



صياغة رؤية دستورية جديدة للعراق



© ٢٠٢٢ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أو هيئتها العامة أو أعضاء مجلسها أو آراء الجهات المانحة.



النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب رخصة المشاع الإبداعي (CC)، سمة المشاع الإبداعي، رخصة غير تجارية، رخصة المشاركة بالمثل (٣,٠). يجوز نسخ المنشور وتوزيعه وبته وكذلك تعديله وتبيئته بشرط أن يستخدم لأغراض غير تجارية فقط، وأن يذكر المصدر على النحو الصحيح، ويتم توزيعه برخصة مماثلة. لمزيد من المعلومات عن رخصة المشاع الإبداعي، أنظر: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

صورة الغلاف: علي بارودي

الناشر الرسمي للكتاب في العراق هو دار الرواق للنشر والتوزيع

التصميم والإخراج الفني: داليا العزب، القاهرة

صياغة رؤية دستورية جديدة للعراق



Rewaq Baghdad Center
Iraq-Baghdad
+9647835774086
info@rewaqbaghdad.org
www.rewaqbaghdad.org



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

صياغة رؤية دستورية جديدة للعراق

المؤلفون

دكتور/ صائب خدر

دكتور/ سعد سلوم

دكتور/ وائل منذر

دكتورة/ ميادة الحجابي

دكتورة/ الهام مكي

دكتور/ ميرزا دنايي

استاذ/ عباس الشريفي

دكتور/ عمار كريم كاظم

المحتويات

المُلخَص التَّنفيذِي	١٠
مقدمة	١٥
١. النظام البرلماني بين ضرورات الإصلاح أو التغيير	١٩
أ. تعزيز مركز رئيس مجلس الوزراء من خلال إجراءات اختياره	٢٢
ب. الأخذ بالمسؤولية الوزارية المزدوجة	٢٣
ت. تحرير الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء	٢٣
ث. إعادة صياغة النصوص الإجرائية الخاصة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية	٢٤
انتخاب رئيس الجمهورية والمدد الرئاسية	٢٤
مدة ولاية رئيس الجمهورية	٢٥
النصوص الإجرائية الخاصة بانتخاب رئيس مجلس النواب	٢٦
إصلاح هيكلية مجلس النواب	٢٦
٢. النظام الاتحادي	٢٨
أ. التعريف بالفدرالية العراقية	٢٨
١. تعريف الفدرالية	٢٨
٢. مبررات تشكيل الفدرالية في العراق	٢٨
٣. السند الدستوري للفدرالية في العراق	٢٩
٤. إمكانية تشكيل أقاليم جديدة	٣٠
أ. توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والإقليم في الدستور العراقي وإشكالياتها	٣٠
ب. المقترحات	٣٤

٣.٣ مجلس الاتحاد ٣٥

- أ. أهمية تشكيل مجلس الاتحاد والسند الدستوري ٣٥
- ب. تشكيل مجلس الاتحاد ٣٦
- ت. اختصاصات مجلس الاتحاد ٣٦
- ث. المقترحات ٣٨

٤.٤ اللامركزية الإدارية: نصوص مرتبطة أم عدم فهم لمقاصد الدستور ... ٤١

- أ. تعريف اللامركزية الإدارية ٤١
- ب. أنواع اللامركزية الإدارية ٤١
- ت. اللامركزية الإدارية في العراق ٤١
- ث. مقترحات التعديل ٤٤

٥.٥ الأقليات والمناطق المتنازع عليها وحقوق النساء ٤٦

- أ. المكونات، الأقليات: معضلة التسمية ٤٦
- ب. حدود الاعتراف بالأقليات في الدستور ٤٧
- ت. عدم كفاية الضمانات الدستورية ٤٨
- ث. العلاقة بين الدين والدولة في الدستور وأثرها على حقوق الأقليات الدينية ٤٨
- ج. مناطق الأقليات المتنازع عليها ٥٠
- ح. حقوق النساء ٥١

٥.٦ الحقوق الاقتصادية ٥٤

- أ. حق العمل ٥٤
- ب. الملكية الخاصة ٥٤
- ت. شكل النظام الاقتصادي ٥٥
- ث. الضرائب ٥٦
- ج. الموارد الطبيعية ٥٧

ح. الشؤون المالية.....	٥٨
أ. مقدمة.....	٥٩
ب. محافظة بغداد.....	٦٠
٠١ نظام الحكم.....	٦٠
٠٢ الفيدرالية واللامركزية الادارية.....	٦١
٠٣ الحقوق والحريات.....	٦٣
التوصيات:.....	٦٤
الجانب الاقتصادي.....	٦٥
ت. محافظة نينوى.....	٦٨
٠١ نظام الحكم.....	٦٨
٠٢ النظام الاقتصادي في الدستور.....	٧٠
٠٣ الفيدرالية واللامركزية الادارية.....	٧٠
٠٤ الحقوق والحريات.....	٧١
ث. محافظة اربيل.....	٧٣
٠١ نظام الحكم.....	٧٣
٠٢ الفيدرالية واللامركزية الادارية.....	٧٣
٠٣ الحقوق والحريات.....	٧٥
ج. محافظة النجف.....	٧٦
٠١ نظام الحكم.....	٧٦
٠٢ الفيدرالية واللامركزية الادارية.....	٧٧
٠٣ الحقوق والحريات.....	٧٩
ح. محافظة البصرة.....	٨٠
٠١ نظام الحكم.....	٨٠
٠٢ الفيدرالية واللامركزية الادارية.....	٨٢

- ٨٤٣. الحقوق والحريات
- ٨٤٤. توصيات ومقترحات عامة
- ٨٦ حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
- ٨٧ حول مركز رواق بغداد

الملخص التنفيذي

هناك إجماع في العراق على أن الدستور لا يفي بالغرض. ففي عام ٢٠٠٥، كان الهدف المعلن هو منع عودة الديكتاتورية، وهذا الهدف تحقق كما يظهر. أما اليوم، فقد تغيرت الأولويات كثيراً. وثمة قلق شديد بشأن عجز الدولة عن صياغة وتنفيذ سياسات تؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات ومستويات المعيشة. أُطلق مركز رواق بغداد للسياسات العامة والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذا المشروع في جزء كبير منه لإثبات أن العراقيين من خلفيات سياسية واجتماعية وجغرافية وعرقية وطائفية مختلفة يستطيعون التوصل إلى اتفاق بشأن تحسين الإطار الدستوري إذا توفرت الظروف المناسبة.

كانت الخطوة الأولى في العملية هي تشكيل فريق يتولى صياغة رؤية مشتركة للإصلاح الدستوري («لجنة الحوار»). ضمت اللجنة خبراء في القانون الدستوري وأعضاء من المجموعات السياسية ونشطاء من المجتمع المدني. اجتمعت اللجنة في مناسبات عدة لمناقشة أهدافها وأساليب عملها والتنسيق بين أعضائها وتحسينها قبل الشروع في عملية الحوار الفعلي. تمثل أحد الجوانب الحاسمة لهذا المشروع في إجراء حوار بشأن الدستور مع مختلف المجتمعات العراقية. وكان هدف الجلسات هو تمكين لجنة الحوار من التواصل مع هذه الفئات المختلفة، ومن استكشاف التحسينات الممكنة في الإطار الدستوري العراقي من خلال الحوار المباشر مع الأطراف المعنية الرئيسية.

استناداً إلى هذه العملية الحوارية، يقدم هذا التقرير التوصيات التالية:

النظام البرلماني. نجد أن بنية النظام في الدستور لم تكن منسجمة مع طبيعة هندسة الأنظمة البرلمانية التقليدية، إذ انحرفت نصوصه في موضوع التوازن بين السلطتين لمصلحة مجلس النواب، ما جعله يقترب من نظام (الجمعية). ولكن بالمقابل تبني النظام الرئاسي سيؤدي إلى تركيز الصلاحيات بيد الرئيس مما يزيد احتمال الانفراد بالسلطة.

- آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء. بناء على ذلك، يجب إجراء تعديلات تناول آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء، بطريقة تسهم في إيجاد قيادة تستطيع جمع الأفراد حولها بما تحمله من رمزية، وتعزز موقعه تجاه الوزراء،

مع ضمان عدم انفراده بالسلطة، وذلك من خلال: أ- تعزيز موقع رئيس مجلس الوزراء من خلال إجراءات اختياره، ب- الأخذ بالمسؤولية الوزارية المزدوجة، ج- تحرير الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء، ود- إعادة صياغة النصوص الإجرائية الخاصة بالسلطين التشريعية والتنفيذية.

- انتخاب رئيس الجمهورية والمدد الرئاسية. يجب إعادة النظر في آلية انتخاب رئيس الجمهورية الواردة في المادة (٧٠)، وتحديد نصاب جلسة تصويت المجلس، بعد الجدل الذي أثارته الانتخابات المبكرة في عام (٢٠٢١). والحل المقترح هو فرض جزاء على فشل المجلس في الاتفاق على عقد هذه الجلسة، بأن تصاغ المادة ٧٠ من الدستور بحيث تتضمن تحديداً عددياً وزمانياً يضمن تحقيق الاتفاق في موعد محدد، وبخلافه يتم اللجوء إلى الشعب بعد حل المجلس.

- مدة ولاية رئيس الجمهورية. نص الدستور على وجود تزامن بين ولاية رئاسة الجمهورية وولاية الدورة النيابية لمجلس النواب، وهذا النص بحاجة إلى تعديل ينهي الترابط بين انتخاب الرئيس وانتخاب المجلس، مما سيضمن حالة تعاقب في مدد الانتخاب تحول دون عرقلة تشكيل الحكومة في حال غياب الاتفاق على انتخاب رئيس الجمهورية.

- انتخاب رئيس مجلس النواب. ينبغي معالجة ثغرات في أحكام تنظيم الجلسة الأولى بإضافة فقرة إلى أحكام المادة (٥٤) تقول: «أولاً، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعدّد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز زيادة المهلة المذكورة آنفاً».

- إصلاح هيكلية مجلس النواب. يقتضي المجلس بصيغته الحالية أن يمثل النائب الواحد مئة ألف نسمة، مما يعني أن عدد أعضائه سيتزايد تبعاً للنمو السكاني. البديل المطروح هو جعل عدد الأعضاء ثابتاً والإبقاء على العدد الحالي (٣٢٩ عضواً). إضافة إلى ذلك، ينبغي النص على دستورية الحق في المعارضة البرلمانية مع تحديد دستوري لبعض مهامها لضمان حقها في ممارسة دورها في النظام السياسي.

النظام الاتحادي. يجب إجراء عدد من التعديلات بما في ذلك ما يلي:

- تعديل المادة (١١٢) وجعل إدارة الثروات المعدنية والطبيعية بما فيها النفط والغاز من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية لضمان استقرار الدولة ووحدتها.
- تعديل المادة (١١٥) لإعطاء المرتبة الأعلى للقانون الاتحادي عندما يتعارض معه قانون الإقليم في الاختصاصات المشتركة.
- إضافة مواد تناول إجراءات تشكيل أقاليم جديدة.
- إضافة مواد تؤكد على الأمة العراقية المتألّفة من مكونات متعددة ومتنوعة.

مجلس الاتحاد. إن نظام المجلسين يتطلب مبدأ المشاركة التشريعية بينهما بحيث لا يصدر أحدهما قانوناً إلا بموافقة الآخر. يجب أن يكون لمجلس الاتحاد سلطة تشريعية، أي سلطة إصدار قوانين تؤمن إيرادات مالية لمناطق المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتشريعات خاصة بإحداث تغييرات في حدود المحافظات المذكورة. ويجب أن يتم انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد، عضوين من كل محافظة وفي التصويت يكون لكل محافظة صوت واحد. ويجب حل مجلس الاتحاد بنفس الطريقة التي يحل بها مجلس النواب.

اللامركزية الإدارية. طُرحت فكرة انتخاب المحافظ مباشرة من قبل ناخبي المحافظة. نقترح النظر بكل مواد الدستور التي تجمع بين الأقاليم والمحافظات وتعديلها بفصل الاختصاصات بين النظام الفدرالي ونظام اللامركزية الإدارية وعدم الجمع بينهما إلا في حالات التساوي في المراكز القانونية، وإدراج نص واضح باستقلال الإدارة المالية في المحافظة مع إبقاء رقابة الحكومة المركزية للحفاظ على المال العام.

الأقليات. مصطلح «مكونات» لا يشكل بديلاً عن استخدام مصطلح 'الأقليات'، بل أنه يغفل تماماً عن أن مجال المطالبة بالحقوق في واقع الأقليات مختلف عنه في واقع الشعوب الأصلية. إن تبني مصطلح 'مكونات' يثير مشكلة قانونية عند تشريع قانون لحماية حقوق الأقليات تنفيذاً للمادتين ٢ و١٢٥ من الدستور، لأنه ينطبق على الأغلبية وعلى الأقليات معاً. وينبغي حل هذه المعضلة بإيراد مصطلح «أقليات» بين قوسين حين يكون السياق متعلقاً بالأقليات في حين أن المصطلح يبقى على مكونات. القراءة المتمعنة لقضية ذكر الدستور بعض

الأقليات بالإسم وإغفال بعضها الآخر تخلق جدلاً بشأن إمكانيات تعديلها لجعل القائمة غير مقتصرة على أقليات محددة بالإسم أو بحذف الإشارة إلى الأقليات كاملة. ترى اللجنة أن إصدار قانون بموجب نص المادة ١٢٥ يحدد جماعات الأقليات في العراق ضمن معايير متفق عليها هو الوسيلة الأنسب لإزالة اللبس حول ذكر الأقليات في الدستور.

العلاقة بين الدين والدولة. يرى البعض في تبني دين رسمي للدولة تمييزاً ضد الأقليات في حال تشريع قانون يحمي الأقليات، ولكنه قد يتعارض مع ثوابت الإسلام خاصة وأن المادة (٢/ثانياً) ولدت لهم مشاكل في العديد من القضايا الشخصية ووضعت حجر عثرة أمام الكثير من القوانين. ترى اللجنة أن القواسم المشتركة بين الإسلام والأديان الأخرى المعترف بها في العراق كالمسيحية والإيزيدية والماندائية، والتي تشكل عادة نظاماً للأخلاق والآداب العامة، لم تجد صداها في المادة ٢ من الدستور. لذا هناك اقتراح بتعديل هذه المادة لتعكس هذه القيم المشتركة.

مناطق الأقليات المتنازع عليها. إيجاد حل لمسألة المناطق المتنازع عليها من خلال تعديل الدستور أمر في غاية الصعوبة، لكن إذا كانت هناك إمكانية لتعديل الدستور، فيجب أن تكون مبنية على مفاهيم حديثة لحل النزاع، منها تجزئة المشكلة عبر تناول كل منطقة على حدة وحسب خصوصيتها (المناطقية أو العرقية أو الدينية). كما ينبغي أن يكون للسكان الأصليين لهذه المناطق رأي واضح في تحديد هوية النزاع وكيفية حله. وهناك حل آخر هو عدم ذكر المسألة وتركها للاتفاق السياسي بين بغداد واربيل. وحتى لو ثبت أن الخيار الثاني أكثر واقعية، ينبغي في جميع الأحوال مشاركة ممثلي الأقليات قبل تبني أي من الحلول المقترحة، ويجب إن تكون هذه المشاورات برعاية أومية.

حقوق النساء. اللغة بلا شك أداة تعكس البنية العقلية للأفراد والجماعات التي تستخدمها وأداة للتعبير عن تصوراتها، فيما يتعلق بعلاقاتهم مع بعضهم بعضاً، والحالة المتصورة لكل فرد داخل المجموعة الاجتماعية. بناءً على ذلك، يجب إعادة صياغة ديباجة الدستور، وبعض مواد الدستور لكي يحفظ للنساء الكثير من الحقوق.

الحقوق الاقتصادية

- حق العمل. ضمان حرية انتقال اليد العاملة والبضائع ورؤوس الأموال عبر الحدود الدولية وليس بين إقليم كردستان والمحافظات الأخرى فقط.

- الملكية الخاصة. يجب ان تعدل المادة ٢٣ لمعالجة بعض التناقضات والغموض فيها.
- شكل النظام الاقتصادي. نحتاج إلى وضع أسس ومبادئ في الدستور تكفل نظام السوق الاجتماعي الذي يعتمد على الضرائب وجميع القطاعات. كما يجب أن يتضمن الدستور نصاً يسمح بشمول العاملين في القطاع الخاص بقانون التقاعد، لتخفيف أعباء الطلب على الوظائف الحكومية. ويؤخذ على الدستور العراقي أنه لم ينص على صندوق سيادي للأجيال القادمة، وهو مجموعة من الأصول المالية المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قبل الحكومة، ويمكن تمويله من فائض عائدات النفط.
- الضرائب. يجب ذكر الحد الأدنى دون إعطاء أمثلة على نوع الدخل وطبيعته. كذلك، الدعم الحقيقي لأصحاب الدخل المنخفضة يكون بالإعفاء من الرسوم، لذا كان الأولى إعفاؤهم من الضرائب والرسوم معاً. واقترح البعض بأن تكون هناك ضرائب مركزية وأخرى محلية.
- الموارد الطبيعية. الإشكالية الكبرى بالمادة ١١١ تكمن في ذكر النفط والغاز بالإسم، بينما يجب أن تكون الصيغة عامة كالقول إن «الموارد الطبيعية والثروات المعدنية ملك للشعب العراقي في كل إقليم الدولة العراقية»، حتى نضمن التشارك في كل الثروات. أما بخصوص الإدارة المشتركة للموارد النفطية وموضوع الحقوق المنتجة الواردة في المادة ١١٢/أولاً، فيجب عدم التحديد كأن يقال مثلاً «حقوق النفط» وهذه تشمل ضمناً الحقوق المنتجة والخاملة، المكتشفة وغير المكتشفة، لكي نؤمن الثبات والاستقرار المالي والقانوني بعيداً عن التداخل.

مقدمة

السياق. اعتمد دستور العراق («الدستور») في عام ٢٠٠٥ في ظروف ليست مثالية، لكنه لا يزال سارياً دون معالجة رغم مرور ١٧ عاماً على دخوله حيز التنفيذ. نص الدستور على أن العراق دولة اتحادية واحدة، يتمتع إقليم كردستان فيها بدرجة كبيرة جداً من الحكم الذاتي، والإدارة في بقية المحافظات لا مركزية مع سيطرة كبيرة للحكومة المركزية. كما نص على أن نظام الحكم نيابي (برلماني) والبرلمان فيه يمارس سلطات واسعة دون قيود تذكر عليها. وقد واجه العراق، منذ دخول الدستور حيز التنفيذ، تحديات كبيرة بينها صراع أهلي، وهجوم إرهابي أوقع خسائر كبيرة في الأراضي وشرّد الملايين، وفساد مستفحل، وأزمة سياسية متواصلة بالإضافة إلى انتفاضة شعبية كبيرة في عام ٢٠١٩. وفي ردودها المجتزأة، شكلت مؤسسات الدولة المختلفة (بما فيها مجلس النواب ورئاسة الجمهورية) في أوقات مختلفة لجاناً لمراجعة الدستور لم تسفر عن أية إصلاحات دستورية حتى الآن.

المبررات. هناك إجماع قوي في العراق على أن الدستور لا يفي بالغرض. ففي عام ٢٠٠٥، كان الهدف المعلن هو منع عودة الديكتاتورية، وهذا الهدف تحقق كما يظهر. أما اليوم، فقد تغيرت الأولويات بدرجة كبيرة. وثمة قلق شديد بشأن عجز الدولة عن صياغة وتنفيذ سياسات تؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات ومستويات المعيشة. وقد ساهم هذا العجز في تفاقم التحديات المذكورة أعلاه. لقد جعل النظام الاتحادي واللامركزي الجميع غير راضين، ولا يزال غير مكتمل إلى حد كبير نظراً للفشل في اعتماد تشريعات رئيسية. لكن الكثير من الأطراف، رغم شعورها بضرورة التغيير، مترددة في الدخول في محادثات جادة حول الإصلاح الدستوري إما لأنهم يعتقدون أن الاتفاق غير ممكن أو خوفاً من أن تسفر الخطوات اللاحقة عن مزيد من التراجع في الحقوق.

الهدف. أطلق مركز رواق بغداد للسياسات العامة والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذا المشروع في جزء كبير منه لإثبات أن العراقيين من خلفيات سياسية واجتماعية وجغرافية وعرقية وطائفية مختلفة يستطيعون التوصل إلى اتفاق بشأن تحسين الإطار الدستوري إذا توفرت الظروف المناسبة. بعبارة أخرى، سعى شركاء المشروع إلى تقديم مثال إيجابي عن كيفية تنظيم نقاشات

حول الإصلاح الدستوري، وإثبات إمكانية تحقيق توافق بهذا الخصوص. وسعى المشروع إلى تحقيق ذلك من خلال إجراء نقاشات غير رسمية وغير ملزمة لقضايا الإصلاح الدستوري، شارك فيها عدد كبير من الأطراف. وكما يرد أدناه بمزيد من التفصيل، فقد جرت، على مدى أشهر، مناقشات وحوارات معمقة لجميع عناصر الدستور الأكثر أهمية وتم تلخيص نتائجها أدناه.

