محاضرات في :

 **النظام السياسي في العراق المعاصر**

 **م. د. محمد فيحان الدليمي                                                                  المحاضرة الرابعة**

**العراق الملكي – اسس الدولة ومعالم النظام – نظرة في تركيبة النظام السياسي في العراق الملكي – الاسس الدستورية للنظام – هيكلية النظام السياسي .**

**العراق الملكي – اسس الدولة ومعالم النظام :**

بعد ان تم فرض نظام الانتداب في العراق من قبل بريطانيا , بدأ التفكير من الجانب البريطاني بالكيفية التي يمكن ان يدار بها العراق , لاسيما وقد انتشرت فيه الروح الاستقلالية انتشاراً سريعاً , وصار الاهالي يقاومون كل هيمنة اجنبية , ولما كانت المادة (22) من عهد عصبة الامم التي فرض بها هذا الانتداب , اعتبرت البلدان المنتزعة من الامبراطورية العثمانية مستقلة (( على ان تستمد المعونة من احدى الدول الكبرى , حتى تصبح قادرة على السير بمفردها )) , وفي ضوء ذلك , درست الحكومة البريطانية القضية العراقية ورسمت الخطوط الاساسية لنوع الحكم الذي يجب ان يؤسس في العراق ليحل محل الحكم المباشر .

 وبناءً على ذلك , ذاع نائب الحاكم الملكي العام في بغداد بلاغاً في 17 حزيران 1920 تضمن :

1. جعل حكومة العراق مستقلة تضمن استقلالها جمعية الامم وتوكل بريطانيا وكالة بها .
2. تكليف الحكومة البريطانية بالمسؤولية عن حفظ السلم الداخلي والامن الخارجي .
3. الزام بريطانيا بتشكيل قانون اساسي , وان تستشير الاهالي في مسألة تشكيله , مع ملاحظة حقوق الاجناس المختلفة الموجودة في العراق , ورغائبها ومنافعها .

 ويجب ان تحتوي هذه الوكالة على شروط لتمهيد مسالك الرقي للعراق بصفة حكومة مستقلة إلى ان تتمكن من الوقوف بنفسها فحينئذ تنتهي مدة الوكالة , وبناء على ذلك , قررت حكومة جلالة الملك تكليف "" سير بيرسي كوكس "" لتنفيذ هذه المهمة , واصبح بيرسي كوكس المعتمد السامي للحكومة البريطانية في العراق على ان يباشر مهامه في نهاية عام 1920 , بعد انقضاء الادارة العسكرية الموجودة وستعطى السلطة لبيرسي كوكس لتنظيم مؤقت :

اولاً : مجلس شورى تحت رئاسة عربي .

ثانياً : مؤتمر عراقي يمثل جميع الاهالي , ينتخب اعضاؤه باختيارهم , فيكون عليه مهمة تجهيز القانون الاساسي .

 وفي هذه الاثناء , كان الامير فيصل بن الحسين قد فقد عرشه في سوريا في 25 تموز 1920 واضطر إلى مغادرتها , وكان الامر قد استقر في العراق على وجوب تعيين حاكم عربي للعراق , لذلك فقد طالب بيرسي كوكس في برقية لوزير الخارجية البريطاني بأن يكون اسناد امارة العراق لفيصل , سيما وان اوضاع العراق آنذاك دلت على عدم وجود مرشح محلي يستطيع القيام بهذه المهمة .

 وبما ان فيصل هو الوحيد بين زعماء العرب الذي يدرك المشكلات العملية في ادارة حكومة متمدنة بموجب الطرق العربية , وانه يدرك اهمية المساعدات الاجنبية وانها امر حيوي لاستمرار وجود دولة عربية , وانه يدرك الخطر الذي ينجم من الاعتماد على جيش عربي , هذه الاسباب التي ادركتها بريطانيا من خلال توصيات بيرسي كوكس جعلتها تعمل على اسناد امارة العراق لفيصل , فعملت على توجيه دعوة لفيصل لزيارة بريطانيا برغم معارضة فرنسا لذلك , ووصل فيصل إلى بريطانيا في 2 كانون الاول عام 1920 وقابل الملك جورج الخامس بعد يومين من وصوله , وتم التباحث معه وعرض عليه عرش العراق , وبعد مفاوضات وافق فيصل على ذلك .

