقيين، على خلاف بقية الدساتير العراقية(1921، 1958، 1964، 1968، 1970) [43].

وقد حلت سلطة الائتلاف محل مكتب إعادة التعمير والمساعدات الإنسانية واستبدال الجنرال" جي غارنر"[*] المشرف عليها انذاك بالحاكم المدني السفير "بول بريمر"[44]. اذ اخذت الانباء انذاك تتسرب في واشنطن العاصمة لتفيد أن دبلوماسيا رفيع المستوى سيعين للاشراف على العملية السياسية في العراق، ثم اعلن الرئيس بوش في (6/ايار/2003) ان بول بريمر سيصبح المدير الاداري المدني الاعلى في العراق[45]. وأصبحت سلطة الائتلاف المؤقتة هي الحاكم الفعلي في العراق إذ منحت صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية لتحقيق أهدافها مستفيدة من قرار مجلس الأمن رقم 1483 في(22/ ايار/ 2003) [46]. وبعد وصول بول بريمر الى العراق عام 2003 بدأ مشاوراتة مع القادة العراقيين للخروج برؤية حول شكل السلطة القادمة في العراق انذاك، والواضح ان بول بريمر اراد لهذه السلطة ان تكون منذ البداية ذات صفة استشارية، خاضعة له بشكل مباشر.

وانصب اهتمام "بول بريمر" على مهمة تفكيك هياكل السلطة القديمة ، عبر الاوامر التي اصدرها بحل حزب البعث، ووزارة الدفاع ومايتبعها من قوات جيش وحرس جمهوري ، ووزارة الداخلية بمختلف صنوفها وتشكيلاتها بما في ذلك حرس الحدود والقوات الخاصة الامنية خارج نطاق الوزارة ، والغاء وزارة الاعلام[47].

واصدر مجموعة من الاوامر التي اعادت رسم خارطة الدولة العراقية، بأستحداث اربع وزارات جديدة، هي العلوم والتكنولوجيا والبيئة والمرحلين والنازحين (تغير اسمها لاحقا الى المهجرين والمهاجرين) وحقوق الانسان. واصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة ثلاثة اوامر ذات اهمية، وهي الامر ذي الرقم (65) في (20/3/2004) الخاص بتشكيل المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام، وكذلك الامر ذي الرقم(66) في نفس التاريخ يتعلق بالهيئة العامة لخدمات البث والارسال اذ ان هاتين الهيئتين تمثلان مفصلي الاعلام في العراق، وامر ذي الرقم(69) في (1/4/2004) الخاص بأنشاء هيئة المخابرات الوطنية العراقية[48].

وبعد ترأس سلطة الائتلاف المؤقتة السفير الأميركي "بول بريمر" أصبح العراق رسميا تحت الاحتلال طبقا لقرار الأمم المتحدة [*]، وخول هذا قرار الامم المتحدة لسلطة الائتلاف المؤقت ممارسة السلطات التشريعية انذاك.

ثانيا: المجلس الوطني العراقي الأنتقالي) المؤقت)

تأسس المجلس الوطني العراقي المؤقت وباشر اعمالة في (1/ايلول/2004) إذ تم تشكيل لجنة لوضع مسودة النظام الداخلي له ويشار الى ان صميم اعمالة مراقبة الجهاز التنفيذي ، وليس المحاسبة إذ يحمل هذا المجلس الصفة الاستشارية والتعاون مع الحكومة لتنفيذ برنامجها بأسرع وقت فضلا عن المساهمة في تحسين عمل الوزارات والدوائر وتسريع خطة الأعمار، وقد اعطي المجلس صلاحيات استدعاء الوزارة وله حق الأقالة اذا تطلب الأمر ذلك ووضع الميزانية العمومية للدولة[49].

وبدأ المجلس الوطني المؤقت اجتماعة الاول في (1/أيلول/2004)، واستمر لغاية إجراء الانتخابات في(30/كانون الثاني/ 2005). وفي هذه المرحلة تم حل(سلطة الائتلاف المؤقتة) وغادر السفير الامريكي (بول بريمر) العراق في(28/حزيران/ 2004) وعد ذلك تاريخاً لتسليم السيادة للحكومة العراقية المؤقتة[50].

الا ان الانتقادات التي جاءت على المجلس الوطني المؤقت انه لم يكن يملك أي صلاحيات سوا صلاحيات محدودة جداً، فضلاً عن ذلك أن المجلس كان خاضعاً

لهيمنة السلطة التنفيذية. اي كان دور المجلس استشاري وليس تشريعي، ذلك بسبب أن السلطات الممنوحة للمجلس كانت بعيدة عن سلطات البرلمانات فلم يكن للمجلس السلطة الحقيقة للبرلمانات وهي إصدار القوانين، بل كانت صلاحيات اسمية[51].

فضلا عن ذلك ومن الناحية العلمية، لم نلمس لهذا المجلس الوطني المؤقت ، اي دور ذي قيمة في هذه المرحلة ، ولم يضع قانونا جديدا ، ولا قانونا قائما عدل او الفي، في حين ان هذه حاجة ملحة لبناء النظام القانوني الجديد ، ولم يتمكن هذا المجلس من مراقبة عمل الوزارة بشكل فاعل، ولقد كان بين هذا المجلس وبين القوى الشعبية حاجز لايمكن انكاره[52].

ثالثا: الجمعية الوطنية الأنتقالية

أصدرت الأمم المتحدة قرارها رقم (1546) في (8/حزيران/2004) بإجراء انتخابات وتشكيل جمعية وطنية منتخبة لتتمكن من صياغة دستور دائم للبلاد وبرلمان دائم لمدة (4)اعوام[53].

واعتمد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في(8/آذار/2004) جدولاً زمنياً للعملية السياسية في العراق، تضمن تسليم السيادة لحكومة عراقية مؤقتة، وأجراء انتخابات لجمعية وطنية انتقالية في موعد لا يتجاوز(31/كانون الثاني/2005)[54].

اذ نص قانون المرحلة ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في(الباب الرابع) المختص بالسلطة التشريعية مادة (30) على ان يكون للعراق سلطة تشريعية تعرف بأسم الجمعية الوطنية ومهمتها الرئيسة هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية [55] .

ولا بد من الاشارة الى انه تم اجراء انتخابات الجمعية الوطنية العراقية في (30/كانون الثاني/2005) وعد العراق دائرة انتخابية واحدة واعتماد النظام النسبي[*] في توزيع المقاعد، الامر الذي كان نظريا لصالح التعددية والتمثيل الاوسع للكتل الصغيرة. الا ان الطريقة التي تمت فيها الانتخابات وملابساتها، لاسيما المقاطة ، افرزت نتائج كرست الاستقطاب الاثني والطائفي لصالح كتلتين: الاولى (شيعية) 140

مقعدا من مجموع 275، والاخرى (كوردية) 75 مقعدا، ولم يدخل الجمعية الوطنية من مجموع 111 كيانا سياسيا سوى 12 كيانا[56].

جدول رقم (1) المقاعد النيابية في البرلمان العراقي لانتخاب الجمعية الوطنية 2005[57]

الأحزاب	العدد الكلي للاصوات	العدد الكلي للمقاعد
الائتلاف العراقي الموحد	5.021.137	128
التحالف الكردستاني	2.642.172	57
جبهة التوافق العراقية	1.840.216	44
القائمة العراقية الوطنية	977.325	25
الجبهة الوطنية للحوار الوطني	499.963	11
الاتحاد الاسلامي الكوردستاني	157.688	5
كتلة المصالحة والتحرير	129.847	3
الرساليون	145.028	2
الجبهة التركمانية العراقية	87.993	1
قائمة الرافدين	47.263	1
قائمة مثال الالوسي للامة العراقية	32.245	1
الحركة الايزيدية من اجل الاصلاح	21.908	1

وتمارس الجمعية الوطنية ثلاثة اختصاصات رئيسة هي: الاختصاص الدستوري والتشريعي والرقابي

اما الاختصاص الدستوري وكما نص عليه في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية هو: [58]

1. تعديل قانون ادارة الدولة بأكثرية ثلاثة ارباع الاعضاء، واجماع مجلس الرئاسة.
2. كتابة مسودة الدستور في موعد اقصاه (15/اب/2005) على ان تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي وتنشر وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء النقاش العام تمهيدا للموافقة عليها، باستفتاء عام.

