

## أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة

١٩٢٥-٢٠٠٥

د. سحر محمد نجيب البياتي<sup>(١)</sup>

### الملخص

يهدف بحثنا إلى بيان أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة عبر تطوره السياسي والدستوري والممتدة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ من حيث سنّها وتميزها وتقديرها. وقد اتخذت هذه الدساتير صوراً مختلفة نتيجة لاختلاف الظروف الموضوعية والأوضاع المحيطة بسن كل دستور، لأن كل دستور من حيث وضعه ومضمونه يعكس تلك الظروف التي أدت إلى إصداره والتي تتوقف على نوع نظام الحكم الذي صدر في ظلّه الدستور، والتي سوف تحدّد أسلوب سنّه، فضلاً عن درجة النضج والوعي السياسي والاجتماعي الذي وصل إليه الشعب والفكرة القانونية التي يؤمن بها الشعب والتي تعد المحور الأساس لموضوع أساليب سن الدساتير، لأنها تجسّد مبدأ السيادة الشعبية والتي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة اليوم. وقد توصلنا إلى أهمية التأكيد على دور الإرادة الشعبية ويلزم عدم تغيبها عند وضع الدساتير، وعدم الاعتماد على الظروف الاستثنائية كوسيلة لتسويق أفراد السلطة الحاكمة بوضع الدستور بعيداً عن إرادة الشعب، وعدم التسرع والاستعجال في وضع الدساتير لضمان الدقة في صياغتها وتجسيدها لغايات وطموحات الشعب. الأمر الذي يؤدي إلى إقامة شرعية دستورية قائمة على وجود مؤسسات دستورية سليمة تؤدي إلى حماية الدولة والمجتمع وتحقيق الأمن والاستقرار لأن القول بغير ذلك يعني الفوضى وتفتت الدولة والمجتمع.

### Abstract

This research aims at showing the ways and the methods which were followed in preparing and legislating Iraqi constitutions though the period between (1925 - 2005). These constitutions used to differ according to the different conditions and circumstances which accompanied the legislation of each constitution. The content of each constitution reflects the conditions and the circumstances of its time, especially the conditions which depend on the

(١) مدرس، قسم القانون، كلية الحداثة الجامعة.

type of the government system and the status of the political and social development of the people, in addition to the legal conceptual framework of the people which is considered a main element in legislating the constitutions because it represents the principle of the public dominance which, in its turn, represents the basis of the modern democratic political systems. This research sheds light on the importance of preserving the needs of the public in legislating the constitution. It is very important to avoid depending on exceptional circumstances as a mean of imposing hasty constitutions which do not represent the need and the ambitions of the people.

#### مقدمة:

إن التاريخ السياسي الطويل الذي شهده العراق خلال الفترة من ١٩٢٥-٢٠٠٥ كان مليئاً بالتطورات السياسية العديدة والمختلفة والذي أنعكس بدوره بشكل جلي ومؤثر على الحياة الدستورية في البلاد.

وعلى أثر تأسيس الدولة العراقية واعتمادها النظام الملكي نظاماً دستورياً لها فإن العراق عرف أول وثيقة دستورية نشأت في ظل هذا النظام في سنة ١٩٢٥ وعرفت باسم (القانون الاساسي) والتي استمر تطبيقها حتى سقوط النظام الملكي سنة ١٩٥٨ وقيام النظام الجمهوري في العراق، وفيه دخل العراق مرحلة جديدة من مراحل تطوره السياسي والدستوري تميزت بتباينها من حيث النشأة والمضمون وقد ظهرت في هذه الفترة الدساتير الآتية: دستور ١٤ تموز ١٩٥٨، ودستور ٤ نيسان ١٩٦٣، ودستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤، ودستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، ودستور ٢٧ تموز ١٩٦٨، ودستور ١٧ تموز ١٩٧٠ والجدير بالذكر أن هذه الدساتير كانت تجمعها ميزة واحدة هي صفة التأقيت وهو ما يعكس حالة عدم الاستقرار السياسي لتلك القوى السياسية. على الرغم من أن السلطة الحاكمة التي وضعت دستور ١٧ تموز ١٩٧٠ حاولت وضع مسودة لدستور دائم للبلاد التي كانت تحت اسم (مشروع دستور العراق الدائم لسنة ١٩٩١) إلا أن هذه المسودة بقيت على الورق لأن الظروف والأوضاع المحيطة بالبلاد لم تسمح باستكمال إجراءات نشأته عن طريق عرضه على الاستفتاء الشعبي.

وفي ٢٠٠٣/٤/٩ دخل العراق مرحلة أخرى جديدة من تطوره السياسي والدستوري تمثل بوقوع البلاد تحت الاحتلال (الأميركي البريطاني) وإسقاط نظام الحكم فيه وإلغاء دستوره ومؤسسات الدولة لا بل بدأ العمل على تفكيك الدولة العراقية القديمة وخلق دولة

جديدة ليس لها أية صلة بالماضي. وما يهمنا هو الجانب الدستوري لهذه التغيرات والتي تمثلت بصدر دستورين الأول عرف باسم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والثاني عرف باسم دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥.

وهكذا يمكننا القول إن الأساليب التي نشأت بها الدساتير العراقية لم تستطع نقل البلاد إلى مرحلة الشرعية الدستورية التي تقوم وترتكز على مؤسسات شرعية دستورية. وعليه سوف نوضح كل ما يتصل بموضوع البحث والجوانب التي يتناولها ضمن النقاط الآتية:

#### أولاً: فرضية البحث

إن موضوع البحث يهتم بإيجاد الحلول المناسبة لمجموعة من الأسئلة التي يمكن أن تثار في هذا المجال وهي:

١. ما الأساليب التي نشأت بها الدساتير العراقية الصادرة خلال تاريخه السياسي والدستوري الطويل الذي يمتد من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥؟

٢. ما دور الإرادة الشعبية في سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥؟ وهل أن القابضين على السلطة خلال التطورات السياسية والدستورية التي شهدتها العراق ابتداءً من العهد الملكي ومروراً بالعهد الجمهوري وأخيراً عهد الاحتلال كانوا ينفردون لوحدهم بإصدار الدساتير؟ وهل أخذوا بنظر الاعتبار هذا التطور التاريخي للبلد؟

#### ثانياً: منهجية البحث

اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الذي يقوم على تفسير ما موجود لدي من آراء فقهية والحجج التي استندوا إليها ومدى صحتها وتحليلها للوصول إلى الرأي الذي نراه في وصف سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥.

#### ثالثاً: الغاية من البحث

يهدف البحث إلى بيان أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة عبر تطوره السياسي والدستوري والممتدة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ من حيث سنّها وتمييزها وتقديرها.

#### رابعاً: أهمية البحث

إن البحث في موضوع نشأة الدساتير العراقية له أهمية كبيرة، لأنه يبين الأساليب التي نشأت بها الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥، والتي اتخذت صوراً مختلفة

نتيجة لاختلاف الظروف الموضوعية والأوضاع المحيطة بنشأة كل دستور، لأن كل دستور من حيث النشأة والمضمون يعكس الظروف التي أدت إلى إقامته والتي تتوقف على نوع نظام الحكم الذي نشأ في ظل الدستور، الأمر الذي يؤدي إلى ترك التقدير لها في تحديد الأسلوب الأفضل لوضع الدستور، فضلاً عن درجة النضج والوعي السياسي والاجتماعي الذي وصل إليه الشعب والفكرة القانونية التي يؤمن بها الأفراد ونتيجة لذلك تختلف الدساتير من حيث نشأتها تبعاً لتنوع الفكرة القانونية وتطورها.

#### خامساً: مشكلة البحث

تتجسد مشكلة البحث بالإجابة على الأسئلة التي طرحتها في فرضية البحث، وبالتالي ما مدى نجاح هذه الدساتير الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ في إقامة شرعية دستورية قائمة على وجود مؤسسات دستورية سليمة تؤدي إلى حماية الدولة والمجتمع، الأمر الذي يؤدي تحقيق الأمن والاستقرار فيها. لأن القول بغير ذلك يعني أن تحل الفوضى في المجتمع والدولة من جهة كما أنه يكون عرضة للتدخل الخارجي وهو ما يؤدي بالنهاية إلى تعريض السيادة الوطنية للبلد للخطر وضياع الاستقلال الوطني وتفكيك الدولة. لأن الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ لم يكن للشعب العراقي أي دور في وضع هذه الدساتير. فكما هو معلوم أن إرادة الشعب هي المحور الأساسي لموضوع نشأة الدساتير فهي تجسيد لمبدأ السيادة الشعبية الذي تركز عليه الأنظمة الديمقراطية المدنية اليوم. فالدساتير ضمانة مهمة لحقوق المحكومين وهي قيد يرد على سلطة الحكام وبالتالي لا تستطيع السلطة الحاكمة أن تضع الدستور بعيداً عن إرادة الشعب صاحب السلطة والسيادة.

#### سادساً: نطاق البحث

يتحدد نطاق بحثنا، بتحديد أسلوب سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥.

#### سابعاً: هيكلية البحث

قمنا بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة مطالب رئيسة، تناول المطلب الأول العهد الملكي، وتضمن أسلوب سن القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥. في حين تناول المبحث الثاني العهد الجمهوري وتضمن مطلبين، الأول أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٥٨-١٩٦٤ والثاني أساليب سن الدساتير من سنة ١٩٦٨-١٩٧٠ بينما خصصنا المبحث الثالث لعهد الاحتلال وتضمن مطلبين الأول أسلوب سن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة



الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والثاني أسلوب سن الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، أما الخاتمة فقد تطرقنا فيها إلى أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من هذه الدراسة.

## المبحث الأول

### العهد الملكي

سنتناول في هذا المبحث أسلوب سن القانون الاساسى لسنة ١٩٢٥ والذي ظل نافذاً إلى حين سقوط النظام الملكي وإقامة النظام الجمهوري في ١٤ تموز ١٩٥٨.

وقد اختلف الفقه العراقي في التكييف القانوني لأسلوب سن القانون الاساسى لسنة ١٩٢٥، بين عدة آراء. ولذا فإننا نعرض مختلف هذه الآراء الفقهية مستخلصين الرأي الذي نراه صحيحاً في وصف سن هذا القانون.

■ ذهب بعض الفقهاء العراقيين الى القول إن أسلوب سن القانون الاساسى كان بناء على منحة من الملك الى الشعب.<sup>(١)</sup> إلا أن هذا الرأي محل نظر وذلك للأسباب الآتية:

١. أن الظروف التي وضع فيها هذا القانون كانت تختلف في العراق عنها في الدول الأخرى التي وضعت عن طريق المنحة، فالملك لم يمارس سلطانه بشكل استبدادي كما أن تنصيبه قد تم على وفق شروط وقواعد معينة.<sup>(٢)</sup>

٢. إن إرادة الملك لم تكن هي العامل الاساسى في إصدار هذا القانون، لأن ظهوره كان نتيجة تضافر مجهود خارجي حقيقي تمثل في تدخل الانكليز المستمر ومجهود داخلي شكلي. ومما يؤكد أن هذا القانون لم يصدر في شكل منحة من الملك إلى الشعب هو ما جاء في

---

(1) د. عبد الله إسماعيل البستاني - مذكرات أولية في القانون الدستوري - بغداد - ١٩٥٠-١٩٥١ - ص ١٠٦، وبالمعنى نفسه ينظر د. إسماعيل مرز - مبادئ القانون الدستوري والعلم

السياسي - الجزء الأول - ط ١ - شركة الطبع والنشر - بغداد - ١٩٦٠ - ص ١٠٦.

(2) د. إحسان المفرجي، د. كطران زعير النعمة، د. رعد الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - ١٩٩٠ - دار الحكمة - بغداد - ص ٣١٤ وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التطورات الدستورية في العراق - دار الحكمة - بغداد - ٢٠٠٤ - ص ٤٢.

