

2009

البرلمان العراقي... البنية و التحديات والمستقبل

باحث رئيس: د. عمرو الشوبكي
باحث مساعد: يسري العزاوي
تنسيق ومراجعة: حبيبة محسن

هذه الدراسة هي جزء من مشروع تدريب الأساتذة الجامعيين العراقيين على أساليب العمل البرلماني، والذي انعقدت دورته التدريبية بمدينة بيروت في شهر مارس / آذار 2009.



بالتعاون مع رابطة التدريسيين
العراقيين

و بدعم من مؤسسة ويستمنستر

Arab Forum for Alternatives (AFA)
منتدى البديل العربي للدراسات



شكر خاص للسادة الأكاديميين الذين شاركوا في ورشة العمل التي عقدت بمدينة بيروت في شهر مارس/ آذار 2009 والتي مثلت أوراقهم ومناقشتهم خلفية لهذا العمل البحثي، وهم
أبجديا ومع حفظ الألقاب:

د. إحسان عمر محمد سعيد	أستاذ بكلية التربية للبنات- جامعة بغداد
د. أحمد كمال أحمد	رئيس قسم الفيزياء- جامعة النهريين- بغداد، ورئيس رابطة التدريسيين الجامعيين بالعراق
د. إسماعيل أبابكر علي	معاون عميد كلية القانون و السياسة-جامعة دهوك
د. إياد عبد العزيز عباس	أستاذ الفيزياء- كلية العلوم- جامعة النهريين- بغداد
د. إياد محسن الطائي	هندسة نقل
د. حسن أحمد حسن	أستاذ بكلية تربية ابن الهيثم- جامعة بغداد
د. خالدة ذنون مرعي	أستاذ بكلية دهوك- الجامعة الأهلية
د. خضر عباس عطوان	أستاذ العلوم السياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. رائد شهاب أحمد	أستاذ بكلية القانون- الجامعة الإسلامية- بغداد
د. سالم سليمان	مدير مركز الدراسات القانونية والسياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. سعد شاكر خضير	جامعة بغداد- كلية العلوم- قسم الفلك
د. صائب صديق الكيلاني	المعهد الدولي للتفاوض و العلوم INI
د. صلاح عبد الرحمن الحديثي	أستاذ القانون- الجامعة الإسلامية- بغداد
د. طارق محمد طيب القصار	أستاذ العلوم السياسية- جامعة الموصل
د. عدنان ياسين مصطفى	أستاذ علم الاجتماع- كلية التربية للبنات- جامعة بغداد
د. عماد عبد اللطيف سالم	مساعد رئيس جامعة النهريين- بغداد
د. عماد صلاح داود	أستاذ العلوم السياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. قاسم محمد عبيد الجنابي	مركز الدراسات القانونية و السياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. محمد عبد صالح	مركز الدراسات القانونية و السياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. محمد كريم كاظم	أستاذ العلوم السياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. موفق يحيي حمدون	مساعد رئيس جامعة الموصل
د. نغم إسحق زيا	أستاذ القانون- جامعة دهوك
د. نغم أكرم عبد الله	أستاذ بكلية التربية الأساسية- الجامعة المستنصرية- بغداد
د. نغم حسين نعمة	مدير العلاقات الثقافية- جامعة النهريين- بغداد
د. هشام حكمت عبد الستار	معاون عميد كلية العلوم السياسية- جامعة النهريين- بغداد
د. هشام محمد عبد الله	أستاذ بقسم اللغة العربية- كلية التربية- جامعة الموصل
د. وفاء جعفر أمين المهداوي	أستاذ الإدارة و الاقتصاد- الجامعة المستنصرية- بغداد

مقدمة

لا شك أن العراق قد مر بتطورات عديدة عبر التاريخ المعاصر، والمتيقن منه بأنه منذ الغزو الأمريكي للعراق في 2003 وما بعدها شهد العراق أحداثاً جساماً: ففي مرحلة ما قبل الغزو الأمريكي، غاب عن العراق كل ما يتعلق بمفهوم "الحزب المعارض"، بل لم يكن العراقيون يعرفون ما المقصود بمعارضة نظام الحكم. والذي لا ريب فيه أن العراقيين عانوا الولايات في ظل الأنظمة القائمة على الظلم والاستبداد والدكتاتورية، ولم يستثن أحد من هذا الظلم.

وبعد الاحتلال الأمريكي وانطلاق العملية السياسية، أخذ الانقسام السياسي بعدين رئيسيين: الأول، هو انقسام سياسي ومذهبي من داخل العملية السياسية وبين الأطياف السياسية المختلفة التي قررت المشاركة فيها، والثاني هو انقسام على العملية السياسية بين القوى التي رفضت من الأساس الدخول فيها وتلك التي صارت جزء منها، واتهمتهم بأنهم "عملاء" أو متواطئون مع الاحتلال.

وقد انعكس هذا الوضع على أداء البرلمان العراقي، حيث غابت في كثير من الأحيان المصلحة الوطنية عن أغلب أعمال البرلمان العراقي والمؤسسة التنفيذية، نتيجة تغليب بعض - بل و أغلب - أعضاء البرلمان المصلحة الحزبية والشخصية على المصلحة الوطنية، وأن هناك من الأعضاء من يفضل بقاء الاحتلال وقواته لإدراكه أن بقاءه في العراق ليس بمنصب وحسب بل مرتبط ببقاء المحتل، أو لتخوفه من أن تعود عقارب الساعة إلي الوراء، لاسيما وأن الحديث عن دور المقاومة يخبي رغبة دفيئة في عودة النظام السابق أكثر من مقاومة المحتل. فانقسم البرلمان العراقي بين قوى مشاركة في العملية السياسية وأخري متشككة فيها وثالثة رافضة لها بالكامل وتقاومها بالقوة المسلحة، ولكل من هؤلاء أنصار ومتعاطفين داخل البرلمان العراقي وخارجه.

أهمية الدراسة:

تكشف الدراسة تحليلات القوة وعلاقات المكانة عن جوانب عديدة ومعقدة لحالات تداخل بين المرجعيات الثقافية، خصوصاً في السنوات التي أعقبت الاحتلال عام 2003 وانهيار سلطة الدولة وتفكك منظومات الضبط الرسمية وغير الرسمية.

تتمثل أهمية الدراسة فيما يلي:

أولاً: كشفت مجريات السنوات الست الماضية عن الكثير من مكامن الضعف والخلل وأوجه، القصور الذاتي لدى مؤسسات الدولة العراقية الجديدة عامةً، والسلطة التشريعية العراقية (البرلمان) خاصة. فقد كشفت الظروف المحيطة عن هشاشة وضعف في بنى وأداء ورؤى وأهداف واستراتيجيات تلك المؤسسات، مما انعكس سلباً على برامجها وسياساتها ومبادراتها وأنماط تفاعلها مع الجمهور وعلى درجة استجابتها الفعلية لما تواجهه من تحديات.

ثانياً: أظهرت أنماط التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المجتمع العراقي بعد أبريل 2003، تحت ضغط التحولات السريعة التي أعقبت الاحتلال وانهيار سلطة الدولة، طبيعة المشكلات العديدة التي يعانيها المجتمع العراقي على مختلف المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وقد لعبت سلطة الاحتلال الدور المربك والمتسلط في تحريك هذا الطرف أو ذاك، وهو ما سوف يتضح من خلال دراسة ثلاث حالات (الدستور وقانون النفط والاتفاقية الأمنية)، وهو ما يتطلب المراجعة الكاملة ومن كل الأطراف لتغيير تلك الأوضاع بوسائل عقلانية وديمقراطية، وبما يفتح طريق التنمية المنشودة للمجتمع.

ثالثاً: الأزمات المتتالية التي يشهدها البرلمان العراقي والآثار المترتبة عليها، تستدعي تطوير آليات معينة للتوفيق بين مصالح الكتل البرلمانية من ناحية والمصلحة القومية من ناحية ثانية، لتحقيق التكامل في إطار تعزيز قدرات المجتمع لحماية النسيج المجتمعي وتعزيز قدراته.

مشكلة البحث:

إن انهيار سلطة الدولة بعد الاحتلال، وفقدان الأمن، آثار ودرجات متفاوتة العوامل الكامنة في البنية الاجتماعية لحساب الهويات الفرعية، الأمر الذي أسهم في زيادة نفوذ تلك الهويات وهيمنة الثقافة العشائرية والعرقية والطائفية والجهوية، بازدياد حجم ما يسمى بالأكثرية الانتخابية ونقصان حجم الأقلية (الصابئة والمسيحيين على سبيل المثال)، وصارت الهجرة إلى خارج الوطن وسيلة للخلاص من خطر الموت أو الاختطاف.

إن تغيير نظام الحكم في العراق وقيام الكتل السياسية المختلفة على تولى مسؤولية إدارة العملية السياسية عبر ممثليها في البرلمان العراقي قد ساهم في خلق أزمة في اتخاذ القرارات والتصويت عليها داخل البرلمان. ومن ثم، تحاول الدراسة معرفة وتوضيح الأسباب التي أدت إلى تعزيز الخلافات بين الكتل السياسية الممثلة في البرلمان، والتي ساهمت في خلق أزمة في اتخاذ القرارات والتصويت عليها من قبل ممثلي تلك الكتل في البرلمان، وإمكانية وضع الحلول اللازمة للتخفيف من حدة هذه الأزمة.

المنهج المستخدم في الدراسة:

اعتقاداً من الباحث بأهمية المنهج التاريخي والمنهج المقارن، فسوف يستعين بهما لمعالجة فرضياته وأسئلته البحثية السابقة، وذلك لأن دلالة التطور التاريخي للظاهرة المعنية تكمن في مضاهاته بالواقع، والتماس أوجه الشبه والخلاف فيما بينهما، وهو ما يبدو ضرورياً أحياناً لتوضيح ما قد تقترحه بعض الممارسات الآنية على ما استقر عليه في التراث من ناحية، واستقراء لاحتمالات التطور الآجل من ناحية أخرى، ومثل هذا التكامل من شأنه أن يقلل حدة الانتقادات التي وجهت للمنهجين كل على حدة، مثل صعوبات جمع المادة التاريخية وتأثير العوامل الذاتية. كما سوف يستخدم الباحث منهج دراسة الحالة الذي يسعى إلى التعرف على الأسباب والعوامل التي أدت إلى حدوث الظاهرة⁽¹⁾

(1) د. جابر عبد الحميد، "مناهج البحث في التربية وعلم النفس"، (القاهرة: دار النهضة العربية، ط1، 1989)، ص 165.

والوصول إلى استنتاجات وخلصات لما يمكن عمله لتغيير الظروف المحيطة بالظاهرة في الاتجاه الإيجابي. (2)

وسيتم توظيف هذا المنهج من قبل الباحث لمحاولة الإحاطة الشاملة بالتطورات التي ألمت بالعراق والهيئة التشريعية العراقية.

تقسيم الدراسة:

سوف تنقسم الدراسة إلى ثلاثة عناصر أساسية، هي ما يلي:

أولاً: الإطار التشريعي للبرلمان العراقي

- تاريخ البرلمان العراقي وتطوره
- البرلمان في الدستور الجديد
- وظائف البرلمان (التشريعية والتمثيلية والرقابية)

ثانياً: إطار عمل البرلمان:

- التنظيم البرلماني: اللوائح الداخلية
- تركيبة البرلمان
- كيف يعمل البرلمان

ثالثاً: دراسات حالة

- الاتفاقية الأمنية.
- الدستور.
- مدينة كركوك.

(2) أحمد عبد المجيد على منيسي، "التحول الديمقراطي في البحرين خلال الفترة (1990-2001)، رسالة ماجستير، (القاهرة: معهد البحوث والدراسة العربية، 2003)، ص 15.

الفصل الأول

الإطار التشريعي للبرلمان العراقي

لقد كشفت أحداث ما بعد الحرب الأنجلو - أمريكية على العراق صحة المواقف والتحليلات السياسية للأطراف التي وقفت ضدها، ليس فقط فيما كان يشكل محور الأزمة، وهو أسلحة الدمار الشامل، وإنما فيما يتعلق بالمفاهيم التي جاءت بها السياسة الأمريكية لتجعل منها قضايا سياسية يقتضي التعامل معها وفق الرؤية الأمريكية، وتحديد العلاقات بالدول على أساس محاور: الشر والخير، وتبني إستراتيجية "الحرب الوقائية" كسياسة ثابتة في مكافحة الإرهاب، من دون المعالجة الجذرية لأسباب الإرهاب، ومن خلال احترام ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي. وقد أدارت الولايات المتحدة الأزمة العراقية من منطلق سياسات الهيمنة والانفرادية بأدوات سياسية ودبلوماسية وعسكرية، أفضت بها، كما هو مخطط، إلى شن الحرب واحتلال العراق.

ومما لا شك فيه أن عملية الانتقال السياسي والاقتصادي في العراق قد تستغرق سنوات، إذ أن عملية إعادة بناء المؤسسات الحكومية المختلفة، إلى جانب مجتمع مدني فعال، مشروع طويل الأمد؛ وتتطلب من كل من له علاقة بهذا المشروع أن يكسر النماذج التاريخية السابقة للسياسات العراقية، التي اتسمت طوال القرن العشرين بالعنف والاستبداد وإضرار النزاعات الطائفية والقبلية والدينية، وبالتالي فإن هذه العملية ليست من النوع الذي قد يأخذ مجراه الطبيعي في غضون ستة أشهر أو حتى ست سنوات؛ إذ قد تستغرق مسألة إعادة تأهيل العراق ليقف مرة أخرى على قدميه بفاعلية، جيلاً كاملاً إلى أن يعود عضواً فاعلاً ومسئولاً في المجتمع الدولي.

وعلى الرغم من أن العراق يشهد الآن تجربة سياسية جديدة، إلا إن الواقع على الأرض يدل على أن العملية الدستورية وإقامة مؤسسات شرعية تتسجم مع بنية فيدرالية ديمقراطية تعددية تحتاج إلى مزيد من الجهود المخلصة، وسوف تستغرق وقتاً طويلاً، وسيكون من الضروري أن يطرأ تحسن كبير على المناخين السياسي والأمني، ولن يساند العراقيون نظاماً جديداً مفروضاً عليهم من الخارج أو حتى الداخل من قبل بعض القوى السياسية والطائفية لا تحظى

بالشعبية، وينبغي أن يكون النظام الجديد واسع التمثيل، ويشمل جميع البنى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية الوطنية، مع العلم بأن أي إخفاق للتجربة العراقية الجديدة يمكن أن يؤدي مزيداً من الأزمات التي تؤدي إلى التشرذم الإقليمي.

ثمة خطر حقيقي من أن العراق قد ينزلق في فوضى أكثر مما فيه الآن، خاصة بعد انسحاب القوات الأمريكية من المدن وتعم مشكلاتها المنطقية بكاملها، بدلاً من أن يكون نموذجاً للوحدة السياسية والثقافية والإقليمية. وعلى الرغم من رغبة العراق في المحافظة على وحدته الإقليمية، فإن هناك تقسيمات قومية واضحة: بغداد بسكانها العرب من السنة والشيعة، والموصل بجماعاتها الكردية والعربية السنية ذات النفوذ الكبير، والبصرة المكونة بصورة رئيسة من العرب الشيعة. وهذه عوامل مهمة تدخل في تكوين أية سلطة سياسية في العراق، وقد تؤثر تركيبها تأثيراً قوياً في اتجاه سياستها الخارجية.

والدستور باعتباره يشكل عقداً اجتماعياً بين الحاكمين والمحكومين، يعبر عن مرحلة التطور الحضاري للمجتمع، لكونه يضم مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الحكومة بالمجتمع، متمثلة في سلطات الحكومة وواجباتها وفروعها الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة، وحقوق المواطنين من جهة أخرى.⁽³⁾

وفي الواقع، فقد استمرت معضلة الدستور ومتطلباتها واحدة من أعقد مشكلات الدولة العراقية منذ تأسيسها في 22 أغسطس 1921 إلى الوقت الحاضر. ولقد مر العراق خلال تطوره الدستوري بثلاث مراحل، هي: فترة الحكم العثماني، ثم فترة العهد الملكي والتي شهدت صدور "القانون الأساسي" للمملكة العراقية في عام 1925، وأخيراً حقبة العهد الجمهوري، التي شهدت حالة من عدم الاستقرار الدستوري، فقد صدر خلالها خمسة دساتير في الأعوام 1958، وفبراير 1963، ونوفمبر 1963، و1968، وأخيراً 1970.

(3) د. عبد الحسين شعبان، "الدستور ونظام الحكم"، ندوة احتلال العراق، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ط1)، ص 513.

ومع أن الدستور الأخير من دساتير العهد الجمهوري قد بقي فترة طويلة بالقياس مع الدساتير الجمهورية السابقة له، إلا أن التعديلات العديدة التي تم إدخالها عليه تؤكد سمة عدم الاستقرار الدستوري التي ميزت العراق منذ سقوط النظام الملكي.

ولمحاولة فهم الواقع النيابي العراقي التاريخي وتطوره لابد من بحث دور السلطة التشريعية وفعاليتها في ظل النظم السياسية المختلفة ملكية كانت أو جمهورية والتحديات التي واجهتها خلال المراحل المختلفة. سوف نتناول ما يلي:

1- تاريخ البرلمان العراقي

من الأهمية الإشارة إلى أنه عندما كان العراق تابعاً للدولة العثمانية (1534-1914)، وعند صدور أول دستور عثماني عام 1876، والذي أعدته لجنة برئاسة مدحت باشا، وضمت 28 عضواً، كان أحد أعضائها عراقياً هو "محمد أمين أفندي الزند"، وحينما جرت انتخابات أول مجلس نواب (مجلس المبعوثين) في أقاليم الدولة العثمانية، انتخب عن العراق ست نواب (ثلاثة من ولاية بغداد واثنان من ولاية البصرة وواحد من ولاية الموصل).

وبعدما تأسست الدولة العراقية الحديثة عام 1921، وهي كيان تأسس في فترة الانتداب البريطاني (1920-1932)، جرت أول انتخابات برلمانية حديثة في 24 نوفمبر 1922 لانتخاب مجلس تأسيسي عراقي، لكنها باءت بالفشل بسبب المقاطعة وإحجام المواطنين عن تسجيل أسمائهم في سجلات الناخبين خوفاً من التجنيد الإجباري. ثم جرت انتخابات ثانية عام 1924، انبثق عنها مجلس تأسيسي عراقي ناقش وأقر القانوني الأساسي العراقي (الدستور الدائم)، ونشر هذا في الجريدة الرسمية في 21 مارس 1925.

وقد تم انتخاب أول مجلس للنواب في يونيو 1925، وعين الملك فيصل الأول - أول ملك للعراق الحديث - أعضاء مجلس الأعيان. وشكل كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان مجلس الأمة العراقي، وانعقد مجلس الأمة أول مرة في 16 يوليو 1925.

وبالرغم من أن الدولة العراقية الحديثة كانت مملكة دستورية نيابية، تشكلت في ظلها تسع وخمسون حكومة (بين 1920/10/25 و 1958/7/14) أي في ستة عشر دورة، إلا أن البرلمان اتسم بحالة من الضعف والوهن في أغلب الأحيان، وتضاءل دوره بسبب سياسات

ترجح دور الحكومات على حساب دور البرلمان. وفي ظل أحكام عرفية أعلنت خلال الفترة الملكية ستة عشر مدة بين (1920/10/25 إلى 1958/7/13) وبسبب ضعف البرلمان هذا فإنه لم يتمكن طيلة تلك الفترة أن يراقب سياسة الحكومة بشكل سليم كما هو مألوف في الأنظمة البرلمانية، كما أنه لم يستطع سحب الثقة عن أية حكومة ولا عن أي وزير في أي من تلك الحكومات.

وعند قيام النظام الجمهوري في العراق بعد الإطاحة بالملكية في 14 يوليو 1958 ، لم ينشق في العراق أي برلمان، حتى في ظل أربع جمهوريات متعاقبة حتى عام 1980، حين جرت انتخابات أول برلمان (مجلس وطني) في العهد الجمهوري.

وبرغم أن دستور 1970 المؤقت نسج لهذا المجلس الوطني اختصاصات تشريعية ورقابية واستشارية وتنظيمية بموجب المواد 51، 52، 53، 54 من الدستور المذكور، وبرغم أن المجلس الوطني عقد خمس دورات بين عامي 1980 و 2003/7/9، إلا أن هذا المجلس كان من الناحية الواقعية أكثر ضعفاً من برلمان العهد الملكي السابق ذكره وبشكل ملموس. لذا فإن التجربة البرلمانية في العراق خلال العهد الملكي (1925)–(1958) هي بنظر الكثيرين مليئة بالعيوب والثغرات، التي تبقى جديرة بالاهتمام وغنية بالدروس للعراقيين. وذلك ما قد يفسر لنا ارتفاع بعض الأصوات المطالبة باعتماد القانون الأساسي العراقي لعام 1925 كدستور مؤقت مع إجراء بعض التعديلات عليه لحين إصدار دستور دائم جديد بعد حرب عام 2003.⁽⁴⁾

أ. مرحلة تأسيس القانون الأساسي:

في 24 أكتوبر 1922 تم إصدار قانون الانتخابات، من قبل لجنة مؤلفة من البرلمان العثماني آنذاك (طبقاً لنداء المندوب السامي)، وقد اتخذت هذه اللجنة من قانون الانتخابات العثماني دليلاً لعملها، وكتبت مسودة القانون العراقي على أساسه. ولقد نص القانون على أن يتألف المجلس من مائة عضو: ثمانون منهم يمثلون القرى والمدن، و عشرون يمثلون العشائر. على أن يكون تولي المقعد النيابي ناتجاً عن آلية انتخابية قائمة على مرحلتين (إذ ينتخب المواطن

4 - المرجع السابق نفسه.

الممثل ، ثم ينتخب الممثل النائب). وطبقاً لنص المادة 31 من القانون يلاحظ إعطاءه حق الانتخاب للذكور فقط، وحرمان المرأة منه.

وبتاريخ 27 مارس 1924 ، أصدرت الإرادة الملكية دعوة للمجلس للاجتماع، وكان ذلك بهدف أولاً التصديق على معاهدة 1922، ثانياً وضع القانون الأساسي للبلاد، وثالثاً سن قانون الانتخاب. وفي أعقاب صدور الإرادة الملكية عقد المجلس 18 جلسة نقاشية، بدأت في 14 يونيو 1924 وانتهت في 21 يوليو 1924؛ وقد تمخض عن هذه الجلسات القانون الأساسي أو الدستور العراقي. واللافت للنظر، أن الدستور أخذ بعين الاعتبار الإشارة إلى الحقوق القومية للأكراد، وبالخصوص حقوقهم في التدريس باللغة الكردية ضمن المدارس في مناطقهم الجغرافية، طبقاً للمادة (14) من القانون التي ضمنت ذات الحقوق إلى الأقليات والطوائف الأخرى.

