تطور قانون الاحزاب السياسي في العراق*

د.بشار حسن يوسف
أستاذ التاريخ السياسي المساعد
كلية العلوم السياسية

د. سحر محمد نجيب
أستاذ القانون الجنائي المساعد
كلية الحقوق / جامعة الموصل

المستخلص

تعد الأحزاب السياسية من مستلزمات النظام الديمقراطي والنظام النيابي وركناً من أركانه ،فلا يمكن قيام نظام ديمقراطي من دون وجودها ، ونظرا للدور الكبير والمهم الذي تقوم به الأحزاب في تنشيط الحياة السياسية وإدامة الصلة بين الحاكم والمحكومين، وتكوين الرأي العام ،تكوين الكوادر السياسية فضلاً عن ضبط وتنظيم تطلعات الجماهير وبالتالي تحقيق الاستقرار السياسي .

Abstract:

The political parties of the requirements of the democratic system and the parliamentary system and a cornerstone of its pillars, it can not be a democratic system without its presence, and because of the large role and it is important that doing parties in revitalizing political life and sustain the link between the ruler and the ruled, and the formation of public opinion, configure political cadres as well as adjust the organization of the aspirations of the masses and thus achieve political stability.

المقدمة

(*) استلم البحث في ٢٠١٢/٥/٣٠ *** وقبل للنشر في ٢٠١٢/٦/١١

تعد الأحزاب السياسية من مستلزمات النظام الديمقراطي والنظام النيابي وركناً من أركانه ،فلا يمكن قيام نظام ديمقراطي من دون وجودها ، ونظرا للدور الكبير والمهم الذي تقوم به الأحزاب في تنشيط الحياة السياسية وإدامة الصلة بين الحاكم والمحكومين، وتكوين الرأي العام ،تكوين الكوادر السياسية فضلاً عن ضبط وتنظيم تطلعات الجماهير وبالتالي تحقيق الاستقرار السياسي .

وانطلاقا من الأهمية التي تحتلها الأحزاب السياسية ، فأننا سنركز في بحثنا الموسوم بـ (تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق) على الإطار القانوني للأحزاب السياسية في العراق على وفق تسلسلها الزمني اخذين بنظر الاعتبار الأسس الدستورية لكل قانون.

وعليه سوف نبين ما يتعلق بالبحث كله، ضمن النقاط الآتية:-

أولا- فرضية البحث.

تتأتى فرضية البحث في الإجابة على الأسئلة الآتية:-

١-هل كانت فكرة الأحزاب السياسية معروفة، وهل كفلتها الدساتير العراقية الصادرة في تطوره السياسي والدستوري الممتدة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ .

٢- هل وضعت قوانين لتنظيم عمل الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم العراق إذا اعتبارنا أن الأصل في الحقوق والحريات أن ينظمها الدستور ويتصدى لضمانتها وكفالتها ولكن الاعتبارات العملية تفرض إقرارها في صلب الدستور وإحالة موضوع تنظيمها إلى المشروع العادي من دون قيود صريحة.

ثانيا- منهجية البحث.

اعتمد البحث في منهجيته على المنهج التحليلي الذي يستند على تفسير النصوص الموجودة لدينا للوصول إلى الرأي الصحيح حول الموضوع.

ثالثا- الغاية من البحث.

إن تطور الفكر السياسي والإيديولوجي للأنظمة السياسية واختلافه التي تعاقبت على حكم العراق كأنه له أثره الواضح المؤثر على التشريعات(القوانين) التي نظمت عمل الأحزاب

السياسية التي سنت خلالها لذا تعددت وتباينت هذه التشريعات (القوانين) نتيجة الاختلاف الأنظمة السياسية التي توالت على حكم البلد.

رابعا- أهمية البحث.

لأهمية الأحزاب السياسية بوصفها من مستلزمات النظام الديمقراطي وركناً من أركانه إذ لا يمكن قيام نظام ديمقراطي من دونها لذا سوف يذهب اهتمامنا على تسلط الضوء على قوانين الأحزاب السياسية في العراق على وفق تسلسلها الزمني اخذين بنظر الاعتبار الأسس الدستورية لكل قانون.إذ تعد القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية في العراق واحدة من القوانين المهمة في تنظيم الحياة السياسية بوصفها تعكس جانبا مهما من التطور السياسي والقانوني في المجتمع.

خامسا- مشكلة البحث.

تتمثل مشكلة البحث بالإجابة على الأسئلة التي قدمناها في فرضية البحث.

سادسا- نطاق البحث.

يمتدد نطاق البحث في معرفة القوانين المنظمة لعمل الأحزاب السياسية والدساتير التي نصت صراحة إلى حرية تشكيل الأحزاب السياسية في تاريخه المعاصر.

سابعا- هيكلية البحث.

تناول البحث ثلاثة مباحث، تطرق المبحث الأول إلى قوانين الأحزاب السياسية في العهد الملكي ، في حين خص المبحث الثاني لقوانين الأحزاب السياسية في العهد الجمهوري، إما المبحث الثالث فقد خص للقوانين التي سنت في عهد الاحتلال التي نظمت عمل الأحزاب السياسية .

أما الخاتمة فقد تطرقنا فيها إلى أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من هذا البحث.

المبحث الأول

قوانين الأحزاب السياسية في العهد الملكي

شهد العراق في مرحلة العهد الملكي الممتدة من سنة ١٩٢١–١٩٥٨ صدور ثلاثة قوانين نظمت عمل الأحزاب السياسية في العراق وتمثلت تلك القوانين في: قانون تأليف الجمعيات لسنة١٩٢٢،مرسوم الجمعيات رقم١٩ لسنة١٩٥٤.،قانون الجمعيات رقم٦٣ لسنة١٩٥٥.

يعد قانون تأليف الجمعيات الصادر سنة١٩٢٢ أول تشريع نظم شؤون الأحزاب السياسية في العراق بعد تأسيس النظام الوطني سنة١٩٢١[١]. وقد سن هذا القانون من مجلس الوزراء في ٢٩ حزيران ١٩٢٢ ونشر في ٢تموز– لغياب المجلس النيابي– لأنة الجهة التشريعية الوحيدة التي تولت مهمة التشريع في الفترة بين تأسيس النظام الملكي وانتخاب البرلمان العراقي سنة١٩٢٥، وقد ظهر تأثير قانون الجمعيات العثماني الذي عرفه العراق عندما كان جزءا من الدولة العثمانية والذي صدر عام ١٩٠٩ بشكل واضح على صياغة هذا القانون، حيإذث روعي فيه طبيعة التحولات، لانتقال العراق إلى بلد مستقل إلا أن تسمية القانون ظلت نفسها التي اعتمدها القانون العثماني فأسم الجمعية الذي استخدم للقانون وهو مصطلح استعمل للتعبير عن الحزب السياسي وللجمعيات غير السياسية على السواء. وقد كانت صياغة هذا القانون ركيكة لضعف المفردات القانونية العربية وقلتها الأمر الذي أدى إلى حالة الإرباك في الصياغة التي تميز بها هذا القانون[٢] مثل تسمية هذا القانون بأنه((قانون الجمعيات لسنة١٩٢٢)) وتحديد مكان تطبيق هذا القانون بالنص على أن ((يطبق هذا القانون في العراق))[٣].

