البعد السياسي و الفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم

الاستاذ الدكتور نديم الجابري

استاذ العلوم السياسية في جامعة بغداد

عضو لجنة كتابة الدستور العراقي الدائم

مؤسسة الفضيلة للدراسات و النشر

بغداد ٢٠١٨

بسم الله الرحمن الرحيم

(الذين ينقضون عهد الله من بعد ميثاقه و يقطعون ما امر الله به ان يوصل و يفسدون في الارض اولئك هم الخاسرون ....)

سورة البقرة / اية ٢٧

الاهداء

الى روح والدي رحمه الله و اسكنه فسيح جناته .....

المحتويات

المقدمة :

المبحث الاول : الاطار النظري : في مفهوم الدستور و انواعه .

المبحث الثاني : المدخلات السياسية و الفنية في كتابة الدستور العراقي الدائم .

المبحث الثالث : المدخلات الفكرية في كتابة الدستور العراقي الدائم

المبحث الرابع : التعديلات الدستورية المقترحة .

الخاتمة :

الملحق : ملاحظات حول مشروع اقليم كردستان

المقدمة

يعد الدستور وثيقة اساسية لقواعد و اركان الدولة الحديثة لا غنى عنه . و ذلك لأنه يمثل اس النظام السياسي من الناحيتين السياسية و القانونية .

من الناحية القانونية ، يعد الدستور المرجع الاعلى لكافة القوانين و التشريعات . لذلك ينبغي ان يراعى فيه ان لا يكون فيه اي تعارض او تداخل بين نصوصه و سلطاته . و ان يكون الضامن الاساسي لحماية حقوق الشعب و الدولة .
و من الناحية السياسية ، يضطلع الدستور بمهمة وضع النصوص التي تحدد هوية الدولة و شكلها و نظام الحكم فيها . كما انه ينظم عمل السلطات ، و يرسم كيفية تنظيم و ادارة الدولة و فلسفة الحكم فيها . فضلا عن حماية الحقوق و الحريات الاساسية للمواطنين كافة . و يعزز من فكرة سيادة القانون على الحكام و المحكومين على حد سواء .

عليه ، اصبح الدستور معيارا للدولة الحديثة ، و اس لشرعية نظام الحكم فيها ، و مؤشرا على سيادة الشعب .

و رغم ان الدستور وليد الفكر الديمقراطي ، بيد انه وجدت في العالم انظمة استبدادية شمولية تمتلك دستورا وضع بطريقة غير ديمقراطية . و لكن يلاحظ ان سلوك هذه الانظمة السياسي يقترن بالعنف و الانتهاكات الدستورية رغم ان الدستور يكفل حق المواطن في النصوص الدستورية .

و في ضوء ذلك ، واجهت الاوساط السياسية بعد نيسان ٢٠٠٣ مهمة وضع دستور جديد في العراق يعكس التغيرات السياسية التي حدثت بعد الاحتلال ، و يؤسس لعهد سياسي جديد يرتكز على الديمقراطية و حقوق الانسان . و في الواقع لم تكن تلك المهمة امرا يسيرا في ضوء المعطيات الاتية :

١ – ظروف الاحتلال الامريكي و ضغوطاته و ضعف العقلية التأسيسية الناضجة لرجال الاحتلال و عدم امتلاكهم لمشروع ما بعد الاحتلال انما اعتمدت نظرية التجربة و الفوضى الخلاقة على حد قولهم .
٢ – الفوضى التي سادت العراق بعد الاحتلال نتيجة لتدمير قدرات الدولة العراقية و مؤسساتها العسكرية و الامنية .

٣ – ضعف العقلية التأسيسية للطبقة السياسية الجديدة ، و هيمنة العقلية الثأرية

عليها ، و عدم امتلاكها لمشروع سياسي ناضج ما بعد الاحتلال زاد من صعوبة مهمة كتابة الدستور الجديد .

٤ – التقاليد الاجتماعية و اطروحات الاسلام السياسي ذات الصبغة المذهبية و الثيوقراطية مثلت واحدة من اهم العقبات التي وقفت بوجه هذا التحول الديمقراطي .

٥ – الموروث الاستبدادي الطويل في العراق ، و الذي امتد لأكثر من سبعة الاف سنة كان من اهم العوامل التي اعاقت التحول الديمقراطي الدستوري في العراق .

و رغم هذه الصعوبات ، بدأت العملية الدستورية في عراق ما بعد الاحتلال بمبادرة من سلطة التحالف الدولي المؤقتة التي ترأسها السفير بول بريمر في ايار ٢٠٠٣ بعد تشكيل مجلس الحكم العراقي في تموز ٢٠٠٣ و الذي اختار لجنة دستورية مؤلفة من ٢٥ عضوا توزعت على اسس فئوية (١٢من الشيعة العرب ، ٥ من السنة العرب ، ٥ من الكرد ، و ما تبقى لممثلي الاقليات) . و هذه اللجنة وضعت مبادئ قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية و الذي مثل الاساس الذي انطلق منه الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

ثم اجريت الانتخابات العامة في ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥ لإضفاء الشرعية على العملية الدستورية مثلما نص قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية . و قد شارك في الانتخابات ٥٨ % من الناخبين المسجلين . و اسفرت الانتخابات في ضوء المقاطعة السنية للانتخابات عن فوز الائتلاف الوطني العراقي (الشيعي) ب ١٤٠ مقعدا ، و التحالف الكردستاني ٧٥ مقعدا ، و القائمة العراقية ٤٤ مقعدا . فضلا عن مقاعد محدودة للأقليات .

و في ٨ ايار ٢٠٠٥ قامت الجمعية الوطنية الانتقالية بتشكيل لجنة كتابة الدستور الدائم للبلاد من ٥٥ نائبا ضمت (٢٨ عضوا من الائتلاف الشيعي ، ١٥ عضوا من التحالف الكردستاني ، ٨ اعضاء من القائمة العراقية ، و ما تبقى خصص للأقليات

. و قد ترأس اللجنة الشيخ همام حمودي من المجلس الاعلى للثورة الاسلامية . و

من ثم تم اتخاذ قرار بإضافة ١٥ عضوا من السنة العرب بدون ان يكون لهم حق التصويت . و كذلك عضوا عن الصابئة المندائيين .

و توزع الاعضاء على لجان فرعية من اجل توزيع المهام بين اعضاء اللجنة و بالشكل الاتي :

لجنة المبادئ الاساسية :

برئاسة السيد احمد الصافي ، و عضوية السادة فؤاد معصوم و حميد مجيد و سامي احمد و محسن القزويني و سامي العسكري و حنين قدو و عبد الهادي الحكيم و رياض كهيه و طاهر البكاء .

لجنة الحقوق و الواجبات العامة :

برئاسة السيد خضير الخزاعي و عضوية السادة منذر الفضل و كامران خيري و احمد وهاب و عباس البياتي و سامي عزارة و زهراء الهاشمي و ناجحة عبد الامير و نصار زغير و عبود العيساوي و وائل عبد اللطيف .

لجنة شكل النظام و مؤسسات الدولة الاتحادية :

برئاسة السيد ثامر الغضبان و عضوية السادة نديم الجابري و عادل ناصر و منيرة عبدول و نركز محمد امين و سعد قنديل و اكرم الحكيم و نوري المالكي .

لجنة مؤسسات حكومة الاقاليم :

برئاسة السيد سعدي البرزنجي و عضوية السادة ديندار شفيق و فريدون عبد القادر و علي الاديب و شروان الوائلي و علي الدباغ و التفات الفتلاوي و راسم العوادي .

لجنة الضمانات الدستورية :

برئاسة السيد حسين عذاب و عضوية السادة حسين محمد طه و دارا نور الدين و ايمان الاسدي .

لجنة الاحكام الختامية و الانتقالية :

برئاسة السيد عبد الخالق زنكنة و عضوية السادة نوري بطرس و يونادم كنا و عقيلة الدهان .

و قد تمت قراءة تقرير اعداد مسودة الدستور من رئيس اللجنة الشيخ همام حمودي في الجمعية الوطنية سنة ٢٠٠٥ . و تمت الموافقة على الدستور في استفتاء شعبي عام جرى في ١٥ تشرين الاول ٢٠٠٥ بنسبة ٧٨ % من المصوتين . و دخل حيز التنفيذ مطلع العام ٢٠٠٦ .

و بذلك اصبح الدستور الدائم اول وثيقة قانونية تقرها جمعية تأسيسية منتخبة ، و يصوت عليها الشعب باستفتاء شعبي عام منذ عام ١٩٢٤ .

مع ذلك كله ، فاقمت العملية الدستورية من الخلافات بين المجموعات و الطوائف المختلفة حول اعادة توزيع السلطة و الموارد . فضلا عن حدوث الانقسامات المذهبية و الدينية و العرقية و الثقافية و الايديولوجية و ولادة الشكوك المتبادلة بين اطراف العملية السياسية .

عموما سنخوض في هذه الدراسة بدراسة البعد السياسي و الفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم لكي نحدد معالم طريق لتعديل الدستور و تلافي اخفاقاته . لعلنا نصل الى توافق وطني واسع يفضي الى تأسيس دولة مدنية عصرية تستجيب لحاجات المواطن و متطلبات العصر و ايجاد نظام سياسي ديناميكي .

المبحث الاول

الاطار النظري : في مفهوم الدستور و انواعه

اولا : في مفهوم الدستور : -

تعد مفردة الدستور من المفردات الوافدة من اللغة الفارسية . و هو لفظ مركب من شقين هما (دس) و تعني القاعدة ، و (ور) و تعني صاحب . و بذلك يكون المعنى الكامل (صاحب القاعدة) .

ثم انتقلت مفردة الدستور الى اللغة العربية بعد ان ضم اليها حرف (التاء) لتناسب اوزان اللغة العربية ، فأصبحت (دستور) .

و في الاصطلاح ، عرف الدستور على انه اسمى وثيقة قانونية في الدولة . اذ ان القواعد القانونية تتدرج في هرم يأتي الدستور في قمة الهرم . و يليه القوانين العادية التي تسنها السلطة التشريعية . ثم تأتي اللوائح و القرارات الادارية التي تصدرها السلطة التنفيذية . و بذلك يصبح الدستور اهم وثيقة قانونية في الدولة . و يتمتع بالسمو على سائر القواعد القانونية الاخرى .

و بموجب هذا المفهوم ، تتقيد كافة القواعد القانونية الاخرى بالدستور ، و بخلافه تعد باطلة و غير دستورية . فالقانون الذي تسنه السلطة التشريعية لابد ان يتوافق مع الدستور . و اللوائح و الاوامر الادارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لابد ان تتوافق مع القانون و الدستور .

