بدء مراحل تشكيل الدستور العراقي في العهد الملكي والنظام الجمهوري

The beginning of the stages of forming the Iraqi constitution during the monarchy and the republican system

م. سريد فهمي يعقوب

بحث مقدم

إلى مجلة كلية العلوم الإسلامية / الجامعة العراقية

تخصص (القانون العام)

Suraid Fahmi Ya'qoob

الجامعة العراقية / كلية العلوم الاسلامية

مجلة العلوم الإسلامية
المجلد 1 | العدد 43
www.isscj.edu.iq

Journal of Islamic Sciences
Vol.1 | Issue 43
ISSN: 2225-9732

August 2026

الملخص

يتناول هذا البحث مراحل تشكيل الدستور العراقي في العهد الملكي والنظام الجمهوري، مُسلِّطاً الضوء على طبيعة الوثائق الدستورية المتعاقبة ومدى تعبيرها عن إرادة الشعب العراقي إذ يستعرض البحث القانونَ الأساسي لعام ١٩٢٥ الذي أرسى البنية المؤسسية الأولى للدولة في ظل الانتداب البريطاني، مروراً بالأزمات الدستورية المتكررة التي أفضت إلى انهيار النظام الملكي في ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، ثم تتبَّع مسار الدساتير المؤقتة المتعاقبة في الحقبة الجمهورية التي لم تتجاوز أيٌّ منها عمر سلطتها السياسية، حتى دستور ١٩٧٠ الذي ظلَّ معمولاً به رغم افتقاره إلى الشرعية الشعبية، وصولاً إلى المرحلة الانتقالية ما بعد ٢٠٠٣ ودستور ٢٠٠٥ الدائم، وخلص البحث إلى أن غالبية الدساتير العراقية لم تكن تعبيراً حقيقياً عن إرادة الشعب بل كانت وليدة إملاءات سياسية داخلية وخارجية، مما أفضى إلى ضعف دولة القانون وتراكم الأزمات الدستورية.

الكلمات المفتاحية: القانون الأساسي ١٩٢٥ - العهد الملكي - النظام الجمهوري - الدساتير المؤقتة - دستور ٢٠٠٥.

Abstract:

This research examines the stages of constitutional formation in Iraq across both the monarchical era and the republican system, shedding light on the successive constitutional documents and the extent to which they genuinely reflected the will of the Iraqi people. The study reviews the Fundamental Law of 1925, which established the first institutional framework of the state under British mandate, and traces the recurring constitutional crises that ultimately led to the collapse of the monarchy in the July 14, 1958 revolution. It then follows the succession of provisional constitutions throughout the republican era — none of which outlasted its political authority — including the 1970 constitution that remained in force despite its lack of popular legitimacy, through to the post - 2003 transitional phase and the permanent constitution of 2005. The research concludes that most Iraqi constitutions were not genuine expressions of popular will, but rather products of internal and external political dictates, which resulted in a weak rule of law and accumulating constitutional crises.

Keywords: Fundamental Law 1925 — Monarchical Era — Republican System — Provisional Constitutions — Constitution of 2005.

المقدمة

يُعدّ الدستور الوثيقةَ القانونية العليا التي تُجسّد إرادة الأمة وتُرسي قواعد الحكم والسلطة في الدولة الحديثة، وهو في جوهره تعبير عن مرحلة تاريخية بعينها وما يسودها من موازين سياسية وقيم حقوقية والعراق بوصفه دولةً يزخر تاريخه الدستوري بتجارب متشعبة ومتقلبة، أفرزتها تحولات سياسية متسارعة لم تتوقف منذ العهد الملكي وحتى نهاية الحقبة البعثية عام ٢٠٠٣، إذ تعاقبت على العراق منظومةٌ من الوثائق الدستورية بدأت بالقانون الأساسي لعام ١٩٢٥ في ظل العهد الملكي، الذي أرسى بنية مؤسسية مدّت جذورها في الواقع السياسي العراقي لأكثر من ثلاثة عقود، ثم جاءت ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ لتغير النظام من ملكي الى جمهوري وتفتح باب التغيير الدستوري المتقطع، فتتالت الدساتير المؤقتة التي لم تتجاوز أياً منها عمرَ سلطتها السياسية، حتى استقر الحال نسبياً بدستور ١٩٧٠ الذي ظل معمولاً به رغم افتقاره إلى الشرعية الشعبية، لذلك اثرنا القاء الضوء على مراحل تشكيل الدستور العراقي والوقوف عند أسلوب وضع كل وثيقة دستورية ومضمونها القانوني ودلالتها السياسية، بهدف تقديم قراءة أكاديمية نقدية رصينة في هذا الموضوع البالغ الأهمية.

أولاً - أهمية البحث

تتجلى أهمية هذا البحث في كونه يُعالج جوهر التجربة الدستورية العراقية من منظور تاريخي قانوني متكامل، إذ يُسهم في الكشف عن الأسباب الحقيقية لضعف الدساتير العراقية المتعاقبة وعجزها عن تأسيس دولة القانون والمواطنة، مما يتطلب فهم جذور الإشكاليات الدستورية المتراكمة فضلاً عن ذلك، يُعزّز الدراسات المقارنة في مجال القانون الدستوري بتقديم نماذج حيّة من الواقع العراقي تختبر فيها نظريات وضع الدساتير وأساليب نشأتها.

ثانياً - إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث حول تساؤل مفاده هل جاءت مراحل تشكيل الدستور العراقي في العهد الملكي والنظام الجمهوري تعبيراً حقيقياً عن إرادة الشعب، أم أنها كانت وليدةَ إملاءات

القوى السياسية الداخلية والخارجية المتحكمة في مسار الدولة العراقية؟ وما الأسلوب المعتمد في وضع كل دستور عراقي، وهل اتسم بالديمقراطية أم بالإملاء والانفراد؟

ثالثاً - منهجية البحث:

اعتمد هذا البحث على المنهج التاريخي التحليلي من خلال تتبّعنا مسار التطور الدستوري في العراق حصراً عبر تسلسله الزمني الدقيق، منذ إعلان الدولة العراقية عام ١٩٢١ وصدور أول وثيقة دستورية، مروراً بدستور ١٩٢٥ وصدور الدساتير المؤقتة المتعاقبة بعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ وصولاً إلى مرحلة ما قبل عام ٢٠٠٣وما جرى بعد عام ٢٠٠٥ .

رابعاً: خطة البحث

لغرض الاحاطة بموضوع البحث فقد تم تقسيمه الى مبحثين نتنازل فب المبحث الأول تشكيل الدستور العراقي في العهد الملكي (١٩٢١–١٩٥٨) في مطلبين خصصنا المطلب الأول: لنشأة النظام الدستوري الملكي وإصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، من حيث ظروف تأسيسه وخصائصه البنيوية وأسلوب وضعه، اما المطلب الثاني، مسار التطور الدستوري في العهد الملكي وما اعتراه من أزمات متكررة أفضت إلى انهيار النظام وقيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨.