لجنة الحوار. كانت الخطوة الأولى في العملية هي تشكيل فريق يتولى صياغة رؤية مشتركة للإصلاح الدستوري («لجنة الحوار»). وتحدد تكوين لجنة الحوار إثر عملية تشاور مع الجماعات السياسية وقادة المجتمع المدني والخبراء وغيرهم لإقرار تشكيلة تمثل هذه الجماعات كلها بدرجة كافية. والمهم أن تشكل اللجنة لم يتم وفق صيغة عرقية طائفية متشددة، بل أعطى شركاء المشروع الأولوية لضمان تمثيل وجهات نظر سياسية مختلفة وخبرات مهنية متنوعة أيضاً. وكانت النتيجة أن اللجنة ضمت خبراء في القانون الدستوري وأعضاء من الجماعات السياسية ونشطاء من المجتمع المدني. بعد تشكيلها، اجتمعت اللجنة داخلياً في مناسبات عدة لمناقشة أهدافها وأساليب عملها والتنسيق بين أعضائها وتحسينها قبل الشروع في عملية الحوار الفعلي.

جلسات الحوار. تمثل أحد الجوانب الحاسمة لهذا المشروع في إجراء حوار بشأن الدستور مع مختلف المجتمعات العراقية. وشارك في الجلسات فئات مختلفة من المتحاورين، من خبراء قانونيين واقتصاديين، وأفراد من خلفيات مهنية متنوعة، وممثلين عن جماعات سياسية، وناشطين مدنيين، وأعضاء وممثلين عن مؤسسات دينية مختلفة، وغيرهم. إضافة لذلك، ولزيادة تنوع الآراء، تم تنظيم جلسات الحوار في أجزاء مختلفة من البلاد. وبالتحديد، نظم المشروع أربع جلسات في بغداد (ضمت كل منها فئات مختلفة من المشاركين)، ولسات أخرى في البصرة وأربيل والموصل والنجف.

وكان هدف الجلسات هو تمكين لجنة الحوار من التواصل مع هذه الفئات المختلفة، ومن استكشاف التحسينات الممكنة في الإطار الدستوري العراقي من خلال الحوار المباشر مع الأطراف المعنية الرئيسية. وحققت جلسات الحوار نجاحاً ممتازاً على هذا الصعيد. فقد شارك الحاضرون في جميع الجلسات بجرية، وعبروا بصراحة عن آرائهم في الإطار الدستوري الحالي للعراق وإمكانيات تحسينه.

حالة الخطاب الدستوري. من الملاحظات الرئيسية التي يمكن تقديمها بعد جلسات الحوار أن مختلف الفئات السياسية والجغرافية والمهنية والعرقية والطائفية في العراق لا تزال منقسمة بشأن مسائل دستورية محورية. على سبيل المثال:

- يرى العديد من الأطراف أن العراق يجب أن ينتقل إلى نظام حكم أكثر مركزية يُنتخب فيه الرئيس بشكل مباشر ويُمنح صلاحيات تنفيذية كبيرة، وأنه يجب معالجة الترتيبات الاتحادية بحيث تسمح بزيادة سيطرة الحكومة المركزية على القضايا السيادية. وعلى العكس من ذلك، يشعر آخرون كثير بالقلق من أن يؤدي الحكم المركزي إلى نشوء نظام جديد غير ديمقراطي.
- بالمقابل، رأى بعض المشاركين في جلسات الحوار أنه لا ينبغي تغيير الترتيب الاتحادي الحالي، لا سيما فيما يتعلق بإقليم كردستان. وقدموا مجموعة من الحجج لدعم هذا الموقف، منها أن أي مفاوضات جديدة حول النظام الاتحادي قد تقود إلى فقدان الحكم الذاتي. وذكر مشاركون آخرون أنهم يفضلون نهجاً أكثر تقليدية للنظام الاتحادي يسمح للحكومة المركزية بممارسة مزيد من السيطرة.

هذه الانقسامات في الرأي ناجمة عن عوامل عدة، بينها على سبيل المثال عدم وجود نقاشات جادة ومستمرة للدستور بين أصحاب وجهات النظر المختلفة. وهذا يعني، في كثير من النواحي، أن الخطاب الشعبي حول الإصلاح الدستوري بين العراقيين المنتمين سياسياً لم يشهد تطوراً ملحوظاً منذ عام ٢٠٠٥. ويتضمن الملحق (أ) في نهاية هذا التقرير ملخصاً للمداولات التي شهدتها جلسات الحوار.

التقرير النهائي. هذه الوثيقة هي التقرير النهائي للجنة الحوار، وتمثل رؤية اللجنة للإصلاح الدستوري. لم تتضمن مسؤوليات لجنة الحوار اعتماد أي من وجهات النظر المختلفة التي ناقشوها بوصفها صائبة، أو حتى إيجاد حل وسط مقبول بينها. كانت مسؤولية اللجنة، بعد التواصل مباشرة مع الأطراف المعنية في مختلف أنحاء العراق، هي تقديم رؤيتها الخاصة لتحسين الإطار الدستوري. اقتضى هذا من أعضاء اللجنة إجراء نقاش داخلي فيما بينهم والاتفاق على سبل تغيير الدستور ومبرراته. وتطلب ذلك بالضرورة أن يتوصلوا إلى حل وسط بهذا الخصوص، لأن الخيار المفضل لدى أحدهم قد لا يكون كذلك لدى الآخرين.

ناقشت اللجنة وتوصلت إلى اتفاق بشأن معظم عناصر الدستور الرئيسية وليس كلها. والنتائج التي توصلوا إليها معروضة في هذا التقرير النهائي بالترتيب التالي:

- ٠١ نظام الحكم
- ٠٢ النظام الاتحادي
- ٠٣ مجلس الاتحاد
- ٠٤ اللامركزية
- ٠٥ حقوق الأقليات
- ٠٦ المناطق المتنازع عليها
- ٠٧ حقوق النساء
- ٠٨ الجوانب الاقتصادية

مسارات الإصلاح الدستوري. إن أحد أسباب صعوبة الإصلاح الدستوري منذ عام ٢٠٠٥ هو أن أحكام التعديل الواردة في الدستور صارمة نسبياً. فالمادتان ١٢٦ و ١٤٢ تتضمنان عدداً كبيراً جداً من الخطوات وتفرضان أيضاً أغليات عالية جداً في التصويت. بالإضافة إلى ذلك، وجدت المحكمة الاتحادية العليا مؤخراً أنه يجب تطبيق المادة ١٤٢ في الجولة الأولى من التعديل الدستوري، رغم أن الإطار الزمني الذي نصت عليه انقضى منذ وقت طويل. ونتيجة لذلك، فإن أحد الشروط هو تشكيل لجنة برلمانية خاصة لهذا الغرض تحديداً، وهو النهج الذي اتبعه مجلس النواب في عام ٢٠١٩.

لا ينبغي اعتبار هذه الشروط قيوداً مطلقة في وجه الإصلاح الدستوري في العراق. وبالحقيقة، يمكن اعتبارها جزءاً من الإطار العام يمكن استكماله بعمليات أخرى. على سبيل المثال، لا شيء يمنع، قبل تشكيل اللجنة الخاصة التي تنص عليها المادة ١٤٢، إنشاء لجنة برلمانية إضافية لمناقشة وصياغة رؤية للإصلاح الدستوري (على غرار عملية لجنة الحوار). كما لا يوجد شيء يمنع اللجنة الخاصة من تفويض جزء من عملها إلى فريق عمل من خارج مجلس النواب (لجنة خبراء مثلاً). والحقيقة أن أي عملية إصلاح دستوري في المستقبل يمكن وينبغي إشراك أكبر عدد ممكن من الفئات والجماعات والخبرات، إلخ. ومرة أخرى، فإن أحد مبررات المشروع الحالي وعمل لجنة الحوار هو تقديم مثال عملي يمكن تحقيقه إذا توفرت الظروف المناسبة.

١. النظام البرلماني بين ضرورات الإصلاح أو التغيير

استهل الدستور مواده بتحديد نظام الحكم بأنه نيابي (برلماني)، وهذا يوحي بأن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ستكون محكومة بقواعد النظام البرلماني القائمة على التعاون والتوازن، إلا أن صياغة هذه العلاقة ملتبسة لا تنسجم مع قواعد الأنظمة البرلمانية التقليدية، والسبب هو هواجس الخوف لدى لجنة كتابة الدستور من العودة إلى تجربة النظام الملكي (١٩٢١-١٩٥٨)، حيث كان الملك يعتمد إلى حل مجلس النواب المنتخب في كل مرة لتصاعد فيها أصوات المعارضة رغم قلتها، ولم يكتمل مجلس النواب سوى دورة نيابية واحدة طويلة العهد الملكي، بينما كان الحل مصيره في باقي الدورات، وهذا دفع باتجاه عدم إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية حل مجلس النواب. لذا، نجد أن المادة (٦٤) صيغت بطريقة تجعل القرار النهائي بيد الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، فكان تبني الحل الذاتي ضمانته تحول دون تكرار تجربة العهد الملكي.

لذا نجد أن بنية النظام في الدستور لم تكن منسجمة مع طبيعة هندسة الأنظمة البرلمانية التقليدية، إذ انحرفت نصوصه في موضوع التوازن بين السلطتين المصلحة مجلس النواب، ما جعله يقترب من نظام (الجمعية). هذه البنية كانت أثناء الحوار محل نقد سياسي وعدم قبول شعبي، خصوصاً مع عدم وجود أي مظهر من مظاهر المعارضة البرلمانية، التي يساهم وجودها في تحسين أداء السلطة التنفيذية وكذلك الأغلبية البرلمانية.

بدوره، أدى التطبيق غير السليم لجانب آخر من نصوص الدستور إلى تلكؤ عمل النظام وإخفاقه في مواجهة الأزمات التي تعرض لها، خصوصاً مع انفصال النواب عن ناخبهم طيلة فترة الأربع سنوات الخاصة بمجلس النواب، وعدم قدرة الناس على التأثير المباشر في قرارات السلطة التشريعية بسبب عدم أخذ الدستور بوسائل الديمقراطية شبه المباشرة. هذا كله أسهم، مع الممارسة السياسية التي اعتمدت نظام المحاصصة في المؤسسات كافة، في خلق فجوة بين النظام البرلماني والناس، ازدادت مع عجزه عن إيجاد حلول للأزمات التي تعرضت لها البلاد أو التي واجهت النظام نفسه، مما أدى إلى تزايد الدعوات للتخلي عنه واستبداله بنظام مختلط أو رئاسي.

أظهرت المناقشات وجود ميل واضح لدى جزء من النخب المجتمعية والأكاديمية نحو النظام المختلط (شبه الرئاسي) وبدرجة أقل نحو النظام الرئاسي، باعتبارهما

يوفران سلطة تنفيذية قوية قادرة على مواجهة التحديات واتخاذ قرارات تتناسب مع المخاطر التي تواجه الدولة. وهذا يعكس ميلاً شعبياً نحو تحديد المسؤولية بشخص دون غيره أو جهة دون غيرها، في محاولة لاستنساخ التجربة الفرنسية أو حتى المصرية أو التونسية، وإن كانت هاتان التجربتان أنتجتا على أرض الواقع تغييرات دستورية ساهمت في استمرارية السلطة أو إعادة إنتاجها.

تتمن إشكالية فكرة استنساخ تجارب دول أخرى في أن تبني النظام الرئاسي سيؤدي إلى تجميع الصلاحيات بيد الرئيس ويزيد احتمال انفراده بالسلطة، مع وجود ميل دائم للانفراد خصوصاً مع ما يحمله الانتخاب الشعبي المباشر من شرعية للرئيس، فضلاً عن مشكلة عدم رسوخ المؤسسات الدستورية في العراق وعدم نضج التجربة الديمقراطية فيه. كما أن تجميع الصلاحيات لدى شخص واحد سيؤدي إلى زعزعة ثقة المكونات الاجتماعية التي لا ينتمي لها في إمكانية مشاركتها في الحكم واتخاذ القرار، وهذا يجعل خيار النظام الرئاسي مستبعداً رغم جاذبيته لدى عموم الأفراد.

في المقابل لا يخلو طرح فكرة النظام المختلط من الإشكاليات. إضافة إلى احتمال انفرد رئيس الجمهورية المنتخب شعبياً بالسلطة، هناك حاجة لهندسة العلاقة بين شقي السلطة التنفيذية، بطريقة تؤدي إلى سحب جزء من صلاحية مجلس الوزراء لمصلحة رئيس الجمهورية، وهذا يحتاج إلى مفاوضات عسيرة لن تفضي إلى نتيجة مرضية بكل الأحوال. لذا، واجه هذا الخيار أثناء الحوارات رفضاً سياسياً يحول دون المضي به قدماً، لأن النخب السياسية والحزبية تتخوف أغلبها من طرح فكرة مغادرة النظام البرلماني، لأنه يضمن مشاركة الجميع في ممارسة السلطة، ويحمل في طياته نوعاً من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يساهم في الحيلولة دون استبداد أي منها أو انفرادها على حساب الأخرى. كما أن طرح نموذج آخر غير النظام البرلماني قد يؤدي إلى نقض الاتفاقات السياسية التي ترسخت في تقاسم المناصب العليا في الدولة بين المكونات الاجتماعية الرئيسية، فضلاً عن التخوف من ظهور حكومات لا تضم مكوناً معيناً أو أكثر أو لا تحقق التوازن في التمثيل. من هنا، نصل إلى وجود حاجة ملحة لإعادة النظر في صياغة النظام البرلماني بما يتضمن ارجاع تركيب القواعد المفقودة منه، مع إعطاء مجلس الوزراء نوعاً من الحيوية لتأدية مهامه، بما يحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في موضوع حل مجلس النواب، وجعل الحل الوارد في المادة (٦٤) بقرار رئاسي بناء على طلب أغلبية ثلاثة أحماس أعضاء مجلس الوزراء، لضمان أن يكون الطلب معبراً عن إرادة جماعية مصدرها التصويت دون أن ينفرد فيه

رئيس المجلس لوحده في اتخاذ القرار، كما يؤمن رفع نسبة التصويت الى ثلاثة احماس مجلس الوزراء نوعاً من الطمأنينة بعدم انفراد الاغلبية المطلقة داخل المجلس باتخاذ القرار بمعزل عن الأقلية، نظراً لخطورة القرار وأهمية التبعات المترتبة عليه، مع إيجاد ضمانات عدة للحيلولة دون التعسف في استعماله، ومنها:

٠١. عدم جواز حل مجلس النواب أثناء ممارسته صلاحيته في الاستجواب سواء لرئيس الوزراء أو للوزراء أو في فترة إعلان حالة الطوارئ.

٠٢. ضرورة أن يذكر طلب الحل الأسباب الموجبة، وأن تذكر هذه الأسباب في قرار الحل الرئاسي، ولا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى.

٠٣. إجراء الانتخابات بناء على دعوة من رئيس الجمهورية في فترة أقصاها ٦٠ يوماً من صدور مرسوم الحل. فإن لم تجر خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن. ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

٠٤. تحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال بمجرد حل المجلس.

أكد الحوار فكرة أن الطبيعة الاجتماعية والمزاج الشعبي يميل دائماً إلى تجييد الفرد وقوة السلطة، مما يقتضي العمل على هندسة النظام السياسي بطريقة تجعله مقبولاً ومتناغماً مع تطلعات الأفراد داخل الدولة، ويضمن الحفاظ على وحدة المجتمع على أن لا تؤدي خيارات الصياغة إلى المساهمة في ظهور نظام دكتاتوري، مما يجعل تكلفة المضي بهذا الخيار أكبر من المنافع المأمولة وفقاً لتصورات الداعين لتغيير نظام الحكم.

ضرورة أن يضمن النظام البرلماني وجود قيادة تمثل رغبات وطموحات الأفراد بشكل أساسي يتطلب تشكيل مجلس الوزراء من قبل رئيس أو زعيم القائمة التي تفوز بالانتخابات، فهذا يساهم بشكل كبير في تعزيز مشاركة الأفراد في التصويت. فقد تكرر أكثر من مرة عدم تمكن القائمة الفائزة من أخذ فرصتها في تشكيل الحكومة، وكذلك قيام اتفاقات سياسية باستبعاد الشخص الأقوى أو الأكثر شعبية في القائمة التي تشكل الحكومة، مما أضاف سبباً آخر للعزوف عن المشاركة الشعبية، لأن التجارب المذكورة تركت أثراً سلبياً لدى الأفراد مفاده أنهم مهما شاركوا لن يتمكنوا من إيصال مرشحهم لقيادة البلاد، لأن الاتفاقات السياسية ستعتمد إلى استبعاده، مما يربح لدى عامة الناس فكرة فشل أسلوب الانتخابات في تجسيد الإرادة الشعبية، وأنها ليست الوسيلة الأجدى لتداول السلطة.

هذا يدعو إلى إجراء تعديلات تتناول آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء، بطريقة تسهم في إيجاد قيادة تستطيع جمع الأفراد حولها بما تحمله من رمزية، وتعزز مركزه تجاه الوزراء، مع الحرص على ضمان عدم انفراده بالسلطة، وذلك كما يلي:

أ. تعزيز مركز رئيس مجلس الوزراء من خلال إجراءات اختياره

يقتضي هذا الإجراء العمل على تعديل الآلية الواردة في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور لاختيار المكلف بتشكيل الحكومة من خلال استبدال مفهوم المرشح الذي نتأخر تسميته إلى ما بعد انعقاد مجلس النواب وانتخاب رئيسه ثم رئيس الجمهورية، ليحل محله تكليف رئيس الحزب أو التحالف الانتخابي الفائز بالانتخابات، لأن هذا الخيار يحقق نوعاً من التوازن بين الرغبة الشعبية في تبني نظام رئاسي أو مختلط وبين خيار الإبقاء على النظام البرلماني الذي يعكس توجهات أغلبية الأحزاب السياسية وبعض الأوساط الأكاديمية والمجتمعية. فوجود شخص معروف سلفاً أنه مرشح القائمة الانتخابية لمنصب رئيس مجلس الوزراء يؤدي إلى توجه الناخبين نحو القائمة التي يعتقدون أن برنامجها ومرشحها هما الأقرب إلى توجهاتهم ورغباتهم، مما يجعل رئيس الوزراء منتخباً شعبياً بشكل شبه مباشر. كما أن هذا الإجراء سيقفل من سطوة الأحزاب السياسية في سعيها الدائم لاستبعاد الشخصية الأقوى أو الأكثر شعبية من هذا المنصب، وهو ما انعكس سلباً على أداء الحكومة، وسيجبرها على الدخول قبل الانتخابات في تحالفات صريحة على أساس التقارب الأيديولوجي أو اتفاقات مصالح، وهذا بمرور الوقت سيقود إلى ترشيد النظام الحزبي بتقليل ظاهرة الأحزاب الرديفة التي تستهدف تشتيت الأصوات، ويساهم في ظهور تيارات سياسية واضحة المعالم تقيم تحالفاتها دوماً على أساس تقارب الفكر أو المصالح.

وفي حالة فشل المرشح المكلف بتشكيل الحكومة، يصار إلى تكليف رئيس الحزب أو القائمة التي حلت في المرتبة الثانية في الانتخابات، فان تعذر على المرشح الجديد الحصول على ثقة مجلس النواب، يصار إلى حل مجلس النواب بقوة القانون، والدعوة لأجراء انتخابات جديدة.

خيار الاعتماد على نتائج الانتخابات قد يواجه احتمال حصول حالة تساوي حزين أو ائتلافين انتخابيين أو أكثر بعدد المقاعد عند إعلان النتائج. ولتجاوز هذه العقبة، يجب منح رئيس الجمهورية صلاحية إجراء مشاورات مع رؤساء الأحزاب السياسية ضمن مدة زمنية محددة، لمعرفة آرائهم حيال أي قائمة انتخابية تمهيداً لتكليف رئيسها بتشكيل الحكومة على أن يكون رئيس الجمهورية

ملزماً بإعلان نتائج مشاوراته عند إصداره مرسوم التكليف، أي أن رئيس الجمهورية لن يمنح سلطة تقديرية في الاختيار أو إحلال إرادته محل إرادة النواب المنتخبين شعبياً، وإنما سيكون بمثابة جهة تتكفل بعملية جمع الأصوات وإعلانها.

ب. الأخذ بالمسؤولية الوزارية المزدوجة

ينبغي إعطاء رئيس مجلس الوزراء الحق في إقالة الوزراء في حال فشلهم في إدارة مهامهم أو خروجهم عن البرنامج الحكومي، وبالتالي تكون مسؤوليتهم مزدوجة: أمام مجلس النواب وأمام رئيس الوزراء، وهذا يسهم في تعزيز موقع الأخير في بنية النظام وهيكلته، ويضمن التجانس داخل الحكومة ويجعل عملها متماسكاً، من خلال إيجاد صيغة لرقابة رئيس الحكومة على الوزراء تحول دون خروجهم عن فكرة الفريق الواحد.

تحمل القراءة الدستورية لهذا الإجراء تحوفاً مفاده، احتمال تعمد رئيس الحكومة إقالة الوزراء من غير حربه بحجة عدم الانسجام أو الفشل في أداء المهام، واستبدالهم بأخرين مقربين مما يجعله خياراً ذا طابع إقصائي قد يؤثر سلباً على استقرار الحكومة. والواقع أن عملية الاستبدال لن تحصل بدون تصويت أغلبية أعضاء مجلس النواب، وموافقة الأغلبية على البديل تعني إعلان المجلس تأييده لإجراء الإقالة. كما أن أحكام المسؤولية الوزارية ستقف حائط صد يحول دون استغلال رئيس الوزراء لهذه الصلاحية، إذ يمكن اللجوء إليها متى خرج عن توجه الأغلبية البرلمانية، أو تعسف في استخدام هذه الصلاحية، مما يحول دون انفرادها بالخيار لوجود جهة أخرى تمارس الرقابة على أداؤه.

