

مدى مواكبة بعض النصوص الدستورية للطبيعة المجتمعية في الدستور العراقي لسنة 2005م

أ.د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني
جامعة الإسكندرية- مصر

المقدمة

تتسم التشريعات بغياب السياسة التشريعية الرشيدة بما يحتويها من ارتباك، وعدم وضوح مما قد يصل أحياناً إلى الاعتقاد بعدم فاعلية العملية التشريعية في تحقيق التغيير والتنمية المطلوبة لدى أفراد الشعب العراقي صاحب الأرض والسيادة والعنصر العام المكون لدولة العراق.

فحاجات الناس ومتطلباتهم لا تتحقق إلا إذا انطلقت من تقويم مسلك المشرع الحالي، وقياس قدرة الآليات القانونية التي وضعت من أجلها وتمحيص ما مرت به القواعد القانونية النافذة من تطورات وتعديلات، فضلاً عن مواكبة الظواهر الاجتماعية التي طرأت على الساحة العراقية منذ العمل بالدستور الحالي الصادر عام 2005م.

ولا شك من وجود خلل جسيم في بعض النصوص الدستورية خاصة فيما يتعلق بالآليات القانونية ومدى نجاحها في تحقيق مجتمع موحد باقتصاد متنوع لتحقيق آمال وطموحات أفراد وجماعات الشعب العراقي.

وفي ضوء ما تقدم ستناول دراسة هذا الموضوع في محورين فقط تاركين باقي المحاور عنواناً لدراسة أخرى مكملّة لهذه الدراسة، وذلك على النحو التالي:

المحور الأول: عدم مواكبة بعض النصوص الدستورية للظواهر الاجتماعية.

المحور الثاني: محاولات إصلاحية لبعض النصوص الدستورية.

المحور الأول : عدم مواكبة بعض النصوص الدستورية للظواهر

الاجتماعية

لا شك أن المحاصصة الطائفية قد طفت على السطح السياسي في العراق منذ الحقبة الزمنية الماضية واللاحقة على فترة الاحتلال بالتالي كرسّت من الطائفية أو بالأحرى بأزمة الهوية الطائفية.

ولقد كان لأزمة الهوية الأثر البالغ في عدم الاستقرار السياسي واستمرار الصراعات وفشل الدولة على حلها أو معالجتها، الأمر الذي بات معه فشل كافة المحاولات العلاجية مما يهدد أمن واستقرار دولة العراق.

وترتب على ما تقدم أن التقسيم المحاصصي الموجود في الدستور العراقي لعام 2005م يجب أن يتم النظر إليه مرة ثانية بعين الاعتبار وإلا لماذا نشاهد

الاحتجاجات (44). المتردد في الغالب الأعم تكون احتجاجات من جانب طائفة دون أخرى لمحاولة فرض قرارها السياسي بواسطة مؤيديها أو أفرادها. لقد أن الأوان للنظر في الكوتا الدستورية ذات التقسيم المحاصصي ومن المعروف أن العوامل الاجتماعية هي محور ارتكاز بناء الدولة وفي الوقت ذاته محوراً يصدوها فإن كان التنوع مظهر من مظاهر القوة إذا ما علت قيمة الوطنية عما عداها من الولاءات الخاصة قومية كانت أم طائفية أم مذهبية فالجماعات المختلفة المكونة للكيان الاجتماعي قد يؤدي بها التعدد إلى التطرف الفكري والعنف الثقافي وإقصاء الآخرين.

كما يتفرع عن الطائفية السياسية التعددية السياسية والفساد السياسي حيث تضمنت الدولة العراقية الكثير من المنظمات والأحزاب (45). وهكذا دخلت الطائفية إلى السياسة وأضحى الصراع الطائفي متعلقاً بالصراع السياسي على السلطة والحكم.

ولقد أنتج النظام المحاصصي الفساد الإداري إذ فشل النظام في تقديم صورة إيجابية عن الديمقراطية التوافقية (46). أو التمييز الإيجابي لبعض الفئات المجتمعة التي تتطلبها الظروف الانتقالية بعد التخلص من الحكم الاستبدادي بل تحولت إلى آلية لتقسيم السلطة والثروة بين النخب السياسية، فضلاً عن انتشار الفساد المالي في كافة مرافق الدولة، وإذا كان النظام الفيدرالي هو من أنجح الأنظمة لبناء الدول المتعددة فإنه يتعين أن يتم تشكيل حكومة قوية ومتماسكة مع تفعيل مكافحة الفساد والمالي والإداري والسياسي على النحو الذي سنعالجه في هذا البحث.

