

أساليب إلغاء الدساتير العراقية الصادرة من سنة 2004-1925

أ.م.د. سحر محمد نجيب
كلية الحقوق / جامعة الموصل

المقدمة

لقد شهد العراق خلال فترة تطوره الدستوري الممتدة من سنة 2004-1925 سن العديد من الدساتير وإلغاءها. وإلغاء الدستور يعني إنهاء الدستور وعدم العمل بأحكامه، نظراً لأنه قد أصبح غير ملائم لظروف المجتمع والتطورات اللاحقة به. فإذا كان الدستور يمثل خيارات واتجاهات ورؤى القابضين على السلطة، والتي هي ذات الوقت انعكاساً للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلد. وبما إن هذه الأوضاع في تطور وتغيير مستمر فإنه يصبح لازماً على الدستور مواكبة أو مجارات التطورات التي تحدث في حياة المجتمع السياسي، حتى لا تنشأ فجوة (هوة) بين النصوص الدستورية والواقع السياسي .

ولإنهاء العمل بأحكام الدستور، يوجد طريقتان أولهما: توفيرها يقوم الشعب بوصفه صاحب السيادة أو بإرادة السلطة الحاكمة وحدها أو باتفاق إرادتها مع إرادة الشعب بإلغاء الدستور وإحلال آخر محله. وثانيهما طريق غير عادي: وفيها يتم إلغاء الدستور عن طريق القوة المتمثل بالثورة أو الانقلاب أو الاحتلال، وقد لعبت دوراً مهماً في إلغاء العديد من الدساتير العراقية التي صدرت خلال تطوره التاريخي .

عليه سوف نبين كل ما يتعلق بموضوع البحث ضمن النقاط الآتية:-

أولاً/ فرضية البحث

إن موضوع البحث يهتم بإيجاد الحلول المناسبة لمجموعة من الأسئلة التي يمكن إثارتها وهي :-

1. ما هي أساليب وتاريخ إلغاء الدساتير العراقية الصادرة خلال تطوره السياسي والدستوري الممتدة من سنة 2004-1925 فهل ألغيت بالأسلوب العادي أو بالأسلوب غير العادي والاستثنائي " الخاص".
2. ما هو دور الإرادة الشعبية في إلغاء الدساتير العراقية الصادرة من سنة 2004-1925 وهل كان لها دوراً في إلغاء الدستور وسن دستور جديد للبلد عندما يتضح لها، عدم مسابرة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع .
3. ما هو اثر إلغاء الدستور على القوانين النافذة داخل البلد وعلى المعاهدات المبرمة مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية وعلى حقوق وديون الدولة.

ثانياً/ أهمية البحث

تتمثل أهمية بحثنا في عرض عدد الدساتير التي تم إلغاؤها خلال فترة التطور الدستوري للبلد والممتدة من سنة 2004-1925 ثم تحديد الأسلوب الذي ساد في إلغاء الدساتير العراقية ثم تحديد توقيت أو تاريخ إلغاء الدستور وأثره هذا الإلغاء على القوانين النافذة .

ثالثاً/ منهجية البحث

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الذي يقوم على تفسير وإيضاح الآراء الفقهية والحجج التي اعتمدوا عليها ومدى صحتها ثم تحليلها وصولاً إلى الرأي الذي نراه في وصف أساليب وتاريخ إلغاء الدساتير العراقية الصادرة من سنة 2004-1925 .

رابعاً/ نطاق البحث

يتحدد نطاق بحثنا بتحديد أساليب وتاريخ إلغاء الدساتير العراقية الصادرة من سنة 2004-1925 .

خامساً/ مشكلة البحث

تتمثل مشكلة بحثنا بالإجابة على الأسئلة التي طرحناها في فرضية البحث، وهل من الضروري إن يتوقف نجاح إدارة الدولة من قبل الحكام الجدد على إلغاء الدستور القائم الذي سن من قبل السلطة السابقة وذلك على عد الدستور أداة تعكس وتمثل اتجاهاتهم ورغباتهم ورؤاهم في المجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي ، الأمر الذي يؤدي إلى عدم ثبات القواعد الدستورية في البلد وبالتالي كثرة عدد الدساتير التي تسن وتلغى بين فترة وأخرى وفي كل مرحلة من مراحل التغيير السياسي من قبل الحكام الجدد .

سادساً/ هيكلية البحث

لأجل الوفاء بمتطلبات البحث ، قمنا بتقسيم البحث إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول : الأسلوب العادي لإلغاء الدساتير العراقية .

المبحث الثاني : الأسلوب غير العادي لإلغاء الدساتير العراقية ،

المبحث الثالث : الأسلوب الخاص (الاستثنائي) في إلغاء دستور 16 تموز 1970

الخاتمة : تتضمن أهم النتائج التي توصلنا إليها .

المبحث الأول الأسلوب العادي لنهاية (إلغاء) الدساتير العراقية

يقصد بالأسلوب العادي في إلغاء الدستور، انتهاء الدستور وإلغاء العمل به بهدوء وبدون عنف وإحلال دستوراً جديداً بدلاً من القديم . (1)

هذا يعني إن الأسلوب العادي في إنهاء الدساتير يركز على الأمة ذاتها وإرادتها التي تظهر عن طريق الجمعية التأسيسية أو عن طريق الاستفتاء كما أنه قد يتحقق بإرادة السلطة الحاكمة وحدها، أو باتفاق إرادتها مع إرادة الأمة، عندما يتضح للأمة عدم مساندة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع. لذا يحق لها التخلص من هذا الدستور وسن دستور جديد يساير تطورها. (2) ولا يشترط في سن الدستور إتباع نفس الطريقة التي وضع به الدستور القديم فقد يكون الدستور القديم قد تم سنه عن طريق المنحة أو التعاقد في حين يتم سن الدستور الجديد عن طريق مجلس منتخب أو عن طريق الاستفتاء . (3) كما لا يشترط أن تكون الجمعية التأسيسية التي انبثقت بها مهمة سن الدستور الجديد هي ذاتها التي سنت الدستور الملغى، لأنه العبرة ليست بالأشخاص الذين يسنون الدستور أو يلغوه، وإنما العبرة بالتعبير الحقيقي عن إرادة الأمة في الوقت الذي تتخذ فيه قراراً مصيرياً مثل إلغاء الدستور أو سن دستور جديد للبلاد . (4) وفي العراق ألغيت العديد من الدساتير ابتداءً من تأسيس الدولة العراقية الحديثة سنة 1925 وحتى سنة 2005. وعليه سنبيين في هذا المبحث الدساتير العراقية التي ألغيت عن طريق الأسلوب العادي في ثلاث مطالب على التوالي:

المطلب الأول _ دستور 22 نيسان 1964 المؤقت.

المطلب الثاني _ دستور 21 نيسان 1968 المؤقت.

المطلب الثالث _ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

-
- (1) د.نعمان احمد الخطيب_ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري _ مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع _ عمان_الأردن_ ط1_ 1999_ ص595 وبالمعنى نفسه ينظر د.إبراهيم عبدالعزيز شيجا_المبادئ الدستورية العامة_الدار الجامعية_1982_ ص283، د.حنان محمد القيسي_الوجيز في نظرية الدستور_مكتبة صباح للطباعة والنشر_بغداد_ ص267 .
- (2) د.محسن خليل_النظم السياسية والدستور اللبناني_دار النهضة العربية_بيروت_1975_ ص690 وبالمعنى نفسه ينظر د.صلاح الدين فوزي_الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري _ دار النهضة العربية _مصر_1999-2000_ ص615-616 ، ود.نعمان احمد الخطيب_المصدر السابق نفسه_ص596 .
- (3) د.إحسان حميد ألفرجي ود.كطران زعير نعمة ود.رعد ناجي الجدة_دار العاتك للنشر _القاهرة_ ط4_ 2011_ ص264 وبالمعنى نفسه ينظر د.نزيه رعد_القانون الدستوري العام"المبادئ العامة والنظم السياسية"- ط2 _ المؤسسة الحديثة للكتاب_لبنان_2008_ ص98-99، د.حنان محمد القيسي_المصدر السابق نفسه_ص270-271 .
- (4) د.نعمان احمد الخطيب_المصدر السابق نفسه_ص596 وبالمعنى نفسه ينظر د.نزيه رعد_المصدر السابق نفسه_ص99 وبالمعنى نفسه ينظر د.حنان محمد القيسي_المصدر السابق نفسه_ص269-270.

المطلب الأول

دستور 22 نيسان 1964 المؤقت

لم يحتوي دستور 22 نيسان لسنة 1964 المؤقت (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964) سوى على تنظيم أمور هذه المؤسسة ، في حين بقيت كافة المؤسسات الدستورية دون تنظيم دستوري يبين كيفية ممارسة السلطة. عليه اقتضت الضرورة سن وثيقة دستورية جديدة تتناول بالتنظيم كافة المؤسسات الدستورية في ظل النظام السياسي للجمهورية الثالثة وعلى هذا الأساس صدر دستور 29 نيسان لسنة 1964 المؤقت .⁽¹⁾

على إن دستور 22 نيسان لسنة 1964 المؤقت قد الغي على اثر إلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة في 8 أيلول 1965 ويصف الدكتور منذر الشاوي هذا الإجراء بأنه انقلاب في إطار المؤسسات الدستورية في العراق .⁽²⁾

هذا يعني إن إلغاء دستور 22 نيسان لسنة 1964 المؤقت ، قد تم بناء على إرادة السلطة الحاكمة وحدها، عندما اتضح لها عدم مسابقة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع .ومن دون إشراك أو اتفاق إرادتها مع إرادة الشعب صاحب السيادة .حيث لم يكن له أي دور في إلغاءه للدستور بسبب قلة الوعي والإدراك لدى الشعب . و لربما يكون الدافع هو إن القابضين على السلطة يريدون السرعة في إدخال التغيرات في النظام السياسي . والاقتصادي والاجتماعي القائم عن طريق إلغاء الدستور القائم وإحلال دستور جديد بدلا عنه . والتي أعلنت رسميا بإصدار دستور 29 نيسان 1964 المؤقت . وبعد أن حددنا أسلوب إلغاء دستور 22 نيسان 1964 المؤقت يلزم التساؤل عن تاريخ إلغائه وكيفية ممارسة السلطة خلال الفترة الممتدة من 22 نيسان إلى 29 نيسان 1964 خاصة إذا علمنا إن هذا الدستور لم يشر إلى مصير دستور 22 نيسان 1964 المؤقت ؟ يبدو إن الإلغاء الرسمي قد تحقق بصور دستور 29 نيسان 1964 المؤقت ، وقد اعتمدت السلطة الحاكمة في تنظيم ممارسة على البيانات والقرارات التي صدرتها بعد الإلغاء الرسمي لدستور 22 نيسان 1964 المؤقت . على إن إلغاء الدساتير يستتبع معه فقط إلغاء النصوص ذات الطبيعة الدستورية من ناحية الموضوع ، أي تلك النصوص المتعلقة بنظام الحكم .إما النصوص الدستورية ذات الطبيعة الشكلية (أي ليس لها الصفة الدستورية الموضوعية) فأنها تهبط إلى مستوى القوانين العادية ، فلا تكون لها قوة القوانين الدستورية بل يصبح لها قوة القوانين العادية فقط ويجوز بالتالي تعديلها أو إلغائها بواسطة القوانين العادية .⁽³⁾ كما إن إلغاء الدستور لا يؤثر على القوانين والنظم العادية المعمول بها في البلاد مع إمكانية تعديلها أو إلغائها بواسطة تشريعات جديدة . وهذا ما نص عليه دستور 29 نيسان 1964 المؤقت على إن ((تبقى التشريعات النافذة قبل صدور هذا الدستور المؤقت سارية المفعول ولا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا بالطريقة المبينة في هذا الدستور)) .⁽⁴⁾ كما لا يستتبع إلغاء الدستور الإخلال بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمتها الدولة مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية والإقليمية .

(1) د. منذر الشاوي_ القانون والمؤسسات الدستورية العراقية_ ط1 _ مطبعة شفيق_ 1966 _ص151 ، وبالمعنى نفسه ينظر _ د. رعد الجدة_ التشريعات الدستورية في العراق_ السلسلة الوثائقية _ بيت الحكمة _ قسم الدراسات التاريخية _ بغداد _ 1998 _ص76.

(2) د. رعد الجدة_ التشريعات الدستورية في العراق _ المصدر السابق نفسه_ ص83 .

(3) د. محسن خليل _ النظم السياسية والدستور اللبناني _ المصدر السابق نفسه_ ص692 .

(4) ينظر نص المادة 99 من دستور 29 نيسان لسنة 1964 المؤقت .

