المجلس التأسيسي العراقي ومشروع دستور عام ١٩٢٥

أ.د. علي يوسف الشكري

نبذة عن الباحث :
استاذ القانون الدستوري المتمرس .

أ.م.د. عدنان حسن محبوبة

نبذة عن الباحث :

محمد راضي آل كعيد الشمري

نبذة عن الباحث :

تاريخ استلام البحث :
٢٠١٨/٠٤/٠١
تاريخ قبول النشر :
٢٠١٨/٠٣/٢٧

المقدمة :

- الفرع الأول - طبيعة تشكيل وعمل المجلس التأسيسي العراقي :-

عاش العراق التجربة الدستورية الأولى في ظل الإمبراطورية العثمانية والتي تكللت بصدور القانون الأساسي العثماني (الدستور) عام ١٨٧٦ م ، بداية عهد السلطان عبد الحميد الثاني[١] ، وهذه الوثيقة الدستورية وضعت وفق الأسس والمفاهيم الحديثة للدساتير ، فقد ضمت بعض المبادئ المتعلقة بالحريات والمساواة التي نادت بها الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩[٢]، فعرف العراقيون الحياة الدستورية وفق الأسس والمفاهيم الحديثة لدساتير ما بعد الثورة الفرنسية، ولهذا يمكن القول ان الحياة الدستورية لم تكن جديدة على العراقيين عند قيام الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١ [٣].

لقد أظهرت التجربة الديمقراطية في العهد العثماني أولى بوادر الترابط بين العمل البرلماني للنواب العراقيين داخل مجلس المبعوثان (النواب) في اسطنبول وبين مواقف الرأي العام في العراق ، حيث كانت تجد صداها في المجالس وحتى في شوارع كبريات المدن العراقية ، فضلا عن صحافتها ناهيك عن التجربة البرلمانية في ظل حكم جمعية الاتحاد والترقي (١٩٠٩ – ١٩١٨) وما شابها من صراعات سياسية انطوت على العديد من الدروس التي أغنت الفكر السياسي العراقي الحديث ، حيث رحب المثقفون العراقيون – في البداية – بشعارات ثورة الاتحاد والترقي ، بمن فيهم معظم الذين دخلوا

المجالس التشريعية العثمانية والعراقية لاحقا ، ومنهم ناجي السويدي ، الزهاوي ، الرصافي ، محمد رضا الشبيبي ، سليمان فيضي و محمد مهدي الجواهري وآخرون [٤].

وكان تأثير الثورة الدستورية في إيران عام (١٩٠٦- ١٩٠٩)[٥] ، كبيرا على الفئة المثقفة العراقية ، فهذا البلد المجاور الذي تربطه بالعراق وشائج كثيرة تفاعل معه الرأي العام العراقي لاسيما الصحافة ، حيث كانت فكرة الدستور " المشروطة " محل جدل واسع ولسنوات ، فعلى سبيل المثال تابعت جريدتي (الرقيب) و(صدى بابل) وقائع الثورة الدستورية وتطوراتها كاشفة بشاعة استبداد الملوك القاجاريين وآخرهم محمد علي شاه [٦].

كانت النجف الأشرف أكثر مدن العراق تأثرا بالحركة الدستورية التي نشبت في تركيا وإيران،فقد ظهر من بين رجال الدين من يؤيد النظام الدستوري ولا يمانع الحكم العلماني ، وهو طريق النظام البرلماني الدستوري في البلدان الأوربية ، بل ان بعض علماء الشيعة في النجف شجعوا على نقل تلك التجربة الأوربية الى العالم الإسلامي ، وذهبوا الى إن الحياة البرلمانية ليست بعيدة عن الموروث الإسلامي ، وفي هذا الصدد صدر كتاب للشيخ محمد حسين النائيني " تنبيه الأمة وتنزيه الملة " عام ١٩٠٦ شرح فيه أسباب تقدم الأنظمة السياسية في أوربا[٧].

انقسم علماء المرجعية في النجف الى فريقين ،فريق يؤيد الحياة الدستورية ليضع حدا للاستبداد السياسي (جماعة المشروطة)، وفريق آخر تشبث بنظام الحكم الاستبدادي خشية من انهيار التقاليد الدينية والتفريط بسطوتها على المجتمع (جماعة المستبدة) ، إلا إنه تأييدا للثورة الدستورية الإيرانية أفتى أغلب علماء النجف بشرعية الحياة الدستورية [٨] .

ولما علم دعاة الدستور في تركيا تأييد علماء النجف للحياة الدستورية استنجدوا بهؤلاء العلماء من بطش السلطان عبد الحميد الثاني ، واستجابة لذلك أبرق الإمام محمد كاظم الآخند برقية الى السلطان طالبه فيها بضرورة الالتزام بالدستور وحذره من عواقب الاستبداد ونصحه بالرضوخ الى الحياة الدستورية [٩] . وقد نشرت مجلة العلم هذه البرقية كاملة [١٠].

وإجمالا يمكن القول ان التجربة الدستورية في تركيا وإيران كان لها الأثر الأكبر في بلورة رأي عام عراقي أخذ يتوسع بعد الاحتلال البريطاني للعراق عام ١٩١٤ يطالب بحكومة دستورية ونظام برلماني لهذا كان قادة الرأي العام يدركون ما يعني مشروع الدستور وما يجب أن ينص عليه من حقوق وحريات تكون قيدا على الراعي وحقا للرعية .

وتنقسم أساليب وضع دستور الى ديمقراطية وغير ديمقراطية ، وتنضوي تحت مظلة الأساليب غير الديمقراطية اسلوبي المنحة والعقد [١١] :

الأول : المنحة ومعناها ان الحاكم صاحب السلطة المطلقة (ملكا او حاكما) يتنازل عن بعض سلطاته للأمة فتكون الوثيقة الخاصة بذلك دستورا ممنوحا كدستور ١٩٢٣ في مصر .

الثاني : طريقة التعاقد على الدستور بين الحاكم والشعب كالدستور الفرنسي لسنة ١٨٣٠ على أثر ثورة عام١٨٣٠ ضد الملك شارل العاشر فاضطرته الثورة الى التنازل عن العرش وهنا حصل التعاقد بين نواب الأمة الفرنسية الذين اجتمعوا رغم حل مجلسهم ووضعوا مشروع الدستور الجديد الذي وافق عليه دوق اورليان فأصبح ملك فرنسا باسم لويس فيليب .

ويدخل ضمن الأساليب الديمقراطية في وضع دستور أسلوبي الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري وعلى النحو التالي :

الأول : وضع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية وطنية، يضع ممثلوا الأمة وحدهم الدستور وهذه أكثر الطرق ديمقراطية في وضع الدستور وأكثرها انتشارا كدستور سنة ١٨٤٨ في فرنسا .

الثاني: أسلوب الاستفتاء ويعني ان الحاكم أو النظام السياسي يضع مشروع دستور ويعرضه على الشعب للاستفتاء عليه[١٢] .

أما العراق الذي تأسست دولته الحديثة في ظل الانتداب البريطاني فقد خرج عن هذه الأنماط ، إذ وردت فكرة وضع دستور في كثير من الوثائق الرسمية قبل أن يتم تشكيل الحكومة العراقية نفسها ، فأكدت المادة (٢٢) من ميثاق عصبة الأمم[١٣] ، على ان تكون الإدارة "برضى المحكومين" كما أشارت اللائحة الأصلية لصك الانتداب البريطاني على العراق بضرورة وضع دستور يكفل سير أموره السياسية [١٤] ، إذ نصت المادة الأولى من نظام الانتداب أن

يقوم المنتدب (بريطانيا) في مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ الانتداب بوضع دستور للبلاد يعرض على عصبة الأمم للمصادقة عليه ونشره سريعا[١٥] .

يلاحظ ان قرار عصبة الأمم – والذي تتحكم به بريطانيا وفرنسا – لم يشترط في وضع الدستور مصادقته من قبل جمعية تأسيسية منتخبة من القطر الذي وضع له الدستور ، وإنما الدولة المنتدبة أي بريطانيا هي التي تضعه ، وعصبة الأمم هي التي تصادق عليه ، وهذا يعني بشكل غير مباشر ان بريطانيا هي التي صممت دستور العراق وهي التي وقعت عليه في عصبة الأمم ، وما أعلنته بريطانيا وما قامت به من إجراءات لقيام مجلس تأسيسي في العراق ما هي إلا شكليات لتمرير مشروع الدستور الذي وضع مسبقا من قبل الخبراء البريطانيين .

أنشأت سلطة الانتداب البريطاني في العراق بداية عام ١٩٢١ لجنة خاصة مؤلفة من : الميجر هربت يونك (Harbert Young) والمستر دراور (Drower) والمستر دافيدسون (Davidson) وكانت هذه اللجنة تحت إرشاد السير بيرسي كوكس – المعتمد السامي البريطاني في العراق، مهمتها عمل مشروع دستور للدولة العراقية المزمع قيامها على أن يأخذ بنظر الاعتبار المادة الأولى من صك الانتداب الذي فرضته عصبة الأمم[١٦] .

قررت حكومة عبد الرحمن النقيب [١٧].المؤقتة في الحادي عشر من تموز ١٩٢١ أن يكون الأمير فيصل بن الحسين بن علي [١٨]، شريف مكة ملكا على العراق ، على ان تكون حكومته ((دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بالقانون)) ومن جانب آخر تضمن صك

الانتداب على العراق والذي أبدل أخيرا بالمعاهدة العراقية - البريطانية لعام ١٩٢٢ في المادة الثالثة

منها إلزام ملك العراق أن يضع مشروع دستور يأخذ بنظر الاعتبار حقوق ورغائب الشعب ومنها ضمان حقوقه وحرياته [١٩].

في الوقت الذي كانت فيه اللجنة البريطانية تعمل على إنجاز مشروع الدستور بمعزل عن الملك والحكومة وقادة الرأي في العراق ، أكد الملك فيصل في خطاب تتويجه ملكا على العراق في ٢٣ آب ١٩٢١ تصميمه على إرساء دعائم حكومة ديمقراطية – دستورية ، ووعد بوضع دستور استقلال العراق أطلق عليه اسم (القانون الأساسي) وإجراء انتخابات عامة للمجلس التأسيسي يعرض عليه الدستور لإقراره [٢٠] .

وضعت معاهدة ١٩٢٢ والتي صيغت فيها بنود الانتداب صوغا حسب الاتفاق الذي سبق أن تم بين الأمير فيصل بن الحسين ووزير المستعمرات- ونستون تشرشل – وفيها اتفق الطرفان على أن تكون المادة الثالثة من هذه المعاهدة بهذه الصيغة ((يوافق ملك العراق على أن ينضم قانونا أساسيا (دستور) ليعرض على المجلس التأسيسي ويكفل تنفيذ هذا الدستور الذي يجب أن لا يحتوي على ما يخالف نصوص هذه المعاهدة)) ، وبهذا يكون الدستور وسيلة من الوسائل السياسية لتثبيت أحكام المعاهدة العراقية البريطانية بدلا من أن يكون أداة حكم حكما ديمقراطيا[٢١] .

ان أهم ما ورد في المعاهدة من الأمور المخلة بالسيادة وحرية تقرير المصير :

١- أن تعهد الشؤون الخارجية للعراق للحكومة البريطانية .

٢- على الملك فيصل الأول أن يستعين بالمشورة البريطانية ولا يعين الموظفين الأجانب إلا بموافقتها وتعيين مستشارين بريطانيين في كل وزارات الحكومة العراقية .

٣- وضع قانون أساسي باستشارة المندوب السامي البريطاني[٢٢] .

كان الخلاف الأهم في مناقشات مشروع المعاهدة هو ان الملك هو الذي يقرر مصير البلاد وسياستها العامة ، بينما اعتقدت الحكومة البريطانية بأنها هي التي تقرر ذلك ، بل وتقرر أيضا الصلاحيات التي ستمنح للملك في الدستور الذي يكتب مسودته الخبراء البريطانيون[٢٣] .

سارع الحزب الوطني العراقي وحزب النهضة العراقية[٢٤] ، المعارضين في أثناء المفاوضات على المعاهدة بين الحكومة العراقية والحكومة البريطانية إلى رفع مذكرتين إلى الملك فيصل الأول طالبا فيها بإقامة حكومة دستورية نيابية وانتخاب مجلس تأسيسي لسن دستور دائم يضمن تأليف مجلس تشريعي مستقل تكون الحكومة مسؤولة أمامه وفق القواعد المتبعة لدى الحكومات الدستورية ، ثم أستغل قادة الحزبين مناسبة احتفالية مرور عام على تتويج الملك فيصل الأول على عرش العراق فرفعوا أصواتهم بتلك المطالب أمام الملأ وبحضور الملك والمندوب السامي- بيرسي كوكس- Bercy.z.cox [٢٥]، الذي اتخذ من هذه البادرة ذريعة فأمر السلطات البريطانية فأغلقت الحزبين وعطلت جريدتي (المفيد) و(الرافدين) ونفي ستة من أقطاب المعارضة الوطنية ، إلى جزيرة هنجام (Henjam) في مدخل الخليج العربي ، من جانب آخر قصفت الطائرات البريطانية

مناطق في الفرات الأوسط وبهذا مهدت للشروع بانتخابات المجلس التأسيسي فصدرت الإرادة الملكية بذلك في الرابع والعشرين من تشرين الأول ١٩٢٢[٢٦] .

قاطع الشعب العراقي انتخابات المجلس التاسيسي لاسيما بعد إصدار العديد من علماء الدين فتاوى بتحريم الاشتراك بسبب المعاهدة العراقية – البريطانية التي أخلت بعض بنودها باستقلال العراق وكذلك بسبب بقاء بعض الزعماء الوطنيين في المنفى والخوف من قانون التجنيد الإلزامي والسياسة الضريبية للحكومة مع عوامل أخرى[٢٧] . حاول البريطانيون في البداية وضع حد للمقاطعة العامة باستخدام الحزم والقوة . ففي العشرين من تشرين الأول ١٩٢٢ وجهت دار الاعتماد البريطانية مذكرة الى الملك فيصل الأول تطالبه بمعاقبة كل من يحرض الناخبين على المقاطعة وللغرض نفسه اتفقت دار الاعتماد مع الملك فيصل على أن يؤلف حكومة جديدة برئاسة عبد المحسن السعدون [٢٨] ، الذي سبق أن أخذ موقفا متشددا لأجل تنفيذ هذه الانتخابات عندما كان وزيرا للداخلية وبعد ان فشلت حكومة السعدون في كسب ود قادة الرأي العام من خلال إطلاق بعض الحريات السياسية (الصحافة،الأحزاب) عاد إلى أساليب القهر و الإرهاب ومطاردة ناشري فتاوى المقاطعة . أما الملك من جانبه فقد قام بجولة زار خلالها عدد من المدن العراقية . فأجرى اتصالات واسعة مع وجهائها ومثل ذلك فعل المندوب السامي البريطاني- هنري دوبس – وأخيرا استقالت حكومة السعدون وتشكلت وزارة جعفر العسكري[٢٩] ، التي أجرت انتخابات المجلس التأسيسي[٣٠].

