

تقرير عن مسودة دستور العراق

ياش غاي وجيل كوتريل

1 المقدمة

في 28 آب/ أغسطس 2005، تليت مسودة الدستور العراقي على أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية. وأجريت بعض التغييرات خلال الأيام العشرة التالية ثم نشرت الوثيقة على أنها مسودة دستور يتم تقديمها للشعب في إطار استفتاء عام. ويسري على عملية وضع الدستور قانون الإدارة الانتقالية الذي يشترط على الجمعية الوطنية الانتقالية "كتابة" دستور بحلول 15 آب/ أغسطس 2005 (إلا إذا طلبت الجمعية الوطنية تمديداً قبل 1 آب/ أغسطس). ويجب إحالة الدستور لاستفتاء عام قبل 15 تشرين الأول/ أكتوبر.

يبحث هذا التقرير في الخصائص الرئيسية لمسودة الدستور. ونحن نراجع مسودة الدستور من منظور دور دستور (العملية التي يتم بموجبها تبنيه وإقراره) في بلد تشوبه الانقسامات الحادة ومزقته النزاعات الداخلية، لكننا نتفحصها أيضاً لتحليل عمليتها وفعاليتها في توفير إطار عمل للحكم والسعي إلى أغراض شخصية وجماعية. ونحن نعي أن تحليلنا وانتقادنا يجب أن يربطه تقدير للقيود الطائفة والضغوط التي خضعت لها عملية وضع الدستور. ولم يكن الوقت كافٍ لضمان الشمولية ولذا ذكر الخلافات وحلها؛ وكان واضعو المسودة خاضعين لضغوط شديدة لانتهاء قبل المهل الأخيرة، وكان هناك تدخل كبير من جهات خارجية (لديها جدول أعمالها الخاص غير المساعد)، ولم يسمح الوضع الأمني بتوسيع النقاش ومشاركة الشعب. ونحن متعاطفون تعاطفاً كبيراً مع واضعيها ولقد شاهدنا بنفسنا الصعوبات الطائفة التي كان عليهم تخطيها لبلوغ ما بلغوه، إلا أننا نعتقد أن أفضل مساهمة نستطيع تقديمها للمناقشات القائمة والاستقرار المستقبلي للبلاد هي على شكل تحليل صادق قدر المستطاع لمواضع قوتها وضعفها.

إن تقييمنا العام هو أن مسودة الدستور هي تحسين كبير للمسودات السابقة التي تسنت لنا دراستها أو التعليق عليها. وهناك أدلة على أن اللجنة الدستورية أخذت بالاعتبار التعليقات الكثيرة التي قدمتها هيئات وأفراد عدة على مسودات سابقة (بما فيها تلك التي قدمها مكتب الأمم المتحدة لدعم الدستور)، إلا أننا نعتبر أن مسودة الدستور تشوبها عيوب خطيرة، مما سيجعل عمل نظام الحكم صعباً ومثيراً للجدال. فأحكام هامة عديدة لا تزال غير كاملة وقد تزيد مسودة الدستور من حدة

الانقسامات داخل العراق وتشكل تهديداً خطيراً على وحدة البلد وسلامة أراضيه. كما تحتوي المسودة على عيوب فنية مرتبطة إلى حد معين بأحكام أساسية وستكون صعبة العلاج. ولدينا تحفظات جدية حول ما إذا يمكن تنفيذ مسودة الدستور في شكلها الحالي بشكل تام وفعال بدون إلحاق خطر كبير بالدولة والمجتمع. ويقترح تحليلنا أن العراقيين بحاجة إلى التفكير بوسائل تنفيذها أكثر بكثير مما كان ممكناً خلال العملية حتى الآن.

طبعاً، لا يمكن التوقع من أي دستور أن يحل كافة المشاكل. فأي دستور هو جزء من عملية إجمالية، وتعتمد كيفية عمله على مجموعة واسعة من العوامل الخارجية والداخلية للبلاد المعني. وتشمل هذه عادات المصالحة واحترام الاختلاف ونشاط المجتمع المدني وإلى غير ذلك من العوامل. وتقريرنا مقتصر على بحث في الوثيقة بحد ذاتها.

توضيح: لقد قرأنا إحدى الترجمات، ونحن نعي أن جودة الترجمات تختلف. فحتى محترف اللغة الجيد قد لا يكون قادراً على أن ينقل بشكل صحيح أفكاراً دستورية معقدة في لغة أخرى، لكن علينا أن نثق في أن ما قرأناه يعكس بشكل صحيح الدستور الحقيقي، أي ذلك في العربية. على سبيل المثال، إننا نفترض أننا عندما نقرأ "مصدر قانون" في ما يتعلق بالاسلام، فإن الدستور يقول مجرد ذلك، أي أنه مصدر أساسي واحد لكنه قد توجد مصادر أخرى. وعندما تستعين الترجمة الانجليزية بعبارة "shall" للقيام بشيء، فهي تستعير ما يعنيه المحامون في تقاليدنا من عبارة "shall"، أي التزام بدلاً من تعبير بسيط عن المستقبل أو حتى مجرد مطمح.

مهمة الدستور الجديد

إن الافتراض أن قانون الإدارة الانتقالية هو أن يتم تبني الدستور الجديد بموافقة واسعة من كافة المجتمعات، وعلى الأقل الأكراد والعرب السنة والشيعة. وهذا واضح من قواعد التصويت في الاستفتاء العام الذي يمكن التفسير أنها تعطي كلاً من هذه المجتمعات الكبرى حق النقض (تصويت سلبي لثلاثي المصوتين في ثلاث محافظات يكفي لرفض مسودة الدستور) و"عقوبة" حل الجمعية الوطنية الانتقالية في حال الفشل. وكان هناك أيضاً توقع استشارة الشعب أثناء عملية وضع الدستور وإطلاعه على مسودة الدستور قبل تصويته في الاستفتاء العام، وبالتالي الحث على اطلاع الشعب على الدستور ومشروعيته. واعتبر التبريد الناجح للدستور خطوة هامة نحو تطبيع الوضع (من خلال تطوير إجماع ووضع تدابير دستورية دائمة لحاكمية العراق).

لذا يجب الحكم على العملية ومسودة الدستور جزئياً على الأقل من حيث مشاركة الشعب ومشروعيتها. وعلى الرغم من الإقرار بأن اللجنة الدستورية/ لجنة الجمعية الوطنية الانتقالية بذلت بعض الجهد لاستشارة الشعب وزودت هيئات أخرى ببعض المعلومات عن العملية وسهلت عملية تقديم آراء الشعب للجنة الدستورية، إلا أن مشاركة الشعب لم تكن على نطاق واسع. حتى أنه من غير الواضح إذا كانت آراء الشعب التي تفحصتها وحللتها أمانة سر اللجنة الدستورية، قد تلقت الكثير من الاهتمام من اللجنة الدستورية. وإلى حد كبير، يبدو أن الشعب أعطى آراءً كانت طائفية في معظمها. وفي النهاية، تحولت العملية إلى سلسلة من المفاوضات بين كبار زعماء الطوائف (يبدو أن القلائل منهم استفادوا من المناقشات والمفاوضات المفصلة السابقة في اللجنة الدستورية، أو درسوا التقارير المتعددة المعدة لها). لذا من كلا ناحيتي المشاركة والمصالحة بين الشعوب والطوائف، يجب اعتبار العملية غير فعالة في معظمها. والمناقشات المستمرة بين الزعماء العراقيين حول مراجعة مسودة الدستور والدعوات الكثيرة، على الأقل في أوساط السنة، إلى رفضها هي دليل حتى الآن على أن مسودة الدستور لم تكتسب المشروعية الشاملة ولم توفر أساساً للوحدة. إلا أن هدف هذا التقرير ليس مناقشة هذه المسائل الإجرائية، إنما البحث في أحكام مسودة الدستور لتلبية الاحتياجات الحالية للعراق.

طبيعة الاحتياجات الحالية هي موضوع قد تختلف حوله الآراء، وهي حقاً تختلف، بين الزعماء القوميين، إلا أن بعض المسائل ملحة إلى حد أنه يجب اعتبارها إلى حد كبير من بين الأولويات للدستور الجديد. وهي: (أ) الاتفاق على رؤية للعراق تحظى بموافقة واسعة في كافة أقطار البلاد؛ و(ب) تعزيز وحدة الوطن وسلامة أراضيه؛ و(ج) التأكيد على ديمقراطية ومشاركة الشعب بالإضافة إلى الأمن الجسدي والنفسي؛ و(د) ضمان حكم فعال ومسؤول؛ و(هـ) حماية حقوق الإنسان وكرامته، بما في ذلك حقوق الأقليات؛ و(و) ترسيخ العدالة الاجتماعية والتوزيع المنصف للفوائد من الموارد القومية؛ و(ز) تجديد الاقتصاد واستئصال الفقر. وكافة هذه الأهداف مترابطة؛ ويجب تأمين بعضها مباشرة، بينما يتم تحقيق الأخرى من خلال إنشاء إطار عمل دستوري صحيح وجو اجتماعي ملائم.

لقد وضعت أحداث العقود الثلاثة الأخيرة تقريباً في العراق أعباءً حادة على الوحدة الوطنية. وكان أحد الأسباب الكبرى غياب الديمقراطية والشمولية. فلقد كانت مجموعة من الأشخاص تتربص بمقاليده الحكم برعاية حزب البعث وزعامة صدام حسين، وتمارسه بأوحش طريقة بينما ترفض إعطاء أفراد ومجموعات بكاملها حقوقها الأساسية. وزاد من حدة التأثير على وعي الشعب لهذا النوع من الحكم الإدراك الواسع أن الحكم كان ملكاً للسنة العرب وتمت إدارته لمصلحتهم.

واعتبرت مجموعات كثيرة للغاية أنها أبعدت إلى الهامش أو تعرضت للقمع. وأصبحت العرقية مسألة كبرى (وتزايد اعتبارها المصدر الكبير لهوية الشعب) وقاتمت إلى حد معين مسائل اجتماعية أساسية أخرى. لذا يجب أن يحدد الدستور الجديد رؤية جديدة للعراق، ألا وهي شعب موحد، إلا أنه لا يمكن تأمين هذا الشعور بالوحدة من خلال سيطرة مجموعة واحدة على أخرى، ولا من خلال رفض الهويات والطموحات العرقية. ويجب أن يوازن الدستور الهوية الوطنية والولاء للوطن باحترام التنوع العرقي والديني واللغوي والاعتراف به. ويجب أن ينعكس هذا على طرق توزيع وتقاسم سلطة الدولة، وخصوصاً البنى والهيئات على المستوى الوطني ومستوى الأقاليم/المحافظات، ويجب أن يأخذ بالاعتبار أهمية الصلاحيات الفعالة في الهيئات الوطنية لضمان وحدة الأراضي وأمن الشعب.

وتعتمد الهوية الوطنية والولاء للوطن على رؤية الشعب لنفسه ولبلاده. ويجب أن يعدد الدستور القيم الأساسية التي يستطيع الشعب الاتفاق عليها. فنظام صدام كان يتميز بغياب الديمقراطية واحترام حقوق الانسان والمساواة والعدالة بين الأفراد والمجتمعات. ويجب أن تصبح هذه العوامل المميزات الرئيسية للدستور الجديد. وستحقق الكثير لتضمن للشعب الأمن الجسدي والنفسي.

ويجب أن يتطلع الدستور إلى الأمام، أي أن يستهدف مستقبلاً يمكن فيه جمع قيم الديمقراطية وحقوق الانسان والعدالة الاجتماعية بأهداف الوحدة والتوافق. ولا يستطيع بلد مثل العراق مر بمثل هذه التجربة العصبية أن ينسى الماضي، ويجب ألا ينساه. ومن جهة أخرى، يجب ألا يتربص به ذلك الماضي فيسعى إلى التآر لتسوية حسابات قديمة، إذ قد ينسف ذلك رؤية العراق المستقبلية.

ونظراً للظروف الصعبة وغير المستقرة التي أعدت في ظلها مسودة الدستور (التي تشمل استحالة المشاركة الكاملة والفرص الكافية لحل الخلافات) وللتغييرات الأساسية المتوقعة في العراق، يجب أن يكون الدستور منفتحاً على التعديلات بينما تبرز أشكال جديدة من الاجماع وبينما تنكشف صعوبات في تنفيذ الدستور.

وستنعين بأهداف هذه المسودة لتقييمها من خلال بحث مفصل في منهجها ومحتوياتها.

2 المسودة: الأحكام العامة والحقوق

نبدأ بالأحكام المتعلقة بالرؤية الوطنية وطبيعة وأهداف الدولة، وكذلك حق المواطنين.

الديباجة

الهدف من الديباجة هو وضع الدستور في سياقه. وقد يتألف السياق من الاستقلال، أو ثورة أو الإطاحة بالنظام السابق، أو الانتقال السلمي إلى نظام سياسي أو اجتماعي جديد. والديباجة تشير بشكل عام إلى مصدر سيادة الدولة الذي يكون اليوم دائماً تقريباً "الشعب". وقد تبين بإيجاز الأهداف الرئيسية التي يلزم الدستور بها الأمة (ويترك المزيد من التفصيل للمبادئ الأساسية). إنها إيحائية ورمزية، وتتوجه إلى الشعب الذي قد يرى أن هذه الوثيقة غامضة. وتكون الديباجة عادة وجيزة جداً لتحقيق هذا الهدف. وتوفر الديباجة إرشادات إلى أهداف الدستور ويجوز استعمالها في تفسير الدستور إلا أنها غير ملزمة في غير ذلك.

تستعرض الديباجة في مسودة الدستور الأمجاد السابقة للشعب الذي يقطن العراق حالياً، وتسرد وتدين القمع الطائفي الذي وقع الكثيرون ضحيته، وتلزم الدولة بالديمقراطية والمساواة والشمولية والعدالة وعدم العنف. والهدف من القسم الأول هو الإحياء بالفخر في نفوس الشعب وتعزيز الوحدة. كما يستعرض جلياً أهداف الدستور. والديباجة جيدة من هذه النواحي (وإن كانت طويلة نوعاً ما)، إلا أنه ربما يوجد تركيز كبير للغاية على القمع الذي تعرض له الشعب في الآونة الأخيرة، مصاغ بطرق تبدو أنها تلوم طائفة واحدة به ("القمع الطائفي"). وعلى الرغم من أن الهدف قد لا يكون كذلك، إلا أن تأثير هذا الأسلوب قد يكون إبعاد السنة الذين يعتبرون أنهم مستهدفين؛ ومن جهة أخرى، يجب الإقرار بأن الديباجة تفيد فعلاً بأن أعضاء كافة الطوائف وقعوا ضحية القمع.

المبادئ الأساسية

يتضمن الباب الأول المبادئ الأساسية التي تتناول مسائل هامة عن هوية العراق، وخصائص ومميزات الدولة، ووضع الدستور (وهو القانون الأسمى). وتستعمل المبادئ الأساسية في الدساتير للتعبير عن رؤية البلاد ولتقضي بأهدافها (مثل العدالة الاجتماعية، المساواة بين الجنسين، التنوع). وتستطيع أن تلعب دوراً حاسماً في جمع الشعب حول القيم الوطنية المشتركة. والمبادئ الأساسية هي لإرشاد الهيئات التشريعية والتنفيذية والأخرى للدولة وكذلك الأفراد والمؤسسات غير التابعة للدولة في سلوكها وممارستها للسلطة. وعلى الرغم من أنها ملزمة للدولة (والآخرين)، إلا أنها لا تكون بشكل عام موضع تنفيذ صارم في المحاكم. وبعض

المبادئ الأساسية مطروحة بتفصيل في فصول أخرى حيث تفرض التزامات موضع تنفيذ مباشر.

لقد نشأ جدال كبير في العراق حول المبادئ الأساسية، خصوصاً في ما يمس الهوية واللغة والدين، وكذلك بنية الدولة. ولا يفصل هذا الباب الكثير عن بنية الدولة سوى وصفها بـ"جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي" (المادة 1)، لكن هذه العناصر مطروحة في فصول أخرى، وتؤلف معظم الدستور (وستناقش في تحليلنا لهذه الفصول). وأكثر هذه العناصر إثارة للجدال هو الطابع الاتحادي للدولة ومن المفيد التعليق عليه هنا بعبارات عامة.

لقد استعملت بلدان عديدة النظام الاتحادي أو أشكالاً أخرى من الاستقلالية (الحكم الذاتي) كوسيلة للاعتراف بتنوع الشعب ولتعزيزه. وقد يوازن النظام الاتحادي الهوية والمصالح الوطنية بالهوية والمصالح الطائفية أو الإقليمية، وبالتالي يثني عن الانفصالية ويحث على الوحدة الوطنية (كما كانت التجربة في الهند وسويسرا وإسبانيا وماليزيا وكندا). فالنظام الاتحادي يعكس التسامح في المجتمع وقدرة الشعب على الوصول إلى التسويات. كما قد يؤدي إلى استجابة أفضل بين الهيئات الحكومية لرغبات واحتياجات الشعب في الأوضاع المحلية، ويزيد فرص مشاركة الشعب في الشؤون العامة. وهكذا يكون النظام الاتحادي متماشياً مع مميزات أخرى للدولة العراقية المقترحة: ديمقراطية ونيابية ومتحدة وجمهورية.

لكن فئات من معظم الطوائف والأعراق (باستثناء الأكراد الذين يناصر الكثير منهم النظام الاتحادي لأنهم يدركون عدم واقعية خيارهم المفضل الأول وهو دولة منفصلة) تعارض النظام الاتحادي. وهؤلاء الذين يعارضون النظام الاتحادي يخشون أنه قد يؤدي إلى تفكك البلاد، خصوصاً أنهم يعتقدون أن النظام الاتحادي قد يتخذ شكل الأقاليم العرقية. وتخشى الأقليات النظام الاتحادي لأنها تعتبر أنها قد تقع ضحية الأكثريات المحلية.

وتعليقنا هو أن التجربة الاتحادية كانت إيجابية إجمالاً، لكننا نقر أيضاً بأن المخاوف من النظام الاتحادي ليست بدون شيء من المبرر (كما يبين مثال يوغوسلافيا السابقة). لقد خضع العراق لحكم دولة على مستوى مرتفع من المركزية والوحدانية، وهناك قلق من أن انتقالاً إلى النظام الاتحادي قد يكون معطلاً لا بل خطيراً (على الرغم من أنه يجب الإقرار بأن تجربة العراق في الحكومة المركزية لم تكن تجربة سعيدة). ثم هناك سجل الاستقلالية في كردستان الذي أدى إلى وضعها شبه المستقل. ويقلق المقيمون في مناطق تفتقر إلى الموارد الطبيعية (بالتحديد النفط والغاز) من أنه سيتم استئناؤهم من قسط من ثروة البلاد.

ويعتمد الأثر الذي يخلفه النظام الاتحادي اعتماداً كبيراً على كيفية هيكلته، فالنظام الاتحادي يتألف من عنصرين: الحكم الذاتي في الأقاليم والحكم المشترك على المستوى الوطني. ومن الهام إيجاد التوازن الملائم بينهما. فالتركيز الكبير للغاية على الحكم المشترك قد يعرض الاستقلالية الاتحادية للخطر؛ والحكم الذاتي الكبير للغاية قد يضعف من قدرة المؤسسات الوطنية على الحكم وقد يقضي على أساس الوحدة الوطنية. كما قد تخلف الروابط (أو غياب الروابط) بين الحكومات الوطنية والإقليمية (طريقة إدارة العلاقات بينها) تأثيراً كبيراً على الوحدة والفعالية. والهام أيضاً هو توزيع الموارد، بما في ذلك الموارد المالية، بين الحكومات على مختلف مستويات؛ وستحدث التفاوتات الفادحة حتماً التوترات. ورأينا الذي فصله في تحليل الأبواب المتعلقة بالمؤسسات والسلطات الاتحادية (راجع الباب الرابع) هو أن مسودة الدستور تخلفت عن إيجاد التوازن الصحيح وأن النظام الاتحادي كما هو معبر عنه فيها يثير فعلاً شكوكاً خطيرة حول فعاليته والقدرة على تعزيز الوحدة الوطنية.

أما بالنسبة للمسائل الأخرى، فيبدو أن المبادئ الأساسية وجدت توازناً معقولاً بين آراء متضاربة وهي توفر فعلاً إطار عمل ملائم لإدارة الشؤون العامة. وأولى هذه المسائل هو وضع الإسلام الذي جُعل منه الدين الرسمي للعراق (المادة 2(أولاً)). فالدستور يضمن "الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي" (المادة 2(ثانياً)). وما يستتبعه هذا الضمان غير واضح، لكن الديباجة، بدون استعمال عبارة الإسلام تشير إلى صلات قديمة بين البلد والإسلام. وتنص المادة الثانية بحد ذاتها على أن الإسلام "مصدر أساسي للتشريع" وتشرط المادة 89 (ثانياً) على أعضاء المحكمة العليا الاتحادية أن يضموا خبراء في الفقه الإسلامي. وتنص مادة أخرى على أن العراق "جزء من العالم الإسلامي" (المادة 3).

