

النظام البرلماني العراقي في العهد الملكي
(١٩٥٨_١٩٢١)

م.د. رحيم خلف كاظم الشرع

جامعة الإمام جعفر الصادق (عليه السلام)

كلية الآداب _ قسم التاريخ

E .mail: raheem.kalaf@sadiq.edu.iq

رقم الموبايل : ٠٧٧٢٦٢٠٧٤٤٩

The Iraqi parliamentary system during the
monarchy (1921_1958)

Dr. Raheem Kalaf Kazem

Imam Jaafar Al-Sadiq University (peace be upon
him).

Faculty of Arts_Department of History

E .mail: raheem.kalaf@sadiq.edu.iq

Mobile number : 00967726207449

النظام البرلماني العراقي في العهد الملكي (١٩٢١-١٩٥٨)

م.د. رحيم خلف كاظم الشرع

الملخص

يعد النظام البرلماني شكل من أشكال الحكومة الديمقراطية النيابي ، وهو وليد ظروف سياسية اجتماعية اقتصادية ، وأن قيام النظام البرلماني العراقي وفق ما جاء في النظام الدستوري الذي أكدته المجلس التأسيسي العراقي حيث وضع هذا المجلس الأسس الأولى لقيام أول حياة برلمانية عراقية ، ويكون شكل الدولة العراقية ذات حكومة ملكية وراثية وشكلها نيابي ووفق النظام البرلماني العراقي توجد هناك ثلاث هيئات تسهم في السلطة هي : (الملك ، الوزارة ، البرلمان) .

الكلمات المفتاحية : (الحكومة ، الدستورية ، النيابية ، البرلمانية ، الديمقراطية).

The Iraqi parliamentary system during the monarchy (1921_1958)

Dr. Raheem Kalaf Kazem

Imam Jaafar Al-Sadiq University (peace be upon him).

Faculty of Arts_Department of History

E .mail: raheem.kalaf@sadiq.edu.iq

1445AH _ 2024 AD

Baghdad

Mobile number : 00967726207449

Abstract

The parliamentary system is a form of representative democratic government, and it is the result of political, social and economic conditions, and the establishment of the Iraqi parliamentary system is in accordance with what was stated in the constitutional system confirmed by the Iraqi Constituent Assembly, as this council laid the first foundations for the establishment of the first Iraqi parliamentary life, and it will be in the form of an Iraqi state with A hereditary monarchy with a parliamentary form. According to the Iraqi parliamentary system, there are three bodies that contribute to power: (the king, the ministry, and parliament)

Keywords:(Government , constitutional, representative, parliamentary, democracy).

المقدمة

لم يكن وصول المفاهيم الدستورية إلى أذهان المثقفين العراقيين حديث العهد ، بل إنهم أصروا على عدم تجاهلها منذ زمن بعيد ، في حين تعمقت تلك المفاهيم لديهم بتأثير عوامل عدة منها ، الثورة الروسية عام ١٩٠٥ ، والثورة الدستورية الإيرانية ١٩٠٥-١٩١١ ، فضلاً عن تجربة الدستور العثماني وتأسيس مجلس المبعوثان ، وبرزت الأفكار الدستورية الأكثر وضوحاً في نضال ثورة العشرين وأدبياتها في العراق وجاءت بطروحات جديدة تماماً ، فالحكومة الديمقراطية في نظر متتوري العراق هي الحكومة التي لها برلمان والبرلمان هو المعبر الحقيقي عن حكم الشعب ، ويعد النظام البرلماني شكل من أشكال الحكم الديمقراطي النيابي وهو وليد ظروف سياسية اجتماعية اقتصادية ، وإن قيام النظام البرلماني العراقي وفق ما جاء في النظام الدستوري الذي أكدته المجلس التأسيسي حيث وضع هذا المجلس الأسس الأولى لقيام أول حياة برلمانية عراقية ، ويكون شكل الدولة العراقية ذات حكومة ملكية وراثية ، وشكلها نيابي ووفق النظام البرلماني العراقي ، وتوجد هناك ثلاث هيئات تسهم في السلطة هي (الملك ، الوزارة ، البرلمان) ونجح المجلس التأسيسي بوضع أسس دولة عراقية لكنه فشل في تحقيق المطامع الوطنية في تبني الأسس الديمقراطية الصحيحة ، ولكن مرحلة الانتداب البريطاني على العراق وقفت حائلاً دون تحقيق ذلك مما جعل إرادة المعتمد السياسي البريطاني صاحبة السطوة الأولى وأبقت الحياة البرلمانية حبيسة نفسها.

المبحث الأول :

أولاً : مفهوم النظام البرلماني

ثانياً : العراقيون والتجربة البرلمانية في العهد العثماني

أولاً : مفهوم النظام البرلماني

هو نظام سياسي يخص شعوباً وصلت إلى مرحلة معينة من التطور الاجتماعي والاقتصادي، ويتكون من ثلاثة هيئات تساهم في ممارسة السلطة ، وهي: (رئيس الدولة، الوزارة، والبرلمان) يمكن أن يتألف البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين ، ويفترض وفقاً لمبدأ الديمقراطية التمثيلية أن يكون منتخباً، وأن يتم تجديد انتخاب أعضائه بشكل دوري لضمان الرجوع إلى آراء الناخبين. كما يجب أن تكون أوقات انعقاده محددة وثابتة ، وإن

رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يمارس سلطات شخصية أو فعلية بشكل منفرد، بل يتطلب الأمر أن يقوم الوزير المختص بتغطية تصرفاته وتوقيعها إلى جانب توقيعه، مما يجعله مسؤولاً أمام البرلمان ، وبالتالي، فإن أي إجراء يُتخذ باسم رئيس الدولة يُعتبر في الواقع من اختصاص الوزارة. ومع ذلك، لا يعني ذلك أن دور رئيس الدولة غير موجود تماماً، إذ يلعب دوراً مهماً في اختيار رئيس الوزراء ، مع مراعاة رأي الأغلبية البرلمانية. كما يمكنه أن يسهم بشكل غير مباشر في توجيه الوزارة من خلال إبداء رأيه لرئيس الوزراء بشأن أعمال الوزارة، حتى وإن لم يكن رأيه ملزماً ، كما وإن التعاون والتأثير المتبادل بين الوزارة والبرلمان يشكلان الأساس الذي تُبنى عليه العملية البرلمانية، حيث يُعتبران جوهرها. فالتعاون يعني أن أيًا من هاتين المؤسستين الدستوريتين لا يمكنها ممارسة سلطاتها بشكل منفرد تماماً. على الرغم من أن الوزارة تتولى مهامًا تنفيذية، إلا أنها تساهم بشكل فعال مع البرلمان في المهام التشريعية، مثل اقتراح القوانين. من جهة أخرى، رغم أن البرلمان مختص بممارسة التشريع، فإنه يشارك أيضًا مع الوزارة في بعض الأعمال التنفيذية، مثل اعتماد الميزانية. (فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، قدم له : منذر الشاوي ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٤ ، ص ٢١-٢٣).

تتطلب فكرة النظام البرلماني وجود تأثير متبادل بين المؤسستين، حيث تقوم كل منهما بدور الرقابة على الأخرى. يحق للوزراء حضور جلسات البرلمان والتحدث فيها، كما يمكن للوزارة التأثير على عمل البرلمان من خلال تأجيل دوراته أو تعطيلها. بالمقابل، يمتلك البرلمان الحق في توجيه الأسئلة للوزراء واستجوابهم وإجراء التحقيقات معهم. إذا نشأ خلاف بين الهيئتين ولم تتمكن الوسائل التقليدية من حسمه، تلجأ كل هيئة إلى استخدام وسائل استثنائية لمواجهة الأخرى. فقد تقرر الوزارة حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، بينما يملك البرلمان حق سحب الثقة من الوزارة مما قد يضطرها للاستقالة. هذه هي المسؤولية السياسية للوزارة، والتي غالباً ما تكون جماعية. إن الحل والمسؤولية السياسية هما ما يحققان التوازن بين الوزارة والبرلمان في النظام البرلماني. كما أن شخصية رئيس الدولة، وطريقة توليه الرئاسة، وعدد الأحزاب وقوتها، ومستوى الوعي الديمقراطي لدى الشعب، تلعب جميعها دوراً في توجيه النظام نحو اتجاه معين، مما قد يؤدي إلى هيمنة إحدى الهيئات

بشكل فعلي، مما يخرج النظام عن الشكل الذي يحدده الدستور. (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٥٤)

