واقع التداول السلمي للسلطة في الدساتير العراقية

أ.م.د فوزي حسين سليمان الجبوري م.م. كريم زيدان خلف الجبوري

جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

المقدمة

أصبح الأمر جلياً بأن لا يوجد اليوم بلد ما من دون دستور ، بحيث يكون القانون الأسمى الذي ينظم شؤون البلاد ، وهذا يعني بأن الحياة الدستورية أصبحت قائمة في جميع أنحاء العالم ، وبما أن الحياة الدستورية توصف بأنها ذات شقين : الأول نظري يبدأ بإعداد مسودة الدستور حتى إقرارها ودخولها حيز التنفيذ ، والثاني عملي تطبيقي يتصل بتطبيق الدستور وسموه في الدولة ، لتحقيق دستورية القوانين ودستورية الحياة السياسية والقانونية ، وبما أن الحياة السياسية ترتبط إلى حد بعيد بالسلطة السياسية أو هي السلطة السياسية بذاتها ، لذا فإن القائمين على هذه السلطة يجب أن يكونوا قد شغلوا هذا المنصب بصورة مشروعة وفق مبدأ التداول السلمي السلطة ، حيث إن الأخير لم يعد يستخدم للإشارة إلى عملية انتقال السلطة كيفما كان ، بل تطور معناه فأصبح يستعمل للدلالة على انتقال السلطة بكيفية معينة ، ، فهو يعني (وجود آليات لانتقال المنصب السياسي الى اخر سواء أكان شاغل المنصب رئيساً للجمهورية او للوزراء في النظم الرئاسية والبرلمانية على الترتيب)[1] ، وفي ظل انتشار الأفكار الديمقراطية الحديثة توسع معناه ليعبر عن أحد أهم مبادئ الديمقراطية ومقوماتها ، فهو الذي يضمن للأفراد إمكانية

([1]) صفي الدين خربوش ، تداول السلطة في الوطن العربي بين التشريعات والتطبقات ،متاح على الرابط www.Algazerah.net

الوصول للسلطة عبر آليات تكفل التكافؤ والمساواة ، لذا جاء هذا ابحث بعنوان (واقع التداول السلمي للسلطة في الدساتير العراقية) للبحث فية عن ما اذا كان هناك تبني للأسلوب الديمقراطي في التناوب على سدة الحكم عبر هذا المبدأ ام ان الواقع يشير الى غير ذلك، والبحث فيما اذا كانت الإشارة للمبدأ موجوده ، أي أن الشق النظري من الحياة الدستورية كان حاضراً وإن الذي غاب هو الشق العملي (التطبيقي) ، وهذا سيكون امتداداً من القانون الأساسي لسنة 1925 إلى غاية الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث ، حيث سنفرد الأول للبحث في واقع التداول السلمي للسلطة في العهد الملكي ، ونعقد المبحث الثاني للبحث فيه عن واقع التداول السلمي للسلطة في العهد الجمهوري (1958 – 2003) ، في حين سنخصص المبحث الثالث والأخير للبحث فيه عن التداول السلمي للسلطة في العهد الجمهوري بعد 2003 (الجمهورية الخامسة) .

المبحث الأول

التداول السلمي للسلطة في العهد الملكي

قبل الولوج في عملية البحث عن التداول السلمي للسلطة رأينا من الضروري الوقوف عند معنى التداول السلمي للسلطة ،لكي يتسنى للقارئ الاحاطة بالموضوع علماً ، سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول كيفية إقامة القانون الاساسي لسنة 1925 ، أما المطلب الثاني فسيكون الحديث فيه عن نظام الحكم والسلطة في القانون الأساسي لسنة 1925 وكما يأتي : –

المطلب الأول

كيفية إقامة القانون الأساسي لسنة 1925

يستدعي تكييف إقامة القانونالاساسي لسنة 1925 بيان طريقة إقامة ذلك القانون وهذا ما نروم الوصول إليه في هذا المطلب .

حيث برزت مطالبة حقيقية بإقامة دستور يوضع من قبل مجلس منتخب من أهالي العراق في صدر مطاليب الحركة الوطنية في الشهر الأول لعهد ما بعد الحرب العالمية الأولى ، ففي الاستفتاء الذي أجراه الحاكم الملكي العام في شهري كانون الأول 1918 وكانون الثاني 1919 عبرت جماهير المدن الرئيسية والتي كانت تعد مراكز للحركة الوطنية عن طلبها في الاستقلال وإقامة حكم مقيد بمجلس منتخب من أهالي العراق يقوم بسن دستور للبلاد [1] . حيث بدأت النية في وضع القانون الأساسي العراقي (دستور عام 1925) منذ أن نادت حكومة عبد الرحمن النقيب في (11/ تموز / 1921) فيصلاً بن الشريف حسين ملكاً على العراق ، إذ اشترطت عليه أن تكون حكومته دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بالقانون ، وأعلن الشريف في خطابه الذي ألقاه بتاريخ (23 / آب / 1921) قائلاً ((إن أول عمل أقوم به هو مباشرة الانتخابات ،

(1) د . رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، 1998 ، ص 29 .

وجمع المجلس التأسيسي ، ولتعلم الأمة أن مجلسها هذا هو الذي سيضع بمشاورتي دستور استقلالها .....)) [1] .

لقد وضع المشروع الأولي لقانون الأساسي في أواخر ربيع سنة 1921 بواسطة (الميجر يونك) من وزارة المستعمرات البريطانية ، و(دروار) مستشار وزارة العدل العراقية بإشراف (دايفد سن) وقد استمدت هذه اللجنة نصوص القانون الأساسي العراقي من دساتير استراليا ونيوزلندا وغيرها .

عرض المشروع السالف الذكر على الملك فيصل فقبله ؛ ولكن أحالة على لجنة عراقية تألفت من ناجي السويدي وزير العدل وساسون حسقيل وزير المالية ورستم حيدر سكرتير الملك الخاص وبعد التدقيق في المشروع من قبل اللجنة وجدت أن بعض مواده لا يمكن الأخذ بها خصوصاً تلك المتعلقة باختصاصات الملك الواسعة ، فوضعت حينئذ مشروعاً جديداً للدستور ، استوحت مواده من الدستور العثماني وبعض الدساتير الأخرى كالدستور الياباني ، وقدم إلى وزارة المستعمرات البريطانية فأدخلت عليه التعديلات التي رأتها ضرورية ، ثم تشكلت لجنة دستورية عراقية ثانية برئاسة عبد المحسن السعدون وعضوية ناجي السويدي ورءوف الجادرجي ودروار ، وبعد اتفاق وزارتي المستعمرات والخارجية البريطانيتين على المقترحات الدستورية بعد أن أجرت عليها بعض التعديلات .

أعلنت وزارة المستعمرات في 1923/4/16 اعتبار هذه المقترحات نهائية يجب أن يصادق عليها مجلس الوزراء العراقي ؛ ولكن الأخير أصر على مناقشة المقترحات وبعد مماحكات وتعديلات وافقت وزارة المستعمرات على هذه التعديلات ، وبذلك أمكن الإعلان عن مشروع القانون الأساسي العراقي في الصحف المحلية في شهر تشرين الثاني سنة 1923 [2] وفي

(1) عابد خالد رسول ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية ، مؤسسة حمدي للطبع والنشر ، السليمانية ، 2012 ، ص 121 – 122 .
(2) رزكار جرجيس عبد الله الشواني ، الشرعية الدستورية بين النظرية والتطبيق ، رسالة ماجستير ، جامعة كركوك كلية القانون ، 2013 ، ص 68 .

الرابع عشر من حزيران عام 1924 بدأ المجلس التاسيسي بمناقشة المشروع وقد اقرة في العاشر من تموز عام 1924

وفي الحادي والعشرين من آذار سنة 1925 صادق الملك على القانون الأساسي وأمر بوضعه موضع التنفيذ [1] .

ونظراً للتعقيدات التي رافقت وضع الدستور اختلف الفقه الدستوري حول طريقة إقامته ، هل نشأ عن طريق منحه من الحاكم إلى رعيته ، أو نتيجة عقد بين الحاكم والشعب ، أو نتيجة جهود جمعية تأسيسية تكونت بناء على إرادة الشعب .

إلا إن الفقهاء الذين تعرضوا لدراسة الدستور العراقي لسنة 1925 لم يتفقوا فيما بينهم في هذا الخصوص واختلفت آرائهم في تكييف طريقة نشأته [2] .

فهو لم يصدر بأسلوب منحة من الملك إلى رعيته ؛ لكون الظروف التي وضع فيها هذا الدستور كانت تختلف عن ظروف الدول التي وضعت فيها الدساتير عن طريق المنحة ، فالملك لم يكن يمارس سلطته بشكل استبدادي ؛ لأن تتويجه تم بناء على شروط وقواعد محددة واستناداً لبيعة الشعب له ،كذلك لم يكن هذا الدستور قد نشأ عن طريق العقد كما ذهب إلى ذلك الأستاذ (زهير جرانة) الذي يقول في كتابه الصادر عام 1936 بأن هذا الدستور كان قد نشأ نتيجة تعاقد بين الملك والأمة مستنداً في ذلك نص المادة (19) التي تنص على أن ((سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك ....)) على هذا الأساس فإنه يعتقد بأن الدستور هو نتيجة عقد بين الملك والشعب غير أن مراحل إعداد مشروع الدستور وقيام المجلس التأسيسي بإقراره بعد مناقشته يؤدي إلى استبعاد هذا الاعتقاد خاصة إذا قورن هذا الدستور بالدساتير التي صدرت بأسلوب العقد كالدستور الفرنسي الصادر عام 1830 وما رافق إنشاءه من ظروف خاصة به .

(1) د . حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ،دار الحكمة للطباعة والنشر،الموصل ،1990 ، ص 151 .
(2) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ،ط 1 ، بيت الحكمة ، 2004 ، ص 42 .

كما لا يمكن تصور إقامة القانون الأساسي لعام 1925 عن طريق جمعية تأسيسية ؛ لأن هذا يفترض إقامة جمعية منتخبة من قبل الأفراد لتحضير مشروع الدستور ومناقشته ، وهذا لم يتم عند وضع الدستور العراقي والمجلس التأسيس كانت مناقشاته مقيدة بأحكام المادة (3) من المعاهدة البريطانية – العراقية ، وهو كذلك لم يأتي نتيجة استفتاء الشعب عليه .

لذا يكيفه الأستاذ (مصطفى كامل) بأنه من نوع خاص باعتباره وليد الانتداب البريطاني ، كما هو وليد نهضة الأمة العراقية ورغبة الملك في مسايرة هذه النهضة ، وهذا التفسير هو أقرب إلى الواقع خصوصاً في شقة الأول ، أما الشق الثاني فلدى البعض تحفظ عليه فيما يتعلق بنهضة الأمة العربية ؛ لأن الدستور جاء قائماً على أساس المعاهدة العراقية البريطانية والمساهمة العراقية في نشأته كانت صورية [1] .

في حين كان هناك رأي آخر بخصوص نشأة القانون الأساسي العراقي لعام 1925 ، حيث اعتبره (الحسني) حصيلة ضرورية من نتائج الحرب العالمية الأولى حينما نادت بمبادئ حرية الشعوب في حكم نفسها بنفسها وهذا يعني حسب رأيه بأنه لم يكن منحة انكليزية ولا كان تشريعاً عراقياً شعبياً [2] .

ونحن نتفق مع ما ذهب إليه (الحسني) بعض الشيء بأن القانون الأساسي العراقي لعام 1925 كان منحة إنكليزية بموجب المعاهدة البريطانية – العراقية وهذه المنحة كانت نتيجة الحرب العالمية الأولى ، حيث إن بريطانيا لم تكن لتمنح العراق دستوراً يحكمه وينظم شؤونه لولا نتائج الحرب العالمية الأولى ومبادئها التي جاءت بها فيما يتعلق بحق الشعوب في حكم نفسها

(1) المصدر السابق نفسه ، ص 42 وما بعدها .
(2) أ . د . غانم محمد الحفو ، القانون الأساسي لعام 1925 ومدى ارتباطه بالفكرة الديمقراطية في العراق ، دراسات إقليمية ، السنة الثانية ، العدد الثالث ، 2005 ، ص 2 ؛ نقلاً عبد الرزاق الحسني ، أسطورة الدستور العراقي : من وضعه ؟ .... لماذا ألغي ؟ وكيف ألغي ؟ ، مجلة المثقف العربي ، بغداد ، العدد (1) ، السنة (6) ، كانون الثاني 1974 ، ص 66 – 67 .

المطلب الثاني

نظام الحكم والسلطة في القانون الأساسي لسنة 1925

صدر الدستور باسم (القانون الأساسي) واحتوى على (125) مادة موزعة على مقدمة وعشرة أبواب ، تضمنت المقدمة اسم القانون وسريانه في العراق ، وسيادة الدولة العراقية واستقلالها ونظامها الملكي ، وتحديد بغداد العاصمة ، وعلم العراق ، وتناولت الأبواب العشرة (حقوق الشعب الملك وحقوقه ، السلطة التشريعية ، الوزارة ، السلطة القضائية ، الأمور المالية ، إدارة الأقاليم ، تأييد القوانين والأحكام ، تبديل أحكام القانون الأساسي ، مواد عمومية) [1] .