وقد أصبح الانتخاب لعبة تقسيم الغنائم لدى النخب السياسية الحاكمة ونرى أنه وإن كانت الديمقراطية التوافقية هي النموذج المثالي للمجتمعات المتعددة اثنيًا وهي إليه لتقسيم السلطة وفق للنظام الحكم فيها والذي في الغالب برلماني غير أن شكل الفيدرالية في العراق محل نظر (47). هذا من جانب، ومن جانب آخر ولم يحدد الدستور طريقة تكوين وتشكيل وصلاحيات ورهن وجوده بإصدار قانون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد رغم أهميته في تعزيز دور الأقاليم والأقليات لم يحدد الدستور العراقي نظاماً انتخابياً محدداً لإصدار القانون الانتخابي على أساسه رغم أن

(44) د/ فاخر جاسم: الطائفية وانهيار الدولة الحديثة والحوار المتقدم، مقالة على الموقع الإلكتروني.

(45) د/ خالد مزاربه: الطائفية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي، مذكرة ماستر بجامعة قاصد

مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية 2012/ 2013م، ص5.

(46) في بداية التحول الديمقراطي يكون من الأفضل تطبيق الديمقراطية التوافقية خاصة في ظل الظروف الانتقالية التي تلي التخلص من الاستبداد ثم يتم بعد ذلك تطبيق الديمقراطية التنافسية ويقصد بالديمقراطية التوافقية الحكم من خلال ائتلاف واسع.

(47) د/ أربان محمد علي: الدستور الفيدرالي دراسة مقارنة مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية السليمانية، 2009م، ص58، وانظر كذلك القسم الثالث، الفقرة الثالثة من الأمر رقم (96) سنة 2004م.

القرار رقم (96) لسنة 2004م، وهو النظام الانتخابي للمرحلة الانتقالية قد حدد التمثيل النسبي ذي الدائرة الواحدة كأساس للمرحلة الانتقالية حتى صدور الدستور الدائم محل الدراسة.

وهاتين الظاهرتين لا شك لهما تأثير سلبي على الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، لذا سنبين وجهة نظرنا في كل ظاهرة منهما على حدها. ومدى تعارضها مع الظواهر الاجتماعية وذلك فيما يلي:

أولاً: شكل الفيدرالية ونظام الحكم:

1- شكل الفيدرالية:

تختلف المجتمعات المتعددة عما عداها من المجتمعات الكلية غير المنقسمة أثنيًا أو عرقيًا أو دينيًا أو لغويًا بسبب اختلاف طبيعة التنظيمات الاجتماعية وتباين متطلباتها وأهدافها السياسية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي يقتضي الاختلاف في الأسس الدستورية لهذه المجتمعات، لذا يواجه واضعي الدستور في النظم التعددية- كدولة العراق. والمملكة البلجيكية مثلاً- تحديات دقيقة فعليهم إيجاد مؤسسات ومسائل عامة مشتركة بين المجتمعات التعددية، فالدستور في هذه المجتمعات يقوم بدور تأسيسي لكثير من المسائل العامة المشتركة والمفقودة بين المجتمعات، أي أن وظيفة الدستور في هذه النظم هي بناء دولة ومجتمع وليس فقط تنظيم وبالتالي سميت هذه الوظيفة الدستورية بالوظيفة التأسيسية.

ولما كانت دولة العراق من الدول ذات الطبيعة المتعددة فقد نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عقب الإطاحة بحزب البعث على أن النظام الفيدرالي في العراق لا يقوم على أساس العرق أو القومية، أو الأثنية بل على أساس الحقائق التاريخية والجغرافية، ومع ذلك لم ينص الدستور العراقي الصادر في 2005م على طبيعة الفيدرالية العراقية ولا على الأساس الذي تقوم عليه، ويرجع ذلك إلى الخلاف الذي حدث بين الكرد والشيعية حيث كان الكرد يصرون على الطابع القومي الأثني للفيدرالية وعلى ضرورة بناء الأقاليم الفيدرالية؟

أما الشيعة فلم يتفقوا إذ كانوا يميلون إلى الفيدرالية الإدارية إلا أنهم اختلفوا في عدد الفيدراليات الشيعية، إذ ادعى فريق منهم إلى توحيد كافة المحافظات ذات الأغلبية الشيعية في إقليم شعبي واحد، وهذا كان قريب من وجهة نظر الكرد بشأن الفيدراليات⁽⁴⁸⁾.

وادعى فريق آخر إنشاء إقليم من ثلاث محافظات في البصرة والعمارية والناصرية لاعتبارات اقتصادية لا اثنية، وهكذا لم يتضمن الدستور تعريف لمفهوم الفيدرالية في العراق.