مقدمة هذا القانون التي نصت على أن "نحن ملك العراق بناءً على ما قرره المجلس التأسيسي صادقنا على قانوننا الاساسي وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ".<sup>(١)</sup>

■ في حين يرى بعض الفقهاء العراقيين أن القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ قد صدر بناءً على عقد أبرم بين الملك والشعب، وقد أُستند في رأيه هذا الى المادة ١٩ من أحكام القانون الاساسي التي تقول أن الملك والأمة هما طرفان في عقد الوديعة.<sup>(٢)</sup> إن هذا الرأي يخالف واقع الأمر وحقيقته للأسباب الآتية:

١. أن مراحل إعداد مشروع القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ وقيام المجلس التأسيسي بإقراره بعد مناقشته يؤدي إلى استبعاد هذا الرأي. خاصة إذا ما قارنا إقامة هذا القانون بالدساتير التي صدرت بأسلوب العقد.<sup>(٣)</sup>
٢. أن أسلوب العقد في سن الدساتير يتطلب وجود طرفين تتلاقى إرادتهما في حرية واختيار على إحداث أثر قانوني على نحو يجعل لكل منهما أن يناقش احدهما الآخر، وان يحول من دون إبرامه لكن الواقع هو أن الملك والمجلس التأسيسي لم يكونا حريين في وضع مسودة هذا القانون.<sup>(٤)</sup>

(1) ينظر ديباجة القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(2) د. محمد زهير جرانة - مذكرات في القانون الدستوري - بغداد - ١٩٣٦ - ص ١١، وبالمعنى نفسه ينظر د. مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي - ط ٥ - مطبعة السلام - بغداد - ١٩٤٧-١٩٤٨ - ص ١٤.

(3) د. إسماعيل مرزّه - مصدر سابق - ص ١٠٨، وبالمعنى نفسه ينظر د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣١٥.

(4) نصت المادة الثالثة من معاهدة ١٩٢٣ المبرمة بين الحكومة العراقية والبريطانية على أن "يوافق جلالة ملك العراق على أن يشرع قانوناً أساسياً يعرض على المجلس التأسيسي العراقي، ويكفل تنفيذ هذا القانون، الذي يجب أن لا يحتوي على ما يخالف نصوص المعاهدة..." على أن الحكومة البريطانية تقدم إلى العراق مشروع قانون أساس خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ تنفيذ الانتداب على أن يتم عرض هذا المشروع على مجلس عصبة الأمم لكي يصادق عليه ينظر د. نعمة السعيد - النظم السياسية في الشرق الأوسط - مطبعة المعارف - ط ٢ - بغداد - ١٩٧٨ - ص ٥٩-٦٠، المصدر نفسه ينظر د. محمد مظفر الأدهمي - المجلس التأسيسي العراقي دراسة تاريخية سياسية - منشورات وزارة الاعلام العراقية - مطبعة السعدون - بغداد - ١٩٧٦ - ص ٥٨٢-٥٨٣.

٣. أن مبدأ سيادة الأمة يختلف في مضمونه عن مضمون أسلوب العقد في إقامة الدساتير. كما أنه لا يضيفي صفة العقد على إقامة الدستور لأنه لا يصور حقيقة الأمر تلاقي إرادة الملك مع إرادة الأمة. ولذا فإن إقرار مبدأ سيادة الأمة في الدساتير لا يمكن أن يضيفي على الدستور صفة العقد بين الحاكم والأمة. لأن عند البحث عن أسلوب سن أي دستور يكون بالنظر إلى السلطة التي قامت أصلاً بسنّه وفضلاً عن ذلك فإن صفة السن تتحدد وقت صدوره.

■ بينما يرى بعض الفقهاء في تحديده للطبيعة القانونية للقانون الاساسي أنه من عمل جمعية تأسيسية.<sup>(١)</sup> إلا أن هذا الرأي أيضاً محل للنقد وذلك للأسباب الآتية:

١. أن أسلوب الجمعية التأسيسية يتطلب أو يفترض وجود جمعية منتخبة من الأفراد تقوم بوضع مسودة الدستور ومناقشته، وهذا ما لم يحدث عند وضع هذا القانون فالمجلس التأسيسي لم يكن حراً ولم يقدّم باقتراح المشروع ووضعه وأن مناقشاته وإقراره لم تكن سوى مسألة شكلية.<sup>(٢)</sup>

٢. أن القانون الخاص بالمجلس التأسيسي الصادر في ١٨ تموز ١٩٢٤ قد حدد اختصاصاته بثلاث مسائل هي:

- أ. البت في المعاهدة العراقية البريطانية.
  - ب. تدقيق لائحة القانون الاساسي.
  - ج. سن قانون الانتخاب للمجلس النيابي.
- كما أن المجلس التأسيسي كان مقيداً في أعماله بأحكام المادة الثالثة من المعاهدة العراقية البريطانية. إذن لم يكن المجلس التأسيسي يملك صلاحية وضع القانون الاساسي للدولة العراقية بل تدقيق اللائحة المفروضة أمامه فقط.<sup>(٣)</sup>

(1) د. إسماعيل مرزّه - مصدر سابق - ص ١٠٨-١٠٩.

(2) د. إحسان المفرجي - مصدر سابق - ص ٣١٥، وبالمعنى نفسه ينظر د. إسماعيل مرزّه - مصدر سابق - ص ١٠٩.

(3) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق - النظام الدستوري في العراق - ١٩٨٠-١٩٨١ - ص ٧-١٦، وبالمعنى نفسه ينظر د. منذر الشاوي - نظرية الدستور - منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد - ١٩٨١ - ص ٢٣١ ومؤلفه - القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية - ط ٢ - مطبعة شفيق - بغداد - ١٩٦٦ - ص ١١٦.

فالمجلس التأسيسي لم يكن قادراً على القيام بأي تعديل جوهري أو تبديل في نصوص مشروع القانون الاساسى والتي فرضتها المعاهدة البريطانية العراقية وهي حقيقة ظاهرة لكل باحث. كما أن جلساته الصاخبة والنقاشات الحادة لم تكن سوى ضرورات تتطلبها الإجراءات الشكلية لا أكثر ولا أقل.<sup>(١)</sup>

إن هذا التقييد للسلطة المؤسسة سببه أن القابضين على القوة الكبرى هم سلطة الانتداب وليس أعضاء المجلس التأسيسي وعليه لو كان الأمر عكس ذلك لما خضع أعضاؤه في عملهم لأية قيود وضعت مسبقاً. هذا يعني أن اليد الطولى في ممارسة السلطة كانت لبريطانيا وممثليها.<sup>(٢)</sup>

■ وقد رأى فريق من الفقهاء أن القانون الاساسى دستور فعلي اكتسب الشرعية من قبول الأفراد له وخاصة عن أول تعديل له، لأنه لم يستند إلى الشرعية في نشأته، إذ فرض على الشعب العراقي والمجلس التأسيسي.<sup>(٣)</sup> على أن هذا لا يمكن القبول به، لأن أسلوب سن الدستور تحدد وقت صدوره لا وقت قبول الأفراد به عن طريق تعديله.

■ ورأى البعض أن القانون الاساسى من نوع خاص، لأنه وليد إرادتين هما إرادة الانتداب الانكليزي وإرادة نهضة الأمة العراقية ورغبة الملك في مساندة هذه النهضة.<sup>(٤)</sup> إن هذا التفسير صحيح وقريب للواقع حول حقيقة الدستور العراقي فيما يتعلق بالشطر الأول منه. إلا أن هناك تحفظاً على الشطر الثاني منه والذي يخص نهضة الأمة العربية ولعل الدليل على ذلك هو المساهمة الشكلية للعراقيين عند إقامة دستورهم. فالتطور السياسي يبين أن هذا الدستور وضع على أساس المعاهدة العراقية البريطانية وقد فرض من سلطة

(1) د. إسماعيل مرزّه - مصدر سابق - ص ١٠٤.

(2) د. منذر الشاوي - القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١١٦-١١٧، وبالمعنى نفسه ينظر د. صالح جواد كاظم وآخرون - مصدر سابق - ص ١٧.

(3) د. إسماعيل مرزّه - مصدر سابق - ص ١١٠، وبالمعنى نفسه ينظر د. عبد الله إسماعيل البستاني - مصدر سابق - ص ١١٠.

(4) د. مصطفى كامل - مصدر سابق - ص ١٤، وبالمعنى نفسه ينظر د. عبد الله إسماعيل البستاني - مصدر سابق - ص ١٠٩.

أجنبية متمثلة بالمحتل البريطاني في ظل ظروف معينة من تاريخ العراق السياسي.<sup>(١)</sup> على أن هذا التكييف الخاص للقانون الأساسي يحمل معنى الإهمال والتكاسل، لذا يلزم البحث عن التكييف القانوني الصحيح لنشأته لا وضعه في خانة النوع الخاص.<sup>(٢)</sup>

■ وقد وجد الدكتور منذر الشاوي أنه لا معنى للجدل القائم بين الفقهاء حول الطبيعة القانونية للقانون الاساسى لسنة ١٩٢٥. لان الدستور بنظره مجموعة القواعد المتعلقة بطريقة ممارسة السلطة السياسية. هذا يعني أنه ظاهرة سياسية وعليه فإن كل محاولة لتحديد طبيعته في محض غيث، وهذا الجدل الطويل يدل على عجز النظريات القانونية في تفسير ظواهر بطبيعتها بعيدة عن عالم القانون.<sup>(٣)</sup> هذا الرأي يكون صحيحاً ومقنعاً فيما لو استقر رأي الفقه الدستوري فعلاً حول الطبيعة السياسية، إلا أن هذا الرأي لم يستقر حتى الآن وبالتالي فإن الخلاف لا زال قائماً حول عد الدستور وثيقة ذات طبيعة سياسية أو قانونية.<sup>(٤)</sup>

■ وهناك من رأى أن أسلوب سن القانون الاساسى تبتعد عن الأساليب التقليدية المتبعة في إقامة الدساتير. فمشروع هذا القانون تمت صياغته من قبل وزارة المستعمرات البريطانية، والمجلس التأسيسي كان مقيداً بأحكام المعاهدة البريطانية العراقية. كما أن القانون قد صدر والعراق تحت سيطرة الاحتلال البريطاني وهيمنة المندوب السامي على المؤسسات التي وقعت الدستور من حيث الشكل (الملك والمجلس التأسيسي) وبالتالي فإن القول إنه منحة من الملك إلى الشعب هو مفهوم يتعارض مع ما ذكر آنفاً لأن المنحة تقوم على أن الحاكم صاحب السيادة هو الذي يقرر بمحض إرادته واختياره أن يقيد من سلطاته المطلقة ما يريد او يشاء وأن يمنح شعبه دستوراً ينظم أسلوب ممارسة السلطة والحقوق التي تمنح للشعب، في حين إن إرادة الملك لم تكن حرة في إقامة هذا القانون

(1) د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣١٥-٣١٦، وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التطورات الدستورية في العراق - مصدر سابق - ص ٤٤.

(2) د. اسماعيل مرز - مصدر سابق - ص ١٠٩.

(3) د. منذر الشاوي - القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١١٨، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه نظرية الدستور - مصدر سابق - ص ٢٤٧-٢٤٨.

(4) د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣١٥، وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ٤٣.

وسيادة الدولة التي يرأسها كانت ناقصة، فلم تحصل الدولة على استقلالها إلا في ٣ تشرين الأول ١٩٣٢ وهو تاريخ قبولها في عصبة الأمم. وعليه فإن القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ من صنع السلطات البريطانية، لأنها هي التي كانت تملك السلطة في العراق سواء قبل التشريع أم بعده وأرادت من إصداره كبح جماح الثورة الشعبية وتضليل الرأي العام.<sup>(١)</sup>

يتضح مما سبق أن الفقهاء العراقيين اختلفوا فيما بينهم حول أسلوب سن هذا القانون. ويبدو لنا أن تحديد أسلوب سن القانون الاساسي تستلزم الإحاطة بالظروف التي رافقت نشأته. كما هو معروف أن العراق بلدٌ محتل خاضع للسيطرة البريطانية. وهذه السلطة هي التي اقامت النظام السياسي في العراق على أساس دستوري،<sup>(٢)</sup> وبالتالي فإن القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ وليد الإرادة المنفردة للسلطة الأجنبية والمتمثلة بالمحتل البريطاني الذي يملك سلطة الحكم عند سن هذا القانون، ولذا فإن هذا الحاكم الفعلي والحقيقي للدولة العراقية قد منح هذا الدستور لأن العراق آنذاك كان بلداً ناقص السيادة ويخضع بالتالي لدولة أجنبية تكون هي السلطة الحاكمة فيه. على أنه يلزم الإشارة إلى الأصل العام للمنحة أن تكون من صاحب السلطة الوطنية إلا أنها يمكن أن تكون من سلطة أجنبية استثناءً. هذا يعني أن القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ لم يوضع كما تضع أية أمة ذات سيادة دستورها، يشارك أبناء الشعب في سنه وتقنينه لكي يطابق المفاهيم الديمقراطية. ويحقق السيادة الشعبية الحقيقية. كما أن واضعيه أرادوا من وضعه أن يكون مطابقاً لأحكام المعاهدة العراقية البريطانية لتحقيق أغراض الانتداب. على أن هذا القانون لم ينفذ إلا من تاريخ مصادقة الملك عليه لإضفاء الصفة الشرعية والقانونية عليه.<sup>(٣)</sup> وعليه فإن أسلوب سن هذا القانون كانت نتيجة تطورات وظروف خارجة عن إرادة الملك والمجلس التأسيسي اللذين كان دورهما في الواقع مجرد ستار وهمي يحمي وراءه السلطة الحقيقية التي قامت بهذا الخلق

- (1) د. حميد حنون الساعدي - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - بغداد ١٩٩٠-١٥٢-١٥٣، وبالمعنى نفسه ينظر د. فوزي لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطبعة علاء - بغداد - ٢٠٠٢ - ص ٢٣٦-٢٣٧.
- (2) وهي لم نفعل ذلك حباً بالشعب العراقي وإنما لأجل الحفاظ على المصالح البريطانية في العراق بأقل التزامات وبوسائل سياسية.
- (3) ينظر نص المادة ١٢٥ من القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥.