(١) رعد ناجي الجدة – تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، دار الحكمة ط١، بغداد ٢٠٠٢– ص ص ٩–١٣ .

(٢) رعد ناجي الجدة – دراسات في الشؤون الدستورية العراقية– مطبعة الخيرات – بغداد٢٠٠١– ص ٩٥.

(٣) المادتين الأولى والثانية من قانون تأليف الجمعيات لسنة ١٩٢٢.

وعلى اثر صدور قانون الجمعيات للعام ١٩٢٢ اجتمع قسم من المشتغلين بالقضية العراقية وحاولوا إنشاء حزب سياسي علني[١]، تكون غايته معالجة القضية العراقية وقد ظهر على اثر ذلك ثلاثة أحزاب تمثلت بحزب النهضة العراقية والحزب الوطني العراقي فضلاً عن الحزب الحر العراقي[٢].

وتبع تلك الأحزاب حزب الأمة عام ١٩٢٤ برئاسة ياسين الهاشمي[٣]. وحزب التقدم برئاسة عبد المحسن السعدون وحزب الشعب عام ١٩٢٥[٤].

وتكمن أسباب صدور هذا القانون في النشاط المستمر والمتزايد للمنظمات الحزبية بعد تأسيس الدولة العراقية المطالبة بالاستقلال الكامل للقيود المجحفة التي فرضتها المعاهدة العراقية البريطانية، فأن هذه الأحزاب والمنظمات التي مارست نشاطها سراً أو تحت أقنعة مختلفة اجتماعية ودينية بعيدا عن أعين السلطة الأمر الذي أدى إلى قيام الحكومة العراقية وبتوجيه من المندوب السامي البريطاني لوضع حد لمثل هذه النشاطات المستترة التي كانت تقام في دور المواطنين وأنديتهم الخاصة بعيداً عن رقابة السلطة وتنظيمها حتى تم سن قانون ينظم شؤون هذه التنظيمات سمي بـ (قانون تأليف الجمعيات لسنة ١٩٢٢) والذي يُعد قانونا مقيدا لحرية الاجتماع والتفاهم[٥].

(١) الجدير بالذكر إن فكرة تكوين الأحزاب السياسية لم تكن وليدة هذا التاريخ إذ حاول البعض من الوطنيين تشكيل أحزاب سياسية إلا إن محاولتهم لم تحصل على موافقة رئاسة الوزراء بسبب عدم وجود قانون للأحزاب قبل هذا التاريخ، ينظر عبد الرزاق الحسني : تاريخ الوزارات العراقية ، ج١، ط٤،دار الكتب ، بيروت ١٩٧٤، ص ١٠٢.

(٢) عبد الرزاق الحسني – تاريخ الأحزاب السياسية العراقية ، ط٢،مركز الأبجدية للطباعة والنشر ، بيروت ١٩٨٣، ص ١٢.

(٣) المصدر السابق نفسه ، ص ٧٣.

(٤) المصدر السابق نفسه ، ص ٩١– ١٠٢.

(٥) رعد ناجي الجدة – دراسات مصدر سابق ، ص ٥٩.

استمرت الأحزاب السياسية بممارسة نشاطها حتى ١٧ آذار سنة ١٩٣٥ إذ جمدت من قبل وزارة ياسين الهاشمي[١]، واستمرت الأحزاب من دون ممارسة نشاطها علناً حتى إجازة وزارة الداخلية في ٢ نيسان عام ١٩٤٦ تأليف الأحزاب السياسية،فقد تشكلت على أثرها أحزاب وممارسة نشاطها علنا وسميت بالأحزاب العلنية وكانت تتمثل في حزب الاستقلال وحزب الأحرار وحزب الوطن الديمقراطي وحزب الشعب وحزب الاتحاد الوطني [٣]، إذ حصلوا على إجازة ممارسة النشاط السياسي في عام ١٩٤٦[٤] وتبعهم حزب الاتحاد الدستوري عام ١٩٤٦ وحزب الأمة الاشتراكي عام ١٩٥١[٥].

وشهد العراق متغيرات حدثت في عام ١٩٥٤ وكانت هذه المتغيرات غير مرضية لبعض أقطاب السياسية العراقية التي أدت إلى عودة نوري سعيد مجددا إلى الحياة السياسية وتكوين الوزارة الثانية عشر في سنة١٩٥٤ التي قامت بحل مجلس النواب واتخذت عدة إجراءات مقيدة للحريات العامة مثل الأحزاب والصحافة وسحب الجنسية العراقية من بعض المواطنين تحت ذرائع عديدة عن طريق إصدار مراسيم لها قوة القانون بغياب مجلس النواب [٦]. مما الجأ الوزارة التي شكلها نوري سعيد إلى سياسة إصدار المراسيم والتي كان أهمها مرسوم كل الجمعيات رقم ١٩ لسنة١٩٥٤ لحل مجلس النواب . ويُعد هذا المرسوم على قدر كبير من الدقة في الصياغة القانونية بالقياس بقانون تأليف الجمعيات لسنة١٩٢٢ [٢].

---

(١) عبد الرزاق الحسني : تاريخ الأحزاب ، ص ١٣٣.

(٢) بشار حسن يوسف – موقف الأحزاب السياسية العلنية في العراق من الإقطاع ١٩٤٦– ١٩٥٤،مجلة التربية والعلم ، المجلد ١١ ، العدد ٣ ، لسنة ٢٠٠٤ ،ص ص ٨٠– ٨٣

(٣) عادل غفوري خليل – أحزاب المعارضة العلنية في العراق ١٩٤٦ — ١٩٥٤ ،المكتبة العالمية ، بغداد –١٩٨٤ ،ص ص ٧٥ ،٩٨

(٤) بشار حسن يوسف – موقف الأحزاب السياسية العلنية في العراق من الإقطاع ١٩٤٦– ١٩٥٤مصدر سابق ، ص ٨٣ .

(٥) عبد الرزاق الحسني – تاريخ الوزارات العراقية مصدر سابق ، ص ١٣٣.

(٥) د.رعد الجدة– تشريعات مصدر سابق– ص ٣١ — ٣٢ وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفة الأخر دراسات مصدر سابق — ص ٦١ ، د — عبد الرزاق الحسني — تاريخ الأحزاب مصدر سابق– ص ١٣٥.

وعلى أية حال سن هذا المرسوم استنادا إلى أحكام القانون الأساس لسنة١٩٢٥ التي نصت على انه ((إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعملة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعملة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدة، فللملك الحق في إصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء تكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساس وينبغي عرضها جميعها على مجلس الأمة في أول اجتماع عدا ما صدر منها لأجل القيام بواجبات المعاهدة المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي فان لم يصدق مجلس الأمة هذه المراسيم فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها وتعد ملغاة من تاريخ الإعلان وينبغي أن تكون تلك المراسيم موقعا عليها بتواقيع الوزراء كافة))[١]، ونص على أن ((للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام إليها ضمن حدود القانون))[٢].