ولم يحدد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م. نظاما انتخابيا محدد لإصدار القانون الانتخابي على أساسه وبشأن التعديلات الدستورية لم يمنح الدستور مجلس

(48) ادور ونك، العلمانيون الشيعة في العراق يسعون إلى بناء فيدرالية في أقاليم الجنوب الثرية، وشنطن

بوست، 2005م.

الاتحاد صلاحية اقتراح للتعديل رغم أن هذا المجلس يمثل مصالح ومطالب الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

هل هي فيدرالية اثنية تقوم على أساس التعددية الاثنية كما كان يرغب الشيعة، أم فدرالية إدارية كالفيدرالية الأمريكية والأرجنتينية والبرازيلية والألمانية بل ترك أو سكت عن مفهوم الفيدرالية دونما تحديد أو توضيح⁽⁴⁹⁾.

كما لم يحدد الدستور معايير معينة لتشكيل الأقاليم باستثناء ما تضمنته المادة (119) من أنه يمكن للمحافظات بمفردها أو بالاتحاد مع محافظات أخرى أن تشكل إقليماً عن طريق إجراء استفتاء بين السكان القاطنين فيها، ومع ذلك فإن قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008م قد سمح للمحافظات بالانضمام إلى إقليم ما وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الثانية من هذا القانون وقد اعترف بإقليم كردستان العراق بوصفه إقليماً فيدرالياً، وهذا الإقليم يسكنه ثلاث محافظات أغلبية سكانها من الكرد علماً بأن هذا الإقليم لا تتطابق حدوده الإدارية مع التوزيع السكاني لكرد العراق، حيث توجد مناطق كردية كبيرة خارج هذا الإقليم، وهي المناطق المتنازع عليها في قانون الإدارة المحلية والذي أحال وإحالتها إلى الدستور لعلاجها كما في المادة (140) من دستور العراق الصادر عام 2005م.

وعلة ذلك هو عدم تحديد طبيعة الفيدرالية العراقية، فلو كانت هذه الفيدرالية مبنية على أسس اثنية لأمكن انضمام المناطق ذات الأغلبية الكردية في كركوك والموصل وصلاح الدين وديالي إلى إقليم كردستان العراق.

وقد نصت المادة (140) على حل مشكلة المناطق المتنازع عليها التي يوجد بها قوميات واثنيات مختلفة حيث نص على تطبيع ساكني وإداري في هذه المناطق، ثم إجراء إحصاء واستفتاء لتحديد ارادة مواطنيها كما بين الحد الزمني أو القيد الزمني لتحقيق ذلك في نهاية الحادي والثلاثون من كانون الأول من عام 2007م.

وكان تعيين على المشرع الدستوري أن يبين الحدود المتنازع عليها باستفتاء (كركوك) كما لم يبين طريقة الاستفتاء، ومن المعروف أن طريقة الاستفتاء ليست من الطرق الدستورية الناجحة في المجتمعات التعددية، لأنها تعتمد على مبدأ أقلية وأكثرية وبالتالي تخلق جو من الاضطرابات والتوترات الاثنية والقومية.

لذا نجد أن جل الدول التي أعادت ترتيب حدود ولاياتها وأقاليمها حسب التكوين الاثنى والقومي قامت بذلك عن طريق إصدار قوانين من جانب السلطة المركزية فيها⁽⁵⁰⁾.

وهناك ظواهر طبيعية واجتماعية تعيق مشكلة المناطق المتنازع عليها، وهي عدم مؤازرة الخطوط الدينية والعرقية مع الحدود الإقليمية؛ لأن إعادة ترسيم الحدود

(49) د/ محمد عدلي رسلان، النظام الدستوري للأقليات، رسالة جامعة حلوان، 2021م، ص 316.

(50) نورمان بالمر: النظام السياسي في الهند، ترجمة، د/ محمد فتح الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1965م، ص 3.

وانظر كذلك مجموعة من الباحثين: بناء ديمقراطيات متعددة التفافات، تقرير التنمية البشرية 2004م، حول الحرية الثقافية في عالم متنوع.

بين الأقاليم حسب التكوين القومي والديني مسألة غاية في الأهمية في الدول متعددة القوميات ولا تشير هذه المسألة توترات أو انقسامات بين الطوائف، وقد حدث ذلك في الهند عندما قامت بعد الاحتلال بإعادة ترسيم حدود ولاياتها الفيدرالية حسب التوزيع القومي والديني والعنقي لسكانها حتى تشكل ولايات متجانسة من حيث الاثنية والقومية على حد سواء.

ومما يسترعي الانتباه أن رسم الحدود بموازرة الخطوط الدينية والعرقية في دولة العراق لا يؤدي إلى صراعات عرقية وانقسامات طائفية بل يؤدي إلى الاستقرار لاندماج الجماعات الاثنية في إقليم واحد يتمتع بالحكم الذاتي الذي يتناسب مع طبيعة خصائص كل قومية.

