

ثغرات الدستور العراقي... فرص مفتوحة لعدم الاستقرار

بسمة ماجد حمزة*

أكاديمية وباحثة من العراق

* وحدة البحوث والدراسات - مركز
حمورابي

مقدمة

كانت الخطوة الآتية لتشكيل الحكومة العراقية المؤقتة في أوائل آيار- مايو 2005، هي تشكيل لجنة صياغة الدستور العراقي الجديد، فنصت المادتين (60 - 61) من قانون ادارة الدولة المرحلة الانتقالية على أن تقوم الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور، وهنا لا يمكن إغفال الدور الأميركي في عملية صياغة الدستور، إذ تلاقت الرغبات الأميركية مع رغبات بعض مما ساهم في كتابة الدستور العراقي الدائم، فلم يقف دور الولايات المتحدة عند حدود الهدف المعلن والذي تمثل في تغيير نظام صدام حسين، بل أمتد الى بلورة الدستور الذي تم إقرار مسودته النهائية في 28 آب - اغسطس 2005، وتم الاستفتاء عليه في 15 تشرين الأول 2005، وذلك تمهيداً لإعادة تأهيل ادوار العراق الاقليمية والدولية⁽¹⁾.

(1) العراق بين زيادة العنف والعملية السياسية، التقرير الاستراتيجي العربي 2005-2006، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2006، ص331.

كذلك شهدت عملية الاعداد لوضع الدستور العراقي الدائم خلافاً عقيماً وجدلاً واسعاً يعكس حالة الطائفية السياسية السائدة في العراق، إذ جاء الدستور ليعكس الواقع الطائفي الجديد الذي يعيشه العراق خاصة مع بروز التنازع السياسي المتنازعة والأكراد بعد انتخابات كانون الثاني 2005، إذ سعت الاحزاب السياسية والأكراد لتكريس هذا الدستور، الذي عدّه كثيرون بمثابة الغام من الممكن أن تذهب بوحدة العراق، وتؤدي إلى فوضى شاملة وعدم الاستقرار على كافة الاصعدة .

شهدت عملية الاعداد لوضع الدستور العراقي الدائم خلافاً عقيماً وجدلاً واسعاً يعكس حالة الطائفية السياسية السائدة في العراق

وقبل الخوض في مناقشة أهم القضايا المثيرة للجدل في

أعربت الولايات المتحدة الأميركية وعلى لسان رئيسها ضرورة أنجاز الدستور العراقي في الوقت المحدود له

مسودة الدستور العراقي، لا بد من الإشارة إلى أن ظروف كتابة هذه المسودة كانت غير ملائمة، وأن هناك مجموعة من الاشكاليات القانونية والسياسية والموضوعية، جعلت هذه المسودة محل تشكيك وجدل في تلبيته لمصالح كل أطراف التنوع الاجتماعي في العراق، لعل أبرز هذه الاشكاليات هي⁽²⁾:

(2) علي محبوب، العراق الجديد وحقيقة التحول السياسي، مجلة شؤون خليجية، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، القاهرة، العدد(53)، 2006، ص61.

1 - غياب التمثيل المتوازن في الجمعية الوطنية بسبب غياب (42%)، من أبناء الشعب العراقي نتيجة أعمال التهريب والاجتياح للقوات الأميركية في فترة الانتخابات، والاعمال الارهابية والمقاطعة للعملية السياسية من مكون معين من الشعب، ناهيك عن أعمال الحشد القومي والطائفي، الذي أفرز تمثيلاً غير متوازن في الجمعية الوطنية⁽³⁾.

(3) سلمان الجميلي، الدستور العراقي .. رؤية مستقبلية للتداعيات الداخلية والانعكاسات الاقليمية، بحث مقدم في ندوة المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، 2005، ص14.