بعد ذلك، وبالتحديد في 2 أغسطس 1924 ، تم التصويت على قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، المتضمن (52) مادة موزعة على مقدمة ضمن أحكام عامة وأربعة فصول، حيث حددت المادة الثلاثون من القانون الأساسي لعام 1925 شروط العضوية بالآتي: (5)

- ألا يكون عضواً في أحد المجلسين.
- أن يكون عراقياً اكتسب جنسيته العراقية بالولادة، أو بموجب معاهدة (لوزان)، أو بالتجنس. على أن يكون المتجنس منتظماً إلى عائلة عثمانية، كانت تسكن عادة في العراق سنة 1914 ومر على تجنسه عشر سنوات.

و يمكن أن يُرشح كنائب في البرلمان من كان:

- من كان دون الثلاثين من عمره في النواب، ودون الأربعين في الأعيان.
- من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يعد اعتباره قانوناً.
- من كان محجوراً عليه ولم يفك حجره.

⁵ - المرجع السابق، ص 6.

- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة.

من جانب آخر، وفي معرض الآراء التي قيلت حول دستور 1925 يذكر الحقوقي حسين جميل على سبيل المثال، أن جلسات المجلس التأسيسي العراقي شهدت عمل جاد لنواب المعارضة في إبعاد كل ما ينتقص من سيادة الشعب عن أحكام القانون الأساسي، وكذلك ضمان كل ما يحقق تلك السيادة في مضامين النصوص الدستورية، من أجل إقامة حياة نيابية سليمة، ونظام برلماني على الوجه المعروف في دول الغرب.

وقد اعتبر دستور 1925 وثيقة جديرة بالاعتبار، بالنظر للظروف التي كان العراق يمر بها أثناء إصداره. على الرغم من بعض العيوب التي اعتبرت النص، لاسيما فيما يتعلق بالسيادة. خاصة وأن بعض الصياغات لم تحقق التوازن السليم بين سلطات الدولة الثلاث، وذلك للغلبة الملحوظة للسلطة التنفيذية على بقية السلطات، وعلى وجه التحديد السلطة التشريعية، التي من المفترض أن تكون لها الهيمنة على باقي السلطات في النظام البرلماني. وهو ذات الرأي الذي دعا إلى إثبات وجود مثل تلك الهيمنة من خلال نقده لقانون الانتخاب السائد آنذاك. في على سبيل المثال، تم تسجيل ضغوط للحكومة لإبعاد بعض المرشحين الذين لا يدينون بالولاء إليها عن الوصول إلى كرسي النيابة البرلمانية على الرغم من توافر شروط الترشيح فيهم لعضوية مجلس النواب والمذكورة أعلاه في المادة 30.

الأمر الذي أفضى إلى ضعف الرقابة البرلمانية، بالتزامن مع بعض المواد التي أشار إليها الدستور، حين أورد بأن نص المادة من القانون الأساسي حجت دور البرلمان في ممارسة شكل الرقابة المعتاد؛ حيث بموجب المادة أعلاه يكون لزاماً على الحكومة تقديم استقالتها عند إقرار مجلس النواب حجب الثقة عنها بأكثرية الأعضاء، لكنها عادت (أي المادة الدستورية) وألزمت مجلس النواب بتأجيل التصويت بعدم الثقة لمرّة واحدة، لمدة لا تتجاوز أيام بطلب من رئيس الحكومة أو أحد زملائه استناداً للقانون.

في ذات الوقت، يشير د. الكاظم إلى أن نص المادة من القانون الأساسي حجت هي الأخرى من سلطات البرلمان، عندما أعطت الحق لأعضاء المجلس اقتراح وضع لائحة قانونية (عدا ما يتعلق بالأمور المالية) بتأييد عشرة من النواب، وفي حال قبول المجلس للمقترح تودع تلك

اللائحة إلى مجلس الوزراء لسنها. مما يسوق الدليل على الإضعاف الأكيد لسلطة المجلس (طبقاً للنص الدستوري) من اقتراح القوانين المتعلقة بالأمر المالية التي تعد عصب الحياة بالنسبة لديمومة عمل الدولة.⁽⁶⁾

والجدير بالذكر، أن القانون الأساسي نشر في عيد الربيع 21 آذار 1925 في الجريدة الرسمية، وبدأ نفاذه اعتباراً من ذلك التاريخ، لكن العمل على إجراء أول انتخاب لأول مجلس نيابي عراقي شرع فيه، قبل أن تعرف صفحات الوقائع العراقية نصوص القانون؛ حيث أسفرت الجهود عن انتخاب النواب في 8 يونيو 1925 وتعيين أعضاء مجلس الأعيان من قبل العاهل العراقي، ثم دعوة مجلس الأمة للانعقاد في 16 يوليو 1925 ليبدأ أول مجلس تشريعي عراقي عمله في الدولة العراقية الحديثة.⁽⁷⁾

ويمكن القول، أنه بعد استعراض كيفية سن القانون الأساسي العراقي، وانهقاد أول مجلس نيابي في تاريخ الدولة العراقية الحديثة، يستلزم الأمر العرض الموجز لتطور قوانين الانتخاب منذ العام 1921 حتى 14 يوليو 1958، الذي يوضح طبيعة تطور البناء الديمقراطي في العراق عبر أربع إصدارات للقوانين الانتخابية هي على التوالي:

- قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 1924 - 23 أكتوبر 1924.

- قانون انتخاب مجلس النواب رقم 11 لسنة 1946.

- مرسوم انتخاب النواب رقم 6 لسنة 1952.

- قانون انتخاب النواب رقم 53 لسنة 1956 بتاريخ 3 يونيو 1957.

⁶ - (1) صالح جواد الكاظم ومجموعة من المؤلفين ، النظام الدستوري في العراق ، بغداد ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، 1980 ، ص 2 .

⁷ - د/ عماد الشيخ داود " البعد التاريخي للانتخابات البرلمانية في العراق " كلية العلوم السياسية/جامعة النهدين

وسوف نتناول هنا باختصار ما جاء في كل قانون:

أولاً- قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 1924 - 23 أكتوبر 1924:

بداية، صدر هذا القانون وفي مقدمته عبارة (نحن ملك العراق بناءً على ما قرره المجلس التأسيسي أمرنا بما هو آت)، ولهذه العبارة دلالة مهمة، وهي أن ملك العراق مهر القانون بخاتمة قبل إصداره.

وقد جاء إجمالي مواد هذا القانون في 52 مادة. وقد نصت المادة الثانية منه على الطريقة التي تتم بها الانتخابات، حيث أكدت على أن يكون الانتخاب على مرحلتين.

أما المادة السادسة، فقد حددت نسبة التمثيل بنائب واحد عن كل عشرين ألفاً من عدد الذكور (فقط)، ويكون للأقليات المسيحية نائبين في الموصل، وواحد في كل من بغداد والبصرة. أما الأقلية الموسوية فقد جاء نصيها في الموصل وبغداد والبصرة: 1 : 2 : 1 على الترتيب.

علاوةً على عدد النواب الذين يجب انتخابهم من الأكثرية بنسبة مجموع النفوس في الألوية المذكورة، فإن المادتين التاسعة والعاشر من القانون قد حددتا كيفية تشكيل اللجان لإحضار قوائم المنتخبين الأوليين (ثلاثة من الوجوه بالإضافة إلى مختار المحلة)، لتنظيم القوائم بتسجيل أسماء جميع الذكور العراقيين الذين أتموا العشرين من عمرهم، وتراجع عند الاقتضاء سجلات النفوس لاجتناب السهو.

هنا نجد أن الأصل في إعداد قوائم الناخبين يكمن في المعرفة الشخصية للجنة بشخص الناخب من جهة، والتأكد من وجوده فعلاً، طبقاً للنصوص أعلاه.

وبالنسبة لآلية الانتخابات، فقد نصت المادة 24 على إعطاء كل ناخب أولي ورقة انتخاب يدون فيها أسماء وشهرة الأفراد الذين يرغب في انتخابهم كناخبين ثانويين، طبقاً للنسب المشار إليها في المادة (7) من القانون ذاته -بواقع ناخب ثانوي واحد لكل (250) ناخب أولي-. كما أشارت المادة 27 إلى إسقاط حق الانتخاب بالتأخر عن الحضور، وعدم قبول

الانتخاب بالوكالة، أو إرسال ورقة انتخابية حتى لو كان الفرد غير قادر على الحضور، مما يدل على تصور متحضر لدى المشرع آنذاك لضبط نزاهة الانتخاب.

ويذكر أن نص المادة 45 لم تسمح للقوات المسلحة (الجيش والشرطة) الانتخاب إلا إذا كانوا مأذونين في مدتهم عند إجراء الانتخاب. واللافت أنه كان يتم التدخل من خلال آلية الأذن بالنزول لتغيير بعض النتائج، إلا أنه مهما كان للأمر من إمكانية للشك في تغيير نتيجة الانتخابات فإنه يبقى محدوداً وفي أضيق الحدود.

ومن نافلة القول أن القانون المذكور تضمن جملة من المواد التي حددت العقوبات لكل من يخرق القانون، أو يقدم على عرض الرشوة، أو إفساد معاملات الانتخاب عن طريق إقناع الناخب بالعدول عن إعطاء صوته لمرشح معين أو الضغط عليه للتصويت لمرشح آخر. وقد حدد القانون العقوبات على ارتكاب مثل الأعمال السابقة بالسجن لمدة لا تتجاوز السنة، أو بغرامة لا تتجاوز ألف ربية، أو السجن والغرامة معاً أو بأكثر من ذلك. مما يدل على انتباه المشرع العراقي لمثل هذه الحالات التي لها أن تخل بحيادية نزاهة الانتخابات التي، مهما كثر الحديث عن نقدها في حينه، كان لها بمرور الوقت أن تكون أسس معيارية لانتظام عمل البرلمان العراقي، لو قدر له أن يستمر منذ ذلك الوقت حتى يومنا الحاضر.

ثانياً: قانون انتخاب مجلس النواب رقم 11 لسنة 1946:

في أعقاب المشكلات التي واجهت العراق، وآثار الحرب العالمية الثانية وبروز نظام دولي جديد، ومحاولات العودة إلى الديمقراطية التي عطلت بفعل الحرب في العراق، ثم سن قانون انتخاب النواب رقم 11 لسنة 1946 الذي ورد بعامل جديد من عوامل تعزيز النزاهة، حينما منعت المادة (4 - 8) أن يكون الشخص نائباً إذا ما ربطته بالملك صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة. ما يدل على تطور في مسار تعزيز النزاهة وعدم جمع السلطة بيد واحدة، طبقاً لما نص عليه الدستور.

من ناحية أخرى، حددت المادة 5 من القانون بكافة بنودها تشكيل المناطق الانتخابية على أساس عدد الذكور المسجلين في دفاتر النفوس، بحيث لا يقل العدد المسجل عن خمسة عشر ألفاً ولا يزيد عن السبعين ألفاً لتشكيل منطقة انتخابية. وهو ما يعد تطوراً على صعيد

الديمقراطية في العراق، حيث تم اعتماد آلية الانتخاب على إحصاء سكاني منظم وفق المعايير السائدة دولياً. إذ يعتبر إحصاء عام 1934 واحداً من أهم الإحصاءات في العراق التي استمر الاعتماد على الكثير من نتائجه حتى العقود الأخيرة من القرن العشرين، على الرغم من إجراء أكثر من إحصاء بعده.

وفي ذات السياق، وطبقاً لأحكام المادة 6 من القانون، يشهد المراقب بأن التطور أصبح مشهوداً في هذا القانون. حين تم إسناد تنظيم الجداول المصدقة من مديرية السكان - النفوس العامة - (طبقاً لإحصاء 1934) إلى وزير الداخلية، الذي بدوره يعرضها على رئيس مجلس النواب ليقوم الأخير بإحالتها مع آراء وزير الداخلية إلى لجنة مختصة تدعى (لجنة شؤون الداخلية) في المجلس، التي تكون مسؤولة أمام القانون عن تحرير قوائم المناطق الانتخابية وعدد النواب الذين يجب انتخابهم في كل منطقة، ثم تعاد القوائم بعد ذلك إلى رئيس مجلس النواب مرة أخرى ليعرضها على المجلس، الذي بدوره يبت في أمرها نهائياً وينشرها. وكل ما سبق، يؤكد على أن عامل الاستقلالية في إعداد القوائم كان يأخذ حيزاً كبيراً من اهتمام المشرع، وبأن مؤسسة الدولة وديمقراطيتها قد ازدادت رسوخاً في النظام السياسي الملكي العراقي.

أما بالنسبة للأقليات الموجودة في العراق، فقد أشارت المادة (9) إلى عدد نواب الأقليات الدينية، محددة ذلك بالمسيحيين فقط، من دون الإشارة إلى الموسوية، كما كان هو في قانون 1924 سالف الذكر. وقد حددت المادة نسبة تمثيل المسيحيين في بغداد والبصرة والموصل بـ : 2: 1: 3 على الترتيب. ونلاحظ ارتفاع نسبة تمثيل المسيحيين في هذا القانون، الذي يرد إلى ارتفاع نسبة السكان في العراق وقت إصدار هذا القانون عن سابقه، فضلاً عن زيادة عدد النواب بالقياس إلى نسبة عدد السكان. إذ حددت المادة (10) من القانون بأن يكون هناك ناخباً ثانوياً لكل مائة ناخب أولي.

وفي المادة 47 من الفصل الرابع، الخاصة بانتخاب الأقليات، أطلقت عبارة لم تكن مستخدمة من قبل على أبناء الطائفة اليهودية، فبعد أن أطلقت تسمية "الموسوية" في قانون 1924، جرى تسميتهم "بالإسرائيليين" في سابقة لم يلاحظ ورودها من قبل.

ومن ناحية أخرى، يمكن القول أن معايير النزاهة في القانون رقم 11 لسنة 1946 بدت واضحة، عندما وردت المادة (53) لتوقف إلقاء القبض عن كل صاحب دين إلى الحكومة إذا ما كان متوجهاً إلى الانتخاب أثناء ذهابه وإيابه من المركز الانتخابي. أما المادة (54)، فقد عززت معيار النزاهة أيضاً عندما لم تجوز للمتصرفين أو القائمين أو مدراء النواحي أو الحكام أو مديري الشرطة أو القادة العسكريين أن يرشحوا أنفسهم للانتخاب في المنطقة الانتخابية ضمن اختصاصهم؛ مما يعبر عن الارتقاء في تحقيق معايير الانتخابات السلمية التي بالمقارنة بأية انتخابات أخرى جرت بالعراق، التي كان فيها رؤساء الوحدات الإدارية، وصناع القرار في طليعة المرشحين، مما يفرغ فصل السلطات من معناه.⁽⁸⁾

ثالثاً: قانون انتخاب النواب رقم 6 لسنة 1952:

وبالانتقال من قانون انتخاب النواب رقم 11 لسنة 1946 إلى قانون انتخاب النواب رقم 6 لسنة 1952، نجد أن التطور في البناء الديمقراطي قد أخذ مداه عندما تم تحويل نظام الانتخابات من نظام المرحلتين إلى الانتخاب المباشر لنواب الأمة، طبقاً للمادة (1) من المرسوم رقم 6. هذا فضلاً عن تطور آخر شهده المرسوم، أقرته المادة (21)، حين تم إقرار تزويد كل عراقي مسجل في قائمة الناخبين ببطاقة ناخب، حسب الشكل الذي يقره وزير الشؤون الاجتماعية، وتقوم دوائر النفوس بإحضارها، وتقوم لجنة تنظيم القوائم على توزيعها على أفراد الشعب. وقد تم تحديد شكلها بموجب المادة 12 من ذات المرسوم لتتألف من المختار، وثلاثة أشخاص من سكان المحلة يجري انتخابهم بالاقتراع من قبل هيئة الاقتراع، ما بين ستة أشخاص يقدم المختار أسماءهم.

من جانب آخر، نجد أن مرسوم 1952 قد جاء بمفاهيم تعزز من احترام الملكية العامة والخاصة أثناء الدعاية الانتخابية، بصورة لم ترتق إليها آليات إجراء الدعاية الانتخابية في أي من القوانين السابقة. وطبقاً لنص المادة (29) التي حددت الدعاية الانتخابية بأنها حرة ضمن القانون. أما المادة (30) التي شكلت عبارات نصها حدود شكل احترام الدعاية الانتخابية،

⁸ - د/ عماد الشيخ داود: م. س. د. ص 3.

عندما وردت لتحديد عدم جواز تعليق أو لصق إعلانات أو بيانات الدعاية الانتخابية في وقت الانتخابات إلا في الأماكن التي تقررها البلدية.

رابعاً: قانون انتخاب النواب رقم 53 لسنة 1956

وبانتقال من قانون الانتخاب لعام 1952 إلى قانون انتخاب النواب رقم 53 لسنة 1956، نجد أن الأخير قد ختم بخاتم العاهل، بعد أن كانت القوانين والمراسيم السابقة- عدا قانون 1924 الذي ختم بختم فيصل الأول- قد ضمنت من قبل الجهات التي كانت تسوس الأمور حين كان الملك فيصل الثاني دون سن البلوغ وتولي العرش. مما يدل على أن الدولة العراقية عادت إلى وضعها الطبيعي بعد فترة من الفراغ لمنصب الملك، التي امتدت منذ رحيل الملك غازي الأول بالحادثة المعروفة، حتى تولى ولده العرش من جديد.

ومما يلاحظ عن القانون الجديد أنه لم يتشابه مع القانون الانتخابي لعام 1952، سوى أن القانون المذكور -كسابقه- تجاوز الإشارة إلى اليهود كأقلية "موسوية"، كما أطلق عليهم قانون 1924 أو "إسرائيلية" كما أطلق عليهم قانون 1946، لكونهم قد غادروا العراق أما إلى الأراضي المحتلة في فلسطين أو إلى دول أخرى.

في ذات السياق أشار القانون الجديد إلى ارتفاع في نسبة تمثيل الديانة المسيحية في مجلس النواب إلى 3: 1: 3، لكل من لواء بغداد والبصرة والموصل وكركوك على الترتيب.

والجدير بالذكر، أنه مع حلول شهر يوليو 1958 وحدث انقلاب 1958، أسدل الستار على الحياة البرلمانية في العراق التي ولدت مع ولادة الدولة العراقية الحديثة، ذلك لأن الدستور المؤقت الذي صدر بتاريخ 27 يوليو 1958، والذي تضمنت ديباجته نص القانون الأساسي لعام 1925، وما صدر تحته من قوانين منظمة للسيادة النيابية في العراق، أوقف كل شكل من أشكال الديمقراطية. حين جعل بموجب نص المادة (21) منه السلطة التشريعية بيد مجلس الوزراء (المعين) وبتصديق مجلس السيادة (المعين)، لتتحول السلطة بعد ذلك إلى يد فرد، لم

يسمح للحياة النيابية بالعمل إلا بتدخله واختياره⁽⁹⁾؛ مما أفقد الديمقراطية كل مقوماتها، وأصبحت الحياة النيابية شكلية صورية.

ب: التركيبة النيابية للسلطة التشريعية:

فيما سبق، كانت السلطة التشريعية العراقية، تأخذ بنظام المجلسين، كما يلي:

الأول: مجلس الأعيان:

طبقاً للمادة 31 من الدستور العراقي لسنة 1957، يتكون مجلس الأعيان من أعضاء معينين فقط، وقد نصت الفقرة الأولى من المادة نفسها على أن يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب الذين يعينهم الملك. ومن نص هذه المادة، فإن الدستور العراقي قد حدد الحد الأقصى لعدد الأعيان فقط، دون ذكر الحد الأدنى لهذا العدد، وهذا نقص كان على المشرع أن يتفاداه.

أما بالنسبة لمدة العضوية لمجلس الأعيان، فهي ثمان سنوات تبدأ اعتباراً من تاريخ التعيين، مع جواز إعادة تعيين العضو السابق. ويقوم مجلس الأعيان بانتخاب رئيسه، ونائبيه من بين أعضائه لمدة تبدأ بافتتاح الاجتماع الاعتيادي في السنة التالية، وعليه أن يعرض نتيجة الانتخاب على الملك، فإذا حل مجلس النواب فلا تنتهي مدتهم إلا عند اجتماع المجلس الجديد ما لم تكن عضويتهم قد انتهت.⁽¹⁰⁾

ويشترط في عضو مجلس الأعيان ما يشترط على النائب من شروط، وذلك طبقاً لأحكام المادة الثلاثية مع ملاحظة فارق السن، حيث يتطلب من عضو مجلس الأعيان ألا يقل سنه عن الأربعين سنة، كما يتطلب من عضو مجلس الأعيان بالإضافة إلى الشروط المتقدمة "أن يكون ممن نالوا ثقة الجمهور واعتداده بأعمالهم، وممن لهم ماضٍ مجيد في خدمة الدولة والوطن".

وبالرغم من أن الدستور العراقي لم يتكلم عن استقالة عضو مجلس الأعيان، إلا أنه يمكن القول أن النص الخاص باستقالة النائب يطبق بعينه على عضو مجلس الأعيان.

⁹ - م.س: ص 8.

¹⁰ - صالح جواد الكاظم ومجموعة من المؤلفين، مرجع سابق، ص 10-15.

ثانياً: مجلس النواب:

يتكون مجلس النواب في العراق من أعضاء منتخبين بنسبة نائب واحد من كل عشرين ألف نسمة، يتم انتخابهم بموجب قانون خاص يبين كيفية ترشيحهم. وقد أدخل مرسوم الانتخاب الصادر عام 1952 مبدأ الانتخاب المباشر إلى العراق، بدلاً من الانتخاب غير المباشر الذي كان معمولاً به منذ أن دعا المواطنون العراقيون لممارسة حق الانتخاب عام 1924 ، أو حتى تاريخ إلغائه في ديسمبر 1952.

وفي الانتخاب المباشر، يختار الناخبون ممثلهم بأنفسهم دون واسطة، أما في الانتخاب غير المباشر فإن الناخبين ينتخبون أولاً مندوبين عنهم، ثم يقوم هؤلاء المندوبون - أو كما كانوا يسمون في العراق "الناخبون الثانويون" بانتخاب ممثلهم. وهكذا، ففي الانتخاب غير المباشر هناك انتخابان متعاقبان ودرجتان من الناخبين. وعموماً، يؤخذ على الانتخاب غير المباشر أنه أبعد عن الديمقراطية من الانتخاب المباشر، وأن أثر المحكومين في اختيار الحاكمين (النواب) أضعف في الأول منه في الثاني⁽¹¹⁾. وبالرغم من التركيبة الديمقراطية القائم عليها البرلمان العراقي، والمميزات التي منحت له من خلال الدستور العراقي الدائم، إلا أن هناك العديد من التحديات والمعوقات التي تواجه أداءه وتعمل على تقوية دوره النيابي، وهو ما سوف نستعرضه لاحقاً.