أما بشأن الإدارات المحلية التي تضمنتها المادة (116) من الدستور فهي مستوى آخر من مستويات الحكم الفيدرالي، ومكون من مكونات الدولية الاتحادية، إلا أن المشرع الدستوري لم يحدد كيفية تشكيلها ولا الصلاحيات التي تتمتع بها. ويترتب على ما تقدم أن الفيدرالية في الدستور العراقي تأخذ شكلين الأول قومية اثنية بالنسبة للقضايا الخاصة بالكرد وإقليم كردستان وتنظيم حقوق الأقليات، والثاني: فيدرالية إدارية متمثلة في تعاملتها مع المحافظات والعاصمة التي تتميز بالطابع الإداري وبالتالي تأخذ الفيدرالية العراقية شكلاً مزدوجاً قومي إداري مما يؤدي إلى زيادة الهوية اللغوية والثقافية والاجتماعية وعدم التلاحم والانفتاح. لذلك نناشد المشرع الدستوري العراقي بإعادة النظر في مسألة الفيدرالية على النحو الذي سنبينه بعد قليل.

ثانياً: مجلس الاتحاد الفيدرالي:

تتميز الأنظمة الفيدرالية بتكوين مجلس فيدرالي ثاني بجوار مجلس النواب، لذلك فإن أغلب الدساتير الفيدرالية تتضمن تكوين المجلس الثاني (الغرفة التشريعية الثانية) وصلاحياته وطرق تشكيلية وهو المجلس الثاني وقد أشار إليه الدستور 2005م، في المادتين (48، 65) منه أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوين شروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية أعضاء مجلس النواب".

ونلاحظ من النص السابق إلى المشرع الدستوري لم يبين تكوين وطريقة تشكيل هذا المجلس وصلاحياته بوصفه مؤسسة تشريعية بل إحال ذلك إلى إصدار قانون من مجلس النواب مما يضعف من مجلس الاتحاد ويجعله تابعا لمجلس النواب المنشئ له بنص الدستور، لأنه لا يتصور أن يكون مجلس الاتحاد تابعا لمجلس النواب الذي بدوره لا يمكن أن يقوم بتقييد نفسه وتقييد صلاحياته عن طريق منح جزء منها إلى مجلس آخر وهو مجلس الاتحاد ينافسه ويعارضه.

كما أن الدستور لم يشر إلى طريقة تمثيل الوحدات الإقليمية في المجلس الاتحادي، وهنا يتسأل البعض⁽⁵¹⁾. هل سيكون ذلك بانتخاب عام مباشر، أم بالتعيين من جانب الاتحادات وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم كما هو الحال في الدستور الجنوب أفريقي⁽⁵²⁾. والدستور الألماني⁽⁵³⁾.

لكل ما سبق نناشد المشرع الدستوري العراقي أن يبين طريقة تكوين وتشكيل مجلس الاتحاد وصلاحياته التي يتمتع بها وطريقة تمثيل الوحدات الإقليمية المختلفة لتحقيق الغاية منه وهي تعزيز دوره في وتحقيق الغاية من إنشائه.

ويتفرع عما سبق أن تفعيل الدور السياسي لمجلس الاتحاد يستتبع تعزيز الدور السياسي للأقاليم في المركز من جانب، وأن مشاركة ممثلي الطوائف في المجتمع التعددي في الحكم حتى يتم اتخاذ القرار من خلال آلية التوافق إذ لا تستطيع طائفة أو جماعة واحدة أن تقرر الأمور المهمة بدون موافقة الطوائف الأخرى، فمن حق كل جماعة أو طائفة الوصول للسلطة بالمشاركة مع غيرها لحماية حقها الدستوري.

وقد يتخذ تقاسم السلطة في المجتمعات الفيدرالية عدة صور هي حكومة ائتلاف واسع، كما في الجالية النمساوية، حيث كان الائتلاف الذي حكم البلاد في الفترة من 1966/1945م يضم تمثيلاً متوازناً تماماً من الحزبين الذين يمثلان الكاثوليك والاشتراكيين، والمجالس أو اللجان الموسعة الاستشارية في المجلس الاجتماعي والاقتصادي في هولندا- وجود أحزاب عابرة للطائفية- الائتلاف الواسع غير المتوازن كما في حالة كولومبيا ثم تم الاتفاق بين حزبي الحزب الليبرالي والحزب المحافظ في التناوب على الرئاسة لمدة ستة عشر سنة رغم أن كولومبيا مجتمع متماسك متجانس⁽⁵⁴⁾.