وجاء في الأسباب الموجبة لإصدار هذا المرسوم بأنه((أصبحت الجمعيات وسيلة فعالة في توجيه الشعب، وأداة ذات حدين تعمل في البناء والهدم . وقد أخذت بعض الجمعيات تجاهر بالدعوة إلى مذاهب ومبادئ يعاقب عليها قانون العقوبات، وأخذ بعضها يدعو إلى استغلال طرائق الشغب وإشاعة الفوضى خدمة لأغراض مؤسسات أجنبية ، مع علمه بان هذه الدعوة تتعارض ونظامه الذي أعلنه وأجيز بمقتضاه ، وأستغل بعضها الامتيازات التي منحها القانون لها ولصحافتها فاخذ يحرض الناس في الصحف التي تنطق بلسانه على الشغب والقيام بأعمال ثورية لقلب نظام الحكم وان بعضها قد طغت عليها الأنانية الفردية فجعلت مصلحة الحزب فوق مصلحة البلاد. ونتيجة لتلك الأوضاع ، فجعلت مصلحة الحزب فوق

(١)المادة ٢٦ فقرة الثالثة من القانون الأساس لسنة١٩٢٥ .

(٢)المادة ١٢ من القانون الأساس لسنة ١٩٢٥.

مصلحة البلاد. ونتيجة لتلك الأوضاع ارتأت الحكومة إلغاء القانون القائم للجمعيات وإصدار مرسوم للجمعيات يعرض على مجلس النواب عند التئامه)) [١].

وهكذا يتضح من استقراء نصوص تلك القوانين تبنيها أو اعتمادها اسم الجمعية عنوانا للقوانين التي صدرت في تلك الفترة، وسواء أكانت هذه الجمعية لأغراض و أهداف سياسية أم لا وقد ظلت هذه التسمية معتمدة في القوانين المنظمة لعمل الأحزاب السياسية إلى حين صدور قانون الأحزاب السياسية رقم٣٠ لسنة١٩٩١[٢].

يمكن القول إن صدور هذه القوانين جاءت تجسيداً لإرادة المشرع الدستوري في ذلك الوقت التي تتمثل بالقانون الأساس لسنة١٩٢٥،الذي نص على أن ((للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام إليها ضمن حدود القانون))[٣].

ويذكر أن أحكام القانون الأساس لسنة١٩٢٥ أشار إلى حق تأليف الجمعيات والانضمام إليها فقط، أي انه لم يشر صراحة إلى حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها. ويبدو أن مصطلح(الجمعيات)كان المصطلح الدارج والشائع الاستخدام في ذلك الوقت وهو يطلق على الأحزاب السياسية والجمعيات على السواء.

المبحث الثاني

قوانين الأحزاب السياسية في العهد الجمهوري

بدأت مرحلة العهد الجمهوري بسقوط النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري في ١٤ تموز ١٩٥٨ التي خلالها العراق فيها صدور عدة دساتير تعكس رؤى واتجاهات القائمين على السلطة ، فلم ينص دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت ودستور ٤ نيسان ١٩٦٣ ، دستور٢٢ نيسان ١٩٦٤، دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ على فكرة أو مسألة الأحزاب السياسية نهائيا في حين أشار دستورين ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨

---

(١)د.رعد الجدة – تشريعات– مصدر سابق ص ٣٢، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه – دراسات – مصدر سابق – ص٦١.

(٢) ينظر ص١١ من البحث.

(٣) المادة ١٢ من القانون الأساس لسنة ١٩٢٥

إلى حرية تشكيل الجمعيات والنقابات على اساس أن مصطلح الجمعيات والنقابات يشمل الأحزاب السياسية [١] .

أما دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت فانه نص على أن ((يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق أغراض الدستور وفي حدود القانون. وتعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تنسجم مع خط الثورة القومي التقدمي)) [٢]. وهكذا يعد هذا الدستور أول وثيقة دستورية في العهد الجمهوري أقرت بالنص صراحة على حرية تشكيل الأحزاب السياسية – فالوثائق الدستورية السابقة تشير إلى فكرة الجمعيات والنقابات فقط أي أن هذا الدستور يميز بين فكرة الأحزاب السياسية من جهة والجمعيات والنقابات من جهة أخرى.

أما موقف مشروع دستور ١٩٩٠ [٣] من الأحزاب السياسية فأنه قد كفل صراحة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات بالنص على أن ((تأسيس الأحزاب السياسية وحرية الانضمام إليها ، مكفولان للمواطنين وينظمها القانون بما لا يتعارض وأحكام الدستور والنظام العام، والوحدة الوطنية)) [٤].

---

(١) ينظر نص المادة ٣١ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ . وينظر نص المادة ٣٣ من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.

(٢) المادة ٢٦ من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

(٣) بدأ التمهيد بإقامة مشروع الدستور في أعلاه في محاولة للعمل على نقل البلاد من مرحلة سيادة المؤسسات الشرعية الثورية إلى مرحلة سيادة المؤسسات الدستورية الذي أعلن في تموز١٩٩٠ إلا انه لم يصدر بسبب الظروف والأحداث التي شهدها العراق آنذاك ينظر د.رعد الجدة . دراسات مصدر سابق – ص٦٩ .

(٤) المادة ٥٦ من مشروع دستور ١٩٩٠.

و((تأسيس الجمعيات وحرية الانضمام إليها، مكفولان بموجب القانون بما لا يتعارض وأحكام الدستور والنظام العام والوحدة الوطنية)) [١]. و ((تأسيس النقابات والاتحادات وحرية الانضمام إليها مكفولان طبقا القانون)) [٢]. لذا يميز مشروع دستور ١٩٩٠ بين فكرة= الأحزاب السياسية وفكرة الجمعيات والنقابات بنصوص صريحة . إلا انه منع أو حظر الأحزاب والجمعيات والنوادي التي تقوم على أساس زج الدين في السياسة أو الإلحاد أو الطائفية أو العنصرية أو الإقليمية أو الشعوبية أو التي ترمي إلى عزل العراق عن انتمائه القومي الطبيعي إلى الأمة العربية ، التي لا تعتمد الديمقراطية في عقيدتها أو نهجها أو ممارستها أو سلوكها ويجب على الأحزاب والجمعيات والنوادي التي تتبع مسلك العلانية وعدم استخدام القوة والعنف في ممارستها)) [٣] و((يحظر على الأحزاب والجمعيات والنقابات والاتحادات والنوادي تلقي إي عون ،أو أية أموال منقولة أو غير منقولة ، خلافا للقانون)) [٤]. ثم عاد وأعطى أفضلية لحزب البعث (الحزب الحاكم) في ممارسة العمل السياسي والحزبي في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي ومع منتسبيها [٥] في حين لا يسمع ذلك لبقية الأحزاب السياسية . وفي المقابل تعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات والاتحادات والنوادي نشاطها على وفق القانون [٦].

(١) المادة ٥٧ من مشروع دستور ١٩٩٠ .

(٢) المادة ٦٠ من مشروع دستور ١٩٩٠ .

(٣) المادة ٥٨ من مشروع دستور ١٩٩٠ .