إن هذه الأحكام "معتدلة" نسبياً وليس فيها أي شيء "أساسي". إن النص الذي يفيد بأن العراق جزء من العالم الإسلامي هو إعلان عن الواقع وليس شرطاً معيارياً. ولا يوجد أي شيء غير اعتيادي في النص الذي يفيد بأن الإسلام هو مصدر للتشريع إذ أنه من المعروف جداً أن الشريعة تحكم قضايا قانون الأسرة بين المسلمين. وتجدر الإشارة إلى أن الإسلام ليس المصدر الوحيد للتشريع إنما مبادئ الديمقراطية (بصرف النظر عن مدى إبهامها) هي أيضاً مصدر للتشريع، وكذلك حقوق الإنسان، والمعايير والمعاهدات الدولية (على الرغم من عدم تحديدها)، وقرارات الهيئات الدولية والإقليمية (مثل منظمة التجارة العالمية) التي ينتمي إليها العراق. ويجب أن تكون المبادئ الإسلامية التي تشكل وسيلة اختبار صلاحية القوانين "أحكاماً معتمدة" (مما يستثني أي إجماع معين على التقاليد والقيم). كما وليست المبادئ الإسلامية وسيلة الاختبار الوحيدة لصلاحية القوانين، إذ أن

الديمقراطية والحقوق معنية أيضاً (المادة 2(ب) و(ج)) شأنها شأن كامل الدستور (المادة 13).

كما لا يحرم جعل الاسلام الدين الرسمي على أعضاء الأديان الأخرى حق حرية العقيدة والممارسات الدينية (المادة 2(ثانياً))؛ فمسودة الدستور تضمن لهم هذا الحق بوضوح. والانتماء إلى الاسلام ليس من مؤهلات تولي أي منصب رسمي (كما في بعض الدول الاسلامية الأخرى). ويبدو أن التزام الدولة بصون حرمة العتبات المقدسة والمقامات الدينية يشمل عتبات كافة الأديان (المادة 10)، لذا في كل من القانون والدين، هناك درجة من التعددية تكون أساسية في دولة متعددة الأديان. ويتم تبني أسلوب هذه التعددية أيضاً في ما يتعلق بوضع اللغات وحقوق المجموعات اللغوية.

ستكون اللغتان العربية والكردية اللغتين الوطنيتين الرسميتين (المادة 4 (أولاً))، وتبذل المسودة جهداً جدياً للمساواة بينهما (المادة 4(ثانياً)). وستحمل اللغتان التركمانية والسريانية صفة لغتين رسميين في الوحدات الإدارية التي تشكلان فيها "كثافة" سكانية (المادة 4(رابعاً)). وهناك إجراء لتبني لغات أخرى كلغات رسمية إضافية في مناطق محلية حيث يعبر الشعب عن تفضيله لذلك في استفتاء عام (المادة 4(خامساً)). واللغات الرسمية هي تلك يجب استعمالها لإجراء أعمال الحكومة (بما في ذلك الاتصال بالشعب) ونشر الوثائق العمومية، لكن ذلك لا يعني أن اللغات غير المصنفة باللغات الرسمية لا تحمل أي وضع دستوري. ويحق للعراقيين تعليم أبنائهم في لغتهم الأم (حتى لو كانت لغة أقلية) في مؤسسات تعليمية حكومية ("وقف الضوابط التربوية") أو في أي لغة في مؤسسات تعليمية خاصة (المادة 4(أولاً)).

إن أسلوب هذه التعددية مختصر في التعريف بالعراق على أنه بلد "متعدد القوميات والأديان والمذاهب" على الرغم من ذكر المسلمين والعرب بشكل خاص، ووصف هذا البلد بأنه جزء من الأمة العربية (المادة 3)، وهو نص غير واضح من حيث أهميته القانونية المحددة. ويحظر نهج يتبنى "العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة حزب البعث الصدامي" (المادة 7). ويجب أن يعكس أفراد القوات المسلحة تناسيباً مختلف مكونات السكان (المادة 9 (أولاً)).

وأسلوب هذه التعددية هو مظهر من مظاهر هدف الديمقراطية. فالشعب موصوف بمصدر كافة السلطات وشرعيتها (المادة 5). وفي هذا الباب بمفرده، هناك أمثال عن استعمال عملية إتخاذ القرارات الديمقراطية: تبني مسؤول إضافي بالاقتراع العام (المادة 5)، والتغييرات السلمية في الحكم (المادة 6)، وسلطان الدستور

(المادة 13)، وسيادة الشعب وممارستها بالاقتراع السري (المادة 5)، والاعتراف بالأقليات واحترام حقوقها (المواد 2(ثانياً) و3 و4 و5 و9(أولاً) (أ) و10)، وإخضاع القوات المسلحة للسيطرة المدنية وحظر الميليشيات خارج إطار عمل القوات المسلحة الوطنية (المادة 9).

ويظهر بعد آخر للتعددية في ميثاق الحقوق (المادة 43) ويتعلق بالتزام الدولة بدور مؤسسات المجتمع المدني و" دعمها وتطويرها واستقلاليتها بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها". وبشكل معين، يجب أن تنهض الدولة بالقبائل والعشائر العراقية بما ينسجم مع القيم الدينية وحقوق الانسان.

وتسعى مسودة الدستور إلى الزام العراق بعلاقات سلمية وذات فوائد مشتركة أيضاً مع الدول المجاورة لها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى (المادة 8).

باختصار، يمكن القول إن المبادئ الأساسية مناسبة لسياق العراق، إذ تسعى إلى إنهاء النزاعات الداخلية والخارجية على حد سواء، وتقر بمشاعر مجموعات كبيرة لكنها تحترم حقوق الأقليات، وتضع أسس الديمقراطية وسيادة القانون. ويصح القول إن مسودة الدستور لم تحظ بموافقة تامة من السنة، إذ أنهم يعتبرون أن هوية العراق المشتركة مع الدولة الاسلامية والعربية التي يقدرونها لم يتم الاعتراف بها بشكل كافٍ. وهم يعارضون أيضاً النظام الاتحادي الذي يعتقدون أنه قد يدمر وحدة الشعب وسلامة الدولة، لكننا نعتقد أن بناء العراقيين لوحدة داخلية هو أهم من الهويات المشتركة مع الدول الأجنبية. ومن الواضح أن بعض الطوائف والأعراف حاولت جاهدة التكيف مع مخاوف السنة.

وربما لا تكفي المبادئ الأساسية للاستيفاء بالأهداف الاجتماعية، إذ كان من الممكن الاسهاب بشكل أكثر في ذكر حقوق الانسان والعدالة الاجتماعية والتوزيع المنصف للموارد. كما كان يجب أن يكون هناك اعتراف لمسؤولية الدولة والمواطنين تجاه الأجيال القادمة (كما في حماية البيئة والعناية بالموارد الطبيعية).

الحقوق والحريات

إن بنية "ميثاق الحقوق" (كما يجوز أن ندعو باب "الحقوق والحريات") غير اعتيادية نوعاً ما. فهي تتألف من فصلين أولهما هو "الحقوق" ويتألف بدوره من جزئين "الحقوق المدنية والسياسية" و"الحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". أما الفصل الثاني، فيحمل عنوان "الحريات". وليس تقسيم الحقوق بهذه الطريقة بالأمر السهل إذ أنها مترابطة بكاملها، لكن ربما أن هذا التصميم لا يضر

بل يظهر العناية والحرص اللذين تم إيلاؤهما في إعداد وتحضير باب الحقوق، وفهماً جيداً للأساس المنطقي للحقوق. ويستعرض ميثاق الحقوق بطريقة شاملة نسبياً الحقوق والحريات التي يجب ممارستها في العراق. وباستثناء حقوق قليلة مقتصرة على المواطنين العراقيين (الأحوال الشخصية والمساواة وتكافؤ الفرص والجنسية والحقوق السياسية وحق الملكية والاحتياجات الأساسية مثل الصحة والتعليم والملجأ)، تمنح كافة الحقوق لـ"كل واحد" (وقد تشمل المقيمين من غير العراقيين). وعلى الرغم من أن قصر بعض الحقوق على المواطنين مبرر (مثل حق التصويت)، إلا أنه أخرى قد لا تكون مبررة.

ومن غير الضروري الخوض في كافة الحقوق والحريات المحمية بموجب مسودة الدستور، إذ أن هذا الميثاق للحقوق هو أكثر ميثاق نعرفه من حيث الشمولية. ويبدو أن كافة الحقوق الاعتيادية مشمولة. وهناك ضمانات قوية رسمية وفعالة للمساواة، والتزام بالتمييز الإيجابي (خصوصاً المادة 16، راجع أيضاً المواد 28 و30 (ثانياً) و32). وحق الخصوصية محمي بصراحة (المادة 17). وضمنات الإجراءات القانونية المتبعة واردة بالتفصيل ومتماشية بالمعايير الدولية (المادة 19). وحق مشاركة الشعب في شؤون الدولة مشروط بوضوح (المواد 20 و36 و43). ومسودة الدستور قوية من حيث تأكيدها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: حق العمل، والملكية الشخصية وكذلك العامة، وحرية التحرك، وحقوق الاستثمار، وحقوق الأسرة، وحقوق الاحتياجات الأساسية مثل التعليم والصحة والبيئة الآمنة والنظيفة، وحرية الانتماء والتجمع السلمي وغيرها من أشكال التعبير، والحقوق الدينية، جميعها محمية. وبشكل خاص، تحظى حقوق الأقليات بحماية جيدة، خصوصاً نظراً للمخاوف التي عبرت عنها سابقاً الأقليات من أن مشاغلها لن تلقى أي اهتمام.

حقوق الأقليات

كما رأينا، يعرف باب المبادئ الأساسية دولة العراق بطريقة تعددية: "متعددة القوميات والأديان والمذاهب". ويشمل بعض الحميات لأقليات محددة في ما يتعلق بحرية الدين مشيراً بصراحة إلى "المسيحيين والأيزديين والصابئة المندائيين" (المادة 2 (ثانياً))، لكن ليس كثيراً إلى اليهود (الذين لديهم روابط تاريخية قديمة بالوطن، على الرغم من أنهم قلائل اليوم). ويجب صون المقامات والعتبات المقدسة لكافة المجتمعات والأديان (المادة 10). ويجب تصميم الرموز الوطنية "بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي" (المادة 12). وحرية الدين مضمونة بشكل محدد أكثر في ميثاق الحقوق: حرية العبادة لكافة المجموعات الدينية (المادة 41)؛ وحق الأحوال الشخصية والقانون بناءً على الدين (المادة 39)؛ وإدارة الأوقاف

الدينية (المادة 41 (أولاً) (ب)؛ و(لإيجاد التوازن بين المجموعة الدينية والفرد)، "لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة" (المادة 40).

ولغات الأقليات معترف بها والتعليم في هذه اللغات مضمون، وهي أيضاً مؤهلة لتصبح لغات رسمية على المستويات المحلية (المادة 4)، إلا أن النطاق الدقيق للحماية بالنسبة للتعليم غير واضح في المادة 4. هل يعني أن كافة الأقليات تستطيع المطالبة بتعليم أبنائها في لغتهم الأم المستعملة للتدريس في المدارس العامة (وقد يكون ذلك غير معقول وغير ممكن دائماً) أو بحق الحصول على بعض التدابير ليتعلم أبنؤها لغتهم الأم (وذلك مناسب ومرغوب)؟ وتجدر الإشارة إلى أنه يجب ممارسة هذا الحق وفقاً لـ"الضوابط التربوية"، وقد يكون بالتالي محدوداً من حيث ممارسته.

وتحظر العنصرية والارهاب والتطهير العرقي أو الإساءة الدينية لمجموعة أو أشكال أخرى من التحريض، وذلك التمجيد بحزب "البعث الصدامي" (المادة 7 (أولاً)). ويشترط على الهيئة التشريعية سن قانون لتسري هذه المادة. ولقد التزمت الدولة لمكافحة "الارهاب" بجميع أشكاله (المادة 7 (ثانياً)). وبما أن الارهاب في العراق (وأماكن أخرى) مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقمع العرقي (ويحدث الكثير من هذا النوع من القمع في القطاع غير المتعلق بالحكومة)، فإن هذا الالتزام يشكل مكوناً أساسياً من حماية الأقليات. ويجب حظر الميليشيات الخاصة التي كانت سبب معظم الارهاب والقمع (المادة 9 (أولاً) (ب)). ويجب عدم استعمال قوات الدولة كـ"أداة في قمع الشعب العراقي" ويجب أن تتألف من أعضاء كافة مكونات الشعب "دون تمييز أو اقصاء" لتحقيق "توازنها" (المادة 9 (أولاً) (أ)).

يؤمن لأفراد الأقليات حق الجنسية (المادة 18) وحقوق الجنسية الكاملة (مثلاً، المادة 14، المساواة أمام القانون؛ المادة 16، تكافؤ الفرص). ولقد عانت الأقليات من سياسات العزل؛ ويسعى الدستور إلى حمايتها بحظر "التطهير العرقي" ومنع الإخلال بسياسات الجنسية (المادة 18 (خامساً)).

ويجب أن تستفيد الأقليات أيضاً من اعتراف الدولة ودعمها للأسر وقيمها وتقاليدها (المادة 29)، وحق قوانين الأحوال الشخصية (المادة 39)، والاعتراف بالقبائل والعشائر العراقية، ودور المجتمع المدني (المادة 43، سبق ذكرها).

وعلى الرغم من أن هذه أحكام إيجابية، إلا أن المسودة تنص بشكل غير كافٍ على حقوق مشاركة الأقليات ألا كمواطنين فرديين. وعلى الرغم من أهمية الحماية العامة لحقوق المشاركة، إلا أن الأقليات الصغيرة بحاجة أحياناً لآليات خاصة لمشاركتها. ويجب حتماً إيجاد جذور هذه الحماية في المسودة. وتشترط المادة 47 النيابة في مجلس النواب لكافة "مكونات الشعب" (لكن معنى تلك وكيفية تحقيقها

غير واضحين). وتضمن المادة 121 ("الإدارات المحلية") "الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة" وطبعاً "سائر المكونات الأخرى". ويمكن الافتراض أن هذا النص يسري على الإدارات المحلية حيث تكون هذه الحماية هامة وممكنة وحيث يكون لأقلية وجود جوهري. وتشترط المادة 9 (أولاً) (أ) على القوات المسلحة والأجهزة الأمنية استخدام "مكونات الشعب العراقي" التي يمكن الافتراض أنها تضم مبدأ التمثيل التناسبي، لكن مسودة الدستور ليس فيها أي نص مماثل للفروع الأخرى من الخدمة العامة. من الممكن أن يحق لكل طائفة محاكمها الخاصة لإدارة قانون الأحوال الشخصية بموجب المادة 39، إلا أنه بناءً على طريقة تحرير هذه الأحكام، فإنها لا تمنح مباشرةً هذه الحقوق للأقليات، لكن تشترط المزيد من التشريع.

القيود على الحقوق

إن إحدى المميزات الإيجابية الأخرى لميثاق الحقوق هي طريقة نصها على القيود أو الحدود على الحقوق والحريات. فنادراً ما تكون الحقوق مطلقة وتكون القيود أحياناً مبررة. وإيجاد التوازن ليس سهلاً وغالباً ما يميل لمصلحة القيود. وتنص مسودة الدستور على أنه يجب تحديد القيود أو الحدود في القانون أو "بناءً عليه"، كما يجب ألا يكون واسعاً إلى حد يخل بـ"جوهر الحق والحرية" (المادة 44). وتضيف بعض الدساتير عاملاً آخر: يجب أن تكون القيود مبررة أو ضرورية في مجتمع ديمقراطي. ونأمل أن تأخذ الهيئة التشريعية والمحاكم هذا العامل بالاعتبار إذ تولي مسودة الدستور تأكيداً كبيراً على الديمقراطية.

من جهة أخرى، تتضمن بعض المواد المتعلقة بحقوق محددة نطاق القيود. على سبيل المثال، تجيز المادة 17 المتعلقة بالخصوصية القيود "بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة". وتضمن المادة 36 حقوق التعبير والصحافة والاجتماع والتظاهر السلمي "بما لا يخل بالنظام العام والآداب". وقد تشكل هاتان المادتان أساساً محددة لفرض القيود لكنها لا تنفادى شرط المادة 45 بعدم الاخلال بجوهر الحق.

وعلى نحو مماثل، تشترط بعض المواد قراراً قضائياً قبل التمكن من فرض قيد (مثل المادة 15 المتعلقة بالحق في الحياة والأمن والحرية، والمادة 17 (ثانياً) المتعلقة بحرمة المساكن). ولا تستطيع المحاكم فرض قيود بمفردها إنما تستطيع فقط تحديد صلاحية القانون الذي يتضمن القيود. ويجب أن تكون الإشارة هنا إلى حماية إضافية، إلى أنه يمكن إدخال بعض أنواع القيود حيز التنفيذ في حالات معينة فقط بعد إدانة أو قرار آخر من المحكمة، وهذا أمر حسن.

وسيكون على الهيئة التشريعية أولاً أن تقرر متى يكون قيداً مخرلاً بهذه الضوابط، لكن السلطة الأسمى المخرولة لتقرر حول مشروعيته هي المحكمة العليا (المادة 90(أولاً))، مما يلقي على عاتق المحاكم مسؤولية كبيرة ويتطلب هيئة قضائية مستقلة وباسلة وكفاءة لإلغائها.

تقييم ميثاق الحقوق

إن أحد أهداف ميثاق الحقوق هو توفير رؤية للمجتمع وأغراضه، وهدف آخر هو تحديد العلاقات بين المواطنين والطوائف والدولة. ومن الواضح أن واضعي مسودة الدستور رأوا دوراً رئيسياً لحقوق الإنسان في تحديد هوية العراق. وتبدو الدولة العراقية كمجتمع طيب يحاول ضمان الكرامة لشعبه وتلبية احتياجاتهم الأساسية. ويحاول ميثاق الحقوق استيعاب التعقيدات العرقية والدينية واللغوية والقبلية ومكانة الفرد في العراق. وهو يحقق بشكل إجمالي توازنات عادلة ومناسبة، فيدرك حريات الفرد في مجتمع يخضع لتوجيه الطوائف. وهو يعترف بأهمية التنمية الاقتصادية للتمتع بالحقوق، ويلزم الدولة بتسهيل النمو الاقتصادي من خلال إنشاء بيئة قانونية وتجارية مناسبة (المادة 25). كما يستجيب ميثاق الحقوق للمشاكل الخاصة وتجارب الحاكمية الأخيرة في العراق، وبالتالي يضع حقوق الإنسان في سياق محدد.

من الواضح طبعاً أن قسطاً كبيراً من ميثاق الحقوق إيحائي في معظمه وبعيد عن الحقائق الراهنة. وشأنه شأن بعض أجزاء أخرى من الدستور، استدعو الحاجة إلى بذل جهود طائلة وإظهار إرادة قوية لإحياء ميثاق الحقوق. ونحن نطرح هذه المسألة العامة في نهاية هذا التقرير. ونختتم هذا الجزء بالتعليق على بعض العيوب الفنية في معظمها التي تحتاج إلى إعادة النظر، لكننا نلاحظ أن الحقوق المضمونة بموجب مسودة الدستور تسري على كافة أقطار البلاد وليس فقط في ما يتعلق بالسلطات الاتحادية. فالحرية متروكة لكل إقليم أو محافظة لا تشكل جزءاً من إقليم لوضع دستوره الخاص، لكن لا يسمح لأي إقليم بأن ينتقص عن الحقوق والحريات المؤكدة في الباب الثاني. ويجوز طبعاً لإقليم أو محافظة أن يمنح حقوقاً إضافية.

التحسينات الممكنة

(أ) إن أحكام الجنسية والمواطنة هي تأسيسية وبالتالي من الأفضل تناولها في باب أو فصل منفصل بدلاً من ضمها كجزء من ميثاق الحقوق.

(ب) بتحديد أكثر، لا تنص المادة 18 على أي شيء متعلق بوضع زوجات/أزواج العراقيين (التي استنتجنا أنها كانت موضع جدال نوعاً ما) إنما فقط تقترح ضمناً أن التجنيس ممكن.