المطلب الثاني

دستور 21 أيلول لسنة 1968 المؤقت

نتيجة لتخلف الواقع الدستوري الذي جسده دستور 21 أيلول لسنة 1968 المؤقت عن الواقع السياسي ، الذي بدأ وتطور بعد ثورة 17_30 تموز سنة 1968 رغم التعديلات العديدة التي أجريت عليه خلال فترة نفاذه إلا أنها كانت غير كافية للتقريب بين الواقعين الدستوري والسياسي مما يؤكد تلك الفجوة بين الواقعيين أعلاه في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، ما دعا الحكام القابضين على السلطة إلى سن دستور جديد في 16 تموز لسنة 1970 وقد صدر الدستور الجديد بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم 792 في جلسته المنعقدة في 16/تموز/1970 تحت اسم دستور 16 تموز 1970 المؤقت ليحل محل دستور 21 أيلول 1968 المؤقت .⁽¹⁾ ومما تجدر الإشارة إليه، إن دستور 16/تموز/1970 المؤقت قد صدر من ذات الجهة التي صدرت دستور 21 أيلول 1968 المؤقت وهو مجلس قيادة الثورة.⁽²⁾ فمجلس قيادة الثورة في ظل دستور 21 أيلول 1968 المؤقت كان القابض على السلطة العليا في العراق لم ينحرف كهيئة تعديل في ممارسة السلطة عندما ألغى دستور 21 أيلول 1968 المؤقت وقام بسن دستور جديد ليحل محل الدستور القديم. لان هيئة التعديل غير محددة في مدى نشاطها أو سلطاتها بحدود معينة ولا تخضع لأية هيئة تسبقها في الوجود وأعلى منها فهي السلطة المؤسسة الأصلية ، لانعدام وجود مثل هذه السلطة. في حين يوجد في الواقع وحدة بين الهيئة التي تمارس السلطة والهيئة التي تتولى مهمة تعديل الدستور أي إن الهيئتان متساويتان وبالتالي ليس هناك ما يمنع هيئة التعديل من حق تغيير الدستور وعندما تقوم بالتعديل فانه ليس هناك ما يمنع هيئة التعديل من تغيير الدستور وعندما تقوم بالتعديل فان ذلك لا يخل بالتضامن الموجود بينهما وبين النظام السياسي الذي سن الدستور ولا تتحرف في ممارسة سلطتها .⁽³⁾ فإتباع سلطة التعديل لإجراءات التعديل التي نص عليها الدستور ليس إلا وسيلة لتنظيم إسهام القابضين على السلطة المؤسسة في تعديل أو إلغاء الدستور الذي أصدره، ما دام إتباع هذه الإجراءات لا يؤثر في طبيعة سلطة التعديل . هذا يعني إن هناك علاقة بين النظام السياسي وتنظيم إجراءات التعديل . فالهيئة التي لها الهيمنة السياسية يكون لها دورا مهيما في إجراءات التعديل ، فالقابض على السلطة في الدولة أو المجتمع يعود لها أمر تعديل الدستور أي لا يوجد أي نوع من التدرجية بين من يقبض على السلطة وبين من يعدل الدستور وإنما يسود التضامن بينهما.⁽⁴⁾ وهذا ما فعلته هيئة التعديل في ظل دستور 21 أيلول 1968 المؤقت حين ألغت الدستور القديم وأحلت آخر محلها.⁽⁵⁾

يتضح لنا مما تقدم إن مجلس قيادة الثورة هو صاحب السلطة العليا في ظل دستوري 1968 و 1970 وهو في ذات الوقت القابض على السلطة المؤسسة، واليه يعود موضوع تعديل أو إلغاء الدستور الذي يضعه ولم يكن للشعب أي دور في تعديل أو إلغاء الدستور . وقد تحول من سلطة تعديل في ظل دستور 1968 المؤقت إلى سلطة إلغاء عندما وجد

(1) د. إحسان حميد ألمفرجي وآخرون _ المصدر السابق نفسه _ ص 408 وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة _ التشريعات الدستورية في العراق _ المصدر

السابق نفسه _ ص 111 ومؤلفه _ التطورات الدستورية في العراق _ بيت الحكمة _ بغداد _ العراق _ 2004 _ ص 128-129.

(2) للمزيد عن تشكيل هذه الهيئة ينظر نص المادة الحادية والأربعون من دستور 21 أيلول 1968 المؤقت ، إلا إن تشكيلته اختلفت بعد سن دستور 1970 ينظر نص المادة 38 منه .

(3) ينظر نص المادة 92 من دستور 21 أيلول لسنة 1968 المؤقت .

(4) د. منذر الشاوي _ القانون الدستوري (نظرية الدستور) _ منشورات مركز البحوث القانونية _ وزارة العدل _ بغداد _ 1981 _ ص 310-311.

(5) ينظر نص المادة من دستور 21 أيلول لسنة 1968 المؤقت .

إن التعديلات التي أدخلها على الدستور غير كافية للتقريب بين الواقع الدستوري والسياسي لذا قامت بإلغاء الدستور السابق وسن دستور جديد للبلاد . ومما يجدر الإشارة إليه إن الدستور الجديد (16 تموز 1970 المؤقت) لم يتضمن أو يرد فيه نص يشير صراحة إلى إلغاء الدستور القائم . هذا يعني إن الجديد قد ألغى ضمننا دستور 1968 المؤقت لأن الدستور الجديد أعاد تنظيم كافة الموضوعات والأحكام والمبادئ الواردة في الدستور السابق .⁽¹⁾ وبقي أن نشير إلى إن إلغاء الدستور ليس له اثر على القوانين النافذة وهذا ما أكدته دستور 16 تموز 1970 المؤقت بالنص على إن ((تبقى جميع القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المعمول بها قبل صدور هذا الدستور سارية المفعول ولا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا بالطريقة المبينة في هذا الدستور)) .⁽²⁾ كما ليس له اثر على المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمتها الدولة مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية.

المطلب الثالث

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

أقر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية إلى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور شرعي دائم ليحقق الديمقراطية الكاملة .⁽³⁾ وقد حدد هذا القانون أمد المرحلة الانتقالية بأنها المرحلة التي تبدأ من 30 / حزيران / 2004 وتنتهي بتشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم في موعد أقصاه 31 / كانون الأول / 2005 إلا عند تطبيق المادة 61 من هذا القانون .⁽⁴⁾ وقد حدد هذا القانون الجهة التي تتولى كتابة الدستور الدائم والآليات المتبعة في ذلك بالنص على إن ((على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق . وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الأعلام وتسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور)). (1- أ- على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005 . ب- تعرض

(1) وهناك من يرى بأنه لا يشترط أبداً أن ينص الدستور الجديد على إلغاء الدستور القديم إذ لا يمكن أن يسود دستوران في دولة واحدة . لأنه يمكن أن تصدر قوانين دستورية لاحقة للدستور ومكملة له إلا إنها ليست دستورا منفصلا عن دستور الدولة ينظر : د. نوري لطيف و د. علي غالب خضير العاني _ القانون الدستوري _ بغداد _ 1976 ص 194 .

(2) ينظر نص المادة 66 من دستور 16 تموز 1970 المؤقت.

(3) وقد صدر هذا القانون استنادا إلى اتفاقية العملية السياسية التي أبرمت بين مجلس الحكم ممثلة برئيسه الدوري جلال الطالباني وسلطة الائتلاف المؤقتة ممثلة بالحاكم المدني بول بريمر ونائبه ديفد تشموند بتاريخ 15 / تشرين الثاني / 2003 وقد تضمنت خمس فقرات رئيسية ومايهمنا من هذه الاتفاقية الفقرة الأولى التي نصت على إن (القانون الأساس يتولى وضع صيغته مجلس الحكم بالتشاور بشكل وثيق مع سلطة التحالف المؤقتة وسيوافق عليه كل من مجلس الحكم وسلطة التحالف المؤقتة ، وسيقوم رسميا بتبني أهداف وهيكلية الإدارة العراقية الانتقالية ذات السيادة) ثم حددت الاتفاقية تاريخ انتهاء العمل بالقانون الأساس والجدول الزمني لقيام كيان ينتخبه الشعب العراقي بشكل مباشر لصياغة دستور عراقي دائم وإقرار الدستور الدائم وإجراء انتخابات عامة وفقا لأحكام الدستور الجديد . كما بينت الاتفاقية تفاصيل عملية سن الدستور الدائم . للمزيد من التفصيل ينظر ا. فراس عبد الرزاق السوداني _ العراق مستقبل بدستور غامض _ دار عمار للنشر والتوزيع _ ط1 _ عمان _ الأردن _ 2005 _ ص 277 - 278 .

(4) وتتألف المرحلة الانتقالية من مرحلتين تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004 أما الفترة الثانية فإنها تبدأ بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية ينظر نص المادة الثانية الفقرتين ا، ب من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة 2004 .

مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاء عام وفي الفترة التي تسبق إجراء الاستفتاء تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها . ج- يكون الاستفتاء العام ناجحاً ، ومسودة الدستور مصادقاً عليها ، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق ، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر . د- عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء ، تجرى الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005 وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه 31 كانون الأول هـ- إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم ، تحل الجمعية الوطنية وتجرى الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005 . إن الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديتين ستتوليان عندئذ مهامهما في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005 وستستمران في العمل وفقاً لهذا القانون إلا المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة . وسيعهد للجمعية الوطنية كتابة مسودة لدستور دائم جديد . و- عند الضرورة ، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقتها بأغلبية أصوات الأعضاء إن تؤكد لمجلس الرئاسة ، في مدة أقصاه 31 آب 2005 إن هناك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور وسيقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتحديد المدة لكتابة مسودة الدستور لستة أشهر فقط . ولا يجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى . ز- إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من شهر آب 2005 ، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة في المادة 61 ك أعلاه عندئذ تطبيق نص المادة 61 (ج) أعلاه .⁽¹⁾

وقد حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية كيفية اختيار أعضاء الجمعية الوطنية وموعد انتخاب أعضائها وعدد أعضائها والشروط الواجب توافرها في المرشح للعضوية في هذه الجمعية كما حدد اختصاصاتها .⁽²⁾ وهكذا نخلص مما تقدم إن هذا القانون قد وضع لفترة انتقالية محددة وفقاً للنصوص الواردة فيه . وعليه يعد هذا القانون من الدساتير المؤقتة لأنه حدد فترة نفاذه وكيفية إلغائه .

كما وضع أو حدد الطريقة والآليات المتبعة في سن الدستور الجديد وبالفعل حل دستور 2005 محل هذا القانون بعد إقراره وفقاً للطريقة والإجراءات المنصوص عليها فيه . وفيها نص الدستور الجديد صراحة على إلغاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 عند قيام الحكومة الجديدة . على إن إلغاء الدستور لا يمنع استثناء بعض من مواد الدستور القديم من الإلغاء نظراً لأهميتها أو لاعتبارات معينة ، وذلك بالنص على أن ((يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، وملحقه ، عند قيام الحكومة الجديدة ، باستثناء ما ورد في الفقرة أ من المادة (53) والمادة (58) منه)).⁽³⁾

(1) المادتين 60 و 61 من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة 2004 .

(2) ينظر نصوص المواد (30 ، 31 ، 32 ، 33) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

(3) المادة 143 من دستور العراق الصادر سنة 2005 .

على إن إلغاء هذا القانون لا يوتر على القوانين والتشريعات النافذة في البلاد وهذا ما أكده هذا القانون بالنصوص الآتية :

((١- ستبقى القوانين النافذة في العراق في 30 حزيران سارية المفعول إلا إذا نص هذا القانون على خلاف ذلك وإلى إن تقوم الحكومة العراقية الانتقالية بإلغائها أو تعديلها وفقا لهذا القانون.

ب- إن القوانين والأنظمة والأوامر والتعليمات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة بناء على سلطتها بموجب القانون الدولي تبقى نافذة المفعول إلى حين إلغائها أو تعديلها بتشريع يصدر حسب الأصول ويكون لهذا التشريع قوة القانون)).⁽¹⁾

نخلص من هذا المبحث الأسلوب العادي لنهاية الدساتير العراقية قد تحقق بإرادة الحكام القابضين على السلطة فقط، صراحة - عند وضع الدستور الجديد نص يقضي بإلغاء الدستور القديم، وقد يرد الإلغاء في ديباجة الدستور الجديد-أو ضمننا عندما يتناول الدستور الجديد كافة الموضوعات التي تضمنها لدستور القديم بالتنظيم ولا دخل لإرادة الشعب في سنّها وإلغائها، عندما يتضح لإرادة للحكام إن الدستور القائم لا يتلاءم ولا يتناسب مع التطورات والتغيرات التي حدثت في المجتمع .

وهذه الدساتير هي دستور 22 نيسان 1964 المؤقت ، دستور 21 أيلول 1968 المؤقت ، وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الذي انفرد بوضع نص يبين كيفية إلغائه .على إن إلغاء الدستور يفترض وجود الدولة ذاتها وبقاء شخصيتها القانونية .

أما إذا قامت دولة جديدة بسبب اندماج دولتين في دولة واحدة، فعند ذلك تظهر شخصية قانونية جديدة وتزول الشخصية القانونية للدولتين المندمجتين ،ويترتب على ذلك إلغاء الدساتير التي كانت نافذة فيهما ،دون التقيد في إلغائها بالأساليب التقليدية ،ثم يتم سن دستور جديد للدولة الجديدة.⁽²⁾ ومما لاشك فيه إن انفرد الحكام بإلغاء الدستور، له آثاره الوخيمة على التطور السياسي للبلد وعلى ثبات القواعد الدستورية .

الذي يستلزم أن يتم بإرادة الشعب صاحب التأسيسية الأصلية ،فلا يملك غيره إلغاء الدستور، لان الحكام سيفشلون في خلق القاعدة الشعبية لهم ومن ثم تحويلها لصالح دستورهم لان الدستور سيصبح في نظر الشعب أداة تعكس اتجاهات ورغبات الحكام فقط أي إن هناك أزمة في شرعية وجودهم وبالتالي حدوث فجوة وتباعد بين الحكام والمحكومين ثم إساءة العلاقة بينهما الأمر الذي يؤدي تربص احدهما بالآخر ومن ثم حدوث الصراع والنزاع بينهما لا بل إن الأمر قد يتطور ويصل إلى الارتقاء في أحضان الأجنبي مما يؤدي إلى تقويض وإضعاف الدولة ومبدأ المواطنة، والسلم الاجتماعي لأنها في نظرهم تعد ملكا للحاكم وليس الشعب .وعلى أية حال فان إلغاء الدستور ليس له أي اثر على القوانين والتشريعات النافذة في البلد ولا على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة مع الدول والمنظمات الدولية سواء تم بطريق صريح أو ضمني .

(1) المادة 26 من قانون إدارة الدولة العراقية الانتقالية الصادر سنة 2004 .

(2) د.حنان محمد القيسي_ المصدر السابق نفسه_ص273 ،وبالمعنى ينظر د.إحسان حميد المرفجي وآخرون _المصدر السابق نفسه _ص265.