والإنشاء ألا وهي السلطة الأجنبية التي تريد أعضاء الصفة الشرعية على عملها من الناحية القانونية. وما يؤيد رأينا أن هذا الدستور هو (منحة) أو وليد إرادة السلطة الحاكمة الأجنبية التي استقلت إرادتها بإنشاء هذا الدستور الحجج وتقريره الآتية:

١. أن استعراض المراحل العديدة التي مر بها إعداد مشروع القانون الاساسى ابتداءً من تشكيل لجنة صياغة مسودة هذا القانون في سنة ١٩٢١ والتي تتألف من عدد من الموظفين البريطانيين في العراق ومروراً بالتنقيحات التي جرت عليها بعد التعديلات التي تم إدخالها من اللجنة العراقية وانتهاءً بإقرارها من قبل وزارة المستعمرات البريطانية بصيغتها النهائية في نيسان ١٩٢٣ في حين جرى انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي في ٢٥ شباط ١٩٢٤ وصدرت الارادة الملكية بافتتاحه يوم ٢٧ آذار ١٩٢٤.<sup>(١)</sup>
٢. أن المجلس التأسيسي العراقي لم يكن حراً في عمله بل كان مقيداً بأحكام المعاهدة البريطانية العراقية وملاحقتها، وهو ما يدل بشكل قاطع على أنه لم يقوم بدور حقيقي وفعال في وضع القانون الأساسي إذ تخفي وراءه الجهة الحقيقية الفعلية التي تقود البلاد وهي سلطات الانتداب البريطاني.<sup>(٢)</sup>

---

(١) للمزيد من التفصيل عن مراحل إعداد هذا المشروع ينظر د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية في العراق - بيت الحكمة - ١٩٩٨ - ص ٢٩-٣٠، د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق ص ٣٠٧-٣١٠، ومؤلفه - التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ٣٣-٣٦.

(٢) ولعل الرسالة السرية التي وجهها سكرتير المندوب السامي البريطاني إلى رئيس الوزراء تؤكد ما ذكرناه، إذ جاء فيها "أن هذا القانون في شكله هو نتيجة مسودات متعددة وضعت باستشارة وموافقة صاحب الجلالة وبعض وزرائه وقبلته حكومة صاحب الجلالة البريطانية بصفته أداة وافية للقيام بنصوص المادة الثالثة من المعاهدة. وهو يحتوي على أصول دستورية لأجل القيام بالتعهدات الأخرى الواردة في المعاهدة والاتفاقيات وكذلك قبلته الحكومة العراقية في نهاية ١٩٢٣... فبناءً عليه يترتب على كل من الحكومة العراقية وفخامة المندوب السامي أن يضمننا بأن لا تجري في هذا القانون تعديلات تنطوي على ما يناقض المعاهدة والاتفاقيات أو على الإخلال بسلطة صاحب الجلالة ملك العراق والحكومة العراقية للقيام بالتعهدات التي تعهدوا بها... وكذلك يستحسن الاحتياط من التبدلات اللفظية في النص... فلهذا السبب أنه لمن الأمور الجوهرية أن يبلغ كل من فخامة المعتمد السامي وهيئة الوزارة العراقية عن أية تعديلات تقترح من قبل اللجنة أو من قبل المندوبين قبل أن يتخذ المجلس قراراً في ذلك الأمر، وذلك لكي يتسنى للوزراء أن يقدموا للمجلس أية اعتراضات كانت على التبدلات المقدمة بناءً على==

٣. إعلان سلطات الاحتلال البريطاني بعد إعلان الانتداب على العراق عن نيّتهم وضع قانون اساسي للعراق خلال فترة لا تتجاوز ثلاث سنوات انطلاقاً نحو الحياة الدستورية، ثم عرضه على مجلس عصبة الأمم للمصادقة عليه ونشره سريعاً. وتنفيذاً لذلك بدأ العمل لإعداد مسودة القانون الاساسي العراقي في وزارة العدلية العراقية والتي كانت تضم موظفين بريطانيين.<sup>(١)</sup>

## المبحث الثاني

### العهد الجمهوري

عرف العراق خلال الفترة ١٩٥٨-١٩٧٠ تطورات سياسية ودستورية مهمة في تاريخه السياسي ففي ١٤ تموز ١٩٥٨ سقط النظام الملكي وقام النظام الجمهوري وقد تميزت دساتير هذه الأنظمة الجمهوريات المتوالية، بالتأقيت، ولأن فترة حياة هذه الأنظمة قصيرة جداً مما يعكس حالة عدم الاستقرار السياسي التي عاشتها هذه الأنظمة باستثناء دستور ١٧ تموز ١٩٧٠ الذي استمر تطبيقه فترة زمنية طويلة قياساً بالأنظمة السابقة مما يحتم دراسته بصورة منفردة ومستقلة عن دراسة دساتير الأنظمة السابقة عليه مع ضم دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ له على عدّ أنه صادر من السلطة السياسية نفسها فضلاً عن مشروع دستور ١٩٩٠ وانطلاقاً لما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

=الأسباب المبيّنة أعلاه ... أن صاحب الفخامة يلتزم أن تتخذوا ما يلزم لأجل ضمان إدخال هذه الأصول بدون تأخير إذ إن هذا الأمر على أشد درجة من الأهمية". كما أن الإنذار الذي وجهه المندوب السامي البريطاني للملك فيصل تؤكد ما ذكرناه آنفاً، طالباً منه حل المجلس التأسيسي اعتباراً من الساعة الثانية عشرة من يوم ١٠ حزيران ١٩٢٤ وغلق بناية المجلس فوراً وأحاطتها وما يجاورها بقوة من الشرطة لتنفيذ هذا الأمر. عندما ناقش المجلس فيها المعاهدة البريطانية العراقية وقرروا عدم إقرارها وفيها تدخل الملك وخاطب أعضاء المجلس قائلاً لهم أن لا يتركوه معلقاً بين السماء والأرض. ينظر د. محمد مظفر الأدهمي - المجلس التأسيسي العراقي دراسة تاريخية سياسية - مصدر سابق - ص ٥٨٩-٥٩٠.

(1) ينظر ما سبق ذكره في صفحة رقم ٥ هامش ٣.



المطلب الأول: أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة في السنوات: ١٩٥٨، ١٩٦٣، ٢٢ نيسان ١٩٦٤، ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

في ١٤ تموز ١٩٥٨ سقط النظام الملكي وأعلن النظام الجمهوري في العراق لأول مرة وفيه قررت الثورة أن تتخذ لها دستورا مؤقتا يحدد أسس الحكم الجديد إلى أن يتم تشريع الدستور الدائم عن طريق الاستفتاء الشعبي وفيه يوضح الشعب رأيه بحرية تامة عن أسلوب الحكم الديمقراطي الذي سوف يختاره ولأجل تثبيت قواعد الحكم وتنظيم حقوق المواطنين جميعهم وواجباتهم.<sup>(١)</sup>

وانطلاقاً لما تقدم، كلف القائمون بالثورة الأستاذ حسين جميل بوضع مشروع دستور مؤقت يتناسب ومتطلبات الحكم خلال الفترة الانتقالية، لحين وضع الدستور الدائم. واستغرق وضع مشروع الدستور يومين فقط وعرض على مجلس الوزراء الذي اقره بالإجماع. كما عرض على السيد حسين جميل أمين حزب الاستقلال وهو احد الأعضاء البارزين في الحزب الوطني الديمقراطي وله اهتماماته في المسائل الدستورية وهو ما يعد مؤشراً على واقع القوى السياسية آنذاك. في حين انه كان هناك فئات سياسية أخرى لم يؤخذ رأيها في مشروع الدستور ولذا اتصلا به وزير الإرشاد السيد محمد صديق شنشل والسيد محمد حديد وزير الاقتصاد لينقلا له تكليف القابضين على السلطة حول ما ذكرناه آنفاً.<sup>(٢)</sup>

ومما لاشك فيه أن إقرار تشريع الدستور المؤقت من قبل مجلس الوزراء يعد إضعافاً لشرعية القواعد الدستورية وقيمتها التي تستمد من رأي الشعب فيها وفي ذات الوقت لا يمكن تصور جهة أخرى غير مجلس الوزراء لتقوم بهذه المهمة في هذه المرحلة من عمر الثورة.<sup>(٣)</sup>

---

(1) د. صالح جواد كاظم وآخرون - مصدر سابق - ص ٢٧، وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٥٩، د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣٥٠-٣٥١، د. نعمة السعيد - مصدر سابق - ص ٧٦-٧٧.

(2) د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٥٩، وبالمعنى نفسه ينظر د. منذر الشاوي - المؤسسات الدستورية - ص ١٥٢، د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣٥، د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - ص ٧٧-٧٨.

(3) د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣٥١-٣٥٢، د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - ص ٧٨.

هذا يعني أن دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت قد تم وضعه من قبل مجلس مؤلف من (١٦) عضواً، لأن أعضاء مجلس السيادة ورئيسه كانوا يحضرون جلسات مجلس الوزراء منذ اليوم الأول لإعلانه. على أن هذا الدستور قد صدر مديلاً بتواقيع رئيس مجلس الوزراء ومجلس السيادة ورئيسه.<sup>(١)</sup>

ومن هنا فإن الدساتير التي تضعها مثل هذه اللجان هي دساتير مؤقتة بصرف النظر عن إيجازها أو تفصيلها، والمدة المحددة لها أو التي ستبقى فيها نافذة. فسن الدستور يعود إلى القابضين على السلطة سواء قبضوا عليها بصورة مؤقتة أو دائمة. ولذا فإن الدساتير المؤقتة الموضوعية من قبل لجنة هي من طرق إقامة الدساتير المكتوبة. إلا أن هذا لا يعني أن الدساتير المؤقتة من الطرق الاستثنائية لإقامة الدساتير انطلاقاً من الحجة القائلة إن الظروف الاستثنائية هي التي املت وجود مثل هذه الدساتير. فالذي يميز هذه الدساتير هو طريقة ولادتها وصدورها، كما أنه وليد الظروف الاستثنائية (الوقتية) التي ليس لها طابع الاستقرار والدوام وبالتالي لا تسمح باتباع الطرق أو الأساليب التقليدية لإقامة الدساتير الدائمة مثل الجمعية التأسيسية أو طريقة الاستفتاء الشعبي وإنما تصدر مباشرة بناء على إرادة القابضين على السلطة السياسية وحدها. هذا يعني أن أشكال القبض على السلطة هي التي تحدد طريقة وضع الدساتير.<sup>(٢)</sup>

يتضح مما تقدم أن دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ قد صدر بمعزل عن إرادة الشعب، وتم نفاذ هذا الدستور من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.<sup>(٣)</sup> في حين تركت مسألة صياغته إلى السيد حسين جميل بينما تولى إصداره وإقراره مجلس الوزراء ومجلس السيادة لأنهما الجهتان اللتان تملكان السلطة السياسية في البلد آنذاك والتي منحت لنفسها حق النطق باسم الإرادة الشعبية لأنها قادت الثورة وأحدثت تغيرات اجتماعية.

