## المطلب الرابع
## الواقع السياسي والدستوري

ان قراءة نصوص دستور ١٩٢٥ تبين بجلاء اعتناقه للنظام النيابي البرلماني، وذلك من خلال أخذه بثنائية السلطة التنفيذية، وجعله الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، وقد نصت المادة ٢٥ منه على ان الملك مصون وغير مسؤول، واستنادا إلى هذه المادة يجب ان تكون هناك وزارة تتحمل اعباء الحكم وتكون مسؤولة أمام الشعب والبرلمان عن اعمالها. وان الملك يسود ولا يحكم فهل كان الواقع كذلك بالنسبة للنظام السياسي في العراق في ظل دستور ١٩٢٥؟.

الحقيقة ان الاختصاصات التي منحت للملك كانت عديدة ومؤثرة، ولم تكن مجرد تسطير في الدستور. بل كان الملك يباشرها فعلا. والنظام وفقا لدستور ١٩٢٥ كان نظاماً برلمانياً في جانبه النظري. اما في الجانب العملي فكان الاتجاه مختلفا. ونعتقد ان سبب ذلك يعود إلى الظروف السياسية التي كان يعيشها العراق. فالبلاد كانت تحت السيطرة الأجنبية وإرادة الملك لم تكن حرة والمؤسسات الدستورية الاخرى لم تكن حرة أيضا فضلا عما تقدم لم تتح الفرصة لإقامة احزاب سياسية تقوم على اسس ديمقراطية. ولذلك لم يتم اختيار رئيس حكومة على اساس فوز حزبه بالأغلبية البرلمانية، فضلا عما تقدم ان تركيبة مجلس الأمة اعطت سلطة كبيرة للملك إذ هو الذي يتولى مهمة تعيين أعضاء مجلس الأعيان، ومن الصعوبة في هذه الحال ان يقف مجلس الأعيان ضد الحكومة.

اما فيما يتعلق بمجلس النواب فيلاحظ ان سلطاته كانت مبتورة، إذ جرد من اهم اختصاصاته وهي اقتراح القوانين في الأمور المالية، فضلا

عن ذلك كانت السلطات تتدخل في تزييف عملية الانتخابات وتمارس الضغوط على المرشحين[١]، ومع ضعف هذا المجلس الا انه كان مصدر ازعاج للحكومة وكانت تلجأ إلى حله قبل انتهاء دورته[٢]، لذلك من الصعوبة بمكان الاقرار بوجود توازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية لأن كفة رجحان السلطة التنفيذية واضحة للعيان من الناحية العملية.

---

١- وقد اكد هذه الحقيقة رئيس الوزراء انذاك السيد نوري السعيد إذ يقول في جلسة مجلس النواب بتاريخ ١٩٤٤\١\٥ ان (نظام الحكم يقضي بإجراء انتخابات في المملكة وللشعب ان ينتخب من يعتمد عليه ليراقب ويسيطر على امور الدولة، هذا هو اساس الحكم ولكن بالنظر إلى قانون الانتخابات الموجود بأيدينا، هل بالامكان – اناشدكم الله – ان يخرج أحد نائبا مهما كانت منزلته في البلاد ومهما كانت خدماته في الدولة مالم تأت الحكومة وترشحه، فأنا اراهن كل شخص يدعي بمركزه ووطنيته فليستقيل الان ويخرج ونعيد الانتخابات ولا ندخله في قائمة الحكومة، ونرى هل هذا النائب الرفيع المنزلة الذي وراءه ما وراءه من المؤيدين يستطيع ان يخرج نائبا). انظر ذلك في محضر جلسة النواب، جلسة ١٩٤٤\١\٥، ص ٢١ الذي اشار اليه الاستاذ حسين جميل في كتابه الحياة النيابية في العراق. ١٩٢٥- ١٩٤٦. مكتبة المثنى، بغداد، ١٩٨١، ص ٩٦. وانظر تفاصيل أكثر في تزييف عملية الانتخاب، نفس المؤلف المذكور، ص ١٢ وما بعدها، وكذلك السيد فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، منشورات وزارة الاعلام، بغداد، ١٩٧٥، ص ١٩٧ وما بعدها.

٢- حيث يلاحظ ان المجالس المنتخبة في ظل دستور ١٩٢٥ كانت تحل قبل اكمال دورتها، عدا مجلس واحد اكمل دورته. انظر د.منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ١٤٨.