وفي المبحث الثاني تناولنا تشكيل الدستور العراقي في النظام الجمهوري (١٩٥٨–٢٠٠٥) وهو الاخر قسمناه الى مطلبين الأول، الدساتير المؤقتة المتعاقبة في ظل النظام الجمهوري (١٩٥٨–٢٠٠٣) وأسباب عجزها عن تأسيس دولة القانون، أما المطلب الثاني، المرحلة الانتقالية ما بعد ٢٠٠٣ وصدور دستور ٢٠٠٥ الدائم، وإشكاليات بناء الدولة الدستورية وكان لنا خاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الأول: تشكيل الدستور العراقي في العهد الملكي (١٩٢١–١٩٥٨)

لم تكن ولادة الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١ حدثاً عفوياً نابعاً من إرادة شعبية خالصة، بل كانت محصلةً لتقاطع معقّد بين متطلبات الانتداب البريطاني وتطلعات النخب الوطنية العراقية الناشئة. وفي هذا السياق الملتبس وُلد الدستور العراقي الأول متجسداً في القانون الأساسي لعام ١٩٢٥، الذي أرسى على علاته البنيةَ المؤسسية الأولى للدولة، ورسم ملامح النظام البرلماني

الملكي الذي حكم العراق لأكثر من ثلاثة عقود، غير أن هذا البناء الدستوري لم يكن متيناً في جوهره؛ إذ ظلّ رهيناً لأزمات متكررة تمثّلت في تعطيل الحياة الدستورية وتعليق أحكام القانون الأساسي كلما اقتضت موازين القوى السياسية ذلك فكان الدستور في أحيان كثيرة وثيقةً للاستعراض لا أداةً للحكم الفعلي، وهو ما أفضى في نهاية المطاف إلى تآكل شرعية النظام الملكي وانهياره في ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، ولدراسة هذه المرحلة دراسةً وافيةً ومنهجية، يُقسَّم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين: يتناول المطلب الأول نشأة النظام الدستوري الملكي وإصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ من حيث ظروف تأسيسه وخصائصه البنيوية، فيما يُعالج المطلب الثاني مسار تطور هذا النظام الدستوري وما اعتراه من أزمات أفضت إلى انهياره.

المطلب الأول: نشأة النظام الدستوري الملكي وإصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥

يمثل المطلب الأول مدخلاً لازماً لفهم النشأة الفعلية للنظام الدستوري الملكي في العراق، لأن دستور ١٩٢٥ لم يأتِ في فراغ سياسي أو قانوني، بل تشكّل داخل سياق تاريخي اتسم بتداخل الإرادة الوطنية مع تأثيرات الانتداب البريطاني ومقتضيات بناء الدولة الحديثة[١]، ومن ثم فإن دراسة هذا المطلب تقتضي الوقوف عند الظروف التي أحاطت بتأسيس الدولة العراقية، وآليات إعداد القانون الأساسي، والأسس التي بُني عليها النظام الملكي البرلماني، وبناءً على ذلك، ينقسم هذا المطلب إلى فرعين: يتناول الأول الظروف السياسية لتأسيس الدولة العراقية ودور الانتداب البريطاني في إعداد الدستور، بينما يعالج الثاني القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ من حيث أسلوب وضعه وخصائص النظام الملكي البرلماني.

الفرع الثاني: الظروف السياسية ودور الانتداب البريطاني في إعداد الدستور

يتناول هذا الفرع الظروف السياسية التي أحاطت بالدولة العراقية الحديثة، بوصفها الإطار الذي تشكلت داخله أولى ملامح النظام الدستوري الملكي فالدستور لم ينبثق عن فراغ، بل جاء نتيجة تفاعل معقد بين الإرادة الوطنية العراقية ومتطلبات الانتداب البريطاني، وما ترتب على ذلك من ترتيبات سياسية وقانونية أسست لبنية الدولة ومن ثم فإن فهم هذه الظروف يمثل مدخلاً

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١١٥.

ضرورياً لاستيعاب طبيعة القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ وحدود شرعيته عليه سنتناول الموضوع في الفقرات الاتية:

أولاً - الظروف السياسية لنشأة الدولة العراقية وأثرها في التكوين الدستوري

لم تنشأ الدولة العراقية الحديثة نتاجاً لإرادة شعبية جامعة، بل جاءت وليدة ظروف إقليمية ودولية بالغة التعقيد، في مقدمتها انهيار الدولة العثمانية إثر الحرب العالمية الأولى، وما أفرزه ذلك من فراغ سياسي وسيادي تسارع الانتداب البريطاني إلى ملئه فقد وجدت بريطانيا في العراق ساحةً نفوذ استراتيجية تربط مصالحها في الخليج والهند بمنطقة المشرق، فسعت إلى تأسيس دولة تحافظ على شكل من أشكال الاستقلال الاسمي مع إبقاء الحكم الفعلي تحت رقابتها(١) وقد انعكس هذا التوجه على طريقة بناء المؤسسات الدستورية الأولى في العراق، إذ لم تُصَغ هذه المؤسسات من داخل المجتمع العراقي ذاته بل جاءت في معظم تفاصيلها استجابةً للرؤية البريطانية وما اتى به الانتداب(٢) وكانت ثورة العشرين عام ١٩٢٠ نقطة تحوّل فارقة، أدركت إثرها بريطانيا أن الإدارة المباشرة باتت مكلفة سياسياً واقتصادياً، فآثرت إقامة ملكية دستورية من شخص عربي هو الأمير فيصل بن الحسين، الذي نُصِّب ملكاً على العراق عام ١٩٢١ عبر تصويت نُظِّم تحت إشراف بريطاني مباشر(٣) هذا التأسيس القسري لم يُفضِ إلى دولة المواطنة بمعناها الحديث، بل أرسى نموذجاً هجيناً جمع بين واجهة دستورية وسيادة منقوصة، وبين خطاب استقلال وحضور استعماري فاعل.

ثانياً - الدور البريطاني في صياغة الدستور العراقي وأزمة الشرعية التأسيسية

على صعيد الآليات العملية، اضطلعت بريطانيا بدور محوري في صياغة الوثائق التأسيسية للدولة العراقية، إذ أشرف مستشاروها على إعداد مشروع القانون الأساسي قبل أن يُعرض على

(١) عمر الديراوي، الحرب العالمية الأولى، ط ١٦، دار العلم، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤٢٨.
(٢) عبد الرزاق محمد اسود، موسوعة العراق السياسية، مج ١، ط ١، الدار العربية للمطبوعات، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٣٧.
(٣) محمد علي جبار، أهمية الدستور في وضع الأسس المستقبلية لبناء دولة المواطنة (الحالة العراقية)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢٥، ص ١١٥.