(1) د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - نظرية الدستور - مصدر سابق - ص ٢٥٦-٢٥٧،

٢٣٢-٢٣٣، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه المؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٥٣.

(2) د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - مصدر سابق - ص ٢٥٥-٢٥٦، وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٥٩، د. حميد حنون الساعدي - مصدر سابق - ص ١٦٧.

(3) ينظر نص المادة ٢٩ من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت.

أما دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ المؤقت<sup>(١)</sup> فقد تم وضعه من قبل لجنة مؤلفة من المجلس الوطني لقيادة الثورة تضم بعض الشخصيات السياسية وعرض على المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي أقره. على أن هناك من وجد في عدم الإعلان عن أسلوب وطريقة إقامة هذا القانون الذي نظم ممارسة السلطة في ظل النظام الجديد<sup>(٢)</sup> لأن إضبارة هذا القانون لا تحتوي على أية إشارة تفيد بهذا الخصوص إلا أن بعض المعلومات غير المؤكدة تشير إلى أن المجلس الوطني لقيادة الثورة قد شكل لجنة تضم بعض الوزراء قامت بوضع هذا القانون على أساس أنه نظام داخلي للمجلس أقره قانوناً للمجلس الوطني لقيادة الثورة.<sup>(٣)</sup> لأنه بعد سقوط نظام الجمهورية الأول يوم ٨ شباط ١٩٦٣ وأصبحت السلطة محصورة بيد لجنة أطلق عليها اسم (المجلس الوطني لقيادة الثورة) الذي لا يتجاوز عدد أعضائه العشرين. لذا فإن هذا المجلس هو الذي أقام دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ إلا أنه صدر خطأً مذيلاً بتواقيع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء.<sup>(٤)</sup> على أن هناك من يرى أن هذا الدستور قد تم وضعه بناء على تكليف من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة للأستاذ حسين جميل<sup>(٥)</sup> لأنه من الشخصيات السياسية والقانونية البارزة في البلد والذي سبق وأن كلف بوضع مشروع دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨.<sup>(٦)</sup> وهكذا نخلص إلى أن المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي هو عبارة عن قيادة جماعية هو المسيطر أو القابض على السلطة العليا في البلاد آنذاك، هو الذي وضع مسودة هذا الدستور وانفرد بإقرارها. فالذي يلحظ من هذا المجلس أن أعضائه ليسوا منتخبيين كما

(1) صدر دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ بعد مضي حوالي شهرين على قيام ثورة ٨ شباط ١٩٦٣ وقد صدر تحت اسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ وفيه نظم أسلوب ممارسة السلطة في العراق وعد هذا القانون نافذاً منذ يوم ٨ شباط ١٩٦٣، ينظر نص المادة ١٩ منه.

(2) د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٦٧، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ٩١.

(3) د. منذر الشاوي - المؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٦٦، وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٦٧، د. صالح جواد - مصدر سابق - ص ٣٩، د. حميد حنون - مصدر سابق - ص ١٧٢، د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ٩١.

(4) د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ٩١.

أن الشعب لم يكن له أي دور بصدور هذا الدستور مما يعني أن الكلمة النهائية في وضعه تعود إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة.

في حين أن دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت<sup>(١)</sup> صدر موقعاً بأسماء رئيس الجمهورية والوزراء من دون توقيع المجلس الوطني لقيادة الثورة، وإغفال الإشارة إليه سواء كانت سهواً أو تعمداً يعبر عن واقع هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة وسيطرته. كما أن نصوص الدستور تعكس هذه الهيمنة، فـرئيس الجمهورية عينه كان شخصياً وراء صياغته بما يضمن تلك الهيمنة. على الرغم من تسمية هذا الدستور باسم (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة) رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ إلا أنه نظم ممارسة السلطة في البلاد.<sup>(٢)</sup>

على أن هناك من يرى أن إعداد هذا الدستور وإقراره والمصادقة عليه قد تمت من قبل رئيس الجمهورية والوزراء لتنظيم شؤون المؤسسة العليا (المجلس الوطني لقيادة الثورة) التي تمارس السلطة في البلاد. على أن المجلس أعلاه كان مغيباً من الناحية الواقعية ولعل الظروف السياسية والأمنية التي شهدتها النظام الجديد أدت إلى عدم قيام المجلس إلا من الناحية الرسمية حتى تاريخ إلغائه على الرغم من تنظيم البيان الأول للانقلاب العسكري لتكوينه الذي أذيع في اليوم الأول من الانقلاب.<sup>(٣)</sup>

وبذلك يكون هذا الدستور كغيره من الدساتير السابقة والمؤقتة قد سن بعيداً عن إرادة الشعب وقد تم نفاذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.<sup>(٤)</sup> ولقد انفردت السلطة الحاكمة بوضعه وإقراره.

أما بالنسبة لدستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت، فقد كلف رئيس الجمهورية وزير العدل السيد كامل الخطيب بوضع مشروع دستور مؤقت للبلاد. وبدوره قام وزير العدل بتشكيل

(1) على أثر الانقلاب العسكري الذي حدث في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ سقط النظام السياسي الذي أقامه دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، ليقوم نظام سياسي جديد أقامه دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ عرف باسم قانون المجلس الوطني لقيادته الثورة ذي الرقم ٦١ لسنة ١٩٦٤.

(2) د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٧٥، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٠٣، د. منذر الشاوي - المؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٨٢.

(3) ينظر نص المادة الأولى والثالثة عشرة من دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت.

(4) ينظر نص المادة ١٥ من دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت.

لجنة تتألف من كبار القضاة ومن أعضاء ديوان التدوين القانوني لإتمام هذه المهمة. وانتهت لجنة الدستور إلى وضع مشروع دستور مؤقت، اعتمدت في وضعة على دساتير الأقطار العربية وبعض الدساتير الأجنبية إلا أن مشروع الدستور المؤقت لم يحظ بموافقة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بعد مناقشته، وأمام هذا الرفض تم تشكيل لجنة جديدة ترأسها رئيس الجمهورية وضمت عدداً من الوزراء وبعض موظفي رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، وقد اعتمدت هذه اللجنة في عملها على دستور ٢٥ آذار ١٩٦٤ للجمهورية العربية المتحدة، الذي استمد منه الكثير من المواد، وعلى دساتير بعض الأقطار الأخرى. وبعد مناقشات حادة وطويلة أدت إلى انسحاب أحد الوزراء من عضوية اللجنة على الرغم من ترأس رئيس الجمهورية لهذه اللجنة تم المصادقة على هذا الدستور المؤقت من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ وأعلن في ٣ مايس ١٩٦٤<sup>(١)</sup>. وقد ضمن رئيس الجمهورية لنفسه سلطات واسعة لا تقل عن السلطات التي خولها له دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ وقبله البيان ذو الرقم واحد الصادر في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٤ وهو ما يفسر لنا سبب صدور هذا الدستور مديلاً بتواقيع رئيس الجمهورية والوزراء وليس باسم المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يعد تعبيراً عن الواقع الفعلي<sup>(٢)</sup>.

وهكذا يتضح لنا أن الذي قام بوضع مشروع دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت لجنة حكومية فنية، إلا أن هذا المشروع لم يرق إلى مرتبة الدستور إلا بعد موافقة (مصادقة) رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وهو ما يعكس واقع السلطة في ذلك الوقت. ولم يصبح دستوراً واجب النفاذ إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية<sup>(٣)</sup> وبذلك يتبين لنا أن هذا الدستور قد

(١) د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ٨٣، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٠٤، ١٠٥، د. إحسان المفرجي - مصدر سابق - ص ٣٧٥-٣٧٦، د. منذر الشاوي - المؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٨٦-١٨٧.

(٢) د. صالح جواد كاظم وآخرون - مصدر سابق - ص ٤٨، وبالمعنى نفسه ينظر د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣٧٦، د. منذر الشاوي - المؤسسات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٨٨، د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ١١٧ - ١١٨.

(٣) ينظر نص المادة ١٠٥ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

سن بعيداً عن إرادة الشعب فلم يكن له أي دور أو رأي في صدوره. ولعل الظروف والمخاطر المحيطة بالبلاد ربما تكون وراء هذا التحجيم والإغفال للإرادة الشعبية.

#### المطلب الثاني: أسلوب سن الدستورين العراقيين الصادرين سنة ١٩٦٨ و ١٩٧٠

في ١٧ تموز ١٩٦٨ سقط النظام السياسي الذي كان سائداً في ظل أحكام دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ وقام نظام سياسي جديد تمثل في قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي للسلطة في العراق. وانطلاقاً من مفهومه الجديد للسلطة اصدر القابضون على السلطة دستورهم الأول في ٢١ أيلول ١٩٦٨ أي بعد ٦٥ يوماً من تاريخ ثورة ١٧ تموز ١٩٦٨. قام القابضون على السلطة بتكليف بعض من قضاة محكمة تمييز العراق وكبار موظفي رئاسة الجمهورية بوضع مسودة دستور للنظام السياسي الجديد. وإن أغلب نصوص هذا الدستور - ماعدا النصوص المتعلقة بممارسة السلطة والتي نص عليها الباب الرابع - كانت مستمدة من دستور ١٩٦٤ المؤقت، إذ لم يكن هذا الدستور يمثل انعكاساً حقيقياً لأفكار القابضين الجدد على السلطة، مما يعطي الانطباع بأن هذا الدستور لن يطبق لفترة طويلة.<sup>(١)</sup> هذا يعني انه بعد ثورة ١٧ تموز ١٩٦٨ أصبحت السلطة محصورة بيد لجنة، متمثلة بمجلس قيادة الثورة، وهذا المجلس يتألف من خمسة أعضاء على الأقل وهو الذي قام بسن دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ وبالفعل صدر هذا الدستور مذيلاً بتواقيع الأعضاء الخمسة لهذا المجلس.<sup>(٢)</sup>

وهكذا نرى أن الذي قام بوضع مسودة ١٢ أيلول ١٩٦٨ المؤقت لجنة حكومية فنية تتألف من (قضاة محكمة تمييز العراق وكبار موظفي رئاسة الجمهورية) إلا أن هذه المسودة لم ترق إلى مستوى الدستور إلا بعد إقرارها من قبل مجلس قيادة الثورة القابض على السلطة العليا في البلاد آنذاك. هذا يعني أن القابضين على السلطة السياسية في البلاد انفردوا بمهمة وضع دستور جديد للبلاد ينظم طريقة ممارسه السلطة في البلاد من دون أن يتم عرضه على الشعب، أي لم يكن له رأي في إقامة هذا الدستور وقد تم نفاذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.<sup>(٣)</sup>

(1) د. رعد الجدة - التشريعات - مصدر سابق - ص ٩٧، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه التطورات - مصدر سابق - ص ١٢٣.

(2) د. منذر الشاوي - نظرية الدستور - مصدر سابق - ص ٢٥٧.

(3) ينظر نص المادة ٤٩ من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.

نتيجة لتخلف الواقع الدستوري الذي أقامه دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ بعد ثورة ١٧ تموز ١٩٦٨ عن الواقع السياسي في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية عجز التعديلات العديدة التي جرت على هذا الدستور في تحقيق التقارب بين الوضعين الدستوري والسياسي.

