

بناء الدولة في العراق

معالجة الثغرات البنيوية والوظيفية في نظام الحكم
بموجب الدستور



عن مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري)

تركز مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث (ميري) جهودها على القضايا السياسية التي تساهم في عملية بناء الدولة وإرساء الديمقراطية في الشرق الأوسط من خلال التحالفات المستقلة والحوارات السياسية. تهدف بحوثنا إلى تعزيز الحكم الرشيد وحقوق الإنسان وحكم القانون والازدهار الاجتماعي والاقتصادي في المنطقة. تم تأسيسها في العام 2014 كمنظمة مستقلة غير ربحية ومقرها في أربيل، إقليم كردستان العراق.

مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث

646 القرية الإيطالية الأولى

أربيل، إقليم كردستان العراق

هاتف: 964+ (0) 662649690

البريد الإلكتروني: info@meri-k.org

رقم تسجيل المنظمة غير الحكومية. K843

© مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث 2021



بناء الدولة في العراق

معالجة الثغرات البنيوية والوظيفية في نظام الحكم
بموجب الدستور

تقرير سياسي

دلاور علاء الدين

يوليو/ تموز 2021

رسالة شكر

يرغب مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث والكاتب بشكر: مؤسسة كونراد أديناور على تمويل هذا العمل بشكلٍ جزئي؛ والسيد محمّد عثمان على تصميم الطبعة النهائية؛ والخبراء على سخائهم في تقديم المعلومات وتحليلها؛ والمشاركين في محادثات مجموعات التركيز على مشاركة وقتهم وأفكارهم الشخصية. وقد شمل مقدّمو المعلومات والمشاركون في مجموعة التركيز:

أحمد رشدي عبدالله	مستشار، مجلس النواب العراقي
أمير طاهر الكناني	مستشار الرئيس العراقي
بشير حداد	نائب رئيس مجلس النواب العراقي
حيدر العبادي	رئيس الوزراء العراقي السابق
حيدر مثنى	مدير عام الدائرة الإدارية في مجلس النواب العراقي
طورهان مفتي	وزير سابق
لقمان فيلي	سفير، وزارة الخارجية العراقية
ماجد خضر أحمد	مدير عام الدائرة الإدارية في مجلس النواب العراقي
ميادة الحجابي	مدير عام الدائرة الإدارية في مجلس النواب العراقي
محمد أبو بكر	مدير عام الدائرة الإدارية في مجلس النواب العراقي
منيف حواس الشمري	مستشار الرئيس العراقي
سيروان سريبي	أمين عام مجلس النواب العراقي
فرهاد علاء الدين	رئيس المجلس الاستشاري العراقي
فلاح مطرود العبودي	مدير عام الدائرة الإدارية في مجلس النواب العراقي
فؤاد معصوم	الرئيس السابق لجمهورية العراق وعضو سابق في لجنة صياغة الدستور العراقي
شروان الوائلي	مستشار الأمن القومي السابق
غازي إبراهيم الجنابي	مستشار الرئيس العراقي
عادل عبد المهدي	رئيس الوزراء العراقي السابق وعضو في لجنة صياغة الدستور العراقي
آخرون	تسعة من المسؤولين التنفيذيين والخبراء والنواب الذين فضلوا عدم الكشف عن أسمائهم.

عن الكاتب

البروفيسور دلاور علاء الدين هو الرئيس المؤسس لمؤسسة الشرق الأوسط للبحوث، والوزير السابق للتعليم العالي والبحث العلمي في حكومة إقليم كردستان (2009-2012)، وأستاذ الطب في جامعة نوتنغهام بالمملكة المتحدة. لطالما انخرط علاء الدين في مشاريع بناء القدرات وبناء الدولة في العراق، وله منشوراتٌ عديدة حول ديناميات السياسة والأمن ونظم الحوكمة وإرساء الديمقراطية في الشرق الأوسط. تشمل كتبه الأخيرة: "بناء الدولة ونظام الحوكمة في إقليم كردستان" (2013)؛ و"بناء الدولة: خارطة طريقٍ لإرساء سيادة القانون والمأسسة في إقليم كردستان" (2018).

المحتويات

2	رسالة شكر
5	ملخص تنفيذي
6	1. المقدمة
7	2. منهجية المشروع
8	3. الدستور: الإطار والإجراءات والسياسات
8	3.1. الأحداث الرئيسية التي أدت إلى اعتماد الدستور
8	3.2. عملية إنجاز الدستور: العيوب وقضية الشرعية
10	3.3. ضعف التقيد بالدستور
10	3.4. صون الدستور
11	4. الدستور وحال النظام القضائي
11	4.1. تفسير الدستور
12	4.2. المحاكم والضوابط والضمانات القضائية
14	5. الدورة التشريعية غير المكتملة
14	5.1. مجلس الاتحاد: الحلقة الناقصة
14	5.2. دور الرئيس في الدورة التشريعية
15	5.3. غياب التوازن التشريعي والتنفيذي
17	6. الثغرات التنفيذية
17	6.1. رئيس الجمهورية الوزراء: تكامل أم تنافس
18	6.2. رئيس الوزراء: الأول بين الأنداد
18	6.3. قوات أمن الدولة: الانتشار والتشتت
20	7. العلاقات بين المركز والأطراف: المؤسسة والتمكين
20	7.1. تمكين الأطراف: معركة الإرادات
21	7.2. تقاسم الإيرادات النفطية: أكثر الأزمات صعوبة
23	8. أعمال عالقة
26	9. الخاتمة
27	10. المراجع

ملخص تنفيذي

بعد عقود من الحكم الاستبدادي ونظام حكم شديد المركزية، اعتمد الشعب العراقي دستوراً ديمقراطياً في العام 2005 مُصمّم لوضع العراق على خارطة طريق نحو الديمقراطية وحكم القانون والازدهار الاقتصادي. يتألف الدستور من 144 مادة تحدّد أسس الحوكمة الديمقراطية وتؤمن أُطراً وحدوداً لإنفاذ هذه المواد، من خلال تشريعات جديدة أو من دونها. غير أن ترجمة الدستور إلى واقع كانت مهمة محفوفة بالصعوبات.

خلال السنوات الستة عشر الماضية، انخرط القادة السياسيون والمؤسسيون في ديناميات سياسية طائفية علنية كان لها انعكاسات وخيمة على عملية بناء الدولة. وقد اعتمد هؤلاء القادة مقاربةً إنتقائيةً في إنفاذ مواد دستورية رئيسية. ولا تزال الكثير من المؤسسات و/أو التشريعات الجوهرية المنصوص عليها في الدستور تنتظر تأليفها واعتمادها، والبعض منها أساسي لتعزيز حكم القانون وصيانة الدستور وترشيد الدورة التشريعية ومأسسة العلاقات بين المركز والأطراف وتمكين الحكومة المحلية وترشيد إدارة الموارد والأصول الوطنية. ونتيجةً لذلك، هناك الكثير من الثغرات ونقاط الضعف البنيوية والوظيفية في نظام الحكم العراقي التي أضيفت إلى هشاشة الدولة وتحوّلت إلى عوامل مستقلة تسبّب مزيداً من الأزمات.

في هذا التقرير، نحاول: (أ) تحديد الثغرات البنيوية والوظيفية أو نقاط الضعف في نظام الحكم التي نتجت عن سوء تطبيق للدستور؛ (ب) إلقاء الضوء على الإطار التاريخي الملائم والعقبات السياسية أمام التقدم؛ و(ج) تقديم توصيات سياسية ملائمة للجهات المعنية.

ملاحظة منهجية: تم جمع البيانات الواردة في هذا التقرير بين أيلول/ سبتمبر 2020 وأذار/ مارس 2021. لتحقيق الاستفادة القصوى من اتساع نطاق وعمق المعلومات التي تم جمعها، اعتمدت مقاربة الاساليب النوعية المختلطة وتشمل: مراجعة مكتبية أولية للمؤلفات الموجودة، 21 مقابلة شبه منظمة وثلاث مجموعات تركيز مع صانعي السياسات والقرارات على المستوى الاتحادي، بما في ذلك ممثلي مجلس النواب، مستشاري الحكومة والخبراء المتخصصين في بغداد. إن الاستنتاجات والتوصيات المقترحة في هذا التقرير قد تم تقديمها ومشاركتها ومناقشتها مع المشاركين في مجموعات التركيز لمزيد من التحقق وتحديد السياق.

(1) المقدمة

لا شك أن دستور العام 2005 كان عقداً اجتماعياً تحويلياً اعتمده الشعب العراقي من خلال استفتاء تاريخي في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2005. بعد عقود من الحكم الاستبدادي ونظام شديد المركزية، صُمم الدستور لوضع العراق على خارطة طريق نحو الديمقراطية وحكم القانون والازدهار الاقتصادي. غير أن ترجمة هذا الدستور إلى واقع كان مهمةً محفوفةً بالصعوبات بالنسبة إلى كل الجهات المعنية.

يتألف الدستور من 144 مادة مُقسّمة إلى ستة أبواب تُشكّل مع بعضها الأسس الرئيسية للحكومة الديمقراطية، بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إضافةً إلى اللجان المستقلة [1].

- يتطرق الباب الأول (المواد 1-13) إلى المبادئ الأساسية.
- يركز الباب الثاني (المواد 14-46) على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- يحدّد الباب الثالث (المواد 47-108) هيكلية السلطات وصلاحياتها.
- يحدّد الباب الرابع (المواد 109-115) اختصاصات السلطات الاتحادية.
- يحدّد الباب الخامس (المواد 116-125) سلطات الأقاليم.
- ينصّ الباب السادس (المواد 126-144) على الأحكام الختامية والانتقالية.

تؤمن هذه الأبواب الأطر والحدود الخاصة لإنفاذ هذه المواد. ويمكن لبعضها أن يُنفذ بموجب التشريعات الحالية، مع أو من دون تعديلها، فيما يحتاج البعض الآخر إلى تشريعات جديدة وهيكلية مؤسساتية أو وظيفية لا تتلاءم مع القوانين الحالية. بالتالي كان من المتوقع أن يتم إنشاء مؤسسات تشريعية وتنفيذية جديدة ثم تبدأ الجهات المعنية بصياغة القوانين ذات الصلة على وجه السرعة.

في كانون الأول/ديسمبر 2005، تم تنظيم انتخابات عامة إتّسمت بالجديّة، على أساس أحكام الدستور، فانتُخب مجلس النواب المؤلف من 275 عضواً. وتلا ذلك عملية مطوّلة لتشكيل الحكومة تكّلت أخيراً بالنجاح، ما شكّل مفترق طرق لمسار تحوّل نحو الديمقراطية. ووقعت مسؤولية بناء المؤسسات الرئيسية والضوابط والتوازنات الضرورية على عاتق مجلس النواب والقادة الحكوميين.