ثانياً :_ العراقيون والتجربة البرلمانية في العهد العثماني

خاض العراقيون أول تجربة برلمانية شكلية بعد إعلان الدستور العثماني في ٢٣ ديسمبر ١٨٧٦، حيث تم اختيار أعضاء مجلس المبعوثان (النواب) على مرحلتين وبالاقتراع السري. وقد تم انتخاب ستة نواب من الولايات الثلاث: ثلاثة عن بغداد، واثنان عن البصرة، وواحد عن الموصل. شارك هؤلاء النواب في دورتي مجلس المبعوثان الأولى التي انعقدت في ١٩ مارس واستمرت حتى يوليو ١٨٧٧، والثانية التي بدأت في ١١ ديسمبر ١٨٧٧ واستمرت حتى فبراير ١٨٧٨. لكن بعد ذلك، استغل السلطان عبد الحميد الثاني هزيمة قواته أمام القوات الروسية، فعلق الدستور وأوقف جلسات البرلمان إلى أجل غير مسمى. (حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦ موقف جماعة الأهلالي منها ، بغداد ، ١٩٨٣ ، ص ١٥ ؛ علاء حسين الرهيمي ، المعارضة البرلمانية في العراق في عهد الملك فيصل الأول ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٨)

اقتصرت صدى هذه التجربة القصيرة على مجموعة محدودة من الوجهاء والنخبة، دون أن يمتد تأثيرها إلى الفئة المثقفة الحديثة التي كانت تمر بمرحلة التكوين. أما بالنسبة للعوام ، فلم يكن لديهم نظرة لأعضاء البرلمان تتجاوز اعتبارهم موظفين لا فائدة منهم سوى تحميل خزينة الدولة نفقات إضافية.

بعد ثورة الاتحاديين في عام ١٩٠٨، أصدرت الإدارة السلطانية قرارًا بإجراء انتخابات جديدة لمجلس المبعوثان خلال الفترة من ٢٤ تشرين الثاني حتى أواخر كانون الأول من نفس العام. وقد مارس العراقيون حق الترشيح للانتخابات بطريقة غير مسبقة، حيث وصل إلى بغداد عدد من المراقبين للإشراف على الانتخابات ونتائجها بطرق متعددة. ومع ذلك، لم يحققوا النجاح بسبب قوة المعارضة لسياساتهم. ستظل هذه التدخلات بأنواعها من السمات البارزة للحياة البرلمانية في العراق خلال عهد الملك فيصل الأول لاحقًا. وقد تكررت هذه التجربة الجديدة في الحياة السياسية العراقية بشكل مشابه في العهد الملكي فيما بعد.. (علاء حسين الرهيمي ، المصدر السابق ، ص ٤٠)

على الرغم من أن ميزان القوى في الصراع الانتخابي الذي شهدته أواخر العهد العثماني كان يميل لصالح المعارضة على حساب الاتحاديين، كما تجلّى في الانتخابات الثانية عام ١٩١٢ والثالثة عام ١٩١٣، فإن هذا الواقع أثار استياء الاتحاديين بشكل كبير. كذلك، خلال الانتخابات الرابعة والأخيرة التي جرت في عهدهم في أواخر ١٩١٣ وأوائل ١٩١٤، قاموا بإرسال أربعة وستين ضابطاً إلى العراق للإشراف على تلك الانتخابات بهدف تعزيز سيطرتهم عليها. ورغم أن جهود الاتحاديين أثمرت هذه المرة بحصولهم على أغلبية المقاعد البرلمانية المخصصة للعراق في مجلس المبعوثان، إلا أن ذلك أثار استهجان العراقيين، حيث تم تمثيلهم في تلك الانتخابات بعدد من النواب غير العرب الذين لم يكونوا يتحدثون حتى اللغة العربية. (المصدر نفسه ، ص ٤٢)

فيما يتعلق بتأثير هذه التجربة البرلمانية على العراقيين، يمكن الإشارة إلى أن غالبية سكان الولايات العراقية الثلاث (بغداد، الموصل، البصرة) كانوا غير متعلمين وأميين. لذا، كان اختيار النواب يعتمد بشكل كبير على الروابط العائلية والقبلية، (محمد مظفر الأدهمي ، العراق تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية تحت الانتداب البريطاني ١٩٢٠-١٩٣٢ ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٤) على الرغم من أن مدن العراق شهدت تأثير الحياة البرلمانية، إلا أن ذلك كان مقتصرًا على ما تنشره الصحف من أخبار عامة، نظرًا لبعدها عن الاستانة، عاصمة الدولة العثمانية. ومن جهة أخرى، كانت عمليات التداخل والتزوير في الانتخابات النيابية مستمرة خلال فترة هيمنة الاتحاديين وإرهابهم. ولم تكن انتخابات المجالس البلدية بعيدة عن هذه الممارسات، بغض النظر عن الظروف. وقد شهد العراق لأول مرة تجربة انتخابية نيابية، لكنها جاءت مشوهة وبعيدة عن الممارسة الشعبية الحقيقية المدعومة برأي عام واعٍ. (محمد مظفر الأدهمي ، المجلس التأسيسي العراقي ، بغداد ، ١٩٨٩ ، ص ٢٩)

المبحث الثاني : الأسس الدستورية في الحياة النيابية العراقية

أولاً :_ القانون الأساسي العراقي

ثانياً :_ لمحة موجزة عن آلية الانتخابات والتوضيح للانتخابات النيابية في العهد الملكي

ثالثاً :_ اختصاصات البرلمان العراقي

أولاً :_ القانون الأساسي العراقي

في ٢١ مارس ١٩٢٥، تم إصدار القانون الأساسي العراقي، الذي نص على أن السلطة التشريعية تتولى مسؤوليتها مجلس الأمة بالتعاون مع الملك. يتكون مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويحق للسلطة التشريعية وضع القوانين وتعديلها وإلغائها. يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز عشرين عضواً يتم تعيينهم من قبل الملك. وفي تعديل الدستور عام ١٩٤٣، تم تحديد عدد أعضاء مجلس الأعيان ليكون ربع مجموع النواب، مع استمرار تعيينهم من قبل الملك. مدة العضوية في مجلس الأعيان هي ثماني سنوات، ويجوز إعادة تعيين الأعضاء السابقين.

ينص الدستور على أن مجلس النواب يتكون من "انتخاب واحد من كل عشرين ألف نسمة من الذكور". وتحدد طريقة انتخاب النواب بقانون خاص يضمن الالتزام بأصول التصويت السري وضرورة تمثيل الأقليات غير الإسلامية. يعقد مجلس النواب أربعة اجتماعات سنوية، حيث يستمر كل اجتماع لمدة ستة أشهر. كما يجتمع مجلس الأعيان بالتزامن مع اجتماعات مجلس النواب ويتوقف عن العمل في نفس الوقت.

من صلاحيات الملك حل مجلس النواب. وعند حل المجلس، يتعين إجراء انتخابات جديدة، ويُدعى المجلس الجديد للاجتماع بشكل غير اعتيادي خلال فترة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ الحل. إذا تم حل المجلس لأسباب معينة، فلا يجوز حل المجلس الجديد بسبب تلك الأسباب. الملك هو الجهة التي تدعو المجلس للاجتماع، ولا يمكن للمجلس الاجتماع دون دعوة من الملك. (حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٥٢ ؛ رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ٢٠٠٤ ، ص ٦١-٦٢)

وفقاً للدستور، لا يمكن أن يكون الشخص عضواً في مجلس الأعيان أو مجلس النواب إلا إذا كان قد حصل على الجنسية العراقية، وألا يتجاوز عمره الثلاثين عاماً في مجلس النواب والأربعين عاماً في مجلس الأعيان. كما يجب ألا يكون قد حُكم عليه بالسجن بسبب جرائم مثل السرقة أو الرشوة أو الخيانة أو التزوير أو أي جرائم أخرى تمس بالشرف. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون الوزير عضواً في أحد المجلسين. تُتخذ القرارات بناءً على أغلبية آراء الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك. لكل عضو الحق

في التعبير عن رأيه، وتُرفع اللوائح القانونية إلى أحد المجلسين، وإذا تم قبولها، تُرفع إلى المجلس الآخر. (حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٥٣-٥٤)