هيئة تأسيسية منتخبة انتخاباً مقيداً، في حين أُبرمت معاهدة ١٩٢٢ التي ربطت العراق ببريطانيا وجعلت الانتداب إطاراً قانونياً يُقنّن التبعية[١] ولم تكن هذه المعاهدة في جوهرها سوى صياغة قانونية لمبدأ السيطرة البريطانية على السياسة الدفاعية والمالية والخارجية للعراق الفتيّ، وهو ما يؤكد أن المنطلق الدستوري العراقي كان محكوماً بسقف ضيّق فرضه الواقع الانتدابي لا بأفق الدولة الديمقراطية المواطِنة[٢] غير أن ثمة قوى وطنية وزعامات سياسية رفضت هذا التوجه وسعت إلى استثمار الهامش المتاح لتوسيع صلاحيات البرلمان العراقي وتقليص النفوذ البريطاني، وهو ما أدى إلى توترات دستورية متكررة في مطلع العهد الملكي [٣]، وخلاصة ما يمكن استخلاصه من هذه المرحلة التأسيسية أن الدستور العراقي الأول لم يوُلد من رحم مفهوم المواطنة المتكافئة بل نشأ في سياق المصلحة الانتدابية أولاً، ولذلك حمل منذ البداية بذور أزمة الشرعية التي ستُلازم التجربة الدستورية الملكية حتى انهيارها في ثورة ١٩٥٨.

الفرع الثاني: القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ وأحكامه الدستورية

يُعدّ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ الوثيقة الدستورية الأولى في تاريخ العراق الحديث، إذ أسّس للنظام الملكي المقيّد بالدستور وحدّد هوية الدولة العراقية الناشئة من حيث توزيع السلطات وضمان الحقوق عليه سنتناول الموضوع في فقرتين وعلى النحو الاتي:

أولاً - أسلوب وضع القانون الأساسي والسلطة التأسيسية

يُصنّف الفقه الدستوري السلطة التأسيسية إلى أصيلة تنبثق من الشعب مباشرةً عبر جمعية تأسيسية حرة، ومنشأة تمارسها هيئة مُفوَّضة مُقيَّدة الصلاحيات، وبمقياس هذا التصنيف يمكن تقييم المسار الذي سلكه القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في وضعه[٤]فقد جاءت المبادرة الأولى لصياغة مسودّته من مسؤولين بريطانيين اعتمدوا في الأساس على القانون الأساسي العثماني مع الاستئناس ببعض النماذج الدستورية الأخرى، قبل أن تُعرض المسودّة على المجلس

(١) إسماعيل أحمد ياغي وأبو علية عبد الفتاح، تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر، مكتبة نور، الرياض، ١٩٩٠، ص ١٥٥
(٢) محمد علي جبار، مصدر سابق، ص ١١٧–١١٨.
(٣) رعد ناجي الجدة التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٧.
(٤) عبد الله بيونسي غني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، ١٩٨٥، ص ٥٩

التأسيسي العراقي الذي افتتح أعماله في ٢٧ آذار [١]١٩٢٤ وقد اشترطت المادة الثالثة من معاهدة ١٩٢٢ صراحةً أن لا يتضمن هذا القانون الأساسي ما يخالف نصوص المعاهدة، وهو شرط قيّد السلطة التأسيسية تقييداً جوهرياً وأفضى إلى دستور أقرب إلى المنشأة منه إلى الأصيل[٢] ومن أبرز مآخذ الفقه الدستوري على هذا الأسلوب أنه أُفرغ من الاستفتاء الشعبي الذي يمنح الدستور سموّه الفعلي وإلزاميته على جميع السلطات، وهو ما يفسّر سهولة تعطيله وتعديله في مراحل لاحقة دون الرجوع إلى الشعب باعتباره مصدر السلطات جميعاً.

المطلب الثاني: تطور النظام الدستوري الملكي وأزمة الشرعية

لم يسر النظام الدستوري الملكي في العراق بعد صدور القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ في مسار ثابت نحو الترسّخ والنضج، بل شهدت العقود التي تلت صدوره موجات متلاحقة من التعديلات الدستورية وحالات تعطيل الحياة البرلمانية، أفضت في مجملها إلى أزمة شرعية دستورية عميقة ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سنتناوله في فرعين الأول تعديلات القانون الأساسي وتعطيل الحياة الدستورية أما الثاني أسباب ضعف التجربة الدستورية الملكية وانهيارها عام ١٩٥٨.

الفرع الأول: التعديلات الدستورية وأثرها على توازن السلطات

خضع القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ لتعديلات دستورية متعددة كان أخطرها وأبعدها أثراً تعديل عام ١٩٤٣، الذي جاء في أعقاب حركة مايس ١٩٤١ التي هزّت أركان النظام الملكي وكشفت هشاشة بنائه الدستوري، وقد تضمّن هذا التعديل منح الملك حق إقالة الوزارة مباشرةً، واشتراط تصديق مجلس الوزراء على مقرراته من قِبل الملك، فضلاً عن تخفيض نصاب مجلس الأعيان وإجازة انعقاد البرلمان خارج العاصمة في الظروف الاستثنائية[٣]، وكان الأثر الدستوري الجوهري لهذه التعديلات هو تعزيز الصلاحيات التنفيذية للملك على حساب السلطة التشريعية،

(١) علي مهدي، التحولات في كتابة الدساتير في العراق (١٩٢٥–١٩٧٠)، مجلة الثقافة الجديدة، بغداد، ٢٠٢٥، ص ٢.

(٢) المادة الثالثة من معاهدة ١٩٢٢ بين العراق وبريطانيا.

(٣) احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٣٣

مما عمّق الخلل الهيكلي الذي اشتكى منه الفقه الدستوري في القانون الأساسي منذ صدوره، إذ كان الملك أصلاً يتمتع بصلاحية إصدار مراسيم بقوة القانون أثناء عطلة المجلس دون إلزامه بعرضها عليه خلال مدة محددة أو اشتراط قبوله أو رفضه إياها وقد رأى بعض فقهاء الدستور أن هذه التعديلات حوّلت القانون الأساسي من دستور يُقيّد الملك إلى وثيقة تُشرعن توسيع سلطاته(١)، في تناقض صريح مع مبدأ سمو الدستور وثبات نصوصه في مواجهة السلطات الدستورية المنشأة.

لم تقتصر أزمة النظام الدستوري الملكي على مستوى التعديلات النصية، بل امتدّت لتطال الممارسة الدستورية ذاتها من خلال تعطيل الحياة البرلمانية واللجوء المتكرر إلى حل مجلس النواب، وهو ما أحالته الدراسات الدستورية المتخصصة إلى اختلال بنيوي في القانون الأساسي يجعل حق الحل امتيازاً ملكياً مطلقاً غير مشروط بقيود دستورية فاعلة(٢) وقد كشف الواقع العملي أن البرلمان العراقي طوال مرحلة الحكم الملكي لم يصوّت ضد أي قرار حكومي فعلي، وذلك بسبب التداخل العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما أفقد الرقابة البرلمانية معناها الدستوري الحقيقي وجعل البرلمان أداةً للتشريع لا ضابطاً للسلطة وعلى صعيد مبدأ سيادة القانون، أفضى تكرار تعطيل البرلمان وإصدار المراسيم الملكية بقوة القانون إلى تآكل تدريجي لهذا المبدأ، وبات التشريع الاستثنائي قاعدةً لا استثناءً في المنظومة الدستورية الملكية، في تناقض جلي مع ما أرسته المادة ١١٩ من القانون الأساسي من قواعد ناظمة للتعديل والمراجعة الدستورية(٣).