ت. تحرير الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء

لقد أدت مشاركة مجلس النواب في تعيين أو المصادقة على تعيين الوظائف الإدارية العليا والواردة في المادة (٦١/ خامساً) من الدستور إلى تحول إدارة الغالبية العظمى من المناصب بطريقة الوكالة، مما انعكس سلباً على أداء الوزارات والعمل التنفيذي. فاشتراطات التقاسم السياسي للمناصب قبل التصويت داخل مجلس النواب أدى إلى تعمد مجلس الوزراء عدم الالتزام بهذه المادة والركون إلى نصوص تشريعية تجيز التعيين وكالة، فكان أن أصبحت الوظيفة الإدارية تمارس في الأعم الأغلب بهذه الطريقة، والعمل على تحرير الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء يقتضي تعزيز موقعه في النظام كجسم واحد بأن تعدل المادة (٦١/ خامساً) لتنص على تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، بناء على اقتراح من الوزير المسؤول أو رئيس الهيئة المستقلة وبموافقة مجلس الوزراء،

وبموجب قانون يحدد الشروط الواجب توافرها في شاغلي هذه المناصب وبما يضمن تكافؤ الفرص وعدم الإقصاء، وتكون هذه الصلاحية خاضعة للرقابة السياسية لمجلس النواب بالإضافة إلى الرقابة القضائية على مدى مشروعية الإجراءات وملائمتها.

ث. إعادة صياغة النصوص الإجرائية الخاصة بالسلطين التشريعية والتنفيذية

أبرزت الممارسة السياسية منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ إشكاليات في النصوص الإجرائية الخاصة بانتخاب الرئاسات الثلاث. فقد كانت في كل مرة تصدر بصيغة مختلفة عما سبقها. وإذا كان قد طرح من قبل رؤية بشأن كيفية معالجة عملية اختيار المرشح لتشكيل الوزارة، فهناك حاجة لإعادة النظر في نصوص انتخاب رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية لتجاوز الإشكاليات التي كانت تحصل في كل عملية انتخابية، وكذلك بالنصوص الخاصة بهيكلية المجلس أو مدة رئاسة الجمهورية.

انتخاب رئيس الجمهورية والمدد الرئاسية.

أكدت الحوارات على وجوب إعادة النظر في آلية انتخاب رئيس الجمهورية الواردة في المادة (٧٠)١، وتحديد نصاب جلسة تصويت المجلس، بعد الجدل الذي أثارته الانتخابات المبكرة في عام (٢٠٢١)، مع العلم أن موضوع النصاب لم يُثر سابقاً في أي من الدورات النيابية، إذ كانت الإجراءات تتم دون السؤال عن النصاب لأن الحكومات السابقة كانت جميعها توافقية ومسألة الأغلبية كانت تُحسم سلفاً.

والحل المقترح للخروج من أزمة عدم انعقاد مجلس النواب لانتخاب الرئيس لعدم تحقق النصاب هو فرض جزاء على فشل المجلس في الاتفاق على عقد هذه الجلسة بأن تصاغ المادة ٧٠ من الدستور بحيث تتضمن تحديداً عددياً وزمانياً يضمن تحقيق الاتفاق في موعد محدد، وبخلافه يتم اللجوء إلى الشعب بعد حل المجلس. ويقضي هذا التحديد العددي بأن ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، في جلسة لا تفتح إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس على الأقل، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة

١ نص المادة ٧٠ على: «أولاً: ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً: إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.»

يتم التنافس اقتراع ثلث بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل منهما على أكثرية الأصوات.

وفي حال عدم حضور الثلثين، يعقد المجلس جلسة بعد سبعة أيام، ويشترط فيها نسبة الحضور نفسها والإجراءات نفسها. فإن تعذر انعقادها أيضاً، يعقد المجلس جلسة بعد سبعة أيام أخرى ولكن بحضور ثلاث أحماس أعضائه على الأقل، وينتخب الرئيس بالأغلبية ذاتها. فإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة في الجولة الأولى، يعد رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في جولة ثانية يتنافس فيها المرشحان اللذان حصلا على أعلى الأصوات في الجولة الأولى.

إذا فشل المجلس في الانعقاد مرة أخرى ولم تتحقق أغلبية الحضور المذكورة في الفقرة السابقة، يعقد المجلس لإعادة التصويت بعد خمسة أيام بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، والشخص الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ينتخب رئيساً للجمهورية. فإن فشل المجلس في الانعقاد في المرة الرابعة، يحل بقوة القانون، ويلزم رئيس الجمهورية المنتهية ولايته بالدعوة إلى انتخابات جديدة تعقد في غضون ٤٥ يوماً.

هذا التحديد العددي والزمني لجلسات انتخاب الرئيس يضمن معالجة مسألة تراخي المجلس في الاتفاق على عقد جلسة الانتخاب، كما يضمن عدم تجاوز مدة الانتخاب موعداً زمنياً معيناً.

مدة ولاية رئيس الجمهورية.

نص الدستور على وجود تزامن بين ولاية رئاسة الجمهورية وولاية الدورة النيابية لمجلس النواب، وهذا النص بحاجة إلى تعديل ينهي الترابط بين انتخاب الرئيس وانتخاب المجلس، أي يجب إلغاء أحكام المادة ٧٢/ ثانياً ونصها «تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب»، وحذف كل ما يتعلق بارتباط ولاية الرئيس بولاية مجلس النواب، مع تعديل المدة الواردة في الفقرة (أولاً) لتصبح ولاية رئيس الجمهورية خمس سنوات مع جواز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب.

هذا الاختلاف سيضمن حالة تعاقب في مدد الانتخاب تحول دون عرقلة تشكيل الحكومة في حال عدم الاتفاق على انتخاب رئيس الجمهورية، كما يضمن نوعاً من خروج منصب الرئاسة من المفاوضات العسيرة التي تسبق تشكيل الحكومة دائماً.

النصوص الإجرائية الخاصة بانتخاب رئيس مجلس النواب.

عدم الاتفاق السياسي كان عاملاً للخروج على أحكام الدستور أكثر من مرة في انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه في الجلسة الأولى، فكان أن ابتدعت فكرة الجلسة المفتوحة حتى قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورتها في قرارها (٢٠١٠/٥٥)، لكن مجلس النواب عاد لابتدع جلسة مفتوحة في عام ٢٠١٨ لكن مع تحديد موعد للانعقاد وهو إجراء أيدته المحكمة الاتحادية في قرارها (٢٠١٨/١٩٤). أما في جلسة انتخابات رئيس مجلس النواب الأخيرة (٢٠٢٢) فقد رفع رئيس السن الجلسة بعد مشادة مع بعض الأعضاء، مما أظهر وجود ثغرات في أحكام تنظيم الجلسة الأولى ينبغي معالجتها بإضافة فقرة إلى أحكام المادة (٥٤) تقول: «أولاً، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبه، ولا يجوز زيادة المهلة المذكورة آنفاً».

ثانياً، تنحصر مهام رئيس السن بإدارة الجلسة الأولى وفتح باب الترشيح لمنصب رئيس المجلس ونائبه فقط، واستقبال طلبات الترشيح، ولا يجوز له النظر في أي طلب آخر.

ثالثاً، في حال فشل المجلس في الانعقاد لأي سبب من الأسباب، تعقد جلسة ثانية بعد خمسة أيام من تاريخ الجلسة الأولى، بحضور أغلبية أعضاء المجلس، وتستكمل إجراءات انتخاب رئيس المجلس ونائبه، فإن تعذر الانتخاب يعد المجلس منحلّاً بقوة القانون، ويدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات برلمانية جديدة تجرى خلال (٤٥) يوماً من تاريخ الحل».

إصلاح هيكلية مجلس النواب.

أظهرت الحوارات بشكل جلي وجود نظرة سلبية عن أداء مجلس النواب. صحيح أن هذه النظرة في كثير من جوانبها لم تراعي طبيعة أداء وعمل المجلس، إلا أنها أشرت إلى مواطن يمكن بمعالجتها تفعيل أدائه وجعله أكثر ديناميكية في عمل النظام.

المجلس بصيغته الحالية يقتضي أن يمثل النائب الواحد مئة ألف نسمة، مما يعني أن عدد أعضائه سيتزايد تبعاً للنمو السكاني. وقد أظهرت الحوارات نظرة سلبية تجاه هذا الخيار. فزيادة العدد تؤثر سلباً على سرعة أداء المجلس بالإضافة إلى زيادة

النفقات. والبديل المطروح هو جعل عدد الأعضاء ثابتاً والإبقاء على العدد الحالي (٣٢٩ عضواً)، مع النص على إعادة النظر كل عشر سنوات في توزيع المقاعد بين المحافظات أو الوحدات الإدارية التي تحل محلها، لتحقيق التوازن في التمثيل على أساس النمو السكاني لتلك الوحدات، على أن يعتمد الإحصاء السكاني معياراً وحيداً لإعادة النظر في توزيع المقاعد.

أظهر الحوار الحاجة إلى النص على دستورية الحق في المعارضة البرلمانية مع تحديد دستوري لبعض مهامها لضمان حقها في ممارسة دورها في النظام السياسي. فالاعتراف بالتعددية السياسية أحد لوازم قيام نظام ديمقراطي، وتبني فكرة وجود معارضة وأغلبية أصبحت ضرورة لتفعيل عمل مجلس النواب، وهذا رهن باعتراف دستوري بالحق في المعارضة البرلمانية ومنحها موقعا في النظام السياسي لأداء وظائفها ومهامها في ظل الدستور، لتعزيز مكانتها وتفعل دورها في الرقابة على الأداء الحكومي وتصويبه. ويمكن فعل ذلك من خلال الإقرار بأن المعارضة البرلمانية حق دستوري، وهذا الإقرار يقتضي خطوات عملية في واقع العمل البرلماني أهمها:

١. إعطاء المعارضة الحق في إشغال منصب أحد نواب رئيس مجلس النواب.
٢. إعطاءها الحق في تنظيم جدول أعمال مجلس النواب لجلسة واحدة تعقد في الأسبوع الثالث من كل شهر. ويمكن استثناء انعقاد هذه الجلسة من شرط اكتمال النصاب، بحيث تتخذ قراراتها بأكثرية الحاضرين، والهدف هو الحيولة دون تعطيل الأغلبية النيابية لانعقادها عبر التغيب عن حضورها.
٣. أن تكون رئاسة ونياية وعضوية اللجان النيابية في المجلس وفق نسب تمثيل المعارضة داخل المجلس.

٢. النظام الاتحادي

أ. التعريف بالفدرالية العراقية

١. تعريف الفدرالية

يتفق أغلب الباحثين على أن الفدرالية مصطلح غربي يعني «الاتحاد» في العربية، وهي شكل من الحكم توزع السلطات فيه دستورياً بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر (أقاليم، ولايات، محافظات)، ويعتمد كل مستوى من الحكم على الآخر ويتقاسم معه السلطة في الدولة. ويسعى الاتحاد المركزي أو الفدرالي إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين: الأول هو الرغبة في تشكيل دولة واحدة قوية، والثاني هو المحافظة قدر الإمكان على الاستقلال الذاتي لكل ولاية أو إقليم أو محافظة ضمن الاتحاد.

٢. مبررات تشكيل الفدرالية في العراق

مبررات الدول لإقامة الاتحاد هو وجود روابط وطنية مشتركة بين أقاليمها أو محافظات كوحدة اللغة أو الدين أو الثقافة أو العادات والتقاليد أو الانتماء إلى جنس واحد، وكذلك المصالح المشتركة كالرغبة في تكوين دولة كبيرة قوية ومؤثرة، والرغبة في حماية مصالحها، والدفاع عن كيانها ضد عدو خارجي مشترك. وقد اتبع هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا وكندا وأستراليا وجنوب أفريقيا. ويتكون الاتحاد الفدرالي عن طريق تفكك إحدى الدول البسيطة الموحدة إلى ولايات وأقاليم، مع بقاء الرغبة لديها في الاستمرار ضمن اتحاد يجمع بينها. وتلجأ الدول إلى هذا النظام أحياناً لأنها قد تكون نشأت أصلاً ضمن هيكل واحد شديد المركزية، غالباً ما يكون سلطوياً وغير ديمقراطي. وقد يكون اختيار الفدرالية استجابة لضغوط سياسية في سبيل الديمقراطية ونقل السلطة أو تحويلها بسبب التعددية اللغوية أو الدينية أو العرقية في الدولة أي وجود جماعات غير متجانسة، أو لوجود فروق كبيرة (اقتصادية مثلاً) بين الأقاليم. وقد تكون للأقاليم التي تضغط باتجاه الاستقلال الذاتي في بعض الدول كيانات سياسية مميزة في الماضي. فيصبح إطار الدولة الموحدة غير ملائم، فتفتتت أو تنفكك إلى دويلات صغيرة ترى كل منها مصلحتها في الحفاظ على الاستقلال في جزء أو معظم أمورها الداخلية، فيقوم بينها اتحاد مركزي تتولى فيه دولة الاتحاد الشؤون الخارجية. نشأت بهذه الطريقة دويلات روسيا البلشفية بعد تفتتت روسيا القيصرية، وأيضاً البرازيل والمكسيك والأرجنتين في أمريكا اللاتينية.

في حالات أخرى، قد تنشأ الفدرالية بدمج الطريقتين السابقتين. فقد نشأت كندا عن طريق إقامة أونتاريو وكيبك من نظام واحد سابق ومن ثم أضيفت مقاطعات جديدة. كما قامت الهند أيضاً بدمج هذين المسارين.

أما في العراق، فتطبيق الفدرالية كان تقنياً لأمر واقع حيث تمتع العراقيون (الأكراد) بحماية قانونية وقرارات مجلس الأمن منذ تسعينات القرن الماضي، لذا اقتضت مطالبهم على تبني الفدرالية. فالکرد في سعيهم المتواصل لتحقيق أهدافهم منذ سنوات طويلة، لا يوافقون بعد اليوم على العودة إلى الحكومات المركزية التي توالى في السابق على اضطهادهم. هذا ما أظهرته النقاشات مع أفراد النخبة في محافظة أربيل وهم الآن أكثر إصراراً على التمسك بالنظام الفدرالي الذي يوفر لهم بصورة قانونية ودستورية الحفاظ على حقوقهم ويبي مطالبهم، بعد أن تخلوا حالياً عن مطلب الاستقلال عن الدولة المركزية وأكدوا تمسكهم بوحدة العراق.

٣. السند الدستوري للفدرالية في العراق

تبنى دستور عام ٢٠٠٥ الفدرالية في مادته الأولى التي نصت على: «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق».

كما خصص الباب الثالث منه للسلطات الاتحادية التي تكون، بحسب المادة ٤٧، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وقد حدد الفصل الأول من هذا الباب المواد (٤٨-٦٥) كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية الاتحادية وكيفية تكوينها واختصاصاتها، وخصص الفصل الثاني للسلطة التنفيذية الاتحادية المواد (٦٦-٨٦)، والفصل الثالث للسلطة القضائية المواد (٨٧-٩٤). أما الباب الرابع، فحدد اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية، فيما تضمن الباب الخامس الأقاليم، حيث نصت المادة (١١٦/ب) على: «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لا مركزية وإدارات محلية». وكذلك جاء نص المادة (١١٧) على «أولاً: يقر هذا الدستور عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً؛ ثانياً: يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه».

ونصت المادة ١٢٠ على أن «يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور».

٤. إمكانية تشكيل أقاليم جديدة

تطرق الدستور لتأسيس أقاليم جديدة في المادة ١١٩: «يجب لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم».

لقد رسم الدستور الآلية الدستورية لتشكيل أقاليم جديدة، إلا أن المناقشات مع النخبة في مختلف المحافظات، عدا إقليم كردستان، أظهرت عدم وجود حماسة لتشكيل أقاليم جديدة. واقتصرت المطالبات على تعزيز دور مجالس المحافظات وحل مشاكلها الإدارية مع الحكومة المركزية وهي مشاكل واضحة سببها عدم توفير الخدمات الأساسية والبنى التحتية لتلك المحافظات، وحلها يتطلب إعادة النظر في قانون مجالس المحافظات. ورغم إثارة قضية الأقاليم الجديدة بوضوح في البصرة بتوجيه سؤال مباشر عن الرغبة بتشكيل إقليم البصرة، باعتبار أن هناك محاولة سابقة لتشكيل إقليم البصرة، لم تظهر الإجابات وجود رغبة واضحة أو نية بذلك.

أشارت المادة ١١٨ من الدستور «يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين»، إلى قيام مجلس النواب بإصدار قانون لتشكيل أقاليم جديدة، وبالتالي أخضع تشكيل هذه الأقاليم لإجراءات مختلفة عن إجراءات تأسيس إقليم كردستان، وترك للمشرع صلاحية إصدار القانون المذكور الذي لم يصدر لغاية الآن.

أ. توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والإقليم في الدستور العراقي وإشكالياتها

اتفق الفقه الدستوري على إدراج الطرق الآتية لتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في دساتير الدول:

١. تنظيم قائمة بالاختصاصات الخاضعة لسلطة الاتحاد وقائمة ثانية بالاختصاصات الخاضعة لسلطة الأقاليم لوضع حدود واضحة بين اختصاصات كل من

الطرفين. إشكالية هذه الطريقة هي عدم إمكانية توقع كل المواضيع التي يمكن أن تظهر في المستقبل وتسبب تنازعا في الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم.

٢. تنظيم قائمة حصرية باختصاصات سلطات الأقاليم، وكل ما عداها يعود إلى سلطة الاتحاد. وهذه الطريقة قد تؤدي إلى تقوية السلطات الاتحادية وهيمنتها على الأقاليم.

٣. تنظيم قائمة باختصاصات سلطة الاتحاد، وكل ما عداها يعود إلى سلطة الأقاليم، أي عكس طريقة البند السابق.

أما الدستور العراقي، فقد أخذ بطرق عدة. فهو في المادة ١١٠، حدد اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية حيث جاء فيها «تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمأن أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة ترددات البث والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمأن مناسب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الاحصاء والتعداد العام للسكان».

وحددت المادة (١١٤) عدة اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم، حيث نصت على «تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الأقاليم:

أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون».

وفي المادة ١١٥، منح الدستور سلطة الإقليم أولوية على السلطة الاتحادية في كل ما لم تذكره قائمة الاختصاصات الاتحادية الحصرية، إذ نصت على «كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما».

مما سبق نجد أن الدستور لم يعتمد منهجاً واحداً في توزيع الاختصاصات، بل اعتمد الطرق الثلاث التي سبق ذكرها، واستفاض أكثر عندما أعطى قانون الإقليم علوية على القانون الاتحادي عند الخلاف بينهما في الاختصاصات المشتركة، أي أن الاختصاصات المشتركة ستكون لسلطة الإقليم بالحصول، وهذا يتعارض مع مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يعتبر أن القانون الاتحادي هو الأسمى. وأثناء المناقشات مع النخبة وممثلي الأحزاب الكردية في أربيل، أعرب

هؤلاء عن تمسكهم بهذه النصوص الدستورية ومعارضتهم لأي تعديل دستوري، وفي حال تم تعديل الدستور بتطبيق المبدأ القانوني سمو القانون الاتحادي على قانون الإقليم مع بيان الاستحالة الدستورية للتعديل فإن المكون الكردي يشرع بالانفصال والاتحاد لاحقاً باتحاد كونفدرالي.

وقد منحت المادة (١٢١/ثانياً) الإقليم سلطات أوسع («يحق لسلمة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية»). وهذه الفقرة تنسجم مع أحكام المادة ١١٥.

ونصت المادة (١٢١/رابعاً) على «تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والائتمائية». إن منح الأقاليم صلاحية التمثيل الخارجي يتعارض مع سمات الفدرالية التي تحصر التمثيل الخارجي بالسلطة الاتحادية باعتباره من الوظائف الأساسية للدولة ويعبر عن وحدتها.

كل هذه النصوص واعتماد منهجيات متعددة في توزيع الاختصاصات أثارت جملة من المشاكل مازالت قائمة بين السلطات الاتحادية بما فيها الهيئات المستقلة وبين سلطة الإقليم، وهذا يؤكد أهمية تعديل الدستور كي يؤسس لدولة اتحادية قوية موحدة ضامنة لحقوق الأقاليم وفق منهجية متماسكة.

منحت المادة ١١١ ملكية النفط والغاز للشعب العراقي («النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، فيما فصلت المادة ١١٢ كيفية إدارة النفط والغاز، متناسية الثروات الطبيعية الأخرى التي لا تقل أهمية، عندما نصت على:

«أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع إيراداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها 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 وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة

للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار». هذه المادة لم تضع حلولاً واضحة بقدر ما خلقت العديد من المشاكل في تنازع الاختصاصات بين بغداد وأربيل.

ب. المقترحات

- ٠١ تعديل المادة (١١٢) وجعل إدارة الثروات المعدنية والطبيعية بما فيها النفط والغاز من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية لضمان استقرار الدولة ووحدتها.
- ٠٢ تعديل المادة (١١٥) لجعل العلوية للقانون الاتحادي عندما يتعارض معه قانون الإقليم في الاختصاصات المشتركة.
- ٠٣ إضافة مواد تناول إجراءات تشكيل أقاليم جديدة.
- ٠٤ إضافة مواد تؤكد على الأمة العراقية المتألّفة من مكونات متعددة ومتنوعة.