(٤) المادة ٦١ فـ١ من مشروع دستور ١٩٩٠ .

(٥) المادة ٥٩ من مشروع دستور ١٩٩٠ .

(٦) المادة ٦١ فـ٢ من مشروع دستور ١٩٩٠ .

وهكذا يتضح من مشروع دستور ١٩٩٠ قد اهتم بمسألة الأحزاب السياسية وقد خص له أكثر من مادة كما انه ميزها عن فكرة الجمعيات والنوادي والنقابات بنصوص صريحة وواضحة.

وعلى أية حال شهدت فترة العهد الجمهوري صدور قانونين نظم شؤون الأحزاب السياسية هما :-

أولا- قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ .

ثانيا- قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ .

أولاً- قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠

يعد هذا القانون أول تشريع يصدر في فترة العهد الجمهوري ينظم شؤون الجمعيات انطلاقاً من التطور الجديد للنظام الجمهوري. إذ جاء في الأسباب الموجبة لإصدار هذا القانون بان قانون الجمعيات رقم٦٣ لسنة ١٩٥٥ كان قائماً على أساس منح السلطة التنفيذية (وزارة الداخلية ومجلس الوزراء) سلطة مطلقة في إجازة الأحزاب ورقابتها وحلها فضلاً عن حرمان فئات من المواطنين العراقيين من حقهم في الانتماء إلى الأحزاب من دون مسوغ مقنع إلى غير ذلك من الأحكام النافية للمبادئ الديمقراطية المتعارف عليها . ولما كانت فترة الانتقال التي أعقبت الثورة أصبحت على وشك الانتهاء . إذ سبق للزعيم أن حدد يوم ٦ كانون الثاني لسنة ١٩٦٠يوما للبدء بتشكيل أحزاب وجمعيات جديدة تأخذ مكانها في خدمة جمهوريتنا الخالدة ولضمان ممارسة هذه الجمعيات نشاطها على أسس ديمقراطية والحرية التي نادت بها ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ . وحماية للنشاط الاجتماعي والسياسي وسعياً لخلق وعي عام ينمي الفعاليات الاجتماعية ويطور الحياة السياسية في البلاد على وفق مقتضيات المصلحة الوطنية[١].

وقد قام هذا القانون على الأسس الآتية[٢]:-

---

(١) د.رعد الجدة - تشريعات- مصدر سابق ، ص٨٢ وينظر بالمعنى نفسه - مؤلفه دراسات مصدر سابق ، ص ص ٦٥-٦٦.

(٢) د.رعد الجدة - تشريعات- مصدر سابق ،ص ص٨٢-٨٣ وينظر بالمعنى نفسه - مؤلفه دراسات مصدر سابق ،ص٦٦.

٣– إشراك المواطنين الراشدين كلهم في ممارسة حق تكوين الجمعيات والانتماء إليها عدا فئات قليلة اقتضت مسؤولياتهم أو طبيعة نشاطها الابتعاد عن الاشتراك في الأحزاب حفظاً للمصلحة العامة.

((١– إقرار مبدأ حق التنظيم لكل جمعية لا تتعارض أغراضها مع استقلال البلاد ووحدتها الوطنية ونظامها الجمهوري ومتطلبات الحكم الديمقراطي ولا تهدف إلى بث الشقاق بين القوميات والأديان والمذاهب على أن تقوم بفعاليتها السياسية بالطرائق السليمة الديمقراطية .

٢– إناطة السلطة النهائية في إجازة الأحزاب ومراقبتها وحلها بالهيئة العامة لمحكمة التميز وهي أعلى هيئة قضائية في البلاد بما يضمن استقلال النشاط الحزبي وحمايته مع ضمان سيادة العدل . ٤– أوجب القانون أن الأنظمة الداخلية للجمعيات على أسس ديمقراطية تضمن التعرف الحر على آراء أعضائها وتضمن احترام هذه الآراء، فضلا عن أحكام عديدة أخرى تساعد الأحزاب على القيام بفعاليتها كمنحها الحق في إصدار صحيفة تنطق باسمها بمجرد نشؤها بالسماح لها بالتعاون مع أحزاب أخرى لتحقيق أهداف مشتركة بدون أن يطلب ذلك إنشاء شخصية معنوية جديدة)).

لقد تضمن هذا القانون عند صدوره ٤٧ مادة وزعت على عشرة عناوين من دون أن يتم إلى توزيعها على أبواب أو فصول كما هو معتاد في تبويب التشريعات في العراق وهي:– التعريف وتناولته المادة (١) ، الإنشاء المواد(٢–٦) ، الوسائل والفعاليات المواد(٧–١٤) ، في الجمعيات ذات النفع العام المواد (١٥–١٨)، توحيد الجمعيات المواد (١٩–٢١) ، الرقابة الإدارية على الجمعيات المواد (٢٢–٢٣) ، حل الجمعيات المواد (٢٥–٢٩) ، الأحزاب المواد(٣٠–٣٦) الملغاة ، مواد متفرقة المواد (٣٧–٤١) ، المخالفات والعقوبات المواد (٤٢–٤٧) .

يتضح من عرض لمحتوى هذا القانون والأسباب الموجبة لإصداره اهتمام المشرع بالأحزاب السياسية من أبرزها بشكل واضح عنوان مستقل تحت تسلسل رقم ٨ وخصص له المواد ٣٠–٣٦ وهي مسابقة جديدة في قانون الجمعيات . في حين كانت تعالج ضمن شؤون الجمعيات

بشكل عام في قوانين الجمعيات التي شهدها العراق في فترة العهد الملكي [١] .

وأجريت على هذا القانون ثلاثة تعديلات الأول سنة ١٩٦٤ والثاني سنة ١٩٦٥ والثالث سنة ١٩٩١ ، وعلى اثر نفاذه هذا القانون تم إجازة خمسة أحزاب هي :- ١) الحزب الشيوعي العراقي جماعة داود الصائغ. ٢) الحزب الوطني الديمقراطي. ٣) الحزب الديمقراطي الكردستاني. ٤) الحزب الإسلامي العراقي بعد أن استأنف قرر رفض التأسيس لدى الهيئة العامة لمحكمة التمييز، إذ جاء القرار لصالح الحزب ويعد هذا القرار سابقة على درجة كبيرة من الأهمية في تأريخ الأحزاب السياسية ومحكمة التمييز أيضا. ٥) الحزب الوطني التقدمي [٢] . استمر هذا القانون بالنفاذ فيما يتعلق بشؤون الجمعيات غير السياسية فقط إلى أن تم إلغاؤه بصدور قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ [٣] .

ثانيا- قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١.

يعد هذا القانون الوثيقة الثانية التي صدرت في العهد الجمهوري إذ تناولت شؤون الأحزاب السياسية . ففي نهاية عام ١٩٨٨ أعلنت القيادة السياسية في العراق آنذاك عن نيتها لإقامة التعددية السياسية بالسماح بإنشاء الأحزاب السياسية في إطار يتجاوز صيغة الحزب القائد والجبهة الوطنية في العراق. هذا يعني أن المشرع أقدم للمرة الأولى في التأريخ السياسي للعراق إلى سن قانون مستقل لأحزاب السياسية تم بموجبه تحديد الإطار القانوني لأحزاب السياسية في البلد[٤].