لسوء الحظ، انخرط القادة المؤسسيون والسياسيون في سياسات القوة المؤذية على حساب عملية بناء الدولة. لقد كانوا انتقائيين في تنفيذ مختلف المواد التي يتطلب إنفاذها تشريعات جديدة. وفيما تم تسريع وتيرة الإجراءات بالنسبة لبعض أحكام الدستور، إلا أن العديد منها بقي معلقاً. نتيجة ذلك، أصبح هنالك ثغرات أو نقاط ضعف بنيوية ووظيفية متعددة في نظام الحكم العراقي، ما فاقم هشاشة الدولة وشكّل عوامل مستقلة لمزيد من الأزمات. لا تزال مؤسسات و/أو تشريعات أساسية ينص عليها الدستور في انتظار التأسيس أو الاعتماد، وبعضها جوهرية لتعزيز حكم القانون وصيانة الدستور وترشيد الدورة التشريعية ومأسسة العلاقة بين المركز والأطراف وتمكين الحكومة المحلية وتحقيق الاستفادة القصوى من إدارة الموارد والأصول الوطنية.

في هذا التقرير محاولات من أجل: (أ) تحديد الثغرات أو نقاط الضعف البنيوية والوظيفية في نظام الحكم التي نشأت عن تنفيذ غير ملائم للدستور، (ب) إلقاء الضوء على الإطار التاريخي المناسب والعقبات السياسية التي تعيق التقدم، و(ج) تقديم التوصيات السياسية المناسبة للجهات المعنية عند الحاجة.

(2) منهجية المشروع

لتطوير الرؤية والتوصّل إلى فهم عميق لنقاط الضعف البنوية والوظيفية في نظام الحكم والتحديات التي يواجهها القادة المؤسسيون خلال عملية بناء الدولة، طوّرت مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث منهجية صارمة لجمع البيانات النوعية. تم إطلاق عملية جمع للبيانات استمرت ستة أشهر، من أيلول / سبتمبر 2020 حتى آذار / مارس 2021. إنّ المنهجية المستخدمة لهذه الدراسة تشمل ما يلي:

1. مراجعة مكتبية تلخّص وتحلّل البحوث المتوفرة المرتبطة بأحكام الدستور وتحليلها وتطبيقها في العراق. ويُسند اهتمام كبير لتحديد المواد الدستورية التي لم تُنفذ أو لم تصدر تشريعات بشأنها. تشمل مصادر البيانات التقارير الأكاديمية والسياسية إضافةً إلى المستندات القانونية وتلك الخاصة بالمجال العام. بشكل جماعي، تلقي هذه المصادر الضوء على الثغرات البنوية والوظيفية أو نقاط الضعف التي تتطلب تحديداً سريعاً للأولويات من قبل القادة السياسيين والمؤسسيين.
 2. مقابلات المخبرين الرئيسيين مع الجهات المعنية الرئيسية: لإنجاز هذه الدراسة، تم تنظيم 21 مقابلة شبه منظمة مع خبراء (مخبرين) رئيسيين، حيث التقى الباحثون الجهات المعنية وجهاً لوجه أو من خلال الوسائل الافتراضية (مثل اتصالات سكايب والاتصالات الهاتفية أو البريد الإلكتروني). شملت المقابلات صانعي السياسات والقرارات على المستوى الاتحادي بما في ذلك مسؤولين في مجلس النواب ومستشارين حكوميين وخبراء متخصصين. وبشكل عام، استمرت كل مقابلة لمدة ساعة.
 3. نقاشات مجموعات التركيز مع الجهات المعنية الرئيسية: نظمت مؤسسة ميري ثلاثة نقاشات لمجموعات تركيز في بغداد، ومن بين المشاركين فيها قادة في السلطتين التشريعية والتنفيذية إضافةً إلى مجموعة من الخبراء.
- خلال عملية جمع البيانات، طلب باحثو مؤسسة ميري مشاركة خبراء تشريعيين وتنفيذيين وقضائيين إضافةً إلى أكاديميين لتأمين تمثيل قوي من مختلف الفئات. وحصل الباحثون على الموافقة الشفهية من كافة المشاركين، اعترافاً منهم بملكية البحث والغاية منه وسبل استخدامه؛ إضافةً إلى الطبيعة الطوعية والسرية للمشاركة في الدراسة، وحرية الانسحاب في أي مرحلة من مراحل جمع البيانات.
- تم جمع البيانات ونصوصها باللغتين العربية والكردية. وما لم يُذكر خلاف ذلك، تُجرى كل المقابلات ونقاشات مجموعات التركيز وفق قواعد دار تشاتام؛ أي أنه سيتم ذكر أسماء المخبرين الرئيسيين والمشاركين في مجموعات التركيز في التقرير فقط في حال موافقتهم على ذلك. أمّا مضمون التقرير فتم تقديمه ومناقشته مع المشاركين في نقاشات مجموعات التركيز لمزيد من التدقيق ورسم السياق.

(3) الدستور: الإطار والإجراءات والسياسات

3.1. الأحداث الرئيسية التي أدت إلى اعتماد الدستور

دستور العراق للعام 2005 هو نتاج عملية سياسية معقدة واستثنائية تكوّنت بفضل سلسلة من الأحداث والمراحل الأساسية التحولية. من بين الأحداث الرئيسية التي أثرت على محتوى هذا العقد الاجتماعي وإطاره ما يلي:

- 19 آذار/ مارس 2003: غزو العراق من قبل قوات التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة.
- 21 نيسان/ أبريل 2003: إزاحة حزب البعث ما طبع بداية عهد جديد ونظام حكم جديد.
- 16 أيار/ مايو 2003: تأسيس سلطة الائتلاف المؤقتة، وهي حكومة انتقالية، بموجب القرار 1483 (2003) الصادر عن مجلس أمن منظمة الأمم المتحدة، لها سلطة تنفيذية وتشريعية وقانونية، سارية المفعول حتى حلها في 28 حزيران/يونيو 2004.
- 22 تموز/ يوليو: تشكيل سلطة الائتلاف المؤقتة لمجلس الحكم العراقي المؤلف من 25 عضواً سياسياً من بينهم 12 شيعياً و5 من العرب السنة و5 أكراد وتركمان ومسيحي آشوري.
- 8 آذار/ مارس: اعتماد مجلس الحكم العراقي لدستور مؤقت للعراق بعنوان "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية".
- 28 حزيران/ يونيو 2004: دخول قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية حيّز التنفيذ وبقائه قائماً حتى اعتماد الدستور في العام 2005.
- 30 كانون الثاني/ يناير 2005: انتخاب الجمعية الوطنية الانتقالية بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
- 28 نيسان/ أبريل 2005: تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية والمصادقة عليها من قبل الجمعية الوطنية الانتقالية.
- 12 أيار/ مايو 2005: تعيين لجنة صياغة الدستور العراقي من قبل الحكومة العراقية الانتقالية المشكّلة جديداً.
- 13 حزيران/ يونيو 2005: بدء لجنة صياغة الدستور العراقية عملها من خلال تنظيم استشارات وحوارات وإعداد مسودة دستور.
- 23 آب/ أغسطس 2005: تقديم مسودة كاملة عن الدستور للجمعية الوطنية.
- 15 تشرين الأول/ أكتوبر 2005: الموافقة على النسخة النهائية من الدستور من قبل 78.5% من المشاركين في استفتاء وطني.

3.2 عملية إنجاز الدستور: العيوب وقضية الشرعية

تمت الإشادة بالمصادقة الأخيرة على الدستور كنجاح تاريخي حقّقه كلّ العراقيين، على الرغم من الانتقادات الكثيرة على العملية وعلى ما أنتجته. على الرغم من ذلك، من المعروف أن دستور العام 2005 يعاني من عدد من العيوب الهيكلية والقانونية والسياسية. يذهب بعض النقاد إلى حدّ التساؤل عن شرعية الدستور، ذاكرين مشاكل عدة مرتبطة بالظروف الامنية وسرعة العملية وتمثيل المجتمعات المختلفة في البلد والتدخلات الخارجية الساحقة [2].

اعتُبر الوقت الذي استغرقته لجنة صياغة الدستور العراقي لصياغة الدستور (11 أسبوعاً) قصيراً جداً وغير كافٍ لتقديم دراسة شاملة واستشارة واسعة [3،4]. انعكس ذلك في اوجه النقص المتعددة في النص والإطار. كانت اوجه النقص هذه معروفة في تلك الفترة من قبل اللجنة، غير أن الضغط السياسي والأمني الذي مورس في تلك الظروف الاستثنائية على اللجنة كان كبيراً جداً ما منع إجراء استشارات واسعة وطويلة [30]. إضافةً إلى ذلك، تألفت عضوية اللجنة من سياسيين مُنتخبين وبعض العلماء الشرعيين والدينيين من أصحاب الانتماء السياسي أو الدوافع السياسية. لم يُعتبر أيّ منهم خبيراً دستورياً ذات خبرة أكاديمية أو عملية في هذا المجال [30]. معظم الأعضاء كانوا من الأحزاب المعارضة المنفية سابقاً التي كانت متأثرة بثقافة وعقلية تشكّلت بفعل عقود من الأنشطة المعادية للدولة مع قليل من الأدلة عن الالتزام ببناء الدولة. وكانت الحوارات داخل اللجنة تتحرك وفق السياسات الطائفية وشبه القومية وتتأثر بجماعات مصالح مختلفة. في الواقع، كانت غالبية الحوارات ذات طابع شخصي حيث

غالباً ما ساهمت الأحزاب في صياغة مواد حسب الطلب وتوزيع السلطات على أساس القادة المُحتملين لكل منصب [30].

كانت لجنة صياغة الدستور العراقي تتمتع بوصول كامل إلى مستشارين دوليين متخصصين من الولايات المتحدة والأنظمة الديمقراطية الأوروبية، ولكن مع خلفية محدودة عن الثقافة والتاريخ العراقي أو النسيج الاجتماعي والسياسي الذي يمكن من دون شك مقارنته بالعراق [5]. اعتبر البعض أن عملية صياغة الدستور في العراق لم تكن عضوية بما فيه الكفاية، وأملت السلطات الخارجية على المعنيين، فيما غابت الثقة بين النخب السياسية الجديدة التي لم تتوصل إلى رؤية مشتركة عما يجب على النظام الدستوري الجديد أن يشمل [9].

ومن المثير للاهتمام أن نلاحظ أن مسودة الدستور التي تم الاستفتاء على أساسها كانت النسخة العربية. ويعتبر النقاد أنها كُتبت بلغة دينية ما لا يتلاءم مع المستندات القانونية ومع عقد اجتماعي مصيري كهذا [30]. وكانت النتيجة النهائية لأوجه القصور الإجرائية والتحريرية هذه منتجاً غامضاً يطرح تفسيره الكثير من الإشكاليات.

اعتُبر الدستور نصاً خلافياً. وبحسب أحد المعلقين، "رَسَخَ الدستور الاختلافات الاتنية في القانون، فيما أمل من صاغوه في تحقيق الوحدة الوطنية من خلال السماح لكل الطوائف بالمشاركة في الحكومة وفي الحياة العامة. لتحقيق هذا الهدف، أسسوا نظاماً يخصّص الأدوار في القطاع العام وفق الطائفة والانتماء الإثني. يبدو أن هذا المبدأ يتخلل كل مؤسسات العراق، من الحكومة المركزية نزولاً" [3].