٣. مجلس الاتحاد

أ. أهمية تشكيل مجلس الاتحاد والسند الدستوري

بداية، لا بد من الإشارة إلى ما ورد في الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور (السلطة التشريعية). فقد نصت المادة (٤٨) على «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد». ونصت المواد (٤٩)- (٦٤) على تشكيل مجلس النواب وشروط عضويته وصلاحياته واختصاصاته. وجاءت المادة ٦٥ مهمة بخصوص إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد، في حين ثم جاءت المادة ١٣٧ لتقيد نص المادة ٦٥ التي لم تنص أصلاً على تشكيلات وصلاحيات واختصاصات مجلس الاتحاد وإنما تركتها لقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب مما جعل مجلس الاتحاد كأي هيئة مستقلة أخرى أو مجلساً استشارياً لا أكثر، أي أنه أضعف من السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) التي تقف على قدم المساواة وتستمد وجودها ويكفها من الدستور الذي صوت عليه الشعب لا من القوانين.

إن الطريق الأمثل لعمل مجلس الاتحاد وتفعيل دوره الرقابي باعتباره جزءاً من السلطة التشريعية حسب نص المادة ٤٨ من الدستور لا يتحقق بتفعيل المادة ٦٥ الخاصة بطريقة أنشائه فحسب، بل أيضاً بإعادة النظر بمواد الدستور نفسها عملاً بنص المادة ١٤٢ لاستكمال بناء المؤسسات الاتحادية ومعالجة الفراغ الدستوري، ثم بعد ذلك يمكن إعطاء مجلس الاتحاد بعض الاختصاصات التشريعية ولاسيما بخصوص وضع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وإدارة شؤونها من خلال توزيع الإيرادات ورسم السياسة المالية على أن يبقى لمجلس النواب صلاحية الرقابة والاشراف على السلطة التنفيذية.

يجب التفريق بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد. فمجلس النواب بموجب الدستور العراقي منتخب بطريقة الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب المادة (٥٠/أولاً). ويجب أن يختلف مجلس الاتحاد عن مجلس النواب من حيث طريقة تكوينه. وتختلف طريقة تكوين مجلس الاتحاد من دولة إلى أخرى بينما جاء الدستور العراقي (المادة ٦٥) مبهماً ولم يشرح طريقة تشكيل مجلس الاتحاد وهل يتم ذلك بالانتخاب أم بالتعيين أم بالجمع بين الانتخاب والتعيين.

ب. تشكيل مجلس الاتحاد

هناك عادة أربع طرق لتشكيل مجلس الاتحاد:

أولاً: الوراثة، مثل مجلس اللوردات البريطاني الذي يُختار معظم أعضائه بطريق الوراثة لكل من يحمل لقب 'لورد'، وهذه الطريقة تتنافى مع الديمقراطية القائمة على الانتخابات.

ثانياً: التعيين، حيث نصت المادة ٣١ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على «يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم ممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن».

ثالثاً: الانتخاب، وتعتمده دساتير الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وإيطاليا.

رابعاً: الجمع بين التعيين والانتخاب، ووفق هذه الطريقة، يتألف مجلس الاتحاد من أعضاء ينتخبهم الشعب وأعضاء تعينهم السلطة التنفيذية أو مجلس النواب، وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ حيث كان الملك يعين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ ويتم انتخاب ثلاثة أُنحاس بالاقتراع العام.

وهذا الصدد لا بد من التفريق بين المجلسين في عدد الأعضاء. فعدد أعضاء مجلس النواب دائماً أكثر من عدد أعضاء مجلس الاتحاد وفق المبادئ الديمقراطية. ومجلس النواب أكثر تمثيلاً لأبناء الشعب لكونه يمثل إرادتهم وجميع أعضائه منتخبون بالاقتراع العام السري والمباشر. وفي حالة عقد اجتماع مشترك بين المجلسين للتصويت على مشروع قانون وحصول اختلاف بينهما، تكون الغلبة لمجلس النواب لأن عدد أعضائه أكبر.

ت. اختصاصات مجلس الاتحاد

القاعدة العامة هي أن المجلسين متساويان في الصلاحيات التشريعية بكافة مراحلها، من اقتراح القوانين والتصويت عليها وصولاً إلى إقرارها. كما أن لمجلس الاتحاد حق تعديل القوانين وإلغائها. لذلك فإن نظام المجلسين يتطلب مبدأ المشاركة التشريعية بينهما بحيث لا يصدر أحدهما قانوناً إلا بموافقة الآخر.

لقد منح الدستور العراقي مجلس النواب جميع الاختصاصات وسكت عن اختصاصات مجلس الاتحاد. فقد منحه اختصاص التشريع (أي حق تشريع القوانين بمفرده) والرقابة على أداء السلطة التنفيذية (المواد ٦١-٦٤). ويصدر مجلس النواب القوانين بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها.

لم يبين الدستور صلاحيات مجلس الاتحاد وتركها للقوانين، ولذلك لا يستطيع هذا المجلس، بموجب الدستور، ممارسة الوظيفة التشريعية المعتادة لمجلس النواب. هذا يعني عملياً أن مجلس الاتحاد لم يعد له سوى دور استشاري، وبالتالي يستطيع مجلس النواب رفض الاعتراضات التي يقدمها مجلس الاتحاد، وإقرار مشاريع القوانين أو القرارات وحده دون موافقة مجلس الاتحاد ومجلس الرئاسة.

وبالتالي، فإن مجلس الاتحاد ملغى عملياً لعدم وجود دور له في العملية التشريعية كما هو الحال في الدول التي اعتمدت دساتيرها نظام المجلس الواحد، وهذا مخالف للممارسة الديمقراطية في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين وتجعل مجلس النواب ومجلس الاتحاد متساويين في الصلاحيات التشريعية.

ولكي يكون لمجلس الاتحاد صفة نيابية، يجب انتخاب أعضائه ومنحه اختصاصات حقيقية في تشريع القوانين والرقابة، على الأقل في المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين، يتمتع كل مجلس بقدر من الاختصاصات في مجال التشريع أو الرقابة، ويكون المجلسان أما متساويين أو ترح كفة أحدهما على الآخر.

وتمنح بعض الدول مجلس النواب سلطات أوسع من المجلس الآخر، كما حصل في العراق مع مجلس الأعيان في ظل دستور ١٩٢٥، وكذلك في الدستور الأردني الذي يعطي مجلس النواب سلطة التشريع وكذلك سلطة الرقابة على مجلس الوزراء.

أما دستور ٢٠٠٥ في العراق، فلم يسند لمجلس الاتحاد أي صلاحيات حقيقية في التشريع، ومنحها كلها لمجلس النواب، حيث تذكر المادة ٦١ أن اختصاصات مجلس النواب تشمل تشريع القوانين الاتحادية، وانتخاب رئيس الجمهورية والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، والموافقة على تعيين كبار القضاة والمسؤولين، ومساءلة رئيس الجمهورية وغيرها.

ما سبق يبين أن مجلس الاتحاد استشاري يخصص عمله بدراسة بعض الموضوعات وآراؤه غير ملزمة. وهذا يستلزم تعديل الدستور لمنحه بعض الصلاحيات التشريعية ومنها على الأقل الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها مجلس النواب وإعادتها إلى المجلس المذكور على غرار الدستور الألماني، والموافقة على مشاريع القوانين التي تخص مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم لكي تصبح قانوناً. وفي هذه الحالات، يجب أن يكون لمجلس الاتحاد سلطة تشريعية، أي إصدار قوانين

تؤمن إيرادات مالية لمناطق المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتشريعات خاصة بإحداث تغييرات في حدود المحافظات المذكورة.

ويجب أن تبقى صلاحية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بيد مجلس النواب وليس ضرورياً منحها لمجلس الاتحاد، حتى لا ينشغل مجلس الوزراء برقابة مزدوجة على أعماله من المجلسين.

ويجب أن يتم انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد، عضوين من كل محافظة وفي التصويت يكون لكل محافظة صوت واحد. ويجب حل مجلس الاتحاد بنفس الطريقة التي يحل بها مجلس النواب.

ولكي يتحقق ذلك، لا بد من تعديل الدستور لان مجلس الاتحاد يستمد وجوده من الدستور وليس من القوانين. ويجب أن يوكل بالمهمة التشريعية إلى المجلسين لمنع التسرع الذي يحدث عند الأخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد، وتجنب الخلل بالتشريعات والتعديلات الكثيرة على القوانين. ف نظام المجلسين يحسن كفاءة كلا المجلسين عن طريق إدخال عناصر مؤهلة إلى مجلس الاتحاد ومنحه صلاحية الاعتراض على مشاريع القوانين التي يسنها مجلس النواب. وبذلك، يتمتع أعضاء مجلس الاتحاد بنفس حقوق وامتيازات أعضاء مجلس النواب وتطبق عليهم أحكام المواد المتعلقة بمجلس النواب في كل ما لم يرد بشأنه نص.

ث. المقترحات

السلطة التشريعية جهاز مهم في جميع الدول الديمقراطية، ولا يستطيع أحد أن ينكر دورها الأساسي في التعبير عن إرادة الشعب. فهي أكثر السلطات تمثيلاً، بل الوحيدة التي تستطيع أن تتحدث باسم الشعب ككل.

تتكون السلطة التشريعية في العراق من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الاتحاد. والهدف الأساس من تكوين المجلسين إيجاد نوع من التوازن بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة، ولإبراز مظهر الدولة الواحدة من جهة ثانية. ويعتبر مجلس الاتحاد ممثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في الدولة.

ومن أهم النقاط التي يجب أن يتضمنها الدستور لتشكيل مجلس الاتحاد:

أولاً: تكوين مجلس الاتحاد

- ٠١ يتكون مجلس الاتحاد بانتخاب جميع أعضائه بالاقتراع العام المباشر والسري.
- ٠٢ يضم مجلس الاتحاد عضوين من كل محافظة، بحيث تملك كل محافظة صوتاً متساوياً عند التصويت أو التداول في أي موضوع بغض النظر عن عدد سكانها.
- ٠٣ يراعي انتخاب أعضائه تمثيل سائر مكونات الشعب.

- ٠٤ يدعى مجلس الاتحاد إلى الانعقاد من قبل رئيس الجمهورية، ويجتمع في اليوم المحدد لدورة انعقاده. كما يعقد في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو من مجلس الوزراء أو مجلس النواب، أو من ربع أعضائه، ويتخذ قراراته بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين.

نقترح الاختصاصات الآتية لمجلس الاتحاد:

- ٠١ إصدار نظامه الداخلي.
- ٠٢ الاشتراك مع مجلس النواب باقتراح وإقرار تعديلات الدستور.
- ٠٣ الموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس الاشراف القضائي، رئيس الادعاء العام، ورؤساء محاكم الاستئناف في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.
- ٠٤ يتساوى مجلس الاتحاد ومجلس النواب في العملية التشريعية التي تخص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ يكون لكل منهما حق اقتراح مشاريع القوانين والتصويت عليها. ولا يصدر قانون يخص الأقاليم وتلك المحافظات إلا بموافقة كلا المجلسين. وعندما ينتهي أي من المجلسين من مناقشة مشاريع قوانين معينة، يحيلها إلى المجلس الآخر لدراستها. فإذا أقرها المجلسان ترفع إلى رئاسة الجمهورية. فإذا صادق عليها خلال عشرة أيام من تاريخ استلامها، تصبح قوانين نافذة، وإذا لم يصادق عليها خلال المدة المذكورة، تُعاد إلى المجلسين لإعادة النظر في نواحي الاعتراض وإقرارها مرة أخرى بأغلبية الأعضاء الحاضرين في كلا المجلسين، وترسل ثانية إلى رئاسة

- الجمهورية للموافقة. فإذا لم يوافق عليها رئيس الجمهورية ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تعاد إلى المجلسين، ولهما إقرارها بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلسين وتصبح غير قابلة للاعتراض وتعد مصادق عليها.
٥. إبداء الرأي أو تقديم مقترح قانون يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر.
٦. إبداء الرأي في مشاريع القوانين المقترحة من رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس النواب.

٤. اللامركزية الإدارية: نصوص مرتبكة أم عدم فهم لمقاصد الدستور

كان نظام اللامركزية الإدارية من أهم محاور النقاش الذي عقد في بغداد وعدد من المحافظات، وتركيز لجنة الحوار على هذا الموضوع من الناحية الدستورية لم يمنع المشاركين من الحديث عن أثر القوانين أو التطبيق الفعلي في المحافظات، وقياس أثر التشريعات في نظام الإدارة اللامركزية ضروري لتحديد أثر النص الدستوري عند إصداره بصورة تشريعات أو تعليمات وأوامر، ولكننا هنا سنركز على النص الدستوري فقط.

أ. تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية أسلوب في التنظيم الإداري يتم بموجبه توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية التي تتمثل في هيئات لامركزية لها صفة الاستقلال المالي والإداري لكنها تخضع للرقابة الإدارية المركزية. وبذلك يمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها «توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات أو سلطات محلية مستقلة عن السلطة المركزية، تمارس اختصاصاتها الإدارية مع خضوعها لإشراف الحكومة المركزية».

ويشترط تطبيق اللامركزية الإدارية توفر عناصرها وهي: وجود مصالح متميزة للشخص المحلي، والاستقلال الذاتي للشخص اللامركزي، ورقابة السلطة المركزية.

ب. أنواع اللامركزية الإدارية

يوجد نوعان من اللامركزية الإدارية هما اللامركزية الإدارية المحلية التي تعترف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الإدارية المحلية كأجزاء من الدولة، مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق والشؤون المحلية بقدر معين من الاستقلال محدد قانوناً، مع وجود إشراف من الحكومة المركزية؛ واللامركزية الإدارية المرفقية التي تعني إعطاء مرفق عام مصلحي شخصية معنوية ليدار بشكل شبه مستقل بدون تدخل المركز. وما يهمنا هنا هو اللامركزية الإدارية المحلية.

ت. اللامركزية الإدارية في العراق

نصت المادة ١١٦ من دستور ٢٠٠٥ على: «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية». ونصت المادة ١٢٢ على:

«أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة».

وقد تبني المشرع الدستوري العراقي نظامين في الإدارة: النظام الفيدرالي الاتحادي ونظام اللامركزية الإدارية، ووصف الأخير «بالمبدأ» وهذا خلل توصيفي لأن اللامركزية هي نظام من أنظمة الإدارة وليست مبدأ. ونصت المادة ١٢٢ على إدارة المحافظات وفق نظام اللامركزية الإدارية، لكن الدستور جانب هذا المبدأ أو عدل عليه، حيث لم يلتزم بأركانه وعناصره بالنص على عدم الخضوع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وبذلك اسقط الرقابة الإدارية من هذا المبدأ الذي وضع لمساعدة المحافظات في إدارة شؤونها.

مع أن النصوص القانونية لم تخل من ذكر رقابة ولو جزئية أو غير مباشرة من قبل السلطة المركزية تجاه المحافظات فقد جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل) أمر تعيين المحافظ بعد انتخابه من مجلس المحافظة يصدر بمرسوم جمهوري حيث نصت المادة (٢٦/أولاً) من القانون المذكور على أن «يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه».

كما أعطت النصوص لمجلس النواب حق إقالة المحافظ بتوصية من رئيس مجلس الوزراء حيث نصت المادة (٧/ثامناً/٢) على أن «لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه»، وهي الأسباب التي وردت في المادة (٧/ثامناً/١):

- «أ - عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
- ب - التسبب في هدر المال العام.

- ج - فقدان أحد شروط العضوية.
د - الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية».

يبد أن نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي منحت الجهات الاتحادية المركزية صلاحيات معينة في المحافظات لم تذكر في الدستور ضمن اختصاصات السلطات المركزية أو الاختصاصات المشتركة، وبذلك فهي معرضة دائماً للطعن بعدم الدستورية.

وفعلياً، يمارس مجلس النواب الرقابة بشكل مباشر، كما يتدخل العديد من الهيئات الحكومية المركزية والوزارات في عمل الحكومات المحلية ومجالس المحافظات وتشرف على أعمالها.

لقد سلك المشرع الدستوري طريقاً مغايراً لطريق اللامركزية الإدارية في بعض الدول. فقد رفض رقابة السلطة المركزية وإشرافها في المادة ١٢٢/خامساً من الدستور، وأجاز في الوقت نفسه «التفويض المتبادل» بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، كما ورد في المادة ١٢٣، باتفاق الطرفين مع أن التفويض يكون عادة من الأعلى للأدنى ولا يُخيّل العكس، لأنه يعني تساوي المراكز القانونية، وهذا خلل وخطل كبير.

كما يؤخذ على المادة ١١٥ من الدستور («كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما») أنها ساوت بين الإقليم وبين المحافظات التي تدار وفق مبدأ اللامركزية الإدارية من حيث الاختصاصات، رغم أنه من الخطأ المساواة بين الإقليم الذي يقوم على ثنائية السلطات الثلاث في الدولة وبين المحافظة اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساس تفويض بعض الوظائف الإدارية.

ان هذا الخلط بين الاختصاصات في معظم نصوص الدستور التي تتحدث عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولد إرباكاً حتى لدى السلطة التشريعية، وكأنما أراد المشرع الدستوري رفع مستوى المحافظات إلى أقاليم أو مساواتها بها ناسياً أو متناسياً الفروق الجوهرية الكبيرة بينهما.

لقد طُرحت فكرة وجود إدارة للأقليات في المادة ١٢٥ من الدستور، التي منحت حقوقاً إدارية للقوميات والمكونات المختلفة (في إشارة إلى مناطق تركز

الأقلية) تحت الفصل الرابع (الإدارات المحلية)، وهنا يبرر التساؤل هل هذه الإدارة قائمة على أساس اللامركزية أم على صيغة خاصة قد تكون دون المحافظة لكن بإدارة خاصة أو حكم ذاتي أو تنظيم خاص كما في روسيا وماليزيا وغيرهما.

ومع أن كثيراً من أفراد النخب والمواطنين الذين قابلتهم لجنة الحوار طالبوا بتصحيح نصوص الدستور وفق القواعد والمعايير القانونية السليمة للامركزية الإدارية، فإن بعضهم طالب بإلغاء مجالس المحافظات في موقف غريب ومتناقض. فكيف يمكن إنشاء لا مركزية إدارية سليمة بدون هيئات محلية منتخبة؟!

وكان هناك عدم وضوح وتناقض في المطالب لدى كثيرين منهم. فبعضهم يرى أن المحافظات غير مهيأة لإدارة كل تفاصيل المحافظة لعدم وجود خبرة في الإدارة، وفي الوقت نفس يرون أن الدستور والقانون لم يمنح المحافظات صلاحيات كافية.

ث. مقترحات التعديل

١. تركز معظم مطالب المحافظات على منح سلطات أكبر للمحافظين، ولذلك طرحت فكرة انتخاب المحافظ مباشرة من قبل ناخبي المحافظة، وبذلك يصبح نداءً لمجلس المحافظة. ويتحقق ذلك بتعديل المادة ١٢٢/ثالثاً مع منح الناخبين في تلك المحافظة الحق بإقالة المحافظ بنسبة مساوية أو أعلى من الأصوات التي نالها في الانتخابات، وتنظيم العلاقة بوضوح أكبر مع مجلس المحافظة والحكومة المركزية.

٢. يجب إعادة النظر بكل مواد الدستور التي تجمع بين الأقاليم والمحافظات وتعديلها بفصل الاختصاصات بين النظام الفدرالي ونظام اللامركزية الإدارية وعدم الجمع بينهما إلا في حالات التساوي في المراكز القانونية.

٣. لم تعط نصوص الدستور مجلس النواب صلاحية حل المجالس المحلية مع أن القانون النافذ منحه تلك الصلاحية، وهذا يقتضي النص دستورياً على تنظيم هذه العلاقة.

٤. نقترح تعديل المادة ١٢٢/خامساً من الدستور، بحيث تنص على خضوع حكومات المحافظات لرقابة وإشراف الحكومة المركزية، أو خضوع المجالس والحكومات المحلية لرقابة السلطة التشريعية المركزية.

٥. ليس هناك وضوح كامل في الدستور بشأن الإدارة المالية للمحافظات،

مما جعلها مقيدة بالحكومة المركزية في تصرفات كثيرة تتجاوز الإشراف أو الرقابة إلى التدخل الفعلي في الإدارة، وهذا يقتضي إدراج نص واضح باستقلال الإدارة المالية في المحافظة مع إبقاء رقابة الحكومة المركزية للحفاظ على المال العام.

لقد وقعت اللامركزية الإدارية ضحية نظام هجين من إرث الماضي الشمولي المركزي ورغبة المشرع الدستوري بعد ٢٠٠٣ بالتحول الديمقراطي، وضحية الخلط بين الفدرالية واللامركزية الإدارية.

٥. الأقليات والمناطق المتنازع عليها وحقوق النساء

أ. المكونات، الأقليات: معضلة التسمية

اعتاد الخطاب السياسي والإعلامي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ استخدام مصطلح 'مكونات' للدلالة على التنوع الثقافي والعرقي والديني والمذهبي في العراق، في نوع من المجاملة لأبناء الجماعات الأقل عدداً، رغم أن مصطلح 'أقليات' مجرد ولا يحمل أي انتقاص لهذه الجماعات. لكن يبدو أن تداول المصطلح باللغة العربية كان يصحبه دوماً بعض من الحساسيات وما يصاحبها من نظريات المؤامرة حول استغلال ملف الأقليات، الأمر الذي خلف انعكاسات سلبية على تداول المصطلح. ولهذا، لمست لجنة الحوار، أثناء المشاورات التي نظمتها في محافظات مختلفة ولا سيما الجلسة في بغداد الخاصة بالأقليات، وجود حساسية عالية تجاه استخدام مصطلح «أقليات» من قبل ممثلي الأقليات أنفسهم، بينما شاع استخدام مصطلحات من قبيل: سكان أصليون، مكونات أصيلة، شعوب أصلية. وهذه المصطلحات - برأي اللجنة - لا تشكل بديلاً عن استخدام مصطلح 'الأقليات'، بل أنها تغفل تماماً عن أن مجال المطالبة بالحقوق في واقع الأقليات مختلف عنه في واقع الشعوب الأصلية.