# الفصل الثاني

## دساتير العراق في ظل النظام الجمهوري من سنة ١٩٥٨ حتى الاحتلال الأمريكي للعراق في ٢٠٠٣/٤/٩

# المبحث الأول
# دستور ١٩٥٨

في الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ استولت مجموعة من الضباط على السلطة وقامت بتصفية رموز النظام الملكي في العراق، والغت القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ عند اصدارها دستورا مؤقتا في ٢٧ تموز ١٩٥٨ اعلن في مقدمته عن سقوط القانون الأساسي العراقي وتعديلاته كافة منذ ١٤ تموز سنة ١٩٥٨، واعتبر الدستور الجديد مؤقتا يعمل بأحكامه في فترة الانتقال لحين صدور دستور اخر.

وسنتناول دراسة دستور ١٩٥٨ من خلال التطرق إلى طريقة إقامته وخصائصه والسلطات التي اوجدها ثم الواقع السياسي والدستوري.

## المطلب الأول
## محتواه وطريقة إقامته

**أولا- محتواه:** احتوى الدستور على ثلاثين مادة، توزعت على أربعة ابواب، حيث حمل الباب الأول، عنوان (الجمهورية العراقية م١- ٦) والثاني (مصدر السلطات والحقوق والواجبات العامة م ٧- ١٩) والثالث (نظام الحكم م ٢٠- ٢٦). والرابع (أحكام انتقالية م ٢٧- ٣٠).

ثانيا- طريقة إقامته: ان البيان الذي اعلن عن ولادة دستور ١٩٥٨ كان موقعا من قبل رئيس الوزراء، اما الوثيقة الدستورية ذاتها فكانت تحمل توقيع أعضاء مجلس السيادة اضافة إلى تواقيع رئيس الوزراء والوزراء، من خلال ما تقدم فإن الدستور المذكور تم وضعه من قبل الحكام الجدد وهم مجلس السيادة ومجلس الوزراء، ولا يمكن وضعه تحت ظل أي اسلوب من الاساليب التقليدية لإقامة الدساتير، لأن الحكومة التي إقامته حكومة فعلية استولت على السلطة بالقوة دون سند من القانون.

## المطلب الثاني
## خصائصه

وتتمثل بالآتي:

١- كان دستورا موجزا: حيث احتوى على ثلاثين مادة توزعت على أربعة ابواب.

ويعد الدستور المذكور اعلانا دستوريا لأنه شرع من اجل ان (يوضح اسس الحكم الجديد إلى ان يتم تشريع الدستور الدائم بإستفتاء يعرب فيه الشعب بحرية تامة عن رأيه بأسلوب الحكم الديمقراطي الذي يختاره لنفسه)[١].

٢- أخذ بالنظام الجمهوري: حيث كان عنوان الباب الأول (الجمهورية العراقية) ونصت المادة الأولى من الدستور على ان (الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة).

---

١- انظر بيان رئيس الوزراء المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢، السنة الأولى ٢٨تموز، ١٩٥٨.

٣- أخذ بمدأ سيادة الشعب: حيث نصت المادة السابعة منه على ان (الشعب مصدر السلطات). ولكن السلطة التي وضعت الدستور لم يكن مصدرها الشعب، وانما القوة ولذلك سميناها حكومة فعلية.

٤- اكد على توجه العراق القومي: وهذا مانصت عليه المادة الثانية بقولها (العراق جزء من الأمة العربية).

## المطلب الثالث
## هيئات الحكم

تباشر السلطات وفقا لدستور ١٩٥٨ من قبل هيئتين هما مجلس الوزراء ومجلس السيادة، ووفق الآتي:

### الفرع الأول
### مجلس السيادة

ويتكون من رئيس وعضوين، ويتولى رئاسة الجمهورية (م ٢٠)، ولم يذكر الدستور طريقة تعيين أعضائه ولا الشروط التي يجب ان تتوفر فيهم، ويبدو ان أمر تعيينهم يعود إلى رئيس الوزراء.

**سلطات مجلس السيادة:** ان سلطات المجلس تنحصر في التصديق على القوانين التي يقرها مجلس الوزراء وهذا ما يفهم من نص المادة (٢١) من الدستور التي تقول (يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة). ولم يعالج الدستور حالة ما إذا رفض المجلس التصديق على تلك القوانين.