 وكان بيرسي كوكس قد وصل العراق في هذه الاثناء وبدأ العمل لأجل تهيئة الاوضاع , وكان لهيب الثورة موجوداً , والثوار يحتلون او يحاصرون المدن الرئيسة في الفرات الاوسط , وكانت القبائل تقاتل القوات البريطانية وتوقع فيها خسائر كبيرة في الاموال والانفس , فلذلك رأى بيرسي كوكس انه لا بد من اشغال الرأي العام والفئات المتنورة من الشعب بقضية البلاد السياسية , فقرر ان يؤلف حكومة محلية من بعض العراقيين الموالين للإنكليز , والذين وقوفوا من الثورة موقف معارض , على ان تكون هذه الحكومة تحت ادارته مباشرةً , ويكون لها مستشارون بريطانيون يسيرونها على النحو الذي يحقق الاهداف البريطانية في العراق , وكان بيرسي كوكس يرى ان تشكيل الحكومة المحلية يمكن ان يسهم في تعبيد الطريق لإقامة الحكم المقرر دون ان يمس جوهر السياسة المرسومة , وان هذه الحكومة يجب ان تعمل على تهدئة البلاد واعلان العفو العام واعادة الضباط العراقيين في سوريا إلى العراق , وتأليف نواة الجيش العراقي , بالإضافة إلى امور اخرى يمكن ان تسهم في حلحلة الاوضاع في داخل العراق , وقرر بيرسي كوكس الاستعانة بالسيد عبد الرحمن الكيلاني نقيب بغداد لتشكيل الحكومة المؤقتة , وفعلاً شرع بيرسي كوكس مع النقيب تأليف الحكومة في 25 تشرين الاول عام 1920 , بعد ان استطاع بيرسي كوكس اقناع جميع المعارضين الذي كانوا يريدون تأليف حكومة منتخبة من قبل الشعب لاسيما علماء مدينة الكاظمية , وكان لابد للحكومة الجديدة ان يكون لها وجه عراقي لا بريطاني وجه النقيب الدعوة إلى الاشخاص الذين تم الاتفاق عليهم مع بيرسي كوكس فتم تأليف الحكومة المؤقتة على النحو الاتي :

1. السيد عبد الرحمن نقيب بغداد , رئيساً لمجلس الوزراء
2. طالب النقيب وزيراً للداخلية
3. ساسون حزقيل وزيراً للمالية
4. حسن الباجه جي وزيراً للعدلية
5. جعفر العسكري وزيراً للدفاع الوطني
6. عزت الكركوكي وزيراً للمعارف والصحة
7. عبد اللطيف المنديل وزيراً للتجارة
8. محمد علي فاضل وزيراً للنافعة
9. مصطفى الالوسي وزيراً للأوقاف

     وقد اعتذر حسن الباجه جي فاختار المعتمد السامي السيد مصطفى الالوسي وزيراً للعدلية وانيط منصب وزارة الاوقاف إلى السيد محمد علي فاضل , وتسلم عزت باشا الكركوكي منصب وزارة النافعة بعد ان جعل عنوان الوزارة " وزارة الاشغال والمواصلات " واختير محمد مهدي ال بحر العلوم وزيراً للمعارف .

 واذاع بيرسي كوكس بلاغاً في 7 تشرين الثاني عام 1920 اوضح فيه ان عمل هذه الحكومة هو تهيئة انتخاب المؤتمر العام المزمع انشاؤه ليقرر شكل الحكومة الدائمة للبلاد , وان اختيار شكل الحكومة امر يجب ان يبت فيه العراقيون انفسهم , ولا يمكن اصدار مثل هذا القرار بدون تأليف مؤتمر يمثل الشعب تمام التمثيل , وكانت هذه الحكومة هزيلة لم تلبي لا احتياجات الشعب ولا احتياجات بيرسي كوكس الذي كان يطمح بان تقضي على الثورات وتهدأ ثورة الشعب الناقم على التصرفات البريطانية , وان النجاح الذي وفره تشكيل هذه الحكومة هو ارساء لدولة عراقية قائمة على التعصب العروبي .

وتأسيساً على ذلك , رأت السلطات البريطانية انه من الضروري عقد مؤتمر خاص يتناول بالبحث مسائل عديدة اهمها الوسائل الكفيلة بخفض نفقات بريطانيا في منطقة الشرق الاوسط , والحفاظ على الممتلكات والمناطق الاستراتيجية التي غنمتها بريطانيا في هذه المنطقة , فعقد مؤتمر القاهرة في اذار 1921 برئاسة وزير المستعمرات البريطاني ونستون تشرشل وممثلين عن الدوائر البريطانية في المناطق ذات العلاقة , وقد مثل العراق وفد تحددت مهمته بحث وتقرير الامور التالية :

1. علاقة الدولة العراقية الجديدة ببريطانيا من حيث النفقات .
2. شخصية من سيتولى عرش هذه الدولة .
3. نوع وشكل القوات الدفاعية للدولة الجديدة التي ستضطلع بمسؤوليات اكبر بخصوص الدفاع عن نفسها .
4. وضع المناطق الكردية وطبيعة علاقاتها بالعراق .