بعد أن أعدت اللجنة البريطانية مشروع الدستور العراقي والذي استوحت أهم مبادئه من الدستور الاسترالي و النيوزلندي وقدمته للسير بيرسي كوكس الذي أرسله بصحبة الميجر يونك الى وزارة المستعمرات في لندن في أوائل ١٩٢٢، وهناك توافد الخبراء لدراسته ووزن اصطلاحاته بدقة متناهية تقتضيها مصالحهم الاستعمارية في العراق ، فأجروا عليه بعض التعديلات بحيث أصبح يفي بالغرض[٣١] ، ثم أعادوه الى بغداد ، فقام بيرسي كوكس وعرض مشروع الدستور على الملك فيصل الأول فوافق عليه مبدئيا، وللمراجعة أحاله الملك على لجنة حقوقية عراقية تألفت من وزير العدل ناجي السويدي[٣٢] ، ومحمد رستم حيدر (سكرتيرالملك الخاص)[٣٣] ، و ساسون حسقيل (وزير المالية)[٣٤]. إلا ان هذه اللجنة اعترضت على لائحة الدستور لأنها لا تتلائم مع الأحوال العامة والخاصة في العراق و لأنها منحت الملك صلاحيات واسعة، أخطرها صلاحية التصديق على كل قانون يسنه مجلس الأمة (البرلمان) فهذه الصلاحية حددت السلطة التشريعية وبالتالي قيدت حقوق الشعب ، وسبب هذه الاحتياطات راجع الى التضارب الموجود بين المعاهدة التي صيغت فيها بنود الانتداب وبين المبادئ العامة في الدساتير الديمقراطية ، فمثلا نصت المادة الأولى من المعاهدة على ان السيادة الوطنية للعراق بينما قيدت المادة الرابعة منها ملك العراق بأن يستشير المعتمد السامي البريطاني الاستشارة التامة . وللتوفيق بين هذين الوضعين ارتأت السياسة البريطانية تقييد مجلس النواب إزاء السلطة التنفيذية في النواحي

الإدارية والقضائية والمالية لئلا يشرع أمرا قد لا يريده المعتمد السامي البريطاني وتتضرر منه مصالح بلاده فتسوء الأمور بين البلدين [٣٥] .

أصر الأعضاء العراقيون في لجنة دراسة مشروع الدستور[٣٦]، ان هذا المشروع لا يمكن ان يحاكي رغبات الشعب العراقي . فعمدوا الى تقديم مشروع دستور آخر . مستوحين أهم مبادئه الأساسية من الدستور العثماني و الياباني إلا ان هذا المشروع لم يجد قبولا عند ألأعضاء البريطانيين فحصل خلاف واسع . وللتوفيق بين وجهتي النظر كان هناك حل واحد هو إحالة مشروعي الدستور مرة أخرى إلى لندن للوقوف على وجهة نظر وزارة المستعمرات فأجريت عليه تعديلات منتقاة من الدستور الإيراني والتركي والمصري ثم استلمته الحكومة العراقية ووقعت عليه ونشرته كمشروع دستور [٣٧].

يتضح مما تقدم إن واضعي دستور الدولة العراقية الحديثة ليست لجان المجلس التأسيسي الذي يعد ممثلا للشعب بل لجنتين الأولى تمثل سلطة أجنبية مهيمنة على مقدرات العراق بجيوشها وضباطها السياسيين أما اللجنة الثانية فهي تمثل الحكومة العراقية وهي حكومة غير منتخبة بل معينة بإرادة أجنبية ومن أعوانها بدليل إن وزراءها المناهضين للوجود البريطاني والمساهمين في ثورة العشرين قد انسحبوا من هذه الحكومة [٣٨] . عندما قرر مجلس الوزراء التوقيع على المعاهدة وقبول مشروع الدستور الذي لن يحقق دولة ديمقراطية ذات سيادة .

يلاحظ مما سبق ان المجلس التأسيسي العراقي افتقر الى التقاليد المتبعة في كل الجمعيات التأسيسية للدول التي قدر لها أن تتحول الى النظم الديمقراطية فلم ينتخب أعضاؤه انتخابا حقيقيا وإنما عينوا تعيينا كما ان التوجه العام لأعضاء المجلس اعتمد على رأي الحكومة العراقية والتي هي بدورها انقادت الى رأي الحكومة البريطانية وبذلك غابت إرادة الشعب المتمثلة بعدد قليل جدا من أعضاء المجلس الذي عجزوا عن إجراء تعديلات جوهرية على مشروع الدستور المقدم من قبل المستشارين البريطانيين بحيث يرسخ نظام ديمقراطي حقيقي يؤمن الاستقرار السياسي ويضمن الحقوق والحريات . وهذا سنناقشه في سياق البحث .

لقد أثبت كتاب رسمي سري أرسل من عبد المحسن السعدون – رئيس الوزراء العراقي- الى المعتمد السامي البريطاني بما لا يقبل الشك . ان جميع أعضاء المجلس التأسيسي قد تم ترشيحهم مسبقا ثم تم فرضهم بواسطة انتخابات صورية نظرا لطبيعة المجتمع العشائري وجهود السلطات البريطانية والعراقية [٣٩]، وهذا ما أشارت إليه فتوى تحريم الاشتراك بالانتخابات[٤٠]، من ان الأسماء تم تعيينها قبل إجراء الانتخابات.

وحين بدأ المجلس التأسيسي مناقشة لائحة الدستور وجه سكرتير المندوب السامي البريطاني في بغداد رسالة سرية الى رئيس الوزراء العراقي، جعفر العسكري أبلغه فيها ((بان لا تجري في هذا القانون عن أي تعديلات تقترح من قبل لجنة مراجعة الدستور او من قبل أعضاء المجلس التأسيسي قبل ان يتخذ مجلس الوزراء قرارا بشأنها لكي يتسنى للوزراء الاعتراضات على التعديلات المقترحة [٤١] . وفعلا التزمت حكومة العسكري

بتنفيذ التعليمات ولكنها لم تتمكن في بعض الأحيان من التدخل لتأجيل التصويت على التعديلات لحين إبداء المندوب السامي رأيه منها ، مما سبب إحراجا للحكومة ولأعضاء المجلس التأسيسي الموالين لها بسبب اعتراضات المندوب السامي وطلبه إعادة النظر بالتعديل بالشكل الذي يرتئيه ، وعلى سبيل المثال لا الحصر وافق المجلس التأسيسي على تعديلات لجنة القانون الأساسي حول المادة (١٦) التي نصت على ان العراقيين متساويين في الحقوق و الواجبات و التعيين في وظائف الدولة دون تمييز كل حسب كفاءته ، وقد أضافت هذه اللجنة عبارة "ولا يستخدم في وظائف الحكومة غير العراقيين إلا في الأحوال الاستثنائية التي يعينها قانون خاص" ، وهذا أثار المندوب السامي فطلب من الملك ان يتدخل لإلغاء هذا التعديل لأنه يحرم الموظفين البريطانيين وفعلا اجبر المجلس على التراجع واستثناء الموظفين البريطانيين [٤٢].

برزت في المجلس التأسيسي شخصيات عراقية أبرزها الدكتور فائق شاكر(الموصل) عمر العلوان (كربلاء)، حسن الشبوط(الكوت)، يوسف غنيمة(بغداد)، ناجي السويدي (بغداد) وغيرهم[٤٣]، وأتضح ان هذه الشخصيات كانت على قدر كبير من الخبرة في الفقه الدستوري والثقافة في الوعي السياسي رغم قلة عددهم ، وهذا لم يمنع الآخرين من الذين لا يجيدون القراءة والكتابة ان يعبروا عن مقدرتهم في التعبير عن آرائهم حتى شهد المجلس صراعا واضحا بين الحركة الوطنية وطموحاتها في الحصول على استقلال العراق التام وبين بريطانيا من خلال الحكومة العراقية وأعوانها في المجلس[٤٤]، وفي الحقيقة حرم المجلس التأسيسي من قادة بارزين كانوا يمثلون قادة الرأي العام العراقي مثل السيد محمد الصدر[٤٥] وجعفر أبو التمن[٤٦] ، ومحمد مهدي البصير[٤٧] ، و أمين الجرجفجي[٤٨] ، وغيرهم ممن أصروا حتى النهاية على مقاطعة الانتخابات[٤٩] ، اما ما سمي بالمعارضة المعتدلة فقد تراجع أقطابها عن مواقفهم ، فاشتركوا في الانتخابات وأبرزهم ناجي السويدي و ياسين الهاشمي و مولود مخلص واحمد الشيخ داوود وعبد الغفور البدري و مزاحم الباججي وغيرهم[٥٠].

لقد أثبتت تجربة المجلس التأسيسي تفوق المصالح الشخصية حيث ان رؤساء العشائر وخاصة الذين قاموا بثورة العشرين وعاقبتهم سلطة الاحتلال بتجريدهم من بعض أراضيهم وفرض غرامات وضرائب عليهم قد ناشدوا الملك فيصل الأول ليتوسط لهم عند المعتمد البريطاني (كوكس) ليرجع أراضيهم وامتيازاتهم ويسامحهم عن ضرائب أراضيهم التي بذمتهم ويساويهم مع زعماء العشائر الموالين للوجود البريطاني مقابل تأييدهم انتخابات المجلس التأسيسي الذي لقي معارضة شديدة من بعض علماء الدين الشيعة وعدد من الوطنيين[٥١] ، وفي هذا السياق كتب الملك للمعتمد البريطاني ((إني على يقين تام بأننا إذا تمكنا من استمالة المشايخ ... نبلغ ما نريده من نجاح الانتخابات وتصديق المعاهدة بدون قلق (الثورة) واعتقد ان ذلك سهل المنال وانه بإتباع سياسة اللطف والإنصاف مع كافة المشايخ على السواء من لدن المأمورين والمستشارين))[٥٢].

إن الدولة المنتدبة التي يجب ان تدرب قادة الرأي العام على اعتناق العقيدة الوطنية لتحقيق المصلحة العامة لبلادهم ، لنقل العراق من دولة بيروقراطية الى دولة ديمقراطية بينما الواقع الذي فرضته سلطة الاحتلال البريطاني هو التنويه الى المساومات والمقايضات ، فالمصالح الشخصية للموالين هي التي ترجح وإبعاد العناصر الوطنية المعارضة التي كانت تعي أبعاد السياسة البريطانية ، فأصبح المعيار هو المصالح الشخصية وهو السنة منذ أول انتخابات وحتى آخر انتخابات في العهد الملكي ، ويعتقد الباحث ان الملك هو الذي بادر للتوسط لزعماء العشائر عند المعتمد البريطاني وهذا عكس ما يعتقده الدكتور عماد الجواهري بدليل ان الملك هو الذي زار العشائر في الفرات الأوسط ، من جانب آخر تكشف رسالة الملك ان الهدف الأساسي من انتخابات المجلس التأسيسي هو تصديق المعاهدة.أما الدستور فهو تحصيل حاصل.

كانت عملية إقرار القانون الأساسي (دستور١٩٢٥) المهمة الثانية التي قام بها المجلس التأسيسي وهذا التسلسل غير المنطقي في إنجاز المهام أثار في الواقع تساؤلات كثيرة في ذلك الوقت ، لان منطق الأمور يقتضي ان ينظر المجلس أولا وقبل كل شيء في وضع وإقرار دستور للبلاد يقرر شكل النظام ويحدد السلطات العامة فيه ويعين واجباتها ، بعد ذلك ينظر في مسألة المعاهدة[٥٣] .

تكونت لائحة القانون الأساسي من (١٣٠) مادة مقسمة ضمن مقدمة وعشرة أبواب ، وقد اعتمدت مواد الباب الأول المتعلقة بحقوق الشعب على حقوق الإنسان التي صدرت في فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، وتضمن الباب الثاني المواد الخاصة بحقوق الملك ، اما الباب الثالث فتضمن المواد الخاصة بالسلطة التشريعية المكونة من مجلس النواب ومجلس الأعيان ، وتضمن الباب الرابع مواد تخص السلطة التنفيذية ، وجاء الباب الخامس متضمنا للمواد الخاصة بالسلطة القضائية ، وبحث الباب السادس الامور المالية ، واحتوى الباب السابع مواد إدارة الألوية ، وتطرقت المواد التالية مواد تتعلق بتنفيذ الدستور ومواد عامة[٥٤].

عرضت لائحة الدستور على المجلس التأسيسي الذي أحالها بدوره إلى لجنة خاصة من لجانه ، فعقدت هذه اللجنة زهاء ثمان جلسات ، درست فيها نحو ثمانين مادة دراسة أولية ، ثم اعتراها الفتور وصرفتها المناقشة الحادة في المعاهدة عن مواصلة أعمالها وقد علقت اللجنة على كل مادة درستها دراسة أولية ولم تنجز سوى ستة عشر مادة لتقدمها للمجلس للمذاكرة فيها ، طلبت لجنة دراسة هذه المواد من الدستور من الحكومة وبالذات من وزارة العدل ان تزودها بالأوراق الخاصة بمحاضر اللجان البريطانية والعراقية التي وضعت مشروع الدستور وإعلامها بالأسباب الموجبة لوضع كل مادة من مواده إلا ان الحكومة لم تستجب لهذا الطلب ، عندها توجهت اللجنة نحو الرأي العام فأعلنت في الصحف بيانا طلبت به الى الشعب ان يزودها بآرائه ورغباته في مواد الدستور، ولم تجد استجابة منه بعد ذلك أخذت تنظر في بقية المواد الأخرى بسرعة[٥٥].

ولما عرضت اللجنة مواد الدستور على المجلس التأسيسي للمناقشة ، كان النقاش شكليا سريعا في أغلب وقائعه [٥٦] ، ويضيف تقرير سري بريطاني ان جلسات المناقشة

لم يحضرها سوى (٦٠)عضو فقط من مجموع أعضاء المجلس التأسيسي البالغ (١٠٠) عضو ولم يشارك في المناقشات سوى (١١) عضو [٥٧].

يبدو ان البادرة التي قامت بها اللجنة وعرضت مشروع الدستور على الرأي العام في الصحف حتى تستشف آراءه لم يكن برغبة الحكومة أو المجلس وإنما تطوعا من اللجنة نفسها ،بدليل إن أغلب أعضاؤها كانوا من غير الموالين للحكومة مثل ناجي السويدي وامجد العمري[٥٨] ، ويوسف غنيمة ، كما إن إحجام الرأي العام وفي مقدمته الصحافة على عدم الاستجابة والتفاعل مع العرض دليل على استمرار المقاطعة للمجلس التأسيسي لاسيما ان السلطة البريطانية درجت على أسلوب الشدة مع الأحزاب السياسية وصحافتها ، فلم يكن الوقت بعيد على إغلاق الحزب الوطني وحزب النهضة وسحب تراخيص الصحف المعارضة في حادثة مقاطعة المجلس التأسيسي ، وبهذا يمكن القول ان صمت الرأي العام وعدم استجابته لا يعني الرضا وإنما المقاطعة ، فأصبح الإجراء شكلي لا جدوى منه .

وعمليا لم يكن المجلس التأسيسي قادرا على القيام بإجراء أي تعديل جوهري على نصوص مشروع الدستور ولا أي تبديل في المبادئ التي أحتوى عليها ، فعلى سبيل المثال احتدم الجدل والنقاش حول اختصاصات السلطة التنفيذية ، حيث ذهب الاتجاه الى وجوب التخفيف من غلوائها إلا ان هذا الجدل لم يؤد الى نتيجة [٥٩] ، وأرجع أحد التقارير البريطانية السبب الى تمكن حكومة جعفر العسكري من الحصول على مساندة المجلس التأسيسي في تحقيق جميع الاعتراضات والتوصيات التي أصدرها المندوب السامي البريطاني ، وقد وصل التأثير البريطاني على مناقشات وقرارات المجلس الى درجة ان المجلس قد وافق على حذف مقطع من مادة من المواد في الاجتماع الذي جرى فيه التصويت النهائي على الدستور بأجمعه لأن برقية قد وصلت من وزارة المستعمرات تطلب تعديلها [٦٠].