2- البرلمان في الدستور العراقي الجديد:

مع إصدار الدستور العراقي الدائم في عام 2005 ، بدأ يظهر جلياً دور البرلمان داخل التكوين البنيوي للدولة العراقية، ومساحة الحركة المتاحة لأداء البرلمان في تحديد ورسم مستقبل الدولة العراقية ما بعد إسقاط النظام العراقي القديم 2003.

¹¹ - المادة (31) من الدستور العراقي

2- د غانم محمد صالح الدستور العراقي ص4

3 - نفس المصدر السابق

4- زهير حرانة، السلطة التشريعية في العراق " ورقة بحثية "، ص 7

ويتألف مجلس النواب من 275 عضواً، يُنتخبون لمدة 4 سنوات، وله دورتين كل عام. وتتمثل مهمة المجلس في إقرار القوانين الاتحادية، ويشرف على أو يراقب السلطة التنفيذية، ويصدق على المعاهدات الدولية، ويوافق على ترشيحات أو تعيينات مسؤولين محددتين، ويقوم بانتخاب رئيس الجمهورية، الذي يقوم باختيار رئيس الوزراء من تحالف الأغلبية في المجلس (من خلال فترة أولية، مجلس رئاسي من ثلاثة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب، سيقوم بتنفيذ مهام رئيس الجمهورية). وقد جرت انتخابات مجلس النواب في 15 ديسمبر 2005. واجتمع المجلس لأول مرة في 16 مارس 2006، أي بعد عام بالضبط من أول اجتماع للجمعية الانتقالية.

وقد نص الدستور العراقي على أن السلطة التشريعية -المتتملة في مجلس النواب- تقوم بعمل الرقابة على عمل السلطة التنفيذية بشكل عام، وتتفرع هذه الرقابة إلى أشكال مختلفة، منها: المناقشة والاستجواب والرقابة المالية ورقابة التنفيذ ومنح الثقة والإشراف الخاص (الخارجي) والتصديق على المعاهدات الدولية. ومن هنا نجد أن البرلمان أخذ منحياً تصاعدياً نحو الديمقراطية، من حيث خلق مساحة واسعة لعمل البرلمان، سواء فيما يخص إصدار التشريعات، أو مراقبة الحكومة ومحاسبتها، حسب ما نص عليه الدستور العراقي.

وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب، الذي يتكون بدوره من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، ويتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه. كما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية، وينظم القانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب.

وقد نص الدستور على أن تمثل النساء بربع المقاعد في المجلس، وأن يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقامة أو الوفاة.

ونص الدستور أيضاً على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي آخر.

وعن طريق العمل داخل المجلس، فقد نص الدستور على أن يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه؛ فالمجلس له الحق في أن يقرر صحة عضوية أعضائه، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي الأعضاء. كما يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.⁽¹²⁾

وتكون جلسات مجلس النواب علنية، إلا إذا ارتأى -لضرورة معينة- خلاف ذلك، وتنتشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة. ويدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.

قراءة في الدستور العراقي

من الأهمية القول، أنه لا يقاس النجاح في إعداد الدستور الوطني بالوثيقة النهائية فقط، بل أيضاً بالطريقة التي صدرت بها الوثيقة وبطريقة تبنيتها، أي أن العملية التي يتم من خلالها صنع الدساتير مهمة. وفي حالة العراق، تعتبر العملية الدستورية الجديدة أهم من أي وقت مضى، فالواقع أن هذه العملية ربما تقدم الفرصة السلمية الوحيدة للتوصل إلى حل توافقي عملي بالنسبة لشكل الدولة العراقية. وعامةً، عند وضع أي دستور في بلد محتل يجب الانتباه لعدة حقائق:⁽¹³⁾

الحقيقة الأولى، الاحتلال: إذ تعتبر قوات الاحتلال الأنجلو - أمريكية (ممثلة بسلطات الاحتلال، ثم بالسفارتين الأمريكية والبريطانية) السلطة الحقيقية في العراق منذ 9 أبريل 2003 إلى الآن. ومصدر سلطة الاحتلال الوحيد هو التغلب، ولا يخول هذا المصدر شرعية، سوى أنه أمر واقع.

¹² - محمد منذر جلال، إشكاليات التحول الديمقراطي وانعكاساتها على الخطاب السياسي للأحزاب العراقية ،

مجلة المستقبل العراقي، (بغداد مركز العراق للأبحاث، 2008) ص 30.

⁽¹³⁾ فراس عبد الرزاق السوداني، مرجع سابق، ص 178-184.

الحقيقة الثانية، التعددية: إن المجتمع العراقي ذو طبيعة سكانية تزخر بالتنوع والتعدد قومياً ودينيًا ومذهبيًا وطائفيًا، ولهذه الطبيعة أثرها في تشابك النسيج الاجتماعي العراقي وتعقيده.

الحقيقة الثالثة، الأغلبية الدينية والقومية: تجمع المصادر المختلفة على أن المسلمين هم الغالبية العظمى للشعب العراقي بنسبة 97%، وأن العرب يمثلون نسبة 80% من مجموع السكان، أي أغلبية قومية، يليهم في ذلك الأكراد الذين يمثلون نسبة 17% وهم بذلك أكبر الأقليات الموجودة.⁽¹⁴⁾

الحقيقة الرابعة، اجتماعية وطبيعية وإقليمية: تتصل هذه الحقيقة بنقد خيار الفيدرالية أو نظام الحكم الاتحادي (Federation). ويجب التأكيد على أن الخيار الأول والأخير في مسألة الفيدرالية عائد للعراقيين عامة، حسب حق تقرير المصير. والحقيقة الاجتماعية تقول: إن الشعب العراقي تشده أوامر نسب قوية وشائج قرى متينة بين قومياته ومذاهبه، بل وحتى أديانه، فلا يكاد يخلو بيت عراقي من أسرة كردية أو تركمانية أو صهر كردي أو تركماني، كما أن العكس وارد وصحيح، وكذلك الحال بين الشيعة والسنة.

والحقيقة الطبيعية الجغرافية للعراق، تتجسد في التواصل الجغرافي لأجزاء العراق وأرجائه، فرغم تباين تضاريسه جنوبًا وشمالاً.. شرقًا وغربًا، إلا أنها لا تشمل على موانع طبيعي يفصل أجزاءه بعضها عن بعض، بل وحتى المنطقة الجبلية، فإن وعورتها متدرجة من الجنوب إلى الشمال ومن الغرب إلى الشرق، تزداد كلما اتجهت نحو الحدود مع تركيا وإيران، مما يؤكد وحدة الإقليم العراقي وتميزه عن غيره واتصاله.

والحقيقة السياسية الإقليمية، هي الحقيقة الأهم في تحديد الموقف من تبني خيار الدولة الاتحادية. فالأكراد موزعون بين دول الجوار: سوريا والعراق وإيران وتركيا وأرمينيا، وهم في كل هذه الدول أقلية قومية. فهل تسمح التوازنات الإقليمية بقيام نواة لدولة كردية في إطار فيدرالية قومية في العراق، يمكن أن تنقل العدوى إلى دول الجوار؟

⁽¹⁴⁾ المرجع السابق، ص 179.

وفي الواقع، أقرت المادة (60) من قانون إدارة الدولة أن الجمعية الوطنية هي التي ستكتب الدستور الدائم، حيث دعت إلى تشجيع المناقشات العلنية بشأنه، بهدف استكشاف رأي النخب الفكرية الثقافية والسياسية والدينية والقومية، والجمهور العراقي بكل ألوانه وأطيافه.

وتنص المادة 61 (ج) من قانون إدارة الدولة على أنه لا يجوز التصديق على دستور دائم إذا رفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر، من ضمن ثمانين عشرة محافظة عراقية. وقد حددت المادة موعداً أقصى لصياغة الدستور الدائم وهو 15 أغسطس 2005. وعند الموافقة على الدستور الدائم عبر الاستفتاء، يجرى تنظيم الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه 15 ديسمبر 2005، على أن تتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه 31 ديسمبر، أي بعد أسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات. أما إذا أسفر الاستفتاء عن رفض الدستور الدائم، فيتم حل الجمعية الوطنية، ويستمر العمل بموجب قانون إدارة الدولة.⁽¹⁵⁾

وبعد أن أخذ التعجيل أو التأجيل في صياغة الدستور قسطاً وافراً من نقاشات وجدالات، حول العدد وطريقة التمثيل ومبدأ التوافق الذي اعتمد كآلية لعمل اللجنة المكلفة بوضع الدستور.⁽¹⁶⁾

وقد جاء في نص الدستور، في بابه الأول المعنون "المبادئ الأساسية"، أن جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي اتحادي (م1)، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية (م2)، والعراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو جزء من العالم الإسلامي، وعضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها (م3)، ويتم تداول السلطة سلمياً، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور (م6).⁽¹⁷⁾

⁽¹⁵⁾ لمزيد من التفاصيل حول قانون إدارة الدولة انظر:

<http://www.iraqiconstitution.org/arabic/previous.asp>

⁽¹⁶⁾ د. عبد الحسين شعبان، "رؤية في مشروع الدستور العراقي "الدائم"، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 320، أكتوبر 2005)، ص 93.

⁽¹⁷⁾ جوناثان مورو، العملية الدستورية العراقية (2) فرصة ضائعة، (واشنطن: معهد السلام الأمريكي، نوفمبر 2005)، ص 7..

وقد نص الباب الثاني المعنون "الحقوق والحريات" على أن العراقيين متساوون أمام القانون، دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي (م14)، ولكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة (م15)، وتكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين (م16) ولكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة، وحرمة المساكن مصونة، ولا يجوز دخولها أو تفتيشها أو التعرض لها إلا بقرار قضائي ووفقاً للقانون (م17)، وللمواطنين -رجالاً ونساءً- حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح (م20) وحرية الإنسان وكرامته مصونة، ولا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي، ويحرم جميع أنواع التعذيب النفسي والجسدي والمعاملة غير الإنسانية، ولا عبرة بأي اعتراف انتزع بالإكراه أو التهديد أو التعذيب، وللمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي الذي أصابه وفقاً للقانون، وتكفل الدولة حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني (م35)، وتكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب حرية التعبير والرأي بكل الوسائل، وحرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون (م36)؛ وحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون (م37).

أما الباب الثالث، المعنون "السلطات الاتحادية"، فنص على أن تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (م45)، وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد (م46)، ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء 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؛ ويستهدف قانون الانتخاب تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب (م47)، وتكون مدة الدورة

الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة (م54).

ومن أهم اختصاصات مجلس النواب: تشريع القوانين الاتحادية، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وانتخاب رئيس الجمهورية (م58) وللمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء (م58). أما مجلس الاتحاد فقد نص الدستور على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى "مجلس الاتحاد"، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (م62).

وفيما يتعلق بالأقاليم نص الدستور على أن يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمًا اتحاديًا، كما يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لأحكامه (م113)، ويحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: إما طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، أو طلب من عشر من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم (م115).⁽¹⁸⁾

وفي 25 أكتوبر 2005، أعلنت المفوضية العليا للانتخابات في العراق نجاح مسودة الدستور، بحصولها على نسبة 78.4% من التأييد على الصعيد الوطني، وحسنت محافظة نينوي النتيجة حيث بلغت نسبة الراضين فيها 55.8%، لكنها لم تتخط عتبة الثلثين اللازمة لإسقاط المسودة، وقد رفضته محافظتا صلاح الدين بنسبة 81.25%، والأنبار بنسبة 96.95%. وكما هو واضح في الجدول رقم (11) فإن معظم المحافظات الكردية والشيعية بلغت نسبة تأييد الدستور فيها أكثر من 90%.⁽¹⁹⁾

⁽¹⁸⁾ ولمزيد من التفاصيل عن الدستور العراقي يمكن الإطلاع على الموقع المخصص له على شبكة المعلومات الدولية:

<http://www.iraqiconstitution.org>

⁽¹⁹⁾ د. حسن أبو طالب (محرر)، العراق بين زيادة العنف والعملية السياسية، التقرير الاستراتيجي العربي

2006-2006، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2006)، ص 333-334.

جدول يوضح نتيجة الاستفتاء على الدستور في المحافظات العراقية⁽²⁰⁾

المحافظة	نسبة التأييد%	نسبة الرفض%	المحافظة	نسبة التأييد%	نسبة الرفض%
دهوك	99.13	0.87	واسط	95.70	4.30
أربيل	99.36	0.64	بابل	94.56	5.44
السليمانية	98.96	1.4	كربلاء	96.58	3.42
التأميم	62.91	37.09	القادسية	96.74	3.26
نينوي	44.92	55.08	النجف	95.82	4.18
صلاح الدين	18.25	81.75	ميسان	97.79	2.21
ديالى	51.27	48.73	ذي قار	97.15	2.85
الأنبار	3.4	96.95	البصرة	96.02	3.98
بغداد	77.70	22.30	المتنى	98.65	1.35

وقد أقرت الجمعية الوطنية الانتقالية في العراق يوم الأحد 18 سبتمبر 2005 مسودة الدستور، وعرضتها على بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في العراق، وقد نشرت في أنحاء العراق قبل الاستفتاء الوطني الذي جري في منتصف أكتوبر. وأكدت مفوضية الانتخابات المستقلة بالفعل أن الشعب العراقي وافق على الدستور طبقاً للمادة 61 (ج) من الدستور المؤقت. ولكن قطاعات عريضة من العرب السنة وجماعات أخرى عارضت النص الدستوري.

²⁰ - يسرى أحمد عزباوى، العملية السياسية في العراق في ظل الاحتلال 2003-2006، (الشارقة: مركز الخليج للدراسات، 2008)، ص 67.

ورغم وجود دلائل على تأييد بعض العرب السنة للدستور في محافظتي نينوى وديالى، حيث انخفض الرفض إلى نسبتي 55.01% و48.7% على الترتيب، فمن الواضح أن العرب السنة في العراق بوجه عام رفضوا الدستور.⁽²¹⁾ وحتى مع إقرار الدستور العراقي في الاستفتاء الوطني، فمستقبل العراق غير واضح المعالم. وقد أدى اختصار عملية كتابة الدستور إلى استبعاد الإمكانية الحقيقية لبناء ثقة العراقيين من العرب السنة في نموذج لعراق اتحادي، واتساع نطاق الخلل في الاختصاص الفني لفرق التفاوض، وضياح فرص الوساطة الدولية، وعلى الأخص من جانب الأمم المتحدة، وازدياد ظهور الولايات المتحدة كمثل ومشارك في المفاوضات العراقية، واستبعاد المشاركة الحقيقية من جانب المواطن العراقي في عملية صنع الدستور. ومع بداية رئاسة نوري المالكي للحكومة العراقية، بدأ سريان مفعول الدستور العراقي الدائم، وبدأت الهيئة التشريعية العراقية الجديدة مناقشة عملية تعديل الدستور، علمًا بأن المجلس مفوض في ذلك بموجب المادة 142.⁽²²⁾

3- وظائف البرلمان التشريعية والرقابية:

شهد البرلمان مراحل عديدة من التطور في وظائفه على مدى العصور. فكانت بداية فكرة البرلمان تهدف إلى مساعدة الحاكم في اتخاذ القرارات المهمة والمتعلقة بمصير الأمة، فكان أقرب إلى فكرة الجهة الاستشارية، وكان يتألف من المفكرين والنبلاء والفلاسفة. ولكن ومع مرور الوقت، وخاصة بعد الثورة الصناعية في أوروبا، أصبح البرلمان يأخذ العديد من الأشكال والكثير من الوظائف، التي أصبحت في بعض الأحيان تعلق على سلطة الحاكم، فأصبح الحاكم في بعض نظم الحكم البرلمانية عبارة عن شكل صوري، لا يملك من إدارات السلطة وصنع القرار إلا القليل، واقتصر دوره على التصديق على القوانين، ودعوة المجلس التشريعي للانعقاد، منح الثقة للحكومة. وأصبح البرلمان هو القوة الحقيقية المتحكمة في الدولة، وأصبح التعبير عن صوت ومتطلبات الشعوب، والحد من سطوة الجهة التنفيذية في استخدام

(21) جوناثان مورو، مرجع سابق، ص 3.

(22) جوناثان مورو، "الاستمرارية الضعيفة: الدولة الاتحادية العراقية وعملية تعديل الدستور"، (واشنطن:

معهد السلام الأمريكي، يوليو 2006)، ص 1-2.

السلطات. وتتعدد وظائف البرلمان حسب نظام الحكم (برلماني - رئاسي - شبه رئاسي - صعبة
عمومية)، ولكن في النهاية هناك مجموعة من الوظائف المخول للبرلمان العمل بها، بغض
النظر عن نظام الحكم منها التشريعية - التمثيلية - الرقابية.

أ- التشريع:

يعتبر التشريع أهم وظيفة يقوم بها البرلمان، من حيث ترجمة متطلبات المستقبل إلى قوانين
تساعد على العمل الجاد في خلق مساحة من تنظيم العمل الشعبي، والحد من السلوكيات
المعوقة لنهوض المجتمع، وتنظيم أداء الدولة على المستوى الدولي: من حيث التصديق على
المعاهدات والاتفاقات الدولية، حسب رؤية البرلمان لضرورة تلك الاتفاقيات والمعاهدات،
وتأثيرها سواء بالسلب أو بالإيجاب على المجتمع.

ب- الرقابة:

لعل الإشراف على عمل السلطة التنفيذية هو الوظيفة الأهم لأية سلطة تشريعية، حيث احتل
الإشراف مكانة مهمة جداً، نظراً إلى السلطات الواسعة التي يمارسها القادة التنفيذيين. كما
يشكل الإشراف نشاط المتابعة الواضح، والمرتببط بوضع القوانين، فيتحول بعد ذلك دور الهيئة
التشريعية إلى التحقق من تطبيق تلك القوانين.

وعلى هذا الأساس، فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف،
والالتزام بالسياسة العامة التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها. ويعد
البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية، تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها
وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية
وأعمالها ومدى استهدافها للصالح العام، ويكون له مراجعتها وإعادةها إلى الطريق الصحيح
إذا ما انحرفت.

وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في عدة أمور، أهمها:

1- هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات وتملك القدرة على التنفيذ، وتملك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة. وبالتالي يتجه اهتمام البرلمان إلى محاولة استثمار وتفعل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها الرقابة.

2- إن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود كتل أو أغلبية حزبية مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

3- قد ينظر المجتمع إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً واحتراماً من دوره التشريعي، وبالتالي فإنه ينتظر إظهار جانب التصيير في أداء الحكومة، ومن ثم محاسبتها.

(1) أشكال الرقابة البرلمانية:

تمثل الرقابة على عمل الحكومة إحدى أهم الوظائف الموكلة للبرلمان، خاصة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية كالعراق. حيث أشار الدستور في المادة (61/ ثانياً) صراحةً بالاضطلاع بمهمة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية بشكل عام؛ وتتفرع هذه الرقابة إلى أشكال مختلفة منها الأسئلة والمناقشة والاستجواب، الرقابة المالية، رقابة التنفيذ، منح الثقة، والإشراف الخاص (الخارجي).

أ- الأسئلة والمناقشة والاستجواب:

تختلف كل من تلك الوسائل عن الأخرى بطبيعتها الإلزامية، وشدتها وعدد طالبي هذا الإجراء، حيث يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أقسام:

أ- الأسئلة: فلأي عضو في البرلمان أن يستفسر من رئيس الوزراء أو الوزير المختص عن أي إجراء تم اتخاذه. وهنا، تنقسم الأسئلة إلى قسمين: شفوية ومكتوبة. فبالنسبة للأسئلة الشفهية، يجيب عنها المسئول شفاهة بأن يدلي بإجابته عنها في المجلس الذي ينتمي إليه العضو السائل. وفي هذه الحالة، يكون للعضو الذي تقدم بالسؤال وحده حق التعليق على

الإجابة التي قدمها الشخص المسئول ولا يجوز لغيره من الأعضاء أن يعلق على إجابة المسئول. أما بالنسبة للأسئلة المكتوبة فيجيب عنها المسئول كتابةً، ويكون ذلك بناءً على طلب العضو نفسه، بأن يطلب من المسئول أن يقدم إلى سكرتارية المجلس بإجابته عن موضوع السؤال المكتوب، وفي هذه الحالة لا يمكن للعضو السائل التعليق على الإجابة على هذا النوع من الأسئلة.

أما من حيث الآثار، فلا يترتب أي أثر على هذا النوع من الأسئلة؛ إذ أنه يعد بمثابة علاقة شخصية بين العضو البرلماني والمسئول، بمعنى أنه إذا تنازل العضو عن السؤال فإنه يسقط نهائياً، كما أن السؤال لا يترتب عليه أية إجراءات من حيث عدد أعضاء البرلمان أو المهلة للمسئول.

وفي العراق، أشارت المادة (61/الفقرة السابعة- أ) من الدستور إلى ذلك النوع من الرقابة، حيث أعطت الحق لأي عضو من أعضاء مجلس النواب في توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته، في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم. كما فصل الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب الأسئلة ضمن المواد (50- 54) وآليات العمل بها؛ فبالإضافة لما أشار إليه الدستور، فإن النظام الداخلي أكد على إدراج هيئة رئاسة البرلمان بجدول الأعمال في أقرب جلسة مناسبة، بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغ المسئول المعني، دون أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين، معطياً الحق في سحب السؤال للعضو الذي قدمه. (23)

وفي جلسات مجلس النواب، شاع مصطلح "الاستضافة" والذي ليس له تفسير في الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان، إلا أنه عبر عن إجراء تقديم الأسئلة من قبل البرلمانين، ومن ثم يكون حضور الشخص المسئول إلى البرلمان للإجابة عليها، مجسداً لمصطلح الاستضافة. وقد تتحول الأسئلة في بعض الأحيان إلى استجواب للمسئول، في حال عدم اقتناع البرلمان بالأجوبة المقدمة. ومثل هذا النوع من الرقابة الحالة الأعم من بين الآليات التي تستعدي حضور رئيس الوزراء أو الوزراء للبرلمان كالمناقشة والاستجواب.

²³ - رائد شهاب أحمد، الدور الرقابي للبرلمان العراقي على الأداء الحكومي، ص 2-3.