2 - الجداول الزمنية التي فرضها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسير العملية السياسية، إذ قيد لجنة كتابة الدستور بسقف زمني لا يتجاوز الشهرين لإنجاز هذه المهمة، وهي في كل الأحوال غير منطقية بالنسبة إلى الحالة العراقية، وهذا الأمر ولد ضغطاً على لجنة كتابة الدستور وعلى القادة

عملية كتابة الدستور تخضع لموازنات سياسية أكثر من موازنات المصلحة الوطنية العليا، وقد كان دور للسفارة الأميركية والبريطانية دوراً واضحاً في قبول الكتل السياسية به بما ذلك ممثلي المكون السني

السياسيين، بعد أن أعربت الولايات المتحدة الأميركية وعلى لسان رئيسها ضرورة أنجاز الدستور العراقي في الوقت المحدود له، لا سيما أن المخطط هو أن يتم كتابة الدستور من الأميركيين كما حدث في الحالة اليابانية .

3 - الضغط الخارجي على بعض القوى السياسية لغرض القبول أو تعديل أو إلغاء بعض المواد في المسودة، مما جعل عملية كتابة الدستور تخضع لموازنات سياسية أكثر من

موازنات المصلحة الوطنية العليا، وقد كان دور للسفارة الأميركية والبريطانية دوراً واضحاً في قبول الكتل السياسية به بما ذلك ممثلي المكون السني⁽⁴⁾.

(4) مجموعة باحثين، مأزق الدستور: نقد وتحليل، معهد الدراسات الاستراتيجية، العراق، 2006، ص3.

4 - الاختلاف الحاد بين أجندة الاطراف المشاركة في كتابة الدستور، وتمسك كل طرف بثوابت معينة أو خطوط حمراء، لم تعط هذه اللجنة مرونة في التوصل الى صيغة توافقية وطنية، وأتضح ذلك في غياب دور اللجنة الدستورية لصالح القيادات السياسية، التي حسمت الكثير من القضايا عن طريق صفقات سياسية متبادلة، هكذا استمرت عملية كتابة الدستور الى أن جاء يوم 9 آب 2005، إذ استأنفت جميع الكتل البرلمانية العراقية مناقشتها

الماراثونية لحل (18) قضية خلافية، كانت لا تزال عالقة بشأن صياغة الدستور، وأهم هذه القضايا هي اسم الجمهورية، ودور الدين كمصدر للتشريع، والهوية العراقية، ومكونات الشعب العراقي، ووضع وصلاحيات رئيس الدولة .

وبعد صدور الدستور والموافقة عليه ظهرت انتقادات رئيسية، يمكن إجمالها في نقطتين مهمتين تتعلق بالاستفتاء على الدستور، وطريقة احتساب النتائج النهائية لمسودة الدستور وهما:

النقطة الأولى: هي إلغاء حق العراقيين المتواجدين خارج العراق من حق التصويت على مسودة الدستور، علماً أن عددهم يكل نسبة لا يستهان بها من العدد الكلي للعراقيين، وأن صوتهم مؤثر .

النقطة الثانية: تتعلق بطريقة احتساب النتيجة النهائية لنسب الاستفتاء بصرف النظر عن موضوع التزوير الحاصل، والدليل على ذلك الإعلان عن نتائج الأولية للمحافظات والإبقاء على نتيجة محافظة نينوى الى اللحظة الأخيرة، التي تعد لحظة الحسم للطرف المتحكم في مجريات الأمور⁽⁵⁾ .

(5) المصدر نفسة.

إذ أشار قانون إدارة الدولة في المادة (61) الى أن مسودة الدستور ترفض في حال عدم موافقة ثلثي المقترعين لثلاثة محافظات، إي إن النتائج يجب أن تجمع في هذه المحافظات، وتقسم على ثلاثة ويؤخذ المعدل، إلا أن الذي حصل هو أخذ النتيجة لكل محافظة على انفراد وهذا غير صحيح، إذ إن الصحيح هو جمع نسب للمحافظات الثلاثة، والتي نسبة قول (لا) أكثر كما يأتي (96%+91%+55%)، وقسمة على ثلاثة فيكون الناتج أكثر من (77%)، أي من الثلثين وهو (66%).