و في العادة يتم وضع الدستور باحدى الطرق الاتية :

١ – الطريقة الديمقراطية : و التي بموجبها يتم كتابة الدستور بواسطة الشعب عن طريق نوابه الذين انتخبهم ليقوموا نيابة عنه بصياغة الدستور . و هذا ما اخذت به التجربة العراقية الجديدة عام ٢٠٠٥ .

٢ – الطريقة غير الديمقراطية : و التي بموجبها يتم وضع الدستور من الجهة الحاكمة دون التأكد من مصادقة الارادة الشعبية العامة .

و يبدو ان هناك خللا في كلا الطريقتين . فأن كتب الدستور بالطريقة الديمقراطية فسيكون على الارجح فاقدا للدقة و الحرفية و صياغاته تكون ذات ميول سياسية او فئوية او حزبية . و ان كتب بالطريقة غير الديمقراطية فأنه سيراعي رغبة الحكام و لا يعكس رؤية الارادة الشعبية .

و بناءا على ذلك ،يفضل ان يكتب الدستور بالطريقة الاتية :

١ –يضطلع النواب المنتخبون و صناع الراي في المجتمع بمهمة وضع الافكار الدستورية الاجمالية فقط .

٢ – تعرض تلك الافكار الدستورية على لجنة مختصة بالقانون الدستوري و العلوم السياسية لتحويل تلك الافكار الى نصوص دستورية تفصيلية .

٣ – ثم تعرض تلك النصوص الدستورية على لجنة مختصة باللغة العربية من اجل الصياغة و ضبط المصطلحات و المفاهيم و تصويبها .

٤ – من الضروري اجراء استفتاء جزئي قبل الاستفتاء العام على كبريات المسائل الدستورية مثل هوية الدولة و شكلها و نظام الحكم فيها و الخ .

٥ – ثم يتم اجراء استفتاء شعبي عام على الدستور بأكمله .

و يلاحظ ان الدساتير بشكل عام تعتمد على عناصر اساسية مهما كانت الطريقة المعتمدة في كتابتها و هي :

١ – الديباجة (المقدمة) : و هي الجزء الذي يتضمن فلسفة الدستور التي تستمد منها المواد الدستورية كافة . و البعض يحتسبها جزءا من الدستور و البعض الاخر لا يحتسبها جزءا من الدستور . و يلاحظ ان ديباجة الدستور العراقي الدائم لم تتضمن اي فلسفة سياسية انما اكتفت بسرد وقائع تاريخية صرفة .

٢ – الاطار التنظيمي : و هو الجزء الذي ينظم عمل السلطات العليا في البلاد و يحدد العلاقة بينها .

٣ – اطار الحقوق و الحريات العامة : و هو الجزء الذي ينظم حقوق المواطن و حرياته الاساسية . و يسعى الى حفظها من انتهاكات السلطة العامة .

٤ – الاطار الخاص بإجراءات تعديل الدستور و الذي تحدد بموجبه اجراءات تعديل الدستور و الياتها .

٥ – الاطار الخاص بتفسير الخلافات الدستورية : بما ان الدستور يعد احد اشكال القانون فهناك احتمال ان يوجد لدى البعض فهم خاطئ للنصوص الدستورية . و قد يؤدي ذلك الى خلافات حول دستورية اي تشريع او حكم قضائي معين . لذلك لجأت الدساتير الى انشاء محكمة دستورية تختص بحل النزاعات بين السلطات او تفسير مدى دستورية القوانين و التشريعات و الاحكام القضائية . و تعد قرارتها مكتسبة للدرجة القطعية و غير قبلة للنقض .

و بذلك ، يتم رسم حدود للسلطات العليا لا يسمح بتجاوزها من اجل ضمان الحقوق و الحريات العامة . بعبارة ادق ، فأن مبدأ الدستورية يعني وضع رقابة دستورية تمارس من هيئة قانونية مستقلة تضع حدودا واضحة المعالم للسلطة التشريعية من اجل تبني قوانين مطابقة للدستور تتعدى ارضاء السلطة التنفيذية و الادارية لتنصرف الى رضا الشعب بوصفه صاحب السيادة من جهة ، و من اجل الحيلولة دون نمو دكتاتورية برلمانية او تنفيذية من جهة اخرى .

ثانيا : انواع الدساتير : -

بموجب دلالات معينة يمكن ايجاد انواع من الدساتير لعل اهمها ما يأتي :

١ – انواع الدساتير بدلالة اجراءات التعديل :

بدلالة اجراءات التعديل الدستوري يمكن ان نجد نوعين من الدساتير و هي :

أ – الدساتير المرنة : و هي الدساتير التي يمكن اجراء التعديلات الدستورية عليها من خلال اجراءات يسيرة . و منها الدساتير التي تقتضي الحصول على اغلبية برلمانية كشرط للتعديل في الدساتير الديمقراطية ، و موافقة الحاكم على التعديل في الانظمة الاستبدادية .

ب – الدساتير الجامدة : و هي الدساتير التي يصعب تعديلها الا بإجراءات صعبة مثل اشتراط موافقة اغلبية الثلثين في البرلمان و الرجوع الى الشعب و اخذ رأيه في استفتاء شعبي ناجح . فضلا عن اجراءات النقض التي قد تتاح الى جهات معينة ضمن شروط الديمقراطية التوافقية . و قد اخذ العراق بهذا النموذج الجامد .

٢ – انواع الدساتير بدلالة التدوين :

من حيث التدوين من عدمه نجد نوعين من الدساتير هما :

أ – الدساتير المكتوبة : و هي الدساتير المدونة بحيث تكون اغلبية نصوصه مكتوبة في وثيقة واحدة او عدة وثائق رسمية . و قد اخذ الدستور العراقي بفكرة الدستور المكتوب في وثيقة واحدة .

ب – الدساتير غير المكتوبة : و هي عبارة عن قواعد دستورية عرفية غير مكتوبة استمر العمل بها لسنوات طويلة حتى اصبحت بمثابة القانون الدستوري الملزم . و يطلق عليها احيانا بالدساتير العرفية لأن العرف يعد المصدر الرئيسي لقواعدها . و يحتسب الدستور البريطاني المثال الاوضح على الدساتير غير المكتوبة لأنه يأخذ اغلبية احكامه اما من العرف او من السوابق القضائية .

٣ – انواع الدساتير من حيث الحجم :

من حيث حجم الدستور يمكن ان نتلمس نوعين من الدساتير هما :

أ – الدساتير المطولة : و هي الدساتير التي تتناول مسائل تفصيلية تقتضي الاطالة و التوسع . و لعل دستور الهند يمثل النموذج الابرز على هذا النوع من الدساتير .

ب – الدساتير الموجزة : و هي الدساتير التي تقتصر على الموضوعات المهمة فقط دون الدخول في التفاصيل . و لعل دستور الكويت لسنة ١٩٦١ يمثل احدى نماذج هذا النوع .

٤ – انواع الدساتير من حيث التوقيت الزمني :

من حيث التوقيت الزمني نجد نوعين من الدساتير هما :

أ – الدساتير الدائمة : و هي الدساتير التي توضع ليتم العمل بها دون تحديد مدة زمنية لها الى ان تتجلى الحاجة لتعديلها او الغائها . و قد اخذ الدستور العراقي بهذا النوع من الدساتير .

ب – الدساتير المؤقتة : و هي الدساتير التي توضع لمدة زمنية محددة .و ذلك لمواجهة ظروف طارئة محددة كأن تكون الدولة قد حصلت على استقلالها حديثا او بعد حدوث ثورة شعبية او انقلاب عسكري . و غالبا ما تكون بصيغة الاعلانات الدستورية و التي تعد دستورا مؤقتا .

و في ضوء ذلك ، يمكن توصيف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على انه دستور مكتوب و جامد و دائم و يجمع احيانا بين الايجاز و الاطالة .

و مهما كان نوع الدستور و رصانته فأنه يمكن ان يسقط في الحالات الاتية :

١ – عن طريق الارادة الشعبية ذات الصبغة الثورية .

٢ – عن طريق الانقلاب العسكري الناجح .

٣ – عن طريق الاحتلال الاجنبي للبلاد .

المبحث الثاني

المدخلات السياسية و الفنية في كتابة الدستور العراقي الدائم

هناك مدخلات سياسية و فنية ساهمت في اختلال الدستور و قصوره في اداء وظيفته منها :

اولا : لجنة كتابة الدستور و فلسفتها السياسية : -

هناك اختلالات في عملية تشكيل لجنة كتابة الدستور . اذ نلاحظ ان رئاسة اللجنة لم تكن من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري . و مما عزز من اوجه هذا القصور ان اغلب اعضاء اللجنة كانوا من الشخصيات السياسية بيد انهم لا يملكون تخصصا في القانون الدستوري الا ما ندر . لذلك نلحظ عدم الدقة في اللغة و في استخدام المفاهيم و المصطلحات (مثل الكتلة النيابية الاكبر / المادة ٧٦ و الاغلبية المطلقة التي وردت في اكثر من مادة بأبعاد مختلفة و الخ). و اتسمت تلك النصوص احيانا بالميول العاطفية او السياسية او الفئوية (لاحظ الديباجة و المادة ٤٣ المتعلقة بالأحوال الشخصية و الخ) .

و من اوجه قصور الدستور خلو اللجنة من تمثيل اهل السنة تمثيلا حقيقيا رغم انهم يشكلون مكونا فاعلا في ارث الدولة العراقية . و ان اضافة ١٥ عضوا من اهل السنة العرب الى اللجنة لاحقا لم يكن كافيا لأنه لم يكن لهم حق التصويت داخل اللجنة كونهم معينون من خارج المجلس التشريعي . و من الجدير بالذكر ، ان هذا التهميش للقوى السنية لم يأت من النظام الجديد انما جاء بسبب مقاطعة الانتخابات في المراحل الاولى نتيجة للفتاوى الدينية و المواقف السياسية .

كما ان الشكوك المتبادلة و هيمنة العقلية الثأرية و روح الغلبة عند القوى السياسية التي شكلت اللجنة اسس لقواعد الخلاف و الفرقة بدلا من قواعد التوافق الوطني . و اسس لنمو العنف السياسي و الاجتماعي بدلا من قواعد الامن و السلم الاجتماعي .

اضف الى ذلك ، نلاحظ ان مراعاة اللجنة لمعيار المكونات الاجتماعية بدلا من معيار المواطنة و المسوغات الوطنية الجامعة كان قد اسس لقواعد الصراع السياسي و المذهبي في البلاد .