من المهم التشديد على أن السنة العرب (الذي يشكلون أكثر من ربع المجتمع العراقي) لم يُمثّلوا بالشكل الكافي في لجنة صياغة الدستور العراقي، فيما كانت الأحزاب السياسية القوية التي اشرفت على عملية صياغة الدستور بغالبيتها من الشيعة العرب والكورد. في تلك المرحلة، كان السنة قد فقدوا السيطرة التي حظوا بها لقرون وكانوا شديدي الانتقاد للفدرلة واللامركزية في العراق. قاطع غالبية السنة انتخاب الجمعية الوطنية العراقية الانتقالية، وبالتالي كانوا غير مُمثّلين في الجمعية الوطنية (بعضاً فقط) وفي لجنة صياغة الدستور العراقي. للتعويض، وجّهت اللجنة دعوة إلى 15 سياسياً سنياً من خارج الجمعية الوطنية للانضمام للجنة كأعضاء غير مُصوّتين [30].

أعرب القادة السياسيون السنة العرب عن هواجس خطيرة في أن يفشل الدستور في تأمين الوحدة الوطنية، ويقوّض حقوقهم ويُضعف العراق من خلال تسليم سلطة إضافية للأقاليم والمحافظات ذات الغالبية الكردية في الشمال والشيعة في الجنوب [6]. حيث يوجد أكبر إحتياطي نفطي عراقي. إضافةً إلى ذلك، اعتبر السنة أن الدستور يقوّض هوية الدولة العربية وأصروا على أن العراق، وهو من أبرز مؤسسي الجامعة العربية في العام 1945، عليه أن يُسمّى صراحةً دولة عربية. بالتالي، لم يكن من المفاجئ رفض غالبية السنة العرب للدستور قبل اعتماده وخلال صياغته وبعد اعتماده، في ثلاث محافظات ذات غالبية سنية ومن قبل غالبية السنة في بغداد الذين رفضوا التصويت أو صوّتوا بـ"لا" في صناديق الاقتراع [7].

تحت ضغط الانتقاد والتهديد بالمقاطعة، حاولت اللجنة طمأنة الجمهور من خلال اعتماد المادة 142 في الدستور التي تنصّ على آلية تعديل الدستور. نصت هذه المادة على تأسيس لجنة من قبل مجلس النواب تقدّم في غضون أربعة أشهر "تقريراً فيه توصيات بالتعديلات التي يمكن إجراؤها على الدستور: على مجلس النواب الموافقة على "التعديلات المقترحة" بغالبية أعضائه قبل الاستفتاء الوطني. ويُعتبر التعديل مُصادقاً عليه "في حال وافقت عليه غالبية المصوّتين ولم يعترض عليه ثلثي المصوّتين في ثلاثة محافظات أو أكثر". ولكن نظراً إلى الديناميات السياسية الطائفية في العراق والنقص في الثقة بين مختلف المكونات الإثنية والدينية، جعلت هذه المتطلبات من الصعب أو شبه المستحيل تعديل الدستور [8].

3.3 ضعف التقيّد بالدستور

على الرغم من التحفظات أعلاه، اعتُبر دستور العام 2005 ملائماً للمدى القصير، وقابلاً للتعديل والتطوير على المدى الطويل. وكان مُتوقّعاً أنه ما إن يتم تنفيذ هذا الدستور حتى يتمكن هذا العقد الاجتماعي من تحويل العراق نحو الديمقراطية على الرغم من الشوائب فيه. غير أن النخبة السياسية العراقية فشلت حتى الساعة، جماعياً، في تحقيق الاستفادة القصوى مما هو متوفر. وبدأ الجميع من دون استثناء بتفسير و/أو تنفيذ أحكام الدستور بشكل انتقائي وفقاً لمصالحهم الشخصية. حتى الساعة، لا تزال الدستورية موضوعاً أو ثقافة [9]. صعبة المنال وفكرة غير ملموسة في المؤسسات العراقية من المركز حتى الأطراف. بالتأكيد هناك عراقيل سياسية وأمنية ومؤسسية عدّة أمام التقدم، غير أن النتيجة النهائية هي غياب التنفيذ الملائم للدستور.

3.4 صون الدستور

إنّ الالتزام بالدستور هو مسؤولية جماعية لكل المواطنين والمؤسسات. غير أن فعل صون "الالتزام بالدستور" يقع على عاتق رئيس الجمهورية العراقية (المادة 67). من الواضح أن التطرق إلى انتهاكات الدستور لأمر قانوني معقد ودقيق يتطلب تفسيراً واضحاً للقانون وأدوات وآليات مَحَدّدة غير متاحة لرئيس الجمهورية العراقية.

بحسب رأي رؤساء الجمهورية العراقية، الخطوة الوحيدة المتوفرة للرئيس عند حصول الانتهاكات الدستورية هي السعي للحصول على تفسير وحكم من قبل المحكمة الاتحادية العليا، وهو إجراء أثبت بأنه يطرح إشكالية كبرى. أظهرت خبرة السنوات الـ16 الماضية أن المحكمة الاتحادية العليا، في أفضل حالاتها الوظيفية، هي محكمة مُسيّسة غالباً ما تتأثر باللاعبين السياسيين والأمنيين. وقد كانت قرارات المحكمة غير حاسمة أو منحازة في مناسبات عدة، خاصة في حالات الانتهاكات الضمنية أو الماكرة [30].

من بين الأدوات الأخرى المتاحة لرئيس الجمهورية العراقية كي يصون الدستور، المادة 73 (ثالثاً) المرتبطة بإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب والمصادقة عليها. وحتى في هذه الحالة، هامش التصرف لدى رئيس الجمهورية العراقية محدود جداً لأن هذه السلطات تُمارس في إطار التسلسل التشريعي ولا تصبح مناسبة إلا عند إصدار تشريعات جديدة من قبل مجلس النواب (مراجعة التفاصيل أدناه).

التوصيات: في غياب تعديل دستوري، يجب إنتاج قانون جديد يوضّح الأدوات والآليات التي يمكن لرئيس الجمهورية من خلالها صون الدستور. يجب تمكين رئيس الجمهورية العراقية من الاضطلاع بهذا الدور الحيوي.

(4) الدستور وحال النظام القضائي

تضطلع السلطة القضائية بدور حيوي في نظام الحوكمة، فهي الجهة الوحيدة التي تفسّر القوانين وتحدد مدى دستوريتهما وتقرّر كيفية تطبيقها بشكل ملموس. بدأت السلطة القضائية في العراق تتطوّر منذ اعتماد دستور العام 2005، مستندة إلى تشريعات رئيسية عدة. غير أن بعض نقاط الضعف الجوهرية المنهجية والوظيفية لا تزال موجودة وما من شيء يشير إلى أنه ستم معالجتها في أي وقت قريب.

4.1 تفسير الدستور

تفسير الدستور هو اختصاص المحكمة الاتحادية العليا التي تحدد كذلك مدى دستورية القوانين والتنظيمات وتصادق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لمجلس النواب، ومن المهم الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا هي الهيئة القضائية العليا التي تسوي النزاعات بين مختلف الهيئات التنفيذية وقراراتها باتت ملزمة للكافة.

تم الاعتراف بالحاجة إلى المحكمة الاتحادية العليا منذ أوائل العام 2004 خلال صياغة الدستور المؤقت، وأصبح تأسيسها نافذاً بموجب المادة 44 من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية [10]. وفق الفقرة أ من هذه المادة، كان هناك من حاجة إلى تشريع جديد لتأسيس المحكمة الاتحادية العليا. في بداية العام 2005، وفي غياب غرفة تشريعية مُنتخبة، أدت حكومة أباد علاوي السلطات التشريعية والتنفيذية معاً. أصدروا الأمر (قانون) رقم 30 للعام 2005 الذي أسس المحكمة الاتحادية العليا المؤلفة من تسعة أعضاء [11]. ثم سُمّي رئيس محكمة الاستئناف الاتحادية، القاضي مدحت المحمود، ليضم إلى محافظته المهنية المحكمة الاتحادية العليا فيكون رئيسها المؤسس. وتم اختيار ثمانية قضاة إضافيين كأعضاء دائمين (مدى الحياة).

ينص دستور العام 2005 على إصدار تشريع جديد ليحلّ مكان القانون 30 للعام 2005. وتنص المادة 92، الفقرة الثانية على التالي: "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يُحدّد عددهم وتُنظّم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب". حتى الساعة، لم يتم اعتماد قانون كهذا بعد، ولذلك فإن القانون رقم 30 لا يزال قائماً على الرغم من شوائبه.

نصّت المادة 3 من القانون 30 (قبل التعديل الأخير في العام 2021) على أنه عندما يصبح أي من المقاعد التسعة شاغراً، يمكن تعيين قاضٍ ملئه من قبل رئيس الجمهورية العراقية. غير أن القاضي المحمود لطالما اعترض على تنفيذ هذه المادة مُعتبراً أنها غير دستورية. اعتراضه قائم على أنه يجب عليه هو كرئيس للمحكمة الاتحادية العليا أن يعيّن أعضاء المحكمة. ولمنع رئيس الجمهورية من ملء أي مقاعد شاغرة، أصدر المحمود الأمر 2019/28 في 21 أيار/ مايو 2019 الذي يلغي المادة الثالثة بانتظار استبدال القانون رقم 30 بحد ذاته [12]. وقد أدى قراره إلى أن يصبح تأمين النصاب القانوني الأدنى للقرارات الكبرى التي تتخذها المحكمة الاتحادية العليا (تصويت بالإجماع من قبل تسعة قضاة) مختلاً بشكل دائم ما يجعل من تفسير الدستور أو حلّ النزاعات الدستورية أمراً شبه مستحيل.

وفي الواقع، بعد تقاعد واحد من بين القضاة التسعة (القاضي فاروق سامي) بسبب التقدم في السن والمرض في أواخر العام 2019، أصبحت المحكمة الاتحادية العليا شبه مشلولة [13]. في هذه الحالة أراد القاضي المحمود تفعيل المادة 3 من القانون 30 للمساعدة على تعيين القاضي محمد رجب القبسي (قاضي احتياطي) مكان القاضي سامي. كان القبسي قد تقاعد مؤخراً من مجلس القضاء الأعلى بسبب التقدم في السن [14]. أفتع القاضي المحمود رئيس الجمهورية العراقية بإصدار المرسوم رقم 4 في 21 كانون الثاني/ يناير للعام 2020 من أجل إنفاذ هذا التعيين.

ولم يكن من المفاجئ أن يعترض القاضي فائق زيدان، رئيس مجلس القضاء الأعلى، على هذا المرسوم الجمهوري. قيل أنه هدد باتخاذ إجراءات صارمة بحق رئيس الجمهورية العراقية ورئيس المحكمة الاتحادية العليا في حال الاستمرار في هذا التوجه [30]. أصرّ زيدان على أن مسؤولية تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العليا تقع كلياً على عاتق مجلس القضاء الأعلى الذي يترأسه هو. متناسياً مفهوم تضارب المصالح، أحال القاضي زيدان النزاع إلى محكمة البداية التي تقع في نطاق صلاحياته بدل اختيار هيئة مستقلة كالمحكمة الادارية. وكما من المتوقع، حكمت محكمة البداية لصالح القاضي زيدان ما أدى إلى إبطال المرسوم الجمهوري. استأنف رئيس الجمهورية القرار أمام محكمة الاستئناف التي يرأسها فائق زيدان بنفسه، فما كان من محكمة الاستئناف إلا

تثبيت حكم محكمة البداية التي أصدرت قرارها بإبطال القرار الصادر عن رئيس الجمهورية العراقية، فسحب رئيس الجمهورية المرسوم. بعد فترة وجيزة، توفي القاضي سامي في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2020، كما توفي عضو ثانٍ في المحكمة الاتحادية العليا وهو القاضي عبود التميمي عن عمر يناهز 94 عاماً [15]. جعل ذلك المحكمة مشلولة مما أعاد تجديد الأمانة الدستورية في وقت حساس بسبب الحاجة القصوى إلى خدمات المحكمة الاتحادية العليا. كانت تلك المرحلة هي التي قدم فيها رئيس الوزراء عادل أبو الحميد استقالته وواجه فيها رئيس الجمهورية العراقية معضلات دستورية خلال تعيين مرشحين جدد لمنصب رئاسة الوزراء.

