



بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق

(يونامي)

بغداد – العراق

هاتف: +39 0831 23 2560

فاكس: +39 0831 23 2705 / +1 917 36 73615

مكتب الدعم الدستوري

تعقيب مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي حول مسودة تقرير لجنة مراجعة الدستور

ملخص

1. يود مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي أن بهنيء لجنة مراجعة الدستور (اللجنة) على تقديم مسودة تقريرها إلى مجلس النواب في 23 أيار / مايو 2007. إن مسودة التقرير تمثل التحسينات الفنية والجوهرية الحاسمة على الدستور العراقي ونظام الحكم الاتحادي. وعلاوة على ذلك، فإن اجتهاد اللجنة والتزامها بتكليفها الدستوري قد أثمر جهداً حقيقياً لإقامة نظام اتحادي يتسق مع النظم الاتحادية الرائدة في العالم. إن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يفخر ويتشرف بأنه قد تمكن من مساعدة اللجنة في جهودها، ويود أن يبدي استعداداً لمواصلة تقديم المساعدة بأيّة طريقة ممكنة.
2. إن تقرير اللجنة هو نتاج مصادق عليه بالإجماع التوافقي نتج عن بعد نظر أعضاء اللجنة ومحاولتهم معالجة اهتمامات بعضهم البعض وإظهارهم القدرة على الوصول إلى تسوية من أجل عراق أفضل، وهو في حد ذاته وثيقة فريدة وهامة يجب على جميع الكتل السياسية المحافظة عليها ودعمها.
3. لقد تم وضع التعديلات التي اقترحتها اللجنة لكي تتيح للحكومة الاتحادية الاضطلاع بدور تنسيقي ضمن النظام الاتحادي اللا مركزي الذي توخاه الدستور العراقي دون التضحية بالاستقلال الذاتي الواسع أو الاستقرار المالي للأقاليم، ويسري ذلك تحديداً بالنسبة إلى التغييرات المتعلقة بالنفط التي اقترحتها اللجنة. حيث أن إنشاء نظام وطني لجمع العائدات النفطية وتوزيعها هو شرط أساسي لضمان حصة عادلة من الثروة الوطنية النفطية للأقاليم، ومن المتعذر أن يتم الحصول على أحدهما دون الآخر. فبدون المبدأ الدستوري الخاص بتوزيع الثروة الوطنية، سيكون للأقاليم المنتجة للنفط حقاً دستورياً في اختيار عدم الدخول في ترتيبات توزيع الثروة والذي من شأنه أن يقوض أية آلية لتوزيع العائدات.
4. وأخيراً، لقد اقترح مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي فيما يتعلق بالنواحي التي يعتقد أن مقترحات اللجنة قد تشكل انتهاكاً للامتيازات الدستورية الممنوحة للأقاليم، اقترحنا العلاج الذي لن يغير المبادئ الواردة في تقرير اللجنة.

المادتان 110 – 115

الفيديرالية

5. إن التعديلات المقترحة من قبل اللجنة على المادتين 110 و 115 هي إضافات مرحب بها حيث أن لديها احتمالية تمكين الحكومة الاتحادية من القيام بدور تنسيقي داخل النظام الاتحادي في العراق. وعادة ما تتم ممارسة الكثير من هذه السلطات، على الأقل جزئياً، من جانب الحكومات المركزية في النظم الاتحادية في

العالم وتعكس الأنشطة والمجالات التي لا يستطيع إقليم واحد إدارة السلطة بها بكفاءة أو فاعلية بمفرده، أو عندما يمكن أن تلحق ممارسة هذه السلطة من قبل إقليم واحد ضرراً بالغا لإقليم آخر أو محافظة أخرى. والمثال الواضح في هذا الصدد هو السياسة البيئية، حيث يمكن أن تؤثر إجراءات أحد الأقاليم بشكل واضح على الأقاليم المجاورة.

