واستطاع ان يقنع السيد عبد الرحمن الكيلاني (نقيب اشراف بغداد) ليتولى رئاسة الحكومة المزمع تشكيلها[١].

وفي السابع والعشرين من تشرين الأول سنة ١٩٢٠ اعلن عن تأليف الحكومة الوطنية من رئيس وثمانية أعضاء، فضلا عن اثني عشر وزيرا بلا وزارة، وكان اختيار الوزراء الاثني عشر مغطيا لكل محافظات العراق والطوائف الدينية، وبمثابة مجلس استشاري للحكومة[٢]. ويلاحظ على هذه الحكومة انها كانت حكومة بالاسم فقط، حيث لا تباشر أي اختصاص حقيقي لأن الأمور الخارجية والعسكرية انتزعت من اختصاصها، اما الأمور الاخرى فكانت تنفذ وفقا لمشيئة المندوب السامي البريطاني ورغائبه.

اما المهام التي قيل انها اسندت إلى الحكومة المؤقتة فتتمثل بالاتي:

١- القيام بتحديد النظام السياسي الذي يراد إقامته في العراق.

٢- الموافقة والتصديق على المعاهدة التي اعدتها بريطانيا والمزمع ابرامها مع العراق.

٣- الشروع بإعداد مسودة الدستور بغية عرضها على المجلس التأسيسي العراقي لإقرارها.

ولغرض اختيار النظام السياسي الملائم للعراق، دب خلاف بين المعنيين بذلك، وراحوا يفاضلون بين النظامين الملكي والجمهوري. واختلفوا كذلك حول شخصية الحاكم الذي يستولى أمر العراق.

١- د.نوري لطيف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

٢- د.منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، مطبعة شفيق، بغداد، طبعة ثانية، ١٩٦٦، ص ١١٣. د.شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٦٤، ص ٢٣٩.

هل يكون عراقيا؟ ام من سلالة العائلة الهاشمية؟[١].

اما بريطانيا فكانت تؤيد إقامة عرش في العراق يتولاه أحد افراد العائلة الهاشمية، وقد ابدت ذلك رسميا في المؤتمر الذي عقد في القاهرة في التاسع من اذار سنة ١٩٢١، برئاسة (تشرشل) وزير المستعمرات البريطانية حين ذاك. وكان من ضمن قرارات هذا المؤتمر إقامة حكومة عربية في العراق يكون على رأسها الامير فيصل. وتكون تحت الانتداب البريطاني ومقيدة بالقانون[٢].

لقد اوحت الحكومة البريطانية للحكومة العراقية المؤقتة لترشيح الملك فيصل، فأذعنت الاخيرة وقررت في الحادي عشر من حزيران سنة ١٩٢١ المناداة بالامير فيصل ملكا على العراق. شريطة ان يكون الحكم دستوريا، نيابيا، ديمقراطيا.

وابلغ المندوب السامي بقرار الحكومة المؤقتة. الا ان رد فعل الأول تمثل بالاتي (يجب قبل ان يوافق على القرار ويؤيده ان يطلع على راي الأمة في هذا الخصوص مباشرة)[٣]. وطلب اجراء استفتاء عام.

اجري الاستفتاء وكانت نتيجته حصول الامير فيصل على ما يقارب ٩٧٪ من أصوات المستفتين. وفي اليوم الثالث والعشرين من آب سنة ١٩٢١، توج الامير فيصل ملكا على العراق[٤].

١- د.عبد الرحمن البزاز، محاضرات عن العراق، من الاحتلال حتى الاستقلال، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية، القاهرة، ١٩٥٣- ١٩٥٤، ص ٤٨ وما بعدها.

٢- نفس المصدر، ص ٥٢.

٣- نفس المصدر، ص ٥٥.

٤- د.شمران حمادي، مصدر سابق، ص ١٣٥.

وبعد اتمام مراسيم تتويج الملك فيصل، قدم السيد عبد الرحمن الكيلاني استقالة حكومته إلى الملك. الا ان الملك طلب منه اعادة تأليف الوزارة الجديدة في العاشر من ايلول ١٩٢١.

وبعد ان اصبح للعراق ملكا، يتوجب ان يكون له دستور يجاري فيه الدول المتقدمة. فكيف وضع دستور العراق؟ هذا ما سنتناوله في المبحث اللاحق.