أخذ الدستور بالنظام الملكي الوراثي ؛ ولكنه قيد الملك بالدستور واعتبره مصوناً غير مسؤول (أي يملك ولا يحكم) [2] ،كما أخذ الدستور بالنظام النيابي ، أي أنه أخذ بالديمقراطية النيابية حيث جعل السيادة للأمة بقوله ((سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده)) [3] .ومع أن الدستور جعل هذه السيادة وديعة لدى الملك وذريته إلا إننا نلاحظ أن الملك لا ينفرد بمباشرة خصائص السيادة وإنما هناك أطراف أخرى تشاركه السلطة ، فمثلاً السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك [4] ، والسلطة التنفيذية تباشر عن طريق مجلس الوزراء الذي يتولى إدارة شؤون الدولة [5] ،وهنا نستطيع أن نقول بأن هذه تعد خصيصة إيجابية حيث إنه لم يركز السلطة بيد فئة معينة كما أخذ الدستور بالنظام البرلماني [6] .

(1) د . فائز عزيز أسعد ، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية ، دار البستان للصحافة والنشر ، بغداد ، 2005 ص 12 .
(2) المصدر نفسة ، ص 12 .
(3) المادة (19) من القانون الأساسي لعام 1925 .
(4) المادة (38) من القانون الأساسي .
(5) المادة (65) من القانون الأساسي .
(6) المادة (27) من القانون الأساسي .

وعدَّ البعض القانون الأساسي قد خلا من النص على معظم الحقوق المعروفة اليوم (بحقوق الإنسان) بالرغم من أنه أفرد باباً خاصاً للنص على الحقوق والحريات العامة تحت عنوان (حقوق الشعب)[1] .

في حين عده البعض بأنه من الدساتير الناهضة ؛ لأنه يركز على حقوق الإنسان والحريات الأساسية [2] ، وقد خص القانون الأساسي بتعداد حقوق العراقيين فصلاً يبدأ من المادة الخامسة وينتهي بالمادة الثامنة عشر [3] .

أما بخصوص الواقع السياسي في دستور 1925 (القانون الأساسي) فإنه من خلال قراءة نصوص الدستور يتبين بأنه أخذ بالنظام البرلماني كما أسلفنا وذلك من خلال أخذه بثنائية السلطة التنفيذية ، وجعله الوزارة مسؤولة أمام البرلمان ، وقد نصت المادة (25) بأن الملك مصون وغير مسؤول وهذا يعني بأنه يجب أن تتحمل الوزارة أعباء الحكم وتكون مسؤولة أمام الشعب والبرلمان عن أعمالها ،ففي الحقيقة أن السلطات التي أعطيت للملك كانت فعلية وواسعة ، والنظام وفقاً لدستور 1925 كان برلماني في جانبه النظري ، أما الجانب العملي فكان الاتجاه مختلفاً ربما كان بسبب الظروف السياسية التي يعيشها العراق آنذاك .

فيلاحظ على مجلس النواب بأن سلطاته جاءت مبتورة إذ جرد من أهم اختصاصاته وهي اقتراح القوانين في الأمور المالية ، إضافة إلى ذلك كانت السلطات تتدخل في تزييف عملية الانتخابات وتمارس الضغوط على المرشحين [4] .

أما بشأن طريقة إسناد السلطة في القانون الأساسي العراقي فأنة اعتمد أكثر من وسيلة لإسناد السلطة ، حيث إنه جمع بين الوراثة والتعيين والانتخاب ، فالوراثة قد اعتمدت كوسيلة لإسناد

(1) عابد خالد رسول ، المصدر السابق ، ص 131 .
(2) القاضي وائل عبد اللطيف الفضل ، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام 1867 لغاية عام 2005 ، ط 2 ، دار الشؤون الثقافية، 2006 ، ص 45 .
(3) حول الحقوق والحريات . ينظر : د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص52 .
(4) ينظر في ذلك د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ؛ نقلاً عن حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق ، 1925 1925 – 1946 ،مكتبة المثنى ، بغداد ، 1981 ، ص 69 .

رئاسة الدولة (العرش) للملك وهذا انسجاماً مع ما تسير عليه الأمور في النظم الملكية باستثناء تولية الأمير فيصل بن الحسين فإن الملك يتولى ذلك المنصب بالوراثة من بعده [1] .

أما مبدأ التعيين فقد اعتمد في اختيار أعضاء الوزارة ، حيث كان الملك يمتلك حقاً شخصياً في تعيين رئيس الوزراء وعلى ترشيح الأخير يعين الوزراء [2] .

واعتمد المبدأ ذاته في اختيار أعضاء مجلس الأعيان الذي يتألف منهم مجلس الأمة إلى جانب مجلس النواب ، وهذا ما جاءت به المادة (26) من دستور 1925 .

وهذا يفقد ذلك المجلس صفته النيابية ويجعله معبراً عن إرادة السلطة بدلاً من التعبير عن إرادة الناخبين [3] .أما وسيلة الانتخاب فقد اعتمدت في تكوين مجلس النواب ، إذ كان اختيار أعضاءه يتم بالانتخاب غير المباشر [4] . الذي بقي معمولاً به حتى صدور مرسوم انتخاب النواب رقم (6) لسنة 1952 ، وقتها أصبح الانتخاب على درجة واحدة [5] وانسجاماً مع ما تقتضيه الديمقراطية النيابية من ضرورة تأقيت مدة نيابة البرلمان حدد الدستور مدة العضوية في مجلس الأمة فجعلها أربع سنوات في مجلس النواب ، وثمان سنوات في مجلس الأعيان مع جواز إعادة انتخاب أو تعيين النائب السابق [6] .

وفي نهاية المطاف يتفق كتاب القانون الدستوري في العراق على أن النظام البرلماني الذي أقامه القانون الأساسي لسنة 1925 كان نظاماً برلمانياً شكلياً ، فمجلس الأعيان تابع للملك ولا يمثل

(1) استناداً إلى نص المادتين (19 ، 20) من دستور 1920 ، أما بشأن طريقة تولية الأمير فيصل فيرى الباحثين أن عملية التنصيب هذه على عرش العراق هي تعيين بريطاني أخذ من الانتخاب والاختيار الذاتي والبيعة والأمر لم يخلو من منطلقات وأهداف وراثية ، للمزيد ينظر : د , علي جاسم العبيدي ، رئيس الدولة في العراق ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1983 ، ص 60 وما بعدها .

(2) اختيار رئيس الوزراء والوزراء بإرادة ملكية مطلقة دون الحاجة إلى استحصال ثقة البرلمان وهو ما يفهم من نص المادة (26 ف 5) من دستور 1925 ، وقد عدّ أحد الباحثين هذا الأمر بأنه أحد مظاهر الانحراف عن النظام البرلماني في دستور 1925 ، إذ إن المبدأ في النظم الملكية البرلمانية أن سلطة الملك في اختيار رئيس الوزراء سلطة شكلية فيما تعود السلطة الفعلية في هذا الاختيار إلى البرلمان . ينظر : د . فائز عزيز سعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط 2 ، لا ناشر ، لا مكان ، لا تاريخ نشر ، ص 44 – 91 .

(3) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 61 .

(4) ينظر : نص المادتين (الأولى والرابعة) من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 1924 .

(5) جاء في المادة الأولى من المرسوم ((يجري انتخاب نائب الأمة بالانتخاب المباشر وفق أحكام هذا المرسوم))

(6) المواد (32 ، 38 ، 40) من دستور عام 1925 .

إرادة الشعب كما أسلفنا ، ومجلس النواب كان هو الآخر خاضع للسلطة التنفيذية وإن أعضاءه هم موظفين وليسوا ممثلين للشعب وحتى إن عملية الانتخاب كانت تزيف ، كما أن نظام المرشحين الحكوميين هو السائد على حد قولهم [1] .

وبهذا نتفق مع ما سبق من أراء إلا أنة يمكننا القول بأن العهد الملكي كان يجسد مرحلة متقدمة قياساً للظروف السائدة في ذلك الوقت ، وهذا يدفعنا إلى القول بأن النظام الدستوري في العهد الملكي قد أنشأ تداولاً سلمياً للسلطة بشكل نسبي وذلك من خلال اعتماد طريقة الانتخاب بالنسبة لأعضاء البرلمان وتأقيت مدة عضويتهم بالإضافة إلى وجود التعددية الحزبية في ذلك الوقت ، إلا إن الانحراف عن النظام البرلماني الذي كان حاضراً آنذاك هو الذي أضعف ذلك التداول وجعل البرلمان الذي يمثل الشعب مسيراً لا مخير .

(1) د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، الطبعة الثانية ، مطبعة شفيق ، ص 147 – 148 . د . نوري لطيف ، القانون الدستوري المبادئ والنظريات العامة ، الطبعة الأولى ، دار الحرية للطباعة ، بغداد 1976 ، ص 250 – 251 . سحر محمد مجيب جرجيس ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير كلية القانون ، جامعة الموصل ، 1999 ، ص 54 .

المبحث الثاني

التداول السلمي للسلطة في العهد الجمهوري (1958 – 2003)

كان سقوط النظام الملكي في 14 تموز 1958 قد جاء نتيجة انقلاب عسكري بقيادة عدد من قادة الجيش ، بحيث انتهى على أثر ذلك الانقلاب النظام الملكي ليدخل العراق مرحلة جديدة من تاريخه السياسي متخذاً الجمهورية شكلاً لنظام الحكم ، ... ومر العراق منذ ذلك الحين حتى عام 2003 بقيام أربع جمهوريات متوالية تمخض عنها قيام أربع دساتير مؤقتة ، وللوقوف على هذه الدساتير من حيث طريقة إقامتها ونظام السلطة فيها بحثاً عن الإشارة فيها إلى مبدأ التداول السلمي للسلطة من عدمه ، لذا فإننا سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب ، حيث سنفرد المطلب الأول لدستور الجمهورية الأولى (1958) .وسنبحث في الثاني التداول السلمي للسلطة في الجمهورية الثانية (1964) ، في حين سنخصص المبحث الثالث ..... عن المبدأ المذكور في ظل دستور الجمهورية الثالثة (1968) ، ثم نختم هذا المبحث في دستور الجمهورية الرابعة لعام (1970) وذلك في المطلب الرابع .

المطلب الأول

التداول السلمي للسلطة في دستور الجمهورية الأولى (1958)

سنبحث في هذا المطلب إقامة دستور الجمهورية الأولى لعام 1958 وذلك في الفرع الأول ، أما الفرع الثاني فسيكون للبحث عن التداول السلمي للسلطة من خلال البحث في نظام الحكم والسلطة في ذلك العهد .

الفرع الأول

إقامة دستور الجمهورية الأولى لعام 1958 ومحتواه

وضع دستور الجمهورية الأولى لعام 1958 من قبل الحكام الجدد القائمين بالثورة [1] ، وذلك من خلال تكليفهم للأستاذ (حسين جميل) بحكم مركزه السياسي كعضو بارز في الحزب الوطني الديمقراطي وكقانوني له اهتمامات في الدراسات الدستورية [2] . وبعد يومين انتهى حسين جميل من وضع مسودة الدستور واعتمد في عمله هذا على الدستور المصري المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لعام 1958 ، فضلاً عن الدستورين المصريين الصادرين بعد ثورة يونيو 1952 ، وهما دستور (1953 ودستور عام 1956) [3] .

فضلاً عن اقتباس بعض فقرات هذا الدستور من منهاج حزب المؤتمر الوطني الذي كان من المقرر تأسيسه خلال فترة النظام الملكي ، ويبدو أن لمنهاج الحزب المذكور تأثيراً على واضع مشروع الدستور [4] ، روعيت في الدستور المذكور نقطتين أساسيتين وهما أن العراق جزء من الأمة العربية ، وأن العرب والأكراد شركاء في هذا الوطن [5] ، وبعد صدور هذا الدستور النقطة الحاسمة في إلغاء (القانون الأساسي لعام 1925) ، وذلك واضح من خلال البيان الذي ألقاه رئيس الوزراء لإعلان الدستور الجديد [6] . احتوى الدستور الجديد (1958) على ثلاثين مادة وزعت على أربعة أبواب هي : –

1 – الجمهورية العراقية .

2 – مصدر السلطات والحقوق .

---

(1) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 167 .
(2) رعد الجدة ، ا التشريعات الدستورية في العراق ،لمصدر السابق ، ص 57 .
(3) ينظر : عابد خالد رسول ، المصدر السابق ، ص 202 . ينظر : د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ط 4 ، القاهرة ، 2011 ، ص 351 .
(4) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 351 .
(5) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 152 .
(6) ينظر : بيان رئيس الوزراء الصادر في (27 م تموز / 1958) حول نص البيان . ينظر : الوقائع العراقية ، العدد الثاني الصادرة في 1958/7/28 .