6. بيد أنه في حين أن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يدعم التنظيم المركزي لهذه المجالات، فإننا أوصينا بالقيام بذلك يجعل هذه الاختصاصات مشتركة بموجب نص المادة 114 مع إعطاء الأولوية للنظم الاتحادية. وبالنص على كونها سلطات اتحادية حصرية بموجب المادة 110 فإن لجنة مراجعة الدستور قد استبعدت التنظيم الإقليمي، وهو ما قد يكون تقييدي بشكل مفرط في بعض الحالات. لذلك يوصي مكتب الدعم الدستوري بأن تشمل القائمة الخاصة بالاختصاصات المشتركة وفقاً لنص المادة 114 من الدستور: تنظيم العمل ومعايير السلامة في حقول النفط والمناجم، وحماية البيئة وتلوث الهواء والمياه، وتنظيم الطيران المدني والدولي. وهذا من شأنه أن يحترم المصالح المشروعة للأقاليم في هذه المجالات بينما يتيح لتنسيق وطني حسب الحاجة¹.

7. إن صلاحية فرض الضرائب، والتي أضيفت إلى المادة 110، تناولت تقصيراً في عملية صياغة الدستور. إلا أن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يوصي بأن تقتصر صلاحيات فرض الضرائب المشار إليها في المادة 110 بشكل واضح على الضرائب والرسوم الاتحادية من أجل تجنب منع الأقاليم والمحافظات والحكومات المحلية من فرض الضرائب والرسوم المحلية والإقليمية المناسبة.

8. بموجب المادة 115 فقد اعتمدت اللجنة نهجاً أكثر تخصصاً في معالجة تلك الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. وبموجب التعديلات ستحتل الأقاليم بالأولوية في جميع الصلاحيات المشتركة الواردة في المادة 114 باستثناء 1/114 (الجمارك)، و 7/114 (المياه) و 8/114 (الموانئ المشتركة). وانسجاماً مع توصياتنا المقدمة السابقة، فإن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يعتقد بأن هناك مجالات أخرى يكون فيها التنسيق الوطني مناسباً، وبأن مجلس الاتحاد يمكن أن يحدد درجة التنسيق الوطنية لنطاق أوسع من الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. ومع ذلك، نعتقد بأن مقترحات اللجنة بشأن المادة 115 خطوة إيجابية فيما يتعلق بنظام اتحادي عراقي فعّال وينبغي دعمها.

9. لم تحذف اللجنة الإشارة إلى "المحافظات التي لم تنتظم في أقاليم" الواردة في المادة 115، وهذا يترك التناقض الداخلي الرئيسي في الدستور بالنسبة للمحافظات التي لم تنتظم في أقاليم في مكانه².

10. وأخيراً، فإن اقتراح اللجنة لا يتناول الانتقال من محافظة إلى إقليم. وبخلاف إقليم كردستان العراق الذي طوّر قدرته على إدارة حكمه الذاتي بفاعلية على مدى فترة 15 عاماً، فإن الدستور وقانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم تصوّر عملية تشكيل إقليم جديد بأن تحدث بين عشية وضحاها. ولا يزال مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يوصي بأن يتضمن الدستور المعايير الدنيا (دستور مصادق عليه، سلطة تشريعية فعّالة، وشفافية الميزانية) للأقاليم لمباشرة الحكم الذاتي من أجل تفادي انهيار في تقديم الخدمات من قبل الحكومة خلال فترة الانتقال إلى أقاليم، أما إقليم كردستان العراق فيلبي هذه المعايير بالفعل.

الفيدرالية المالية وتقاسم الثروات

11. تورد التعديلات المقترحة على المادة 111 جمع وتوزيع وطني لعائدات النفط من خلال قانون الموازنة بطريقة شفافة وعادلة وفقاً للتوزيع السكاني في المحافظات. وتورد أيضاً تحويلات من الميزانية لتوزيعها على الأقاليم والمحافظات "ألياً من خلال آلية فعّالة وشفافة". وفي حالة تنفيذها فإن التغييرات المقترحة للجنة

¹ إن إحدى الاختصاصات التي لم تضاف إلى المادة 110 والتي يعتقد مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بأنها مهمة بشكل أساسي هي صلاحية تنفيذ الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. وكما هو عليه الآن، فإن الحكومة الاتحادية تمتلك سلطة الدخول في معاهدات ولكنها لا تمتلك سلطة تنفيذها أو إنفاذها. ويمكن أن يؤثر ذلك في قدرة العراق على الدخول في منظمات مثل منظمة التجارة العالمية.