الفرع الثاني: أسباب ضعف التجربة الدستورية الملكية وانهيارها عام ١٩٥٨

تعود جذور ضعف التجربة الدستورية الملكية إلى اختلالات بنيوية نُسجت في صلب القانون الأساسي منذ صياغته؛ إذ منح الباب الثاني للملك صلاحية الاعتراض المطلق على التشريعات

(١) رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص ٦٥، عدنان عاجل عبيد القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٠٥.
(٢) نبيل عبد الرحمن حياوي، دساتير العراق الجمهوري، ط ١، العاتك لطباعة الكتب القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧.
(٣) والتي تنص على انه» عدا ما نص عليه في المادة السابقة لا يجوز قطعيا ادخال تعديل ما على نص القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه، ولا بعد تلك المدة ايضا الا بتعديل يجب ان يوافق عليه كل من مجلس النواب ومجلس الاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كلا المجلسين وبعد الموافقة يُحل مجلس النواب ويُنتخب مجلس جديد فيعرض عليه»

وحل البرلمان دون اشتراط توافر أسباب دستورية موضوعية تبرّر ذلك، فأفضى هذا التصميم الدستوري إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بصورة أخلّت بمبدأ الفصل بين السلطات[١]وعلى صعيد حماية الحقوق الدستورية، افتقر القانون الأساسي إلى هيئة رقابة دستورية مستقلة تُصون الحقوق وتُبطل ما يخالفها من تشريعات، وهو ما أتاح للسلطة التنفيذية تمرير قوانين استثنائية تنتهك الحريات الأساسية دون أي رادع دستوري يُضاف إلى ذلك أن آلية التعديل الدستوري المنصوص عليها في الباب التاسع جاءت ميسَّرة على نحو أفقد الدستور صفة الثبات التي تُميّزه عن القانون العادي، مما حوّله من وثيقة سامية إلى نص قابل للتطويع وفق مقتضيات اللحظة السياسية[٢].

أما عن الانهيار الدستوري عام ١٩٥٨ ودلالاته فقد تُجسّد ثورة الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ المظهر الأبرز لأزمة الشرعية الدستورية في العهد الملكي، إذ لم تُفضِ إلى مجرد تغيير حكومي عبر الآليات الدستورية المعتادة، بل أطاحت بالوثيقة الدستورية برمّتها وأعلنت بطلانها بقوة السلاح لا بقوة القانون، وهو ما يعكس مدى الإخفاق في ترسيخ مبدأ سمو الدستور في الوجدان القانوني والسياسي العراقي[٣] وقد خلص الفقه الدستوري المقارن إلى أن الأنظمة الدستورية التي تُهيمن فيها السلطة التنفيذية على مصادر التشريع وآليات الرقابة تُولّد لدى القوى السياسية شعوراً بانعدام الجدوى من العمل داخل الأطر الدستورية، وتدفعها بالتالي إلى تغيير النظام من خارجه لا من داخله[٤] وبذلك يكون انهيار النظام الملكي عام ١٩٥٨ دليلاً ناصعاً على أن الدستور حين يفقد وظيفته الجوهرية في تنظيم السلطة وضمان الحقوق وتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة، يتحوّل من ضمانة للاستقرار الدستوري إلى عامل من عوامل تفكّكه.

تأسيسا على ما تقدم في هذا المبحث نلاحظ أن التجربة الدستورية في العراق خلال العهد الملكي مثّلت محاولة مبكرة لبناء دولة حديثة تقوم على أساس دستوري وبرلماني، غير أنّ هذه التجربة واجهت منذ نشأتها إشكاليات عميقة ارتبطت بطبيعة التأسيس السياسي للدولة وظروف

(١) رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، مصدر سابق، ص ٣٤.

(٢) ميثم حسين الشافعي، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، كربلاء المقدسة، العدد (١٢)، ٢٠١٢، ص ٢٠٩.

(٣) عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الأول، دار الرافدين، بغداد، ص٢ - ٢٣.

(٤) جعفر عباس حميدي، تاريخ العراق المعاصر ١٩١٤ - ١٩٦٨، ط١، دار ومكتبة عدنان، ٢٠١٥، ص ٥٩، ابراهيم خليل احمد و جعفر عباس تاريخ العراق المعاصر، د. ط مكتبة زيد للكتب، د.ت، ص ٤٣.

الانتداب البريطاني، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على بنية القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ وآليات تطبيقه فالدستور، على الرغم من احتوائه على مبادئ تنظيمية مهمة، لم يتمكن من تحقيق التوازن الحقيقي بين السلطات أو ترسيخ مبدأ السيادة الشعبية بصورة كاملة، بسبب اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية وضعف الضمانات الدستورية الكفيلة بحماية الحياة النيابية والحقوق العامة.

كما يرى الباحث أن تكرار تعطيل الحياة الدستورية وتغليب الاعتبارات السياسية على الأحكام الدستورية أسهما في إضعاف الثقة بالمؤسسات الدستورية، مما أدى تدريجياً إلى تآكل الشرعية السياسية للنظام الملكي ومن ثم، فإن انهيار النظام عام ١٩٥٨ لم يكن حدثاً مفاجئاً بقدر ما كان نتيجة طبيعية لاختلالات دستورية وسياسية تراكمت عبر عقود من التطبيق العملي للقانون الأساسي.

المبحث الثاني: تشكيل الدستور العراقي في العهد الجمهوري

أسدل انقلاب الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ الستار نهائياً على التجربة الدستورية الملكية، لتبدأ مرحلة جمهورية اتّسمت بتعاقب الأنظمة السياسية وتكاثر الوثائق الدستورية المؤقتة التي لم يكتسب أيٌّ منها الاستقرار الكافي ليرسّخ دولةً دستورية حقيقية وقد غلب على دساتير هذه المرحلة الطابع الانتقالي وتمركز السلطة التنفيذية، في حين ظلّت آليات الرقابة الدستورية وضمانات الحقوق الأساسية غائبةً أو منقوصة، مما جعل المسار الدستوري الجمهوري امتداداً لأزمة الشرعية التي ورثها عن العهد الملكي لا تجاوزاً لها[١] ولفهم هذا المسار ينبغي دراسة دساتير هذه المرحلة بوصفها وثائق قانونية تكشف طبيعة السلطة لا مجرد أحداث سياسية متعاقبة وهذا ما سنتناوله في مطلبين نخصص الأول:

المطلب الاول: الدساتير المؤقتة في الجمهوريات العراقية المتعاقبة

لم تعرف الجمهورية العراقية منذ تأسيسها عام ١٩٥٨ وحتى عام ٢٠٠٣ دستوراً دائماً يتمتع بالسمو والثبات اللذين يُميّزان الوثيقة الدستورية الحقيقية عن غيرها من التشريعات؛ بل توالت

(١) عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع ص ١١٦.

عليها دساتير مؤقتة تعاقبت مع تعاقب الأنظمة وتبدّل مراكز القوى، وكان كل نظام يُصدر دستوره الخاص معلناً بطلان ما سبقه، وقد أفضى هذا النهج إلى توظيف الدستور لخدمة السلطة القائمة بدلاً من تكريس وظيفته الأساسية في تقييدها وتنظيمها، مما ينبغي دراسة هذه الدساتير المؤقتة لفهم إشكالية الاستقرار الدستوري في العراق الجمهوري عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين ونتناول في الأول: الدساتير المؤقتة في العراق بعد ١٩٥٨حتى١٩٦٤، وفي الثاني تكريس السلطة التنفيذية واستمرار العمل بالدستور المؤقت (١٩٦٨–١٩٧٠).