واستنكر الأعضاء البارزين في المجلس هذا التدخل السافر في كل صغيرة وكبيرة ، ومنهم ممثل الموصل الدكتور داود الجلبي الذي انتقد الحكومة على اعتراضها على طروحات النواب واقتراحاتهم في تقويم مواد الدستور بحجة((انها تمس المعاهدة ... فإذا أدخلنا في القانون الأساسي كل نقطة تعهدنا بها أمام حكومة بريطانيا لاضطررنا الى ان نكتب سفرا كبيرا أكبر من التوراة ، ثم ان هذا القيد غير جائز، لأن للمعاهدة أجلا معلوما لا يكون أكثر من أربع سنين ... أما القانون الأساسي الذي نضعه لدولتنا ، فنضعه الى ما شاء الله ، فكيف نقيد قانوننا بقيود ثقيلة لأجل كلمة وردت في المعاهدة ... نريد ان ننظم قانونا (دستور) مبنيا على الأسس الديمقراطية لدولتنا الفتية ، فيجب ان يكون لائقا لعصر الحرية والمدنية لا ان نرجع الى الوراء . إن القانون الأساسي الذي تمشي عليه الدولة العثمانية التي كان العراق جزءا منها ، كان أحسن من هذه اللائحة بدرجات وما كنا نرضى به فكيف نرضى بهذه التحديدات ...))[٦١].

ولاحظ الباحث إن الأعضاء المتحكمين في المجلس التأسيسي جلهم من العهد العثماني وقد انقسموا إلى فريقين ، الفريق المعارض من المثقفين والأطباء والحقوقيين من

الإدارة المدنية ومعهم المضطهدين من العهد البائد وهؤلاء على قلتهم طالما دافعوا عن الحقوق والحريات، أما الفريق الموالي فهم أصحاب المصالح والامتيازات من أعيان المدن والمشايخ الإقطاعية (الارستقراطية) يقودهم بقايا الجهاز العسكري من العهد العثماني ، أمثال ضباط الفيلق السادس في الجيش العثماني المرابط في العراق ومنهم جعفر العسكري وعبد المحسن السعدون وعلي جودت وياسين (الهاشمي) وأمثالهم ، وهؤلاء داخل المجلس جندوا احدهم وهو احمد الشاويش الذي ظل صامتا طول الجلسات ولم يقدم للمجلس سوى اقتراح الاكتفاء بالمذاكرة عندما يحتدم الجدل لتعديل مادة من مواد الدستور والتصويت تتكلفه جماعته ، وعلى ما يبدو إن الشاويش العثماني لا يزال يحكم العراق ولكن هذه المرة مدعوم ليس من الوالي العثماني بل من المعتمد السامي البريطاني .

إن استمرار هذا الواقع التاريخي في التقاليد السياسية القائم على أساس هيمنة ساسة الأقلية السنية ، أصبح عقبة كأداء أمام تقدم الديمقراطية في العراق وقد أشار إلى هذا المعنى الدكتور مجيد خدوري وهو معاصر للفترة الملكية وغيره ، بما نَصه ((مما لا شك فيه ان اقتباس الشكل الدستوري للحكم في العراق الملكي من مبادئ النظم الغربية الحديثة ، يسير بالعراق نحو التقدم ومتابعة روح العصر الحديث إلا ان الفئة الحاكمة لم تخفف من تأثير الأوضاع المحلية السائدة المتأثرة بتاريخ وتقاليد العراق الاجتماعية ، وقد أدى هذا التفاعل الى تكييف شكل الحكومة العراقية حسب ما تقتضيه الأوضاع المحلية ، فلم يعد بذلك سير الحكومة في العراق يشابه سير الحكومات التي أقتبس العراق منها نظامه الدستوري بل أصبح في ميزاته الواقعية يعكس لنا أثر الأوضاع المحلية...بينما كان يمكن تهذيب هذه الأوضاع تدريجيا بخلق تقاليد جديدة متأثرة بالشكل الحديث ...)) [٦٢].

- الفرع الثاني : <u>الحقوق والحريات السياسية في المجلس التأسيسي</u> :-

ان من بديهيات الفكر السياسي نزوع المشرع الدستوري في أي جمعية تأسيسية يكون نحو إطلاق أكبر قدر ممكن من الحقوق والحريات السياسية وعلى أوسع نطاق ، ليس ذلك فحسب وإنما يجب أن يكون دقيقا جدا وواضحا وصريحا في تثبيتها في مواد الدستور ، فهذا مؤشر على انه يمثل إرادة الشعب أكثر مما يمثل إرادة القابضين على السلطة ، لأن أي إبهام مقصود أو غير مقصود سيكون لصالح السلطة .

والمشرع لا يمكن أن يمثل إرادة الأمة إذا لم يكن انتخابه سليما ولا يمكن أن تكون الانتخابات سليمة إذا كانت الحكومة التي تجريها حكومة بيروقراطية متشبثة غير مؤقتة فإذا لوحظ بعد إنجاز الدستور وانفضاض الجمعية التأسيسية إن أعضائها عادوا نوابا في البرلمان وأعضاء الحكومة أنفسهم أعادوا تشكيلها ، وأتضح ان الدستور الجديد لا يختلف في مساوئه عن الدستور السابق والحقوق والحريات السياسية فيه لا تزال محددة وغير واضحة فان في هذا مؤشر على وجود تحكم في العملية السياسية [٦٣] برمتها ، وان التقاليد التاريخية لا تزال تطغى على التوجهات الديمقراطية وهذا ما جرى في العراق الملكي ، إذ إن الفئة أو الحكومة التي قدمت مشروع الدستور الى المجلس التأسيسي ظلت تتناوب على الوزارات طيلة العهد الملكي وكذلك أعضاء المجلس التأسيسي هم وأبنائهم

وذويهم توارثوا الأغلبية في البرلمان واحتكروها طيلة ذلك العهد ، أما دستور المملكة العراقية الحديثة لعام ١٩٢٥ فلا تختلف مساؤه عن مساوئ الدستور العثماني والذي طالما اشتكت منه الأمم المنضوية تحت ظل السلطة العثمانية ومنها العراق بل هو مقتبس منه باعتراف لجنة مراجعة مشروع الدستور وعلى رأسهم ناجي السويدي وهذه هي الإشكالية التي خلقت جدلا وخلافا عميقا في المجلس التأسيسي بين الحكومة التي جاءت بمشروع لا يختلف في مساوئه عن الدستور العثماني وبين الأعضاء البارزين الذين يطمحون الى دستور متطور لا يحمل في طياته ترسبات الماضي ، وهذه الإرادة صرح بها ممثل الموصل الدكتور داود الجلبي[٦٤]، ((نريد أن ننظم قانونا (دستورا) مبنيا على الأسس الديمقراطية لدولتنا الفتية فيجب أن يكون لائقا لعصر الحرية والمدنية لا أن نرجع الى الوراء . ان القانون الأساسي الذي تمشي عليه الدولة العثمانية التي كان العراق جزءا منها كان أحسن من هذه اللائحة(مشروع الدستور العراقي) بدرجات وما كنا نرضى به فكيف نرضى بهذه التحديدات ؟)) للحقوق والحريات[٦٥].

لقد فشلت التجربة الدستورية في العهد العثماني بسبب تدخل القوى الخارجية ، وبالتحديد الدول الأوربية [٦٦] . ومن جهة أخرى فان السلطة العثمانية كانت غير مقتنعة بالحياة الدستورية فالسلطان عبد الحميد كان مكرها عليها وكذلك طبقة الضباط العسكريين (الاتحاد والترقي) الذين هيمنوا على الحكومة وأعادوا العمل بالدستور ليس قناعة منهم وإنما اتخذوه وسيلة للسيطرة على حكم الإمبراطورية ، وهذه الظروف مشابهة للظروف التي ولدت فيها التجربة الدستورية في الدولة العراقية الحديثة ، إذ ان الطبقة التي هيمنت على النظام الملكي كانت من بقايا ضباط الجيش العثماني وهي نفس العقليات التي لا تؤمن بالحياة الدستورية ولكن المتغيرات أكرهتها على ذلك ، ونقطة أخرى مشابهة وهي ان العراق كالدولة العثمانية كان واقعا تحت تأثير قوة خارجية تمثلت بسلطة الانتداب البريطاني .

على الرغم من ان مشروع دستور الدولة العراقية لعام ١٩٢٥ قد أفرد بابا خاصا للنص على الحقوق والحريات العامة تحت عنوان " حقوق الشعب " والذي احتوى على أربعة عشر مادة ، إلا إنها في الحقيقة لم تكن سوى حقوق وحريات ثقافية ودينية بالدرجة الأولى ، ولم ترد إشارة واضحة الى الحقوق والحريات السياسية إلا القليل منها وبشكل ضمني [٦٧]. ويمكن أن يفسر هذا التوجه من قبل سلطة الانتداب البريطاني هو الإيحاء بأن مسألة الحرية في العراق هي مسألة دينية قبل كل شيء ، كونه دولة متخلفة ومستعمرة ، وبذلك حاولت إبعاد المواطن العراقي عن ممارسة حقوقه السياسية وتعويقه من المشاركة السياسية [٦٨] .

والملاحظ ان مشروع الدستور لم يتطرق الى معظم الحقوق المعروفة اليوم بحقوق الإنسان سواء الحقوق السياسية منها أو المدنية أو الاجتماعية والاقتصادية ، حيث لم يرق آنذاك الى هذه المفاهيم[٦٩]. بينما في الحقيقة كان الأعضاء البارزين في المجلس التأسيسي يدركون مفهوم "حقوق الإنسان " ويستشهدون بموادة في مناقشاتهم ، وعلى سبيل المثال يوسف غنيمة[٧٠]، (بغداد) حاجج بعض أعضاء المجلس بنص المادة العاشرة

من حقوق الإنسان المواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩[٧١]، وهذا يعني ان الفئة المثقفة العراقية رقت لمستوى أفكار ومبادئ حقوق الإنسان ، إلا إن الحكومة التي قدمت مشروع الدستور لم ترق لذلك .

ان الحقوق والحريات السياسية التي وردت في الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ على قلتها مررت دون نقاش يذكر ، وعلى سبيل المثال المادة الثانية عشرة والتي تخص حرية تأسيس الأحزاب والانضمام اليها وحرية الاجتماعات العامة وحرية إبداء الرأي والنشر ، كلها لم يجر أي نقاش عليها عدا بعض العبارات التي كانت ذات مغزى سياسي أكثر مما هو مغزى دستوري، فبعد قراءة هذه المادة طالب ممثل بغداد الشيخ أحمد الداود[٧٢]، أن تطلق حرية الأحزاب والصحافة[٧٣]، ويقصد سلطة الانتداب التي سبق أن أغلقت الأحزاب والصحافة المناوئة لها ، وهذا سنفصله في فصل الحريات السياسية .

- الفرع الثالث : دور المجلس التأسيسي في تنظيم العلاقة بين السلطات :-

إذا ما أردنا التقصي عن السبب الحقيقي وراء انحراف أي نظام برلماني نجد أساسه يرجع إلى خط الشروع أي إلى عدم تمكن المشرع الدستوري من وضع علاقة متوازنة بين السلطات - كما هي فلسفة النظام الديمقراطي - فان ترجيح أي سلطة على أخرى غالبا ما تكون ورائه رغبة في التحكم من جهة مخالفة لإرادة الأمة وهذا يؤدي في النهاية الى الانحراف نحو دكتاتورية شخص أو فئة معينة ، وفي بعض الأحيان تكون ورائه قوى خارجية يشجعها على ذلك الواقع الاجتماعي والسياسي المتخلف والتجارب السابقة الفاشلة والمحصلة النهائية نظام حكم مشوه .

أن أي جمعية تأسيسية تريد تحرير النظام السياسي من إرث الماضي ونقله الى فضاء رحب من الحريات السياسية تتطلع الى التجارب الدستورية الرائدة للأمم المتقدمة وتقتدي بها ، والعكس صحيح ، ولكن مما يؤسف له ان الجهة التي قدمت مشروع دستور الدولة العراقية الحديثة لم تتطلع لذلك بل ظلت متمسكة بتجربة دستورية سبق أن ثبت فشلها وتخلفها وعانى العراق منها ، وهي التجربة الدستورية العثمانية ، وهذا ما أثار الاستغراب والشكوك حول هذه الخطوة الرجعية ولأي مصلحة كانت ؟ .

ولمناقشة النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطات بشيء من التفصيل لابد من تقسيم ذلك الى ثلاث محاور ، سنتناول في الأول سلطة الملك وما دار من مناقشات في المجلس التأسيسي حول صلاحياته وعلاقته بالسلطات الأخرى ، وفي المحور الثاني السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطات الأخرى وأخيرا علاقة الوزارة بالسلطات المذكورة .

***أولا* : سلطة الملك وعلاقته بالسلطات الأخرى :-**

يعد الشكل الملكي في الحكم أقدم الأشكال ظهورا ، وكان هو السائد حتى قيام الثورة الفرنسية (١٧٨٩) ويعد الملك في الحكومات الملكية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وفيها يتولى مهام عمله عن طريق الوراثة مدى الحياة [٧٤]، وكان الاستبداد هو الطابع المميز للنظم الملكية القديمة ، فالحكومة الملكية لا تخضع للقانون ، وإنما إرادة

الملك هي القانون الذي يجب أن يلتزم به الجميع ، وفي ظل هذا النظام يعصف الملك المستبد بحقوق الشعب وحرياته [٧٥] ، لذلك يصر على جمع كافة السلطات والصلاحيات بين يديه دون أن تشاركه سلطة أخرى[٧٦] ، ولهذا يعد هدف الفكر السياسي الحديث من توزيع السلطة على عدة قابضين هو تقييد سلطة الرئيس(الملك) وهي أهم سبل تقييد السلطة ، وهذه الحقيقة أدركها الفكر السياسي منذ العصور القديمة ، فتجزأت السلطة يحد من جبروتها ويقيدها[٧٧].

يعود فضل السبق التاريخي في إرساء قواعد النظام البرلماني الى بريطانيا الذي تطور نموذجه ليكون أكثر الأنظمة السياسية تحقيقا للاستقرار والمشاركة السياسية والعدل الاجتماعي وبالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من الحقوق والحريات العامة ، إلا إن الإمبراطورية التي لا تغيب عنها الشمس لم تشجع البلدان الخاضعة لنفوذها على الأخذ بالنموذج البريطاني عندما بدأت هذه البلدان بإقامة أنظمة حكم ديمقراطية – فترة ما بين الحربين- بذريعة اختلاف الواقع التاريخي والتقاليد الاجتماعية بين بريطانيا وهذه البلدان ومنها العراق فبدلا من أن يصر القائمين على السلطة في العراق على اقتباس ما وصل اليه النظام البرلماني البريطاني- باعتباره النموذج الأمثل - وفي نفس الوقت لم تشجعهم الدولة المنتدبة على ذلك من باب فكرة نشر ثقافتها بل تركتهم يرجعون الى الدستور العثماني المعروف بتخلفه ليقتبسون منه حتى أصبحت صلاحيات رئيس الدولة (الملك) في العراق تفوق سلطة النظام الرئاسي ، وهذا يناقض أهم مبادئ النظام البرلماني خاصة في الأنظمة الملكية التقليدية حيث لا يترك للملك سوى دورا فخريا بروتوكوليا .