المحور الثاني : محاولة إصلاحية لبعض النصوص الدستورية في الدستور

العراقي 2005م.

لا يوجد نظام انتخابي مثالي يتلاءم مع كل الأنظمة السياسية، أو مع كل المجتمعات، كما لا يوجد معيار مثالي للنظام الانتخابي على المستوى العالمي. وعلى ذلك نجد أن الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م لم يحدد نظاماً انتخابياً محدد لإصدار القانون الانتخابي، كما أشارت المادة (112) من هذا الدستور إلى قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة النفط والغاز وقد

(51) يوسف كوران: التنظيم الدستوري للمجتمعات المتعددة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1994م، ص 254.

(52) المادتين (60، 61) دستور جنوب أفريقيا.

(53) المادة (1/51) من دستور الجمهورية الألمانية.

(54) انظر في ذلك أرنت ليبهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمت/ حسني زينة، بيروت، مركز الدراسات الاستراتيجية، 2006م، ص 67.

جاءت عبارات هذه المادة لفتح الباب نحو المشاكل بين السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم وتفتح كذلك التمييز بين المحافظات المنتجة وغيرها، كما سكت المشرع عن باقي الثروات الأخرى، وأخيراً لم يحدد كيفية إدارة النفط والغاز بين المركز والأقاليم.

لذلك لنا عدة ملاحظات على النظام الانتخابي وإدارة النفط والغاز فيما يلي:
أولاً: النظام الانتخابي⁽⁵⁵⁾.

لم يحدد الدستور العراقي نظاماً انتخابياً محدداً لإصدار قانون الانتخابات على أساسه رغم أن للقرار رقم (96) لسنة 2004م (النظام الانتخابي للمرحلة الانتقالية قد حدد التمثيل النسبي ذي الدائرة الواحدة كأساس للنظام الانتخابي رقم 16 لسنة 2005م القانون رقم (26) لسنة 2009م قد عدل بعض الأسس التي يقوم عليها النظام الانتخابي في العراق مع بقاء التمثيل النسبي في الانتخابات المحلية⁽⁵⁶⁾.

ومن الملاحظ أن الدستور لم يحدد عدد الأعضاء بل حدد نسبة مائة ألف نسمة لكل مقعد نيابي ويكون الانتخاب عام وسرياً ومباشراً ويراعى تمثيل بمكونات الشعب العراقي وفقاً للمادة (49/ أولاً) وهذا لا يحقق مصلحة الأقليات، مما يضر بمستوى تمثيلهم.

- وقد اعتمد القانون رقم (16) لسنة 2005م، طريقة الترشيح بالقائمة المفتوحة، وفقاً للمادة (1/3) من القانون (26) لسنة 2009م.

وتم تكتوين (18) دائرة انتخابية في العراق بخلاف ما كان متبع في القانون رقم (96) لسنة 2004م، الذي يجعل العراق دائرة انتخابية واحدة تتطابق مع الحدود الإدارية للمحافظات، ويكون التمثيل النسبي هو الأسلوب الانتخابي المتبع على مستوى المحافظات.

وهو المتبع أيضاً في القانون رقم (45) لسنة 2013م⁽⁵⁷⁾، وقد حدد هذا القانون نظام المقاعد المحجوزة (الكوتا) للأقليات، كما تمنح النساء نسبة (25%) في القائمة، وألا تقل نسبة تمثيل النساء في المجلس عن (25%) وفقاً للمادة رقم (12) من القانون رقم (45) لسنة 2013م⁽⁵⁸⁾.

(55) د/ يوسف كوران: المرجع السابق، ص 273، 274.

(56) لقد شهد العراق عدة قوانين انتخابية أهمها قانون الحكم العثماني لسنة 1908، والنظام لانتخاب المجلس التأسيسي العراق لسنة 1992م، وقانون انتخاب مجلس النواب رقم 11/1946م، ومرسوم انتخاب النواب رقم 6 لسنة 1952م، وقانون انتخاب النواب رقم (53) لسنة 1956م، قانون انتخاب مجلس الأمة رقم 7 لسنة 1967م، وقانون المجلس الوطني (55) لسنة 1980، وقانون المجلس الوطني. (26) لسنة 1995م، والأمر رقم (96) لسنة 2004م، والقانون رقم (16) لسنة 2005 م والقانون رقم (26) لسنة 2009م.

(57) انظر المادة (15) من القانون رقم (16) لسنة 2005م.

(58) قانون انتخاب مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013م، وقانون توزيع المقاعد رقم (14) لسنة 2014م.