كما ان غلو اللجنة في مراعاة مصالح اقليم كردستان بمعزل عن المحافظات الاخرى اسس لقواعد الانفصال لأنه اعطى العلوية لسلطات الاقليم على حساب السلطات الاتحادية (لاحظ الباب الرابع من الدستور) ، و لأنه هدر جزءا من حقوق المكونات الاخرى و خاصة التركمان . و كذلك اسس نوعا من الفدرالية هي اقرب للنموذج الكونفدرالي . و ان استخدام اللغة الكردية كلغة رسمية و محلية في نفس الوقت افضى الى التقوقع القومي حول الذات (لاحظ المادة ٤ من الدستور) و من ثم افضى الى نمو نزعة الانفصال لدى الكرد . و تعزز ذلك المنحى باستخدام مصطلح (المناطق المتنازع عليها) رغم ان هذا المصطلح يقع ضمن اطار القانون الدولي الذي يعالج مشكلة المناطق المتنازع عليها (الحدود السياسية) بين دولتين فأكثر و ليس ضمن القانون المحلي الذي يعالج مشكلات (الحدود الادارية) بين الاقاليم و المحافظات .

اضف الى ذلك ، يلاحظ ان اعتماد صيغة الاستفتاء الشعبي العام بشكل كلي و ليس كل مادة او فصل على حدة ساهم بتمرير عدد من النصوص الخلافية التي بقيت مرافقة للدستور و تطبيقاته ، و التي لم يتحقق حولها التوافق الوطني لحد الان مثل شكل الدولة و هويتها و نظام الحكم فيها . فضلا عن قضايا اخرى تتعلق بالحريات العامة .

و تعد الارادة السياسية التي احتسبت دستور ٢٠٠٥ دستورا دائما ، واحدة من الاخطاء الجوهرية التي وقعت فيها لجنة كتابة الدستور و القوى السياسية التي تقف خلفها . و الراجح ان هذا الخطأ راجع الى ضعف الوعي السياسي وعدم استشراف المستقبل و التعجل و سوء تقدير للتبعات التي سوف تترتب على هذه الخطوة غير المحسوبة .

و قد اطلق على الدستور صفة الدستور الدائم كدلالة على الانتقال من المرحلة الانتقالية التي نظمها قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، الى المرحلة الدائمة التي يحكمها دستور دائم و مؤسسات دائمة و انتخابات دورية منتظمة تفضي الى عملية التداول السلمي للسلطة .

و يلاحظ ان هناك ثلاثة قوى اساسية سعت لاحتساب هذا الدستور دستورا دائما كل حسب مصالحها . فالإدارة الامريكية سعت الى تثبيت صفة الدستور الدائم كدلالة على انجاز مهمتها في العراق ، و حفاظا على سمعتها و مصالحها . و التحالف الكردستاني بذل جهدا كبيرا من اجل سن دستور دائم يضع فيه ضمانات مستقبلية لوضعه القلق ، بالمقدار الذي يضمن مصالح اقليم كردستان و الحيلولة دون الانتقاص من سلطاته مستقبلا كحد ادنى ، و التمهيد لمشروع الدولة الكردية المستقلة كحد اعلى . و التحالف الشيعي ايضا بذل جهدا لسن دستور دائم بوصفه فرصة ينبغي اغتنامها لتثبيت اقدامه في هرم السلطة .

عليه ، اصبح الدستور جزءا من المشكلة و ليس جزءا من الحل ، لأن المصلحة الوطنية كانت تقتضي ان يكون هذا الدستور دستورا مؤقتا لدورة انتخابية واحدة كحد ادنى ، و لدورتين انتخابيتين كحد اعلى . و ذلك للأسباب الاتية :

١ – لإعطاء فرصة لالتحاق العرب السنة بالعملية السياسية و المساهمة في تأسيسها بشكل فاعل من اجل تحقيق اكبر قدر ممكن من التوافق الوطني .

٢ – ابقاء هذا الدستور مؤقتا لبرهة من الزمن يوفر فرصة مناسبة لمراجعته ، و تصحيح اي اخطاء أو نواقص أو غموض قد يظهر فيه اثناء عملية تطبيقه .

ثانيا : مرتكز قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية :

رغم ان الدستور العراقي الدائم قد ارتكز على قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية من حيث المضمون و الصياغة و التوقيتات ، بيد انه تخلف عنه في المضامين الآتية :

١ – يلاحظ ان ديباجة قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية افضل من ديباجة الدستور الدائم . و ذلك من الزوايا الآتية :

أ – ان ديباجة قانون ادارة الدولة تعد جزءا منه حسب نص (المادة الاولى فقرة ج) بينما لا تعد ديباجة الدستور الدائم جزءا منه . و هذا خلل جوهري لأن الديباجة تحمل عادة فلسفة الدستور الذي تنبثق منها المواد الدستورية الاخرى بما لا يتعارض معها .

ب – نصت ديباجة قانون ادارة الدولة على فلسفة الحرية بوصفها الفلسفة السياسية الحاكمة على مواده . بينما خلت ديباجة الدستور الدائم من أي فلسفة سياسية . انما اكتفت بسرد وقائع تاريخية صرفة .

٢ – تمكن قانون ادارة الدولة من معالجة النزاعات المحتملة حول عائدية بغداد و كركوك عندما اخرجهما من دائرة الصراع عبر النص على حق المحافظات خارج اقليم كردستان من تشكيل اقاليم فيما بينها باستثناء بغداد و كركوك (المادة ٥٣ فقرة ج) . بينما اعاد الدستور الدائم تلك المناطق الى دائرة الصراع حيث لم يمانع من انضمام كركوك الى اي اقليم يختاره السكان المحليون . و وضع تمييزا بين بغداد العاصمة و بغداد المحافظة ، حيث حظر انضمام بغداد العاصمة الى اي اقليم بوصفها عاصمة الدولة العراقية ، لكنه سكت عن خيار بغداد المحافظة . و مما زاد من حدة هذه الصراعات نص الدستور الدائم على حق محافظة أو اكثر على تكوين اقليم واحد (المادة ١١٩) . بينما نص قانون ادارة الدولة على ان الاقليم لا يتكون من اكثر من ثلاثة محافظات .

٣ – اضف الى ذلك ، يلاحظ ان مسألة الفصل بين السلطات في قانون ادارة الدولة كانت ارجح مما ورد في الدستور الدائم . حيث ان قانون ادارة الدولة اعطى حق المبادرة التشريعية لأعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية و لجانها المختصة عندما ساوى بين مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية و مقترحات القوانين المقدمة من السلطة التشريعية (المادة ٣٣ د) . بينما سلب الدستور الدائم حق المبادرة التشريعية من اعضاء مجلس النواب و لجانه المختصة عندما ميز بين مقترحات القوانين المقدمة من مجلس النواب و التي لا يعتد بها ، و مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية و التي يعتد بها (المادة ٦٠) حسب تفسير المحكمة الاتحادية العليا ، رغم ان هذا التفسير لا زال موضع خلاف عميق بين الاوساط القانونية و السياسية ، ثم حدث تراجع نسبي عن هذا التفسير لاحقا .

ثالثا : اشكالات مجلس الاتحاد :

رغم ان الدستور نص في (المادة ٦٥) على تشكيل مجلس الاتحاد بوصفه البيت الثاني للسلطة التشريعية ، و الذي يمثل الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، الا انه لم ينص على آلية تكوينه ، و شروط العضوية فيه ، و اختصاصاته ، و كل ما يتعلق به .

ان عدم النص على كل تلك التفاصيل جاء لأسباب عدة ، منها :

١ - السقف الزمني لعملية الانتهاء من الدستور افضى الى التركيز على مجلس النواب و اهمال مجلس الاتحاد .

٢ – عدم ادراك القوى السياسية النافذة لأهمية مجلس الاتحاد ، ادى الى اهماله و عدم النص على تفاصيله في الدستور الدائم .

٣ – عدم وجود اقاليم في العراق باستثناء اقليم كردستان ادى الى عدم التركيز على مجلس الاتحاد في الدستور الدائم .

و قد ترتب على ذلك ، اختلال في بنية السلطة التشريعية و وظيفتها . و ذلك لأن عمل المجلسين يعد عملا تكامليا لا يستطيع احدهما الاستغناء عن الآخر في الانظمة الفدرالية . و ذلك من الزوايا الآتية :

١ – اذا كان مجلس النواب يمثل بيت الحرية ، فأن مجلس الاتحاد يمثل بيت الحكمة . فعندما تتسم احيانا التشريعات الصادرة من مجلس النواب بالتسرع أو بالعاطفة أو بالفوضى أو بالميول السياسية ، فأن مجلس الاتحاد ، بحكم حق الفيتو المناط به ، يقوم بالتروي و الحكمة بعقلنة تلك التشريعات او تصحيحها طبقا للمصلحة العامة .

٢ – و اذا كان مجلس النواب يمثل مصالح المواطنين ، فأن مجلس الاتحاد يمثل مصالح الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة بإقليم .

٣ – ان النص على تفاصيل مجلس النواب في الدستور ، و احالة تفاصيل مجلس الاتحاد الى القوانين العادية يخل بمبدأ التوازن بين المجلسين ، لأن الدستور اسمى مرتبة من القوانين العادية ، الامر الذي يجعل مجلس النواب اعلى مرتبة من مجلس الاتحاد . لذلك كان لزاما النص على تفاصيل المجلسين في الدستور الدائم .

رابعا : التأثيرات الخارجية :

مع ان هناك تدخلات دولية و اقليمية حاولت التأثير في كتابة الدستور بيد ان العامل الاكثر تأثيرا كان الادارة الامريكية بحكم الامر الواقع الذي املته ظروف الاحتلال الامريكي للعراق و معطياته .

و قد يرى البعض ان هذا التدخل كان تدخلا ايجابيا لأنه قدم الخبرة الدستورية الامريكية و ضمن تمرير الدستور ، بينما يراها اخرون تدخلات سلبية لأنها تصادر الارادة العامة للشعب العراقي ، و تضع عقبات مستقبلية في طريقه .

عموما يمكن القول ان التدخلات الامريكية كانت قد اتخذت صيغا متعددة ، منها :

١ – وضع الجانب الامريكي سقفا زمنيا ضاغطا لعملية الانتهاء من كتابة الدستور الدائم حسب المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية و التي سن تحت رعاية الادارة المدنية لقوات الاحتلال ، و التي نصت على تكليف الجمعية الوطنية الانتقالية المنتخبة بكتابة الدستور و الانتهاء منه في ١٥ آب ٢٠٠٥ . و للتاريخ انتهينا من وضع اللمسات الاخيرة للدستور ليس داخل لجنة كتابة الدستور انما في اجتماع ضم قيادات الصف الاول التي لم تنجز مهمتها الا في اللحظات الاخيرة من الموعد النهائي . حيث عقدت الجمعية الوطنية جلستها المخصصة للتصويت على الدستور في الساعة الثانية عشرة من ليلة ١٥ آب ٢٠٠٥ ، و مسودة الدستور وصلت الى الجمعية حوالي الساعة الثانية عشرة و النصف بعد منتصف الليل .