لم يكن الدستور العثماني مطابقا للدساتير الغربية والتي هي النموذج الذي يحتذى به ، بل كان الدستور العثماني امتدادا للتجارب والممارسات الاستبدادية السابقة ، فعلى الرغم من تأكيده على فصل السلطات إلا إن ذلك كان من حيث الشكل لا من حيث المضمون ، فقد ظلت تأثيرات الماضي واضحة فاستمر السلطان يتمتع بسلطات واسعة على الرغم من ان الدستور نص على ان السلطان مصون وغير مسؤول عن أعماله في الوقت الذي أعطاه حقوق وصلاحيات خطيرة هيمن بها على كافة السلطات أبرزها إعطاءه الحق في تعيين وإقالة الوزارة أو الوزراء[٧٨] ، فأصبحوا مسئولين أمامه لا أمام البرلمان ومن صلاحيته تخفيف العقوبات التي يصدرها القضاء أو رفعها تماما.وهو الذي يصادق على القوانين التي يصدرها البرلمان فيصيرها قوانين نافذة[٧٩]. وهذا يعني اذا لم يصادق عليها السلطان لا تكون نافذة ، وبهذا فان إرادة الأمة الممثلة بالبرلمان لا قيمة لها أمام إرادة السلطان وهذا مخالف للنظام الديمقراطي .

مما يثير الاستغراب ان هذه الهيمنة انسحبت على الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ ، إذ نص على ان الملك مصون وغير مسؤول [٨٠]، وهذا من حيث المبدأ موافق للفقه الدستوري القائل بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا في النظام البرلماني وهو عدم جواز مسائلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان ، فلا يكون للبرلمان الحق في سؤاله أو استجوابه أو إرغامه على التنحي ، وهذه القاعدة في الأنظمة الملكية البرلمانية مطلقة ، فالملك لا يسأل سياسيا ولا جنائيا وهذا رأي الفقه الانكليزي والفرنسي [٨١]، وهذا يعني ان

السلطات توزعت على عدة قابضين . فأصبح الملك يملك ولا يحكم وبالتالي ليس من حق أي جهة محاسبته ؛ إلا ان الدستور العراقي شذ عن قواعد الفقه الدستوري بإعطاء صلاحيات وحقوق واسعة للملك أخطرها حق منح للملك هو منحه سلطة التصديق على قرارات مجلس الوزراء[٨٢]، مما يعني إن أي قرار لا ينفذ إلا بعد قبول الملك له وبذلك هيمن على الوزارة ومن ناحية أخرى هيمنته على السلطة التشريعية من خلال عدة سلطات . أهمها اشتراكه مع البرلمان في وضع القوانين وتعديلها أو إلغائها[٨٣]. وأخطرها سلطة التصديق على القوانين وحقه في إصدار مراسيم لها قوة القانون وسلطته على تعيين مجلس الأعيان وبذلك هيمن الملك على السلطة التشريعية . والمحصلة النهائية هي انحراف النظام البرلماني الذي عرفه العراق الملكي منذ عام ١٩٢٥ حتى انهياره عام ١٩٥٨. وهو انحراف دستوري وفعلي حقق فيه الملك هيمنة كبيرة على السلطتين التنفيذية والتشريعية[٨٤].

في الوقت الذي يتطلب مبدأ صيانة شخص الملك وعدم مسؤوليته يستلزم عدم منحه هذه الصلاحيات ومن جانبه ان يتجنب التدخل الشخصي في الأمور السياسية وأن يظل في حياد مطلق إزاء القضايا العامة جميعا وهذا لا يمنع من استعمال خبرته في إسداء النصح والإرشاد[٨٥] . لأنه لا يمكن الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة(الملك) في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني بل وجوده أمر ضروري لأنه همزة الوصل بين السلطات المختلفة . فهو الذي

يقوم بدور الحكم بين السلطات ويساعد بنفوذه وشخصيته على تحقيق التوازن بينها . إذ بتجاربه وخبرته يستطيع ان يوجه السلطات الحاكمة ويسدي اليها النصح مما يحقق صالح البلاد ويوفر لها الطمأنينة والسلام . وفي الحقيقة رئيس الدولة يمثل للشعب رمز للشرعية [٨٦] . فهو الذي يحمي الدستور ويصادق على القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها [٨٧].

وإذا كانت هناك أسباب داخلية ذات بعد تاريخي في منح السلطان العثماني (رئيس الدولة) صلاحيات جعلته يتحكم بالسلطات الثلاث . ففي الدولة العراقية الحديثة أضيف سبب آخر وهو السبب الخارجي . حيث استدعت مصالح الانتداب البريطاني أن يكون لملك العراق سلطة وصلاحيات واسعة يهيمن بها على السلطات الثلاث . وهذه الحقيقة أفصح عنها المستر دراور وهو أحد واضعي مشروع الدستور بعدما أصبح مستشارا في وزارة العدل العراقية في مذكرة له المؤرخة في ٢٨ تشرين الأول ١٩٣٩ أوضح فيها ان فقرة إعطاء الملك حق تصديق قرارات مجلس الوزراء وكذلك المصادقة على القوانين الخارجة من البرلمان كانت نتيجة ضغوط قوى خارجية (بريطانيا) وسبب إدخال هذا النص في الدستور هو ((إعطاء المندوب السامي فرصة المذاكرة مع الملك حول القرارات والاقتراح بإعادة النظر فيها إذا كانت غير مناسبة وفي عرضها (القرارات و القوانين) على الملك كان يحتاج الوقت اللازم لهذه المداولة))[٨٨].

وتمنح أغلب الدساتير رئيس الدولة (الملك أو الرئيس) في الأنظمة البرلمانية صلاحيات أسمية له ويكون صاحبها الحقيقي الوزارة المسؤولة . وان انتقال سلطات رئيس الدولة

غير المسؤول الى الوزارة المسئولة أمر منطقي ، فلو ان الرئيس استأثر بالتصرف فلابد من توقع احتمال الصواب والخطأ من جانبه ومساءلته ، ولتفادي التعارض بين النتيجة وقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة وجب تجريده من سلطاته ، بحيث يكون له فقط مركز فخري ويمكن أن يمارس اختصاصه من خلال وزرائه وأوامره للوزراء لا تحمله أي مسؤولية [٨٩]. بينما الهيمنة الدستورية عند إعداد دستور ١٩٢٥،كانت للملك وبالذات هيمنته على السلطة التنفيذية المتمثلة بتأليف مجلس الوزراء ، فللملك حق شخصي ومطلق في اختيار رئيس الوزراء[٩٠] .

وإقالته عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة . واستنادا الى ترشيح رئيس الوزراء يعين الملك الوزراء ويقبل استقالاتهم [٩١].

- ثانيا : الوزارة وعلاقتها بالسلطات الأخرى :-

إن الممارسة الفعلية للسلطة التنفيذية تتم من قبل رئيس الوزراء الذي يتحمل مسؤولية السلطة أمام البرلمان ويشكل التعاون والتأثير المتبادل بين الوزارة والبرلمان الأساس الذي تبنى عليه الحياة البرلمانية [٩٢]. وعلى الوزارة الاستقالة إذا فقدت ثقة البرلمان ، ولكي لا يكون البرلمان هو المهيمن ولإعادة التوازن بين السلطات منحت الحكومة الحق في طلب حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة [٩٣]. إلا ان هذه الموازنة التي أوجدها الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥بناء على قواعد النظام البرلماني لم يحظ من الناحية العملية بتطبيق سليم ، بل أساءت الوزارة استعمال هذا الحق ، فقد شهد العهد الملكي حالة من الانحراف في النظام البرلماني العراقي لصالح الوزارة وذلك بتعمدها بحل المجلس النيابي بشكل ملفت للنظر خلال هذه الفترة وعجز الأخير عن سحب الثقة من الوزارة [٩٤].

ان المخاوف المحتملة من إساءة تطبيق القواعد البرلمانية بخصوص قدرة السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي الذي يمثل إرادة الشعب لم يخفها الأعضاء البارزين في المجلس التأسيسي ومنهم عمر العلوان الذي صرح قائلا ((... وارى من المناسب انه اذا حصل اختلاف بين الوزارة والمجلس تسقط (تستقيل) الوزارة أولا ويبقى المجلس فإذا أتت الوزارة الأخرى وأصرت على رأي الوزارة الأولى فحينئذ تودع المسألة جلالة الملك فيحل المجلس ، فعلى الوجه الأول يبقى المجلس تحت رحمة الوزارة ومهددا دائما، وبما ان العراق في دور جديد ولم يألف الأصول النيابية فيلزم ان يكون للمجلس السلطة العليا على الوزارة ، لأنه الممثل الوحيد (للشعب)لا ان يحل بمجرد اختلاف طفيف بينه وبين الوزارة...))[٩٥]. وهذا ما حدث على أرض الواقع فقد كان إكثار الوزارات من حل مجلس النواب من الأسباب التي أعجزت هذا المجلس عن أداء وظيفته الرقابية ، ذلك إن أغلب الوزارات عمدت فور تشكيلها الى حل مجلس النواب القائم ،إما تنفيذا لرغبة الملك أو لتكوين أغلبية خاصة لها في مجلس جديد أو للتخلص من العناصر المعارضة في المجلس على الرغم من ان المادة (٦٦) من الدستور مكنت مجلس النواب من تحريك المسؤولية السياسية للوزارة بسهولة كبيرة وهيأت الضمانات الضرورية لذلك

. إلا ان واقع الحال أظهر عجز المجلس [٩٦]. وأحيانا الإحجام من نواب المجلس ليس حبا بالحكومة لتبقى . وإنما لعلمهم ان من يجرأ على تحريك المسؤولية السياسية[٩٧]. فإن الحكومة بطرقها الخاصة لن تسمح له أن يفوز في الانتخابات القادمة وبالتالي يحرم من دخول مجلس النواب .

وعبر ياسين الهاشمي (بغداد) عن مخاوفه أمام المجلس التأسيسي من استبداد الوزارة في تحجيم المجلس النيابي مؤيدا في ذلك ما ذهب إليه ممثل كربلاء وأضاف قائلا ((في الحقيقة ان مسألة حل المجلس هي ذات بال لاسيما في حياتنا النيابية الجديدة . فإذا أعطينا للمجلس حقوقا واسعة يجوز أن لا يتمكن من التصرف بها كما تشاء الأمة . وكذلك إذا أعطيت الحكومة حقوقا واسعة يجوز (يمكن) ان تستبد بحياة الأمة لذلك أوافق على اقتراح زميلي الشيخ عمر نائب كربلاء بان لا يحل المجلس أولا لأن الوزارة مستبدة بسياستها إليه ولا أظن ان أحدا من النواب يجهل تأثير الحكومة حينما تحل هذا المجلس فانها تأمر موظفيها من الحكام والمتصرفين وغيرهم بإجراء الانتخابات حسب ما تشتهي فالواجب أن تسقط الوزارة أولا ثم المجلس بعدها فهذا تقريري أقدمه الى مقام الرئاسة)) للتصويت عليه . وعلى ما يبدو ان ياسين الهاشمي نوه الى ما كان يحدث في انتخابات الفترة العثمانية .

ورفض أعضاء المجلس التأسيسي الموالين للحكومة اقتراحات الأعضاء الداعين الى عدم وضع المجلس النيابي تحت رحمة الوزارة . لاسيما وإن العراق حديث عهد بالنظام الدستوري وأصر الموالين وعلى رأسهم رئيس الوزراء جعفر العسكري الذي فضل حل المجلس على إسقاط الوزارة . وأخيرا أخذ المجلس التأسيسي برأي الحكومة [٩٨] .

ولاحظ الباحث ان المواد الجيدة من الدستور العثماني لم يأخذ بها على اعتبار ان الجهة التي قدمت مشروع الدستور العراقي ادعت إنها استقتها منه . إلا إنه في حقيقة الأمر كانت المسألة انتقائية فالمواد التي تخلق نوع من التوازن ولا تضع سلطة تحت رحمة سلطة أخرى لم يأخذ بها ومن ذلك الموضوع الذي نحن في صدده . إذ ان الدستور العثماني لم يترك مجلس النواب (المبعوثان) تحت رحمة الوزارة في حالة اختلاف الطرفين فتكون ذريعة للوزارة لحل البرلمان وإنما أصبح السلطان هو الفيصل الذي يضبط الايقاع ولا يجعل الوزارة تطغى على المجلس بالحل ولا العكس من ذلك . وإنما يرجع الأمر للسلطان في حل المجلس [٩٩].

ان الأسلوب الذي أتبع في ممارسة السلطة في العراق الملكي أدى الى انحراف النظام البرلماني فيه عن الأسس التقليدية التي قام عليها . والدليل على ذلك انه لم تطرح الثقة بأي رئيس وزراء أو وزارة أمام مجلس النواب [١٠٠]. خلال العهد الملكي حيث فشل المجلس في أن يقف بوجه السلطة التنفيذية تحقيقا لمبدأ الموازنة والتأثير الذي يفرضه النظام البرلماني وقواعده . فكان المجلس النيابي هو الأضعف دائما . إذ تم حل أثني عشر مجلسا نيابيا من قبل الوزارات لأسباب واهية تخلصا من أي مجلس يمكن أن يشكل مصدر قلق للسلطة في الوقت الذي عجز البرلمان من تحريك المسؤولية السياسية للوزارة رغم ما يستوجب ذلك في كثير من الأحيان[١٠١]. وهذا ما سمي بالتعطيل غير الرسمي . إذ إن تعطيل

الدستور قد يكون رسميا وقد يكون غير رسمي أي تعطيل فعلي لا يعلن عنه بشكل رسمي ولكن في الإمكان ملاحظة ذلك من خلال دراسة الواقع السياسي لذلك البلد ومقارنته بالواقع الدستوري فمن خلال استقراء الواقع السياسي في العراق الملكي يتبين لنا ان النظام السياسي المطبق في ظل دستور ١٩٢٥ لم يكن نظاما برلمانيا حقيقيا ،فعلى سبيل المثال نجد ان وسيلة الحل وسحب الثقة وهي من الدعائم الأساسية للنظام البرلماني كانت مطبقة في العراق من جانب واحد [١٠٢] .

-ثالثا : البرلمان (السلطة التشريعية) وعلاقته بالسلطات الأخرى :-

يعد وجود هيئة تشريعية [١٠٣] ، منتخبة من قبل الشعب أول ركائز النظام النيابي ، يستوي في ذلك أن تكون هذه الهيئة مكونة من مجلس واحد أو مجلسين (النواب والشيوخ) ، ولكن لابد أن يكون كل أعضاء المجلسين أو أغلبهم منتخبين من قبل الشعب.ومن هنا لا يعد مجلس اللوردات البريطاني مجلسا نيابيا وكذلك لا يعد مجلس الأعيان في العراق الملكي في ظل القانون الأساسي (دستور ١٩٢٥)مجلسا نيابيا ، لأن اختيار أعضائه بالتعيين [١٠٤]. فقد جاء في المادة (٢٨) إن مجلس الأمة (البرلمان)يتألف من مجلس نواب ينتخب من قبل الشعب ،ومجلس الأعيان يعين أعضائه من قبل الملك [١٠٥] ، ولهذا فان مبدأ تعيين أعضاء مجلس الأعيان يفقد المجلس صفته النيابية ، لأنه لا يعبر عن إرادة الناخبين بقدر تعبيره عن إرادة أجهزة السلطة(التنفيذية)المتمثلة بالملك والحكومة [١٠٦].

ان إشكالية اتخاذ من هيئة معينة من قبل سلطة تنفيذية صفة سلطة تشريعية تطرق لها الأعضاء البارزين في المجلس التأسيسي حول جدوى وجود مجلس أعيان معين عند مناقشة مشروع الدستور وما هي نتائج ذلك في مجتمع تكرست فيه الطبقية ورسخت التفرقة الطائفية والعنصرية على يد سلطة أجنبية سابقة وأخرى لاحقة .