المبحث الثالث
دستور ١٩٢٥ ومؤسساته الدستورية

المطلب الأول
إقامة دستور سنة ١٩٢٥

سبق القول ان المناداة بالامير فيصل ملكا للعراق، كانت مصحوبة بشرط انشاء نظام دستوري، نيابي، ديمقراطي، مقيد بالقانون. وان الملك فيصل ذكر في حفل تتويجه (ان اول عمل اقوم به هو مباشرة الانتخابات، وجمع المجلس التأسيسي. ولتعلم الأمة، ان مجلسها هذا هو الذي سيضع بمشاورتي دستور استقلالها، على قواعد الحكومات السياسية الديمقراطية. ويصادق نهائيا على المعاهدة التي سأودعها له فيما يتعلق بالصلات بين حكومتنا والحكومة البريطانية)[1].

ويلاحظ ان هناك تلازما بين المصادقة على المعاهدة العراقية-البريطانية، واقامة النظام الدستوري في العراق. حيث نصت المادة الثالثة من المعاهدة على ان (يوافق جلالة ملك العراق على ان يشرع قانونا اساسيا يعرض على المجلس التاسيسي ويكفل تنفيذ هذا القانون، الذي يجب ان لا يحتوي على ما يخالف نصوص المعاهدة).

١- د.نعمة السعيد، مصدر سابق، ص ٥٧.

واشترطت المعاهدة أيضا في المادة الثامنة عشر منها، ان يقوم المجلس بالمصادقة على هذه المعاهدة. وانسجاما مع ما تقدم قام الملك فيصل بدعوة الشعب لإنتخاب أعضاء المجلس التأسيسي الا ان الشعب ارتاب من نوايا السلطات البريطانية واحتمال فرضها المعاهدة فتولدت معارضة كبيرة لها. مما دفع المندوب السامي إلى ابعاد الزعماء السياسيين وتعطيل الصحف الوطنية.

وبعد جهود مضنية انتخب المجلس التأسيسي، والتأم في السابع والعشرين من آذار عام ١٩٢٤. وافتتحه الملك فيصل بخطاب حدد فيه مهمة المجلس بثلاث نقاط هي:

١- البت في المعاهدة العراقية- البريطانية.

٢- اعداد الدستور العراقي لتأمين حقوق الأفراد والجماعات، وتثبيت سيادة الدولة الداخلية.

٣- سن قانون الانتخاب الذي ينظم انتخابات المجلس النيابي، لينوب عن الأمة ويراقب سياسة الحكومة واعمالها.

وقد قوبلت المعاهدة بعدم الاطمئنان والارتياح من أعضاء المجلس، وانتهوا إلى عدم اقرارها بنصها الانجليزي. وعقدوا عدة جلسات للوصول إلى مخرج بغية اقرارها. الا انهم لم يفلحوا في ذلك، مما ادى إلى تدخل الملك فيصل، وخاطب المجتمعين بقوله (الا يتركوا فيصلا معلقا بين السماء والارض)[1]. ولكن المجلس لم يتخذ قرارا حاسما بصدد المعاهدة واجل ذلك إلى جلسة أخرى.

١- قابل الملك فيصل أعضاء المجلس التأسيسي في اليوم التاسع من حزيران سنة ١٩٢٤، وارتجل

وبعد ان انفض المجلس، وجه المندوب السامي انذارا إلى الملك فيصل، طالبه فيه بحل المجلس التأسيسي اعتبارا من الساعة الثانية عشر من ليلة العاشر من حزيران سنة ١٩٢٤، وغلق بناية المجلس[١].

وحينئذا قام الملك فيصل بالتفاوض مع المندوب السامي بغية حل هذه الازمة، واتفق معه على دعوة المجلس التأسيسي لعقد جلسة فوق العادة قبل التاريخ المحدد في الانذار. واتخذت الإجراءات العاجلة لحمل الاعضاء على الحضور، وبعد جمع أعضاء المجلس وافقوا على المعاهدة مرغمين.

وبعد الانتهاء من معضلة المعاهدة، اتجه المجلس لوضع مسودة الدستور الجديد.

وقد وضع الميجر (يونك) الموظف في وزارة المستعمرات البريطانية بالإشتراك مع المستر (دراور) مستشار وزارة العدلية العراقية وتحت اشراف المستر (دافيدسون) مشروعا اوليا للدستور[٢].