الفرع الأول: الدساتير المؤقتة في العراق بعد ١٩٥٨حتى١٩٦٤

أُعلن الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ في السابع والعشرين من تموز ١٩٥٨، أي بعد ثلاثة عشر يوماً من قيام الثورة، وقد صِيغت مسودّته بصورة مُتسارعة إذ أعدّها السيد محمد صديق شنشل وعرضها مجلس الوزراء للمناقشة السريعة قبل إقرارها، وهو أسلوب في الوضع يفتقر إلى مقتضيات السلطة التأسيسية الأصيلة المبنية على الإرادة الشعبية الحرة[١] وتضمّن هذا الدستور في بابه الأول الإعلان عن الجمهورية العراقية ذات السيادة الكاملة، ونصّ على الشراكة العربية الكردية في الوطن، فيما أرسى مبدأ المواطنة أساساً للكيان العراقي غير أن الباب الرابع المتعلق بالأحكام الانتقالية كشف عن خلل دستوري جوهري، إذ منحت مادته السابعة والعشرون قوةَ القانون لجميع القرارات والأوامر الصادرة عن قائد القوات المسلحة ورئيس الوزراء، مما أفضى إلى دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد واحدة وأجهز على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يُعدّ ركيزةً من ركائز الدولة الدستورية الحديثة[٢].

أما عن دساتير ١٩٦٣–١٩٦٤ فقد جاء دستور الرابع من نيسان ١٩٦٣ في أعقاب انقلاب الثامن من شباط من العام ذاته، وقد أُعِدَّ بقرار من المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي كرّس بموجب مادته الثالثة والستين مشاركةَ كلٍّ من المجلس ومجلس الوزراء في ممارسة السلطة

(١) هادي عزيز علي، خلاصة الملف التشريعي لثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، ٢٠٢٢ متاح على الموقع الالكتروني:
https: / / althakafaaljadeda.net / index.php.

(٢) تنص المادة (٢٧) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٥٨ على يكون للقرارات والأوامر والبيانات والمراسيم الصادرة من قائد القوات المسلحة أو رئيس الوزراء أو مجلس السيادة في الفترة من ١٤ تموز ١٩٥٨ إلى تاريخ تنفيذ هذا الدستور الموقت قوة القانون وهي تعدل ما يتعارض مع أحكامها من نصوص القوانين النافذة قبل صدورها.

التشريعية معاً، وهو نموذج دستوري يُلغي التمييز الوظيفي بين السلطتين ويُحيل مفهوم الرقابة التشريعية إلى مجرد صيغة إجرائية خالية من المضمون(١)، أما دستور التاسع والعشرين من نيسان ١٩٦٤، فقد صدر بعد حركة الثامن عشر من تشرين الثاني ١٩٦٣ مُعلناً إلغاء دستور ١٩٥٨، وتضمّنت مادته الثالثة والستون منح رئيس الجمهورية هيمنةً واسعة على السلطة التنفيذية، فيما نصّت مادته الثانية والتسعون على ألا تتجاوز الفترة الانتقالية ثلاث سنوات، وهو نص لم يُطبَّق في الواقع مما يؤكد أن المؤقتية الدستورية تحوّلت إلى ظاهرة بنيوية متجذّرة لا إلى حالة استثنائية عابرة(٢).

الفرع الثاني: تكريس السلطة التنفيذية واستمرار العمل بالدستور المؤقت (١٩٦٨–١٩٧٠)

جاء انقلاب السابع عشر من تموز عام ١٩٦٨ الذي أعاد حزب البعث إلى السلطة حاملاً معه دستوراً مؤقتاً جديداً أُريد به إضفاء الشرعية الإجرائية على النظام الجديد، وقد اتسم هذا الدستور بتركيز صلاحيات واسعة في يد السلطة التنفيذية ممثلةً بمجلس قيادة الثورة، الذي منح نفسه صلاحية التشريع والحكم في آنٍ واحد، مما أفضى إلى اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في جهة واحدة وقد خلا هذا الدستور من أي آلية رقابية فعّالة تُقيّد السلطة التنفيذية أو تحاسبها، كما افتقر إلى نصوص صريحة تكفل الحقوق والحريات العامة كفالةً حقيقية قابلة للتطبيق القضائي، فجاء أقرب إلى إعلان سياسي منه إلى وثيقة دستورية بالمعنى القانوني الدقيق(٣).

بعدها صدر الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ ليحلّ محلّ سابقه، ويُعدّ من حيث المضمون أكثر تفصيلاً وشمولاً إذ تضمّن نصوصاً تتعلق بتنظيم السلطات الثلاث وتوزيع الصلاحيات، وأقرّ جملةً من الحقوق والحريات العامة في متنه، غير أن هذه النصوص ظلّت حبراً على ورق في غياب ضمانات تطبيقية فعلية (٤)، وكان أبرز ما يميّز هذا الدستور أنه كرّس نظام الحزب الواحد الذي منح حزب البعث مكانةً فوق دستورية، تعلو على سائر مؤسسات الدولة وتُوجّه عملها، وقد جعل ذلك من مجلس قيادة الثورة سلطةً عليا تُصدر القرارات التشريعية والتنفيذية بصورة

(١) محمد حسين الزيدي، ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ في العراق، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٣، ص ٣٧٩.
(٢) احسان حميد المفرجي، مصدر سابق، ص ٣٤٩.
(٣) عادل عجيل عبيد، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٠.
(٤) محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٤١.

متزامنة، متجاوزةً المجلس الوطني الذي لم يُشكَّل إلا عام ١٩٨٠ وظلّ دوره استشارياً لا رقابياً، ولعلّ أبلغ ما يُعبّر عن إشكالية الاستقرار الدستوري في هذه المرحلة هو أن دستور ١٩٧٠ المؤقت استمرّ معمولاً به قرابة ثلاثة عقود دون أن يُستبدل بدستور دائم، مما يكشف عن إرادة سياسية واعية باستدامة الحكم المؤقت وتفضيله على أي استحقاق دستوري شعبي فالطابع المؤقت لهذه الدساتير لم يكن ظرفاً استثنائياً عابراً، بل كان خياراً سياسياً مقصوداً يُبقي الحاكم بمنأى عن أي قيد دستوري حقيقي(١).

وبهذا، أسهمت هذه المرحلة في ترسيخ نمط من الحكم يقوم على احتكار السلطة بدلاً من توزيعها، وعلى إقصاء المواطن من أي دور فاعل في صنع الدستور أو مراقبة تطبيقه، مما شكّل عائقاً جوهرياً أمام أي مسعى حقيقي لبناء دولة المواطنة.