٢ – فرض الجانب الامريكي الخيار الفدرالي في المادة الاولى من الدستور مراعاة لمصالح اقليم كردستان رغم انعدام الثقافة الفدرالية عند عرب العراق نخبا و قواعدا . حيث لم يتعاط الشعب العراقي و القوى السياسية العربية مع هذا المفهوم الجديد الوافد على الثقافة العراقية من الخارج باستثناء التعاطي الايجابي الكردي مع هذا الخيار . ان فرض هذا الخيار السياسي اثار جدلا و خلافا عميقا حول شكل الدولة العراقية لم ينته لحد الان .

٣ – لم يسمح الجانب الامريكي باعتماد الخيار الثيوقراطي في العراق . و فرضت الخيار الديمقراطي رغم انه يتعارض مع اطروحات القوى الاسلامية الشمولية المهيمنة في حينه على العملية الدستورية . و قد بدا ذلك واضحا في مواد دستورية متفرقة ، منها (المادة الثانية فقرة ب ، و المادة السادسة) . ان ذلك التدخل ربما يكون تدخلا ايجابيا لكنه احدث شرخا في مصداقية القوى الاسلامية الحاكمة ، و جعلها تلعب في غير ارضها . لذلك اخفقت في التطبيق .

٤ – فرض الجانب الامريكي اعتماد معيار المكونات الاجتماعية كأس للدولة العراقية حسب (المادة ٣) من الدستور بدلا من اعتماد معيار المواطنة ، الامر الذي شكل اهم اوجه القصور في الدستور لأنه لا يتناسب مع الدولة العصرية الديمقراطية .

٥ – فرض الجانب الامريكي قيودا على اي حكومة عراقية و منعها من التعاطي مع الاسلحة النووية و الكيميائية و البيولوجية و كل ما يمت لذلك بصلة حسب (المادة ٩ فقرة هاء) . و بذلك شلت القدرات العسكرية العراقية في عالم يتسابق حول تلك الاسلحة بما فيها دول من الشرق الاوسط .

٦ – فرض الجانب الامريكي حرية العقيدة في الدستور حسب (المادة ٤٢) . اي ان الدستور كفل حرية الانتقال من ديانة الى اخرى . و هذا الحق ربما يؤثر على هوية العراق العربية الاسلامية مستقبلا .

٧ – فرض الجانب الامريكي ما يعرف ب (كوتا النساء) ٢٥ % من اعضاء مجلس النواب في سابقة غير معهودة في النظم السياسية و حسب (المادة ٤٩ فقرة خامسا) ، رغم ان هذه النسبة لم تستحصل في البلدان الغربية المتقدمة ، و لا تتسق مع الطبيعة السيكولوجية للمرأة العراقية التي تميل الى الابتعاد عن السياسة .

خامسا : تدني مستوى الثقافة الديمقراطية ، و ثقافة التأسيس لدى اغلب النخب السياسية ترك اثرا واضحا في قصور الدستور و اضفاء المصطلحات العاطفية على ملامحه .

ان تلك التدخلات ما كان لها القدرة على التأثير لولا ضعف الثقافة الشعبية الدستورية احيانا ، و عدم الاكتراث بالدستور احيانا اخرى . حيث لم يعترض الشعب على اي مادة اساسية ، و لم يفرض اي مادة اساسية ، بل مررت عليه عدد من النصوص الدستورية التي الحقت الضرر به . كما ان ضعف العقلية التأسيسية للقوى السياسية الصاعدة و عدم امتلاكها لمشروع دولة واضح المعالم افضى الى نجاح نسبي للتأثير الخارجي في كتابة الدستور .

و قد شكل اداء القوى الكردية احد اوجه القصور في الدستور لأنهم في الوقت الذي كانوا يكتبون الدستور معنا ، بيد ان اعينهم شاخصة نحو مشروع الدولة الكردية المستقلة ، و العمل على توفير المقدمات اللازمة للدولة الكردية من خلال الدستور ذاته . من هنا نجحوا في تثبيت مبدأ ازدواجية اللغة في المخاطبات الرسمية حسب (المادة ٤) . و نجحوا في التأسيس لفدرالية هشة قريبة من الكونفدرالية حسب (الباب الخامس – الفصل الاول) . و اسسوا لوحدة وطنية هشة لا ترتكز الا على الدستور حسب (المادة ١) ، و التي نصت على احتساب الدستور الضامن الوحيد لوحدة العراق ، رغم ان وحدة العراق اعمق من ذلك بكثير .

كما ساهمت القوى الشيعية ايضا في وضع نصوص ادت الى احداث قصور واضح في الدستور ، منها :

١ – ساهمت في الغاء النصوص المتواترة في الدساتير العراقية كافة و التي تحتسب العراق جزءا من الامة العربية رغم ان نسبة السكان العرب في العراق تصل الى حوالي ٨٠ % . و هذا الحذف احدث سلبيات عدة منها :

أ – افضى الى عزلة العراق عن حاضنته العربية .

ب – احدث شرخا في هوية العراق الطبيعية ، و التي تحكمها لغة الضاد .

٢ – تأييد دولة المكونات بدلا من دولة المواطنة (المادة ٣) ، افضى الى صراعات اجتماعية متعددة الحقت ضررا كبيرا في السلم الاجتماعي و الاستقرار السياسي .

٣ – اعتماد المعايير المذهبية في قضايا الاحوال الشخصية حسب (المادة ٤١ و ٤٣) بدلا من المعايير الاسلامية الجامعة ادى الى انشاء اوقاف دينية متعددة ، الامر الذي افضى الى نزاعات حول الكثير من الاوقاف الاسلامية .

٤ – تأييد الاتجاه الكردي الرامي الى اضعاف السلطة الاتحادية و تقوية سلطات الاقاليم ساهم في ضعف الصلاحيات المناطة بالسلطة الاتحادية . رغم ان العراق بحاجة ماسة الى حكومة اتحادية قوية لتكون قادرة على الحفاظ على وحدته الوطنية . ان هذا المنحى ادى الى قصور واضح في الدستور .

٥ – كما ان فكرة اقليم المحافظات الشيعية التسعة الذي طرحه السيد عبد العزيز الحكيم رئيس المجلس الاعلى للثورة الاسلامية ساهم بأضعاف الحكومة الاتحادية لصالح حكومة الاقليم (لاحظ الباب الرابع و الخامس من الدستور) رغم ان العراق كان بحاجة ماسة الى حكومة قوية قادرة على الحفاظ على الوحدة الوطنية .

علاوة على ذلك ، كانت المقاطعة السنية للعملية السياسية و الانتخابات عاملا مضافا لتسهيل التأثير الخارجي في التأثير في عملية كتابة الدستور الدائم .

المبحث الثالث

المدخلات الفكرية في كتابة الدستور العراقي الدائم

هناك مدخلات فكرية متعددة ساهمت باختلال الدستور منها :

اولا : الخيار الفدرالي :

هناك جدلا لازال قائما في الاوساط السياسية و الاكاديمية حول الخيار الفدرالي في العراق و المنصوص عليه في (المادة ١) من الدستور . اذ تبنى الدستور تفاصيل هذا الخيار في (الباب الرابع و الباب الخامس) منه .

و تعد الفدرالية شكلا من اشكال الدول المركبة . و شكلا من اشكال الحكم اللامركزي و الذي تكون السلطات موزعة بين حكومة اتحادية و حكومات محلية (اقاليم أو ولايات) . و يكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة متكامل مع الاخر و يتقاسم السلطة السياسية معه . و تعد حكومات الاقاليم أو الولايات وحدات دستورية لكل منها نظامها الاساسي (دستور محلي) الذي يحدد تفاصيل سلطاتها التشريعية و التنفيذية و القضائية على ان توضع الحدود العامة لتلك السلطات في دستور الدولة الاتحادي بحيث لا يمكن سحب تلك السلطات بقرار احادي من الحكومة الاتحادية .

لقد اصبح الحكم الفدرالي واحدا من اوسع النماذج المنتشرة على وجه البسيطة . و يعد نموذج الامارات العربية المتحدة النموذج الابرز على المستوى العربي ، و نموذج الولايات المتحدة الامريكية هو النموذج الابرز على المستوى الدولي .

و رغم ان الفدرالية ليست خيارا ابتدائيا مفضلا في نشوء الدول ، بسبب التعقيدات التي يتسم بها ، بيد انها قد تكون حلا توافقيا اضطراريا لدولة لا تستطيع ان تحافظ على وحدتها الاندماجية البسيطة من جهة ، و لا تريد مكوناتها الاجتماعية التفريط بعقد الدولة و وحدتها من جهة اخرى .

و يبدو ان الدولة العراقية قد وصلت الى هذا المفترق السياسي . و من هذه الزاوية فقط يصبح الخيار الفدرالي حلا قابلا للنقاش ضمن اطار حوار وطني شامل . خصوصا بعد ان تصاعدت نزعات الانفصال القومي لدى الكرد ، و تحول الصراع

في العراق من صراع سياسي على السلطة و النفوذ الى صراع محدود بين المكونات الاجتماعية ، و يدور حول الاستحواذ على الارض .

مع ذلك كله ، فالمسألة حمالة اوجه ، فدعاتها يركزون على مزايا الفدرالية ، و المناوئون لها يركزون على عيوبها . و من الضروري ان نطرح كلا الوجهتين بشفافية ليتسنى للشعب العراقي الاختيار او التصحيح .

مزايا الفدرالية : -

١ – يعمل هذا النوع من الاتحاد على تأسيس دولة كبيرة ذات امكانات ضخمة قادرة على الدفاع عن نفسها بشكل افضل .

٢ – ان هذا النوع من الاتحاد يجمع بين عاطفتي الاستقلال و الاتحاد معا ، اي انه يوفق بين مزايا الوحدة الوطنية من جهة ، و الاستقلال الذاتي من جهة اخرى .

٣ – يهيئ هذا النوع من الاتحاد امكانية طرح انظمة دستورية متنوعة ، الامر الذي يسمح للولايات التي تواجه تعثرا في نظامها السياسي المحلي ان تقتبس من انظمة الولايات الاخرى التي ثبت نجاحها .

عيوب الفدرالية : -

١ – ان تعدد الهيئات و ازدواج السلطات يستلزم نفقات مالية باهظة سيتحملها في نهاية الامر المواطن عن طريق الضرائب أو تقليص النفقات العامة او تدني الاجور و الرواتب .

