

مجموعة ألقانون الدولي العام والسياسة

Public International Law & Policy Group

(PILPG)

[www.publicinternationallaw.org](http://www.publicinternationallaw.org)

مؤسسة قانونية دولية للمصلحة العامة

الخطوات المقبلة لتطبيق الدستور العراقي

سلسلة تقارير أبحاث الطاولة المستديرة

للمجموعة الدولية للقانون العام والسياسة

أيار (مايو) 2006

## جدول المحتويات

### موجز الإدارة

#### مقدمة

#### توصيات

- فهم أفضل لأدوات تغيير الدستور.
- تطوير استراتيجية لتعديل الدستور.
- تشكيل وإدارة المراجعة الدستورية.
- جعل القضاء أولوية.
- تأمين النزاهة المالية لجميع الإدارات الحكومية.
- بناء القدرة والمؤسسات.
- إدارة اللامركزية.
- انشاء اطار وطني لحقوق الإنسان.
- الإحصاء وتسجيل الناخبين: إحصاء جميع العراقيين.
- التأكد من تمثيل كل العراق في المؤسسات العراقية.
- تحقيق التوازن بين مبادئ الإسلام والديموقراطية وحقوق الإنسان.

#### توضيح التعديل وعملية التطبيق

#### لجنة تطبيق الدستور

#### بناء الفدرالية العراقية

- توزيع السلطات بين الهيئات الفدرالية والإقليمية والمحافظات.
- انشاء مناطق جديدة
- التأكد من امكانية عمل المؤسسات الرئيسية.
- قوانين حماية حقوق الإنسان.
- فرض الضرائب.
- مواضيع فدرالية أخرى.
- معلومات اضافية.

#### النفط وتوزيع العائدات

- التعديل
- الحلول الإقليمية
- الشفافية والمساءلة
- نماذج أخرى

## التفاوض السوري: الفدرالية وتكوين المناطق

- حول التفاوض السوري
- العبر المستخلصة
- هيكلية الدولة
- تكوين المناطق
- كركوك
- توزيع الثروات
- طريقة اقتسام عائدات النفط وصيغها
- انتاج النفط في المستقبل
- المياه
- اللجان العامة
- حقوق الإنسان
- الأمن
- معلومات اضافية

## خروقات حقوق الإنسان في العراق: ماضياً وحاضراً ومستقبلاً

- اللجنة العليا لحقوق الإنسان
- الحقيقة والمصالحة
- توثيق حقوق الإنسان
- التدريب على حقوق الإنسان وتعليمها
- توضيح مسؤولية المناطق والمحافظات حول حقوق الإنسان
- المحكمة العليا الفدرالية وتأثيرها على حقوق الإنسان
- تطبيق القانون
- معلومات اضافية

## ضمان حقوق المرأة والأقليات في الدستور

- حقوق الأقليات
- القضاء
- بناء قدرة الحكومة والمجتمع المدني
- زيادة مشاركة النساء والأقليات في الحكومة العراقية
- تطبيق قانون الأحوال الشخصية
- معلومات اضافية

## ادارة القضاء في العراق

- انشاء هيئة القضاء الفدرالية
- التكوين
- المكانة
- الصلاحيات القضائية
- مواضع ادارية
- معلومات اضافية

## وضع انظمة انتخابية عادلة وشفافة وقابلة للمساءلة

- بناء القدرة
- اللجنة المستقلة للانتخابات في العراق
- معلومات اضافية

## تأثير الإسلام في الدستور العراقي

- مؤسسة الشهداء

## خاتمة

ملحق رقم 1 – لائحة بأسماء المشاركين في سلسلة ابحاث الطاولة المستديرة  
حول مجموعة القانون الدولي العام والسياسة PILPG

سلسلة تقارير ابحاث الطاولة المستديرة  
التي نظمتها مجموعة القانون الدولي العام والسياسة  
PILPG

موجز الإدارة

تواجه قريباً أول هيئة تشريعية دائمة في العراق تحدي الحوار الوطني وانشاء هيكلية ادارية مستقرة وفعالة. من اجل المساعدة في عملية تعديل الدستور وتطبيقه، أعدت مجموعة القانون الدولي العام والسياسة PILPG التقرير الآتي فضلاً عن دلائل ارشادية تشريعية وغيرها من الوسائل التي يمكنها تسهيل وتعزيز المسيرة الدستورية.

يكن الأمر الأساسي بالنسبة للمنفذين ان يدركوا كيفية تحقيق اهداف دستورية محددة، من خلال تعديلات دستورية وسنّ تشريعات او غيرها من الإجراءات، وتحديد عمل الهيئة التشريعية على المدى القريب والبعيد. يدعو الدستور الى سنّ قوانين تتناول 54 مادة على الأقلّ، وتتراوح بين تصميم علم للبلاد ونشيد وطنيّ وبين القضاء الفدرالي. في غضون ذلك، ستكلف لجنة من داخل مجلس الممثلين بإعداد مجموعة من التعديلات الدستورية التي تعرب على المجلس في جلسة عامة خلال مدة 120 يوماً من بداية عمل البرلمان.

ويتوجب على الهيئة التشريعية العراقية اعداد تخطيط استراتيجيّ، مكملّ لحكومة وحدة وطنية جديدة، يمكنها أن تدفع الى الأمام هذه العملية المعقدة خلال الأشهر الست المقبلة وبعدها. يجب على البرلمان ان يأخذ بعين الإعتبار بناء المؤسسات التي من شأنها دعم هذه العملية والحصول على خبرة عراقية ودولية على غرار امانة عامة او لجنة تطبيق دستورية.

في غضون ذلك، يحدد هذا التقرير الأولويات الأساسية والتحديات ويقدم التوصيات لجميع القائمين بعملية التنفيذ. وتشتمل المواضيع المذكورة ادناه على الآتي:

- إعطاء القضاء اولوية في التشريع.
- استخدام حلول مبتكرة وخيارات للفدرالية العراقية (من ضمن ذلك دراسة تأجيل قرارات بشأن عملية التعديل وقوانين ترعى إنشاء المناطق)
- تطوير سياسات شفافة لتوزيع عائدات النفط لضمان النزاهة المالية لجميع ادارات الحكومة، وبناء النزاهة ومحاربة الفساد.
- بناء اطار وطنيّ لحقوق الإنسان، ومن ضمن ذلك انشاء لجنة عليا لحقوق الإنسان.
- بذل جهود خاصة لمشاركة المرأة والأقليات.

## مقدمة

يستمر وضع العراق بعد صدام في التبلور تدريجياً. تم إقرار دستور جديد وتسلم البرلمان الجديد مهامه. التطور الديمقراطي في العراق يتيح فرصة لبناء مستقبل للبلاد ، ويشكل الدستور المدخل لبناء عراق فدرالي يمكنه ان يتطور بقوة على المدى الطويل.

قريباً، يواجه المجلس التشريعي الأول في العراق تحدي اقامة حوار وطني وتأمين إنشاء هيكلية فدرالية ثابتة وعملية. وسيلتقي أعضاء المجلس التشريعي لبحث تطبيق الدستور وتحديد الإجراءات التنفيذية لتكوين المناطق والإكباب على دراسة مواضيع توزيع الثروات والعمل على توفير مزيد من التوضيح والتنسيق للصلاحيات العائدة الى كل ادارة في الحكومة العراقية. على ضوء ذلك، سنتلقى هذه المقالات وغيرها تفسيراً ضمن إطار التأكيد على سيادة الدستور، وعلى سلطة المحكمة العليا الفدرالية في تسوية الخلافات بين مختلف مستويات الحكم وعلى التوتر بين مختلف الممثلين السياسيين في ما يتعلق بالقوة اللازمة للحكومة المركزية واستمرار وحدة البلاد ومطالبة الأطراف بمزيد من الحكم الذاتي.

وفي سبيل دعم عملية تطبيق الدستور، استضافت مجموعة القانون الدولي العام والسياسة PILPG، مع تسع منظمات شاركتها بالرعاية، سلسلة من المناقشات حول طاولة مستديرة وأجرت مفاوضات صورية في واشنطن، للإكباب على بحث المواضيع الرئيسية المتعلقة بالعملية الدستورية ، وركزت الطاولة المستديرة على مواضيع الفدرالية في العراق وحقوق الإنسان وادارة العدل والنظام الانتخابي وحقوق المرأة والأقليات وتأثير الإسلام على الدستور العراقي.

وجمعت الطاولة المستديرة والمفاوضات الصورية ما يزيد عن 50 خبيراً دولياً وعراقياً مهتمين بالتطورات اللاحقة للنزاع ، وبالقانون الدستوري لتحديد العناصر المركزية لتطبيق التشريعات والتعديلات الدستورية الممكنة ، وأفضل الممارسات من الدول الأخرى. وضم المشاركون خبراء من منظمات غير حكومية واكاديميين وشركاء في مؤسسات قانونية وممثلون عراقيون.(1) وكانت الغاية من أبحاث الطاولة المستديرة والمفاوضات الصورية تكمن في مساعدة العراقيين والمجتمع الدولي على تطوير مؤسسات حكومية قوية وثابتة في العراق.