ولكن رغم أن ممثلي الأقليات رفضوا وصفهم بـ«أقليات» في خطابهم الداخلي، فإنهم تسلموا بما يوفره المصطلح لهم من حصانات وحماية في خطابهم للمجتمع الدولي، كرد فعل على مساوئ النظرة الكمية العمياء التي تحيل الأفراد إلى مواطنين من الدرجة الثانية، ومعاملة الجماعات وفق سلم تفضيلي يصنفهم ضمن درجة أدنى بسبب قلة عددهم. وتلاحظ اللجنة أن أبرز الأطر المدنية التي تمثل الأقليات في العراق، مثل «مجلس الأقليات العراقية» الذي تشكل في عام ٢٠٠٥ و«تحالف الأقليات» وهو إطار أوسع من الأول ويضم رافضين لتسمية «أقليات»، لا تزال تحدد هوية عملها بكلمة «أقليات». والسبب واضح وهو عدم الرغبة في خسارة هامش المطالبة بالحقوق الذي تمنحه الاتفاقيات الدولية الضامنة لحقوق الأقليات.

هذه الخلفية مهمة لفهم سبب استخدام دستور ٢٠٠٥ مصطلح «مكونات» بدلاً عن مصطلحي أغلبية وأقلية. ولا توضح نقاشات الأعمال التحضيرية التي نشرت في أربعة مجلدات أسباب اختيار هذا المصطلح الجديد، أو كيفية اقتراحه، لكن من السهل الاستنتاج أنه كان محاولة لتبني مصطلح محايد يتجنب حساسية مصطلح «أقليات».

إن تبني مصطلح 'مكونات' يثير مشكلة قانونية عند تشريع قانون لحماية حقوق الأقيليات تنفيذاً للمادتين ٢ و١٢٥ من الدستور، لأنه ينطبق على الأغلبية وعلى الأقيليات معاً. وينبغي حل هذه المعضلة بتبني مصطلح أقيليات أو الإبقاء على مصطلح مكونات مع أيراد مصطلح «أقيليات» بين قوسين حين يكون السياق متعلقاً بالأقيليات. واللجنة تؤيد المقترح الثاني بسبب صعوبة تغيير مصطلح «مكونات» نتيجة ترسخه طوال السنوات الماضية وشيوعه وتداوله، رغم مشاكه الدلالية وسياق تطبيقه القانوني.

ب. حدود الاعتراف بالأقيليات في الدستور

شمل نظام الاعتراف الرسمي في الدستور التعددية الدينية والقومية والمذهبية، إذ اشارت المادة ٣ إلى أن «العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب». والدستور يميز في الاعتراف الرسمي بالأقيليات بين أقيليات دينية وأقيليات قومية، إذ اشارت المادة ٢/ثانياً إلى حقوق الأقيليات الدينية بقولها: «يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين، واليزيديين، والصائبة المندائيين». فيما نصت المادة ١٢٥ على حقوق الأقيليات القومية بالقول: «يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية، والسياسية، والثقافية، والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون».

القراءة المتمعنة لقضية ذكر الدستور بعض الأقيليات بالاسم وإغفال بعضها الآخر تخالف جديلاً بشأن إمكانيات تعديلها لجعل القائمة غير مقتصرة على أقيليات محددة بالاسم أو بحذف الإشارة إلى الأقيليات كاملة. فذكر الأقيليات الدينية في المادة ٢ يبرز إشكالية عدم ذكر اليهود والكاثوليك والزرادشتيين، وأيضاً ذكر الأقيليات القومية في المادة ١٢٥ يبرز إشكالية عدم ذكر السريان والأرمن والكرد الفيليين والشبك على سبيل المثال.

النقاش حول إشكالية الاعتراف يبرز تفسيرين: الأول أن هناك تحديداً حصرياً للأقيليات التي يعترف بها الدستور من خلال ذكرها بالاسم، وإلا لما ذكرها أو خصص مادة للتعريف بالتعددية الدينية والقومية واللغوية للمجتمع العراقي. والثاني أن ذكر هذه الأقيليات ورد على سبيل المثال لا الحصر، والدستور لم يفرق بين أقيليات دينية وقومية، بل ذكر سائر المكونات الأخرى كما في المادة ١٢٥، وبالتالي لا ينص على تحديد حصري للأقيليات المعترف بها، ويظل الأمر مفتوحاً

حسب الإجراءات القانونية التي يتم فيها تسجيل جماعات دينية حسب الحقوق التي كفلها الدستور.

ورغم عدم تقديم طلب تفسيري لهذه المقاربة إلى المحكمة الاتحادية حتى هذه اللحظة، فإن عدم ذكر الدستور بعض الأقليات بالاسم أثار مخاوف هذه الأقليات كما برز في نقاشات اللجنة مع ممثلي الأقليات. لذا، تعمل بعض الأقليات التي لم يرد ذكرها، كالشيك مثلاً، على تشجيع ذكر اسمها في التعديلات الدستورية في المادة ١٢٥، كما يطالب بعض الإيزيديين بإضافة اسمهم إلى المادة ١٢٥، وهذا لا يمنع مطالبات مماثلة من أقليات أخرى كالبهايين والكاكائيين والكرديين الفيليين وحتى ذوي البشرة السوداء.

وترى اللجنة أن إصدار قانون بموجب نص المادة ١٢٥ يحدد جماعات الأقليات في العراق ضمن معايير متفق عليها هو الوسيلة الأنسب لإزالة اللبس حول ذكر الأقليات في الدستور بدلاً من خوض معركة قد تطول لذكر جميع الأقليات في الدستور.

ت. عدم كفاية الضمانات الدستورية

ينبغي الإشارة إلى أن مشاورات اللجنة توضح أنه رغم اعتراف دستور ٢٠٠٥ بالتعددية الدينية والقومية واللغوية وتقديم ضمانات قوية للمساواة في المعاملة بين جميع العراقيين، فإن أحكامه لا تدخل حيز التطبيق إلا من خلال قوانين شرعت ولم تنفذ حتى الآن أو لم تُشرع أصلاً، مثل قانون المساواة وعدم التمييز أو قانون حماية المكونات (الأقليات). لذلك، يجد ممثلو الأقليات أنه لا أهمية لإيراد حقوق الأفراد في الدستور إذا لم ينعكس ذلك واقعاً على شعورهم بالمواطنة، وإن ضمانات الدستور بعدم التمييز والمساواة ليست حلاً لتهميش الأقليات الدينية والقومية واللغوية وإقصائها، طالما أن هذا التهميش والإقصاء موجودان في الواقع، وطالما أن إدارة مؤسسات الدولة، الموزعة حسب المحاصصة السياسية بين الجماعات الكبرى، لا تقوم على الكفاءة وتكافؤ الفرص.

ث. العلاقة بين الدين والدولة في الدستور وأثرها على حقوق الأقليات الدينية

مقارنة دستور ٢٠٠٥ للعلاقة بين الدين والدولة هي تقليد سارت عليه الدساتير العراقية السابقة ودساتير عربية أخرى، حيث تبنت الإسلام ديناً

رسمياً للدولة^٢، وهو دين أغلبية السكان، وجعلت أحكامه مصدراً أساسياً للتشريع.

هنا يبرز سؤال عن «حيادية الدولة» كشفت عنه مشاورات اللجنة مع ممثلي الأثليات، وهو: هل تبني الدولة لدين رسمي يعني أنها لن تكون حيادية إزاء أديان بقية الأثليات الدينية في البلاد، أو أنها تمنح هذا الدين امتيازات على حساب بقية الأديان؟

يرى البعض في تبني دين رسمي للدولة تمييزاً ضد الأثليات في حال تشريع قانون يحمي الأثليات، ولكنه قد يتعارض مع ثوابت الإسلام خاصة وأن المادة (٢/ثانياً) ولدت لهم مشاكل في العديد من القضايا الشخصية ووضعت حجر عثرة أمام الكثير من القوانين التي لم يكن فيها إنصاف لهم مثل قانون البطاقة الوطنية الذي قضى في المادة ٢٦ منه «بأسلمة القاصرين في حال تحول أحد الوالدين إلى الاسلام».

وقد تؤثر مركزية الإسلام سلباً على حقوق الأثليات غير المسلمة والفئات الضعيفة الأخرى، بما فيها حق التدين، والتعبير، والمساواة أمام القانون، والحق في المشاركة في شؤون الحكم، وحقوق الأسرة، وحقوق النساء وغيرها.

وطرح أيضاً أكثر من سؤال عن تعارض طقوس ومعتقدات بعض الأثليات الدينية أو حرية الفرد في اعتناق مذهب فكري أو ديني مع أحكام الإسلام. وبالتالي، ينشأ تعارض مع نص المادة ٤٣ من الدستور التي تكفل حرية المعتقد لأتباع كل دين أو مذهب، والمادة ٤٢ التي كفلت لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة.

وترى اللجنة أن القواسم المشتركة بين الإسلام والأديان الأخرى المعترف بها في العراق كالمسيحية والإيزيدية والمندائية، والتي تشكل عادة نظاماً للأخلاق والآداب العامة، لم تجد صداها في المادة ٢ من الدستور. لذا هناك اقتراح بتعديل هذه المادة لتعكس هذه القيم المشتركة، بحيث تصبح المادة ٢ «أولاً (أ) لا يجوز سن قانون يتعارض مع الممارسات والمعتقدات الشائعة لجميع الأديان المعترف بها في العراق».

٢ (المادة ٢ أولاً: الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع).

إن تبني هذا التعديل سيخفف من الإعلان الصارم لدين الأغلبية بوصفه الدين الرسمي للدولة، ويفسح هامشاً أكبر لمعتقدات الجماعات وثقافتها خارج الوصاية شبه المطلقة لدين الأغلبية على البنية الثقافية للبلاد.

ج. مناطق الأقليات المتنازع عليها

عالج الدستور موضوع إنشاء وحدة إدارية فرعية دون مستوى المحافظة في مناطق الأقليات، يمكن أن تمنح الإيزيديين في سنجار والشبك والمسيحيين في سهل نينوى صيغة من الاستقلالية الإدارية في إطار الدولة الاتحادية، وتحت مظلة محافظة نينوى. تقوم هذه الفكرة على منح الإيزيديين والمسيحيين والشبك (وينطبق ذلك أيضاً على التركمان في تلعفر) الحق في إدارة شؤونهم السياسية والاقتصادية والتعليمية على نحو مستقل، وفقاً للدستور الذي ينص على أن «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لا مركزية وإدارات محلية^٣». كما تضمن الدستور أحكاماً تتعلق بالأقاليم والمحافظة والعاصمة^٤. ونصت المادة الخاصة بهذا الشأن (تحت عنوان «الإدارة المحلية») على أن «يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون^٥».

يتطلب تنفيذ هذه المادة المهمة تحديد صلاحيات وسلطات الوحدات الوطنية الفرعية الممنوحة للمسيحيين والإيزيديين ودرجة استقلاليتها الذاتية. والمقصود من ذلك تكوين حكم ذاتي بمستوى دون المحافظة.

لكن هناك سرديات أو تصورات أخرى عن إدارة المناطق المتنازع عليها. فحكومة إقليم كردستان مثلاً تطالب بضم مناطق الأقليات في سنجار وسهل نينوى إلى الإقليم، حيث يمكن منحها استقلالية إدارية شرط أن تكون ضمن أراضي إقليم كردستان. وتعد سنجار وسهل نينوى التابعتان إدارياً لمحافظة نينوى من وجهة نظر حكومة إقليم كردستان، ضمن «المناطق المتنازع عليها». وقد تضمنت المادة ١٤٠ من الدستور مقاربة لحل الصراع حول عائدة المناطق المتنازع عليها، ولكن بسبب الغموض الذي يكتنف مسألة هل سنجار وسهل

٣ المادة ١١٦ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٤ المواد ١١٧ إلى ١٢٤ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٥ المادة ١٢٥ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ينوى ضمن هذه المناطق أم لا، وعجز المحكمة الاتحادية عن حل هذه الإشكالية، تعتقد اللجنة بوجود سيناريوهين ممكنين للحل:

الأول: اتفاق بين ممثلي الأقليات المعنية على إدارة مناطقهم وفق نظام الحكم الذاتي.

الثاني: تحويل هذه المناطق إلى محافظات.

يبدأ أن تنفيذ كلا السيناريوهين سيسبب انقسامات عميقة وصدامات بين العرب والأكراد وبين حكومتي بغداد وأربيل، والأهم أنه بسبب وجود مؤيدين ومناهضين لكل سيناريو داخل النخب الإيزيدية والمسيحية والشبكية، سيحدث انقسام داخلي ضمن هذه الأقليات نفسها بين الولاء لبغداد أو لإربيل.

لذا فإن إيجاد حل لمسألة المناطق المتنازع عليها من خلال تعديل الدستور أمر في غاية الصعوبة، لكن إذا كانت هناك إمكانية لتعديل الدستور، فيجب أن تكون مبنية على مفاهيم حديثة لحل النزاع، منها تجرئة المشكلة عبر تناول كل منطقة على حدة وحسب خصوصيتها (المناطقية أو العرقية أو الدينية). كما ينبغي أن يكون للسكان الأصليين لهذه المناطق رأي واضح في تحديد هوية النزاع وكيفية حله. وهناك حل آخر هو عدم ذكر المسألة وتركها للاتفاق السياسي بين بغداد وأربيل. وحتى لو ثبت أن الخيار الثاني أكثر واقعية، ينبغي في جميع الأحوال مشاركة ممثلي الأقليات قبل تبني أي من الحلول المقترحة، ويجب إن تكون هذه المشاركات برعاية أممية.

ح. حقوق النساء

الضمانات الدستورية لها دور حيوي في تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات. ورغم وجود ضمانات تحمي حقوق النساء في دستور ٢٠٠٥ إلا أنها ليست كافية لمواجهة العقبات القانونية والسياسية التي واجهتها وسوف تواجهها النساء العراقيات عند ممارسة حقوقهن الإنسانية الأساسية، التي نصت عليها اتفاقية سيداو لعام ١٩٧٩ التي صادق عليها العراق في عام ١٩٨٦. ويمكن إنجاز ملاحظات اللجنة استناداً للمشاورات الوطنية وجلسات مناقشة اللجنة طوال مدة المشروع بما يلي:

- غياب اللغة الجندرية: قد يعتبر البعض أن اللغة مجرد مسألة شكلية، وليس لها آثار على ضمان حقوق النساء وحمايتها على أساس المساواة بين المرأة والرجل. لكن اللغة بلا شك أداة تعكس البنية العقلية للأفراد والجماعات

التي تستخدمها وأداة للتعبير عن تصوراتها، فيما يتعلق بعلاقاتهم مع بعضهم بعضاً، والحالة المتصورة لكل فرد داخل المجموعة الاجتماعية.

- إن العلاقات القائمة على التمييز والإقصاء والمهيمنة هي التي تنتج أدوات لغوية تعبر عن هذه التصورات وليس العكس. ولغة الجندرية دور أساسي في البناء الاجتماعي للجندر، والمذكر والمؤنث يكشفان عن طبيعة العلاقات القائمة بين الجنسين، وموقع كل منهما في المجتمع. تبدأ ديباجة الدستور بعبارة «نحن أبناء» وهي تشير إلى الرجال/الذكور دون النساء/الإناث. ويكمل بقية النص باستخدام صيغة المذكر فقط (صناع، رواد، إنخ) ثم يعود النص ويذكر «رجالاً ونساءً» مما يدل على غياب منظور المساواة الجندرية عن أذهان المشرعين. ويظهر التحيز واضحاً في مادتين مهمتين (١٤ و ١٦) باستخدام مفردة (العراقيون، العراقيين) وهي تدل على التذكير. من الممكن توحيد الوصف والعبارات كما في جاء في المادة ٢٠: «للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة»، أو تحييد اللغة بالابتعاد عن التحيز بكثرة استعمال التذكير وإهمال التأنيث لأنه يعمق اللامساواة بين الجنسين. وقد ورد في الديباجة أيضاً عبارة «الاهتمام بالمرأة وحقوقها»، ومفردة «الاهتمام» هنا ليست ملزمة للدولة ولا تعطي ضمانات أكيدة للنساء.
- المادة ٢/أولاً: «الاسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع: (أ) لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام». إن دور الدين في الدولة وعلاقته بالسياسة أمر بالغ الأهمية. والقول إن القوانين، ولاسيما قوانين الأحوال الشخصية، مستمدة من الشريعة حصراً يعني أن لها صفة مقدسة ويمكنها حرمان الأفراد من حق المشاركة في تطوير وتعديل القوانين المستندة على الشريعة لتواكب المتطلبات المتغيرة للحياة الاجتماعية، ومن حقهم أيضاً في تقييم هذه القوانين أو انتقادها. كما أنها تقيد مبدأ المساواة بإخضاعه للقيود الدينية والأعراف الاجتماعية وبعض التشريعات.
- المادة ١٤: «العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي». المساواة «أمام» القانون لا تعني بالضرورة «في» القانون، حيث لا تزال الأحكام التمييزية موجودة ضمن القوانين العراقية النافذة.

- المادة (٢٩/أولاً/ب، ورابعاً): «تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيوخوخة»، «تمنع كل أشكال العنف والتعسف في الأسرة والمدرسة والمجتمع». تم ذكر مفهوم «الحماية» لأول مرة، لكن ليس واضحاً ما نوع الحماية ومستواها، ومن هي الجهات/المؤسسات المسؤولة عنها. على سبيل المثال، تقول المادة ٤٦ من دستور تونس لسنة ٢٠١٤: «تتخذ الدولة جميع التدابير الكفيلة بالقضاء على العنف ضد المرأة». لقد ذكر دستور ٢٠٠٥ حماية الأمومة، لكن ماذا عن الصحة الإنجابية التي تتعلق بحقوق النساء الصحية في جميع مراحل الحياة وتشمل النساء المتزوجات وغير المتزوجات. كما أن مفردة «تمنع» تحتاج إلى توضيح أدق يلزم الدولة باستخدام أدوات/آليات حديثة غير تقليدية لحماية الأفراد في المجالين الخاص والعام على السواء. لكن منذ دخول الدستور حيز التنفيذ، لم تتجج الدولة بتشريعات قوانين أو استحداث مؤسسات تمنع أو تنهي العنف ضد النساء والفتيات.
- تعارض المادة ١٤ مع المادة ٤١: تقول المادة ١٤ من دستور ٢٠٠٥: «العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي»، وهذا يكفل الحقوق والمساواة التامة بين الجنسين. وقد اعتبرت المرأة مواطناً مساوياً للرجل بالحقوق والواجبات. ولكنها تتناقض مع المادة ٤١ التي تقول: «العراقيون أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية، حسب دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم، وينظم ذلك بقانون». فهذه المادة تُشرع لعدم المساواة أولاً، وتكرس الطائفية ثانياً، وتشكل تهديداً لسيادة القانون والنسيج الاجتماعي للمجتمع، بإلغائها قانون الأحوال الشخصية النافذ (القانون ١٨٨ لسنة ١٩٥٩) الذي يحفظ للنساء الكثير من الحقوق في الزواج والطلاق والنفقة والحضانة.

٦. الحقوق الاقتصادية

استعراض الحقوق الاقتصادية حسب ما طرح في جلسات الحوار وبناء على المناقشات بين أعضاء لجنة الحوار ورؤيتنا الشخصية وفق المحاور الآتية:

أ. حق العمل

١. تنص المادة ٢٢/ثانياً من الدستور على أن «ينظم القانون، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية». يؤخذ على هذا النص أنه لم يوضح ماهية الأسس الاقتصادية التي تنظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل رغم أهميتها الكبيرة لتوصيف النظام الاقتصادي. فلو كان المشرع يريد القول إن تلك الأسس جزء من منظومة السوق الحرة، لما أشار إلى قواعد العدالة الاجتماعية التي تتعارض تعارضاً بيناً مع قيم تلك المنظومة. لذا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل هذه المادة بما يزيل التعارض المذكور.

٢. تنص المادة ٢٤ على أن «تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون». فإذا كان المشرع العراقي يروم تبني النظام الاقتصادي الرأسمالي في المادة ٢٥، فحري به ضمان حرية انتقال اليد العاملة والبضائع ورؤوس الأموال عبر الحدود الدولية وليس بين إقليم كردستان والمحافظات الأخرى فقط.

ب. الملكية الخاصة

تنص المادة ٢٣ على:

«أولاً. الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون.

ثانياً. لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً. أ) للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول إلا ما استثني بقانون.

ب) يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني».

فيما يتعلق بالفقرة أولاً، يجب أن لا يتعارض هذا القانون مع ثوابت الإسلام حسب ما جاء في الفقرة أولاً (ب) من المادة ٢ من الدستور، مما يجعل من حق المالك في الانتفاع واستغلال ملكه مقيداً بأطر تشريعية لا تمت بصلة إلى قيم الاقتصاد الحر والسوق الحرة.