٢ – كثيرا ما يسبب الازدواج التنفيذي أو التشريعي الى حدوث مشاكل بين الولايات الداخلة في الاتحاد أو بينها و بين دولة الاتحاد ، و قد يصل الامر الى ولادة مشاكل ذات طابع خارجي للدولة الاتحادية .

٣ – قد يؤدي هذا النوع من الاتحاد الى تفتيت وحدة الدولة اذا اصبحت سلطات الولايات اقوى من سلطة الدولة الاتحادية .

مع ذلك اعتمد الدستور العراقي على فدرالية هشة ، دون دراسة معمقة ، فهي لا تمهد للاتحاد الفاعل بين مكونات العراق الاساسية بقدر ما تمهد للانفصال حال توفر الظرف الدولي المناسب .

ان هذه الفلسفة غذتها المدركات الاتية :

١ – ثقافة الجبل الآمن لدى المكون الكردي الذي كان يلوذ به كلما تعرض للاضطهاد من الحكومة المركزية في بغداد . فضلا عن الثقافة القومية الكردية المتنامية و التي تطمح الى انشاء الدولة الكردية المستقلة .

٢ – ثقافة الخوف من الماضي و المستقبل لدى القوى السياسية الشيعية ، التي ادركت الماضي على انه سنوات من الاضطهاد و التهميش ، و ادركت المستقبل على انه تهديد قد يعيد الماضي مرة اخرى . لذلك بدأت تبحث عن ملاذ امن اذا ما عاد الماضي من جديد . و قد وجدت هذا الملاذ في الفدرالية الهشة لأنها قد تكون مدخلا للتقوقع على الذات في اسوأ الاحتمالات .

عليه ، جاءت نصوص الدستور العراقي لتؤسس فدرالية هشة قد تمهد لأنشاء دويلات فئوية عندما يحين الظرف الدولي المناسب . ان معالم الهشاشة هذه تبدو واضحة في اكثر من نص دستوري ، منها :

١ – حدد الدستور اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية في (المادة ١١٠) بينما منح اختصاصات مشتركة للإقليم مع اختصاصات السلطات الاتحادية في (المادة ١١٤) . و منح الاقليم اختصاصات مفتوحة في المستجدات كلها في المادة (١١٥) . و هذا معناه ان سلطات الاقاليم سوف تتسع مع مرور الزمن على حساب السلطات الاتحادية ، الامر الذي قد يمهد للانفصال .

٢ – في سابقة فريدة من نوعها ، منح الدستور لسلطات الاقاليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي و قانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (المادة ١٢١) . و بذلك يصبح قانون الاقليم اعلى مرتبة من القانون الاتحادي . و هذا مخالف للأنظمة الاتحادية .

٣ – اجاز الدستور تأسيس مكاتب للأقاليم و المحافظات في السفارات و البعثات الدبلوماسية (المادة ١٢٠ خامسا) على الرغم من ان السياسة الخارجية تعد اختصاصا حصريا للحكومة الاتحادية حسب المادة (١١٠ أولا) . ان ذلك قد يمهد للحصول على اعتراف دولي لأي اقليم يطمح ان يكون دولة مستقلة مستقبلا .

٤ – فضلا عن ذلك ، لم يجوز الدستور اجراء اي تعديل على اي مادة دستورية من

شأنها الانتقاص من صلاحيات الاقاليم الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني ، و بموافقة اغلبية سكانه في استفتاء عام (المادة ١٢٦ رابعا) . و بذلك حال ذلك النص دون تعديل الخيار الفدرالي لا من حيث المبدأ و لا من حيث التفاصيل .

و بناءا على ما تقدم كله ، ينبغي مراجعة الخيار الفدرالي من حيث المبدأ ، او مراجعة تفصيلاته ان كان خيارا لا رجعة فيه . ان تلك المراجعة ينبغي ان تهدف الى الحفاظ على الوحدة الوطنية العراقية . و لن يكون ذلك الا اذا اصبحت اختصاصات السلطة الاتحادية اقوى من اختصاصات سلطات الاقاليم . و لن يتحقق ذلك الا اذا شعر المكون الكردي بالأمان ' و تبدد الخوف من الماضي و المستقبل لدى المكون الشيعي ، و شعر المكون السني العربي بالإنصاف و المشاركة الحقيقية في صنع القرار .

و اذا افضت تلك المراجعة الى التمسك بالفدرالية ، فأن من المفيد اعتماد الفدرالية الادارية و ليست الفدرالية الفئوية . حيث ان تحول كل محافظة الى اقليم ربما يقلل من حدة الصراع الفئوي في العراق ، بينما تشكل اقليم على اساس فئوي سيؤدي على الارجح الى اندلاع صراعات مسلحة بين الاقاليم الفئوية حول ما يعرف بالمناطق المتنازع عليها ، الامر الذي يهدد الوحدة الوطنية في العراق .

ثانيا : نظرية الفصل بين السلطات :

هناك ملاحظات حول نظرية الفصل بين السلطات التي اعتمدها الدستور العراقي الدائم . و قبل طرح تلك الملاحظات من المفيد ان نعرج على هذا المفهوم و جذوره . اذ يلاحظ ان المفكر الفرنسي (مونتسكيو) كان من ابرز من صاغ هذا المصطلح . ثم اصبح احد مبادئ الديمقراطية و نموذجا للحكم الديمقراطي للدول العصرية .

و تاريخيا تم تأسيس اول نموذج من انظمة الفصل بين السلطات في روما زمن الامبراطورية الرومانية القديمة . و دخل حيز الاستخدام الواسع النطاق في الحقبة الاولى من الجمهورية الرومانية . ثم دخل على هذا المفهوم تعديلات في اوربا مالت نحو مبدأ التعاون بين السلطات او ما يعرف بالفصل النسبي بين السلطات .

عموما ، في اطار هذا النموذج ، فأن السلطة السياسية تقسم الى سلطات متعددة . كل سلطة منفصلة و مستقلة في صلاحيات و مجالات المسؤولية .

و في ضوء ذلك ، فأن هذه النظرية تقسم السلطات الى ثلاثة ، هي :

١ - السلطة التشريعية : متمثلة في البرلمان ، و مختصة في تشريع القوانين .

٢ - السلطة التنفيذية : متمثلة بالحكومة ، و مختصة في تنفيذ القوانين المشرعة من البرلمان . و ادارة شؤون البلاد الداخلية و الخارجية .

٣ - السلطة القضائية : متمثلة في القضاء ، و مختصة في الفصل بين النزاعات التي تحدث بين المواطنين او المؤسسات .

و رغم ان نظرية الفصل المطلق بين السلطات قد تراجعت كثيرا في النظم الدستورية المعاصرة ، بيد ان الدستور العراقي اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه . و التي نصت على ان (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية . تمارس اختصاصاتها و مهماتها على اساس الفصل بين السلطات) .

مع هذا التأكيد الدستوري الواضح على مسألة الفصل بين السلطات بيد ان هناك تداخلا واضحا بين السلطات في الكثير من النصوص الدستورية احيانا ، و في التطبيق العملي احيانا اخرى ، منها :

١ – سلب الدستور ، حسب تفسير المحكمة الاتحادية العليا ، المبادرة التشريعية من مجلس النواب العراقي عن طريق عدم الاعتداد بمقترحات القوانين التي يقدمها اعضاء البرلمان او لجانه المختصة . و اعتماد مشاريع القوانين المقدمة من جناحي السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية و مجلس الوزراء) كلا على حدة ، رغم ان المادة (٦١ ثانيا) احتسبت تشريع القوانين اختصاص حصري لمجلس النواب . ان ذلك يعد خرقا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات ، و يمثل تداخلا سلبيا بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

٢ – و يعد تعيين مجلس النواب لرئيس واعضاء محكمة التمييز ، و رئيس الادعاء العام ، و رئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة (المادة ٦١ خامسا) اضعافا من استقلالية السلطة القضائية و تداخلا ملموسا بين السلطات التشريعية و القضائية .

٣ – و بالمقابل نلاحظ فصلا تاما بين جناحي السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية و مجلس الوزراء) بينما يفترض ان لا يكون هناك فصلا بينهما لان عملها متداخل بوصفهما جناحي السلطة التنفيذية . و على سبيل المثال لا الحصر نلاحظ ان الدستور منح رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء صلاحية تقديم مشاريع القوانين (المادة ٦٠ أولا) كل على حدة ، بينما كان المفروض ان تقدم مشاريع القوانين من المؤسستين معا ، و لا تقدم من جهة تنفيذية معينة من دون ان تطلع عليها الجهة التنفيذية الاخرى . اضف الى ذلك لا يوجد اي نص دستوري يلزم مجلس الوزراء لاشراك رئيس الجمهورية في جلسات مجلس الوزراء او يحتم اطلاعه على القرارات الصادرة من مجلس الوزراء . ان ذلك يعد استخداما مقلوبا لمبدأ الفصل بين السلطات .

و هنا يلاحظ وجود حالات من الاختناق الادائي بين السلطات الثلاثة . و ذلك لأسباب عدة منها :

١ – اداء الحكومات الاتحادية التي تتجاوز على الدستور احيانا بالتأويل تارة و بالتجاوز تارة اخرى او عبر التمدد على اختصاصات السلطة التشريعية احيانا او بالضغط على السلطة القضائية احيانا اخرى . خصوصا بعد ان هيمنت على الهيئات المستقلة و الاجهزة الرقابية و التعيين بالوكالة للدرجات الخاصة .

٢ – تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا للنصوص الدستورية ساهم بوقوع هذا الاختناق . مثلما افتت بعدم الاعتداد بمقترحات القوانين التي يقدمها اعضاء مجلس النواب . او عبر تفسير مصطلحات الاغلبية المطلقة بشكل مغاير للاعراف الدستورية و القانونية . و كذلك تدخلها بقضايا الرقابة البرلمانية و تعطيل عدد من حالات الاستجواب .

٣ – كما ان اداء رئاسات مجلس النواب المتعاقبة مالت اما الى الصراع الدائم مع السلطة التنفيذية ، الامر الذي عطل التعاون المتوازن بين السلطتين . او انها مالت احيانا الى التعاون المطلق مع السلطة التنفيذية ، الامر الذي اضعف من الفصل بين السلطات ، و اضعف من الاختصاص الرقابي للسلطة التشريعية . و يلاحظ ان تلك الميول كانت تحدد حسب الخلفية السياسية او الفئوية لرئيس البرلمان و ربما حسب مزاجه الشخصي و طبيعته السيكولوجية .

