



info@iprospect.org.uk

www.iprospect.org.uk

Tel: +44 20 8450 0270

2	ملخص تنفيذي
4	مقدمة
5	هيكلية الدولة
8	توزيع السلطات
10	هيكلية السلطة
12	حقوق الانسان
13	الدين والدولة
14	نبذة حول منظمة عراق الغد

يمر العراق اليوم بمرحلة تحول تاريخي نحو تحقيق الديمقراطية التي ينشدها شعبه, ويمثل الاتفاق على دستور جديد احد أهم الخطوات في هذا الطريق. التقرير الذي بين يديكم هو خطوة متواضعة في مسيرة مهمة وطويلة تهدف إلى إشراك المواطن العراقي البسيط في النقاشات الدستورية, حيث يمثل خلاصة جلسات نقاش عديدة ضمت عراقيين شباب في بغداد والرمادي والنجف والناصرية ولندن.

سيمكن للعراق أن يحقق درجة عالية من الاستقرار السياسي في ظل نظام فدرالي توزع فيه كثير من السلطات بعيدا عن قبضة الحكومة المركزية. وفي الوقت الذي تكاد فيه جميع القوى السياسية العراقية ان تجمع على اختيار النظام الفدرالي نموذجا للعراق كوسيلة لضمان احترام حقوق الأقليات, يرى التقرير بان الفدرالية تحقق للعراق ما هو اكبر واهم من ذلك عن طريق الوقوف حجر عثرة أمام أي نزوة دكتاتورية مستقبلية. يمثل التقسيم الحالي للمحافظات العراقية نقطة بداية لا بأس بها من اجل رسم حدود الأقاليم الفدرالية بدلا من محاولة تقطيع أوصال المحافظات القائمة حاليا, الأمر الذي قد يخلق مشاكل عديدة: (يرجى ملاحظة خارطة المرفقة)

- بغداد: نتيجة كثافتها السكانية الكبيرة ولأهميتها السياسية, فإنها تستحق أن تشكل إقليما فدراليا قائما بحد ذاته.
- كركوك: حيث تمثل نقطة نزاع سياسي نتيجة أهميتها الاقتصادية الناجمة من احتوائها على مخزون نفطي كبير وكذلك نتيجة الخليل العراقي الذي يقطنها.
- النجف: من اجل إعطاء سكانها الحرية في ممارسة حياتهم اليومية و تقاليدهم الدينية بالشكل الذي قد لا يكون بالضرورة ملائما لمناطق أخرى من البلد.
- البصرة: لتمييزها عن باقي محافظات جنوب العراق بوجود نسبة سكانية سنوية كبيرة يمكن ان يختفي صوتها في حال كون البصرة جزءا من فدرالية أكبر في جنوب العراق.
- وريما الموصل (محافظة نينوى): لاحتمال بروزها كنقطة نزاع سياسي, ولكنه من الجدير بالاعتبار إمكانية دمج أجزاء منها مع أقاليم فدرالية مجاورة.

منطقيا, يمكن دمج المحافظات المتبقية لتكوين أقاليم فدرالية وفق الشكل التالي:

- دهوك واربيل والسليمانية تكون إقليم كردستان العراق حيث تمتلك تلك المنطقة حكومة قائمة بذاتها منذ سنين عديدة
- المحافظات ذات الكثافة السكانية القليلة في وسط العراق: الانبار (الرمادي) وصلاح الدين (سامراء) وديالى (بعقوبة)
- الفرات الأوسط: بابل (الحلة) وكربلاء والقادسية (الديوانية)
- القلب العشائري لجنوب العراق في محافظتي المثنى (الساوية) وذي قار (الناصرية)
- محافظات شرق الجنوب, واسط (الكوت) و ميسان (العمارة)

أما بخصوص تقسيم السلطات بين الحكومات المحلية والحكومة الفدرالية, فيجب أن تراعي العملية إعطاء الأقاليم نفوذا كافيا يمكنها من ممارسة سلطاتها بالشكل الذي يخدم مصالح السكان ويلبي طموحاتهم ويحقق لهم تميزهم العرقي أو الديني أو الاجتماعي. ولكن في نفس الوقت يتم المحافظة على الوحدة الحقيقية للبلد وعدم تحويلها إلى وحدة شكلية. إن عملية تقسيم سلطات مناسبة لبلد كالعراق ستعني أن عددا لا بأس به من المجالات ستكون السيطرة عليها مشتركة بين المركز والأقاليم, وهذه المجالات تشمل البيئة والصحة والبنث الإذاعي والتلفزيوني وقوانين العمل.

يتوقع ان يشكل موضوع التربية والتعليم مسألة حساسة في ضل التجاذب بين الحاجة إلى بناء الشخصية الوطنية وبين رغبة الأقاليم في التركيز على الهوية المحلية التي غيبت طويلا. احد الحلول المطروحة في هذا المجال هو أن تكون الحكومة الفدرالية مسؤولة عن تحديد المناهج والامتحانات في السنوات المنتهية (السادس الابتدائي والثالث المتوسط والسادس الإعدادي) بينما تترك الحرية للحكومات المحلية في تحديد المناهج والامتحانات في السنوات الأخرى.

من الطبيعي أن يكون للبلد قانون فدرالي, ولكن من المهم أن تمنح الأقاليم صلاحية إصدار قوانينها الخاصة التي تراعي خصوصياتها المحلية. احد الأمثلة في هذا المجال تتعلق بالشكل الذي تعالج فيه مسألة الخمر الذي يتوقع أن تختار النجف منع تداوله تماما بينما قد يكون لإقليم كردستان رأي آخر في هذا المجال.

بالإضافة إلى جعل السلطات الأساسية بيد الحكومة الفدرالية, ينبغي أن تبقى بعض السلطات الأخرى بيدها أيضا من اجل ضمان وحدة واستقرار البلد وهو يسير في طريق النمو الاقتصادي والعمري المرجو له. هذه السلطات تتضمن الاتصالات والخدمات البريدية والصناعة النفطية -التي يتوقع أن تشكل العمود الفقري للاقتصاد الوطني لفترة لا تقل عن عقد من الزمان.