ويهدف هذا التقرير الى جمع الآراء المختلفة والتحليل والتوصيات حول عملية التطبيق والتعديل ووضعها في موقع واحد. وقد تم تطويرها من أجل توفير مفهوم منهجي وشامل لتطبيق الدستور مع الأمل بتوضيح المواضيع العالقة والمساعدة على إعطاء الأولوية للمهمة الشاقة التي سيواجهها أعضاء المجلس العراقي خلال الأشهر المقبلة. ويسعى التقرير الى تحديد مواضيع من شأنها بناء دستور مقبول من جميع المواطنين العراقيين واقتراح التعديلات الدستورية الممكنة وتطبيق التشريعات والحلول السياسية لمجموعة واسعة ومتنوعة من المواضيع. ويرتكز التقرير الى الفرضية المنطقية بأن فيدرالية قابلة للحياة تشمل كامل العراق يمكن تحقيقها من خلال تعديل منهجي ونظامي للدستور وتطبيقه.

كما يهدف هذا المستند الى توفير نقاط إنطلاق لمزيد من البحث في مواضيع دستورية محدّدة. وفي قسم من عملية البحث حول الطاولة المستديرة طوّرت PILPG سلسلة من الأبحاث المحددة تشمل على تحاليل وتوصيات ونماذج قانونية حول مواضيع منفصلة. وهذه المذكرات متوافرة على موقع PILPG الإلكتروني ([www.pilpg.org](http://www.pilpg.org)) أو CD-ROM ، وهي تشمل الآتي:

- 1- صياغة دليل قانون المجلس الفيدرالي
- 2- صياغة دليل قانون المحكمة العليا الفدرالية
- 3- صياغة دليل قانون المجلس العدلي الأعلى
- 4- صياغة دليل قانون لجنة مراقبة القضاء
- 5- صياغة دليل قانون محكمة التمييز الفدرالية
- 6- صياغة دليل قانون دائرة النيابة العامة
- 7- صياغة دليل قانون اللجنة المستقلة العليا للانتخابات العامة
- 8- صياغة دليل قانون البنك المركزي
- 9- صياغة دليل قانون لجنة حماية حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في منطقة
- 10- مذكرة قانونية حول حقوق المرأة وقانون الأحوال الشخصية في العراق.
- 11- مذكرة قانونية حول حقوق الأقليات في العراق.
- 12- صياغة دليل قانون لجنة حقوق الإنسان.
- 13- مذكرة قانونية حول التوثيق والمساءلة لتجاوزات حقوق الإنسان في العراق.
- 14- مذكرة قانونية حول الهيكلية الفدرالية وتكوين مناطق في العراق.
- 15- مذكرة حول ثروات النفط والغاز في العراق.
- 16- مذكرة حول إصلاح القطاع الأمني.

ويمكن الحصول على مذكرات قانونية اضافية عما ورد سابقاً حول العراق على موقع PILPG الإلكتروني.

شارك برعاية هذا البرنامج:

American University Center for Global Peace

الجمعية الأميركية للقانون الدولي، American Society of International Law

شيمونيكس انترناشيونال، Chemonics International

كرياتيف اسوسياتس انترناشيونال، Creative Associates International

دي. ال. اي. بايبيير رودنيك غراي كاري ال. ال. بي. DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP

ايفيس IFES

شيرمان اند ستيرلينغ ال. ال. بي. Shearman & Sterling LLP

سوليفان اند كرومويل ال. ال. بي. Sullivan & Cromwell LLP

معهد الولايات المتحدة للسلم United States Institute of Peace

ان المؤسسات المشاركة بالرعاية لا تؤيد بالضرورة أي تصريح ورد في هذا التقرير. هذا التقرير مُنتج عمل PILPG فقط.

ومول هذا البرنامج :

كارنيجي كوربوريشين اوف نيويورك Carnegie Corporation of New York

كومبتون فاونداتيشين Compton Foundation

بلاششيرز فاند Ploughshares Fund

وتنتهز PILPG هذه الفرصة للإعراب عن تقديرها الخالص الى المنظمات التي تمولها وتشاركها الرعاية والى جميع الخبراء الذين ساهم دعمهم ومشاركتهم وتعليقاتهم في إنتاج نوعية هذه السلسلة من المؤتمرات حول الطاولة المستديرة ونجاحها. نقاط الإتصال

William Spence Spencer

[sspencer@pilpg.org](mailto:sspencer@pilpg.org)

+1-202-342-0985

Vanessa Jiménez

[vjimenez342@hotmail.com](mailto:vjimenez342@hotmail.com)

+1-703-875-036

## 1- التوصيات

### 1-1- فهم أفضل لأدوات تغيير الدستور

يمكن التركيز على القضايا الأكثر اثاره للجدل من خلال التشريع الممكن، بدلاً من التعديلات ، نظراً لأن صيغة الدستور تسمح بالكثير من التفسيرات وآليات التنفيذ. ويجب ان يتغلب هذا الجهد على عدم الثقة التاريخي وهو يتطلب ارادة سياسية.

ان بعض احكام الدستور عرضة للانحراف بشكل خطير أو لتحميلها أثقالاً سياسية لا طائل لها بحيث ان التعديل سيكون الطريقة الوحيدة لتأمين هيكلية حكومية فعالة. وعلى سبيل المثال نورد الآتي: البند الذي يدعو جميع القوى المتخلفة (غير المذكورة في السلطة الحصرية) الى الإنتماء الى كل من المناطق والمحافظات، والبند المتعلق بالأحوال الشخصية. البند الأول ، يشكل مثلاً على ضرورة إجراء تعديل لتصحيح تسوية غير متساوية وغير عملية يمكنها الإطاحة بالهيكلية الفدرالية. أما مسألة الأحوال الشخصية ، وفقاً لما وضعت خطأ ، فيمكن تصحيحها من خلال تشريعات واضحة وقابلة للتنفيذ. مع ذلك فإن المجموعات المعنية قد تكون متصلة الى حد يدفعها الى اعتبار ان أي شيء دون التعديل قد لا يكون كافياً لتهدئة الجماهير الناخبة من الأنصار. توصي PILPG بالتدقيق بإمكانية اللجوء الى التعديل أو تطبيق القانون أو استعمال إجراءات ادارية بخصوص مواضيع التطبيق المتعددة التي هي قيد المراجعة من جانب الحكومة العراقية.

### 1-2- تطوير استراتيجية لإعادة النظر في الدستور

هناك امكانات واضحة وقيود زمنية لإجراء عملية التعديل. وبقدر ما تكون الإستراتيجيات المعتمدة متماسكة بقدر ما تكون العملية فعالة. ويشتمل ذلك على تحديد أولويات الإهتمامات. مثلاً، ان التعيينات القضائية للمحكمة العليا الفدرالية يمكنها ان تكون اكثر اهمية من قانون المصرف المركزي. ويجب ان ترافق عملية تحديد الأولويات تحديداً للآليات التي تؤثر على التغيير. ويجب إشراف مجموعات المجتمع المدني وغيرها من المجموعات صاحبة المصلحة في هذه العملية منذ بدايتها.

توصي PILPG بأنه يجب على جميع الفرقاء المعنيين بعملية المراجعة الدستورية أن يحددوا أولويات المواضيع ويقارنوا هذه المسائل مع الآليات المناسبة وأن يقيموا امتدادات مع المجموعات الأخرى صاحبة النفوذ في هذا المجال.

### 1-3- تشكيل المراجعة الدستورية وإدارتها

يجب بناء الخبرة الدستورية بين العراقيين اذا كانت الإجراءات الدستورية ستلقى الدعم على امتداد السنوات القادمة. يجب على المجتمع الدولي أن يوفر الدعم لعملية المراجعة كما يجب توفير المساعدة الى مسؤولي الحكومة والنواب الجدد والقادة السياسيين وأعضاء المجتمع المدني لمعاونتهم في عملية التعديل والتشريع. توصي PILPG بإنشاء لجنة لتطبيق الدستور أو امانة عامة للمراجعة الدستورية.

### 1-4- إعطاء الأولوية للقضاء

ان القضاء هو أساس الدستور العراقي والنظام الفدرالي. ولا يستوفي الدستور بحث مواضيع تتناول إستقلالية القضاء وتكوينه وصلاحياته على الأصعدة الفدرالية والإقليمية والمحلية. فإذا ما تمكن العراق من إقامة قضاء يعزز الثقة ويحصل على دعم مواطنيه، فلا شك بأن ذلك سيساعد في إضفاء شرعية أكبر على الهيكلية الحكومية الشاملة وربما يؤدي الى تخفيف التوتر بين مختلف الفرقاء حول مواضيع خلافية يحتمل أن تعرض على محاكم البلاد في المستقبل القريب. ويجعل ذلك تأليف وطرق عمل المحكمة العليا الفدرالية ذات أهمية قصوى. ويشكل المستوى المهني للقضاة وطريقة تعيينهم موضوعاً حاسماً. مثلاً، قد يرغب ممثلين بالتأكد من أن

جميع القضاة قد حصلوا على تدريب على القانون المدني، ومن ضمنهم القضاة الذين قد يكونوا خبراء أيضاً في الفقه الإسلامي.  
توصي PILPG بأن يعتبر مجلس الممثلين مهمة ملء شواغر النظام القضائي العراقي اولوية قصوى.