يُحدد النظام البرلماني مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب، وذلك وفقاً للمادة (٦٦) من الدستور العراقي، التي تنص على ما يلي: "يتحمل وزراء الدولة المسؤولية بشكل تضامني أمام مجلس النواب عن الأمور المتعلقة بالوزارات، كما يتحمل كل وزير المسؤولية بشكل فردي عن الإجراءات المرتبطة بوزارته والدوائر التابعة لها. في حال قرر مجلس النواب سحب الثقة من الوزارة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، يتعين على الوزارة الاستقالة. وإذا كان القرار يتعلق بإحدى الوزارات، يجب على الوزير المعني الاستقالة أيضاً. يحق للمجلس تأجيل التصويت على سحب الثقة لمرة واحدة، لمدة لا تتجاوز ثمانية أيام، إذا طلب ذلك رئيس الوزراء أو الوزير المختص، ولا يتم حل المجلس خلال هذه الفترة." (نقلاً عن : رعد ناجي الجدة ، المصدر السابق ، ص ٦٥)

أما تكوين مجلس النواب عن طريق الانتخابات من قبل الشعب فتتص عليه المادة (٣٦) من الدستور ، وقصرت حق الانتخاب على الذكور ، ويأخذ الدستور العراقي بالفصل بين السلطات ، وهي فيه ثلاث ، تشريعية ، تنفيذية ، قضائية. (حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٧٣)

نلخص مما تقدم ، بأن النظام الملكي في العراق قد قام على أساس النظام النيابي ، فالمادة (٢) من الدستور نصت على أن "العراق دولة ذات سيادة وهي مستقلة حرة ملكة لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه ، وحكومته وراثية وشكلها نيابي" (نقلاً عن : رعد ناجي الجدة ، المصدر نفسه ، ص ٦٦)

ثانياً :- لمحة موجزة عن آلية الانتخابات والترشيح للانتخابات النيابية في العهد الملكي
تعد الحياة النيابية عنصراً أساسياً في نظم الحكم الديمقراطية الحديثة، حيث تستمد شرعيتها من الانتخابات الحرة. وقد جاء النظام المؤقت لانتخاب المجلس التأسيسي مشابهاً في أسسه لقانون انتخاب مجلس النواب العثماني (المبعوثان)، من خلال اعتماد أسلوب الانتخاب غير المباشر. يُعرف هذا الأسلوب بأسلوب "الدرجتين"، حيث يقوم الناخبون الأوائل

بانتخاب الناخبين الثانويين، الذين يتولون بدورهم انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي في مرحلة لاحقة. (محمد مظفر الأدهمي ، المصدر السابق ، ص ٣٨)

نص القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ ينص على أن مجلس النواب يتكون من خلال الانتخاب وفقاً لقانون خاص. وقد أعد المستشار البريطاني لوزارة العدلية لائحة قانون انتخاب مجلس النواب، والتي تم إحالتها إلى وكيل المندوب السامي ومجلس الوزراء. استمرت مناقشات قانون انتخاب النواب في المجلس التأسيسي على مدى ثماني جلسات من ٢١ يوليو ١٩٢٤ إلى ٢ أغسطس ١٩٢٤. وفي ١٨ أكتوبر ١٩٤٢، قرر مجلس الوزراء نشر قانون الانتخاب لأول مجلس نواب في العراق.

تتضمن المبادئ الأساسية لنظام الانتخاب ما يلي: الانتخاب يتم على درجتين، والناخبون هم من الذكور فقط، ولا يحق للجنود وأفراد الشرطة المشاركة في الانتخابات طالما أنهم في الخدمة العسكرية. يجب أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرين من عمره، ويكون لكل مائتين وخمسين ناخباً مرشح واحد. المرشحون هم الذين ينتخبون النواب. الدائرة الانتخابية هي اللواء، حيث يكون لكل عشرين ألف ذكر في اللواء نائب واحد. وقد تم تقسيم العراق إلى ثلاث مناطق، بينما تم تخصيص مقاعد للأقليات المسيحية، حيث يوجد مقعد واحد في لواء الموصل، ومقعدين في بغداد، ومقعد واحد في البصرة. (مجيد خديوي ، نظام الحكم في العراق ، بغداد ، ١٩٤٦ ، ص ٥٠ ؛ حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٥٦)

في نفس السياق، أصدرت الجهات المعنية تعليمات خاصة بالانتخابات، حيث يتعين على الناخب أن يحضر ويصوت بنفسه، ولا يُسمح له بتوكيل شخص آخر للتصويت بدلاً عنه. وفي حال كان الناخب أمياً، يمكنه الاستعانة بشخص آخر لكتابة اسم المرشح الذي يختاره. ومن المهم أن نلاحظ أن الناخب ليس ملزماً بالمشاركة في الانتخابات، فذلك يعود له، وإذا لم يحضر فلن يتعرض لأي عقوبة. (عادل تقي عبد البلداوي ، الانتخابات النيابية في العراق انتخابات حزيران عام ١٩٤٨ و ١٩٥٤ ، مراجعة : كمال خضر، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٤-١٥)

يتناول القانون الثاني رقم (١١) لسنة ١٩٤٦ التعديلات التي أُدخلت على أحكام الانتخابات لعام ١٩٢٤، حيث لم يعد من الضروري أن يكون الناخب من الذين يدفعون الضرائب للحكومة. كما تم تحديد أن لكل مائة ناخب منتخب نائب واحد، وأصبح القضاء هو الدائرة الانتخابية بدلاً من اللواء كما كان في القانون السابق. تُجرى الانتخابات بناءً على الترشيح، حيث يتعين على المرشح إيداع مبلغ مائة دينار. ويعتبر جميع المرشحين منتخبين بالتركية إذا لم يتجاوز عددهم عدد النواب المطلوب انتخابهم في الدائرة.

أما القانون الثالث، وهو مرسوم انتخاب النواب رقم (٦) لسنة ١٩٥٢، فيتميز بجعل عملية الانتخاب مباشرة.

إما القانون الرابع، وهو قانون الانتخاب رقم (٥٣) لسنة ١٩٥٤، لم يشهد تغييرات ملحوظة في أحكام القانون الصادر في عام ١٩٥٢. ويعود سبب صدور هذا القانون إلى أن القانون السابق كان مرسوماً بقانون أصدرته السلطة التنفيذية خلال فترة عطلة مجلس النواب، بينما صدر هذا القانون عن سلطة تشريعية. (حسين جميل، المصدر السابق، ص ٥٧-٥٨)

ثالثاً : اختصاصات البرلمان العراقي

إن الدستور العراقي لا يخصص السلطة التشريعية للبرلمان فقط، بل يتيح للحكومة إصدار مراسيم لها قوة القانون في حال تعطيل البرلمان. كما أن حق اقتراح القوانين في العراق يعود إلى الحكومة ومجلس النواب، بينما يُحرم مجلس الأعيان من هذا الحق.

أما بالنسبة للاختصاصات الحكومية، فإن النظام البرلماني يعتمد على التعاون والتواصل المستمر بين الحكومة والبرلمان. ويعكس هذا التواصل نشاط المجلس في مراقبة الأداء الحكومي من خلال آليات مثل طرح الأسئلة، والاستيضاح، والاستجواب، ورفض الثقة بالوزارة، والتحقيق، بالإضافة إلى مناقشة الإيرادات والنفقات العامة، والمصادقة على المعاهدات..

والاختصاصات القضائية، تظهر ممارسة البرلمان للوظيفة القضائية في حالتين :

١- فانتخابات أعضاء مجلس النواب لا تبحث أمام المحاكم بل أمام المجلس نفسه

بـ لمجلس النواب الحق في إصدار القرار النهائي بشأن الوزارة وأعضاء مجلس الأمة ، وحكام محكمة التمييز ، وإحالتهم للمحاكمة أمام المحكمة العليا التي تؤلف بمعرفة مجلس الأعيان.

تتمثل الاختصاصات الانتخابية لكل من مجلسي النواب والأعيان في اختيار أعضاء ديوانه وانتخاب لجانه المختلفة. بالإضافة إلى ذلك، يحق للمجلسين تعيين الشخص الذي يشغل أعلى منصب في الدولة، وهو الوصي على العرش. وفي حال عدم موافقة مجلس الأمة على تعيين الوصي الذي اختاره الملك السابق، أو في حال عدم تعيين الملك السابق لوصي، فإن المجلس هو الجهة المسؤولة عن تعيين الوصي. (محمد عزيز ، النظام السياسي في العراق ، بغداد ، ١٩٥٤ ، ص ٢٧٩-٢٩٢)

المبحث الثالث :

أولاً : هيمنة الملك على السلطة التشريعية

ثانياً : تدخل الحكومة في الانتخابات البرلمانية

أولاً : هيمنة الملك على السلطة التشريعية

في النظام الديمقراطي النيابي، الذي يعد أحد أشكال البرلمانية، يُعتبر الشعب هو من يختار ممثليه في البرلمان. يُعد هذا المبدأ أساسياً، حيث لا يمكن أن يُقام نظام نيابي دون أن يستند إلى حق الشعب في انتخاب ممثليه. وبالتالي، يرتبط هذا المبدأ ارتباطاً وثيقاً بفكرة الديمقراطية النيابية. (فائز عزيز سعد ، المصدر السابق ، ص ١٢٧)

في دستور العراق لعام ١٩٢٥، نصت المادة (٣١) فقرة (١) على أن يتكون مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب، يتم تعيينهم من قبل الملك ممن نالوا ثقة الجمهور وحققوا إنجازات في خدمة الدولة والوطن.