من الناحية التاريخية كان نظام المجلس الفردي هو أصل البرلمان وتحديدا في بريطانيا والذي تمثل بمجلس اللوردات المعين من قبل الملك ليتولى السلطة التشريعية آنذاك ، ونتيجة التطور التاريخي للديمقراطية ظهر الى جانب مجلس اللوردات مجلس العموم البريطاني(مجلس النواب) الذي جاء بالانتخاب [١٠٧] ، وبذلك ظهر نظام المجلسين الذي أخذت به معظم الدول الملكية البسيطة ، حيث عضوية المجلس الأعلى (اللوردات ، الشيوخ ، الأعيان ...الخ) مقتصرة على أعضاء الطبقة الحاكمة ، لأن شروط العضوية التي فرضت فيه لا تتوفر إلا في طبقة معينة وبالتالي يحرم كل أعضاء الطبقة المحكومة من عضوية المجلس [١٠٨].

اتخذ التطور التاريخي لتشكيل المجلس الأعلى عدة طرق أهمها :-

١- عضوية المجلس الأعلى بشكل وراثي كما هو حال مجلس اللوردات البريطاني مع تقليص صلاحياته منذ عام ١٩١١ [١٠٩] ، إضافة الى تعيين لوردات زمنيين لمن قدم خدمات جليلة للتاج البريطاني [١١٠].

٢- عضوية المجلس الأعلى بالتعيين مدى الحياة من قبل رئيس الدولة كما هو حال مجلس الأعيان في الدولة العثمانية [١١١].

٣- عضوية المجلس الأعلى بالتعيين ولفترة محددة من قبل رئيس الدولة كما هو الحال في مجلس الأعيان في المملكة العراقية الحديثة [١١٢].

٤- انتخاب بعض أعضاء المجلس الأعلى وتعيين البعض الآخر من قبل الملك كما في المملكة المصرية في ظل دستور عام ١٩٢٣ [١١٣].

٥- انتخاب كل أعضاء المجلس الأعلى كما في الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥، وفي دستور تشيكوسلوفاكيا لعام ١٩٢٠ ، وفي دستور بولونيا لعام ١٩٢١[١١٤].

٦- انتخاب بعض أعضاء المجلس من قبل الشعب وانتخاب القسم الآخر من قبل المجالس النيابية للأقاليم ، كما في الهند وألمانيا .

يتضح مما تقدم ان الفقه الدستوري تطور من أن تكون العضوية في المجلس الأعلى بالتعيين الوراثي من قبل الملك ، أي ان أقطاب الطبقة الارستقراطية توارثت العضوية في مجلس اللوردات باعتباره السابقة في النظم الدستورية . ثم تطور ليكون بالتعيين مدى الحياة من قبل رئيس الدولة ، ومنذ بداية القرن العشرين بدأ مبدأ الانتخاب يتعدى مجلس النواب الى مجلس الأعيان ، والخطوة الأولى مجيء جزء من المجلس بالانتخاب العام وتعيين الجزء الآخر من قبل رئيس الدولة وانتهى التطور الدستوري الى إلغاء التعيين والأخذ بمبدأ الانتخاب لكلا المجلسين ، وبذلك أصبح مجلس الأعيان المنتخب ممثلا لإرادة الأمة أكثر مما يمثل إرادة الملك، ومن جانب آخر أصبح المجلس أقرب الى السلطة التشريعية منه الى السلطة التنفيذية ، لأنه منتخب وغير معين ، وهذا يعني ان الأعيان جاءوا برضا الأمة ولم يفرضوا عليها ، وهكذا انعدمت الفروقات بين المجلسين ، وبذلك انتفت الحاجة الى وجود مجلسين وبرزت ضرورة إيجاد نظام المجلس الموحد طالما لا فرق بينهما .

ان طبيعة تشكيل كل مجلس أعلى من المجالس آنفة الذكر لها تأثير معين على استقلاليته وقوة نشاطه ، فالطريقة الأولى والثانية تمنح المجلس قوة واستقلالية شبه مطلقة ، لأن العضوية فيه بالتوارث في الأولى ومدى الحياة في الثانية ، وفي كلا الحالتين هم مطمئنون على مناصبهم فلا تتمكن أي جهة من إزاحة أحد أعضائه أو حله ، فتكون مواقف المجلس في هذه الحالة صلبة لا تتأثر بأي ضغوطات ، سواء من الحكومة أو الملك أما الطريقة المشابهة في القوة فهي طريقة مجيء المجلس الأعلى بالانتخاب العام ، فالقوة المنبعثة في نفوس أعضائه لم تأت من كونهم أعيان البلاد فحسب وإنما شعورهم بأنهم يمثلون إرادة الشعب وإن واجبهم الدفاع عن من انتخبهم وهم في هذه الحالة لا يهابون حل مجلسهم لإيمانهم بأن الشعب سيعيد انتخابهم طالما يمثلون إرادته .

أما الطرق التي أضعفت المجلس الأعلى وجعلته خاملا تابعا مهددا بالحل والإقالة فهي التي تشكلت بطريقتين ، الأولى هي التي تكون نسبة من المجلس تعين من قبل رئيس الدولة (الملك)والنسبة الثانية تأتي بالانتخاب العام وتحديد فترة العضوية ، وهذه الحالة تجعل المجلس منقسم ، فالأعضاء المعينون مدينون لمن عينهم ،فإذا ما خالفوا فأنهم مهددون بعدم ترشيحهم من قبل الملك والحكومة . وبذلك هم أقرب لإرادة السلطة وبعيدون عن إرادة الشعب ، وبتعبير آخر هم أقرب الى السلطة التنفيذية منهم الى

السلطة التشريعية ، وعلى النقيض من ذلك الأعضاء المنتخبين ، وبذلك صفرت المعادلة . أما الطريقة الأخيرة والتي اتبعها دستور المملكة العراقية الحديثة والقائمة على أساس تعيين الملك لمجلس الأعيان وباستشارة رئيس الحكومة ولفترة محددة لا تتجاوز الثمان سنوات فهي الأضعف ، وكما سنفصله من خلال طروحات الأعضاء البارزين في المجلس التأسيسي والذين لم يغفلوا ما وصلت اليه التطورات الدستورية وما هي أفضل الطرق لتشكيل مجلس الأعيان .

ان أكثر أعضاء المجلس التأسيسي صراحة في نقد طريقة تكوين مجلس للأعيان التي وردت في مشروع الدستور وأعدها أضعف الطرق هو رئيس لجنة مراجعة مشروع الدستور ناجي السويدي ((أيها السادة الظروف التي اقتضت إيجاد مجالس الأعيان قد تبدلت حتى انها أصبحت من المستغنى عنها في معظم البلدان ... وأمم أخرى جعلتها آلة صالحة تمثل رأي الجمهور(بالانتخاب) بعد ان كانت عبارة عن أمر تقليدي نشأ عن عادات قديمة ، وقد أسهب بعض النواب في التقاليد التي اتبعتها بعض الأمم في مجالسها ... وإني أرى ان الذي سيشغل مواقعكم هذه قد يفكر بفكرة أوسع ولا يكون تحت عوامل أو مؤثرات مثل التي هي موجودة الآن...ان الأمم الغربية و الأمم المجاورة خاصة جمعية الأمم (عصبة الأمم) ...كل أولئك سيطلعون بدون شك على قانونكم (دستوركم) الذي انتم مشغولون بسنّه الآن فأرى ان جعل أعضاء مجلس أعيان معينين بدون قيد او شرط و حرمان الأمة ولو من شيء قليل ... سيكون بالنسبة الى دستورنا المبنية أسسه على القواعد الحديثة، تقهقرا الى القديم الذي أكل عليه الدهر وشرب وأصبح في زوايا الإهمال . وقد يقال ان مجلسكم هذا لم يقف عند التطورات الجديدة في العالم))[١١٥] .

ان الميزة التاريخية التي نشأ من أجلها نظام المجلسين في حقيقتها هي ان يكون للطبقة الارستقراطية[١١٦] . ولأصحاب المصالح الاقتصادية والامتيازات الاجتماعية تمثيل خاص والمؤاخذة على هذا النظام انه يتضمن الاعتراف بنظام الطبقات الاجتماعية ويكون التمثيل مصلحي بمثل وسائل الإنتاج ورأس المال ، في حين يكون المجلس الثاني(النواب) بمثل القوى العاملة [١١٧].

يرى بعض الفقه ان نظام المجلسين يشكل خطرا على النظام السياسي إذا كان حديث العهد بالحكم الديمقراطي ، لأن ذكريات الحكم المطلق والطبقات الارستقراطية ما تزال ماثلة في الأذهان وقد تعود وتخلق ارستقراطية جديدة ، لأن عضوية مجلس الأعيان مقتصرة على فئة خاصة لها مزاياها الشرفية والمالية والنفسية لاسيما أنها معينة – غير منتخبة – فالخوف من هذا الخطر والرغبة في المساواة دفع الجمعية الفرنسية عام١٧٨٩ بالموافقة بالأغلبية الساحقة على نظام المجلس الواحد[١١٨] .

وعلى ما يبدو ان هذا التمثيل لا يتحقق إلا بالتعيين لأن هذه الطبقة هي قليلة جدا في المجتمع وربما عدد عوائلها لا تتجاوز الأصابع ، لا يمكن ان تفوز في أي انتخابات لاسيما وان نزوع المجتمعات نحو فكرة المساواة ومحاربة الطبقية والامتيازات التاريخية والتي كانت في العراق منبوذة في ظل الدولة العثمانية ، ومن هنا لاحظنا ان أعضاء المجلس

التأسيسي من ذوي جذور السلطة السابقة او المتلهفين للامتيازات كانوا يدلون بمبررات كثيرة من اجل دعم فكرة المجلسين في العراق حديث العهد بالديمقراطية .

إلا ان الخوف من زوال الامتيازات التاريخية في الدولة العراقية الحديثة والتي كانت تتمتع بها بعض الشخصيات في ظل السلطة العثمانية عبر عنه هؤلاء من خلال الحاحهم على ايجاد مجلس الأعيان ، وعلى سبيل المثال ما قاله ممثل الموصل أمجد العمري أمام المجلس التأسيسي ((أرى وجود (مجلس) الأعيان ضروريا لأنه لا يقوم توازن دولة بمجلس نواب وحده بل بمجلسين ، لان الطفرة محال والتوازن لا يكون إلا بهذه الصورة (الأعيان) رجال حنكتهم التجارب وخدموا الدولة في مواقف كثيرة ، وهم من أهل الخبرة))[١١٩].

ان عبارة " الطفرة والتوازن " التي تطرق لها العمري يقصد بها ان الفئة (صاحبة الخبرة) التي احتكرت السلطة وحنكتها التجارب في ظل السيطرة العثمانية أصبحت في العهد الجديد ضئيلة غير مرحب بها في بلد برلماني ، بعد ما كانت سطوتها ثقيلة على باقي مكونات الشعب العراقي ومن جديد انضوت في ظل المحتل الجديد فأرادت من خلال مجلس الأعيان والالتصاق بالملك الجديد وبلاطه وحاشيته، وربما بضغط النفوذ البريطاني ، تجد لها مكانا مؤثرا في العملية السياسية ومن خلال مجلس الأعيان تحافظ على دورها السياسي بعيدا عن خيارات الشعب ، وهذا ما حدث بالفعل خلال العهد الملكي ، فهؤلاء الأعيان كانت أولوياتهم هي تسنم الوزارات كوزراء ورؤساء للوزارات ، بينما في الدول الديمقراطية يتسنم هذه المناصب من يحصل على الأغلبية في مجلس النواب ، وهذا لم يغيب عن بال ممثل الموصل عجيل الياو[١٢٠] ، الذي أنكر فائدة مجلس الأعيان وتساءل ((أوليست الوزارة تشكل من مجلس النواب.....فلماذا نكذب أنفسنا ...)) وتوقع أن يكون مجلس الأعيان منطلقا للقوة التنفيذية أكثر مما يمثل السلطة التشريعية [١٢١]، وهذا ما حدث بالفعل كما سنفصله لاحقا .

وساق الفقهاء من أنصار المجلس الواحد عدة مسوغات مبينين عدم تحبيذهم المجلسين أهمها ان الأمة إرادة واحدة وذات سيادة واحدة لا يمكن تمثيلها إلا بهيئة واحدة تجدها أكثرية الناخبين ، ولا يمكن ذلك إلا بنظام المجلس الواحد بينما نظام المجلسين يتعارض مع وحدة إرادة الأمة ويؤدي الى تعارض بين المجلسين ، ومن ناحية أخرى ان وجود مجلس واحد يحول دون الانقسام بين الهيئات التشريعية [١٢٢] ، ومن الناحية العملية قد يتصادم المجلسين ما دام مختلفي الطابع والمنطلقات فيؤخر سير التشريع ، بينما الواجب الإسراع في إصدار القوانين ولذلك شبه بنيامين فرانكلين[١٢٣] ، نظام المجلسين بالعربة التي يجرها جوادان في اتجاهين مختلفين[١٢٤] ، وهذا الحس القانوني لم يغب عن وعي الأعضاء البارزين في المجلس التأسيسي ومنهم ممثل كربلاء عمر العلوان الذي أعلن ((ان مجلس الأعيان يكون عقبة في سبيل الأمة والحكومة لذلك نرى في كثير من الحكومات لا توجد مجالس أعيان كتركيا وبلغاريا واليونان وجارتنا إيران ولم نسمع بخلل في سير هذه الحكومات... فلا أرى لزوما لمجلس الأعيان))[١٢٥].

ان وجود المجلس الأعلى من ضرورات الدول الكبيرة أو الفدرالية وذلك لتمثيل المقاطعات على قدم المساواة ، هنا نجد المجلسين ضروريا فيمثل مجلس الشيوخ مصالح

مقاطعات تلك الدولة كما في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري ، بينما الدول الصغيرة لا تحتاج لمجلس أعيان [١٢٦] ، وهذه الضرورة أشار إليها الدكتور داوود الجلبي ،ممثل الموصل وضرب مثلا بمصر التي يتجاوز نفوسها (١٥) مليون ((أما نحن ليس لنا من النفوس إلا ثلاثة ملايين وميزانيتنا مهددة بالعجز...))[١٢٧]، كذلك النواب المراعين للمصلحة العامة بعد أن وجدوا ان الميول الشخصية والاتجاهات الفئوية أخذت مأخذها في نفوس النواب المؤيدين لمشروع الدستور كما هو على علاته كانت وراء إصرارهم على إيجاد مجلس ألأعيان ، فممثل المنتفك سالم الخيون- شيخ بني أسد[١٢٨]، رأى إن كان ولا بد من هذا الأمر طالب بـ ((أن يكون عدد مجلس الشيوخ واحد وعشرون ، سبعة يعينهم الملك وأربعة عشر لكل لواء ينتخب من رجاله عضوا حتى لا تغدر حقوق الشعب)) ثم طلب وضع مقترحه للتصويت إلا انه رفض[١٢٩].

رأى بعض الفقهاء ان نظام المجلسين يخفف النزاع بين البرلمان والحكومة إذ يقوم مجلس الأعيان بدور الحكم ، إذ بانضمامه الى أحد الطرفين في الرأي يحمل غالبا الطرف الآخر على التسليم وبذلك يسود الحياة العامة نوع من الاستقرار السياسي [١٣٠] ، وهذه الفكرة طرحها عبد الرزاق الرويشدي أمام المجلس التأسيسي ((إذا حصل خلاف بين المجلس (النواب) والحكومة فان احد الجهتين لابد وان يكون الغالب ، فاذا غلبت الحكومة ضربت المجلس ضربة قاضية(بحلّه)، وإذا غلب المجلس ضرب الحكومة ضربة شديدة (رفع الثقة)... ،فعليه ان لزوم المجلسين أصبح لازم)) ولكن الرويشدي أشترط على الأقل ان يأتي نصف الأعيان بالانتخاب والنصف الآخر يعين من قبل الملك [١٣١].