3 – نظام الحكم .

4 – أحكام انتقالية .

وقد سبقت هذه الأبواب ديباجة تضمنت على أسباب إلغاء الدستور القديم والهدف من إقامة الدستور الجديد [1] .

أما هيئات السلطة في دستور 1958 فقد حددت بمجلس السيادة ومجلس الوزراء والسلطة القضائية

فمجلس السيادة كان يمثل رئاسة الجمهورية وهذا ما جاءت به المادة (20) من دستور 1958 حيث نصت على أن ((يتولى رئاسة الجمهورية مجلس السيادة ويتألف من رئيس وعضوين)) .

وهكذا تألف مجلس السيادة من ثلاثة أعضاء يتولون رئاسة الدولة ، على أن الدستور لم يبين طريقة تعيين هؤلاء ولا الشروط الواجبة توافرها لمن يكون عضواً فيه [2] .

وهذا يعني بأن تعيينهم سيكون بناء على اعتبارات سياسية وشخصية بحتة [3] .

على الرغم من أن الدستور المذكور كان قد نص في المادة السابعة منه على أن ((الشعب مصدر السلطات)) ؛ ولكن الواضح كان هناك غياب واضح للمؤسسات الدستورية التي تترجم مساهمة الشعب في ممارسة السلطة [4] ، وذلك ؛ لأن الدستور لم يأخذ بمبدأ الانتخاب كوسيلة لاختيار رئيس وأعضاء مجلس السيادة ، كما وإنه لم يعطي بممارسة السلطة التشريعية إلى

(1) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ،المصدر السابق ، ص 79 .
(2) د . صالح جواد كاظم و د . علي غالب خضر و د . شفيق عبد الرزاق السامرائي ، النظام الدستوري في العراق ، دار الكتب للطباعة والنشر ، 1980 – 1981 ، ص 30 – 32 .
(3) المصدر السابق نفسه ، 33 .
(4) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 355 .

مجلس نيابي منتخب من قبل الشعب [1] ، وإنما جعلها بيد مجلس الوزراء بتصديق من مجلس السيادة [2] .

وهذا بدوره يبين بأن السلطة الفعلية كانت مركزة بيد مجلس الوزراء [3] ، وهذا يعد خلل كبير في تحديد المهام الدستورية ، وهذا الخلل يعكس حالة الدستور آنذاك [4] .

الفرع الثاني

نظام الحكم والسلطة في دستور 1958

كان نظام الحكم في دستور (27 / تموز / 1958) نظاماً جمهورياً من خلال نص المادة الأولى من الدستور المذكور حيث جاء فيها ((الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة)) ؛ ولكن الدستور لم يشر بصورة صريحة إلى طبيعة ذلك النظام ، فهل هو نظام رئاسي أم نظام برلماني [5] ؟

وعليه يكون واضعو دستور 1958 غير موفقين في صياغته ، لا بل تعمدوا الإبهام لتحقيق فكر الحكام الجدد ، فالدستور هو الوثيقة التي تنظم العلائق بين الحكام من خلال تحديد اختصاص كل منهم وكيفية ممارسة تلك الاختصاصات ، بحيث تكون حدود كل اختصاص أو سلطة واضحة المعالم من أجل ضمان عدم تجاوز سلطة على أخرى [6] .

(1) د . شمران حمادي ، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ، 1964 ص 143 .
(2) ينظر في ذلك : الدساتير المؤقتة لعام 1958 – 1963 – 1964 ، الملف العراقي ، العدد 139 ، 2005 ، ص 29 .
(3) د . شمران حمادي ، المصدر السابق ، ص 143 .
(4) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 355 .
(5) د . نعمة السعيد ، النظم السياسية في الشرق الوسط ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، مطبعة المعارف ، بغداد 1978 ص 81
(6) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 169 .

ومن خلال قراءة الواقع السياسي والدستور السياسي آنذاك تبين بأن مجلس الوزراء مهيمناً على السلطتين التشريعية والتنفيذية كما أسلفنا سابقاً ، حيث لم يمنح حق مزاولة السلطة التشريعية إلى هيئة منتخبة من قبل الشعب لعدم وجود مثل هذه الهيئة ، كما لم يمنح السلطة التنفيذية إلى هيئة أخرى وإنما ركز السلطتين بيد مجلس الوزراء الأمر الذي جعل من الدستور وثيقة خاضعة لتصرفات رئيس الوزراء [1]

وعليه لم يحقق دستور 1958 التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [2] ، بحيث لم يكن هناك عدم تحديد للاختصاص فقط ، وإنما كان هناك سلباً للاختصاص من سلطة إلى أخرى .ويلاحظ مما تقدم بأنه على الرغم من إقرار الدستور بأن الشعب مصدر السلطات ، وذلك في نص المادة السابعة منه ، وهذا المبدأ من المبادئ الديمقراطية ، إلا إن الواقع السياسي كان بعيد كل البعد عن ذلك المبدأ ، فالدستور كان قد أعطى رئاسة الجمهورية إلى مجلس يسمى مجلس السيادة ، إلا إنه لم يبين طريقة انتخاب رئيس وأعضاء ذلك المجلس ، كما إن الدستور المذكور لم يأخذ بمبدأ الانتخاب بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء وأعضائه ، فالسلطة التشريعية لم تمنح إلى مجلس نيابي منتخب [3] ،وبما إن الانتخاب أصبح اليوم الوسيلة الوحيدة لاختيار الحكام وتداول السلطة وفق آلية انتخابات دورية حرة ونزيهة ، حيث يربط البعض بين الديمقراطية والانتخاب فلا قيام للديمقراطية ما لم يكن الانتخاب هو وسيلة تداول السلطة في كل الديمقراطيات المعاصرة [4] ، ومن ذلك نستطيع القول بما أن دستور 27 / تموز / 1958 لم يعتمد على طريقة الانتخابات كأسلوب ديمقراطي في اختيار الحكام ، وممارسة السلطة بأي شكل من الأشكال فإن التداول السلمي للسلطة لم يكن يذكر في ذلك الدستور مطلقاً وإنما انتفى المبدأ المذكور (مبدأ التداول السلمي للسلطة) بصورة كلية .

وهذا يظهر بصورة جلية من خلال انفراد رئيس الوزراء بالسلطة آنذاك ولعدة أسباب منها :

(1) د . نوري لطيف ،مصدر سابق ، ص 247 .
(2) د . نعمة السعيد ، النظم السياسية في الشرق الأوسط ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، مطبعة المعارف ، بغداد 1978 ، ص 143 – 144 .
(3) د . شمران حمادي ، المصدر السابق ، ص 143 .
(4) صالح حسين علي العبد الله ، الانتخابات كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، مصر 2011 ، ص 411 .

الاقتضاب المخل في نصوص الدستور والمتعلقة بممارسة السلطة السياسية ، فكانت لا تتجاوز ثلاث مواد [1] ، فهذا الاقتضاب أدى إلى استغلاله من قبل رئيس الوزراء ، ومن ثم هيمنته على السلطة ، كذلك عدم وجود هيئة معادلة لمجلس الوزراء لتحجم دور مجلس الوزراء في ممارسة السلطة [2] ، وغياب القيادة الجماعية أدى إلى انفراد رئيس الوزراء بالسلطة السياسية ، ومن ثم ظهور الزعامة الفردية [3] .

وعليه تجسدت الدكتاتورية الفردية التي ظهرت أعقاب ثورة 14 / تموز / 1958 بشخصية عبد الكريم قاسم الذي جمع بين منصب القائد العام للقوات المسلحة ورئيس الوزراء (الذي جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بيده) ووزير الدفاع [4] .

المطلب الثاني

التداول السلمي للسلطة في ظل الجمهورية الثانية 1963

بعد أن انتهينا من البحث عن تداول السلطة بشكل سلمي في دستور الجمهورية الأولى لعام 1958 ، سوف نحاول أن نسلط الضوء هنا عن الأمر نفسه في ظل دستور الجمهورية الثانية 1963 وهذا حتماً يتطلب بيان كيفية إقامة ذلك القانون وبيان محتواه وهذا سيكون في الفرع الأول ، أما الفرع الثاني فسيكون البحث فيه عن نظام الحكم والسلطة .

(1) منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 162 .
(2) المصدر السابق نفسه ، ص 162 .
(3) د . صالح جواد كاظم وآخرون ، المصدر السابق ، ص 35 .
(4) المصدر ا نفسه ، ص 34 .

الفرع الأول

إقامة دستور الجمهورية الثانية 1963 ومحتواه

قام حزب البعث العربي الاشتراكي في الثامن من شباط عام 1963 بثورة أسقط فيها نظام الحكم الذي أسس وفقاً لدستور 1958 وألغيت مؤسساته ، وهي مجلس السيادة ومجلس الوزراء .

استناداً إلى البيان رقم (15) الذي أناط السلطة بالمجلس الوطني لقيادة الثورة [1] .

لم يصدر دستور 4 نيسان 1963 إلا بعد انقضاء حوالي شهرين على قيام النظام الجديد وصدر تحت اسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (25) لسنة 1963 [2] .

أما بخصوص الأسلوب الذي تم بموجبه وضع دستور 4 نيسان 1963 المؤقت فقد ذهب البعض إلى القول بأنه وضع من لجنة مؤلفة من المجلس الوطني لقيادة الثورة تضم بعض الوزراء والشخصيات السياسية ، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن وضعه قد تم بناء على تكليف من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة للسيد (حسين جميل) الذي سبق وأن كلف بوضع مشروع دستور 27 تموز لسنة 1958 .

يتكون هذا القانون من عشرين مادة ووزعت هذه المواد على سبعة أقسام متميزة بعناوينها من غير أن تحدد أبواباً أو فصول [3] .

(1) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 170 .
(2) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص .
(3) د . جعفر عباس حميدي ، الوزارات العراقية في العهد الجمهوري ، ط 2 ، ج 6 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2005 ص 6 .

ذهب البعض إلى أن تسمية ذلك القانون بقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة تسمية غير دقيقة لكون هذا القانون لم يقتصر على تنظيم سلطات المجلس الوطني لقيادة الثورة فقط بل تطرق إلى رئاسة الجمهورية أيضاً [1] .

أوجد هذا القانون مؤسستين دستوريتين هما المجلس الوطني بقيادة الثورة ورئاسة الجمهورية [2] .

أعطيت للمجلس الوطني اختصاصات واسعة وكبيرة جداً بموجب المادة الثانية من القانون المذكور ، حيث أنه يملك السلطة التشريعية وإقرار المعاهدات والاتفاقيات والمصادقة عليها ، والقيادة العامة للقوات المسلحة والشرطة والحرس القومي ، والإشراف على الجيش والاستخبارات والأمن العام وإعلان الحرب وقبول الصلح ، وتأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالتها والمصادقة على قراراتها ، ويقوم بتعيين الموظفين من مدنيين وعسكريين من درجة معينة وأعلى ، كما وله نقلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد ، ولا تنفذ أحكام الإعدام إلا بعد مصادقة المجلس ، وله تبديل العقوبة وتخفيفها والعفو الخاص والعام ، ويشرف المجلس بشكل عام على شؤون الجمهورية العراقية [3] .

أما رئاسة الجمهورية فإنها توجد إلى جانب المجلس الوطني ، ومن خلال قراءة صلاحيات المجلس الوطني يلاحظ عدم بقاء صلاحيات فعلية وحقيقية يمارسها المجلس الوطني سوى تلك الاختصاصات الشكلية كإبرام المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها المجلس الوطني وغيرها من الصلاحيات الشكلية [4] .

وهذا يعني بأن السلطة كانت مركزة بيد المجلس الوطني والذي يتألف من عدد من الأعضاء لا يزيد عن عشرين عضو وليس بالضرورة أن يكونوا مرتبطين بحزب البعث .

(1) د . أحمد الموسوي ، الضمانات القانونية لحقوق المواطن في الدساتير العراقية ، الطبعة الثانية ، بغداد ، 2005 ، ص 27 .
(2) د . رعد الجدة ، المصدر السابق ، ص 67 .
(3) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 173 .
(4) رزكار جرجيس عبد الله الشواني ، المصدر السابق ، ص 86 – 87 .

أما رئاسة المجلس فقد كانت تتم بصورة دورية بحيث ينتخب رئيساً للمجلس من بين أعضاءه بصورة دورية ولمدة شهرين ، وذلك استناداً إلى أحكام المادة الخامسة من القانون [1] .

وهذا يعني بأن السلطة السياسية كانت تمارس بشكل جماعي بعيداً عن تركيز السلطة بيد شخص معين ولكن هذه الدورية كانت تتم من قبل أشخاص محددين سلفاً وهذا يعني بأنة لايتصور مجيْ احد من خارج أعضاء المجلس الوطني ليتولى رئاسة المجلس كما عليه الحال في الجمهورية الأولى (دستور 1958) .