2- نفس المصدر السابق

ب- المناقشة: تدور المناقشة العامة حول موضوع عام له أهمية بين المواطنين، لتوجيه الحكومة بشأنه أو محاسبتها على الأسلوب الذي انتهجته عند معالجتها لهذا الموضوع. وهنا، يكون الاشتراك في المناقشة ليس مقتصرًا على الأعضاء الذين تقدموا بطلب مناقشة الموضوع، وإنما يمكن اشتراك أي عضو في المجلس فيها. وقد حددت المادة (61/ سابقاً- ب) من الدستور الحد الأدنى للأعضاء طارحي موضوع المناقشة بخمسة وعشرين عضواً، مع تقديمه إلى رئيس البرلمان لتحديد موعد مع رئيس الحكومة للحضور، بالإضافة إلى تحديد سقف زمني لمناقشته. ومع أهمية المناقشة في جانب الرقابة البرلمانية، إلا أنها لم تتكرر كثيراً ضمن جلسات مجلس النواب منذ تشكيله عقب انتخابات ديسمبر 2005 إلا في حالات نادرة، منها حضور وزير النقل عامر عبد الجبار في جلسة البرلمان في نوفمبر 2008، بغرض إجراء مناقشة عامة بشأن قضايا تخص وزارته.

ج- الاستجواب: هو محاسبة رئيس الوزراء أو الوزراء عن تصرف معين أو إحراجهم بشأنه، وقد يترتب على ذلك طرح الثقة بالوزارة. أما في الدستور، فقد حصرت المادة (61/ سابقاً- ج) توجيه أحد أعضاء البرلمان الاستجواب إلى رئيس الوزراء أو الوزراء بموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل، بغرض محاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب. كما منحت المادة (61/ ثامناً- هـ) منه البرلمان حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، على غرار الإجراءات المتبعة في استجواب الوزراء. وقد ألزمت المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب مقدم طلب الاستجواب بتقديمه إلى رئيس البرلمان، بموافقة خمسة وعشرين عضواً، مبيناً فيه موضوع الاستجواب وأسبابه. بالإضافة إلى تقديم المستندات التي تؤيد الموضوع. ومنحت المادة (59) منه المقدم سحب طلب الاستجواب في أي وقت، وسقوطه بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه؛ والذي ربما يكون مخالفاً مع ما ذهبت إليه أغلب الأنظمة البرلمانية، خاصة برلمان المملكة المتحدة، والذي جعل الاستجواب من حق المجلس كله بمجرد تقديمه، وإذا ما أراد مقدموه التنازل عنه، فإنه لا يعني إسقاطه، وبذلك يكون لجميع أعضاء البرلمان حق المناقشة. (24)

24 - د. إبراهيم درويش، النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية، ج1، (بيروت: دار النهضة العربية، 1968)، ص 147-148.

ومع خطورة وأهمية هذا الجانب في إطار الرقابة البرلمانية، مع ما يترتب عليه من سحب للثقة عن رئيس الوزراء أو الوزير، إلا أن مجلس النواب لم يشهد أية حالة استجواب، رغم تردي جانب الخدمات في البلاد، بالإضافة إلى عدم كفاءة كثير من الوزراء في أداء عملهم والمهام الموكلة إليهم؛ هذا إلى جانب ما عقد من جلسات لبعض الوزراء كانت عبارة عن جلسات استضافة.

2- الرقابة المالية:

تمثل الرقابة المالية أحد أهم أشكال الرقابة، لما تضطلع به من متابعة النفقات المالية للحكومة وأجهزتها التنفيذية. وقد جرت العادة في الأنظمة البرلمانية أن يرأس لجنة المالية أحد أعضاء المعارضة، للإشراف على نزاهة الإدارة الحكومية المالية، واقتصادها وفعاليتها وتأثيرها، من خلال فحص الوثائق المالية، ودراسة تقارير المدقق العام أو المفتش المالي. وتمارس الرقابة المالية دورها ضمن مرحلتين: الأولى سابقة، من خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة المقدم من قبل الحكومة. والثانية لاحقة، من خلال آلية التنفيذ والإنفاق على طول السنة المالية من خلال الأسئلة والمناقشة والاستجواب.

من جانب آخر، تجعل هذه الوظيفة الحكومة عاجزة عن أداء دورها ما لم يصادق مجلس النواب على الموازنة؛ وهذا يمثل دور مهم وخطير في الوقت نفسه يسيطر بالبرلمان إزاء السلطة التنفيذية. كما أن الصلاحيات -بالتخفيض والنقل والزيادة- يجعل من عمل البرلمان غير روتيني وأكثر فاعلية، وله تأثير وضغط على الحكومة لسماعه. ومع احتياج الحكومة، بغرض التخلص من العجز أو التضخم المالي، إلى تشريعات أخرى، مثل فرض الرسوم والضرائب، أو أية تشريعات مالية، إلا إنها أنيطت بالبرلمان؛ لإعطائه دوراً مهماً في فرض توجهاته على الحكومة، والحد من تفرداها بالسلطة.

وفي هذا الجانب، أشار الدستور في مادته (62) لتلك الرقابة، من خلال تكليف مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب لإقراره، مانحاً في الوقت نفسه للبرلمان حرية إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة، وتخفيض مجمل مبالغها، واقتراح زيادة إجمالي مبالغ النفقات. أما المادة (92) من النظام الداخلي، فإنها منحت

لجنة النزاهة متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة، بالإضافة إلى متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة (هيئة النزاهة- دائرة المفتش العام- ديوان الرقابة المالية- وغيرها من الهيئات المستقلة). كما منحت المادة (93) منه اللجنة المالية حق متابعة الموازنة العامة للدولة، واقتراح التشريعات ذات العلاقة، ومتابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة.

هذا الجانب من الرقابة يدخل في عمل لجنتي المالية والنزاهة في مجلس النواب على وجه الخصوص، والذي يعتمد في كثير من الأحيان على مدى التعاون ما بين ديوان الرقابة المالية والتقارير السنوية، ونصف السنوية، والدورية التي تصل إلى هاتين اللجنتين. بالإضافة إلى مخاطبة الوزارات، ومتابعة مدى استجابتها، وفقاً للمعلومات التي يتم الحصول عليها من تلك التقارير.

3- رقابة التنفيذ:

تمثل اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة أداة إشراف فعالة، حيث إنها تسمح لأعضاء البرلمان بأتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلاً مع المعنيين خلال فترة الأسئلة أو المناقشة. وعادةً تأخذ جلسات اللجان شكلين: مغلقة، والتي تتيح القدرة على زيادة التعاون مع الطرف المسئول كونها تقلص جانب الإحراج، إلا إنها تقلل نسبة الشفافية، وتحرم الشعب من متابعة مجريات الرقابة. أما الجلسات المفتوحة، فإنها قد تسهم في زيادة درجة الإحراج الحكومي، مقابل إطلاع الشعب على جانب الرقابة، الأمر الذي يشكل دعاية إيجابية مجانية لعدد من أعضاء البرلمان.

وفي هذا الجانب أعطت المادة (32/ خامساً) من النظام الداخلي للبرلمان العراقي للأعضاء حق القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارة ودوائر الدولة، للإطلاع على حسن سير وتطبيق القانون من قبلها. وفي الفصل الثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب (لجان المجلس) منحت اللجان، ضمن المادة (77)، حق دعوة أي وزير ومن هو بدرجته، بالإضافة إلى وكلاء الوزراء، وأصحاب الدرجات الخاصة للاستيضاح وطلب المعلومات. بالإضافة إلى منحها صلاحية تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا، ضمن المادة (84) من النظام

الداخلي، ودعوة أي شخص لسماع أقواله. كما منحت المادة (113) من النظام ذاته اللجان حق متابعة بيانات الوزراء في كافة المجالات، وإصدار التوصيات بشأنها.

الجانب الأبرز في هذا الشأن، هو الجولات الميدانية للجانب البرلمان المختصة للوزارات، ودوائر الدولة المختصة. إلا إنها أيضاً قد تجد عوائق أمام ممارسة ذلك النوع من الرقابة، تتمثل في عدم استجابة تلك الدوائر، وضعف تعاونها مع زيارات اللجان لها، واشتراطها الحصول على موافقة من الجهة التنفيذية المختصة للقيام بالتعاون معها، بدعوى الالتزام بالتعليمات الصادرة من تلك الجهة (سواء كانت وزارة أو مؤسسة أو مديرية)، ومنعاً لمخالفتها.⁽²⁵⁾

4- منح الثقة (سحبها):

تعد من أقوى الأدوات التي يملكها البرلمان عند إشرافه على السلطة التنفيذية، من خلال قدرته على نبذها جملة واحدة، بواسطة التصويت بحجب الثقة. وتكون الحكومات الائتلافية أكثر عرضة لسحب الثقة، بسبب طبيعة انقسام الأحزاب المؤتلفة. وتعرض الدستور لهذا الأمر في مادته (61/ثامناً)، والتي منحت البرلمان حق سحب الثقة من أحد الوزراء شرط الأغلبية المطلقة. أما جانب سحب الثقة برئيس الوزراء، فيكون بناءً على طلب خمس (5/1) أعضاء من البرلمان بعد استجوابه، ويكون أيضاً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

فمع اكتمال النصاب القانوني لتنفيذ إجراء الاستجواب، تمهيداً لسحب الثقة عن وزير التجارة عبد الفلاح السوداني بتوقيع (103) برلمانياً على ذلك، ورفعه إلى رئيس البرلمان، الذي اشترط تنفيذ ذلك الطلب بعدم حضور الوزير للاستجواب خلال سبعة أيام من تاريخ التقديم، إلا أن الاستجواب لم ينفذ رغم عدم استجابته للحضور.

²⁵ - رائد شهاب أحمد، الدور الرقابي للبرلمان العراقي على الأداء الحكومي، كلية الشريعة والقانون/ الجامعة

الإسلامية، ص5.

5- الإشراف الخاص (الخارجي):

من خلاله يستطيع البرلمان توسيع دائرة رقابته على الأداء الحكومي، بواسطة عدد من المؤسسات والمكاتب خارج البرلمان، بعضها مرتبط به والآخر مستقل؛ إلا إنها تقدم تقاريرها عادة إلى البرلمان مباشرة. وتنقسم تلك المؤسسات إلى ثلاث:

أ- مكاتب الإسناد البرلماني: تلعب هذه المكاتب دوراً حاسماً في تعزيز السلطة التشريعية، وتفعيل جانب رقابتها على الحكومة. ولأهمية هذه المكاتب، فإن عملية اختيار مسئولها هذه المكاتب تمثل عملية حرجة؛ فعلى من يشغل ذلك المنصب أن يكون معروفاً بنزاهته العالية واستقلاله عن بقية مؤسسات الدولة، فلا يمكن التغافل عن استلام الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين أو المؤسسات ورفعها إلى البرلمان كونها تخرج وزيراً أو لا تلائم الحكومة. وتوزعت تلك المكاتب على نحو 16 محافظة لاستلام الشكاوى التي ترد باستمرار.

ولغرض تسهيل الاتصال بالبرلمان، يستطيع المشتكي أن يرسل شكواه إلى لجنة الشكاوى التابعة للبرلمان عبر البريد الإلكتروني، المثبت في واجهة الموقع الإلكتروني للبرلمان. ولا يقتصر الأمر على لجنة الشكاوى فقط، وإنما يمكن الاتصال بأية لجنة في البرلمان عبر بريدها الإلكتروني أيضاً، فقد تتكون الرسائل من معلومات عن حالات فساد مالي أو إداري، أو سوء تصرف من بعض المؤسسات التنفيذية.

ب- المفتشون العموميون: في كل الوزارات يوجد مكتب للمفتش العام، يراقب عمل الوزارة، ويقيم الإنفاق، ويقرر أية تناقضات يقدمها إلى البرلمان، وبقدر أهمية دور المفتش العام، فإن عدد من لجان البرلمان لا تستغني عن التقارير والمعلومات التي يرسلها، فضلاً عن عقد اجتماعات متواصلة معه، لمتابعة وتحديد مواطن الخلل في الوزارات.

ت- المنظمات غير الحكومية NGOs: أهمية المنظمات غير الحكومية، ودورها المتنامي في المجتمع العراقي، جعل من وجودها ذا قيمة. الأمر الذي يدفع البرلمان، في بعض الأحيان، إلى الاستعانة بها، وطلب المساعدة منها، خاصة في جانب الرقابة، لما يمكن أن تقدمه من معلومات. إلا أن ذلك ربما يكون متحفظاً عليه من قبل بعض القادة التنفيذيين، رغبةً منهم في حصر مصدر المعلومات عليهم، وإبعاد لجان البرلمان عن غيرهم.

الفصل الثاني:

إطار عمل البرلمان

يواجه البرلمان العراقي، أثناء ممارسة دوره الرقابي على عمل الحكومة، عدداً من المعوقات التي تقف حائلاً أمام الاستجواب وسحب الثقة والرقابة المالية وغيرها. ويمكن إجمال تلك المعوقات فيما يلي:

- أولاً: الولاء الحزبي:

فالأغلبية البرلمانية المسيطرة على الحكومة تحد من قدرة أعضائها على انتقاد السياسات التنفيذية، فليس من المفيد لعضو الأغلبية التدقيق في أداء أقرب حلفائه السياسيين إليه، أو في أداء أعضاء حزبه الخاص. بالإضافة إلى ضغوطات تمارس من قيادات الأغلبية، تحث الأعضاء على التزام الصمت؛ فالكتل السياسية المسيطرة في الحكومة ومجلس النواب منعت -بشكل أو بآخر- تفعيل استجواب وزير التجارة المنتمي إليها. كما إن أعضاء برلمانيين ووزراء في الحكومة لديهم صفقات تجارية مشتركة وعقود، تدفع إلى منع الاستجواب ومنح نوع من الحصانة للوزراء.

من جانب آخر، قد تساهم الحكومات الائتلافية في الإشراف بشكل أفضل، نظراً إلى رغبة بعض الأحزاب المؤتلفة في مساندة شركائها بصورة متزايدة. ويتضح هذا الواقع خاصة عند وجود شركاء ائتلافيين قلائل أو هامشيين، يرغبون في زيادة قدرات البرلمان الإشرافية، إيماناً منهم بقرب عودتهم إلى المعارضة.

- ثانياً: ضآلة التعاون الحكومي:

إذا علمنا إن للسلطة التشريعية وحدها حق مراقبة أداء الحكومة، إذاً فلا يجوز للأخيرة تعطيل تلك الوظيفة من خلال إصدار تعليمات مانعة. حيث صدر في الفترة السابقة من رئاسة الوزراء كتاب إلى البرلمان، يمنع بموجبه محاسبة أي وزير سابق ولاحق، بالإضافة إلى أن الوزير حين يتم استدعاؤه إلى البرلمان، فإنه يأخذ رأي رئيس الوزراء في الذهاب أو عدمه، وفي أحيان كثيرة يكون الخيار الثاني هو الأغلب؛ مما شجع الكثير على عدم الذهاب

واللامبالاة بالبرلمان. والأكثر من ذلك، يستطيع الوزير -طبقاً لتلك التعليمات- أن يمنع استجواب الوكلاء وأصحاب الدرجات الوظيفية الخاصة، دون أخذ موافقته؛ ورغم إلغاء ذلك الإجراء إلا أنه فعلياً لا زال العمل به سارياً.

ومن ناحية أخرى، فإن عرقلة الرقابة البرلمانية من جانب الحكومة تتمثل في وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب. فمع أن النظام الداخلي للبرلمان يشترط لإجراء الاستجواب تقديم طلب يوقع عليه خمسة وعشرون نائباً، وموافقة رئيس البرلمان، إلا إن الأمر قد يصل إلى حد ضرورة الحصول على موافقة تلك الوزارة، كونها حلقة الوصل بين البرلمان والحكومة. الأمر الذي أفشل العديد من حالات الاستجواب.

-ثالثاً: ضعف مجلس رئاسة البرلمان وقلة خبرة البرلمانيين:

ففي بعض الأحيان، تكون رئاسة مجلس النواب ضعيفة، أو غير راغبة في الموافقة على ممارسة الدور الرقابي، خاصةً في جانبي المسائلة والاستجواب. وقد يكون ذلك ناتجاً عن الولاء الحزبي، أو المصالح المشتركة، التي لا تسمح بتمرير الاستجواب أو المسائلة. كما إن قلة خبرة البرلمانيين يمكن أن تكون سبباً في تعطيل الدور الرقابي، حيث أن البرلمان الحالي هو أول برلمان دائم في العراق منذ أبريل 2003؛ وأن التجربة الديمقراطية لا زالت حديثة العهد في العراق. الأمر الذي قد لا يجعل جميع البرلمانيين على دراية كافية بطبيعة النظام البرلماني وأهميته وصلاحياته، فتراكمات الفترة الماضية غرست انطباعات مفاده أن السلطة التنفيذية هي الأقوى وصاحبة اليد الطولي. وقد تنعكس قلة الخبرة على طبيعة العلاقة فيما بين البرلمانيين أنفسهم، التي تسودها حالة من الشك والريبة أو تغليب مصلحة الحزب بشكل تعسفي على المصلحة العامة.⁽²⁶⁾

و لمحاولة فهم التنظيم البرلماني فلا بد من عرض وقراءة القواعد الداخلية للبرلمان العراقي وآليات العمل الخاصة به، كما يلي:

²⁶ - راند شهاب أحمد، الدور الرقابي للبرلمان العراقي على الأداء الحكومي م. كلية الشريعة والقانون/ الجامعة الإسلامية، ص7

1- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي:

النظام الداخلي للبرلمان هو الدستور الحاكم لأداء السلطة التشريعية، في تحديد مهام العمل، والاختصاصات، والتزامات الأعضاء تجاه بعضهم البعض، والمساحة الفاصلة بين أداء البرلمان والحكومة. فالمادة رقم (1) من النظام الداخلي تحدد دور مجلس النواب في أنه السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 61 من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة.⁽²⁷⁾

ثم يحدد المشرع في المادة رقم (2) عدد الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب بـ 275 عضواً، تم انتخابهم بموجب قانون الانتخابات.

ويتعرض المشرع في المادة رقم (3) لمساحة الحرية التي يتمتع بها المجلس، حيث تكفل أحكام هذا النظام حرية التعبير عن الرأي والفكر لجميع أعضاء مجلس النواب، أيّاً كانت اتجاهاتهم أو انتماءاتهم السياسية أو الحزبية، بما لا يتعارض وأحكام الدستور. وتضمن حرية المعارضة الموضوعية والنقد البناء، وتحقيق التعاون بين مجلس النواب والمؤسسات الدستورية الأخرى.

أما الإجراءات المتبعة لانعقاد الجلسات، واختصاصات الرئيس والأعضاء، فقد جاءت في المواد (5، 6، 7، 8، 9). فقد نصت المادة 5 على طريقة انتخاب رئيس المجلس حيث يرأس الجلسة الأولى لاجتماعات مجلس النواب أكبر أعضائه سناً من الحاضرين. وتتنحصر مهمته في إدارة الجلسة الأولى، وإجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبيه.

أما المادة رقم (6)، فهي الخاصة بأداء أعضاء المجلس اليمين الدستوري في الجلسة الأولى بالصيغة الآتية: بسم الله الرحمن الرحيم (أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهامي ومسؤولياتي القانونية بتقان وإخلاص، وأحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأعمل على

²⁷ - الدستور العراقي الدائم الصادر في 15 / 6 / 2006

2- نفس المصدر السابق.

3- نفس المصدر السابق

صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد...
والله على ما أقول شهيد).

أما المادة رقم (7) فتتص على ما يلي: أولاً، يعلن الرئيس المؤقت فتح باب الترشيح لمناصب رئيس المجلس ونائبيه. ثانياً، بعد غلق باب الترشيح ينتخب مجلس النواب رئيساً له ثم نائباً أولاً ثم نائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر.

أما المادة (8) فتتص على أن "يعلن الرئيس المؤقت نتيجة الاقتراع، ويدعو الرئيس الفائز ونائبيه إلى تبوء المكان المخصص لهيأة الرئاسة".⁽²⁸⁾

أما المادة رقم (9)، فتتص على أن لهيئة رئاسة المجلس المهام التالية:

1- تنظيم جدول الأعمال، بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم من اللجان، لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الرئاسة، وأعضاء مجلس الوزراء، مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة، مع مراعاة أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها، وكذلك الموضوعات المهمة الجارية، وذلك قبل يومين في الأقل من عقد الجلسة ما لم ينص الدستور على غير ذلك.

2- تصديق محضر الجلسة السابقة لمجلس النواب.

3- وضع القواعد الخاصة بتنظيم المحاضر.

4- البت بتنازع الاختصاصات بين اللجان، فيما يتعلق بالقضايا المحالة إليها.

5- إعداد خطة عمل للمجلس والتشكيلات الإدارية التابعة له، ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها.

28 - - الدستور العراقي الدائم الصادر في 15 / 6 / 2006

2- نفس المصدر السابق

3- نفس المصدر السابق

- 6- إقرار الهيكل التنظيمي لديوان المجلس، وتعديله ورسم السياسة الإدارية والمالية له، وإطلاع أعضاء المجلس على ذلك.
- 7- تنظيم موازنة مجلس النواب السنوية، وعرضها على المجلس لإقرارها والإشراف على تنفيذها وإجراء المناقلة بين أبوابها.
- 8- تكليف إحدى اللجان بدراسة موضوع معين.
- 9- تنظيم علاقات مجلس النواب مع مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والسلطة القضائية.
- 10- تنظيم علاقة المجلس بالمجالس التشريعية في الأقاليم، ومجالس المحافظات غير المنتظمة في أقاليم.
- 11- تنظيم علاقات المجلس بالمجالس والبرلمانات في الدول الشقيقة والصديقة، والاتحادات البرلمانية التي ترتبط بها.
- 12- يتوافق الرئيس مع نائبيه في هيئة الرئاسة في الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس، وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج، بما يحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة، وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالترقية ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة، وتكون الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حالة غيابه.
- و في حالة غياب أحد أعضاء هيئة الرئاسة، تصدر القرارات باتفاق العضوين الحاضرين.
- 13- تسمية مقرر من بين أعضاء المجلس.
- 14- اتخاذ القرارات المتعلقة بإيفاد أعضاء هيئة الرئاسة وأعضاء مجلس النواب داخل وخارج العراق، بالتشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية.
- 15- إشراف هيئة الرئاسة على دائرة البحوث وضمان حياديتها.

أما المادة رقم (10)، فهي الخاصة بدعوة رئيس المجلس أو النائبين مجتمعين في هيئة الرئاسة إلى اجتماعات دورية، ويجوز له أو لهما مجتمعين دعوة الهيئة إلى اجتماعات طارئة لها، ويكون الاجتماع صحيحاً بحضور أغلبية الهيئة.