خطابا مسهبا، جاء فيه قوله (لما قرأت المعاهدة واتفاقياتها، شعرت بما شعر به المجلس، وشعرت به الأمة، الا اني لا اخفي عنكم شيئا، ولا اريد ان اكتم ما يكمنه صدري، ارى ان موقف البلاد في خطر، فلا يجب ان نسير وراء العواطف، بل يجب ان نحكم العقل. وانتم المسؤولين، فانا ارفع عني المسؤولية والقيها عليكم). واختتم خطابه قائلا (انا لا اقول لكم اقبلوا المعاهدة أو ارفضوها، انما اقول اعملوا ما ترونه الانفع لمصلحة البلاد، فإن أردتم رفضها، فلا تتركوا فيصلا معلقا بين السماء والارض، بل اوجدوا لنا طريقة غير المعاهدة. وانتم ترون اننا في حاجة إلى مال ورجال لنحارب الاتراك، ونقاوم الانتداب البريطاني، ونقف ازاء الايرانيين وغيرهم. فأنا امامكم في ميدان الحرب والسياسة وما ضيي معلوم فلا تضيعوا ما في ايديكم). نقلا عن محمد مظفر الادهمي، المجلس التأسيسي العراقي، مصدر سابق، ص ٥٥٥

١- د.محمد مظفر الادهمي، مصدر سابق، ص ٥٦٧.

٢- د.مجيد خدوري، نظام الحكم ي العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٦، ص ٢٨.

وتألفت لجنة لدراسة المشروع برئاسة ناجي السويدي، وزير العدلية حين ذاك وعضوية كل من ساسون حسقيل وزير المالية، ورستم حيدر سكرتير الملك.

وبعد انتهاء اللجنة المذكورة من دراسة المشروع، ارتأت عدم الأخذ ببعض مواده، لاسيما تلك التي تتعلق باختصاصات الملك الواسعة. ووضعت مشروعا جديدا للدستور، استوحت أحكامه من بعض الدساتير الأجنبية، كالدستور العثماني والدستور الياباني، والأسترالي والنيوزلندي، وارسل المشروع إلى وزارة المستعمرات البريطانية. التي عدلته كما تشاء وإعادته إلى بغداد[1].

والفت لجنة أخرى برئاسة عبد المحسن السعدون لدراسته، وقد وافقت عليه دون ادخال أي تعديل جوهري. وبعد ذلك اقره مجلس الوزراء.

وفي تشرين الثاني ١٩٢٣ نشر مشروع القانون الأساسي في الصحف، وفي الرابع عشر من حزيران سنة ١٩٢٤ بدأ المجلس التأسيسي بمناقشة المشروع. واقره في العاشر من تموز سنة ١٩٢٤.

١- د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٥، د.نوري لطيف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

وكان مشروع الدستور ينص على ان كل تشريع يجب ان يقترن بمصادقة الملك التمهيدية، وان كل تشريع يختص بشؤون المعاهدة يجب ان يكون من اختصاص مجلس سمي (مجلس الملك)، ويكون هذا المجلس مؤلفا من ثلاثين عضوا معينين يكون الوزراء من ضمنهم، ويكون لمجلس الملك صلاحية تعديل جميع التشريعات، عدا ما تقرره أكثرية ثلثي المجلس النيابي.

واحتوى المشروع الجديد على مطالب الأعضاء العراقيين التي أصرت على جعل مسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية وليس أمام الملك. وقد أيدت هيئة الاستشارة البريطانية ذلك. راجع تفاصيل ذلك، محمد الادهمي، مصدر سابق، ص ٥٨٤.

وفي الحادي والعشرين من اذار سنة ١٩٢٥ صادق الملك عل القانون الأساسي وامر بوضعه موضع التنفيذ.

طريقة إقامة الدستور: نظرا للتعقيدات التي رافقت وضع الدستور، اختلف الفقه الدستوري حول طريقة إقامته، فمنهم من يرى ان الدستور منحة من الملك إلى الأمة، واخر يقول انه عقد بين الملك والامة، في حين اتجه رأي اخر إلى القول انه ذو طبيعة خاصة، لأنه وليد الانتداب الانجليزي والنهضة العراقية ورغبة الملك في مسايرة هذه النهضة(١).

ونعتقد ان اسلوب وضع دستور ١٩٢٥ ينأى عن الاساليب التقليدية المتبعة في وضع الدساتير، حيث يلاحظ ان مشروع الدستور كتب من قبل وزارة المستعمرات البريطانية، وان المجلس التأسيسي كان مقيدا بأحكام المادة الثالثة من المعاهدة العراقية البريطانية والتي تنص على ان (يوافق جلالة ملك العراق على ان يشرع قانون اساسي، يعرض على المجلس التأسيسي العراقي ويكفل تنفيذ هذا القانون، الذي يجب ان لا يحتوي على ما يخالف نصوص المعاهدة).