إزدادت ضرورة استبدال القانون رقم 30 بشكل دراماتيكي بعد دعوات متكررة من قبل المتظاهرين والسياسيين لإجراء انتخابات عامة، ما لا يمكن إنجازه من دون المحكمة الاتحادية العليا. أُجبر مجلس النواب على إعادة مشروع قانون نوقش سابقاً إلى الحياة والدخول في عملية تصويت مطولة على مختلف المواد. بحلول آذار/مارس 2021 تمت الموافقة على مختلف مواد مشروع القانون قبل الوصول مجدداً إلى حائط مسدود بسبب مواد رئيسية تتعلق بعضوية المحكمة الاتحادية العليا، أي آليات اختيار الأعضاء وتحديد قوة تصويتهم. دفع الجمود في مجلس النواب بالقادة إلى اعتماد تعديل سريع على المادة الثالثة من القانون المعتمد رقم 30 للعام 2005 [16]. في القانون، يُحدّد مجلس القضاء الأعلى كالمؤسسة الرائدة المسؤولة عن تعيين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا وتحديد الرئيس ونائب الرئيس. وتذكر المادة المعدلة كذلك سن التقاعد من عضوية المحكمة الاتحادية العليا ما أطاح حكماً بالقاضي المحمود وبباقي أعضاء المحكمة.

غير أن الإشكالية بشأن دستورية القانون رقم 30 والحاجة إلى استبداله بتشريع جديد كما ينص عليه الدستور لا تزال قائمة.

4.2 المحاكم والضوابط والضمانات القضائية

تطورت المؤسسات القضائية بشكل ملحوظ خلال السنوات الـ16 الماضية، لكنها فشلت جماعياً في تحقيق الاستقلالية ومراقبة الفساد الداخلي واستعادة ثقة الجمهور. فشلت السلطة القضائية في تحديث الضوابط والضمانات الداخلية لتأمين المحاسبة المهنية والشفافية المالية [18، 17، 30].

تضمن أحكام المادة 87 من الدستور إستقلالية القضاء، ويتمتع القضاة حتى اليوم بدرجة عالية من الحصانة. غير أن المحاكم والكثير من القضاة اُتهموا بأنهم غير موجّهين ومُدرّبين بشكل جيد ومسيسين وسريعي التأثير بالضغوط الخارجي ويصدرون أحكاماً منحازة ويتقبلون الفساد في صفوفهم. قام القادة القضائيون بالليل لمواجهة أي من الاتهامات العامة أو المحدّدة [30].

”أرسلنا مئات حالات الفساد إلى المحكمة ولكنها لم تبت بها لأنهم أصبحوا أدوات بين أيدي الأحزاب السياسية القوية أو قياداتهم الخاصة. لا يتمتع القضاة بفهم مناسب للديموقراطية أو لاستقلالية القضاء. مفهوم الاستقلالية المؤسساتية مختلف جداً عن الديموقراطية.“ [عضو في اللجنة البرلمانية للنزاهة في مجلس النواب].

بحسب الدستور (المواد 87-101)، تتألف السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي وغيرها من المحاكم الاتحادية التي تنظم وفقاً للقانون. على أساس المبادئ التي صيغ الدستور وفقها، تُدار هذه المؤسسات بشكل منفصل ومستقل [30]، لكنها فقدت اليوم استقلاليتها لصالح رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي يضطلع بمسؤولية تعيين رؤساء هذه المؤسسات وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا. ينصّ قانون مجلس القضاء الأعلى رقم 45 للعام 2017 على أن رئيس المحكمة الاتحادية العليا يكون رئيس مجلس القضاء الأعلى العراقي، ما يجعل من هذا الشخص (القاضي فائق زيدان) القائد “الأعلى” للنظام القضائي من دون منازع. يعتبر الخبراء أن هذه السلطة، عندما تُستخدم سياسياً، تحوّل رئيس مجلس القضاء الأعلى إلى رئيس أعلى غير خاضع للمحاسبة [30].

تنص المادة 96 على أن “ينظم القانون تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصها وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم وأعضاء الادعاء العام وانضباطهم وإحالتهم على التقاعد.“ كما أن المادة 99 تنص على تأسيس قضاء عسكري جديد غير أن القادة سمحوا للمحاكم العسكرية القائمة بملئ الاماكن الشاغرة حيث أنه ما من نيّة في تغييرها.

ينص الدستور على قانون جديد لتأسيس محاكم اتحادية في المحافظات والأقاليم (المادة 89). تتولى هكذا المحاكم حلّ كل النزاعات وإصدار كل الأحكام ذات الطبيعة الاتحادية. حتى الساعة، لم تتم مناقشة هكذا قانون وبالتالي لم يتم تأسيس هكذا محاكم في النواحي. والحجة هي أنه باستثناء المحاكم في إقليم كردستان العراق، كل المحاكم الأخرى في العراق تُعتبر إتحادية

لأنها تنظر في كل الانتهاكات، أكانت محلية أم اتحادية. إلا أن النظام القضائي في إقليم كردستان تطوّر بمعزل عن بغداد وكان التقدم على مستوى الإندماج في النظام الاتحادي في العراق محدوداً. حالياً، ما من محاكم متخصصة تتم إدارتها إتحادياً في إقليم كردستان للنظر في المشاكل الاتحادية كتتهريب المخدرات والإرهاب والنفط والغاز وعبور الحدود. والأهم هو أنه ما من آليات مُحددة للإحالة الرسمية للقضايا إلى المحاكم الاتحادية في بغداد.

التوصيات: على قادة السلطة القضائية والمؤسسات أن يحصلوا على استقلاليتهم ويراقبوا الفساد الداخلي بشكل جدي ويستعيدوا ثقة الشعب من خلال تعزيز الضوابط والتوازنات الداخلية وتأمين الشفافية والمحاسبة وأداء ذات جودة عالية. قد لا تتطلب هذه التدابير قوانين جديدة لكنها ستحتاج إلى تنظيمات ومبادئ إرشادية جديدة و/أو أنظمة تدقيق مُحسّنة. بالتالي، يمكن لمجلس القضاء الأعلى والقادة المؤسساتيين أن يُطلقوا هذه العملية ويدفعوا باتجاه تشريعات جديدة إذا دعت الحاجة.

(5) الدورة التشريعية غير المكتملة

يتألف النظام القانوني الاتحادي، بموجب المادة 48 من دستور العام 2005، من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ورئاسة الجمهورية. هذه المؤسسات المستقلة والتي تكمل بعضها البعض تؤمن الضوابط والتوازنات المُصمَّمة لتأمين القدرة الوظيفية الكاملة للنظام التشريعي بأعلى جودة ممكنة.

5.1 مجلس الاتحاد: الحلقة الناقصة

خلال فترة المجلس الأول، ومباشرة بعد المصادقة على الدستور، تم انتخاب مجلس رئاسة لمرّة واحدة مؤلف من رئيس ونائبي رئيس. أعطي هذا المجلس سلطة معارضة التشريعات، أو رفضها و/أو إعادتها إلى مجلس النواب بموجب التصويت بالأغلبية (المادة 138-خامساً). بعد الانتخابات التالية، تم استبدال مجلس الرئاسة برئاسة الجمهورية العراقية من دون ذكرٍ لِنائبي الرئيس. غير أن معظم السلطات التشريعية الحساسة التي امتلكها مجلس الرئاسة نُقلت إلى مجلس الاتحاد، وهو غرفة عليا كان يجب أن يتم تشريعها وتأسيسها بعد الانتخابات الأولى بوقتٍ قليل.

تنص المادة 65 على أن مجلس الاتحاد "يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم" وعلى ذلك أن يكون منظماً في قانون. ما من مسودة تشريع تمت مناقشتها منذ الانتخابات الأولى، لأسباب سياسية بشكل خاص، ولم يولى هذا الموضوع الأولوية.

التوصيات: إنّ غياب مجلس الاتحاد، ناهيك عن ضعف سلطات رئيس الجمهورية العراقية، أحدث ثغرات وظيفية وبنوية عدة في الدورة التشريعية، ما ترك مجلس النواب من دون ضوابط وتوازنات. وقد اثرت بشكل سلبي على إجراءات بناء الدولة، لذلك يجب اعتماد تشريع جديد لتأسيس مجلس الاتحاد في أقرب وقت ممكن.

5.2 دور رئيس الجمهورية في الدورة التشريعية

أثبتت السنوات الستة عشر الماضية أن دور رئيس الجمهورية العراقية في الدورة التشريعية أصبح مسألة شكلية من دون أي صلاحية تخوّله تفادي صدور تشريعات سيئة [30]. عندما حاول رؤساء متتالين ممارسة أي صلاحية محدودة يحتفظون بها بموجب القانون، كان قادة مجلس النواب وغيرهم من المنافسين السياسيين يقوضونهم. ويواصل مجلس النواب، عن قصد أو عن غير قصد، الإساءة إلى الرئاسة العراقية من خلال الاستخدام الروتيني للعبارة ("يصبح القانون نافذاً ما أن يصدر عن مجلس النواب") في كل التشريعات الجديدة حتى قبل تقديمها إلى الرئيس للمصادقة، وهذا أمر غير قانوني وغير دستوري.

بموجب الدستور، تُعتبر القوانين "مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها من قبل الرئيس" (المادة 73، ثالثاً). يحق لرئيس الجمهورية العراقية ردّ تشريع جديد إلى مجلس النواب من دون المصادقة عليه، ولكن لمرّة واحدة فقط. لا تزال تطرح هذه المسألة إشكالية وتتنازع جهات عدة هذا الحق، ظناً منها أنه يمكن لرئيس الجمهورية رفض المصادقة ولكن لا يحق له ردّ التشريع. حصلت حالات ردّ فيها رئيس الجمهورية تشريعات جديدة إلى مجلس النواب، غير أن الأخير لم يكن لديه آلية مُحدّدة للتعامل مع هذا الأمر. على رئيس مجلس النواب إحالة المشاكل إلى اللجان المعنية في مجلس النواب التي تعين اعتراضات رئيس الجمهورية نقطة بنقطة قبل طلب التصويت مجدداً. ما أن تنتهي هذه العملية حتى يُعيد رئيس مجلس النواب رفع التشريع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه. وكانت هناك حالات لعب فيها رئيس المجلس دوراً محدوداً في هذه الإجراءات تاركاً الأمر لأعضاء مجلس النواب (مثلاً: رئيس اللجان البرلمانية) للاجابة بشكل رسمي ومباشر على رئيس الجمهورية ورفض كل اعتراضاته [30].