وقد اتخذ القرار فيما يخص الفقرة الثانية يقضي بأن فيصل هو الشخصية التي يقترحها المؤتمرون لتولي العرش العراقي .

 وبعد اجراءات كثيرة اتخذتها بريطانيا اهمها نفي طالب النقيب المنافس القوي لفيصل الذي صرح بانه على استعداد لمقاومة السلطة البريطانية متى ما شعر بانها غير محايدة في مسألة اختيار المرشح اللائق للعرش العراقي , اجتمعت الوزارة النقيبية في 11 تموز عام 1921 وقررت المناداة بالإجماع بفيصل ملكاً على العراق بشرط ان تكون حكومته دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بالقانون , وقد اقترنت الموافقة بإجراء استفتاء عام تمخض عنه الاعلان بأن اغلبية الشعب الساحقة (97%) قد اعربت عن موافقتها على اختيار فيصل كملك للدولة العراقية , وقد جرى حفل التتويج في 23 اب عام 1921 ليعلن بعد ذلك قيام النظام الملكي في العراق الذي استمر حتى 14 تموز عام 1958 , وقد اعلن الملك فيصل في اول خطاب رسمي له ان اول عمل سيقوم به هو اجراء الانتخابات للمجلس التأسيسي الذي سيضطلع بمهمة وضع دستور دائم عام للبلاد , وتحديد الحياة السياسية والاجتماعية المقبلة في العراق , والمصادقة على المعاهدة التي ستعقد مع بريطانيا لتحديد طبيعة واسس العلاقة معها .

**الاسس الدستورية للنظام وهيكليته** :

 كانت المادة الاولى من وثيقة الانتداب البريطاني على العراق قد اقرت صراحةً ان " للمنتدب ان يضع في اقرب وقت على الا يتجاوز الثلاث سنوات من تاريخ تنفيذ الانتداب قانوناً اساسياً للعراق .

 وبناءً عليه , كان الملك فيصل قد اعلن اثناء حفل التتويج ان " اول عمل اقوم به هو مباشرة الانتخابات وجمع المجلس السياسي , ولتعلم الامة ان مجلسها هذا هو الذي سيضع بمشورتي دستور استقلالها على قواعد الحكومات الديمقراطية وبعين اسس حياتها السياسية والاجتماعية " .

 وعندما جاءت المعاهدة العراقية البريطانية عام 1922 اكدت في مادتها الثالثة بان " يوافق جلالة ملك العراق على ان يشرع قانوناً اساسياً ليعرض على المجلس التأسيسي العراقي ويكفل تنفيذ هذا القانون الذي يجب الا يحتوي على ما يخالف المعاهدة , وان يأخذ بعين الاعتبار حقوق ورغائب القاطنين في العراق , ويكفل للجميع حرية الاعتقاد التامة , وحرية ممارسة جميع الشعائر ومراسيم العبادة بشرط الا تكون مخلة بالآداب العامة والنظام , كما يكفل الا يكون هناك ادنى تمييز بين سكان العراق بسبب اللغة او الدين او القومية , وكذلك يؤمن لجميع الطوائف حقها بالاحتفاظ بمدارسها لتعليم افرادها بلغتها الخاصة , ويجب ان يعين هذا القانون الاساسي الاصول الدستورية تشريعية كانت ام تنفيذية التي ستتبع في اتخاذ القرارات في جميع الشؤون المهمة بما فيها الشؤون المرتبطة بمسائل الخطط المالية والنقدية والعسكرية .

 وفي ضوء النصوص والتصريحات المذكورة اعلاه , شكلت لجان خاصة عهد اليها بمهمة صياغة الدستور العراقي المقترح , وقد انهت هذه اللجان المهمة الموكلة اليها في ايلول عام 1923 , وتم نشر مشروع الدستور في تشرين الاول من نفس العام .

 وتأسيساً على ذلك , وبعد جهود مضنية انتخب المجلس التأسيسي وانعقد في السابع من اذار عام 1924 وافتتحه الملك فيصل بخطاب حدد فيه مهمة المجلس بنقاط ثلاث هي :

اولاً : البت في المعاهدة البريطانية ــــــ العراقية .

ثانياً : اعداد الدستور العراقي لتأمين حقوق الافراد والجماعات , وتثبيت سيادة الدولة الداخلية .

ثالثاً : سن قانون الانتخاب الذي ينظم انتخاب المجلس النيابي , لينوب عن الامة ويراقب سياسة الحكومة واعمالها .