3. انتخاب رئيس للدولة ونائبين له يشكلون مجلس الرئاسة، بقائمة واحدة، او باغلبية ثلثي الاعضاء.

4. منح الثقة لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء المختارين من مجلس الرئاسة، بالأغلبية المطلقة.

5. النظر في قرار رئيس الوزراء بإقالة وزير أو عددٍ من الوزراء، ولها أن توافق على هذا القرار بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

6. المصادقة، بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين، على قرار مجلس الوزراء بتعيين المدير العام لدائرة الاستخبارات العامة كذلك كبار الضباط في القوات المسلحة العراقية من رتبة عميد فما فوق.

7. إصدار التشريع الخاص بتشكيل إقليم جديد.

8. إرسال قوات مسلحة إلى خارج العراق بطلب من مجلس الرئاسة.

9. إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإصدار القانون بالمصادقة عليها بعد تقديم توصية من مجلس الرئاسة بشأنها.

اما الاختصاص التشريعي:[59]

1. إصدار النظام الداخلي الخاص بها.

2. تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائها في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر.

3. النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الوزراء.

4. وضع ميزانية مستقلة ووافية للقضاء.

5. النظر في مشاريع القوانين المقترحة من قبل أعضاء الجمعية الوطنية على النظام الداخلي.

6. للجمعية الوطنية، في حالة نقض التشريع الصادر منها من قبل مجلس الرئاسة من خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ وإعادته، أن تقرّ التشريع مجدداً بأغلبية الثلثين غير قابل للنقض من خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما.

فضلا عن الاختصاصات التي ذكرت تتولى الجمعية أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية : [60]

1. استجواب أعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.
2. إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة ترى الجمعية أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.
3. طلب المعلومات من أي جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالصلاحيات المقررة أو كيفية تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات السلطة التنفيذية.
4. طلب حضور أي شخص أمامها للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضا أمام الجمعية الوطنية ومدار بحث من قبلها.

رابعا: السلطة التشريعية طبقا لدستور 2005 الدائم

بدأت في (15/تشرين الاول/2005) بالعراق مرحلة تطور سياسية _اجتماعية إذ تعززت الأسس القانونية لنظام الدولة بالدستور الجديد، الذي باركته قوى اجتماعية متعددة داخلية وخارجية. ويتألف الدستور الدائم من ديباجة وستة ابواب مقسمة بدورها الى اجزاء ويضم (144) مادة. وتتيح غالبية مواد الدستور تنظيم طيف واسع من مختلف العلاقات الاجتماعية_السياسية.

وحين نراجع الدستور العراقي الدائم 2005، نرى في الباب الثالث السلطات الاتحادية، يشير الى تكوين السلطات الاتحادية التشريعية، التنفيذية، القضائية التي تمارس اختصاصاتها على اساس مبدأ الفصل والتعاون بين السلطات. لان بينة المؤسسات السياسية في النظم الديمقراطية الليبرالية تركز على مبدأ الفصل بين السلطات. ومنح الدستور ، مجلس النواب صلاحيات واسعة ولأن السلطة التشريعية هي اعلى سلطة في البلاد منتخبة من الشعب[61].

ويتحقق التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا للدستور العراقي باستعمال مجلس النواب الرقابة على اعمال الحكومة وتصرفاتها. وبالمقابل هناك وسائل وضعها الدستور تحت تصرف الحكومة تستطيع من خلالها ان تؤثر في عمل مجلس النواب مما يخلق نوع من التوازن بين السلطتين [62].

اما ما يخص السلطة التشريعية فتناول الدستور العراقي 2005 السلطة التشريعية في الباب الثالث (الفصل الاول) وكما ذكر سابقا اذ نصت المادة (48) على ان (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)[63]. يتضح أن هذا الدستور أخذ بثنائية المجلسين في السلطة التشريعية لكن العمل فقط بمجلس واحد وهو (مجلس النواب). أما المجلس الأخر (مجلس الاتحاد) فمعطل ولم يجري تشكيلة لحد الان، ويتضح ذلك من خلال أن النظام الداخلي لمجلس النواب ينص في المادة الأولى منه على (أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة). مما يعني مخالفة دستورية صريحة للمادة (48) من الدستور التي تنص على أن تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الاتحاد[64].

المبحث الثالث: التحولات البنيوية للسلطة التشريعية العراقية بعد عام 2003

طرأت على السلطة التشريعية بعد عام 2003 كثير من التحولات البنيوية التي جعلتها تختلف عما كانت علية قبل عام 2003، سواء في آلية تشكيلها او في سياق نشاطها وعملها والدور الذي تقوم به. وسنتطرق في هذا المبحث على اهم التحولات التي حدثت في المؤسسة التشريعية عام 2003 وبعدها، ولكن قبل الحديث عن ذلك لابد من التكلم عما كانت عليه تلك التحولات قبل عام 2003 وكيف اصبحت بعد عام 2003. من خلال المطالب الاتية:

المطلب الاول: التحولات التي طرأت على شكل النظام السياسي العراقي

قبل البدء بالحديث عن التحولات التي طرأت على شكل النظام السياسي بعد عام 2003 لا بد من الحديث عما كان عليه قبل عام 2003. اذ اختلف شكل النظام السياسي العراقي من مرحلة لاخرى طبقا للظروف والعوامل التي احاطت به إذ ان اغلب الانظمة السياسية كانت تواكب الظروف والمتغيرات التي تحيط به.

ونص القانون الاسأسي العراقي لعام 1925 في مادته (الثانية) على ان (العراق دولة ذات سيادة مستقلة حرة. ملكها لايتجزأ، ولا يتنازل عن شئ منه، وحكومته ملكية وراثية، وشكلها نيابي). والملحوض ان النظام السياسي للقانون الاساسي كان نظام ملكي نيابي ، وقد استمر نظام الحكم الملكي الى عام 1958[65]. ولابد من الاشارة الى ان المادة (19) من دستور 1925 نصت على ان (سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة ، وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ، ثم لورثته من بعده) [66]. إذ ان صياغتها حادت عن الجوهر حين اشارت الى ان السيادة هي وديعة الشعب لدى الملك (فيصل بن الحسين) ثم لورثته من بعده[67].

إن ما يميز النظام السياسي العراقي الملكي هو ضعف المؤسسات التمثيلية الحقيقية، على الرغم من ما نص به القانون الأساسي العراقي لعام /1925 مادته الثانية كما اشرنا سابقا. ولابد من الاشارة الى أن هذا القانون (الدستور) لم يكن متطابقا مع الحياة السياسية الديمقراطية، إذ شكل إنحرافا عن النظام البرلماني. الذي أفضى الى ضعف الحياة الديمقراطية، لأنه (أي القانون) لم يرسِ عملية التوازن بين السلطات. لذا فأن فشل النظام السياسي البرلماني الديمقراطي كان واردا لأنه لم يقم على أساس سيادة المجلس النيابي [68].

اما في العهد الجمهوري مابين المدة (1958_1968) فقد شهد العراق تطورات سياسية ودستورية مهمة اذا سقط النظام الملكي في (14/تموز/1958) رجالا ومؤسسات ووثائق وجاء النظام الجمهوري الذي شهد ثلاث جمهوريات[69]. وإن قراءة بسيطة لدستور 1958 المؤقت توضح لنا بما لا يقبل الشك حجم التغيير الكبير على المستويين الآيديلوجي، والسياسي اللذين شهدهما العراق بعد عام 14 تموز عام 1958 إذ إن المادة الأولى من الدستور المؤقت لعام 1958 تحدثت عن النظام

الجديد للعراق الذي هو عبارة عن جمهورية مستقلة ذات سيادة، وهنا انتقل النظام السياسي العراقي من الحكم الملكي الى الجمهوري[70].