الملاحظات المدرجة على دستور العراق 2005

يتناول تحليلنا للدستور بداية من الفقرة الأولى المتعلقة بشكل نظام الحكم (برلماني، ديمقراطي، اتحادي) الذي اعتمده المسودة كأسلوب لنظام الحكم في العراق، والذي يعد امتداداً للتجربة التي مورست في المرحلة الانتقالية، وهي من أكثر الموضوعات التي أثارت جدلاً وانقساماً، وذلك يعود لعدة اسباب:

**العراق يكاد يكون النموذج
الوحيد الذي تتحول فيه دولة
من بسيطة الى مركبة**

1 - أن العراق يكاد يكون النموذج الوحيد الذي تتحول فيه دولة من بسيطة الى مركبة، ذلك أن أغلب النماذج الفيدرالية في العالم كانت على العكس، أي إن الدولة الفيدرالية نتاج اتحاد اختياري بين أقاليم أو ولايات أو فيدراليات، إما في الحالة العراقية فسوف يتطلب الأمر تفكيك الدول لأجل إعادة هيكلتها من جديد⁽⁶⁾.

(6) سلمان الجميلي، مصدر سابق

2 - إن الدولة العراقية دولة ضعيفة ومحطمة، وقد ترتب على الاحتلال الأميركي اقتلاع كل مؤسسات الدولة وبنائها التحتية، وهذا يعني أن المركز في حالة ضعف لا يقوى على إدارة نفسه، في الوقت نفسه توجد أطراف أقوى من المركز، ومن ثم تشعر هذه الأطراف تشعر بأن لا حاجة لها بالمركز، ولا تقدم تنازلات من وضعها الحالي لأجل تقويته المركز، وهذا ما سيعود الى انعدام وجود قوة محورية تحافظ على وحدة الكيان العراقي .

3 - أن الحجة في تبني النظام الفيدرالي البرلماني، هي ضمان لعدم عودة الدكتاتورية والاستبداد والفيدرالية تضمن توزيع الثروات وتوزيع السلطة، غير أن الأمر لا ينطبق على الحالة العراقية، التي لازالت معايير العلاقات والنفوذ والطائفية والقومية هي التي تحكم اختيارات الناس، وأن قيام أقاليم متعددة هو توزيع للدكتاتوريات الصغيرة أو المحلية التي تؤسس كموارد قوة، تجعلها تمارس دوراً اسوأ من استبدادية الانظمة المركزية، وليس بالضرورة كل نظام مركزي هو استبدادي، كما وانه ليس كل نظام فيدرالي هو نظام توزيع عادل للثروة والسلطة .

**إن نيات الانفصال واضحة في
أجندة الأحزاب والقوى
السياسية المحلية، وخاصة
الكردية**

4 - إن نيات الانفصال واضحة في أجندة الأحزاب والقوى السياسية المحلية، وخاصة الكردية منها التي لم تحدد حتى هذا الوقت، أين ينتهي حدود اقليم كردستان، فضلاً عن الدور الاقليمي لبعض الدول التي ترغب في إضعاف العراق عن طريق تقسيمه أو تفتيته، ودفع بعض أطراف والقوى السياسية لتبني هذا الخيار⁽⁷⁾.

(7) سعد سلوم، من دستور 1925 الى الاستفتاء الشعبي 2005، جريدة الصباح، العدد 661، السبت 9/24/2005.

ويثبت الدستور في ديباجته عبارة (هذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، ونقول كيف يكون هذا الدستور ضامن لوحدة العراق، من دون أن يوجد ولو نص واحد من بين مواده (144)، يتحدث عن السبل الكفيلة لضمان وحدة البلاد، كما هو الحال في معظم دساتير العالم، ومنها على سبيل المثال

**كيف يكون هذا الدستور ضامن
لوحدة العراق، من دون أن
يوجد ولو نص واحد من بين
مواده (144)**

(الدستور الأميركي)، الذي ينص على استخدام القوة لمنع أي تمرد يدعو لانفصال هذه الولاية أو تلك عن جسد الاتحاد الذي يحمل اسم (الولايات المتحدة الأميركية).