كذلك يمكننا أن نرى بوضوح أن الفقرة (ثالثاً-أ) من المادة أعلاه أباحت للعراقي التملك في أي مكان يراه مناسباً في بلده العراق، في حين أن الفقرة (ثالثاً-ب) حظرت تملك العقار في أي مكان من العراق لأغراض التغيير السكاني. وهذا تناقض واضح بين فقرات هذه المادة (الحظر والإباحة في المكان نفسه)، بحيث نسخت الفقرة (ب) ما ورد في الفقرة (أ) وأفقدتها قيمتها القانونية. لذا ندعوا المشرع العراقي إلى تعديل هذه المادة لتصبح الفقرة ثالثاً (ب) كما يلي: «(ب) يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني».

ت. شكل النظام الاقتصادي

تنص المادة ٢٥ على أن «تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنوع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته». هذه الفكرة بحد ذاتها ممتازة حسب ما طرح الاقتصاديون والأكاديميون في جلستي النجف والموصل، غير أن تعريف الأسس الحديثة اتم بالغموض وعدم، والنتيجة نظام مالي واقتصادي هجين لم يبق على القديم لوحده فيمكن إصلاحه ولا على الحديث لوحده، فكانت النتيجة بالنهاية فوضى اقتصادية وعجز مالي مستدام.

ويرى اقتصاديون آخرون في جلسة الحوار في بغداد أن هذا النص يمثل إشكالية كبيرة. فالدولة لا يجب أن تنسحب من النشاط الاقتصادي لأن سياستها الاقتصادية كما وردت في الدستور تركز على رعية الاقتصاد العراقي مما يشكل خلافاً دستورياً يستتبعه خلل في وضع الخطط والآليات والبرامج وتطبيقها. لقد ركز الدستور والنظام السياسي العراقي على نوع واحد من الإيرادات وهو النفط وبذلك تحول الاقتصاد العراقي إلى اقتصاد هش.

نحتاج أيضاً إلى وضع أسس ومبادئ في الدستور تكفل نظام السوق الاجتماعي الذي يعتمد على الضرائب والقطاعات الأخرى. كما يجب أن يتضمن الدستور نصاً يسمح بشمول العاملين في القطاع الخاص بقانون التقاعد، لتخفيف أعباء الطلب على الوظائف الحكومية.

ويؤخذ على الدستور العراقي أنه لم ينص على صندوق سيادي للأجيال القادمة، وهو مجموعة من الأصول المالية المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قبل الحكومة، ويمكن تمويله من فائض عائدات النفط.

تكمن أهمية هذا الصندوق باعتباره أداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق الاستقرار المالي، وتقليل احتمالات لجوء الحكومة إلى الاقتراض في حالة عجز الموازنة. كما يعد وسيلة مهمة لاستثمار الفوائض المالية للدولة، فضلاً عن كونه وسيلة تحوط تحمي من آثار تقلبات سوق النفط العالمية. وفي هذا الصدد، وانطلاقاً من تأكيد بعض نصوص الدستور على استخدام موارد البلد بالطريقة المثلى، ندعو المشرع العراقي إلى تأسيس صندوق العراق السيادي.

ث. الضرائب

تنص المادة ٢٨ على: «أولاً: لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبي، ولا يعفى منها، إلا بقانون. ثانياً: يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للعيشة، وينظم ذلك بقانون».

تكلمت هذه المادة عن مبدأ المشروعية في الضرائب والرسوم وهو شيء محمود لكنها في الفقرة ثانياً ركزت على اتجاه ثانوي يعنى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى للعيشة.

كان يفترض بهذا النص ذكر الحد الأدنى دون إعطاء أمثلة على نوع الدخل وطبيعته، إذ ما هو المعيار القانوني لاعتبار الشخص من ذوي الدخل المنخفض؟

كذلك، لا يُعدّ إعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب مكسباً لهم، لأنهم غالباً لا يملكون الكثير وبالتالي الضرائب التي يدفعونها قليلة. فالدعم الحقيقي لأصحاب الدخل المنخفضة يكون بالإعفاء من الرسوم، لذا كان الأولى إعفاؤهم من الضرائب والرسوم معاً.

كذلك، تُعدّ عبارة «وينظم ذلك بقانون» الواردة في ذيل الفقرة (ثانياً)، زائدة لأن الفقرة (أولاً) بينت أن القانون لا بد منه للإعفاء من الضريبة.

وأيضاً، لا داعي لذكر جباية الضرائب إلا بقانون لأن الجباية نتيجة حتمية لفرض الضريبة. كما أن الرسوم لا تحتاج إلى قانون بل تفرض بقرار أو لائحة بناء على قانون.

يقترح البعض إضافة فقرة إلى هذه المادة تقول إن الضرائب واجب وطني.

واقترح البعض في جلسة الحوار في البصرة بأن تكون هناك ضرائب مركزية وأخرى محلية. والضريبة المحلية هي كل فريضة مالية تثقاضها إحدى الجهات العامة المحلية على سبيل الإلزام، في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها، دون نظر إلى مقابل معين، بقصد تحقيق منفعة عامة. وتسدد الضريبة المحلية في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية.

ويمكن فرض هذا النوع من الضرائب بعد تعديل الفقرة الأولى من المادة ٢٨ من الدستور لتصبح:

«أولاً: لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعنى منها، إلا بموجب قانون». وبموجب هذا النص يمكن تفويض المجالس المحلية سلطة فرض الضرائب. ولكن لم يلاقي هذا المقترح قبولاً لدى بعض أعضاء لجنة الحوار بسبب احتمال تعسف المجالس المحلية في فرض هذا النوع من الضرائب، وبالتالي يجب الإبقاء على الضرائب المركزية فقط.

ج. الموارد الطبيعية

تنص المادة ١١١ على: «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات». الإشكالية الكبرى هنا تكمن في ذكر النفط والغاز بالاسم، بينما يجب أن تكون الصيغة عامة كالقول إن «الموارد الطبيعية والثروات المعدنية ملك للشعب العراقي في كل إقليم الدولة العراقية»، حتى نضمن التشارك في كل الثروات.

أما بخصوص الإدارة المشتركة للموارد النفطية وموضوع الحقوق المنتجة الواردة في المادة ١١٢/أولاً، فيجب عدم التحديد كأن يقال مثلاً «حقوق النفط» وهذه تشمل ضمناً الحقوق المنتجة والحاملة، المكتشفة وغير المكتشفة، لكي تؤمن الثبات والاستقرار المالي والقانوني وبعيداً عن التداخل.

فقلد لاحظنا بأن هناك اعتراض على هذه المواد في جلسات الحوار المخصصة لمحافظات نينوى والنجف والبصرة.

ح. الشؤون المالية

تناول الدستور الشؤون المالية ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية وخاصة الموازنة والحساب الختامي باعتبارهما قانونين ولم يتناول المدد القانونية للإعداد والافرار مع ملاحظة تكرار الاشارة للموازنة في أكثر من نص (المادة ١١٠/ثالثاً و١١٠/سابعاً) والمادتين ٦٢ و٨٠.

الملحق الأول

ملخص جلسات لجنة الحوار

أ. مقدمة

بناء على ما تم النقاش حوله خلال جلسات لجنة الحوار الثمانية في كل من بغداد بواقع اربع جلسات، ومحافظات اربيل ونيوى والنجف والبصرة بواقع جلسة واحدة في كل محافظة، والتي كانت محاور النقاش فيها تتركز على نظام الحكم والفيدرالية واللامركزية الادارية والنظام الاقتصادي في الدستور والحقوق والحريات فضلا عن الحديث عن المكونات العراقية بدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد خلصت التقارير الثمانية التي تم اعدادها وفقا لذلك الى جملة مخرجات وارااء وتوصيات سوف يتم ادراجها هنا وفقا للمحاور التي اعدت سلفا من قبل لجنة الحوار في كل جلسة، وسيتم الحديث هنا عن كل محور ونقاش ما دار حوله في هذه الجلسات وفقا للسياق الاتي :

ب. محافظة بغداد

١. نظام الحكم

أيدت الآراء في معظم الجلسات الإبقاء على النظام البرلماني على اعتبار أنه الممثل الأساس لطموحات الشعب وتطلعاته شريطة أن تكون هناك المزيد من التشريعات الساندة له، عازية ضعف دوره الى وجود خلل في أداء الطبقة السياسية كما وأن تفسيرات النصوص من قبل المحكمة الاتحادية يجب ان تكون داعمة لعمله، كما وأن الديمقراطية بحاجة الى ترسيخ عمل مؤسساتها ومجلس النواب أحد أهم هذه المؤسسات، وما يمكن ملاحظته هو عدم التأسيس لهذا الترسخ بسبب ضعف الاداء السياسي الذي انعكس سلبا على مؤسسات الدولة بشكل عام ومجلس النواب بشكل خاص.

- النظام الرئاسي واقعا غير ممكن، والنظام شبه الرئاسي يمكن ان يكون هو الانسب فيما لو اتاحت له الفرص لكل ويوزع الصلاحيات والامتيازات بشكل عادل وجيد.
- نظام الحكم يجب أن يبقى نيابي لأنسجامه مع طبيعة المجتمع.
- هناك تخوف لدى الجميع من التحول الى نظام رئاسي او شبه رئاسي.
- يجب محاكمة الأداء السياسي وليس الاداء الدستوري على مجمل العثرات والكبوات التي تعرضت لها مسيرة التغيير منذ العام ٢٠٠٣، فالدستور يستنطق وليس هو الناطق على حد تعبير البعض.
- يجب أنتاج ثنائية حزبية قوية قادرة على تنشيط عمل البرلمان من خلال تبني خيارى المعارضة والمولات فيما بينها. وتفعيل قانون الاحزاب بما ينسجم مع هذا التوجه.
- يصار الى ترشيد النظام البرلماني من خلال تعديل بعض مظاهره واهم هذه المظاهر هو تقوية مركز رئيس الوزراء من خلال جعل انتخابه مباشر من قبل الشعب.
- من الخطأ اعطاء الموقفية لمجلس النواب فقط ومنحه الثقة كاملة.

بالنسبة للتعديلات الدستورية الضرورية لضمان ديمومة النظام السياسي، هناك العديد من التعديلات منها:

- تعديل الاغلبية الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، بالنسبة للانعقاد والتصويت.
- تحديد الكلفة الاكبر عدداً بالكلفة الانتخابية، كونها الاضمن لحماية اصوات الناخبين وتعديلها سيثجع المواطنين لممارسة حقهم الانتخابي.
- تحديد جزاءات مادية على تجاوز المدد الدستورية واعتبارها مدد حاكمة وليست تنظيمية.

ويجب ان تكون هناك محددات للنظام البرلماني وتحديدًا فيما يخص التشريعات الممكنة له، فضلاً أن هناك حاجة لتأسيس غرفة ثانية (المجلس الاتحادي) على اعتبار أن مجلس النواب غير كاف كجهة تشريعية واحدة أنيطت لها مهام حصرية كالتشريع والمراقبة والتمثيل.

٢. الفيدرالية واللامركزية الادارية

- يكمن الخلل في تناول الفيدرالية في الدستور بما ذهب اليه النص الدستوري عندما أشار الى الفيدرالية والمزاوجة في طرحها ما بين الاقليم المحافظات غير المنتظمة بأقليم وهذا أثار الكثير من الغموض والضبابية وعدم الفهم الصحيح من ناحية الصلاحيات والحقوق والواجبات المترتبة على كل منهما.
- وهناك لبس حول الفيدرالية هل هي شكل دولة ام نظام حكم؟ حدودها ادارية ام سياسية؟ وهذه نقاط تحتاج الى توضيح.
- الفيدرالية جاءت كوسيلة لتوحيد العراق على اعتبار ان اقليم كوردستان في حينها كان منفصل فعلياً.
- الاشكالية في التطبيق وليست في النص الدستوري فقد فهمت الفيدرالية على نحو خاطئ وقد عزز ذلك المخاوف باتجاه تطبيقها بشكل سليم.
- الخطأ في عدم تشكيل مجلس اتحادي داخل النظام الفيدرالي
- الثروة والاختصاصات التي وزعها الدستور، تحتاج الى تفويض المجالس بالمحافظات بشكل أكبر

• فيما يخص العلاقة بين الاقليم والمركز فإنه يجب ان يستقل الاقليم ماليا كما هو مستقل سياسيا وأداريا وتعطى عائداته لجمع منحه المساعدات والمعونات من قبل الحكومة المركزية.

• أغلب النصوص الاتحادية الاقليم لا يطبقها.

مجالس المحافظات حلها كان خاطئ، والفساد كان أحد اسباب تعطيل عملها والمشكلة لديها في إدارة الموارد وليست في التخصيصات المالية،

• نحتاج الى تصحيح المراكز القانونية للسلطة المركزية وللأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لان الدستور قد أدخل اخلالاً جسيماً بها، من مظاهر هذا الاخلاخل....

١. المساواة بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهذا غير جائز اطلاقاً للفرق الشاسع بينهم، الاولى تحكمها اللامركزية السياسية ولها حق تشكيل سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية اقليمية، ولها وضع دستور خاص بها، ونشيد وطني وشعار اقليمي خاص، اما الثانية فتحكمها اللامركزية الادارية التي تقتصر على تسيير امورها الادارية والمالية تحت رقابة وارشاف السلطة المركزية، والفرق شاسع بين المفهومين.

٢. حق المحافظات في تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل حدودها، امر غير سليم.

٣. وصف مجلس المحافظة في المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بأنه اعلى سلطة تشريعية هو وصف غير سليم كونه يتناقض مع اللامركزية الادارية، ورغم تعديل القانون لعدة مرات لم يطل التعديل هذا العيب الجوهرى فيه. ورغم قرار المحكمة الاتحادية بعدم امتلاك مجلس المحافظة للصلاحيحة التشريعية.

موضوع التعديل صعب التحقيق في الظروف الحالية، فيمكن هنا طرح فكرة تفادي بعض المواضع التي تحتاج الى تعديل من خلال صياغة مذكرة تفسيرية للدستور، تتضمن تفسيراً وتعديلاً لبعض النصوص، وهذه الفكرة موجودة في الكويت والبحرين على سبيل المثال.

٣. الحقوق والحريات.

اتفقت الآراء في بغداد في هذا المحور على ما يلي:

- رغم وجود مواد ونصوص دستورية تكفل الحقوق المدنية والاجتماعية والسياسية نص عليها دستور ٢٠٠٥، إلا ان ذلك لم يمنع الحاجة الى المزيد من القوانين او توضيح قوانين اخرى.
- أن عدم احترام بعض النصوص الدستورية فيما يخص حقوق المرأة أو العبور عليها بحجج دينية أو سياسية أو عشائرية أضعف النص الدستوري وأفقده محتواه.
- أن بعض المواد والنصوص الدستورية فيما يتعلق بحقوق المرأة، لم تبرز بشكل واضح رغم دور المرأة الحيوي والمحوري في المجتمع.
- اللغة العامة الموجودة في الدستور تستخدم صيغة ذكورية بحتة بالتخاطب، ما يؤكد الحاجة الى اعادة النظر بلغة الدستور بما يتناسب مع الواقع الجندري في الحقوق والحريات.
- يتوجب وجود مختصين في الفكر الجندري عند وضع نصوص تتعلق بالمرأة بشكل خاص وفي صياغة القوانين بشكل عام، كما وأن القائمين على تطبيق الدستور قاصرين عن فهم الحقوق والحريات
- الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة لم تنعكس من الناحية العملية بشكل ايجابي على مكانة ودور المرأة في المجتمع الا بشكل رمزي ديكوري، وقد اثبتت فشلها للمحد الذي ازدادت فيه نسب الفقر والمحرومية بالنسبة للنساء.
- أن الاختلاف في وجهات نظر رجال الدين فيما يتعلق بتطبيق نصوص الشريعة الاسلامية يعيق تشريع القوانين التي تخص المرأة.
- هناك مخاوف من التعارض الموجود بنص المادة (٢) من الدستور بين الدين الاسلامي ومبادئ الديمقراطية، الذي اعطى فوقية للدين على حقوق الانسان.
- وعليه هناك صعوبة في إمكانية وضع قوانين مدنية امام رؤية دينية.
- فضلا عن ذلك فأن عوامل مثل المؤثر الديني والمحدد العشائري والمنظور الذكوري لم تعطي للمرأة مكانتها التي تستحق، وعليه يجب وضع نصوص

- دستورية واضحة ودقيقة تمكنها من تحقيق مكانة اجتماعية وسياسية جيدة،
 علما أن هناك نصوص دستورية جيدة ومهمة ادرجها الدستور ومنها:
- نص المادة (١٤) من الدستور التي تؤكد على المساواة بين الرجل والمرأة بغض النظر عن الجنس.
 - حق منح جنسية المرأة لأبنائها إذا ما تزوجت غير عراقي.
 - ضمان الحقوق السياسية كحق الانتخاب والترشح.
- وهناك الكثير من المواد فيها فسحة من الحقوق والحريات، منها المادة (٢٩) التي تمنع العنف والتعسف، وبشكل عام فأن الحقوق التي اعطيت للمرأة في الدستور جيدة لكن الاشكالية تكون في واقع النص واليات تطبيقه.

التوصيات:

- يجب مناهضة العنف دستوريا، والاسراع بتشريع قانون مناهضة العنف الاسري لا سيما وان اغلب الضحايا هم من النساء والاطفال، وما تم تشخيصه في عدم أقراره الى الان هو وجود رؤية سياسية ودينية تعيق تشريعه.
- التأكيد على إدراج الحقوق الاقتصادية بنصوص واضحة منفردة في الدستور من بينها حق العمل وحق السكن وحق التعليم وحق الرعاية الاجتماعية.
- التأكيد الدستوري على الاحقية في إتاحة فرص العمل، لكون ان المفاضلة في معظم المؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص تميل لصالح الرجل، في ميزان القوى الاجتماعية، وتكاد تنحصر ابرز المهمم والوظائف التي تشغلها المرأة في المجتمع أما في المجال الصحي او التعليمي ، بمقابل المطالبة بتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع العراقيين بغض النظر عن الجنس تحديدا.
- يجب ان تكون للنساء الاولوية في الرعاية الاجتماعية نظرا لكون عدد الضحايا من النساء هو الاكبر.
- لا يجب الذهاب الى النصوص فقط بل يجب الحديث عن المؤسسات كالجهاز التنفيذي والتشريعي والقضائي وكذلك الأعلام ومؤسسات المجتمع المدني.

- الخطط الخاصة بتحسين واقع المرأة يجب أن تنطلق من أطار أكبر وهو تمكين سيادة القانون وضبط ايقاع المنظومة القيمية وتحسين وتفعيل الخطط التنموية وتنشيط القطاع الخاص وتحسين بيئة الاعمال.
- وعن كيفية ضمان الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور، أوصى المجتمعون بضرورة وجود نص يلزم الدولة باحترام وتطبيق الاتفاقيات والمواثيق الدولية الخاصة بالمرأة.
- التأكيد على حقوق عادلة للمرأة في مجال العمل.
- رفع المستوى الفكري والثقافي للمرأة ما يسهل معرفة حقوقها وواجباتها بشكل اكبر وبالتالي قوة مطالبها
- المطالبة بضرورة وجود (كوتا) في الجهات التنفيذية والقضائية والامنية توازي في جانب جندري القيادات العليا في المؤسسات الحكومية.
- ماهي نسبة الارامل والمطلقات والايتام؟ يجب دراسة الواقع قبل الشروع بكتابة النص الدستوري.
- فكرة الحضانة للاب في الدستور يجب مراجعتها.
- التغييرات المؤسسية كإلغاء وزارة المرأة ووضع مكانها دائرة تمكين المرأة بمجلس الوزراء امر غير جيد ويجب إعادة النظر بالمؤسسات التي تمكن المرأة من التعبير عن قدراتها وحقوقها وتأثيرها المؤسسي في المجتمع،
- يجب تبني تغييرات مؤسسية بوزارتي العدل والداخلية.

الجانب الاقتصادي

فيما يتعلق بالنظام الاقتصادي تناولت الجلسات الحوارية الاربعة تناوله والاشارة له فإنه وبرغم ما نص عليه دستور ٢٠٠٥ والذي نص في الكثير من مواد على الجوانب الاقتصادية ومنها ما يتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجراءات الادارية والتنظيمية وتحديد واجبات ومهام الدولة وتحديد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد. إلا انه لم يتم تحديد شكل النظام الاقتصادي بشكل واضح، وان اغلب الاراء اتفقت على انه يجب الاشارة وبوضوح الى تبني الدستور لشكل اقتصادي معين بدلا من اطلاق صفة دعم اقتصاد السوق، فما معمول به حاليا هو نظام هجين يتمثل بأقتصاد السوق الذي يعزز من هيمنة الدولة.

ثانيا: دستور (٢٠٠٥) وضع بفلسفة سياسية بعيدة عن الاخذ بالمعايير الاقتصادية، ورغم ان الدولة تكفلت بدستور ٢٠٠٥ بأقتصاد السوق إلا أن ذلك لا يكفي وتجه الحاجة الى ان يتحول الاقتصاد من استهلاكي الى انتاجي.

ثالثا: في الباب الثاني من الدستور (الحقوق والحريات)، نصت المادة ٢٥ على ما يلي: (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتميته). وهذا بحد ذاته يمثل اشكالية كبيرة، إذ أنه لا يجب انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي ولكن يجب تبني قوانين تعزز بيئة الاعمال ويتم منح فرص ودور اكبر للقطاع الخاص.