² تعامل المادة 122 المحافظات أساساً كوحدات إدارية للحكومة الاتحادية في حين أن المادة 115 لا تزال تعامل المحافظات على أنها مساوية للأقاليم من حيث الحكم الذاتي، وهذا هو التناقض الذي ينبغي أزالته.

يمكن أن تساعد على ضمان أن يكون للحكومة الاتحادية ولجميع الأقاليم الموارد المالية لتوصيل مستوى متساو من الخدمات.³

12. تتناول آلية توزيع الإيرادات الشفافة المقترحة الواردة في المادة 111 الهواجس المشروعة للأقاليم بشأن الحصول على حصة عادلة من العائدات في الوقت المناسب وبطريقة آلية. ويمكن أن تنظر اللجنة في تعزيز الصيغة المقترحة بشأن آلية توزيع الإيرادات لمنع أي تأخير في تحويل الإيرادات في الميزانية، ما لم يوافق الطرف المحولة له على ذلك.

13. إن وضوح جمع وتوزيع العائدات الوارد بنص المادة 111 يرسى القاعدة المالية للنظام الفيدرالي في العراق. علاوة على ذلك، فإن التعديلات التي أدخلت على المادة 111 توفر للأقاليم وضوح معايير توزيع الدخل على أساس السكان، فضلا عن ضمان وجود آلية تقاسم الإيرادات التي كانت تفتقر إليها في السابق. وأخيرا، فإن التعديلات التي اقترحتها اللجنة على المادة 111 لا تحتاج إلى تضحيات مالية من قبل أي مستوى قائم في الحكومة.

14. تنص المادة 112 الجديدة على الإدارة الاتحادية والإقليمية المشتركة لعمليات النفط والغاز والصياغة المشتركة للسياسات الاستراتيجية اللازمة لتنظيم هذا القطاع. وعند توحيدها بالتعديلات المقترحة على المادة 115 لتوفير التنسيق الوطني لقطاع النفط، فإن هذه الصياغة الجديدة توفر رؤية أوضح لإدارة هذا القطاع، وبالتالي تقلل من المخاطر السياسية التي يواجهها الذين يفكرون في الاستثمار في هذا القطاع. ولا بد لهذا الوضع المتزايد أن يمكن من تطور أسرع في هذا القطاع وأن يمكن العراق من التفاوض على شروط تعاقد أفضل مع المستثمرين المحتملين.

15. بيد أن التغييرات المقترحة إدخالها على المادة 115 قد أثارت مخاوف من أنه يمكن المساس بالمصالح المشروعة للأقاليم التي لا بد أن يكون لها صوتا حقيقيا في تطوير الأصول النفطية داخل أراضيها. ولتتناول هذا الهاجس فإن اللجنة يمكن أن تنظر في بيان أكثر صراحة بشأن حق الأقاليم في تطوير وإدارة الموارد النفطية داخل أراضيها. وبذلك فإن اللجنة تفصل تطوير قطاع النفط (الإقليمي) عما يحدث للعائدات النفطية (التي تجمع وتوزع على الصعيد الوطني). ويمكن إعطاء الأقاليم المسؤولية الإنمائية للأصول النفطية غير المطورة في حين تخضع للتنسيق الوطني في المجالات المناسبة.⁴

16. وأخيرا، فإن التعديلات المقترحة على المادة 115 تنص على تنسيق وطني بالنسبة لتقاسم الإيرادات وقوانين النفط. وكما هو منصوص، فإن ذلك يمنع الأقاليم المنتجة للنفط من التملص من تقاسم الإيرادات الوطنية ويزيل مصدرا من المخاطر السياسية بالنسبة لأولئك المستثمرين العراقيين والدوليين الذين يفكرون في استثمار رأس المال في قطاع النفط.

مجلس الاتحاد

17. يعتقد مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي أن مجلس الاتحاد، بوصفه بناء الأقاليم والمحافظات، يمكن أن يكون أحد المؤسسات التي تعمل بمثابة "الغراء" الذي يجعل أجزاء النظام الاتحادي في العراق تتماسك معا، ولذلك فإن المقترح الذي تقدمت به اللجنة لوضع التفصيلات لهذا المجلس في الدستور قرار مهم.