فضلا عن ان القانون الأساسي شرع والعراق يعاني من الاحتلال البريطاني وهيمنة المندوب السامي على المؤسسات التي وضعت الدستور من حيث الشكل (الملك والمجلس التأسيسي). فأية ارادة وضعت هذا الدستور؟ هل هي ارادة الملك؟ حتى يرى بعض الكتاب انه منحة من الملك إلى الشعب. ان القول بذلك يتعارض مع مفهوم المنحة والذي يتمثل بأنها تعني ان الحاكم صاحب السيادة (يقرر بمحض ارادته ومطلق اختياره،

١- د.نوري لطيف، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٤.

ان يقيد من سلطاته المطلقة، وان يمنح شعبه دستورا ينظم طريقة مزاولته تلك السلطات، ويبين الامتيازات التي ينزل عنها لرعاياه)[١]. فكيف تم ذلك واراة الملك مقيدة، وسيادة الدولة التي يرأسها كانت ناقصة، لأنها لم تنل استقلالها الا في الثالث من تشرين الأول ١٩٣٢، وهو تاريخ قبولها عضوا في عصبة الامم.

اما القول ان الدستور وضع بطريقة العقد فهو قول يجافيه الصواب، إذ سبق لنا بيان كيف كانت الارادتان اللتان يقال انهما التقيتا واصدرتا الدستور، حيث اتضح انهما كانتا مقيدتين بأحكام المادة الثالثة من المعاهدة، ولاحظنا كيف اجبر المجلس التأسيسي بالمصادقة على المعاهدة تحت الضغط والارهاب.

والحقيقة إذا حاولنا الابتعاد عن الطرق التقليدية التي تبين وضع الدساتير واتجهنا إلى ميدان الواقع، نرى ان الدساتير توضع في الغالب بناءا على مشيئة الجهة التي تحوز السلطة فردا كانت أو جماعة. واذا طبقنا ما تقدم على القانون الأساسي، لأتضح لنا بجلاء انه من صنع السلطات البريطانية، لأنها هي التي كانت تحوز السلطة في العراق من الناحية الفعلية سواءا قبل تشريع الدستور ام بعده، وابتغت من اصداره تظليل الرأي العام وكبح الثورة الشعبية في العراق[٢].

١- د.ثروت بدوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٩.

٢- ان القاء نظرة على ما جاء في تقرير الحكومة البريطانية على إدارة العراق سنة ١٩٢٨، يوضح لنا حقيقة النظام السياسي القائم في العراق قبل وضع الدستور وبعده، حيث جاء في التقرير (ان الوضع الشاذ ناتج عن كون ان للعراق سيادة وطنية ومع هذا فهو تحت الانتداب، فالوزراء العراقيون مثلا مسؤولون أمام البرلمان – حسب الدستور- ومع هذا فهم تحت نفوذ مستشاريهم الانجليز، وكثيرا ما احتج الوزراء العراقيون ورجال الإدارة على وجود هذا

المطلب الثاني
محتوى القانون الأساسي وخصائصه

اولا: محتواه: احتوى الدستور على مائة وخمسة وعشرين مادة توزعت على مقدمة وعشرة ابواب حيث احتوت المقدمة أربعة مواد وتوزعت المواد الاخرى على ابواب الدستور وهي الباب الأول حقوق الشعب، والباب الثاني الملك وحقوقه، والباب الثالث السلطة التشريعية والباب الرابع الوزارة والباب الخامس السلطة القضائية، والباب السادس الأمور المالية، الباب السابع إدارة الاقاليم، والباب الثامن تأييد القوانين والاحكام، الباب التاسع تبديل أحكام القانون الأساسي، والباب العاشر مواد عمومية.

ثانيا: خصائصه: اتسم القانون الأساسي بالخصائص الآتية:

أ- **أخذ بالنظام النيابي:** ان للديمقراطية صورتين مباشرة وغير مباشرة، بالنسبة للأولى يمارس الشعب خصائص السيادة، أي يحكم نفسه بنفسه. اما بالنسبة للأخرى، فيتولى السلطة نيابة عن الشعب وكلاء يتم اختيارهم من قبله.