رابعا: الدولة في سياساتها الاقتصادية المنصوص عليها في الدستور ركزت على ربيعة الاقتصاد العراقي، ما يشخص لخلل دستوري يستتبعه خلل في وضع الخطط والاليات والبرامج وتطبيقها.

خامسا: القطاع النفطي يمثل ٩٤ بالمئة من ايرادات الدولة، ويجب تحويل الاقتصاد من خلال الفائض النفطي الى اقتصاد انتاجي، الدستور والنظام السياسي ركز على نوع واحد من العائدات او الموارد وهي النفطية فقط وحول العراق الى دولة هشه وضعيفة اقتصاديا،

سادسا: لا بد من تنويع مداخيل الدولة، إذ ينبغي أن يثبت في الدستور ان العراق يتجه الى بناء دولة تنموية تسعى الى توظيف رؤوس الاموال لتعزيز التنمية المستدامة، ولا بد من استغلال ايرادات النفط والفوائض النفطية لأقامة مشاريع استثمارية، كما ونحتاج الى وضع أسس ومبادئ في الدستور تكفل نظام السوق الاجتماعي الذي يعتمد على تمويل الضرائب والقطاعات الاخرى.

سابعا: أفساح المجال للقطاع الخاص دستوريا من خلال وضع فقرات يثبت فيها شمول قانون التقاعد للعاملين فيه، وذلك للتخفيف من أعباء الطلب على الوظائف الحكومية

ثامنا: يمنع الاحتكار ويفتح هامش المنافسة ويدرج ذلك بالدستور.

تاسعا: لم يتبنى الدستور الحالي وضع صندوق سيادي للأجيال.

عاشرا: موضوع توزيع الثروات لم يشر الى أي نظام اقتصادي تسيير به الدولة، بالمقابل أن نظام المكونات يشير الى أن كل مكون يريد ان يعظم حصة الموارد

لديه ويستحوذ عليها، وهناك جهل وعدم كفاءة في المحافظات بأستغلال واستثمار ثرواتها الطبيعية وادارتها، بالمقابل يجب وجود مركزية ديمقراطية في استثمار الثروات.

حادي عشر: هناك خلل في تطبيق القوانين وتنفيذها مثل قانون التعرف الكرمية الذي طبق في مناطق معينة ولم يطبق بمناطق اخرى، كما تبرز الحاجة الى تبني نظام ضريبي جيد ورصين ومحدث، حيث ان النظام الضريبي الحالي يشغل بقانون النظام الاشتراكي وهو نظام قديم نسبيا، ولم يتم التطرق في الدستور الى النظام الضريبي الا بشكل قليل ومقتضب، في المادة (٢٨) تحديدا والتي يجب إعادة النظر فيها، فضلا عن ذلك يصار الى إدراج نص يؤكد ان الضريبة هي واجب وطني.

- كل مشاكل الدول الفيدرالية هي مشاكل مالية وفي العلاقة ما بين بغداد واربيل فأن قضية توزيع الايرادات افقيا وعموديا والمشكلة تكمن في التخصيصات وإعادة التوزيع والدستور العراقي تركها معلقة، وقانون تخصيص الايرادات لم يفعل الى الان، وقانون التوزيع العاد للثروات لم يفعل كذلك، اذن المشكلة تكمن في عدم التفعيل والتطبيق وليس في التعديل.

- اغلب المشاكل في النظام الفيدرالي أصلها مالي إذ أن الدستور لا يحتوي على فلسفة إقتصادية واضحة المعالم وعليه لا يوجد أي ملامح لنظام اقتصادي ذو جدوى فيه، وهناك اغفال واضح وعدم دراية من قبل المشرع الدستوري لتأثير المال على الحياة العامة.

- هنالك ازدواج ضريبي وهناك قانون ضريبة الدخل في كل من المركز والأقليم، وهو قانون مكرر وفيه ازدواجية عندما قام الأقليم بإصداره. والمواطن هنا يتعرض الى عملية جباية مزدوجة بسبب المادة ١١٥ بسن قانون ضريبي.

ت. محافظة نينوى

١. نظام الحكم

الابقاء على النظام النيابي شريطة استيعابه لكل المطالب والتنوعات الاجتماعية والسياسية والثقافية بسبب انه في المرحلة السابقة لم يكن التنظيم الدستوري نابع من حاجة مجتمعية فيما غاب الفهم الاجتماعي الواضح للدستور من قبل الجمهور الذي اسهم بتراجع تطبيقه بشكل صحيح.

- النظام النيابي هو الافضل للبيئة العراقية مع وجوب العمل على تقليل عدد الاحزاب السياسية لدرجة كبيرة لو ابقى العمل بهذا النظام مع معالجة نقاط هذا الانحراف، واهم النقاط التي تشكل هذا الانحراف تتمثل في الآتي:

أولاً: اهم اركان النظام البرلماني تتمثل بثنائية الجهاز التنفيذي بوجود رئيس دولة منتخب او ملك يمارس سلطات اسمية وليست فعلية ولكن دستور ٢٠٠٥ اعطى سلطات فعلية للرئيس يمارس البعض منها بشكل منفرد وبعضها الى جانب الوزارة فله اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية وفقاً للمواد (٦٠ / اولاً، المادة / ٥٤، المادة / ٥٨، اولاً، المادة / ٦٤ / ثانياً، والمادة / ٧٦، والمادة / ٧٣، والمادة / ٨١ / اولاً، والمادة / ١٢٦ / اولاً) كما انه يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان وفقاً للمادة / ٨١ / اولاً وهذا يتناقض مع احد خصائص هذا النظام المتمثلة بثنائية الجهاز التنفيذي المتمثلة بوجود هرمين للسلطة التنفيذية رئيس دولة الى جانب وزارة يمثها رئيس وزراء.

- لا بد أن تكون هناك إرادة ونية قوية تبتدئ بتعديل مسألة أغلبية الثلثين في البرلمان وجعلها اغلبية بسيطة، ومنع حصول أي فيتو يمنع التعديل من خلال اعتراض ثلاث محافظات لأننا سوف نصنع هنا دكتاتورية الاقلية.

- يجب ان ينص في الدستور على اسقاط عضوية النائب عند تغيير ائتلافه الحزبي بعد فوزه بالانتخابات كونه يمس إرادة الناخب.

- اعتماد نظام الانتخاب الفردي لأنه أصلح الانظمة ويمنع من سيطرة الاحزاب الكبيرة متى ما تحققت مشاركة انتخابية واسعة، وبالإمكان تحديد مدته لثلاث دورات انتخابية للنظر في امكانية استبداله بغيره اذا ثبت فشله.

- الاخذ بالنظام الرئاسي في مقابل ضمانات دستورية تحد من الانحراف في استعمال السلطة
- ولا بد من النص دستوريا على مقومات النظام الرئاسي.
- معالجة مسألة المدد المفتوحة في الدستور ووضع جزاء على من يخرق المدد الدستورية تصل الى حل البرلمان او إثارة المسؤولية الوزارية لتحقيق هيبة الدستور واحترامه.
- يجب أن يتم تثقيف الجمهور بالنصوص الدستورية المراد تعديلها قبل استشارته بشأنها حتى يكون ذلك ضامنا لعدم وجود ردود فعل عكسية تجاه المسائل الخلافية، وأن يتم تعميمها كذلك على كافة الشرائح المجتمعية، وعدم قصرها على الاكاديميين والنخب فقط، إذ ان اثر ذلك سينعكس على قبول الافراد للوثيقة الدستورية، والالتزام بما تتضمنه من نصوص.
- هناك حاجة إلى وجود بيئة ديمقراطية على مستوى الشعب وعلى مستوى المعارضة أيضا، كما إن الخلل في النظام الفكري والثقافي هو الذي تسبب في فشل النظام السياسي.
- حادثة عهد النظام البرلماني في العراق وعدم وجود خبرة كافية، كانت سبب بفشله وعدم نجاحه.
- إن دستور عام ٢٠٠٥ يعتريه الكثير من العيوب وضعف في الصياغات القانونية التي جعلت مواده تخضع لعدة تأويلات،
- يوجد في الدستور بعض الصياغات المرنة والضبابية التي تحتمل عدة تأويلات، وهذه الضبابية وضعت في المواد التي لم يتوصل فيها واضعوا الدستور إلى اتفاق أو التي لم يحسم أمرها في مراحل كتابة الدستور الحالي.
- الأغليات الموجودة في الدستور هي أغليات عالية جداً كأغلبية الثلثين والأغلبية المطلقة في منح الثقة وغيرها، ومن الضروري إعادة النظر فيها.
- اسلوب الصياغة الدستورية اسلوب انشائي يشتم ولا يجمع ويركز على الاقليات والمكونات اكثر من تركيزه على المشتركات.
- الدقة في الصياغة القانونية لم يكن المشرع موفقا فيها ونصوص الدستور بقيت قابلة للتأويل القانوني او التوظيف السياسي.

- لجان التعديلات الدستورية كانت تقاريرها حبر على ورق فقط،
- محافظة نينوى لم تصوت على الدستور الحالي وهو دلالة على أنه غير ملائم للواقع الاجتماعي الموصل، كما أنه خلق مكونات وصنع كراهية وهو دستور مفكك على عكس دساتير ما قبل عام ٢٠٠٥.
- الدستور كتب على عجل ولم يخضع إلى حوار مفتوح ولا بد من توعية الشعب بأن هذه الوثيقة هي ملكه وينبغي القيام بحملة توعية كبرى والقيام بالتعديلات الدستورية الصغرى المستطاعه كذلك.
- الممارسة الدستورية هي التي اجهضت القيم الايجابية الدستورية
- الدستور الحالي أنتج حكومة عاجزة وسيادة منقوصة وشعب مشتت، وهو بحاجة ماسة الى إعادة صياغة.
- هناك نصوص دستورية لم تؤخذ بالعمل الجاد على تقوية النظام البرلماني.
- اقترب النظام من حكومة الجمعية اكثر منه الى النظام البرلماني.
- قانون الانتخابات وقانون الاحزاب لا يمهدان للشئائية الحزبية وكذلك لا يمهدان لاجلوية نيابية يمكن لها تشكيل الحكومة.

٢. النظام الاقتصادي في الدستور

- لا توجد فلسفة للدولة في الجانب المالي والاقتصادي، ففي المادة (٢٥) من الدستور يتطرق الى تبني اسس حديثة من دون ان يفسر معنى لهذه الحداثة في الجانب الاقتصادي، وكل ما يتعلق بالمال العام ضبابي وغير واضح.

٣. الفيدرالية واللامركزية الادارية

- هناك الكثير من الثغرات في المواد المتعلقة بالعلاقة بين المركز والاقليم مثل المادة ١١٢ والمادة ١١٥، والمادة ١٢١.
- قانون المحافظات في التعديل الاول عام ٢٠١٠ اعطى زيادة في سلطات المركز على حساب المحافظات، اما التعديل الثاني عام ٢٠١٣ فقد اعطى العكس.
- ينبغي للعلاقة ان تبني على اساس التعاون والتنسيق بسبب ان المحافظات لا تمتلك الخبرة الكافية في ادارة نفسها.

- العلاقة بين المحافظات والحكومة المركزية ينبغي أن تبني على أساس التعاون والتنسيق، لأننا لا نمتلك الخبرة الكافية حتى الآن سواء المحافظات أو المركز، وعندما نمتلك الخبرة نشرع بالتفاصيل الأخرى.
- أغلب المشاكل في النظام الفيدرالي أصلها مالي إذ أن الدستور لا يحتوي على فلسفة إقتصادية واضحة المعالم وعليه لا يوجد أي ملامح لنظام اقتصادي ذو جدوى فيه، وهناك اغفال واضح وعدم دراية من قبل المشرع الدستوري لتأثير المال على الحياة العامة.
- هنالك ازدواج ضريبي وهناك قانون ضريبة الدخل في كل من المركز والأقليم، وهو قانون مكرر وفيه ازدواجية عندما قام الأقليم بإصداره. والمواطن هنا يتعرض الى عملية جباية مزدوجة بسبب المادة ١١٥ بسن قانون ضريبي.
- العلاقة بين الاقليم بالمركز واقعا هي علاقة غير سوية بسبب العقلية الحزبية الضيقة التي أطلق منها واضعي الدستور، إذ لم يراعوا المصلحة العليا عند كتابته، كما أن المواد ١٤٢ و ١٢٦ قد جمدت كل مفاصل تعديلاته.
- المواد ١١٠ و ١١٤ و ١٢٥ تمثل مشكلة في تحديد نوع العلاقة بين المركز والاقليم، ولذلك من الضروري إعادة صياغتها.
- السلطات التشريعية للمحافظات غير واضحة وعليه ينبغي اعطاء الحرية للمحافظات لإصدار القوانين الخاصة بها.
- ينبغي اعطاء المزيد من الصلاحيات الادارية والتنفيذية لمحافظة نينوى.

٤. الحقوق والحريات

- يجب ان تكون هناك حماية قانونية خاصة للمكونات ضمن الاطار الدستوري أولا وتشريع قوانين داعمة اخرى وضرورة تغيير نمطية المجتمع العراقي.
- آلية كتابة الدستور كانت مدعاة وسببا في تمزيق وحدة المجتمع العراقي فقد كثف المكونات والاقليات على حساب المواطنة، إضافة الى ان تكثيف الحديث عن المكونات في الدستور عزز الفرقة المنطقية والصراع على الارض، كما ان مفهوم الهوية الجامعة غير موجود في الدستور.
- في مسألة حقوق الاقليات فإنه يمكن الابقاء على حقوقهم الثقافية والدينية

- المقصود عليها في الدستور مع ضرورة تعلمهم اللغة العربية كونها اللغة الجامعة التي ستعزز وحدة الدولة ، كما لا يجوز منحهم حقوق خارج مفهوم المواطنة فالعراقيين متساوون امام القانون، كما لا يجوز التمييز في التعامل.
- وفيما يتعلق بحقوق المرأة فقد اعطى الدستور العراقي للمرأة حصة ٢٥٪ من مقاعد البرلمان، ولكن بالنسبة للمناصب الحكومية في دوائر الدولة من منصب مدير عام، معاون مدير عام، وغيرها. نلاحظ تهميش وعدم حضور للمرأة بسبب عدم وجود بند يضمن لها هذا الحق الذي تمتلكه كوننا نحظى بنبذة طيبة من النساء المتمككات واللواتي يتمتعن بقدرة على التنظيم والقيادة فضلاً عن قدرة المرأة الفطرية على الانتباه للتفاصيل. فلو اعطينا هذا الحق للمرأة سنسمح بابرار قدرات شبه مدفونة في ظل السياسة الحالية.
 - في دياجة الدستور تم استخدام اسلوب إنشائي يقسم ويفتت الشعب العراقي إلى مكونات ولا يجمع، ومن ثم بنيت كل مؤسسات الدولة على أساس المكونات، وفيما يتعلق في بقية النصوص والمواد ينبغي أن تكون هناك دقة في الصياغة ووضوح لكي لا تقبل التأويل.
 - المادة ١٨ الفقرة ٤ المتعلقة بحق تعدد الجنسية للعراقي يعد مخالفة لحقوق الإنسان ويمكن حذفها من الدستور وأن يكون للعراقي جنسية واحدة فقط.
 - ذكر الهويات الفرعية وحقوق وحرريات الأقليات في الدستور، هو عامل هدم جعل للمكونات ما شكل وجود انقسامات حقيقية داخل جسد الدولة ومن ثم دفع إلى تجزئة المحافظات.
- ينبغي أن يتم ذكر مواطن بدل مكونات في الدستور وأن يكون مفهوم المواطنة هو الأساس وفوق كل شيء.
- الدستور الحالي غير مناسب لنينوى وللمكونات كذلك. ويجب ان تحول الموصل الى أقليم ومنحها الحرية والصلاحيات
- تعد أسلمة القاصرين مشكلة اساسية بالنسبة للأيزيديين في نينوى وغيرها من مناطق البلاد، كما أن المميزات والحقوق التي منحت لهم جاءت بفضل ضغط المنظمات الدولية، وهناك شعور عام لديهم في انهم غير متساوون في الحقوق مع المواطنين الآخرين.

ث. محافظة اربيل

١. نظام الحكم

فيما يخص نظام الحكم فإنه تم الاتفاق كذلك على ابقاء النظام النيابي كنظام قائم وعدم تغييره بالذهاب الى النظام الرئاسي او المختلط والحديث عن الاخفاق في تبني هذا النظام في المرحلة الماضية لا يجب ان يكون بمعزل عن الحديث عن اشكالية ولادة الديمقراطية المتعسرة في العراق تلك التجربة غير المكتملة والتي تتمثل بقيادات واليات ومؤسسات وقيم متشعبة متنوعة وفي هذه العناصر جميعها هنالك خلل، بدليل ان الانتخابات اصبحت وسيلة للانقضاض على الديمقراطية، والاحزاب السياسية كذلك اصبحت كالجحش للديمقراطية.

- لا يمكن الحكم على الاداء البرلماني ويكل التهم له من خلال القاء اللوم فقط على الكورد في جمود الدستور وقضية الثلثين من ثلاث محافظات.
- يجب العمل على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- ولأجل ان يكون هناك برلمان قوي يجب الذهاب الى الية ترشيح قوية تتمثل في ان لا يكون الترشيح على اساس الولاء والقراة، واذا كان هناك قانون جيد في اختيار المرشح سيكون النظام جيد.
- كما يجب وضع الية للأحزاب في دخول المعترك النيابي، وكيفية صعودها لمجلس النواب، فمثلا الحزب الذي يحصل على اربعة بالمئة او اقل لا يمكن صعوده.

٢. الفيدرالية واللامركزية الادارية

- الكورد لا يريدون التعديل حول فقرة الفيدرالية في الدستور سواء بالصلاحيات او بالمادة ١٤٠ والمشكلة تتعلق بالتطبيق وهي مشكلة سياسية وليست دستورية متمثلة بأحلال الصفقات مكان المؤسسات.
- التعديل يجب ان يضمن عدم خسارة أي طرف لحقوقه او إنقاصها من تلك التي اكتسبها من خلال الدستور.
- الدستور سياسي وقرار تعديله سياسي والتوافق عليه سيكون سياسي، والحديث يجري من قبل الطبقة السياسية والسياق السياسي للتعديل هو محور النقاش.

- الاليات الدستورية مثل حق التظاهر استخدمت لاغراض سياسية.
- المقايضة سياسيا على الدستور لا يجب ان تكون حاضرة ويجب ان يخرج من اطار الصفقات، كما ويجب ان تكون هناك شفافية ووضوح في تفسير المواد.
- الخلاف بخصوص المادة ١٤٠ تحول الى مادة مساومه سياسية.
- الدستور كنظام هو جيد وممتاز لكن الفصل بين السلطات والشفافية في ادارة الحكم والتوازن بين السلطات غير موجودة، والاشكالية في التطبيق وليس التعديل.
- عمليا هذه الاشكالية ادت الى عدم استقرار الوضع السياسي وهناك خلل بنيوي في الدولة.
- من حيث البنيوية ومن حيث المفاهيم في الدستور هناك مشاكل عديدة وقد برزت اكثر ما بعد العمل به وتطبيقه.
- كما أن هناك فشل في ادارة السلطة في العراق، ومازال الكورد متخوفين لأن البديل عن النظام السابق لم يكن مقنعا، وأحد ابرز الاشكاليات تكمن في غياب الثقة ما بين الاطراف السياسية، ومن الخطأ التركيز فقط على الثنائية الشيعية الكوردية.
- بالنسبة للمادتين ١٢٦ و١٤٢، لا توجد تجربة بالعالم تشبه هاتين المادتين المتناقضتين المتعارضتين والتعديلات صعبة جدا في ظل وجودهما.
- العبارات الفضفاضة والهشة والغامضة هي التي اربكت العمل بالدستور من حيث التطبيق.
- كثير من المواد اضيفت لها عبارة (على ان تنظم بقانون) والكثير منها بالطبع لم ينظم بقانون، وبعضها سن له قانون لكنه لم ينفذ.
- طرحت الفيدرالية كحل للمشكلات وللتفاهم بين القوميات والطوائف، لكنها لم تتمكن في ان تكون حل، والتقارب الكوردي الشيعي قبل الفيدرالية كان اكبر منه فيما بعدها.
- وهي جاءت كنتيجة لفشل النظام السابق، ولو طبقت دستوريا وبأطرها الصحيح لكانت ضمانا مهمة لتماسك المجتمع، لكنها لم تقدم نموذج افضل في

- ادارة الحكم، وقد غلب على تطبيقها وفهمها الفهم السياسي الخاطئ.
- تقوية المؤسسات الفيدرالية يبرز النظام الفيدرالي بشكل افضل، والمؤسسية هي احد مقومات نجاح الفيدرالية لكن هناك خلل مؤسسي كبير لا زلنا نعاني منه، بدليل أنه لا يمكن الى الان معرفة نوع الفيدرالية المطبقة في العراق فهي هجينة وغير معروفة، والتجربة الفيدرالية لم تطبق بشكلها الواقعي الحقيقي.
- المشكلة ناجمة عن فقرات خارج الفيدرالية من قبيل الية التصويت على رئيس مجلس النواب والوزراء وصلاحيات بروتوكولية.
- الطرف الشيعي تراجع عن تطبيق الفيدرالية مفضلا خيار المركزية المفرطة في طريقة تعامل الحكومة مع المحافظات غير المنتظمة باقليم، اما الطرف الكوردي فقد ابتعد هو الاخر اكثر عن الفيدرالية باتجاه النظام الكونفدرالي.
- نحتاج في التعديل الى وجود ارادة السلطة المؤسسية او سلطة التعديل، ومن حيث تشكيل السلطة في النظام الفيدرالي السلطة التشريعية غير مكتملة.
- في الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي لا توجد وحدة واحدة منظمة تعبر عن النظام الفيدرالي وهي غير موجودة فقط هناك اقليم واحد وتوصيف دستوري لمحافظة غير منتظمة باقليم ما يربك طبيعة العلاقة المؤسسية والادارية فيما بين المركز وهذه الوحدات.
- كل مشاكل الدول الفيدرالية هي مشاكل مالية وفي العلاقة ما بين بغداد واربيل فأن قضية توزيع الايرادات افقيا وعموديا والمشكلة تكمن في التخصيصات وأعادة التوزيع والدستور العراقي تركها معلقة، وقانون تخصيص الايرادات لم يفعل الى الان.