(ج) يجب توسيع نطاق المساواة بموجب المادة 14 لحظر التمييز على أساس العرق، إذ يعتبر الأشخاص ذوو الإعاقات في مسودة الدستور أنهم من مستلمي السخاء لكن ليسوا أشخاصاً ذوي حقوق في هذه الوثيقة (راجع أيضاً المادة 32 غير المصاغة كثيراً من حيث حقوق المعاقين بل من حيث سخاء الدولة).

(د) بالنسبة للإجراءات القانونية المتبعة، تسمح المادة 19 (خامساً) بإعادة محاكمة بمبادرة من النيابة العامة إذا ظهرت أدلة جديدة. وهذا غير مرغوب وغير متماش مع المعايير الدولية. يجب ألا توجد مثل هذه الإعادة للمحاكمة بعد التبرئة النهائية.

(هـ) تترك المادة 19 (سابعاً) (المتعلقة بجلسات المحاكم العلنية) للمحكمة إتخاذ القرار حول ما إذا كانت جلسات المحكمة ستعقد سراً. وعلى الرغم من وجود أسباب جيدة نادرة جداً للمحاكمات في جلسات سرية، إلا أن حرية المحكمة في القيام بذلك يجب أن تكون محدودة في الدستور (مثلاً، عندما يكون أمن الدولة في خطر).

(و) تحظر المادة 21 على الدولة تسليم العراقي إلى جهات وسلطات أجنبية. وتتضمن بعض الدساتير مثل هذه الضوابط لـ "حماية" مواطنيها، لكننا نرى أن هذه الضوابط لا معنى لها في عالم معولم معاصر، وقد تعيق قدرة الدولة على مكافحة الارهاب (المادة 7 (ثانياً)). وبما أن اتفاقيات التسليم مبنية على مبدأ التبادل، فإن قدرة العراق على استلام مواطنين من دول أخرى لمحاكمتهم قد تتعرض للخطر. وستتزايد هذه المشكلة مع زيادة حالات المواطنين الحاملين لجنسيتين (الشخص الذي يريد العراق استلامه كعراقي يعتبره بلد آخر من مواطنيه).

(ز) قد تعطي صياغة المادة 36 (حرية التعبير، إلخ.) إنطباعاً بأن الدولة هي التي تمنح هذه الحقوق؛ ومن باب التحسين، يجب أن تنص على أن للجميع حق حرية التعبير، إلخ.

(ح) تسعى المادة 39 إلى منح الأفراد حق اختيار أحوالهم الشخصية (ومن المفترض قوانين أحوالهم الشخصية)، لكن من غير الواضح بالتحديد كيف يختار الأفراد النظام الذي يريدون أن يحكمهم (مثلاً في حال الزواج، في أي مرحلة، قبل الزواج، بعد الزواج؟). ومن الناحية العملية، هل سيكون أمام المرأة أي اختيار؟ يجب أن تذكر وسائل وعمل هذا المبدأ بوضوح في القانون الضروري لسريان المادة 39.

(ط) الحق المتعلق بالصحة معرف بشكل محدود (المادة 31). وهو مقتصر على حق الرعاية الصحية بدلاً من الحق في الصحة.

3 الهياكل والمؤسسات: خصوصاً على المستوى الوطني

ننتقل إلى نظام الحكم، بما فيه الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية والقضاء. ونتطرق في البداية للمستوى الوطني ثم ننتقل إلى كامل مسألة الطبيعة الاتحادية للنظام المقترح.

النظام الانتخابي

تشكل الحقوق السياسية نقطة مناسبة للانتقال من حقوق الانسان إلى هيكل الدولة. ونحن نبحث هنا حق الانتخاب والاعتراض على الانتخابات والنظام الانتخابي. ففي ديمقراطية نيابية مثل تلك التي تنص عليها المبادئ الأساسية للعراق، يوكل الشعب ممثلين منتخبين بمهمة الحكم، كما يعطيه مسؤولية التدقيق في الحكم خصوصاً للممثلين الذين يؤلفون المعارضة. وتنص المادة 5 على أن الشعب هو مصدر السلطة وأنه يمارس هذه السلطة "بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية". وتتحدث المادة 6 عن الانتقال السلمي للسلطة وفقاً للدستور. وتؤكد المادة 20 على حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بحق سياسي في "التصويت والانتخاب والترشيح". وتضع هذه المواد حق التصويت وحق الترشيح لمنصب عام في صميم النظام السياسي.

إن التفاصيل حول النظام الانتخابي غير واضحة (على الأقل في النسخة الانجليزية). وتنص المادة 47 (أولاً) على وجود عضو واحد من مجلس النواب لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق "يمثلون الشعب العراقي بأكمله"، إلا أن مسودة الدستور لا تستعرض طريقة التصويت أو الترشيح أو بعض النواحي الهامة الأخرى للنظام الانتخابي. وربما تعني عبارة "يمثلون الشعب العراقي بأكمله" أن البلد بأكمله سيكون في دائرة انتخابية واحدة (كما في الانتخابات لقانون الإدارة الانتقالية). وإذا كان الأمر كذلك، فإن مسودة الدستور تنشئ نظاماً مثيراً للجدال، على الأقل في ظل الظروف الراهنة عندما يشعر السنة أنهم محرومين بشكل فادح. وقد يحظى هؤلاء الآخرون بتمثيل أكبر، حتى لو صوتت نسبة صغيرة منهم فقط في المناطق حيث يتكثفون، إذا تم تبني نظام دوائر انتخابية متعددة الأعضاء. وعلى الرغم من أن دائرة إنتخابية وطنية واحدة قد تؤدي إلى تمثيل تناسبي كامل، إلا أنها تحمل سيئات عديدة، خصوصاً من حيث التحكم الذي تعطيه للأحزاب السياسية

وإنتفاء الروابط الفعالة والوثيقة بين الشعب وممثليهم. وبدلاً من ذلك، يمكن تفسير المادة 47 (أولاً) بأنها تحدد نسبة معينة من الأشخاص مقابل أعضاء مجلس النواب، بدلاً من التوصية بنظام انتخابي، لكنها طبعاً غير واضحة.

يبدو أن المادة 47 (أولاً) تشترط تمثيل "سائر مكونات"، لكنها لا تنص على إذا سيكون هذا تناسيباً. وتنص المادة 47 (رابعاً) أن قانون الانتخابات "يستهدف" تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن 25%. ولا تشير أي من المادتين كيف سيتم تأمين هذين النوعين من التمثيل، حتى أنه في ما يتعلق بالنساء، من غير الواضح إذا تم إنشاء التزام قانوني لمصلحتهن.

تنشئ المادة 99 مفوضية مستقلة للانتخابات لكنها لا تقضي بمكوناتها أو مهامها التي سيتم تناولها في قانون. وهناك عدد كبير من المهام للاستعداد للانتخابات وإجرائها، وتختلف المهام المعينة من بلد إلى آخر. وتتمثل المهام بشكل أساسي في ضمان الانتخابات العادلة، مما قد يشمل رسم الدوائر الانتخابية (إن وجدت)، وتسجيل الأحزاب السياسية والإشراف عليها، وإعداد وثائق الانتخابات، واستلام ترشيحات المرشحين والتدقيق فيها، وإجراء الانتخابات الفعلية. ولا تعطي مسودة الدستور أي فكرة عن المهام التي تقع ضمن مسؤوليات مفوضية الانتخابات، ومن يكون مسؤولاً عنها إذا لم تقع ضمن مسؤولياتها. وهذا هام لأن المهمة الاجمالية لمفوضية مستقلة للانتخابات هي عزل الانتخابات عن التدخل السياسي، لذا يجب أن يضمن الدستور تمتع الفوضية بالصلاحيات اللازمة.

وتتناول مسودة الدستور ناحية أخرى من النظام الانتخابي، ألا وهي تسوية منازعات الانتخابات، إلا أن الضوابط المحددة ليست واضحة، على الأقل بالنسبة لنا نظراً لعدم المامنا بالتشريع المتعلق بالانتخابات في العراق. ويبدو أنه يجب أن "يبيت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي أعضائه" (المادة 50 (أولاً)). ويجوز الطعن في هذا القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا (المادة 50 (ثانياً)). ونحن لا نفهم الإجراء فهماً كاملاً (ولا تقدم مسودة الدستور إلا رؤوس أقلام قليلة)، لكن يبدو لنا أنه من غير الملائم أن يقرر مجلس النواب أولاً ثم تنتظر المحكمة العليا في حالات الاستئناف المتعلقة بالانتخابات؛ فيجوز أن يكون هناك إجراءات وأعباء إثبات مختلفة. كما من المرجح أن يتخذ مجلس النواب قراراته بناءً على أسس سياسية وقد تتخذ المحكمة العليا قراراتها بناءً على أسس قانونية.

باستثناء الشك حول تفسير المادة 47، تعطي هذه الأحكام فكرة جيدة إلى حد ما عن النظام الانتخابي، على الرغم أنه من الأفضل لو أمكن جمعها في فصل واحد (يبرز أيضاً دور الانتخابات وأهمية التصويت). ومن جهة أخرى، لا تذكر لنا هذه الأحكام

من يستطيع التصويت ومن يستطيع ترشيح نفسه للانتخابات، وإجراءات الترشيح. وتنظم هذه القضايا في تشريع مستقبلي (المادة 47(ثالثاً)). كما لا تذكر مسودة الدستور أي شيء عن الأحزاب السياسية التي تلعب دوراً حاسماً ليس فقط في الانتخابات إنما أيضاً في أداء الديمقراطية وإدارة الحكم وكذلك آليات التدقيق وتحميل المسؤولية. وعلى الرغم من أن التفاصيل المحددة حول هذه المسائل لا محل لها في دستور، إلا أنه يمكن ذكر المبادئ العامة بوضوح أكبر (وقد تتولى إرشاد الهيئة التشريعية المسؤولة عن التشريع).

في الجزء التالي نقاش لوسيلة انتخاب الرئيس وتعيين رئيس مجلس الوزراء.

بنية الدولة والنظام السياسي

إن بنية الدولة ونظام الحكم هما أهم ناحيتين من أي دستور. فهما تحددان كيفية توزيع سلطة الدولة وكيف ستتم ممارستها. وبصرف النظر عن مدى استقلاليتها، تتأثر مؤسسات أخرى حتماً بتلك التي تتحكم بالهيئة التنفيذية، وإلى حد أقل، بالهيئة التشريعية. كما ستعتمد درجة احترام حقوق الإنسان وحمايتها إلى حد كبير على بنية الحكم والضغوط أو غيرها التي يتعرض لها الحكام من مصادر أخرى. وتعتمد درجة مشاركة الشعب في شؤون الدولة، بالإضافة إلى استيعاب مجموعة متنوعة من المصالح على بنية الحكم.

وتصف ديباجة مسودة الدستور الدولة بأنها اتحادية وديمقراطية وبرلمانية. وتشير الكلمة الأخيرة إلى نظام الحكم الذي تكون الهيئة التشريعية في ظلّه مسؤولة باستمرار أمام الهيئة التشريعية، لذا تستطيع الهيئة التشريعية إقالتها في أي وقت بتصويت عدم الثقة. والناحية الهامة الأخرى من نظام برلماني هي أن الصلاحيات التنفيذية منوطة لـ "مجموعة" معروفة بمجلس الوزراء، حيث يتخذ الوزراء معاً قرارات، على الرغم من أن رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة. وهذا يتيح المشاركة في الحكم لمجموعة متنوعة من المصالح والمجموعات أكثر مما هو ممكن مباشرة في نظام رئاسي. وهناك نوع من الإجماع بين الأكاديميين على أن أنظمة الحكم البرلمانية ملائمة أكثر من الأنظمة الرئاسية للانتقال إلى الديمقراطية.

وفي سياق العراق، يكون النظام البرلماني ملائماً لأنه على غرار ما في نظام رئاسي تنفيذي، لا يباط شخص واحد هو الرئيس بصلاحيات الحكم إنما يمارسها جماعياً رئيس الوزراء ومجلس الوزراء. وهذا يناسب طبيعة العراق المتعددة الأعراق من خلال السماح بمشاركة مختلف الأحزاب والطوائف في الحكومة، والسماح بإمكانية تكوين حكومة شمولية، لكن يجب الاعتراف أن الأنظمة البرلمانية تعمل عادة بناءً على مبدأ الغالبية، وإذا كان بإمكان طائفة أو حزب الفوز

بالأغلبية في الهيئة التشريعية، فلا تدعو الحاجة إلى ضم آخرين في مجلس الوزراء أو المناصب الكبيرة الأخرى. وقد يؤدي هذا إلى سيطرة مجموعة على الأخرى.

وعلى الرغم من أن البعض قد يعارض حكماً يشترط تمثيل كافة المكونات في مجلس الوزراء (إذ أنه مثلاً يديم الانقسامات الطائفية)، إلا أنه من الهام أن تكون الحكومة شاملة. وأفضل وسيلة لتحقيق هذه النتيجة تكون عبر إنبثاق الأحزاب غير العرقية. لكن قد يستغرق ذلك وقتاً لذا قد يعطى اعتبار لبند يلزم رئيس الوزراء لتشكيل مجلس الوزراء ليعكس تنوع البلد. ونفهم أن تعديلاً على مسودة الدستور يقضي بنائين لرئيس الوزراء (من المفترض أن يكون ذلك بناءً على مفهوم أن هذا سيعطي كل طائفة كبيرة منصباً كبيراً في الحكومة)، لكن فقط خلال الدورة الانتخابية الأولى، شأنها شأن المجلس الرئاسي الثلاثي.

سواء تتألف الحكومة من حزب واحد أو أكثر يعتمد إلى حد معين على النظام الانتخابي. وتميل أنظمة التمثيل التناسبي إلى أن تؤدي إلى عدد أحزاب أكبر من نظام الغالبية وغالباً ما يكون لدى أي حزب غالبية واضحة في الهيئة التشريعية. وفي تلك الحالة، تصبح حكومات الائتلاف لازمة، وعلى الرغم من أن هذه قد تكون أكثر شمولية، إلا أنها قد تكون هشة، إلا أننا نعتقد أنها أفضل من الحكومات المؤلفة من حزب واحد أو المؤلفة في معظمها من حزب واحد.

وفي قانون الإدارة الانتقالية، وعلى الرغم من عدم وجود حكومة شاملة، إلا أن مجلس الرئاسة (الذي سيعمل ربما خلال السنوات الأربعة الأولى) مصمم لمنع سيطرة طائفة واحدة بشكل يسيء للآخرين. وهو يتألف من الرئيس ونائين يتخذوا قراراتهم بالإجماع (المادة 36 (ج)). ومهمته الرسمية هي "الإشراف على الشؤون العليا للبلاد" (المادة 36 (أ)). ويتولى صلاحيات محدودة لنقض مشاريع القوانين التشريعية (المادة 37). ويرشح مجلس الرئاسة رئيس الوزراء "بالإجماع" (المادة 38 (أ)). ويستطيع مجلس الرئاسة بالتالي ضمان عدم إمكانية الاقرار بأي تشريع تعارضه طائفة كبرى، وأن يكون الشخص المعين لرئاسة الوزراء يحظى بقبول واسع من كافة الطوائف. ونعتقد أنه يعقل عدم احلال مثل هذا النظام إلى الأبد؛ فهو ليس مستداماً على المدى الطويل، إذ قد يحدث توتراً كثيراً للغاية بين الهيئة التشريعية والحكومة من جهة والرئاسة إجمالاً، ومن المؤكد أنه سيؤدي إلى إضعاف الرئاسة.

ويشير الطابع "الاتحادي" إلى إنقسام صلاحيات الدولة بين حكومة وطنية (أو مركزية) وحكومات الأقاليم. ولقد سادت العادة في أن تعني الدساتير الاتحادية نفسها بمستويين من الحكم، لكن الاتحادات الأخيرة تقضي أيضاً بمستوى ثالث (على شكل سلطات محلية محمية دستورياً). ولقد كان لكافة الأقاليم في السابق صلاحيات ومؤسسات مماثلة، وعلاقة مماثلة للحكومة المركزية. أما الآن، فمن الاعتيادي أن يكون لدى إقليم أو أكثر صلاحيات أكبر وتدابير مؤسساتية مختلفة عن الأخرى وعلاقة مختلفة بالمركز (غالباً ما تكون هذه التدابير معروفة بـ"غير المتماثلة"). لذا غالباً ما تعرف الاتحادية بمزيج من الحكم الذاتي على المستوى الإقليمي (المحلي)، والحكم المشترك على المستوى الوطني حيث تشارك كافة أقطار البلاد في الحكم.

الحكومة والهيئات الاتحادية (الوطنية)

تحدد مسودة الدستور الهيئات الاتحادية بتفصيل كبير لكنها لا تنص إلا قليلاً عن تنظيم الأقاليم والمحافظات. ويحمل الباب الثالث من مسودة الدستور عنوان "السلطات الاتحادية" ويتناول موضوع بنية المؤسسات الاتحادية أكثر من موضوع السلطات (وربما كان من الأفضل تسميته بـ"الحكومة الاتحادية"). ويجسد الباب وصف العراق بدولة اتحادية. وهو يتضمن أربعة فصول، وكل فصل مخصص لإحدى المؤسسات التي تشكل الحكومة الاتحادية: الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والقضاء والمفوضيات المستقلة. ويسري مبدأ فصل السلطات على العلاقة بين الأجهزة الكبرى الثلاثة للدولة، على الرغم من أن النظام البرلماني، كما نعلم، لا يسترسل لهذا المبدأ بصراحة.

الهيئة التشريعية

يجب أن تتألف الهيئة التشريعية الاتحادية من مجلسين، كما هي العادة في الاتحادات، أي واحد هو مجلس يمثل الشعب مباشرة وهو مجلس النواب، وآخر يمثل الأقاليم والمحافظات ويدعى "مجلس الاتحاد". وتتضمن مسودة الدستور تفاصيل كثيرة عن تكوين مجلس النواب ومهامه ووسيلة عمله. ولا تنص مسودة الدستور أي شيء تقريباً عن مهام مجلس الاتحاد وتكوينه بالتحديد، ويبدو جلياً أن المجلس الثاني كان مجرد فكرة تلوية، على الرغم من أن خبراء كانوا قد أكدوا على أهميته في نظام اتحادي. وهكذا، وفي الوقت الراهن، سيشكل مجلس النواب بمفرده الهيئة التشريعية الاتحادية وعلى أساس ذلك، نناقش الهيئة التشريعية ونترك البحث في مسألة مجلس الاتحاد لوقت لاحق. ولقد سبق أن ناقشنا تكوين مجلس النواب ووسيلة الانتخابات. ويتم انتخابه لمدة أربع سنوات (المادة 54)، على الرغم من أنه يمكن إيجاز مدته من خلال حله قبل ذلك (راجع المناقشة أدناه). وهو ينظم ضوابطه

الإجرائية الخاصة به وأسلوب عمله (المادة 49) بما في ذلك تحديد حصاناته وامتيازاته الخاصة (المادة 60). ويدعو الرئيس إلى عقد الجلسة الأولى لمجلس النواب في غضون 15 يوماً بعد المصادقة على الانتخابات العامة (المادة 52)، وقد يدعو إلى عقدها في أي وقت آخر أو "طلب" (ما معنى هذه الكلمة: هل هي حقا طلب أو تعليمة؟) التمديد لجلسة (المادة 56)، لكن لا يبدو أن لديه أي سيطرة أخرى على جدول الأعمال البرلمانية.