وبما أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ عدم مسؤولية الملك، وأنه لا يمارس حقوقاً شخصية إلا تلك التي تتطلب ذلك بطبيعتها، فإن المادة (٢٧) من الدستور لعام ١٩٢٥ تنص على أن "الملك يستخدم سلطته من خلال إرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليها هؤلاء الوزراء".

لذا، يمكن الاستنتاج بأن حق الملك في تعيين الأعيان هو حق اسمي، حيث تمارسه الوزارة بشكل فعلي، بينما يقتصر دور الملك على إصدار إرادة التعيين بناءً على طلب الوزارة.

وقد ساد الاتجاه في المجلس التأسيسي العراقي خلال مناقشة المواد المتعلقة بتكوين مجلس الأعيان، بأن الملك هو الذي يقوم بتعيين أعضاء هذا المجلس.. (فائز عزيز السعد، المصدر نفسه ، ص ١٣٣)

كان الملك أحياناً يفضل اختيار مرشحين مرتبطين به شخصياً في المجالس النيابية. ففي بعض الحالات، مثل انتخابات عام ١٩٢٥، كان يصر على إضافة أسماء مرشحين حكوميين يرغب في انتخابهم، بينما يقوم بشطب أسماء آخرين لا يرضى عنهم شخصياً. (عباس عطية جبار ، الحياة البرلمانية في العراق (١٩٣٢-١٩٣٩) ، ١٩٧٢ ، ص ١٩)

إذا كان الدستور يقيد الوزارة في مسألة حل مجلس النواب بشرط الحصول على موافقة مجلس الأعيان وإصدار إرادة ملكية، فإن الملك يتمتع بامتياز حل المجلس في أي وقت يراه مناسباً. وقد أدى ذلك إلى تكرار ممارسة هذا الحق، مما جعله يتحول إلى ظاهرة تراقب الساحة السياسية العراقية، متجاوزاً الغرض الحقيقي من وجوده كأداة استثنائية. (رياض مهدي محمد ، سياسة العراق الخارجية في ضوء محاضر مجلس النواب العراقي ١٩٢٥-١٩٣٩ ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٦٥)

لم يتمكن المجلس النيابي من الإفلات من سيطرة الملك ووزرائه، الذين لجأوا إلى اختيار أعضائه، مما أدى إلى تحوله من مجلس منتخب إلى مجلس معين، ومن هيئة تمثل الشعب إلى آلية تعبر عن إرادة الملك ووزرائه. وقد كان للملك دور بارز في إعداد ضمانات المرشحين والمصادقة عليها، حيث كانت إرادته هي السائدة في هذا الاختيار، دون تدخل من أي سلطة أجنبية في هذه العملية. (عبد الوهاب حميد رشيد ، العراق المعاصر ، دمشق ، ٢٠١٢ ، ص ١١٥)

استمتع الملك بصلاحيات واسعة، حيث منح الحق في إصدار المراسيم بموافقة مجلس الوزراء. كما يقوم الملك باختيار رئيس الوزراء بناءً على ترشيح الرئيس، ويعين الوزراء،

بالإضافة إلى تعيين أعضاء مجلس الأعيان. ويمتلك الملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة. في عام ١٩٤٣، تم تعديل الدستور ليمنح الملك حق إقالة الحكومة بأكملها. هذه الصلاحيات الواسعة التي تمتع بها الملك تتعارض مع ما ورد في الباب الثاني من الدستور الذي ينص على أن "الملك مصون وغير مسئول". (فاضل حسين ، الفكر السياسي في العراق المعاصر ١٩١٤-١٩٥٨ ، ١٩٨٤ ، ص ٧٠)

في انتخابات عام ١٩٢٨، دعا الملك فيصل الأول متصرف لواء بغداد، ناجي شوكت، وطلب منه دعم كل من ياسين الهاشمي، ونوري السعيد، ورشيد عالي الكيلاني في الانتخابات التي كانت تنظمها وزارة عبد المحسن السعدون. كما طلب منه استغلال علاقته برئيس الوزراء لمساندة هؤلاء المرشحين. وقد تعهد المتصرف بإقناع السعدون لتحقيق رغبة الملك. (فائز عزيز اسعد ، المصدر السابق ، ص ١٨٧)

ينص الدستور على أن "سلطة الأمة هي وديعة الشعب للملك"، مما يجعل من الصعب اعتبار هذا الدستور ديمقراطياً حقاً. فسلطات الأمة هي حقوق وواجبات في آن واحد، ولا يحق لأحد التنازل عنها. إذا كانت هذه السلطة وديعة، فيجب أن تُودع للشعب وليس للملك. وبالتالي، فإن هذا يعني أن الشعب ليس لديه أي حق في ممارسة سلطاته لمراقبة وتوجيه الأمور التي تتطلبها الحياة الديمقراطية، مما يجعل من الصعب القول إن هذه دولة نيابية وديمقراطية. (توفيق السويدي ، مذكراتي نصف قرن من تاريخ العراق والقضية العراقية ، ٢٠١٠ ، ص ١٠١).

تدخل الوصي عبد الإله أيضاً في الانتخابات التي جرت بتأثير من الحكومة العراقية لانتخابات مجلس النواب عام ١٩٤٣. وقد منح الأمير عبد الإله نوري السعيد، عندما كلفه بتشكيل الوزارة مرة أخرى، قائمة تضم عشرة أسماء ليختار منها الوزراء. (نقلاً عن : حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٦٧)

إذا كان مجلس النواب خاضعاً لسلطة الوزارة، فإن هذه الأخيرة كانت بدورها تحت سيطرة الملك. يتضح ذلك من أن قرارات مجلس الوزراء كانت تحتاج إلى مصادقة الملك، الذي كان له الحق في الموافقة أو التعديل أو الرفض لهذه القرارات التي تعكس السياسة العامة للدولة. وهذا يعني أن مفهوم الوزارة ككيان مستقل قد اختفى في العراق في ظل النظام

البرلماني، حيث كان الملك يتدخل في قرارات الوزارة. وبالتالي، لم تعد الوزارة أكثر من هيئة استشارية للملك تتخذ فيها القرارات التي تحدد سياسة مملكته. لهذا السبب، تصرف الملك بشكل يتعارض مع النصوص القانونية والمنطق، حيث كان للنظام البرلماني دور حاسم في اختيار الوزراء، وقد وصل الأمر إلى أن الملك اختار جميع الوزراء، كما حدث مع عبد الإله في عام ١٩٢٥ عندما اختار وزارة نور الدين محمود.

نتيجة لذلك، أدى غياب الوزارة وضعف مجلس النواب إلى تركيز السلطة في يد الملك، مما أسفر عن ظهور نوع من البرلمانية ضمن نظام يركز السلطة. ومع ذلك، لا يمكن تحقيق النظام البرلماني إلا في إطار نظام توزيع السلطة أو "فصل السلطات"، الذي يفترض وجود علاقة أفقية بين الهيئات التي تمارس السلطة في الدولة. أما في العراق، فقد كانت العلاقة بين الهيئات التي تمارس السلطة عمودية، حيث يتواجد الملك في قمة الهرم، يليه الوزارة، ثم مجلس النواب في الأسفل. (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ١٠-١١)

أن النظام البرلماني الذي عرفه العراق منذ عام ١٩٢٥ وإلى عام ١٩٥٨ هو انحراف دستوري وفعلي حقق فيه الملك هيمنته على الوزارة وعلى مجلس الأمة. (فائز عزيز أسعد ، المصدر نفسه ، ص ٣٢)