لذا ينصب اهتمامنا في هذه الورقة البحثية على دراسة وتبسيط الضوء على النصوص المعتلة في الدستور العراقي لسنة 2005:

1 - منع التشريعات المتعارضة

إن أحد المحاور الرئيسة الاساس في هذا المعترك، مصادر التشريع إلى جانب شكل الدولة المقبلة، هل هو موحد أم اتحادي؟ هوية العراق وتوزيع الثروات. هل اصبح الاسلام المصدر اساسي للتشريع أم مصدراً اساساً للتشريع؟.

لنتفحص المادة الثانية من المبادئ الاساسية، تقول المادة في فقرتها اولاً (الاسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر اساس للتشريع)، أي ليس المصدر الأساسي، ولكنها جاءت مشفوعة بالفقرة (أ) (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام)، هل يعني أن الشريعة الاسلامية ستكون المصدر الأساسي للتشريع؟ ويحتاط الطرف العلماني فيضع في الفقرة (ب) نصاً يؤكد (لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية)⁽⁸⁾.

(8) باسم محمد حبيب، قراءة في مسودة الدستور الجديد، جريدة الصباح، العدد 653، الاربعاء 9/14/2005.

وهكذا نلاحظ أن الفقرتين (أ) و(ب) من الفقرة (اولاً) من المادة (2) من الدستور، غامضتان ومن شأنهما فتح باب الاجتهاد والاختلاف، في حين أن النصوص الدستورية يجب أن تأتي قاطعة الدلالة واضحة المعاني حتى يسهل على المعنيين تطبيقها، وعند التوقف عند المادة الثانية من الدستور بغية كشف عدم الانسجام في مواقف المشرع، قد يقول البعض أن هذه الصياغات وليدة التوافق السياسي بين الأطراف المشاركة في العملية السياسية، في الوقت الذي يمكن لهذا التوافق أن يتجلى بطريقة أفضل نضجاً، وبتعايير دقيقة شاملة واضحة في آن واحد.

**أن النصوص الدستورية يجب أن
تأتي قاطعة الدلالة واضحة
المعاني حتى يسهل على
المعنيين تطبيقها**

2 - إنشاء مجلس دولة

قضت المادة (101) من الدستور على أنه (يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الاداري، والإفتاء والصياغة وتمثيل الدولة وسائر

**لا يستقيم في أن يكون
القضاء، وهو السلطة الثالثة
في الدولة تابعاً للسلطة
التنفيذية**

الهيئات العامة، امام جهات القضاء، إلا ما استثني منها بقانون)، إن مجلس شوري الدولة أسس بالقانون رقم 65 لسنة 1979 المعدل⁽⁹⁾، وما زال يمارس وظائفه في مجال المشورة والتقنين والقضاء الإداري، ولكنه تابع لوزارة العدل، وهذا يتناقض مع توجهات الدستور في جعل القضاء مستقلاً، ومرجعية هذا المجلس بوزارة العدل، لا يستقيم في أن يكون القضاء، وهو السلطة الثالثة في الدولة تابعاً للسلطة التنفيذية.

(9) الشيخ محمد اليعقوبي، ملاحظات على الدستور ودعوة الى وحدة الكلمة، جريدة الصباح، العدد 660، الخميس 22/9/2005.