يحتاج العراق إلى نظام سياسي يحمل في داخله اكبر قدر ممكن من المراقبة المتبادلة اللازمة لضمان عدم عودة العراق إلى الدكتاتورية, لذلك يقترح التقرير الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالإضافة إلى إيجاد برلمان مكون من مجلسين متساويي القوة. ينبغي أن تكون جميع المناصب التمثيلية في الحكومة الفدرالية منتخبة بشكل مباشر الأمر الذي يمنحها الشرعية بالإضافة إلى الشعور بالمسؤولية والمحاسبة أمام الناخبين. يتم انتخاب المجلس الأول للبرلمان بطريقة التمثيل النسبي في انتخابات عامة لكافة أنحاء البلد من اجل منع "ضياع الأصوات" ومن اجل تعزيز الوحدة الوطنية والتركيز على البرامج الانتخابية بدلا من الشعبية الشخصية. يقوم المجلس الثاني بوظيفة تمثيل الخصوصيات الإقليمية وينبغي أن يكون فيه لكل إقليم عدد متساو من الممثلين.

يمكن القول إن أهم الجوانب التي تحتاج إلى أن تنفذ بشكل ناجح في العراق الجديد يتعلق بالتطبيق الصارم لنظام يحفظ حقوق الأفراد. فبالإضافة إلى اعترافه بحقوق المواطنين استنادا إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان, على الدستور أن يحدد آلية لضمان الالتزام بتلك الحقوق. حيث ينبغي تشكيل هيئة برلمانية للتحقق من الالتزام بمقررات حقوق الإنسان تأخذ على عاتقها مهمة مراجعة كافة التشريعات و أساليب تطبيقها والتأكد من عدم مساسها بالحقوق الواردة في الدستور. بالإضافة إلى ذلك, ينبغي تأسيس لجنة تنظر مباشرة في شكاوى الأفراد المتعلقة بمزاعم انتهاك حقوق الإنسان.

يقترح التقرير أيضا السماح بالعمل السياسي للأحزاب والحركات الدينية التي تعلن التزامها بالتحرك ضمن الإطار القانوني للديمقراطية, ويحذر التقرير من العلمنة القسرية لمجتمع يشكل الدين جزءا أساسيا من نسيجه الاجتماعي والفكري الأمر الذي سيكون من شأنه إبعاد قطاعات كبيرة من المجتمع عن العملية الديمقراطية مما قد يدفع بهم لاتخاذ وسائل عنيفة للتعبير عن آرائهم. حيث يشير التقرير إلى إن العلمنة القسرية ستؤدي إلى نتائج معاكسة لما يرجى منها متمثلة بزيادة التأييد للقوى المتطرفة والدفع بجزء كبير من النقاش السياسي إلى أجواء ظلامية غير صحية بعيدة عن المجتمع المدني ومؤسساته.

بعد تحرره من الاستبداد الصدامي، باشر العراق مسيرة التحول الديمقراطي بخطى حثيثة طموحة، وحقق في اشهر قليلة ما لم تحققه دول أخرى مرت بظروف مشابهة. ولكن عملية التحول تلك تبقى طويلة ومعقدة في ظل الحاجة إلى بناء المؤسسات الديمقراطية من جهة والتحديات الأمنية التي تحيط بالعراق من جهة أخرى. لذلك تبرز الحاجة الملحة إلى إطلاق عملية كتابة الدستور وتهيئة الظروف المناسبة لها في اقرب وقت ممكن.

من المقرر أن تتم كتابة الدستور العراقي من قبل هيئة منتخبة شعبيا وان تتبع تلك العملية بطرح المسودة للاستفتاء العام. هذه العملية بحد ذاتها ستساعد على تجذير القيم الديمقراطية و على بناء ثقافة المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي. وتمثل مسألة إشراك الإنسان العراقي العادي في النقاش الدستوري من الخطوات الأساسية اللازمة لإطلاق عملية كتابة الدستور وإنجاحها، حيث يمثل هذا التقرير خطوة متواضعة على هذا الطريق الطويل.

تمت كتابة هذا التقرير بعد جلسات نقاشية عديدة عقدت خلال شهر تشرين الثاني الماضي وضمت شبابا عراقيين وعراقيات كانت غالبيتهم داخل العراق حيث قام أعضاء هيئة بغداد التنفيذية لمنظمة عراق الغد بتنظيم جلسات نقاش بين طلبة الجامعات والمعاهد والخريجين وأعضاء المنظمات الشبابية في بغداد والنجف والرمادي والناصرية. وبالإضافة إلى ذلك، عقدت هيئة لندن التنفيذية لمنظمة عراق الغد نقاشات على نطاق أضيق لإستمزاج آراء الشباب العراقيين الذين يعيشون في الخارج.

شباب العراق يمثلون جذوة حاضره وهم القادة لمستقبله من دون أدنى شك. فالعراق الجديد يمثل لهم ما هو أكثر من فكرة أو طموح، فالعراق الجديد سيكون واقعهم المعاش وسيكون الميدان الذي يتحركون فيه مستفيدين من إيجابياته ومتأثرين بسلبياته. لذلك فان دورهم في كتابة الدستور لا ينبغي تجاوزه بأي حال من الأحوال. ويمثل هذا التقرير عينة من آرائهم ودليلا على أنهم قادرين على مساهمة بناءة في العملية الدستورية.

على الرغم من وفرة النقاش المتعلق بهيكلية الدولة العراقية، إلا أن تفاصيل تلك الهيكلية لا تزال أمرا يسود الإبهام كثيرا من جوانبه. ففي الوقت الذي تؤيد فيه أغلب القوى السياسية مصطلح الفدرالية كصيغة للحكم الإداري في العراق فإن عددا قليلا منها تطرق بشكل واضح إلى تفاصيل تلك الفدرالية ونوعها. تلك التفاصيل تشمل: عدد الأقاليم و حدودها بالإضافة إلى كيفية تقاسم السلطات بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية.