الفرع الثاني

نظام الحكم والسلطة في دستور الجمهورية الثانية 1963

الواضح من خلال قراءة نصوص دستور 1963 أنه لم يحدد طبيعة ذلك النظام بصورة صريحة وقطعية ، وذلك واضح من خلال نص المادة الخامسة عشرة حيث جاء فيها ((بأن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى في الدولة .....)) [2] ، وهذا يعني بأن الدستور قد أشار إلى طبيعة النظام القائم بصورة ضمنية .

لقد جاء دستور 4 نيسان 1963 انعكاس لأفكار القابضين الجدد على السلطة في ممارستها فحسب ، فهو لم يسقط دستور 27 تموز 1958 جملة وتفصيلاً وإنما ألغى المواد المتعلقة بتنظيم وممارسة السلطة المواد (20 ، 21 ، 22) [3] إذ إن القابضين الجدد على السلطة كانوا قد ألغو وبموجب بيانهما الثاني مؤسسات النظام السابق المتمثلة في مجلس السيادة ومنصب القائد العام للقوات المسلحة [4] ، أما فيما يتعلق بغير ذلك كالسلطة القضائية وغيرها فقد بقيت على حالها ولم يرد لها ذكر فيه [5] .

(1) للمزيد ينظر : د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 174 .
(2) للمزيد ينظر نص المادة الخامسة عشرة من دستور 4 نيسان لعام 1963 .
(3) د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، المصدر السابق ، ص .
(4) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ص 89 .
(5) د . فراس عبد الرزاق السوداني ، العراق مستقبل بدستور غامض _نقد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ،ط1 ،دار عمان ،المكتبة القانونية ، بغداد ، ص 104 .

من الملاحظ بأن دستور 4 نيسان 1963 قد أعطى سلطات واسعة للمجلس الوطني لقيادة الثورة وهذا الأمر يعد انعكاساً للواقع السياسي آنذاك ، فثورة 8 شباط كانت من تخطيط وتنفيذ حزب البعث فمن الطبيعي أن يخص الدستور المجلس الوطني لقيادة الثورة بمعظم السلطة خلال الفترة التي تلت تسلمها ولحين إقامة الحياة الديمقراطية وإجراء الانتخابات [1] .

وهذا يعني بأن الدستور المذكور حتى وإن كان ينظم العلاقة بين السلطات على أساس الإسهام والتوازن في ممارسة السلطة ، إلا إن ذلك الإسهام والتوازن كان شكلية وهذا واضح من خلال النظر إلى اختصاصات كلاً من المجلس الوطني ورئاسة الجمهورية سالفة الذكر [2] .

فالبيان رقم (15) الصادر بتاريخ 1963/2/8 قد أناط السلطة إلى هيئة جماعية وأناط بها حق ممارسة وظيفتي التشريع والتنفيذ [3] ، أي أن المجلس الوطني كان مهيمن على السلطتين التنفيذية والتشريعية ومهما يكون الأمر فإن دستور 1963 قد أخذ بتركيز السلطة بيد المجلس الوطني ؛ ولكن هذا التركيز كان يجري ضمن مبدأ القيادة الجماعية التي اختطفتها لنفسها في ثورة 8 شباط 1963 وذلك للتخلص من السيطرة الفردية المطلقة [4] ، ولكن على الرغم من أن القيادة كانت جماعية آنذاك إلا إنها كانت من قبل جماعة واحدة ، حيث سيطر البعثيون سيطرة تامة على هذه التشكيلة ، إذ ضمت الوزارة الأولى اثني عشر وزيراً بعثياً بمن فيهم رئيس الوزراء ونائبه ، وأنيط بالبعثيين الحقائب الوزارية والحساسة ، وهذا يعني بأن هناك تركيز شديد للسلطات في يد مجموعة قليلة ، ومن ثم عدم الاهتمام بمبدأ الفصل بين السلطات ، وهذا الأمر واضح جداً حيث إن معظم القادة البعثيين البارزين قد جمعوا بين العضوية في المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء [5] .

(1) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 367 .
(2) سحر محمد نجيب جرجيس ، المصدر السابق ، ص 66 .

(3) د . محمد كاظم المشهداني ، ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة جامعة بغداد ، 1985 ،ص 75 .
(4) د . علي جاسم العبيدي ، المصدر السابق ، ص 284 .
(5) جعفر عباس حميد وآخرون ، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري 1958_1968 ، ط1 ،ج 6 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2002 ، ص 39 .

وعليه يمكن القول بأن دستور الجمهورية الثانية لعام 1963 لم ترد فيه أية إشارة إلى مبدأ التداول السلمي للسلطة ، أو تطبيقاً له وإنها عمل ذلك الدستور على تركيز السلطة بيد هيئة واحدة (المجلس الوطني لقيادة الثورة) الذي قاد الثورة ضد عبد الكريم قاسم ، حتى وإن أشار الدستور في المادة الخامسة منه على تداول رئاسة المجلس الوطني بين أعضائه بصورة دورية إلا إن ذلك لا يعد مطلقاً تداولاً سلمياً للسلطة ، وإنما كان تداولاً مفرغاً من المضمون وذلك ؛ لأن التداول هذا كان قد حصر بين جماعة معينة هي التي تسيطر على زمام الأمور والسلطة الفعلية ، وهذا ما يدعونا إلى القول بأنه في دستور الجمهورية الثانية لعام 1963 لم يكن هناك تداولاً سلمياً للسلطة ولا أية إشارة إلى ذلك المبدأ مطلقاً .

المطلب الثالث

التداول السلمي للسلطة في ظل الجمهورية الثالثة 1964

بدأ عهد الجمهورية الثالثة بسقوط النظام السياسي الأول للبعثيين من خلال انقلاب عبد السلام عارف في 18 / تشرين الثاني / 1963 ، واستمر حتى انقلاب البعثيين ثانية على الحكم ، لذا سوف نحاول الوقوف على وجود تداولاً سلمياً للسلطة من عدمه في هذه العهد وذلك من خلال بيان إقامة دستور الجمهورية الثالثة لعام 1964 ومحتواه وذلك في الفرع الأول من هذا المطلب ، أما الفرع الثاني فسيكون للبحث عن نظام الحكم والسلطة في الجمهورية الرابعة .

الفرع الأول

إقامة دستور الجمهورية الثالثة 1964 ومحتواه

قام نظام الجمهورية الثالثة على أثر الانقلاب العسكري الذي حدث في 18 / تشرين الثاني / 1963 ، حيث أقام هذا النظام دستوراً جديداً عرف باسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (61) لسنة 1964 [1] .

لم يتم وضع هذا الدستور إلا بعد عدة أشهر من قيام النظام الجيد باستثناء البيان الأول للانقلاب [2] ، حيث تم وضع هذا الدستور من قبل رئيس الجمهورية وعدد من الوزراء وعدد من موظفي رئاسة الجمهورية [3] .

إلا إن الملاحظ بأن دستور 22 نيسان 1964 (قانون المجلس الوطني بقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964) لم يتضمن سوى تنظيم شؤون هذه المؤسسة الدستورية ، في الوقت الذي بقيت فيه كافة المؤسسات الدستورية الأخرى دون تنظيم دستوري في ممارستها للسلطة ، لذا اقتضى الحال إصدار وثيقة دستورية جديدة تتناول كافة المؤسسات الدستورية في ظل النظام السياسي للجمهورية الثانية وعلى هذا الأساس صدر دستور 29 نيسان 1964 المؤقت [4] .حيث كلف رئيس الجمهورية وزير العدل بوضع مشروع دستور مؤقت للبلاد ، وفعلاً تم ذلك إلا إن هذا المشروع لم يحظ بموافقة رئيس الجمهورية وذلك ؛ لأن هذا المشروع لم يمنح رئيس الجمهورية الصلاحيات المرجوة على حد قول وزير العدل [5] .

وعلى أثر ذلك فإن السلطة التي أقامت الدستور هي مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية وليس المجلس الوطني لقيادة الثورة صاحب السلطة التشريعية وفقاً لدستور 22 نيسان عام 1964 ، ولقد تأثر واضعوا دستور 29 نيسان بدستور 25 آذار 1964 المصري [6] ولذلك جاءت أكثر أكثر نصوصه محاكية للدستور المصري [7] .

(1) د . رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 75 .
(2) سينان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص 118 .
(3) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 178 .
(4) د . رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 83 .
(5) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 375 .
(6) ينظر : المادة (3) من دستور 22 نيسان 1964 .
(7) د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، المصدر السابق ، ص 8 .

احتوى دستور 29 نيسان على مائة وست مواد وبذلك يكون أوسع وثيقة دستورية منذ قيام الجمهورية الأولى عام 1958 ، وتعد مواده كثيرة بالنسبة إلى كونه دستوراً مؤقتاً ، حيث جاء في مقدمته ((نعلن هذا الدستور المؤقت ...)) .

وزعت مواد هذا الدستور على ستة أبواب تضمن الباب الأول الدولة ، وفي الباب الثاني المقومات الأساسية للمجتمع ، وفي الثالث الحقوق والواجبات العامة ، والباب الرابع نظام الحكم ، أما الخامس والسادس فقد تضمنا أحكاماً عامة وأحكاماً انتقالية [1] .

أما فيما يخص إجراءات التعديل فهو كالدساتير العراقية الأخرى التي صدرت بعد سقوط النظام الملكي في العراق سكت عن أمر تعديله ، وعليه فإن أمر تعديله يعود إلى نفس الجهة التي قامت بإصداره وهي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء [2] .

أما السلطات التي تمارس السلطة بموجب دستور 29 نيسان 1964 المؤقت فهي ثلاث جهات وهي : -

1 – رئيس الجمهورية .

2 – الحكومة .

3 – مجلس الدفاع الوطني .

وهذا ما سنقوم بدراسته بشيء من الإسهاب في الفرع الثاني من هذا المطلب .

(1) سينان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص 119 .
(2) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 377 .

الفرع الثاني

نظام الحكم والسلطة في دستور جمهورية العراق الثالثة 29 / نيسان / 1964

جاء في الباب الأول بعنوان الدولة وتحديداً في المادة الأولى بأن الجمهورية العراقية دولة ديمقراطية اشتراكية تستمد أصول ديمقراطيتها واشتراكيتها من التراث العربي وروح الإسلام [1] .

جاء هذا الدستور بثلاثة مؤسسات دستورية كما أسلفنا لتتولى ممارسة السلطة بموجب الدستور هذه المؤسسات هي : رئيس الجمهورية ، الحكومة ، ومجلس الدفاع الوطني .

أما رئيس الجمهورية فقد خصص الفصل الأول من الباب الرابع من دستور 29 نيسان للبحث فيه من حيث شروطه واختصاصاته وكل ما يتعلق بشؤونه ومهامه ، والأهم في موضوعنا هو الاختصاصات المنوطة به ، فهو رئيس الدولة (المادة 40) [2] وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها (المادة 64) [3] .

أما صلاحياته فإنها كانت واسعة جداً ، وقد لا نصل إلى درجة المبالغة عندما نقول باستثناء منصب رئيس الجمهورية ممثلاً بـ (عبد السلام عارف) ، فإن كافة المناصب الأخرى ما كانت إلا مناصب ثانوية ورمزية ، وفي نفس الوقت تابعة لرئيس الجمهورية وإدارته .

وهذا واضح حيث أن عبد السلام عارف بعد انقلابه على حكم البعث لم يقم هو ومن معه فور تسلمهم السلطة بوضع دستور جديد للعراق ما عدا البيان الأول [4] .

حيث أذيع هذا البيان في اليوم الأول من الانقلاب 1963/11/18 باسم المجلس الوطني لقيادة الثورة ، والعمل به استمر أكثر من خمسة أشهر كما أسلفنا ، وما كان لهذا التأخير سوى فرض هيمنة رئيس الجمهورية على كافة المناصب الأخرى وتجسد ذلك الأمر في البيان ، حيث جاء

(1) ينظر : المادة (1) من دستور 29 نيسان 1964 المؤقت .
(2) المادة (40) من الدستور المؤقت الصادر في 29 نيسان 1964 .
(3) المادة (64) ، المصدر نفسه .
(4) د . مجيد خدوري ، نظام الحكم في العراق ، بغداد ،1946 ، ص 294 .

في هذا الأخير وفي النقطة الأولى منه ((انتخاب عبد السلام عارف رئيس الجمهورية العراقية رئيساً للمجلس الوطني لقيادة الثورة)) .

وفي النقطة الثانية عين عارف قائداً للقوات المسلحة والأهم من ذلك كله وهو ما يكمن الخطر الكبير في طياته ويحقق دكتاتورية الرئيس عارف هو ما ذكرته النقطة الرابعة للبيان ، حيث بموجبها قرر المجلس الوطني لقيادة الثورة تخويل عارف صلاحيات خاصة لمدة سنة واحدة تتجدد بصورة تلقائية عند الحاجة ، وهذا ما كان يبحث عارف ليسترد ما فقده إبان حكم البعث [1] .