ففي عهد الجمهورية الاولى (1958_1963) نص دستور 1958المؤقت ان الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة اي ان النظام السياسي انذاك كان نظاما جمهوريا بعد ان كان نظاما ملكيا وراثيا [71]. والجدير بالذكر ان النظام السياسي الذي كان قائما انذاك ، يقوم على اساس (شرعية ثورية) نتج عنها نظام كان فيه رئيس الوزراء هو القوة دون ان يكون النظام برلمانيا[72].

وفي العهد الجمهوري الثانية فقد نص دستور 1964على ان الجمهورية العراقية دولة ديمقراطية اشتراكية تستمد اصول ديمقراطيتها واشتراكيتها من التراث العربي وروح الاسلام[73]. الا انه في حقيقة الامر فأن الجمهورية الثانية اعتمدت على النظام الجمهوري الرئاسي كشكل للنظام السياسي الحاكم في العراق[74].

ثم جاء بعد ذلك دستور 1968 الذي يمثل بداية الجمهورية الثالثة فقد نص على ان الجهمورية العراقية دولة ديمقراطية شعبية تستمد اصول ديمقراطيتها وشعبيتها من التراث وروح الاسلام[75].

ويعد النظام السياسي الرئاسي هو النظام الذي اخذ به دستور 1968 واعتمد عليه في القيام باعماله وواجباتة وجاء بهذا النظام التعديل الثالث للدستور(10/تشرين الثاني/1969)(*) اذ اشار الى اعتماد النظام السياسي مفهوم النظام الرئاسي ليتفق مع اوضاع البلد ويقوم هذا النظام على ادماج وظيفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة[76]. ويؤشر عام 1968 قيام نظام الحزب الواحد في العراق وليتطور إلى حكم الفرد الواحد لاحقاً، لاسيما منذ عام 1979. واتجه هذا النظام منذ بدايته السيطرة على الفرد والاقتصاد والمجتمع. وبنى علاقاته على أساس الولاء أولاً، ومارس سياسة الترغيب والترهيب مع المواطنين في علاقاتهم مع السلطة [77].

ولو حاولنا مقارنة المعايير الدولية لمقومات الحكم الديموقراطي ووسائل ممارسته بواقع الأنظمة السياسية العراقية المتعاقبة بدءا من عام 1921 حتى 9/4/2003، على وفق الاعلان العالمي بشأن الديمقراطية الذي أقره مجلس الاتحاد البرلماني

الدولي في دورته الحادية والستين بعد المائة في القاهرة في (أيلول/1997). سنجد أن هناك تباينا كبيرا في البعد من الممارسة الديمقراطية مع ما تدعيه هذه الأنظمة. وننتهي إلى القول أن الأنظمة السياسية العراقية (1921–2003) لم تكن أنظمة سياسية عراقية ديمقراطية[78].

جدول رقم (2) الانظمة السياسية العراقية (1921_2003)[79]

النظام السياسي الملكي	النظام السياسي الجمهوري الأول	النظام السياسي الجمهوري الثاني	النظام السياسي الجمهوري الثالث	النظام السياسي الجمهوري الرابع
23/آب/1921 14/تموز/1958	14/تموز/1958 8/شباط/1963	8/شباط/1963 13/4/1966	13/4/1966 17/7/1968	17/7/1968 9/4/2003
إنحراف في النظام البرلماني لصالح الملك	تركيز السلطة بيد رئيس مجلس الوزراء	تركيز السلطة بيدالمجلس الوطني لقيادة الثورة ورئيس الجمهورية	تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية	هيمنة الحزب الواحد وتركيز السلطة بيد رئيس مجلس الوزراء

بعد ذلك حصلت التحولات والتطورات بعد عام 2003 التي انعكست على طبيعة النظام السياسي في العراق، لتحوله من نظام سياسي استبدادي قائم على الحزب الواحد، والفرد الواحد، الى نظام ديمقراطي يقوم على التعددية الحزبية. وأُدى انهيار النظام السياسي السابق الى ان يمر العراق بعدد من العمليات السياسية التي وصفته على عتبة سياسية جديدة نتج عنها:

1. سلطة الائتلاف المؤقتة 2003 التي يعهد اليها ممارسة السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية كافة اللازمة لتحقيق أهدافها، بموجب قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بما في ذلك القرار (1483) والقوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب، ويتولى مدير سلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة تلك السلطات[80].
2. بعد ذلك جاء مجلس الحكم 2003، ووصف بول بريمر تاسيسس مجلس الحكم قائلا((مجلس الحكم هو الخطوة الاولى في رحلة ننتقل فيها معا نحو هدفنا المشترك باقامة حكومة عراقية ديقراطية وتمثيلية، المجلس

سيتمتع بسلطة حقيقية والائتلاف مستعد للمساعدة باي طريقة ممكنة، ومعا سننجح))[81] .

وبعد ذلك جاء قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام 2004 الذي نص في مادته الرابعة على ان يكون:(نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي"فيدرالي"، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتأريخية والفصل بين السلطات وليس الاصل والعرق او الاثنية او القومية او المذهب)[82]. ونلحظ مما ورد من النص اعلاه ان قانون ادارة الدولة اخذ بالنظام الجمهوري، وهذا ماسارت عليه الدساتير بعد العهد الملكي جميعها. واكد على شكل الدولة الاتحادية(الفدرالية)، فضلا عن الاخذ بشكل الدولة الفيدرالي[83].

وجاء دستور عام (2005) ليضع حدا للدساتير المؤقتة التي كانت تمثل بإقرارها مطامع ورغبات الحكام الذين استغلوها لشرعنة أفعالهم، فكانت بداية لإدامة واستمرار حكمهم بكل ما جره من ويلات وكوارث على الشعب العراقي، وهذا يمكن لحظه في الدساتير كلها منذ بداية الحقبة الجمهورية على سبيل المثال، عام (1958) مرورا بدساتير (1963و 1964 و 1968) وإنتهاء بدستور عام (1970)[84].

اكد الدستور الدائم لعام 2005 " أن نظام الحكم في العراق هو جمهوري اتحادي، نيابي (برلماني) ديمقراطي" وهذا يعني وجود برلمان منتخب من الشعب[85]. اذ تبنى الدستور العراقي 2005 "النظام البرلماني" لنظام الحكم في العراق، الذي يقوم على اساس مبدا التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لمنع اساءة استعمال السلطة والاستبداد بها عبر شخص او عدد من الاشخاص[86].

ويثبت الدستور مبدأ سمو الدستور نفسه بالنسبة للقوانين الاخرى، وعَبد القانون الأسمى والاعلى للعراق. ويقر أن اي قوانين او قرارات لها صفة قانونية وتتعارض مع الدستور وتُعد باطلة ولا يمكن ان تكون سارية المفعول[87].

المطلب الثاني: التحولات التي طرأت على المجالس النيابية وآلية تشكيلها

كان يمثل مجلس الامة المجلس النيابي في العهد الملكي وبحسب ماأقره القانون الاساسي العراقي 1925 الذي كان يتكون من مجلسين هما (مجلس الاعيان، ومجلس النواب). ويتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز العشرين يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماداً على أعمالهم، وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن ومدة العضوية في مجلس الاعيان ثمانية اعوام، على ان يتبدل نصفهم في كل اربعة اعوام، ويجوز اعادة تعيين الاعضاء السابقين، والنصف الاخر لأجل التبديل الاول يفرز بالاقتراح[88]. ويتألف مجلس النواب بالإنتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين الف نسبة من الذكور[89]. وتعين طريقة انتخاب النواب بقانون خاص، يراعي فيه أصول التصويت السري، ووجوب تمثيل الأقليات غير الأسلامية [90].