المبحث الثاني الأسلوب غير العادي لنهاية (إلغاء) الدساتير العراقية

يتحقق الأسلوب غير العادي في انتهاء الدساتير عن طريق الثورة والانقلاب وفيها يتم الاستيلاء على السلطة خارج إطار القواعد الدستورية المنظمة لتعاقب الحكام .⁽¹⁾

فالثورة والانقلاب طريقتان واقعيتان لنهاية الدساتير وليس طريقتين قانونيتين ، لان الدساتير لا تنص عليهما كوسيلة مشروعة لنهايتها. يميز الفقهاء بين الثورة والانقلاب على أساس معيارين الأول يعتمد على مصدر الحركة والثاني يقوم على أساس الأهداف التي قامت الحركة من اجل تحقيقها .⁽²⁾ على أية حال فان الثورة تختلف عن الانقلاب من الناحية السياسية إلا إنهما لا يختلفان عن بعضهما عندما تتضمن أحداث تغيير في النظام الدستوري بغض النظر عن الإطار القانوني السائد.

هذا يعني إن الأسلوب غير العادي لإلغاء الدساتير يتحقق بالثورة والانقلاب عندما يكون مصدرها قوى داخلية ، وقد لعبت الثورة والانقلاب دورا مهما في إلغاء العديد من الدساتير التي صدرت خلال تطوره الدستوري والتاريخي . وعليه سنتناول في هذا المبحث هذه الدساتير تبعا لأسبقية صدورها وفي أربع مطالب على التوالي.

المطلب الأول - القانون الأساس لسنة 1925

المطلب الثاني - دستور 27 أيلول لسنة 1925 المؤقت

المطلب الثالث - دستور 4 نيسان لسنة 1963 المؤقت

المطلب الرابع - دستور 29 نيسان لسنة 1964 المؤقت

المطلب الأول

القانون الأساس لسنة 1925

في 14 تموز 1958 قام الجيش بمساندة الشعب بثورة أطاحت بالنظام الملكي الذي كان سائدا في العراق منذ سنة 1921 ، وتم الإعلان عن قيام النظام الجمهوري . ثم قام القائمون بهذا التغيير بإلغاء القانون الأساس لسنة 1925 وسن دستور جديد للبلاد في 27 تموز 1958 وهو دستور مؤقت يعمل بأحكامه لفترة انتقالية لحين صدور دستور جديد .⁽³⁾ وهنا يثور التساؤل عن تاريخ إلغاء القانون الأساس لسنة 1925 ؟ فهل يعد القانون الأساس قد الغي (سقط) من تاريخ قيام ونجاح ثورة 14 تموز 1958 أم انه الغي بعد إعلان القابضين الجدد على السلطة في ديباجة الدستور المؤقت الذي سن في يوم 27 أيلول 1958 أي بعد مرور 76 يوما على قيام الثورة ، بان القانون الأساس وتعديلاته يعد ساقطا .

(1) د.منذر الشاوي_القانون الدستوري_نظرية الدستور_المصدر السابق نفسه _ص312 وبالمعنى نفسه ينظر د.حسان محمد شفيق_الدستور _مطبوعة جامعة بغداد_1981_ص128، د.نزيه رعد_المصدر السابق نفسه_ص99 .

(2) للمزيد من التفصيل عن هذه الآراء ينظر د.عبد الكريم علوان_النظم السياسية والقانون الدستوري _دار الثقافة للنشر والتوزيع _الأردن ، ط1_1999 _صص 327-328 ود.نعمان احمد الخطيب- المصدر السابق نفسه _صص 598-599، د.محمد علي آل ياسين_القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة _المكتبة الحديثة للنشر والتوزيع_ط1_بيروت_1973_صص 69-71 ، د.نزيه رعد_المصدر السابق نفسه_ص101.

(3) ينظر ديباجة دستور 27 تموز 1958 المؤقت .

انقسم الفقه في العراق بين اتجاهين، في تحديد تاريخ إلغاء القانون الأساس لسنة 1925، ولذا فإننا نعرض لهذين الرأيين الفقهيين مستخلصين الرأي الذي نراه صحيحاً في هذا الخصوص .

الرأي الأول/ يرى السيد حسين جميل العضو البارز في الحزب الوطني الديمقراطي في حديثه إلى الصحافة بان (الدستور يسقط في حالة حدوث انقلاب سياسي في أي بلد ونجاحه وحالا ومن تلقاء نفسه)، على اثر المناقشات التي جرت فيما بين الفئات السياسية من حزبي الاستقلال والوطني الديمقراطي حول مصير القانون الأساس لسنة 1925 بعد انهيار النظام الملكي وفيما إذا كانت الثورة قد أدت إلى سقوطه تلقائياً أم لا . لان الحكام الجدد منذ البداية لم يتخذوا موقفاً صريحاً من القانون الأساس لسنة 1925 .⁽¹⁾

الرأي الثاني/ في حين ذهب الدكتور منذر الشاوي إلى إن الاستيلاء على السلطة الذي حصل في يوم 14 تموز 1958 لم يترتب عليه إلغاء القانون الأساس لسنة 1925 أوتوماتيكياً، لان الإلغاء يتوقف على أرادة الحكام الجدد وبما إن القابضين الجدد على السلطة عبروا عن إرادتهم في إعلان النظام الجمهوري وذلك في البيان رقم واحد الصادر في 14 تموز 1958 عن القائد العام للقوات المسلحة الوطنية، وبالتالي فإن ما تم إلغائه من نصوص القانون الأساس لسنة 1925 هو تلك النصوص التي تتعلق بالنظام الملكي وبالذات الباب الثاني منه والذي كان تحت عنوان ((الملك وحقوقه)). هذا يعني انه بقي نافذاً في نصوصه التي لا تتعارض مع النظام الجديد ((الجمهوري)) . أما الإلغاء الكلي لنصوص القانون الأساس لسنة 1925 فإنه لم يتحقق إلا في دستور 27 تموز 1958 وليس في يوم 14 تموز 1958 . حين عبر القابضين الجدد على السلطة عن إرادتهم صراحة في إلغائه فجاء في ديباجة دستور 27 تموز 1958 المؤقت على انه ((... باسم الشعب نعلن سقوط القانون الأساس العراقي وتعديلاته كافة منذ يوم 14 تموز 1958)).⁽²⁾

يلحظ على الديباجة أعلاه، والتي فيها أفصح الحكام الجدد عن إرادتهم، أنها عدت القانون الأساس ملغياً منذ يوم 14 تموز 1958، كما إن البيان الذي ألقاه رئيس الوزراء في 27 أيلول 1958 والذي سبق إعلان الدستور المؤقت . أكد بان القانون قد الغي فعلاً يوم 14 تموز 1958 كما أعلن النظام الجمهوري . وعليه سقطت مواد الدستور المتعلقة بالنظام الملكي، لذا فإن القانون الأساس لسنة 1925 بقي نافذاً إلى يوم 27 أيلول 1958 على الأقل في أجزائه التي لا تتناقض مع اتجاهات النظام السياسي الجديد وبالذات الباب الأول وعنوانه حقوق الشعب والتي أراد الحكام الجدد ضمانتها وبالتالي من الخطأ القول بان القانون الأساس قد انهار فعلاً يوم 14 تموز 1958 عليه لا يمكن عده ملغياً منذ يوم 14 تموز 1958.⁽³⁾ وهذا ما أكدته دستور 1958 المؤقت الذي نص على إن ((... رغبة في تثبيت قواعد الحكم وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين نعلن الدستور المؤقت...)).⁽⁴⁾

(1) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون_ النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق_ المصدر السابق نفسه_ص350 وبالمعنى نفسه ينظر د. رعد الجدة_ التطورات الدستورية في العراق_ المصدر السابق نفسه_ ص 76-77 .

(2) د. منذر الشاوي_ القانون الدستوري (نظرية الدستور) المصدر السابق نفسه_ ص 324-325 وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه_ القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية_ المصدر السابق نفسه_ص151 .

(3) د. منذر الشاوي_ القانون الدستوري (نظرية الدستور)_ المصدر السابق نفسه_ هامش واحد_ ص 325-326 .

(4) ينظر ديباجة دستور 27 أيلول 1958 المؤقت .

إن تحديد تأثير الثورة على الدستور القائم بالدولة ينطلق من فكرة تقدير الحكام الجدد لهذا الدستور والذي يكون لاحقاً على الثورة والانقلاب. فعلى إرادتهم الصريحة أو الضمنية يتوقف مصير الدستور القائم. ومادام الحكام الجدد قد عبروا عن إرادتهم صراحة في البيان الذي ألقاه رئيس الوزراء يوم 27 أيلول 1958 والذي أكد فيه على إن القانون الأساس قد انهار فعلاً وبأثر رجعي يعود أو يرجع إلى يوم 14 تموز 1958 وهو ما أكدته ديباجة دستور 27 تموز 1958. وبالتالي فإن الحكام الجدد أرادوا إن يكون الأثر المترتب على نجاح ثورتهم واستلامهم السلطة السقوط ((الإلغاء)) الفوري للدستور القائم وذلك على اعتبار إن القضاء على النظام السياسي الذي أقامه القانون الأساس لسنة 1925 هو هدف الثورة وبالتالي فقدانه القيمة القانونية التي يستند عليها هذا الدستور (القائم) والتي عملت الثورة على تغييره بنظام آخر جديد للحكم. لذا يكون من الطبيعي سقوط (إلغاء) القانون الأساس لسنة 1925 تبعاً للثورة، وذلك بسبب تناقض نظام الحكم الجديد الذي هدفت الثورة إلى تغييره مع نظام الحكم القديم الذي كان يسجله دستور هذا العهد.

لذا فإننا نرى إن ثورة 14 تموز 1958 منذ قيامها ونجاحها لم تكن موجهة فقط ضد فساد أداة الحكم بل منذ بدايتها كانت موجهة ضد نظام الحكم ذاته. إذ يتضح من البيانات الصادرة عن الثورة إن الهدف منها إحلال نظام سياسي واجتماعي واقتصادي جديد، لذا كانت الثورة منذ يومها الأول ثورة سياسية واجتماعية في وقت واحد، أي ثورة ضد نظام الحكم. والتي كانت أساس العمل الثوري على المستوى الداخلي والخارجي مثل القضاء على الطغمة أو الطبقة الفاسدة وإقامة حكومة وطنية من أجل الشعب تتمسك بوحدة العراق الكاملة وترتبط برباط الأخوة مع الدول العربية والإسلامية تعمل بمبادئ الأمم المتحدة وتلتزم بالعهود والمواثيق وفقاً لمصلحة البلد وبقرارات باندوج والقضاء على الإقطاع، وإعلان الجمهورية الشعبية وعهد رئاستها إلى مجلس سيادة يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية لحين استفتاء الشعب لانتخاب الرئيس، وإلغاء القانون الأساس لسنة 1925 وإصدار دستور 27 أيلول 1958 المؤقت ليحل محل محله. لأنه وضع في عهد الانتداب كما أنه لا يليب أسس النظام الديمقراطي ومطالب الثورة العراقية الأولى لسنة 1920 إذ منح العائلة المالكة سلطات وامتيازات وأصبح أداة لاستغلال الشعب وتقيده بقيود الاستعمار لذا يلزم قطع الصلة بذلك الماضي وتصفية القواعد العسكرية الأجنبية والخروج من حلف بغداد وإعلان سقوط القانون الأساس لسنة 1925 والذي انهار فعلاً يوم 14 تموز 1958. وبالتالي لا يرجع تاريخ سقوط القانون الأساس لسنة 1925 إلى يوم 27 أيلول 1958 وإنما يرجع إلى تاريخ قيام الثورة ونجاحها وهو يوم 14 تموز 1958. حيث ارتبط سقوط هذا الدستور بهذا التاريخ وتقرر هذا السقوط (الإلغاء) في البيان الأول الذي صدر عن الحكام الجدد وديباجة دستور 27 أيلول 1958 المؤقت والذي هو مجرد تقرير لأمر سابق وقع فعلاً ومجرد كاشف غير منشئ لتاريخ سقوط (إلغاء) القانون الأساس لأنه يقوم على الأسس التي قامت عليها الثورة، فضلاً عن إن إحكامه لأتتحقق أهدافها. إلا إن الاعتبارات السياسية اقتضت تأخير إعلان سقوط القانون الأساس إلى يوم 27 أيلول 1958. حيث صدر بيان يعلن باسم الشعب سقوط القانون الأساس وتعديلاته لسنة 1925.