ومن خلال صلاحيات الرئيس آنذاك يبدو لنا أن هيمنته وسيطرته واضحة جداً ، إذ إنه احتكر لنفسه معظم الصلاحيات الواسعة في البلاد [2] ، هذا من الناحية الدستورية ، أما من الناحية الواقعية فقد ترأس منصب رئاسة الجمهورية خلال فترة الرئاسة في الجمهورية الثالثة كل من الأخوين عبد السلام عارف وعبد الرحمن عارف ، حيث كان عبد السلام عارف على الرغم من هيمنته الواضحة وبشكل كبير في الحكم إلا إنه كان يحاول أن يوسع تلك الصلاحيات والسلطات وذلك بطمس من حاول أن يشاركه في الحكم والسلطة ، واستمر على هذا المنحى حتى مقتله على أثر تحطم طائرته عام 1966 ، وأكمل من بعده عبد الرحمن عارف السير حتى انتهت فترة الجمهورية الثالثة [3] .

أما صلاحيات مجلس الوزراء فهي كانت على نوعين : صلاحيات بوصفه هيئة تنفيذية وصلاحيات تشريعية في آن واحد .

فمجلس الوزراء أو ما سماه الدستور (بالحكومة) يمارس الصلاحيات التي تناط عادة بالهيئة التنفيذية، وهو بوصفه هيئة تشريعية مارس الصلاحيات التي منحت له استثناءاً ، وهذا ما

(1) أ . د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ،المصدر السابق ، ص 182 .
(2) في صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة ينظر : نصوص المواد (44 ، 45 ، 46 / أ ، 46 / ب ، 46 / ج ، 47 50 ، 49 ، 48 ، 51 ، 64 ، 52 ، 59) ، دستور 29 نيسان 1964 .
(3) د . مجيد خدوري ، المصدر السابق ، 371 .

أشارت إليه الفقرة (ج) من المادة (69) من دستور 29 نيسان 1964 ، حيث جاء فيها ((تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية : إعداد مشروع القوانين والأنظمة)) [1] .

أي أن الدستور قد منح مجلس الوزراء (الحكومة) سلطة إعداد مشروعات القوانين ، أما المادة (44) من الدستور فتنص على سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على مشروعات القوانين والأنظمة التي تعدها الحكومة وفقاً للمادة (69) من الدستور ، أما إذا رفض رئيس الجمهورية المصادقة وأصر مجلس الوزراء على المشروع الذي أعده فلم يكن هناك من النصوص ما يجبر رئيس الجمهورية على التصديق الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة حل المشكلة دستورياً ؛ ولكن الواقع الذي كان يبرز فيه هيمنة رئيس الجمهورية كان بالمقابل كفيلاً بحل المشكلة [2] .

وإذا كان مجلس الوزراء يمارس السلطة التشريعية من الناحية النظرية ، فإن من الناحية الواقعية رئيس الجمهورية كان قد فرض سيطرته على (السلطة التشريعية) من خلال تأثيره على مجلس الوزراء ومن خلال صلاحياته في التصديق على جميع ما يصدره مجلس الوزراء من قوانين وقرارات وأنظمة ، ومما يؤكد هذا التأثير الانحسار التدريجي لدور المجلس الوطني الذي انتهى به الأمر إلى الإلغاء [3] .

وهذا يعني بأن دستور 29 نيسان جاء منسجماً مع توجيهات رئيس الجمهورية ، إذ إنه أعطى رئيس الجمهورية سلطات واسعة وكبيرة وجعل دور المؤسسات الاخرى هامشياً ، اذ يلاحظ إن المجلس الوطني يتألف من الضباط العسكريين فقط والذين يكون لرئيس الجمهورية الدور الفعال في اختيارهم .

وهذا يعني بأن المجلس كان اسمياًً ولا يمارس سلطات فعلية ، حيث إن سلطاته أعطيت لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (3) من الدستور ، حيث جاء فيها ((يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية تتضمن جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام واحد تتجدد تلقائياً كلما تطلب الأمر ذلك وبتقدير منه)) .

(1) ينظر : الفقرة (ج) من المادة (69) منن دستور 29 نيسان 1964 .
(2) سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص 124 .
(3) للمزيد ينظر :سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق، ص 125 .

وتأكيد لهيمنة رئيس الجمهورية بشكل واضح أعلن في 18 أيلول سنة 1965 إلغاء قانون المجلس الوطني ونقل صلاحياته التشريعية إلى مجلس الوزراء ؛ ولكن الأخير لم يكن أفضل حال من المجلس الوطني ؛ لأنه معروف بأن رئيسه وأعضائه يتم تعيينهم وإعفائهم من قبل رئيس الجمهورية [1] .

لذا ما كان على هذا المجلس إلا تنفيذ سياسة رئيس الدولة ومن الصعوبة بمكان معارضته ومن خلال ذلك نستطيع القول بأنه تم تركيز الصلاحيات بيد جهة معينة محددة بشخص رئيس الجمهورية ، وهذا يعني العودة إلى المربع الأول في دستور 1958 حيث كان يتم تركيز السلطات بيد شخص معين ، ومن ثم فلن يكون هناك أي بروز لمبدأ التداول السلمي للسلطة لا دستورياً ولا واقعياً .

المطلب الرابع

التداول السلمي للسلطة في الجمهورية الرابعة 1968 – 1970

قامت الجمهورية الرابعة بعد استيلاء حزب البعث على مقاليد الحكم والسلطة على أثر ما حدث في 17 تموز 1968 حيث أقصى من خلاله رئيس الجمهورية عبد الرحمن عارف عن الحكم ليتمخض عن الجمهورية الرابعة دستورين هما دستور 21 أيلول 1968 ودستور 16 تموز 1970 وسيكون محل دراستنا في هذا المطلب وذلك من خلال فرعين[2].

(1) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 183 .
(2) جاسم محمد أحمد ، المصدر السابق ، ص 101 .

الفرع الأول

دستور 21 أيلول 1968

الجمهورية الرابعة

أولاً / طريقة إقامة الدستور

بعد أن وصل البعثيون إلى السلطة أصدروا دستوراً جديداً للبلاد في 21 أيلول 1968 ألغي بصدوره دستور 29 نيسان 1964 .

وقد اشتمل دستور 21 أيلول على خمس وتسعون مادة ، توزعت على خمسة أبواب ، اقتبست مواده من نصوص دستور 29 نيسان لعام 1964 ، ومن دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في 25 آذار لعام 1964 [1] .

كما ووضحت بعض مواد دستور 21 أيلول المفهوم الجديد لممارسة السلطة في فكر وإيديولوجية حزب البعث [2] ، أما الأبواب الخمسة للدستور فقد وزعت على النحو الآتي : –

1 – الدولة .

2 – المقومات الأساسية للمجتمع .

3 – الحقوق والواجبات العامة .

4 – الباب الرابع وتشمل أربع فصول هي : نظام الحكم ، رئيس الجمهورية وسلطاته السلطة التنفيذية ، السلطة القضائية .

5 – أحكام متفرقة .

(1) د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري،ط 2 ، المكتبة الوطنية، بغداد ، 2013 ، ص 239 .
(2) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 395 .

ويلاحظ بأن عملية وضع دستور 21 أيلول 1968 لم تكن عن طريق أحد الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير (الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الدستور) وإنما جاءت كسابقة من دساتير ، اي عن طريق تكليف لبعض قضاة محكمة التمييز وبعض كبار موظفي رئاسة الجمهورية وفعلاً تم إعداد الدستور من قبل تلك المجموعة [1] .

وهذا ما جاء به دستور 21 أيلول *، حيث اتجه تفكير القائمين بالثورة على تكريس ما تحقق من مكاسب في إطار قانوني ، وكان ذلك بإصدارهم دستور 21 أيلول [2] .

أما المؤسسات الدستورية في ظل دستور 21 أيلول فهي أربع مؤسسات .

أولاً : مجلس قيادة الثورة

وهذا ما جاءت به المادة (41) من الدستور حيث جاء فيها بأنه ((الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة صبيحة يوم السابع عشر من تموز سنة 1968 وتتم تسمية أعضائه بقانون)) [3] .

ثانياً : رئيس الجمهورية

وهو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية إلى جانب كونه رئيس مجلس قيادة الثورة بعد التعديل الرابع الذي طرأ على دستور 21 أيلول [4] .

ثالثاً : السلطة التنفيذية

خصص دستور 21 أيلول الفصل الثالث للسلطة التنفيذية وعالج من خلاله الحكومة ، القوات المسلحة ، الإدارة المحلية [5] .

---

(1) عابد خالد رسول ، المصدر السابق ، ص 232 .
* نستعمل أحياناً دستور 21 أيلول للاختصار بدلاً من دستور 21 أيلول لعام 1968
(2) د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 239 .
(3) رزكار جرجيس عبد الله الشواني ، المصدر السابق ، ص 96 .
(4) د . إحسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 400 .
(5) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 194 .

رابعاً : السلطة القضائية

تناول دستور 21 أيلول السلطة القضائية في الباب الرابع من الفصل الرابع [1] ، كما ونص في المادة (87) منه على تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، حيث جاء فيها ((تشكل بقانون محكمة دستورية عليا تقوم بتفسير أحكام هذا الدستور والبت في دستورية القوانين وتفسير القوانين الإدارية والمالية والبت بمخالفة الانظمة للقوانين الصادرة بمقتضاها ويكون قراراها ملزماً)) [2] .

ثانياً / نظام الحكم والسلطة في دستور 21 أيلول

هناك ثلاثة أنظمة رئيسية في العالم ، نظام حكومة الجمعية ، ونظام الفصل بين السلطات (النظام الرئاسي) ، ونظام التعاون بين السلطات (البرلماني) .

يرى بعض الباحثين أن اتجاه واضعي دستور 21 ايلول قبل التعديل كان يهدف إلى الأخذ بالنظام البرلماني ، وذلك عندما أعطى المشرع أهمية لمجلس الوزراء من خلال جعلة شريكآ لمجلس قيادة الثورة في السلطة التشريعية وهذا ما أشارت إليه المادة (64 ف 4) من الدستور قبل التعديل ، فقد جاء فيها على أن من اختصاصات الحكومة الموافقة على لوائح القوانين والأنظمة . وكذلك من خلال نص المادة الحادية والستين الملغاة ، والتي كانت تنص على أن ((الحكومة هي السلطة التنفيذية والإدارية .....)) [3] وكذلك نصوص المواد (62 ، 65 ، 70) الملغاة ، إذ إن المواد الملغاة كانت تجعل السلطة التنفيذية بيد مجلس الوزراء [4] .

إلا إنه بعد تعديل 1969/11/24 على دستور 21 أيلول جعل هذا الدستور يتجه نحو النظام الرئاسي من حيث تقوية سلطات رئيس الجمهورية والأخذ بمبدأ وحدة ، السلطة التنفيذية استناداً

(1) رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 432 .
(2) رزكار جرجيس عبد الله الشواني ، المصدر السابق ، ص 98 – 99 .
(3) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 194 .
(4) للمزيد ينظر : نصوص المواد (62 ، 65 ، 70) في الملف العراقي ، العدد 139 ، 2005 ، ص 40 .

إلى المواد (61 ، 62 ، 70) بعد تعديله فأصبحت الحكومة تتألف من رئيس الجمهورية والوزارة وتكون برئاسته [1] .

ومن ثم فإن نظام الحكم في ظل دستور 21 أيلول لا يمكن عده نظاماً رئاسياً أو نظاماً برلمانياً بل يمكن القول بأنه نظام يقوم على تركيز السلطة بيد مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية [2] .

وهذا الأمر واضح من خلال نص المادة (50) [3] حيث إن المادة المذكورة قد أعطت صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية .

أما بشأن التداول السلمي للسلطة في ذلك الدستور فإنه بالرغم من أن الدستور كان قد نص على المبدأ الديمقراطي وهو مبدأ سيادة الشعب ، وهو ما أشارت إليه المادة الثالثة من الدستور المذكور حيث جاء فيها بأن ((الشعب مصدر السلطات)) [4] .

وكذلك يرى البعض بأن تنظيم حق الانتخاب في صلب الدستور لا يعزى إلى كونه مجرد تقليد أو محاكاة بل هو ترجمة فعلية تؤمن بها القيادة السياسية لثورة 17 تموز [5] .

فضلاً عن ذلك فقد أكد دستور 1968 المؤقت في المادة الأولى على انتهاجه لصيغة الديمقراطية الشعبية حيث جاء فيها بأن ((الجمهورية العراقية دولة ديمقراطية شعبية تستمد أصول ديمقراطيتها من التراث العربي وروح الإسلام)) .