أما المادة رقم (11) فتتص على:

- أولاً: في حالة تعذر قيام الرئيس أو نائبيه بمهامهم، يتولى رئاسة المجلس من يتم انتخابه بشكل مؤقت بأغلبية الحاضرين للجلسة ذاتها. -ثانياً: يدعو الرئيس أو النائبان مجتمعان إلى عقد الجلسات، بموجب برنامج الجلسة المتوافق عليه في هيئة الرئاسة.

-ثالثاً: ترفع الجلسات بالتوافق أو باتفاق الرئيس مع أحد النائبين.

المادة رقم (12) تنص على:

- أولاً: عند تقديم أحد أعضاء هيئة الرئاسة الاستقالة من منصبه، تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين. (29)

- ثانياً: لمجلس النواب إقالة أي عضو من هيئة رئاسته وفق القانون.

-ثالثاً: إذا خلا منصب رئيس المجلس، أو أي من نائبيه لأي سبب، ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة خلفاً له في أول جلسة يعقدها، لسد المنصب الشاغر، وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل.

أما المادة رقم (13) فتحدد الشروط التي يجب توافرها في عضو مجلس النواب، والتي تتمثل فيما يلي:

- أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية وفقاً للمادة (49) الفقرة ثانياً من الدستور.

-ثانياً: ألا يكون مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث وفقاً للمادة (135) الفقرة ثالثاً من الدستور.

-ثالثاً: أن تنطبق عليه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات.

29 - - الدستور العراقي الدائم الصادر في 15 / 6 / 2006

2- نفس المصدر السابق

3- نفس المصدر السابق

وفيما يتعلق بمهام العضو وحقوقه وواجباته داخل المجلس، فقد نصت على ذلك المواد 14 و 15 و 16، و19.

فقد نصت المادة (16) على أن يلتزم عضو المجلس بالحضور اجتماعات المجلس ولجانه التي هو عضو فيها، ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة. (30)

أما المادة رقم (19)، فقد أكدت على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل أو منصب رسمي آخر. كما أكدت على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات، وعلى العضو أن يختار العضوية في إحدى الجهتين؛ وأن لم يختار يعد عضواً في مجلس النواب فقط. كما لا يجوز للعضو أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره في أثناء مدة عضويته، ولا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة.

وفيما يخص انعقاد المجلس وإجراءات انتهاء الفصل التشريعي ومدة انعقاد الدورة التشريعية، فقد حددها المشرع. فالمادة رقم (21) تنص على أن تتعقد جلسات المجلس في بغداد، ويمكن عقدها في أماكن أخرى عند الاقتضاء.

أما المادة رقم (22)، فقد أكدت على التالي:

- أولاً: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية، بفصلين تشريعيين مدتهما ثمانية أشهر؛ يبدأ أولهما في 1 آذار (مارس) وينتهي في 30 حزيران (يونيو) من كل سنة، ويبدأ ثانيهما في 1 أيلول (سبتمبر) وينتهي في 31 كانون الأول (ديسمبر).
- ثانياً: لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها.
- ثالثاً: تتعقد جلسات المجلس على الأقل يومين في الأسبوع، ولهيئة الرئاسة تمديدتها أو تحديدها حسب الضرورة.

³⁰ - نص المادة 16 من الدستور العراقي.

أما بالنسبة لقرارات المجلس، فقد نصت المادة رقم (23) على أن يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على غير ذلك. وعند تساوي الأصوات يُرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.

أما المادة رقم (24)، فقد أكدت على أنه لا يجوز افتتاح الجلسة إلا باكتمال النصاب القانوني للحضور المنصوص عليه في المادة (23) من هذا النظام؛ وإذا تبين أن النصاب القانوني لم يكتمل أجل الرئيس افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة، فإذا لم يكتمل أيضاً يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويُعين موعداً آخر لانعقادها.

أما المادة رقم (25)، فقد أكدت على أن اكتمال النصاب يعد لازماً عند التصويت، ولا يُشترط لصحة استمرار الاجتماع. في حين أكدت المادة رقم (27) على أنه يحق للعضو أثناء جلسات المجلس أن يعترض باستخدام "نقطة نظام" على سير المناقشات، إذا خالفت إحدى مواد الدستور أو النظام، أو تجاوزت جدول أعمال الجلسة؛ وعليه بيان رقم المادة التي يحتج بها ونصها.

ومن الجدير بالذكر، أن المادة رقم (28) أكدت على حق مجلس الرئاسة، أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضائه، دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية؛ على أن يقتصر الاجتماع على النظر في الموضوعات المحددة في الدعوة.

أما المادة رقم (29)، فقد أكدت على التالي:

- أولاً: تكون جلسات المجلس علنية إلا إذا تطلبت الضرورة غير ذلك، بطلب من رئيس الجلسة أو باقتراح من مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو بطلب من خمسة و ثلاثين عضواً من أعضائه، وبموافقة المجلس بأغلبية الحاضرين. وفي هذه الحالة لا يحضر أحد الجلسة حتى موظفي المجلس، ويقوم النائبان، ومن يُفوض من قبل هيئة الرئاسة بتنظيم المحضر.

- ثانياً: تنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي تراها هيئة رئاسة المجلس مناسبة.

ينتقل المشرع إلى تحديد اختصاصات المجلس في المواد 30 و 31 و 32، حيث أكدت المادة 31 على أن المجلس يمارس اختصاصاته التشريعية الآتية:

1- إصدار النظام الداخلي الخاص به.

2- تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه، في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر.⁽³¹⁾

3- النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء، بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي. ويختص أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها. وله أيضاً - عند الضرورة - أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات، وذلك وفقاً للمادة 62 من الدستور.

4- المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء.

5- المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانه.

6- النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه.

7- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين، تُعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، ويتم التصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. وفي حالة عدم موافقة هيئة الرئاسة على القوانين ثانية، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تُعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للاعتراض، ويعد مصادقاً عليها.

وطبقاً للمادة (32)، فمن حق مجلس النواب ممارسة أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

³¹ - الدستور العراقي الدائم الصادر في 15 / 6 / 2006

2- نفس المصدر السابق

1- الدستور العراقي الدائم الصادر في 15 / 6 / 2006

1- مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة، ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء، بمن فيهم رئيس الوزراء، وأي مسئول آخر في السلطة التنفيذية.

2- إجراء التحقيق مع أي المسؤولين، بشأن أية واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

3- طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين، أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

4- طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف، أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب، ومدار بحث من قبله.

5- لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات، ودوائر الدولة للإطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

أما مهام رئيس المجلس ونائبيه، فقد تم التأكيد عليها في المادة رقم (33) و المادة رقم (34) التي أكدت على أن يمارس رئيس المجلس المهام الآتية:

أولاً: العمل على تطبيق الدستور والقوانين والنظام الداخلي للمجلس.

ثانياً: افتتاح جلسات المجلس وترأسها.

ثالثاً: دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية.

رابعاً: طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب، بما لا يزيد على ثلاثين يوماً.

خامساً: إدارة المناقشات والمحافظة على انتظامها، وتحديد موضوع البحث، ويوجه نظر المتحدث إلى التزام حدود الموضوع والنظام، وله أن يوضح أو يستوضح عن أية مسألة يراها غامضة.

سادساً: عرض الأمور التي تتطلب إجراء التصويت عليها، وإعلان نتائجها.

سابعاً: تمثيل المجلس في الاحتفالات الوطنية والمناسبات الأخرى، وله تخويل أحد نائبيه أو غيرهما من الأعضاء لتلك المهمة.

ثامناً: اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن والنظام داخل المجلس.

تاسعاً: الرقابة والإشراف على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس، وممارسة كافة الصلاحيات المقررة له في هذا الشأن بما لا يتعارض مع المادة (9) من هذا النظام.

أما النائب الأول لرئيس المجلس، فطبقاً للمادة رقم (35) يمارس المهام التالية:

1- القيام بمهام رئيس المجلس عند غيابه أو تعذر قيامه بتلك المهام.

2- متابعة أعمال اللجان الدائمة وتقديم التقارير بشأنها، وفقاً لما اتفق عليه في هيئة الرئاسة.

3- تولي رئاسة الاجتماعات المشتركة للجان الدائمة في المجلس.

في حين يمارس النائب الثاني المهام الآتية:-

أ. القيام بأعمال رئيس المجلس عند غيابه وغياب النائب الأول، أو عند تعذر قيامهما بتلك المهام.

ب. متابعة أعمال اللجان الدائمة وتقديم التقارير بشأنها، وفقاً لما اتفق عليه في هيئة الرئاسة.

ج. التأكد من اكتمال النصاب القانوني لانعقاد المجلس، والإشراف على عملية تسجيل غياب الأعضاء بعذر أو من دونه.

د. تنظيم جدول بطالبي الحديث من أعضاء المجلس.

والجدير بالإشارة أن المادة 35 أكدت على أن عضو هيئة الرئاسة يتراأس اجتماعات اللجان الدائمة عند حضوره لها، ولا يحق له التصويت. و لهيئة الرئاسة أن تسند مهام إضافية لأبي من النائبين.

وتنظم المواد من 37 إلى 46 سير العمل داخل المجلس، فقد أكدت المادة 40 على أحقية أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناءً على طلبه، وموافقة

هيئة الرئاسة، والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشئون وزارته أو الشئون المتعلقة بالحكومة، وله اصطحاب كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم بأذن من الرئيس.

ويأتي الفصل الرابع عشر من النظام الداخلي للمجلس لذكر اقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين، فتؤكد المادة رقم (120) على أنه يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين و تقديمها إلى رئيس مجلس النواب مُصاغة في مواد، تتضمن الأسباب الموجبة للقانون.

أما الفصل الخامس عشر، وهو الخاص بمصادقة المجلس على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فتؤكد المادة (127) على تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

2- تركيبة البرلمان:

إن تغيير نظام الحكم في العراق، وإجراء انتخابات برلمانية، ووجود كتل سياسية مختلفة داخل البرلمان العراقي، قد ساهم في خلق أزمة في اتخاذ القرارات أو التصويت عليها داخل البرلمان.

فهناك العديد من الكتل النيابية القائمة على أسس دينية أو عرقية أو طائفية، مما أدى إلى تذبذب أداء البرلمان وزيادة الخلافات السياسية على حساب الولاء الوطني، وانعدام الثقة فيما بين الكتل البرلمانية داخل مجلس النواب. وسوف نستعرض التركيبة الطائفية الموجودة في قيادة وتكوين مجلس النواب، لمحاولة فهم الواقع النيابي العراقي ومدى تأثير تلك التركيبة على اتخاذ القرارات داخل البرلمان؛ وقبل البدء في ذلك لا بد من الإشارة إلى النتائج التي أسفرت عنها الانتخابات البرلمانية لعام 2006، والكتل السياسية التي شاركت فيها.

فقد أعلنت المفوضية العليا للانتخابات النتائج النهائية للانتخابات في 9 فبراير 2006، وهي النتائج التي لم تختلف كثيراً عن النتائج السابقة قبل الطعن فيها، والتي أعلنت يوم 20 يناير 2006. وكان للانقسامات التي جرت حول نتائج الانتخابات أصدائها على عملية تشكيل

الحكومة، في ظل متغيرين رئيسيين: أولهما، أن قائمة الائتلاف العراقي الموحد (الشيوعية) حصلت على النسبة الأعلى من المقاعد. وثانيهما، أن هذه النسبة لا تخولها تشكيل الحكومة منفردة، حيث كان المطلوب لذلك أن تحصل على 138 مقعداً، الأمر الذي يفرض عليها تشكيل حكومة ائتلافية. ولقد رفض عبد العزيز الحكيم، رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية وزعيم التحالف الشيعي، فكرة تشكيل "حكومة توافق" بين كل الأطراف المشاركة في العملية السياسية أو بالتحديد العملية الانتخابية، معتبراً أن هذه الفكرة تخالف مبدأ الديمقراطية. ودعا إلى ما أسماه بـ "حكومة مشاركة" كبديل لحكومة التوافق، بحيث تكون نسبة مشاركة أطراف العملية السياسية في الحكومة بحسب وزنها الانتخابي، أي بحسب عدد المقاعد التي حصلت عليها في البرلمان المنتخب. ولم يتجه الائتلاف الشيعي بشقيه: المجلس الأعلى للثورة الإسلامية وحزب الدعوة، إلى إتباع سياسة استرضائية لشركائه الآخرين في تلك الانتخابات، بمن فيهم الطرف السني الذي قبل بالموافقة (مجموعة عدنان الدليمي)، سواءً فيما يتعلق بالتحقيق الجاد في اتهامات التزوير، أو في توزيع الحقائق الوزارية استعداداً لتشكيل حكومة وحدة وطنية ائتلافية تنهض بالأعباء الوطنية الضخمة؛ بل اتجه إلى سياسة فرض الأمر الواقع بعقد مفاوضات مع التحالف الكردي، حيث يلتزم فيها التحالف الشيعي بمطلب "الفيدالية" الذي يحظى بالأولوية لدى الأكراد، والقبول بمطلب جلال طالباني توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية، مقابل اشتراك التحالف الكردي إلى جانب التحالف الشيعي في تشكيل الحكومة، وقبول التحالف الكردي بالشروط التي وضعها التحالف الشيعي لمشاركة أي طرف آخر في الحكومة الجديدة.⁽³²⁾

وقد دفعت الضغوط الخارجية أحزاب الائتلاف إلى التفكير بجدية في التخلي عن ترشيح الجعفري، بعدما أصبحت شخصية الجعفري تقف كحجر عثرة أمام تطور العملية السياسية في العراق، وتشكيل حكومة عراقية تأخذ بزمام الأمور. وبعد مرور خمسة أشهر على إجراء الانتخابات النيابية، أقر مجلس النواب العراقي تشكيل حكومة الوحدة الوطنية التي عرضها عليه رئيس الوزراء المكلف نوري المالكي، دون التوصل إلى تسوية نهائية بشأن حقيقتي

(32) رياض الزهيري، "رأي قانوني في الدستور العراقي"، انظر:

<http://www.iraqdemocracyinfo.org/volume6/05.html>

الداخلية والدفاع.⁽³³⁾ وتألفت الحكومة العراقية الجديدة من 37 وزيراً، بينهم 11 وزير دولة، ثلاثة منهم دون حقائب، كما ضمت أربع نساء ووزيرين مسيحيين ووزيراً تركمانياً. وقد حصل الائتلاف العراقي الموحد (التكتل الشيعي) على 19 وزارة، والائتلاف الكردي على سبع، وجبهة التوافق العراقية (الكتلة السنية) على ست وزارات، واللائحة العلمانية برئاسة رئيس الوزراء السابق إياد علاوي على خمس. وبقيت جبهة الحوار الوطني بزعامه صالح المطلق خارج التشكيل الحكومي. وقد تولى المالكي رئيس الوزراء منصب وزير مؤقتة للدفاع، كما تولى سلام الزوبعي -نائب رئيس الوزراء- منصب وزير مؤقتة للدفاع، وتولى برهام صالح -نائب رئيس الوزراء منصب- وزير دولة مؤقتة للأمن القومي. وضمت الحكومة العراقية الجديدة ثلاث سيدات تولين وزارات البيئة وحقوق الإنسان والدولة لحقوق المرأة.

وقد احتلت وزارات الداخلية والدفاع والنفط، حيزاً كبيراً من المناقشات حول تشكيل الحكومة، بين اللوائح الشيعية والكردية والسنية، وكان رئيس الوزراء المكلف نوري المالكي قد أكد على أن هاتين الوزارتين يجب ألا تمنحا لأحزاب أو ميليشيات متهمه بالمشاركة في العنف. وأضاف المالكي أن "الداخلية والدفاع ستذهبان إلى كفاءات وطنية، خارج دائرة الاستقطاب السياسية"، في إشارة لتولي شخصين مستقلين لهاتين الوزارتين. وقد طالب السنة، وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية بتعيين شخصيات مستقلة غير حزبية لحقيبة الداخلية في الحكومة الجديدة.⁽³⁴⁾

أما الكيانات السياسية التي شاركت في الانتخابات، فإنه يمكن القول طبقاً لما أعلنته المفوضية العليا للانتخابات في العراق، أنه قد شارك 228 كياناً سياسياً في الانتخابات البرلمانية لعام 2006، توزعت على 21 ائتلاًفاً. وفيما يلي أبرز الكتل والتحالفات البرلمانية:⁽³⁵⁾

⁽³³⁾ انظر: "البرلمان العراقي يقر تشكيل حكومة الوحدة الوطنية":

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2026474,00.html>

⁽³⁴⁾ المرجع السابق.

⁽³⁵⁾ د. حسن أبو طالب (محرر)، مرجع سابق، ص 334-335.

أ- **الائتلاف العراقي الموحد:** ويضم 17 كياناً وحركة تتميز بكونها كلها شيعية المذهب، وهي المجلس الأعلى للثورة الإسلامية بزعامة عبد العزيز الحكيم وهو أكبر وأقوى الكيانات التي يضمها الائتلاف، وحزب الدعوة بزعامة إبراهيم الجعفري، والكتلة الصدرية وهي الكتلة التي تعود بمرجعيتها السياسية إلى الزعيم الشاب مقتدى الصدر، وحزب الدعوة الإسلامية (تنظيم العراق) بزعامة عبد الكريم العذري، ومنظمة بدر وهي الذراع العسكري للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية والتي يقال إنها تحولت إلى مؤسسة مدنية، وحركة الديمقراطيين العراقيين، والاتحاد الإسلامي لتركمان العراق بزعامة عباس البياتي، وحركة الوفاء التركمانية (تنظيم تركماني شيعي آخر)، وحركة حزب الله العراق، وحركة سيد الشهداء، وجماعة العدالة، وحزب تجمع الوسط، وتجمع العدل والمساواة، وملتقى الإصلاح والبناء، وحزب أحرار العراق، وحزب الفضيلة الإسلامية بزعامة نديم عيسى الجابري؛ كما ضم الائتلاف عدداً من الشخصيات الشيعية الأخرى.

ب- **التحالف الكردستاني:** ويتألف من ثمانية كيانات، موجود معظمها في كردستان العراق، وهي: الاتحاد الوطني الكردستاني بزعامة جلال طالباني، والحزب الديمقراطي الكردستاني بزعامة مسعود برزاني،⁽³⁶⁾ والحزب الشيوعي الكردستاني، والحزب الاشتراكي الديمقراطي، وحزب الإخاء التركماني، وحزب الاتحاد الديمقراطي الكلداني، وحزب كادحي كردستان، والجماعة الإسلامية الكردستانية.⁽³⁷⁾ كما ضم شخصيات أخرى وبعض الحركات الصغيرة وعدداً محدوداً من الشخصيات العربية المستقلة.

ج- **القائمة العراقية الوطنية:** وتتألف من 15 حزباً وكياناً وشخصية، يقودها رئيس الوزراء السابق إياد علاوي.⁽³⁸⁾ ومن أبرز القوى في هذه الكتلة حركة الوفاق العراقي، والحزب الشيوعي العراقي (حميد موسى)، وتجمع الديمقراطيين المستقلين بزعامة عدنان الباجه جي، وقائمة عراقيون بزعامة غازي الياور، كما ضمت القائمة رئيس الجمعية الوطنية

⁽³⁶⁾ جريدة الحياة، 13-12-2005.

⁽³⁷⁾ جريدة الشرق الأوسط، 17-12-2005.

⁽³⁸⁾ جريدة الحياة، 13-12-2005.

الانتقالية حاجم الحسني، ووزير التخطيط مهدي الحافظ، ووزير شؤون المحافظات في الحكومة الانتقالية وائل عبد اللطيف، وآخرين يشتركون جميعاً في علمانية التوجه.

د- **جبهة التوافق العراقي:** هي أكبر لائحة مثلت العرب السنة في الانتخابات، وتتألف من ثلاث قوى سياسية سنوية، يقودها الأمين العام لمؤتمر أهل العراق الدكتور عدنان سلمان الدليمي. و هذه القوى هي: مؤتمر أهل العراق، والحزب الإسلامي العراقي بزعامة الدكتور محسن عبد الحميد، ومجلس الحوار الوطني الذي يقوده الشيخ خلف العليان.⁽³⁹⁾

هـ- **الجبهة العراقية الموحدة:** بقيادة الأمين العام السابق لمجلس الحوار الوطني الدكتور صالح المطلق (ذات الغالبية السنوية)، وهناك لائحة أخرى سنوية تحمل اسم "وطنيون" بزعامة أنور اللهبي.

و- **قائمة المؤتمر الوطني العراقي:** وتألفت من عشرة كيانات بقيادة أحمد الجبلي، الذي انسحب من الائتلاف العراقي الموحد لخلاف حول الحصص. و على رأسها حزب المؤتمر الوطني بزعامة الجبلي، والحركة الملكية الدستورية بزعامة الشريف علي بن الحسين، وحزب القرار التركماني، وحزب تجمع العراق الديمقراطي، والحزب الديمقراطي الأول، وجبهة العمل المشترك الديمقراطية، وكتلة الأمانة العامة لإقليم جنوب العراق، والقائمة المستقلة، ووزيري العدل والتعليم بالحكومة الانتقالية عبد الحسن شندل وعبد الفلاح حسن، بالإضافة إلى شخصية أخرى هي عبد الكريم آل شهد.

ز- **تجمع عراق المستقبل:** بقيادة إبراهيم بحر العلوم وزير النفط في الحكومة الانتقالية السابق، متحالفاً مع حميد الكفائي، الناطق باسم مجلس الحكم العراقي السابق. وكان بحر العلوم جزءاً من كتلة الائتلاف العراقي الموحد، حتى انفصل عنها قبل الانتخابات بفترة قصيرة.⁽⁴⁰⁾

⁽³⁹⁾ موقع إسلام أون لاين. نت، 20-12-2005، "السنة وعلاوي يرفضون نتائج انتخابات بغداد". لمزيد

من التفاصيل انظر: <http://www.islamonline.net/Arabic/news/2005-12/20/article03.shtml>

⁽⁴⁰⁾ جريدة عراق الغد، 15-12-2005.