ظهرت الحاجة لدى القيادة السياسية للثورة والمتجسدة بمجلس قيادة الثورة إلى تأليف لجنة لوضع مشروع دستور مؤقت جديد، ضمت رئيس مكتب الشؤون القانونية في مجلس قيادة الثورة وأستاذين من أساتذة كلية القانون والسياسية في جامعة بغداد عقدت هذه اللجنة سلسلة اجتماعات انتهت بالموافقة على وضع مشروع الدستور المؤقت للبلاد، بعد ذلك رفع إلى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة في ٩ حزيران ١٩٧٠. وتم تأليف لجنة أخرى دخل فيها فضلاً عن الأعضاء السابقين أستاذين من كلية القانون والسياسة ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية وترأسها نائب رئيس مجلس قيادة الثورة وعقدت اجتماعات عديدة وطويلة وبعد نقاش طويل أقر مشروع الدستور المؤقت بسبع وستين مادة وافق عليه مجلس قيادة الثورة بعد أن أضاف إليه بعض التعديلات وصدر بقرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم ٧٩٢ في ١٦ تموز ١٩٧٠.<sup>(١)</sup> هذا يعني أن هذا الدستور أقرته لجنة لا يتجاوز عدد أعضائها خمسة عشر عضواً.<sup>(٢)</sup> وبذلك يختلف هذا الدستور عن الدساتير السابقة التي لم تعالج كثيراً المسائل الفنية التي غابت عن أذهان واضعيها الذين كلفوا بوضع تلك الدساتير والتي تعد سبباً في عدم استقرارها واستمرارها نتيجة عدم انسجامها مع الواقع السياسي كما أنه لم يحضر في بال واضعي مشروع هذا الدستور المؤقت وبال القيادة السياسية، أنه يستمر نافذاً لفترة تجاوزت الثلاثين عاماً، إلا أن الظروف السياسية المحيطة بالبلاد لعبت دوراً في استمرار نفاذها لسنوات طويلة، في حين كان في نية القيادة السياسية إقرار مشروع دستور يوضع فيه الشعب رأيه صراحة منه، من خلال عملية الاستفتاء وبالفعل فقد أعلن عن تشكيل المجلس الوطني عام ١٩٨٠ بأنه سيبدأ أعماله بوضع دستور جديد للبلاد، إلا أن الحرب العراقية الإيرانية والتي اندلعت عام ١٩٨٠ واستمرت ثماني سنوات أدت إلى تأخير البدء بوضع مشروع

(1) د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٤٠٨-٤٠٩، وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية - مصدر سابق - ص ١١١، ومؤلفه التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٢٨-١٢٩، د. حميد الساعدي - مصدر سابق - ص ١٩٩.

(2) د. منذر الشاوي - نظرية الدستور - مصدر سابق - ص ٢٥٨.

الدستور“ لأنه من غير الطبيعي أن يتم اللجوء إلى استفتاء في وضع دستور للبلاد وسيادة الدولة وأمنها واستقلالها مهددة. وبعد انتهاء هذه الحرب عملت القيادة السياسية على تشكيل لجنة فنية لوضع مشروع دستور جديد للبلاد يقوم الشعب بالاستفتاء عليه. إلا أن الظروف السياسية الخطيرة التي شهدتها العراق بعد ذلك أدت إلى عرقلة الجهود لوضع هذا الدستور وعليه استمر العمل بدستور ١٦ تموز ١٩٧٠<sup>(١)</sup> وقد تشكلت لجنة فنية لوضع مسودة الدستور الجديدة بناء على أمر من نائب رئيس مجلس قيادة الثورة في آذار ١٩٩٠، تتألف من ثمانية أعضاء ضمت في عضويتها وزيرين وثلاثة من أساتذة الجامعة وأحد أعضاء محكمة التمييز واثنين من كبار الموظفين القانونيين في وزارة الخارجية وترأس اللجنة وزير التعليم العالي والبحث د. منذر الشاوي وهو أستاذ قانون دستوري وعقدت اللجنة عدة اجتماعات وصلت حوالي ٣٢ اجتماعاً انتهت في ١١ آب ١٩٨٩ بتقديم مشروع الدستور ويتكون من ٢١٧ مادة وقد اعتمدت في عملها على الوثائق الدستورية الصادرة في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية والدساتير العربية والأجنبية والموثائق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان<sup>(٢)</sup>.

وهكذا يتضح لنا أن الذي قام بوضع مسودة دستور ١٧ تموز ١٩٧٠ المؤقت لجنة حكومية فنية ضمت رئيس مكتب الشؤون القانونية في مجلس قيادة الثورة ورئيس ديوان الرئاسة برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة وأربعة من أساتذة القانون. هذا يعني أن أغلب أعضاء اللجنة هم من الفنيين المتخصصين إلا أنها باشرت بعملها تحت إشراف نائب رئيس مجلس قيادة الثورة الذي ترأس هذه اللجنة الحكومية. إلا أن إقرار هذه المسودة كان بيد القابضين على السلطة في البلاد (مجلس قيادة الثورة) صاحب السلطة العليا في البلاد من دون أن يتم عرضه على الشعب في استفتاء هذا يعني أن هذا الدستور وضع بعيداً عن إرادة الشعب وقد تم نفاذه من تاريخ نشره في الجريدة من دون تعليقه على موافقة الشعب<sup>(٣)</sup>. وقد استمر العمل به ثلاثة وثلاثين عاماً لأنه كان يلبي حاجة القيادة في الهيمنة على شؤون الدولة، وعليه نخلص أن الدساتير العراقية الصادرة ١٩٥٨-١٩٧٠ كانت دساتير مؤقتة وقد انفردت بوضعها وإقرارها لجنة أو هيئة لا يتجاوز عددها عشرة الأعضاء والتي تمثل إرادة

(١) د. رعد الجدة - التطورات الدستورية - مصدر سابق - ص ١٢٩-١٣٠.

(٢) للمزيد من التفصيل ينظر المصدر السابق نفسه، ص ١٤٥-١٤٦.

(٣) ينظر نص المادة (٧٠) من دستور ١٧ تموز ١٩٧٠ المؤقت.



الجهة القابضة على السلطة العليا في البلاد الأمر الذي أدى الى السرعة في وضعها وعدم التأني والتفكير بعمق في مسألة سن الدستور بوصفه أعلى القوانين في الدولة. أما الشعب لا دور ولا رأي له في وضع هذه الدساتير وإقرارها لا بل أن القابضين على السلطة خولوا أنفسهم النطق باسم الشعب.

### المبحث الثالث

#### عهد الاحتلال

في ٢٠٠٣/٤/٩ سقط النظام السياسي الذي حكم العراق طيلة ٣٥ عاماً، وظهر واقع جديد تمثل بوقوع العراق تحت الاحتلال وقد رافق هذا الاحتلال تغيرات سياسية ودستورية وما يهمنا هو الجانب الدستوري منها والمتعلق بصدر دستورين هما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ودستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ وعليه سنتناول أسلوب سنهما في مطلبين على التوالي.

#### المطلب الأول: أسلوب سن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

إن تحديد أسلوب سن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية يتطلب الإحاطة بالظروف التي رافقت نشأته سياسياً واجتماعياً. وفي ضوء ذلك يمكن الوقوف على الأسلوب الذي سن فيه هذا القانون. كما هو معلوم بعد ٢٠٠٣/٤/٩ استفاق العراقيون على الواقع الذي يطلق عليه (حقيقة الاحتلال) فأصبحت قوات الاحتلال الأميركي البريطاني متمثلة بسلطة الائتلاف المؤقتة الحاكم الفعلي والحقيقي للبلاد بعد إسقاط نظام الحكم وتفتيت مؤسسات الدولة العراقية وبذلك أصبح العراق دولة ناقصة السيادة<sup>١</sup> لان السيادة أصبحت مجمدة على وفق قواعد القانون الدولي وأخذت تمارسها قوات الاحتلال متمثلة بسلطة الائتلاف المؤقتة. وأخذت تمارس سلطات الحكومة مؤقتاً في إدارة شؤون العراق خلال فترة الإدارة الانتقالية لحين استعادة الأمن والاستقرار وتوفير الظروف التي يستطيع الشعب العراقي تحديد مستقبله السياسي بحرية وتحسين الجهود المبذولة وتعزيزها لإعادة بناء المؤسسات الوطنية والمحلية وتأسيسها الساعية لتمثيل النظام الاقتصادي وإنعاشه وإعادة البناء وتحقيق التنمية المستمرة وعليه عهد لسلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة السلطات (التنفيذية التشريعية القضائية) كافة لتحقيق أهدافها على وفق قرارات مجلس الأمن الدولي. بما فيها

القرار ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣<sup>(١)</sup> وهذا يعني أن السيادة الوطنية تعرضت إلى التعويم بحكم غياب الدولة ووقوع البلاد تحت الاحتلال، الأمر الذي أدى إلى عدم وجود جهة تمثيلية ناطقة باسم العراق تمثله في المجتمع الدولي وبصورة مؤقتة لحين اختيار حكومة شرعية ومقبولة وقد نجم عن الاحتلال غياب الدولة وفراغ دستوري وفقدان الأمن وضياح الاستقلال<sup>(٢)</sup> على أن مجلس الأمن قد اعتمد بقراره المذكور آنفاً على واقع الاحتلال وأناط على سلطة الاحتلال مسؤولية إدارة البلاد (مؤقتاً) والسعي لنقل السلطة إلى العراقيين وإقامة سلطة وطنية منتخبة تستعيد استقلال البلاد. على أن ممارسة سلطة الاحتلال للسيادة العراقية أمر مؤقت طبقاً للمواد الواردة في اتفاقيات لاهي لعام ١٩٠٧ وجنيف ١٩٤٩، والتي تحمل المحتل مسؤولية ضمان أمن الإقليم وعدم إجراء تغيرات جوهرية دستورية أم قضائية عند إدارتها للإقليم المحتل على وفق قواعد القانون الدولي<sup>(٣)</sup>. لكن مع اشتداد الهجمات على قوات الاحتلال وعجز قواه عن وضع نهاية للفوضى التي اندلعت بعد إسقاط النظام الحاكم في العراق ومؤسساته أسست سلطة التحالف المؤقتة مجلس الحكم في يوم ١٣ تموز ٢٠٠٣. وقد نظمت سلطات مجلس الحكم وعلاقته بسلطة التحالف المؤقتة على أساس التشاور والتنسيق<sup>(٤)</sup>. وقد أوضح بريمر رئيس سلطة التحالف المؤقتة بعد تشكيل مجلس الحكم الانتقالي إلى أن أولى وظائفه ((أن يساعد في إطلاق العملية الدستورية)) ثم أضاف قائلاً ((إن دستوراً هو الذي سيمتّن حرياتكم وسيتمكن من إجراء انتخابات ديمقراطية)) ((هذا الدستور سيكتبه عراقيون من أجل العراقيين)) وقد أكد أعضاء المجلس والبيان الصادر عنه على هذه المهمة. وفي ١١ آب بعد شهر، أسس مجلس الحكم الانتقالي لجنة دستورية تحضيرية تتألف من ٢٥ عضواً، كل عضو

- (١) ينظر نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١) القسم الأول فقرة ١ و ٢ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٨، المجلد ٤٤، الصادر في ١٧ آب ٢٠٠٣.
- (٢) د. عبد الحسين شعبان - المشهد العراقي الراهن: الاحتلال وتوابعه في ضوء القانون الدولي - مجلة المستقبل العربي - العدد ٢٩٧ في ٢٠٠٣ - ص ٦١.
- (٣) المصدر السابق نفسه - ص ٦٣، ٦٤.
- (٤) لقد تم الاعتراف بالمجلس أعلاه من قبل سلطة التحالف، بوصفها الجهة الرئيسة للإدارة العراقية المؤقتة لحين تكوين حكومة معترف بها دولياً تمثل الشعب العراقي بموجب اللائحة التنظيمية ذات الرقم ٦ الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة المنشور في الوقائع العراقية ذات العدد ٣٩٧٨ - مجلد ٤٤ الصادر في آب ٢٠٠٣.

في مجلس الحكم رشح اسماً واحداً لعضوية هذه اللجنة وتم تعيين المرشحين من قبل المجلس.<sup>(١)</sup>

وقد أعطيت اللجنة تفويضاً محدداً يتمثل فقط بالكيفية التي يمكن أن تسير بها عملية صياغة دستور جديد، وبعد ستة أسابيع أي في أول تشرين الأول ٢٠٠٣ تقدمت بتقريرها المكون من عشر صفحات والذي لم يطلع عليه الرأي العام في وقته وقد تبني قائمة خيارات يمكن للمجلس أن يختار منها، وهكذا اتضح بشكل جلي الفجوة بين الجماعات القوى في العراق.<sup>(٢)</sup> وهذه الخيارات تشمل:

- إما انتخابات مباشرة لتشكيل مؤتمر دستوري.
- يقوم مجلس الحكم الانتقالي بتعين أعضاء للمؤتمر الدستوري ويقوم هذا الأخير بدوره في تعيين لجنة صياغة الدستور.
- حل وسط بين الانتخاب والاختيار، إجراء انتخابات جزئية بحيث يقوم الأعيان في مناطق البلاد المختلفة بانتخاب عدد معين من أعضاء المؤتمر الدستوري. ونظراً لأن اللجنة الدستورية التحضيرية تمثل أو تجسد خالقها (مجلس الحكم) فإنها أحالت كل إخفاقاتها بشأن الوسيلة التي يلزم أن تقام جمعية تأسيسية إلى المجلس الحكم.<sup>(٣)</sup> وهنا يلزم الإشارة الى الاتفاقية السياسية المبرمة بتاريخ ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٣ والتي تسمى أيضاً اتفاقية نقل السلطة التي وقعت بين مجلس الحكم الانتقالي يمثلته الرئيس الدوري آنذاك جلال

---

(1) المجموعة الدولية للامتات المجموعة الدولية للامتات -التحدي الدستوري في العراق (تقرير الشرق الأوسط رقم ١٩ ) ١٣ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٣ / سلسلة كتب المستقبل العربي - العدد ٢٧- العراق - الغزو- الاحتلال - المقاومة وشهادات من خارج الوطن العربي- مركز دراسات الوحدة العربية - ط١ - بيروت- ٢٠٠٣ - ص٣٦١-٣٦٢.