ثانياً : تدخل الحكومة في الانتخابات البرلمانية

بعد أن قامت السلطة التنفيذية بإعداد قائمة مرشحيها، اعتمدت على أساليب متنوعة للتأثير على الانتخابات بهدف ضمان فوز مرشحيها وإفشال مرشحي المعارضة الذين لم تتمكن من إبعادهم في مرحلة الترشيح. لا شك أن نظام الانتخاب غير المباشر الذي تم تطبيقه بموجب قانون انتخاب عام ١٩٢٤ وقانون عام ١٩٤٦ قد ساعد السلطة التنفيذية في ممارسة تأثيرها على العملية الانتخابية، حيث أتاح لها التأثير المباشر على عدد محدد من الناخبين المعروفين بـ "المنتخبين الثانويين". كما أن الإشراف الواسع الذي منحه قوانين الانتخابات للإدارات كان له دور كبير في تمكينها من التدخل في مراحل مختلفة من الانتخابات. فقد منح رؤساء الوحدات الإدارية، مثل المتصرف والقائمقام ومدير الناحية، دوراً في إعداد وتنظيم وتصحيح قوائم الناخبين، وبالتعاون مع المختارين، كانوا مسؤولين عن

مراقبة وإعلان انتهاء الانتخابات، حيث كان المتصرف هو من يوقع على محاضر الانتخابات. (فائز أسعد ، المصدر السابق ، ص ١٩٣)

إما قانون الانتخاب رقم (١١) لسنة ١٩٤٦ فقد منح وزير الداخلية والأجهزة التابعة له إعداد قوائم الناخبين الذكور، كما أتاح للإدارة فرصة جديدة للتدخل من خلال منحها صلاحية قبول طلبات الترشيح واستلام التأمينات خلال فترة زمنية محددة. أما قانون الانتخاب رقم (٥٣) لسنة ١٩٥٤، فقد ألزم هيئة التفتيش، التي تُعتبر الهيئة المشرفة على الانتخابات، بالاستناد إلى رأي الموظف الإداري، بل تجاوز الأمر إلى منحها السلطة في تشكيل لجان التفتيش. بالإضافة إلى ذلك، قام متصرف لواء بغداد في انتخابات عام ١٩٥٤ باستدعاء بعض المختارين إلى ديوانه الرسمي، حيث أخذ منهم أختامهم وتركهم في انتظار، ثم استخدم أختامهم لتوقيع قوائم تضم خمسة عشر عضواً من كل محلة كما يشاء. (فائز أسعد ، المصدر نفسه ، ص ١٩٥-١٩٦)

تدخلت الحكومة العراقية في الانتخابات من خلال فرض الأحكام العرفية، مما أدى إلى تقييد حرية المرشحين والناخبين. وفي هذا السياق، قدم الحزب الوطني الديمقراطي مذكرة إلى رئيس الوزراء بشأن الانتخابات البرلمانية التي جرت في ٢٢ يونيو ١٩٤٨، حيث قال فيها: "منذ أن أعلنت الأحكام العرفية في العراق فرضت الرقابة على وسائل النشر في ١٥ مايس ١٩٤٨ ، وأخذت بعض السلطات الحكومية تستغل المجالس العرفية في وجهة هي غير الوجهة التي أنشأت هذه المجالس من أجلها ، فقد - استغلتها لتوجيه الانتخابات النيابية توجيهاً خاصاً لا يتفق مع حرية الانتخابات ومع المصلحة العامة بل تخالف الأنظمة والقوانين". (فاز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ١٩٨)

لم تخلُ معظم الانتخابات التي أُجريت في ظل النظام البرلماني العراقي من استخدام السلطة التنفيذية للتزوير كوسيلة رئيسية للتأثير على نتائج الانتخابات. وقد اتخذ هذا التزوير أشكالاً متنوعة، حيث تم رصد حالات من التلاعب أو التغيير في أعداد الناخبين. ومن الأمثلة على ذلك ما أدلى به الشاهد أمام المحكمة العسكرية العليا الخاصة : "رشت نفسي في الانتخابات الأخيرة في الموصل وكان هناك ثمانية عشر شعبة انتخابية كنت ناجحاً في خمسة منها ، فلما تبين ذلك للحكومة اضطرت أن تحشد التزييف في ثلاثة مناطق بحيث

يجعل عدد الناخبين فيها أكثر من نفوس البلد" ،في بعض الأحيان، يقوم موظفو الإدارة والهيئات المشرفة على الانتخابات بكتابة أوراق الاقتراع بأنفسهم عندما يمتنع الناخبون عن ممارسة حقهم الانتخابي، وذلك وفق التعليمات الواردة من الوزارة لاختيار أشخاص محددين. والأسوأ من ذلك، قد تُكلف الجهة المشرفة على الانتخابات بإتلاف أوراق الاقتراع الأصلية واستبدالها بأوراق أخرى تحتوي على أسماء مرشحي السلطة التنفيذية في صناديق الاقتراع. (فائز عزيز اسعد ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٢-ص ٢٠٣)

تدخلت السلطة التنفيذية في أكثر من صورة في الانتخابات البرلمانية ، وساهمت في مرحلة ترشيح للانتخابات ، وكان مرشحوها "قائمة مرشحي الحكومة(عبد الوهاب حميد رشيد ، المصدر السابق ، ص ١١٥) ،" كان يتم الاتفاق على تعيينهم من قبل الملك دون الحاجة إلى وزير الداخلية، وبمساعدة المستشار البريطاني ورئيس الوزراء. وكانت قائمة المرشحين تبقى محفوظة حتى يوم الانتخابات، حيث يتم إبلاغ المقصرين عبر الهاتف ويُطلب منهم بذل جهدهم لإنجاحها. (توفيق السويدي ، المصدر السابق ، ص ١٠٣) .

نستعرض هنا بعض الآراء التي أدلى بها عدد من السياسيين العراقيين، بما في ذلك الوزراء والنواب والشخصيات الوطنية، حول واقع الانتخابات البرلمانية العراقية خلال الفترة من ١٩٢٥ إلى ١٩٥٨، وهي فترة البحث ، ذكر محمد مهدي البصير حول موضوع الانتخابات كونه يعبر عن آراء أهم جناح من أجنحة المتفقين المجددين في أول تجربة برلمانية ، يقول البصير : "إن الحكومة اتخذت تدابير صارمة مكنتها من القيام بالمهمة ، فجرت الانتخابات والناس عنها لاهون معرضون" . (عبد الرزاق أحمد النصيري ، دور المجددين في الحركة الفكرية والسياسية في العراق ١٩٠٨-١٩٣٢، بغداد ، ، ٢٠١٢ ، ص ٣٤٧).

ومن جانب آخر ، أشار توفيق السويدي عن التزوير الذي حصل في الانتخابات البرلمانية وتدخل الحكومة في عام ١٩٢٥ ، وقال ما نصه : "الانتخابات انتهت بانتخاب المرشحين كانوا يتفق على تعيينهم الملك ووزير الداخلية ومن ورائه المستشار البريطاني ورئيس الوزراء ، وكانت قائمة الترشيح هذه تبقى مكتوبة حتى يوم الانتخابات إذ تبلغ بالتلفون إلى المتصرفين ويطلب منهم أن يبذلوا جهدهم لإنجاحها ، حتى إنه وقع أكثر من

مرة أن طلب من المرشح أن يعطي تعهداً خطياً يحفظ لدى رئيس الوزراء بأنه إذا انتخب نائب كمرشح من الحكومة إن يؤازر الحكومة ويبقى مؤزراً لها إلا إن استقالت فحينئذ يؤازر أية حكومة يأتي بها الملك" (نقلاً عن : حسين جميل ، المصدر السابق ، ص٦٣-٦٤) ، وإضافة إلى ذلك ياسين الهاشمي بقوله : "متى كانت الأمة حرة في إبداء رأيها في أي قضية من قضاياها المهمة" وأيد عطا الخطيب نائب الكوت وقوع تدخل من الحكومة في انتخاب النواب حيث قال : "أنا لا أعرف شخصياً واحداً في الكوت فإذا لم يقع تدخل من قبل الحكومة في انتخابي فمالي والكوت ، ومن أين يعرفني أهل الكوت" . (حسين جميل ، المصدر نفسه)

إن سمة التزوير ظلت ملازمة للدورات الانتخابية وهذا ما أكده جعفر أبو التمن في مذكرته عن انتخابات مجلس النواب عام ١٩٣٠ ، كانت كاذبة وصورية ، وقال : "إن الشعب أكثر أنحاء البلاد قد قاطع الانتخابات" وذلك تضافرت الحكومة جمهورها من أجل التصديق على معاهدة ١٩٣٠ ، وأكد ناجي شوكت في حديث له حول الانتخابات التي أجراها أن تأخذ الحكومة تعهدات من المرشحين والنواب وبالفعل أخذنا منهم تعهداً يقضي بتأييد الحكومة وإسنادها قدمه جميع النواب (حسين جميل ، المصدر نفسه ، ص٦٥)، وكذلك تحدث علي جودت الأيوبي عن تدخل الحكومة في الانتخابات ، وقال : "إن النيابات كانت أقرب إلى التعيين منها إلى الانتخابات" . (عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص٣٦)