وفضلاً عن هذه التكتلات الكبرى والأكثر أهمية، تأتي قوى وكيانات أخرى أقل وزناً، من بينها القائمة العربية، وغالبية أعضائها من القوميين؛ والاتلاف الكربلائي المستقل (شيعي التوجه)، وقائمة السلام والإخاء، وجبهة الحوار العراقي في كركوك (ذات الغالبية العربية)، والاتلاف الإسلامي (ذو الأغلبية الشيعية) واتلاف العدالة والمستقبل، وقائمة النهرين وطني (ذات الأكثرية المسيحية)، وتجمع الوفاء للبصرة (ذات الأكثرية الشيعية) ووطنيون - حقوق الإنسان (منظمات عراقية غير حكومية وجماعات لحقوق الإنسان) وقائمة مثل قائمة الألوسي (نائب سابق لأحمد الجليبي) وقائمة وطنيون، وشمس العراق (تضم مذاهب مختلفة)، وجبهة الخلاص الوطني (التي تشمل جماعات قومية)، وكوادر حزب الدعوة والقواعد الشعبية (التي تضم أطرافاً مختلفة، وإن كانت أغليبتها شيعية) وقائمة الوحدة الوطنية (قائمة ذات أغلبية سنية).⁽⁴¹⁾

وبحسب النتائج النهائية للانتخابات 2006، فقد احتلت قائمة الائتلاف العراقي الموحد المرتبة الأولى في الانتخابات بحصولها على (128 مقعداً)، وجاءت قائمة التحالف الكردستاني في المرتبة الثانية (53 مقعداً)، يليها التوافق العراقي بزعامة عدنان الدليمي (44 مقعداً)، ثم القائمة العراقية الوطنية بزعامة إياد علاوي (25 مقعداً)، ثم الجبهة العراقية للحوار الوطني بزعامة صالح المطلق (11 مقعداً)، كما نال الاتحاد الإسلامي الكردستاني (5 مقاعد)، وكتلة المصالحة والتحرير بزعامة مشعان الجبوري (3 مقاعد)، ونال مقعداً واحداً كل من قائمة الألوسي واليزيديين والتركمان والرافدين.⁽⁴²⁾

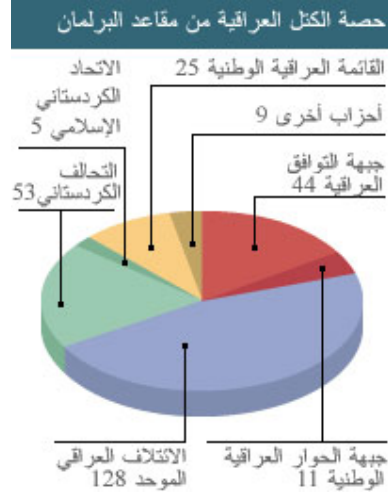
(41) جريدة الصباح الجديدة، 17-12-2005.

(42) د. محمد السعيد إدريس، "تحديات العملية السياسية في العراق"، 11 فبراير 2006. لمزيد من التفاصيل

انظر: <http://www.ahram.org.eg/acpss/Ahram/2006/2/11/COMM0.HTM>

وتوضح الخريطة التالية حصة الكتل العراقية من مقاعد البرلمان المنتخب في ديسمبر

2005



المصدر:

http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_4637000/4637186.stm

ومن الدلالات الرئيسية لهذه النتائج أن الائتلاف العراقي الشيعي الموحد قد جاء في مقدمة الفائزين، وهو ما يعود إلى الغالبية النسبية للشيعية في العراق، فضلاً عن دعم المرجع الشيعي آية الله السيستاني - بكل ما له من تأثير - للائتلاف الموحد في الانتخابات.

ومع ذلك فإن عدد المقاعد التي حصل عليها الائتلاف الموحد تقل عن عدد المقاعد التي حصل عليها في انتخابات يناير 2005، والتي بلغت 146 مقعداً، وهو ما يعود أساساً إلى مشاركة العرب السنة في الانتخابات الأخيرة، وحصولهم على 55 مقعداً، على العكس من انتخابات يناير 2005، التي قاطعها معظم السنة، ولم يحصلوا فيها سوى على 17 مقعداً فقط.

الملاحظة الثانية على نتائج الانتخابات العراقية هي أن التحالف الكردستاني حصل على 53 مقعداً، بينما كان قد حصل في انتخابات يناير 2005 على 75 مقعداً، وهو ما يعود أساساً إلى تغير النظام الانتخابي. حيث كان النظام في انتخابات يناير 2005 يعتمد على القائمة النسبية على المستوى القومي، أما في انتخابات ديسمبر 2005 فقد تم اعتماد نظام القائمة النسبية على مستوى المحافظات.

الملاحظة الثالثة هي أن القائمة العراقية الوطنية، بزعامة إياد علاوي، لم تحصل سوى على 25 مقعدًا، بينما كانت قد حصلت في انتخابات يناير 2005 على 40 مقعدًا، وهو ما قد يُفسر بمشاركة العرب السنة في انتخابات ديسمبر.

أما الملاحظة الرابعة، فهي أن قائمة المؤتمر الوطني العراقي بزعامة أحمد الجبلي، الذي انشق عن الائتلاف الموحد، لم تحصل على أي مقعد في الانتخابات الأخيرة. وهو ما قد يعود إلى تصويت معظم الشيعة لصالح الائتلاف الموحد، الأمر الذي قد يتم تفسيره بدوره بدعم السيستاني للائتلاف.

وأخيرًا، أحدثت هذه الانتخابات ارتياحًا عربيًا ودوليًا. حيث اعتبرت واشنطن ولندن يوم الاقتراع بأنه تاريخي وعظيم، بينما وصفته موسكو بـ "صفحة جديدة" وتتويج للمرحلة الانتقالية.⁽⁴³⁾

ومجمل القول، أن الانتخابات التي جرت في ديسمبر 2005 ويناير 2006، مثلها مثل الانتخابات السابقة، حيث تمت هذه الانتخابات على أساس طائفي وعرقي. فقد شاركت فيها نفس الكيانات التي شاركت في الانتخابات السابقة، والتي ارتبطت مصالحها ومستقبلها بالاحتلال، وهي كيانات ذات طابع طائفي وعرقي واضح. وركزت هذه الكتل حملاتها الانتخابية على هذا الأساس.

و في هذا الإطار، يُلاحظ أن انتخابات ديسمبر لاختيار مؤسسات حكم دائمة تميزت عن سابقتها بالمشاركة الكثيفة لسكان المناطق ذات الغالبية السنية، التي قاطعت الانتخابات السابقة. كما تميزت بتخصيص عدد من مقاعد البرلمان لكل محافظة من المحافظات الـ 18 حسب تعداد سكانها، وليس باعتبار البلاد منطقة انتخابية واحدة⁽⁴⁴⁾.

(43) جريدة الشرق الأوسط، 16-12-2005.

(44) مقال بعنوان "الانتخابات العراقية" لا مصلحة للشعب العراقي فيها، منشور على موقع:

http://www.albadil.org/article.php3?id_article=655

وكان لمشاركة القوى، التي تمثل ما يعرف بـ "الشارع السني"، في الانتخابات بكثافة انعكاساً سلبياً على حصص القوائم الكبيرة من المقاعد مقارنةً بالانتخابات السابقة، كما كان انفراط بعض مكونات تلك القوائم عنها أمراً مساعداً على ذلك.⁽⁴⁵⁾

-التجمعات الطائفية منعكسة في قيادة وتكوين مجلس النواب نفسه:

ومن أهم الكتل الممثلة في البرلمان الآن، ما يلي:

أولاً: بالنسبة للكتل الشيعية: هناك ثلاث كتل شيعية رئيسية في البرلمان، وهي:

1- الائتلاف العراقي الموحد: وهو أكبر كتلة سياسية في البرلمان. وهي عبارة عن تحالف مجموعة شيعية بالأساس، وله حالياً 85 مقعداً في البرلمان.

ويسيطر على هذا التحالف حزبان سياسيان معروفان: المجلس الإسلامي الأعلى للعراق (ISCI)، وحزب رئيس الوزراء نوري المالكي (حزب الدعوة الإسلامي). ويعتبر البعض المجلس الإسلامي الأعلى تابعاً لإيران، في حين يراه آخرون حليفاً لأمريكا، ويراه الجميع منافساً رئيساً للصديين في جنوب العراق. أما حزب الدعوة الإسلامي، فهو حزب شيعي إسلامي محافظ تم حظره بواسطة النظام السابق. وحزب الدعوة أيضاً تربطه علاقات وروابط بإيران، علاقة تمثلت تاريخياً بتأييد الحزب للثورة الإيرانية، وترحيب طهران بزعماء حزب الدعوة المنفيين، ودعمهم ضد صدام. لكن العلاقة بينهم معقدة، حيث أصبح لحزب الدعوة علاقات جيدة مع الولايات المتحدة، ومع القادة السنة.

2- الكتلة الصدرية: وهي مجموعة كبيرة، ولها 28 مقعداً داخل البرلمان، ويقودها رجل دين معروف بتوجهاته الراديكالية ضد الاحتلال الأمريكي، وهو مقتدى الصدر، ومن المعروف أن له علاقات وثيقة مع طهران.

أما الحركة الصدرية عامةً، فهي مجموعة من العناصر غير المتكاملة، وهي ليست تحت سيطرة مقتدى الصدر تماماً، فبعضهم كان متواطئاً في التطهير الطائفي في الماضي، و

⁽⁴⁵⁾ مصطفى كاظم، "نتائج الانتخابات العراقية ومهمة تشكيل الحكومة". مقال منشور على:

http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_4637000/4637186.stm

البعض الآخر مع المعتدلين. وكانت الكتلة جزءاً من الحزب الحاكم وجزءاً من الحكومة، ولكنها تركتها في أبريل 2007 احتجاجاً على خطط الحكومة بخصوص الاتفاقية الأمنية مع الولايات المتحدة. و يرى بعض المسؤولين العراقيين والأمريكيين أن تماسك الكتلة وتأثيرها أصبح ضئيلاً نسبياً.

3- حزب الفضيلة الإسلامي: له 15 مقعداً بالبرلمان، ويعتبر جزءاً من التيار الصدري بسبب إتباعه تعاليم محمد صادق الصدر، لكن يمكن اعتباره منافساً لمن يتبعون ابنه مقتدى الصدر. وقد انسحب الحزب أيضاً من الكتلة الحاكمة، احتجاجاً على بقاء القوات الأمريكية في العراق.

ثانياً: الكتل الكردية: وتنقسم هي الأخرى إلى ما يلي:

1- التحالف الوطني الديمقراطي الكردستاني (DPAK): ويعتبر أكثر كتلة تصويتية موحدة في البرلمان. وله 53 عضواً في البرلمان، ويتشكل من حزب الاتحاد الوطني الكردستاني (PUK)، والحزب الديمقراطي الكردستاني (KDP). وتعتبر هذه الكتلة متحالفة ومتقاربة مع المصالح الأمريكية، و يؤيد أعضاؤها بقوة الفيدرالية، وأحياناً يقومون بتحركات مستقلة تبدو أحياناً متعارضة مع القومية والوطنية العراقية.

2- المستقلون الأكراد: حصل الأكراد المستقلون أو المنتسبون لهم بطرق أخرى 5 أو 6 مقاعد أخرى خارج التحالف الوطني الديمقراطي الكردستاني.

ثالثاً: الكتل السنية:

وهي تتمثل بالأساس في جبهة الوفاق الوطني العراقي، ولها أربعون مقعداً، وتتكون من ثلاثة أحزاب: المجلس العام لشعب العراق (GCPI)، والحزب الإسلامي العراقي (IIP)، و مجلس الحوار الوطني العراقي (INDC). يعتبر برنامج التوافق معادياً لإيران ومالياً للسنة، رغم أن أحزابه لا يعتبرون ممثلين لأغلبية العراقيين السنة، وذلك لبقاء عدد كبير من القيادة السنة خارج الانتخابات الوطنية.

وفي الواقع، نرى أن توزيع الانتماءات السياسية ذات الأساس الطائفي في المجلس كالتالي: 45% شيعة، 20% أكراد، 15% سنة عرب، وهذا يعكس تقريباً نسبة الانتماءات والطوائف العرقية الرئيسية الثلاث في المجتمع العراقي. والـ 20% الباقين - حوالي 45 مقعد - مقسمين بين الشيعة والسنة ذوي التوجهات العلمانية والمستقلة، وممثلين للأقليات بما يشمل اليزيديين والأشوريين.

الكتلة السياسية الأهم بين هذه المجموعة هي القائمة الوطنية العراقية (INL)، والتي لها 25 مقعداً في البرلمان، وهي خليط من الطوائف السياسية و المذهبية، وتصنف على أنها بديل علماني للتحالفات الطائفية، ويسيطر عليه حزب الوفاق الوطني الديمقراطي (INA) وهو عامة يعتبر حزباً مالياً للولايات المتحدة.

3- كيفية اتخاذ القرار في البرلمان العراقي:

دخلت العملية السياسية في العراق بعد عام 2003 في نفق مظلم، يصعب معه تحديد المسارات النهائية للخروج منه، سواء بسبب نقص الوعي السياسي للقائمين على إدارة هذه العملية، واهتمامهم بقضايا يعتبرونها - حسب وجهة نظرهم - من الأولويات، التي لم تساهم سوى في تعزيز التفرقة وخلق حالة العداء بين أفراد المجتمع. وعلى الرغم من تبني القوى السياسية لشعار الديمقراطية كأساس لعملها عبر عمليتين انتخابيتين واستفتاء دستوري، إلا أن الأعضاء المنتخبين من قبل الشعب يواجهون اليوم صعوبة كبيرة في اتخاذ القرارات والتصويت عليها في مجلس النواب، لأسباب تتعلق بتفضيل أعضاء البرلمان ولائهم لكتلهم السياسية على حساب الولاء الوطني، وانعدام الثقة فيما بين الكتل البرلمانية داخل مجلس النواب. الأمر الذي كان يشير إلى حدوث أزمة في اتخاذ القرارات مع كل مشروع يتم مناقشته أو التصويت عليه في قاعات مجلس النواب. ولعل مشروع قانون العفو العام، وانتخابات مجالس المحافظات، والاتفاقية الأمنية العراقية - الأمريكية، وقانون النفط والغاز الذي لا يزال قيد المناقشة خير دليل على ذلك.

ومما لا شك فيه، أن تغيير نظام الحكم في العراق وقيام الكتل السياسية المختلفة على تولى مسئولية إدارة العملية السياسية عبر ممثليها في البرلمان العراقي قد ساهم في خلق أزمة في اتخاذ القرارات والتصويت عليها داخل البرلمان. ولتوضيح الأسباب التي أدت إلى تعزيز الخلافات بين الكتل السياسية الممثلة في البرلمان، والتي ساهمت بخلق أزمة في اتخاذ القرارات والتصويت عليها، وإمكانية وضع الحلول اللازمة للتخفيف من حدة هذه الأزمة، سوف نتناول ما يلي:

أولاً – البرلمان العراقي وآلية صنع القرار:

لقد صدر في العراق قانون الانتخاب رقم 16 لسنة 2005 الذي خلف القانون رقم 96 لسنة 2004، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة والذي نظم عملية الانتخاب وحمل في طياته بعض المؤشرات السلبية التي تركت بصماتها في القرارات التي اتخذت من القائمين على إدارة العملية السياسية داخل البرلمان العراقي، ومنها إعطاء الحق لحامل الجنسية العراقية سواء كان وطنياً أو متجنساً المشاركة في الانتخاب.⁽⁴⁶⁾

واستناداً للقانون المذكور أعلاه، فقد مر المجتمع العراقي بتجربتين انتخابيتين، وعملية استفتاء دستوري، وفق أمر سلطة الائتلاف رقم 96 لسنة 2004، الذي تمت بموجبه الانتخابات الأولى في 15 يناير لسنة 2005، لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية التي كلفت بكتابة الدستور؛ والثانية في 15 ديسمبر عام 2005 لانتخاب أعضاء مجلس النواب الحالي، وفي إطار البحث في قانون الانتخابات النافذ نجد أن المشروع العراقي لم يكن دقيقاً عند صياغة مواد القانون.

لقد واجهت الجمعية الوطنية إشكالات معقدة في التحضير لعملية الدستور، بسبب إعلان المناطق السنية عدم مشاركتها في الانتخابات؛ و هكذا كانت الغالبية داخل الجمعية الوطنية من اللوئين الشيعي والكردي، وقد حاولت بعض الأطراف الشيعية (وبخاصة الائتلاف العراقي الموحد) الضغط باتجاه إشراك العرب السنة في لجنة كتابة الدستور، التي تكونت من (55)

46 - د / محمد عبد صالح، أزمة اتخاذ القرار في البرلمان العراقي، ص2.

عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية. وبالفعل حصل السنة على ست حقائب وزارية، وانضم (15) منهم إلى لجنة كتابة الدستور.

وبعد إقرار الدستور، أصبح الطريق ممهداً نحو الانتخابات التشريعية لانتخاب مجلس النواب الدائم، وأعدت الكتل السياسية عدتها لخوض الانتخابات، وأعدت تشكيل تحالفاتها؛ وبدت الساحة مفتوحة لاحتمالات أوسع مما كانت عليه انتخابات الجمعية الوطنية، خاصةً بعد إشراك العرب السنة في العملية السياسية. ومرت الانتخابات دون حصول مشكلات أمنية كبيرة، وبعد تكشف النتائج الأولية للانتخابات التشريعية بدأت الخلافات تطفو على السطح، وتبادلت الكيانات السياسية التهم بتزوير الانتخابات، وأخذت الكيانات السياسية التي جاءت نتائجها دون المتوقع (مثل: القائمة الوطنية العراقية، جبهة التوافق الوطني، جبهة الحوار، كتلة المصالحة والتحرير) بكيل التهم، وعمدت إلى تجميع عدد من الكيانات الأخرى في جبهة رافضة لنتائج الانتخابات، أطلق عليها اسم (مرام) في 22 ديسمبر 2005، وهددت بالعصيان المدني والإضراب ما لم تقم المفوضية العليا للانتخابات بإعادة النظر في النتائج الأولية المعلنة.

أعطت هذه الحركة إشارات مقلقة حول مستقبل العملية السياسية، من ناحية عدم التوافق بين الكتل السياسية، ورغبة بعض الكتل في تضليل الرأي العام. وعلى الرغم من اعتماد الخطاب الذي بدا وطنياً في تلك الأثناء، إلا أن المشهد في حقيقته كان طائفيًا، من خلال التظاهرات التي خرجت في بغداد تندد بالغبن الطائفي من قبل بعض الكتل السياسية.

لقد طرحت بعض القوى حلولاً تعتمد فيها القسمة الطائفية بدلاً من القسمة الديمقراطية، وبدأ المسرح السياسي مهيباً لأزمة سياسية، ولجأت إلى المطالبة بإجراء تحقيق دولي في الانتخابات. وبالفعل، أوفدت الأمم المتحدة لجنة المراقبة وتدقيق نتائج للانتخابات، وأعلنت نزاهتها.⁽⁴⁷⁾

لقد كثرت التكهانات حول مستقبل العملية السياسية، و وحدة الأطراف الفاعلة فيه، وبخاصةً الائتلاف العراقي الموحد بعد إعلان الجعفري في 20 / 4 / 2006 تخليه عن ترشيح نفسه،

⁴⁷ حسن لطيف الزبيدي ، موسوعة الأحزاب العراقية، (بيروت، موسوعة المعارف للطبوعات ، 2007)، ص186.

وإحالة الأمر للائتلاف للنظر في ترشيح غيره؛ ويبدو أن اتفاقاً داخلياً ضمن بقاء حزب الدعوة في المقدمة، وانتهى بترشيح نوري المالكي لمنصب رئيس الوزراء. وعندها باتت الأجواء ممهدة للبرلمان لعقد أولى جلساته بعد حوالي ثلاثة أشهر من إعلان النتائج النهائية للانتخابات، وانتهت الجلسة التي عقدت في 22 / 4 / 2006 بانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، ورئيس الجمهورية ونائبيه.

لقد اعتمد مجلس النواب في جلساته مبدأ التشاور بين الكتل البرلمانية، وإمكانية التوصل إلى الحلول بشأن القضايا التي كانت تعرض عليه، متخذاً من المبادئ الديمقراطية منهجاً لأسلوب العمل. وكانت القضايا المقدمة من قبل الوزارات، أو من مجلس الوزراء، بشأن تشريعها تعرض على أعضاء البرلمان واللجان المكونة له لدراستها، ومن ثم التصويت على التشريع بالإيجاب أو السلب. ولقرار كل عضو تأثير على درجة تمرير التشريع من عدمه، يرافق ذلك قدرته على حشد المؤيدين لمناقشة الموضوع قيد التشريع.

لقد أثبتت أغلب التشريعات التي نوقشت داخل البرلمان وجود خلافات بين الكتل البرلمانية بشكل أكبر من التوافقات فيما بينها، وخضوع أغلب قرارات هذه الكتل للتأثيرات الداخلية والخارجية؛ الأمر الذي كان يعكس بشكل دائم في تعطيل إقرار التشريعات في مواعيدها المحددة، رغم أن الكثير من المشاريع وبرامج التنمية يتوقف تنفيذها على إمكانية إقرارها؛ فمثلاً قانون الموازنة العامة للدولة لعام 2008 أقر في أبريل من العام نفسه، في حين كان يستوجب إقراره نهاية 2007، لكي تتم المباشرة بصرف التخصيصات المطلوبة في بنود الموازنة بداية عام 2008، وهكذا لبقية التشريعات.

مجمل القول، أن آلية صنع القرار في البرلمان تتطلب من الكتل البرلمانية تفضيل جانب التوافق، وتقليل حجم الخلافات للقوى السياسية داخل البرلمان، ومحاولة الوصول إلى موقف يصب في مصلحة الشعب، الذي انتخبهم لتمثيله.

ثانياً: الأسباب والعوامل الدافعة باتجاه أزمة القرار:

إن انعدام التوازن بين الكتل الرئيسية المكونة لأعضاء البرلمان لا يعكس وجود عقد بين أبناء الشعب العراقي، بقدر ما يعكس عقداً بين من هم مسئولين عن اتخاذ القرارات داخل البرلمان. هذا المظهر المهم لعدم التوازن أخذ ينعكس على مستوى الخطاب السياسي لهذه التكتلات، فوجدنا كتلاً برلمانية تتولى خطاباتها بشكل واقعي، وأخرى معارضة بشكل انفعالي. والمحصلة النهائية لعدم التوازن أخذت تنعكس في القرارات النهائية، التي تصدر بموافقة وإجماع هذه الكتل داخل البرلمان، فهذه القرارات باتت تعاني من أزمات، تبدأ منذ فترة صنع القرار، وحتى عملية الإقرار النهائي بصيغته التشريعية والتصديق عليه في مجلس الوزراء. (48)

أن هذا المخاض العسير الذي تواجهه الكتل البرلمانية لاتخاذ القرارات له عوامل وأسباب تدفع باتجاه خلق أزمة في هذا الجانب، يمكن توضيحها بما يأتي:

1- الأسباب السياسية:

فرض واقع الاحتلال عبئاً ثقيلاً، قيد بموجبه توجهات القائمين على إدارة العملية السياسية، وحصرها في نطاق ضيق. وقد ساهم ذلك في تعزيز حجم الاختلافات فيما بينهم، الأمر الذي أعطى الضوء الأخضر للتدخلات الخارجية والداخلية في التأثير على قراراتهم، وفقاً للمصلحة المشتركة التي يفرضها واقع الحال. فالإدارة الأمريكية غالباً ما تمارس الضغط على كتل في البرلمان، من أجل التصويت على القرارات والقوانين التي تصب في مصلحتها، ضامنةً لهذه الكتل الحماية داخل البرلمان على حساب الكتل الأخرى، الأمر الذي يخلق في نفس الوقت حالة من التوتر والفوضى في عملية اتخاذ القرار. ولعل التصويت على الاتفاقية الأمنية المشتركة بين العراق والولايات المتحدة دليلاً على حجم الضغط الذي مورس داخل البرلمان من أجل إقرارها، رغم المعارضة الشديدة من أغلب الكتل البرلمانية، التي قاطعت الجلسات اللاحقة لمجلس النواب احتجاجاً على عملية اتخاذ القرار.