وبعض الضوابط الإجرائية محددة في مسودة الدستور بحد ذاتها، وهكذا فإن النصاب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه (المادة 57 (أولاً) (أ)) وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة ما لم يحدد خلاف ذلك (المادة 57 (أولاً) (ب)). ويجب إتخاذ القرارات بأغليات أعلى (قد تتطلب بعض الدعم من أحزاب الأقلية). ويجب إتخاذ القرارات بأغلبية مطلقة في الحالات التالية: انتخاب الرئيس ونواب رئيس مجلس النواب (المادة 53)، وسحب الثقة من أحد الوزراء (المادة 58 (ثامناً) (أ)) أو من رئيس الوزراء (المادة 58 (ثامناً) (ب)) (2)، وعزل الرئيس (المادة 58 (سادساً) (ب))، والموافقة على تعيين كبار مسؤولي القضاء (المادة 58 (خامساً) (أ))، وعزل أعضاء المفوضيات المستقلة (المادة 58 (ثامناً) (هـ))، وحل مجلس النواب (المادة 61 (أولاً)). ويجب أن تتخذ القرارات التالية بثلاثي الأصوات: القانون لإنشاء مجلس الاتحاد (المادة 62)، وللبت في "صحة" عضويته (المادة 50)، والموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ (المادة 58 (تاسعاً) (أ))، وقانون تنظيم المصادقة على المعاهدات (المادة 58 (ثالثاً))، وإنتخاب مجلس الرئاسة الانتقالي (المادة 134). (من غير الواضح إذا كان تصويت الثلثين يجب أن يكون من هؤلاء الأعضاء الذين يصوتون أو من مجموعة أعضاء مجلس النواب؛ في حالة المادتين 62 و 58 (ثالثاً))، تتم الإشارة إلى "ثلاثي الأعضاء" بينما في الحالات الأخرى، فهي مجرد أغلبية "ثلاثين". وقد يكون الفرق حاسماً ويجب توضيح الموضوع). كما يتم تحديد نظام تصويت معقد للغاية لمجلس الرئاسة المؤقت. فمجلس الرئاسة ينتخب ويجوز لمجلس النواب أن يعزله (لأسباب محددة) بأغلبية ثلثين؛ ولا يمكن عزل عضو واحد من المجلس إلا بأغلبية مطلقة لثلاثة أرباع؛ ويجوز للمجلس أن يمارس بشكل محدود حق نقض مشروع قانون بالإجماع ويجوز لمجلس النواب أن يلغي النقض الأول بأغلبية مطلقة وحق النقض الثاني بتصويت ثلاثة أرباع (المادة 134 (خامساً)) وهذه حالة مثيرة للاهتمام ليس فقط لأنها متعلقة بمعنى مختلف مستويات التصويت، مما يشجع أو لا على تسوية، لكن أيضاً لأنها متعلقة بالاتجاهات التقاسمية¹ لقانون الإدارة المؤقتة المنعكس هنا، ولمسودة الدستور إلى حد معين.

¹ "التقاسمية" عبارة يستخدمها العلماء السياسيون لوصف نظام تقاسم فيه طوائف مختلفة السلطات وتكون كل طائفة ممثلة تناسبياً في الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والخدمات العامة.

ويتمتع مجلس النواب بالصلاحيات الاعتيادية لهيئة تشريعية في نظام برلماني اتحادي: سن قوانين اتحادية، والمصادقة على تشريعات مالية، وإنتخاب الرئيس وإقالته، وتعيين رئيس الوزراء والوزراء وإبعادهم، والتدقيق في سياسات الحكومة وسلوكها وتحميلها المسؤولية، والموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ، والموافقة على تعيين كبار أعضاء القضاء والخدمة العامة والسلك الدبلوماسي والقوات المسلحة (المادة 58). وأهم هذه المهام هو وضع القوانين، وتشكيل الحكومة وإقالتها (نناقش هذا الموضوع الأخير في الجزء التالي). ومن حيث وضع القوانين، تكون قدرته محدودة لأن نطاق صلاحيات وضع القوانين الاتحادية محدود جداً. كما تأتي مع هذا القيد قيوداً على دوره في الإشراف على إدارة أموال الدولة إلخ. أو ضبطها. وفي معظم الأنظمة الاتحادية، تلعب الهيئات التشريعية الاتحادية دوراً أكبر في الشؤون الوطنية (بما في ذلك نواحي الحكومات الإقليمية) عبر مجلس ثان يمثل الأقاليم ويحمي مصالحها، أو يفاوض مع الأقاليم، خصوصاً في شؤون الاختصاص المشترك.

ونناقش أدناه تحت العنوان "الهيئة التنفيذية" ناحية أخرى غير اعتيادية إلى حد ما من مجلس النواب: ضوابط حله قبل إنتهاء مدته الاعتيادية وهي أربع سنوات.

الهيئة التنفيذية

الرئاسة (تحت نظام مجلس الرئاسة)

لن يدخل هذا النظام للهيئة التنفيذية وعلاقته بالهيئة التشريعية حيز التنفيذ إلا حتى الولاية الثانية من مجلس النواب (أي عادة ليس قبل نهاية عام 2009). وتشكل المادة 134 (في فصل الأحكام الانتقالية) مجلس رئاسة مؤلفاً من رئيس ونائبي رئيس منتخبين بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين في مجلس النواب (وقابلين للعزل بموجب تصويت مماثل، على الرغم من أنه يمكن عزل أي عضو واحد بثلاثة أرباع الأصوات). ويجب أن تتخذ قرارات مجلس الرئاسة بالإجماع، مما يعطي كل عضو حق النقض.

ويمارس مجلس الرئاسة السلطة بقدر أكبر من السلطة التي يمارسها الرئيس بموجب الأحكام الدائمة لمسودة الدستور. وبالإضافة إلى ممارسة صلاحيات الرئيس المنصوص عليها في النص الرئيسي لمسودة الدستور، فهو يتمتع بحق نقض محدود لمشروعات القوانين. وإذا مارس مجلس الرئاسة حق نقض مشروع القانون، يعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه. وإذا وافق عليه مجلس النواب بأغلبية مطلقة، يحال مشروع القانون إلى مجلس الرئاسة. وفي حال رفضه من

جديد، يجوز لمجلس النواب أن يتبناه (يدخله حيز التنفيذ) إذا حصل على ثلاثة أرباع أصوات الأعضاء.

إن هذه الأحكام تحدد طبعاً علاقة مختلفة بين الرئاسة ومجلس الوزراء ومجلس النواب، وتعطي بالفعل حقوق نقض هامة للطوائف الكبرى، فتدعيم لمدة الأسلوب الأكثر تقاسماً لرئاسة قانون الإدارة الانتقالية.

الرئاسة (بعد المرحلة الأولى عندما سيستمر نظام مجلس الرئاسة)

تتألف الهيئة التنفيذية الاتحادية من الرئيس ومجلس الوزراء (المادة 63). وينتخب مجلس النواب الرئيس بثلاثي أصوات أعضائه؛ وفي حال عدم تصويت ثلثين، يصوت الأعضاء لواحد من أعلى مرشحين ويصبح الفائز رئيساً (المادة 66). وبما أن الرئيس هو رئيس الدولة وليس مجرد السلطات الاتحادية، وبما أنه رمز الدولة، ربما كان من الأفضل لو يشكل كلا المجلسان التشريعيان (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) ورؤساء مجالس الأقاليم والمحافظات الهيئة الانتخابية للرئاسة.

تستغرق مدة الرئاسة أربع سنوات لكن يمكن إنهاؤها قبل فوات أوانها بموجب حل مبكر من مجلس النواب، بما يتناسب مدتي مجلس النواب والرئاسة (كما هي القاعدة التي تقضي بأن شخصاً يلي في الرئاسة عندما يصبح المنصب شاغراً قبل أوانه، يحق له فقط ما تبقى من منصب سلفه، المادة 69 (ج)). والأساس المنطقي لذلك غير واضح، إذ قد يكون من المستحسن بالفعل أن يبقى الرئيس في منصبه لتوفير الاستمرارية وتسهيل الانتقال إلى حكم جديد وكذلك إعطاء الرئيس درجة معينة من الاستقلالية من مجلس النواب. ولا يجوز لأحد أن يكون رئيساً لأكثر من ولايتين (المادة 69). وإذا افترضنا أنه تم حل مجلس النواب بعد مجرد أشهر قليلة على إنتخابه، فهل يعتبر أن الرئيس "استنفد" إحدى الولايتين الممكنتين؟ وفي وضع مماثل، إذا تولى خلف رئيس (بموجب المادة 69 (ج)) منصبه (بسبب شغور منصب) عندما، مثلاً، تبقى سنتان فقط من ولاية سلفه، فهل سيحق له ولايتين إضافيتين، أو هل ستعتبر الولاية الوجيزة ولاية واحدة؟ ويستطيع مجلس النواب عزل الرئيس بأغلبية مطلقة بعد إدانته بـ"الحنث" في اليمين أو إنتهاك الدستور أو الخيانة العظمى (المادة 58 (سادساً) (ب)).

هل سيوجد نائب رئيس؟ نائب رئيس واحد أو أكثر؟ وإذا سيوجد نائب رئيس واحد أو أكثر، فهل سيوجد مفهوم "القائمة المشتركة"؟ ولا يبدو أن هناك أي مادة تحدد منصب نائب الرئيس بل فقط إشارة غير مباشرة إلى المنصب في المادة 66. وتترك المادة 66 لمجلس النواب الترشيح فقط ولا المهام، إلخ، بينما تنص المادة 72 (ثالثاً) على أن يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس على أساس مؤقت (أي من نائبي الرئيس إن وجد إثنان؟)

ويتداخل منصب الرئيس مع الهيئة التشريعية والحكومية في نقاط متنوعة: في تعيينه أو تعيين الحكومة لضبط رئيس الوزراء والوزراء، والتعاون مع الهيئة التشريعية وضبطها، وحفظ توازن النظام السياسي، إلخ. وطبعاً، نادراً ما يكون الفهم الكامل لنظام برلماني ممكن بدون البحث في هذه التداخلات.

إن المهام الرئاسية رسمية وجوهرية على حد سواء. فبعض المهام تمارس بناءً على مشورة الآخرين، وفقاً لنصوص الدستور، بينما تمارس أخرى وفقاً لتقديره الخاص. وتشمل المهام الرسمية تمثيل سيادة الدولة والرمز إلى وحدة البلاد والتصرف بناءً على مشورة الآخرين، خصوصاً رئيس الوزراء (مثلاً، في منح العفو وإبرام المعاهدات ومنح درجات الشرف واعتماد السفراء)، وقيادة القوات المسلحة، والدعوة إلى عقد إجتماعات مجلس النواب بعد الانتخابات العامة والمناسبات المعينة الأخرى (المادة 61(ثانياً))؛ وإعطاء الموافقة على مشروعات القوانين. والصلاحيات الجوهرية (أي تلك التي يمارس فيها الرئيس اختياراً شخصياً) هي: الدعوة إلى عقد جلسة خاصة لمجلس النواب أو طلب تمديد جلسة (المادة 56)، وتقديم مشروع قانون لمجلس النواب للنظر فيه (المادة 57(ثانياً))، وطلب عزل رئيس الوزراء من مجلس النواب (المادة 58 (ثامناً) (ب) (1))، وإعلان الحرب أو حالة الطوارئ بالتعاون مع رئيس الوزراء (المادة 58 (تاسعاً) (أ))، وإعطاء موافقة على مطالبة رئيس الوزارة من مجلس النواب بحله (المادة 21(أولاً))، والإقرار بأحكام الموت (المادة 70(ح))، وتعيين رئيس وزراء مكلف (المادة 73(أولاً))، وتولي مؤقتاً منصب رئيس الوزراء في حال شغور هذا المنصب (المادة 78). ويجوز للرئيس أن يصدر قرارات رئاسية (المادة 70(ط)). ونطاق هذه القرارات غير محدد، ومن غير الواضح إنها ذات طابع تشريعي.

وتفوق بعض الصلاحيات تلك الممنوحة عادة لرئيس الدولة في نظام برلماني. وقد تكون هذه الصلاحيات للرئيس قائمة على افتراض أن الرئيس يجب أن يكون من الجهات التي تضبط رئيس الوزراء والحكومة، وولياً لنظام الدستور (وهو دور وارد ضمناً في الدور الرمزي الرئاسي المعرف في المادة 64). وقد يكون هناك قيمة في ذلك، لكنه يؤثر على التوزيع الدستوري الاجمالي للمسؤوليات وبتحديد أكثر مساءلة رئيس الوزراء أمام مجلس النواب وعلاقته به. وفي بعض الأحيان، قد يكون رئيس يتولى مهاماً ذات طابع رسمي في معظمها من كبار السياسيين ولديه طموحات الرئاسة الوزارية، وهو مثبط بسبب القيود على صلاحياته الحقيقية كرئيس، ويميل إلى التدخل في عمل مجلس الوزراء. ويجوز حقاً لهذا الشخص أن يستعمل هذه الأحكام للتدخل بلا لزوم في السياسات الوطنية، وتسييس منصب

الرئاسة. وفي الواقع، كلما زاد إعطاء الرئيس الصلاحيات التي يمكن ممارستها بدافع سياسي، كلما زاد محاولة شخص ذي طموح سياسي ترشيح نفسه للرئاسة.

ومن جهة أخرى، لا يعطى الرئيس أي صلاحية لإعادة قانون لمجلس النواب ليعاد النظر فيه، وهي صلاحية يمارسها الرؤساء في بعض الأنظمة البرلمانية. وفي مسودة الدستور، يعتبر قانون معتمد من الرئيس تلقائياً بعد مرور 15 يوماً على استلامه (المادة 70).

ويجوز لمجلس النواب أن يستجوب الرئيس "بناءً على طلب مسبب" بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب (المادة 58 (سادساً) (أ)) وأن يقيله بتصويت مماثل بعد إدانته بانتهاك الدستور أو الخيانة العظمى أو "الحنث في اليمين الدستورية" (المادة 58 (سادساً) (ب)).

رئيس الوزراء ومجلس الوزراء

إن مجلس الوزراء هو الذي يمارس مهام وصلاحيات الهيئة التنفيذية، أي مهمة مواصلة حكم البلد وإدارته (في ما يتعلق بالصلاحيات الاتحادية). ويوصف رئيس الوزراء بـ"المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة" (المادة 75). ويرأس رئيس الوزراء مجلس الوزراء كما يرأس اجتماعاته. ويتولى المجلس مسؤولية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة وخطط الدولة، والإشراف على عمل المؤسسات الحكومية (المادة 77 (أولاً)). وهو يقترح مشروعات قوانين، ويضمن تنفيذ القانون، ويعد الموازنات ويدير أموال الدولة، ويوصي إلى مجلس النواب بالموافقة على التعيين في مناصب متنوعة في الدولة، ويوقع على اتفاقيات ومعاهدات دولية (المادة 77).

تتشكل الحكومة بالطريقة التالية. يعين الرئيس شخصاً ترشحه "الكتلة" الأكثر عدداً في مجلس النواب ليتولى منصب رئيس الوزراء ويخوله تشكيل مجلس وزراء (المادة 73). ويقدم رئيس الوزراء المكلف برنامجاً وزارياً وقائمة الوزراء لمجلس النواب لتصويت الثقة بأغلبية مطلقة. وفي حال عدم الحصول على تصويت الثقة، علي الرئيس أن يكلف شخصاً آخر ليكون رئيس وزراء مكلفاً. ومن غير الواضح لكن من المرجح أن الرئيس لم يعد ملزماً في هذه المرحلة بالقبول بمرشح من الكتلة النيابية.

تلازم مسودة الدستور الصمت حول ما سيحدث حتى لو لم يتمكن المرشح الثاني من الحصول على تصويت الثقة. هل من المفترض أن يواصل الرئيس عملية الترشيح حتى يحصل شخص على تصويت الثقة من مجلس النواب؟ وقد تدوم هذه العملية طويلاً وتسبب شللاً في الحكومة وتثير أزمة دستورية كبرى. وتنص معظم الدساتير على أنه في حال العجز عن تشكيل أي حكومة ضمن المدة المحددة أو بعد

عدد معين من المرشحين، يجب حل الهيئة التشريعية وعقد انتخابات جديدة. ويكون هذا التهديد عادة كافياً لإقناع البرلمانيين بحل خلافاتهم. ومن الضروري أن يحدد الدستور ماذا سيحدث.

ولا تنص مسودة الدستور على ما إذا كان يجب أن يكون المرشحون لمنصب رئيس الوزراء أو الوزير من أعضاء الهيئة التشريعية. وبدلاً من ذلك، تقترح المادة 74 أنه يجب أو يمكن إنتقائهم من خارج الهيئة التشريعية (وإلا فسيكون من غير الضروري تحديد أن على الوزراء أن يتمتعوا بمؤهلات مطابقة لأعضاء مجلس النواب). وفي معظم الأنظمة البرلمانية، عليهم أن يكونوا من الأعضاء (أو يجب أن يسعوا إلى العضوية ضمن مدة وجيزة)، لكن في بعض الأنظمة، إذا تم تعيين وزراء من ضمن الهيئة التشريعية، يتم تعليق عضويتهم لمدة كونهم وزراء (كما في فرنسا). وفي هذه الحالة المختلفة عن النظام البرلماني الاعتيادي، يحق للوزراء حق المشاركة في مرافعات الهيئة التشريعية حتى لو ليس بإمكانهم التصويت. وقد تكون هناك حسنات من انتقاء مجلس الوزراء من خارج الهيئة التشريعية، كي لا يكون هناك أي تضارب بين مهامهم كنواب وكوزراء. إلا أنه من الأساسي للنظام البرلماني أن يكون الوزراء قادرين على العمل مع البرلمانيين وحشد الدعم لسياساتهم؛ وهذا غالباً ما يتطلب من الوزراء أن يكونوا سياسيين نشطاء ويعملون مع الأحزاب السياسية. ومن المستحسن لو يكون رئيس الوزراء على الأقل عضواً في الهيئة التشريعية. وبصرف النظر عن الموقف المستهدف من الجمعية الوطنية الانتقالية، سيكون من المفيد لو كان الدستور واضحاً حول هذه القضايا، وحدد الوسائل التي يكون فيها الوزراء قادرين على المشاركة في مرافعات مجلس الوزراء ومجلس الاتحاد.

تكون المسؤولية البرلمانية في الأنظمة البرلمانية ناحية هامة للمسؤول التنفيذي البرلماني من حيث المساءلة. لذلك السبب، تكون المسؤولية جماعية أيضاً، مما يعني أنه يجب أن يكون هناك إنضباط أو تكافل بين الوزراء. ويجب أن تكون قرارات مجلس الوزراء ملزمة ومدعومة من جميع الوزراء علنياً. ولهذا السبب أيضاً يكون رئيس الوزراء قادراً على إنتقاء الوزراء وإقالتهم. وفي مسودة الدستور، يذكر أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين عن مجلس النواب. والمسؤولية فردية وجماعية على حد سواء (المادة 80). ويجوز لمجلس النواب أن يقيل رئيس الوزراء (المادة 58(ثامناً)(ب)) أو وزراء فرديين (المادة 58(ثامناً)(أ)) بتصويت عدم الثقة لأغلبية مطلقة. وفي حال عزل رئيس الوزراء (المادة 58(ثامناً)(ج))، أو وجود تصويت عدم ثقة في مجلس الوزراء (المادة 58(ثامناً)(د))، تسقط الحكومة بكاملها ويجب المباشرة بإجراء تعيين حكومة جديدة، ألا أنه سيكون لرئيس الوزراء درجة من السيطرة على التعيينات والإقالات

أقل مما هو اعتيادي. وبشكل معين، لا يستطيع عزل وزير بدون موافقة مجلس النواب (المادة 75). وعلى الرغم من أن ضوابط تعيين الوزراء وإقالتهم قد تكون هادفة إلى ضمان تمثيل مجلس الوزراء لمقتطف نموذجي واسع من المصالح السياسية (والطائفية)، إلا أنها قد تضعف كثيراً موقف رئيس الوزراء تجاه كلا مجلس النواب والمجلس.

ونجد صعوبات مماثلة في الضوابط السارية على علاقة رئيس الوزراء بالرئيس. فليس من الواضح تماماً إذا يمكن ممارسة سلطة الرئيس لتقديم مقترحات القوانين لمجلس النواب (المادة 57(ثانياً)) بمبادرته الخاصة أو بالاشتراك مع رئيس الوزراء (نفترض الاختيار الأول). ومنح الرئيس سلطة المباشرة بتشريع هو إبتعاد كبير عن النظام البرلماني ومن المحتمل أن يثير منازعة مع رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء المتوقع أن يكون مسؤولاً عن معظم مشروعات القوانين.

واستخدام السلطة الرئاسية لمطالبة مجلس النواب بعزل رئيس الوزراء (المادة 57 (ثامناً) (ب) (1)) سيسبب بلا شك منازعة بين الرئيس ورئيس الوزراء، ويسيس المنصب الرئاسي، وقد يكون مصدر أزمة دستورية كبرى.

(من جهة أخرى، يبدو أن الاعلان المشترك بين رئيس الوزراء والرئيس لحرب أو حالة طارئة (ليحظى بموافقة مجلس النواب (المادة 58 (تاسعاً)) مبرر جداً إذا أن هذه قرارات خطيرة قد تتخذ أيضاً بدافع من المصالح الحزبية).

المشاكل حول حل الهيئة التشريعية

إن قدرة رئيس الوزراء على تأمين حل الهيئة التشريعية أو على الأقل طلب ذلك هي أمر اعتيادي في الأنظمة البرلمانية، لكن منصب رئيس الوزراء في مسودة الدستور تضعفه كثيراً قاعدتان غير اعتياديتين. أولاً، لا يستطيع رئيس الوزراء طلب حل الهيئة التشريعية بدون موافقة الرئيس (المادة 61(أولاً)). ومن غير المرجح أن يوافق على طلب رئيس الوزراء إذ أن الرئيس سيفقد منصبه إذا تم تنفيذ إجراء حل، لذا قد يكون هناك تضارب بين أي إجراء قد يكون ضرورياً لحل ورطة في الهيئة التشريعية أو في العلاقات بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والمصالح الشخصية للرئيس. وقد تكون المشكلة أقل حدة لو تم شمل معايير مثل عدم تمكن رئيس الوزراء من طلب الحل إذا لا يسيطر على أغلبية، وفي وقت أزمة وطنية.