³ بينما تمثل التعديلات المقترحة على المادة 111 خطوة إلى الأمام لتحقيق هذا الهدف، لا يزال مكتب الدعم الدستوري لتابع ليونامي يوصي بأن على الدستور أيضا إرساء مبدأ بأن يتم توفير ضمان التمويل اللازم إلى جميع مستويات الحكومة الاتحادية والإقليمية والمحافظات، لتنفيذ المسؤوليات الموكلة إليها بموجب المواد 110 و 114 و 115 من الدستور.

⁴ على سبيل المثال، تطوير حقول النفط التي تمتد على الحدود الإقليمية، وتقاسم حصص الإنتاج الوطني، والحصول على خطوط الأنابيب والبنى التحتية للتصدير، وتحديد المعايير الدنيا للتعاقد من أجل الحيلولة دون "السباق إلى القاع" بين الأقاليم التي تسعى إلى اجتذاب الاستثمارات.

18. بيد أن تصميم مجلس الاتحاد ، كما اقترحتة اللجنة ، يبتعد عن توصيات مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي في بعض النواحي الهامة. أولاً، يخصص المقترح أربعة مقاعد في مجلس الاتحاد لكل محافظة، بصرف النظر عما إذا كانت تلك المحافظة انتظمت في إقليم أم لا.⁵ وتدل هذه الصيغة على رغبة في إعطاء المحافظات صوتاً سياسياً، على الرغم من أن الدستور يتعامل معها بشكل واسع على أنها وحدات إدارية.⁶ ثانياً، تنص التعديلات على أن يتم انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد بشكل مباشر من سكان المحافظة بالاقتراع السري، وقد أوصى مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بطريقة غير مباشرة للاختيار، حيث تختار بواسطة المجالس الإقليمية أو مجالس المحافظات الأعضاء، على أساس أن ذلك يؤدي إلى تمثيل أفضل للمصالح الإقليمية ، وبذلك يقود الأقاليم والمحافظة إلى المشاركة في مسؤولية إدارة الحكومة الاتحادية. وفي المقابل فإن الانتخابات المباشرة قد تؤدي إلى خطر خلق 'مرأة' لمجلس النواب حيث تصنف مصالح الأحزاب الشخصية و السياسية ضمن المصالح الإقليمية بحق.⁷

المؤسسات المستقلة

19. تمنح المادة 8 بالمسودة المؤسسات المستقلة "الحق في فتح فروع في جميع الأقاليم والمحافظة التي لم تنتظم في إقليم لتسهيل أداء مهامها." وهذا المادة تتطلب المزيد من التوضيح بالنسبة إلى نطاق سلطة هذه المؤسسات في الأقاليم، والدرجة التي تخولها العمل بشكل مستقل عن المؤسسة "الأم" في بغداد، سواء فيما يتعلق باتجاه السياسة والموظفين؛ وإذا ما كان بإمكان الأقاليم أو المحافظات أن تفتح مكاتب مماثلة أو ما إذا كان سيتم تطبيق ثمة أولوية اتحادية متنوعة.

السلطة القضائية

20. يرحب مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بالتحسينات على المعالجة الدستورية للسلطة القضائية العراقية وعموما نعتقد بأن هذه التغييرات تعزز النظام القضائي الاتحادي بشكل أكثر تكاملاً وتنسيقاً وأداءً ، بيد أن بعض الأسئلة لا تزال قائمة.

21. لقد اقترحت لجنة مراجعة الدستور تغيير اسم المحكمة العليا الاتحادية إلى "المحكمة الدستورية الاتحادية" انطلاقاً من فكرة أنها ستقوم في الغالب بتسوية القضايا ذات الطابع الدستوري (المادة 6 بالمسودة). بيد أن المسودة لا تزال غير واضحة بشأن كيفية تحديد القضايا العادية التي تنطوي على تحدٍ دستوري، فعلى سبيل المثال هل القضية التي تغلب عليها المسائل غير الدستورية تذهب إلى المحكمة الدستورية الاتحادية إذا كانت هناك مسألة دستورية فرعية؟ وماذا يحدث ظهر تساؤل دستوري أثناء قضية ما؟ فهل سيتم نقلها عندئذ إلى المحكمة الدستورية الاتحادية؟ ودون مزيد من التوضيح، فإن هذا الإغفال قد يؤدي إلى تضارب في نطاق سلطات المحكمة الدستورية الاتحادية ومحكمة التمييز الاتحادية المكلفة بمهمة الاستماع إلى القضايا التي لا تستند إلى أي نزاع دستوري (لاسيما بموجب المادة 10 رابعاً بالمسودة).