(١) لذا يرى البعض أن التساؤل يبقى مطروحا هو لماذا يتسع النظام السياسي في تلك الفترة إلى وضع قانون مستقل للأحزاب السياسية مستقلا عن موضوع الجمعيات ينظر د.رعد الجدة- تشريعات – مصدر سابق ، ص٦٣ وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه دراسات – مصدر سابق ، ص٦٦

(٢) د. رعد الجدة – دراسات – مصدر سابق – ص٦٨-٦٩.

(٣) المادة ٤٦ من قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠.

(٤) د. رعد الجدة – دراسات – مصدر سابق ، ص٦٩، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه تشريعات – مصدر سابق ، ص ٨٥.

وجاء في الأسباب الموجبة لسن قانون الأحزاب السياسية لتؤكد النهج الذي اختطته ثورة ٣٠ تموز العظيمة في تعميق قواعد الممارسة الديمقراطية وترسيخها على وفق مراحل التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلد واستجابة لمتطلبات المرحلة التاريخية الجديدة في حياة العراق العظيم إتاحة المجال على نطاق أوسع للمواطنين الراغبين كلهم في خدمة البلد وتعزيز سيادتها واستقلالها ووحدتها الوطنية من خلال الاسهام في الحياة السياسية الحزبية بأسلوب سلمي ديمقراطي مسؤول عن طريق الحوار الذي تتفاعل في الآراء والخبرات والتجارب. وبما أن الأحزاب السياسية هي إحدى الدعامات الأساسية للنظام الديمقراطي الذي يمارس من خلاله المواطن حقوقه وحرياته وواجباته لإقامة الأحزاب السياسية على أسس وطنية وديمقراطية شرع هذا القانون)) [١] .

تضمن هذا القانون (٣٤) مادة وزعت على ستة فصول على وفق الآتي :-

الفصل الأول- المبادئ الأساسية المواد(١-٦)، الفصل الثاني- إجراءات تأسيس الحزب السياسي المواد(٧-١٠)، الفصل الثالث- تكوين الحزب السياسي المواد(١١-١٤)،الفصل الرابع- حقوق وواجبات الحزب السياسي المواد (١٥-٢٢)،الفصل الخامس- مالية الحزب السياسي المواد(٢٣-٢٦)،الفصل السادس- أحكام عامة وخاتمة المواد(٢٧-٣٤).

ولابد من الإشارة إلى أن هذا القانون قد صدر بموجب قرار قيادة الثورة ذي الرقم (٣٢٢) لسنة١٩٩١ بعد أن اقره المجلس لوطني على وفق أحكام المادة ٥٣ من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ ، والفقرة الثانية من المادة (٤٧) من قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة١٩٨٠ المعدل . في حين كان يفترض الإشارة إلى المادتين (٢٦,٥٣)من الدستور أساساً لإصدار هذا القانون وبالتالي لا داعي لإصداره وفقا لقرار مجلس قيادة الثورة الذي جعل أسلوب إصداره مربك من الناحية الشكلية [٢].

---

(١) د.رعد الجدة – دراسات – المصدر السابق ، ص٦٩ وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه تشريعات – مصدر سابق ، ص٨٥.

(٢) د.رعد الجدة – دراسات- مصدر سابق ، ص٧٣، وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه تشريعات – مصدر سابق ، ص ٨٨.

أحاطت بالعراق وهو ما جعل هذا القانون يبقى على الرف من دون تطبيق. فضلاً عن انشغال القيادة السياسية بتوفير الحد الأدنى من الخدمات والأمن للمجتمع التي تأثرت بالعقوبات التي فرضت على العراق لاحتلاله للكويت وما رافقه من مشاكل التي لم تنعكس فقط على الدولة وإنما تجاوزت ذلك وكان لها آثارها الاجتماعية والاقتصادية الخطيرة على المجتمع.

المبحث الثالث

قوانين الأحزاب السياسية في عهد الاحتلال

دخل العراق مرحلة جديدة من تطوره السياسي والدستوري في ٩ نيسان ٢٠٠٣، تمثلت بوقوع البلاد تحت الاحتلال الأمريكي وإسقاط النظام الحاكم فيه وإلغاء دستوره ومؤسسات الدولة ثم إصدار دستورين: الأول عرف بأسم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والثاني عرف بأسم دستور العراق الدائم لسنة٢٠٠٥ [١] . فما هو موقف هذين الدستورين من فكرة الأحزاب السياسية ؟

بالنسبة لقانون إدارة الدولة العراقية الصادر سنة ٢٠٠٤ فانه نص على ((.... إن الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقا للقانون هو حق مضمون)) [٢] في حين نص دستور ٢٠٠٥ على ((أولا : حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة ، وينظم ذلك بقانون. ثانيا: لا يجوز إجبار احد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية ، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها)) [٣] .

---

(١) د. سحر محمد نجيب/ أساليب سن الدساتير العراقية- مجلة بحوث مستقبلية – عدد ٢١، مركز الدراسات المستقبلية / كلية الحدباء الجامعة/ موصل العراق ٢٠٠٨ الصادرة من سنة ١٩٢٥ – ٢٠٠٥ - ص١١١.

(٢) المادة ١٣ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادرة سنة٢٠٠٤.

(٣) المادة ٣٩ من دستور ٢٠٠٥ .

يتضح من النصوص في أعلاه ، أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودستور ٢٠٠٥ قد أشار صراحة إلى حرية تشكيل الأحزاب السياسية فضلا عن الجمعيات والنقابات في نص واحد وعليه لا نرى داعي لدمجهما في نص واحد لأنهما يمثلان حريتان مختلفتان عن بعضها وكان الأفضل الإشارة إليها في نصين وليس في نص واحد ، وحظر دستور ٢٠٠٥ التعددية الحزبية التي تقوم على أساس تبني العنصرية أو الإرهاب أو التفكير أو التطهير الطائفي أو تحريض أو تمهد أو تمجد أو تروج أو تبرر له ولاسيما البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان وأحال إلى القانون مسألة تنظيم ذلك [١].

وهكذا يكون دستور ٢٠٠٥ قد حدد نوع التعددية الموجودة في العراق في نصوص واضحة مما أضفى عليها سموا على التشريعات العادية والمحلية مما ألغى إمكانية قيام جدل حول قيمتها القانونية لذا يكون هذا الدستور قد وضع الأسس والركائز للتعددية الحزبية التي تنسجم مع العملية السياسية التي ادخلها المحتل في عراق ما بعد الاحتلال فضلاً عن استخدامه عبارات لا داعي ذكرها في الدستور مثل عبارة (البعث الصدامي) ومن ثم قيدت سلطة المشرع العادي في استعمال وظيفته التشريعية بالقيود الدستورية الصريحة التي حددها دستور ٢٠٠٥ .