 وفيما يخص الدستور , بقيت اللجان تجري تعديلات على مسودة الدستور وتقدم المقترحات اللازمة , الا ان تم التوافق عليه مع المجلس التأسيسي الذي صادق عليه في النهاية بعد مناقشات عامة في 10 تموز عام 1924 , وفي 21 اذار عام 1925 صادق الملك على الدستور وامر بوضعه موضع التنفيذ , وتم اجتماع المجلس الامة العراقي لأول مرة في ظل النظام البرلماني الجديد في 16 تموز عام 1925 .

 تضمن الدستور العراقي مائة وثلاث وعشرين مادة ضمتها مقدمة وعشرة ابواب رئيسية , وتم تعديل الدستور خلال مدة الحكم الملكي مرتين , فقد اجرت التعديل الاول وزارة عبد المحسن السعدون عام 1925 و واجرت التعديل الثاني وزارة نوري السعيد عام 1943 وبموجبه اصبح الدستور العراقي يتكون من مائة وخمس وعشرين مادة , وكان الدستور قد تضمن :

المقدمة : وهي في اربع مواد , وتبحث عن اسم القانون وشكل الحكومة وعاصمتها , وشكل عَلَم الامة .

الباب الاول : في اربع عشر مادة , وتبحث بحقوق الشعب بصورة مفصلة .

الباب الثاني : في ثماني مواد , وتبحث في حقوق الملك وصلاحياته .

الباب الثالث : في (37) مادة وتبث في السلطة التشريعية , وفي كيفية تعيين الاعيان وانتخاب النواب .

رابعاً : في اربع مواد وتبحث في احكام الوزارة وكيفية تشكيلها واقالتها وفي مسؤولية كل وزير .

الباب الخامس : في (22) مادة وتبحث في السلطة القضائية .

الباب السادس : في (19) مادة وتبحث في الامور المالية وكيفية فرض الضرائب وجبايتها .

الباب السابع : في اربع مواد وتبحث في ادارة الاقاليم الادارية وانواعها وكيفية تأسيسها .

الباب الثامن : في خمس مواد وتبحث في اعتبارات البيانات والانظمة والقوانين الصادرة من اية سلطة عسكرية او ملكية .

الباب التاسع : في مادتين , وتبحث في كيفية تبديل القانون الاساسي او تعديله .

الباب العاشر : في اربع مواد وتبحث في اعلان الاحكام العرفية , وكيفية تفسير القوانين في وضع دائرة الاوقاف وتاريخ تنفيذ القانون الاساسي .

 وقد حدد الدستور نوع النظام وشكله , فتمثلت هيئات السلطة بالملك , مجلس الامة , الوزارة والقضاء , وفقاً للاختصاص الذي حدده الدستور لكل منهم , وقد افرد الباب الثاني من القانون الاساسي بالملك وحقوقه , وقد حدد وواجبات الملك في الاختصاص التشريعي والتنفيذي والقضائي وكذلك السلطات الاستثنائية .

 كذلك فقد حدد السلطة التشريعية المنوطة بالملك ومجلس الامة والبرلمان الذي يتألف من مجلس النواب ومجلس الاعيان , فيما حدد ايضاً الوزارة وتشكيلاتها والسلطة القضائية وتعين القضاة وتصنيفات المحاكم التي قسمت إلى المحاكم المدنية والدينية والخصوصية .

 وقد كان النظام في هيكليته قد منح للملك اختصاصات عديدة ومؤثرة , والنظام في شكله كان برلمانياً من الجانب النظري , اما في الجانب العملي فكان الاتجاه مختلفاً وكان ذلك بسبب الظروف السياسية التي كان يعيشها العراق , لان البلاد كانت تحت السيطرة الاجنبية وارادة الملك برغم ذلك لم تكن حرة والمؤسسات الدستورية الاخرى كانت مقيدة ولم تتح الفرصة لإنشاء الاحزاب السياسية التي تقوم على الاسس الديمقراطية , وعليه لم يتم اختيار رئيس الوزارة على اساس فوزه بالانتخابات والاغلبية البرلمانية , كذلك , فان تركيبة مجلس الامة اعطت سلطة كبيرة للملك اذ هو الذي يتولى تعيين اعضاء المجلس ومن الصعوبة في هذه الحال ان يقف هذا المجلس ضد الحكومة , وكذلك الحال في مجلس النواب اذ جرد المجلس من اهم اختصاصاته وهي اقتراح الامور المالية , وكذلك التدخل للسلطة القائمة آنذاك في عملية تزوير الانتخابات وممارسة الضغوط على المرشحين , ومع ذلك فان المجلس كان في بعض الحالات مصدر ازعاج للحكومة التي غالباً ما كانت تذهب إلى حله قبل انتهاء دورته , وعليه كان من الصعوبة ايجاد توازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية , لان الكفة كانت تميل دائماً إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية من الناحية العملية .