كما ان هيمنة رؤساء الكتل و الاحزاب على اعضاء السلطة التشريعية دفع عدد من الاعضاء نحو محاباة السلطة التنفيذية و الدفاع عنها ، الامر الذي اضعف من الرقابة البرلمانية و المبادرة التشريعية على حد سواء مما تسبب في الكثير من حالات الاختناق بين السلطات الثلاثة .

٤ – اضف الى ذلك ، ساهم فقدان التوازن بين السلطات في الدستور في تفاقم الاختناق الادائي بين السلطات الثلاثة . ففي الوقت الذي منح الدستور حق سحب الثقة من الحكومة مهما كان مستوى ادائها (المادة ٦١) فأنه لم يمنح رئاسة الجمهورية الحق في حل مجلس النواب اذا تعسف في حجب الثقة عن حكومة ناجحة او في حالة اخلاله بمهامه اخلالا جسيما .

ثالثا : نظام الحكم :

يسجل على الدستور العراقي الدائم انه لم يضع نظام الحكم ضمن هوية واضحة المعالم حسب التصنيفات المعتمدة في النظم السياسية . اذ من الصعوبة تصنيف نظام الحكم العراقي ضمن منظومة النظم السياسية المعروفة .

حيث انه ، لا يحتسب هذا النظام نظاما نيابيا لفقدانه عنصر التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية كما معمول به في الانظمة النيابية التقليدية . اذ يلاحظ ان الدستور منح الحق لمجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة (المادة ٦١ فقرة ب) ، بينما لم يمنح الدستور لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب اذا تعسف بسحب الثقة من حكومة ناجحة ، او اذا اخل بواجباته اخلالا جسيما على الرغم من ان الدستور احتسب رئيس الجمهورية راعيا للدستور في (المادة ٦٧) .

و في الوقت ذاته ، لا يمكن احتساب نظام الحكم العراقي نظاما رئاسيا ، و ذلك للأسباب الاتية :

١ – لوجود رأسين للسلطة التنفيذية و ليس رأسا واحدا كما معمول به في الانظمة الرئاسية المعروفة كالنظام الامريكي مثلا . حيث اشارت (المادة ٦٧) الى ان السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء .

٢ – اضف الى ذلك ، ان رئيس الجمهورية لا يتم انتخابه من الشعب مباشرة كما معمول به في الانظمة الرئاسية ، انما ينتخب من مجلس النواب حسب (المادة ٦١ ثالثا) . كما ان رئيس مجلس الوزراء ، رغم انه يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن

السياسة العامة للدولة حسب (المادة ٧٨) الا انه لا ينتخب ايضا من الشعب مباشرة ، و لا ينتخب من مجلس النواب ايضا ، انما يرشح من الكتلة النيابية الاكبر . ثم يكلف من رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس الوزراء حسب (المادة ٧٦) . ثم يقوم مجلس النواب بمنح الثقة للوزراء منفردين و ليس لرئيس مجلس الوزراء حسب (المادة ٧٦ رابعا) . و هذه آلية عقيمة غير مألوفة في الانظمة السياسية .

و في ضوء ذلك ، يمكن ان نستنتج ان نظام الحكم العراقي لا يعد نظاما نيابيا و لا نظاما رئاسيا ، انما يعد نظاما خاصا ربما يكون اقرب الى النظام شبه الرئاسي المعتمد في فرنسا .

المبحث الرابع

التعديلات الدستورية المقترحة

رغم ان الدستور العراقي يعد من الدساتير الجامدة و التي يصعب تعديلها ، بيد انه حدد اليات للتعديل الدستوري في مواد متفرقة من الدستور و منها (المادة ١٤٢) و (المادة ١٢٦) . و التي اصبح تحريكها امرا ضروريا في ضوء التجربة و ما تخللها من اختناقات و اخفاقات .

و هنا ، من الضروري اجراء تعديلات جوهرية على الدستور العراقي الدائم ، و بالمقدار الذي يحقق اكبر قدر ممكن من التوافق الوطني و الرضا الشعبي ، و بالمقدار الذي يفعل من اليات اتخاذ القرار في العراق . و من هنا نقترح التعديلات الجوهرية الاتية :

١ – المادة (١) و التي تنتهي بالنص على (و هذا الدستور ضامن لوحدة العراق) . هذا النص الذي وضعه التحالف الكردستاني بحاجة الى الالغاء . و ذلك للأسباب الاتية :

أ – ليس من المعقول الربط بين الدستور و وحدة العراق ، لأن الدستور قابل للإلغاء عن طريق الانقلاب او عن طريق الارادة الشعبية او عن طريق الاحتلال الاجنبي ، بينما وحدة العراق ثابتة لا تتغير عن طريق الثورة او الانقلاب او الاحتلال .

ب – ان وجود هذا النص ينطوي على تهديد جدي للوحدة الوطنية لأنه يساوي ما بين الدولة و النظام السياسي . بينما الدولة كيان قانوني دائم لا يتغير بتغير انظمة الحكم ، و النظام السياسي كيان سياسي قابل للتغيير .

٢ – المادة (٢) فقرة أ (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام) و الذي وضعه الائتلاف الشيعي ، و الفقرة ب (لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية) الذي وضعه التحالف الكردستاني . من الافضل الغاء الفقرتين و ذلك للأسباب الاتية :

أ – لأن الفقرة الاولى تتعارض مع الفقرة الثانية و من الصعب التوفيق بينهما .

ب – من الصعب ايجاد اجماع حول ثوابت احكام الاسلام . و من الصعب ايجاد اجماع على معنى مبادئ الديمقراطية .

٣ – المادة ٢ فقرة ثانيا (يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الاسلامية للشعب العراقي) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية العربية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي) .

علة هذا التعديل تكمن في مراعاة التركيبة العربية السائدة للشعب العراقي ، حيث يمثل العرب اكثر من ٨٠ % من سكان العراق .

٤ – المادة ٣ و التي تنص على ان (العراق بلد متعدد القوميات و الاديان و المذاهب ، و هو عضو مؤسس في جامعة الدول العربية و ملتزم بميثاقها . و جزء من العالم الاسلامي) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (العراق بلد مواطنين متساوين ، و هو جزء من الامة العربية و جزء من العالم اسلامي و هو عضو مؤسس لجامعة الدول العربية و ملتزم بميثاقها) .

علة هذا التعديل تكمن بما يأتي :

أ – لكي نلغي دولة المكونات العقيمة و نأخذ بدولة المواطنة الفعالة .

ب – لكي نؤكد على عروبة العراق و ديانته الاسلامية .

ج – لكي نعيد العراق الى حاضنته العربية .

٥ – المادة ٤ و التي تنص على ان (اللغة العربية و اللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق) . تعدل هذه المادة بالشكل الاتي : (اللغة العربية هي اللغة الرسمية للعراق . و لكل اقليم او محافظة اتخاذ اي لغة محلية اخرى لغة رسمية داخل الاقليم او المحافظة) .

علة هذا التعديل تكمن بضرورة الحفاظ على لغة رسمية واحدة في البلاد بوصفها احدى اسس الوحدة الوطنية مع مراعاة المكونات الاخرى داخل بيئتها المحلية .

٦ – المادة ٩ فقرة اولا و التي تنص على ان (تتكون القوات المسلحة و الاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي ....) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (تتكون القوات المسلحة و الاجهزة الامنية من افراد الشعب العراقي بكافة الوانه الفئوية دون تمييز .....) .

علة هذا التعديل تكمن في بناء مؤسسات عسكرية و امنية مهنية لا تمت بصلة الى سياسة المحاصصة .

٧ – المادة ٩ فقرة هاء و التي تنص على (تحترم الحكومة العراقية ، و تنفذ التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار و تطوير و انتاج الاسلحة النووية و الكيميائية و البيولوجية .....) . تلغى هذه المادة التي وضعتها الادارة المدنية لقوات الاحتلال الامريكي لأنها تحد من القدرات العسكرية للقوات المسلحة و تحد من قدراتها في التعامل مع التقنيات العسكرية الحديثة في عصر التسابق على اسلحة الدمار الشامل في العالم و المنطقة .

٨ – المادة ١٨ فقرة رابعا و التي تنص على (يجوز تعدد الجنسية للعراقي ، و على من يتولى منصبا سياديا او امنيا رفيعا ، التخلي عن اي جنسية اخرى مكتسبة ....) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (يجوز تعدد الجنسية للعراقي ، و لا يجوز ان يتولى مزدوج الجنسية اي منصب سياسي او امني او اداري رفيع) .

ان علة التعديل تدخل في باب التحصين الامني و السياسي و الاداري للمناصب الرفيعة ، و تفعيل المسآلة القانونية لمرتكبي الفساد السياسي او الاداري او المالي .

٩ – المادة ٣٥ فقرة ثالثا و التي نصت على ان (تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية .....) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي (تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية و العسكرية .....) .

القصد من هذا التعديل تفعيل البحوث العلمية للأغراض العسكرية من اجل تعزيز قدرات الاجهزة العسكرية و الامنية .

١٠ – المادة ٤٣ فقرة ب و التي تنص على ان اتباع كل دين او مذهب احرار في (ادارة الاوقاف و شؤونها و مؤسساتها الدينية .....) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (اتباع كل دين او مذهب احرار في ممارسة الشعائر الدينية و تدار الاوقاف و شؤونها من وزارة الاوقاف الدينية) . و تعدل (المادة ٤١) التي تعطي المواطن الحق في الرجوع الى مذاهبهم في الاحوال الشخصية . و يستعاض عنها بما يأتي (العراقيون احرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية حسب ديانتهم او اختيارهم) . و ذلك حفاظا على الوحدة القانونية للبلاد ، و وأد الفتنة الطائفية ، و حفاظا على

حقوق المرأة من التأويلات المذهبية التي تلحق الضرر بها نفسيا و اجتماعيا و جسديا .

القصد من هذا التعديل ترصين الوحدة الوطنية و وأد الفتنة الطائفية و معالجة مشكلة التنازع بين المذاهب حول عائدية بعض الممتلكات الدينية .

١١ – المادة ٤٩ فقرة اولا و التي نصت على (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة .....) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة عند التشكيل ، على ان لا يزيد العدد عن ٣٢٥ نائبا في المستقبل .....) .

القصد من هذا التعديل ايقاف النمو العددي لأعضاء مجلس النواب ، لأن النص النافذ حاليا سيؤدي الى وصول عدد اعضاء مجلس النواب الى عدة الاف بالتناسب مع النمو السكاني .