أما عن الفترة الممتدة من يوم قيام ثورة 14 تموز 1958 وصدر دستور 27 أيلول 1958 المؤقت فإنها تثير التساؤل عن الأسس الدستورية التي اعتمدها القابضين على السلطة بعد قيام الثورة لممارسة السلطة في البلد؟ نرى إن البيانات والأوامر والقرارات والمراسيم الصادرة عن الحكام بعد قيام الثورة تمثل الأساس الدستوري الذي اعتمده النظام السياسي

الجديد في هذه الفترة والتي حددت أسس وتوجيهات العمل الثوري على المستوى الداخلي والدولي.⁽¹⁾ وهذا ما أكدته دستور 27 أيلول 1958 المؤقت عندما نص على إن ((يكون للقرارات والأوامر والبيانات والمراسيم الصادرة عن القوات المسلحة أو رئيس الوزراء أو رئيس مجلس السيادة في الفترة من 14 تموز 1958 إلى تاريخ تنفيذ هذا الدستور المؤقت قوة القانون وهي تعدل ما يتعارض مع أحكامها من نصوص القوانين النافذة قبل صدورها)).⁽²⁾

وبعد أن بينا تاريخ إلغاء القانون الاساسي وأسلوبه يثار التساؤل عن اثر إلغاء القانون الاساسي على القوانين النافذة في داخل الدولة ،وعلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة مع الدول الأجنبية ؟ إن إلغاء القانون الاساسي لسنة 1925 لا يستتبع معه إلغاء القوانين والنظم العادية التي كانت معمولاً بها، إذ تظل هذه القوانين والنظم باقية أو معمول بها إلى حين إلغائها أو تعديلها من قبل المشرع الجديد. وهذا ما أكدته دستور 27 تموز 1958 المؤقت بالنص على إن ((كل ما قرره التشريعات النافذة قبل 14 تموز 1958 تبقى سارية المفعول ويجوز إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بالطريقة المبينة بهذا الدستور)).⁽³⁾ كما إن إلغاء الدستور ليس له أي تأثير على النصوص المتعلقة أو الخاصة بحقوق الإنسان لأن هذه النصوص ليس لها علاقة بالتنظيم السياسي للدولة وقد استقرت في الضمير الإنساني وبالتالي أصبحت أعلى من النصوص الوضعية، وتعد دستوراً فوق الدساتير، وقد نص على هذه الحقوق والحريات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 كانون الأول سنة 1948 وبذلك أصبحت مبادئ الحقوق مقررة في وثيقة دولية أعلى من الدساتير الوطنية وعليه لا يرتبط وجودها بوجود الدستور أو إلغائه.⁽⁴⁾ كما لا يستتبع هذا الإلغاء الإخلال بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة مع الدول الأجنبية إذ يظل معمول بها. باستثناء الاتفاقيات التي تعقد لمصلحة النظام أو التي ترتبط بنظام الحكم وذلك طبقاً للقاعدة المعروفة أو المتفق عليها في الفقه الدستوري وهو مبدأ استمرارية الدولة بالرغم من تتابع الأنظمة السياسية عليها. أي إن الدولة تبقى في ذاتها قائمة ومستمرة الوجود رغم ما يطرأ عليها من تغيرات في الحكم وعليه تعد كل حكومة مسئولة عن تصرفات الحكومات السابقة عليها إذ يلزم أن تحترم المعاهدات التي أبرمتها وأن تفي بالديون التي التزمت بها لأن تغير شكل الحكومة لا يؤثر في الشخصية القانونية للدولة .⁽⁵⁾

-
- (1) للمزيد من التفصيل عن هذه البيانات ينظر د.منذر الشاوي _القانون الدستوري (نظرية الدستور)_المصدر السابق نفسه_ص 324-326 ود.رعد الجدة _التشريعات الدستورية في العراق_المصدر السابق نفسه- ص 60،59 ومؤلفه التطورات الدستورية في العراق_المصدر السابق نفسه_ص 76،77، ود.أحسان حميد المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه _ص 349-350، د.صالح جواد كاظم ود.علي غالب خضير ود.شفيق عبد الرزاق_النظام الدستوري في العراق_دار الكتب للطباعة والنشر_بغداد _1980-1981_ص 25 .
- (2) المادة 27 من دستور 27 أيلول 1958 المؤقت .
- (3) المادة 27 من دستور 27 أيلول 1958 المؤقت .
- (4) د.عبد الكريم علوان _النظم السياسية والقانون الدستوري_المصدر السابق نفسه _ص 331 هامش واحد وبالمعنى نفسه ينظر د.إحسان المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 266-267.
- (5) د.عصام العطية _القانون الدولي العام_المكتبة القانونية _ط6 _العراق_ 2008 _ص 482-483، 484. وبالمعنى نفسه ينظر د.حميد حنون الساعدي_المصدر السابق نفسه_ص 37 ود.إحسان المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 269 .

المطلب الثاني

دستور 27 أيلول 1958 المؤقت

في 8 شباط سقط النظام السياسي الذي كان قائماً في ظل دستور 27 أيلول 1958 ، وفيها تم الإعلان عن نظام سياسي جديد يقوده المجلس الوطني لقيادة الثورة ، ليحل المؤسسات السياسية التي كانت قائمة في ظل دستور 27 أيلول 1958 وهي مجلس السيادة ومجلس الوزراء . حيث جاء في البيان رقم 15 الصادر في 8 شباط 1963 بان (المجلس الوطني لقيادة الثورة) صاحب السلطة العليا والحقيقية في الجمهورية العراقية بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس للجمهورية وتأليف الحكومة. ⁽¹⁾ وفي 4 نيسان 1963 اصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة قانون أطلق عليه قانون المجلس الوطني رقم 25 لسنة 1963. ⁽²⁾ وفيه نظم ممارسة السلطة من قبل الحكام الجدد. وهنا يثار التسأل عن مصير دستور 27 أيلول 1958 المؤقت بعد إصدار قانون المجلس الوطني لسنة 25 لسنة 1963 ؟ فهل يسقط دستور النظام السابق (27 أيلول 1963) إذا ما تحقق الإلغاء بواسطة الانقلاب أم إن مصير الدستور يتوقف على إرادة الحكام الجدد. إي لهم الخيار في إلغائه من عدمه . لم يظهر نفس الاهتمام الذي أثير يوم 14 تموز حول مصير القانون الأساس لسنة 1925 ، لان مصير دستور 27 تموز 1958 المؤقت لم يكن محلاً للنقاش أو الخلاف لدى الأوساط السياسية كما كان عليه الحال عام 1958 وذلك بسبب اختلاف موازين القوى السياسية في الفترة من 1958-1963. ⁽³⁾ يرى الدكتور منذر الشاوي إن فعل الاستيلاء على السلطة الذي حدث يوم 8 شباط 1963 لم يلغ دستور 27 أيلول 1958 المؤقت ، إنما الأمر يتوقف على الإرادة الصريحة أو الضمنية للحكام الجدد. ولذا فان البيان رقم 16 الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة في 8 شباط 1963 قد ألغى المادة (20) من دستور 1958 المؤقت المتعلقة بمجلس السيادة بناء على مقتضيات المصلحة العامة . وكذلك ألغى الحكام الجدد في ذات البيان وفي البيان رقم 15 الصادر في 8 شباط 1963 المادة (21) من دستور 1958 المؤقت ثم صدر في 4 نيسان 1963 قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963 وفيه تم تحديد طريقة ممارسة السلطة من قبل الحكام الجدد، وهو إقرار بالأمر الواقع لممارسة السلطة منذ شباط 1963 ، وعليه يكون دستور 27 أيلول 1958 المؤقت قد ألغيت منه المواد التي تتناقض مع الطريقة الجديدة لممارسة السلطة من قبل القابضين الجدد على السلطة والتي تجسدت دستورياً يوم 4 نيسان 1963 في القانون رقم 25 لسنة 1963. ⁽⁴⁾ هذا يعني إن أسس وقواعد الحكم هي الهدف الأول من وضع دستور 27 أيلول 1958 وهي تؤلف جوهر الدستور وهي المواد (20، 21، 22) ولذا فان إلغائها يعني إلغاء جوهر الدستور ممارسة السلطة في أي دستور من الدساتير يشكل صلب ذلك الدستور وما

(1) د. صالح جواد كاظم وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 36 وبالمعنى نفسه ينظر نفسه د. رعد الجدة_التشريعات الدستورية_المصدر السابق

نفسه_ص 67 ، د. إحسان المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 358-359 ومؤلفه التطورات الدستورية_المصدر السابق نفسه_ص 89.

(2) رغم تسميته بقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة إلا انه لم يكن قانوناً، لأنه نظم ممارسة السلطة في البلاد وهي مهمة الدستور ينظر المادة 18 من الدستور ذاته .

(3) د. رعد الجدة_التطورات الدستورية_المصدر السابق نفسه_ص 90 ، وبالمعنى نفسه ينظر د. إحسان المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 360 .

(4) د. منذر الشاوي_القانون الدستوري -نظرية الدستور_المصدر السابق نفسه_ص 326-327 وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية_المصدر السابق نفسه_ص 164 ود. حميد حنون الساعدي_مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق_بغداد -

بقى منه بعد إلغائها لا يشكل قواعد دستورية جوهرية لها أهميتها العملية .⁽¹⁾ ويبدو لنا إن ما ذهب إليه الدكتور منذر الشاوي يمثل الرأي الصحيح والدقيق والواقعي لان مصير أي دستور بعد قيام ثورة أو انقلاب يتوقف على إرادة الحكام الجدد فلم الخيار في إلغائه من عدمه . وبما إن إرادة الحكام الجدد ظهرت من البيانات الصادرة عن المجلس الوطني لقيادة الثورة مثل البيان رقم 15، 16، 17 والتي ألغت النصوص المتعلقة بممارسة السلطة وهي المواد (22، 21، 20) من دستور 27 أيلول 1958 المؤقت ، أما باقي المواد بأنها بقيت نافذة إلى حين إلغائه من قبل القابضين على السلطة في الجمهورية الثالثة والتي سنت دستور 29 نيسان 1964 المؤقت . أما عن الفترة المتعلقة بقيام الثورة في 8 شباط وصدور دستور 4 نيسان (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963) فإنها تثير التساؤل عن الأسس الدستورية التي اعتمدها الحكام الجدد لممارسة السلطة بعد إلغاء النصوص المتعلقة بتنظيم ممارسة السلطة ؟

إن البيانات الصادرة عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بعد 8 شباط 1963 وما رافقها من خطوات تشكل الأساس الدستوري الذي استند إليه النظام السياسي الجديد في هذه الفترة . فقد جاء في البيان رقم 15 إن (المجلس الوطني لقيادة الثورة يمارس السلطة العليا في الجمهورية بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة) أما البيان رقم 16 فإنه ألغى مجلس السيادة ، وأعقب هذين البيانيين عدد من الخطوات التي بينت بعض مضامينها مثل انتخاب المجلس الوطني رئيسا للجمهورية وتشكيل حكومة يرأسها رئيس الوزراء ، في حين ترك تحديد المضامين الأخرى للممارسة الفعلية للسلطة مثل اختصاصات رئيس الجمهورية أو الوزارة وشروط اختيارها وتكوين المجلس الوطني لقيادة الثورة وصلاحياته وحصانات أعضائه وأسلوب العمل فيه ، وتلافيا لهذه النواقص اصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة القانون رقم 25 لسنة 1963 استنادا إلى البيان رقم 15 . وجاء في الأسباب الموجبة له وانطلاقا من فكرة انه صاحب السلطة العليا في البلاد فإنه لازما إصدار قانون يبين تكوين المجلس الوطني وسلطاته والحصانة التي يتمتع بها أعضاؤه بصفتهم يمارسون السلطة التشريعية والسلطة العليا كقيادة جماعية في الجمهورية العراقية كما بين تشكيلات المجلس وكيفية انعقاد جلساته والتصويت فيه .⁽²⁾ على إن الدكتور منذر الشاوي يرى بأنه إلى جانب النصوص الدستورية المكتوبة ظهر دستورا عرفيا يبين كيفية ممارسة السلطة إلى حين سن دستور 4 نيسان 1963 .⁽³⁾ في حين يعارض البعض هذا الرأي ، لان قيام دستور عرفي أو العرف الدستوري ، يحتاج إلى حالة من الاستقرار والثبات ثم مضي مدة معقولة حتى يمكن القول بوجوده . وعليه لا يعقل إن الدستور العرفي في العراق ولد ومات خلال 55 يوما ، كما إن الإقرار ببقاء دستور سنة 1958 المؤقت نافذا وهو دستور مكتوب لا يجيز القول بقيام دستور عرفي إلى جانبه لان الأغلبية من الفقه متفقة على قيام عرف دستوري إلى جانب الدساتير المكتوبة وليس قيام دستور عرفي إلى جانب دستور مكتوب .⁽⁴⁾

(1) د . صالح جواد كاظم وآخرون _ المصدر السابق نفسه _ ص 37.

(2) د. صالح جواد كاظم وآخرون _ المصدر السابق نفسه _ ص 38 وبالمعنى نفسه ينظر د. رعدة الجدة _ التطورات الدستورية _ المصدر السابق نفسه _ ص 92 ود. إحسان المفرجي وآخرون _ المصدر السابق نفسه _ ص 362 ، د. حميد حنون الساعدي _ المصدر السابق نفسه _ ص 171 .

(3) د. منذر الشاوي _ القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية _ المصدر السابق نفسه _ ص 166.

(4) د. حميد حنون الساعدي _ المصدر السابق نفسه _ ص 171-172 .

وعلى أية حال أصبح المجلس الوطني لقيادة الثورة الحكم الفعلي للسلطة بعد 8 شباط 1963 واخذ يمارسها استنادا للبيانات الصادرة عنه مثل البيان رقم 15، 16، 17 ثم النصوص التي لم تلغ بشكل علني وصريح من دستور 27 أيلول 1958 المؤقت وهذا ما يفسر بقاء نصوص دستور 27 أيلول 1958 المؤقت نافذ المفعول في أجزائه التي لا تتعارض مع الإرادة الصريحة أو الضمنية للقابضين على السلطة منذ 8 شباط 1963، إلى إن تم إلغائه في المادة 103 من دستور 29 نيسان 1964 الذي صدر عن القابضين على السلطة في الجمهورية الثالثة . (1)

المطلب الثالث

دستور 4 نيسان 1963 المؤقت

في 18 تشرين الثاني 1963 قاد عبد السلام عارف انقلابا عسكريا ضد المجلس الوطني لقيادة الثورة، قائد السلطة بعد ثورة 8 شباط 1963، وكان يهدف هذا الانقلاب إلى إلغاء الأسس التي اعتمدها دستور 4 نيسان 1963 في ممارسة السلطة. وفي البيان الأول للانقلاب العسكري في 18 تشرين الثاني 1963، الذي صدر باسم المجلس الوطني لقيادة الثورة إلا أنه كان مذيلا بتوقيع رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة - الذي هو رئيس الجمهورية والقائد العام للقوات المسلحة - واخذ يمارس جميع الصلاحيات الممنوحة له . وللتخلص من المجلس الوطني المهيم الحقيقي على السلطة تم حله وحل بدلا عنه مجلس آخر برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية كل من نائب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وكبار ضباط الجيش فضلا عن منح رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية تتمثل بممارسة جميع الصلاحيات المخول بها المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام تتجدد تلقائيا وفقا لإرادة ومشئئة الرئيس وبذلك اتضحت معالم الحكم الفردي من الناحيتين النظرية والعملية . (2) هذا يعني إن القابضين الجدد على السلطة بعد 18 تشرين الثاني 1963 لم يتخذوا أية إجراءات لسن أو وضع تنظيم دستوري للنظام السياسي الجديد الذي أقاموه إلا بعد تسعة أشهر من قيام الانقلاب العسكري الذي حدث يوم 18 تشرين 1963 وذلك بإصدار (سن) دستور 22 نيسان 1964 والذي تم تسميته أيضا بقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964 . وبذلك يكون البيان الأول للانقلاب قد نظم مسائل ذات طبيعة دستورية تتعلق بالهيئة التي تمارس السلطة العليا في البلاد من حيث تأليفها وطريقة ممارستها للسلطة وليس مجرد عن إحلال نظام حكم جديد كبديل لنظام سابق . هذا يعني إن الحكام الجدد سنوا دستورهم الجديد باسم المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964 لتنظيم ممارسة السلطة في البلاد. وفيه تم الإشارة إلى مصير الدستور السابق بالنص على إن ((يلغى قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963)) في 22 نيسان 1964 . (3) بعدما اتضح لهم عجز دستور 4 نيسان 1963 المؤقت وما تضمنه من مبادئ وإحكام عن مسايرة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع. بحيث لا يكفي التعديلات الجزئية لمواجهتها، بل يلزم سن دستور جديد يتوافق مع التطورات .