وحيث كان مجلس النواب يستمر في هذا النهج، لم يكن لدى رئيس الجمهورية العراقية أي سلطة دستورية تخوّله تعليق التشريع الجديد سوى منع نشره في جريدة الوقائع العراقية، وهو شرط أساسي لتصبح القوانين نافذة. الوقائع العراقية هي الجريدة الرسمية في العراق حيث تُعطى التشريعات العراقية أرقاماً مرجعية ولكن فقط بعد أن يوقع رئيس الجمهورية عليها [19]. غير أن هذه السلطة الحصرية التي يتمتع بها الرئيس قد تم تقويضها سابقاً عندما نشرت التشريعات وأصبحت نافذة من دون مصادقة

رئيس الجمهورية عليها [20]. ومؤخراً، أراد أعضاء في مجلس النواب الدفع باتجاه تشريع جديد حول معادلة شهادات التعليم العالي، التي كان رئيس الجمهورية والحكومة يعترضان عليها لأسباب أساسية [30]. اعتُبر هذا القانون خطوة نحو الخلف بما أنه أطاح بمعايير الشهادات العراقية وجودتها. غير أن أعضاء مجلس النواب أصرّوا على إنفاذ القانون وهددوا الرئيس بتعديل القانون الخاص بالوقائع العراقية (القانون رقم 78 للعام 1977) في حال اعتراضه. قدّموا مسودة قانون لمجلس النواب اقترحوا فيها تجاوز الرئيس لكل المنشورات المقبلة، فتنازل الرئيس وصادق على قانون التعليم العالي الجديد [30]. أصبحت مسودة تعديل قانون الوقائع العراقية في الأدرج لكنها لم تُسحب. أثبتت هذه المشكلة أن النظام التشريعي مفكك وأظهر مستوى التنافس الداخلي أو المزاخمة بين المؤسسات التشريعية التي يجب عليها أن تكون متكاملة.

باختصار، سلطات رئيس الجمهورية غير كافية لوفاء مختلف المؤسسات بالالتزامات التي تقوم بها تجاه الدستور، ولا لإيقاف التشريعات الضعيفة. في غضون ذلك، تم تمرير عدد من التشريعات الجديدة على مر السنين من قبل مجلس النواب كان يمكن فلترتها وردّها لمزيد من التعديل، أو حتى رفضها إذا كانت نصف مدعومة أو غير دستورية و/أو مدمرة للدولة. لذلك فإن تأسيس مجلس الاتحاد الذي ينص عليه الدستور أصبح أولوية ملحة. سيكون لهذا المجلس السلطة والشرعية للحفاظ على النظام التشريعي بطريقة لا يمكن لأي هيئة أخرى تحقيقه. للأسف لم يعط أي من رؤساء الجمهورية أو رؤساء مجلس النواب أو أعضاء المجلس المتعاقبين هذا الموضوع الأولوية، ويبدو أنه ما من نية واضحة في هذه المرحلة لوضع هذه المسألة على جدول الأعمال خلال الولاية الحالية للمجلس. قد يحتاج الأمر إلى جيل أو جيلين لإجراء حوار جدي بشأن المجلس الاتحادي.

التوصيات:

أ. إنّ إطلاق وتسريع وتيرة تأسيس مجلس الاتحاد مسؤولية جماعية لقادة السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة رئاسة الجمهورية العراقية ورئيس مجلس النواب.

ب. في الوقت نفسه، يجب إصدار قانون يمكن رئيس الجمهورية من تأدية بعض مهام مجلس الاتحاد.

ج. في حال تم تمكين رئيس الجمهورية من ردّ تشريع ما إلى مجلس النواب، يجب أن يكون هناك آليات واضحة لإدارة هذه العملية ومعالجتها. حالياً ما من إجراءات واضحة مُعتمَدة.

د. على رئيس الجمهورية أن يشارك في أي تشريع جديد، من التصوّر حتى المصادقة، بصرف النظر عمّا إذا كان القانون مقترحاً من قبل الحكومة أو مجلس النواب. ولا يجب على الحكومة تقديم أي مسودة قانون جديدة إلى مجلس النواب من دون المشاركة الوثيقة لرئيس الجمهورية العراقية ومصادقته.

هـ. يجب إلغاء عبارة "لا يصبح القانون نافذاً إلا عند صدوره عن مجلس النواب" أو استبدالها بالعبارة التالية: "يصبح القانون نافذاً عند نشره رسمياً".

5.3 غياب التوازن التشريعي والتنفيذي

على منعطف كل أزمة سياسية، كان الجمهور واللاعبون السياسيون ينادون بحلّ مجلس النواب وعقد انتخابات مبكرة. والمطالبات الأخيرة حصلت في أزمة 2019 السياسية عندما قدمت حكومة عادل عبد المهدي استقالته تحت ضغط الشارع. نتيجة ذلك، شكّلت حكومة جديدة أقرّها مجلس النواب.

وفي ما اعتُبر بالخطوة الشعبوية، اقترح مجلس الوزراء إجراء انتخابات عامة مبكرة في تاريخ 6 حزيران/ يونيو 2021، نُقلت لاحقاً إلى 10 تشرين الأول/ أكتوبر. غير أن هذا النقاش ألقى الضوء على الضعف الوظيفي للنظام الانتخابي، وأطلق حواراً محتدماً حول مدى ملاءمة ودستورية هكذا إعلان. تنص المادة 64 من الدستور على أن مجلس النواب "يُحلّ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، أو بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية".

تفسير الجزء الأخير من المادة هو بدوره موضوع نقاش. يعتبر بعض الخبراء الدستوريين بما في ذلك الرئيس [30] أن رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية يمكن لهما معاً أن يحلّا البرلمان من دون الحاجة إلى موافقة مجلس النواب. إنّ القاعدة الطائفية التي رسمت خلال مرحلة صياغة الدستور أرادت أن تبقى القيادة السنوية لمجلس النواب خاضعة للمراقبة وألا تكون سيطرة مجلس

النواب من دون حدود. غير ان بعض البرلمانيين يشككون في هذا المفهوم ويشددون على أن مجلس النواب وحده يمكن أن يحلّ نفسه وأن قادة السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية العراقية و/أو الحوكمة) يمكنهم فقط أن يطالبوا بحلّ المجلس. من الواضح أن رؤساء مجلس النواب لم يتطرقوا إلى هذه المسألة بما أن ذلك لم يخدم مصالحهم، وتأكّدوا من مرور الوقت على أساس تحديد التاريخ النهائي للانتخابات يكون الأقرب إلى المدة الفاصلة الطبيعية لانتهاء ولاية الأربع سنوات.

التوصيات

- أ. على المحكمة الاتحادية العليا أن تقدم تفسيرها للمادة 64 وتحدد حق السلطة التنفيذية بحلّ مجلس النواب.
- ب. يجب إصدار تشريع جديد يؤمن آلية مفصّلة لحلّ مجلس النواب وتأمين توازن ديموقراطي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(6) الثغرات التنفيذية

6.1 رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء: تكامل أم تنافس

إنّ السلطة التنفيذية، كما هو مُحدّد في المادة 66 من الدستور، تتألف من رئيس الجمهورية العراقية ومجلس الوزراء (الحكومة) والمؤسسات ذات الصلة، فسلطاتهم مُصمّمة بشكل أن تكون متكاملة في سبيل سلطة تنفيذية موحدة ومُدْمَجَة تعمل بكل طاقاتها. ولكن خلال السنوات الستة عشر الماضية، اختلفت هذه المؤسسات التنفيذية الرئيسية وأتبعته كل واحدة منها مساراً تطوّرياً مختلفاً وأصبحت في نهاية المطاف مجزأة. نتيجة ذلك، ضعفت الروابط بين رؤساء الجمهورية والحكومات المتعاقبة مع حدّ أدنى من الالتزام التعاوني بينهما.

خلال صياغة الدستور، أخذ توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والحكومة (جسم واحد) حيزاً كبيراً من النقاشات. أصرّ الشيعة لأسباب واضحة على تركيز أكبر عدد من السلطات التنفيذية في الحكومة برئاسة مجلس الوزراء. وخلال هذه العملية أُضعِف دور رئيس الجمهورية العراقية فأصبح مجرد موقع شرفي [30]. في المادة 78، يُعتبر رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة. تلقي هذه المادة الضوء على التقليد العراقي القديم لمركزية السلطة ما يجعل من رئيس الوزراء شخصاً قوياً لدرجة تصعب محاسبته، خاصة عندما ينتهي إلى حزب سياسي مُسيطر ذات دعم برلماني ملموس.

غير أنه من المفهوم أن رئيس الجمهورية العراقية التي تتمتع بالسيادة، يضطلع بدور رائد في إجراءات تصميم السياسات الحكومية (الواردة في المادة 110) وبدور ناشط في عملية اتخاذ القرارات على أعلى المستويات. ولكن على الأرض، يُنظر إلى رئيس الجمهورية ويتم التعامل معه على أساس أنه كيان منفصل عن الحكومة [30]. كما أن طريقة الوصول المباشر الوحيدة لرئيس الجمهورية إلى اجتماعات الحكومة هي من خلال ممثل ليس له حق التصويت ويقتصر دوره على تحديث المعلومات التي في حوزة الرئيس من دون اضطلاع بدور فاعل في اتخاذ القرارات أو صنع السياسات.

بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 73 من الدستور على أنه يجب على رئيس الجمهورية العراقية "القيام بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية." غير أن رؤساء الحكومات المتعاقبين لطالما تنافسوا ضد رؤساء الجمهورية، متمّمين هذه المهام الاحتفالية بدل الرئيس أو بالإضافة إليه. على سبيل المثال، أصبح تقليداً أن يحضر رئيس مجلس الوزراء العرض العسكري السنوي بمناسبة ذكرى تأسيس الجيش العراقي (6 كانون الثاني/يناير) [21]. كما أنهما يكرران نفس الاحتفالات الترحيبية (تفتيش الحرس الجمهوري) بالزوار الأجانب، ما أثار انزعاج الزوار بسبب الوقت الضائع في هذه الاحتفالات [22]. وبدأت التوترات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تطفو على السطح في عدد من المناسبات تكثرت بإلغاء العروض العسكرية أو بحضور الرئيس إلى الأمم المتحدة (2016). لم يكن ذلك محرّجاً فحسب بل مكلفاً على الدولة أيضاً.

التوصيات: مأسسة العلاقات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ترسيم مجالات اختصاصهما وتعزيز أدوارهما التكاملية:

أ. صياغة مشروع قانون جديد بالتعاون مع مكوّنَي الحكومة وتقديمه إلى مجلس النواب بأسرع وقت.

ب. على رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة التفاوض بشأن ترتيبات أو آليات الممارسات الفضلى التي يمكن أن تكون مفيدة للطرفين مع القضاء على التنافس الداخلي.

ج. على رئيس الجمهورية أن يكون شريكاً في اتخاذ القرارات وصنع السياسات في كل المسائل الاستراتيجية بما في ذلك العمليات العسكرية وشؤون الموازنة وتصميم السياسة الخارجية.