وعلى أية حال شهدت فترة الاحتلال صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٢ الذي يتعلق بـ (مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة) بوصفها سلطة تتولى تنظيم ومراقبة وإجراء الانتخابات الموضحة ومراقبتها واجراءاتها وتطبيقها في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لضمان استقلاليتها عن التأثيرات السياسية بالتشاور مع الهيئات الدولية كالأمم المتحدة [٢].

لقد احتوى هذا الأمر على عناوين عديدة وزعت على أقسام على وفق الأتي :-

القسم ١ الهدف، القسم ٢ تعريف المصطلحات، القسم ٣ إنشاء المفوضية ،القسم ٤ مجلس المفوضين ،القسم ٥ تنظيم مجلس المفوضين ، القسم ٦ الإدارة الانتخابية ،القسم ٧ حل المنازعات ،القسم ٨ النفاذ

---

(١) المادة (السابعة) من دستور ٢٠٠٥ .

(٢) المنشور في الوقائع العراقية عدد ٣٩٨٤ في حزيران ٢٠٠٤ .

وما يهمنا من هذا الأمر هو تخويله أو تحديد الجهة التي تتولى منح الرخصة أو إجازة التأسيس للأحزاب في الفترة الانتقالية بالمفوضية [١] .

وإذا نظرنا إلى تكوين هذه المفوضية فان عليها ملاحظات عديدة هي :-

١- انفراد سلطة الاحتلال عبر مديرها بول بريمر بتعين أعضاء المفوضية لأن مجلس الحكم يستلم لائحة بأسماء المؤهلين بعد يقدم المواطنين العراقيين والمنظمات والمؤسسات العراقية مقترحاتهم إلى الأمم المتحدة أولا ثم يقوم مجلس الحكم بتصنيفها على أساس مؤهلاتهم ليرفعها بعد ذلك إلى الحاكم بول بريمر لكي يصدر أمر تعينهم وعددهم ٧ زائدا المدير العام للانتخابات أم العضو التاسع وهو الخبير الدولي في الانتخاب فكانت الأمم المتحدة تتحكم في اختياره على وفق المعايير التي قد تخدمها ولا تخدم مصلحة الشعب العراقي[٢].

٢- فيما يتعلق بالمؤهلات المطلوبة للمرشحين للعمل في المفوضية كالسمعة والنزاهة وعدم التميز والاستقامة والمهنية والرأي الصائب يلحظ أن الحاكم بريمر يتحكم بهذا الموضوع أيضا وأنها لم تعالج مسألة إدخال وتعين أشخاص ليسوا ذوي خبرة وكفاءة أو حيادية أو استقلالية إلا أن تعيينهم جرى لأسباب سياسية[٣].

وصدر عن الحاكم بريمر قانون الأحزاب والهيئات السياسية بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم٩٧ يشكل الإطار القانوني التي تعمل بموجبه الأحزاب والهيئات السياسية في الفترة الانتقالية [٤].

---

(١) ينظر القسم الثاني والثالث من أمر سلطة الائتلاف المرقم ٩٢ مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة المنشور بالوقائع العراقية عدد ٣٩٨٤ في حزيران ٢٠٠٤ ص ص٨٣-٨٢ .

(٢) ينظر القسم ٥ الفقرة ١ ، ٢ والقسم ٦ فقرة ٢ من أمر سلطة الائتلاف رقم ٩٢ المنشور في الوقائع العراقية مصدر سابق ، ص٨٤ .

(٣) ينظر المادة ٣ من أمر سلطة الائتلاف رقم ٩٢ ، ص ص٨٤-٨٥.

(٤) المنشور في الوقائع العراقية عدد ٣٩٨٤ في ١٥ حزيران سنة ٢٠٠٤ ص ص١٣٨-١٤١.

أحتوى هذا الأمر على عناوين عديدة وزعت على وفق الآتي :-

القسم ١ الغاية ،القسم ٢ الاعتراف بالكيانات السياسية ،القسم ٣ الوضع القانوني للكيانات السياسية وكيفية التعامل معها ،القسم ٤ الاعتراف بالمبادئ العامة،القسم ٥ التعديلات واللوائح التنظيمية الإضافية،القسم ٦ التشريعات المتعارضة ،القسم ٧ النفاذ .

يلحظ لهذا لقانون انه اغفل الإشارة إلى كثير من المسائل المهمة التي يلزم الإشارة وعدم تركها من دون تنظيم إذ تعمل هذه الأحزاب في إطار الثوابت الوطنية و رقابة وإشراف الدولة ويبدو أن الحاكم بريمر كان متعمدا في تركها سائبة بدون تنظيم لأن متطلبات تلك المرحلة كانت تقتضي ذلك وهي :-

أ- لم يحظر على الأحزاب والكيانات السياسية تلقي أي عون أو أية أموال منقولة أو غير منقولة ، من أية جهة أو جمعية أو حكومة في الداخل أو الخارج ، فضلاً عن إخضاع حساباتها إلى تدقيق الجهاز المركزي للمحاسبة ورقابته .

ب- لم يلزم الأحزاب والكيانات السياسية بأن يكون لها منهج يسعى إلى تحقيقه بالوسائل السليمة والديمقراطية في إطار القانون واحترام حقوق المواطنين وحرياتهم التي نص عليها الدستور والمواثيق الدولية .

ت- لم تحظر على الأحزاب والكيانات السياسية من حيث تكوينها أو عملها إقامة أية تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بنص صريح واضح .

ث- عدم تحديد شروط تأسيس الأحزاب والكيانات على وفق الآتي :-

١- ألا تتعارض مع استقلال البلاد ووحدتها الوطنية والسلم الاجتماعي .

٢- ألا تتعارض مع النظام الجمهوري.

٣- ألا تتعارض مع النظام الديمقراطي.

٤- ألا تتعارض مع مبادئ الحزب واهدافه وسياسية مع مبادئ الشريعة الإسلامية بوصفه المصدر الرئيس للتشريع .

٥–ألا تتعارض مع النظام العام والآداب .

٦–ألا يهدف الحزب إلى بث الشقاق أو إثارة الفرقة بين القوميات أو الأديان أو المذاهب المختلفة أو الإخلال بمبدأ المساواة بسبب الجنس أو العرق أو الدين أو المذاهب أو الأصل .

ج- إخضاع علاقة الأحزاب والكيانات السياسية بالدول والجمعيات و الكيانات والأشخاص الأجنبية وتحالفاتها ، لإشراف الدولة ورقابتها في لجنة العلاقات الخارجية في البرلمان أو هيئة مستقلة أو منعها بشكل قاطع لأنها تلحق الضرر بمصلحة الدولة والشعب وثوابته الوطنية .

ح- عدم السماح للأحزاب والكيانات السياسية وقيادتها بالانتماء أو الارتباط بالأحزاب والتنظيمات والجماعات المعادية أو المناهضة للثوابت المتفق عليها في الدستور أو التي تريد الانتقاص أو النيل من سيادة البلاد واستقلاله ووحدة النسيج الاجتماعي للشعب .

خ- عدم تحديد الشروط الواجب توفرها فيمن ينتمي للحزب ، مثلا أن يكون عراقي الجنسية أما المتجنس فأننا نجد ضرورة ربط هذا الحق له شروط مثل مرور عشر سنوات على الأقل على تجنسه أو عدم السماح له بتكوين حزب سياسي أو قيادته أصلا.