ذكر نوري السعيد في خطابه الذي ألقاه على مسامع مجلس النواب بتاريخ ٥ كانون الثاني ١٩٤٤م ، مذكراً إياهم بأنهم جاؤوا إلى هذا المكان بمباركة الحكومة قائلاً لهم " أناشدكم الله أن يخرج أحد نائباً مهما كانت منزلته في البلاد ، ومهما كانت خدماته في الدولة ما لم تأت الحكومة وترشحه ، فأنا أراهن كل شخص يدعى بمركزه ووطنيته فليستقل الآن ويخرج ونعيد الانتخاب ولا ندخله في قائمة الحكومة ، ونرى هل هذا النائب الرفيع المنزلة ، الذي وراءه ما ووراءه من المؤيدين يستطيع أن يخرج نائباً . (سعاد رؤوف شبر محمد ، نوري السعيد ودوره في السياسة العراقية حتى عام ١٩٤٥ ، مراجعة كمال مظهر أحمد ، ١٩٨٨ ، ص١٧٧).

لعبت وزارة الداخلية ومستصرفوا (ومحافظو) الأولوية دوراً بارزاً في تزوير سير العملية الانتخابية لصالح قوائم وأفراد مثلت الحكم ، إذ تدخل مصطفى العمري وزير الداخلية ، وأصدر إيعازاته إلى المتصرفين في الأولوية ، الموظفين الإداريين في الأقضية والنواحي بتأييد مرشحي الحكومة ، وحين بلغت الشكوى رئيس الوزراء اصدر أوامره هاتفياً بحضور رئيس الوزراء محمد الصدر إلى المتصرفين ، وقال لهم : "إني أتكلم وبحضور فخامة رئيس الوزراء وانكر لكم أوامري السابقة بضرورة ترك الانتخابات تجري بكل حرية" وقد فهم المتصرفون إن وزير الداخلية لا يزال الرجل القوي ، فطبّقوا الخطة التي أرادها الوزير . (عقيل الناصري ، الجيش والسلطة في العراق الملكي ١٩٢١-١٩٥٨ ، دمشق ، ٢٠٠٠ ، ص ١٦٤)

ومن أوجه تدخل الحكومة في الانتخابات ، هو طريقة صعود النواب بالتركية الذي يعد انتهاجاً صارخاً للمبادئ الديمقراطية في العراق ، وعَلّق أحد الأكاديميين على موضوع التركيبة بهذا الشكل ، وكلنا نذكر مجالس التركيبة التي عرفها العراق في السنوات الأخيرة من العهد السابق (العهد الملكي) تلك التركيبة التي لم تكن وليدة ثقة الشعب بالمرشحين للنياحة ، بل كانت سببها تدخل الحكومات في الانتخابات واضطهادها مرشحين المعارضة وإرهابهم بكل الطرق الغير مشروعة ، لإجبارهم على سحب ترشيحاتهم وبذلك يخلوا الجو لأنصارها للفوز بالتركية. (نقلاً عن : عادل تقي عبد البلداوي ، المصدر السابق ، ص ١٨)

ينبغي أن نشير إلى أن الانتخاب غير المباشر (الانتخاب على مرحلتين) ، قد سوغته السلطة الحاكمة في حين نتابع ما قاله أحمد مختار بابان الذي يعد واحداً من أبرز أقطاب النظام الملكي في العراق بهذا الشأن : "ولا ينكر أن الانتخابات على درجتين كانت طريقة قديمة أخذت من الأسلوب التركي العثماني ، لكنني سمعت مراراً من المرحوم نوري السعيد ومن غيره من كبار المسؤولين أيضاً ، القول : نحن واجبنا في فترة من الزمن أن نعلم الشعب العراقي الحياة الديمقراطية ، أو نعوّده عليها ومن ثم يترك حراً" ، إلا أن هذا التسويغ لم تقتنع به المعارضة الوطنية أبداً فقد انتقد كامل الجادرجي العمل بطريقة انتخاب غير المباشر أي انتخابات على درجتين ، لأن العمل بها يفسح المجال بطبيعة الحال للتلاعب والغش والإغراء. (عادل تقي البلداوي ، المصدر السابق ، ص ٢٠)

ذكر أحد مرشحي انتخابات عام ١٩٥٤ وقال نوري جعفر المرشح عن حزب الأمة الاشتراكي "إن الحكومة التي تعاقب بعض أفراد الشعب لقيامهم بعمليات تزوير تافه وخيانة بسيطة للأمانة والشرف تسمح لنفسها أن تقوم بعملية تزوير على نطاق كبير من أخطر قضايا الحكم في البلاد" ، ويذكر إنه رفع مذكرة إلى مجلس النواب بتاريخ ١٥ تموز ١٩٥٤م كان عنوان المذكرة "وقائع تزوير انتخابات النواب في القرنه" (عادل تقي البلداوي ، العراق دراسة تاريخية وثائقية في الفكر السياسي المعاصر ، مراجعة كمال مظهر أحمد ، سوريا ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٧)

ويقول عبد المجيد الجميلي أحد مرشحي الجبهة الوطنية في انتخابات عام ١٩٥٤ "إن الأوراق التي كانت تحمل اسمي واسم غيري أفرغت أو ملئت الصناديق بأوراق تحمل اسم خليل كنه ، وعبد العزيز العريم" (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٠٣) وكذلك وحف مجلس النواب في وثيقة رسمية عراقية مجلس مزور . (عبد الله شاني عهول ، دراسات تحليلية في تاريخ العراق المعاصر ، تقديم كمال مظهر أحمد ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٢)

المبحث الرابع : ضعف دور المجلس النيابي في العهد الملكي ١٩٢١-١٩٥٨

ضعف دور المجلس النيابي

أن وجود تأثير متبادل بين الوزارة والبرلمان هو جوهر النظام البرلماني إذ به تتحقق حاله التوازن بين هاتين المؤسستين الدستوريين ، وقد أوجد دستور ١٩٢٥ العراقي وسائل مختلفة لتحقيق التوازن بين الوزارة ومجلس الأمة (مجلس الأعيان ومجلس النواب) منحت أولهما إلى الوزارة ، والأخرى إلى مجلس النواب دون مجلس الأعيان ، وهما حق الوزارة في حل مجلس النواب وقدرة مجلس النواب على حجب الثقة عن الوزارة ، عن طريق ممارسة المسؤولية السياسية التضامنية "وأحياناً الفردية" مما يؤدي إلى استقالة الوزارة.

إلا أن التطبيق العملي للنظام البرلماني العراقي عكس حالة اختلال التوازن في ممارسة هاتين الوصيلتين ، ففي حين غالت الوزارة في حل مجلس النواب ، وعجز هذا الأخير عن ممارسة المسؤولية السياسية للوزارة . (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٠٦-٢٠٧)

تألف في العهد الملكي مذ اجتمع أول مجلس النواب في بغداد في ١٦ تموز ١٩٢٥ إلى ١٤ تموز ١٩٥٨ ستة عشر مجلساً ، وقامت ثلاثة وخمسون وزارة ، وإن مجالس النواب الستة العشر لم تقرر مرة واحدة حجب الثقة عن وزارة من الوزارات في العهد الملكي ، ولا عن وزير واحد من الوزراء الذين تألفت منهم تلك الوزارات. (حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٧٤)

وفق الدستور العراقي حل مجلس النواب ، حق الملك من خلال المادة (٢٧) منه التي نصت "يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تقرر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم" (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢١٢)

حين نرى أن الكثير من رؤساء الوزراء موافقة الملك فيصل الأول مسبقاً على حل مجلس النواب كشرط لقبوله تأليف الوزارة الجديدة ، مثل ما فعل عبد المحسن السعدون في تشكيل وزارته في ١٤ كانون الثاني ١٩٢٨ (عبد الرزاق الحسني ، المصدر السابق ، ج ٢ ، ص ١٥٤) ، وايضاً حل مجلس النواب في ٨ تشرين الثاني ١٩٣٢ بناءً على رغبة شخصية الملك فيصل الأول ، وقد اظهر هذه الرغبة لرئيس الوزراء ناجي شوكت قبل تبليغه له بتأليف الوزارة بحوالي ثلاثة أشهر ، وكذلك الحالة حل مجلس النواب العاشر فقد حل في ٢١ تشرين الثاني ١٩٤٦ تنفيذاً لفكرة عبد الإله الوصي على العرش ، لذلك فإن الوزارة التي تشكلت برئاسة نوري السعيد ٢١ تشرين الثاني لم تمارس في الحقيقة إلا عملاً شكلياً عندما قررت في يوم تأليفها حل مجلس النواب وكذلك الحال ، في حل مجلس النواب الثالث عشر في ٢٩ نيسان ١٩٥٤ ففكرة الحل كانت مقررة من قبل الملك فيصل الثاني قبل تأليف وزارة أرشد العمري ، التي كانت قد تألفت في اليوم نفسه الذي أصدرت فيه قرار الحل. (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٢٣)