(2) المجموعة الدولية للامتات - مصدر سابق - ص٣٦٣، وبالمعنى نفسه ينظر د. عبد الحسين شعبان - الدستور ونظام الحكم - مركز دراسات الوحدة العربية - احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً - ط ١ - مصدر سابق - بيروت - سنة ٢٠٠٤ - ص٥٠٣-٥٠٥ .

(3) المجموعة الدولية للامتات - مصدر سابق - ص٣٩٧-٣٩٨.

- الطالباني وسلطة التحالف المؤقتة الممثلة بالحاكم المدني بول بريمر ونائبه البريطاني ديفد رتشموند وقد نصت هذه الاتفاقية على المسائل الآتية:<sup>(١)</sup>
١. وضع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من قبل مجلس الحكم بعد التشاور الوثيق مع سلطة التحالف المؤقتة. والذي سوف يحدد أهداف الإدارة العراقية الانتقالية وهيكلتها ذات السيادة.
  ٢. الاتفاقيات الأمنية التي تم الاتفاق بشأنها بين سلطة التحالف المؤقتة ومجلس الحكم والتي تشمل الوضع القانوني لقوات التحالف. موفرة حرية كبيرة في العمل لتأمين سلامة وأمن الشعب في موعد أقصاه نهاية شهر آذار لسنة ٢٠٠٤.
  ٣. اختيار أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية.
  ٤. إعادة السيادة العراقية بعد أن يتم اختيار أعضاء المجلس الانتقالي.
  ٥. عملية تبني الدستور الدائم.
- وتكتسب هذه الاتفاقية أهمية كبيرة لأنها حددت المبادئ التي يتضمنها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والتي على أساسها تم صياغته وتحديد السقف الزمني لكتابة الجدول الزمني لعملية نقل السلطة في العراق والجدير بالبيان أن هذه الاتفاقية قد جاءت خاليه من الإشارة إلى مشاركة الأمم المتحدة (المنظمة الدولية) في عملية نقل السلطة.
- هذا يعني أن المسألة الدستورية أصبحت متداخلة مع مسألة نقل السيادة وهو بالتأكيد ليس أفضل السبل للانتقال بالعملية السياسية في العراق وهو ما وضحه بريمر في شهادته أمام الكونغرس الأميركي في أيلول ٢٠٠٣ حول الخطوط العامة لخطته لكي يتمكن العراقيون من تولي السيادة الكاملة وقال بعد تنصيب مجلس الحكم الانتقالي واللجنة الدستورية التحضيرية ومجلس الوزراء ((فإن الخطوة الرابعة، وهي كتابة دستور، تؤطر كل ما سيأتي)) وما أن تتم المصادقة على الدستور ((بالأصوات الشعبية للسكان الباقين أجمعين)) سيتم تنظيم انتخابات عامة وبعد ذلك تنتقل السيادة إلى الحكومة الجديدة وقد أكد بريمر أيضاً ((السبيل الوحيد إلى سيادة عراقية كاملة هو من خلال دستور مكتوب ومصادق عليه تعقبه انتخابات حرة وديمقراطية وسيكون من الخطورة بمكان أن تُختصر هذه

(1) ينظر اتفاقية نقل السلطة - المنشورة في الوقائع العراقية - ذات العدد ٣٩٧٨ - مجلد ٤٤، الصادرة سنة ٢٠٠٣.

العملية)).<sup>(١)</sup> على أن قرار ١٥١١ الصادر من مجلس الأمن الدولي في ١٦ تشرين الأول ٢٠٠٣ قد تبنى الجمع بين العمليتين الدستورية والسياسية حين دعا سلطة الائتلاف المؤقت إلى ((إعادة مسؤوليات الحكم وسلطاته)) إلى العراقيين ((بأسرع ما هو ممكن عملياً)) وأعلن أن عقد مؤتمر دستوري ((هو معلّم على طريق الانتقال إلى الممارسة التامة للسيادة)).<sup>(٢)</sup> وهكذا أصبح التحرك في وضع الدستور هو الخطوة الأولى في العملية الدستورية على وفق القرار أعلاه، على أن هذه الخطوة أثارت حفيظة بعض التيارات الدينية التي كانت تريد أن يتم وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة مباشرة من الشعب. ولمواجهة هذا الرأي ضغط رئيس سلطة التحالف المؤقتة على مجلس الحكم لاختيار أعضاء اللجنة الدستورية حتى تبدو العملية الدستورية أنها عملية عراقية بحتة.<sup>(٣)</sup>

وقد كان وراء ظهور هذا الرأي هو الإشاعات العديدة التي انتشرت في بغداد وعموم العراق حول دور واشنطن وإسرائيل في صياغة الدستور العراقي، وقد عزز هذه الإشاعة هو وجود العديد من المسودات الدستورية التي أعدتها المعارضة العراقية لنظام صدام حسين في المنفى نتيجة لصلاتها الوثيقة لا بل تحالفها مع الولايات المتحدة وإسرائيل، فضلاً عن قيام سلطة التحالف المؤقتة بتعيين نوح فيلدمان الذي يعمل بجامعة نيويورك كخبير في هذا المجال وهو يهودي ارتدوكسي يتكلم العبرية والذي ينظر إليه في العالم العربي بأنه إسرائيلي. وقد عزز الإشاعة أعلاه أيضاً تصريحات العديد من العراقيين بأن ((مهمة نوح فيلدمان هي صياغة الدستور)) وبأن اللجنة التحضيرية للدستور هي لن تقوم بصياغة الدستور لأن ((اهتمامها سيكون موجهاً نحو بحث أفضل الآليات التي تؤدي إلى اختيار دستور عراقي يحترم العراقيين)) وإن اللجنة التحضيرية للدستور ((تبدأ من الصفر عن قصد وذلك لإظهار أن هذا مشروعنا)) وليس مفروضاً علينا وبأن ((صياغة الدستور فعلياً من قبل مجلس الحكم الانتقالي وما يقومون به الآن هو محاولة إخفاء هذا الأمر)).<sup>(٤)</sup>

(1) المجموعة الدولية للالتزامات - مصدر سابق - ص ٣٦٤.

(2) المصدر السابق نفسه - ص ٣٦٦.

(3) للمزيد من التفصيل ينظر - المجموعة الدولية للالتزامات - مصدر سابق - ص ٣٩٦-٣٩٧، ٣٦٢،

د. عبد الحسين شعبان - مصدر سابق - ص ٥٠٢-٥٠٣.

(4) المجموعة الدولية للالتزامات - مصدر سابق - ص ٣٦٨.

وإن مسودة الدستور التي اقراها مجلس الحكم وردت جاهزة باللغة الانكليزية ثم تمت ترجمتها فيما بعد، كما أن فرصة مناقشة مواد المسودة وفقراتها كانت محددة إن لم تكن شبه معدومة.<sup>(١)</sup> على أن تصريحات نوح فليدمان قد أكدت وبما لا يدعو للشك للشائعة التي انتشرت في بغداد والتي تقول إنه هو كاتب هذا الدستور<sup>(٢)</sup>. وبالفعل لو رجعنا إلى الصيغة العربية لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسوف نلاحظ كثرة الأخطاء اللغوية والنحوية فيها.

وهكذا يتضح أن أسلوب سن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية كان نتيجة تطورات وظروف خارجة عن إرادة الشعب العراقي الذي لم يكن له أي دور في سنه، إذ إن ظهوره لم يكن في واقع الأمر سوى نتيجة تضافر جهود إرادة خارجية متمثلة بإرادة المحتل التي كانت سببا مباشراً في هذا الخلق والإنشاء لهذا الدستور، وإرادة داخلية شكلية متمثلة مجلس الحكم الانتقالي الذي انفردت سلطات الاحتلال بتعيينه لغرض إقرار هذا الدستور من الناحية الشكلية لأجل الخداع والتمويه على الشعب العراقي والرأي العالمي لإظهار أن عملية وضع الدستور عملية عراقية بحتة ولكي يصبح واجهة تكتفي وراءها سلطة الاحتلال لذا فإنه يبدو جلياً أمام التحليل القانوني الذي يعتمد على ملاسبات تلك الحوادث والظروف أنه من الخطأ أن نفكر عند البحث في طبيعة سنه أن نضعه تحت أي نوع من الطرق المعروفة في إقامة الدساتير لإنفراده بطبيعة خاصة. وما يؤيد رأينا هذه الحجج الآتية:

١. إن مجلس الحكم لا يملك الشرعية لتمثيل الشعب العراقي وكجهة ناطقة باسمه، لانفراد سلطة الاحتلال في تعيينه الذي لم يمثل كل شرائح المجتمع العراقي الأمر الذي جعله فاقداً للشرعية والسلطة اللازمة لإقامة نظام سياسي ودستوري جديد في العراق“ لأنه واقع تحت هيمنة الجهة التي عينته ومصالحها.
٢. فيما يتعلق بجنسية أعضاء مجلس الحكم فيلحظ أن اغلب الأعضاء يحملون جنسيات أجنبية كالأميركية والبريطانية... الخ وبالتالي من الطبيعي أنهم سيُغلبون مصالح الدولة التي يحملون جنسياتها ومنافعها كما أنهم لا يحملون معاني الانتماء الوطني. وعليه لا

(1) أ. فراس عبد الرزاق السوداني - العراق مستقبل بدستور غامض - ط ١ - دار عمار للنشر والتوزيع - الأردن - ٢٠٠٥. مصدر سابق - ص ١٢٨.

(2) للمزيد من التفصيل عن حياته ينظر المصدر السابق نفسه - ص ١٢٦-١٢٧.

يجوز من الناحية القانونية تمثل الشعب العراقي والتحدث باسمه" لأنهم أصلاً غير عراقيين، ولذا لا يعقل أن يمارس السيادة ولو شكلياً نيابة عنه أما الشرعية التي حصل عليها مجلس الحكم على وفق قرارات مجلس الأمن فإنها لم تنبع عن إرادة حرة للشعب العراقي التي تأتي عن طريق الاستفتاء، أي شرعية تتجاهل إرادة الشعب وتقوم على أجندة معينة لضمان مصالح سلطات الاحتلال.

٣. إن مجلس الحكم الانتقالي كان يعمل تحت إشراف سلطات الاحتلال ورقابته لأنه ملزم بالتشاور والتنسيق معها فيما يتعلق بممارسة اختصاصاته كما أنها تملك آراءه حق الإلغاء الأمر الذي أدى إلى فقدانه للاستقلالية اللازمة للعمل الحر.

٤. إقرار كثير من العراقيين بما فيهم المشتركون في العملية السياسية في العراق بأن مسودة الدستور التي اقراها مجلس الحكم وردت جاهزة وهو ما يعزز رأينا حول الدور الأميركي والإسرائيلي في صياغة هذا الدستور.

٥. كثرة الأخطاء اللغوية والنحوية في نصوص هذا القانون الذي اقراه مجلس الحكم تدفعنا إلى القول إنه وضع أولاً باللغة الانكليزية وتمت ترجمته فيما بعد إلى اللغة العربية.

٦. لا يجوز للمنظمة الدولية أن تحدد من يمارس السيادة نيابة عن شعب العراق" لأنه يقع خارج اختصاصاتها التي أنشئت من أجلها. وعليه لا يجوز للمنظمة الدولية أن تقحم نفسها في المسائل الدستورية والسياسية للدولة" لأنه شأن داخلي لها.