(1) د.منذر الشاوي_القانون الدستوري_نظرية الدستور المصدر السابق نفسه_ص 328 وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه_القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية _المصدر السابق نفسه _ص 165 ، د.حميد حنون الساعدي _المصدر السابق نفسه_ص 171 ، د.رعد الجدة_التطورات الدستورية المصدر السابق نفسه_ص 92 .

(2) للمزيد من التفصيل ينظر .صالح جواد كاظم وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 45 ، د.إحسان المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 369 - 370 ، د.رعد الجدة_التطورات الدستورية_المصدر السابق نفسه_ص 100- 102 .

(1) ينظر نص المادة (15) من دستور 22 نيسان 1964 المؤقت .

والسؤال الذي يثار هنا هو ما هو مصير دستور 4 نيسان 1963 في الفترة المتعلقة بعد انقلاب 18 تشرين الثاني 1963 وصدر دستور 22 نيسان 1964، وكيفية ممارسة السلطة من القابضين الجدد على السلطة ؟ يرى الفقه إن دستور 4 نيسان لسنة 1963 قد الغي عمليا بالبيان الأول الذي صدر بعد 18 تشرين الثاني رغم انه لم يبلغ رسميا إلا بالمادة (15) من دستور 22 نيسان 1964. وقد تأكدت هذه الحقيقة في الأسباب الموجبة لإصدار دستور 22 نيسان 1964 والتي أشارت إلى إن البيان رقم واحد قد وضع ملامح تكوين المجلس الوطني الجديد والخطوط العريضة لأهدافه. ⁽¹⁾ وفيه تم تنظيم ممارسة السلطة خلال الفترة الممتدة من 18 تشرين الثاني 1963 وإلى حين صدور دستور 22 نيسان 1964. وهكذا يتضح لنا إن القابضين الجدد على السلطة لم يفصحوا ولم يتخذوا موقفا رسميا من دستور 4 نيسان 1963 إلا بعد تسعة أشهر على قيام الانقلاب العسكري الذي حدث في 18 تشرين الثاني 1964 معلنين فيه إقامة (سن) دستور جديد للبلاد وإلغاء دستور 4 نيسان 1963، في حين أن الإلغاء الفعلي، قد تم بإصدار البيان الأول للقابضين الجدد على السلطة الذي نظم مسائل ذات طبيعة دستورية والذي صدر من المجلس الوطني لقيادة الثورة. ⁽²⁾ أما اثر الانقلاب على التشريعات العادية، فإنها تظل نافذة إلى إن يتخذ النظام السياسي الجديد قرارا بتعديلها أو إلغاؤها ليتماشى مع العهد الجديد. و يعود السبب في ذلك، إلى إنها أصبحت جزءا من الدستور الاجتماعي للمجتمع. وهذا ما أكدته دستور 22 نيسان 1964 المؤقت بالنص على إن ((القرارات والأوامر الصادرة عن المجلس الوطني لقيادة الثورة منذ 14 رمضان 1382 هجرية الموافق 8 شباط 1963 صدرت ولها حكم القوانين والأنظمة أو التعليمات أو القرارات أو الأوامر تبعا لما تقرره التشريعات النافذة بالنسبة لموضوع تلك القرارات أو الأوامر وتنظيمه بقانون أو تعليمات أو قرار أو أمر)) ⁽³⁾. أما المعاهدات والاتفاقيات الدولية فإنها لا تتأثر بالانقلاب وتظل نافذة.

المطلب الرابع

دستور 29 نيسان 1964 المؤقت

سقط النظام السياسي للجمهورية الثالثة في 17 تموز 1968 وفيه أعلن عن قيام نظام سياسي جديد بدلا عنه. لم يتخذ الحكام الجدد موقفا رسميا من دستور 29 نيسان 1964 المؤقت إلا إن عدد من القرارات اتخذها الحكام الجدد في مجال ممارسة السلطة السياسية عدت بمثابة إلغاء فعلي لدستور 29 نيسان 1964 مثل تشكيل مجلس قيادة الثورة وأنطت السلطة العليا فيه بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات رئيس الجمهورية والقائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة. إما الإلغاء الرسمي فلم يتم إلا بعد إصدار دستور 21 أيلول 1968 (الدستور الأول للجمهورية الرابعة) التي قامت يوم 17 تموز 1968 الذي نص في المادة 93 على إلغاء دستور 29 نيسان 1964 المؤقت. ⁽⁴⁾

(1) د.صالح جواد كاظم وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص45 وبالمعنى نفسه ينظر د.رعد الجدة_التشريعات الدستورية في العراق_ص75 ومؤلفه التطورات الدستورية في العراق_ص102-103، د.إحسان حميد المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص371.

(2) للمزيد عن تشكيله واختصاصاته ينظر ما سبق ذكره في ص 21 من البحث ذاته.

(3) المادة 12 الفقرة 1 من دستور 22 نيسان 1964 المؤقت.

(4) د.رعد الجدة_التشريعات الدستورية في العراق_ص97 وبالمعنى نفسه ينظر د.إحسان حميد المفرجي وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص395، د.صالح جواد كاظم وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص8.

يلحظ إن دستور 21 أيلول 1968 المؤقت الذي أصدره وقرره مجلس قيادة الثورة.⁽¹⁾ أنه قد صدر بعد 65 يوما من قيام النظام الجديد .وهنا يثار التساؤل عن مصير دستور 29 نيسان 1964 المؤقت خلال هذه الفترة وكيفية ممارسة السلطة فيها من قبل الحكام الجدد ؟

يبدو إن مسألة مصير هذا الدستور لا تثير إشكالا كبيرا .لأنه على الصعيد الرسمي لم تصدر أية وثيقة تلغي هذا الدستور مباشرة وكليا . لذا فان دستور 29 نيسان 1964 المؤقت بقي نافذا المفعول بعد الاستيلاء على السلطة في 17 تموز 1968 في أجزاءه التي لم تلغ أو يعدلها القابضين الجدد على السلطة .وقد صدرت مراسيم جمهورية تستند صراحة إلى نص المواد (43، 52، 44) من دستور 29 نيسان 1964 المؤقت من قبل مجلس قيادة الثورة صاحب السلطة العليا وفقا للبيانات التي أعلنتها ثورة 17 تموز 1968 إلى أن ألغى صراحة بالمادة 93 من دستور أيلول 1968 . هذا يعني إن فعل الاستيلاء على السلطة سواء كان ثورة أم انقلابا لا يلغي الدستور وإنما يتحدد مصير الدستور السابق على إرادة الحكام الجدد .⁽²⁾ وبذلك يكون دستور 29 نيسان قد استمر نافذ المفعول كوثيقة رسمية على إن التعديلات أو التغييرات الجوهرية والواقعية التي ادخلها على دستور 29 نيسان كل من واقع ثورة 17 تموز 1968 والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة - أهمها تشكيل مجلس قيادة الثورة ، يتولى أمور الجمهورية والذي تناوله البيان رقم واحد ثم تخويله السلطة العليا في البيان رقم اثنان . هذا يعني إن بياني الثورة أعلاه قد غيرا طريقة ممارسة السلطة وترتيب القوى العاملة فيها بالقياس عما كان عليه في ظل دستور 29 نيسان 1964 وبما إن مسألة أسلوب الحكم تعد مسألة جوهرية في أي دستور . عليه فان تغييرها عبر واقع الثورة وقراراتها يعد بمثابة إلغاء واقعي لهذا الدستور ولا يغير هذه الحقيقة بقاء بعض من نصوص هذا الدستور لم تمسها قرارات الثورة بشكل مباشر .⁽³⁾ وهكذا نخلص إلى القول إن دستور 29 نيسان 1964 المؤقت لم يلغ بأكمله من قبل الحكام الجدد الذين وصلوا إلى السلطة عن طريق ثورة 17 تموز 1968 . إلا أن النصوص المتعلقة بالتنظيم السياسي (أمور الحكم) قد سقطت منذ اليوم الأول للثورة لأنها لم تعد متناسبة ومتلائمة مع رغبات وتوجهات القابضين الجدد على السلطة . إما النصوص الأخرى التي احتواها الدستور والمتعلقة بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فإنها بقيت نافذة إلى حين إلغائها صراحة وفقا لدستور 21 أيلول 1968. الذي صدر من مجلس قيادة الثورة القابض الجديد على السلطة . هذا يعني إن الدستور لا يسقط حال نجاح الثورة أو الانقلاب وإنما تلغى منه الأجزاء التي تتعلق بالتنظيم السياسي وذلك لتنافر نظام الحكم الجديد الذي هدفت الثورة أو الانقلاب إلى تقريره مع نظام الحكم القديم الذي كان يسجله دستور هذا العهد ، والتي اتضحت بالبيانات والقرارات الصادرة عن الثورة . وعليه تم تنظيم ممارسة السلطة خلال الفترة من 17 تموز - 21 أيلول 1968 بالبيانات والقرارات الصادرة عن مجلس قيادة الثورة القابض الجديد على السلطة (صاحب السلطة العليا) وبالنصوص التي لم تلغ من دستور 29 نيسان 1964 إلى حين صدور دستور 21 أيلول 1968 لتنظيم ممارسة السلطة والذي نص صراحة على إن (يلغى الدستور المؤقت الصادر في 1965/5/10 وتعديلاته) .⁽⁴⁾

(1) للمزيد عن تشكيل هذا المجلس ينظر المواد (41، 43) من دستور 21 أيلول 1968 المؤقت .

(2) د.منذر الشاوي_القانون الدستوري _نظرية الدستور_المصدر السابق نفسه_ص 229-230 .

(3) د.صالح جواد كاظم وآخرون_المصدر السابق نفسه_ص 8 .

(4) المادة 93 من دستور 21 أيلول 1968 المؤقت .

بعد أن حددنا أسلوب وتاريخ إلغاء دستور 29 نيسان 1964 المؤقت ، يلزم بيان الأثر المترتب لإلغاء الدستور على القوانين العادية النافذة داخل البلد مثل القانون التجاري والمدني والأحوال الشخصية ... الخ من القوانين ، فإنها تظل نافذة هذه القوانين إلى حين إصدار النظام السياسي الجديد قرارا بتعديلها أو إلغاؤها ليتماشى مع العهد الجديد ، وترجع العلة في ذلك ، إلى عدم تعلقها أو ارتباطها بالتنظيم السياسي للدولة كما إن التغيير (سواء كان ثورة أو انقلاب) ليس موجها ضدها . لان القول بغير ذلك يعني حدوث الفوضى وانهيار النظام القانوني للدولة وهذا ما أكدته دستور 21 أيلول 1968 المؤقت بالنص على إن ((تبقى التشريعات النافذة قبل صدور هذا الدستور سارية المفعول ولا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا بالطريقة المبينة في هذا الدستور)) .⁽¹⁾ إما المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمتها الدولة مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية فإنها لا تتأثر بتغيير وإلغاء دستور الدولة .

بقي أن نشير إن إلغاء الدستور لا يلغي النصوص المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم لأنها لا تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة وإنما تتعلق بالدستور الاجتماعي للمجتمع الذي لا يتغير بتغير النظام السياسي في الدولة ، عليه تكون واجبة الاحترام والتقدير ، كما إنها استقرت في الضمير الإنساني وبالتالي أصبحت أسمى من النصوص الدستورية الوضعية كما إن إلغاء الدستور يترتب عليه نزع الصفة الدستورية عن النصوص الدستورية الشكلية وتبقى نافذة بوصفها قواعد قانونية عادية⁽²⁾.

نخلص من هذا المبحث إن الأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير العراقية قد لعب دورا رئيسيا في إلغاء العديد من الدساتير ، والتي تمت تحت تأثير قوى داخلية مثل دستور 1925 ، 1958 ، 1964 ، 29 تموز 1964 . وقد لاحظنا إن القابضين على السلطة في العراق كانوا يتسرعون في إلغاء الدستور القائم مما أدى إلى شخصنة الدستور من قبل الحكام وبالتالي فشلهم في خلق التواصل والتفاعل والارتباط بينهم وبين الشعب ، في أهميته ودوره وإن لا يجسد رؤاهم واتجاهاتهم وإنما يمثل تطلعات ورغبات الحكام الأمر الذي أدى إلى كثرة الدساتير التي تسن وتلغى بين فترة وأخرى وفي كل مرحلة من مراحل التغيير السياسي . وهذا ناتج عن عدم تنظيم الدستور لموضوع تداول السلطة من قبل الحكام . كما لاحظنا إن إلغاء الدساتير سواء كان عاديا أو عندما يتم بتأثير قوى داخلية ليس له أي تأثير على القوانين النافذة داخل البلاد ، لان ذلك يتعلق بالفلسفة القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي جاءت بها الثورة أو الانقلاب ومدى تعارضها أو انسجامها مع تلك التشريعات ، الذي يعد نتيجة منطقية لمبدأ مقرر ومسلم به وهو مبدأ استمرارية الدولة بالرغم من التغيرات التي تطرأ على النظام السياسي في الدولة . على إن إلغاء الدستور يضع حدا للنظام السياسي السابق "النافذ في ظل الدستور الملغى" وسقوط المؤسسات القائمة وفقا له دون المساس بشخصية الدولة . ومن المهم الإشارة إلى ضرورة عدم تسرع واستعجال الحكام الجدد في إلغاء الدستور النافذ من أجل ضمان الأمن والاستقرار البلاد.