48 - د / محمد عبد صالح، أزمة اتخاذ القرار في البرلمان العراقي، ص 6.

ولا يختلف الحال لدول الجوار، التي باتت تؤثر في القرارات المركزية المتخذة. وهذا التأثير مستمر مع استمرار شعور هذه الدول بالخطر المحدق بها جراء بقاء قوات الاحتلال في العراق، لذلك تسعى بكافة الوسائل للتأثير على الكتل البرلمانية التي ترتبط معها بروابط متعددة، وكسب تأييدها في التصويت على القرارات والقوانين التي تخدم مصالحها في كافة المجالات. وهذا ما يخلق التعارض الدائم في كيفية تكيف هذه القرارات من قبل البرلمانيين داخل مجلس النواب.

2- الانتماءات والممارسات الطائفية:

أدت العملية السياسية التي رسمتها الإدارة الأمريكية إلى ترسيخ الطائفية اجتماعياً وسياسياً؛ بل أن الطائفية أصبحت واحدة من أدوات العمل السياسي في العراق، وأصبحت تُستخدم من جميع الأطراف لأغراض دعائية دون استحياء، وحتى أولئك الذين كانوا يدعون أنهم ضد الطائفية استخدموا نفيها عنهم وإصاقها بمنافسيهم كوسيلة للحصول على المكاسب.

هذا الواقع انعكس على قرارات السياسيين، التي من المفروض أن تصب في مصلحة المجتمع الذي سعى لانتخابهم، لا أن تساهم في تعميق حالة التوتر والاحتقان السياسي بين الكتل النيابية، التي لا تمل من تبادل التهم حول تصرفات تعدها موجهه ضدها، وضد الطائفة التي تمثلها.⁽⁴⁹⁾

وفي مجلس النواب، كشفت أزمة رئاسة البرلمان عن هذا الانفعال الناتج عن الاحتقان الطائفي، وبالمثل نظر البرلمانيون من جبهة التوافق لمذكرة اعتقال أحد الوزراء الذين ينتمون إليها على أساس أنها ذات خلفية طائفية، وسارعوا إلى اتهام الحكومة بالشروع في حرب ضد جبهة التوافق.

بطبيعة الحال، تعد هذه الانتماءات الطائفية عاملاً مؤثراً في إمكانية قبول أو رفض القرارات والقوانين التي تصوت عليها الكتل البرلمانية، فتصبح حالة الفرز واضحة ومؤثرة بالنسبة للكتل التي تنتمي لنفس الطائفة، وتكون قراراتها ذات انسيابية ودون عوائق؛ على النقيض من

⁴⁹ عبد الوهاب حميد رشيد ، التحول الديمقراطي في العراق – الموارث التاريخية والأسس الثقافية والمحددات الخارجية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، 2006)، ص259.

ذلك الكتل التي تنتمي لطائفة أخرى، فقراراتها تواجه بانتقادات تحمل في طياتها طابع الرفض. ولذلك، فإن القرارات والقوانين النهائية التي تتخذ داخل البرلمان تفتقر للكثير من المصدقية في النوايا من جانب، وتعمق من حالة التأزم السياسي من جانب آخر.

3- نقص الثقافة السياسية :

أن الهدف من التنقيف السياسي للكتل البرلمانية ينصب بجعل البرلماني أكثر ميلاً لمتابعة الأحداث والقضايا من حوله، وأن يكون واعياً بتأثير الممارسات والسياسات الحكومية عليه كفرد، وعلى الآخرين كمجتمع؛ وأن يكون أكثر ميلاً للحوار والمناقشة مع الآخرين في موضوعات سياسية مع محيط أوسع من الناس، ويكون مستعداً وواقفاً من التأثير في المحيط الواسع؛ لا أن يكون منغلقاً ومغلفاً بغلاف الحزبية ومتعصباً فكرياً لرأي هذا الحزب أو غيره. وهو ما نجده اليوم على مستوى قاعدة الكثير من الكتل البرلمانية في مجلس النواب، بسبب ممارسات هذه الكتل، والجنوح عن لغة الحوار والثقافة المفتوحة ووضع الحواجز الثقافية للتعامل مع بقية الكتل. هذه الكتل في مجملها مرهونة ومدعومة بأفكار وفرضيات خاطئة، خضعت للتحميل، و يُراد بها البقاء في هذه الحلقات الضيقة⁽⁵⁰⁾، وهو ما أوجد لنا ثقافات فرعية بنيت على أساس الاختلافات الحزبية القائمة على فرضيات الإكراه، والخاضعة لمنطلقات فكرية متعصبة. في الوقت الذي يفترض أن تنمو عملية البناء الديمقراطي للثقافة داخل المجتمع العراقي، وترفع قيم الحوار والتسامح الفكري والسياسي، وتشجع قيم الانتماء والمواطنة، وأن تكون هي الأدوات الأساسية لبناء المجتمع السياسي الذي يبنى على أساس اتفاق أبناء المجتمع على شكل العملية السياسية، بالتزام النخب البرلمانية الحاكمة بقراراتها، لتحقيق أهداف عامة تتجاوز المصالح الفرعية.

أن هذه المسببات جعلت القرارات السياسية للكتل انعكاساً لحالة التناقض والاختلاف، تاركة بصماتها في نوعية هذه القرارات. خاصةً وأن اللجان التي كلفت بالكشف عن مؤهلات الكتل البرلمانية كشفت عن ضعف كبير في المؤهلات العلمية لأعضاء هذه الكتل، المسؤولين عن

⁵⁰ د. خميس البديري، دولة الأحزاب، أوراق عراقية، (بغداد: مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية، 2005)، ص 5 - 6.

صناعة القرارات داخل البرلمان، وهو ما يعمق من حالة الأزمة في اتخاذ هذه القرارات عبر عملية التأخير والمماطلة.

4-انعدام الثقة بين الكتل البرلمانية:

شهدت الكتل البرلمانية حالة من تراجع الثقة فيما بينها، والتي بدأت قبل مرحلة الانتخابات 2005، لتأتي الانتخابات وتفرض أزمات معقدة، لازال المجتمع يعاني من آثارها حتى الآن. وهذا ما دفع مبعوث الأمم المتحدة في العراق (دي مستورا) للتعبير عن انعدام الثقة ما بين الحكومات والمكونات السياسية الأخرى، والتعامل مع جوهر الديمقراطية باعتباره من الحقوق الطائفية، التي لا تعني شيئاً آخر سوى الانتخابات؛ وإذا رأى البعض محاصرة مبدأ الانتخابات طائفيًا، فهذا يعني الإعلان بموت الديمقراطية في العراق.⁽⁵¹⁾

أن الجميع ربما يتفق ظاهرياً على أن التحول المجتمعي هو بوابة الخروج من النفق المظلم، إلا أننا لا زلنا نشاهد بعض الكتل البرلمانية التي لا تؤمن بحرية و حقوق الكتل الأخرى، بل ونجدها تعارض أي تصرف أو مبادرة يقدم عليها الطرف الآخر. الأمر الذي ولد ولا يزال يولد حالة من التشنتت الفكري، ينعكس في القرارات التي تخضع للتصويت عليها داخل البرلمان، وبالتالي تعميق لأزمة اتخاذ القرار النهائية داخل البرلمان.

⁵¹ محمد منذر جلال، ص30

الفصل الثالث:

دراسات لحالة أزمة اتخاذ القرار

تمثل ظاهرة أزمة اتخاذ القرار إحدى إشكاليات الواقع العراقي الجديد، فمنذ بدء المسار الديمقراطي بعد عام 2003، وهذه الظاهرة تتوالى متخذة صوراً عدة، مشخصة إشكاليات يحفل بها البناء السياسي الجديد. وتجسد القرارات التي يتم التصويت عليها في البرلمان العراقي، تمهيداً لإقرارها أحد هذه الأزمات الأساسية شبه الدائمة؛ فالجدل القائم بين القوى السياسية الممثلة في البرلمان يعكس بدرجة كبيرة اختلافاً بيناً في رؤى وتصور هذه القوى حول طبيعة هذه القرارات والنتائج المترتبة عليها. ولأجل التأكيد على ذلك، تم اختيار عينة من هذه القرارات التي ولدت بعد مخاض عسير ومناقشات حادة، وصلت حد الخلافات، بين الكتل البرلمانية من أجل التصويت عليها.

وسوف نتناول في هذا الجزء من الدراسة ثلاث حالات لأزمة اتخاذ القرار، وهي: الاتفاقية الأمنية، وقانون النفط، والاختلافات حول بعض مواد الدستور العراقي.

1- الاتفاقية الأمنية العراقية - الأمريكية:

أكدت حالة النقاش التي شهدتها الساحة العراقية بين أغلبية الكتل السياسية في البرلمان العراقي وممثلي الإدارة الأمريكية حول الاتفاقية الأمنية المقترحة بين البلدين أن واشنطن حاولت بالقوة فرضها على الحكومة العراقية، خاصةً بعد تهديدات وزير الدفاع الأمريكي روبرت جيتس محذراً من العواقب الوخيمة أن لم تقم الحكومة العراقية بالموافقة عليها.

ومن جانبها، تباينت مواقف الكتل البرلمانية في التصويت على الاتفاقية، رغم الضغط الأمريكي الشديد على أعضاء البرلمان.

فقد أبدت كتلة الأكراد الموافقة على توقيع الاتفاقية بكل تفاصيلها، في حين لم تعلن أطراف أخرى في الائتلاف العراقي عن رأيها بشكل صريح؛ وحتى رجال الدين لم يعلنوا رفضهم بصراحة للاتفاقية، و عدد منهم ترك هذا الأمر للبرلمان، باعتباره الممثل لإرادة الشعب. وقد كان الأكراد الأكثر حماسة لهذه الاتفاقية، وكان هناك توافق واضح بين القيادة والشارع

الكردي حول هذا الأمر، حيث اعتقد الأكراد أن الاتفاقية ستجعل من الإقليم الكردي أقوى في مواجهة محاولات نوري المالكي لتوسيع سلطات الحكومة الاتحادية، وإضعاف سلطات الأقاليم، (لم يتشكل منها حتى الآن إلا إقليم كردستان، وإن كانت هناك أقاليم في الجنوب في طريقها للتشكل).

وبالنسبة لحزب الدعوة، فهو الذي تحمل بالدرجة الأولى مسؤولية التوقيع على هذه الاتفاقية؛ في حين اعتمد المجلس الإسلامي على موقف المرجعية الدينية (السيستاني) لمواجهة أي غضب قد يصدر عن الشارع العراقي؛ فضلاً عن أن موقف هذا التيار من الاتفاقية لم يكن واضحاً، بحيث يصعب تحميل تياره أي أوزار لهذه الاتفاقية.

أما عن ممثلي التيار الصدري، فقد أعلنوا صراحةً رفضهم للاتفاقية من خلال المسيرة التي شارك فيها أكثر من مليون مواطن. وبذلك يكون التيار الصدري هو الطرف الشيعي الوحيد المعارض للاتفاقية، والذي أثار التظاهرات في الشارع العراقي للتنديد بها وبمن يوقع عليها، بل إنه كان معارضاً وبعنف داخل البرلمان العراقي، إلى درجة الاشتباك بالأيدي مع مؤيدي الاتفاقية.

وننتقل إلى التيارات العربية السنية، وهي تيارات مختلفة تحت قيادات متنوعة: عدنان الدليمي، صالح المطلق، طارق الهاشمي، حارث الضاري. فأما عن الحزب الإسلامي الذي يقوده طارق الهاشمي، نائب رئيس الجمهورية، فكان مع الاتفاقية وبشكل معلن. ولذلك كان حاله حال التيارات الأخرى العراقية في حال ظهور مثالب لتلك الاتفاقية، كما ينطبق عليه أيضاً ما على الآخرين في حالة ظهور إيجابيات لها. أما تيار صالح المطلق وتيار عدنان الدليمي، فقد كانا يعارضان الاتفاقية، ولكن بشكل غير حاسم، ربما يقترب إلى درجة من درجات الميوعة. ولأن موقفه ليس بدرجة وضوح مواقف الآخرين، فإن الاتفاقية لن تؤثر كثيراً على مكانتهما السياسية.⁽⁵²⁾

هذه المواقف التي اتخذتها الكتل البرلمانية عززت من حالة التذبذب في التصويت على قرار الاتفاقية الأمنية، وعكست حالة من الأزمة؛ خاصة بعد أن اشتد النقاش والخلاف بين الكتل

⁵² - رجائي فايد، الاتفاقية الأمنية والنخب العراقية.. تأثيرات متفاوتة مقال منشور على الرابط التالي:

<http://www.islamonline.net/servlet/Satellite>

وأعضاء البرلمان داخل مجلس النواب؛ بل وصل الخلاف إلى حد الشجار بين رئيس مجلس النواب، و بين المتحدث باسم التيار الصدري داخل البرلمان أحمد المسعودي، الذي تطور لتعرض النائب للضرب من قبل حماية رئيس مجلس النواب، نتيجة اعتراضه على إدارة الجلسة ومنعه من إبداء وجهة نظر كتلته بمشروع الاتفاقية.

الجدير بالذكر أنه تم التصويت على الاتفاقية فيما بعد، تحت ضغوط الإدارة الأمريكية التي منحتها انتداباً جديداً، وبثوب جديد، ولتعكس صورة من انصياع أعضاء البرلمان لهذه الضغوط من جانب، واشتداد الأزمة في اتخاذ القرار داخل البرلمان من جانب آخر.

وفيما يلي أهم التعديلات التي تم إدخالها على مسودة الاتفاقية الأمنية بين الحكومة العراقية والولايات المتحدة بعد المناقشات التي دارت في البرلمان، والتي تمثل الصيغة النهائية التي وافقت عليها الحكومة العراقية في 16 نوفمبر 2008، ورحبت بها الإدارة الأمريكية.

- أولاً: الصياغة اللغوية:

وافق الطرف الأمريكي على طلب عراقي بإجراء تعديلات على الصياغة اللغوية للاتفاقية "لكون صياغتها غير دقيقة". كما وافق الأمريكيون على تغيير اسم الاتفاقية، من "اتفاقية وضع القوات الأمريكية في العراق" إلى "اتفاقية سحب القوات الأمريكية من العراق".⁽⁵³⁾

-ثانياً: الانسحاب الأمريكي من العراق:

احتفظت المسودة الأخيرة بنفس الصياغة السابقة، والتي تنص على أنه: "يجب أن تتسحب جميع قوات الولايات المتحدة من جميع الأراضي العراقية، في موعد لا يتعدى 31 ديسمبر عام 2011. ويجب أن تتسحب جميع قوات الولايات المتحدة المقاتلة من المدن والقرى العراقية في موعد لا يتعدى 30 يونيو عام 2009؛ كما نصت على أن "يقوم الطرفان بمراجعة التقدم الذي تم تحقيقه باتجاه الوفاء بالتاريخ المحدد.. والأحوال التي يمكن أن تسمح لكل من الطرفين أن يطلب من الطرف الآخر، إما تقليص الفترة المحددة.. أو تمديدتها".

⁵³ - جريدة الشرق الأوسط 17 نوفمبر 2008.

ولكن أضيف للصياغة الأخيرة فقرة تنص على أن "تتعترف الولايات المتحدة بالحق السيادي لحكومة العراق في أن تطلب خروج قوات الولايات المتحدة من العراق في أي وقت، وتعترف حكومة العراق بالحق السيادي للولايات المتحدة في سحب قوات الولايات المتحدة من العراق في أي وقت".

-ثالثاً: الولاية القضائية وحصانة الجنود الأمريكيين:

جاء في الصياغة السابقة أنه "يكون للولايات المتحدة الحق الرئيس في ممارسة الولاية القضائية على أفراد القوات والعنصر المدني، بشأن أمور تقع داخل المنشآت والمساحات المتفق عليها، وأثناء حالة الواجب خارج المنشآت والمساحات المتفق عليها؛ بينما يكون للعراق الحق الرئيس في ممارسة الولاية القضائية على أفراد القوات والعنصر المدني، وذلك بشأن الجنايات الجسيمة والمتعمدة، طبقاً للفقرة الثامنة، والتي يتم ارتكابها خارج المنشآت والمساحات المتفق عليها أثناء وخارج حالة الواجب".

أما الصياغة النهائية، فتتص على أن "للعراق الحق الأول في ممارسة الولاية القضائية على أفراد قوات الولايات المتحدة ومستخدميهم، وللولايات المتحدة الحق الأول لممارسة الولاية القضائية على أفراد قوات الولايات المتحدة وأفراد العنصر المدني بشأن أمور تقع داخل المنشآت والمساحات المتفق عليها، وفي أثناء تأدية الواجب خارج المنشآت والمساحات المتفق عليها".

-رابعاً: تفتيش المواد الداخلة إلى العراق والبريد:

رفض المفاوضون الأمريكيون طلباً عراقياً بتفتيش المواد التي تدخلها القوات الأمريكية للعراق، مثل معدات أو تجهيزات أو تكنولوجيا، فضلاً عن تفتيش البريد.

وجاء في الصياغة الأخيرة أنه "لا تخضع للتفتيش عمليات استيراد مثل هذه المواد، وإعادة تصديرها ونقلها واستخدامها، ولا تخضع كذلك لمتطلبات الإجازات أو لأية قيود أخرى أو ضرائب أو رسوم جمركية، أو أي رسوم أخرى تفرض في العراق.. وللسلطات العراقية، استناداً إلى معلومات أمنية متوفرة لديها، الحق في الطلب من قوات الولايات المتحدة وبحضورها فتح أي من الحاويات التي توجد فيها تلك المواد المستوردة للتحقق من محتوياتها.

وعلى السلطات العراقية حين تقديم هذا الطلب أن تحترم المتطلبات الأمنية من قبل الولايات المتحدة؛ بالإضافة إلى أن "أي تفتيش للمواد من قبل السلطات العراقية.. يجب أن يتم بصورة عاجلة في مكان متفق عليه، ووفقاً للإجراءات التي تضعها اللجنة المشتركة".

وبالنسبة للبريد فقد جاء في نص الاتفاقية: "يخضع البريد المرسل عن طريق خدمات البريد العسكري إلى تصديق سلطات الولايات المتحدة، ويعفى من التفتيش والبحث والمصادرة من جانب السلطات العراقية، باستثناء البريد غير الرسمي الذي قد يخضع للمراقبة الإلكترونية".

خامساً: اللجنة المشتركة:

اختلف الأمريكيون والعراقيون حول مهام وإدارة اللجنة المشتركة بين الطرفين، التي ستدرس القضايا المختلف عليها بينهما في المستقبل. وقرر الجانبان في المسودة الأخيرة تشكيل لجنة وزارية مشتركة يكون أعضاؤها أشخاصاً على المستوى الوزاري محددتين من الطرفين، وتتولى النظر والبت في القضايا الأساسية اللازمة لتفسير وتنفيذ هذا الاتفاق. كما تتولى تشكيل لجنة مشتركة أخرى لتنسيق العمليات العسكرية، تتألف من ممثلي الطرفين، وتكون رئاستها مشتركة بينهما.

ومجمل القول، أقر مجلس النواب العراقي الاتفاقية الأمنية واتفاقية الإطار الإستراتيجي مع الولايات المتحدة بأغلبية 149 من بين 198 عضواً حضروا الجلسة؛ مع العلم أن عدد أعضاء النواب بالبرلمان هو 275 نائب، ممهداً الطريق أمام انسحاب القوات الأمريكية من العراق بحلول نهاية عام 2011.⁽⁵⁴⁾

2- قانون النفط والغاز

⁵⁴ - البرلمان العراقي يقر الاتفاقية الأمنية، الجزيرة نت، 28-نوفمبر-2008. لمزيد من التفاصيل انظر:

. <http://www.almotamar.net/news/64954.htm>

طرح موضوع قانون النفط والغاز منذ عامين، ولا يزال قيد المناقشة والتعديل، بسبب تضمين مواد كثيرة من الأمور التي لا تهدف إلى خدمة الشعب، بل وتبديد أهم ثروة من ثرواته الطبيعية.

مسودة هذا القانون، الذي ينظم عمليات الاستكشاف والاستخراج والتكرير والتصدير والاستثمار الخارجي، قد أثارت جدلاً واسعاً بين الأوساط الشعبية، وأغلبية القوى والأحزاب السياسية، والكتل البرلمانية في مجلس النواب، وخبراء النفط؛ خصوصاً وأن المسئول فعلاً عن إدارة هذا القطاع الحيوي غير معروف. فمن المفروض أن تتولى وزارة النفط رسم السياسة، وتحمل مسؤولية المفاوضات مع شركات النفط العالمية وتوقيع العقود معها. إلا أن الوضع في العراق اليوم يختلف عن ذلك كلياً؛ وربما تُعد الفوضى التي تمر بها الصناعة النفطية العراقية خير دليل على ذلك، فعندما تتفق الحكومة مع أطراف دولية لبيع كميات معينة من النفط الخام أو الغاز الطبيعي لها، تقوم بعض الجماعات المحلية -من دون علم الحكومة- بالتعاقد مع شركات أخرى حول الكميات ذاتها من النفط الخام والغاز الطبيعي.

وقد أثار قانون النفط الجديد الكثير من التساؤلات من قبل الباحثين والمختصين بشؤون النفط والبرلمانيين، كما أنه يثير تخوف وتوجس جهات عراقية وغير عراقية؛ نظراً لأنه أثار شائعات حول سماحه بالمشاركة الأجنبية في الإنتاج، مما يلغي كل الجهود السياسية السابقة التي بذلها العراقيون طيلة المرحلة الوطنية لتأمين النفط، الذي جعل الذهب الأسود يتصرف العراقيين استخراجاً وإنتاجاً وتصديراً وصناعة.