إلا إننا من كل ذلك لا نستشعر بأي إشارة إلى مبدأ التداول السلمي للسلطة على الرغم من إتباع أسلوب القيادة الجماعية في الحكم ، إذ إن القيادة الجماعية كانت محصورة بفئة معينة وهي مجلس قيادة الثورة ، وهذا لا يمكن عدَّه تداولاً سلمياً للسلطة ، فضلاً عن ذلك فإن السلطات الواسعة التي أنيطت برئيس الجمهورية بموجب المادة (50) من الدستور ، فهو رئيس

(1) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، 194 – 195 ، وبشأن أسباب الاتجاه نحو النظام الرئاسي ينظر : سحر محمد نجيب جرجيس ، المصدر السابق ، ص 90 .
(2) سحر محمد نجيب جرجيس ، المصدر السابق ، ص 91 .
(3) نص المادة (50) من دستور 21 أيلول 1968 .
(4) د . رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 99 .
(5) سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص 130 .

الجمهورية ورئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الدولة وهو القائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية [1] .ويلاحظ من خلال هذه المادة بأن السلطات الفعلية والرئيسة في الدولة كلها مركزة بيد شخص واحد من فئة معينة وهو رئيس مجلس قيادة الثورة .

فضلاً عن أن الدستور المذكور لم يحدد مدة معينة لتولي منصب رئيس الجمهورية ، وبما أن منصب رئيس الجمهورية تابع لمنصب رئاسة مجلس قيادة الثورة ، وأن الدستور لم يحدد منصب رئيس الجمهورية فهذا يعني بأن رئيس الجمهورية يمكن له الاحتفاظ بمنصبه ما دام يحتفظ بمنصب رئيس مجلس قيادة الثورة [2] .

وما دام الأمر كذلك فإنه يمكن لنا القول بأنه لا يوجد تداول سلمي للسلطة في دستور 21 أيلول بغض النظر عن التبريرات التي قيلت بشأن تركيز السلطات والأخذ بالنظام الرئاسي .

وهذا يعني بأننا نتفق مع ما ذهب إليه البعض بأنه على الرغم من أن المادة الثامنة من دستور 21 أيلول تقول بأن ((الشعب مصدر السلطات)) الا انة لم يكن هناك أثراً للمشاركة الشعبية في تلك السلطات [3] .

حيث إن السلطة الحاكمة جاءت عن طريق ثورة وليست انتخابات ، والدستور لم يأتي عن طريق أحد الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير (الجمعية التأسيسية ، الاستفتاء) .

وكذلك فإن اختيار منصب رئيس الجمهورية لم يأتي عن طريق الانتخاب من قبل الشعب ، بل تم اختياره من قبل مجلس قيادة الثورة الذي بدوره لم يكن منتخب من قبل الشعب وإنما جاء على أساس الولاء والعضوية في حزب البعث [4] ، الذي جاء إلى السلطة عن طريق القوة كما أسلفنا .

(1) ينظر : نص المادة (50) من دستور 21 أيلول 1968 .
(2) نصر دحام ، فلسفة النظام السياسي في العراق بعد ثورة 17 – 30 تموز 1968 ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، 2001 ، ص 78 .
(3) فراس عبد الرزاق السوداني ، المصدر السابق ، ص 107 .
(4) جاسم محمد أحمد الجبوري ، المصدر السابق ، ص 106 .

الفرع الثاني

دستور 16 تموز 1970 المؤقت

الجمهورية الرابعة

أولاً / طريقة إقامة الدستور

لم يأتي هذا الدستور نتيجة انقلاب سياسي أو عسكري كما هو عليه الحال في الدساتير السالفة بل جاء هذا الدستور عن طريق السلطة الماسكة بزمام الأمور نفسها

حيث إن دستور 21 أيلول قد أحدث حالة تخلف عن الواقع السياسي الذي نشأ وبدأ يتطور سريعاً ، وبدليل التعديلات الأربعة التي جرت على الدستور المذكور خلال فترة عام واحد وهذا ما يؤكد حدوث فجوة بين الواقع السياسي والنص الدستوري ، مما أدى إلى ظهور أسباب ملحة لإعادة النظر كلياً في هذا الدستور خاصة أن التعديلات الجزئية لم تحقق غرضها في تقريب النص الدستوري من الواقع السياسي [1]

ومن ثم بات الأمر محتوماً بأن تصدر القيادة السياسية دستوراً جديداً للبلد ، وبالفعل صدر دستور 16 تموز عام 1970 بقرار من مجلس قيادة الثورة ، حيث تم إعداده من قبل لجنة فنية متخصصة وأصدره مجلس قيادة الثورة باعتباره أعلى سلطة تشريعية في البلاد والقابض الفعلي على السلطات السياسية [2] .

وافق مجلس قيادة الثورة على الدستور المذكور بموجب قراره المرقم (792) في 16 تموز 1970 بعد إدخال بعض التعديلات الطفيفة عليه لتصبح مواده (70) مادة نتيجة التعديلات التي طرأت عليه لاحقاً [3] .

(1) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 129 .
(2) د . حميد الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دراسة مع الدستور العراقي ، دار عطوة للطباعة ، 1981 ، ص 26 .
(3) د . رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 111 .

أما المؤسسات الدستورية في دستور 1970 فقد جاءت متمثلة بمجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني ورئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء [1] .

أخذ دستور 1970 بالنظام الجمهوري وبالنهج الاشتراكي ، حيث نصت المادة الأولى منه على أن ((العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة هدفه الأساس تحقيق الدولة العربية الواحدة وإقامة النظام الاشتراكي)) كما وأكد على الوحدة الوطنية للشعب العراقي [2] .

وبما أن هذا الدستور يعد أول وثيقة دستورية في تاريخ العراق توضع من قبل لجنة فنية متخصصة في الشؤون الدستورية ، ومن ثم فإن هذا الأمر كان له صدى واضح في مستقبل هذا الدستور ، فهو على عكس دستور 21 أيلول تجاوز الكثير من المشاكل الفنية التي كانت غائبة عن أذهان الأشخاص الذين كلفوا بوضع دستور 21 أيلول ، وهذا ما كان سبباً رئيسياً في عدم قدرة تلك الوثيقة الدستور من أن تستمر وتستجيب للواقع السياسي [3] .

ثانياً / نظام الحكم والسلطة في دستور 16 تموز 1970

نصت المادة الأولى من دستور 16 تموز 1970 على أن ((العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة هدفه الأساسي تحقيق الدولة الواحدة وإقامة النظام الاشتراكي)) .

ويلاحظ مما تقدم بأنه على الرغم من تحديد نظام الحكم بأنه جمهوري إلا إنه لم يحدد بشكل صريح طبيعة النظام السياسي فيها إذا كان نظاماً برلمانياً أم رئاسياً أو نظاماً مجلسياً [4] .

(1) د . حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، المصدر السابق ، ص 201 .
(2) المصدر نفسه ، ص 199 .
(3) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، المصدر السابق ، ص 129 .
(4) سينان باكراد ميسروب ، المصدر السابق ، ص 138 .

إلا إنه يلاحظ أن العراق أوجد بعد ثورة 17 – 30 تموز 1986 ، نظاماً خاصاً يتطور باستمرار بشكل يتلاءم وظروف البلد الثورية ، والمرحلة التي يمر بها ، وهذا النظام الخاص لا يعمد إلى الأخذ بأركان نظام معين ويضيف إليها مميزات نظام ما ، إنما يخلق لنفسه قواعد خاصة [1] .

إلا إنه يمكن القول بأن دستور 1970 قد جعل رئيس الجمهورية يتمتع بصفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، حيث يكون له حق تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم وهذه السمة من سمات النظام الرئاسي ، إلا إنه وعلى أثر تعديل عام 1973 قد ابتعد عن النظام الرئاسي حينما تم إعادة مجلس الوزراء إلى الوجود على الرغم من استمرار رئيس الجمهورية في توليه منصب رئيس مجلس الوزراء [2] .

أما بخصوص التداول السلمي للسلطة في ظل دستور 1970 فإنه بالرغم من إقراره مبدأ سيادة الشعب ، حيث جاء في المادة الثانية منه بأن ((الشعب مصدر السلطة وشرعيتها)) ، حيث إن هذا المبدأ من المبادئ الديمقراطية التي لا يخلو دستور ديمقراطي منها [3] .

إلا إنه لم يرى أي إشارة إلى تطبيق هذا المبدأ على أرض الواقع ، حيث إن اختيار رئيس الجمهورية لم يكن اختياراً ديمقراطياً ؛ لأنه لم يكن منتخباً من قبل الشعب إنما يتم اختياره من قبل مجلس قيادة الثورة الذي بدوره أيضاً لم يكن منتخب من قبل الشعب وإنما جاء على أساس الولاء والعضوية في حزب البعث . كذلك فإن دستور 1970 لم ينص على تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية كما هو الحال في دستور 1968 [4] .

وحتى عندما تم انتقال السلطة في سنة 1979 من الرئيس (أحمد حسن البكر) إلى (صدام حسين) فإن هذا الانتقال لم يكن ديمقراطياً ، ذلك لأن الخلف كان من نفس الحزب. [5]

(1) المصدر نفسه ، ص 139 .
(2) سحر محمد نجيب جرجيس ، المصدر السابق ، ص 105 .
(3) ينظر : رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ص 130 .
(4) جاسم محمد أحمد الجبوري ، المصدر السابق ، ص 106 .
(5) http://wwww.eqypty.com

بعد تعديل دستور 1970 الذي جرى عام 1995 بخصوص انتخاب منصب رئيس الجمهورية استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة رقم (85) في 1995/9/7 [1] ، وعلى أثر هذا التعديل حيث إنه فضلاً عن تحديد طريقة الترشيح لهذا المنصب ، فإنه تم تحديد مدة الرئاسة بـ (7) سنوات قابلة للتجديد [2] .

إلا إنه يمكن القول بأن هذا التعديل إنما جاء كمحاولة لتغطية السياسات الخاطئة التي اتبعها النظام في حكمه كمحاولة إضفاء الشرعية الديمقراطية والدستورية على منصب رئيس الدولة الذي لم يكن منتخب من قبل الشعب ، حيث إن النص الدستوري لا يشير إلى أي تحول ديمقراطي ، ذلك إن رئيس الجمهورية الموجود فعلاً هو المرشح الوحيد حكماً ؛ لأن الفقرة (أ) من المادة (27) مكرر تنص على أن ((يرشح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية)) .

وفي ظل وجود هذا النص لا يمكن أن يتنافس اثنان على رئاسة الجمهورية ؛ لأنه أصلاً لن يسمح بذلك ؛ لأن الاستفتاء المعروض على الشعب لم يكن إلا لإضفاء الشرعية على الحكم ؛ لأنه فيما لو لم يقر الشعب ذلك المرشح فما الحكم ؟ يلاحظ بأن التعديل الدستوري لم يجب على هذا السؤال ، معنى ذلك بأنه لم يكن يتوقع أن يمارس منصب رئيس الجمهورية سوى شخص واحد . كما أن مدة (7) سنوات هي مدة طويلة نسبياً وقابلة للتجديد بصورة مطلقة [3] ، وهذا الأمر باعتقادنا لا ينسجم والمبادئ الديمقراطية ، وعلى الرغم من أن دستور 1970 كان قد نص في المادة (26) منه ((بحرية الأحزاب السياسية شرط أن تنسجم مع خط الثورة)) إلا إن هذا النص لم يطبق أبداً ، وذلك بسبب سياسة القمع التي اتبعها النظام مع الأحزاب الأخرى [4] .

(1) الوقائع العراقية ، 3581 ، في 1995/9/18 ، التعديل الرابع والعشرون .
(2) المادة (57) الفقرة (ج) ، دستور الجمهورية العراقية لعام 1970 المؤقت .
(3) سحر كامل خليل الخالدي ، المؤسسات البرلمانية العراقية بين العهدين الملكي والجمهوري ،رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، 2004، ص 139 .
(4) علي خليفة الكواري وآخرون ، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي ، ط1 ،مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2000 ، ص 265 . نقلاً عن جاسم محمد أحمد الجبوري ، المصدر السابق ، ص 108 .

المبحث الثالث

التداول السلمي للسلطة في العهد الجمهوري بعد 2003

الجمهورية الخامسة

بعد احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبعض الدول بحجة أن العراق أصبح مصدراً لتهديد السلم والأمن الدوليين بعد اجتياحه الكويت عام 1990 ، ونتيجة لذلك بدأت الولايات المتحدة تتذرع الوسائل والحجج لاجتياح العراق ، وفعلاً بدأت الحملة العسكرية على العراق في 2003/3/20 وانتهت في 2003/4/9 بإسقاط النظام السياسي للجمهورية الرابعة دستوراً ومؤسسات [1] .