وتميز مجلس النواب انذاك بالضعف ذلك للهيمنة الواضحة للملك، اذ لم يمارس مجلس النواب اي دورا سياسيا من خلال الواقع، وغلب على تكوينه اسلوب الفوز بالتزكية وكان يتعرض للحل من جانب الملك والوزارة[91].

وفي العهد الجمهوري الاول 1958 لم يتم تأسيس مؤسسات سياسية تشريعية ذات طبيعة ديمقراطية (البرلمان) مما ادى الى ظاهرة الانفراد بالسلطة واختفاء المؤسسات الدستورية، فبرزت الفردية التي تمثلت في شخصية (عبد الكريم قاسم) الذي شغل منصب القائد العام للقوات المسحلة ورئيس الوزراء ووزير الدفاع، على ان مجلس الوزراء قد مارس السلطة التشريعية والتنفيذية معا[92]. وعلى الرغم من ان المادة (7) من الدستور نصت على ان (الشعب مصدر السلطات)، الا ان الدستور لم يأخذ بمبدأ الانتخاب كوسيلة لاختيار رئيس واعضاء مجلس السيادة، وانه لم يمنح السلطة التشريعية الى مجلس نيابي منتخب من قبل الشعب. والسبب في ذلك، الظروف التي كانت تحيط بالبلاد والمرحلة الانتقالية التي كانت سائدة في تلك المرحلة التي لم تكن تسمح بأجراء الانتخابات العامة[93].

اما المجلس النيابي في عهد الجمهورية الثانية 1963 فقد كان يُمثل بمجلس الامة التي تُعد الهيأة التي تمارس السلطة التشريعية الى جانب المجلس التشريعي. ويتكون مجلس الأمة بحسب ماجاء في (الدستور العراقي المؤقت 1964) من اعضاء يختارون بطريقة الانتخاب السري العام ويحدد عدد اعضاء وطريقة الإنتخاب وأحكامة ودعوة الناخبين بقانون يصدر بما لا يقل عن ثلاثة أشهر قبل انتهاء مدة الإنتخاب. ولرئيس الجمهورية ان يعين بمرسوم جمهوري أعضاء في مجلس الأمة ويحدد عددهم بالقانون اعلاه[94].

اما المجلس التشريعي الذي يمارس السلطة التشريعية الى حين انعقاد مجلس الامة ويكون مقره بغداد ويحدد عدد اعضائه وشروط العضوية وطريقة تعيين الاعضاء ومخصصاتهم وتوضيح صلاحيات المجلس وكيفية ممارسته لها بقانون[95].

يُعد مجلس قيادة الثورة هيئة بمثابة البرلمان العراقي في دستور 1968 (الجمهورية الثالثة) ويُعد الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة صحيبة (17/تموز/1968) وتم تسمية اعضائه بقانون وقد تم الاعلان عن اسماء اعضاء المجلس في البيان رقم (23) الذي تكون من العسكريين. ولم ينص الدستور على آلية تكوين مجلس قيادة الثورة بأستثناء نص المادة (41) التي اشارت الى ان تسمية اعضاء المجلس تتم بقانون[96].

ولمجلس قيادة الثورة إقالة احد اعضائه بأغلبية ثلثي اعضائه الاصليين، وله بأغلبية ثلثي اعضائة ايضا ضم اعضاء اصليين جدد إليه على ان لايزيد مجموع اعضاء المجلس على خمسة عشرا عضوا[97].

والمجلس النيابي بحسب دستور 1970كان يتمثل بالمجلس الوطني الذي يتألف من ممثلي الشعب في مختلف قطاعاتة السياسية والأقتصادية والأجتماعية، ويتم تشكليه وتحديد طريقة العضوية وسير العمل وصلاحياتة بقانون خاص يسمى قانون مجلس قيادة الثورة، اذ كان يمثل انذاك (البرلمان) ولقد تم ممارسة صلاحيات (صورية) للسلطة التشريعية[98]. اذا يتكون من عدد من الاعضاء يبلغ عددهم(250)عضوا يتم انتخابهم كل اربعة اعوام عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع العام السري

وعضو المجلس يمثل الشعب في جمهورية العراق[99]. وهم من البعثيين كشرط اساس لعضوية هذا المجلس. وكانت اخر دورة بعد انتخاب اعضاء جدد له عام 2000 ، اما صلاحياته فهي لا تزيد على اقتراح مشاريع قوانين ترفع الى مجلس قيادة الثورة للمصادقة عليها، وكان صدام حسين هو رئيسه والمتنفذ الوحيد بقراراته، فالمجلس الوطني ليس له الحق الا ان يصوت بالأجماع تحقيقا لرغبة صدام حسين اما بالرفض او القبول دون ان يكون هناك رأي لمناقشة حرة [100].

بعد ذلك جاء عام 2003 الذي ادى الى التغيير الكامل للنظام السياسي العراقي بما في ذلك بنية السلطة التشريعية وللحديث عن المجلس النيابي في تلك المرحلة فأن اول مجلس نيابي ظهر بعد سقوط النظام السابق (نظام صدام) تمثل:

1.المجلس الوطني العراقي)المؤقت)

الذي تأسس وباشر اعمالة في (1/ايلول/2004). اذ تم تشكيل واختيار أعضاء المجلس الوطني المؤقت بوساطة مؤتمر وطني عقد في بغداد[101]. إذ تم تشكيل المؤتمر الوطني الذي كان يضم (1000) عراقي يمثل الفئات والمذاهب والأعراق جميعها، ويكون حضور المؤتمر مفتوح أمام القوى الدولية الفاعلة وأعضاء مجلس الأمن لتحقيق أقوى مساندة دولية[102] .اجتمعوا في(15/اب/2004) واختاروا مجلساً وطنياً مؤقتاً من (100) عضو بضمنهم أعضاء ممن بقى من مجلس الحكم الـ(25) الذي أصبح منحلا[103].

ويختار اعضاء المجلس الوطني المؤقت من خلال انتخاب (548) عضو يمثلون محافظات العراق (18) محافظة، بلغ عدد أعضاء المجلس الوطني المؤقت (100) عضوا يجري انتخاب (81) عضو من المؤتمر فضلا عن (19) عضو هم اعضاء مجلس الحكم الانتقالي بعد خروج (6) منه ذلك لتوليهم مناصب حكومية. ولم يخرج هذا الاختيار من نهج المحاصصة، على الرغم من مظاهر الانتخاب التي جرت داخل قاعة المجلس[104] .

وإن قانون إدارة الدولة الإنتقالية قد حدد مهمات المجلس الوطني المؤقت وقسمها على اختصاص سياسي يتمثل بتشريع القوانين، واختصاص رقابي ومالي واداري

واستشاري، وشكل المجلس الوطني العراقي لجان دائمية ومؤقتة، ولجان التحقيق من اجل القيام بمهام المجلس واختصاصاته[105]. اما ملحق قانون ادارة الدولة الانتقالية فقد نص في قسمة الثالث ان للمجلس حق نقض الأوامر التنفيذية بأغلبية ثلثي اصوات عدد اعضائه من خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغ تلك الأوامر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة. وان للمجلس صلاحية تصديق الميزانية الوطنية للعراق للعام 2005 التي يتم اقتراحها من قبل مجلس الوزراء كذلك وضع نظامه الداخلي[106].