ثانياً، يستطيع مجلس النواب حل نفسه، بموافقة من أغلبية مطلقة لأعضائه، وبطلب من ثلث أعضائه أو من رئيس الوزراء بموافقة الرئيس (المادة 61).

وفي الأنظمة البرلمانية بشكل عام، يجوز حل الهيئة التشريعية قبل مدتها العادية إذا أصبحت منقسمة إلى حد يمنعها من انتخاب أو دعم حكومة، وذلك على أمل أن يوفر خلفها استقراراً أكبر. وفي بعض الأنظمة، يكون رئيس الوزراء قادراً على الدعوة إلى انتخابات عامة في أي وقت (على الرغم من أن ذلك يعطي رئيس الوزراء ما يعتبر أحياناً سلطة مفرطة لاستغلال ما قد تكون فرصة مؤاتية على غير عادة). وقد تحدث مناسبة أخرى للحل المبكر عندما تقبل الهيئة التشريعية الحكومة بناءً على تصويت عدم ثقة؛ وقد يحدث ذلك فقط في حال عدم إنبثق حكومة بديلة. وفي بعض الدساتير، يجوز إدخال استدعاءات عدم الثقة في الحكومة فقط إذا تم ترشيح رئيس وزراء بديل في الاستدعاء نفسه. وغالباً ما يدفع التهديد بالحل المبكر البرلمانيين إلى حل خلافاتهم بقدر يكفي لمواصلة ولايتهم. والمبدأ المرشد هو أنه من الأفضل أن تحل الخلافات بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية بإحالتها إلى الشعب الذي يعبر عما يفضله في الانتخابات التالية.

لكن بموجب مسودة الدستور، قد يحدث الحل فقط بقرار من أغلبية مطلقة لأعضاء مجلس النواب. وبما أنه يستطيع عزل الحكومة بتصويت عدم الثقة بينما لا تستطيع الحكومة حله، من غير المرجح أن تحال الخلافات بينهما للتسوية على يد الشعب. وحتى إذا لم يكن هناك أي حزب أو ائتلاف بأغلبية تكفي لانتخاب أو دعم حكومة، فإن الآلية الوحيدة لحل الهيئة التشريعية هي قرار من الهيئة التشريعية، وهذا غير محتمل. وقد يكون التأثير إضعاف الحكومة تجاه الهيئة التشريعية، وميلاً إلى إحداث الانقسام وعدم الاستقرار السياسي. وبما أن أغلبية فقط تستطيع حل الهيئة التشريعية، قد تجد أحزاب الأقليات نفسها تحت ضغط من الأغلبية. وإذا أصبحت السياسات طائفية، سيكون للأغلبية الطائفية نفوذ غير منصف على الأقليات. وتقتصر كافة هذه الاحتمالات الحاجة إلى إعادة النظر في الضوابط السارية على الحل. وقد يجنب عدم احتمال الحل إجراء الانتخابات العامة بتكرار، لكن ربما لا يجنب الاستقرار السياسي والفعالية إجمالاً.

الخدمة العامة

تدرك الدساتير الحديثة وتنظم مكوناً كبيراً آخر من الدولة، إلا وهو الخدمة العامة. ومع زيادة دور الدولة، أصبحت الخدمة العامة حاسمة لحسن عملها. وهي مصدر مناصرة كبرى وسلطة؛ وهي رب عمل كبير. وعلاقتها بالهيئة التنفيذية معقدة. فعلى الرغم من أنها يجب أن تنفذ سياسة الحكومة وتساعد الوزراء، إلا أنها يجب أيضاً أن تتبع القانون وتمارس حكمها المهني الخاص بها، مما يستلزم درجة من الاستقلالية. كما تتولى الخدمة العامة مسؤولية خدمة الشعب وتوفير نفسها له.

وتفترض مسودة الدستور وجود الخدمة العامة والحاجة إلى استقلاليتها. وهي تؤسس مجلس خدمة عامة اتحادية لـ "تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية" (المادة 104). ولا يذكر أي شيء إضافي عن المجلس أو الخدمة العامة، خصوصاً عن المبادئ السارية على تنظيم وعمل الخدمة العامة، بل تركت هذه القضايا للتشريع. لكن واقعة أن المجلس بحد ذاته يظهر في فصل الهيئات المستقلة تقترح أنه يجب أن يكون مستقلاً لتكون عملية التعيين وشروط التوظيف في الخدمة العامة عادلة وتحمي موظفي الخدمة العامة من ضغوط غير لازمة، وتضمن الإدارة الفعالة. وعلى حد سواء، لدى الخدمة العامة المسؤولية تجاه الشعب. وكان من المفيد لو تم تحديد هذه المبادئ الأساسية في مسودة الدستور.

إلا أن إحدى نواحي الخدمة العامة مطروحة مطولاً، إلا وهي القوات المسلحة والأجهزة الأمنية (ويمكن تفهم ذلك في ضوء تاريخ العراق). والمبادئ الأساسية للقوات المسلحة هي أن (أ) يعكس تكوينها كافة مكونات الشعب؛ و(ب) يكون التعيين بدون تمييز أو إقصاء؛ و(ج) تخضع لقيادة السلطة المدنية؛ و(د) لا تشارك في السياسة أو تتدخل في الشؤون السياسية؛ و(هـ) تدافع عن العراق و"لا تكون أداة في قمع الشعب العراقي" (المادة 9 (أولاً) (أ) إلى (ج)).

كما يجب أن يعكس جهاز المخابرات الوطني مبدأ التمثيل التناسبي مختلف أجزاء المجتمع. ويجب أن يكون تحت السيطرة المدنية ويخضع لرقابة الهيئة التشريعية. ويجب أن يحترم القانون وأن يعمل وفقاً لـ "مبادئ حقوق الانسان المعترف بها" (المادة 9). وتكرر المادة 81 جوهرياً متطلبات الرقابة واحترام حقوق الانسان، وتمدها لتشمل "الأجهزة الأمنية".

وعلى الرغم من أن مسودة الدستور تصر على أن القوات "تخضع لقيادة السلطة المدنية" وفي حال جهاز المخابرات أيضاً، على أن "يخضع لرقابة السلطة التشريعية"، إلا أنها لا تخوض في أي تفاصيل ولا تؤسس أي مؤسسات لتضمن أن الحقيقة تعكس هذا الأمر.

القضاء

تحدد مسودة الدستور المحاكم الاتحادية فقط، على الرغم من أنها تعطي الأقاليم والمحافظات سلطة تكوين محاكمها الخاصة (ليس ذلك غير منافٍ للدستور). وأحد المبادئ الدستورية الهامة هو أن "القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون" (المادة 19). وبما أن هذا المبدأ يظهر في الباب المتعلق بالحقوق، فإنه يفترض أنه يسري على كلا القضائين الاتحادي والوطني الفرعي. ويستعرض عدد من المواد المبادئ الأساسية للقضاء الاتحادي: تنص المادة 84 على أن الهيئة القضائية "مستقلة" وعلى أن المحاكم على اختلاف أنواعها "تتولى هذه السلطة وتصدر

قرارات وفقاً للقانون" (وهكذا ربما "تتولى" المحاكم حصرياً السلطة القضائية)؛ وتعلن المادة 85 استقلال القضاء وتنص على عدم وجود أي سلطان عليه غير القانون؛ ولا يجوز لأي سلطة التدخل في عمله أو "شؤون العدالة"؛ وتنص المادة 94 على أنه لا يجوز عزل القضاة إلا في الحالات التي يحددها القانون الذي "يحدد الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً". وتحظر المادة 95 على القضاة والمدعين العامين ممارسة أي أعمال أخرى، بما فيها تلك في الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، والانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي. وتعرف المحكمة الاتحادية العليا بـ"هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً" (المادة 89(أولاً)). وتحظر المادة 92 إنشاء "محاكم خاصة أو استثنائية". وتنص المادة 97 على أنه لا يمكن تجريد المحاكم من اختصاصها في "أي عمل أو قرار إداري".

لذا فإن الهدف من إنشاء قضاء مستقل واضح، لكن يمكن تحسين النص. والإشارة في المادة 85 إلى أن القانون هو سلطان القضاء تبدو أنها حماية غير كافية، إذ أنه يجوز للقانون أن ينشئ مؤسسات يكون لها سلطان على القضاء. كما تعطي المادة 94 الهيئة التشريعية سلطة تحديد ولاية القضاة وكيفية عزلهم ومن يعزلهم، وهذا تهديد خطير محتمل لاستقلالية القضاء. ويجب حماية ولاية أعضاء القضاء وأتعابهم في الدستور. ويجب أيضاً أن يحدد الدستور المؤهلات اللازمة لتعيين أعضاء القضاء، وخصوصاً ذوي القضاء الأعلى، لضمان قضاء كفوء وصادق، ولمنع الهيئة التنفيذية من تعيين مؤيديها ذوي القليل من المهارات الضرورية. وعلى مستوى فني أكثر، سيكون من المفيد جمع كافة هذه المواد المتعلقة بإنابة السلطة القضائية في المحاكم وباستقلالية المحاكم والقضاة، ووضعها في فصل فرعي منفصل.

ومرة أخرى، على الرغم من أنه من غير المرجح أن الهدف كان كذلك، إلا أنه يمكن تفسير بنية وسلطة الهيئات في الفصل المتعلق بالقضاء بأنهما تعطيان القضاة حماية غير كافية لاستقلاليتهم. ويجب أن تخضع المؤسسات القضائية والقانونية (المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية ودائرة الادعاء العام وهيئة الإشراف القضائي وغيرها من المحاكم الاتحادية) لإشراف مجلس القضاء الأعلى (المادة 87). وعلى المجلس "إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي"؛ وترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بموافقة من مجلس النواب؛ واقتراح الموازنة للسلطة القضائية وعرضها على مجلس النواب (المادة 88). وهذه المهام أساسية لاستقلالية وفعالية القضاء (خصوصاً الطريقة التي ستم بها فهم عبارة "إشراف"). لكن مسودة الدستور لا تنص على من سيؤلف المجلس، وكيف سيتم تعيين أعضائه، ونوع الاستقلالية التي سيتمتعون بها بأنفسهم، ومعنى عبارة الإشراف، وإذا كانت ستمتد لتشمل تدقيقاً للأحكام التي تصدرها المحاكم. فهذه متروكة لما

يحدده القانون. ونعتقد أنه بالنسبة للقضايا على هذا المستوى من الأهمية، يجب أن يحدد الدستور بنفسه الضوابط، ويجب التوضيح أن المجلس لن يتدخل بأي طريقة في استقلالية أو عدالة المرافعات القضائية وعملية اتخاذ قرارات المحكمة.

ليست صلاحيات مجلس القضاء الأعلى التي تمارس على المحكمة العليا واردة بوضوح. فتكوين المحكمة العليا ووسيلة تعيين أعضائها يحددهما القانون (بتصويت ثلثي أعضاء مجلس النواب)، ويجب أن يتضمنا خبراء في الفقه الإسلامي (المادة 89). ويمكن الافتراض أنه من نواح أخرى، إنها تخضع للضوابط التي يخضع لها "القضاة". وعدم تطرق الدستور لمؤهلات ووسيلة تعيين القضاة يقلص من استقلالية المحكمة العليا. كما يتخلف الدستور عن تحديد وسيلة التعيين لدى المحاكم الاتحادية الأدنى مستوى. ولا توجد أي مبادئ أو إرشادات تقضي بتعيين محاكم أقاليم أو محافظات، بل تترك هذه المسألة للأقاليم أو المحافظات.

وتستعرض المادة 90 اختصاص المحكمة العليا، وتشمل في معظمها المسائل الدستورية، بما في ذلك دستورية القوانين والأنظمة، والمنازعات بين مختلف مستويات الحكم، ومسائل اختصاص المحاكم الاتحادية وغيرها من المحاكم، والتهامات الموجهة ضد الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء. وتختص المحكمة العليا في "القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية". وفي النهاية، تختص في المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب (المادة 90(سابعاً))، ولا يتضح لنا إذا يعني هذا أنها تفصل في منازعات انتخابية معينة أو تتخذ قراراً رسمياً حول صلاحية العملية الانتخابية بشكل عام أكثر. كما وليس من الواضح كيف ينسجم هذا الاختصاص مع صلاحية مجلس النواب في البت في "صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض" (المادة 50). ولا يحدد الدستور إذا كان مختلف قضايا الاختصاص أصلية أو مستأنفة. وسيكون من الأفضل طبعاً إذا كانت بعض قضايا تطبيق القوانين الاتحادية يعود أصلها إلى المحاكم الدنيا.

ولا تنص مسودة الدستور إلا القليل عن محكمة اتحادية أخرى تذكرها بالتحديد، وهي محكمة التمييز. ونفهم أن في النظام السابق، كانت محكمة التمييز محكمة الملاذ الأخير لكافة القضايا إلا الأمنية منها. وكانت تتألف من محاكم عامة ومدنية وجنائية وللشؤون الإدارية وللأحوال الشخصية. وبالإضافة إلى مهمتها الاستئنافية، تولت محكمة التمييز الاختصاص الأصلي في الجرائم التي يرتكبها كبار المسؤولين الحكوميين، بمن فيهم القضاة. كما حكمت محكمة التمييز في منازعات الاختصاص بين المحاكم الدنيا. ويبدو أن هذه الآن من مسؤوليات المحكمة العليا. ومن غير الواضح ماذا سيكون دورها وكيف ستكون متعلقة بالمحكمة العليا.

لا توجد أي أحكام حول هيئة الإشراف القضائي أو دائرة الادعاء العام. ومن الأساسي أن يتم عزل قرارات الادعاء العام عن التوجيهات أو الضغوط الخارجية. كما لا تنص مسودة الدستور على أي شيء عن تزويد الحكومة بموظفين قانونيين، مثل مكتب وزير العدل.

في الختام، تقييماً هو أن نية واضعي الدستور جديرة بالثناء من حيث محاولة تحديد استقلالية القضاء وإعطائه مسؤولية تفسير الدستور وصونه، لكن مسودة الدستور لا تحقق كاملاً الأغراض التي ربما وضعتها لجنة الدستور بنفسها. وهناك صعوبات فنية متنوعة وارتباك وشكوك يجب تصحيحها. وتنص مسودة الدستور على نظام سياسي وقانوني معقد بمستويات متنوعة من الهيئات، بما فيها الهيئات القضائية، ومن الأساسي أن تنص على نظام قضائي جيد لمعالجة مشاكل قانونية كثيرة من المؤكد أنها ستنشأ، ولإدخال التماسك إلى النظام الدستوري.

الهيئات المستقلة

تحدد مسودة الدستور عدداً من الأجهزة المستقلة أو شبه المستقلة (في الفصل الرابع من الباب الثالث). ولقد أصبح من الشائع في الدساتير الحديثة إنشاء هيئات مستقلة لأداء مهام حساسة سياسياً ولأهداف مساءلة مسؤولي الدولة. والهدف هو عزل أداء هذه المهام عن التدخل أو الضغوط السياسية. كما يتم إنشاء هيئات أحياناً لمساعدة الحكومة على أداء بعض المهام التي تتطلب خبرة خاصة وفي العمل التي يستطيع غير المسؤولين المشاركة فيه. ولقد أصبحت الهيئات أيضاً شائعة في الدول الاتحادية لتعزيز التعاون الحكومي الداخلي وإدارة العلاقات الحكومية الداخلية. وتتضمن مسودة الدستور أمثلة عن هذه الأنواع.

يتم إنشاء ثلاث هيئات للمهام التي تكون فيها الاستقلالية هامة. وهي المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة (المادة 99). ولا تستعرض مسودة الدستور مهامها أو أدواتها، على الرغم من أن أسماءها تعطي إشارة إلى مهامها. فعلى سبيل المثال، يمكن الافتراض أن هيئة النزاهة تتولى مسؤولية تنفيذ المادة 123 التي تسعى إلى أن يضع مسؤولون كبار في الدولة قانوناً لمبادئ السلوك الحسن (لكنها وضعت بشكل لافت للنظر في الفصل حول الأحكام الختامية). ومفوضية حقوق الانسان هي مؤسسة أساسية لحماية القوانين، إلا أنه لا توجد أي تفاصيل عنها، فمسودة الدستور أقل وضوحاً من قانون الإدارة الانتقالية الذي ينص على أن المفوضية يجب أن تنقيد بمبادئ باريس من حيث تكوينها وعملها.

والهيئات التي ستساعد الدولة في أداء مهامها هي البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات، وديوان الأوقاف (المادة 100) ومؤسسة الشهداء (المادة 101). وهنا أيضاً ليست المهام محددة لكن يمكن فهمها من أسماء هذه الهيئات.

تؤسس مسودة الدستور مجلس الخدمة العامة الاتحادية لتنظيم شؤون الخدمة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية (المادة 104).

تواصل مسودة الدستور أعمال الهيئة العليا لاجتثاث البعث وهيئة دعاوى الملكية (المادتان 131 و132).

وأخيراً، هناك هيتان تتعاملان مع العلاقات الاتحادية (لا اسم محدد لهما). والأولى المؤلفة من ممثلين من حكومات الاتحاد والأقاليم والمحافظات، هي لضمان "حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية (المادة 103). والأخرى هي "لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية" (المادة 103). ومهمتها هي ضمان عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية للأقاليم والمحافظات؛ والاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية؛ والشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات.

وفي كل حالة، سيتم وضع قانون لاستعراض مهامها وتكوينها وإلخ. وعلى الرغم من أنه يجدر ترك هذه القضايا للتشريع، إلا أن الدستور يجب أن يستعرض المبادئ الأساسية للاستقلالية، ووسيلة تعيين الأعضاء ومدة ولايتهم ومسؤولياتهم الرئيسية.

وعلى الرغم من عنوان الفصل هو "الهيئات المستقلة"، إلا أنه من الواضح أن كافة الهيئات المؤسسة في هذا الفصل ليست حقاً مستقلة. ومعظمها مسؤولة تجاه جهاز حكومي أو آخر. ويستطيع مجلس النواب استجواب وعزل رؤساء الهيئات المستقلة (المادة 58(ه))؛ ويمكن الافتراض أن "الهيئة المستقلة" تشمل كافة الهيئات في هذا الفصل. ويجب أن يكون العزل ممكناً، لكن فقط في حال انتهاك موثوق وخطير للسلطة أو إخلال بالقانون أو الدستور، وبعد جلسة منصفة. ومن المرجح أن يكون العزل من قبل مجلس النواب فقط سياسياً للغاية.

إننا نؤيد مفهوم الهيئات المستقلة لوسيلة للمساءلة ومشاركة الشعب، إلا أن قدراً كبيراً سيعتمد على التشريع الذي ينص على إنشائها. ونظراً لغياب المبادئ والتفاصيل في الدستور، سيكون من الهام جداً أن يؤكد التشريع على استقلالية هذه المؤسسات وأن يستعرض مهامها ببعض التحديد والوضوح، إذ أنه من المؤكد أن تصبح موضع جدال. وعلى حد سواء، يجب إعطاؤها ما يكفي من الموارد المالية وغيرها من الموارد.

4 البنية الاتحادية

البنية الأساسية للنظام

يستعرض الباب الرابع ("السلطات الاتحادية") توزيع السلطات بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم/المحافظات، كما تطرح صراحةً وضماً الموارد الاقتصادية والمالية التي ستحق لكل مستوى حكومي.

تنص مسودة الدستور على اتحاد غير متناسق وتتصور احتمال أن تصبح بعض أرجاء البلاد خاضعة كاملاً لحكومة الاتحاد وبالتالي على علاقة "وحدوية" معها. كما ستكون هناك بعض الاختلافات بين تلك الأرجاء التي لديها علاقة اتحادية مع الحكومة الوطنية. وتتعامل مسودة الدستور أساساً مع مستويين للحكم لكنها تضمن مستوى ثالثاً كحماية للأقليات، على الرغم من أنها تزود تفاصيل قليلة حول ذلك (المادة 122). ونظراً لأن بغداد هي عاصمة البلاد، فسيكون وضعها خاصاً، أي مماثلاً لمحافظة؛ وستنظم التفاصيل بقانون (المادة 120).