١٢ – المادة٤٩ فقرة رابعا و التي نصت على (يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد اعضاء مجلس النواب) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي (يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن ١٠ % من عدد اعضاء مجلس النواب) .

القصد من هذا التعديل معالجة نص دستوري مرحلي قد تحققت اغراضه بتمثيل مناسب للنساء في مجلس النواب .

١٣ – المادة ٦٠ فقرة اولا و التي نصت على (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء معا و مجلس النواب عن طريق اعضائه او لجانه المختصة) .

القصد من هذا التعديل يكمن في تفعيل المبادرة التشريعية لمجلس النواب من جهة ، و دفع رئاسة الجمهورية و مجلس الوزراء للعمل معا في صياغة مشروعات قوانين ناضجة من جهة اخرى .

١٤ – تضاف الى اختصاصات مجلس النواب الاختصاص الاتي : (المصادقة على

المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء بعد سبعة ايام من ترشيحه من رئيس الجمهورية . و ذلك بالأغلبية المطلقة من عدد اعضاء المجلس الكلي) .

الغرض من هذه المادة المضافة تكمن في تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب . و تفعيل التعاون بين مجلس النواب و مجلس الوزراء .

١٥ – يضاف الى الدستور النص الاتي (لا يجوز لمجلس الوزراء تعيين اي مواطن بالوكالة لأكثر من ثلاثة اشهر اذا كان منصبهم يقتضي مصادقة مجلس النواب) .

الغرض من هذه الاضافة تعزيز العمل المؤسساتي في الدولة ، و الحيلولة دون نمو الممارسات الاستبدادية ، و الحفاظ على هيبة مجلس النواب و عدم الانتقاص من اختصاصاته الدستورية .

١٦ – توسع المادة ٦٥ المتعلقة بمجلس الاتحاد عن طريق مواد دستورية تفصيلية اسوة بمجلس النواب .

الغرض من هذه الاضافة وضع مجلس الاتحاد في موضع التكافؤ مع مجلس النواب من اجل ترشيد القوانين ، و المحافظة على مصالح الاقاليم و المحافظات .

١٧ – يضاف الى اختصاصات رئيس الجمهورية النص الآتي : (حل مجلس النواب اذا اخل بواجباته اخلالا جسيما ، او اذا سحب الثقة من حكومة ناجحة و بشكل تعسفي .) .

الغرض من اضافة هذه المادة تكمن في تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية كما معمول به في الانظمة النيابية .

١٨ – المادة ٧٨ و الني نصت على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، و القائد العام للقوات المسلحة .....) . تعدل هذه المادة بالشكل الاتي : (يعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة ، و القائد الاعلى للقوات المسلحة .....) .

علة هذه الاضافة تكمن في التصحيح اللغوي للنص السابق ، و ضمان عدم اقحام القوات المسلحة في السياسة . اذ عندما يكون رئيس مجلس الوزراء القائد العام يستطيع تحريك القطعات للضغط على خصومه السياسيين كما معمول به في

الانظمة الاستبدادية . بينما عندما يكون القائد الاعلى لا يستطيع تحريك القطعات و زجها في السياسة كما معمول به في الانظمة الديمقراطية كافة .

١٩ – المادة ٩٣ المتعلقة باختصاصات المحكمة الاتحادية العليا و التي نصت على (الرقابة على دستورية القوانين و الانظمة النافذة) . تعدل هذه المادة بالشكل الاتي : (الرقابة على دستورية القوانين و الانظمة النافذة و البت فيها خلال ثلاثون يوما من تاريخ صدورها) .

الغرض من هذا التعديل تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا ، و تلافي اي اشكالات دستورية آتية من تقادم الزمن على القوانين و الانظمة النافذة و ما يترتب عليها من نتائج .

٢٠ – يعاد النظر بتوزيع الاختصاصات ما بين السلطة الاتحادية و سلطات الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة بإقليم و الواردة في الباب الرابع و الباب الخامس بشكل يضمن تفوق السلطة الاتحادية على سلطات الاقاليم و المحافظات . و ذلك التفوق يتحقق عن طريق :

أ – توسيع اختصاصات السلطة الاتحادية .

ب – وضع اختصاصات حصرية للأقاليم و المحافظات بخلاف ما ورد في الدستور

ج _ ضمان علوية الدستور على القوانين الصادرة عن برلمانات الاقاليم في حال التقاطع ، و بخلاف ما ورد في الدستور .

٢١ – المادة ١١١ و التي نصت على : (النفط و الغاز ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم و المحافظات) . تعدل هذه المادة بالشكل الاتي : (النفط و الغاز ملك الشعب العراقي كله . و يدار من الحكومة الاتحادية ، و توزع وارداته حسب النسب السكانية على ان يؤخذ بنظر الاعتبار مستوى الحرمان في تلك الاقاليم و المحافظات) . و بذلك تلغى المواد ١١٢ و ١١٥ المثيرتان للتنازع .

الغرض من التعديل يكمن في الحيلولة دون التنازع بين الحكومة الاتحادية و حكومات الاقاليم و المحافظات . فضلا عن ضمان العدالة في توزيع الثروة .

٢٢ – المادة ١١٩ و التي نصت على (يحق لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم .....) . تعدل هذه المادة بالشكل الاتي : (يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم على ان لا يزيد الاقليم عن ثلاثة محافظات) .

الغرض من هذا التعديل يكمن في ما يأتي :

أ – الحيلولة دون اقامة اقاليم على اسس فئوية .

ب - تفعيل الفدرالية الجغرافية كبديل عن الاقاليم الفئوية .

ج – احتواء مشكلة التنازع حول محافظة كركوك بوصفها قنبلة موقوتة بين العرب و الكرد .

٢٣ – المادة ١٢٤ فقرة ثالثا و التي نصت على (لا يجوز للعاصمة بغداد ان تنضم لإقليم) . تعدل هذه الفقرة بالشكل الاتي : (لا يجوز لبغداد بحدودها البلدية او الادارية الانضمام لأي اقليم) .

الغرض من تعديل هذه الفقرة ابقاء بغداد بحكم رمزيتها التاريخية عاصمة موحدة لكل العراقيين ، و اخراجها من دائرة الصراع المذهبي .

٢٤ – يعاد النظر في آلية تعديل الدستور الواردة في المادة ١٢٦ و بالشكل الاتي :

أ – يجوز تعديل الدستور بأستفتاء شعبي بناءا على طلب من ثلثي اعضاء مجلس النواب ، او طلب من مجلس الوزراء على ان يحظى الطلب بمصادقة رئيس الجمهورية ، او طلب من اغلبية الناخبين في ثلاث محافظات او اكثر .

ب – يعد التعديل الدستوري ناجحا بعد موافقة الشعب بالاستفتاء الشعبي على ان لا تقل نسبة التأييد عن ٧٠ % في الاستفتاء العام .

ج – يعد التعديل نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

الغرض من التعديل يكمن في التقليل من الجمود الذي اتسم به الدستور العراقي الدائم من اجل مواكبة العصر و معالجة الاختلالات التي تظهر اثناء التطبيق . و امتصاص الاختناقات الشعبية الناقمة على الدستور .و تحقيق اكبر قدر ممكن من التوافق الوطني و الحيلولة دون تنامي ما يعرف بدكتاتورية الاغلبية .

٢٥ – تلغى الاحكام الختامية الواردة في الفصل الثاني من الباب السادس بحكم تقادم

الزمن . و ذلك لأن تلك الاحكام قد وضعت للمرحلة الانتقالية . و قد يكون مضي خمسة عشر سنة من كتابة الدستور كافية للانتقال الى المرحلة الدائمة من اجل الاستقرار الدستوري و السياسي .

٢٦ – من الضروري ادخال مواد جديدة في الدستور تتضمن الاطر العامة لقانون الانتخابات و الاطر العامة لقانون الاحزاب بوصفها قرائن للنظام الديمقراطي .

ان اضافة هذه المواد تحول دون التلاعب بها حسب منطق توازن القوى . و بذلك تكتسب تلك النصوص طابع العمومية و الموضوعية دون الميل للقوى النافذة .

الخاتمة

و تأسيسا على ما تقدم ، يبدو ان مهمة كتابة دستور عراقي دائم بعد عام ٢٠٠٣ لم تكن مهمة يسيرة في ظل الظروف السياسية و الامنية و التاريخية المحيطة في البلاد . فضلا عن ضعف العقلية التأسيسية للإدارة الامريكية الراعية للعملية الدستورية في العراق ، و قلة الخبرة لدى القوى السياسية العراقية الصاعدة و التي كانت في المعارضة منذ عقود من الزمن .

مع ذلك نجحت القوى السياسية العراقية و بمساعدة الادارة الامريكية في وضع وثيقة الدستور الدائم في البلاد . و قد نجح الدستور نسبيا في تنظيم العملية السياسية نسبيا للمدة من ٢٠٠٦ – ٢٠١٠ عندما كان الصراع في البلاد صراعا سياسيا يدور حول السلطة و النفوذ . و ما كان بالإمكان كتابة دستور افضل من هذا في حينه نظرا لضعف الثقافة الدستورية و الوعي العام لدى الرأي العام العراقي و قواه السياسية النافذة .

و يبدو ان الدستور اصبح غير قادر على تنظيم العملية السياسية بشكل ناجح للمدة من ٢٠١٠ – ٢٠١٨ نظرا لتحول الصراع في العراق من صراع سياسي يدور حول السلطة و النفوذ الى صراع اجتماعي نسبي يدور حول الاستحواذ على الارض و الانسان .

و من هنا ظهرت تصورات جديدة حول تعديل الدستور تبنتها قوى سياسية من داخل العملية السياسية و خارجها . فمن جهة ، تبنت القوى المناوئة للعملية السياسية فكرة الغاء الدستور و ما ترتب عليه من نتائج . و يبدو ان هذا الطرح تنقصه الواقعية السياسية ، اذ ان الغاء الدستور كليا سيولد فراغا دستوريا يصعب ملأه . و يصعب كتابة دستور جديد بدلا منه بحكم التناقضات الاجتماعية و السياسية المتنامية . و من جهة اخرى ، تبنت القوى الحكومية فكرة اجراء تعديلات بسيطة على الدستور . و يبدو ان هذه الفكرة محكومة بنزعة براغماتية ترغب بالمحافظة على مكتسباتها . فضلا عن عدم اقترابها من المعالجة الموضوعية لأختلالات الدستور المتفاقمة .

عليه ، لا يسعنا قبول كلا الفكرتين لأنهما لا يعالجان المشكلة و تداعياتها . لذلك ، فأن فكرة اجراء تعديلات جوهرية على الدستور قد يكون مدخلا مناسبا لتلمس الحل للاختناقات التي تعاني منها العملية السياسية ، و تصحيح مسار الدستور بشكل

ناضج في ضوء التجربة و المعطيات الجديدة . و ممكن الاستفادة من التعديلات الجوهرية الواردة في هذا البحث لمعالجة الاختلالات الواردة في الدستور .