#### 5-1- تأمين النزاهة المالية لجميع طلبات الشراء الحكومية

يجب أن تكون كل المجموعات الفدرالية والإقليمية والمحافظات والحكومات المحلية قادرة على تحمّل مهماتها بفعالية وخدمة جماهير دوائرها الانتخابية. وفي غياب هذه القدرة لا يمكن لهيكلية فدرالية أن تكون مستقرة وفعّالة. وهكذا يجب الإهتمام بالغموض والقلق المرتبطين بالمواضيع الآتية: التوزيع العادل للثروات الطبيعية، سلطة فرض الضرائب، ايجاد آليات شفافة تتعلق بالموازنة وتوزيع الدخل، فضلاً عن سلطة كل حكومة في جباية المداخيل المالية بشكل مستقل عن المجموعات الأخرى.  
توصي PILPG بأن يقدّم مجلس الممثلين على اتخاذ خطوات لتأمين النزاهة المالية للحكومة العراقية على كافة المستويات.

#### 6-1- بناء القدرة والمؤسسات

يتحمّل أعضاء الهيئة التشريعية العراقية والمجتمع الدولي مسؤولية اقامة المؤسسات المطلوبة في الدستور، مثلاً، اللجنة العليا لحقوق الإنسان ولجنة حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في منطقة.  
توصي PILPG بأن يضمن مجلس الممثلين والأسرة الدولية بأن هذه المؤسسات مزوّدة بالثروات الملائمة ويمكنها تطوير قدرة مستدامة كما انه تتوفر لها الثروات المالية والدعم التقني المناسبة.

#### 7-1- ادارة اللامركزية

لا تتناول اللامركزية فقط نشر نطاق السلطة من المركز الى الأطراف ، وإنما التأكيد أيضاً من أن كلّ من الحكم الفدرالي والإقليمي والحكومات المحلية سهلة المنال من جميع العراقيين، وتأمين آليات مناسبة ليتمكن الأفراد من قرية في البصرة، على غرار الأفراد في الرمادي، من الوصول الى ممثليهم في الحكومة المحلية وكذلك الى ممثليهم في الحكومة الفدرالية.  
حيث ان الدستور يأخذ طريقه الى التطبيق، تلح PILPG على الحكومة العراقية لتأمين إتاحة المجال واسعاً بقدر الإمكان امام المواطنين العراقيين.

#### 8-1- بناء إطار وطني لحقوق الإنسان

هناك اختلاف كبير في الرأي حول السلطة التي تتمتع بها كل مجموعة في الحكومة في حماية حقوق الإنسان وتطبيقها في النظام الفدرالي العراقي . هل يمكن للجنوب أن يسنّ تشريعات لحماية حقوق الإنسان تكون أخفّ من تلك المطبقة في بغداد أو كردستان، وتكون كلها متساوية مع الدستور؟ هل يكتفي الدستور بوضع حدّ أدنى أم يمكن لكل منطقة توفير حمايات أوسع من ذلك؟ ما هو مستوى التعددية المسموح به في نظام فدرالي عراقي؟ ما هي السلطة القانونية والقدرة العملية للحكومة الفدرالية في تأكيد سلطتها العليا على قضايا حقوق الإنسان وتأمين أدنى مستوى من الحماية الثابتة في جميع أنحاء البلاد. فضلاً عن ذلك، يجب على العراق أن يستمرّ في توسيع تركيزه على توثيق التجاوزات السابقة وتسويتها، إضافة الى الإهتمام بوضع آليات قيد التنفيذ لضمان عدم حصول تجاوزات في المستقبل ومن أجل تأمين مزيد من الثقة في حكم القانون.

توصي PILPG بأن يقدم مجلس الممثلين على توضيح اطار حقوق الإنسان في العراق وتسريع العمل في توثيق التجاوزات الماضية.

## 9-1- الإحصاء الرسمي للسكان وتسجيل الناخبين: إحصاء جميع العراقيين

إن لوائح الناخبين وتبيان عدد سكان العراق من شأنها أن تشكل نشاطات تضع أو تحدّ من السلطة السياسية للأفراد والمجموعات. ويتطلب التقدّم الى الأمام إتخاذ خطوات محسوبة ومنصوص عنها في القانون لضخ الثقة تدريجياً في أوساط الشعب العراقي. يجب أن يدرك المواطنين العراقيين بأن صوت كل شخص سيكون مساوياً لصوت جاره ، وبأنه حيث لعدد السكان والديموغرافيا وزن في مواضيع خاصة (مثل توزيع الثروات أو إعادة التقسيم الى مقاطعات أو الإستفتاءات الشعبية حول انشاء مناطق) لن يتم التقليل من أهمية أي فرد أو مجموعة أو يزداد من اعتبارها.

توصي PILPG بأن تتخذ الحكومة العراقية الإجراءات لتسجيل شامل للناخبين وللإحصاء الرسمي للسكان في أقرب وقت ممكن.

## 10-1- التأكد من ان المؤسسات العراقية تمثل كامل العراق

يجب وضع الآليات ، بواسطة تشريعات واجراءات تطبيقية ، لتأمين التمثيل الكامل لجميع المواطنين العراقيين في المؤسسات الرئيسية والوزارات العراقية، التنفيذية والتشريعية والقضائية.

ويكتسب هذا الإعتبار أهمية خاصة، في وقت مبكر من العملية، في تأليف السلطة التنفيذية الجديدة ومجلس الوزراء واللجنة التشريعية التي ستعيد النظر في الدستور لتعديله ، وأي لجنة أو لجان استشارية مؤلفة للتعامل مع وضع الإجراءات التنفيذية لتشكيل المناطق وبالطبع في تأليف المحكمة العليا الفدرالية.

توصي PILPG بأن يعمد المشرعون الى وضع تصوّر دقيق يؤدي الى ان تكون جميع المؤسسات الحكومية ممثلة لجميع العراقيين وليس فقط للأكثرية.

## 11-1- تحقيق التوازن بين مبادئ الإسلام والديموقراطية وحقوق الإنسان

تسعى المادة الثانية من الدستور الى بناء عملية تكيف يمكنها ان تشكل محورا لعراق مستقر وللمساعدة على ان يكون العراق انموذجاً في المنطقة. وبما انه سيعاد النظر في الدستور، يجب ان تقود هذه المجموعة من المبادئ الى ارشاد العملية وليس الى الإنحراف بها نحو هذا الفريق أو نحو غيره.

تلح PILPG على مجلس الممثلين الى ضرورة تذكر هذه المبادئ الثلاثة والعمل بموجبها خلال عملية المراجعة.

## 2- توضيح التعديل وعملية التطبيق

ان اجراءات تعديل الدستور وتطبيقه بحد ذاتها يمكن ان تكون موضع خلاف في الرأي بقدر النقاش الذي يحيط بجوهر الدستور. الحّ البعض في طلب تعديلات على المادة 142، التي تشير الى عملية مراجعة دستورية ، خاصة بالإدعاء ان " الفدرالية " هي موضوع تقسيمي في جوهره يمكن لا بل يجب تأجيله في الوقت الحاضر. ولاحظ آخرون ان المواضيع التي هدفت اليها عمليات اعادة النظر هي صعبة الى حدّ ان عمل لجنة المراجعة الخاصة لا يمكن انجازه خلال فترة الأشهر الأربعة المخصصة لذلك. يلاحظ بعض المراقبين ان الدعوة الى استفتاء لتمديد وقت المراجعة يجب ان تمثل المرتبة الأولى من الأولويات على جدول اعمال مجلس الممثلين ويمكن ضمّها الى موضوع الانتخابات المقبلة للحكومات المحلية.

بأمكان الزعماء العراقيين ان يحققوا اعمالاً أكثر بتوضيح نشاطهم وتحديد أولوياته. ومن الممكن، بل من الضروري ، توضيح الخلافات الجوهرية والإجرائية بين عملية التعديل الرسمي

المطلوبة في الدستور وبين الطرق العادية لصياغة التشريعات وتطبيقها. فالعديد من المشاركين الدوليين والعراقيين لا زالوا غير مطلعين على الفروقات بين المقاربتين للموضوع، ومن شأن توضيح العملية بحد ذاتها ان يضيفي على الطريقتين مزيداً من الفعالية.