#### المطلب الثاني: أسلوب سن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

إن تحديد أسلوب سن دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ يتطلب العودة إلى بعض النصوص الواردة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" لأن هذا القانون حدد مسارات العمل السياسي والدستوري في العراق بما فيها تحديد الجهة التي انيطت بها مهمة كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق، وهي الجمعية الوطنية المنتخبة والآليات المتبعة في سنه ابتداء من وضع المسودة والمصادقة عليها ومن ثم نشرها وإجراء الاستفتاء عليها<sup>(١)</sup>.

وعليه كلفت الجمعية الوطنية لجنة تتألف من ٥٥ عضواً لصياغة مسودة الدستور الدائم على أن الانتخابات التي جرت في ٣ كانون الثاني ٢٠٠٥، قد واجهتها صعوبات كثيرة

(1) ينظر نص المادتين ٦٠-٦١ ف (أ، ب، ج، د، هـ، و، ز) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

أدت إلى عدم مشاركة (مقاطعة) قوى اجتماعية وسياسية رئيسية في البلاد مما يترتب عليه صعوبة إيجاد توافق سياسي لكل المجتمع العراقي، اضطرت الجمعية الوطنية إلى إشراك تلك الجهات في لجنة صياغة الدستور فأضافت إلى اللجنة ٢٧ عضواً (أصيلاً واستشارياً) من تلك القوى التي قاطعت الانتخابات وعلى ما يبدو أن الجمعية الوطنية حققت توافقاً وطنياً عند تشكيل هذه اللجنة نظراً لاتفاق الأطراف المشاركة في اللجنة على مبدأ التوافق الوطني في عملية صياغة مسودة الدستور وهو ما يحتاج إلى موافقة الأطراف جميعها لكي تصبح عملية صياغة الدستور سارية. وعلى الرغم من تمكّن الجمعية الوطنية في تشكيل هذا التوافق النسبي، إلا أن هذه اللجنة واجهت عقبات كثيرة في عملية صياغة مسودة هذا الدستور<sup>(١)</sup>. وقد توزعت هذه اللجنة بين عدة هيئات لكتابة أبواب الدستور وبعد إكمال المسودة من قبل اللجنة يتم عرضها على الجمعية الوطنية التي لها صلاحية التعديل أو الحذف أو التقديم أو التأخير أو إقراره بالصيغة المقدمة إليه من قبل اللجنة ومن ثم يجري التصويت عليها بالأغلبية البسيطة وعند موافقة الجمعية الوطنية تبدأ مرحلة ثانية في ١٥ آب ٢٠٠٥ والتي تم تمديدتها إلى ٢٨ آب ٢٠٠٥ وبعد موافقة الجمعية على مسودة الدستور يتم نشر المسودة وإجراء نقاش بشأنها حين موعد الاستفتاء. والاستفتاء يتضمن سؤالاً واحداً هل توافق على مسودة الدستور أم لا. أي إن الإجابة على الأحكام جميعها بنعم أم لا ولا يملك الناخب أن يقبل البعض ويرفض البعض الآخر ويشترط موافقة الأغلبية البسيطة (للاخمين) وليس المصوتين ما لم يرفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر على وفق المادة ٦١ من قانون إدارة الدولة<sup>(٢)</sup>. على أن انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية والاستفتاء الذي جرى على مسودة دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ تثير عدة ملاحظات وهي:

(١) د. رشيد عمارة ياسين الزبيدي - إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي - مجلة المستقبل العربي - ذات العدد ٣٢٠ - لسنة ٢٠٠٥ - ص ١١٢ وبالمعنى نفسه ينظر د. خضر عباس عطوان - مشروع الدستور العراقي ورهان الديمقراطية - مجلة أوراق عراقية - مركز الفجر للدراسات والبحوث - ذات العدد ٤ - لسنة ٢٠٠٥ ص ٤٢-٤٣.

(٢) د. خضر عباس - مصدر سابق - ص ٤٧-٤٨، وبالمعنى نفسه ينظر د. عبد الحسين شعبان - رؤية في مشروع الدستور العراقي ((الدائم)) - مجلة المستقبل العربي - ذات العدد ٣٢٠ - بيروت - لسنة ٢٠٠٥ - ص ٩٢.



١- أن قانون الانتخاب الذي تجري انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية بموجبه هو قانون أعده برimmer وصدر بتوقيعه وبعد التشاور مع مجلس الحكم والأمم المتحدة في حين هو الذي انفراد في إعداد تفاصيله كما أن الأمر الخاص الذي كون مفوضية الانتخابات والتي من المفروض أن تكون مستقلة أصدره برimmer أيضاً<sup>(١)</sup>. وهو الذي عين رئيسه وأعضاءه وكذلك الحكومة المؤقتة فضلاً عن أن الانتخابات الحرة الديمقراطية النزيهة تستلزم أن تكون هناك ثقافة ديمقراطية لدى الشعب وهي لا وجود لها في العراق. لذا فلا تصلح مفوضية الانتخابات المستقلة التي تتمتع بصلاحيات واسعة للإشراف على انتخابات حرة ونزيهة<sup>(٢)</sup>.

٢- وجود قوات الاحتلال أدى إلى الانتقاص من شرعية عملية صياغة الدستور وعلى الرغم من أن قرار مجلس الأمن ذا الرقم ١٥٤٦ لسنة ٢٠٠٥ أشار إلى وجود قوات أجنبية على أرض العراق، وبالتالي فإن أمر تدخلها في سير العملية الدستورية وارد جداً فمثلاً السفير الأميركي والرئيس الأميركي في أكثر من تصريح لهما أشارا إلى الخطوط العريضة لعملية صياغة الدستور العراقي والتواريخ المحددة لصياغته وهو ما يدل على أن للولايات المتحدة يد طول في صياغة هذا الدستور. وعليه فلا يتوقع من قوات الاحتلال أن تكون حيادية<sup>(٣)</sup>. فالولايات المتحدة لازالت موجودة في العراق ولديها خياراتها وأولوياتها ومازالت تمسك بالكثير من الأوراق، فالانتخابات العراقية لا تنهي حالة الاحتلال“ لان المنطق والواقع السياسي لا يستطيع سوى تعليق الوجود الأميركي العسكري وليس السياسي“ لان القول بغير ذلك يعني تحول الولايات المتحدة إلى مؤسسة خيرية عالمية

---

(٢) ينظر نص القانون أعلاه الصادر بموجب الأمر ذي الرقم ٩٦ في ٤/٦/٢٠٠٤ والأمر ذي الرقم ٩٢ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة بتاريخ ٣١/٥/٢٠٠٤ والمنشور بالوقائع العراقية عدد (٣٩٨٤) في حزيران ٢٠٠٤.

(2) د. خير الدين حسيب - الانتخابات العراقية ومشاهد المستقبل - مقابلة منشورة في مجلة المستقبل العربي - ذات العدد ٣١٣ - بيروت - لسنة ٢٠٠٥ - ص ٧، وبالمعنى نفسه ينظر حوار - انتخابات العراق تواجه مقاطعة واسعة وفترة بوش الثانية تواجه المقاومة - مجلة المستقبل العربي - ذات العدد ٣١٠ - بيروت - لسنة ٢٠٠٤ - ص ٣٠.

(3) د. خضر عباس عطوان - مصدر سابق - ص ٤٠.

تضحي بأبنائها وأموالها لصالح شعوب العالم ومنها الشعب العراقي. وعليه ستتبنى الولايات المتحدة استراتيجيتين هما استغلال الائتلافات الحزبية بين القوائم بالشكل الذي يخدم مصالحها أولاً وثانياً القبول بنتائج الانتخابات مع إجراء ترتيبات سياسية تؤدي إلى خلق بيئة إقليمية لحين موعد الانتخابات الدائمة في ٢٠٠٥/١٢/٢١ لان انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية قد جرى في جو الاحتقان الديني والمذهبي فضلاً عن الاحتقان الحكومي المتمثل بتبادل الاتهامات بين القوائم الحزبية التي استندت إلى ارض واحدة والتنافر في الأولويات السياسية حول إجراء حوار وطني أو مصالحة. إذ إن هناك انقساماً بشأن الانتخابات بين شرائح المجتمع العراقي الذي يعود لأسباب سياسية واجتماعية. ولذا فإن هذه الانتخابات فشلت في إزالة هذه الانقسامات ولم تستطيع الحكومة ولا المجتمع العراقي مواجهة المشاكل الموجودة التي يومنا هذا<sup>(١)</sup>. فالدستور يلزم أن تكتبه كل أطراف المجتمع العراقي وان يكون لهم ممثلون في كتابته إلا أن الذي حصل على ارض الواقع أن الانتخابات التي جرت في ٣٠ كانون الثاني لم تستطع أن تكون أداة لتمثيل كل الشعب العراقي فهي كما ذكرنا قوطعت من مكون أساسي وتمت في ظل ظروف أمنية متدهورة ونتج عن ذلك برلمان في غاية الاستقطاب وبالتالي فان تركيبة الجمعية الوطنية ولجنتها المنبثقة عنها لم تستطع التصدي لموضوع كتابة الدستور، فالدستور يشمل مفردتين أساسيتين هما: الأول المضمون الذي يأخذ الإطار السياسي الذي اتفقت عليه القوى السياسية أو التي لا تعارضها اغلب القوى السياسية بالشكل الذي يدفعها لاستخدام العنف في مرحلة لاحقة لتغييرها. الثاني الصياغة وهي النصوص القانونية الواضحة والصريحة التي تتناول الأحكام التفصيلية التي جرت الاتفاق على مضمونها. لان الدستور عبارة عن عقد مكتوب يعكس إرادة مكوناته المختلفة لتنظيم حياتهم على أساس العيش المشترك الذي يمر عبر الخطوات الآتية:

- امتلاك شرعية التمثيل السياسي الذي يأتي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة.
- إرادة العيش المشترك بين هؤلاء الممثلين الذين يريدون العيش ما.
- تنظيم العلاقة بين الأطراف الموجودة فالدستور يعكس هذه العلاقة.

(1) د. عبد الجبار أحمد - المشاكل المرحلية لما بعد الانتخابات العراقية رؤية تحليلية - مجلة اوراق عراقية - مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية - العدد ٢ - العراق - لسنة ٢٠٠٥ - ص ١٣.

- تحديد المشاكل المختلف عليها ووضع العلاجات لها.
- وضع رؤية محددة لإدارة البلاد والحفاظ على مصالحها. فالعملية الدستورية تتضمن حوارات ومناقشات وسماع صراع كل مكون من أطراف العملية السياسية وفهم حقوقه حتى يتم التوصل إلى رؤية سياسية مشتركة تؤكل إلى هيئة فنية لصياغة الدستور. فالعراق بصدد بناء دولة جديدة يلزم البرلمان أن يعكس كل قطاعات الشعب العراقي إلا أن العملية السياسية ارتكبت أخطاء عدة سواء من قبل الحكومة أو الإدارة الأميركية أو من الجهة التي قاطعت الانتخابات ولذا عندما جاء موعد كتابة الدستور ظهرت الحاجة إلى الطرف الغائب الذي كان يطالب بتأجيل الانتخابات عدة أشهر لتهيئة أنفسهم ومناطقهم إلا أن الإصرار على إجراء الانتخابات بوقتها المحدد جال دون تأجيلها لذا تم تمثيل هذا الطرف في لجنة كتابة الدستور من قبل أعضاء غير منتخبين، الأمر الذي أثار التساؤل حول هؤلاء الأعضاء ومن الذي رشحهم "لأنهم غير منتخبين الأمر الذي ترك نتائجه السلبية على العملية السياسية"<sup>(١)</sup>. إن مقاطعة الانتخابات من قبل هذه الأطراف يعود إلى عدة أسباب هي:
- أن هذه الجهات كانت ترفض أصلاً فكرة إجراء انتخابات في ظل الاحتلال.
- أن النظام القانوني للانتخابات جعل من هذه الأطراف التي قاطعت الانتخابات أقلية وبالتالي مهما شاركت فهي لن تصل إلى نسبة ٢٠٪ من حجم الناخبين، على الرغم من مطالبة هذه الجهات بتعديل هذا النظام الانتخابي الذي وضعه رئيس سلطة التحالف برimmer إلا أنه تم رفض طلبها.
- ٣- أن انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية قد جرى على أساس الدائرة النسبية التي تفترض وجود أحزاب لها برامج وقوائم معلنة عكس الانتخابات التي تجري على أساس المناطق الجغرافية في الانتخابات، فالانتخابات قررت وحددت قوانينها وأنظمتها من قبل المحتل كما أن الأحزاب المشاركة في الانتخابات لم تمارس الديمقراطية في حياتها فرؤساء هذه الأحزاب لم يتغيروا في مواقعهم القيادية. وعليه لا يمكن الاعتماد على نسبة المشاركة في الانتخابات للمواطنين فضلاً عن التزوير في كثير من المحافظات الشمالية<sup>(٢)</sup>.