المطلب الثاني: التحول السياسي والدستوري في العراق بعد ٢٠٠٣

شكّل عام ٢٠٠٣ منعطفاً تاريخياً فارقاً في مسيرة الدولة العراقية، إذ أسدل الستار على حقبة طويلة من الدساتير التي سبق وان تكلمنا عنها، لتبدأ مرحلة جديدة تستدعي إعادة بناء الدولة على أسس دستورية مغايرة جذرياً لما سبق، غير أن هذا التحول لم يكن آنياً أو مباشراً، بل مرّ بمرحلة انتقالية امتدت بين عامَي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤، اتسمت بتعدد مراكز القرار وتشابك الإرادات الدولية والمحلية في رسم ملامح النظام السياسي الجديد، وكان أبرز ما أُنجز فيها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي وضع الأطر الأولية للعملية الدستورية والتي وقد توّجت بإقرار دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ عبر استفتاء شعبي، وهو أول دستور عراقي دائم يصدر بموافقة شعبية مباشرة(٢)، ومن أجل القاء الضوء على هذا التحول الدستوري، نُقسّم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول المرحلة الانتقالية بين عامَي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤ وما رافقها من ترتيبات دستورية، ونُخصّص الفرع الثاني لدراسة دستور ٢٠٠٥ من حيث أسسه ومرتكزاته الدستورية الجديدة.

(١) كمال غالي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ط٣، ١٩٨٩ - ١٩٩٠، ص ٥٤٠.
(٢) عادل عجيل عبيد، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٠.

الفرع الأول: المرحلة الانتقالية (٢٠٠٣–٢٠٠٤) وأثرها في صياغة دستور ٢٠٠٥

شهد العراق عقب عام ٢٠٠٣ مرحلةً انتقاليةً استثنائية اتّسمت بتفكُّك منظومة الحكم السابقة وبروز حاجة ملحّة إلى بناء أُطر دستورية وقانونية جديدة وقد جاء قانون المرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ تعبيراً عن هذه الضرورة، إذ أرسى قواعد أوليّة للنظام السياسي في مرحلة ما بعد الاحتلال، وأوجد آليات للانتقال من سلطة الائتلاف المؤقتة إلى الحكومة المنتخبة، ليمثّل الخطوة التأسيسية الأولى نحو إقامة دولة المواطنة في العراق الجديد.

شكّل قانون المرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الأساسَ القانوني الأوّل الذي أرسى قواعد الحياة السياسية في العراق المستحدث عقب تغيير النظام، وقد تميّز بكونه الوثيقةَ التنظيمية الأولى التي نظّمت الانتقال المؤسسي من سلطة الاحتلال إلى حكومة منتخبة وطنية[١]، وقد استهدف هذا القانون تحقيق جملة من الأهداف المتوازنة، في مقدّمتها تأمين السيادة العراقية وصون الهوية الوطنية مع الحفاظ على متطلبات المرحلة الانتقالية الدقيقة وقد تضمّن القانون نصوصاً جوهريةً تناولت ازدواج الجنسية وتبنّي نظام الفيدرالية كأساس للحكم، ورسم حدود المحافظات، وغيرها من النصوص التنظيمية المهمة، كما حدّد القانون آليةً صريحةً للتعديل، اشترطت لتعديله الحصول على موافقة ثلاثة أرباع أعضاء الجمعية الوطنية، فضلاً عن إجماع مجلس الرئاسة، في حين أقام حظراً دائماً على تعديل بعض نصوصه المتعلقة بحقوق الشعب المنصوص عليها في الباب الثاني، وهو ما يعكس الطابع الجامد لهذه الوثيقة الدستورية وصعوبة المساس بمكاسب الحريات فيها[٢].

وقد مثّلت المرحلة التي طُبِّق فيها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ نقطة تحوّل مهمة في مسار النظام السياسي في العراق، إذ أسهمت في ترسيخ مبدأ التعددية السياسية بعد مرحلة امتدّت لعقود اتّسمت بسيادة نظام الحزب الواحد كما شهدت هذه المرحلة أول انتقال سلمي للسلطة في تاريخ العراق الحديث منذ عام ١٩٥٨، من حكومة الائتلاف المؤقتة برئاسة إياد علاوي إلى الحكومة الانتقالية المنتخبة وفقاً لأحكام القانون المذكور، ويُعدّ إبراهيم

(١) د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٠)، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ٧.

(٢) سمير داوود سلمان وزيد داوود سالم، ملامح النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١ ص٣.

الجعفري أول رئيس وزراء منتخب في العراق[١].

وفي المقابل، أظهرت هذه المرحلة جملة من التحديات المرتبطة ببناء مؤسسات الدولة وتعزيز قدرتها على تنفيذ القانون وضمان الحقوق والحريات العامة بصورة فعّالة، الأمر الذي انعكس على مستوى الاستقرار السياسي والإداري في تلك الفترة[٢]، كما شهدت المرحلة اعتماد آليات جديدة في توزيع المناصب وإدارة التوازنات السياسية والاجتماعية، استندت إلى اعتبارات قومية وطائفية، وهو ما أثّر في طبيعة الحياة السياسية وفي مسار ترسيخ مفهوم المواطنة بوصفه إطاراً جامعاً يقوم على المساواة بين المواطنين[٣].

يتضح من خلال المرحلة الانتقالية التي أعقبت عام ٢٠٠٣ أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ شكّل الأساس الدستوري الأول لإعادة تنظيم الحياة السياسية في العراق بعد تغيير النظام السابق، إذ أسهم في وضع آليات الانتقال نحو النظام الديمقراطي وإرساء مبادئ التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة كما مثّل خطوة مهمة باتجاه بناء مؤسسات دستورية جديدة وصياغة دستور دائم للدولة غير أن هذه المرحلة، على الرغم من أهميتها، كشفت عن تحديات سياسية وإدارية كبيرة رافقت عملية بناء النظام الجديد، ولا سيّما في ما يتعلق بترسيخ مفهوم المواطنة وتحقيق التوازن بين المكوّنات السياسية والاجتماعية، الأمر الذي انعكس بصورة واضحة على طبيعة النظام السياسي الذي تأسس لاحقاً بموجب دستور عام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني: دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وأثره في تكريس دولة المواطنة

جاء دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ تتويجاً للمسار التأسيسي الذي بدأته المرحلة الانتقالية، وأول وثيقة دستورية دائمة يُقرّها الشعب العراقي باستفتاء عام، إذ مثّل نقطة تحول جذرية في بنية النظام السياسي وآليات الحكم[٤] وقد جاء حاملاً في طياته جملةً من المبادئ والقيم الديمقراطية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة، ساعياً إلى ترسيخ دولة المواطنة

(١) ماريا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق (صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق)، ترجمة د. فالح الحمراني، الناشر دار ومكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢، ص ٨٤.

(٢) معتز فيصل العباسي، التزامات الدولة المحتلة تجاه البلد المحتل، ط ١، بلا مطبعة، ٢٠٠٨، ص ٣٠.

(٣) حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة، مصدر سابق، ص ١٠.

(٤) اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط ١، دار مكتبة البصائر للطباعة، بيروت، ٢٠١١، ص ١٨٠.

القائمة على المساواة وسيادة القانون بين جميع أبناء الشعب العراقي دون تمييز.