في غضون ذلك، يجب القيام بـ "غريبله" قانونية لإجراء التعديل ووضع استراتيجية التطبيق. ومن الواضح بأن بعض المواضيع هي أكثر تعقيداً من غيرها. فهناك على الأقل 54 مادة في الدستور، أي أكثر من الثلثين، تشير الى ان تطبيقها " سيتحدد" أو " يُنظم " بالقوانين التي ستوضع خطياً. كما أنّ هناك حوالي دزينة من المواد الأخرى تشكو من الغموض الشديد وتحتاج أيضاً للتوضيح. ويجب على قيادة مجلس الممثلين العراقي تطوير استراتيجية، جوهرية وإجرائية على حد سواء، يمكنها ان تدفع بالعملية الى الأمام والحصول على أكبر قدر من النتائج خلال عملية التعديل الدستوري التي تستغرق أربعة أشهر.

القضايا التي يجب تنظيمها بموجب قانون في الدستور العراقي

الرقم	المادة	الموضوع
1	9 (2)	الخدمة العسكرية
2	12(1)	العلم، النشيد الوطني والشعار
3	12(2)	التكريم، العطل الرسمية، المناسبات والروزنامة
4	18	المواطنة (الإستحقاق، السحب، الإعادة، تعدد الجنسيات).
5	22(2)	العلاقة بين الموظفين ورب العمل
6	22(3)	تشكيل النقابات والانضمام اليها
7	23(2)	الإستملكات
8	24	حرية انتقال العمالة والبضاعة والرساميل
9	26	تشجيع الإستثمار في مختلف القطاعات
10	27(2)	حماية وادارة الأملاك العامة والتصرف بها
11	28(1)	الضرائب والرسوم
12	28(2)	إعفاء ذوي الدخل المحدود من الضرائب
13	30(2)	التأمين الإجتماعي والصحي لكبار السن والمرضى والمعوقين والعاطلين عن العمل والمتشردين واليتامى
14	31(2)	اشراف الدولة وبناء المستشفيات والمستوصفات
15	32	العناية بالمعوقين
16	34(4)	التعليم الرسمي والخاص
17	38(c)	التجمع والتظاهر السلمي
18	39(1)	انشاء الأحزاب السياسية والانتساب اليها
19	41	الأحوال الشخصية
20	43(1)	ادارة الأوقاف الدينية
21	45(1)	تعزير وتطوير مؤسسات المجتمع المدني
22	49(3)	انتخاب مجلس الممثلين
23	49(5)	استبدال أعضاء مجلس الممثلين
24	63	حقوق وامتيازات رئيس المجلس، نائبين للرئيس وأعضاء مجلس الممثلين
25	+65	تأليف وشروط وصلاحيات المجلس الفدرالي
26	69(1)	تعيين رئيس الجمهورية
27	69(2)	تعيين نواب رئيس الجمهورية

الرقم	المادة	الموضوع
28	74	راتب الرئيس
29	82	رواتب رئيس الوزراء والوزراء
30	(1)84	واجبات وسلطات المؤسسات الأمنية ودائرة الإستخبارات الوطنية
31	86	تشكيل وصلاحيات الوزارات
32	89	تنظيم المحاكم الفدرالية
33	90	انشاء مجلس القضاء الأعلى وصلاحياته وانظمته
34	+92	عدد وإختيار أعضاء المحكمة العليا الفدرالية وعملها
35	(6)93	تسوية الإتهامات ضد الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء
36	96	انشاء المحاكم وتعيين القضاة والمدعين العامين ومدة خدمتهم وانضباطهم
37	97	انضباط القضاة وازاحتهم
38	99	تنظيم القضاء العسكري والصلاحيات القضائية
39	102	مهام اللجنة العليا لحقوق الإنسان واللجنة المستقلة لإنتخابات ولجنة النزاهة العامة
40	(1)103	عمل المصرف المركزي والمجلس الأعلى للتدقيق ولجنة الإتصالات ووسائل الإعلام ولجان الأوقاف
41	104	مهام وصلاحيات مؤسسة الشهداء
42	105	انشاء لجنة لضمان حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في مناطق
43	106	انشاء لجنة تدقيق العائدات الحكومية الفدرالية وتخصيصها
44	107	انشاء مجلس الخدمة العامة الفدرالية
45	(1)112	ادارة النفط والغاز في الحقول الحالية وتوزيع العائدات
46	109	توزيع عائدات النفط والغاز وتنظيمها
47	(7)114	السياسة المائية
48	*118	اجراءات تشكيل المناطق
49	(2)122	صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في منطقة
50	(4)122	انتخاب مجالس المحافظة والمحافظين وسلطاتهم
51	123	تنظيم السلطة المفوضة الى المناطق
52	(2)124	وضع بغداد
53	125	حقوق الأقليات الإدارية والسياسية والثقافية
54	(3)132	العناية والتعويض على عائلات الشهداء والسجناء السياسيين وضحايا النظام السابق والمتضررين من الهجمات الإرهابية

+مطلوب ثلثي الاصوات لتمريرها  
+مطلوب ثلثي الاصوات لتمريرها  
\* مطلوب اغلبية الحاضرين لتمريرها

### 3- لجنة تطبيق الدستور

يشكل بناء القدرة العراقية أمراً أساسياً لتطوير مقاربة متماسكة للعمليات. فالمشروعون يحضرون ويذهبون، ولكن الكثيرين من المشاركين في سلسلة مؤتمرات الطاولة المستديرة اشاروا الى وجوب بناء الخبرة الدستورية بين العراقيين في حال الرغبة بالإبقاء على الإجراءات الدستورية خلال السنوات المقبلة. يجب إنشاء لجنة لتطبيق الدستور. وإذا أخذنا أمثلة من الولايات المتحدة، يمكن لمجلس الممثلين العراقي ان ينشئ هذه اللجنة بحيث تكون وكالة حكومية شبيهة بمكتب المحاسبة الحكومي في الولايات المتحدة. وبدلاً عن ذلك، يمكن للجنة ان تكون مستقلة، على الرغم من تمويلها من الحكومة العراقية، على غرار معهد السلام في الولايات المتحدة. وأبعد من ذلك أيضاً، يمكن لهذه اللجنة ان تأخذ شكل خزان خاص للأراء ممول من القطاع الخاص. وفي أي من احتمالات الثلاث للجنة، فإن الهيئة ستكون بمثابة مقر للخبرات الدستورية العراقية وستكون صوتاً مستقلاً باتجاه تطبيق هادئ للدستور في العراق ووضع قيد العمل.

ويمكن لمثل هذه اللجنة أن تشكل الأساس لخبرة دستورية مستدامة كما يمكنها ان تضم ناشطين في المجتمع المدني وغيرهم قد لا يكونوا منتمين الى تلك الأحزاب التي لديها مقاعد في مجلس الممثلين العراقي. وحتى بدون إنشاء اللجنة يوصي المشاركون بقوة ان تقدم الهيئة التشريعية على تطوير آليات محددة (مثل اللجان والمجموعات الإستشارية) لزيادة مشاركة المجتمع المدني في المراجعة الدستورية والتعديل والعملية التشريعية.

كما يمكن للدعم الدولي وتطوير المساعدة في مجالات التعديل وعملية التطبيق ان تؤثر في المناظرة على تركيز الجهود العراقية. ويمكن للأسرة الدولية ان تساعد، بالمشاركة مع منظمات محلية غير حكومية وخبراء عراقيين، في توفير الدعم المالي والتقني المطلوب لصياغة التعديلات والتشريعات المتعلقة بالدستور. ونظراً للمدة الزمنية المتاحة لعملية التعديل (فضلاً عن مدة الستة أشهر لتطوير قانون إنشاء المناطق العراقية والمدة المحددة بأربعة أشهر للمراجعة الدستورية) يجب وضع هذه المساعدة الدولية قيد العمل في أقرب وقت ممكن.

### 4- بناء الفدرالية العراقية

يقول البعض بأن كلمة " فدرالية " تمثل كامل مبدأ التنظيم للمباحثات الدستورية التي جرت الصيف الماضي والدستور نفسه. يعلن الدستور العراقي البلاد دولة فدرالية مكوّنة من " عاصمة غير مركزية وكذلك المناطق والحكومات والإدارات المحلية " (المواد 1 الى 116). ومن ثمّ يحدد الدستور السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية (المواد 109 الى 113) والسلطات المشتركة بين الحكومة الإتحادية والمناطق (المادة 114)، وينص على أن المناطق تتمتع بصلاحيات ممارسة " السلطة التنفيذية والإشتراعية والقضائية " طبقاً للدساتير الإقليمية (المادة 121). وتساعد مواد أخرى على تحديد صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في مناطق (المادة 122-123).

كما ينص الدستور على أن الصلاحيات غير المنصوص عنها في السلطات الحصرية للحكومة الإتحادية تعتبر بأنها عائدة الى حكومات المنطقة والمحافظات (المادة 115) وقد يتيح هذا المستودع المزدوج للسلطات المتبقية مجالاً للمنافسة للحصول على السلطة التي لم يمتلكها المجلس التشريعي العراقي. فضلاً عن ذلك، حين وجود تعارض بين القانون الإقليمي والقانون الوطني، يحق للمنطقة تعديل هذا الأخير، وعندما يتعلق الأمر بتداخل الصلاحيات تكون الأولوية لقوانين المناطق والمحافظات غير المنتظمة في المناطق (المواد 115 و 121 ((2)).