قد يقول قائل بأن الخيار الفدرالي يكاد يكون أمرا محسوما نتيجة ما يشبه الإجماع الدائم له سياسيا والذي تجلّى في مقررات مؤتمر لندن للمعارضة العراقية فتكون على هذا الأساس مناقشة سلبياته وإيجابياته أمرا غير ذي جدوى مع ذلك فلا ضير في دراسة فوائد الخيار الفدرالي قبل اتخاذ أي قرار بشأنه. في الوقت الذي يشير أغلب السياسيين عند تطرقهم للفدرالية إلى موضوع إعطاء حقوق الأقليات كدافع أساسي وراء تبني الفدرالية هم بذلك يغفلون عن المنفعة الكبرى التي يمكن أن تقدمها الفدرالية لمستقبل العراق والمتمثلة في تقليص الصلاحيات الواقعة تحت سيطرة السلطة المركزية، الأمر الذي يجعل نمو أو تجسد أي نزعة دكتاتورية أمرا صعب التحقيق. هذا الجانب الإيجابي لتأثير تبني الفدرالية يتجلّى عند اللقاء نظرة سريعة على التاريخ السياسي للعراق المليء بتجارب الانحدار نحو الدكتاتورية.

تقدم مسودة الدستور المقترحة من قبل الأحزاب الكردية هيكلية لاتحاد كنفدرالي بين شمال كردي و جنوب عربي لا يحمل من الفدرالية إلا اسمها. كما يقسم السلطات القليلة المتروكة للحكومة المركزية بشكل متساوي بين المنطقتين العربية والكردية الغير متساويتين جغرافيا و سكانيا. إن اقتراحا غير واقعي كهذا والذي سيمثل عنصر عدم استقرار في إطار العلاقة مع تركيا هو بشكل واضح مناورة سياسية تريد رفع سقف المطالب الكردية من أجل فسخ المجال أمام حيز أكبر للمساومة.

القائمون على وثيقة "إعلان شيعة العراق" توسعوا مؤخرا في تفصيل دعوتهم للفدرالية في العراق وذلك بان حددوا رؤيتهم بتكوين خمس أقاليم هي: الجنوب والفرات الأوسط وبغداد الكبرى والشمال الغربي والشمال (كردستان العراق). يمثل هذا الطرح مقترحا جذابا نتيجة منطقيته وبساطته إلا أنه يترك العديد من الأسئلة التي تبحث عن اجوبة مثل قضية مدينة كركوك.

أما مسودة الدستور المقترحة من المؤتمر الوطني العراقي فإنها وفي الوقت الذي ترفض فيه الإبقاء على تركيبة المحافظات الثمانية عشر كصيغة فدرالية للعراق تقول بان ذلك التقسيم يمثل نقطة بداية جيدة لرسم حدود فدرالية جديدة للعراق. هي بذلك تتفق مع التقرير الذي قدمته ورشة عمل "المباديء الديمقراطية" أثناء التحضير لمؤتمر لندن. هذا المقترح يستحق الاهتمام حيث أنه يتلافى ما قد ينجم من مشاكل نتيجة محاولة رسم حدود جديدة للمدن العراقية.

من الطبيعي أننا نحتاج إلى خلق نوع من التوازن بين وجود عدد صغير جدا من الأقاليم الفدرالية الأمر الذي يجعل العراق عرضة للتقسيم وبين وجود عدد كبير من الأقاليم مما قد يؤثر على الاستقرار السياسي والتقدم الاقتصادي. في الوقت الذي يقترح فيه بعض الخبراء أن يكون للعراق ثمان إلى عشر أقاليم فدرالية فإن ذلك يجب أن لا يمثل أكثر من خط عام للتقسيم الفدرالي للعراق. وبدلا من ذلك يجب دراسة الموضوع بشكل منطقي مع أخذ كافة القضايا بنظر الاعتبار.

تمثل بغداد تقريبا سكانيا كبيرا وتمتلك أهمية سياسية متفردة مما يرشحها لأن تشكل أقاليم فدرالية قائما بحد ذاته. أما محافظات أربيل ودهوك والسليمانية والتي تشكل حاليا إقليم كردستان العراق فمن الطبيعي أن يكون لهم إقليمهم الفدرالي الخاص خصوصا وأنها تشكل ومنذ سنوات طويلة كيانا شبه مستقل يمتلك برلمان وحكومة. أما محافظة النجف الأشرف فنظرا للأهمية الدينية التي تمثلها للمسلمين الشيعة والتي تشابه مكانة الفاتيكان لدى الكاثوليك فيكون من الأفضل جعلها مركزا لإقليم فدرالي قائم بحد ذاته. هذا الأمر سيوفر لسكانها حرية اتخاذ إجراءات تتناسب عادتها الدينية والتي قد لا تكون ملائمة لأجزاء أخرى من البلد.

محافظة البصرة مؤهلة أيضا لان تمثل اقليما فدراليا واحدا. حيث انها وبخلاف المحافظات الاخرى في جنوب العراق تحتوي على اقلية سنية هامة مما يجعل دمج البصرة مع محافظات اخرى في جنوب العراق امرا قد يؤدي الى اغراق تلك الاقلية في بحر اغلبية شيعية.بالاضافة الى ذلك فان اهميتها الاقتصادية وكتلتها السكانية الكبيرة يؤهلانها لان تشكل لوحدها اقليما فدراليا.

محافظة كركوك تمثل دائما نقطة صراع و خلاف بسبب اهميتها الاقتصادية كمصدر رئيسي للنفط في العراق.وكذلك بسبب الخليط العرقي والديني الذي يقطنها، حيث يسكن تلك المحافظة الاكراد والتركمان والعرب بالإضافة الى الاثوريين والارمن . ادت الحملة التي يطلق عليها بـ"حملة تعريب كركوك"والتي قام بها نظام صدام ومطالبة بعض الاكراد باعتبار كركوك"قدس كردستان" الى زيادة التوتر السياسي المحيط بقضية تلك المدينة. هذه العوامل كلها تدفع باتجاه خيار جعل كركوك اقليما فدراليا قائما بحد ذاته.حيث يمكن ان يحافظ اجراء كهذا على التركيبة العرقية المختلطة للمحافظة ويقلل من احتمالات العنف السياسي.