وقانون التوزيع العاد للثروات لم يفعل كذلك، اذن المشكلة تكمن في عدم التفعيل والتطبيق وليس في التعديل.

٣. الحقوق والحريات

ملاحظة: لم يتم التطرق لها او التركيز عليها في جلسة اربيل ما عدا الحديث عن الكوتا وهي مسلوبة من وجهة نظر المجتمعين فهي على حد قولهم تعطى من الباب وتؤخذ من الشباك، والكوتا غير منظمة ويجب ان تكون دستورية وليست قانونية، فكل ما يعطى بقانون يؤخذ بقانون، والتلاعب في مسالة الكوتا موجود.

ج. محافظة النجف

١. نظام الحكم

فيما يخص اختيار شكل نظام الحكم فإنه جرى الاتفاق والاجماع في الابقاء على النظام النيابي لكن ذلك لم يمنع من تشخيص اخطاء كثيرة يجب معالجتها فيه منها:

- هناك تدرج للسلطات وليس الفصل بينها، فيما غاب التعاون والتوازن بين بينها،
- فلسفة توزيع السلطات في الدستور لا يجب ان تكون مركزه بيد سلطة واحدة من دون بقية السلطات.
- من انخطأ اختصار رسم السياسات العامة للبلاد على السلطة التنفيذية فقط.
- المادة (٦٤) من الدستور تقترح (الحل) فقط من قبل الحكومة وهنا اراد المشرع ان يفعل دور السلطات الفاعلة للبرلمان دون الحكومة، وهناك اسباب تاريخية لتقوية البرلمان بهذه الكيفية.
- المادة (٦٤) ضربت صميم النظام البرلماني.
- كما ان تجربة النظام الرئاسي الماضية والتخوف من عودة الدكتاتورية هو الذي دفع باتجاه ترجيح خيار النظام البرلماني في الدستور.
- الدستور أتاح للبرلمان في ان يعمل بنظام رصين فيما لو نجح بتوظيف صلاحياته ومقدماته.
- نحتاج الى إعادة كتابة الدستور وفقا لأرادة القوى الشعبية. كما ان هناك حاجة الى رأي وطني مرجعيته الجمهور، ولكن هل هو موجود فعليا؟
- التركيز على الرأي الشعبي في أعداد وصياغة وصناعة الوثيقة الدستورية.
- يجب تعديل النص الدستوري ويكون نابعا من ارادة الشعب.
- هناك سيطرة لماضي على طريقة تركيبة كتابة الدستور، وهناك تعارض ثقافي بين تركيبة المجتمع والدستور.

- المشكلة تكمن في أرادة التطبيق وفي تطبيق التشريعات التي تصدر على ضوء النصوص الدستورية أي الخلل الحاصل يتجلى في التطبيق والتشريع.
- اجرائيا لم تمنح الفرصة الكافية للبرلمان في ان يمارس دوره الرقابي والتشريعي وفقا لما هو موجود في الدستور.
- لا يمكن لرئيس الحكومة ورئيس الجمهورية فقط طلب الحل من مجلس النواب.
- الجزء المهم الذي يرتبط بالجانب التشريعي انتقل الى السلطة التنفيذية.
- جزء من المشكلة السياسية في تنظيمها القانوني، إذ لا توجد معالجات قانونية لمعظم الخلافات السياسية.
- لا يوجد هنالك إعادة لتوزيع الاحزاب داخل السلطة التشريعية، والنظام الانتخابي الاخير اسهم الى حد كبير في عدم نجاح الانضباط الحزبي داخل مجلس النواب.

٢. الفيدرالية واللامركزية الادارية

- من وجهة نظر نجفية بحته فإن التجربة الفيدرالية فشلت وصارت فيها خروقات كثيرة، وقد انتجت مجموعة مشاكل وعجزت حتى في الدفاع عن الاقليم والفيدرالية فيها خلل بنيوي من ناحية النصوص والتطبيقات.
- ومن الافضل اجراء استفتاء شعبي يطرح فيه المفاضلة بين النظام الفيدرالي والمركزي
- المواد ١١٠ و ١١١ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥ و ١١٦ و ١٢٢ من الدستور تحتاج الى تعديلات لكن من الضروري ان يؤخذ بوجهات نظر الاقليم والحكومة الاتحادية، وهي واقعا مواد خلافية بحاجة ماسة للتعديل.
- يجب إعادة التفكير بتعديل عدد محدود من المواد شريطة ان تكون مواد بحاجة فعلية للتغيير والتعديل.
- المحافظ ينتخب من قبل الشعب بشكل مباشر كي يتم تجاوز المساومات في تعيينه.
- العلاقة المؤسسية بين بغداد واربيل انتقلت من اطارها المتعاون الى اطار متعارض.

- اشكالية عدم وجود جزاءات لمخالفة القواعد الدستورية في حال عدم الالتزام بالنص الدستوري.
- لكن ماهو الجزاء المترتب في حال عدم الالتزام بقرارات المحكمة الاتحادية؟ بل الاكثر من ذلك هو تهجم الكورد على المحكمة الاتحادية واتهامها بالتسييس، وتبرز الحاجة الى وضع جزاءات على الجهة التي لا تلتزم بتنفيذ قرارات وبنود الدستور.
- وهناك تناقض مرده الى ان محكمة التمييز الاتحادية لا تلتزم بقرارات المحكمة الاتحادية العليا فكيف يمكن للاقليم الالتزام بها
- معظم المشاكل بين الاقليم والمركز تتعلق بتطبيق المادة ١٤٠ وادارة الثروة والاشكالية بين القضاء الدستوري والاتحادي والقضاء بالاقليم.
- يجب الاهتمام بمطالب المحافظات التي ترى انه من الضروري العمل وفقا لمبدأ اللامركزية الواسعة.
- حين تم تجريد العمل بمجالس المحافظات كان هناك اداء خدعي جيد لا سيما في النجف وكربلاء مما يدل على ان مجالس المحافظات كانت عبثا وليس حلا.
- عندما يكون المحافظ مسؤولا اما رئيس الوزراء سوف تتحقق مسؤولية رئيس الوزراء امام مجلس النواب.
- هل يعقل ان نواب المحافظة يراقبون عمل المحافظ وهذا واقعا لا يجوز.
- بالمقابل ليس هناك جهة رقابية تراقب عمل الحكومات المحلية بعد قرار الغاء تفعيل مجالس المحافظات.
- قانون نقل الصلاحيات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والذي عدل في العام ٢٠١٨ لم يحل من المشاكل ولم يوجد حلول حقيقية.
- قانون المحافظات بدأ بالتراجع في اعطاء الصلاحيات المالية والادارية ومنحها من قبل الحكومة المركزية للمحافظات ومثال على ذلك وزارتي الصحة والتربية، وكان هناك انقلاب على المركزية الواسعة التي نص عليها الدستور.

- المشرع الدستوري شوه فكرة المحافظات في مساواتها مع الاقليم
- المطالبة بتعديل المادة ١١٥

٣. الحقوق والحريات

- شخص في جلسة النجف في هذا المحور الى وجود نقص تشريعي فيما غاب التنظيم القانوني لباب الحقوق والحريات في الدستور.
- يتم تعديل عبارة «الحقوق والحريات الاساسية» ويتم تعديلها بحذف عبارة «الاساسية» على اعتبار انه من غير الممكن ان هناك حقوق غير اساسية.
- اشكالية حقوق المرأة ومدى جدواها في الدستور يجب مراجعتها، حقوق المرأة كيف ستكون وهل ان ما يقرره مذهب معين يمكن ان يكون عاما شاملا لهذه الحقوق ويجب الاعتماد هنا على خبراء في الفقه الاسلامي وتحديدًا في المحكمة الاتحادية العليا، وهم حاليا غير موجودين.
- المادة (٢) مادة خلافية شعبيا ومن غير مناسب انلخوض في تعديلها.
- لا يمكن تنظيم قانون احوال شخصية لأديان غير معترف بها قانونيا.
- يعتبر قانون الاحوال الشخصية النافذ حاليا قانون نموذجي.
- المادة (٢) من الدستور كانت بمثابة مادة تطمينية للأسلاميين والليبراليين ودعاة حقوق الانسان.
- رغم تأكيد الدستور على ان العراقيين احرار في اختيار دينهم ومعتقدهم ويعدل ذلك بقانون، الا ان مجلس النواب لم يشرع ذلك القانون (قانون الاحوال الشخصية) وهناك حاجة ماسة الى الالتزام التشريعي بضرورة تفعيل الدستور.

ح. محافظة البصرة

١. نظام الحكم

- اجمع الحاضرون في جلسة البصرة على ان خيار الذهاب الى تبني النظام النيابي هو بسبب ما كان يرزح تحته العراق من نير الظلم والدكتاتورية والقمع على يد نظام شمولي قمعي، لكن بعد ان تم تبنيه كانت المسارات عرجاء وغير سليمة من نواحي مختلفة منها تداخل الصلاحيات والامتيازات ما بين السلطات الثلاث، وجزء اخر من مطبات عدم تطبيقه بالشكل الصحيح هي التوافقية والمصلحية بين الاحزاب، والحل باعتماد توعية جماهيرية تبنى الدعوة الى ايجاد تعديلا جذرية في بنية الدستور نفسه.
- هيكلية بناء الدولة في الدستور متكاملة لكن بسبب هاجس الخوف لدى الشيعة والكورد من رجوع النظام القمعي الدكتاتوري جعلت من اليات كتابة الدستور بهذه الكيفية.
- وكانت هناك شروط مسبقة قبل وضع الدستور لا سيما من قبل الكورد في عدم الاشتراك بإدارة الدولة ما لم يكون النظام فيدرالي.
- بناء الدولة يبدأ من بناء السلطة لكن لم يتم بنائها بالشكل الصحيح.
- جرى الالتفاف على النظام البرلماني بنظام انتخابي خاطيء.
- فكرة الانتقال السريع من النظام الدكتاتوري الى النظام النيابي ما بعد التغيير هي فكرة خاطئة - - والمواطن غير مستوعب لهذا النظام بسبب التحول السريع والمفاجيء.
- الانتقادات تأتي من منطلقات متعددة منها عقائدية ومالية وتنظيمية.
- تحكم رؤساء الكتل والزعامات السياسية في التشريعات والجلسات انعكس سلبا على الاداء النيابي.
- يجب ان تحكم البرلماني مجموعة ضوابط نيابية رصينة لا ان يتحول الى مجرد معقب للعمليات او ان يلج او يتصدى لأمر هي ليست من اختصاصه او من اختصاص اللجنة النيابية لتي ينتمي لها.
- النظام النيابي مبني على عدد من الثنائيات وهي في الواقع ثنائيات عرجاء احيانا.

فمثلا ثنائية السلطة والمعارضة، إذ لا توجد هناك معارضة منظمة داخل مجلس النواب.

الثنائية الثانية هي ان السلطة التشريعية مكونة من سلطتين: مجلس النواب والمجلس الاتحادي، والمجلس الاتحادي غير معمول به حاليا رغم وجود نص دستوري يشير له.

- ثنائية التوازن والتعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هي غير موجودة، ولا توجد حدود فاصلة بينهما.
- لا توجد احزاب حقيقية في العراق ويفترض ان النظام لنيابي مبني على حياة حزبية رصينة، لكن ليس هناك احزاب بالمعنى الحقيقي واغلب الاحزاب تقاد من قبل زعامات دينية.
- طريقة استعمال النظام البرلماني من قبل الاحزاب غير صحيح، ونهج المحاصصة اضر كثيرا بالنظام النيابي، وتعديله يجب ان يكون مشروطا بتعديل بنية الاحزاب وهيكلتها ونظامها الداخلي.
- اهم خاصية بالنظام البرلماني هي خاصية «التوازن» حل البرلمان من قبل الحكومة وسحب الثقة من منها من قب البرلمان وهناك خلل في نص المادة ٦٤ اولا.
- وهناك خلل في الواقع التطبيقي للنصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم العمل النيابي.
- لا يمكن تعديل الدستور بوجود التقاطع ما بين المادتين ١٤٢ و ١٢٦.
- عقت تطبيق الدستور او تعديله غير ممكنة بوجود الطبقة السياسية الحالية، وأن قانون الانتخابات هو المشكلة.
- النظام النيابي نظام جيد لكن ما يعانيه هو عدم وجود اليات عمل داخله كالنظام الداخلي للبرلمان.
- تعزيز الديمقراطية التشاركية شيء مهم.
- النظام الرئاسي غير مقبول حاليا ولا يخدمنا.
- المشكلة مزدوجة بين الشعب والرئيس الذي يمثل الرمز بالنسبة للجمهور، وعلاقة الرئيس بالسلطات الخرى ستكون هي الاخرى مشكلة.

- هناك مشاكل كبيرة في المادة ٧٦ «الكلمة الاكبر»، والمادة ٧٠ «انتخاب الرئيس» وهاتان المادتان عززتا من فرص حصول التوافق والمحاصصة بنسبة كبيرة.
- ونص المادة ٥٦، هذه النصوص الصعبة والمعقدة في الدستور اعطت فرص كبيرة للانسدادات والانغلاقات في الدستور.
- التوازن بين السلطات الثلاث مفقود في الدستور.
- اغلب النصوص الدستورية رحلت المشاكل وبوبتها بعبارة «على ان ينظم ذلك بقانون».
- يفترض ان تكون هناك جزاءات على عدم احترام المدد الدستورية.
- ينتخب الرئيس بصلاحيات قوية بمقابل وجود برلمان قوي.
- التمثيل السياسي في الاحزاب ضعيف واغلب الاحزاب ترتبط بزعامات وقيادات لا بالجمهوريين
- المشاركين في الانتخابات برسم شكل النظام البرلماني لا تتجاوز نسبتهم الـ ٢٠ بالمئة فقط بمقابل اغلبية عريضة كبيرة صامته، ويمكن تحسين اداء النظام النيابي بتوسيع قاعدة المشاركة السياسية والجمهوريه.

٢. الفيدرالية واللامركزية الادارية

- جرى في جلسة البصرة وبخصوص هذا المحور تقديم الملاحظات التالية:
- يجب إعادة النظر في المواد ١١٦ و ١١٩ و ١٢٣ و ١٢٢ التي تناولت جميعها اللامركزية الادارية مع قانون رقم ٢١ من ناحيتي النصوص والتطبيق.
 - مسألة انتخاب او اختيار المحافظ مهمة ويوصى بأنتخابه بشكل مباشر من ابناء محافظته حصراً، للحد من صراع الاحزاب على المنصب.
 - في النظام اللامركزي يشترط وجود هيئات منتخبة في الوحدات الادارية وهناك تداخل كبير بين الوزارات الاتحادية والمحافظات.
 - نحتاج الى قانون جديد يفصل لنا دور وصلاحيات مجالس المحافظات في العمل.

- هناك المادة ١٢٢ ثانيا من الدستور التي تنص على صلاحيات ادارية واسعة يجب تفعيلها.
- لا توجد رقابة على عمل مجالس المحافظات.
- لا يوجد التزام تام وواضح بقواعد اللامركزية.
- يمكن لاعضاء مجلس النواب ان يحلون بديلا عن اعضاء مجلس المحافظة في مراقبة اداء الجهاز التنفيذي في المحافظة.
- اذا الغيت مجالس المحافظات فلن تكون هناك لامركزية ادارية واهم فقرة منصوص عليها هي وجود مجالس محلية منتخبة.
- مقترح الغاء اللامركزية الادارية والذهاب مباشرة الى الفيدرالية ومن خلالها يتم تنظيم اللامركزية الادارية بشكل اكبر وفضل.
- اقليم كردستان لم يطبق اللامركزية الادارية بشكل صحيح بدليل ما يحصل في السليمانية.
- ماليا يتم فتح حساب دائم للمحافظات يتم الجباية لها من خلاله ولا تذهب مباشرة للموازنة.
- الحل السريع هو من خلال تعديل قنون ٢١.
- يجب التفريق ما بين حسن التطبيق كمجالس المحافظات وما بين لتشريع كتشريع.
- بدعة الرقابة على المحافظات من قبل اعضاء مجلس النواب هي غير موجودة تماما.
- هناك خلط وعدم تفريق ما بين الجهة التي تختص بفض النزاعات وهل هي المحكمة الاتحادية ام القضاء الاداري؟
- التوصية بتعديل المادة ٩٢ لكونها مادة خطيرة.
- نحتاج الى وجود قانون عادل يتناسب مع حجم الايرادات التي تعطياها البصرة.

- قانون العدالة البيئية يجب ان يكون موجودا نصا وتطبيقا بعد تزايد نسب الاضرار البيئية الكبيرة التي تعانيها البصرة.
- اما قانون البترو دولار لم يطبق بشكله واطاره الصحيح الى الان.
- يجب تنظيم العمل بالضرائب المحلية والضرائب الاتحادية بما يتناسب وحجم الحاجة الحقيقية للمحافظة كونها في صدارة المحافظات المنتجة للنفط.

٣. الحقوق والحريات

ملاحظة، لم يتم التطرق او التركيز على هذا المحور كذلك في محافظة البصرة.

٤. توصيات ومقترحات عامة

- تشكيل لجنة من المختصين في القانون الدستوري والتشريع المالي والنظم السياسية تكون مهمتها الاطلاع على توصيات الرسائل والاطاريج الجامعية والبحوث الرصينة في الاختصاصات التي تتداخل في كتابة الدستور
- يجب ان يشرع قانون الانتخابات لثلاث دورات كي يفسح المجال لأستقرار التحالفات وبناء الثقة السياسية.
- تبرز الحاجة الى إعادة كتابة الدستور وفقا لأرادة القوى الشعبية. كما ان هناك حاجة الى رأي وطني مرجعيته الجمهور، والتركيز على الرأي الشعبي في أعداد وصياغة وصناعة الوثيقة الدستورية، كما يجب تعديل النص الدستوري ويكون نابعا من ارادة الشعب.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية تعمل على دعم وتقوية المؤسسات والعمليات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، لبناء أنظمة ديمقراطية مستدامة وفعالة وشرعية. تضم المؤسسة في عضويتها ٣٤ دولة، جميعها دول ديمقراطية. ولدى المؤسسة مكاتب إقليمية في أوروبا، وأمريكا اللاتينية والكاربي، وآسيا والمحيط الهادئ، وأفريقيا وغرب آسيا. يقع مقرها الرئيسي في ستوكهولم، عاصمة السويد.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات متخصصة في المساعدة الانتخابية وبناء الدساتير. ويتضمن عملها في بناء الدساتير دعم مساعي البلدان للتفاوض على الدساتير وصياغتها وتطبيقها. تتبنى المؤسسة نهجاً غير إلزامي، أي أنها لا تحاول تشجيع أي دولة على تبني شكل معين من الحكم. وهي في الوقت نفسه، وبصفتها منظمة داعمة للديمقراطية، تدعم جميع البلدان لتبني أنظمة ديمقراطية تدعم الحقوق الأساسية، بما فيها حقوق النوع الاجتماعي.

في عام ٢٠١٦، ساعدت المؤسسة منظمات من جنوب أفريقيا في تقييم أداء دستورهم لعام ١٩٩٦، بعد ٢٠ عاماً من دخوله حيز التنفيذ. واعتمد التقييم المذكور منهجية محددة تضمنت وضع معايير تقييم شاملة لجميع الدساتير وتنطبق على الظروف الملموسة للبلد المعني. ولاحقاً، طبقت المؤسسة المنهجية نفسها في مجموعة من البلدان، كالفلين وبنا وتايلاند وغيرها.

<http://www.idea.int>

حول مركز رواق بغداد

رواق بغداد مركز دراسات وأبحاث مستقل يقدم الأفكار والدراسات والأبحاث للمتخصصين وصناع القرار العراقيين. ويؤدي رسالته عن طريق بناء معرفة لا تستند إلى الأيديولوجيا أو النظريات. يؤمن رواق بغداد بأهمية الانفتاح على جميع الجماعات السياسية والنخب المعرفية في مسعى منه لنشر رؤى ووجهات نظر جديدة بشأن سبل تطوير مؤسسات الدولة.

ينشر رواق بغداد البحوث والتقارير والدراسات فضلاً عن مجلة تعرض آراء الباحثين والمختصين. ويسعى من خلال هذا العمل إلى المساهمة في بناء الوعي العام. وترجم المركز أيضاً مقالات مهمة ومختارة عن اللغات الإنكليزية والفارسية والتركية والفرنسية، لإتاحتها أمام أكبر عدد ممكن من الباحثين في العراق.

</https://rewaqbaghdad.org>



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int



Rewaq Baghdad Center
Iraq-Baghdad
+9647835774086
info@rewaqbaghdad.org
www.rewaqbaghdad.org