وعلى الرغم من أن صائغي القانون يؤكدون فاعليته وجدواه في خدمة الصالح العراقي، إلا أنهم يواجهون رؤى عديدة من خبراء نفطيين بشأن الضمانات التي ينبغي أن يقدمها القانون للشعب العراقي لضمان حقوقه الوطنية، والحيلولة دون سيطرة الشركات الأجنبية على الإنتاج من النفط. ويعطى القانون الحق لإدارة الأقاليم بالتفاوض مع الشركات دون التعاقد وفق معايير المجلس الاتحادي. أما أبرز أهداف القانون فتتلخص في جذب استثمارات أجنبية -تقدر بمليارات الدولارات- إلى العراق، وتنظيم اقتسام موارد الثروة النفطية بين الجماعات العرقية والطائفية، وإعادة تأهيل قطاع الإنتاج النفطي، الذي تضرر كثيراً من جراء الحروب السابقة والعمليات المسلحة.

وبالرغم من إصرار القائمين عليه على أنه يؤسس لوحدة العراق بتقسيمه العادل للثروات - وفق رؤيتهم- إلا أن القانون قوبل بثورة من الجدل والاعتراضات منذ طرحه للنقاش. فالبعض يرى فيه إلغاءً كاملاً لعملية تأمين النفط العراقي، التي نُفذت مع مطلع السبعينيات من القرن الماضي، فيما يرى آخرون أنه يكرس لتقسيم العراق أكثر، ويجسد للطائفية والفرقة ويضعف الحكومة المركزية.

يُشار إلى أن الحكومة العراقية كانت قد أقرت في 27 فبراير 2007 وبالإجماع مسودة القانون، بالنسخة التي أعدها خبراء فنيون. ولذا تمت إحالتها إلى مجلس شورى الدولة لإضفاء للمسات القانونية عليها، قبل رفعها إلى المجلس النيابي. والقانون كان يحتوي على العديد من الفقرات الحساسة، منها تلك الفقرة التي تسمح بعقد "اتفاقيات لتقاسم الإنتاج" مع شركات النفط الأجنبية، حيث يحتفظ العراق نظرياً بملكية آبار النفط، والسيطرة التامة عليها في مثل تلك الاتفاقيات. ويتوقع أن تنص كذلك على أن كل ما ستحصل عليه الشركات الأجنبية بموجبها هو حقوق الاستكشاف، وتطوير وبيع النفط، مع الحصول على حصة من النفط المستخرج الخام. ولكن المشكلة بالنسبة لاتفاقيات تقاسم الإنتاج هي أن التاريخ قد شهد الكثير منها، وأن سجلاته تثبت أن تلك الاتفاقيات كانت منحازة بدرجة كبيرة لمصلحة شركات النفط، وأقل انحيازاً لمصالح الدول المنتجة. (55)

بطبيعة الحال، عندما تصل الحالة إلى هذا المستوى من عدم الانضباط في تبيد الثروات، فإن اتخاذ القرارات في المجال النفطي يصبح غاية في الصعوبة. ومما يزيد الأمر تعقيداً، خضوع هذه القرارات لأهواء الكتل البرلمانية، وإمكانية التصويت على البنود والفقرات التي تخدم مصالحها وتعزز موقفها بين الكتل الأخرى؛ فحكومة كردستان العراق فسرت بنود الدستور المتعلقة بالسياسة النفطية، والتي يكتنفها الغموض، بحسب أهوائها؛ ووقعت (22) اتفاقاً مع شركات دولية دون علم الحكومة أو موافقتها. وهو ما يجعل أعضاء البرلمان من الكتل الممثلة لحكومة كردستان، دائمي الضغط للتصويت على مسودة قانون النفط والغاز، الذي لا يزال يعرض على مجلس النواب. ومن المتوقع أن يصاحب موافقة مجلس النواب على القانون تعزيز مطالبه الأكراد بتطبيق المادة 140 من الدستور، المتعلقة بقضية ضم كركوك إلى إقليم

55 - منى إبراهيم، قانون النفط العراقي الجديد نعمة أم نقمة !!، جريدة الجزيرة، 21 يوليو 2007.

كردستان، وهو ما يعزز المكانة المالية لهذا الإقليم، لكون محافظة كركوك تحتوي على كميات كبيرة من الحقول النفطية.

أن هذه المواقف السياسية المتباينة للكتل السياسية للبرلمان تظهر أن فقدان الثقة الشبه التام بين المكونات قد يجعل من هذا القانون قبلة موقوتة، قد تنفجر في أية لحظة معمقة من الانقسامات الاقتصادية ذات الطابع الطائفي. فقد تتحول أية مشكلة بين كتلتين سياسيتين في باب الاستثمار إلى معركة، تدور رحاها على جغرافية الآبار النفطية. ولهذا فإن إقرار قانون النفط والغاز داخل البرلمان العراقي يعاني من أزمة حادة، طالما أن النوايا غير مستقرة بين الكتل البرلمانية.

3: قراءة لبعض مواد الدستور العراقي:

وعلى الرغم من مرور ما يزيد على ثلاث سنوات على إقرار الدستور العراقي، إلا أن الجدل بشأن بعض بنوده لا يزال مستمراً، لكونه يتمحور حول البنود المتعلقة بدور الدين والهوية والمرجعية، وصلاحيات الأقاليم، وتوزيع الثروة. وعامةً، نستطيع رصد مواقف القوى والتيارات المختلفة. وعند قراءتنا لمواد الدستور المتعلقة بهذه القضايا نجد الآتي:

- أولاً: فيما يتعلق بنظام الحكم:

فقد نصت المادة (1) من الدستور على أن جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي. وبذلك، تعد هذه المادة أخطر مواد الدستور لأنها أقرت بتقسيم العراق إلى أقاليم فيدرالية، وبتحديد نظام الحكم فيها إلى نظام جمهوري اتحادي.

ويأمل الأكراد بتثبيت الفيدرالية الكردستانية وفق نظام الأقاليم المستقلة، بكيانها وحدودها وبرلمانها المنتخب وحكومتها، المشار إليها في قانون إدارة الدولة العراقية و في الدستور العراقي الدائم. لذلك يؤكد الأكراد على تمسكهم بعراق ديمقراطي فيدرالي موحد، على الرغم من أن جانباً يعتد به من الشعب الكردي طالب بالاستقلال في الاستفتاء الذي نظّمته حركة الاستفتاء أثناء الانتخابات التي جرت في نهاية يناير 2005.

وقد شدد الأكراد على أنهم شركاء في الوطن وليسوا معارضين، وأن موضوع الفيدرالية لإقليم كردستان محسوم وليس هناك أي مجال لمناقشة هذه القضية. وقد قوبلت فكرة اللامركزية التي تقدم بها السنة بالرفض من قبل الغالبية الكردية والشيعية على حد سواء؛⁽⁵⁶⁾ لذلك لوح مسعود بارزاني بـ"فيتو" على مسودة الدستور العراقي إذا تجاهلت حقوق الأكراد.⁽⁵⁷⁾

أما الأحزاب السنية، فهي تقف بكل حسم ضد الفيدرالية، لأنها تؤدي إلى إثارة الخلافات. في الوقت نفسه، أكدت هيئة علماء المسلمين على ضرورة مراعاة خصوصية الشعب الكردي، بما لا يتعارض مع المصالح الوطنية العامة للعراق؛ وأن الهيئة تعتبر إثارة هذه القضايا في ظل وجود الاحتلال بمثابة تأجيج للفتن الداخلية والنزاعات الطائفية؛ وبالتالي تفضل تأجيلها بالتوافق، وحلها أيضاً بالتوافق بحيث لا يهدر حق أحد.

وعلى الجانب الآخر، هناك اتجاه داخل الأحزاب الشيعية لإقامة إقليم فيدرالي من محافظتين إلى عشر محافظات في الجنوب باسم سومر، تضم محافظات البصرة والعمارة والناصرية، استناداً إلى ما جاء في قانون إدارة الدولة المؤقتة. وهو أمر متفق عليه بين الجهات السياسية الرئيسية، باستثناء بعض الأطراف التي ترى أن تكوين أقاليم جديدة في إطار الفيدرالية في هذا الوقت قد يعقد العملية السياسية في البلاد.

ومن ناحيته، رفض السيستاني إقامة فيدرالية في جنوب العراق على غرار إقليم كردستان، وقد أكد على ضرورة الحفاظ على وحدة العراق والعمل الجاد على تعزيز الوحدة الوطنية، بما يضمن مصالح الشعب العراقي.⁽⁵⁸⁾ ويمكن القول أن السيستاني قد غير رأيه حول مسألة الفيدرالية بعد زيارة قام بها رئيس الوزراء الأسبق إبراهيم الجعفري، حيث أكد الجعفري أن المرجع الشيعي أعلن تأييده لفيدرالية عامة لكل المناطق، والتخلي عن الدائرة الواحدة في النظام الانتخابي.⁽⁵⁹⁾

⁽⁵⁶⁾ جريدة الشرق الأوسط، 8-8-2005.

⁽⁵⁷⁾ جريدة الحياة، 21-6-2005.

⁽⁵⁸⁾ جريدة الوطن، 1-7-2005.

⁽⁵⁹⁾ جريدة الحياة، 6-8-2005.

وعلى نقيض موقف السيستاني جاء موقف الزعيم الشاب مقتدى الصدر حول مسألة الفدرالية، حيث لم يكن صريحاً مثل السيستاني، مؤكداً على أن الفيدرالية أمر راجع للشعب العراقي، ويمكن إجراء استفتاء لمعرفة رأيه في هذا الموضوع.⁽⁶⁰⁾

-ثانياً: علاقة الدين بالدولة (الهوية الإسلامية):

نصت المادة الثانية من الدستور على أن الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساسي للتشريع، كما أنه لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام أو مبادئ الديمقراطية، أو الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الدستور، بغية الحفاظ على الهوية الإسلامية لأغلبية الشعب العراقي؛ كما يضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين والأيزديين والصابئة المندائيين.

وأما المادة الثالثة فقد نصت على أن: "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو جزء من العالم الإسلامي، والشعب العربي فيه جزء من الأمة العربية". ومما لا شك فيه أن هذه المادة سلخت العراق من الأمة العربية، فلم تعتبر العراق دولة عربية، وإنما اعتبرت العراقيين العرب فقط جزءاً من الأمة العربية، وليس العراق بأكمله.

ومن جانبهم، يطالب جانب كبير من الأحزاب الكردية بإعداد دستور مدني، لإبعاد شبح تأسيس الأنظمة الدينية في الإقليم حاضراً ومستقبلاً، والإقرار بتعدد المصادر للتشريع وفق الواقع الديني التعددي للمجتمع العراقي، وتحريم تأسيس الحركات والأحزاب على أساس ديني في الدستور.

ومن هذا المنطلق رفض الأكراد أن تكون هوية العراق إسلامية معتبرين أن أية مساومات لن تجدي معهم في هذا الشأن، لأن المسألة تعد خطوياً حمراء بالنسبة لهم.⁽⁶¹⁾ ويؤكد الأكراد بأنهم يحترمون كافة الأديان وبالأخص الدين الإسلامي لكونه دين الأغلبية، لكنهم لن يقبلوا بفرض هوية إسلامية على العراق، والمبدأ هو أن يكون الإسلام الدين الرسمي للدولة وتكون الشريعة الإسلامية أحد مصادر التشريع.

⁽⁶⁰⁾ جريدة الزمان، 11-7-2005.

⁽⁶¹⁾ جريدة الحياة، 7-8-2005.

والجدير بالذكر، أن حزب الاتحاد الوطني الكردستاني رفض أن يكون الإسلام المصدر "الرئيس" للتشريع بالدستور العراقي الدائم، معتبراً ذلك استتساحاً لنظام طالبان الأفغاني بالعراق، في إشارة لحكم طالبان في أفغانستان قبل سقوطه عام 2001.⁽⁶²⁾

وعلى نقيض الموقف الكردي، يشدد سنة العراق على ضرورة أن يكون الإسلام المصدر "الرئيس" للتشريع بالدستور. ورصد السنة مجموعة ثوابت ينبغي أن يتضمنها أي دستور دائم للعراق، أهمها: الحفاظ على وحدة العراق أرضاً وشعباً، والمحافظة على الهوية العربية والإسلامية للعراق، والابتعاد عن المحاصصة وإثارة الطائفية، واحترام الحريات العامة وحقوق الإنسان.⁽⁶³⁾

وعلى الجانب الشيعي، يؤكد الجميع على دستور بصيغة لا تتنافى مع تعاليم الدين الإسلامي والأعراف العراقية الأصيلة؛ وهو المنهج الذي يتحرك على أساسه أعضاء قائمة الائتلاف الموحد ذات الأثرية في البرلمان العراقي. وقد طالب عبد العزيز الحكيم، رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، أن يكون الإسلام هو المصدر الأساسي للتشريع، ولا قبول لأي صيغة تمس بوحدة العراق واستقلاله، ولا مكان للحكم الفردي بل ينبغي توزيع السلطة، وهو ما يصطلح عليه بحكم الفيدراليات أو اللامركزية.⁽⁶⁴⁾

ثالثاً: مدينة كركوك:

باتت قضية كركوك موضع اهتمام في أوساط الرأي العام، ومحل شد وجذب بين الأكراد والعرب والتركمان، حيث إنها ربما تكون واحدة من النزاعات العرقية التي يندفع فيه العراق. في الوقت الذي شدد فيه الأكراد على ضرورة تطبيع الأوضاع فيها وفق المادة 58 من قانون إدارة الدولة؛ خاصة وأن المطالب في هذا الشأن ليست جديدة، وهي محددة في قانون إدارة الدولة ومؤتمر لندن (للمعارضة في عهد صدام)، والاتفاق الموقع بين قائمة الائتلاف العراقي

⁽⁶²⁾ وكالة أنباء رويترز، 29-7-2005.

⁽⁶³⁾ موقع www.islamonline.net بتاريخ 30-7-2005.

⁽⁶⁴⁾ جريدة الصباح، 9-7-2005.

الموحد والقائمة الكردستانية. وقد انتقد الجانب الأكبر من الأكراد تصريحات رئيس الحكومة التي أكد فيها على أن مشكلة كركوك "تقف عقبة أمام العملية السياسية".⁽⁶⁵⁾

ودعا جلال طالباني إلى انتهاج سياسة هادئة وعقلانية، مع ضرورة رفع الغبن عن المظلومين، وذلك بعدما أكد على وجوب أن يتمكن الأكراد الذين طردهم صدام حسين من مدينة كركوك من العودة إليها على الفور، وليس بعد المصادقة على الدستور الجديد، لاسيما وأن قائمة "الائتلاف العراقي الموحد" و"التحالف الكردستاني" قد اتفقا على هذه النقطة قبل تشكيل أية حكومة.⁽⁶⁶⁾

والحق أن كركوك لا يمكن حصرها بكونها مشكلة كردية – وطنية عراقية فقط، ولكنها أيضاً مشكلة اقتصادية؛ وذلك لما تضمه كركوك من ثروات نفطية؛ وكذلك لأسباب تاريخية وقومية لوجود قوميات تركمانية وعربية، فإنها تمتد لتتلمس جوهر المطامح الإقليمية بالعراق، وتتداخل فيها الكثير مما يمكن أن نسميه الدفع لحافة المواجهة الوطنية والإقليمية.⁽⁶⁷⁾

أما الأحزاب السنية، فقد رفضت منذ البداية إلحاق مدينة كركوك بإقليم كردستان وإجراء استفتاء على مصير أي أرض عراقية.⁽⁶⁸⁾

أما الأحزاب الشيعية، فقد جاء موقفها مطابقاً للموقف السني، حيث رفضت ثلاثة أحزاب شيعية رئيسية: هي حزب الدعوة الإسلامي، الذي يتزعمه الدكتور إبراهيم الجعفري، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وحركة الوفاق الوطني بزعامة إياد علاوي، خارطة إقليم كردستان، التي تضم مدينة كركوك ومدناً أخرى مثل خانقين وبدره.⁽⁶⁹⁾ ومن جانبها، اعتبرت الأحزاب الشيعية مطلب الأكراد بضم كركوك على أنها خطوة نحو الانفصال. واقترح المجلس الأعلى للثورة الإسلامية أن يتم الحديث عن كركوك وفق الحقائق التاريخية

⁽⁶⁵⁾ جريدة الشرق الأوسط، 2-7-2005.

⁽⁶⁶⁾ جريدة المدى، 4-7-2005.

⁽⁶⁷⁾ لمزيد من التفاصيل انظر: د. حسين حافظ وهيب العكيلي، "مشكلة كركوك بين الحل الوطني والتدخلات

الإقليمية"، في الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.ahali-iraq.com/viewarticle.php?id=4020&pg=index&art=mp>

⁽⁶⁸⁾ جريدة عراق الغد، 11-8-2005.

⁽⁶⁹⁾ جريدة عراق الغد، 2-8-2005.

والجغرافية من خلال تشكيل لجنة خاصة معدة خصيصاً لذلك. كما تطابقت وجهة نظر الاتحاد الوطني الكردستاني مع الأحزاب الشيعية حول ضرورة تطبيق المادة 58 من قانون إدارة الدولة.⁽⁷⁰⁾

والتخوف الرئيس من هذا الاتجاه هو أن يتسبب في سلب العراقيين هويتهم العربية و الإسلامية، كما يتخوف البعض أيضاً من إمكانية تقسيم الشعب الواحد وتجزئته، وجعل تعدد لغاته حواجزاً بين أبناء الشعب، فيصعب التفاهم في ما بينهم، فيصبح أبناء البلد الواحد غرباء عن بعضهم بعضاً.

⁽⁷⁰⁾ جريدة الجيران، 29-7-2005.

الخاتمة

أصبح معروفاً لدى الجميع أن الكتل السياسية الممثلة داخل البرلمان العراقي قد عمقت من حالة الانقسام والعزلة بين أبناء الوطن الواحد، فالخلافات والتناقضات وعدم التوافق فيما بينها حول القضايا التي تهم المصلحة الوطنية تترجم وتتحرف دائماً باتجاه تحقيق مصالحها الذاتية، التي تسعى من وراءها لتعزيز نفوذها وسيطرتها على القرارات المركزية، مستندةً بذلك على التأثيرات الخارجية، المتمثلة في واقع الاحتلال ومصالحها مع دول الجوار. وهذا ما ينعكس باستمرار في إدامة التنافس بين الكتل السياسية، وتأثيره الواضح في كل القوانين والقرارات التي كانت تناقش في مجلس النواب، للوصول إلى صيغ نهائية يتم التصويت عليها.

تبعاً لذلك، أصبحت هناك أزمة مستمرة في عملية اتخاذ القرار داخل مجلس النواب، وأصبحت هذه القرارات تتعرض لمخاض عسير قبل التصويت عليها. ولعل مشروع قانون الموازنة، الذي يمثل مطلب مهم لكتلة التحالف الكردستاني، والذي حدد نسبة إقليم كردستان بـ (23 %) - التي تم تخفيضها إلى 17 % على أن يتم النظر فيها في موازنة 2009 - ، وقانون مجالس المحافظات مطلب الائتلاف العراقي الذي يحدد العلاقة بين المركز والمحافظات، وقانون العفو العام الذي يمثل مطلب جبهة التوافق، و كان شرطاً لعودتها إلى الحكومة بعد انسحابها في آب / أغسطس 2007. هذه المشاريع الثلاثة لو عرضت للتصويت عليها بشكل منفرد لما حصلت على الأغلبية، إلا أنها جُمعت في جلسة برلمانية واحدة، لأن لكل كتلة من الكتل المذكورة مصلحة في إقرارها، و كل طرف قد حقق النصاب القانوني لتشريع القوانين الثلاثة. الأمر الذي يدل على أن عملية اتخاذ القرار تعاني من أزمة ثقة حادة بين الكتل البرلمانية الممثلة في البرلمان العراقي.

وخلاصة القول، هناك العديد من الملاحظات التي استخلصتها الدراسة، وهي كما يلي:

1- التصويت من قبل الكتل البرلمانية لأي مشروع وطني يتم التعامل معه داخل البرلمان على أساس ما يحققه من مصلحة ذاتية لكل كتلة، دون مراعاة المصلحة الوطنية.

2- أثبتت القرارات والقوانين التي تم التصويت عليها داخل البرلمان حاجة البرلمانين إلى مزيد من الوعي السياسي، وزيادة أواصر الثقة بين الكتل البرلمانية.

3- أعطت الخلافات وعدم التوافق بين الكتل السياسية الممثلة في البرلمان مؤشرات لفئات الشعب أن ممثليهم -الذين تم انتخابهم- غير جديرين بتمثيل عن مطالبهم وطموحاتهم المستقبلية في عراق موحد.

ومن الملاحظات السابقة، توصى الدراسة بما يلي:

1. ينبغي أن تكون الكتل السياسية المكونة للبرلمان الحالي أكثر وعياً بخطورة المرحلة الحالية، وضعف التوازن الطائفي، الذي ما تزال تتمسك به.

2. التزام الكتل البرلمانية بدورها التشريعي، وسعيها إلى تعزيز قوة البرلمان لموازنة قوة الحكومة، إذ أن العراق بحاجة إلى سلطة تقيد عمل الحكومة، وتراقب عملها وتصحح أخطاءها.

3. ينبغي أن تكثف الكتل البرلمانية بالمشاركة في الرقابة البرلمانية على الحكومة، وتبتعد عن المشاركة في الحكومة، وأن تمنح الأولوية لعمل اللجان البرلمانية على عمل الوزراء.

وخلاصة القول، للوصول إلى مستوى أداء مرتفع للبرلمان العراقي، ينبغي على أعضاء البرلمان خاصة، وعلى الحكومة العراقية عامة، وهي مقبلة على انتخابات تشريعية في العام المقبل: أولاً، الحرص على إجراء انتخابات عادلة ونزيهة، وأن تتجنب التهميش والإبعاد ضد الناخبين أو المرشحين أو الأحزاب. ثانياً، ضمان عدم التحيز في تشكيل اللجان البرلمانية، وتأمين إجراءات برلمانية عادلة. ثالثاً، إن بعض اللجان تستوجب أن ينظم عملها على أساس غير حزبي. رابعاً، إيجاد آلية برلمانية لمراقبة الأداء البرلماني، ومراقبة عدد المتغيبين عن الفصل التشريعي، وإيجاد آليات رادعة تمنع التغيب من حضور الجلسات النقاشية. خامساً، إصدار قانون للأحزاب ينظم عمل الأحزاب، ويحدد مصادر التمويل. وأخيراً، ترسيخ قيم ومبادئ المواطنة الصحيحة لدى الناخب والمرشح العراقي.