بعد أن لاحظ الأعضاء المدافعين عن الحقوق والحريات السياسية في المجلس التأسيسي ان إقرار فكرة مجلس الأعيان واقعة لا محالة اشترطوا أن يأتي هذا المجلس بالانتخاب العام ، ومع هذا رفضت الحكومة ومؤيدوها في المجلس وأصروا على إبعاد الشعب العراقي عن خيار الانتخاب وتمسكوا بخيار التعيين بحجة ((الثقة بحكمة الملك في اختيار الأعيان)) رد عليهم ناجي السويدي أنه كيف قبل الملك فيصل عندما كان ملكا على سوريا أن يكون مجلس الأعيان السوري منتخبا))[١٣٢] ، وأيضا هذا المنطق استغربه الدكتور داود الجلبي متسائلا((اذا كانت ثقتنا بشخص الملك (فيصل الأول) وطيدة فهل تبقى هذه الثقة بغيره من بعده....الأمم تتسابق الى إحداث الأصول النيابية والى نيل الأحكام الدستورية من كامل إلى أكمل ، وأرى مجلسنا يريد ان يرجع القهقري فبينما يشكل مجلسا نيابيا لهذه المملكة إذ به يضع في طريقه عقبة كأداء اعني مجلسا معينا من جهة واحدة (الملك) تابعا إرادة معينة (السلطة التنفيذية) ...أنتم أيها النواب جئتم هنا ممثلين للشعب العراقي لتضعوا له دستورا يليق بعصر المدنية والحرية ، هل تضنون ان جلالة الملك يرضى بوضع دستور ناقص لبلادنا او هل يريد ويسعى إلى أن تكون كفة السلطة راجحة بجانبه ،كلا لا اصدق بل جلالته أقدس من ذلك ثم قلتم في دستوركم ان السيادة للشعب...أفتريدون أن تحددوا تلك السيادة ، افتكروا أيها النواب فيما جرى بالأمم الأخرى من الثورات الدموية ، إنكم ربما تكتبون مادة بقطرة من الحبر ثم تحتاج الأمة لمحوها الى سيل غزير من الدماء ، فاتقوا الله في الوظيفة التي جئتم

لأجلها باسم الشعب ...وادعوا إخواني النواب الى الرجوع للصواب وان لا يغلبوا العواطف ...))[١٣٣].

وتساءل الدكتور سليمان غزالة (البصرة) كيف يعين الأعيان((فما كل شيخ شيخ وما كل عين عين ، فبعض الشيوخ أجهل الجهلاء وبعض الأعيان هم أحط الناس والغاية من انتخاب الأعيان أي الذين ترضى عنهم الأمة))[١٣٤] ، فطالما عرف لدى العالم المتمدن إن السلطة التنفيذية التي توحد خطتها مع مجالس الأعيان فتناهض الأمة وتمنعها من استعمال حقوقها[١٣٥].

وقال أحمد الداود(بغداد) ((إذا قرر مجلسكم المحترم عدم لزوم مجلس الأعيان فلأنهم يعينون من قبل الملك ... فلا لزوم لهم أما إذا قرر المجلس انتخاب الأعيان ، كان وجود الأعيان مناسبا وإلا فلا "تصفيق"...لأنه يمكن ان نتضرر من وجود الأعيان ...والاكتفاء بمجلس النواب الذين تنتخبهم الأمة فهو خير وأحسن للبلاد ولسير الإدارة))[١٣٦] .

وحول تأثير السلطة التنفيذية على مجلس النواب قال داود الجلبي (الموصل)((كانت أكثرية المجلس قد قبلت ان يكون مجلس الشيوخ بالتعيين ولكن هذه المادة تجعل الأعضاء (الأعيان) المذكورين مرتبطين ارتباطا شديدا بالجهة التي عينتهم ، فان العضو الذي يعلم ان تحديد تعيينه منوط بإرضاء معينه سوف يرى مضطرا الى إتباع سياسته حرفيا طول مدة عضويته وهذا منافي للأصول النيابية))[١٣٧] ، وهذا ما أشار اليه بعض الفقهاء إنه لا مناص من اختلاف المجلسين في الرأي أحيانا نتيجة طريقة تشكيل المجلسين الذي قد يؤدي الى انحياز احدهما الى السلطة التنفيذية التي ساهمت في تشكيله كما هو الحال في تعيين أعضاء مجلس الأعيان في القانون الأساسي العراقي (مادة ٣١ فقرة ١) وكذلك في تعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ في دستور مصر لسنة ١٩٢٣ولكن هذه الحجة لا تكون صحيحة في الدول التي يجري تشكيل المجلس الأعلى فيها عن طريق الانتخاب [١٣٨].

وكحل توفيقي حتى لا تحرم الأمة من استعمال حقوقها رأى بعض الأعضاء في المجلس التأسيسي ومنهم عبد الرزاق الرويشدي[١٣٩]، و أحمد الشيخ داود والدكتور سليمان غزالة و ناجي السويدي ((هو إشراك الأمة ، من الأنسب أن نقول(والكلام للسويدي) يتألف مجلس النواب من عدد لا يتجاوز العشرين ،يعين الملك نصفهم رأسا وينتخب المجلس (مجلس النواب) النصف الآخر ... فيستعمل الملك والأمة كلاهما هذا الحق المشترك)) إلا ان كافة المقترحات والتي كانت مطابقة للفقه الدستوري التي طرحها النواب البارزين قد ضربت عرض الجدار وسارع الموالين للسلطة الى تقديم اقتراح إنهاء المذاكرة وهذا ما أثار احتجاج شديد في المجلس ، فقام الدكتور داود الجلبي ((إن المادة مهمة جدا وعن المذاكرة فيها لم تستوف وكان يلزم وضع تقرير ناجي السويدي في الرأي)) ثم ترك القاعة وهو يقول ((اذا كان المقصود تهريب المواد (الدستورية) فهذا شيء آخر))[١٤٠].

ان حرمان الشعب العراقي من حقه في انتخاب جزء مهم من السلطة التشريعية وهم الأعيان الذين فرضوا على البرلمان من قبل السلطة التنفيذية جلب الكوارث على الحقوق والحريات السياسية . فهؤلاء الأعيان باعتبارهم جزء من السلطة التشريعية كان من المفروض أن يقفوا معها بوجه الحكومات إلا إنهم عملوا العكس ، حيث أصبحوا جزءا فعالا يقود الفئة الحاكمة برمتها ومن ورائهم البلاط ، إذ أصبحت ربع أصوات البرلمان(١٤١)، مضمونة من طرفهم لأي حكومة تشكل والأخيرة لم تواجه صعوبة في كسب العدد المطلوب من النواب لتمرير أي قانون ترغب به بالتصويت في جلسة مشتركة ، وبهذا تعطلت الحياة البرلمانية (١٤٢).

لم يجد الباحث حادثة واحدة تشير الى ان مجلس الأعيان وقف مع ممثلي الأمة ضد الحكومة عدا المواقف الفردية ، بينما وجد الكثير من الشواهد تدلل على العكس بأن الأعيان كانوا مع الحكومات بشكل مباشر أو غير مباشر لاسيما اذا كانت مؤلفة من بعضهم أو تسير على نهجهم ، أما اذا كانت الحكومة مفروضة عليهم أو حكومة ذات توجهات إصلاحية رغم إرادتهم فتفتعل المشاكل (١٤٣) ، وبذلك انقلب دور مجلس الأعيان من دور الوسيط المصلح الحيادي الى دور آخر وهو الصراعات السياسية الى جانب الفئة الحاكمة . وبعض أعضاء مجلس الأعيان بدلا من أن يلعبوا دورا قياديا في البرلمان للدفاع عن مصالح الأمة ضد الحكومات جعلوا من مجلسهم ميدانا للتنافس على رئاسة الوزراء .

وبشكل عام فان طريقة تشكيل البرلمان العراقي قائمة على أساس التعيين ولفترة محددة من قبل السلطة التنفيذية أضعف أهم الضمانات السياسية وهي الرقابة البرلمانية ، وهذا سنأتي على تفصيله .

الهوامش :-

(١) عبد الحميد الثاني (١٨٤٢- ١٩١٨) م : وصل عرش السلطنة عن طريق حزب الفتاة التركي بعد قبوله مشروع الدستور ثم ما لبث أن ألغى الحياة الدستورية وتفرد بالحكم ، ثم تحالف مع ألمانيا . عام ١٩٠٨ ثار عليه الضباط المنتمون الى جمعية الاتحاد والترقي وأكرهوه على العودة للعمل بالدستور، ثم خلعوه في نفس العام . مزيد من التفاصيل ينظر : الموسوعة العربية الميسرة ، مج ٢ ، ص ١١٨١ .

(٢) أثرت مبادئ الثورة الفرنسية في العالم بأسره ، وهي الحرية والمساواة والإخاء والتي وردت في إعلان حقوق الإنسان لسنة ١٧٨٩ ، تلك الوثيقة التاريخية التي أصبحت أساس الدساتير الحديثة وهي مستمدة من نظريات جان جاك روسو ووثيقة إعلان الاستقلال الأمريكي ، والتي نصت على حقوق الفرد التي لا يجوز التصرف بها وإن الشعب هو مصدر السلطات ، ووضع إعلان حقوق الإنسان كمقدمة للدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ . مزيد من التفاصيل ينظر : المصدر نفسه ، مج ٢ ، ص ٥٨٦ و ص ٧٢٩ .

(٣) مزيد من التفاصيل ينظر:رعد ناجي الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق (بغداد:منشورات بيت الحكمة ١٩٩٨) ، ص ٧ .

(٤) مزيد من التفاصيل ينظر : علاء حسين الرهيمي ، المعارضة البرلمانية في العراق في عهد الملك فيصل الأول ، ط٢ (بيروت : دار الكتب العراقية ٢٠١٠) ص ٣٨ – ٤٧ .

(٥) ظهرت الحركة الدستورية في إيران أوائل القرن التاسع عشر مطالبة بالمساواة والحرية واستمرت حتى عام ١٩٠٦ بإعلان مظفر الدين شاه الدستور" فرمان المشروطة" وجرت الانتخابات فأصبحت إيران دولة ذات نظام دستوري ، ثم جاء

محمد علي شاه ، وكان مستبدا بالحكم ، فاستعان بالجيش لضرب البرلمان عام ١٩٠٨ ، ثم شكل حكومة عسكرية أعدمت وسجنت الكثير من دعاة الدستور ثم اندلعت الثورة الدستورية التي خلعت الشاه وأقيم النظام الدستوري .للتفاصيل ينظر : رشيد الخيون ، المشروطة والمستبدة مع كتاب تنبيه الأمة وتنزيه الملة (بيروت : الفرات للنشر والتوزيع ٢٠٠٦) ص ٢٠٧ وما بعدها .

(٦) الرقيب (جريدة) العدد(٣١)أول رجب ١٣٢٧ هـ (١٩ تموز ١٩٠٩م) ؛ صدى بابل (جريدة) ،العدد(٤و٧) في ١٣ و ١٤ / تموز/١٩٠٩ .

(٧) مزيد من التفاصيل ينظر : رشيد الخيون ، المصدر السابق ، ص ٥ و ص ٢٠٧ .

(٨) مزيد من التفاصيل ينظر : المصدر نفسه ، ص ٥ و ص ١٤٦ .

(٩) المصدر نفسه ، ص ١٤٧ .

(١٠) العلم (مجلة) ، المجلد الثاني ، العدد (٧) أول محرم ١٣٣٠ هـ (٢٢كانون الأول ١٩١١) ص ٢٩٠ .

(١١) عثمان خليل ، القانون الدستوري ، الكتاب الاول في المبادئ الدستورية العامة (القاهرة : مطبعة مصر ، ١٩٥٦) ص ١٨ – ٢٠ .

(١٢) الجمعية التأسيسية : الهيئة التي تتولى وضع دستور جديد أو تعديل دستور قائم نيابة عن الشعب ، والأصل فيها أن تكون منتخبة من الشعب وأن تكون نيابتها منصرفة فقط لإنجاز هذه المهمة ومن أمثلتها الجمعية التأسيسية التي انعقدت في الولايات المتحدة الأمريكية لوضع الدستور الاتحادي سنة ١٧٨٩.للتفاصيل ينظر: الموسوعة العربية ، مج ١ ، ص ٦٤٤ .

(١٣) عصبة الأمم:منظمة دولية سياسية أنشأت عقب الحرب العالمية الأولى لحفظ السلام الدولي والتسوية السلمية للمنازعات تضمنت مبادئ الرئيس الأمريكي ولسن الـ (١٤). وضعت العصبة نظام الانتداب لتطبيقه على الأقاليم التي انتزعت من تركيا وألمانيا تحت شعار الوصاية ، وزعت الأقطار العربية على دولتين منتدبتين فرنسا وبريطانيا ، وضع العراق تحت الانتداب البريطاني . عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسي ط ١، (بيروت : مطبعة المتوسط ١٩٧٤) ص ٣٨٢ .

(١٤) مجيد خدوري ، نظام الحكم في العراق ، ترجمة : فيصل نجم الدين الأطرقجي (بغداد : مطبعة المعارف ١٩٤٦) ص ١٧ .

(١٥) محمد مظفر الأدهمي ، العراق:تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية تحت الانتداب البريطاني ١٩٢١- ١٩٣٢ (بغداد : مكتبة الذاكرة ٢٠٠٩) ، ص ٢٧٣- ٢٧٤ .

(١٦) إسماعيل مرزة ، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي والدساتير العربية ط٢ (عمان: دار ورد للنشر ٢٠١٥) ص ١١٥- ١١٦ .

(١٧) عبد الرحمن النقيب الكيلاني (١٨٢٥- ١٩٢٧) : وهو من أصول فارسية جاءت أسرته الى بغداد نقيب أشراف بغداد،شكل أول ثلاث وزارات ، منحته السلطة العثمانية عدة مناصب دينية والعديد من ألأوسمة وبعد الاحتلال البريطاني منحته سلطة الاحتلال وسام بريطانيا الأكبر سنة ١٩٢١ . للتفاصيل ينظر: رجاء الخطاب ، عبد الرحمن النقيب رئيس الحكومة المؤقتة حياته وآراؤه السياسية (بغداد: الدار العربية ١٩٨٥) ؛ حنا بطاطو ، العراق ، الطبقات الاجتماعية و الحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية ، ترجمة عفيف الرزاز (بيروت : مؤسسة الأبحاث العربية ١٩٩٠) ج ١ ، ص ١٨٧

(١٨) فيصل بن الحسين (١٨٨٥- ١٩٣٣) : ولد في مكة وتلقى تعليمه في اسطنبول ، انتخب عضوا في مجلس المبعوثان كنائب عن مدينة جدة ، أحد قادة الثورة العربية ١٩١٦ ، والتي قادها والده ضد الأتراك ،نصبته بريطانيا ملكا على سوريا ، إلا إن الفرنسيين خلعوه فنصبه البريطانيين مرة أخرى ملكا على عرش العراق. للتفاصيل ينظر : عبد الوهاب الكيالي ، المصدر السابق ، ص ٤١٦ .

(١٩) مجيد خدوري ، مصدر سابق ، ص١٧؛ رعد ناجي الجدة ، مصدر سابق ، ص٣٢- ٣٣ .

(٢٠) ينظر نص الخطاب في : عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية ،ط٤ (بيروت :دار الكتب ١٩٧٤) ج١ ، ص ٦٦- ٦٨ ؛ محمد مظفر الأدهمي ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

(٢١) عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، ط٥ (بيروت : مطبعة دار الكتب ١٩٨٢)ج١ ، ص٢٥٠- ٢٥١ .