2.الجمعية الوطنية الانتقالية

مثلت الجمعية الوطنية العراقية في ضوء قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية السلطة التشريعية، وتتكون من (275) عضوا وتنتخب طبقا لقانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية، لتحقيق تمثيل عادل لمكونات المجتمع العراقي كافة على ان لاتقل نسبة تمثيل النساء عن 25% ويتم انتخاب هؤلاء الاعضاء عن طريق الانتخاب المباشر وفقا لنظام التمثيل النسبي ونظام الدائرة الواحدة والقوائم المغلقة[107]. نلحظ هنا اعطاء المرأة حق المشاركة السياسية عكس ماجاء في القانون الاساسي العراقي وطبقا له اقصيت المرأة من المشاركة في العملية الانتخابية سواء بالترشيح او الانتخاب [108].

ولابد من الاشار الى ان المادة (32) من قانون المرحلة ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقرة(ب) نصت على ان تنتخب الجمعية الوطنية من بين اعضائها، رئيسا ونائبين للرئيس لها. ويصبح رئيس الجمعية الوطنية من يحصل على أكثر الأصوات لذلك المنصب، والنائب الأول بعدد الاصوات. للرئيس ان يصوت على اية قضية ولكنه لا يشترك في النقاش الا حين يتنازل بصورة مؤقتة عن رئاسة الجلسة قبل تحدثه حول القضية مباشرة [109].

وفرضت القيود على دخول اعضاء حزب البعث المنحل للجمعية وعلى العاملين في المؤسسات القمعية في النظام السابق. ومنع انتخاب عناصر القوات المسلحة بصفة نواب. وتمتعت الجمعية الوطنية بحسب الدستور ببعض الصلاحيات للرقابة على

عمل الحكومة كما اشرنا سابقاً وعلى الرغم من انه جرى التعبير عن هذه الرقابة بصورة غير دقيقة واستدعت تنظيم دستوري اكثر تفصيلا[110].

3.المجلس البرلماني طبقا لدستور 2005

تألف المجلس النيابي(البرلماني) طبقا لدستور 2005 من مجلسين هما: (مجلس النواب، ومجلس الاعيان) اي يقوم على اساس ثنائية المجلس النيابي.

1. مجلس النواب

نصت المادة (48) ان يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه. ويشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقيا كامل الأهلية. ونص على انه لا يجوز ان يتم الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل ومنصب رسمي اخر[111].

وينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيسا الأكبر سنا، ثم نائبا اول ونائبا ثانيا بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بالانتخاف السري المباشر. وتكون دورته الانتخابية لمدة (4) اعوام تقويميه، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية العام الرابع. ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعين يوما من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة[112].

ومن الجدير بالذكر ان اغلب النواب حاليا يمثلون احزابهم وكتلهم ولايمثلون الشعب العراقي، لان الشعب لم ينتخبهم ولم يحصلوا على العدد اللازم من الاصوات التي تؤهلهم للحصول على مقعد في مجلس النواب لخلل في قانون الانتخابات، إذ تمنح القائمة عدد من المقاعد بقدر حاصل قسمة الاصوات الصحيحة التي حصلت عليها على القاسم الانتخابي (القاسم الانتخابي هو، حاصل قسمة مجموع الاصوات الصحيحة في الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها)[113].

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس النواب، نصت المادة (60) في الفقرتين (اولا وثانيا) من الدستور اختصاصات السلطة التشريعية (مجلس النواب)، وياتي في مقدمة تلك الاختصاصات تشريع القوانين الاتحادية. اما الاختصاص الاخر الذي لايقل اهمية عن التشريع فهو الرقابة البرلمانية على اداء السلطة التنفيذية بفرعيها: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، فضلا عن حق المجلس في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا لأجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفائهم بالاغلبية المطلقة، والتصويت بالأغلبية البسيطة على اقالة اي وزير بناءا على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء[114].

وتمر عملية التشريع التي يقوم بها مجلس النواب في النظام السياسي العراقي الجديد بمراحل رئيسة هي:

المرحلة الاولى: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .وتقدم مقترحات القوانين من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة [115].

المرحلة الثانية: موافقة الاغلبية البسيطة لمجلس النواب (50%+1).

المرحلة الثالثة: المصادقة من قبل (مجلس رئاسة الجمهورية).

المرحلة الرابعة: صدور القوانين باسم الشعب.

المرحلة الخامسة: نشر القوانين في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) [116].

فضلا عن ما تقدم من الاختصاصات نصت المادة (61) ايضا لمجلس النواب الحق في انتخاب رئيس الجمهورية وله الحق في مساءلة رئيس الجمهورية واعفائه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا. وترشيح رئيس الوزراء، وتعيين كبار موظفي الدولة. ومن الاختصاصات الاخرى تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. والموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ويقوم مجلس النواب بحسب ماجاء في المادة(62) بأقرار مشروع الموازنة إذ يقوم مجلس الوزراء بتقديمها له[117].

ولابد من الاشارة الى انه قبل الانتهاء من عمر مجلس النواب في دورتة الاولى، قام المجلس بتعديل قانون الانتخابات السابق رقم(16) لعام 2005، واصدار قانون الانتخابات المعدل رقم (26) لعام 2009، فضلا عن تحديد الموازنة الانتخابية بالتعاون مع مجلس الوزراء، وتحديدا موعدا للانتخابات المقرر اجراءها في (26/1/2010)، الا انها تأجلت الى (7/3/2010)، وبسبب الخلاف حول قانون الانتخابات[118].

إذ تم إجراء الانتخابات النيابية العراقية لعام (2010)، في (7/آذار/2010) وتنافس في الانتخابات بحدود (6281) مرشحاً، اذ اختلفت الانتخابات لعام(2010) عن انتخابات عام(2005) من خلال إنهاء أو تحقيق حدة التحالفات الطائفية، ويظهر هذا في تفتت التحالفات السابقة وكثرة عدد الأحزاب المشاركة في انتخابات عام(2010) إذ بلغت (296) حزبا مقابل(228) كتلة في انتخابات عام 2005[119].

اما عن كيفية حل مجلس النواب فانه يحل بالاغلبية المطلقة لاعضائه، بناء على طلب من ثلث اعضائه، او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. إذ يدعو رئيس الجمهورية، حينما يحل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد من خلال مدة اقصاها ستون يوما من تاريخ الحل[120].

2. مجلس الاتحاد

ان تجارب الدول تختلف بين طريقة تعين المجلس الثاني(مجلس الاتحاد) او انتخابة او الاثنين معا، فقد يتم تشكيل المجلس عن الجمع بين التعيين والانتخاب ، فتقوم السلطة التنفيذية بتعيين بعض الاعضاء، وينتخب باقي الاعضاء بوساطة الشعب، او يتم عبر التعين حصرا [121].

وبحسب ماجاء في المادة(65) من الدسور العراقي الدائم فقد نص على ان يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى (بمجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات

غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل مايتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب[122].

ونلحظ تأكيد المادة(65) على تأجيل موضوع تشكيل مجلس الاتحاد الى مابعد نفاذ الدستور وسن قانون خاص به، وبهذا يكون مجلس النواب هو الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق حتى يتم تشكيل المجلس الاخر[123]. وان المشرع الدستوري العراقي ترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيته وكل ما يتعلق به إلى المجلس الأول الذي سيسن قانونا خاصا به، ويعد هذا نقصاً تشريعيا واضحا بل مما يعيب على النظام البرلماني الاتحادي العراقي، وبمعنى أخر إن السلطة التشريعية الاتحادية في النظام السياسي العراقي هي ناقصة غير مكتملة[124].

وان تأسيس مجلس الإتحاد بقانون يضعف القيمة القانونية لوجود مجلس النواب، ذلك أن القانون الذي سيؤسس بموجبه مجلس الإتحاد هو عبارة عن (تشريع عادي مما يجرده من السمو الدستوري الذي يتميز به الأساس لنشأة مجلس النواب)، إذ نظمت أحكامه بموجب نصوص الدستور الجامد والنافذ[125].