وتخصص مقاعد الكوتا للأقليات الصغيرة لحماية حق تمثيل الأقليات تبعا لحكم المادة (49) في فقرتها الثالثة من الدستور مع مراعاة تخصيص مقعد نيابي لكل مائة ألف نسمة وليس لكل مائة ألف ناخباً هذا من جانب، ومن جانب ثانٍ لقد أخذ هذا القانون نظام الدوائر الانتخابية في تمثيل الأقليات خاصة المشتتة جغرافياً، فضلاً عن عدم وجود أحصاء رسمي في العراق مما جعل توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية غير دقيق أو عادل، لذلك يذهب جانب⁽⁵⁹⁾ من الفقه- ويحق إلى وجوب إجراء إحصاء رسمي استناداً إلى إحصائيات وزارة التجارة بالإضافة إلى نسبة النمو السكاني بمعدل (2.8%) وبيان طريقة توزيع المقاعد التعويضة، أو العودة إلى نظام الدائرة الواحدة، لعدم وجود اعتماد للحدود الإدارية بين الدوائر.

وللحصول على قاعدة البيانات سكانية متكاملة يستلزم تعاون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مع وزارة الداخلية (فرع الجنسية والأحوال المدنية) ووزارة الدفاع والتخطيط والصحة لضبط عملية التعداد السكاني للعراقي.

ثانياً: إدارة النفط والغاز:

أكد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م في مادته (112) أولاً: "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومة الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع واردتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت فيها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم والمحافظات المنتجة برسم السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق على منفعة للشعب العراقي..."

وهذه العبارة تفتح الباب للصراع بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وتعمل على التمييز بين المحافظات المنتجة وغير المنتجة، كما إن عبارة (الأقاليم المتضررة) ليست في محلها، لأن كل المحافظات تعد متضررة عدا بغداد وصالح الدين، أما عن باقي الثروات الأخرى، فقد سكت الدستور عنها ربما عن قصد بغرض التصرف فيها من جانب المحافظات والأقاليم⁽⁶⁰⁾.

ونرى حذف عبارة (...) والمحافظات المنتجة) وقصر إدارة النفط بين السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم على أن توزيع وارداتها بشكل منصف إلى النص، وذلك في الفقرتين ويعد أن ادلينا بدلونا في بعض النصوص الدستورية ونناشد بوضع هذه الملحوظات موضع الاعتبار عساه أن المشرع الدستوري يلقي قبولاً لديه.

(59) د. يوسف كوران، المرجع السابق، ص 271م.

(60) انظر في معنى الدستور، د/ قيس أحمد سليمان: الفيدرالية في الطرق بين الدستور والتطبيق العملي، مجلة المستقبل العربي، مجلد (31) العدد 360م، 2009، ص 31.

والسؤال الذي يثور هنا ما هو النظام السياسي المناسب لبناء دولة العراق في الوضع الراهن؟ ونرى أنه للإجابة على هذا السؤال لدينا عدة اقتراحات هي: وهذه الاقتراحات ما يلي:

1- دولة القانون والمؤسسات:

إن نظام الحكم الصالح هو ذلك الذي تنهض به نخب سياسية منتجة من قبل الشعب صاحب السلطة الحقيقي ومصدرها وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع لتحسين حياة المواطنين وتأمينهم داخليا وخارجيا ولرفاهيتهم، وذلك برضاهم ومن خلال مشاركتهم ودعمهم⁽⁶¹⁾.

مثل هنا النظام يقوم على وجود مؤسسات منتجة تستمد سلطاتها وتمارس حياتها وفق ما أقره الدستور والقانون ولا شك أن تلك المؤسسات تدار بواسطة أشخاص يجب أن يخضعوا للقانون كغيرهم، وهذا ما يميز دولة المؤسسات عن الدولة التي يتسلط فيها قاداتها وحكامها على شعوبها، يصفون الشرعية على أعمالهم المخالفة للقانون بغية مصالحهم فضلا عن إجبار الكافة من أفراد الشعب على تنفيذ تلك التشريعات دون أي يلتزموا هم بها.

ويقرع مما سبق أن تقويم عمل النظام السياسي في العراق وتصحيح مسار مؤسساته يستلزم احترام الدستور وتطبيق أحكام القانون على الكافة- وفقا لمبدأ المشروعية- حكما ومحكومين من دون استثناء بحيث يتم تشكيل النخب السياسية وفق اختيار الشعب ومن الشخصيات الكفوة والنزيهة والقادرة على تحمل المسؤولية للنهوض بالبلاد وتجاوز الإخفاقات الجارية والتصدي لها والمضي قدما في توظيف طاقات المجتمع واستثمار ثرواته لتحقيق حياة كريمة لكافة أفراد الشعب على اختلاف مذاهبهم وطوائفهم وانتماءاتهم.