ويقول البعض ان الفصول الأولى من الدستور، التي منحت الحكومة الفدرالية مسؤوليات كبيرة ، ومن بينها مجال حقوق الإنسان، يمكن قراءتها بأنها تزيد من شروط القسم الرابع الذي يفصل سلطات الحكومة الفدرالية. ويكون مثل هذا التفسير منسجماً مع ممارسة الحكم في انحاء العالم حيث تمارس الدولة غالباً سلطات ضمنية ضرورية للقيام بالواجبات والمسؤوليات المكلفة بها صراحة بموجب الدستور (مثلاً، السلطة الضمنية لفرض ضريبة من أجل تطبيق تنظيم السياسة التجارية).

#### 4-1- توزيع السلطات بين الهيئات الفدرالية والإقليمية والمحافظات

يترك الدستور العراقي عدة مواضيع مهمة مفتوحة، وهذه المواضيع حاسمة لعمل الدولة العراقية الجديدة. من الأهمية بمكان اقدام البرلمان العراقي على تحديد وتطوير آليات لتسهيل التعاون ، بدلاً من المنافسة بين الإدارات الحكومية ، بخصوص ممارسة صلاحياتها وتقاسمها بين بعضها البعض. ويتضمن ذلك مواضيع تمتد من التجارة الى القضاء وتشتمل كذلك على إدارة الانتخابات. وستحتاج كل مؤسسة على صعيد الدولة (مثلاً، لجنة وطنية لحقوق الإنسان) الى توضيح علاقتها بالمناطق والمحافظات والبلديات. وعلى غرار ذلك، يجب دراسة البنود التي تتناول حق المنطقة بتعديل القوانين الفدرالية.

وفي مجال مماثل، يجب توضيح الصلاحيات للمحافظات المنتظمة في المناطق وتلك غير المنتظمة ضمن إطار تشريع القوانين ، التي يمكن تحديدها بمثابة تعديلات دستورية أو كجزء من تطبيق القوانين من أجل تكوين المناطق. وتمّ بحث هذا الموضوع خلال أبحاث الطاولة المستديرة والمفاوضات السورية. وقد يرغب مجلس الممثلين وقادته في بحث أمور مثل تطبيق القانون وتعديلاته.

#### 4-2- إنشاء مناطق جديدة

تدعو المادة 118 مجلس الممثلين الى إقرار قانون يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين المناطق، خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة يعقدها". وأشار المشاركون الى أنه من الأفضل أيلولة السلطة تدريجياً الى المناطق بدلاً من التصرف المباشر، وبأنّ التقييد بمهلة الستة أشهر أمر غير مؤكد. قد ترغب الحكومة العراقية في دراسة تمديد هذا الموعد.

وتتضمن المواضيع الرئيسية التي قد تبرز الآتي:

- الإطار الزمني الذي يمكن للحكومات المحلية ان تبدأ فيه بمطالبة الحكومة الاتحادية في إنشاء مناطق جديدة.
- القيود، في حال وجودها، بشأن عدد المناطق التي يجب اعتمادها في العراق الفدرالي الجديد.
- من سيقترح في الاستفتاءات حول إنشاء المناطق وما إذا كان الاقتراع سيحصل على مستوى المحافظة فقط، أم انه سيجري ايضاً على المستوى الإقليمي او المستوى الوطني.
- ما إذا كانت فرضيات أنتقال الصلاحيات الى السلطات المحلية ستكون آلية أم توزع على مراحل زمنية بانتظار اثبات القدرة أو تلبية بعض شروط التطبيق.
- من سيدير هذه الاستفتاءات ويشرف ويصدق عليها.
- متى وكيف يتم تنفيذ ترسيم الحدود الجديدة.

كانت مسألة إنشاء مناطق جديدة موضوع مفاوضات سورية ، أجريت كجزء من نشاطات الطاولة المستديرة، وسيتم مناقشتها بصورة أكثر تفصيلاً في القسم السادس من هذا التقرير.

#### 3-4- التأكيد من إمكانية عمل المؤسسات الرئيسية

شدد المشاركون على أنّ المؤسسات الرئيسية التي نشأت بموجب الدستور يجب ان تكون لها أدوار ومسؤوليات ملائمة لتكون قادرة على الإستمرار. وينطبق ذلك بشكل خاص على المحكمة العليا الإتحادية وعلى نظام المحاكم الوطني الموسّع. وتمّ بحث هذا الموضوع بتفصيل أكثر في القسم التاسع. ومع ذلك، فإن الخطوات التوضيحية الرئيسية بخصوص المحاكم يجب ان تشمل الآتي:

- تحديد الصلاحيات القضائية للمحكمة العليا الفدرالية وهيكلتها وتشكيلها.
  - توضيح هيكلية المحكمة (المحاكم) وصلاحياتها على المستويات الفدرالية والإقليمية وعلى مستوى المحافظة والمستوى المحلي.
  - وضع طريقة لأختيار اعضاء هذه المحاكم والهيئات القضائية بشكل يعزز شرعيتها امام الرأي العام.
  - تحديد صلاحيات مختلف المحاكم لتسوية الخلافات بين المناطق والمحافظات والتوسط فيها.
  - تحديد سلطة الحكومة الفدرالية في تعيين الجرائم الفدرالية وتطوير القوانين الجنائية.
  - تحديد الصلاحية القضائية ، الفدرالية والإقليمية ، بخصوص الجرائم داخل المناطق وخارجها.
  - تحديد محكمة الإعتراض، في حال وجودها، التي تتمتع بسلطة مراجعة قرارات محاكم الإقليم والمحافظة.
- قد ترغب الحكومة العراقية بتوضيح هذه المسائل المتعلقة بالقضاء من خلال وضع تشريعات قانونية بدلاً من اجراء تعديلات دستورية.

#### 4-4 قوانين حماية حقوق الإنسان

في سبيل توفير حماية مستدامة لمبادئ حقوق الإنسان ،المنصوص عنها في الدستور، وتطبيقها في المناطق والمحافظات، قد يرغب أعضاء المجلس التمثيلي العراقي بتثبيت تطبيق احكام الدستور بالنسبة لحقوق الإنسان في المناطق والمحافظات والحكومات المحلية من خلال عملية تشريعية. ومن الضروري عدم الإكتفاء بتوضيح الدور الذي تلعبه كل مجموعة حكومية في تعزيز وتطبيق قوانين حقوق الإنسان ، وإنما ايضاً الطريقة التي يتم فيها التعامل مع المخالفات ومعالجتها على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية. فضلاً عن ذلك، كما سيرد بحثه بشكل أكثر تفصيلاً أدناه، من الضروري التأكيد أيضاً من توفير الثروات التقنية والمالية الكافية الى اللجنة العليا لحقوق الإنسان والى وزارة حقوق الإنسان والى وزارة الداخلية والى غيرها من اللجان والدوائر والوكالات الأخرى التي تقوم بدور في تطبيق القانون وحكم القانون بشكل عام.

#### 5-4- فرض الضرائب

أبدى الكثيرون قلقاً إزاء قدرة الحكومة الفدرالية على تمويل نشاطات كل المجموعات الحكومية في النظام العراقي الجديد بشكل ملائم. كما أعرب البعض عن قلقهم إزاء الحاجة الى انشاء دخل دائم ونظام ضريبي يضمن لجميع الحكومات في العراق الثروات اللازمة للقيام بالمهام الموكولة اليها. وقد يرغب مجلس الممثلين في تطوير اجراءات لفرض الضرائب ، من جانب الحكومة المركزية ، تؤمن قدرتها على العمل وتكون سهلة التطبيق في جميع أنحاء العراق ، وتتكامل مع أي عملية فرض ضرائب مستقلة تمارسها المناطق والمحافظات، ومن ضمن هذه الإجراءات الآتي:

- إمكانية استعمال ضريبة نمطية على القيمة المضافة: شبيهة بالضريبة على المبيعات التي تجبى عند بيع البضائع والخدمات. والضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة غير مباشرة بحيث أنها تحصل من شخص غير الشخص الذي يتحمل فعلياً كلفة الضريبة (وعلى سبيل التحديد البائع بدلاً من المستهلك).

إن المستهلك الأخير للمنتجات والخدمات لا يمكنه استعادة الضريبة على القيمة المضافة عن المشتريات، ولكن المؤسسات التجارية تستطيع استعادة الضريبة على القيمة المضافة عن المواد والخدمات التي تشتريها لتوفير مواد أخرى أو خدمات تباع مباشرة أو بصورة غير مباشرة إلى المستهلك الأخير. وبهذه الطريقة، يكون مجموع الضرائب المحصلة في كل مرحلة من السلسلة التجارية جزءاً ثابتاً من القيمة التي تضيفها المؤسسة التجارية على منتجاتها بدلاً من اقدم الدولة على ذلك. وقد تمّ اختراع الضريبة على القيمة المضافة لأن البدائل، أي الضرائب المرتفعة جداً على المبيعات والتعرفة، تشجع على التلاعب والتهرب.