وكان الأجدر بواضعي الدستور المذكور ان يمنحوا مجلس السيادة سلطات واضحة ومحددة لأنه يتولى رئاسة الجمهورية. إذ ما معنى ان يتولى رئاسة الجمهورية اسما دون ان يحدد الدستور اختصاصات يباشرها؟ فهل اختصاصاته تنحصر بإستقبال المبعوثين الدبلوماسيين فضلا عن تصديقه على القوانين؟.

## الفرع الثاني
## مجلس الوزراء

يتكون المجلس من رئيس وعدد من الاعضاء، ولم ينص الدستور على الحد الادنى أو الاعلى لعددهم، ولا الشروط التي يجب ان تتوفر في من يعين وزيرا[1].

**اختصاصات مجلس الوزراء:** ان مجلس الوزراء هو الحاكم في ظل دستور ١٩٥٨، لأنه كان يباشر السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا لمشيئته، ولا توجد اية قيود دستورية تحد من استخدامه لتلك السلطات في حالة اساءة استخدامها.

## المطلب الرابع
## الواقع السياسي والدستوري

المعروف ان الدستور ينظم العلائق بين الحكام من خلال تحديد اختصاصات كل منهم، وكيفية مباشرة تلك الاختصاصات من اجل الا

---

١ـ مع ملاحظة ان مجلس الوزراء الأول كان يتكون من رئيس الوزراء فضلا عن اثنى عشر وزيرا.

تتجاوز سلطة على أخرى. فهل سار الدستور بهذا الاتجاه؟ للأسف لم يوفق واضعو دستور سنة ١٩٥٨ في صياغته. وقد يكون من كتبه تعمد الابهام لمآرب في ذهن الحكام الجدد[١].

وكما سبق القول ان السلطة تركزت بيد مجلس الوزراء، يباشرها كيفما اتفق دون ان تكون هناك ضوابط تسهل ذلك، فلم ينص الدستور على كيفية اقرار مشروعات القوانين من مجلس الوزراء (بإعتباره السلطة التشريعية)، وما هي العلاقة بين مجلس الوزراء ومجلس السيادة؟ وكيف تحل الخلافات في حالة رفض الاخير المصادقة على قرارات مجلس الوزراء؟ هناك اسئلة كثيرة تحتاج إلى اجابة.

ان الخلل الذي اعترى البناء الدستوري يعد من الاسباب التي ادت إلى تركيز كل السلطات بيد رئيس الوزراء، حيث اصبح مجلس السيادة تابعا له ويصادق على قراراته بشكل تلقائي، وكذلك اصبحت اجتماعات مجلس الوزراء (روتينية) هدفها تأييد سياسة رئيس الوزراء[٢].

---

١- يذكر د.منذر الشاوي، ان مسودة الدستور وضعت من قبل الاستاذ حسين جميل، وقد وافق مجلس الوزراء حرفيا على مشروع الدستور بعد ان اضاف اليه مادتين. أنظر د.منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ١٥٢.

٢- يذكر د. جابر عمر وهو عضو في مجلس الوزراء انذاك (منذ اللحظات الأولى في المجلس ظهر واضحا ان الوزراء لا يناقشون كثيرا، كأنهم يتهيبون الدخول في مناقشات، مما اثار الشكوك في ان مجلس الوزراء يتعرض إلى تكتلات منفصلة بإتجاهات مختلفة. وكان عبد الكريم قاسم منذ اليوم الأول والاجتماع الأول يكدس الاوراق الروتينية، ويشغل أكثر الوقت في مسائل ورقية دون ان يدخل في مناقشات صميمية). انظر كتاب احمد فوزي. عبد الكريم قاسم وساعاته الاخيرة، الدار العربية للطباعة، طبعة ثانية، ١٩٨٩، ص ٨١.

# المبحث الثاني
# دستور ٤ نيسان ١٩٦٣

في الثامن من شباط ١٩٦٣ اسقط نظام الحكم الذي اسس وفقا لدستور ١٩٥٨ بالقوة المسلحة، والغيت مؤسساته استنادا إلى البيان رقم (١٥) الذي أناط السلطة بالمجلس الوطني لقيادة الثورة. وبعد مدة وجيزة وفي الرابع من نيسان سنة ١٩٦٣ صدر قانون اطلق عليه (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣)، نظم مباشرة السلطة من قبل الحكام الجدد، وقبل ان نبين كيفية قيام الدستور الجديد والسلطات التي نص عليها لابد ان نوضح مصير دستور ١٩٥٨.