ولضمان ترسيخ بناء دولة القانون يتعين التأكيد على استقرار السلطة القضائية، وضرورة تشكيلها على أساس الكفاءة والخبرة والنزاهة والبعدهم عن المحاصصة وتوفير كافة الضمانات لحماية أعضائها، وذلك لضبط العملية الديمقراطية وضمان الحقوق الحريات العامة وتطبيق مبادئ العدالة على اتباعه ومنع اسادة استعمال السلطة ومجاوزة الدستور أو القانون.

2- مكافحة الفساد الإداري والمالي والسياسي:

لقد أضحى الفساد الإداري والمالي مستشرية في جل الدول العربية عامة وفي العراق خاصة، حيث ساء الفساد في معظم مؤسسات وقطاعات الدولة، كما طال هذا الفساد القطاع الخاص وأصبح له ألياته وشبكاته المدربة على أعلى مستوى لنهب وسلب ثروات الدولة.

ومن الجدير بالذكر أن شبكات الفساد الإداري والمالي تستند إلى دعم أشخاص في مواقع المسؤولية السياسية الذين يستغلون سلطاتهم في إهدار المال العام لحساب مصالحهم الخاصة، كما في الصفقات التجارية الكبرى، ومنح العقود والعطاءات المتعلقة بتنفيذ مشاريع البناء والإعمار لوكلائهم وشركائهم، واحتكار

(61) د.حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، بيروت، مجلة المستقبل العربي، العدد 2004، 309م، ص40.

الوظائف العامة، ووضع المستشارين للوزراء حسب المحسوبية لإهدار المال العام، وذلك كله في ظل ضعف الدولة وعدم قدرة السلطة القضائية على محاسبتهم والحد من تجاوزاتهم مما أدى إلى تراجع هيبة القانون وفقد المواطن الثقة والولاء للوطن. وعليه فإن النظام السياسي الديمقراطي لا يقوم إلا بالعمل على تفعيل اليات مكافحة كافة أشكال الفساد لاسيما الفساد السياسي الذي ينجم عنه الفساد والإداري والمالي معاً وذلك بالطرق القانونية المعالجة للفساد المالي الإداري والسياسي عن طريقين الأجهزة الرقابية بالصلاحيات المناسبة، وذلك عن طريق توسيع دائرة الرقابة من جانب مجلس النواب والأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدني، لتحقيق أعلى درجة من الشفافية والنزاهة في العقود والقطاعات والوظائف السيادية للقضاء على هذا المرض المزمن في عالمنا الثالث.

ولاشك أن الضمان الحقيقي لتحقيق ذلك يكمن في التداول السلمي للسلطة حتى يتم القضاء على الفساد بكافة صوره وأشكاله، وهنا يبرز دور منظمات المجتمع المدني وحقوق الإنسان والصحافة والإعلام في تسليط الضوء على الفساد للقضاء عليه واجتثاثه من جذوره⁽⁶²⁾.

3- إمكانية نجاح النظام الفيدرالي في العراق:

إن التوتر الذي ساد في العراق لن يكون أكبر من التوتر الذي ساد في وقت ما في بعض الدول كبلجيكا وكندا واسبانيا وسويسرا ولقد كان هذا التوتر في تلك الدول بيئة مناسبة لإثارة العنف، بيد أنه في ظل النظام السياسي الصحيح تتلافى الوسائل العرقية في نقاط عدة وقد تتضافر معا لوضع أساس للأحزاب السياسية التي تعمل على توحيد تلك الجماعات عابرة للعوامل الدينية أو العرقية.

وهنا يركز الفكر السياسي على الموضوعات التي ليس لها علاقة بالمسائل الدينية والعرقية ودعم السياسات المعتدلة للحد من التوتر الناجمة عن المسائل الدينية والعرقية مما يؤدي إلى التقليل من حدة هذا التوتر.

وأخيرا ينبغي تشكيل حكومة قوية ومتماسكة على غرار ما يجري في الأنظمة البرلمانية، حيث يتولى مرشح الكتلة البرلمانية التي تحصل على أكثرية مقاعد مجلس النواب مهمة تشكيل حكومة ائتلافية تتكون من اثنين أو ثلاث على الأكثر لتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيل الأجهزة الرقابية للحد من الفساد الإداري والمالي معاً، وذلك لأنه لو فعلت الرقابة السياسية حق التفعيل لأمكن تحقيق الرقابة الشعبية والإدارية كذلك.