- تطوير برامج ضريبية على الإستهلاك: في حين ان الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة على الإستهلاك، فإن ضريبة الإستهلاك هي ضريبة على ما ينفقه الناس بدلاً مما يكسبونه. ويشير معارضو الضرائب على الإستهلاك إلى طبيعتها التنازلية.

وأخيراً، لاحظ المشاركون في سلسلة الطاولة المستديرة، بأنه رغم واقع احتمال عدم ظهور السلطة الصريحة للحكومة الفدرالية بفرض الضرائب في الدستور الجديد، كما هو ثابت في ممارسة دول أخرى في أنحاء العالم، فإن المجلس التشريعي العراقي غير مقيد بقدرته على الإعتراف بمثل هذه السلطة، ولكن من شأن سلطة ضمنية لفرض الضريبة ان تنشأ بسهولة من أي جهة من السلطات المذكورة سابقاً، كما هي الحال في صلاحيات الحكومة المركزية التي تشمل، على سبيل المثال دون الحصر، على سلطتها لتنظيم "سياسة تجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق" (المادة 110 (3)) وصياغة "السياسة الضريبية والجمركية (المادة 110 (3)) أو تأمين "تنمية متوازنة في مختلف مناطق البلاد" (المادة 112 (1)).

#### 4-6- مواضع فدرالية أخرى

إنّ تحديد العلاقة بين المركز والمناطق والمحافظات هو موضوع يمرّ عبر مواضع متعددة تم التطرق إليها في مكان آخر من هذا المستند، ومن بينها:

- **قانون الأحوال الشخصية:** قد ترغب الحكومة العراقية في تحديد الصلاحية القانونية لقانون العائلة بين الحكومة الفدرالية والمناطق والمحافظات، وتوضيح كيفية معالجة الأحوال الشخصية في المنطقة الكردية أو في أي منطقة جديدة قد يتم انشاؤها.

- **تحديد وضع المناطق المتنازع عليها:** أوصى المشاركون بمزيد من إجراءات التوضيح لتحديد وضع المناطق المتنازع عليها وفقاً لما هو مطلوب في الدستور دون الإكتفاء بوضع كركوك.

□ **التعليم:** تثبيت تقسيم العاملين بين المحافظات والمناطق والحكومة المركزية بخصوص مواضع تتعلق بالتعليم، ومن بينها تطوير البرامج ودور الأقليات الوطنية والدينية في تطوير أي روزنامة تعليمية.

#### 4-7- معلومات اضافية:

- لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة كتب ومذكرات PILPG الآتية:
- دليل صياغة قانون المجلس التشريعي الفدرالي.
  - دليل صياغة قانون المصرف المركزي.
  - دليل صياغة قانون لجنة حماية حقوق المناطق والمحافظات غير المنتظمة في منطقة.
  - مذكرة الهيكلية الإدارية وإنشاء المناطق في العراق.
  - مذكرة ثروات النفط والغاز في العراق.
  - مذكرة اصلاح قطاع الأمن في العراق.

#### 5- النفط وتوزيع العائدات:

شدّد الكثير من المشاركين على ان الإتفاق على النفط وغيره من العائدات هو من نواحي كثيرة شرطاً لا بدّ منه للإنتقال الى معظم المواضيع الأخرى في الدستور، ومن ضمنها إنشاء المناطق وتوضيح السلطات الحكومية.

#### 5-1- التعديل

يقول بعض ممثلي منظمات غير حكومية، نقلاً عن آراء خبراء في صناعة النفط داخل وخارج العراق، بأن الأحكام الدستورية لتوزيع عائدات النفط هي غير ملائمة، وبأن المواد 111 و 112 و 115 و 121 (2) قد تكون لها انعكاسات سلبية على كل من إدارة الثروة وتطويرها. في غضون ذلك، لاحظ آخرون بأن السلطات الحصرية الفدرالية، على صعيد السياسة التجارية والجمركية، يمكن استخدامها من جانب الحكومة الفدرالية لتحمل مسؤولية إدارة ضبط الثروات النفطية، وبأن الحكومة الاتحادية يمكنها زيادة سلطاتها باستخدام قوتها للدخول في اتفاقات دولية ومن بينها الإتفاقات مع صندوق النقد الدولي.

وطبقاً للدستور، تقوم الحكومة، مع المحافظات والحكومات المحلية المنتجة، بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (المادة 112 (1)). وأوصى المشاركون بمزيد من التوضيح لهذا التعاون والمسؤولية المشتركة، بإتاحة المجال أمام بغداد للتخصص في وضع السياسة والإستراتيجية (وان يكن بالتشاور مع المناطق والمحافظات) والسماح للمناطق والحكومات بالتركيز أكثر على العمليات.

ويفسّر البعض المادة 112 بأنها بمثابة تنازل عن إدارة الحقول الجديدة الى المناطق والمحافظات المنتجة، بحيث يصبح دور الحكومة المركزية مؤقتاً عندما ينتهي الإنتاج من الحقول الحالية. ومثل هذا التفسير يحصر بغداد بالعمل فقط مع المناطق والمحافظات المنتجة لصياغة " سياسات استراتيجية" لتطوير الثروة المستقبلية من النفط والغاز. وقد أثار غياب الصياغة الصريحة في الدستور لهذا الموضوع توتراً وتكهنات ملحوظين. وقد يرغب المجلس الممثلين بالإهتمام بالدور الدائم للحكومة الاتحادية فيما يختص بمستقبل السياسة النفطية.

ولاحظ المشاركون ان التوزيع الحالي للمهمّات والمسؤوليات يمكنه ان يؤدي الى تجزئة قطاع الثروة الطبيعية. وادعى بعض المشاركين بأن هذه التجزئة ستؤدي الى تأجيل التشريع والقوانين والأنظمة الضرورية، الأمر الذي يضعف موقع العراق المساوم، بالمقارنة مع باقي الدول المنتجة للنفط، ويعيق الإستثمار الأجنبي والمقاولات في القطاع الخاص. ويمكن لتداخل

السلطات بين الدولة والمناطق والمحافظات ان يهدد الموازنات الفدرالية والإقليمية والمحافظات ويضعف اشراف السلطتين التشريعية والتنفيذية على جميع المستويات، وبالتالي يشرع الباب أمام التلاعب بالثروات وإساءة استعمالها.

وقد يرغب مجلس الممثلين العراقي الأخذ في عين الاعتبار تعديلاً للدستور بالدعوة الى وضع قانون للنفط يمكنه ان يوضح الأدوار والمسؤوليات. ويمكن لهذا القانون ان يعطي الحكومة الفدرالية سلطة وضع السياسات والتصميم ، والإشراف على تطبيقه وسلطة توقيع الإتفاقات والعقود الإستراتيجية. وتكون المناطق والمحافظات المنتجة للنفط مسؤولة عن إدارة العمليات وتنفيذ المشروع وبالتالي ينخفض التداخل بين المركز والأطراف. ويمكن ان يتضمن قانون جديد للنفط إنشاء صندوق ائتمان للنفط لإدارة العائدات وزيادة المساءلة والشفافية.

### 2-5- الحلول الإقليمية

ويمكن تصوّر حل اقليمي محتمل ، لتقاسم عائدات النفط ، بإقدام البرلمان العراقي على وضع تشريع يحدد بأن المناطق والمحافظات المنتجة يجب ان تخصص نسبة مئوية متفق عليها من عائدات النفط الى الحكومة الفدرالية للإستعمال الوطني وتسهيل الجباية الفدرالية لضريبة متفق عليها على بعض العائدات النفطية.

وأشار المشاركون الى أنه في حال تأسيس اللجنة العامة للتدقيق والعائدات الفدرالية الملائمة (المطلوبة في المادة 106) بصورة صحيحة، يمكن لهذه اللجنة ان تمارس رقابة وإشرافاً فعالاً على عائدات النفط ، إذا ما ركزت اولوياتها على الشفافية والمساءلة وعضوية التمثيل.

### 3-5- الشفافية والمساءلة

وحتى لو لم توكل مثل هذه المهمة الى هذه اللجنة هناك حاجة ملحة للشفافية والمساءلة. وقد ترغب الحكومة العراقية في الإعتماد على المبادئ التي وضعتها " مبادرة الشفافية في صناعات الإستخراج " (EITI). ويتطلب هذا النظام الدولي الجديد للمساءلة والشفافية في الدول الغنية بالثروات نشر مبالغ المدفوعات الى الحكومة مقابل استخراج الثروات الطبيعية. وتتطلب المبادرة استخدام عدة فئات من الحكومة والمنظمات الدولية وشركات الطاقة والتنقيب والمنظمات التي لا تتوخى الربح.