د– يجب أن ينص القانون الذي ينظم عمل الأحزاب على ضمانات لثبوت المرشح على قائمته فلا يسمح له بعد أن دخل بقائمة وانتخب على أساسها أن ينتقل إلى قائمة أخرى وإذا حصلت مثل هذه الحالة يفقد المرشح المقعد أو الحقيبة التي يشغلها وتبقى لقائمته .

وبعد ذلك صدر قانون المفوضية العليا المستقلة لانتخابات ذي الرقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بوصفها هيئة حكومية مستقلة ومحايدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب تتولى وضع الأسس والقواعد المعتمدة في الانتخابات أو الاستفتاءات التي تجري بالعراق والإشراف والإعلان وتنظيم وتنفيذ الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية كافة والمحافظات [١] .

(١) المادة الأولى والثانية من القانون أعلاه المنشور في الوقائع العراقية عدد ٤٠٣٧ في ٢٠٠٧\٣\١٤ .

احتوى هذا القانون على مواد عديدة وزعت على تسعة فصول وتحت عناوين متعددة باستثناء الفصل الأول والثاني والثالث فأنهم بلا عناوين على وفق الآتي:-

الفصل الأول ...، الفصل الثاني ...،الفصل الثالث...، الفصل الرابع- صلاحيات مجلس المفوضين، الفصل الخامس- الإدارة الانتخابية ، الفصل السادس- استبدال الأعضاء ، الفصل السابع- حقوق الأعضاء ، الفصل الثامن -الشكاوي ، الفصل التاسع - الأحكام الختامية .

وقد خول هذا القانون مجلس المفوضين بتنظيم سجل الكيانات السياسية المصادقة عليها لخوض الانتخابات فضلاً عن صلاحيات أخرى.

هذا يعني أن مجلس المفوضين هو الهيئة التي تمنح رخصة التأسيس لأحزاب والكيانات السياسية وهي هيئة تتكون من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونين يتولى مجلس النواب تعينهم على أساس توفر الشروط ومؤهلات معينة[1]. ونحن نجد أن تشكيل مجلس المفوضين يلزم أن يكون بأغلبهم (٧) على الأقل قانونين ومن ذوي الاختصاصات القانونية والسياسية وذات العلاقة بتخصص المفوضية لإعطائها نوع من الهيبة والقداسة هذا من جهة ومن جهة ثانية يلزم توافر الخبرة والكفاءة التي لا تقل عن خمس عشرة سنة بالنسبة لشهادة الأولية بالنسبة للشهادات العليا (التي يفضل أن يكون الحد الأدنى لترشح) أن يكون قد أمضى في درجة أستاذ أو أستاذ مساعد خمس سنوات على الأقل لذا فأن المشرع يطالب بإعادة النظر في الشروط والمؤهلات اللازم توفرها في المرشح للعضوية في مجلس المفوضين.

(١) المادة ٣ فقرة ٢ من القانون أعلاه .

الخاتمة

نستخلص من هذا البحث جملة من النتائج والتوصيات وهي :-

أولا- النتائج

١- اختلفت الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ في موقفها من فكرة الأحزاب السياسية ، منها ما نص ضمنا على حرية تشكيل الأحزاب السياسية في النص على حق تشكيل الجمعيات والنقابات على اساس انه مصطلح يشمل الأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ ودستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت . في حين هناك دساتير لم تشير نهائيا إلى حق تشكيل الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي دستور ٢٧ تموز١٩٥٨ ، المؤقت دستور ٤ نيسان ١٩٦٤ ، دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ . في حين نصت دساتير أخرى صراحة على حرية تشكيل الأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ وهو أول دستور في العهد الجمهوري ينص على هذه الحرية ثم تبعه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة٢٠٠٤ ودستور ٢٠٠٥ وهي دساتير صدرت في عهد الاحتلال.

٢- تعدد القوانين المنظمة لشؤون الأحزاب السياسية وتباينها في العراق منذ تأسيس النظام الملكي والى فترة وقوع البلاد تحت الاحتلال على وفق الآتي:-

أ- شهدت مرحلة العهد الملكي سن ثلاث قوانين نظمت شؤون الأحزاب السياسية وهي(قانون تأليف الجمعيات لسنة١٩٢٢، مرسوم الجمعيات رقم ١٩ لسنة ١٩٥٤، قانون الجمعيات رقم ٦٣ لسنة١٩٥٥.

فيما يتعلق بالقانون الأول ، فانه قد سن من مجلس الوزراء لأنه الجهة التشريعية الوحيدة التي انيطت بها هذه المهمة في الفترة بين تأسيس النظام الملكي وانتخاب البرلمان العراقي في عام ١٩٢٥. أي انه صدر قبل صدور القانون الأساس لسنة١٩٢٥ . أما القانون الثاني والثالث فإنهما قد صدرا بعد سن القانون الأساس لسنة١٩٢٥ الذي نص صراحة كما ذكرنا آنفا على حرية تشكيل الجمعيات والذي يلحظ على هذه القوانين هو استخدام مصطلح الجمعيات للإشارة إلى الأحزاب السياسية في تلك الفترة وعلى اثر الإجازة

الدستورية والقانونية لحرية تشكيل الأحزاب السياسية حصلت أحزاب عديدة على إجازة تأسيس وباشرت محلها على هذا الأساس أي أنها كانت تعمل وفق قانون إلا أنها تتعرض لتجميد والإيقاف عن النشاط بحسب مقتضيات المصلحة الوطنية آنذاك.

ب– مرحلة العهد الجمهوري شهدت صدور قانونين هما:–

– قانون الجمعيات رقم(١) السنة١٩٦٠ وقد انفرد هذا القانون عن القوانين السابقة بتخصيص عنوان مستقل لشؤون الأحزاب وحددت له المواد (٣٠–٣٦) لمعالجة الشؤون المتعلقة بالأحزاب بعد أن كانت تعالج شؤونها ضمن شؤون الجمعيات بشكل عام على أن هذا القانون قد صدر بعد الاطلاع على الدستور من مجلس السيادة وبناءً على ما اعرضه وزير الداخلية ووافق عليه مجلس الوزراء . في حين دستور ٢٧ موز ١٩٥٨ لم ينص على حرية تشكيل الجمعيات والنقابات أصلا. هذا يعني أن هذا القانون قد صدر استنادا لرغبة الزعيم عبد الكريم قاسم التي أعلنها بمناسبة انتهاء الفترة الانتقالية المحددة في الدستور.

– قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الذي صدر استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٣٢٢ لسنة ١٩٩١ بعد أن اقره المجلس الوطني على وفق المادة ٥٣ من الدستور والمادة ٤٧ فقرة ٢ من قانون المجلس الوطني ذي الرقم ٥٥لسنة ١٩٨٠ المعدل في حين أن الخلل في الشكلية يتطلب ويلزم الإشارة إلى السند الدستوري لهذا القانون وهو المادة ٢٦ من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ التي نصت إلى حرية تشكيل الأحزاب السياسية.