(٢٢) المصدر نفسه ، ج٢ ، ص ١١ .
(٢٣) عبد الرزاق الدراجي ، جعفر أبو التمن ودوره في الحركة الوطنية (١٩٠٨-١٩٤٥)(بغداد: دار الرشيد ١٩٨٢) ، ص١٧٢.
(٢٤) تأسس الحزب الوطني العراقي في الثاني من آب ١٩٢٢ ومؤسسه جعفر أبو التمن ، وأبرز أعضائه أحمد الشيخ داود ، هجت زينل ، محمد مهدي البصير وحمدي الباججي . أما حزب النهضة العراقية فتأسس في أوائل آب ١٩٢٢ ، برئاسة أمين الجرجفجي ، أبرز أعضاؤه حسن السهيل،عمر العلوان،عبد المجيد علاوي وعبد الهادي الجلبي . وأغلق الحزبين في ١٩٢٤/١١/٣٠من قبل المندوب السامي ، أهم أهداف الحزبين :
تحقيق استقلال العراق التام ومؤازرة حكومته الملكية الدستورية النيابية وبعث الروح الوطنية . للتفاصيل ينظر: هادي حسن عليوي ، الأحزاب السياسية في العراق السرية والعلنية (بيروت:رياض الريس للكتب والنشر ٢٠٠١) ص ٥٤و٥٧.
(٢٥) بيرسي كوكس : ولد في ١٨٦٤ في بريطانيا تخرج برتبة ملازم وانضم للجيش البريطاني في حكومة الهند وعين وزيرا لخارجيتها ، التحق بالحملة العسكرية البريطانية التي احتلت العراق ١٩١٤ بصفته رئيس الدائرة السياسية حتى ١٩١٨ ، أصبح مفوضا لبلاده في إيران ثم عاد الى العراق بعد ثورة العشرين بصفته أول مندوب سامي واستمر حتى عام ١٩٢٣ . للتفاصيل ينظر : منتهى عذاب ذويب، بيرسي كوكس ودوره في السياسة العراقية ، رسالة ماجستير (جامعة بغداد: كلية الآداب ١٩٩٤) .
(٢٦) أمثال جعفر أبو التمن وأمين الجرفجي .
(٢٧) مزيد من التفاصيل ينظر : علاء حسين الرهيمي ، مصدر سابق ، ص ٦٢- ٦٤ .
(٢٨) المصدر نفسه ، ص ٦٤- ٦٥ .
(٢٩) عبد المحسن السعدون (١٨٧٩- ١٩٢٩): ولد في المنتفك ، دخل مدرسة أبناء العشائر في اسطنبول،التحق بالمدرسة الحربية مع أحد أخوانه ، تخرج ضابطا ومنح رتبة مقدم ١٩٠٥، تزوج من فتاة تركية ، تقلد عدة مناصب في الدولة العراقية أهمها وزارة الداخلية في وزارة القيب الثانية،ترأس رئاسة الوزراء أربع مرات انتحر في ١٩٢٩. للتفاصيل ينظر: لطفي جعفر فرج، عبد المحسن السعدون ودوره في تاريخ العراق السياسي (بغداد:دار الحرية ١٩٨٠) .
(٣٠) جعفر العسكري(١٨٨٥-١٩٣٦) : ولد في بغداد من عائلة عثمانية تركية ، تخرج من المدرسة الحربية في اسطنبول ١٩١٠، شكل وزارتين ، الأولى عام ١٩٢٣ والثانية عام ١٩٢٦. كما أصبح وزيرا للدفاع ، قتل أثناء انقلاب بكر صدقي ١٩٣٦ . للتفاصيل ينظر : علاء جاسم الحربي ، جعفر العسكري ودوره السياسي والعسكري (بغداد : مكتبة اليقظة العربية ١٩٨٧) .
(٣١) توفيق السويدي ، مذكراتي في نصف قرن من تاريخ العراق والقضية العربية (بغداد : منشورات وزارة الإعلام ١٩٨٧) ص ١٧٧ ؛ علاء الرهيمي ، مصدر سابق ، ص٦٥-٦٦ و ص ٦٨- ٧٠ .
(٣٢) إسماعيل مرزة ، المصدر السابق ، ص ١١٥- ١١٦ .
(٣٣) ناجي يوسف السويدي(١٨٨٢-١٩٤٢) : ولد في بغداد،تخرج من كلية الحقوق في اسطنبول ١٩٠٥،عين مدعيا عاما في اليمن١٩٠٦ ثم قائم مقام النجف ١٩١٢ ثم متصرف لواء الديوانية وكالة ترقى ليكون المفتش الأول في وزارة الداخلية في الامبراطورية العثمانية ، وبعد قيام الدولة العراقية تسلم عدة مناصب أبرزها وزير الداخلية ، فالخارجية فالعدل فالمالية وأخيرا رئيسا للوزراء ١٩٢٩، أسس حزب الأمة ١٩٢٤ ثم تنقل بين عدة أحزاب، انتخب أول رئيس لنقابة المحامين ، توفي في المنفى في روديسيا . للتفاصيل ينظر: مير بصري ، أعلام السياسة في العراق الحديث (لندن : دار الحكمة ٢٠٠٥) ، ج ١ ، ص ١٣٣ – ١٣٧ .
(٣٣) محمد رستم حيدر(١٨٨٩-١٩٣٤) : ولد في بعلبك من أسرة عربية عريقة ومشهورة بالوطنية في لبنان نفتها السلطة العثمانية أكثر من مرة ، أكمل دراسته في باريس ١٩١٢ التحق بالثورة العربية مع الأمير فيصل ١٩١٦ ثم حضر معه مؤتمر الصلح في باريس ١٩١٩،عينه الملك فيصل الأول رئيسا للديوان الملكي خلال عهده وبعد وفاة الملك أصبح وزيرا للمالية ، أغتيل في مكتبه ١٩٣٤قيل لأسباب طائفية وسياسية . للتفاصيل ينظر : نجدة فتحي صفوت ، مذكرات رستم حيدر(بيروت : الدار العربية للموسوعات١٩٨٨) .

(٣٤) ساسون حسقيل(١٨٦٠-١٩٥٣):من اسرة بغدادية عريقة، درس في اسطنبول ثم في فيينا، زار برلين ولندن عضو مجلس المبعوثان، أول وزير مالية في العراق ، أجاد اللغة العربية والانكليزية والفرنسية والالمانية والتركية أضافة الى الفارسية . كان متمسكا بالحقوق الدستورية ، رفض اتفاقية امتياز النفط ١٩٢٥ واقترح رهن حصة العراق في البنوك العالمية . عرف بوطنيته و دفاعه عن الحقوق والحريات . للتفاصيل ينظر: مير بصري ، أعلام اليهود في العراق الحديث (بيروت : الفرات للنشر ١٩٨٠) ص ١٦٠- ١٦٢ .

(٣٥) عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي ،ج ١ ، ص ٢٥٠- ٢٥١ .

(٣٦) ذكر اسماعيل مرزة ان اللجنة العراقية التي ألفها الملك فيصل كان فيها عضوين بريطانيين هما المستر دراور والمستر دافيدسون .

(٣٧) إسماعيل مرزة ، المصدر السابق ، ص ١١٥- ١١٦ ؛ مجيد خدوري ، المصدر السابق ، ص ٢٨- ٢٩ .

(٣٨) استقال أبو المحاسن- وزير المعارف – وعبد المحسن شلاش –وزير المالية – من وزارة عبد الرحمن النقيب الثانية ، رافضين التوقيع على المعاهدة واعتبروها مخلة باستقلال العراق ، وكذلك استقال الأخير مرة أخرى من وزارة جعفر العسكري لأنه رفض التوقيع على اتفاقية النفط واعتبره غبنا لأموال الشعب العراقي . للتفاصيل ينظر: محمد راضي آل كعيد الشمري ، موقف نواب لواء كربلاء في المجلس النيابي العراقي في العهد الملكي ، رسالة ماجستير (جامعة الكوفة : كلية الآداب ٢٠١٤) ص١٤وص٢٥ .

(٣٩) مزيد من التفاصيل ينظر :عماد احمد الجواهري ، تاريخ مشكلة الارض في العراق ودراسة في التطورات العامة (بغداد: منشورات وزارة الاعلام ١٩٨٧) ص٣١٣ .

(٤٠) فتوى التحريم : أصدر علماء الدين في النجف وكربلاء والكاظمية في مايس ١٩٢٣ فتوى بتحريم الاشتراك في انتخابات المجلس التأسيسي وذلك احتجاجا على تعيين أسماء أعضاء المجلس قبل انتخابهم وألصقت الفتوى على الجدران وكان لها تأثير كبير، فتوقفت الانتخابات في أكثر المدن واستقالت لجانها في النجف وكربلاء والحلة والكوفة ، وأعلن الموظفون في الكاظمية عن فشلهم في تأليف لجان الانتخابات ،كما أعلنت المقاطعة في العمارة والموصل والمنتفك. للمزيد ينظر: علاء عزيز كريم ، موقف الحوزة العلمية في النجف الأشرف من التطورات السياسية في العراق (١٩٢١- ١٩٢٤) ، رسالة ماجستير (جامعة بابل : كلية الآداب ، ٢٠٠٧) ص ١٣٨ ؛ د. ك . و . ملفات البلاط الملكي ، ملفة (٢٦١٩) الانتخابات وفتاوى علماء النجف ضدها ، وثيقة (٨) ، ص ٨ ، تاريخ الوثيقة ١٩٢٣/٥/١٥ .

(٤١)د.ك.و.ملفات البلاط الملكي،ملفة القانون الأساسي رقم٨/ج،نقلا عن محمد مظفر الأدهمي،مصدر سابق، ص١٧٦.

(٤٢) المصدر نفسه ، ١٧٧- ١٧٨.

(٤٣) سنتطرق الى تعريف الشخصيات المذكورة في المباحث اللاحقة .

(٤٤) محمد مظفر الدهمي ، المصدر السابق ، ص ١٨٤ .

(٤٥) محمد الصدر (١٨٨٣-١٩٥٦) : ولد في الكاظمية من أسرة علوية مرموقة ، والده أحد مراجع عصره توارثت أسرته الزعامة الدينية جيلا بعد جيل ، درس الفقه والأصول والمنطق ورجال الحديث في النجف الأشرف ،تولع في شبابه بالفروسية والقنص وحين دخل الاحتلال البريطاني حمل سلاحه وقاتل الاحتلال ، برز كقائد من قادة ثورة العشرين ،فحكمته سلطة الاحتلال بالإعدام ،خرج متخفيا من العراق الى سوريا ومنها الى القاهرة فنجد وعاد مع الأمير فيصل بن الحسين الى العراق ، عضو ثم رئيس مجلس الأعيان ١٩٢٩-١٩٤٢ ،ترأس الوزارة بعد أزمة ١٩٤٨، كان معتدلا رصينا يرجع إليه في كل الأزمات التي عصفت بالمملكة ، وبعد وفاته رثاه كثير من الشعراء . للتفاصيل ينظر: مير بصري ، أعلام السياسة في العراق الحديث ،ج١،ص١٢٩-١٣١.

(٤٦) محمد جعفر أبو التمن(١٨٨١- ١٩٤٥): ولد في بغداد من أسرة عرفت بالتجارة والأدب ، أحد قادة ثورة العشرين ، وبعد اخمادها لجأ الى الحجاز ، نفي الى جزيرة هنجام فبقي فيها الى عام ١٩٢٣، وبعد عودته أعاد تشكيل الحزب الوطني ١٩٢٦، أصدر (جريدة المبدأ)، رفض المعاهدات العراقية – البريطانية، عين عضوا في مجلس الأعيان ١٩٣٧، له دور كبير في تنمية التجارة في العراق ، كان رئيس غرفة التجارة العراقية. للتفاصيل ينظر : حميد المطبعي، موسوعة أعلام وعلماء العراق الحديث (بغداد : مؤسسة الزمان ٢٠١١) ج١، ص٧٠٠ .

(٤٧) محمد مهدي البصير(١٨٩٦- ١٩٧٤): ولد في الحلة من قبيلة كلاب العربية ،من أسرة احترفت الوعظ على المنابر الحسينية ، فقد بصره وهو في الخامسة بسبب الجدري ، ترك المنبر وتحول الى الأدب والسياسة ، كان شاعر ثورة العشرين

ولسان حالها ، أكمل دراسته في مصر وحصل على الدكتوراه في الأدب من باريس،له عدة مؤلفات ودواوين مطبوعة أبرزها تاريخ القضية العراقية، خطرات في السياسة والمجتمع ١٩٥٢، ديوان الشذرات ، ديوان البركان ، وكتاب المختصر. كتب عنه عدة كتب . للتفاصيل ينظر : حميد المطبعي ، المصدر السابق ، ج١ ، ص ٧٤١ .

(٤٨) محمد أمين الجرجنفجي(١٨٨٢- ١٩٣٣): ولد في بغداد من أسرة معروفة بالتجارة ، من مؤسسي المدرسة الجعفرية ،عضو بارز في الحركة الوطنية المناهضة للاحتلال البريطاني والمطالبة بالاستقلال ،أسس حزب النهضة العراقية١٩٢٢، نفته سلطة الاحتلال الى جزيرة هنجام ، أصدر جريدة النهضة ، كان سخيا ينفق أمواله على المدارس الأهلية وعلى الصحافة الوطنية . للتفاصيل ينظر : مير بصري ،أعلام السياسة في العراق الحديث ،ج٢ ، ص ٣٣٦ .

(٤٩) الاستقلال (جريدة) العدد (٢٠) في ١٢ آب ١٩٢٣ .

(٥٠) العاصفة (جريدة) العدد ٢٧ في ٩ آب ١٩٢٣ .

(٥١) للتفاصيل ينظر : عماد أحمد الجواهري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٩ – ٣١١ .

(٥٢) د. ك. و. ملفات البلاط الملكي، اضبارة الكتب المتبادلة بين الملك والمعتمد السامي رقم ٢/٦/٢لسنة١٩٢٢.

(٥٣) رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق (بغداد: بيت الحكمة ٢٠٠٤) ص ٣٢ .

(٥٤) لائحة القانون الأساسي (بغداد : مطبعة الحكومة ١٩٢٤) .

(٥٥) مذاكرات المجلس التأسيسي ،ج١ ، ص ٤٤٩- ٤٥٠ ؛ مجيد خدوري ، مصدر سابق ، ص٣١-٣٢.

(٥٦) إسماعيل مرزة ، المصدر السابق ، ص ١١٦- ١١٧ .

(٥٧)التقرير السنوي للسفارة البريطانية في بغداد British Report 1924 -1923،P23.

(٥٨) أمجد حسن زبور العمري (١٨٨٢- ١٩٥٣) : ولد في الموصل،كان أبوه رئيس بلدية الموصل ،ترأس كتبة ولاية الموصل في العهد العثماني ، مطلع على الأدب العربي والتركي ،ألم باللغة الفرنسية عينته سلطة الاحتلال البريطاني مديرا لمالية الموصل ثم متصرفا للواء الدليم ١٩٢٤، كان أخوه أرشد العمري رئيس الوزراء ونائبا عن الموصل ١٩٣٥-١٩٤٦.للتفاصيل ينظر: مير بصري ،أعلام السياسة في العراق الحديث ، ج٢، ص٤١٥.

(٥٩) إسماعيل مرزة ، المصدر السابق ، ١١٦- ١١٧ .

(٦٠) محمد مظفر الأدهمي ، المصدر السابق ، ص ١٨١ .

(٦١) مذاكرات المجلس التأسيسي في ٢٨ حزيران ١٩٢٤ ، ج ٢ ، ص ٧٠٨- ٧١٠ .

(٦٢) مزيد من التفاصيل ينظر : مجيد خدوري ، المصدر السابق ، ص١١٣- ١١٦ .