وعلى غرار ذلك، قد ترغب الحكومة العراقية بالأخذ بعين الإعتبار المزيد من تحديد لسلطات وأدوار الحكومة الفدرالية للسياسات المتعلقة بمصادر المياه داخل وخارج العراق.

### 4-5- نماذج اخرى

ومن بين الأشكال الممكنة لتوزيع عائدات النفط طريقة الدفع مباشرة الى المواطنين العراقيين، وذلك استناداً الى النموذج المعتمد في آلاسكا لتقاسم عائدات النفط، أو اي طريقة أخرى. في كندا، تحصل المقاطعات عائدات النفط من أراضيها وتوزعها، ولكن الحكومة الفدرالية تحوز على صلاحيات ضريبية وتنظيمية على بعض نواحي صناعة النفط.

لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة مذكرة PILPG حول ثروات النفط والغاز في العراق.

## 6- التفاوض السوري: الفدرالية وتكوين المناطق

ومن ضمن أرفع الأولويات سن قانون، خلال ستة أشهر، يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين المناطق وفقاً لما نصت عليه المادة 118. كما يجب على العراقيين الإهتمام بهيكلية الدولة وتوزيع السلطات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية والمحلية والمحافظات. فضلاً عن ذلك، يشترط الدستور إنشاء عدة لجان عامة من شأنها ان تؤثر على إدارة الفدرالية في العراق. ويجب أيضاً تحديد طابع وخصائص هذه اللجان.

### 6-1- حول التفاوض السوري

أجرت PILPG مفاوضات سورية تناولت هذه المواضيع وغيرها بخصوص تكوين المناطق. ولعب المشاركون أدوار الائتلاف الرئيسي والأحزاب المنبثقة عن انتخابات ديسمبر 2005. وتفاعل المشاركون من خلال جلسات تخطيط جماعية، واجتماعات بين المجموعات، واجتماعات متعددة الفرقاء حول موضوع محدد ومن ثم عقدت جلسة عامة. واستكملت هذه الجلسات بمفاوضات غير رسمية، وبناء تحالفات حصلت عضوية عبر الجلسات. واعتمدت العملية السورية المنهجية المستخدمة من قبل المركز الوطني للتدريب على الشؤون الخارجية في وزارة خارجية الولايات المتحدة لتدريب الدبلوماسيين الأميركيين قبل المفاوضات.

ومثل المشاركون في المفاوضات السورية التحالفات الانتخابية الرئيسية في انتخابات ديسمبر 2005. وكانت التحالفات غالباً متكلفة الى أبعد الحدود، و مواقفهم كانت بعيدة جداً عن النظرة الأحادية الموحدة.

### 6-2- العبر المستخلصة

تناولت المفاوضات السورية ثلاث مواضيع أساسية متعلقة بتكوين المناطق: آليات التكوين وهيكلتها في الانتخابات الإقليمية والمحلية، وتوزيع القوى والثروات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية والمحلية والمحافظات، ودور اللجان العامة في تمثيل المصالح الإقليمية والمحلية.

واكتسبت المفاوضات فعالية أكبر عندما ارتكزت على مناقشة الأحكام الحالية للدستور. وفي هذه الحالات، طور الفرقاء حلولاً ابتكارية أكثر وتساويات عند دراستهم للدستور. وسادت الإنفعالات البلاغية المناقشات النظرية التي افتقدت الى الأسس الدستورية. وتدعم هذه العبرة من المفاوضات الرأي القائل بضرورة تخصيص مزيد من الثروات لطاقت المشرعين العراقيين وقادة الأحزاب وموظفيهم.

### 6-3- هيكلية الدولة

ان الدولة الفدرالية المرسومة بشكل عام في الدستور، تترك الكثير من المواضيع التنظيمية والإجرائية بدون حل. وشكلت متطلبات المعالجة لتكوين المناطق مواضيع مثيرة للجدل بين الفرقاء.

### 6-4- تكوين المناطق

أيدت بعض الوفود إنشاء اربع مناطق: واحدة كردية وواحدة سنية ومنطقتين شيعيتين. وفي الوقت الذي أقرّ البعض الآخر بأن المناطق الجديدة قد لا يكون مفرّ منها، ولكنهم سعوا الى إبطاء هذا التكوين وتركيز القرارات على الإستقلالية الإقليمية للجان الفدرالية.

وتمت اثاره موضوع، دون ان تتم تسويته، بشأن من سيصوّت في الاستفتاء على تكوين المناطق المنصوص عنها في المادة 119 من الدستور، والأهم من ذلك من سيدير الإستفتاء

ويشرف عليه ويصدّقه. كما تمت اثارة موضوع مستوى التصويت، هل سيكون على مستوى المحافظة او المنطقة او على المستوى الوطني. وكانت بعض البعثات واضحة بإبداء رغبتها بالإكتفاء بالإشراف المحلي على الإستفتاء، بينما أشار مندوبين مختلفين الى عدم الثقة بقدرة اللجنة الانتخابية المستقلة في العراق على القيام بدور في الإستفتاء. كما ان البعض منهم فسّر المادة 119 بشكل ضيق وقالوا بأنه عند إجراء إستفتاء محليّ مؤاتٍ يتمّ ألياً تحديد الوضع الإقليمي.

وفسر الآخرون هذه المادة بشكل أوسع على انها تدعو الى إستفتاء يؤدي الى إطلاق مناقشة إقليمية ووطنية حول تكوين المنطقة الجديدة والإجراءات المتبعة لتحقيق ذلك. ويمكن أن تشمل هذه الإجراءات على افتراضات مرحلية للسلطات اضافة الى عملية التأكد من أن المحافظات تمتلك القدرة على ممارسة السلطات في المنطقة. كما شكلت حدود المحافظات والمناطق موضوعاً خلال المفاوضات السورية. هل سيتم رسم الحدود للمناطق الجديدة استناداً الى الجغرافيا أو الى التكوين الإثني والطائفي للسكان؟ هل يمكن إعادة رسم الخطوط الحالية للمحافظات؟

#### 6-5- كركوك

شكل وضع كركوك في المستقبل أهمية للعديد من الوفود. ولكن التأجيل في تسوية هذا الموضوع ، كما ورد في الدستور، لم يمنع الفرقاء من بحثه. وأظهرت المفاوضات السورية بأن هذا الموضوع لم يهدم بعد على الرغم من تأجيل تسوية مسألة كركوك حتى العام 2007.

#### 6-6- توزيع الثروات

خلال تحديد الفدرالية في العراق، يتوجب على القادة السياسيين مواصلة اقتسام الصلاحيات بين الحكومات الفدرالية والإقليمية التي تبدأ في المواد 110 ، 114 و115 من الدستور. فالمادة 110 تعدد الصلاحيات الحصرية للحكومة الفدرالية بينما تعدد المادة 114 السلطات المشتركة بين الهيئات الفدرالية والإقليمية. اما المادة 115 فتتصّل على أن السلطات غير المعطاة حصرياً الى الحكومة الفدرالية هي من صلاحية المناطق والمحافظات ، وبأن الأولوية يجب أن تعطى الى قانون المناطق والمحافظات. وشكلت مواضيع الإشراف على الثروات الطبيعية والصلاحية بشأن حماية حقوق الإنسان وتطبيقها النقاط الأكثر جدلاً ضمن سلطات الحكومة.

وعلى غرار الموضوع الأول، وكما كان متوقعا، شكل الإشراف على انتاج النفط وتوزيع العائدات الموضوع الأبرز بين المشاركين. وتناولت المناقشات موضوع تقاسم العائدات والإشراف على حقول النفط غير المطورة حالياً. وركزت البعثات أيضاً على موضوع الإشراف على مصادر المياه والكهرباء والوصول اليها.

#### 6-7- طريقة وصيغة قسمة عائدات النفط

دخلت الوفود الى المفاوضات السورية تحمل مواقف محددة بشأن الإشراف على صناعة النفط. فدعم البعض الإشراف الفدرالي على الثروات النفطية انطلاقاً من تشديد الدستور على ان النفط هو ملك لكل الشعب العراقي في جميع المحافظات والمناطق. بينما اعتمد آخرون الإشراف الإقليمي على النفط وغيره من الثروات واقترحوا صيغة توزيع نسبة مئوية تكون مرتبطة بشكل وثيق بنسبة عدد السكان. ويرتبط الإشراف الميداني بطريقة توزيع عائدات النفط وصيغتها. وأوردوا اقتراحاً بأن يتم توزيع العائدات على المناطق والمحافظات استناداً الى عدد السكان ، مع نسبة مئوية متفق عليها تذهب الى الحكومة الاتحادية لتتمكن من القيام بمهامها وتنفق الأموال استناداً الى الحاجة. بينما دافعت بعض الوفود عن الرأي القائل بأن الثروات يجب ان تذهب الى الأمكنة حيث الحاجة هي أكبر، ومن ضمن ذلك توزيع للتعويض استناداً الى عدم المساواة السابقة (وتمت جدولة ذلك زمنياً). بصورة عامة لم تتمكن الوفود من الوصول الى اتفاق حول استعمال

عائدات الثروات لمعالجة الحرمان السابق كما نصت عليه المادة 112. وتخللت جميع المناقشات دعوة الى المصالحة الوطنية بشأن خروقات حقوق الإنسان التي ارتكبت ضد قطاعات مختلفة من السكان.