على أن هذا القانون بقي على الورق ومن ثم لم تظهر أحزاب تمارس نشاطها علنا باستثناء الحزب الحاكم الذي انفرد بممارسة السلطة آنذاك . ولعل الظروف المحيطة بالبلاد قد تكون وراء هذا التردد في تطبيق القانون المنظم لعمل الأحزاب السياسية.

ج– عهد الاحتلال

شهدت فترة الاحتلال صدور أمر سلطة الائتلاف رقم ٩٢ المتعلق بمفوضية الانتخابات العراقية المستقلة سنة ٢٠٠٤ بوصفها الهيئة التي تتولى تنظيم الانتخابات المحددة ومراقبتها وإجراءاتها كافة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فضلاً عن تخويلها حق منح الرخصة

أو إجازة تأسيس الأحزاب في الفترة الانتقالية ثم صدر أمر سلطة الائتلاف المرقم ٩٧ ليشكل الإطار القانوني لعمل الأحزاب والكيانات السياسية إلا انه اغفل وتجاهل ذكر كثير من المسائل والمواضيع التي يلزم الإشارة إليها في هذا القانون.

ثم صدر قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ذي الرقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ بوصفها هيئة مستقلة تتولى إدارة وتنظيم وتنفيذ والرقابة على الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية والمحافظات ثم خولت صلاحية منح إجازة التأسيس . على انه لم صدر بعد إقرار دستور ٢٠٠٥ قانون ينظم عمل الأحزاب الكيانات السياسية لذا يشكل الأمر المرقم ٩٧ الإطار التنظيمي لعمل الأحزاب في العراق.

ثانيا– التوصيات

١. ضرورة سن قانون ينظم عمل الأحزاب والكيانات السياسية في ظل التعدد غير المنضبط المتسم بطابع العشوائية والفوضى والارتباك لتعدد مرجعيات العمل السياسي الذي يفتقد ابسط معايير العمل المشترك .لأن العبرة ليست تعدد الأحزاب والكيانات السياسية وإنما العبرة بفاعليتها ونشاطها الوطني الساعي إلى تقدم ما هو أفضل للشعب والدولة.الأمر الذي يؤدي إلى تأطير العمل المؤسسي للأحزاب بعيدا عن الارتجال والشخصنة.

٢. يجب أن يستند القانون الذي ينظم عمل الأحزاب والكيانات السياسية على أسس وطنية تتفق مع مصالح الشعب والدولة بعيدا عن أية تدخلات إقليمية أو دولية الأمر الذي يؤدي إلى منح الأحزاب المصداقة والشفافية والنزاهة والاستقلالية لأن هذا القانون سوف يحدد شروط تأسيس الأحزاب والكيانات السياسية فضلاً عن عدم السماح للمتجنس بتشكيل الأحزاب نهائيا أو الانتماء إليها. وانه يعمل على فرض الرقابة والإشراف للدولة على الذمة المالية للأحزاب ومصادر تمويلها واليات الصرف وعلى برامجها وعلاقاتها واتصالاتها بالدول والحكومات الأجنبية والجمعيات الخاصة أو الأهلية في الخارج ومن ثم بإقامة مثل هذه العلاقات أو التمويل الذي يأتي من الخارج وعدم السماح له عندما يكون الغرض منها الانتقاص أو النيل من سيادة الدولة او النيل منها وفق وحدة النسيج الاجتماعي للشعب والمناهضة للثوابت الوطنية للشعب.

٣. كما يلزم أن ينص القانون المنظم لعمل الأحزاب وللكيانات السياسية إلى دور الأحزاب في إدماج المواطنين في الحياة السياسية ومن ثم دفعها إلى الارتقاء بالممارسة الديمقراطية وزيادة امتلاك المواطنين لمزيد من المصادر المشاركة السياسية الفعالة وعدم تحولها إلى أحزاب انتخابية أو أحزاب الفرصة التي تسعي في دعواتها إلى تولي السلطة على جاذبية شخصياتها التي تستقطبها و برامجها الموضوعة بعناية إعلامية لكسب الأصوات فقط لا غير.

٤. يجب أن ينص القانون الذي ينظم عمل الأحزاب على ضمانات لثبوت المرشح على قائمته فلا يسمح له بعد أن دخل بقائمة وانتخب على أساسها أن ينتقل إلى قائمة أخرى وإذا حصلت مثل هذه الحالة يفقد المرشح المقعد أو الحقيبة التي يشغلها وتبقى لقائمته .

٥.يلزم أن ينص القانون الأحزاب والكيانات السياسية على منع أو تأسيس الأحزاب التي تقوم على أساس طائفي أو ديني أو عرقي أو تؤدي إلى إثارة العنصرية بين أبناء الشعب أو التي تؤمن بقيم هدامة لاستقلال الدولة وسيادتها و وحدة النسيج الاجتماعي للشعب.

المصادر

أولا/ الكتب

(١) د.رعد الجدة–دراسات في الشؤون الدستورية العراقية مطبعة الخيران–بغداد ٢٠٠١.

(٢) ـــــ–تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق–بيت الحكمة–ط١ العراق.

(٣) ـــــ–التشريعات الدستورية في العراق –بيت الحكمة

(٤) عادل غفوري خليل–أحزاب المعارضة العلنية في العراق ١٩٤٦–١٩٥٤– المكتبة العلمية– بغداد–ط١– ١٩٨٤

(٥) د. عبد الرزاق الحسني :تاريخ الوزارات العراقية ،ج١،ط٤،دار الكتب،بيروت ١٩٧٤

(٦) ـــــــ–تاريخ الأحزاب السياسية العراقية – مركز الأبجدية للطباعة والنشر –بيروت لبنان–ط٢–١٩٨٣.

ثانيا/ البحوث

(١) د.بشار حسن يوسف–موقف الأحزاب السياسية العلنية في العراق من الإقطاع ١٩٤٦–١٩٥٤– مجله التربية والعلم /العدد ٣ / السنة ٢٠٠٤.

(٢) د. سحر محمد نجيب– أساليب سن الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥–٢٠٠٥ مجلة بحوث مستقبلية–مركز دراسات المستقبلية–كلية الحدباء الجامعة عدد ٢١ موصل – العراق ٢٠٠٨

ثالثا/ الدساتير العراقية

١– القانون الأساس لسنة ١٩٢٥

٢– دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت

٣– دستور ٤ نيسان ١٩٦٣

٤– دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤

٥– دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤

٦– دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨

٧–دستور ١٦ تموز ١٩٧٠

٨– مشروع دستور ١٩٩٠

٩– قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

١٠–دستور ٢٠٠٥

رابعا / القوانين والأوامر

١– قانون الجمعيات لسنة ١٩٢٢ .

٢– مرسوم الجمعيات رقم ١٩ لسنة ,١٩٥٤

٣– قانون الجمعيات رقم ٦٣ لسنة ,١٩٥٥

٤– قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ,٢٠٠٠

٥– قانون المفوضية العليا المستقلة الانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧

٦–أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٢(مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة) لسنة ٢٠٠٤

٧– أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٧ (قانون الأحزاب والكيانات السياسية) لسنة ٢٠٠٤