(1) المادة 89 من دستور 21 أيلول 1968 المؤقت .

(2) د.حنان محمد القيسي_المصدر السابق نفسه_ص284 ، وبالمعنى نفسه ينظر د.إحسان حميد المفرجي وآخرون _المصدر السابق نفسه_ص266-

267، د.نزيه رعد _المصدر السابق نفسه_ص104-105.

المبحث الثالث

الأسلوب الخاص (الاستثنائي) في إلغاء دستور 16/تموز/1970

يتحقق الأسلوب الاستثنائي عن طريق الاحتلال ، عندما يكون مصدر العنف والقوة قوى خارجية . هذا يعني إن الأسلوب غير العادي لإلغاء الدساتير يتحقق بالثورة والانقلاب عندما يكون مصدرها قوى داخلية ، في حين يتحقق الأسلوب الاستثنائي عن طريق الاحتلال عندما يكون مصدره قوى خارجية . يعد دستور 16/تموز/1970 المؤقت أطول الدساتير عمرا في العهد الجمهوري . إذ استمر العمل به مدة تزيد عن الثلاثين عاما وسقط على اثر سقوط النظام بعد احتلال العراق . في 2003/4/9 تم إسقاط النظام السياسي القائم في ظل دستور 16/تموز/1970 بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وحلفائهما ، وذلك بعد إعلانهما الحرب على العراق دون مسوغ قانوني أو قرار أممي يجيز ذلك .⁽¹⁾ وقد أعقب انهيار النظام السياسي القائم بعد التاريخ أعلاه ، حدوث فراغ امني وسياسي كان له أثره في تعطيل وإلغاء بعض مؤسسات الدولة . أمام الواقع الجديد الذي رافقه تغيرات سياسية ودستورية وما يهمنها هو الجانب الدستوري منها والمتعلق ببحثنا والمتمثل بصور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 ودستور 2005 فالسؤال الذي يثار هنا : ما هو اثر الاحتلال على الدستور القائم (16 تموز 1970) - بعد وقوع البلاد تحت الاحتلال وأصبحت قوات الاحتلال الأمريكي البريطاني ممثلة بسلطة الائتلاف المؤقتة الحاكم الفعلي والحقيقي للبلاد بعد إسقاط نظام ومؤسسات الدولة وأصبح العراق دولة ناقصة السيادة - وعلى القوانين النافذة داخل البلد المحتل ؟؟ وهذا ما سوف نبينه في هذا المبحث من خلال مطلبين على التوالي .

المطلب الأول

أثر الاحتلال في دستور 16/تموز/1970 المؤقت

إن القاعدة العامة في قوانين الاحتلال أن تتوقف أحكام الدستور توقفا شبه كامل في ظل الاحتلال بسبب تعارضه وتناقضه مع وجود الاحتلال ، فتتوقف مثلا المؤسسات الدستورية (التشريعية والتنفيذية)، أما الضمانات الدستورية والقضائية فلا يجوز التعدي عليها أو تقييدها بقيود إلا في حالة الضرورة كحد أقصى.⁽²⁾ وقد نصت اتفاقية لاهاي لسنة 1907 على انه " إذا انتقلت سلطة القوة الشرعية بصورة فعلية إلى يد قوة الاحتلال ، يتعين على هذه الأخيرة ، قدر الإمكان تحقيق الأمن والنظام العام وضمانة مع احترام القوانين السارية في البلاد ، إلا في حالة الضرورة القصوى التي تحول دون ذلك " ⁽³⁾ وبما إن الدستور يعد القانون الأسمى للبلاد والذي تستند إليه كافة القوانين لذا فان يقع على عاتق سلطة الاحتلال واجب احترام الدستور وعدم المساس بنصوصه ألا في حالة الضرورة القصوى وبالقدر الذي يمس بأمن قوات الاحتلال . غير إن الوضع الدستوري في العراق بعد الاحتلال يشير إلى غير ذلك . حيث أشار بول بريمر مدير

(1) د.حميد فرحان الراوي _العراق والأمم المتحدة_مجلة العلوم السياسية_جامعة بغداد_العدد 29 تشرين الأول_2004 _ص 209 وبالمعنى نفسه ينظر د.معتز فيصل العباسي_التزامات الدولة المحتلة تجاه البلد المحتل_ط1_منشورات الحلبي الحقوقية _ 2009 ص ص 49-50 .د.خلف رمضان محمد الجبوري_أعمال الاحتلال في ظل الاحتلال _الدار الجامعة الجديدة _الإسكندرية_ 2010 _ص 160.

(2) د.خلف رمضان محمد الجبوري_المصدر السابق نفسه_ص 220 . وبالمعنى نفسه ينظر: د. معتز فيصل العباسي_المصدر السابق نفسه _ص 142-143 .

(3) المادة 43 من اتفاقية لاهاي لسنة 1907 .

سلطة الائتلاف المؤقتة إلى إن إحدى أهم أولويات مجلس الحكم الانتقالي المساعدة في إطلاق العملية الدستورية التي تضمن الحريات وإجراء الانتخابات الديمقراطية. وقد قام مجلس الحكم الانتقالي بتشكيل لجنة دستورية من خمسة وعشرين عضواً، يقوم كل عضو من أعضاء مجلس الحكم بتسمية واحد منهم، وقد أثار الإعلان عن هذه اللجنة في 11 آب الكثير من الشكوك والإشاعات حول من سيتولى كتابة الدستور العراقي، وقد أشارت العديد من المصادر إلى تخوف العراقيين من عدم كتابته بأياد عراقية والأمر الذي عزز هذه المخاوف هو قيام سلطة التحالف المؤقتة بتعيين نوح فيلدمان خبيراً لديها وهو يهودي أرثوذكسي يتحدث العبرية⁽¹⁾ هذا يعني إن دستور 16 تموز 1970 المؤقت قد سقط باحتلال العراق لأنه ترتب على غزو البلد سقوط نظام الحكم وإلغاء مؤسسات الدولة رغم عدم إعلان سلطة الاحتلال ذلك (نيتهم في إلغاء الدستور النافذ في البلد صراحة) وما يؤكد رأينا هذا ما أعلنته سلطة الاحتلال منذ بداية الاحتلال لا بل قبل الاحتلال بأنه موجه لإسقاط نظام الحكام ومؤسساته وإعادة بناء العراق الجديد أي إحلال نظام سياسي واجتماعي واقتصادي جديد .⁽²⁾ وقد أصدرت سلطة الاحتلال ما يطلق عليه بنظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم واحد لسنة 2003 لبيان الوضع القانوني لها وفيها أشارت إلى إن يعهد إلى مدير السلطة الائتلافية المؤقتة ممارسة جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية اللازمة لتحقيق أهدافها وفق قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة وقوانين وأعراف الحرب وللغرض المذكور يتولى مدير سلطة الائتلاف ممارسة تلك السلطات .⁽³⁾ يتضح لنا إن غزو العراق ترتب عليه إلغاء دستور 1970 رغم عدم اتخاذ سلطة الاحتلال موقف رسمي منه ، إلا أنها اتخذت العديد من الإجراءات والقرارات التي نستنتج منها إلغاء فعلي لدستور 1970 لأنه أصبح لا يتلاءم مع التطورات إلى أحدثها الغزو، بالرغم من قواعد القانون الدولي لأتسمح لسلطة الاحتلال أن تتدخل في التنظيم القانوني لإقليم الدولة المحتلة. وعليه قامت سلطة الاحتلال بوصفها السلطة العليا في البلد عن طريق مجلس الحكم بسن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 لكي يكون دستوراً ينظم ممارسة السلطة بعد الاحتلال ليحل محل دستور 16 تموز 1970 . وقد كان صدور هذا القانون يعد إلغاءً ضمناً للدستور النافذ ليبين أهداف وهيكلية الإدارة العراقية الانتقالية فضلاً عن مضامينه المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات وعلاقة الدولة بالدين وحقوق وحريات الأفراد .⁽⁴⁾ عليه لم يكن إعلان هذا القانون مجرد إعلان

(1) المجموعة الدولية للالتزامات_التحدي الدستوري في العراق (تقرير الشرق الأوسط رقم 19) 13 تشرين الثاني /نوفمبر/ 2003 سلسلة كتب المستقبل العربي_العدد 27 _العراق_ الغزو_ الاحتلال_ المقاومة وشهادات من خارج الوطن العربي _مركز دراسات المستقبل العربي _ط1_بيروت_ 2033 _ص 366، 368، وبالمعنى نفسه ينظر ا.فراس السوداني _ العراق مستقبل بدستور غامض _المصدر السابق نفسه_ ص 126-128.

(2) للمزيد من التفصيل ينظر د. فاضل الربيعي_ احتلال العراق وتداعياته عربياً ودولياً _مجلة المستقبل العربي _السنة 27_العدد 303(أيار)- مركز دراسات الوحدة العربية _بيروت 2004_ص 111-133 ؛ د. جاسم يونس الحريري_مجلة المستقبل العربي_السنة 27_العدد 305(تموز) _ مركز دراسات الوحدة العربية _بيروت 2004_ص 51-85 ؛ د.خير الدين حسيب _مجلة المستقبل العربي_السنة 27_العدد 307(أيلول) _ مركز دراسات الوحدة العربية _بيروت 2004_ص 6-30.

(3) ينظر القسم رقم واحد من نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم واحد لسنة 2003.

(4) لقد قامت سلطة الاحتلال بتشكيل مجلس الحكم لكي يعتمد عليه ولو شكلاً في ممارسة السلطة والذي أصبح واجهة يختفي خلفها المحتل في إدارة شؤون الدولة للمزيد عن تكوين واختصاصات مجلس الحكم وشرعيته ينظر بحثنا الموسوم أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة 1925-2005 _مجلة بحوث مستقبلية _العدد 21_مركز الدراسات المستقبلية في كلية الحداثة _الموصل 2008_ ص 112، 116، 117- ، ود.خلف رمضان محمد الجبوري_المصدر السابق نفسه_ص 203- 208 ، د معتز فيصل العباسي_المصدر السابق نفسه_ص 176-180.

سياسي عبر عن تغيير نظام الحكم وقيام نظام آخر بدلا عنه وإنما تضمن أمور أو مسائل ذات طبيعة قانونية تتعلق بتكوين الهيئة التي سوف تمارس السلطة في البلاد وأسلوب ممارستها لها . وهنا يلزم الإشارة إلى إن سن هذا القانون قد تم في إطار ما يطلق عليه باتفاق العملية السياسية المعقودة في 15 تشرين الثاني 2003 بين مجلس الحكم سلطة الاحتلال.⁽¹⁾ ومما يؤخذ على قانون إدارة الدولة العراقية الذي سن في 8 آذار 2004 أنه صدر من هيئة غير منتخبة وقد أصبح فيما بعد مرجعا ومصدرا لدستور العراق لسنة 2005. وهكذا نخلص إلى القول إن دستور 16 تموز لسنة 1970 تم إلغائه فعليا بعد الاحتلال مباشرة ورسميا بعد إصدار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية سنة 2004. لأن النظام الجديد يؤسس نفسه على شرعية جديدة ولعل من الطبيعي إن يكون النظام الجديد حاملا معه مشروعا سياسيا، ورؤى ثقافية ، وبعدا اجتماعيا، ومضمونا فلسفيا توجب العمل وفق إحكام دستور جديد وإلا سوف يقع في تناقض جوهري في الشكل والمضمون مع الدستور السابق . وبالتالي فإن سلطة الاحتلال نصبت نفسها المعبر عن إرادة الشعب في هذا التغيير وفي وضع حد للنظام السياسي السابق ودستوره . فضلا عن تغيير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية ذات نظام فيدرالي دون المساس بوجود الدولة وذلك بالنص على إن " نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية . ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب " .⁽²⁾

المطلب الثاني

أثر الاحتلال على القوانين النافذة في ظل دستور 16/تموز/1970 المؤقت

لغرض معرفة اثر الاحتلال على القوانين النافذة داخل البلد المحتل يلزم الرجوع إلى إحكام القانون الدولي لمعرفة ذلك . وبالرجوع إليها يلحظ إن قوانين وأعراف الحرب تلزم سلطة الاحتلال احترام القوانين النافذة داخل الأراضي المحتلة وإلا تتدخل إلا لإجراء تغييرات محدودة تتعلق بأمنها ودون الإخلال بحقوق الإنسان الأساسية المعترف بها دوليا .⁽³⁾ إذ نصت اتفاقية جنيف الرابعة على إن " تبقى التشريعات الجزائية الخاصة بالأراضي المحتلة نافذة ما لم تلغها دولة الاحتلال أو تعطلها إذا أمنها أو يمثل عقبة في تطبيق هذه الاتفاقية ، ومع مراعاة الاعتبار الأخير ، ولضرورة تطبيق العدالة على نحو فعال، تواصل محاكم الأراضي المحتلة عملها فيما يتعلق بجميع المخالفات المنصوص عليها في هذا التشريعات ، على أنه يجوز لدولة الاحتلال إخضاع سكان الأراضي المحتلة للقوانين تراها لازمة لتمكينها من الوفاء بالتزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية ، وتأمين الإدارة المنتظمة للإقليم وضمان أمن دولة الاحتلال وأمن الأفراد وممتلكات قوات أو إدارة الاحتلال وكذلك المنشآت وخطوط المواصلات التي تستخدمها " .⁽⁴⁾ فالقضايا التي يمكن لسلطة الاحتلال ممارسة التشريع إزاءها تقتصر على الإحكام اللازمة لتطبيق الاتفاقية مثل رعاية الأطفال والعمال، والغذاء والنظافة

(1) للمزيد من التفصيل عن هذه الاتفاقية ينظر: فراس السوداني _ المصدر السابق نفسه _ ص 130، 277، 278 .

(2) المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 . وقد أكدته المادة الأولى من دستور العراق لسنة 2005 .