ولم يكن لمجلس الإتحاد في ضوء الدستور الحالي سوى دور واحد هو أن يكون مجلسا استشاريا [126]. كذلك فان مجلس النواب في ضوء الدستور الحالي يتمكن من التغلب على الاعتراضات التي يقدمها مجلس الاتحاد. وفي الغالب يقر مشاريع القوانين والقرارات وحده دون موافقة مجلس الاتحاد ومجلس الرئاسة. ففي هذا الحالة يؤدي الى رجحان كفة مجلس النواب على حساب مجلس الاتحاد[127].

ومن الجدير بالذكر ان مجلس الاتحاد يمكن ان يلعب دور في اعادة التوازن للمجلس النيابي وذلك لان الانتخابات التشريعية التي جرت في عام 2005 خضعت لعوامل دينية ومذهبية وطائفية وعرقية، ودليل ذلك من خلال ملحوظة تصويت غالبية (الشيعة) لقائمة الائتلاف العراقي الموحد ويقابلها تصويت غالبية (السنة) لقائمتي جبهة التوافق العراقي وجبهة الحوار الوطني السنيتين، وصوت الغالبية من (الأكراد) لقائمة التحالف الكردستاني وبعضهم صوت لقائمة الاتحاد الاسلامي الكرديتين. إذ يمكن لمجلس الاتحاد ان يكون اكثر توازنا من مجلس النواب اذا ما تشكل على أسس

الكفاءة والخبره لا على أسس طائفية ومذهبية..الخ[128]. ويتضح أن هذا الدستور أخذ بثنائية المجلسين في السلطة التشريعية لكن العمل فقط بمجلس واحد وهو (مجلس النواب). أما المجلس الأخر (مجلس الاتحاد) فأنه معطل[129].

الخاتمة

أن العراق شهد تحولات وتغيرات على صعيد المؤسسة التشريعية بعد عام 2003، مما جعلها تختلف عما كانت عليه سابقا قبل 2003 من ناحية تأسيسها واستقلاليتها والنشاط والاعمال التي تقوم بها اضافة الى البناء الفكري والايديولوجي الذي تتبناه وغيرها من التطورات، الا انه على الرغم من تلك التحولات التي أدخلت على شكل الحكم بعد عام ٢٠٠٣ من خلال تبني النظام السياسي الديمقراطي في العراق، لتحوله من نظام سياسي استبدادي قائم على الحزب الواحد والفرد الواحد الى نظام ديمقراطي يقوم على التعددية الحزبية وتفعيل دور البرلمان وإجراء الانتخابات، والتحولات الاخرى التي طرأت على المؤسسة التشريعية، فإن ذلك لم يحدث تغييرا كبيرا في جوهر السلطة، فالمؤسسة التشريعية، ليست بالمستوى الذي يجعلها قادرة على المساهمة في العملية السياسية لأسباب تتعلق بهشاشة البناء الفكري والتنظيمي لهذه المؤسسة وفشلها في القيام بوظيفتها في تحقيق المصالح العامة وتحولها من جهاز خدمة إلى جهاز حكم.

وتوصلت الدراسة الى مجموعة من ألاستنتاجات اهمها ما يلي:

1. على الرغم من وجود البرلمان والمؤسسات السياسية العراقية إلا أنها لم تترسخ بشكل جيد ومتكامل القيم الديمقراطية فيها مثل ثقافة الاختلاف وآلية تنظيم المصالح.
2. إن أبرز ما يؤخذ على التحولات التي طرأت على المؤسسات الدستورية القائمة حاليا، ومنها البرلمان هو ضعف الأداء التشريعي، فعشرات القوانين الدستورية، وهذا يؤدي إلى اختلاف الاجتهادات، وتضارب الصلاحيات بين الجهات المتعارضة والمستفيدة من تلك القوانين، كما إن

الأداء الرقابي ضعيف، ويكاد يكون معدوما. اذ ان الضعف البرلماني في مجال التشريع والرقابه لأسباب قانونيه وسياسيه، تمثلت بضعف النظام الداخلي لمجلس النواب فضلاً عن غياب الثقافة السياسية لدى النواب.

3. النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي الذي أخذ به العراق بعد عام 2003 لم يؤسس لبرلمان فعال ولم يساعد على تكوين معارضة سياسية إيجابية، لذلك فإن العملية السياسية في العراق تمارس على أساس التوافقية السياسية وليس على أساس الأغلبية البرلمانية.

4. الدستور أخذ بثنائية المجلسين في السلطة التشريعية لكن العمل فقط بمجلس واحد وهو (مجلس النواب). أما المجلس الأخر (مجلس الاتحاد) معطل، وهذا يتضح من خلال أن النظام الداخلي لمجلس النواب ينص في المادة الأولى منه على (أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة). مما يعني مخالفة دستورية صريحة للمادة (48) من الدستور التي تنص على أن تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

5. ان تشكيل مجلس الاتحاد عن طريق مجلس النواب من خلال اصدار قانون عادي يجعل مجلس الاتحاد بمثابة التابع لمجلس النواب، لان للاخير حق تعديله كما يعدل القوانين العادية.

التوصيات

1. اعادة النظر في كثير من نصوص الدستور، ولاسيما مايتعلق بشكل النظام السياسي، ونوع الفيدرالية، والعلاقة بين مكونات النظام الاتحادي، والاهم هو(الدستورية)، اي احترام نصوص الدستور.

2. يعدل الدستور من خلال النص فيه على تفاصيل تشكيل وعمل مجلس الاتحاد الى جانب مجلس النواب، لكي تتحقق الموازنة المطلوبة في

السلطة التشريعية للنظام البرلماني الاتحادي، بوصفها المكون الاول للسلطة المركزية في الدولة الاتحادية، ليساير بذلك الاتجاه العام لدساتير الدول الاتحادية ذات التجربة العريقة.

3. اعتماد معايير الاختصاص والكفاءة والخبرة في تولي مؤسسات الدولة بعيدا عن المحاصصة الحزبية والمصالح الفئوية الضيقة لضمان نتائج ايجابية في الاداء.

4. **استخدام نظام انتخابي يحد من سيطرة الاحزاب السياسية على النواب، أي التحول من نظام التمثيل النسبي الذي استخدم في العراق بعد 2003 إلى نظام انتخابي آخر يتجاوز سلبيات النظام الأول، أو تعديل النظام الانتخابي بالشكل الذي يؤمن تلافي سلبياته المعطلة للدور الرقابي البرلماني، كأن يكون تبني نظام الانتخاب المختلط الذي يجمع بين القائمة مع التمثيل النسبي ونظام الفائز الاول.**

[01]اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر_بيروت، ط 1، 1996، ص 175.

(*) تصدر المراسيم بقوانين لمعالجة بعض الأمور التي تقع اثناء عطلة السلطة التشريعية التي معالجتها لاتتحمل التأخير لحين انتهاء هذه العطلة.

[02] سحر كامل خليل، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور 2005: الواقع وافاق والمستقبل، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (35_36)،2014، ص 381.

[30] Michel Ameller, parliaments, London, Cassell, 1996, P.63.

[04]محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي العراقي مابعد 2003: الطبيعة–التوجهات–التحديات، دار نيبور للطباعة والنشر، ط 1، 2015، ص 238.

[05] موريس ديفرجيه، النظم السياسية، ترجمة: احمد حسيب عباس، مؤسسة كامل مهدي للطباعة_القاهرة، ط 1، بلا سنة، ص 11.

[60] Larry J. Saba to, The Essentials of American Government Continuity and Change, Education, Chicago, 2004, p.420.

[07] محمد كامل، مصدر سبق ذكره، ص 934_935.

[08] شمران حمادي، النظم السياسية، مطبعة الارشاد_بغداد، ط 4، 1975، ص 43.

[09] قيصر مجيد عايد، اشكالية العلاقة بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية في العراق وفق دستور 2005، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، 2015، ص 13.

[10]عبد الرحمن اسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات_ القاهرة، العدد (394)، 2004، ص 10_11.

[11] قصير مجيد عايد العامري، مصدر سبق ذكره، 13.