(٦٣) التحكم : مصطلح سياسي يشير في مجال الحقوق والحريات الى وجود القدرة لدى القائم بعملية التحكم في توجيه قضية ما أو أمر من أمور وشؤون الشعب الى الوجهة التي تحقق صالح هذا القائم ، والتحكم يرتبط في الغالب بما يسبقه من عمليات يركز القائم بالتحكم على امتلاك الأسباب والعوامل التي تؤدي الى حدوث ظاهرة التحكم ، وقد يقوم المتحكم بما يؤدي الى رفاهية وتقدم الشعب أو بالعكس . للتفاصيل ينظر: إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي وزكريا القاضي معجم مصطلحات حقوق الإنسان (الإسكندرية : مركز الإسكندرية ٢٠٠٦)ص ٨٦.

(٦٤) داود سليم أحمد الجلبي(١٨٧٩- ١٩٦٠): ولد في الموصل من أسرة مسيحية أعتنقت الإسلام،تخرج من المدرسة الطبية العسكرية في أسطنبول ١٩٠٩،عاد للموصل كطبيب عسكري ،وقع في أسر الاحتلال البريطاني عام ١٩١٥، عينته سلطة الاحتلال طبيبا في الشرطة العراقية ثم انتقل الى الجيش كطبيب عسكري ، عضو المجمع العربي في سوريا ، ومجمع اللغة العربية في القاهرة والمجمع العلمي العراقي ، له عدة مؤلفات أهمها الرازي . للتفاصيل ينظر حميد المطبعي ، المصدر السابق ، ج ١ ، ص ٢٤٧ .

(٦٥) مذاكرات المجلس التأسيسي الجلسة (٣٢) في ٢٨ حزيران ١٩٢٤ ، ج٢ ، ص ٧١٠ .

(٦٦) حول أسباب فشل التجربة الدستورية في الدولة العثمانية ينظر:محمد سهيل طقوش، تاريخ الدولة العثمانية من قيام الدولة الى الانقلاب على الخلافة (بيروت: دار النفائس ٢٠٠٨) ، ص ٣٩٩- ٤٠٥ وص٤٩٥ .

(٦٧) لقد جزم الباحث عابد خالد رسول في كتابه الحقوق السياسية في الدساتير العراقية ان دستور عام ١٩٢٥ لم يتطرق للحقوق والحريات السياسية وهذا مخالف للحقيقة إذ ان بعض الحقوق السياسية وردت ضمنا في مواد الدستور .

(٦٨) عابد خالد رسول ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية (بيروت: د .م . ،٢٠١٢) ص١٣٣ .

(٦٩) عابد خالد رسول ، المصدر السابق ، ص ١٣١ .
(٧٠) يوسف رزق الله غنيمة : ولد في بغداد ١٨٨٥من أسرة كنسية وتخرج من مدرسة الأليسانس ١٩٠٢تعلم فيها اللغات العربية والفرنسية والإنكليزية.تقلب في عدة مناصب وزارية في تشكيلات وزارية مختلفة أبرزها حقيبة المالية ، وعين وزيرا للتموين ثم عين مديرا عاما للآثار ، وتولى إدارة عدة مصارف. دافع عن حقوق الفلاحين والعمال وحارب الإقطاع، له عدة مؤلفات أبرزها تجارة العراق قديما وحديثا ونزهة المشتاق في يهود العراق .عين عضوا في مجلس الأعيان العراقي ١٩٤٥ . لمزيد من التفاصيل ينظر: مير بصري ، أعلام ألادب ، ج٢ ، ص٢٨١- ٢٨٤ .
(٧١) مزيد من التفاصيل ينظر : مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص ٥٩٢ .
(٧٢) أحمد داود سليمان النقشبندي (١٨٧١- ١٩٤٨): ولد في بغداد من أسرة دينية .عين في عدة مراكز في العهد العثماني منها : مدرس عام ولاية بغداد. كان من رواد النهضة الفكرية في العراق ومدافع عن القضايا الوطنية في عهد الاحتلال العثماني والبريطاني . الدولة العراقية ، انتخب نائبا عن بغداد منذ أول دورة انتخابية ،عين وزيرا للأوقاف سنة ١٩٢٨- ١٩٢٩.للتفاصيل ينظر: حميد المطبعي ، المصدر السايق ،ج١،ص ٤٤ .
(٧٣) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص ٥٠٩ .
(٧٤) علي يوسف الشكري ، النظم السياسية المقارنة (القاهرة : آيتراك للنشر ٢٠٠٣) ، ص ٩٣ .
(٧٥)إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الأنظمة السياسية - الدولة والحكومة (بيروت:الدار الجامعية ١٩٨٢)ص١٣٠.
(٧٦) عمر أحمد قدورة ، شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن (بيروت:دار الخيال ١٩٩٤) ، ص ٨٨ .
(٧٧) منذر الشاوي،القانون الدستوري نظرية الدولة (بغداد: منشورات مركز البحوث القانونية ١٩٨١)ص٣٥٠.
(٧٨) المادة السابعة من الدستور العثماني ((ان عزل الوكلاء (الوزراء) وتنصيبهم و ... من حقوق الحضرة السلطانية المقدسة)) .
(٧٩) مزيد من التفاصيل ينظر : أحمد عبد الرحيم مصطفى ، أصول التاريخ العثماني ط ٤ (بيروت : دار الشرق٢٠١٠) ، ص ٢٣٣- ٢٣٥ .
(٨٠) المادة (٢٥) من الدستور العراقي .
(٨١) إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المصدر السابق ، ص ١٤- ١٥ .
(٨٢) المادة (٦٥) من الدستور العراقي .
(٨٣) المادة (٢٨) من الدستور العراقي .
(٨٤) فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق (بغداد : مطبعة الشعب ١٩٧٥) ، ص ٣٠ .
(٨٥) إحسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (بغداد : المكتبة القانونية ٢٠٠٧) ، ص ٣٢٧ .
(٨٦) كاظم علي الجنابي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، رسالة ماجستير (جامعة بغداد : كلية القانون ٢٠٠٠) ص ٣٨ .
(٨٧) مزيد من التفاصيل ينظر : مجيد خدوري ، مصدر سابق ، ص ٤٥- ٤٧ .
(٨٨) فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ١١١ .
(٨٩) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المصدر السابق ، ص ١٩- ٢١ ؛ كاظم علي الجنابي ، المصدر السابق ، ص٩٧- ٩٨ .
(٩٠) المادة (٢٦) الفقرة (٥) من الدستور العراقي .
(٩١) مروج هادي الجزائري ، الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها،أطروحة دكتوراه (جامعة بغداد : كلية القانون ٢٠٠٤) ص ٨٤ .
(٩٢) احسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ٣٣٦- ٣٣٧ .
(٩٣) علي يوسف الشكري ، النظم السياسية المقارنة ، ص ١٣٥ .
(٩٤) احسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ٣٣٧ .
(٩٥) مذكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص ٦٥٨ وما بعدها .
(٩٦) مروج الجزائري ، المصدر السابق ، ص ٨٩ .

(٩٧) المسؤولية السياسية : هي أهم القواعد الأساسية للنظام البرلماني ، وتعني حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو أحد الوزراء ، وهذا الإجراء البرلماني يترتب عليه وجوب إستقالة الوزارة أو الوزير وعدم استخدام هذا الحق من قبل البرلمان أو عدم إلتزام الحكومة بسحب الثقة يؤدي الى اختلال التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ويقضي على مبدأ الفصل بين السلطات . للتفاصيل ينظر : شمران حمادي ، النظم السياسية ، ط ٣ (بغداد : مطبعة الجمهورية ١٩٧٣) ص ٢٢٣ .

(٩٨) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص٦٥٩ .

(٩٩) المادة (٣٥) من الدستور العثماني .

(١٠٠) فائز عزيز أسعد ، المصدر السابق ، ص ٢٤ .

(١٠١) احسان حميد المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ٣٣٩ .

(١٠٢) المصدر نفسه ، ص ٢٦٣ .

(١٠٣) الهيئة التشريعية: هي تلك الجهة التي تملك حق إصدار القواعد القانونية الملزمة التي تحكم تصرفات الحكام والمحكومين في نطاق الدولة . والتشريع وفقا لمبدأ الشرعية متدرج في قوته ، ففي قمة التدرج التشريعي توجد القواعد الدستورية ، ويليها في التدرج التشريع البرلماني ثم القرارات الإدارية . للتفاصيل ينظر :إحسان المفرجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٦٥ .

(١٠٤) علي يوسف الشكري ، النظم السياسية المقارنة ، ص ١٠٥ .

(١٠٥) الوقائع العراقية (جريدة) في ١٣ تموز ١٩٢٥ ، ص ١ .

(١٠٦) إحسان المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ٣٣٢- ٣٣٣ .

(١٠٧) عثمان خليل ، المصدر السابق ، ص ٢١٣.

(١٠٨) إحسان المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ٣٣٤ .

(١٠٩) يتألف البرلمان البريطاني من مجلس اللوردات (الأعيان) ومجلس العموم (النواب) وآليات عمل البرلمان، فعند مناقشة التشريعات وقبولها من قبل مجلس العموم ترسل الى مجلس اللوردات فيحق له القبول أو الرفض ، إلا إن هذه الصلاحية الأخيرة عدلت في عام ١٩١١ ، فلا يحق له رفض التشريع المصادق عليه من مجلس العموم لثلاث مرات متتالية ،وبذلك فقد صفة التشريع الى جانب صفة التمثيل . للتفاصيل ينظر:ربيع حيدر طه الموسوي ، تطور البرلمان البريطاني ١٩١١-١٩٤٩، أطروحة دكتوراه (جامعة بغداد : كلية الآداب٢٠٠٧) ، ص٣- ٥ .

(١١٠)عثمان خليل ، المصدر السابق ، ٢١٣ .

(١١١) المادة (٦٢) من الدستور العثماني .

(١١٢) المادة (٢٦) من الفقرة (٦) من الدستور العراقي .

(١١٣) عثمان خليل ، المصدر السابق ، ص ٢٢٢ .

(١١٤) المصدر نفسه ، ص ٢٢٣ .

(١١٥) مذاكرات المجلس التأسيسي ، الجلسة (٢٩) في ٢٣ حزيران ١٩٢٤ ، ج١ ، ص ٦١٥- ٦١٦ و ص٦٢٥.

(١١٦) زهدي يكن ، القانون الدستوري والنظم السياسية (بيروت : مطابع جوزيف سليم صقيلي ١٩٥٥) ص٢٥٧.

(١١٧) عثمان خليل ، المصدر السابق ، ص ٢١٣- ٢١٤ .

(١١٨) المصدر نفسه ، ص ٢٢٠ .

(١١٩) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص ٥٦١- ٥٦٢ .

(١٢٠) عجيل عبد العزيز الياور(١٨٨٥-١٩٤٥)(شيخ عشائر شمر)ولد في الموصل،قاتل مع أبيه وعشيرته الى جانب الجيش العثماني في الحرب العالمية الأولى،بعد فشل هجومه على قوات الاحتلال البريطاني في تلعفر غادر متخفيا الى سوريا فتركيا،أرجعه الملك فيصل الأول الى العراق . ينظر: مير بصري ، ج٢، ص٣٣٥ .

(١٢١) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص ٦١٧ .

(١٢٢) مزيد من التفاصيل ينظر : علي يوسف الشكري ، النظم السياسية المقارنة ، ص ١٠٨- ١١٣ .

(١٢٣) بنيامين فرانكلين(١٧٠٦- ١٧٩٠): سياسي وفيلسوف أمريكي ، اشتغل ومنذ صغره بالصحافة الليبرالية ثم أسس مطبعة في فيلادلفيا تصدر صحيفة مشهورة (فيلادلفيا غازت) أسس الجمعية الفلسفية الأمريكية ١٩٤٣ أشترك في وضع

وثيقة الاستقلال،عبرت سيرته الذاتية التي كتبها عن سيرة رجل سياسي وفيلسوف اخلاقي يدعو فيها الى الاعتدال، فكان نموذجا للحكمة البرجوازية والوطني الهادئ حتى لقب بسقراط أمريكا .للتفاصيل ينظر : عبد الوهاب الكيالي ، المصدر السابق ، ج ٤ ، ص ٤٨٧ .

(١٢٤)عثمان خليل ، المصدر السابق ، ص ٢١٨- ٢١٩ .

(١٢٥) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج ١ ، ص ٥٥٤- ٥٥٥ .

(١٢٦) عثمان خليل ، المصدر السابق ، ص ٢١٤- ٢١٥ .

(١٢٧) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج ١ ، ص ٥٦٠ .

(١٢٨) سالم بن حسن خيون(١٨٨٣-١٩٥٤):ولد في الجبايش،شيخ بني أسد كان متمردا على السلطة العثمانية،وقاتل الاحتلال البريطاني،فنفي الى الهند.عين وزيرا بلا وزارة في أول تشكيلة وزارية في العراق الملكي، وفي ١٩٢٤ تمرد على سلطة الانتداب فهاجمته طائراتها وزحفت قواتها وحاصرت عشيرته ثم قدمته للمحاكم.قالت عنه المس بيل بأنه كان قديرا طموحا للسلطة. ينظر:مير بصري،المصدر السابق ،ج٢، ص٣٢١.

(١٢٩) المصدر نفسه ، ج ١، ص ٦٢٥ .

(١٣٠) عثمان خليل ، المصدر السابق ، ص ٢١٧ .

(١٣١) مذاكرات المجلس التأسيسي ،ج١ ، ص ٦١٥ – ٦١٦ و ص ٦٢٥ .

(١٣٢) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج ١ ، ص ٦١٦ و ص ٦٢٥ .

(١٣٣) المصدر نفسه ، ص ٦٢١ .

(١٣٤) المصدر نفسه ، ص ٥٥٦- ٥٥٧ .

(١٣٥) المصدر نفسه ، من أقوال ناجي السويدي ، ج١ ، ص ٦١٦ .

(١٣٦) المصدر نفسه ، ج١ ، ص ٥٥٧ .

(١٣٧) مذكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص ٦٢٧ .

(١٣٨) عثمان خليل ، المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٤٥ ؛ علي الشكري ، النظم السياسية المقارنة ، ص١٠٨- ١١٣.

(١٣٩) عبد الرزاق حلمي الحاج صالح الرويشدي : ولد في الحلة . درس الحقوق ومارس المحاماة في العهد العثماني ، انتخب نائبا عن الحلة في أول دورة انتخابية ، وفي عام ١٩٣٠ انتخب نائبا مرة أخرى عن الحلة. المزيد ينظر : مير بصري ، أعلام السياسة في العراق الحديث ، ج ٢ ، ص ٣٤٩ .

(١٤٠) مذاكرات المجلس التأسيسي ، ج١ ، ص٥٥٣ و ص٥٥٦ و ص٥٥٧ و ص٥٧٨ و ص٦٢١ و ص ٦٢٧ .

(١٤١) ثبت في الدستور ان عدد أعضاء مجلس الأعيان لا يزيد على ربع أعضاء مجلس النواب.المادة (٣١) .

(١٤٢) تكون أول مجلس أعيان من ثمانية عشر عضوا من أنصار الحكومة وأثنين فقط من المعارضة وهم السيد محمد الصدر ويوسف السويدي .للتفاصيل ينظر : محمد مظفر الأدهمي ، المصدر السابق و ص٢١٠ .

(١٤٣) على سبيل المثال ما حدث خلال حكومة توفيق السويدي الثانية المؤلفة في شباط ١٩٤٦ . للتفاصيل ينظر : عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات ، ج ٧ ، ص ٣ وما بعدها .