6.2 رئيس الوزراء: الأول بين الأنداد

بموجب الدستور ونظام الحكومة الداخلي، يكون مجلس الوزراء (وليس رئيس مجلس الوزراء) مسؤولاً عن الإشراف على الوزارات، يقترح القوانين ويحضر الموازنة ويفاوض ويوقع المعاهدات الدولية ويعيّن نواب الوزراء ووكلاء الوزارة، والسفراء ورئيس أركان القوات المسلحة ومساعديه وقادة الفرق ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء المؤسسات الأمنية. بالتالي فإن رئيس الحكومة جزء لا يتجزأ من الحكومة. إن رئيس الحكومة عضو في الحكومة ولا يتحمّل أي من هذه المسؤوليات بمفرده من دون الاعتماد المشترك من قبل الحكومة. غير أن رؤساء مجلس الوزراء المتعاقبين لطالما انتهكوا، عن قصد وتكريساً للعادة، النظام الداخلي للحكومة، خاصة الجزء السابع من المادة الثانية منه. وكان رئيس مجلس الوزراء نوري المالكي الأول الذي يقوم بذلك وعيّن الكثير من المسؤولين في مناصب عالية بالانتداب. غير أن أفعاله بُرّرت على أساس أنه آمن موافقة على ترخيص عام من حكومته يسمح له بالتصرف بالنيابة عن أعضاء الحكومة.

أكمل رؤساء الحكومات المتعاقبين هذا التوجّه، مع أو من دون تأمين التكليف من وزراءهم. حلّ رئيس مجلس الوزراء الحالي مصطفى الكاظمي مؤخراً مكان حاكم البنك المركزي، والهيئة الوطنية للاستثمار والمصرف التجاري العراقي المملوك من الدولة (كل ذلك بموجب تكليف) من دون اتباع الأصول، ولم يعترض رئيس الجمهورية ولا مجلس النواب على هذا التدبير ولا شكك في مدى دستوريته [23، 30]. يُعتبر التعيين بالتكليف تدبيراً مؤقتاً لمدة ثلاثة أشهر كحدّ أقصى حيث تم ملء الكثير من المقاعد الشاغرة مؤخراً من خلال التكليف.

أخيراً، لا يغطي الدستور إجراءات استقالة رئيس مجلس الوزراء أو محاسبة رئيس مجلس الوزراء والحكومة، مع غياب أي تشريع آخر يتطرق إلى هذا الموضوع. كذلك، ما من وضوح بشأن الظروف والآلية التي يجري من خلالها استجواب رئيس مجلس الوزراء ومحاكمته وسحب الثقة منه من قبل مجلس النواب. الممارسة الحالية قائمة على الارتجال والأسبقية، بحسب ديناميات طائفية.

التوصيات:

أ. ضرورة إصدار تشريع جديد لتعريف الحدود والآليات الخاصة بتنفيذ سلطات رئيس مجلس الوزراء كما يحددها الدستور.

ب. ضرورة إنتاج تشريع جديد لتأمين آليات واضحة وملموسة لتغيير الحكومة ومحاسبة القادة التنفيذيين بمن فيهم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وعلى ذلك أن يشمل توضيح ظروف وإدارة استجواب القادة التنفيذيين واستقلالهم ومحاكمتهم واستبدالهم.

ج. الحاجة إلى قانون ينص على حدود تعيين المدراء التنفيذيين بالتكليف ويلقي الضوء على الآليات الفنية لتعيين سريع.

6.3 قوات أمن الدولة: الانتشار والتشتت

لا نفضح سراً عندما نقول إن أهم أسباب ضعف الدولة العراقية وغياب استقرارها هو غياب الرقابة على انتشار القوات المسلحة التابعة للدولة وغير التابعة لها، وغالبيتها خارج عن قيادة الحكومة وسيطرتها. تشمل قوات أمن الدولة التقليدية في العراق:

- فروع الجيش النظامي تحت مظلة وزارة الدفاع؛
- مختلف قوات الشرطة تحت إشراف وزارة الداخلية؛
- وقوات العمليات الخاصة العراقية (بقيادة دائرة مكافحة الإرهاب العراقية) بقيادة رئيس مجلس الوزراء بصفته القائد العام للقوات المسلحة.

بموازاة ذلك، كانت عدة مجموعات مسلحة غير تابعة للدولة ناشطة في العراق قبل العام 2005 واستمرت بالتطوّر وزيادة تأثيرها حتى الساعة، في انتهاك واضح للمادة 9 أولاً من الدستور التي تنص على التالي: "يحظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج اطار القوات المسلحة."

مؤخراً في العام 2014، بعد انهيار الجيش العراقي في وجه غزو تنظيم الدولة الإسلامية، تم تأسيس حوالي 60 مجموعة مسلحة غير تابعة للدولة سُمّيت بشكل جماعي بقوات الحشد الشعبي. واكتسبت هذه الفرق سريعة النمو والمتمرّسة بالقتال قدرة قتالية

أعظم من تلك التي كان يمتلكها الجيش العراقي. وبقيت قوات الحشد الشعبي خارج هيكلية القيادة والسيطرة التابعة للدولة لمدة عامين قبل اعطائها وضعياً قانونية من خلال القانون رقم 40 للعام 2016. وضع هذا القانون هذه القوات تحت قيادة رئيس الأركان وأمن تمويلها من الميزانية الوطنية. غير أن الكثير من قوات الحشد الشعبي المتشددة استمرت بالعمل بشكل مستقل تنفيذاً لأجندات تتعارض بشكل مباشر مع أجندة الدولة والحكومة. تجدر الإشارة إلى أن المادة 5 من القانون رقم 40 تحظر مشاركة قوات الحشد الشعبي في الحياة السياسية، بموجب الدستور، غير أن ذلك لم يمنع قدامى قادة قوات الحشد الشعبي من التدخل في السياسة أو الترشح للانتخابات حتى خلال انتسابهم لواحدة من بين منظمات مختلفة. [30].

هناك نقص واضح في الترابط والتنسيق بين مختلف المجموعات المسلحة، ودرجة عالية من التنافس الداخلي بينها، وهو أمر غير قابل للاستدامة. تنص الفقرة الأولى من المادة 84 من الدستور على التالي: "ينظم بقانون عمل الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات الوطني وتحدد واجباتها وصلاحياتها وتعمل وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان وتخضع لرقابة مجلس النواب". حتى الساعة، لم يتم إصدار قانون كهذا بعد وبالتالي لم تُنظم إدارة هذه القوات المختلفة بعد.

التوصيات: يجب اعتماد قوانين جديدة لمأسسة إدارة وتمويل وتشغيل كل القوات المسلحة التابعة وغير التابعة للدولة ودمجها بشكل كامل في هيكلية الدولة.

(7) العلاقات بين المركز والأطراف: المأسسة والتمكين

لقد جاء تفويض السلطة وتحقيق اللامركزية ضمن القيم والمبادئ الأساسية التي التزمت بها جميع الأحزاب السياسية عند صياغة الدستور. ولكن، مع مرور الوقت، هيمنت نزعات المركزية الإدارية على ثقافة الحوكمة في بغداد، محدثةً عوائق سياسية جمّة حالت دون تفويض السلطة وتحقيق اللامركزية واعتماد نظام حكمٍ اتحادي.

في الوقت الحالي، يبقى العديد من المواد الدستورية التي تستوجب اعتماد تشريعاتٍ جديدة لبلورة صلاحيات ومسؤوليات مؤسسات الدولة الاتحادية والمحلية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) غير نافذة. وتنصّ هذه المواد على تفويض السلطة (المادة 123)، ومشاركة مؤسسات الدولة المحلية على المستوى الاتحادي (المادة 105)، وتعزيز مأسسة إدارة الأصول والموارد (المادة 106 والمواد 110 إلى 114)، واستحداث محاكم اتحادية ملحقّة (المادة 89)، وإقرار صلاحيات ووجود الشرطة الاتحادية العراقية في إقليم كردستان العراق ودمج قوات البيشمركة الكردية في الجيش العراقي أو قوات حرس الإقليم (المادة 84).

7.1 تمكين الأطراف: معركة الإيرادات

يتجلّى غياب الإقبال على مأسسة العلاقات بين المركز والأطراف وتمكين مؤسسات الدولة المحلية في ضعف التقدّم المحرز في تنفيذ المواد 105، 106، و123.

فتنصّ المادة 123 على أنه "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بالقانون". إلا أنّ مجلس النواب لم يناقش حتى تاريخه أي قانونٍ جديدٍ في هذا الإطار.

تنصّ المادة 105 من الدستور على اعتماد قانونٍ جديدٍ تُؤسس بموجبه "هيئةً عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية". وتُعدّ هذه الهيئة مؤسسةً رئيسيةً كونها تتيح لكلّ إقليمٍ ومحافظٍ غير منتظمة في إقليم المشاركة في عمليات صياغة السياسات وصنع القرار على المستوى الاتحادي، وتدافع عن الحقوق والاستحقاقات القانونية لدوائرها الانتخابية. قد يزعم البعض أنّ هكذا هيئة كانت لتمنع جملةً من الأزمات السياسية المتكرّرة التي شهدتها العراق، بما فيها التنزاع على تشارك السلطة والتخصيص العادل للموارد. وفي حزيران/يونيو من العام 2012، أنشأ رئيس الوزراء آنذاك نور المالكي لجنةً توجيهية برئاسة الوزير طورهان المفتي، وعضوية وزراء المالية والتخطيط والتعليم العالي، وغيرهم من أصحاب المصلحة [24]. وفي هذا الإطار، رُفعت مسوّدّة قانونٍ إلى مجلس النواب، ليقرّ هذا الأخير القانون رقم 26 للعام 2016 بعد مرور أربع سنوات [25]. ويفصّل القانون أهداف الهيئة وأدواتها وآلياتها، كما ويصير على التوزيع العادل للواردات الاتحادية، بما في ذلك الموارد الطبيعية والمساعدات الدولية. وينصّ القانون أيضًا على المشاركة العادلة في البعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية الخاضعة لإدارة مركزية. ويخول القانون الهيئة أيضًا المشاركة في تصميم الاستراتيجيات والسياسات، كما والمراقبة وطلب المعلومات ومتابعة التقدّم المحرز في كلّ وزارة. إلا أنّ القانون لا زال مع الأسف حبرًا على ورق [30].

من جهةٍ أخرى، جاء في المادة 106: "تؤسس بقانونٍ، هيئةً عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية"، وذلك بهدف "التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات..." و"ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال".

في المقابل، أُقرّ القانون 55 في العام 2017. إلا أنّ رئيس الحكومة التمس قرار المحكمة الاتحادية العليا للبتّ في مشروعية بعض المكونات الرئيسية للقانون، متهمًا رئيس مجلس النواب سليم الجبوري بالتلاعب بالنصّ الأصلي لمسوّدّة القانون بما يخالف القانون. وقد حكمت المحكمة لصالح رئيس الوزراء، مشددةً على استقلالية الهيئة وعدم تحميلها المسؤولية الإدارية للسلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية). ونتيجةً لذلك، بقي القانون 55 والمادة 106 من الدستور غير نافذين [30].