3 - ملكية النفط والغاز

نصت المادة (111) من الدستور على أن (النفط والغاز هما ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، هنا المشرع أهمل الثروات الطبيعية الأخرى، هل تعد ملكاً للشعب العراقي؟ وأن النص يعتريه الغموض لأن الملكية بوصفها حقاً عينياً أصلياً، لا تتقرر إلا إلى شخص قانوني، سواء كان هذا الشخص طبيعياً أم معنوياً، وبما أن الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية، عليه فإن اسناد حق ملكية النفط والغاز إليه يعد مجازاً،

**أن الشعب العراقي لا يتمتع
بالشخصية المعنوية، عليه فإن
اسناد حق ملكية النفط والغاز
إليه يعد مجازاً**

فالملكية الحقيقية للدولة بوصفها شخصاً معنوياً بحسب احكام المادة (47) من القانون المدني العراقي، فضلا عن عما قضت به المادة (112/ اولاً) من الدستور عن إدارة آبار النفط والغاز، حيث نصت على أنه (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية

مع حكومات الإقليم)، لقد أثار هذا النص شقاً في وجهات النظر، فهناك من يقول أن النص ينطبق على الحقول الحالية، ولا يشمل الحقول التي تكتشف لاحقاً، وبناءً عليه وحتى يكون النص المذكور واضحاً لا لبس فيه.

4 - حقوق الأقليات

نصت المادة (125) من الدستور والتي جاءت تحت عنوان الباب الخامس الفصل الرابع - الإدارات المحلية، على أن (يضمن الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والآشوريين وسائر المكونات الأخرى وينظم ذلك بقانون)، وفي هذا تناقض فعنوان الفصل يتعلق بالإدارات المحلية، ومضمون المادة يخص حقوق الأقليات، فهل تعد حقوق الأقليات ادارات محلية؟ لذا نقترح أن ترحل

المادة (125) من الدستور الى الفصل الأول من الباب الثاني والمعنون بـ (الحقوق)، فذلك هو مقرها الطبيعي، إما الادارات المحلية فيراد بها إدارات الاقضية والنواحي والقرى والتي تتكون منها المحافظات⁽¹⁰⁾.

(10) علي شيبه احمد، قراءة في الدستور العراقي الجديد، جريدة الهدى، العدد 6، الثلاثاء، 11/22/2005.

5 - توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

إن الدستور حدد اختصاصات السلطات الاتحادية في المادة (110) على سبيل الحصر، ثم جاء في المادة (114) ليحدد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم، وقد أورد في المادة المذكورة سبعة اختصاصات، الترخيص فيها للسلطات الاتحادية بذكره عبارات (بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) و(بالتعاون مع الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) و(بالتشاور مع الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، ما يلاحظ على نص المادة (114) أنها (قضت بأن تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم)، إلا أنه أشرك المحافظات غير المنتظمة في إقليم بهذه الاختصاصات، وهذا غير صحيح، لأنه لا يمكن للمحافظات غير المنتظمة في إقليم أن تمارس الاختصاصات نفسها، التي يمارسها الاقليم، وإلا لسقطت الفروق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، لأن الأولى تعني تقاسم الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطات الاتحادية والإقليم، في حين أن الثانية تعني تقاسم الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والمحافظات، ويستفاد من سياق نص المادة (114) من الدستور، أن كفة السلطات الاتحادية مرجحة على كفة سلطات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند ممارسة الاختصاصات المشتركة.

إلا أن المادة (115) من الدستور جاءت لتقضي بخلاف ذلك، فقد ورد فيها ما نصه (كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)، إن هذا النص فيه خرقاً من حيث

أن كفة السلطات الاتحادية مرجحة على كفة سلطات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند ممارسة الاختصاصات المشتركة

الشكل والمضمون، إذ ورد في النص عبارة (تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، فظاهر النص أن المحافظات تملك الوظيفة التشريعية كما هو حال الاقاليم، ومن ثم بإمكانها اصدار قوانين محلية تطبق داخل حدودها، وهذا محال لأن النظام اللامركزي لا يسمح للهيئات المحلية ممارسة مثل هذا الاختصاص، فما تتمتع به المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادرية، وينظم ذلك بقانون كما نصت على ذلك المادة (122 ثانياً) من الدستور، أما ترجيح قانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما، كما قضت بذلك المادة (115)، فإنه غير جائز.