تشكل محافظات الانبار و صلاح الدين و ديالى تركيبة مناسبة لاقليم فدرالي واحد نتيجة كون سكان تلك المحافظات بشكل عام من العرب السنة وكذلك لتشابه التقاليد الاجتماعية لدى سكانها. المدينة الرئيسية في هذه المنطقة هي سامراء والتي ينبغي ان تشكل عاصمة الاقليم من اجل اعادة حق سلب من سكانها لفترة طويلة لحساب المدينة المفضلة لدى صدام وهي تكريت.

بالنسبة لمحافظات بابل و كربلاء و القادسية والائي يمتزج بكثافة سكانية عالية و يمثلن منطقة ما بين النهرين التاريخية، فان من المنطقي جمعهم في اقليم فدرالي واحد. والامر ذاته ينطبق على محافظتي المثنى و ذي قار و اللتان تمثلان القلب العشائري لجنوب العراق. اما محافظتي واسط و ميسان الواقعتين على ضفاف نهر دجلة فتمتلكان تشابها ثقافيا يشجع على دمجهما لتكوين اقليم فدرالي واحد.

التقسيم اعلاه سيترك محافظة نينوى و مدينة الموصل لوحديهما. الموصل مرشحة لان تكون نقطة صراع سياسي اخرى نتيجة وجود ادعاءات بحدوث عمليات تعريب قام بها نظام البعث و كذلك بسبب الخليط العرقي حيث يقطن تلك المنطقة الاكراد والعرب والكلدان وغيرهم. هناك ثلاثة حلول مقترحة لهذه القضية:

1. اعطاء تلك المحافظة اقليما فدراليا خاصا بها.حيث ان ذلك سيمنح سكانها كبري العدد باقلياتهما العرقية فرصة عادلة لايبصال اصواتهم في العراق الفدرالي. هذا الخيار هو الاسهل تطبيقيا و قد يخدم الاستقرار العرقي ولكنه من الجانب الاخر قد لا يروق لسكان الموصل الذين قد يرغبون ان يكونوا جزءا اما من الشمال الكردي او الجنوب السني.
2. بما ان محافظة التاميم(كركوك)تمتلك وضعها مشابها في كثير من جوانبه، فيمكن اقتراح حل يتضمن انشاء ممر جغرافي يربط المحافظتين ليشكلا اقليما فدراليا واحدا. هذا الاقتراح سيجعل المنطقتين اقوى من الناحية الاقتصادية والسياسية ولكن من جانب اخر فان عملية انشاء الممر الجغرافي وما يتبعه من تغيير للحدود قد يتسبب في بعض من الحساسيات و المشاكل التي قد تزيد في تعقيد الوضع المتوتر اصلا.
3. هناك اقتراح اخر يقضي بتقسيم محافظة نينوى بين اقليمي كردستان وشمال الغرب (الانبار، صلاح الدين، ديالى) وذلك اعتمادا على التوزيع العرقي. هذا الاقتراح هو اقل الاقتراحات جاذبية حيث انه يتضمن العملية المعقدة والحساسة المتعلقة باعادة رسم حدود المحافظات. كما ان رد فعل الاطراف المختلفة تجاه هذا المقترح امر يصعب التكهّن به.

التقسيم اعلاه (لاحظ الصورة) يعطي العراق تسع او عشر اقاليم فدرالية. هذا العدد لن ينقل كاهل الدولة سياسيا او اقتصاديا وفي نفس الوقت فانه يعالج التحديات الرئيسية التي تواجه اقرار النظام الفدرالي في العراق. ويمثل هذا التقسيم طرعا براغماتيا يعمل على الموازنة بين الحفاظ على وحدة العراق واعطاء الصلاحيات التمثيلية والديمقراطية الكافية للاقلييات.