باختصار، يُعدّ تنفيذ المادة 105 (القانون 26 للعام 2016) والمادة 106 (القانون رقم 55 للعام 2017) أساسيًا من أجل تأمين الآليات المناسبة لبناء الثقة بين المركز والأطراف وتحقيق مأسسة أفضل لنظام الحوكمة، وفقًا لما يقتضيه الدستور. كما ويساهم إنفاذ المادتين في إزالة محركٍ إضافي للنزاعات أو الأزمات. ومن المثير للاهتمام أن واضعي السياسات في حكومة إقليم كردستان (بما أنّ إقليم كردستان العراق هو الإقليم الوحيد في البلاد)، يبدون حماسةً بشأن إقرار المادة 105 وليس المادة 106، في حين

ينطبق العكس على واضعي السياسات في بغداد. في المقابل، ترغب المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تنفيذ المادتين، إذ تعتبر نفسها الأقل إنصافاً في ظلّ النظام الحالي. وبحسب ما جاء في إحدى المقابلات مع المخبرين الرئيسيين: "في الوقت الحالي، تحصل محافظة السماوة على حصة أكبر من مخصّصات الميزانية مقارنةً بمحافظة نينوى، على الرغم من تفوّق هذه الأخيرة من حيث عدد السكان. ولو كان لدينا هيئة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لكانت قد اعترضت على مخطّط الميزانية ورفعت دعوى ضدّ الحكومة أمام المحكمة الاتحادية العليا".

التوصيات: ينبغي صياغة التشريعات الجديدة بما يتوافق مع المواد 105 و106 و123 المنصوص عليها في الدستور. وستساهم التشريعات المذكورة في تعزيز مأسسة العلاقات بين المركز والأطراف ونزع فتيل التوترات ودرء النزاعات.

7.2 تقاسم الإيرادات النفطية: أكثر الأزمات صعوبةً

تكثُر الأصول والإيرادات الوطنية الحيوية التي لا تزال تفتقر إلى قانونٍ صادرٍ عن مجلس النواب لتشريعيها وتحديد خصائصها، وفقاً لما ينصّ عليه الدستور. وقد شكّلت المواد 110 إلى 112 بشكلٍ خاصٍ محرّكاتاً لتوتّراتٍ وخلافاتٍ عدّة، كونها تنطرق إلى إيرادات النفط والغاز التي تمثّل أكثر من 95% من الصادرات العراقية. وتحدّد هذه المواد الآليات التي تساعد على إدارة القطاع وتقاسم الإيرادات. إلّا أنّ تفسير المواد وتنفيذها يبقيان أكثر المسائل إثارةً للجدل بين المركز والأطراف. فقد ساهم الغموض الدستوري في هذا الإطار، إلى جانب تضارب المصالح والصراع على السلطة بين بغداد والأطراف، في إحباط الجهود التشريعية الرامية إلى التوفيق بين وجهات النظر المتضاربة وتأجيج نيران النزاعات.

هذا وقد برزت خلافاتٌ عديدة مع مرور الوقت، لا سيّما بين الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان (والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) حول ملكيّة الموارد الطبيعية وإدارتها [26، 27]. ففي حين يبدو أنّ الطرفين موافقان على المادة 111 التي تمنح ملكية النفط والغاز "لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"، هما يختلفان بشراصةً على تفسير المادة 112 التي تشير إلى الهيدروكربون بشكلٍ صريح، وعلى تحديد السلطات المعنية المختصة. كما ويختلف الطرفان على تقاسم الإيرادات، المنصوص عليها في المادة 12 (أولاً)، وذلك لغيب تعريفٍ واضحٍ حول ما يُعتبر إعادة توزيع "منصفة" أو "المناطق المتضرّرة". وتنصّ المادة على أن حقول النفط والغاز التي كانت قائمة قبل العام 2005 ستخضع لإدارة الحكومة المركزية.

هذا وتورد الحكومة الاتحادية المادة 110 التي تنصّ على إطلاق "السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية" في "رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية"، معتبرةً أن ذلك يشمل التجارة بالنفط والغاز. وعليه، تزعم الحكومة الاتحادية تمتّعها بالملكية الكاملة لجميع الصادرات، في محاولةٍ لفرض سلطتها المركزية. في المقابل، تورد حكومة إقليم كردستان المادة 112 وتشدّد على أن تقوم "الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز". وتصرّ حكومة إقليم كردستان على أنّ عبارة "معاً" تتفوّق على "الاختصاصات الحصرية" الممنوحة للحكومة الاتحادية بموجب المادة 110. كما وتورد حكومة الإقليم المادة 115 التي تنصّ بدورها على أن تكون "الألوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما".

يحدّد ذلك بشكلٍ إضافي من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية. فتنبصّ المادة 121 على أنّه يحقّ لسلطة الإقليم، تعديل "تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم"، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألةٍ لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ومنذ مصادقتها على الدستور، أقرّت حكومة إقليم كردستان قانونها الخاص بشأن الموارد الطبيعية (القانون رقم 28) في العام 2007، حيث بدأت بالتنقيب والحفر واستخراج النفط بشكلٍ مستقلٍ عن بغداد. كذلك، أبرمت حكومة الإقليم عقودها الخاصة مع شركات النفط والغاز الدولية، قبل أن تمدّ أنابيبها الخاصة في العام 2013 عبر الحدود وإلى داخل تركيا [28، 29]. في المقابل، طعنّت بغداد بشكلٍ متكرّرٍ في مشروعية عقود حكومة إقليم كردستان الدولية وصادراتها المستقلّة. ففي العام 2012، قدّمت الحكومة الاتحادية دعوى ضدّ حكومة الإقليم أمام المحكمة العليا، التي لم تنجح في حلّ المسألة حتى تاريخه. وفي السنوات الأخيرة، استخدم كلٌّ من الحكومة الاتحادية ومجلس النواب قانون الميزانية كوسيلةٍ لمطالبة حكومة إقليم كردستان بتسليمها إدارة الصادرات النفطية أو عائداتها [30]. في الوقت عينه، تقبّع مسوّد قانونٍ وطنيٍ عراقيٍ للهيدروكربون في أدرج مجلس النواب في بغداد منذ العام 2009، وما من بوادرٍ عن إرادةٍ جماعيةٍ بتحريك الملفّ.

ومن الواضح أنه كلما أُرجئت معالجة الغموض الدستوري والخلافات الأساسية، اشتدّت المواقف بين المركز والأطراف. في المقابل، وبالإرادة السياسية الصحيحة، يمكن المصالحة بين المواقف المتعارضة عبر إقرار قانونٍ جديدٍ وسياسةٍ شاملةٍ في هذا الإطار، كما هو منصوصٌ عليه في المادة 112. تدرك بغداد أنّ قطاع الطاقة لدى حكومة إقليم كردستان أصبح خارج متناولها. من جهةٍ أخرى، غضّ رئيسا الحكومة الاتحادية الأخيرين الطرف عن السياسة النفطية المستقلة لحكومة إقليم كردستان، في العمل على إدارة التوقعات المتبادلة.

التوصيات: من أجل تحقيق مصالحةٍ مستدامة، يتعيّن على الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان التوصل إلى اتفاقٍ سياسي والإسراع في إقرار قانونٍ جديدٍ مصمّم لتوجيه تنمية القطاع.

(8) أعمالٌ عالقة

كما جاء في تقرير السياسات هذا، يتوقَّر العديد من التشريعات المعلقة التي نص عليها الدستور، ولكن ما من شيء يشير إلى أنها ستُمنح الأولوية قريباً. في ما يلي قائمةٌ غير شاملة بالمواد الدستورية (الجدول 1) التي لم يتم إصدار تشريعٍ بها، مقابل الوظائف التي يجب أن تؤدَّيها.

الجدول 1: المواد الدستورية التي لم يتم إصدار تشريعٍ بها.

المادّة	التشريع اللازم	التعليقات
4 (ثانياً)	تنظيم الخدمة العسكرية.	معلّقة
12 (أولاً)	تنظيم العلم والنشيد الوطني.	قانون صادر في العام 2017 لتعديل القانون رقم 85 الصادر في العام 1965 والمتعلّق بالشعار العراقي فحسب.
12 (ثانياً)	تنظيم الأعياد الرسمية والمناسبات الدينية والوطنية والتقويم الهجري والميلادي.	لا ينظم القانون رقم 15 الصادر في العام 2012 سوى التكريمات.
18 (رابعاً)	تنظيم مسألة تعدد الجنسيات لأصحاب المناصب العليا أو الأمنية أو السيادية.	معلّقة
21 (ثانياً)	تنظيم حقّ اللّجوء السياسي في العراق.	لا يزال القانون رقم 51 الصادر في العام 1971 ساري المفعول ولكن يجب استبداله.
22 (ثانياً)	تنظيم العلاقة بين الموظفين وأرباب العمل.	ينظم القانون رقم 52 الصادر في العام 1987 عمل النقابات ولكنّه لا ينظّم عمليّة إنشاء هذه النقابات أو المنظمات المهنية الأخرى.
24	تنظيم حرية انتقال القوى العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات.	معلّقة
28 (ثانياً)	تنظيم إعفاء ذوي الدخل المنخفض من الضرائب.	معلّقة
30 (ثانياً)	تنظيم الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالات الشيخوخة أو المرض أو العجز الوظيفي أو التشرّد أو التيتّم أو البطالة.	معلّقة
38 (ثالثاً)	تنظيم حرية التجمع والتظاهر السلمي.	معلّقة
39 (أولاً)	تنظيم حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية والانضمام إليها.	يجب استبدال القانون رقم 13 الصادر في العام 2000. ويتعلّق القانون رقم 30 الصادر في العام 2015 بتأسيس الأحزاب والجمعيات السياسية.
41	تنظيم التزام المواطنين بالأحوال الشخصية وفقاً إلى دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم.	يجب استبدال القانون رقم 188 الصادر في العام 1959.
61 (تاسعاً-ج)	يُمنح رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد خلال فترة إعلان الحرب وحالة الطوارئ.	يتعلّق القانون رقم 1 الصادر في العام 2004 بالدفاع عن السلامة الوطنية.