الأقاليم والمحافظات

الوحدات الوطنية الفرعية الرئيسية هي الأقاليم والمحافظات. والإشارة إلى "محافظات" هي للمحافظات على شكلها الحالي. ومن الممكن أن تشترك محافظة أو أكثر لتشكيل إقليم، أو أن تصبح محافظة إقليمياً بمفردها (المادة 115). ويبدو أنه لا يوجد أي فرق بين إقليم مؤلف من محافظتين أو أكثر وإقليم مؤلف من محافظة واحدة. ومن غير الواضح إذا سيكون للمحافظات التي تشكل إقليمياً وضع خاص ضمن الإقليم أو سيتم استيعابها تماماً في الإقليم. كما من غير الواضح إذا كانت الحكومة الاتحادية أو كل سلطة إقليم ستحدد الوضع الخاص إذا كان هناك ما يدعو إلى تحديده. ومن غير الواضح أيضاً ما هو الفرق بين إقليم ومحافظة لا تصبح

إقليمياً. وتقترح بعض الأحكام أنه سيكون للأقاليم شكلاً أكبر من الاستقلالية، بينما لا تشير أخرى إلى أي فرق.

وتشير مسودة الدستور مراراً إلى "المحافظات التي لم تنتظم في إقليم" وتعادلها أحياناً بالأقاليم، لكن ليس في أحيان أخرى. وعلى سبيل المثال، تعاملهما المادة 111 على قدم المساواة فتتص على كافة الصلاحيات غير الحصرية للحكومة الاتحادية تعود إلى الأقاليم أو المحافظات غير المنظمة في إقليم، لكن المادة 118 (ثانياً) تتعارض مع ذلك عندما تنص على أن تمنح محافظة غير منظمة في إقليم "الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية". ويبدو أن المادة 118 تصف بطريقة أفضل وضع المحافظات بينما تعتبر المادة 111 إنعكاساً غير صحيح لما هدف إليه واضعو المسودة. وكذلك هو الحال بالنسبة لمواد عديدة، فالمادة 110 التي تذكر "الاختصاصات المشتركة" تشير فقط إلى السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم. ولا يمكن إلا للإقليم فقط أن يتبنى دستوراً له (المادة 116). وهناك فصلان منفصلان حول الأقاليم وحول المحافظات التي لم تنتظم في إقليم (الفصلان الأول والثاني من الباب الخامس).

ولا تعطي مسودة الدستور صورة واضحة عن وضع وبنية وإجراءات الوحدات الوطنية الفرعية، إذ تخضع قضايا كثيرة للمزيد من التشريع الاتحادي أو دساتير الأقاليم. وبما أن كل إقليم يستطيع تشكيل دستوره الخاص، فمن المرجح أن تكون هناك تنوعات إقليمية في بنى ومستويات الحكم. ويجب أن تكون دساتير الأقاليم متماشية مع الاتحاد الوطني (المادة 115). وربما لن يكون لكافة الأقاليم وضع وصلاحيات مماثلة، لكن هذا الأمر غير واضح.

وضع كردستان

الوضع هو أن مسودة الدستور تفر بإقليم كردستان القائم و"سلطاته القائمة إقليمياً إتحادياً" عند نفاذه (المادة 114). وكردستان هو الإقليم الوحيد في العراق حتى الآن ولديه دستوره الخاص، مما يعطي الإقليم صلاحيات أكبر مما هو ممكن بالنسبة لإقليم خاضع لمسودة الدستور. وهل كردستان ملزم بالمادة 115 التي تنص على أن الدساتير الإقليمية يجب أن تكون متماشية مع الدستور الوطنية، مما يتوجب تعديل دستوره الخاص؟ وتبقي المادة 136 صلاحية التشريعات والقرارات القضائية "ما لم تكن مخالفة للدستور" مما يقترح أنه على الرغم من نص المادة 114، يجب أن يكون كردستان متماشياً مع أي تدابير جديدة تتخذ في شأن الأقاليم. وهذا يبدو أنه متماشياً مع تفاهم الأكراد الأعضاء في الجمعية الوطنية الانتقالية الذين فاضوا جاهدين للحصول على أقصى حد من الصلاحيات للأقاليم، على

الرغم من أنهم قبلوا بصلاحيات أقل في ظل الوضع الراهن (وأنشأوا الآن لجنة للنظر في الدستور الإقليمي لجعله يتماشى مع مسودة الدستور).

ومن بعض النواحي، قد يكون من الأفضل الاعتراف بوضع وصلاحيات ومؤسسات كردستان على أنها خاصة واستثنائية، وتشكل ثمرة الماضي، وتساندها الحقائق الواقعية. وإذا وجب ضم هذا الإقليم إلى نظام مشترك للأقاليم، فسيبحث الأكراد الذين يحتلون مكانة قوية في المفاوضات الدستورية على أن يكون للأقاليم أقصى الصلاحيات، لإضعاف الحكم المركزي بشكل كبير.

الأقاليم الجديدة

لذا يصبح أحد الأسئلة الحاسمة كيف يمكن إنشاء أقاليم جديدة؟ فحتى الآونة الأخيرة، لم تظهر المحافظات الأخرى إهتماماً كبيراً في تكوين الأقاليم. وينص قانون الإدارة الانتقالية على أن تقوم أي مجموعة مؤلفة مما أقصاه ثلاث محافظات بتشكيل إقليم، لكنه لم يتم حتى الآن وكما كان من المتوقع، سن أي قانون ينص على الإجراء الذي يجب إتباعه للقيام بذلك (ربما بسبب عدم اهتمام المحافظات بذلك). وتفترض مسودة الدستور أنه لن تكون أي أقاليم جديدة قبل دخولها حيز التنفيذ، إذ أنها تعترف فقط بإقليم كردستان وأقاليم أخرى يجب تكوينها "وفقاً لأحكامها" (المادة 113(ثانياً)). ولقد عبرت الآن بعض أرجاء البلاد عن اهتمام بالأقاليم. وتشترط المادة 114 على مجلس النواب سن قانون خلال ستة أشهر من جلسته الأولى لتزويد "إجراءات تنفيذية" لتكوين إقليم (وتنص بصراحة، لكن بلا لزوم على أن القانون سيشتترط فقط أغلبية بسيطة). ويجب أن ينص هذا القانون على استفتاء عام لشعب المحافظة أو المحافظات حول المسألة بناءً على طلب "من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم" أو "عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم" (المادة 115).

وهذا يفتح المجال باكراً أمام إمكانية تكوين أقاليم جديدة خلال ولاية مجلس النواب الأول (على خلاف التأخيرات في تكوين مجلس الاتحاد أو إدخال الأحكام المتعلقة بالرئاسة حيز التنفيذ)، مما قد يعكس الاهتمام الحالي الذي توليه المجموعات صاحبة النفوذ في تكوين الأقاليم. وهناك شكوك كبيرة حول ما إذا كانت ستة أشهر كافية لسن القانون، إلا إذا اقتصر نطاق القانون على الإجراءات للطلب الأولي وإجراء الاستفتاء العام. وسيكون هناك بلا شك قضايا أخرى للحل، بما فيها سرعة نقل الصلاحيات والموارد إلى الإقليم، وقضايا إنتقالية كثيرة. وقد تكون الضغوط قائمة من أجل تكوين الأقاليم لكن من الهام أن تتم إدارة عملية الانتقال بفعالية وبدون عجلة قد تسبب الفوضى أو التعطل في الخدمات.

مسألة العدد

يقصر قانون الإدارة الانتقالية على 3 العدد الأقصى للمحافظات التي تكون إقليمياً. وهذا الحد ملغى في مسودة الدستور. وفي الوقت نفسه، وربما بشكل متناقض نوعاً ما، تسمح مسودة الدستور، على خلاف قانون الإدارة الانتقالية، بأن تصبح محافظة فردية إقليمياً (فتقضي ضمناً بأن العدد لا يهم). لذا يجوز أن تؤدي مسودة الدستور من جهة إلى أقاليم صغيرة بقدرة قليلة على تحمل الصلاحيات الطائفة المعطاة للأقاليم، ومن جهة أخرى، إلى إنشاء مناطق كبيرة تبطل الفوائد الاتحادية للمشاركة والاستجابة والمساءلة.

وقد يعني رفع الحد عن عدد المحافظات التي يمكن تكوينها (ويخشى أنه سيعني) أن البلد قد ينقسم إلى ثلاثة أقاليم كبيرة مبنية على الانتماءات الطائفية. وقد يخلف هذا نتائج سلبية عديدة. أولاً، قد يعزز الانقسامات الطائفية بينما يجب أن يجد الدستور طرقاً للجمع بين مختلف الطوائف. وبناءً على الأراضي، يمكن استخدام الجهاز الاتحادي لتخطي الانقسامات الطائفية. ولا يسمح صغر العدد بالتوازن بين المصالح المتنوعة والائتلافات المتغيرة؛ بل يميل بدلاً من ذلك إلى ترسيخ الاختلافات. وسيؤدي إلى وضع أعضاء الطائفة المختلفة عن الطائفة المسيطرة في وضع "الرهائن". وسيجعل من الأصعب ضمان المساواة الأساسية للتنمية والفرصة، وتلبية الاحتياجات الأساسية للجميع، لأنه سيحول دون إعادة توزيع الثروة من الأثرياء إلى ذوي الثروة الأقل. كما قد يشجع الطوائف المسيطرة في هذه الكتل الكبيرة على البحث عن دعم وتحالفات الدول المجاورة التي قد تشعر تجاهها ببعض الانتماء الطائفي. وتظهر التجربة أن الاتحادات ذات العدد الصغير من الوحدات غير مستقرة ومعرضة لسيطرة إقليم واحد على أقاليم أخرى أو حل الاتحاد (نيجيريا وتشيكوسلوفاكيا وباكستان/بنجلادش والحبشة/أريتريا، ويوغوسلافيا). وليس من الغريب جداً الاقتراح أن هذا الحكم قد يعني نهاية العراق. وتكون هذه النتيجة أكثر من محتملة عندما نأخذ بالاعتبار تقاسم الاختصاصات (اختصاصات محدود للغاية للحكم المركزي) وبنية الحكومة الاتحادية (حكم مركزي ضعيف إلى حد ما بقليل من السلطة أو المؤسسات لجذب البلد إليه). وسنتطرق الآن إلى هذين الموضوعين بالتحديد.

تقاسم الاختصاصات

يتعامل الباب الخامس ("سلطات الأقاليم") مع سلطات الأقاليم والمحافظات (بالإضافة إلى تلك في الباب الرابع). ويتألف من أربعة فصول متعلقة على التوالي بالأقاليم، والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، والعاصمة، والإدارات المحلية (وهذه الأخيرة غير متعلقة بالحكومات المحلية بل حماية الأقليات).

إن وسيلة توزيع السلطات هي كما يلي: هناك قائمة حصرية بالسلطات الاتحادية (المادة 107). وهناك أيضاً اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والإقليمية (المادة 110). وما لم تعطى السلطة حصرياً للسلطات الاتحادية، سيسيئر القانون الإقليمي على القانون الاتحادي (المادة 111). ويتم تناول الاختصاص في النفط في مواد منفصلة (المادتين 108 و109). ولا يبدو أن للمحافظات خارج إقليم أي اختصاصات تشريعية (على الرغم من نص المادة 111). وتعطي مواد أخرى الأقاليم اختصاصات إضافية (مثل المادة 4 المتعلقة باللغة والمادة 117 (رابعاً) و(خامساً) المتعلقة على التوالي بالشؤون الخارجية والأمن في المنطقة). وتظهر بعض الاختصاصات في الفصل الأول والفصل الثاني من الباب الخامس. ولا تميز صيغة منح الاختصاصات بين الاختصاصات التشريعية أو الإدارية. وتجعل طريقة صياغة الاختصاصات وبعض حالات التكرار من الصعب التحديد بشكل مؤكد أي مستوى من الحكم يستطيع أن يقوم بماذا.

الاختصاصات الاتحادية الحصرية هي التالية: (1) الشؤون الخارجية ("رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وبرايمها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية")؛ و(2) الأمن القومي (بما في ذلك إنشاء القوات المسلحة وإدارتها)؛ و(3) السياسات المالية والجمركية ("إصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته")؛ و(4) تنظيم المعايير والأوزان والمقاييس؛ و(5) تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي؛ و(6) تنظيم سياسة الاتصالات والبريد؛ و(7) وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية؛ و(8) تخطيط المياه الصادرة من الخارج ("تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب تدفق المياه إلى العراق، على وفق القوانين والأعراف الدولية، وبإنصاف داخل البلاد")؛ و(9) الاحصاء والتعداد العام للسكان.

عندما تستخدم عبارة "تخطيط" أو "سياسة" بدون "تنفيذ"، هل هذا يعني أن التنفيذ هو من مسؤولية حكم آخر؟ وما الفرق بين "الميزانية العامة للدولة" (وهل تعني "للدولة" "الاتحادية") و"مشروع الموازنة العامة"؟ وعندما نتفحص القائمة المشتركة، يبدو أن هذا النوع من الصعوبات يتزايد.

الاختصاصات المشتركة هي التالية: (1) "إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم" (ويبدو أن هذا يعطي المسؤولية الأساسية للسلطات الاتحادية، على الرغم من أنها غير مذكورة في المادة)؛ و(2)

"تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها" (من ينسق؟ كيف يتم تأمين التنسيق؟)؛ و(3) رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم" (هل يعني هذا أن المسؤولية الأساسية هي للسلطات الاتحادية؟)؛ و(4) "رسم سياسات التنمية والتخطيط العام" (كيف يتماشى هذا مع المادة 107 (ثالثاً) و(ثامناً؟)؛ و(5) "رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم" (من جديد، يقترح النص أن المسؤولية الأساسية هي مسؤولية السلطات الاتحادية)؛ و(6) "رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم" (من جديد، هل السلطات الاتحادية هي المسؤولة؟)؛ و(7) "رسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً" (ليس من الواضح هنا من "يرسم"؛ هل سيكون هذا جهداً مشتركاً مع كافة الهيئات ذات المكانة المعادلة؟).

ويشار إلى هذه الاختصاصات أحياناً بـ"المشتركة" وتنص المادة 111 على أنه في حالة الخلاف بين القوانين الاتحادية والإقليمية (لا إشارة هنا إلى "المحافظات")، يسري القانون الإقليمي، لكن معظم هذه الاختصاصات ليست مشتركة بمعنى أن كل حكومة حرة في وضع القوانين الخاصة بها (مع مراعاة سلطان القوانين الإقليمية). وما تهدف إليه المادة 110 هو التعاون بين مختلف مستويات الحكومة ليتمكن وضع سياسات منسقة (وتشير إليها مسودة الدستور بشكل صحيح بالاختصاصات المشتركة). ولا تفترض بالضرورة أنه سيتم الاقرار بقوانين على مختلف المستويات؛ فالمادة 110 (أولاً) و(سابعاً) تنص صراحة على أنه سيتم الاقرار بـ"قانون" لتنظيم المسألة المعنية، كما أن القوانين المذكورة ضمناً في حالات أخرى. ويمكن طبعاً الاقرار بقوانين على مختلف المستويات إذا تؤولي المناقشات إلى توزيع واضح للمسؤوليات. وفي بعض الدساتير، الأسلوب المتبع هو إناطة مستوى واحد من الحكومة بالمسؤولية واشتراط عليه التشاور مع المستويات الأخرى؛ وبهذه الطريقة، يتضح أي مؤسسة لديها المسؤولية النهائية.

كما تتناول المادة 117 (ثانياً) تعارض القوانين، وتنص على أنه في مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إذا عارض قانون وطني القانون الإقليمي، "يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم". فكيف يتعلق هذا بالمادة 111؟ هل يعني هذا أن خارج "الاختصاصات المشتركة" هناك نواح تستطيع فيها الحكومتان الاتحادية والإقليمية وضع القوانين؟ وإذا كانت الحالة كذلك، فهذا يعني أن بإمكان الحكومة الاتحادية أن تضع القوانين حول أي موضوع كان (لكن خارج الاختصاصات الاتحادية الحصرية، يمكن إبطال قانونها بموجب القانون الإقليمي). وقد يعطي هذا الحكومة الوطنية سلطة تشريعية أكبر بكثير مما

يظهر في المادتين 107 و110، مما قد يكون أمراً جيداً. وبما أن المحافظات لا تملك أي سلطة لوضع القوانين (على ما نعتقد)، ستكون الهيئة التشريعية الاتحادية هي تلك التي ستضع القوانين بالنيابة عنها، وستكون معظمها حول اختصاصات غير حصرية، لكن هل تسري أيضاً هذه الاختصاصات الأوسع في وضع القوانين بالنسبة للأقاليم؟ يجب عدم الإشارة ضمناً إلى هذه الأمور الهامة بل يجب أن ينص عليها بوضوح.

إن صياغة المادة 117 (ثانياً) مثيرة للارتباك، إذ تنص على أنه في حال وجود تناقض بين القانون الوطني والقانون الإقليمي بخصوص مسألة لا تدخل في اختصاص حصري للسلطات الاتحادية، يجب أن يضع الإقليم قانوناً ينص صراحة على عدم سريان قانون اتحادي. والممارسة الاعتيادية في الأنظمة الاتحادية هي أنه في حال تعارض بين قانونين، يسري ذلك القانون الذي لديه الأولوية بموجب الدستور على القانون الآخر بدون المزيد (كما يفترض في المادة 111). وبما أن القوانين الإقليمية تسري على هذه المسائل، قد تكون النتيجة أن يسري قانون وطني بطرق مختلفة وإلى حد مختلف في أرجاء مختلفة من البلاد.

والمشكلة الأخرى في "الاختصاصات المشتركة" هي أن ما لا يقل عن بعضها سبقت إنانيتها "حصرياً" للسلطات الاتحادية. ولن تكون الأقاليم والمحافظات قادرة على الإقرار على قوانين متعلقة بها (لقد أشرنا في الفقرة السابقة ما قد تكون هذه)، لذا فإن القاعدة القائمة على أن القوانين الإقليمية تسري على هذه المسائل بدلاً من القوانين الاتحادية تصبح موضع مشكلة. وعلى سبيل المثال، تعطي المادة 107 (ثالثاً) الحكومة الاتحادية "الاختصاصات الحصرية" في سياسة الجمارك؛ إلا أن "إدارة وتنظيم" الجمارك من الاختصاصات المشتركة (المادة 110 (أولاً)). كما هناك بعض الاختصاصات التي ليست في المادة 110 لكنها تعطي الأقاليم صلاحيات في الاختصاصات الاتحادية الحصرية. وتحظى الشؤون الخارجية والأمن بأهمية خاصة (المادة 117 (رابعاً) و(خامساً) على التوالي). وتنص الفقرة المذكورة أولاً على أن "تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية". فهل هذا فقط للمراقبة أو هل يشمل إنفاقيات مع حكومات أجنبية؟ والفقرة المذكورة ثانياً أكثر خطورة إذ أنها تخرج عن مبدأ فردية القوات المسلحة الوطنية (المذكور ضمناً في المواد 9 و106 و107 (ثانياً)). وماذا يحدث إذا لا يتمشى التشريع أو الممارسة الإقليمية مع الاتحادية منها؟

الوضع القانوني للمحافظات

يبدو أن وضع المحافظات غير "المنتظمة في إقليم" شاذ. ففي بعض الأحيان، تعامل على قدم المساواة مع إقليم وأحياناً كمجرد وحدات إدارية. وفي ما يتعلق استثمار النفط والغاز، تعامل على قدم المساواة (المادة 109) وكذلك في ما يتعلق

بالاختصاصات المتبقية (أي تلك المعطاة حصرياً للحكومة الاتحادية) (المادة 111) على الرغم من أن ذلك ورد عن خطأ كما سبق أن اقترحنا. ويحق لها الحصول على حصة من الإيرادات الوطنية بناءً على المبدأ نفسه للأقاليم (المادة 103 والمادة 117 (ثالثاً)). وتستطيع المحافظات إتخاذ قرارات حول لغات رسمية إضافية شأنها شأن الأقاليم (المادة 4) ويحق لها إنشاء مكاتب في سفارات (المادة 117 (رابعاً)). وسيتم تمثيل المحافظات في الهيئات إلى جانب الأقاليم والحكومة الاتحادية لضمان المشاركة العادلة في بعض المهام (المادة 102). ومن جهة أخرى، لا تشارك المحافظات كما تفعل الأقاليم في بعض الاختصاصات مع السلطات الاتحادية (المادة 110)؛ ولا تستطيع قوانينها إبطال القوانين الاتحادية في حالات التفاوت بينها في مسائل غير محصورة بالسلطات الاتحادية (المادة 111 والمادة 117)؛ كما لا تعطى سلطة تحديد الدساتير الخاصة بها (المادة 116). وليست اختصاصات المحافظات مرسخة بنفس درجة تلك المتعلقة بالأقاليم (المادة 122 (رابعاً))، على الرغم من أنه يجب حماية محافظات قليلة. والأكثر من ذلك هو أن المحافظات لا تملك الاختصاصات الإدارية والأمنية الواسعة التي تملكها الأقاليم (المادة 117 (خامساً)).