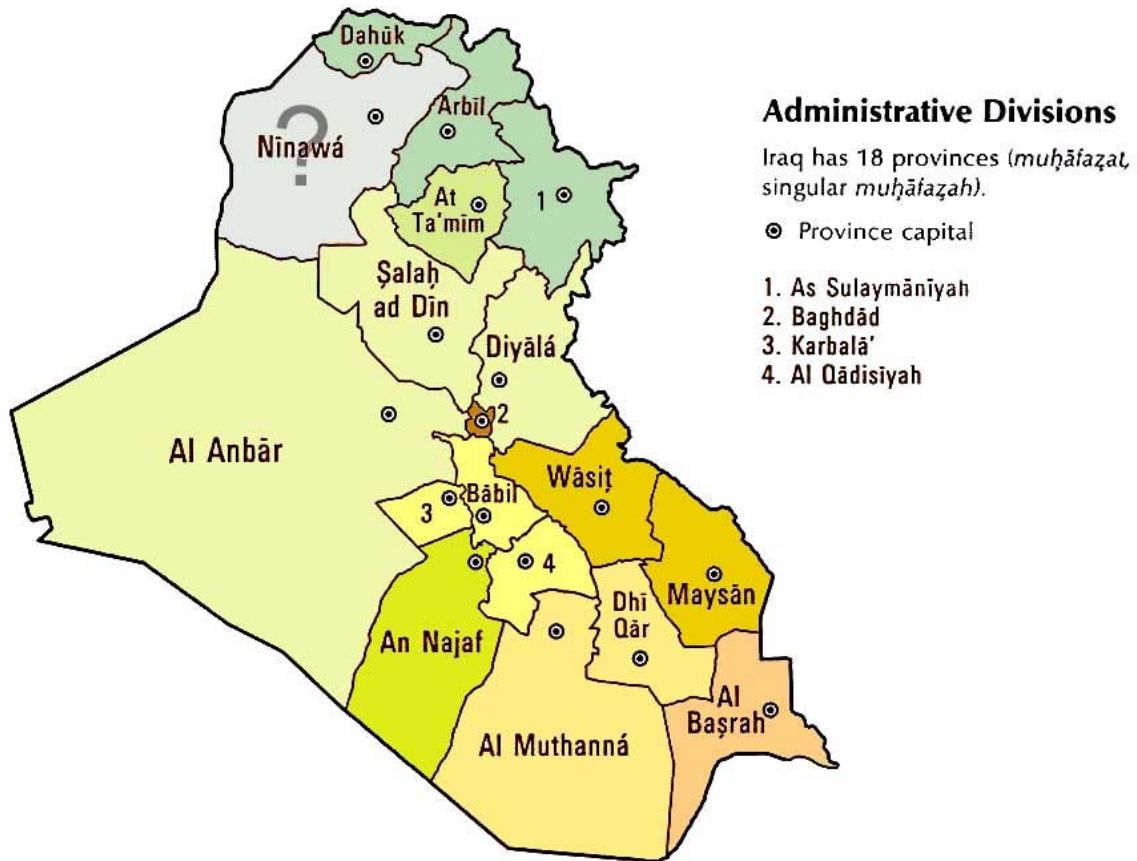


Figure 1: Central Intelligence Agency map, 1993, adapted to show proposed constituent units. Original map available from the University of Texas Library Online at <http://www.lib.utexas.edu/maps/iraq.html>

الموضوع الآخر الذي تم مناقشته هو كيفية توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والاقليم. على اي توزيع للسلطات ان يحقق التوازن بين اعطاء صلاحيات للحكومات المحلية بشكل يرضي التطلعات الثقافية والاجتماعية و بين المحافظة على وحدة البلد سياسيا و اقتصاديا.

مسودة الدستور المقدمة من قبل الحركات الكردية (والتي كما قلنا مسبقا تمثل مناورة سياسية اكثر من كونها مطلب سياسي حقيقي) تعطي سلطات محدودة جدا للحكومة المركزية. ويدعو "اعلان شيعة العراق" الى درجة عالية من اللامركزية مؤكدا على الحاجة الى منح الاقاليم سلطات تشريعية و مالية و قضائية و تنفيذية. على الجانب الاخر فان مسودة الدستور المقترحة من المؤتمر الوطني العراقي تحدد السلطات الممنوحة للحكومة المركزية كالدفاع و الخارجية و السياسة الاقتصادية و الضرائب و النظام القانوني و التعليم و الموازنة المالية مع اعطاء كافة الصلاحيات المتبقية الى الحكومات المحلية.

من الطبيعي ان يكون هناك حد ادنى من السلطات التي يجب ان تبقى لدى الحكومة الفدرالية و يكون هناك جزء من السلطات يترك للحكومة المحلية بينما تبقى نسبة معينة من السلطات المشتركة.

بديها ستكون هناك حاجة الى نوع من القانون الفدرالي الذي يتعامل مع الجرائم التي تؤثر في اقليمين فدراليين او اكثر. هذه تشمل جرائم مثل تهريب المخدرات او غسيل الاموال او غيرهما. و يبقى لكل اقليم الحق في كتابة قوانينه الخاصة و التي تشمل انظمة العقوبات التي تناسب العادات و التقاليد المحلية. على سبيل المثال: فان اقليم النجف الاشرف سيتخذ على الارجح اجراءات من شأنها منع المشروبات الكحولية و ذلك تماشيا مع رغبات سكانه و مع المكانة الروحية للنجف كمركز للاسلام الشيعي في العالم. ان اجراء كهذا قد لا يلائم مناطق اخرى من العراق. لذلك ينبغي ان تعطي الاقاليم المختلفة سلطة سن قوانين محلية خاصة بها.

يتوقع ان يكون موضوع التعليم نقطة ذات حساسية نتيجة التجاذب بين من يدعون الى منهج عراقي يقوي وحدة البلد ثقافيا و بين من يريدون التركيز على الخصوصيات الاقليمية ثقافيا و تاريخيا. ومن الطبيعي ان تكون هناك حاجة الى الموازنة بين اصحاب الاتجاهين المذكورين و الذي يمثل كل منهما اتجاها يجب اخذه بنظر الاعتبار. ينبغي ان تمنح الحكومات الاقليمية حرية اختيار مناهجها بالشكل الذي لا يؤثر على المستوى الاكاديمي. هذه الاحتياجات يجب ان تلبى ضمن نظام يخلو من التعقيد و يتجنب اثقال كاهل الدولة بمصاريف عالية.

احد الحلول المطروحة هو اعتماد نظام السنين المنتهية (الكلوريا) بشكل يشابه النظام الموجود حاليا في العراق حيث تبقى السنين المنتهية و مناهجها محددة فدراليا بينما تعطي الحكومات الاقليمية حرية تحديد مناهج السنوات غير المنتهية. هذا النظام سوف يضمن اعطاء الاقاليم حرية اختيار مناهج يغطي الخصوصيات المحلية ثقافيا و تاريخيا و هو في نفس الوقت سوف يدفع الادارات الاقليمية الى محاولة التماسي مع المنهاج المحدد مركزيا من اجل تهيئة طلابها للامتحانات الوزارية.

في السنوات المنتهية يكون هناك جزء اساسي من المنهاج يتوجب على جميع الطلبة اجتياز الاختبار فيه مع وجود اجزاء اخرى اختيارية يمكن للمدارس ان تختار منها ما تشاء. يتضمن الجزء الاساسي من المنهاج مواضيع مثل العلوم والرياضيات واللغة و الادب و الاجتماعيات. و تبقى للادارات المحلية حرية اختيار لغة ثانية و منهج ديني معين. نظام كهذا سيساعد على الحفاظ على مستويات التعليم و في نفس الوقت يعزز الخصوصيات الثقافية.