ملحق

ملاحظات حول مشروع دستور اقليم كردستان

بادئ ذي بدء ، لابد أن نثمن جهود اللجنة المكلفة بكتابة مشروع دستور اقليم كردستان العراق ، وذلك للأسباب التالية :

أ- لأنها دونت هذا المشروع ليكون منطلقا لتأسيسات وطنية شاملة تسعى الى الارتقاء بالعملية السياسية بشكل ديمقراطي .

ب- لأنها اجتهدت في وضع تلك النصوص الدستورية . ولكل مجتهد نصيب سواء أخطأ ام أصاب .

ت- لأن هذا المشروع يعد اول محاوله عراقية جاده لصياغة مشروع دستور على المستوى المحلي ، وضمن الاطار الوطني الشامل . لذلك ينبغي ان نتلمس العذر لواضعيه ان قصروا او أخطأوا .

عليه ، فأن الواجب الوطني يحتم علينا الإسهام الفاعل في صياغة هذا الدستور بالمقدار الذي يحصنه من الناحية الدستورية و السياسية ،و يزيده اتقانا ودقة ، ولكي يحقق اكبر قدر ممكن من التوافق الوطني ، ويراعي حقوق الاقاليم و المحافظات كافة ، ضمن اطار الوحدة الوطنية العراقية .

وتأسيسا على ذلك ، ندرج ملاحظاتنا الأساسية على مشروع دستور اقليم كردستان _ العراق بموضوعية و حيادية وتحت خيمة الهوية الوطنية العراقية التي نضعها فوق الهويات الفرعية كافة .

الملاحظة الأولى :.

نرى ضرورة اضافة مادة الى دستور الاقليم لتكون المادة رقم (١) وهذا نصها :

أولا :يعد الدستور الاتحادي النافذ القانون الاسمى في العراق ، ويكون ملزما في انحائه كافة .

ثانيا:. لا يجوز سن قانون او نص دستوري في اقليم كردستان يتعارض مع الدستور الاتحادي .

سبب الإضافة :

. لان الدستور الاتحادي هو القانون الاسمى في العراق حسب المادة رقم (١٣) منه. ولأنه الضامن لوحدة العراق حسب المادة (١) منه.

الملاحظة الثانية:

تحذف مفردة ((شعب كردستان)) أينما وردت في دستور الاقليم ، ويستعاض عنها بمفردة ((سكان كردستان)) او ((مواطني كردستان)).

سبب التعديل :. لان الشعب مصطلح قانوني _سياسي يشير الى ركن من اركان الدولة. وبالتالي لا يصح اطلاقه على جزء من مواطنيها ، إنما يطلق على مواطني الدولة كلهم . فيقال ((الشعب العراقي)) ولا يقال (الشعوب العراقية)) ، ويقال ((الشعب الاميركي)) ولا يقال ((الشعوب الأميركية)) ..... وهلم جرا .

الملاحظة الثالثة :.

تستبدل بعض المصطلحات الواردة في المقدمة بالشكل الاتي:.

أ- ((حماية وطننا)) تصبح ((حماية اقليمنا)).

ب- ((وطنا موحدا للجميع)) تصبح ((اقليما موحدا للجميع))

ت- ((بقية مكونات شعب العراق)) تصبح ((بقية مواطني العراق)).

سبب التعديل :. لان الوطن مصطلح قانوني- سياسي يشير الى ركن من اركان الدولة ، و بالتالي لا يصح اطلاقه على جزء من اقليم الدولة ،إنما يطلق على اقليم الدولة كله. فيقال ((الوطن العراقي)) ولا يقال ((الأوطان العراقية)) ، ويقال ((الوطن الفرنسي))، ولا يقال ((الأوطان الفرنسية)) .... وهلم جرا .

الملاحظة الرابعة :.

تعدل الفقرة ((اولا) من المادة رقم (٢) من دستور الاقليم لتصبح بالشكل الاتي :.

أولا :. كردستان _ العراق اقليم جغرافي يتكون من محافظات دهوك و السليمانية و اربيل بالحدود الإدارية الحالية ، ويسعى الاقليم لضم محافظة كركوك واقضية عقره و الشيخان و سنجار و تلكيف و قرقوش ونواحي زمار وبعشيقه واسكي كلك من محافظة نينوى ، وقضائي خانقين ومندلي من محافظه ديالى وذلك بحدودها الإدارية قبل عام ١٩٦٨ بوصفها مناطق تسكنها اغلبيه كردية ، وهي من المناطق المتنازع عليها ، والتي ينبغي أن تحسم حسب المادة رقم (١٤٠) من الدستور الاتحادي .

سبب التعديل :. لأن النص الوارد في دستور الاقليم ينطلق من احكام مسبقة تراعي طموحات سكان الاقليم و تفرضها كأمر واقع ، وتهمل طموحات سكان المحافظات الاخرى ، الامر الذي قد يؤدي الى اندلاع فتنة قومية في البلاد . بينما النص المقترح ينطلق من واقعية سياسية تراعي طموحات الجميع ، وتسهم في وأد الفتنة القومية ، وتحيل قضية المناطق المتنازع عليها الى الحوار و الأحكام الدستورية و القانونية المعتمدة .

أما الاحتجاج بالحق التاريخي فلم يعد مقبولا حتى في احكام القانون الدولي لأنه يثير مشكلات ونزاعات حدودية لا حصر لها بين دول العالم .ومن باب أولى ان لا يعتد بالحق التاريخي في النزاعات المحلية كأساس للحق .

الملاحظة الخامسة :.

تعدل الفقرة ثانيا من المادة رقم ((٢)) لتصبح بالشكل الاتي :.

ثانيا:. يتم تحديد الحدود الادارية لإقليم كردستان _ العراق باعتماد تنفيذ المادة رقم (١٤٠) من الدستور الاتحادي

سبب التعديل :. لأن النص الوارد في دستور الاقليم يشير الى ((الحدود السياسية)) بينما الصحيح الإشارة الى (الحدود الإدارية) ، باحتساب ان (الحدود السياسية) هي الحدود التي تفصل بين الدول ، بينما (الحدود الإدارية) هي الحدود التي تفصل بين الاقاليم و المحافظات داخل الدولة الواحدة. وبما ان اقليم كردستان يعد جزءا من العراق فلا يصح استخدام (الحدود السياسية) للإشارة الى حدوده الجغرافية ، إنما يصح استخدام (الحدود الإدارية) في هكذا حال .

الملاحظة السادسة :.

تحذف الفقرة ثالثا من المادة (٢) التي تنص على ((لا يجوز تأسيس اقليم جديد داخل حدود اقليم كردستان)).

سبب الحذف :. لأن هذا النص يتعارض مع المادة (١١٩) من الدستور الاتحادي التي كفلت لكل محافظة أو أكثر الحق في تكوين اقليم بناءا على طلب بالاستفتاء عليه .

الملاحظة السابعة :.

تلغى المادة الثامنة من دستور الاقليم المتعلقة بالمعاهدات و الاتفاقيات الدولية .

سبب الحذف :.

أ- لتعارضها مع مبدأ وحدة السيادة التي كفلها الدستور الاتحادي .

ب- ثم ان عقد المعاهدات و الاتفاقيات الدولية نظم بشكل واضح في الدستور الاتحادي . فحق التفاوض و التوقيع على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية مناط بمجلس الوزراء الاتحادي حسب الفقرة سادسا من المادة رقم (٨٠) من الدستور الاتحادي ، وهي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية حسب الفقرة (أولا) من المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي . وحق المصادقة عليها مناط بمجلس النواب الاتحادي حسب الفقرة (رابعا) من المادة (٦١) من الدستور الاتحادي .

الملاحظة الثامنة :

. تعدل الفقرة (ثانيا) من المادة (١٧) لتصبح بالشكل الاتي :_

ثانيا :. الاراضي و الممتلكات العامة في الاقليم هي ملك الشعب العراقي بما فيه سكان كردستان – العراق . وينظم بقانون كيفية التصرف بها واستغلالها .

سبب التعديل :. أ_ لأنه اذا قلنا ان الاراضي و الممتلكات العامة في الاقليم هي ملك سكان كردستان حصرا فهذا يعني حقهم في التنازل عنها او منحها لمن يشاؤون بدون الرجوع الى الشعب العراقي . وفي هذا انتقاص من سيادة الشعب العراقي وحقه في اراضيه الوطنية .

ب_ واذا قلنا ان الاراضي و الممتلكات العامة في الاقليم هي ملك سكان كردستان حصرا ، فهذا يعني حرمان سكان المحافظات الاخرى منها . وفي ذلك انتقاص من حقوق الشعب العراقي ، خصوصا اذا علمنا ان الفقرة (أولا) من المادة (٤٤) من الدستور الاتحادي كفلت للعراقي بغض النظر عن محل اقامته حرية التنقل و السفر و السكن داخل العراق بما فيه داخل اقليم كردستان .

الملاحظة التاسعة :

. تحذف الفقرة _ سابعا من المادة (٧٤) من دستور الاقليم المتعلقة بإدارة النفط و الغاز.

سبب الحذف :.

أ_ لأن النفط و الغاز ملك الشعب العراقي بما فيهم سكان كردستان حسب المادة (١١١) من الدستور الاتحادي . لذلك يجب ان تنظم ادارة النفط و الغاز عن طريق الشعب العراقي و مؤسساته الدستورية .

ب_ وبما ان عائدات النفط و الغاز تشكل اكثر من ٩٠ % من الموازنة العامة . لذلك يفضل ان يناط امر ادارتها و تنظيمها و توزيع عائداتها الى الحكومة الاتحادية بموجب قانون يصدر عن مجلس النواب الاتحادي لكي تضمن حقوق الجميع بشكل منصف وعادل وحسب المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي .

الملاحظة العاشرة :.

تلغى المادة (١١٥) من دستور الاقليم المتعلقة بتعديل الدستور الاتحادي.

سبب الحذف : . لان هذه المادة تناولت مجالات خارج اختصاصات الاقليم . اذ ان تعديل الدستور الاتحادي قد نظمته المادة (١٤٢) و المادة (١٢٦) منه . وكفلت تلك المادة لسكان اقليم كردستان الحق في افشال الاستفتاء على التعديل الدستوري بمجرد التصويت بالرفض لثلثي المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر .

((نشر هذا الملحق في جريدة الصباح الجديد ١٩ / اب / ٢٠١٥)) .