[12]حمدي ابو النور السيد عويس، الانظمة السياسية المعاصرة والنظام الاسلامي، دار الفكر الجامعي_الاسكندرية، ط 1، 2011، ص 65.

[130] Dalton russel, politics in germany, harper Collins, newyork, 1993, p45.

[14]قصيرمجيد عامر العامري، مصدر سبق ذكره، ص 14.

[15] عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسية، مؤسسة العربية للدراسات والنشر_بيروت، ج 1، ط 1، 1990، ص 83.

[16] محمد عبد الحمزة خوان، مصدر سبق ذكره، ص 239_240.

(*) الانتداب: هو نظام أقامته عصبة الأمم لتطبيقه على الأقاليم التي انتزعت من ألمانيا وتركيا (الدولة العثمانية) بعد الحرب العالمية الأولى (1914–1919). وينص النظام على أن الغرض من الانتداب هو مساعدة هذه الأقاليم التي لم تبلغ بعد الدرجة التي تمكنها من الاستقلال بنفسها. ينظر: ستار علك الطفيلي، التطورات الاقتصادية في العراق خلال فترة الانتداب البريطاني (1921_1932)، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية الاساسية، جامعة بابل، مجلد (1)، العدد (9)، 2012، ص 535.

[17] فراس عبد الرزاق السوداني، العراق مستقبل بدستور غامض، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، ط 1 ،2005، ص 98_99.

[18] القانون الاساسي العراقي لعام 1925، المادة (28).

[19] المصدر نفسه، المادة (31).

[20] القانون الاساسي العراقي لعام 1925، المادتين (26_27).

[21]ليث عبد الحسن الزبيدي، ثورة 14 تموز 1958 في العراق، مكتبة اليقظة العربية_بغداد، ط 2 ،1981، ص 19_20.

[22](*) الحرب العالمية الاولى هي حرب عالمية نشبت بين القوى الأوروبية في 28 يوليو 1914 وانتهت في 11 نوفمبر من عام 1918.

[23]حسين جميل، بداية فكرة الجمهورية في العراق، مجلة الهلال، العدد (6)، 1965، ص 94_95.

[24]جمال ناصر جبار، دراسات دستورية، مركز العراق للدراسات، ط 3 ،2015، ص 319.

[25]ينظر: عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، دار الرافدين _بيروت، ج 1، ط 7، 2008، ص 235.

[26]فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية الماضي والحاضر والمستقبل، دار البستان_بغداد، ط 1، 2005، ص 17.

[27] الدستور العراقي لسنة 1958، المادة (21).

[28](*) الليبرالية: هي فلسفة سياسية او رأي سائد تأسست على أفكار الحرية والمساوة، برزت الليبرالية كحركة سياسية من خلال عصر التنوير، حين أصبحت تحظى بشعبية بين الفلاسفةو الاقتصاديين في العالم الغربي. رفضت الليبرالية المفاهيم الشائعة في ذلك الوقت من امتياز وراثي، دين دولة، ملكية مطلقة والحق الإلهي للملوك. ينظر: جان توشار وآخرون : تاريخ الفكر السياسي ، ترجمة الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع _ بيروت ، ط 2, 1987 ، ص 54 .

[29] ليث عبد الحسن الزبيدي، ثورة 14 تموز 1958 في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 227.

[30] رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة_بغداد، ط 1، 1998، ص 356.

[31] ليث عبد الحسن الزبيدي، ثورة 14 تموز 1958 في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 228.

[32] رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، دار الحكمة_ بغداد، ط 1، 2004، ص 91.

[33] ينظر صحيفة المؤتمر، لمحة تاريخية في تشريع الدساتير العراقية، العدد (2983)، (5/6/2014).

[32] بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام (2003)، اطروحة دكتوراة (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2012، ص 61.

[33](*) تم حل الحزب في عام (2003) بعد الإحتلال الأمريكي للعراق.

[] بشرى حسين صالح، مصدر سبق ذكره، ص 65.

[34] جمال ناصر جبار، مصدر سبق ذكره، ص 322.

[35] البيان رقم (3)، الصادر في 17/7/1968، والمنشور في الوقائع العراقية (1602)، في (8/7/ 1968).

[36] ينظر الى: محمد عبد الحمزة خوان، مصدر سبق ذكره، ص 93_94.

[37] محمد عبد الحمزة خوان، مصدر سبق ذكره، ص 108_109.

[38] عامر عياش عبد الجبوري، هاشم حسين علي الجبوري، مبدأ الحياد الحكومي في ادارة العملية الانتخابية، مجلة جامعة تكريت، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، مجلد 3، العدد (7)، 2011، ص 30.

[39] ينظر الموسوعة الحرة، ويكيبيديا، سلطة الائتلاف المؤقتة.

https://ar.wikipedia.org/wiki/

[40] [] مجلس النواب العراقي، الدائرة الإعلامية، العملية التشريعية في العراق 2003–2007، بغداد، 2008، ص 8.

[41] سامح راشد، العراق المحتل، تفويض الدولة والنظام، مجلة السياسة الدولية، العدد (164)، 2004، ص 136.

[42] حسن لطيف الزبيدي وآخرون، العراق والبحث عن المستقبل، المركز العراقي للبحوث _النجف، ط 1، 2008، ص 199.

[43] ليث عبد الحسن الزبيدي، الفدرالية والنظام الفدرالي في العراق، مكتب الغفران للطباعة، ط 1، 2015، ص 146.

[44](*) شكلت الإدارة الأمريكية مكتباً لإدارة العراق سمي (مكتب إعادة التعمير والمساعدات الإنسانية) جاء عقب الغزو الامريكي للعراق 2003لأدارة شؤون العراق واختير العسكري الامريكي المتقاعد جي غارنر كمشرف عليه وهو متقاعد عسكري امريكي من مواليد (15/4/1938) عين في (9/4/2003) مشرفاً على مكتب اعادة التعمير والمساعدات الانسانية في العراق، وصل الى بغداد في (21/4/2003) وكان يعمل سابقاً نائباً لرئيس اركان القوات المسلحة البرية الامريكية ومسؤول عن منظومة صواريخ باتريوت. للمزيد ينظر: ابراهيم خليل العلاف، هياكل صنع القرار السياسي في العراق: مصادره والياته، سلسة اوراق عراقية، جامعة الموصل، العدد (11) ،2008، ص 4.

[] رياض عزيز هادي، البرلمان في العراق دراسة في الواقع والتأملات في المستقبل، مطبعة جامعة بغداد، ط 1 ،2005، ص 35.

[45] علي عبد الامير علاوي، احتلال العراق: ربح الحرب وخسارة السلام، ترجمة عطا الوهاب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر_بيروت، ط 1، 2009، ص 156_155.

[46] ليث عبد الحسن الزبيدي، مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (29 ـ 30)، 2012، ص 49.

[47] علي عبد الهادي المعموري، سياسة الامن الوطني في العراق بعد عام 2003، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2014، ص 176.

[48] للمزيد ينظر: اثير عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر_بيروت، ط 1 ،2011 ص 108.

(*) ينظر قرار مجلس الامن (1483) في (22/5/ 2003).

[49] محمد عبد الحمزة خوان، مصدر سبق ذكره، ص 119.

[50] رياض عزيز هادي، البرلمان في العراق دراسة في الواقع والتأملات في المستقبل، مصدر سبق ذكره، ص 19–20.

[51] ينظر: حميد حنون خالد، دراسات دستورية عراقية: حول موضوعات اساسية للدستور العراقي الجديد، المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق، جامعة دي بول، 2005، ص 425.

[52] فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية الماضي والخاضر والمستقبل مصدر سبق ذكره، 51.

[53] هند احمد عبد، النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 بين المؤسساتية والشخصنة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2016، ص 57.

[54] نبيل عبد الرحمن حياوي، قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، المكتبة القانونية_ بغداد، 2004، ص 140.