أرسى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ منظومةً متكاملة من المبادئ الدستورية الجوهرية التي تُشكّل الأساس القانوني لدولة المواطنة الحديثة، إذ نصّ صراحةً في مادته الأولى على أن العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيه جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهو ما يُعكس توجهاً واضحاً نحو التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة(١)، وقد خصّص الدستور بابه الثاني بالكامل لصون الحقوق والحريات العامة لكل مواطن عراقي، شاملةً الحق في الحياة والأمن الشخصي وحرية التعبير والتنقل وممارسة الشعائر الدينية، فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما يجعله أكثر الدساتير العراقية اتساعاً في تناول حقوق الإنسان(٢)، وقد اعتمد الدستور مبدأً علوية الدستور وسيادة القانون بوصفهما ركيزتين أساسيتين لا يمكن لأي نص تشريعي مخالفتهما، وألزم المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة الدستورية على كل ما يصدر عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يُعزز آليات الحماية الفعلية لحقوق المواطنين.

على الرغم من النصوص الواضحة الذي تميّز بها دستور عام ٢٠٠٥ من حيث تضمينه طيفاً واسعاً من المبادئ الديمقراطية والحقوق والحريات العامة، فإن التطبيق العملي لأحكامه أظهر وجود فجوة ملموسة بين النصوص الدستورية والواقع السياسي والإداري في العراق، فقد تضمّن الدستور ضمانات تتعلق بحماية حقوق الإنسان، وصيانة الحريات العامة، وترسيخ مبدأ التعددية السياسية، والفصل بين السلطات، والتداول السلمي للسلطة، فضلاً عن إقراره بمبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز(٣). إلا أن تحويل هذه المبادئ إلى واقع عملي واجه تحديات متعدّدة ارتبطت بطبيعة المرحلة السياسية والأمنية التي أعقبت إقرار الدستور.

(١) محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٤٣.

(٢) نصت المادة (١٤) منه على المساواة بين العراقيين امام القانون دون تمييز الجنس او عرق او لدين او مذهب او لون او وضع اقتصادي، وكفلت المادة (١٥) حق العراقيين في الامن والحرية وعدم جواز منعهم منها او تقييدها. كما جعل تكافؤ الفرص حق مكفول لكل العراقيين في المادة (١٦) وكفل في المادة (١٧) حق الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع النظام العام.

(٣) حسين عذاب السكيني الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية تعديل الدستور ومراجعته، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩.

وقد واجهت الحكومات المتعاقبة صعوبات كبيرة في بناء مؤسسات دولة قادرة على التطبيق الكامل للنصوص الدستورية، الأمر الذي انعكس على مستوى الخدمات العامة، وعلى قدرة الدولة في تعزيز سيادة القانون وتوفير الضمانات الكافية لحماية الحقوق والحريات بصورة متوازنة ومستقرة(١)، كما شهدت المرحلة استمرار العمل بالتوافقات السياسية التي برزت خلال المرحلة الانتقالية، والتي اعتمدت بصورة كبيرة على مبدأ التوازن بين المكونات السياسية والقومية والطائفية في إدارة مؤسسات الدولة وتوزيع المناصب العامة ومع مرور الوقت، أصبح هذا النهج مؤثراً بشكل واضح في طبيعة النظام السياسي وآليات عمله، الأمر الذي ألقى بظلاله على مفهوم المواطنة الجامعة، وأضعف في بعض الأحيان من حضور الهوية الوطنية الموحدة لصالح الانتماءات (٢).

ومع ذلك، يبقى دستور عام ٢٠٠٥ محطةً مفصلية في التاريخ الدستوري العراقي، إذ يُعدّ أول دستور دائم يُقرّ عبر استفتاء شعبي عام، بما يعكس محاولة تأسيس شرعية دستورية قائمة على الإرادة الشعبية والمشاركة السياسية كما تميّز الدستور باحتوائه على آليات دستورية للمراجعة والتعديل، بما يسمح بمواكبة التحولات السياسية والاجتماعية المستقبلية، ويمنح النظام الدستوري قدراً من المرونة في التعامل مع المتغيرات المختلفة ومن الناحية النظرية، أسّس الدستور لمبادئ الدولة الديمقراطية القائمة على التعددية السياسية واحترام التنوع القومي والديني والثقافي، مع التأكيد على حماية الحقوق والحريات العامة لجميع أبناء الشعب العراقي دون تمييز، وهو ما يجعل منه إطاراً دستورياً قابلاً للتطوير والتعزيز بما ينسجم مع متطلبات بناء دولة المؤسسات وسيادة القانون(٣).

ونرى أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مثّل تحوّلاً مهماً في مسار التطور الدستوري العراقي، لكونه أول دستور دائم أُقرّ عبر استفتاء شعبي، وحمل في مضمونه مبادئ دستورية متقدمة تتعلق بالديمقراطية والتعددية السياسية وحماية الحقوق والحريات العامة فقد سعى الدستور إلى

(١) علي هادي حميدي الشكراوي المبادئ العامة في ديباجة الدستور وقيمتها القانونية والسياسية، دراسة مقارنة مع دستور العراق لعام ٢٠٠٥ م، مجلة العدالة، العدد ٢١٨٣ في ١٥ حزيران ٢٠١١ ص ١٢.

(٢) نبيل عبد الرحمن حياوي اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧، ص ١٠٩.

(٣) هبة الله صالح، الاحزاب السياسية وانعكاسها على المشاركة السياسية، اطروحة دكتوراه، كلية السياسة، جامعة حلوان ٢٠٠٩، ص ١٢٩.

ترسيخ دولة المواطنة القائمة على المساواة وسيادة القانون، من خلال إقراره مبدأ الفصل بين السلطات، وضمانه الرقابة الدستورية على التشريعات، فضلاً عن اعترافه بالتنوع القومي والديني والثقافي داخل المجتمع العراقي، غير أن التطبيق العملي للدستور واجه تحديات سياسية وإدارية وأمنية حالت دون تحقيق كثير من أهدافه بصورة كاملة، ولا سيّما مع استمرار التوافقات السياسية والمحاصصة في إدارة مؤسسات الدولة، الأمر الذي أثّر في بناء الهوية الوطنية الجامعة وفي فاعلية مؤسسات الحكم ومع ذلك، يبقى دستور ٢٠٠٥ إطاراً دستورياً مهماً وقابلاً للتطوير، لما يتضمنه من مبادئ قادرة نظرياً على دعم بناء دولة المؤسسات وتعزيز المواطنة وسيادة القانون.