أن فكرة تحديد أو تعدد أسباب حل مجلس النواب لم تكن قابلة لأن يؤخذ بها ، وهذا ما مكن الوزارة من المغالاة بل التعسف في استعمال حق الحل ، حيث لم تعدم اختلاف الأسباب التي تبرر بها لجوءها إلى حل مجلس النواب ، وهكذا تمكنت من حل اثني عشر مجلساً استناداً إلى "فكرة التوازن بين الوزارات ومجلس النواب" ، فكانت تعلن في إرادات

لحل هذه المجالس من أسباب ظاهرية ، كالرجوع إلى رأي الأمة ، أو لفقدان التآزر بين الوزارة ومجلس النواب ، لقد حلت ثمانية مجالس استناداً إلى سبب الرجوع إلى رأي الأمة ، وهي المجلس الأول والثاني ، والثالث والرابع ، والسابع والعاشر ، والحادي عشر والرابع عشر ، أما المجالس الأربعة الأخرى وهي المجلس الخامس والسادس ، والثامن والثالث عشر ، فقد حُلت لأن الوزارة شعرت بانعدام التآزر بينها وبين هذه المجالس.

لجأت بعض الوزارات إلى حل مجلس النواب بقصد تكوين أغلبية للوزارة ، مثلما فعلت وزارة **علي جودة الأيوبي** التي حلت المجلس الرابع في ٤ أيلول ١٩٣٤ من أجل تكوين أغلبية مؤيدة لها في مجلس النواب ، لأنها تألفت في ظل مجلس يضم بقايا أو شتات كتلة **ناجي شوكت** رئيس الوزارة السابقة لها.

بل حل مجلس النواب من قبل الوزارة ، من أجل التخلص من معارضة بعض النواب ، وهذا ما حدث في حل مجلس الرابع عشر من قبل وزارة **نوري السعيد** المؤلفة في ٣ آب ١٩٥٤ في يوم تأليفها ، مع إن المجلس لم يكن قد اجتمع غير مرة واحدة في ٢٦ تموز ١٩٥٤ فكان السبب الحقيقي لحل مجلس النواب هو التخلص من أحد عشر نائباً من أعضاء الجبهة الوطنية الذين تمكنوا من الفوز في الانتخابات ، واصبحوا أعضاء في مجلس الرابع عشر مما أثار استياء البلاط وغضب **نوري السعيد** الذي رغم حيازته (٥١) مقعداً من أصل (١٣٥) ، لم يكن مطمئناً من وجود هذه العناصر الوطنية. (فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٢٤-٢٢٩)

أما مجلس النواب العراقي فقد عجز عن استعمال حق دستوري اتجاه الوزارة ، وبتعبير آخر إن المسؤولية السياسية تعني إن الوزارة إذا ما اتجهت في سياستها اتجاهاً مغايراً لرغبة البرلمان ، فإن للأخير القدرة على حجب ثقة عنها ، فتضطر إلى الاستقالة.

ويوجب دستور ١٩٢٥ العراقي أخذ بفكرة المسؤولية السياسية للوزارة الفردية والتضامنية ، وحصر استعمالها لمجلس النواب فقط دون الأعيان ، إلا أن الواقع أظهر عجز هذا المجلس عن استعمالها في الوقت ذاته الذي تمكن فيه كل من الملك ومجلس الأعيان من جعل الوزارة مسؤولة من الناحية الواقعية أمامها فالمسؤولية السياسية تحولت من

يد مجلس النواب إلى يد الملك ومجلس الأعيان. (فاز عزيز أسعد ، المصدر المصدر نفسه ، ص ٢٣٢)

على الرغم من أن المادة ٦٦ من دستور ١٩٢٥ وقفت مجلس النواب ، عن تحريك المسؤولية السياسية للوزارة ، إلا أن التاريخ في العهد الملكي في العراق لم يقدم لنا أية ممارسة لهذه المسؤولية ، وإذا كانت الوزارة في العراق قد غالت في حل مجلس النواب ، فإن الأخير لم يحجب ثقته من ايه وزارة ولكن استطاع أحياناً أن يسهم في إضعاف الوزارة ومثال على ذلك ، عندما قدم **عبد المحسن السعدون** استقالة وزارته في تشرين الثاني ١٩٢٦ بعد أن انتخب مجلس النواب مرشح المعارضة **رشيد عالي الكيلاني** لرئاسة المجلس بدلاً من **حكمت سليمان** مرشح الوزارة ، إذ اعتبر **عبد المحسن السعدون** موقف مجلس النواب نوعاً من عدم الثقة بوزارته.

لم يكن عجز مجلس النواب عن تحريك المسؤولية السياسية راجعاً إلى حله باستمرار فحسب ، بل هناك سبب آخر ، وهو إسناد الملك للوزارات وما نتج عنه من تهيب مجلس النواب من حجب الثقة عن الوزارة المتمتعة بثقة الملك. (فاز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢)

ولقد كان هناك اتجاه عام مسيطر على القوى السياسية المختلفة ، بقاء أية وزارة تستند أساساً إلى ثقة الملك ، فعلى الرغم من إن أكثرية أعضاء مجلس النواب عارضت وزارة **ياسين الهاشمي** المؤلفة في ٧ آذار ١٩٣٥ وأعلنت عدم تأييدها لها بصورة مطلقة ، فإنها لم تحاول ممارسة حقها الدستوري في حجب الثقة عن هذه الوزارة بل ذهبت إلى الملك **غازي** وطالبته بإقالتها ، في وقت لم يكن فيه هذا الحق ، إلا أن الملك رفض إقالتها ، ووافق على حل مجلس النواب. (فاز عزيز أسعد ، المصدر نفسه ، ص ٢٤٢)

إلا أن مجلس الأعيان مارس مسؤولية الوزارة أمام مجلس الأعيان ، والنموذج على ذلك هو قدرة مجلس الأعيان على مواجهة الوزارة والإسهام في إسقاطها ، هو ذلك الموقف الذي وقعه سبعة من أعضاء هذا المجلس ضد وزارة **توفيق السويدي** المؤلفة في ٢٣ شباط ١٩٤٦ عندما قاطعوا حضور جلسات مجلس الأعيان للإخلال بنصاب الاجتماع ،

وتعطيل أعمال الوزارة مما إضطرها إلى الاستقالة ، إلا أننا يجب أن لا نغفل إسناد عبد الإله الوصي على العرش لهؤلاء الأعيان.(فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٤٤) ونورد هنا بعض ما قاله نواب ووزراء ورؤساء وزارات ينعون على المجالس النيابية تقصيرها في تقرير المسؤولية الوزارية أمامها ، وضعف في المجالس النيابية وعجزها عن القيام بمهامها الدستورية ، ومن ذلك فرض رقابتها الجدية على السلطة التنفيذية وتقرير مسؤولية الوزارة والوزراء أمامها ، وأشار الشيخ حسن السهيل نائب بغداد في هذا الخصوص بقوله : "جرت مخالفات دستورية وعندما تأتي هذه الحكومة بهذه المخالفات إلى مجلس النواب يصوت عليها النواب بالعفو ، فهذا أضعف فلا تلوموني إذا قلت حاسبوا الوزراء واسحبوا الثقة منهم ، لأن كل عمل إذا لم يحاسب عليه فاعله ولا يعاقب عليه فيصبح أمراً اعتيادياً" (نقلاً عن : حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٨٧) ، وفي هذا المضمون قال توفيق السويدي وهو نائب ورئيس وزراء في العهد الملكي "اصبحنا نعتقد أنها متآتية من الدستور، ولكن أشار إلى أن الحقيقة أتت من سوء التطبيق ، وضياح مراقبة المجلس ، وعدم استعمال سلطاته وأضعافه بشكل لا يمكنه عن محاسبة الحكومة" ، وأضاف إلى ذلك عبد الكريم الآزري وهو نائب مجلس النواب في جلسة المنعقدة في ١٧ تشرين الأول ١٩٤٣ "إن الصلاحية التي كانت لهذا المجلس في إقالة الوزراء اوسحب الثقة عنها كانت حبراً على ورق"