63 (أولاً)	تنظيم حقوق أعضاء مجلس النواب وامتيازاتهم.	القانون رقم 13 الصادر في العام 2018. ألغت المحكمة الاتحادية العليا القانون رقم 28 الصادر في العام 2011 والمتعلق برواتب ومخصّصات أعضاء مجلس النواب.
65	إنشاء المجلس الاتحادي العراقي	معلّقة
74	تحديد راتب رئيس الجمهورية ومخصّصاته.	ألغت المحكمة الاتحادية العليا القانونين رقم 26 و 27 الصادرين في العام 2011. جعلت البيئة السياسية على مدى السنوات الماضية، إلى جانب الحملات السلبية على وسائل التواصل الاجتماعي، عملية مناقشة التشريعات الجديدة صعبة.
82	تنظيم رواتب ومخصّصات رئيس الوزراء والوزراء وكلّ من هم من نفس درجتهم.	إنّ القانونين رقم 20 ورقم 31 قد صدرا في العام 2016 لوزارة الداخلية وجهاز مكافحة الإرهاب على التوالي.
84 (أولاً)	تنظيم عمل الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات الوطني وتحديد واجباتها وصلاحياتها.	لا يزال القانون رقم 20 الصادر في العام 1991 وقانون السلطة التنفيذية الصادر في العام 1950 ساريين. وقد قُدّم مشروع قانون إلى مجلس النواب ولكنه لم يُطبّق لفترة من الوقت.
86	تنظيم عملية تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير.	لا يزال القانون رقم 30 الصادر في العام 2005 ساريًا وقد تم تعديله مؤخرًا، ولكنه مخالف للدستور.
92 (ثانيًا)	إنشاء المحكمة الاتحادية العليا وتنظيمها.	معلّقة
93 (سادسًا)	تنظيم عملية تسوية الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء.	معلّقة
102	إنشاء المفوضية العليا لحقوق الإنسان وتنظيمها.	معلّقة
103 (أولاً)	تنظيم هيئة الإعلام والاتصالات.	استند القانون رقم 56 الصادر في العام 2004 (البنك المركزي) إلى القانون الإداري الانتقالي. ويتعلّق القانون رقم 31 الصادر في العام 2011 بوكالة التدقيق المالي، في حين يتعلّق القانون رقم 26 الصادر في العام 2015 بشبكة الإعلام العراقي.
104	تأسيس مؤسسة الشهداء.	صدر تشريع ولكن لم يتم إقراره.
106	تأسيس هيئة عامة.	معلّقة
107	إنشاء مجلس اتحادي للخدمة العامة.	معلّقة
112 (أولاً)	تنظيم إدارة النفط والغاز المستخرجين من الحقول الحالية.	معلّقة
113	تنظيم الكنوز الوطنية، بما في ذلك الآثار والمواقع الأثرية والمباني الثقافية والمخطوطات والعملات المعدنية.	لا يزال القانون رقم 55 الصادر في العام 2002 ساري المفعول.
114 (أولاً)	إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.	لا يزال القانون رقم 23 الصادر في العام 1984 ساري المفعول.

114 (سابعًا)	صياغة سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها العادل.	معلّقة
123	تنظيم تفويض الصلاحيات التي تمارسها الحكومة الاتحادية للمحافظات أو العكس.	معلّقة
124	تحديد الحدود وتنظيم حدود بغداد الإدارية بصفتها عاصمة العراق.	لا يزال القانون رقم 16 الصادر في العام 1995 ساري المفعول.
125	حماية الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للجنسيات المختلفة.	معلّقة

(9) الخاتمة

يمكن تقسيم حالات عدم التنفيذ إلى ثلاث فئات رئيسية هي:

أ. المواد التي يحتاج تنفيذها الكامل إلى تشريعات جديدة؛

ب. المواد التي تم إصدار تشريعات لها، جاهزة للإقرار، ولكن غير منقذة حتى تاريخه؛ و

ج. المواد المقررة المنفذة جزئياً.

وتتوزع هذه المواد على الأبواب الستة من الدستور. غير أن معظم حالات عدم التنفيذ هذه ترتبط بتحديد مؤسسات الدولة الرئيسية بشكل أفضل و/أو تعزيز الضوابط والموازن القائمة. وتختلف أسباب عدم تنفيذ هذه التشريعات، إلا أنها تعود بشكل رئيسي إلى فشل مجلس النواب والقادة الحكوميين في إيلاء الأولوية لها، أو ظناً منهم بوجود هيئات قائمة تتولى هذه الأدوار.

يتضح لنا أن العديد من الثغرات أو مواطن الضعف البنوية والوظيفية المذكورة في هذا التقرير تنجم عن هفوات أو عيوب في الدستور الحالي. ولا يمكن معالجة هذه الأخيرة من دون تعديل الدستور، ما تعمد واضعو الدستور جعله من شبه المستحيلات. يتطلب تعديل الدستور اتفاقاً سياسياً شاملاً بين المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي كما والاعتراف بجميع المحافظات. في هذه المرحلة، يمكن لصوت الأكثرية في أي ثلاث محافظات مجتمعة أن يسحق أي استفتاء للرأي بشأن تعديل الدستور. وفي ظل المناخ السياسي الحالي، يشكل الوصول إلى اتفاق شامل وتأمين دعم أكثرية السكان في جميع محافظات العراق مهمة شاقة لم يتم اختبارها من قبل. والأهم من ذلك، قد يضع الاستعجال في إجراء التعديلات والاستفتاءات البلاد في المستقبل القريب أمام خطر إقرار دستور منقوص آخر.

وعليه، ينبغي تركيز الجهود على الأمدن القصير والمتوسط على

أ. الإسراع في اعتماد التشريعات لتدعيم الدستور الحالي وتعزيز الضوابط والموازن الديموقراطية الحالية.

ب. الحرص على إقرار وتنفيذ هذه التشريعات.

ج. اعتماد آليات جديدة لرصد تنفيذ الدستور وتحديد مواطن الضعف البنوية والوظيفية باستمرار، فضلاً عن الوسيلة الأفضل لمعالجتها.

(10) المراجع

1. Iraq's Constitution of 2005. https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en
2. Jawad S. (2013) The Iraqi constitution: structural flaws and political implications. LSE Middle East Centre Paper Series, 01. LSE Middle East Centre, London, UK. https://eprints.lse.ac.uk/549271//SaadJawad_Iraqi_Constitution_LSE_Middle_East_Centre_WP01_Nov2013.pdf
3. Their A. (7 July 2005). Iraq's rush to failure. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2005/07/07/opinion/iraqs-rush-to-failure.html>
4. Hood L. (31 October 2017) Iraq's rushed and divisive constitution was always doomed to fail. The Conversation. <https://theconversation.com/iraqs-rushed-and-divisive-constitution-was-always-doomed-to-fail-85026>
5. Saeed H. (2006). Iraq. Pluralism: Its wealth and its misery. In: Dissent and Reform in the Arab World. pp. 2631-. https://www.jstor.org/stable/resrep03025.6?seq=1#metadata_info_tab_contents
6. Beehner L (12 October 2005). Why Sunnis Don't Support Iraq's Constitution. Council for Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/why-sunnis-dont-support-iraqs-constitution>
7. Sunni Arabs: Say no to Iraq charter (8 October 2005). Aljazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2005/10//sunni-arabs-say-no-to-iraq-chart>
8. Ismael M. (2 November 2019). Amending Iraq's constitution is hard, but not impossible. Amending Iraq's constitution is hard, but not impossible (kurdistan24.net)
9. Recommended Citation Istrabadi, Feisal Amin, „A Constitution Without Constitutionalism: Reflections on Iraq's Failed Constitutional Process“ (2009). Articles by Maurer Faculty. 2362. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2362>
10. The Iraqi Transitional Administration Law (8 March 2004). transition_admin_law.pdf (gjpi.org)
11. Federal Supreme Court Decisions. Global Justice Project. <http://gjpi.org/library/primary/federal-supreme-court/>
12. الحكم بعدم دستورية ترشيح مجلس القضاء الاعلى لرئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا. May 2019). Federal Supreme Court website. <https://www.iraqfsc.iq/news.4347/>
13. المحكمة الاتحادية «معطلة».. «ورطة قانونية» في العراق تهدد الانتخابات المبكرة. October 2020). Alhurra website. <https://www.alhurra.com/iraq/2020/12/10/المحكمة-الاتحادية-معطلة-ورطة-قانونية-في-العراق-تهدد-الانتخابات-المبكرة-2020/>
14. المحكمة الاتحادية تصدر حكماً بشأن عضوية القاضي الكبيسي.. وثائق. January 2020). Iraqi News Agency. <https://www.ina.iq/101142--.html>
15. قانوني يوضح بشأن موقف ال-134444/ال. وفاء عضو بالمحكمة الاتحادية يخلق أزمة جديدة. October 2020). Baghdad Today. <https://baghdadtoday.news/ar/news/134444/ال-134444-قانوني-يوضح-بشأن-موقف-ال-134444/>
16. Council of Representatives of Iraq website. <https://ar.parliament.iq/2021/03/18/قانون-تعديل-قانون-المحكمة-الاتحادية-2021/>
17. Al-Mashadani A (17 February 2013). استقلال القضاء. Azzaman. <https://www.azzaman.com/-استقلال-القضاء->

/د-د-أكرم-عبد-الرزاق-ا

18. Human Rights Watch (10 January 2013). Iraq: A Broken Justice System. World Report 2013. <https://www.hrw.org/news/2013/01/iraq-broken-justice-system>
19. 1977 لسنة (78) لجمعية رقم (78) قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977. Dar Al-Iraq. <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/7968.html>
20. Saifadin A. (1 November 2020). جدل بالعراق بعد إقرار قانون يمنح المسؤولين فرصة الحصول على شهادات خارج. الضوابط خارج-الضوابط. Al-Jadid Al-Arabi. <https://www.alaraby.co.uk/society/-المسؤولين-شهادات-إقرار-قانون-يمنح-المسؤولين-شهادات-خارج-الضوابط>
21. Aldroubi M (6 January 2021). Iraqi defence minister warns of civil war if attacks on Green Zone don't stop. The National. <https://www.thenationalnews.com/world/mena/iraqi-defence-minister-warns-of-civil-war-if-attacks-on-green-zone-don-t-stop-1.1141643>
22. Al-Sheikhly B. (8 September 2020). مهازل الخضراء في استقبال الرؤساء. Al-Arab. <https://alarab.co.uk/-مهازل-الخضراء-في-استقبال-الرؤساء>
23. Reuters (16 September 2020). Iraqi PM appoints Mustafa Ghaleb as central bank governor <https://www.reuters.com/article/iraq-politics-int-idUSKBN265179>
24. June 2012). تشكيل لجنة لتفعيل نص المادة (105) من الدستور. General Secretariat for the Council of Ministers. <http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=2160>
25. Zghair A. (2016). An analytical reading of the law of the General Authority for Guaranteeing the Rights of Regions and Governorates not organized in Region. Research Gate. No. 26. <https://www.bing.com/>
26. Aresti ML (July 2016). Oil and Gas Revenue Sharing in Iraq. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/oil-gas-revenue-sharing-iraq.pdf>
27. Alkadiri R (2016). Analysing the Hydrocarbon Dispute between the Federal Government and the KRG. Al-bayan Center for Planning and Studies. <https://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2016/10//e6543523..pdf>
28. Iraq and the Kurds: The High-Stakes Hydrocarbons Gambit (19 April 2012). International Crisis Group Middle East Report. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/120-iraq-and-the-kurds-the-high-stakes-hydrocarbons-gambit.pdf#page=8>
29. Coskun O and Pamuk H (17 April 2013). Iraqi Kurdistan poised to pipe oil to world via Turkey. Reuters. <http://www.reuters.com/article/us-iraq-kurdistan-oil/iraqi-kurdistan-poised-to-pipe-oil-to-world-via-turkey-idUSBRE93G08Q20130417>
30. مقابلة مع خبير (أو أكثر) من ضمن الذين تم إدراجهم في صفحة 2.

مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث

تقع مسؤولية الآراء المُعبّر عنها في هذا المنشور على أصحابها.

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي وسيلة من الوسائل سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية أو بالنسخ المصوّرة أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات واسترجاعها، من دون الحصول على موافقة كتابية مسبقة من مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث. الرجاء إرسال كل الاستفسارات إلى الناشر.

MERI

مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث

أربيل - إقليم كردستان - العراق

info@meri-k.org | +964(0)662649690

facebook.com/meri.info | twitter.com/meri_info

WWW.MERI-K.ORG