وبما أن السلطة التي تحكم البلد المحتل تكون بموجب قواعد القانون الدولي لدولة الاحتلال فقد تولت الولايات المتحدة والحلفاء مهام إدارة العراق [2] وبعد الإدارة المباشرة للعراق من قبل الولايات المتحدة وحلفائها بفترة وجيزة تم تشكيل مجلس الحكم الانتقالي ، وتم توقيع اتفاقية سياسية هي (اتفاقية العملية السياسية) أو ما يسمى أيضاً (اتفاقية نقل السلطة) بين مجلس الحكم الانتقالي وسلطة التحالف المؤقت بتاريخ 2003/11/15 ، وذلك من أجل وضع قواعد تنظم طريقة ممارسة السلطة في العراق ، ولقد نصت هذه الاتفاقية وفي فقرتها الأولى على ..... (القانون الأساسي) الذي يتولى وضع صيغة مجلس الحكم بالتشاور مع سلطة التحالف المؤقتة ويوافق عليه الاثنان ، وفي الثامن من آذار / 2004 صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي هو دستور مؤقت ينظم ممارسة السلطة في العراق في تلك الفترة [3] .

وبهذا نستطيع القول بأن الجمهورية الخامسة أصبحت على الأبواب ؛ ولكنها في الواقع لم تظهر بالشكل النهائي إلا بصدور دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، وعليه سنبحث التداول السلمي

(1) ينظر : عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 262 .
(2) د . حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي دراسة قانونية ورؤية سياسية ، ط 1 ، الغدير للطباعة ، البصرة ، 2008 ، ص 605 .
(3) د . منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، ط 1 ، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع ، 2012 ، ص 370 .

للسلطة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 وذلك في المطلب الأول من هذا المبحث ، في حين سيكون المطلب الثاني عن التداول السلمي للسلطة في دستور 2005 .

المطلب الأول

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نتكلم في الأول عن إقامة قانون إدارة الدولة العراقية ، في حين سيكون الثاني مخصص للبحث عن التداول السلمي للسلطة في قانون إدارة الدولة العراقية من خلال بيان نظام الحكم والسلطة فيه .

الفرع الأول

إقامة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 2004

بعد سقوط النظام في 2003/4/9 وبعد حل جميع المؤسسات الدستورية التي نص عليها دستور 16 / تموز / 1970 من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة غدا العراق في حالة فراغ دستوري ، لذا كان من اللازم إصدار دستور جديد يؤسس لهيئات جديدة تتلاءم وطبيعة النظام الجديد [1] .

وبما إنه كانت هناك اتفاقية سياسية سميت بـ (اتفاقية نقل السلطة) بين مجلس الحكم وسلطة التحالف المؤقتة ، لذا كان من الواجب تنفيذ الاتفاقية المذكورة ، وبالفعل شكل مجلس الحكم الانتقالي لجنة برئاسة الدكتور عدنان الباجة جي وعشرة من أعضائه ، لإعداد مسودة هذا القانون وقدمت إلى هذه اللجنة مسودات ومذكرات متعددة كان أولها المسودة التي قدمها الدكتور الباجه جي وتلتها المسودة الكردية [2] .

(1) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 264 .
(2) فراس عبد الرزاق السوداني ، المصدر السابق ، ص 121 .

واستمرت جلسات اللجنة إلى أن تم إصدار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في 8 / آذار / 2004 من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة موقعاً من قبل أعضاء مجلس الحكم والذي ورد في ديباجه الآتي ((فقد أقر هذا القانون لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية إلى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور شرعي دائم سعياً لتحقيق ديمقراطية كاملة)) [1] . من خلال ما تقدم تبين أن هناك فترة انتقالية محددة تتولى فيها حكومة مؤقتة إدارة شؤون البلاد ريثما يصدر دستور دائم يؤسس لحكومة ويمكن القول بأن قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية هو دستور بالرغم من تسميتة بالقانون ، وذلك لأنه تطرق إلى تنظيم مواضيع تنظمها الدساتير عادة كالمبادئ الأساسية والحقوق والحريات والسلطات وأحكام أخرى [2] .

هذا وقد احتوى القانون على (62) مادة وزعت على ثمانية أبواب فضلاً عن ديباجة قصيرة وصدر بعد ذلك ملحق للقانون في 2004/5/30 عشية الإعلان عن الحكومة الجديدة برئاسة الدكتور أياد علاوي وتضمن الملحق ثلاثة أقسام ، تناول الأول تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة ، والثاني مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها ، أما الثالث والأخير فقد تناول المجلس الوطني المؤقت ، وعد هذا الملحق جزءاً لا يتجزأ من القانون [3] .

الفرع الثاني

نظام الحكم والسلطة في قانون إدارة الدولة العراقية 2004

جاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية كما أسلفنا بـ (62) مادة موزعة على ثمانية أبواب ، وقد خصص الباب الثالث منه للسلطات في الدولة وتحت عنوان الحكومة العراقية المؤقتة ، إذ نصت المادة (24) منه على أنه ((تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والسلطة القضائية)).

(1) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 264 .
(2) د.عدنان عاجل عبيد ،المصدر السابق ،ص 264
(3) فراس عبد الرزاق السوداني ، المصدر السابق ، ص 131 .

يتبين من هذا النص بأن القانون قد أطلق مصطلح الحكومة على السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية خارجاً عن الأصل الذي يقضي بأن مصطلح الحكومة ينصرف إلى السلطة التنفيذية دون التشريعية والقضائية [1] .

هذا وقد نص في الفقرة (ب) من المادة (24) بأن السلطات الثلاثة منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى ، وهذا يعني الحرص الواضح على اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات الذي هو عماد الدساتير الديمقراطية [2] .

كذلك فإنه قد جعل الشعب صاحب سيادة ومصدر للسلطات ويمارسها عبر انتخاب الجمعية الوطنية ، ونص ولأول مرة في المادتين (21) و (22) على حق الأفراد في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني ، وأسس لهيئات برلمانية ومنحها حق مراقبة أعمال الحكومة وتقييدها بالقانون [3] ، وبذلك تعد فترة تطبيق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية فاتحة التعددية السياسية في العراق ، حيث شهدت تلك الحقبة على أول تسليم سلمي للسلطة بين الحكومات في تاريخ العراق السياسي بعد عام 1958 ، إذ تم تسليم السلطة بين الحكومة العراقية المؤقتة التي حلت محل سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة أياد علاوي إلى الحكومة العراقية المنتخبة في ظل قانون إدارة الدولة برئاسة إبراهيم الجعفري وهو أول رئيس وزراء منتخب منذ ستة وأربعين عاماً ، إذ تم انتخابه من قبل الجمعية الوطنية في نيسان 2005 [4] ، وبهذا نستطيع القول بأنه على الرغم من أنه لم ترد هناك إشارة صريحة وواضحة على تبني مبدأ التداول السلمي للسلطة إلا إن واقع النصوص ومفهومها يشير إلى ذلك ، حيث ورد في ديباجة ذلك القانون إشارة صريحة إلى استمرار هذا القانون في إدارة شؤون العراق لحين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور شرعي دائم ، وهذه إشارة صريحة إلى التفكير والعمل بالوسائل الديمقراطية ، وحيث إن الانتخاب هو عماد مبدأ التداول السلمي للسلطة ، ومن ثم فإن هذا يعني بأن القانون المذكور قد عمل على تبني المبدأ على الأقل في المستقبل القريب ، وكذلك الإشارة إلى حرية تأسيس مؤسسات

(1) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 269 .
(2) المصدر السابق نفسه ، ص 270 .
(3) فراس عبد الرزاق السوداني ، المصدر السابق ، ص 179 .
(4) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 278 .

المجتمع المدني وحمايتها في المواد (21 ، 22) والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في الفقرة (ب) من المادة (24) وإعطاء السيادة للشعب وجعله مصدر السلطات وهو يكفي إلى القول بأن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية جاء مؤسساً لحكومة ديمقراطية تعمل على وفق مبدأ التداول السلمي للسلطة .

المطلب الثاني

التداول السلمي للسلطة في دستور جمهورية العراق لعام 2005

بعد إجراء الانتخابات العراقية في 2005/6/30 وولادة جمعية وطنية جديدة مهمتها وضع دستور دائم للعراق ليفند نظاماً سياسياً جديداً يأخذ بالأساليب الديمقراطية لممارسة السلطة ، لتكون بعد ذلك الجمهورية الخامسة واضحة المعالم ، وعليه سنبحث عن مبدأ التداول السلمي للسلطة في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، ومن خلال ما يأتي : -

الفرع الأول

إقامة دستور جمهورية العراق لعام 2005

إن الجوهر الأساس والغاية من وضع الدساتير هو تطبيقها نصاً وروحاً ، فالدولة الدستورية هي الدولة التي يتم فيها تقييد سلطة الحكام من خلال القوانين والأنظمة ، فلا يجوز بأي حال من الأحوال الاستبداد بالسلطة [1] .

لذا فمن الطبيعي بعد سقوط النظام في العراق دستوراً ومؤسسات بعد 2003 أن يتم العمل وفق دستور بحيث يقيد سلطة الحكام ، وذلك لمنع الانفراد بالسلطة مجدداً بعد التخلص من المخاض العسير الذي قضي في ظل الاستبداد والانفراد بالسلطة .

(1) د . خميس البدري ، الثقافة السياسية والنظام السياسي ، مجلة العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية العدد (28) ، بغداد ، 2 – 2 ، ص 66 .

لذا فقد تولت الجمعية الوطنية المنتخبة في ظل قانون إدارة الدولة العراقية مهمة وضع الدستور حيث انبثقت لجنة كتابة الدستور من رحمها ، إذ تشكلت من بعض أعضاء الجمعية الوطنية ومن آخرين غيرهم وذلك لتمثيل مكونات الشعب الرئيسية ، وبعد الانتهاء من مهمتها لوضع مسودة الدستور في 22 / آب / 2005 ، عرض على الاستفتاء الشعبي في 2005/10/15 وبلغ نسبة المصوتين عليه (64.6%) من مجموعهم البالغ (15.5) مليون نسمة [1] ، وهذا يعني بأن النسبة وصلت إلى (79%) من مجموع المصوتين .

احتوى دستور 2005 النافذ على (144) مادة وزعت على ستة أبواب تتقدمها ديباجة [2] .

ودخل الدستور حيز التنفيذ في 20 / حزيران / 2006 بعد أن نالت الحكومة العراقية الجديدة ثقة مجلس النواب ، بالاستناد إلى المادة (144) منه [3] .

وهذا وقد خص دستور 2005 المؤسسات الدستورية في الباب الثالث منه وخصص لها أربعة فصول ، تناول في الأول مجلسي النواب والاتحاد ، وفي الثاني رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أما في الثالث فقد تم تخصيصه لمجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ، أما في الفصل الرابع والأخير فقد خصصه للهيئات المستقلة .

الفرع الثاني

نظام الحكم والسلطة في دستور جمهورية العراق لعام 2005

لقد اختار العراق في دستور 2005 أن يكون ((دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي)) [4] ، وقد جاء الدستور العراقي والذي أقر باستفتاء من قبل غالبية المجتمع العراقي كأول

(1) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 278 .
(2) صباح صادق جعفر الأنباري ، الدستور ومجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2009 ص 3 .
(3) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 279 .
(4) ينظر المادة (1) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ .

دستور شرعي دائم ، وليمثل وثيقة تاريخية وقانونية لشكل نظام الحكم الذي يفترض به أن يستند على الشرعية والتداول السلمي للسلطة .

وهو ما تم إقراره فعلاً في الدستور، حيث اشار إشارة صريحة إلى تبنيه وبشكل مباشر مبدأ التداول السلمي للسلطة من خلال الوسائل الديمقراطية م (6) ، بل وقبل النص على ذلك المبدأ في المادة السادسة منه ، كان قد أورد الإشارة إلى ذلك في الديباجة ، حيث جاء فيها ((لم يثننا التكفير والإرهاب من أن نمضي قدماً لبناء دولة القانون ، ولم توقفنا الطائفية والعنصرية من أن نسير معاً لتعزيز الوحدة الوطنية ، وانتهاج سبل التداول السلمي للسلطة ، وتبني أسلوب التوزيع العادل للسلطة ، ومنح تكافؤ الفرص للجميع)) [1] .

كذلك فإن الدستور قد أقر مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) منه ، كما سبقه في ذلك قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية ، وأخذ بالرقابة على دستورية القوانين في المادة (92) منه ، وكذلك كفل حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية والانضمام إليها في المادة (39) ، وكذلك عمل على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها واستقلاليتها م (45) .

وبهذا نستطيع القول بأن الدستور العراقي لعام 2005 جاء بنصوص صريحة على تبني النظام الديمقراطي وفق مبدأ التداول السلمي للسلطة في إدارة شؤون الدولة بالرغم من أن الواقع يشير إلى عدم تماشي الآليات المتبعة في إدارة عجلة السلطة مع النصوص الدستورية .