[55] قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004، المادة (30).

[56](*) يقوم نظام التمثيل النسبي أو القائمة النسبية على تقديم كل حزب سياسي لقائمة من المرشحين في كل واحدة من الدوائر الانتخابية متعددة التمثيل. إذ يفوز كل حزب سياسي بحصة من مقاعد الدائرة الانتخابية تتناسب مع حصته من أصوات الناخبين. ويفوز بالانتخاب المرشحون على قوائم الأحزاب ذلك بحسب ترتيبهم التسلسلي على القائمة. للمزيد: ينظر الموسوعة الحرة، ويكيبيديا، التمثيل النسبي.

https://ar.wikipedia.org/wiki

[] عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق الواقع والمستقبل، مؤسسة مصر مرتضى للكاتب العراقي، ط 1، 2011، ص 105.

[57] الجدول مقتبس من: مارينا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة: فالح الحمراني، مكتبة عدنان للطباعه والنشر والتوزيع، ط 1 ،2012، ص 88.

[58] للمزيد ينظر النظام الداخلي للجمعية الوطنية، المادة (22).

[59] المصدر نفسه، الماده (23).

[60] النظام الداخلي للجمعية الوطنية، الماده (24).

[61] عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص 111.

[62] ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر، ط 1 ،2014، ص 455.

[63] الدستور العراقي الدائم 2005، المادة (48).

[64] ليث عبد الحسن الزبيدي، كاظم علي مهدي، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (37 _ 38)، 2014، ص 90.

[65] القانون الأساسي العراقي لعام 1925، المادة (2).

[66] المصدر نفسه، المادة (19).

[67] ينظر: وائل عبد اللطيف، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام (1925) ولغاية (2004)، المطبعة القانونية_ بغداد، ط 1، 2007، 13.

[68] عبد العظيم جبر الحافظ، مصدر سبق ذكره، ص 100_101..

[69] رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 75.

[70] ضياء علاوي عباس، النظام السياسي العراقي في ظل دستور 2005، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2011، ص 36.

[71] الدستور العراقي المؤقت لعام 1958، المادة (1).

[72] عبد الحسين شندل، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، المكتبة القانونية_بغداد، ط 1، 2005، ص 162.

[73] الدستور العراقي المؤقت لعام 1964، المادة (1).

[74] حنا بطاطو، العراق الشيوعيون والبعثيون والضباط الأحرار، العراق الشيوعيون والبعثيون والضباط الأحرار، الكتاب الثالث، ترجمة عفيف الرزاز، مؤسسة الابحاث_بيروت، ط 2، 1999، ص 31.

[75] الدستور العراقي المؤقت 1968، المادة (1).

[76] (*)شهد دستور عام 1968 اربعة تعديلات في عام واحد فقط كان الأول في 21/اذار/1969 والثاني في 15/ايار/1969 والتعديل الثالث في 10/تشرين الثاني/1969 اما التعديل الرابع 24/كانون الاول/1969. للمزيد ينظر: محمد عبد الحمزة خوان، مصدر سبق ذكره، ص 233.

[] ساجد حميد عبد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة السياسية العربية، اطروحة دكتوراة غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2000، ص 209.

[77] عبد الوهاب حميد رشيد، اشكالية التحول الديمقراطي في العراق، بحث منشور في مركز الدراسات العلمانية في العالم العربي، ب تاريخ 7 /2/2013 على موقع المركز (شبكة المعلومات الدولية) الانترنت: الرابط الاتي

http://www.ssrcaw.org/ar/show.art.asp?aid=366731

[78] عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص 103.

[79] الجدول مقتبس من: المصدر نفسه.

[80] جريدة الوقائع العراقية، العدد (3977)، (17/6/2003).

[81] بول بريمر، عام قضيته في العراق_النضال لبناء غد مرجو، ترجمة عمر الامين، دار الكتاب العربي_بيرت، ط 1، 2006، ص 133–134.

[82] قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004، المادة (4).

[83] ساجد محمد الزاملي، مصدر سبق ذكره، ص 395.

[84] بشرى حسين صالح، مصدر سبق ذكره، ص 112.

[85] الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (1).

[86] علي حسين حسن سفيح، مصدر سبق ذكره، ص 79.

[87] مارينا سبرونفا، مصدر سبق ذكره، ص 93.

[88] القانون الاساسي العراقي لعام 1925، المادة 31.

[89] المصدر نفسه، المادة 36.

[90] المصدر نفسه، المادة 37.

[91] فائز عزيز اسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية الماضي والحاضر والمستقبل، مصدر سبق ذكره، ص 14.

[92] ليث عبد الحسن الزبيدي، ثورة 14 تموز 1958 في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 262.

[93] ساجد محمد الزاملي، مصدر سبق ذكره، ص 341.

[94] الدستور العراقي المؤقت لعام 1964، المادتين) 61_62، فق أ_ب).

[95] الدستور العراقي المؤقت لعام 1964، المادة (63).

[96] ساجد محمد الزاملي، مصدر سبق ذكره، ص 365.

[97] الدستور العراقي المؤقت لعام 1968، المادة (43).

[98] الدستور العراقي لعام 1970، المادة 47.

[99] ساجد محمد الزاملي، مصدر سبق ذكره، ص 372.

[100] احمد عبيس نعمة، السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي، مجلة مركز دراسات الكوفة، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (7)، 2008، ص 96.

[101] ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية – القسم الثالث.

[102] بول بريمر، مصدر سبق ذكره، ص 435.

[103] رياض عزيز هادي، البرلمان في العراق دراسة في الواقع وتأملات المستقبل، مصدر سبق ذكره، ص 19.

[104] ينظر: ابراهيم خليل العلاف، مصدر سبق ذكره، ص 123.

[105] احمد عبد الهادي حسين، استقرار النظام السياسي وأثره في صياغة الاستراتيجية الشاملة: العراق بعد عام 2003 إنموذجا، اطوحة دكتوراة (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين،2016، ص 136_137.

[106] ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، القسم الثالث.

[107] ساجد محمد الزاملي، مصدر سبق ذكره، ص 395.

[108] اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر_بيروت، ط 1،2011، ص 34.

[109] قانون المرحلة ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، عام 2004، المادة (32).

[110] مارينا سبرونفا، مصدر سبق ذكره، ص 83.

[111] الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (48).

[112] المصدر نفسه، المادتين (55،56).

[113] علي هادي جعفر، اختصاصات السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام 2005، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2013، ص 34.

[114] حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، مجلد (5)، العدد (1)، 2016، ص 71.

[115] الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (60).

[116] محمد عبد الحمزة خوان، مصدر سبق ذكره، ص 249.

[117] ينظر: الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادتين (61،62).

[118] علي حسين حسن، مصدر سبق ذكره، ص 87.

[119] ينظر: ستار جبار علاوي، الانتخابات العراقية وتأثيرها في الاستقرار والتنمية، مجلة دراسات الدولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد (54)، 2012، ص 112_123.

[120] الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (64).

[121] ليث عبد الحسن الزبيدي، كاظم علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص 87.

[122] الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (65).

[123] احمد عبيس نعمة، مصدر سبق ذكره، ص 97.

[124] حسن ناجي سعيد، اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2010، ص 217.

[125] بشرى حسين صالح، مصدر سبق ذكره، ص 118.

[126] عبد الله العامري وعمار رحيم الكناني، مجلس الاتحاد في ضوء الدستور العراقي الدائم لسنة (2005)، مجلة حوار الفكر، العدد (14) ،2010، ص 154.

[127] ليث عبد الحسن الزبيدي، كاظم علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص 92.

[128] ينظر: علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفدرالية، مجلة كلية الاسلامية الجامعة_ النجف، العدد (1)، 2006، ص 7.

[129] ليث عبد الحسن الزبيدي، كاظم علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص 90.