(3) منظمة العفو الدولية _ العراق : مسؤوليات دول الاحتلال _ سلسلة كتب المستقبل العربي _ بيروت _ العدد 27 - المصدر السابق نفسه _ ص 197-198،

وبالمعنى نفسه ينظر د. معتز فيصل العباسي _ المصدر السابق نفسه _ ص 199.

(4) المادة 64 من اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 .

والصحة العامة والإحكام الضرورية للحفاظ على الإدارة المنظمة للأراضي والإحكام الجزائية اللازمة لحمايتها .⁽¹⁾ إما اتفاقية لاهاي فإنها تنص على إنه (بعد انتقال سلطة الدولة الشرعية في الحقيقة إلى أيدي دولة الاحتلال ،يتعين على الأخيرة اتخاذ جميع التدابير المتوافرة لديها لإعادة فرض النظام والسلامة العامة ،و ضمانتهما إلى أقصى حد ممكن ،مع احترام القوانين المعمول بها في الدولة ،إلا منعت حتما من ذلك) .⁽²⁾ هذا يعني إن من المبادئ الأساسية لقانون الاحتلال فكرة استمرارية النظام القانوني للأراضي المحتلة والتي تنطبق على القانون بأكمله القانون المدني والجنائي وسبب الإشارة إلى احترام القانون الجنائي في هذه الاتفاقية هو عدم مراعاتها بشكل كاف خلال النزاعات الماضية وبالتالي ليس هناك سبب لاستدلال العكس وهو إن سلطات الاحتلال ليست ملزمة باحترام القانون للبلاد أو حتى دستورها على إن هناك استثنائيين لقاعدة الحفاظ على القوانين الجزائية القائمة ،الأول يتعلق بأمن دولة الاحتلال المتعلقة بتجنيد السكان أو حثهم على مقاومة العدو .والثاني يتعلق بمصلحة السكان التي تجيز لسلطة الاحتلال إلغاء التدابير القائمة على التمييز .⁽³⁾ وقد نصت الاتفاقية على إن (لا تطبق المحاكم إلا القوانين التي كانت سارية قبل وقوع المخالفة والتي تكون مطابقة للمبادئ القانونية العامة ...) .⁽⁴⁾ في حين أشارت ذات الاتفاقية على الولاية الجنائية للأراضي المحتلة بالنص على عدم جواز سلطة الاحتلال تغيير وضع القضاة شأنها شأن الموظفين الرسميين وتواصل المحاكم القائمة عملها وتحفظ بولايتها فيما يتعلق بالقانون المحلي من طرف سكان الإقليم المحتل .⁽⁵⁾ فضلا عن ذلك يتمتع على سلطة الاحتلال إعلان إلغاء أو إبطال أو تأجيل أو إيقاف تنفيذ الأحكام التي تصدرها المحاكم الأصلية في الأراضي المحتلة والتي تتعلق بحقوق السكان في هذه الأراضي ،وان المحاكم في الأراضي المحتلة ينبغي أن تبقى مفتوحة وحررة في تطبيق قانونها الوطني .⁽⁶⁾ يتضح من النصوص أعلاه ،انه على سلطة الاحتلال احترام القوانين النافذة في الإقليم المحتل وتمكين المحاكم من أداء مهامها وفقا للقوانين النافذة وإن لا تسن سلطة الاحتلال التشريعات التي لا تتفق مع قواعد القانون الدولي كما لا يجوز لها إنشاء محاكم خاصة بها إلا وفقا للقوانين النافذة في الإقليم المحتل .⁽⁷⁾ في حين إن سلطة الاحتلال بموجب النظام رقم واحد لسنة 2003 تمتلك سلطة مطلقة في سن وتعديل جميع القوانين التي كانت سارية المفعول قبل الاحتلال أيا كان موضوعها لا بل أسمى من القوانين النافذة داخل الإقليم المحتل من حيث القيمة القانونية وبالتالي تتناقض مع قواعد القانون الدولي حيث نص هذا النظام على إن (تبقى القوانين التي كانت سارية في العراق اعتبارا من تاريخ 16 نيسان 2003 سارية المفعول وقابلة للتطبيق بعد هذا التاريخ إلا إذا قررت السلطة الأتلافية المؤقتة تعليقها أو استبدالها بغيرها أو إذا تم إلغاؤها وإقرار تشريعات أخرى تحل محلها تصدرها المؤسسات الديمقراطية في العراق ،كما تبقى تلك القوانين سارية المفعول وقابلة للتطبيق طالما أنها لا تتعارض مع هذه اللائحة التنظيمية أو مع

(1) منظمة العفو الدولية_العراق: المصدر السابق نفسه_ص ص197-198،199 .

(2) المادة 43 من اتفاقية لاهاي لسنة 1907 .

(3) منظمة العفو الدولية_العراق: المصدر السابق نفسه_ص ص197-198،199 وبالمعنى نفسه ينظر د. خلف رمضان محمد الجبوري_ المصدر السابق نفسه_ص ص 217 - 218 .

(4) المادة 67 من اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 .

(5) المادة 54 من اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 .

(6) المادة 23 من اتفاقية لاهاي لسنة 1907 .

(7) منظمة العفو الدولية_العراق: المصدر السابق نفسه_ص ص198-199.

أية لائحة تنظيمية أخرى تصدر عن السلطة الائتلافية المؤقتة .⁽¹⁾ كما نصت على إن ((... تكون الأنظمة الصادرة عن السلطة الائتلافية المؤقتة أولوية التطبيق وترجع على كافة القوانين الأخرى والمنشورات الأخرى والأوامر الصادرة عن السلطة الائتلافية المؤقتة)) .⁽²⁾ ونحن نرى إن السلطة الائتلافية المؤقتة هي سلطة تصريف للإعمال نيابة عن حكومة البلاد الغائبة ، يلزم عليها تولي مسؤوليتها بإدارة الإقليم المحتل وفقا للاتفاقية لاهاي وجنيف، حتى مع إنشائها الإدارة المدنية المؤقتة . وقد صدر عن سلطة الاحتلال العديد من التشريعات رغم تشكيله مجلس الحكم الذي لا يعدو إن يكون إلا مجلسا استشاريا لان قراراته تخضع لرقابة وإشراف مدير سلطة الاحتلال (بول بريمر) حيث بإمكانه وقف قراراته أو إلغائها أو الإبقاء عليها .⁽³⁾ هذا يعني إن الواقع العملي ، يشير إلى إن سلطة الاحتلال كانت تملك سلطة واسعة في إلغاء وتغيير وتعديل كافة القوانين مثل التشريعات الإدارية والمالية والمدنية والتجارية والقضائية والجنائية والتي كانت نافذة المفعول قبل الاحتلال بصرف النظر عن مضمونها لأبل والأكثر من ذلك كانت لقرارات تلك السلطة الأولوية على القوانين الوطنية . مخالفة بذلك قواعد القانون الدولي.⁽⁴⁾ ولم تكتف سلطة الاحتلال بذلك وإنما أبرمت العديد من المعاهدات والعقود الدولية القصيرة والطويلة الأمد مع أشخاص طبيعية أو معنوية لتنفيذ بعض المشاريع أو منح استثمارات في البلد المحتل في إطار ما يطلق عملية إعادة أعمار العراق مخالفة القوانين الدولية والعراقية في مجال إبرام

(1) ينظر القسم 2 من النظام رقم واحد الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2003 .

(2) ينظر القسم 3 من النظام رقم واحد الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2003 .

(3) لقد تم الاعتراف بمجلس الحكم من قبل سلطة التحالف ، بوصفها الجهة الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة بموجب اللائحة التنظيمية ذات الرقم 6 الصادرة الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة في 2003 .

(4) ينظر نصوص الأوامر الآتية :- الأمر رقم (1) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 16/ 5/ 2003 المتعلق باجتماعات البعث، الأمر رقم (21) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 8/ 6/ 2003 الذي خول بريمر صلاحيات أمين بغداد، الأمر رقم (30) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 8/ 9/ 2003 . الأمر رقم (97) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 15/ 6/ 2003 المتعلق بالأحزاب والهيئات السياسية ، الأمر رقم (37) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19/ 9/ 2003 المتعلق بالإستراتيجية الضريبية ، الأمر رقم (40) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 14/ 10/ 2003 المتعلق باستبدال العملة الوطنية ، الأمر رقم (56) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 6/ 3/ 2004 المتعلق بالبنك المركزي، الأمر رقم (29) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 7/ 9/ 2003 المتعلق بقانون إيجار العقار الأمر رقم (39) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19/ 9/ 2003 المتعلق بقانون الاستثمار الأجنبي . الأمر رقم (56) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 4/ 4/ 2004 المتعلق بقانون تحرير التجارة. الأمر رقم (62) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 2/ 5/ 2004 المتعلق بتعديل قانون الشركات. والأمر رقم (15) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 23/ 7/ 2003 الخاص بإنشاء لجنة المراجعة القضائية ، والأمر رقم (35) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 18/ 9/ 2003 القاضي بإعادة تشكيل مجلس القضاة . والأمر رقم (13) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 11/ 7/ 2003 القاضي بتشكيل المحكمة الجنائية المركزية. والأمر رقم (52) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 8/ 1/ 2004 المتعلق بالرواتب التقاعدية للقضاة والمدعين العامين الذين يتوفرون أثناء الخدمة . والأمر رقم (53) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 16/ 1/ 2004 الخاص بأتعاب المحامي الدفاع . والأمر رقم (58) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 12/ أيار / 2004 الخاص بتأسيس منطقتي لمحاكم الاستئناف في ميسان والمثنى . والأمر رقم (88) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 5/ 2/ 2004 المتعلق بحق العودة الموظفين القضائيين إلى القضاء بعد خدمة حكومية محددة والأمر رقم (17) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 27/ 6/ 2003 المتعلق بمنح سلطة الائتلاف المؤقتة المزايا والحصانات . والأمر رقم (7) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 10/ 6/ 2003 الذي علق العمل بعدد من نصوص قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.

العقود الإدارية .⁽¹⁾ نخلص من هذا المبحث إن الأسلوب الاستثنائي "الخاص" قد لعب دوراً رئيسياً في إلغاء دستور 1970 وقد تم تحت تأثير قوى خارجية متمثلة بالاحتلال . وقد لاحظنا إن سلطة الاحتلال قد سارعت إلى إلغاء الدستور القائم بإرادتها المنفردة مما أدى إلى شخصته الدستور من قبل المحتل وبالتالي حدوث فجوة وفراغ في العلاقة مع الشعب ،حول أهميته ودوره وإنه لا يجسد رؤاهم واتجاهاتهم وإنما يمثل تطلعات ورغبات الحكام . كما لاحظنا إن الأصل، إن الإلغاء الدساتير سواء تم بتأثير قوى خارجية أم داخلية ليس له أي تأثير على القوانين النافذة داخل البلاد ولا على المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الدولة مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية .استناداً لمبدأ استمرارية الشخصية القانونية للدولة واحترام مبادئ حقوق الإنسان وحرياته. في حين إن الذي حصل في العراق بعد الاحتلال يشير إلى غير ذلك ، حيث انتهكت سلطة الاحتلال قواعد اتفاقيات لاهاي وحنيف المتعلقة باحترام المنظومة القانونية السائدة في الدولة المحتلة فقامت بإلغاء وتعديل وسن العديد من القوانين الجديدة منها ما يتعلق بالسلطة التشريعية ، والتنفيذية والقضائية أي عمل مراجعة شاملة لها، من أجل إعادة بناء الهيكل المؤسساتي للدولة العراقية من جديد وعلى أسس معينة تتفق والمصالح الإستراتيجية لسلطة الاحتلال . فيما يتعلق بالسلطة التشريعية ، فقد مارست سلطة الائتلاف المؤقتة وعبر مديرها أعمال السلطة التشريعية في العراق بعد حل المؤسسات التشريعية بموجب الدستور العراقي 1971. وقد توزعت مابين إلغاء تشريعات أو تعديلها أو تعليقها ومابين سن تشريعات جديدة .⁽²⁾ أما على صعد السلطة التنفيذية تم استحداث الوزارات (وزارة العلوم والتكنولوجيا ،وزارة البيئة ،وزارة المرحلين والنازحين ،وزارة حقوق الإنسان، إنشاء دواوين للأوقاف لكافة المذاهب والطوائف) وإلغاء وزارات مثل (وزارة الدفاع ،وزارة الإعلام ،وزارة الدولة للشؤون العسكرية ، وزارة الأوقاف) وتغيير أسماء وزارات مثل (وزارة التخطيط إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ،وزارة الأشغال العامة إلى وزارة البلديات والأشغال العامة) وفصل وزارة النقل والاتصالات إلى وزارة للنقل ووزارة للاتصالات (وإنشاء المؤسسات ذات الطابع الأمني أو الإعلامي والخدمي أو الاقتصادي وإصدار البيانات .⁽³⁾ أما على مستوى السلطة القضائية فإنها تدخلت في تنظيم مرفق القضاء من إنشاء المحاكم (المحكمة الجنائية المركزية العراقية ، والمحكمة الجنائية المختصة بالجرائم ضد الإنسانية) وإعادة تنظيم الجهاز القضائي من خلال إنشاء (لجنة المراجعة القضائية وإعادة تشكيل مجلس القضاة) وسن العديد من الأوامر التي تخص الجانب الإداري والمالي للجهاز القضائي فضلاً عن منحها المزايا والحصانات الكاملة من القضاء العراقي الجنائي والمدني.⁽⁴⁾ لذا فإن الأمر يتطلب إعادة النظر في كل الأوامر والقرارات والمذكرات والتعليمات والبيانات التي أصدرتها سلطة الائتلاف من خلال تشكيل هيئة مركزية لغرض تعديل أو إلغاء ما لا يتناسب مع النظام القانوني للدولة المحتلة .

(1) للمزيد من التفصيل عن هذه المعاهدات والاتفاقيات ينظر د.خلف رمضان محمد الجبوري_المصدر السابق_ص 366-368، 284-290 .

(2) للمزيد من التفصيل ينظر د.معتز فيصل العباسي_المصدر السابق نفسه_ص 212-254 ، د.خلف رمضان محمد الجبوري_المصدر السابق نفسه_ص 218.