وهكذا تتضافر الرقابة مما يؤثر على السلوك العام بالاعتدال في ظل الفيدرالية التي ستمنح كافة الطوائف بالسيطرة على كافة المسائل السياسية والاجتماعية التي تؤثر في حياتهم، هذا من جانب، ومن جانب آخر إعلاء مبدأ المواطنة والانتماء القومي على كافة الانتماءات الخاصة والطائفية حماية لكافة الطوائف بالقوة في التعدد، فعلى كل طائفة أن تسعى إلى طرح برنامج سياسي تستطيع من خلاله كسب

(62) انظر في معنى، د. محمد عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، بيروت، مجلة المستقبل،

المرجع السابق، ص 39.

تأييد المواطنين لها بحيث تعرض فيه لحل المشكلات الجوهرية التي يعاني منها أبناء الوطن دون تحيز أو انحراف لصالح جماعة على حساب أخرى، لأن مبدأ المساواة هو أساس استقرار الحكم الذي يحقق متطلبات واحتياجات أبناء الوطن.

الخاتمة

تتضمن الخاتمة النتائج، ثم تعقبها بأهم المراجع وفهرس تفصيلي لموضوعات البحث.

أولاً: النتائج:

بعد دراستنا لموضوع مدى مواكبة بعض النصوص الدستورية للظواهر الاجتماعية في الدستور العراقي لسنة 2005م، يتعين علينا أن نعرض لأهم النتائج التي توصلنا إليها، وذلك على النحو التالي:

1- على المشرع الدستوري العراقي إعادة النظر في المواد المتعلقة بالية الفيدرالية، والنظام الانتخابي حتى تنمى آلية الفيدرالية الإحساس بالمواطنة والولاء للدولة ككل، فإعطاء الأقاليم حق المحافظة على الهوية الخاصة بها يقابله ولاء مواطني هذه الأقاليم والتنافس داخل الجماعات وليس بينهم، الأمر الذي يوفر على الدولة الوقت والجهد والمال التي تحتاجها لتيسير إدارة الاختلاف، وتعمل على تجنب خطر الانفصال أو تفتيت الدولة بل تصبح عاملاً مساعداً على تقويتها وتنميتها وشدة بنيانها مع تنوعها، في ظل ضبط النظام الانتخابي.

2- ينبغي أن تتحد جهود جميع الأطراف المعنية بالعملية السياسية للعمل على بناء مؤسسات سياسية فاعلة وكفوءة تستند على أسس دستورية وتمثل الشعب في ذلك تمثيلاً حقيقياً لتحقيق رغباته واحتياجاته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية.

المراجع

أولاً: الدساتير والقوانين:

- (1) الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م.
- (2) القانون رقم (96) لسنة 2004م قانون إدارة المرحلة الانتقالية الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م.
- (3) قوانين الانتخابات النيابية للعراق من قانون (20) لسنة 1995م مر قانون رقم (16) لسنة 2005م، والقانون رقم (26) لسنة 2009م، والقانون رقم (45) لسنة 2013م، والقانون لسنة 2005م، والقانون رقم (26) لسنة 2009م، وقانون توزيع المقاعد رقم (14) لسنة 2013م.

ثانياً: المراجع:

- (1) ادريه لبهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمت/ حسني زينة، بيروت، مركز الدراسات الاستراتيجية، 2006م.
- (2) ادور ونك، العلمانيون الشيعة في العراق يسعون إلى بناء فيدرالية في أقاليم الجنوب الثرية، وشنطن بوست، 2005م.
- (3) أريان محمد علي/ الدستور الفيدرالي دراسة مقارنة مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية السليمانية، 2009م، ص58، وانظر كذلك القسم الثالث، الفقرة الثالثة من الأمر رقم (96) سنة 2004م.
- (4) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، بيروت، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، 2004م.
- (5) خالد مزراية: الطائفية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي، مذكرة ماستر بجامعة قاصد مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية 2012/ 2013م.
- (6) فاخر جاسم: طائفية وانهيار الدولة الحديثة والحوار المتقدم، مقالة على الموقع الإلكتروني.
- (7) قيس أحمد سليمان: الفيدرالية في الطرق بين الدستور والتطبيق العملي، مجلة المستقبل العربي، مجلد (31) العدد 360، 2009م.
- (8) محمد أحمد المسلماني: القانون الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2014م.
- (9) محمد عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، بيروت، مجلة المستقبل.
- (10) محمد عدلي رسلان: النظام الدستوري للأقليات، دراسة مقارنة، رسالة جامعة حلوان 2022م.
- (11) نورمان بالمر: النظام السياسي في الهند، ترجمة، د/ محمد فتح الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1965م.
- (12) نوفل الحسن: رائحة الثورة: أفاق الإصلاح في ظل الحكومة العراقية المقالة في 2022/2/24م.
- (13) يوسف كوران، التنظيم الدستوري للمجتمعات المتعددة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1994م.