نخلص الى ان أساليب نشأة الدساتير تقسم إلى نوعين رئيسيين: الأساليب غير الديمقراطية، وتشمل أسلوب المنحة، والعقد الدستوري، والاحتلال الحربي، والانقلاب الفعلي؛ والأساليب الديمقراطية، التي تتمثل في أسلوبي الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري، ومن خلال تتبع تطور الدساتير العراقية، يمكن القول إن الدساتير التي وُضعت منذ عام ١٩٢٥ وحتى ما قبل دستور ٢٠٠٥ قد نشأت بطرق غير ديمقراطية؛ إذ وُضع كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ وقانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ في ظل الاحتلال، كما أن الدساتير الانقلابية الستة الصادرة خلال المدة من ١٩٥٨ إلى ١٩٧٠ نشأت نتيجة الانقلابات السياسية.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد اتخذ مسارًا مختلفًا؛ إذ تولّت الجمعية الوطنية المنتخبة مهمة إعداده وصياغته، ثم أُعلن عنه بوصفه مشروعًا للدستور تمهيدًا لعرضه على الشعب، قبل أن يُطرح للاستفتاء الدستوري العام لإقراره وبذلك يكون دستور ٢٠٠٥ قد نشأ وفق أسلوب ديمقراطي يجمع بين دور الهيئة التمثيلية المنتخبة ودور الشعب في الحسم النهائي عبر الاستفتاء، الأمر الذي يجعله أول دستور عراقي يُوضع وفق آلية ديمقراطية تكون فيها الإرادة الشعبية صاحبة الكلمة الفصل.

الخاتمة

استعرض هذا البحث التجربة الدستورية العراقية في مراحلها المتعاقبة، منذ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ في ظل العهد الملكي، مروراً بالدساتير المؤقتة التي أعقبت ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، وصولاً إلى دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ الذي جاء تتويجاً للمسار الانتقالي وأول وثيقة دستورية تُقرّها إرادة الشعب العراقي باستفتاء عام، وقد تبيّن من خلال هذا الاستعراض أن الدساتير العراقية المتعاقبة كانت في مجملها انعكاساً للتحولات السياسية المتسارعة أكثر من كونها تعبيراً حقيقياً عن إرادة شعبية راسخة، مما أفضى إلى فجوة متكررة بين النص الدستوري وواقع التطبيق، وفيما يلي أبرز ما خلص إليه البحث من نتائج، وما يوصي به من مقترحات.

أولاً - النتائج

١ - استنتجنا بانه لم تنشأ الوثائق الدستورية العراقية المتعاقبة من القانون الأساسي ١٩٢٥ حتى دستور ١٩٧٠ بوصفها تعبيراً حقيقياً عن إرادة الشعب، بل كانت في أغلب الأحوال نتاجَ توافقات قوى سياسية داخلية وخارجية متنافسة، مما جعلها تفتقر إلى الشرعية الشعبية وتظل رهينةَ بقاء السلطة التي أصدرتها.

٢ - أتسم أسلوب وضع الدساتير العراقية بالانفراد والإملاء بعيداً عن المشاركة الشعبية الحقيقية، وهو ما يفسر سهولة تعطيل أحكامها أو تعليقها كلما اقتضت موازين القوى السياسية ذلك، وهو خلل بنيوي تكرر في كل مرحلة دستورية.

٣ - يُعدّ دستور ٢٠٠٥ نقلةً نوعية كونه أول دستور دائم يُقرّه الشعب باستفتاء، غير أن استمرار نظام المحاصصة وضعف آليات الرقابة الدستورية أبقيا على الفجوة بين النص الدستوري ومقتضيات المواطنة الحقيقية.

ثانياً - التوصيات

١ - نوصي بإدراج المادة الدستورية ضمن المناهج الدراسية في مختلف المراحل، وإطلاق برامج توعوية تُرسّخ مبدأ المواطنة والحقوق الدستورية في وجدان المجتمع، بما يُحوّل الدستور

من وثيقة نخبوية إلى ثقافة شعبية راسخة.

٢ - نوصي بسنّ تشريعات تُفعّل مبدأ المساواة الكاملة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة بعيداً عن الاعتبارات الطائفية والقومية، إذ لا تستقيم دولة المواطنة مع نظام يُوزَّع فيه الحكم على أساس الهويات الفرعية.

٣ - يُوصى بالشروع في مراجعة دستورية شاملة تُعالج الثغرات التي كشف عنها التطبيق العملي منذ عام ٢٠٠٥، مع وضع ضوابط واضحة لآليات التعديل تضمن الاستقرار الدستوري وتمنع توظيف التعديلات لخدمة أغراض سياسية آنية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات

١ - أثير إدريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار مكتبة البصائر للطباعة، بيروت، ٢٠١١.

٢ - إبراهيم خليل أحمد وجعفر عباس، تاريخ العراق المعاصر، مكتبة زيد للكتب، بلا تاريخ.

٣ - إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.

٤ - إسماعيل أحمد ياغي وأبو علية عبد الفتاح، تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر، مكتبة نور، الرياض، ١٩٩٠.

٥ - جعفر عباس حميدي، تاريخ العراق المعاصر ١٩١٤–١٩٦٨، ط١، دار ومكتبة عدنان، ٢٠١٥.

٦ - حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - دراسة قانونية ورؤية سياسية في تعديل الدستور ومراجعته، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩.

٧ - رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.

٨ - سمير داوود سلمان وزيد داوود سالم، ملامح النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١.

٩ - عادل عجيل عبيد، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد.

١٠ - عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع.

١١ - عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الأول، دار الرافدين، بغداد.

١٢ - عبد الرزاق محمد أسود، موسوعة العراق السياسية، مج١، ط١، الدار العربية للمطبوعات، بيروت، ١٩٨٦.

١٣ - عبد الله بيونسي غني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، ١٩٨٥.

١٤ - عمر الديراوي، الحرب العالمية الأولى، ط١٦، دار العلم، بيروت، ٢٠٠٤.

١٥ - كمال غالي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٣، منشورات جامعة دمشق، ١٩٨٩–١٩٩٠.

١٦ - ماريا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراني، دار ومكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢.

١٧ - محمد حسين الزيدي، ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ في العراق، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٣.

١٨ - محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.

١٩ - محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد.

٢٠ - محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.

٢١ - معتز فيصل العباسي، التزامات الدولة المحتلة تجاه البلد المحتل، ط١، بلا مطبعة، ٢٠٠٨.

٢٢ - نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، ط٣، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.

٢٣ - نبيل عبد الرحمن حياوي، دساتير العراق الجمهوري، ط١، العاتك لطباعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٤.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١ - محمد علي جبار، أهمية الدستور في وضع الأسس المستقبلية لبناء دولة المواطنة (الحالة العراقية)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٥.

٢ - هبة الله صالح، الأحزاب السياسية وانعكاسها على المشاركة السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية السياسة، جامعة حلوان، ٢٠٠٩.

ثالثاً: البحوث والمقالات العلمية

١ - حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٠)، العدد الأول، ٢٠٠٩.

٢ - علي مهدي، التحولات في كتابة الدساتير في العراق (١٩٢٥–١٩٧٠)، مجلة الثقافة الجديدة، بغداد، ٢٠٢٥.

٣ - علي هادي حميدي الشكراوي، المبادئ العامة في ديباجة الدستور وقيمتها القانونية والسياسية - دراسة مقارنة مع دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العدالة، العدد ٢١٨٣، ١٥ حزيران ٢٠١١.

٤ - ميثم حسين الشافعي، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، كربلاء المقدسة، العدد (١٢)، ٢٠١٢.

رابعاً: الوثائق والنصوص الدستورية والقانونية

١ - القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٢ - الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨.

٣ - قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

٤ - دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

٥ - معاهدة ١٩٢٢ بين العراق وبريطانيا.