حقوق الإنسان

22. إن ضمانات حقوق الإنسان الواردة في الدستور العراقي تعد بالفعل من بين الأقوى في المنطقة العربية، إلا أن عدداً من الحقوق والضمانات المهمة إما يتم تنازلها بشكل منقوص أو أن تستفيد من التحسينات الفنية لجعلها تتماشى مع المعايير الدولية. وأهم ما يجب ذكره هو أن عدة حقوق تظل محدودة من قبل قيود داخلية واسعة أكثر مما ينبغي: المادة 38 (حرية التعبير) قد يحدها "النظام العام والأداب العامة"، والمادة 17

⁵ ستكون بغداد استثناءً وستحصل على ثمانية مقاعد، كما تضمن مسودة التقرير تمثيل الأقليات بحجز عدد معين من المقاعد (يتم تحديده بالقانون) لطوائف الأقليات.

⁶ باستثناء الإشارة إلى المحافظات الواردة في المادة 115 على النحو الموصوف أعلاه.

⁷ وهناك ميزتان أخريتان من التعديلات على مجلس الاتحاد تستحقان الذكر وهما صلاحيات مجلس الاتحاد وإجراءات حله. بالنسبة إلى صلاحيات مجلس الاتحاد فهي كاسحة تماماً، حيث تمتلك المؤسسة بموجبها اختصاص اقتراح القوانين "المتعلقة بـ" الأقاليم والمحافظة التي لم تنتظم في إقليم والنظر في مسوداتها. وفي حين تعطي هذه المادة بلا شك الأقاليم والمحافظة صوتاً ذا معنى، فإن النص الغامض دون إبداء المزيد من التوضيح أو التعريف قد يؤدي إلى نزاعات سياسية أو قانونية. وأخيراً، فإن حق رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية بحل مجلس الاتحاد (مسودة المادة 17) يمكن أن يجعل مجلس الاتحاد غير مستقر ومدين بالفضل إلى السلطة التنفيذية في الحكومة.

(الحق في الخصوصية) قد تحدّها "حقوق الآخرين والآداب العامة". إن مثل هذه المواصفات ينبغي إزالتها ويجب أن يتم تقييم كافة القيود المفروضة على الحقوق من خلال المادة 46 (فقرة التقييد العام). وأخيراً، فإن الدستور العراقي يفتقر إلى الحق في الحصول على المعلومات، ولم تقم اللجنة بإضافته بالمسودة، إذ أن حرية الحصول إلى المعلومات ضرورية لحماية الحقوق، وفضح الفساد الحكومي والحفاظ على الديمقراطية.

23. وتوجد أيضاً مجالات حيث لم تتمكن لجنة مراجعة الدستور من التوصل إلى إجماع في الرأي بشأن أية تعديلات محتملة، ويشمل ذلك المادة 41 (الأحوال الشخصية)، وهي إحدى المواد الأكثر إثارة للجدل في الفصل المتعلق بحقوق الإنسان. حيث أن عدداً من الجماعات الوطنية والدولية قدّموا احتجاجات حول هذه المادة وأن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يشجع بشدة لجنة مراجعة الدستور للنظر في هذه المقترحات قبل انتهاء المراجعة. وفي التواصل بهذا الشأن، لا بد أن يحاول مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي التوصل إلى صياغة معدّلة للمادة 41 بحيث تحمي تماماً حق الأفراد في اختيار نظام الأحوال الشخصية الذي سيحكمهم. كما لم تجر اللجنة أية تغييرات على السلطات في حالة فرض الطوارئ، ومرة أخرى فإن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يوصي بالقيام بذلك. كما أن جماعات معينة من الأقليات، أبرزها الشبك واليزيدية ستصاب بخيبة أمل لأنها لم تتم إضافتها بشكل صريح إلى المادة 125 التي تعطي قدراً من الاستقلال لجميع الأقليات العراقية.