وقال النائب محمد رضا الشبيبي "هزلت الأوضاع التشريعية منذ سنة ١٩٣٠ وذلك بسبب كثرة عوامل الحل والتأجيل وتعدد الانتخابات بدون التفات إلى القواعد الدستورية ، إلا إنه عجزت المجالس عن أداء وضعف وظائفها حسبما عينها القانون الأساسي وحسبما تفعله مجالس العالم في مقارعة رجال الحكم ومحاسبتهم ونزع الثقة منهم إذ بدرت منهم بوادر الاستئثار والطغيان" ، ولولا ضعف هذه المجالس لما تأمر الجيش على رجال الحكم ولما تعددت حوادث التمرد ، ولولا هزال الأوضاع التشريعية لما وجد النفعيون سبيلاً إلى اقتناء الثروات الطائلة من وجوه غير مشروعة قط ، ولما انتشر البؤس والفاقة"

وقال محمد حديد نائب في مجلس النواب في جلسته ٢١ كانون الأول ١٩٤٨ عن الأوضاع السياسية وسلطات المجالس حيث قال : "الأوضاع السياسية التي تسود البلد

ناشئة عن فقدان الرقابة والسيطرة على السلطة التنفيذية من قبل مجلس ينتخب انتخاباً صحيحاً" (نقلا عن : حسين جميل ، المصدر السابق ، ص ٩٠-٩١)

أدت العوامل المذكورة ، إلى إضعاف وانحطاط الحياة البرلمانية في العراق ، فلم يعد البرلمان مركز الثقل في الدولة والإدارة المهيمنة على السلطة التنفيذية ، كما هو الحال في البلدان البرلمانية الديمقراطية بل صار بفعل تلك العوامل مؤسسه سياسية ثانوية شبه حكومية. (عباس عطية جبار ، المصدر السابق ، ص ٢٦٤)

أهم المظاهر السلبية والمعوقة للعملية الديمقراطية في العراق خلال العهد الملكي ذاكراً منها على سبيل المثال لا الحصر مسألة تزوير الانتخابات النيابية وضعف السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية وهيمنة الملك على مجلس الأمة. (نوري عبد الحميد وآخرون ، التجربة الديمقراطية والبرلمانية في العهد الملكي ، بغداد ، العدد ٢١ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٠)

إن ضعف مجلس النواب أدى إلى تركيز السلطة الفعلية في يد الملك وهيمنته على السلطات الثلاث في سياق انحراف النظام البرلماني العراقي دستورياً وعملياً ، مؤدية هذه الظاهرة إلى خلق ملكية شبه مطلقة لا تختلف عن الملكية المطلقة سوى بوجود برلمان مزيف. (عبد الوهاب حميد رشيد ، المصدر السابق ، ص ١١٦)

الخاتمة

كان للملك هيمنة واضحة على مجلس النواب ، وعلى الرغم من أن مجلس النواب كان يتكون عن طريق الانتخاب ، إلا إن الانتخاب كان شكلياً ظاهرياً لإضفاء الطابع الديمقراطي على تكوين المجلس ، ولكن في حقيقة الأمر إن السلطة التنفيذية "الملك والوزارة" كانت تختار النواب عن طريق ما سمي بقوائم الترشيح الحكومية التي كان فوزها مضمون بفعل أساليب التأثير المختلفة التي مارسها الحكومة العراقية في الانتخابات النيابية.

لم يشهد التاريخ البرلماني العراقي أية محاولة لتحريك المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس النواب ، بل على العكس من الوزارة التي أكترت في حل مجلس النواب ، وبالتالي كانت من الأسباب التي عجزت هذا المجلس عن أداء وظيفته الرقابية ، أو محاسبة الوزارة ، على أن أكثر الوزارات عمدت إلى حل مجلس النواب أما تنفيذاً لرغبة الملك ، أو لتكوين أغلبية خاصة في مجلس النواب ، أو للتخلص من المعارضة في هذا المجلس.

أصبحت المجالس النيابية خاضعة للوزارة وباتت تبحث كسب رضا الوزارة بدلاً من محاسبتها ، ووفق ما جاء في الدستور العراقي ، وإن النظام البرلماني العراقي أقام علاقة متدرجة في التنمية بين هيئاته الثلاثة ، فهناك مجلس النواب مسؤول أمام الوزارة ، وهناك وزارة مسؤولة أمام الملك الذي ركز السلطة بين يديه ، وإن النظام البرلماني العراقي ١٩٢٥-١٩٥٨ فيه انحراف دستوري فعلي حقق الملك فيه هيمنته على الوزارة وعلى مجلس الأمة.

قائمة المصادر

أ_ الكتب العربية

١. توفيق السويدي ، مذكراتي نصف قرن من تاريخ العراق والقضية العربية ، الطبعة الثانية ، ٢٠١٠.
٢. حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦ موقف جماعة الأهالي منها ، الطبعة الأولى ، بغداد ، ١٩٨٣ .
٣. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، ٢٠٠٤.
٤. رياض مهدي محمد ، سياسة العراق الخارجية في ضوء محاضر مجلس النواب العراقي ١٩٢٥-١٩٣٩ ، الطبعة الأولى ، بغداد ، ٢٠١٦ .
٥. سعاد رؤوف ستير محمد ، نوري السعيد ودوره في السياسة العراقية حتى عام ١٩٤٥ ، مراجعة : كمال مضر أحمد ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٨ .
٦. عادل تقي عبد البلداوي ، الانتخابات النيابية في العراق انتخابات حزيران عامي ١٩٤٨-١٩٥٤ ، نموذجاً دراسة وثائقية جديدة ، مراجعة : كمال مضر أحمد ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٧. عادل تقي عبد البلداوي ، العراق دراسة تاريخية وثائقية في الفكر السياسي المعاصر ، مراجعة : كمال مضر أحمد ، سوريا ٢٠١٤ .
٨. عبد الرزاق أحمد النصيري ، دور المجددين في الحركة الفكرية والسياسية في العراق ١٩٠٨-١٩٣٢ ، الطبعة الأولى ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٩. عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، الجزء الرابع ، الطبعة السابعة ، دار الشؤون الثقافية العام ، بغداد ، ١٩٨٨.
١٠. عبد الوهاب حميد رشيد ، العراق المعاصر ، دمشق ، ٢٠١٢.
١١. عبد الله شاني عجول ، دراسات تحليلية في تاريخ العراق المعاصر ، تقديم : كمال مضر أحمد ، بغداد ، ٢٠٠٩ .

النظام البرلماني العراقي في العهد الملكي (١٩٢١-١٩٥٨)

١٢. عقيل الناصري ، الجيش والسلطة في العراق الملكي ١٩٢١-١٩٥٨ ، الطبعة الأولى ، دمشق ، ٢٠٠٠ .

١٣. علاء حسين الرهيمي ، المعارضة البرلمانية في العراق في عهد الملك فيصل الأول دراسة تحليلية ، بغداد ، ٢٠٠٧ .

١٤. فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، قدم له : منذر الشاوي ، الطبعة الثانية ١٩٨٤ .

١٥. فاضل حسين ، الفكر السياسي في العراق المعاصر ١٩١٤-١٩٥٨ ، جامعة بغداد ، ١٩٨٤ .

١٦. محمد عزيز ، النظام السياسي في العراق ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٥٤ .

١٧. محمد مظفر الأدهمي ، العراق تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية تحت الانتداب البريطاني ١٩٢٠-١٩٣٢ مكية الذاكرة ، بغداد ، ٢٠٠٩ .

١٨. محمد مظفر الأدهمي ، المجلس التأسيسي العراقي ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، بغداد ، ١٩٨٩ .

١٩. مجيد خدوري ، نظام الحكم في العراق بغداد ١٩٤٦ .

ب_ الرسائل والأطاريح الجامعية

١. عباس عطية جبار ، الحياة البرلمانية في العراق ١٩٣٢-١٩٣٩ ، دراسة تاريخية ، رسالة ماجستير ، كلية الآداب ، جامعة بغداد ، ١٩٧٢ .

ج_ البحوث المنشورة

١_ نوري عبد الحميد وآخرون ، التجربة الديمقراطية البرلمانية في العهد الملكي ، دراسة تاريخية ، مجلة ، بغداد ، العدد ٢١ ، ٢٠٠٩ .