فيما يخص سلطة الاوقاف فان الحكومة المركزية ستحتاج الى ان تمارس السيطرة على المعالم التاريخية ذات البعد الوطني مثل ضريح الامام الحسين (ع) في كربلاء و جامع ابي حنيفة في بغداد. هذا الامر سوف يقلل من احتمال تآثر بعض المعالم الدينية بالاهمال خصوصا عند وقوعها في منطقة غالبية سكانها تنتمي الى اتجاه ديني مختلف. مثال ذلك ضريح الامامين الهادي و العسكري (ع) المقدس من قبل الشيعة و الواقع في سامراء ذات الاغلبية السنية. تترك للحكومات الاقليمية تحديد امور مثل عدد المساجد و كيفية ادارتها و الى ما ذلك من الامور حسب الحاجة و الثقافة المحلية.

من السلطات الاخرى التي يفضل ان تكون مشتركة الى درجة ما هي مثل البيئة والصحة والبيئة و الابث و الاذاعة و قوانين العمل. حيث تحدد الحكومة الفدرالية الخطوط الاساسية العامة للبلد, بينما تضطلع الحكومة المحلية بمهمة توفير تلك الخطوط العامة مع الحاجات و التحديات المحلية.

بالاضافة الى السلطات الاساسية الممنوحة للحكومة الفدرالية والتي تتضمن الدفاع و الشؤون الخارجية و السياسة المالية و النقل الخارجي و معالجة الديون و الموازنة المالية و الاقتصاد الوطني فان هناك سلطات اخرى يكون من الافضل بقائها مع الحكومة الفدرالية من اجل ضمان وحدة دولة نامية كالعراق. هذه السلطات قد تشمل الاتصالات و الخدمات البريدية و الصناعة النفطية. في الحين الذي ينبغي لباقي الثروات الطبيعية ان تكون تحت السيطرة الاقليمية فان صناعة النفط تحتاج الى ان تكون تحت سيطرة الحكومة الفدرالية على ضوء كونها اساس اقتصاد البلد خلال العقد القادم على الاقل.

ان توزيع السلطات ينبغي ان يكون مفصلا بشكل واضح و محدد بشكل دقيق وان يطبق بشكل منهجي و بطريقة متساوية في جميع الاقاليم من اجل تلافي حدوث خلافات بين الحكومة الفدرالية و الاقاليم او بين اقليم و اقليم اخر.

هناك ثلاثة مكونات اساسية لاي دولة: هيئة تشريعية و هيئة تنفيذية و هيئة قضائية دستورية. النقطة الرئيسية الواجب مراعاتها في كيفية تشكيل البرلمان هي فيما اذا سيكون ذو مجلس واحد او مجلسين وهل تكون السلطة التنفيذية منفصلة او مدمجة مع السلطة التشريعية.بالاضافة الى ذلك فان نظاما لا بد ان يؤسس ليحكم عملية اختيار تلك الهيئات.

الهيئة التشريعية

هناك رابطة قوية بين الدول الفدرالية و البرلمانات ذات المجلسين, كما ان الدستوريين المقدمين من الاكراد و المؤتمر الوطني العراقي يعكسان ذلك. ان نظاما ذا مجلسين يمنح الفرصة لدرجة اكبر من المحاسبة المتبادلة- وهي امر لا بد منه لبلد مثل العراق مر بعهود متتالية من الدكتاتوريات.

المجلس الاول ينبغي ان يكون منتخبا عن طريق انتخابات عامة بنظام التمثيل النسبي. حيث يختار الناخب حزبا او تجمعا سياسيا بدلا من ان يختار شخصا. بهذا الشكل فان التركيز يكون على المنهاج السياسي وليس على الشعبية الشخصية. تكون النتائج شاملة لكافة انحاء البلد بدلا من ان تكون هناك نتائج محلية. وهذا يعني عدم وجود "اصوات ضائعة" لان الاصوات التي يتلقاها الحزب المعين في جميع انحاء البلد سوف تشكل مجتمعة العامل الذي يحدد عدد المقاعد الذي يحصل عليها ذلك الحزب في البرلمان و بشكل يتناسب مع نسبة اصواته من المجموع الكلي للناخبين.

ان فائدة نظام كهذا ستكون تشجيع كافة السكان على التصويت واعطاء كل مواطن الاحساس بان له دورا قويا في التأثير على النتائج. على سبيل المثال فان شخصا يسكن البصرة و يرغب بالتصويت لصالح الحزب أ الذي تتمركز قوته في شمال العراق ولكنه ضعيف جدا في البصرة. هذا الشخص سيشعر باهمية مشاركته في الانتخابات لان صوته سوف يزيد من النسبة التي سيحصل عليها الحزب أ على مستوى البلد. بذلك فان الحزب أ سيحصل على عدد اكبر من المقاعد من تلك التي سيحصل عليها تحت نظام الاغلبية التعددية, او حتى تحت نظام تمثيل نسبي محدد اقليميا. ان عدم اتباع نظام التمثيل النسبي على مستوى البلد سيؤدي الى عدم تشجيع الاقليات على التصويت و بالتالي المشاركة في العملية السياسية باكملها.

في النظم الفدرالية عادة ما يضطلع المجلس الثاني بمهمة التمثيل الاقليمي و حماية حقوق الاقليات و الطوائف المختلفة. وهو يعمل بذلك على تعزيز الاستقرار و تقليل الفساد الاداري الى درجة ما عن طريق فتح باب اخر لمناقشة المقترحات و المشاريع. هناك اختلاف كبير في كيفية اختيار اعضاء المجلس الثاني و تركيبته بين مختلف دول العالم.

ان افضل وسيلة لحماية حقوق الاقليات في العراق هي عن طريق وجود مجلس برلماني ثان يحمل صلاحيات مساوية للمجلس الاول يمنح فيه كل اقليم عددا متساويا من المقاعد. كل الممثلين يجب ان يكونوا منتخبين بشكل مباشر من قبل سكان اقليمهم, حيث ان ذلك سيؤدي الى رفع مستوى المحاسبة و المسؤولية و يقوي اهتمام الناس في السياسة و في المجلس الثاني على الخصوص.