وربما تتكشف الطبيعة الحقيقية للمحافظات في المادة 119 من الفصل الثاني من الباب الخامس ("المحافظات التي لم تنتظم في إقليم") الذي يظهر أنها مبنية على اللامركزية الإدارية. وتمنح هذه المحافظات "الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية" (المادة 119(2)). وسيكون هناك مجلس محافظة منتخب ينتخب المحافظ الذي يقر المجلس على صلاحياته؛ وسيكون المحافظ "الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة". وللإشارة إلى نظام حقيقي من اللامركزية، تنص المادة 119(خامساً) على أن المجلس "لا يخضع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة". كما تنص على أن يكون لمجلس المحافظة "مالية مستقلة". وسيخول قانون الحكومة الاتحادية بإنشطة سلطته للمحافظة، والعكس صحيح، بموافقة كل من الحكومتين (المادة 119)، وهو نص غير متضمن في ما يتعلق بالأقاليم، وهذا أمر مثير للدهشة. ولا تمنح مسودة الدستور أي اختصاصات تشريعية لمحافظة، كما ليس للمحافظات محاكم خاصة بها. ومن هاتين الناحيتين على الأقل، سيكون هناك اعتماد تام على السلطات الاتحادية.

يعطي الفصل صورة معقولة عن المبادئ الأساسية لإدارة محافظة. وتخضع المحافظة مباشرة للسلطات الاتحادية وتراعي كافة القوانين السارية على المحافظة أو فيها. ويبدو أنها لا تتمتع بأي اختصاصات لفرض الضرائب بموجب مسودة الدستور (لكن راجع المناقشة أدناه)، وستعتمد على المنح من الحكومة الاتحادية. كما لا يبدو أنه ليس لديها استقلالية تامة في أي شؤون إدارية. وليست لديها أي خدمة عامة خاصة بها (كما بالنسبة للأقاليم) وستعتمد على الخدمة العامة الاتحادية،

لكنه سيكون لديها سلطة كبيرة على الإدارة في منطقتها والعاملة بموجب القوانين الاتحادية. وبشكل خاص، لن يكون للوزارات أي سلطة عليها، إلا أن مسودة الدستور لا تفسر طبيعة علاقتها بالسلطات الاتحادية. فإذا لم تكن للوزارات الاتحادية أي سلطة على إدارتها، فإلى من تتوجه المحافظة على المستوى الاتحادي؟ وكيف تؤدي السلطات الاتحادية مهامها الوطنية في المحافظات؟ وقد يتساءل المرء حول معنى هذه الجمل، وعملية أو فعالية الإدارة بدون بعض المشاركة من الوزارات، لكن هذه الأمور ستطرح بدون شك في القانون (الذي لا يوجد نص حول مهلته الأخيرة، كما هو الحال بالنسبة للأقاليم).

من جهة أخرى، قد يبدو أنه نظراً لغياب أي مهام حقيقية لوضع السياسات، سيميل زعماء المحافظة كثيراً إلى اختيار جعلها إقليمياً، خصوصاً أنهم يستطيعون القيام بذلك بدون الاندماج بمحافظات أخرى وبدون فقدان هويتها. والنتيجة المرجحة (وهذا الاقتراح تؤيده التجربة في أماكن أخرى) هي أن كافة المحافظات ستختار أن تصبح أقاليم خلال مدة وجيزة. لذا من الهام أن يتم تحديد المعايير المتعلقة بالقدرة في القانون الذي يتم سنه لينص على تغيير في الوضع (على الرغم من أنه يجوز مناقشة ما إذا سيكون ذلك متماشياً مع الوعد الدستوري بتغيير وضعها إلى أقاليم)، لكن يعدل القول إنه يمكن تقييم مسودة الدستور، وتحليل النظام الاتحادي، على أساس الافتراض أن العراق سيصبح خلال مدة وجيزة إتحادياً على كافة أراضيها. وبالإضافة إلى ذلك، وكما ناقشنا أعلاه، قد يؤول العراق عاجلاً أو آجلاً إلى أن يتألف من ثلاث وحدات تقريباً إذا استمر تعزيز المشاعر الطائفية.

العاصمة

ستكون بغداد عاصمة الوطن (المادة 11). وسيتم وضعها شكل محافظة، غير أنها لا تستطيع الانضمام إلى إقليم، لكن أليس بإمكانها المطالبة بأن تصبح إقليماً وتتمتع باختصاصاته؟ وبما أنه المحافظة لا تتمتع بأي سلطة في وضع القوانين، ستعتمد بغداد على السلطات الاتحادية لتضع قوانينها، إلا أنه تبين أنه من المفيد أن تعطى العاصمة قدرتها الخاصة على وضع القوانين، فهي مختلفة من كل ناحية تقريباً عن المحافظات الأخرى ولا يمكن التعامل معها بموجب تشريع يكون مناسباً لهذه المحافظات.

الإدارة المحلية

يجب نشر الإدارة المحلية كما تتصورها مسودة الدستور لحماية الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية "للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والأشوريين، وسائر المكونات الأخرى" (المادة 122). وينفذ ذلك بقانون. وهناك نص مماثل في قانون الإدارة الانتقالية؛ وحسب علمنا، لم يتم تنفيذه. وفي الفقرة المتعلقة بـ"الأقليات" في الجزء المتعامل مع الحقوق والحريات، لقد أشرنا إلى السبل

الممكنة لتنفيذ هذه المادة. فسيكون من الضروري أن تقضي بعلاقة أشكال "الإدارة المحلية" بسلطات المحافظات أو الأقاليم والسلطات الاتحادية.

الموارد المالية والأخرى

كيف سيتم تمويل مختلف مستويات الحكومة؟ لا تعطى السلطات الاتحادية أي اختصاصات في فرض الضرائب التي تشكل عادةً المصدر الرئيسي للدخل، لكن يمكن المجادلة بأن الاختصاصات المتعلقة بالسياسة المالية والإلتزام بإعداد الميزانية الوطنية (المادة 107 (ثالثاً)) تعني الاختصاص في فرض الضرائب. وبموجب المادة نفسها، من الممكن فرض رسوم جمركية على الواردات والصادرات. والافتراض أن بإمكان السلطات الاتحادية أن تفرض الضرائب قد ينشأ من المادة 117 (ثالثاً) التي تلزمها بتخصيص حصة عادلة من الإيرادات الوطنية للأقاليم والمحافظات. إن الاختصاصات في فرض الضرائب أساسية جداً لمهام الحكومة المركزية ولأهداف التخطيط، إلى حد أنه تصعب المجادلة بعدم حصول السلطات الاتحادية عليها (على الرغم من أنه كان من المفيد لو ورد نص واضح بها). ومن الأفضل أن تقوم السلطات الاتحادية بجباية بعض الضرائب نظراً لسهولة الجمع أو من باب الانصاف (مثلاً على التجارة بين الأقاليم) كي لا يتم تفسير ذلك قليلاً بأنها غير متوفرة في العراق. ويجب أيضاً إعطاء المحافظات الاختصاصات المالية في أداء مهامها؛ ومن غير الواضح إذا يجب أن تأتي من السلطات الاتحادية أو عبر أي اختصاصات لها في جمع الإيرادات (المادة 118 (ثانياً)). ولا يوجد نص متعلق بمنح الأقاليم مثل هذه الاختصاصات، لكن إذا لم تُمنح اختصاصات فرض الضرائب للسلطات الاتحادية، فستكون متوفرة للأقاليم في إطار السلطات المتبقية الممنوحة للأقاليم. وعلى حد سواء، إذا سمحت مسودة الدستور للسلطات الاتحادية أن تسن قوانين في أي قضية (كما ناقشنا أعلاه)، فستكون السلطات الاتحادية حرة في فرض الضرائب (حتى لو لم تعد الكلمة النهائية إليها).

لقد اعتمد العراق تقليدياً على إيرادات النفط والغاز، وليس فرض الضرائب، لتمويل الحكومة. إن وسيلة تعامل مسودة الدستور مع استثمار النفط والغاز وتوزيع الدخل المشتق منها هي أساسية ليس فقط لأهداف مالية إنما لطبيعة الحكم عينها. وللأسف، فإن مسودة الدستور أقل من واضحة حول هذا الموضوع. فهي تعلن المبدأ العام القائم على أن النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي "في كل الأقاليم والمحافظات" (المادة 108). ويبدو هذا بحد ذاته أنه يتخذ موقفاً وطنياً من الموارد، أي أنها ملك الجميع.

لكن يبدو أن مسودة الدستور تميز من ثم بين حقول النفط والغاز القائمة ("الحالية") وتلك التي قد تتم تنميتها في المستقبل. أما بالنسبة للحقول الحالية، تتعهد الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج منها "مع حكومات الأقاليم والمحافظات

المنتجة" (المادة 109(أولاً))، على أن يتم توزيع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد. وهذا المبدأ العام يحدد بتوزيع خاص (لفترة محددة) للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك، كما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. أما بالنسبة للمستقبل، سترسم السلطات الاتحادية "مع الأقاليم والمحافظات المنتجة" السياسات الاستراتيجية اللازمة لتنمية هذه الموارد "بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي" باستخدام "أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار" (المادة 109 (ثانياً)).

وإذ نقرأ المادة، نتبين أن القرار حول كيف سيتم بالضبط استثمار وإدارة النفط والغاز تُترك للمستقبل وللحكومة الاتحادية وسلطات المناطق التي يقعان فيها. وتشير الصياغة إلى تفضيل للمؤسسات التجارية بدلاً من الحكومية للاستثمار، على أن تشكل الرسوم والضرائب الممكنة المصدر الأساسي للدخل. كما ذكرنا سابقاً أنه لا يوجد نص واضح خاص بسلطة الحكومة المركزية على فرض الضرائب. وتأجيل القرار هو ربما أفضل ما يمكن تحقيقه في ظل الظروف نظراً لتفجر المسألة، ولما لا يقل أهمية، وهو مصلحة الولايات المتحدة في هذه المسألة. وكيف يتخذ القرار، وما هو القرار، سيخلفان أثراً عميقاً على مستقبل العراق. والسؤال الحاسم الآن هو ما إذا كانت مسودة الدستور تنص على آليات مناسبة للتوصل إلى قرارات معقولة. ونحن نعود إلى هذه المسألة بعد البحث في بعض الأحكام المتبقية المتعاملة مع بنية الاتحاد.

يبدو أن هناك شيء من الثغرة: ما هو الإقليم أو المحافظة "المنتجة"؟ هل هو أو هي منطقة يوجد تحت أرضها النفط أو الغاز؟ أو إنها منطقة يتم فيها استثماره في الواقع؟ ومن لديه سلطة التنقيب عن النفط والغاز في مناطق لا تزال غير منقبة (قد تشمل أكبر محافظة سنية هي الأنبار)؟ إذا كانت هذه هي المنطقة التي ينطبق عليها المبدأ القائل إن ما هو غير مذكور هو للأقاليم، فسيكون للأقاليم السلطة المستقلة عن الحكومة المركزية في التنقيب والاستثمار في هذه المناطق.

دور الهيئات المستقلة

سيعتمد النطاق المحدد لاستقلالية المحافظات والأقاليم جزئياً على اختصاص "الهيئات المستقلة". هناك القليل من الشك مثار حول بعضها: سياسات وقرارات البنك المركزي ملزمة في كافة أنحاء البلاد، ونطاق اختصاصات المحكمة العليا مرسوم بوضوح، ومجلس الخدمة العامة الاتحادية مقتصر على الخدمة العامة الاتحادية، لكن ماذا بالنسبة لديوان الرقابة المالية، والمفوضية العليا لحقوق الانسان، وهيئة النزاهة العامة؟

إن ديوان الرقابة المالية مرتبط بمجلس النواب ويمكن الافتراض أنه يعني بالحسابات الاتحادية. ونص النزاهة العامة (المادة 123) الذي من المفترض أن يخضع لسلطة هيئة النزاهة غير واضح في نطاقه، يبدو أنه يركز بشكل أساسي على المسؤولين الاتحاديين. ووضع مفوضية حقوق الانسان مختلف. فالباب المتعلق بالحقوق والحريات ملزم لكافة السلطات الاتحادية وراسخ في جميع العراقيين. وسيكون للمفوضية بلا شك سلطة في النظر في حالات إنتهاك الحقوق على يد السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات، وفي ضمان تماشي أنظمتها وممارساتها مع نظام الحقوق، لكن هل ستمكن أيضاً من النظر في سلوك السلطات الإقليمية؟ وهل ستكون السلطات الإقليمية بدلاً من ذلك حرة في تكوين مفوضياتها الخاصة بحقوق الانسان؟ ليست الأجوبة واضحة.

مؤسسات العلاقات بين مختلف مستويات الحكم

بصرف النظر عن تكوينها بشكل رسمي أو غير رسمي، أصبحت مؤسسات إدارة العلاقات بين مختلف مستويات الحكم أساسية لنجاح الأنظمة الاتحادية. ويعود ذلك جزئياً إلى أن الانقسامات الدقيقة بين اختصاصات السلطات الاتحادية والإقليمية في طريقها إلى التفكك بينما تصبح السياسات معقدة ومتعددة الأبعاد، ويستلزم تطبيق السياسات والقوانين العمل على مختلف المستويات. والانفصال بين الموارد والمسؤوليات والاحتياجات يتطلب إنشاء مؤسسات لإعادة التوزيع. وقدرة المحاكم على التعامل مع الاختلافات الدقيقة أو الصعبة بين مختلف ذات مستويات الحكم والتي غالباً ما تكون ذات طابع سياسي، حثت على إنشاء لجان للتفاوض والتوسط.

وبما أن الشعب هو الذي ينتخب مجلس النواب مباشرة بناءً على الدائرة الانتخابية الوطنية، فلن يعتبر أن مجلس النواب يمثل إقليم أو محافظات، ويكون هذا الاحتمال أقل مما لو تكون الانتخابات من دوائر انتخابية محدودة أكثر. كما قد يؤدي النظام الانتخابي إلى تمثيل غير منصف وغير متساوٍ من مختلف أنحاء البلاد. لذا سيعاني النظام الاتحادي العراقي من مشكلتين كبيرتين: لن توجد أي روابط مباشرة بين الأقاليم والمحافظات والحكومة الاتحادية (القائمة عادة على مستوى المجلس الثاني) وسيكون هناك بالفعل "تمثيل" غير متساوٍ للأقاليم/المحافظات أو الطوائف في مجلس النواب (لا يستطيع المجلس الثاني تصحيحه بناءً على تمثيل إقليمي وفقاً لمبدأ ما من المساواة).

إن النظام الاتحادي الذي تسعى مسودة الدستور إلى وضعه هو بحاجة إلى نظام جيد للعلاقات بين مختلف مستويات الحكم. واختصاصات الحكومة الاتحادية محدودة بشكل خطير بحيث أنه سيتوجب على الحكومة أن تعتمد على التنسيق والاقناع للحفاظ على القوانين والسياسات الموحدة عندما يلزم الأمر من أجل الوحدة

الوطنية والتلاحم الوطني. وقضايا كثيرة أعتبرت أنها محلية في الماضي مشمولة الآن في اتفاقيات وقوانين دولية ويتطلب تنفيذها على المستوى الوطني تعاون مختلف السلطات في الاتحاد. إن مفهوم الاختصاصات المشتركة في المادة 110 قائم على افتراض المشاورات والتعاون الوثيق بين مختلف مستويات الحكم. وفي حال تمكن السلطات الاتحادية من وضع القوانين حول أي موضوع، تصبح الحاجة إلى التعاون أكثر إلحاحاً. ولقد تركت الأسئلة الحاسمة عن مستقبل صناعة النفط والغاز بدون أجوبة لتخضع لمناقشات مستقبلية.

مجلس الاتحاد

تعتمد معظم الأنظمة الاتحادية على مجلس ثانٍ للتشريع الاتحادي للتنسيق بين الحكومة المركزية والأقاليم. كما يهدف المجلس الثاني إلى التعبير عن وجهات النظر الإقليمية حول السياسات والقوانين. وفي بعض البلدان، يستخدم للمفاوضات بين الحكومة المركزية والأقاليم والتنسيق بين الأقاليم؛ ووسائل أخرى لربط الأقاليم بالسياسات والمبادرات الوطنية. وتتصور مسودة الدستور إنشاء مجلس تشريعي يعرف بمجلس الاتحاد (المادة 62). ونعتقد أنه من الهام أن يكون هناك مجلس ثانٍ في العراق لنوع المهام المذكورة هنا، لكننا نمتنع عن اقتراح ما يجب أن تكون طبيعته ومهامه بالتحديد. ويمكن ربطه بمؤسسات أخرى للعلاقات بين مختلف مستويات الحكم بشكل مفيد وفي بعض الطرق (غير المحكمة).

وقد تكون نتائج مواضع هذا الضعف سلبية جداً من وجهة النظر الوطنية. وسيكون للأقاليم تأثير قليل على الحكومة الاتحادية وقد تشعر أنها مبعدة عن الحكومة المركزية. ونظراً للاختصاصات المحدودة للحكومة الاتحادية، فقد يكون لها بالفعل القليل مما يدعو لإقامة روابط مع الحكومة الاتحادية. وإذا كان أساس الحكم المشترك ضعيفاً جداً من حيث السلطة والتمثيل، ستفقد الحكومة المركزية القدرة على رعاية الأجماع والتنسيق وبالنهاية الوحدة على المستوى الوطني.

لن يحل تأسيس مجلس الاتحاد كافة هذه المشاكل، لكن تعتمد المساهمة التي يستطيع تقديمها على تكوينه ومهامه واختصاصاته (خصوصاً في انتخاب الرئيس ووضع القوانين). وتترك مسودة الدستور البت في تأسيس ومهمة مجلس الاتحاد بموجب قانون يحظى بإقرار مجلس النواب (المادة 62). ويجب إقرار هذا القانون بثلاثي أصوات أعضاء مجلس النواب (ويمكن الافتراض، على الرغم من أن ذلك غير محدد صراحة، أنه معدل بموجب إجراء مماثل). لذا لا يمكن وضع هذا القانون إلا حتى انتخاب مجلس الاتحاد الأول. وفضلاً عن ذلك، لا يمكن وضع القانون أو إدخاله حيز التنفيذ (النسخة الإنجليزية غير واضحة) إلا حتى الولاية الثانية من الهيئة التشريعية (المادة 133). وفي أي حال، من الواضح أن مجلس الاتحاد لن

يكون قائماً عندما يدخل الدستور حيز التنفيذ، وبالفعل خلال بعض السنوات بعد ذلك.

وبصرف النظر عن أن مسودة الدستور تنص على أن يشمل المجلس ممثلين عن أقاليم ومحافظة، تنص مسودة الدستور على القليل عن وسيلة التمثيل (خصوصاً إذا كان لشعب الأقاليم أو للحكومات الإقليمية) أو المهام (على الرغم من أن كلمة "تشريعي" تشير إلى أن مهامه قد تكون وضع القوانين). ولا تقدم مسودة الدستور أي إرشاد حول أهداف ومبادئ مجلس الاتحاد لتوجيه صياغة قانون حول تأسيس مجلس الاتحاد بموجب المادة 62. فضلاً عن ذلك، نشك في أن يسمح الإجراء بموجب المادة 63 بدور أساسي لمجلس الاتحاد. والاحتمالات هي أن مجلس الاتحاد لن يعطى إلا القليل من الدور: لأنه إذا ما أعطي هذا المجلس مهاماً واختصاصات قليلة جداً، سيعني تأسيسه حتماً تغييرات في الفصل بكامله (مما يؤثر على سلطة مجلس النواب)، وربما في فصول أخرى (مثلاً، اختصاصات الأقاليم)، وحتى إجراء التعديل. ولا يمكن تحقيق هذه التغييرات بدون تعديلات على الدستور، وهذا معقد وصعب (يشترط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب واستفتاءً عاماً، المادة 122 (ثالثاً)، راجع أدناه). والحقيقة هي أنه تم تصميم مسودة الدستور بناءً على افتراض هيئة تشريعية مؤلفة من مجلس واحد. وقواعد وإجراءات وضع النظام الاتحادي غير واضحة، تدفعها اعتبارات عملية ولا توفر أي فلسفة منطقية للاتحادية.