(١) د. خضر عباس عطوان - مصدر سابق - ص ٤١-٤٢.

(٢) د. خير الدين حسيب - الانتخابات العراقية ومشاهد المستقبل - مصدر سابق - ص ٨، ١٢.

٤- أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لم تحدد عدد الناخبين في كل محافظة حتى يتم احتساب عدد من قال (كلا) وبالتالي القول إن المحافظة استعملت حقها في نقض الدستور<sup>(١)</sup>.

٥- أن وجود قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تمثل إشكالية بحد ذاته ، لأنه يحكم الجداول الزمنية واليات الصياغة للدستور الدائم. فهذا القانون وضع تاريخ ١٥ آب ٢٠٠٥ موعداً نهائياً لتسليم مسودة الدستور الدائم و١٥ تشرين الأول موعداً للاستفتاء عليه الأمر الذي جعل الأحزاب المشاركة في العملية السياسية تلزم نفسها بتقديس هذا التاريخ فلا تعطيه إلا فرصة واحدة وهي ستة أشهر والذي لم تأخذ به بل عملت على إجراء تعديله على القانون المذكور بتمديد فترة تسليم المسودة أسبوعاً إضافياً. وهو ما أثار الجدل القانوني حول صحته من عدمه لأنه لم يعتمد القراءتين لإقرار النص. كما أن قانون إدارة الدولة يحكم عمل لجنة كتابة مسودة الدستور الدائم والتصويت عليه على وفق المادة ٦١ منه الأمر الذي أدى إلى خلق الانطباع لدى الناس بأن قضية كتابة الدستور قضية شكلية وأنه سيفرض على الشعب فضلاً عن تصريحات رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية<sup>(٢)</sup>.

٦- أن انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية والاستفتاء على الدستور الدائم قد جرى تحت إشراف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والتي هي عبارة عن هيئة خلقتها سلطة الائتلاف المؤقت أي إنها لم تجر تحت إشراف الأمم المتحدة ولا تحت إشراف قضائي وهو ما يثير الشكوك حول مصداقيتها ونزاهتها<sup>(٣)</sup>. وهكذا نرى أن إرادة الجمعية الوطنية

(1) د. خضر عباس عطوان - مصدر سابق - ص ٤٨.

(2) د. خضر عباس عطوان - مصدر سابق - ص ٤٠-٤١، ٤٣.

(3) وهو ما أكدّه السيد الأمين العام للأمم المتحدة في أكثر من مناسبة، ففي المذكرة التي قدمها إلى مجلس الأمن بتاريخ ٢٢ / ١٠ / ٢٠٠٤ يذكر في فقرتها الأولى (( أن التشريع الخاص للإشراف على الانتخابات المؤقتة وتنظيمها وسيرها منوط بالمفوضية المستقلة للانتخابات التي أقامت سلطة الاحتلال الانتقالية بقرار ١٩٢ الصادر في ٣١ / ٥ / ٢٠٠٤ )) و(( أن الأمم المتحدة غير مسؤولة عن الإشراف على الانتخابات إنما هي تقدم الدعم للمفوضية، أي دعم فني للمفوضية، عمل الأمم المتحدة تقديم النصح لمفوضية الانتخابات ودعم عملها في توفير انتخابات جديرة بالثقة وشاملة ))، إذن الأمم المتحدة لم تهيئ للانتخابات ولم تشرف عليها. وفي تصريح آخر للأمين==

(المنتخبة) كانت مقيدة بإرادة مجلس الحكم الانتقالي (المعين من قبل سلطات الاحتلال) على وفق صيغة بريمر الطائفية والاثنية<sup>(١)</sup>. وبالجداول والتوقيتات التي حددها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية<sup>(٢)</sup> الأمر الذي لم يفسح لها الوقت الكافي في صياغة الدستور الدائم. هذا يعني أن مسارات العمل السياسي والدستوري قد حددت مسبقاً في هذا الدستور والذي سبق وأن بينا الملابس والظروف التي رافقت وضعه<sup>(٣)</sup>. على الرغم من أن القراءة الأولى لأسلوب سنه تعطي الانطباع بأنه صدر بأسلوب ديمقراطي (الاستفتاء)، إذ وضعت مسودته لجنة منبثقة عن برلمان منتخب ثم جرى استفتاء الشعب عليه وعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة وفقاً لذلك. في حين أن القراءة الدقيقة للأوضاع السياسية والدستورية تشير إلى غير ذلك، فاليد الحقيقية وراء سنه هي سلطات الاحتلال وما صور على أنه إرادة عراقية مستقلة وحررة كلام ينقصه الدقة وذلك للأسباب الآتية:

=العام أعلن أنه ((ليس لدى الأمم المتحدة القدرة على الإشراف على الانتخابات)) كما أن ما يسمى بالحكومة المؤقتة والتي في ظلها أجريت الانتخابات هي حكومة يحمل أكثر أعضائها الجنسية الأميركية وهو ما يمنحنا الدليل على عدم الاطمئنان لهؤلاء أن يقوموا بإجراء انتخابات حرة ونزيهة ومستقلة عن المحتل. وفي تصريح آخر للأمين العام للأمم المتحدة يذكر أنه لا يوجد لديه الآن في العراق سوى أربعة مراقبين، وأن الأمم المتحدة لا تستطيع الإشراف على الانتخابات. وقد ابغ الصحفيين يوم ١٥/١٠/٢٠٠٤ أن المنظمة ((لن تذهب إلى العراق لمراقبة الانتخابات في كانون الثاني/يناير المقبل)) وأكد أن دور المنظمة يتركز على دعم السلطات العراقية وتقديم النصح لها خلال تنظيمها للانتخابات. وقد أكد المسؤولون الأميركيون وخبراء في مجال الانتخابات بأن المنظمة فشلت في توفير العدد اللازم لمباشرة عملياتها في العراق. وعليه انيطت المهمة لمسؤولين عراقيين تنقصهم الخبرة لقيادة العمل الخطر لإجراء أول انتخابات ديمقراطية. ينظر د. خير الدين حسيب - الانتخابات العراقية ومشاهد المستقبل - مصدر سابق - ص ٩-١٠، وحواره انتخابات العراق تواجه مقاطعة واسعة وفترة بوش الثانية تواجه المقاومة - مصدر سابق - ص ٤٠.

(1) ينظر نص المادتين (٦٠، ٣، فقرة أ، ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(2) ينظر نص المادة ٦١ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(3) ينظر نص المادة ١٤٤ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

- ١- وجود قوات الاحتلال بشقيها العسكري والمدني على ارض الواقع وبكامل قواتها يؤدي إلى عدم حياديتها في مجمل العملية السياسية والدستورية لان لها أجندتها ومصالحها التي تريد تطبيقها في العراق والمنطقة.
- ٢- أن انتخابات الجمعية الوطنية والاستفتاء على مسودة الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ قد جرى تحت إشراف المحتل وفي جو لا تتوفر فيه الشروط والمعايير الموضوعية اللازمة لنجاح أية انتخابات أو استفتاء والمتمثل باستشراء العنف وفقدان الأمن وعدم إشراف الأمم المتحدة عليها ولا السلطة القضائية (الضامنة لحقوق الإنسان) الأمر الذي أدى إلى فقدان النزاهة والاستقلالية لهكذا انتخابات واستفتاء.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. د. إحسان المفرجي، د. دكطران زعير النعمة، د. رعد الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - دار الحكمة - بغداد - ١٩٩٠.
٢. د. إسماعيل مرزة - مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي - الجزء الأول - ط ١ - شركة الطبع والنشر - بغداد - ١٩٦٠.
٣. د. حميد حنون الساعدي - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - بغداد - ١٩٩٠.
٤. د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية في العراق - دار الحكمة - بغداد - ١٩٩٨.
٥. د. رعد الجدة - التطورات الدستورية في العراق - دار الحكمة - بغداد - ٢٠٠٤.
٦. د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق - النظام الدستوري في العراق - ١٩٨٠-١٩٨١.
٧. د. عبد الله إسماعيل البستاني - مذكرات أولية في القانون الدستوري - بغداد - ١٩٥٠-١٩٥١.
٨. أ. فراس عبد الرزاق السوداني - العراق مستقبل بدستور غامض - ط ١ - دار عمار للنشر والتوزيع - الأردن - ٢٠٠٥.
٩. د. محمد زهير جرانة - مذكرات في القانون الدستوري - بغداد - ١٩٣٦.
١٠. د. محمد مظفر الأدهمي - المجلس التأسيسي العراقي دراسة تاريخية سياسية - منشورات وزارة الإعلام العراقية - مطبعة السعدون - بغداد - ١٩٧٦.
١١. د. مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي - ط ٥ - مطبعة دار السلام - بغداد - ١٩٤٧-١٩٤٨.
١٢. د. منذر الشاوي - القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية - ط ٢ - مطبعة شفيق - بغداد - ١٩٦٦.
١٣. د. منذر الشاوي - نظرية الدستور - منشورات مركز البحوث القانونية - وزارة العدل - بغداد - ١٩٨١.
١٤. د. نعمة السعيد - النظم السياسية في الشرق الأوسط - مطبعة المعارف - ط ٢ - بغداد - ١٩٧٨.

١٥. د. نوري لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطبعة علاء- ط٢- بغداد- ١٩٧٩.

#### ثانياً: البحوث

١. المجموعة الدولية للامات - التحدي الدستوري في العراق (تقرير الشرق الأوسط رقم ١٩) ١٣ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٣ / سلسلة كتب المستقبل العربي - العدد ٢٧- العراق - الغزو - الاحتلال - المقاومة وشهادات من خارج الوطن العربي- مركز دراسات الوحدة العربية - ط١ - بيروت - لسنة ٢٠٠٣.
٢. د. خضر عباس عطوان- مشروع الدستور العراقي ورهان الديمقراطية - مجلة أوراق عراقية - مركز الفجر للدراسات والبحوث - العدد ٤- لسنة ٢٠٠٥.
٣. د. رشيد عمارة ياسين الزبيدي- إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي - مجلة المستقبل العربي - العدد ٣٢٠- بيروت- لسنة ٢٠٠٥.
٤. د. عبد الجبار أحمد - المشاكل المرحلية لما بعد الانتخابات العراقية رؤية تحليلية - مجلة أوراق عراقية - مركز الفجر للدراسات والبحوث - العدد ٢- لسنة ٢٠٠٥.
٥. د. عبد الحسين شعبان - الدستور ونظام الحكم - مركز دراسات الوحدة العربية - احتلال العراق وتداعياته عربيا وإقليميا ودوليا - ط١ - بيروت - لسنة ٢٠٠٤.
٦. د. عبد الحسين شعبان - رؤية قبي مشروع الدستور العراقي (( الدائم )) - مجلة المستقبل العربي - العدد ٣٢٠- بيروت - لسنة ٢٠٠٥.
٧. د. عبد الحسين شعبان - المشهد العراقي الراهن: الاحتلال وتوابعه في ضوء القانون الدولي - مجلة المستقبل العربي - العدد ٢٩٧- بيروت - لسنة ٢٠٠٣.

#### ثالثاً: الدساتير والقوانين والأنظمة واللوائح

##### ١. الدساتير

١. القانون الأساس لسنة ١٩٢٥.
٢. دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت.
٣. دستور ٤ نيسان ١٩٦٣.
٤. دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤.
٥. دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت.



٦. دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت.
٧. دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.
٨. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٩. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ب. القوانين والأنظمة واللوائح
١. نظام سلطة الائتلاف المؤقتة ذو الرقم ١ لسنة ٢٠٠٣.
٢. اللائحة التنظيمية ذات الرقم ١٦ الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٣.

#### رابعاً: الحوارات

١. د. خير الدين حسيب - الانتخابات العراقية ومشاهد المستقبل - مجلة المستقبل العربي - العدد ٣١٣ - لسنة ٢٠٠٥.
٢. د. خير الدين حسيب - انتخابات العراق تواجه مقاطعة واسعة وفترة بوش الثانية تواجه المقاومة - مجلة المستقبل العربي - العدد ٣١٠ - لسنة ٢٠٠٤.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.