ان دستور ١٩٥٨ ظل قائما بعد نجاح حركة التغيير، حيث سبق القول ان مصير الدستور بعد قيام ثورة أو انقلاب يتوقف على ارادة الحكام الجدد. فلهم الخيار في الغائه من عدمه. فما هو موقف الحكام الجدد من دستور ١٩٥٨؟.

بعد سقوط النظام لم يلغ دستور سنة ١٩٥٨ بشكل صريح وعلني بكامله، الا نه تم تعديل فعلي في مؤسساته وذلك بإنبثاق المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يباشر السلطة التشريعية بدلا من مجلس السيادة ومجلس الوزراء وهذا ما اعلن عنه صراحة من قبل الحكام الجدد في البيان (١٥) ومن ثم في القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣، اذن المواد المهمة في الدستور والتي تخص المؤسسات السياسية قد الغيت فعليا، اما المواد الاخرى والتي

لا تتعلق بمؤسسات الحكم ظلت نافذة لغاية صدور دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤، حيث نصت المادة ١٠٣ منه على الغاء دستور ١٩٥٨.وقد يثار تساؤل كيف كان الحكام الجدد يمارسون السلطة دون وجود دستور ينظم العلاقة بينهم.

ان الحاكم الحقيقي بعد الاستيلاء على السلطة هو المجلس الوطني لقيادة الثورة وقد اسند له بيان رقم (١٥) كل السلطات، اما المؤسسات الاخرى (رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء)، فهي نابعة منه وتابعة له وهذا ما اكده القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣.

ومن المعروف كذلك قيام حكومة فعلية بعد نجاح الثورة أو الانقلاب تباشر السلطة وفقا لإجتهادها لحين صدور تشريع خاص بذلك. مع ملاحظة ان القوانين التي كانت تشرع من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة تصدر استنادا إلى البيان رقم (١٥) لسنة ١٩٦٣ واستمر الحال كذلك حتى بعد صدور قانون ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣ ولمدة تزيد عن شهر واحد، إذ اصبحت القوانين تصدر استنادا إلى قانون ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣.

تأسيسا على ما تقدم لا نستطيع ان نؤيد ما ذهب اليه د.منذر الشاوي بقوله ان هناك إلى جانب بعض النصوص الدستورية المكتوبة دستورا عرفيا يبين كيفية ممارسة السلطة السياسية إلى ان تمت إقامة دستور ٤ نيسان [1]١٩٦٣، لأن قيام الدستور العرفي أو العرف الدستوري يحتاج إلى شيئ من الاستقرار والثبات، ومضي مدة مقبولة على ظهوره حتى يمكننا القول بقيامه، وليس من المعقول ان الدستور العرفي في العراق ولد

١- انظر د. منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ١٦٦.

ومات خلال خمسة وخمسين يوما فضلا عن ذلك ان الاقرار ببقاء دستور سنة ١٩٥٨ نافذا وهو دستور مكتوب لا يجيز لنا القول بقيام دستور عرفي إلى جانبه حيث ان الاغلبية من الفقه متفقة على قيام عرف دستوري إلى جانب الدساتير المكتوبة وليس قيام دستور عرفي إلى جانب الدستور المكتوب[1].

وبعد ان تعرضنا لمصير دستور ١٩٥٨ سنتناول طريقة إقامة دستور سنة ١٩٦٣ والهيئات التي نص عليها.

## المطلب الأول
## محتواه وطريقة إقامته

### الفرع الأول
### محتواه

احتوى الدستور المذكور على عشرين مادة اختصت أربعة عشر منها بالمجلس الوطني لقيادة الثورة، حيث عالجت تكوينه وسلطاته وحصانة عضو المجلس وجلسات المجلس والتصويت فيه ومكتب امانة السر ثم الراتب والمخصصات بينما اختصت المادتان الخامسة عشر والسادة عشر برئيس الجمهورية والعلاقة بينه وبين المجلس، اما المواد الاربع الاخرى فتناولت امورا شكلية كنص المادة (١٩) الذي ينص على اعتبار هذا القانون قانونا دستوريا فهو يعد كذلك مادام يختص بتنظيم المؤسسات الدستورية، ولكنه لا يختلف عن القوانين العادية من حيث تعديله، لأنه لم

١- انظر د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧٩، مطبعة عين شمس، ص ١٥٥ وما بعدها.