الهيئة التنفيذية

عند رسم هيكلية هيئة تنفيذية فاننا امام اختيار اساسي ما بين فصلها عن السلطة التشريعية, كما في النظام الرئاسي, او دمجها معها كما في النظام البرلماني.

الهيئات التنفيذية البرلمانية تعمل على ضمان كفاءة عمل الحكومة و لكنها معرضة لمخاطر عدم الاستقرار نتيجة انهيار التحالفات الحزبية. بالاضافة الى ذلك فان الانظمة البرلمانية تكون اقل خضوعا للمحاسبة المتبادلة الامر الذي يجعل النظام البرلماني اقل ملائمة لوضع بلد كالعراق يحفل تاريخه بدكتاتوريات بعد اخرى.

النظام الرئاسي الذي تكون فيه السلطة التشريعية منفصلة عن التنفيذية سيكون اكثر ملائمة للعراق من النظام البرلماني. فبالإضافة الى كونه اكثر استقرارا فانه يضيف درجة اخرى من المحاسبة المتبادلة الامر الذي سيزيد من كفاءة العملية السياسية و يمثل حماية للبلد خلال السنوات الاولى لمسيرته الديمقراطية.

لقد دعى مؤتمر المعارضة العراقية الى فصل السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية كما تبنت ذلك مسودة الدستور المطروحة من المؤتمر الوطني العراقي. تلك المسودة تفصل اكثر في هذا الموضوع و تقدم نموذج انتخاب الرئيس و نائبه من قبل البرلمان وليس من خلال عامة الشعب. هذا المقترح قد يجانب الصواب لان الكثير من العراقيين يرون ان منصب الرئيس هو اهم منصب في الحكومة, الامر الذي يجعل عملية استبعاد الجمهور من آلية اختياره مسألة سينظر اليها بشكل سلبي. الا هم من ذلك فان ديمقراطية حديثة العهد كالعراق ستحتاج الى رئيس منتخب بشكل مباشر يضيف الى مجمل شرعيتها.

ضمن الهيكلية اعلاه فان النظام السياسي في العراق سيمتلك قدرا كافيا من المحاسبة المتبادلة يعوض عن تبني سلطة تنفيذية متعددة الاطراف قد لا تتمكن من الوفاء باحتياجات ديمقراطية ناشئة و تعمل على جعل البلد اقل كفاءة بالإضافة الى ذلك فان الخليط الثقافي الغني الذي يتمتع به العراق سيحتم على مرشحي الرئاسة محاولة استرضاء المجاميع التي تختلف عنه عرقيا او دينيا او سياسيا. هذا الامر سيضمن انتخاب رئيس معتدل في العراق.

الهيئة القضائية الدستورية

المكون الاخر للدولة هو المحكمة الدستورية التي تتكفل بمهمة حل النزاعات بين الحكومة الفدرالية والاقليم. اختيار قضاة المحكمة الدستورية يجب ان يتم عن طريق الحكومات المحلية. يجب ان يخصص لكل اقليم مقعد واحد في المحكمة الدستورية من اجل ضمان حصول كافة مناطق العراق على تمثيل كاف.

فترات الحكم

يتعامل هذا الجزء من التقرير مع الفترة التي تتخلل اجراء الانتخابات العامة. بشكل عام فان الحكومة الفدرالية تتفد خططا طويلة المدى بينما يتوقع من الحكومات المحلية ان تاتي بنتائج سريعة لذلك فان نوعا من التوازن لا بد من ان يحقق بين فترة انتخابية قصيرة لا تسمح للحكومة بتنفيذ سياساتها و فترة انتخابية طويلة قد تعمل على تقليل فاعلية مبداء المحاسبة و المسؤولية. بالإضافة الى ذلك فانه يجب ان لا يتقل كاهل الناخبين بعدد كبير من الانتخابات او بنظام انتخابي معقد خصوصا في ديمقراطية ناشئة في العراق.

من المقترحات الجديرة بالاعتبار هي اجراء الانتخابات الرئاسية و انتخابات المجلس الاول مرة واحدة خصوصا وان كليهما يختصان بالشؤون العامة للدولة بينما تجري انتخابات المجلس الثاني و الحكومة المحلية في موعد اخر حيث يختص كليهما بالشؤون المحلية. استنادا الى النقاط المذكورة سابقا فيكون من المنطقي اجراء انتخابات كل اربع سنوات لاختيار الرئيس و اعضاء المجلس الاول و اجراء انتخابات كل سنتين لاختيار اعضاء المجلس الثاني و الحكومات المحلية. هذا سيوجد نظاما انتخابيا سهلا نسبيا لا يشكل عبئا على الشعب العراقي قليل الخبرة بالعملية الديمقراطية.

من المشاكل التي قد تبرز في نظام كهذا هي وصول الدولة الى نقطة جمود سياسي كل اربع سنوات لان جميع المقاعد البرلمانية والرئاسية تكون خاضعة للتغيير. هذه الحالة قد تكون عاملا يضر باستقرار البلد. احد الطرق لتجنب هذا الخلل يكون باعطاء اعضاء المجلس الثاني فترات انتخابية ذات ست سنوات مع اعادة انتخاب ثلث الاعضاء كل سنتين و خلق حالة من الاستمرارية.

من الامور الاخرى التي تحتاج الى دراسة هي عملية وضع حد اقصى للفترات الانتخابية التي يسمح فيها للسياسي باعادة منصبه فيها. ان تمكن الشخص من ان ينتخب من جديد يعني بانه يقوم بعمل جيد وان الناس مرتاحون له. كما ان اعادة انتخاب الشخص تعزز الاستمرارية و تزيد من الاستقرار. و لكن الخطر يكمن في صعود شخص محبوب يعاد انتخابه على الدوام, هذا الامر سيعمل على عدم تشجيع المواهب الجديدة و قد يكون له نتائج كارثية على المدى البعيد. هذه المشكلة تظهر بشكل بارز في منصب رئيس الدولة لذلك يكون من المفيد ان يحدد الرئيس بفترتين انتخابيتين كحد اقصى.