الهيئتان اللتان تكون فيهما الأقاليم ممثلة

تنص مسودة الدستور على هيئتين يجتمع فيهما أعضاء حكومات الاتحاد والأقاليم والمحافظات (المادتان 102 و 103). ومهمة الهيئة الأولى (غير المسماة) هي "ضمان المشاركة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية". وباستثناء تسهيل مهام الأقاليم والمحافظات في الوفود العراقية، من غير الواضح كيف قد تشارك في "مؤسسات اتحادية". أما الهيئة الثانية التي يمكن تسميتها "هيئة المراقبة المالية" (التي ستشمل أيضاً خبراء من الحكومات)، فمهمتها محددة أكثر: مراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية. ومهمتها هي أيضاً حماية الأقاليم والمحافظات من خلال ضمان (أ) عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية؛ و(ب) "الشفافية والعدالة" عند تخصيص هذه الأموال وفقاً للنسب المقررة؛ و(ج) الاستخدام الأمثل للموارد الاتحادية واقتسامها. وربما تعود الإشارة هنا إلى المادة 117 (ثالثاً) التي تشترط تخصيصات للأقاليم والمحافظات من الإيرادات الوطنية، وكذلك المادة 109 الخاصة بالتخصيصات من إيرادات النفط

والغاز. ومن باب المصادفة، من غير الواضح إذا كانت هذه الهيئة هي نفسها "ديوان الرقابة المالية" المذكور في المادة 100.

على الرغم من عدم وجود نص واضح بذلك، إلا أنه من الواضح أن إعطاء الاختصاصات المشتركة بموجب المادة 110 سيتطلب مجموعة من اللجان و فرق العمل بين هيئات الحكومة للسياسات المتعلقة بالماء والكهرباء والتعليم والصحة والبيئة والنواحي الأخرى من التخطيط. وسيتم بلا شك إيلاء اهتمام طائل بطريقة تنسيق هذه المسؤوليات وغيرها. كما ستتولى هذه الأجهزة "غير الرسمية" والهيئتان بلا شك مهمة حل الخلافات وتسوية المنازعات.

المحكمة العليا

لكن المسؤولية النهائية عن تسوية المنازعات حول الاختصاصات الحكومية وتعارض القوانين والمنازعات بين هيئات الحكومة وتفسير الدستور، ستلقى على عاتق المحكمة العليا المستقلة. وتلقى على عاتق المحكمة العليا مسؤولية كبيرة جداً في شرح مبادئ وتفاصيل الخطة الاتحادية وربما حتى إدخال الترابط على إجمالي نظام الحكم. وتؤسس مسودة الدستور هيئة قضائية اتحادية يجب أن تتمتع بالقدرة على الحفاظ على التوازن العادل بين الحكومة الاتحادية والحكومات الوطنية الفرعية الأخرى وفقاً للقانون، إلا أن المحكمة العليا قد تواجه بعض الصعوبات في اكتشاف ما تهدف إليه بعض الأحكام. وسيكون عنصر حاسم في أداء مسؤولياتها هو التشريع الذي يجب أن تسنه مسودة الدستور لإنفاذ مبادئ الاتحادية العراقية. وسيتطلب هذا التشريع عناية ومهارات طائلة لتشغيل نظام الحكم.

التقييم

إننا نعتبر أنه بإمكان الاتحادية أن تلعب دوراً بناءً في العراق، لكن كما حاولنا أن نبين ذلك، هناك مشاكل طائلة في الخطة المحددة في مسودة الدستور. ونكرر باختصار أن اختصاصات السلطات الاتحادية محدودة للغاية. وليست طبعاً مناسبة للمسؤولية الكبرى المعطاة لها في المادة 106: الحفاظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي.

كما هناك عدم وضوح كبير حول الطريقة المضبوطة لتوزيع اختصاصات الدولة: بين السلطات التشريعية والإدارية؛ وبين السلطات الاتحادية والسلطات الوطنية الفرعية؛ وبين السلطات الإقليمية ومحافظاتها؛ واختصاص الهيئات المستقلة.

وهناك تحيز بارز جداً لمصلحة الأقاليم، مما يؤدي إلى اتحاد لامركزي جداً. ومن المرجح أيضاً أن منطق خطة تكوين الأقاليم هو حل المحافظات لتصبح ثلاثة أقاليم تقريباً تكون بمثابة مقاطعات للمجموعات العرقية والدينية (نظراً لتزايد الطائفية في

السياسة). وستكون الأقاليم حرة في تصميم الدساتير والبنى السياسية الخاصة بها، مما قد يجعلها أهم من السلطات الاتحادية. إلا أنه لا يوجد أي بند ينص ضمناً أو صراحة في معظم التدابير الاتحادية على أن دساتير الأقاليم يجب أن تحترم القيم والأهداف الوطنية، وهذا مختلف جداً عن القول إنها يجب ألا تكون منافية للدستور. وقد تشكل هذه العوامل خطراً كبيراً على وحدة العراق (وقد لا تكون حكومة مركزية ضعيفة قادرة على وضع حد له).

وهناك أسباب أخرى لاحتمال صعوبة الحفاظ على الطابع الاتحادي للعراق. فغياب أحكام متعلقة بـ"الحكم المشترك" في الحكومة المركزية وغيرها من الآليات الموحدة، سيعزز النزعة إلى الانقسام. وسيعني إنتفاء الاختصاصات الفعالة في الحكومة المركزية أن جميع القادة الرئيسيين سيفضلون تولي منصب في إقليم بدلاً من الحكومة الاتحادية، مما يخلف أثراً سلبية على مشروعية السلطات المركزية وقدرتها.

كما لا تنص مسودة الدستور على ما يكفي من الإرشادات حول كيفية انتقال العراق من دولة على مستوى كبير من المركزية والوحدية (باستثناء كردستان) إلى دولة اتحادية جزئياً أو كاملاً. فمعظم ذلك متروك لتشريع مستقبلي ويعني أن المسائل الحاسمة لن تصبح واضحة في الوقت الحالي. وهناك احتمال أن استقلالية كردستان قد تصبح النموذج الذي يحتذى به (ولقد وردت اقتراحات أن الكثيرون من الشيعة يفضلون ذلك)، مما يؤدي إلى زيادة في تباعد الطوائف. وهناك بالفعل أسئلة كثيرة عن تنفيذ الخطة الاتحادية. ويدخل نص ترسيخ الاختصاصات الإقليمية (المادة 123(رابعا)) (التي تناقش لاحقاً) عنصراً من الصرامة، خصوصاً أن النطاق المحدد للسلطة الإقليمية أقل من واضح.

ويتضح لنا أن التدابير الاتحادية المقترحة في مسودة الدستور بدون أي خطة واضحة لعملية تولي الأقاليم والمحافظات السلطة تدريجياً، وضعف السلطات الاتحادية، لا يمكن بكل بساطة العمل بها ولن تكون قادرة على استدامة وحدة البلاد.

وأحد العناصر الهامة الأخرى في العلاقات الاتحادية والإقليمية هو النظام لتعديل الدستور، وهذا ما سننتقل إليه الآن.

5 تعديل الدستور والأحكام الانتقالية

يتألف الباب الأخير ("الأحكام الختامية والانتقالية") من فصلين. ويتضمن الأول أحكام تعديل الدستور وبعض المسائل الأساسية والفنية. أما الفصل الثاني، فيتعامل

مع عدد من المسائل الانتقالية (المتعلقة باستمرارية بعض المؤسسات)، وعلى مستوى معادل من الأهمية، مع تعليق أحكام محددة من الدستور لمدة الولاية الأولى للرئيس بموجب الدستور الجديد.

التعديل

إن أحكام التعديل معقدة وتهدف إلى تصعيب عملية تغيير الدستور. والقاعدة العامة هي أنه لا يمكن تغيير الدستور إلا باقتراح مشترك من الرئيس ومجلس الوزراء مجتمعين أو خمس أعضاء مجلس النواب (المادة 122 (أولاً)). وتقتصر هذه القاعدة مبادرة التعديل على المؤسسات الاتحادية، على الرغم من أن مجلس النواب يعكس أيضاً مشاغل الأقاليم والمحافظات. وبما أن الخطوط العريضة للدستور، خصوصاً تلك المتعلقة بالأقاليم والمحافظات، لا تزال بحاجة إلى صقل، وبما أن ذلك سيشمل في معظم الحالات تغييرات في الدستور، فقد يكون هناك ما يقال عن إعطاء مبادرة اقتراح تعديلات لعدد محدد من أعضاء مجلس الاتحاد.

ثانياً يجب أن يؤمن التعديل دعم ثلثي أعضاء مجلس النواب (المفترض أنه تصويت مطلق لثلثي الأعضاء أي مجموع الأعضاء، حتى لو لم يشارك جميعهم في التصويت) (المادة 122 (ثانياً)). وهنا أيضاً لا توجد أي مساهمة كان يمكن تزويدها من الأقاليم والمحافظات عبر دور يتولاه مجلس الاتحاد.

ومن جهة أخرى، هناك إجراء لحماية اختصاصات الأقاليم (لا المحافظات). فاختصاصات الأقاليم الخارجة عن الاختصاصات الحصرية لا يمكن إزالتها بدون موافقة إقليم، وفقاً لما تعبر عنه هيئته التشريعية وأغلبية "مواطنيه" في استفتاء عام (المادة 131 (رابعاً)). ويبدو أن لكل إقليم حق في النقض، لذا قد ينشأ وضع ستكون فيه لبعض الأقاليم اختصاصات أكثر من أخرى (ولا يعتبر هذا الأمر أنه مشكلة بالضرورة، إلا أنه قد يؤدي إلى صعوبات إدارية). إلا أن المادة قد تثير مشكلة من نوع آخر: تشير المادة 131 (رابعاً) إلى "أغلبية مواطنين" في استفتاء عام، وليس إلى الناخبين في الإقليم. وحتى لو صوت عدد كبير، سيكون من الصعب الحصول على أغلبية بسيطة من "المواطنين" إذ أن عدداً كبيراً من المواطنين سيشمل أشخاصاً دون سن التصويت. ومن المستحسن الإشارة إلى "الناخبين في الإقليم"، لأن المادة تعني أن هناك مواطنون ينتمون إلى أقاليم، بدلاً من مواطني العراق. وفضلاً عن ذلك، هذه المادة غير منسجمة مع روح المادة 128 التي تشير إلى الناخبين لا المواطنين عندما تعرف بالاستفتاء العام. ويمكن الافتراض أن استفتاءً عاماً وطنياً سيكون أيضاً ضرورياً (راجع الفقرة التالية).

ويجب الموافقة على كافة التعديلات في استفتاء عام (المادة 122 (ثالثاً)) بأغلبية بسيطة للمصوتين (المادة 127). وهذا النوع من التصويت مختلف عن ذلك في

القانون الإداري الانتقالي الذي يسقط فيه الاستفتاء العام إذا رفض ثلثا المصوتين المسودة في ثلاث محافظات أو أكثر، وذلك على الرغم من أن أغلبية بسيطة للمصوتين في البلاد ضرورية. وهناك ما يقال عن أغلبية "مؤهلة" من هذا النوع، إذ أنه في دولة تكون فيها العلاقات بين الطوائف متنافسة ومتوترة، تمكن أغلبية بسيطة من المجموعات الأكبر من تجاهل المشاغل العميقة للأقليات. كما ومن المرغوب لو يتم تحديد إذا كانت الأغلبية "البسيطة" هي تلك المتعلقة بالأشخاص الذين يحضرون للتصويت أو تلك المتعلقة بهؤلاء المصوتين المسجلين، وقد تكون نتيجة ذلك مختلفة كثيراً.

إن الموافقة الرئاسية على التعديلات مشترطة (المادة 121 (ثالثاً))، لكنها تبدو أنها من الشكليات، شأنها شأن الموافقة على قانون عادي.

ولا يمكن تعديل البابين الأول (المبادئ الأساسية) والثاني (الحقوق والحريات) إلا بعد "ولايتين إنتخابيتين متتاليتين" (المادة 131 (ثانياً))، أي أنه يمكن الافتراض أن ذلك يعني الولايتين الانتخابيتين لمجلس النواب. ومن الهام حتماً إعطاء هذه الحماية لحقوق الإنسان، (على الرغم أنه ربما كان من المستحسن تقوية فصل الحقوق (وليس إضعافه) من خلال الحد من القيود عليها أو ضم حقوق جديدة عبر تعديلات). ونحن متأكدون إلى حد أقل من أنه يجب تنفيذ القاعدة نفسها على الحقوق الأساسية. ولقد تم تبنيها بدون النوع نفسه من الدعم الواسع الذي تحظى به الحقوق والحريات، ويجوز أن يكون بعض التعديل ضرورياً لبناء إجماع حقيقي.

كما تجدر الإشارة إلى التأثير الذي تخلفه إجراءات تعديل القاعدة القائمة على أن مجلساً رئاسياً سيؤدي دور الرئيس خلال الولاية الأولى لمجلس النواب. وبما أن مبادرة مجلس الوزراء لتعديل الدستور يجب أن تحظى بمصادقة الرئيس، فقد يعني ذلك أن خلال الولاية الأولى لمجلس النواب، لا يمكن إتخاذ هذه المبادرة إلا بتأييد من كافة الطوائف الممثلة في الرئاسة. كما قد يمنع هذا الحق الطائفي للنقض التعديلات، إذ أن هناك احتمال أقل في حدوث المسلك الآخر لتقديم اقتراحات بالتعديل من قبل أعضاء مجلس النواب، لا بل أن هناك احتمال أقل في نجاحه.

وعلى الرغم من أن المرء يستطيع أن يقدر أهمية الترسخ الملائم للدستور، إلا أن هناك حجة لمصلحة عملية أسهل من التعديل خلال السنوات القليلة القادمة لإدخال إجماع لم يكن ممكناً آنذاك.

تعديل السلطات الإقليمية

تجدر الإشارة إلى أن مسودة الدستور تؤجل أيضاً إنشاء المجلس الثاني من الهيئة التشريعية الاتحادية، وهو المجلس الاتحادي، حتى ينظم مجلس النواب قانوناً حول

تكوين واختصاصات هذا المجلس (المادة 62). وبالإضافة إلى ذلك، لا يمكن انتخاب مجلس الاتحاد أو المباشرة بعمله حتى يقرر ذلك مجلس النواب بموجب قرار لـ "أغلبية ثلثي" الأصوات، ولا يستطيع القيام بذلك قبل ولايته الثانية (المادة 133). كما أشرنا إلى استمرارية وجود مجلس الرئاسة حتى نهاية الولاية الأولى. وهكذا نؤجل ناحيتان حاسمتان على الأقل من نظام الحكم حتى الولاية الأولى التي ستدور 4 سنوات. وهناك حسنة وسيئات في هذا التأجيل.

الأحكام الانتقالية

باستثناء الأحكام الاعتيادية لاستمرارية القوانين والحقوق المناطة، ستواصل مسودة الدستور نظام الحكم في كردستان حتى بعدما يدخل الدستور حيز التنفيذ (المادة 113). وليست الانعكاسات من ذلك واضحة: لا يبدو أنه هناك أي شرط لتكون هذه وفقاً للدستور. ومن جهة أخرى، تنص المادة 137 على أن تبقى القوانين وقرارات المحاكم القائمة في كردستان نافذة "ما لم تكن مخالفة للدستور"، لكن بما أنه تم تنظيم السلطات الكردستانية بقانون كردستان، هل هي محمية من البطلان إذ أنها مذكورة بالتحديد في المادة 113، أو هل هي متأثرة بالمادة 137؟ ومن سيقدر هذا التعارض؟

كما ستستمر مسودة الدستور في العمل بالمادة 58 من قانون الإدارة الانتقالية المتعلقة بالتعامل مع تراث الماضي عبر هيئة دعاوى الملكية (المادة 132).

والأهم هو أنها تترك كامل مسألة كركوك (المطروحة أيضاً في المادة 58 من قانون الإدارة الانتقالية) بمهلة أخيرة لحل المسائل هي نهاية عام 2007 (المادة 136). وما هي أهمية هذه المهلة الأخيرة؟ إنه يمكن تمديدها طبعاً، لكن هذا قد يتطلب تعديلاً للدستور، وهذا يتطلب بدوره استفتاءً عاماً. ومن الواضح أن هذه الأحكام أقل إنتقالية من تأجيل القرارات. ويبدو أنه من المرجح أنه سيتوجب التوصل إلى أي حل لهذه المسائل بموجب عملية تفاوض ستشمل أطرافاً من خارج المؤسسات التي ينشئها الدستور، نظراً، كما رأينا، لضعف المؤسسات الخاضعة للدستور في حل خلافاتها.

معضلات مرحلة الانتقال

هناك قليل من الحالات غير الأكيدة. ويبدو أنه يجب أن يكون هناك مجلس رئاسة جديد ينتخبه مجلس النواب (المادة 134). وستدعو الحاجة إلى وضع إجراء لذلك الانتخاب، ويمكن الافتراض أن الرئاسة القائمة ستبقى في الحكم حتى الانتخاب (وإلا فلن يكن هناك أي رئيس)، لكن ذلك غير محدد.

كما يمكن الافتراض أن مجلس الرئاسة القائم هو الذي يدعو مجلس النواب الأول إلى الالتئام بموجب الدستور الجديد.

6 الختام

مواضع القوة والضعف

لدى مسودة الدستور مواضع قوتها التي لا شك فيها. وهي لا تجيب على مسائل التنوع الديني والعرقي واللغوي. ولقد بُذل جهد واضح للاستجابة للمشاكل حول الآثار الممكنة للشريعة الإسلامية، وهي تبين رؤية للبلاد هي تلك التي تعترف بالحقوق الفردية وكذلك المصالح الجماعية، وتلك التي ستتعامل مع مسائل عدم المساواة والعدالة الاجتماعية وتراث الماضي.

ولقد كان ثمن الشمولية والتسامح يتمثل في خطر حرمان السلطات الوطنية من أي سلطة حقيقية، والقدرة على إدارة الشؤون الوطنية والحفاظ على سلامة الأراضي ووحدة الوطن. وفي ما يتعلق بأي تقييم موضوعي، لقد تم التنازل لكردستان أكثر بكثير مما يعقل لباقي البلاد، من حيث ضعف الحكم المركزي. وبما أنه استحال القرار بالنسبة لباقي البلاد كيف قد تنجح الاتحادية عملياً، تركت أمور كثيرة جداً بدون قرار إلى حد أنه من المحتم تقريباً أن يكون هناك صعوبة جدية في تفسير وتطبيق أحكام الاتحادية، إلا إذا لم تُبذل طبعاً أي محاولة حقيقية لتطبيقها. ونظراً لأن ما تم إعطاؤه لكردستان وجب توفيره للآخرين، فهناك خطر كبير من أن الاختصاصات ستعطى لوحدات لا تملك القدرة على ممارستها بفعالية. ومن جهة أخرى، هناك خطر من أن الوحدات المتعددة المحافظات ستكون كبيرة إلى حد سيطرتها على البلاد. ونظراً للمشاكل في القرار حول توزيع الثروة الوطنية، من غير الواضح جداً ما هي الموارد التي ستتحكم فيها الحكومة الوطنية. وفي نهاية المطاف، من غير الواضح حقاً ما سيكون مدى تنفيذ وثيقة الدستور في الأقاليم.

وقد تكون بعض مواضع الضعف متعلقة بالأساليب القانونية. فعلى الأقل عندما نقرأ الترجمة، هناك حالات كثيرة غير أكيدة وغير كاملة وغير متناسقة. وتتعلق بعض هذه الحالات ببنية ومهام المؤسسات الحكومية الوطنية.

تنفيذ مسودة الدستور

يتطلب إدخال دستور جديد حيز التنفيذ أكثر من مجرد إصدار الوثيقة. وكما في هذه الحالة، حيث أن مسائل كثيرة تركت عن قصد بدون قرار، فقد تكون عملية التنفيذ معقدة جداً. وربما كان من المفيد إنشاء أجهزة للتعامل مع بعض هذه المسائل المتعلقة بالتنفيذ. على سبيل المثال، كان من الممكن إنشاء هيئة تحية لصقل

تفاصيل تشريع النظام الاتحادي الذي سيختلف اختلافاً جذرياً عن النظام القائم. وكان من الممكن إنشاء هيئة تنفيذ النواحي الأخرى من الدستور للنظر في القوانين القائمة التي من المرجح أن تتأثر، واقتراح التعديلات عليها وسن قوانين جديدة، وبشكل عام، الإشراف على عملية التنفيذ.

ستدعو الحاجة إلى بذل جهد كبير لتوعية الشعب وأعضاء مجلس النواب والقضاة والموظفين الحكوميين وغيرهم، ليس فحسب حول النواحي الفنية، إنما حول مسائل الرؤية والأسلوب التي أشرنا في البداية أنها ستكون معنية.