ويلاحظ ان دستور ١٩٢٥ أخذ بالديمقراطية النيابية، حيث جعل السيادة للأمة بنصه على ان (سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل ابن الحسين ثم لورثته من بعده) (م١٩). ومع ان الدستور جعل هذه السيادة وديعة لدى الملك وذريته الا اننا نلاحظ ان الملك لا ينفرد بمباشرة خصائص السيادة، وانما هناك

الوضع الشاذ في كل دائرة من التنظيمات الإدارية في البلاد. والحكومة العراقية تسيطر على السكك الحديدية وميناء البصرة وتديرها، ولكنها ليست لها ملكيتها، وتستطيع اعلان الاحكام العرفية، ولكن بموافقة العسكريين الانجليز. ولها جيش ولكنها لا تستطيع ان تحركه من دون مجاراة المعتمد السامي البريطاني). انظر مجيد خدوري، مصدر سابق، ص ١٤.

اطراف أخرى تشاركه السلطة. فيلاحظ مثلا ان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك (م ٢٨)، والسلطة التنفيذية تباشر عن طريق مجلس الوزراء الذي يتولى إدارة شؤون الدولة (م ٦٥).

ب- **أخذ بالنظام البرلماني:** ان من اهم خصائص النظام البرلماني، ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا ما أخذ به الدستور حيث نص على ان الملك مصون وغير مسؤول (م ٢٥)، ويباشر (سلطته بإرادات ملكية تصدر بناءا على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم) م٢٧.

اما فيما يتعلق بالتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يلاحظ ان الدستور اشترط في من يعين وزيرا ان يكون عضوا في مجلس الأمة (م ٦٤)، وهذا يساعد على توطيد العلاقة بين الوزارة والمجلس، وكذلك أجاز للوزراء وكبار الموظفين المنتدبين من الوزراء عند غيابهم، الدخول إلى كلا المجلسين والتحدث فيهما (م ٥٨).

هذا واخذ الدستور بالمسؤولية الوزارية بصورتيها الجماعية والفردية، حيث جعل (وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات، ومسؤولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم، وما يتبعها من الدوائر) م٦٦ واعطي للملك حق حل مجلس النواب (م٢٦).

ج - **شكل الحكومة ملكية وراثية:** ان الحكومة قد تكون ملكية أو جمهورية، ووفقا لدستور ١٩٢٥ كان شكل الحكومة ملكيا، وهذا ما قررته المادة الثانية منه بنصها على ان (العراق دولة ذات سيادة..... وحكومته ملكية وراثية).

د- جمود الدستور: ان الدستور الجامد هو الذي يتطلب إجراءات معقدة بغيـة تعديلـه، تختلف عن إجـراءات تعديل القوانيـن العادية. وحظر التعديـل قد يكون زمنيا أو موضوعيا، والحظر الزمني قد يكون مؤقتا أو مطلقـا، وكذلك الحظر الموضوعي قـد يكون كليا أو جزئيا. فكيف كان الحال بالنسبة لدستور ١٩٢٥؟.

بـادي ذي بـدأ لا بد ان نذكر ان الدسـتور كان جامـدا، حيث تطلب إجـراءات صعبـة ومعقـدة لتعديلـه تختلف عـن الإجراءات التـي تعدل بواسـطتها القوانين العادية. ويلاحظ من خلال نص المادتين ١١٨ و١١٩ ان الدسـتور المذكور أخذ بحظر التعديل وبنوعيـه الزمني والموضوعي وذلك وفق الآتي:

الحظر الزمني: أجاز الدسـتور لمجلس الأمة ادخال تعديلات على الأمور الفرعيـة فيه خلال سـنة واحدة ابتداءا من تاريـخ تنفيذه، ويجب ان تقترن بموافقة المجلس بأكثرية ثلثي الآراء في كلا المجلسين. وأجاز أيضا تعديل الدسـتور فيما يتعلق بالأمور الفرعية والأساسية بعد مضي خمس سنوات من بدء نفاذه مع مراعات الإجراءات الآتية:

١- ان يحظـى التعديل بموافقة مجلس النـواب والأعيان بأكثرية الثلثين لكل منهما.

٢- إذا ووفق على التعديل يحل مجلس النواب وينتخب مجلسا جديدا.

٣- يعـرض التعديل الذي اقترن بالموافقة السـابقة علـى مجلس النواب الجديد وعلى مجلس الأعيان، فإذا ووفق عليه من المجلسين وبأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما يعرض على الملك للمصادقة.