يرتبط اسم النظام السابق في العراق بانتهاك حقوق الانسان لذلك يكون هذا الجانب هو من اهم الامور التي يجب ان تطبق بشكل صارم و يجب ان يتم ضمان الحقوق الفردية بشكل دقيق. بالاضافة الى ذلك فان حقوق الاقليات يجب ان تضمن من اجل المحافظة على استقرار البلد و تقوية الديمقراطية.

اعتمد مؤتمر المعارضة العراقية اعلانا لحقوق الانسان. ويضم الدستور المقترح من قبل المؤتمر الوطني العراقي قوائم مفصلة بحقوق الانسان الاساسية التي ينبغي ان يحميها القانون. ان الصياغة التفصيلية للحقوق الفردية في الدستور تعد شرطا اساسيا لبناء هيكل فعال يحمي حقوق الانسان وينبغي على الدستور الدائم ان يوفر آلية لتفعيل حقوق الانسان الواردة فيه. يقترح الدستور المقدم من المؤتمر الوطني العراقي انشاء هيئة مراقبة برلمانية يكون من صلاحيتها مراجعة كافة التشريعات وضمان عدم مخالفتها لحقوق الانسان الواردة في الدستور. هذه الهيئة ستقوم ايضا بالتأكد من ان القوانين الجديدة ستطبق بشكل يحترم حقوق الانسان. بالاضافة الى ذلك لا بد من ايجاد آلية يتمكن من خلالها الافراد من تسجيل انتهاكات حقوق الانسان و الحقوق الفردية، مثلا يكون ذلك عن طريق لجنة خاصة بهذا الموضوع. هذا سيؤدي الى مراقبة حقوق الانسان من زاويتين مختلفتين، او نستطيع القول من اعلى و من اسفل. وبذلك سيكون لدينا نظام قوي و فعال لمنع تكرار الانتهاكات الفضيحة لحقوق الانسان التي تملا تاريخ العراق.

عند صياغة دستور ديمقراطي جديد لدولة ما فانه من غير المنطقي ان يتم استبعاد فئة كبيرة من المجتمع من العملية السياسية. من الواضح جليا لاي مراقب هو ان العراق لن يتحمل علمنة الدستور, وهذا الامر ينطبق بشكل خاص على السكان العرب, ويبدو انه ينتج اعلى درجة من التوافق بين الشيعة والسنة.

اقر مؤتمر المعارضة العراقية كون الاسلام هو الدين الرسمي للدولة ومصدر للتشريع. ينبغي للدستور العراقي الدائم ان يضم هذه النقاط من اجل ان يشعر العراقيون بانه يلبي طموحاتهم و رغباتهم. هذا الامر سيخلق احساسا بالفخر و سيولد شعورا وطنيا ايجابيا تجاه الدستور وسوف يساعد في استقرار العراق و تخليصه من دوائر الانقلابات المتكررة.

ان حتمية مرور اي تشريع بنقاشات علنية في مجلسين برلمانيين وانه يكون خاضعا للمحاسبة المتبادلة و خاضع للمراجعة من قبل هيئة برلمانية تضمن عدم مخالفته لحقوق الاقليات يجعل من عملية اتباع تفسير متطرف للاسلام امرا مستحيلا. بالاضافة الى ذلك فان التوازن بين الشيعة والسنة في العراق سيعني ان المباديء الاسلامية التي سيتم اعتمادها في العراق لا بد وان تقع ضمن المشتركات التي تجمع الازميين الشيعي و السني. الامر الذي سيقبل اكثر واكثر من احتمال تبني اي تشريع يستند الى تفسير متطرف للدين.

سيكون من الغير منطقي للدستور العراقي الدائم ان يحرم العمل السياسي المستند الى فكر ديني و غيره. بدلا من ذلك فانه لا بد من ان يحصل تمييز بين المجاميع التي تتبذ العنف والتي تتعهد بالعمل ضمن الاطار القانوني للديمقراطية و بين تلك التي تتبنى اساليب عنفية و لا تعترف بشرعية الممارسات الديمقراطية. يجب ان يترك المجال للناخبين بالاختيار بين المرشحين العلمانيين او الدينيين. بعد ذلك سيكون للجمهور القدرة على الحكم على المرشحين الذين اختاروهم و سيتمكنون من اعادة انتخابهم او عدمه استنادا الى ما انجزوه (او ما لم ينجزوه) اثناء وجودهم في الحكم و ليس استنادا الى الاتجاه الفكري الذي يحملوه. ان تطور العملية السياسية بهذا الشكل سوف يؤدي الى نشوء نظام سياسي متطور في العراق تكون فيه الكفاءة و المصداقية هما العاملين الاساسيان لتحديد اهلية السياسي من عدمها.

ان منظمة عراق الغد منظمة غير حزبية لا تسعى الى الربح المادي. تأسست المنظمة في كانون الثاني عام 2002 من قبل مجموعة من الشباب العراقي في لندن. بعد سقوط نظام صدام قامت المنظمة بانشاء فرع بغداد حيث يقع الان مقرها الرئيسي هناك. رسالة المنظمة هي: تاييد عملية تاسيس نظام ديمقراطي في العراق يمثل كافة فصائل الشعب بشكل عادل, ودعم مساهمة الشباب من العراقيين و العراقيات في العملية السياسية, و تطوير فهم القيم الديمقراطية وقيم المجتمع المدني بين الشباب من العراقيين والعراقيات.

www.iprospect.org.uk

فرع بغداد



رئيس هيئة بغداد: عادل شعلان

فرع لندن



رئيس هيئة لندن: احمد شمس

هاتف: +1 914 822 9405

ايميل: baghdad@iprospect.org.uk

هاتف/فاكس: +44 (0)20 8450 0270

ايميل: london@iprospect.org.uk