حيث أن تشكيل الحكومة العراقية برئاسة نوري كامل المالكي التي حلت محل حكومة الجعفري على الرغم من أنها تشكلت بالاستناد إلى دستور 2005 ، إلا إن الطريقة المتبعة في تشكيلها جاءت بعيدة عن نصوص الدستور ، فلم يكن رئيس مجلس الوزراء حراً في اختيار وزرائه وإنما فرضت الكتل السياسية الممثلة في البرلمان وزرائها مقابل منح الثقة للحكومة معتمدة في ذلك على أسلوب المحاصصة الطائفية في توزيع الحقائب الوزارية [2] .

(1) ديباجة دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ .
(2) د . عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 301 .

إلا إن الأهم من ذلك هو أننا لمسنا في دستور 2005 الإشارة الصريحة والواضحة ولأول مرة على تبني أسلوب التداول السلمي للسلطة من خلال الوسائل الديمقراطية عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة ، ولن يكون الأمر كذلك إلا بعد توفير جملة من الضمانات التي تضمن بدورها تطبيق ذلك المبدأ على الأسس الصحيحة ، وهو ما سيكون محل دراستنا في الفصل الثالث .

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة سنسطر ابرز الملاحظات التي توصلت اليها الدراسة ومن ثم ندون توصيات متواضعة اذا ما اوخذت بنظر الاعتبار فانها ستغير من الواقع الذي وقفنا علية من خلال الدراسة .

أولا :ـ الاستنتاجات

1ـ شهد العراق منذ نشأ كدولة حديثة عام 1921 سقوط العديد من أنظمة الحكم المختلفة نشأت معها العديد من المؤسسات السياسية التي سقطت معظمها بسقوط تلك الانظمة ،وهذا يعني الى جانب وجود عدم الاستقرار السياسي اصبح وجود عدم استقرار مؤسسي .

2:ـ اخذ القانون الاساسي العراقي لعام 1925 بالنظام البرلماني الا انه انحرف عن ذلك الاتجاة بسبب سيطرة الحكومة على البرلمان من خلال زج اشخاص تابعين لها الى البرلمان لتمرير سياساتها بسلاسة.

3:ـ حيث ان التداول السلمي للسلطة يقوم على اساس الرجوع الى الشعب في تحديد اختياره للشخص او الحزب الذي يولية السلطة نيابة عنة ، فأن وسيلة هذا الرجوع لابد ان تكون معبرة عن رأي المواطن ومحددة لاختياره بشكل حقيقي ، وفي هذا الاطار يعد الانتخاب الوسيلة الاساسية لتداول السلطة سلمياً .

4:ـ انشأ القانون الاساسي العراقي تداولآ سلمياً نسبياً للسلطة من خلال اعتماده على طريقة الانتخاب بالنسبة لاعضاء البرلمان وتأقيت مدة عضويتهم فية فضلآ عن وجود التعددية الحزبية في ذلك الحين .

5:ـ في ظل الجمهوريات الاولى والثانية والثالثة والرابعة لم يشهد العراق اي شكل من اشكال تداول السلطة بصورة سلمية ، بالرغم من اقرار بعض الدساتير المتعاقبة على بعضآ من المبادئ

الديمقراطية ، كمبدأ الشعب مصدر السلطات ، الا ان المبدأ الاخير لاقيمة له من دون تبني نظام الانتخابات والتنافس الحزبي الديمقراطي في عملية نقل السلطة .

6:ـ بعد التغير الكبير الذي شهده العراق عقب احداث عام 2003 دستوراً ومؤسسات ، جاء الدستور الجديد لعام 2005 وقبلة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على تبني المبادئ الديمقراطية وحتى ان دستور 2005 قد أشار بالنص على تبني مبدأ التداول السلمي للسلطة ، الا انه اغفل النص على بيان الاليات والوسائل التي تضمن تطبيقة مما حدى به (المبدأ) ان يبقى شكلياً من دون تطبيق .

ثانياً :ـ التوصيات

1:ـ ضرورة الاسراع بتشريع قانون تحدد فية ولاية رئاسة الجمهورية ومجلسي الوزراء والنواب لما له من أهمية في عملية نقل السلطة بصورة سلسة وتفعيل مبدأ التداول السلمي للسلطة .

2:ـ تشريع قانوني الاحزاب والانتخابات بالاسلوب الذي يجعل من قانون الاحزاب الاداة التي ترفد المؤسسات الحزبية في العراق بالكوادر الحزبية المهنية التي تنتهج الديمقراطية بعيداً عن المصالح الفئوية والحزبية وعدم التشبث بالماضي وفكرة شخصنة السلطة هذا من جانب ، ومن جانب اخر فان قانون الانتخابات يجب ان يؤسس لعملية ديمقراطية بعيداً عن مظاهر التزييف والتزوير ، بحيث يوفر الضمانات الكفيلة بنزاهة الانتخابات .

3:ـ تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني والعمل على ضمان استقلالها بحيث لاتخضع في عملها لاي جهة حكومية او حزبية وذلك لدورها في رفد المجتمع بقيادات جديدة تنتهج الاسلوب الجماعي في العمل وبصيغ حضارية قادرة على حل المشاكل التي تقع بينها نتيجة اختلاف الرؤى والتوجهات بالحوار المرن وهذا من شانة ان يهيئ تلك القيادات كصناع للقرار في المستقبل يعملون على وفق مبدأ التدول السلمي للسلطة .

4:ـ التاكيد على ضرورة استقلال القضاء وسيادة القانون والعمل بمبدأ الفصل بين السلطات فإنها الركائز الاساسية التي يستند عليها مبدأ التداول السلمي للسلطة .

المصادر

اولاً: الكتب

1:ـ د.احسان حميد المفرجي واخرون ،القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، العاتك لصناعة الكتاب ، ط4 ،القاهرة ن 2011 .

2:ـ د.احمد الموسوي ، الضمانات القانونية لحقوق المواطن في الدساتير العراقية ، ط2 ، بغداد ، 2005.

3:ـ جعفر عباس حميدي واخرون ، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري 1958 ـ 1968 ، ط2 ، ج 6 ، بيت الحكمة ، بغداد ،2005 .

4:ـ د.حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، 1990 .

5:ـ د.حميد الساعدي ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دار عطوة للطباعة ، بغداد ، 1981.

6:ـ د.حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ،ط1 ، الغدير للطباعة ، البصرة ، 2008 .

7:ـ حسين جميل ، الحياة النيابية في العراق 1925 ـ 1946 ،مكتبة المثنى ، بغداد ، 1981

8:ـ د. رعد ناجي الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1998 .

9:ـ د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط 1 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2004

10:ـ د. رعد ناجي الجدة ، تشريعات الجمعيات والاحزاب السياسية في العراق ، ط1 ، دار الحكمة ، بغداد ، 2002 .

11:ـ د.شمران حمادي ، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، 1964 .

12:ـ صالح حسين علي العبدالله ، الانتخابات كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة ، دار شتان للنشر والبرمجيات ، مصر ، .2011

13:ـ صباح صادق جعفر الانباري ، الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2009 .

14:ـ د.صالح جواد كاظم واخرون ، النظام الدستوري في العراق ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، 1980 ـ1981 .

15:ـ عابد خالد رسول ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية ، مؤسسة حمدي للطبع والنشر، السليمانية ،2012 .

16:ـ د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط2 ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، 2010 .

17:ـ د.علي خليفة الكواري واخرون ،المسألة الديمقراطية في الوطن العربي ، ط1 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2000 .

18:ـ د.عبد الفتاح ساير ، القانون الدستوري ، ط2 ، دار الكتاب العربي ، مصر ، 2004 .

19:ـ د.فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط2 ، لاناشر ، لامكان ، لا تاريخ نشر.

20:ـ د.فائز عزيز اسعد ، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية ، دار البستان للصحافة والنشر ، بغداد ، 2005 .

21:ـ فراس عبد الرزاق السوداني ، العراق مستقبل بدستور غامض ـ نقد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، ط1 ، المكتبة القانونية . بغداد 2005 .

22:ـ د.منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، ط2 ، مطبعة شفيق ، بغداد ، 1966.

23:ـ د.منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، ط1 ، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع ، عمان ، 2012

24:ـ مجيد خدوري ، نام الحكم في العراق ، بغداد ،1946 .

25:ـ د.نوري لطيف ، القانون الدستوري ـ المبادئ والنظريات العامة ، ط1 ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، 1976.

26:ـ د.نعمة السعيد ، النظم السياسية في الشرق الاوسط ، ط2 ، ج1 ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1978 .

27:ـ وائل عبداللطيف الفضل ، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام 1967 لغاية 2005 ، ط2 ، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ، 2006 .

ثانياً :الرسائل والاطاريح

1:ـ رزكار جرجيس عبدالله الشواني ، الشرعية الدستورية في العراق بين النظرية والتطبيق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كركوك ، 2013 .

2:ـ سحر كامل خليل الخالدي ، المؤسسات البرلمانية العراقية بين العهدين الملكي والجمهوري ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، .2004

3:ـ سحر محمد نجيب جرجيس ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، 1999 .

4:ـ علي جاسم العبيدي ، رئيس الدولة في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1983 .

5:ـ محمد كاظم المشهداني ، ظاهرة تركيز السلطة في الدول النامية ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، 1985 .

6:ـ نصر دحام ، فلسفة النظام السياسي في العراق بعد ثورة 17 ـ30 تموز 1968 ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، 2001 .

ثالثاً : البحوث المنشورة

1:ـ د.خميس البدري ، الثقافة السياسية والنظام السياسي ، مجلة العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، العدد 28 ، بغداد ، 2002 .

2:ـ د.غانم محمد الحفو ، القانون الاساسي لعام 1925 ومدى ارتباطة بالفكرة الديمقراطية في العراق ، دراسات اقليمة ، السنة الثانية ، العدد 3 ، 2005 .

رابعاً :الانترنت

www.eqypty.coom

خامساً :المجلات والدوريات

1:ـ الوقائع العراقية ، العدد 3581 في 1995/9/18 .

2:ـ الملف العراقي ،الدساتير العراقية المؤقتة لعام 1958 ـ 1963 ـ 1964 ، العدد 139 ، ابريل 2005 .

سادساً :الدساتير والقوانين

1:ـ القانون الاساسي العراقي لعام 1925 .

2:ـ دستور 21 ايلول 1968 .

3:ـ . دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1970 .

4:ـ دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 .

5:ـ قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 1924 .

الملخص:

لانجافي الصواب اذا قلنا بأن مساوات التقدم لاي مجتمع سياسي ينشد الرفاه والاستقرار والامن الاجتماعي لاتتحقق الا من خلال انتهاج مبدأ التداول السلمي للسلطة ، اذ ان الاخير شديد الصلة بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية الى كونه نواة الجانب السياسي ،لاسيما اننا نعيش في عالم سريع المتغيرات وتضارب المصالح بين الجذب والتنافر والصراع على مصادر الثراء ، والعراق واحدآ من اهم مصادر الثراء في العالم ، فلكي ينعم بهذه الميزة لابد من ان يكون مستقر اقتصادياً واجتماعياً وهذا يأتي حتماً من خلال الاستقرار السياسي الذي لن يكون الا عن طريق التناوب على سدة الحكم بطريقة سلمية وبأسلوب ديمقراطي ،وهذا مالم نراه على مدا الدساتير العراقية المتعاقبة منذ قيام الدولة العراقية الحديثة عام 1921 ، مما حدا بنا الى تناول موضوع (واقع التداول السلمي للسلطة في الدساتير العراقية) لبيان موقف النصوص القانونية والدستورية من مبدأ التداول السلمي للسلطة في تلك الدساتير وبيان التطبيق العملي للمبدأ بغية الوصول الى كيفية التعاقب على السلطة في العراق منذ العهد الملكي مروراً بالعهد الجمهوري وانتهاءآ بدستور العراق الدائم لعام 2005 وذلك من خلال تحليل مجمل النصوص وروح القوانين والواقع السياسي الذي رافق تطبيقها .

Abstract

It is not wrong to say that the progress of any political society trying to establish prosperity , stability and social security , through factors are achieved by using the peaceful rotation of power , thus this rotation has a strong relation with social and economical sides , also it is the nucleus of the political part , especially we live in a world changes in a speedy steps , conflict of the interests between attraction and discordance , the struggle on the most important wealthy resources in the world, in order to benefit from thus factors, Iraq should be stable economically and socially, this can be achieved by the political stability, and in turn this stability achieved by the peaceful and democratic rotation of power, this thing we could not find in the Iraqi constitutions since the establishment of modern Iraqi state in 1921, this made us to take in consideration the topic (the fact of the peaceful rotation of power in Iraqi institution) to show the stand of legal and constitutional text from the peaceful rotation of power in these constitutions, and the practical application of the principle, to know the way of rotating power in Iraq since the royal regime to the republican era, ending with the permanent Iraqi constitution of the year 2005, through analysing the texts of the essence of law and the political point of fact that accompanied their application.