(3) للمزيد من التفصيل ينظر د.معتز فيصل العباسي_المصدر السابق نفسه_ص 266-281 .

(4) للمزيد من التفصيل ينظر د.معتز فيصل العباسي_المصدر السابق نفسه_ص 291-318 ، د.خلف رمضان محمد الجبوري_المصدر السابق نفسه_ص 210-217 .

بعد إتمام البحث في موضوع أساليب الدساتير العراقية الصادرة من سنة 1925 - 2004 اتضحت لنا الاستنتاجات والتوصيات الآتية :-

أولاً:- الاستنتاجات

1. عرف العراق خلال فترة تطوره الممتدة من سنة 1925 - 2004 إلغاء العديد من الدساتير. منها ما الغي بالأسلوب العادي، وهذه الدساتير هي: دستور 22 نيسان 1964 المؤقت، ودستور 21 أيلول 1968 المؤقت، وقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004. في حين ألغيت الدساتير الأخرى بالأسلوب غير العادي، وهذه الدساتير هي: القانون الأساس لسنة 1925، دستور 27 تموز 1958 المؤقت، دستور 4 نيسان 1963 المؤقت، دستور 29 نيسان 1964 المؤقت. بينما الغي دستور 16 تموز المؤقت لسنة 1970 عن طريق استثنائي "خاص".

2. إن التطورات المختلفة التي تنشأ في المجتمع هي التي تملي الأخذ بأحد هذه الأساليب في الإلغاء (العادي أم غير العادي أو الخاص "الاستثنائي")، عندما يتعذر على الدستور القائم مسايرة هذه التطورات لتتأخرها كلية والوضع الدستوري السائد، لذا أصبح من الضروري التخلص من هذا الدستور وإحلال دستور جديد لينطبق وينسجم مع هذه التطورات والظروف الجديدة. هذا يعني إن هناك صلة بين الدساتير التي ألغيت والتاريخ السياسي للبلاد. وقد عكست هذه الدساتير ميزان القوى السياسية والاجتماعية المؤثرة عند إلغاء الدستور. فالإحداث السياسية تتسبب دائماً في إحداث تغيير في أنظمة الحكم سواء تم بالأسلوب العادي أم الأسلوب غير العادي أو الخاص وتكون السبب دائماً في ظهور دساتير جديدة وإلغاء القائمة.

3. لم يكن لإرادة الشعب أي دور في إلغاء الدساتير العراقية التي شهدها العراق خلال فترة تطوره الدستوري، وإنما كان للحكام القابضين على السلطة دوراً مهماً لا بل انفردوا هم بإلغائها، لأنهم نظروا للدستور على أنه أداة تعكس أو تمثل اتجاهاتهم ورغباتهم ورؤاهم في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. الأمر الذي إلى كثرة عدد الدساتير العراقية التي تسن وتلغى بين فترة وأخرى، وفي كل مرحلة من مراحل التغيير السياسي من قبل الحكام الجدد ويكمن السبب في ذلك في قلة الوعي والإدراك السياسي لدى القابضين على السلطة والشعب، فضلاً عن انعدام فكرة التداول السلمي للسلطة في العراق وعدم النص عليها في الدساتير أصلاً.

4. لقد لعب الأسلوب غير العادي والخاص، دوراً مهماً في إلغاء الكثير من الدساتير العراقية والمتمثل بالثورة والانقلاب عندما يكون مصدر هذه القوى داخلي، والاحتلال عندما يكون مصدر هذه القوى خارجي. وقد كان لهذا الأسلوب أثره في إثارة مشكلة تحديد تاريخ إلغاء الدساتير. وبالتالي التمييز بين الإلغاء الرسمي والفعلي.

5. لم يكن لإلغاء الدساتير العراقية سواء كان عن طريق الأسلوب العادي أو غير العادي أي أثر على القوانين النافذة داخل البلد ولا على المعاهدات المبرمة مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية ولا على حقوق وديون الدولة باستثناء الاتفاقيات التي تعقد لمصلحة النظام معين. لأن إلغاء الدستور يفترض مبدأ استمرارية الدولة.

6. إن قواعد القانون الدولي المتمثلة باتفاقيات لاهاي وحنيف، تلزم سلطة الاحتلال احترام القوانين النافذة داخل الأراضي المحتلة ولا تتدخل إلا لإجراء تغييرات محدودة تتعلق بأمنها ودون الإخلال بحقوق الإنسان الأساسية

المعترف بها دولياً. في حين إن الواقع يشير إلى خلاف ذلك في ظل الاحتلال إذ قامت من خلال سلطة الائتلاف المؤقتة إعادة النظر في المنظومة القانونية للدولة العراقية بأكملها عبر إلغائها أو تعديلها أو إيقافها أو سن تشريعات جديدة. وبالتالي ممارستها لصلاحيات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) أوسع بكثير مما حددته قواعد القانون الدولي .

7. إن عدم تنظيم بعض الدساتير العراقية لموضوع التداول السلمي للسلطة من قبل الحكام لا بل تركها شائبة بدون تنظيم في بعضها ، سيدفع بالحكام إلى شخصنة الدستور وفيه يشعر المحكومين بأن الدستور هو دستور الحاكم وليس دستورهم ، الأمر الذي سيؤدي حتماً إلى إساءة العلاقة بين الحكام والمحكومين وبالتالي حدوث الصراع والنزاع بينهما الأمر الذي قد يؤدي إلى فقدان الأمن في المجتمع .

ثانياً :- التوصيات

- 1- عدم تسرع الحكام (القابضين الجدد على السلطة) في إلغاء الدستور القائم، وجعله أداة تعكس أو تجسد اتجاهاتهم ورغباتهم ورؤاهم في كافة المجالات فقط ،خلال فترة حكمهم .لأن ذلك سيؤدي إلى فشلهم في خلق الوعي لدى الشعب بأهمية الدستور ومكانته وبأنه وضع ليحكم أجيال متلاحقة ،وبالتالي فشلهم في خلق القاعدة الشعبية لهم وتوسيعها لصالح دستورهم وخلق التواصل بين الشعب ودستوره الذي سوف يهب للدفاع عنه عندما يسد الثوابت الوطنية للشعب . لان القول بغير ذلك يعني عدم ثبات القواعد الدستورية في البلد وكثرة عدد الدساتير التي تسن وتلغى بين فترة وأخرى في كل مرحلة من مراحل التغيير السياسي من قبل الحكام الجدد وبالتالي خلق الفوضى السياسية نتيجة فقدان الاستقرار الأمني للبلاد.
- 2 - على الحكام الحفاظ على شرعية سلطتهم ، من خلال إدامة صلتهم بالشعب صاحب السلطة لأنه يحقق الاستقرار والثبات للحياة الدستورية .
- 3- على الشعب أن يعي ويفهم إن إلغاء الدستور عندما يكون بإرادة خارجية فانه يمثل تدخل بالشؤون الداخلية للبلاد. حيث لا يوجد محتل يحق الخير والرفاهية لا أبناء البلد المحتل ،لأن المحتل له مشروعه وأجندته الخاصة به ويسعى إلى تحقيقها من خلال إعادة النظر في كامل المنظومة القانونية للبلد المحتل .لذا فان المنطق السليم يقتضي إعادة النظر في كل القرارات واللوائح التي أصدرتها سلطة الاحتلال حفاظاً على وحدة الشعب ووجود الدولة .

المصادر

أولاً: - الكتب

1. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا_ المبادئ الدستورية العامة_ الدار الجامعية_ 1982 .
2. د. إحسان المفرجي ود. كطران زعير النعمة ود. رعد الجدة - النظرية في القانون الدستوري النظام الدستوري في العراق - دار العاتك للنشر - ط4 - القاهرة - 2011.
3. د. حسان محمد شفيق العاني _ الدستور _ مطبعة _ جامعة بغداد _ 1981.
4. د. حميد حنون الساعدي _ مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق _ بغداد _ 1990.
5. د. حنان محمد القيسي _ الوحي في نظرية الدستور _ مكتبة الصباح للطباعة والنشر _ بغداد.
6. د. خلف رمضان محمد الجبوري _ أعمال الدولة في ظل الاحتلال _ دار الجامعة الجديدة _ الإسكندرية _ 2010.
7. د. رعد الجدة _ التشريعات الدستورية _ دار الحكمة _ بغداد _ 1998 .
8. د. رعد الجدة _ التطورات الدستورية _ دار الحكمة _ بغداد _ 2004 .
9. د. صالح جواد كاظم ، د. علي غالب خضير ، د. شفيق عبد الرزاق _ النظام الدستوري في العراق _ 1980 - 1981 .
10. د. صلاح الدين فوزي _ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري _ دار النهضة العربية _ مصر _ 1999 .
11. د. عبد الكريم علوان _ النظم السياسية والقانون الدستوري _ دار الثقافة للنشر والتوزيع - الأردن ، ط1 _ 1999.
12. د. عصام العطية _ القانون الدولي العام _ المكتبة القانونية _ ط6 _ العراق _ 2008
13. ا. فراس السوداني _ العراق مستقبل بدستور غامض _ ط1 _ دار عمار للنشر والتوزيع _ الأردن _ 2005 .
14. د. محسن خليل _ النظم السياسية والدستور اللبناني _ دار النهضة العربية _ بيروت _ 1975.
15. د. محمد علي آل ياسين _ القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة _ المكتبة الحديثة للنشر والتوزيع _ ط1 _ بيروت _ 1973.
16. د. معتز فيصل العباسي _ التزامات الدولة المحتلة تجاه البلد المحتل _ ط1 _ منشورات الحلبي الحقوقية _ 2009 .
17. د. منذر الشاوي _ القانون الدستوري (نظرية الدستور) _ منشورات مركز البحوث القانونية _ وزارة العدل _ بغداد _ 1980 .
18. د. منذر الشاوي _ القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية _ ط2 _ مطبعة شفيق _ بغداد _ 1966 .
19. د. نزيه رعد _ القانون الدستوري العام "المبادئ العامة والنظم السياسية" _ ط2 _ المؤسسة الحديثة للكتاب _ لبنان _ 2008 .
20. د. نعمان احمد الخطيب _ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري _ مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع _ عمان _ الأردن _ ط1 _ 1999 .
21. د. نوري لطيف ود. علي غالب خضير العاني _ القانون الدستوري _ بغداد _ 1976.

ثانياً: - البحوث

1. المجموعة الدولية للالتزامات_التحدي الدستوري في العراق (تقرير الشرق الأوسط رقم 19) 13 تشرين الثاني /نوفمبر/2003 سلسلة كتب المستقبل العربي_العدد 27_العراق_الغزو_الاحتلال_المقاومة وشهادات من خارج الوطن العربي _مركز دراسات المستقبل العربي _ط1_بيروت_2003 .
2. د.سحر محمد نجيب جرجيس _ أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة 1925-2005 _مجلة بحوث مستقبلية _العدد 21_مركز الدراسات المستقبلية في كلية الحداثة _الموصل _2008.
3. د.حميد فرحان الراوي _العراق والأمم المتحدة_مجلة العلوم السياسية_جامعة بغداد_العدد 29 تشرين الأول_2004.
4. منظمة العفو الدولية_العراق: مسؤوليات دول الاحتلال_سلسلة كتب المستقبل العربي_بيروت _العدد 27-العراق_الغزو_الاحتلال_المقاومة وشهادات من خارج الوطن العربي _مركز دراسات المستقبل العربي _ط1_بيروت_2003 .
5. د. فاضل الربيعي_احتلال العراق وتداعياته عربياً ودولياً _مجلة المستقبل العربي _السنة 27_العدد 303(أيار)-مركز دراسات الوحدة العربية _بيروت 2004 .
6. د. جاسم يونس الحريري_مجلة المستقبل العربي_السنة 27_العدد 305(تموز) _مركز دراسات الوحدة العربية _بيروت 2004.
7. د.خير الدين حسيب _مجلة المستقبل العربي_السنة 27_العدد 307(أيلول) _مركز دراسات الوحدة العربية _بيروت 2004 .

ثالثاً: - الدساتير العراقية

1. القانون الأساس لسنة 1925.
2. دستور 27 أيلول لسنة 1958 المؤقت
3. دستور 4 نيسان لسنة 1963 المؤقت.
4. دستور 22 نيسان لسنة 1964 المؤقت.
5. دستور 29 لسنة 1994 المؤقت.
6. دستور 21 أيلول لسنة 1968 المؤقت .
7. دستور 16 تموز لسنة 1970 المؤقت.
8. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

رابعاً: - المواثيق الدولية

1. اتفاقية لاهاي لسنة 1907 .
2. اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 .

خامساً:-الأوامر والأنظمة واللوائح

1. القسم 2 من النظام رقم واحد الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2003 .
2. القسم 3 من النظام رقم واحد الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2003 .
3. اللائحة التنظيمية ذات الرقم 6 الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة في 2003 .
4. الأمر رقم (1) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 16/ 5/ 2003
5. الأمر رقم (21) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 8/ 6/ 2003
6. الأمر رقم (30) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 8/ 9/ 2003 .
7. الأمر رقم (97) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 15/ 6/ 2003
8. الأمر رقم (37) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19/ 9/ 2003 .
9. الأمر رقم (40) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 14/ 10/ 2003 .
10. الأمر رقم (56) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 6/ 3/ 2004 .
11. الأمر رقم (29) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 7/ 9/ 2003 .
12. الأمر رقم (39) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 19/ 9/ 2003 .
13. الأمر رقم (56) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 4/ 4/ 2004 .
14. الأمر رقم (62) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 2/ 5/ 2004 .
15. الأمر رقم (15) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 23/ 7/ 2003 .
16. الأمر رقم (35) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 18/ 9/ 2003 .
17. الأمر رقم (13) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 11/ 7/ 2003 .
18. الأمر رقم (52) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 8/ 1/ 2004 .
19. الأمر رقم (53) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 16/ 1/ 2004 .
20. الأمر رقم (58) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 12/أيار/ 2004 .
21. الأمر رقم (88) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 5/ 2/ 2004 .
22. الأمر رقم (17) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 27/ 6/ 2003 .
23. الأمر رقم (7) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 10/ 6/ 2003 .