وأدى ذلك الى صدور دعوة أخرى لأجراء إحصاء سكاني أكثر دقة نظراً لإرتباطه بعملية التصويت في الإستفتاء وبموضوع الأفراد المنتقلين والنازحين وكذلك بالتوزيع العادل والمتوازن للعائدات. ووافق الفرقاء عموماً على الحاجة الى اجراء احصاء وطني. كما اقترح البعض بان الإحصاء الوطني ربما يكون شرطاً لا بدّ منه للإتفاق النهائي على توزيع الثروات بين الحكومة الإتحادية والمناطق والمحافظات والإدارات المحلية. لم يتمكن الفرقاء من الوصول الى اتفاق بشأن تفاصيل الإحصاء.

#### 6-8- إنتاج النفط في المستقبل

برز عدم اتفاق الفرقاء حول الإشراف على حقول النفط غير القائمة. بعض الوفود رأت أنّ الدستور يدعم الإشراف الإقليمي على حقول النفط الجديدة وفسّرت الغموض أو الصمت حول هذه المسألة بأنه يُطلق حقوقهم المحفوظة ، حول كل ما لم ينص عليه الدستور، بأنه حصراً من ضمن صلاحية الحكومة الفدرالية. ولكنهم لم يقتنعوا بالحجج المقدمة بأن المادة 112(2) لا تتناول صراحة الإشراف على حقول النفط الجديدة وبأن المادة 121(3) تضمن بأن جميع المناطق والمحافظات يجب أن تحصل على حصة عادلة من العائدات الوطنية كافية لقيامها بمسؤولياتها، كما ان المادة 115 تنص على ان الثروات الكامنة تذهب الى كل من المناطق والمحافظات. ومع ذلك، أتفق الجميع على دعم توزيع نسبة مئوية معيّنة من عائدات هذه الحقول الى الحكومة الفدرالية. ولاحظ بعض الفرقاء أن الحقول القائمة ، التي تتطلب تأهيلاً كبيراً ، يجب أن تعتبر بمثابة حقول جديدة لغايات الإشراف الحكومي. ويدعم آخرون التمييز بين حقول النفط الحالية والمستقبلية بحجة أن الدستور لم يأت على ذكر الإنتاج المستقبلي وبالتالي يجب تطبيق المادة 111 التي تضمن ملكية النفط والغاز لجميع العراقيين. ومع ذلك دعم آخرون الإشراف المركزي على إنتاج النفط والغاز.

#### 6-9- المياه

كما ركزت المفاوضات السورية على موضوع الإشراف على الثروات الأخرى مثل المياه والكهرباء. وظهر أن بعض الوفود تبدي موافقة على ان تكون الحكومة الفدرالية مسؤولة عن كل الثروات المائية التي تنبع من داخل العراق ومن خارجه. ويتفق هذه الموقف مع المادة 110 (8) التي تمنح الحكومة الفدرالية السلطة الحصرية على سياسة المياه من المصادر الخارجية. ومع ذلك تظهر الحاجة الى تعديل دستوري أو الى تشريع يتناول المادة 114(7) التي تنص على تقاسم المسؤوليات بين المناطق والحكومة المحلية على الثروات المائية الداخلية.

وسلط النقاش حول حقوق المياه الضوء على أهمية بعض الفروقات الدقيقة في لغة الدستور. كما سلط النقاش الضوء على حاجة المندوبين للتمييز بين الأهداف ووضع استراتيجية تتناول الأهداف التي يمكن، أو بالأحرى يجب، التركيز عليها خلال التعديلات الدستورية ، مقابل عدد كبير من المواضيع التي يمكن على الأرجح معالجتها من خلال تطبيق القانون.

#### 6-10- اللجان العامة

ينص الدستور العراقي على إنشاء عدد من اللجان المستقلة تهتم الى جانب الحكومة بمجموعة من القضايا. وستؤثر بعض هذه اللجان مباشرة على العلاقات بين الحكومة الفدرالية والمناطق والمحافظات والإدارات المحلية. وعلى الأرجح ان لجنتين من هذه اللجان- وعلى الأخص اللجنة العامة للمناطق والمحافظات غير المنتظمة في مناطق (105) واللجنة العامة للتدقيق والعائدات

الفدرالية الملائمة (المادة 106)- ستلعبان دوراً كبيراً في وضع السياسة وتطبيق الفدرالية في العراق. ونتيجة لذلك، ركزت الوفود بشكل خاص عليها خلال عملية التفاوض الصوري. وتعتبر اللجان العامة أيضاً بمثابة وسائل بديلة يمكن بواسطتها تحقيق أهداف التحالف. كما رأى البعض بأن اللجان العامة هي بمثابة وسيلة لتمثيل مصالح الأقليات منفصلة عن مجلس الممثلين.

وخلال المفاوضات بشأن اللجان العامة شملت المواضيع الرئيسية التي يجب تسويتها سلطات اللجان وعضويتها. ان هذه المواضيع شاملة وستؤثر على كل من اللجان العامة الجديدة. وشكل التمثيل في هذه اللجان موضوعاً مثيراً للجدل. وقد أثارت مجموعات الأقليات بشكل خاص المخاوف حول استئناؤها من اللجان العامة وبالتالي من عملية صنع القرار. كما أثير موضوع التمثيل في تشكيل الهيئة التشريعية الخاصة التي ستنشأ لمراجعة واقتراح التعديلات على الدستور.

واعتبرت الوفود اللجنة العامة للمناطق والمحافظات غير المنتظمة في المناطق بمثابة مؤيد محتمل لمواقفها. ولم يكن دور اللجنة واضحاً بالنسبة لمسؤوليتها عن تصديق نتائج الإستفتاء أو تحديد قدرة محافظة أو أكثر على ممارسة السلطات في المنطقة. ورأى آخرون بأن مثل هذه اللجان ستعزز موقع الحكومة الفدرالية. تبقى هناك مسألة إنفاذ هذه السلطات الخاصة بتكوين المنطقة باللجنة العامة للمناطق والمحافظات غير المنتظمة في المناطق أو بلجنة أخرى.

كما ورد اقتراح بإنشاء لجان إضافية من بينها لجنة لحماية البيئة. وناقش الفرقاء أيضاً موضوع لجنة بإشراف وزارة الحقوق المدنية اضافة الى هيئة مستقلة تؤمن توثيق وحفظ الدلائل والتحقيق في الظلمات السابقة.

اتفقت الوفود على بعض النقاط بشأن اللجان العامة. وأقر الجميع بالحاجة الى الشفافية في عمل اللجان العامة وعلى الأخص تلك المسؤولة عن توزيع العائدات. كما أكد الفرقاء على الحاجة الى مشاركة كاملة وفعالة لكل المجموعات الإثنية والدينية وبصورة عامة كل مكونات المجتمع العراقي. وبالرغم من عدم الإتفاق على السلطات بالضبط كان هناك اتفاق على وجوب إعطاء دور محدد للجان العامة في تكوين المناطق الجديدة.

## 6-11- حقوق الإنسان

أعطى العديد من الفرقاء أولوية للحاجة الى مؤسسات لحماية حقوق الإنسان والتحقيق في الخروقات السابقة. تمكن الفرقاء من الإتفاق على مسؤولية الحكومة الفدرالية ، للتأكيد بأن حكومات المناطق والمحافظات والمجالس المحلية تطبق حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عنها في الدستور. وتم الإعراب عن القلق الكبير بشأن الحماية التي توفرها المناطق لحقوق المرأة والأقليات.

وعلى الرغم من إقرار الوفود بالحاجة الى الحماية الفدرالية لحقوق الإنسان ، حصل خلاف حول دور حكومات المناطق في حماية حقوق الإنسان. اقترحت بعض الوفود وجوب ضمان المستويات الفدرالية لحقوق الإنسان من جانب المناطق الجديدة. بينما أيد آخرون تطبيق قوانين حقوق الإنسان الفدرالية ، واقترحوا نوعاً معيناً من البيانات أو الضمانات (مكرسة في الدستور وتضمن التشريع أو أي شكل آخر) تؤكد على السلطة العليا للحكومة الفدرالية لتأمين حقوق الإنسان في جميع أرجاء المنطقة.

## 12-6- الأمن

على الرغم من عدم إدراج موضوع الأمن على جدول الأعمال فإنه خيم على المفاوضات. وشكل الإشراف على القوى الأمنية في البلاد أحد أهم المواضيع. وسعت بعض الوفود، بمثابة بديل آخر، الى نظام لمراجعة الإدعاءات بشأن المخالفات وإقامة شرطة وقوى عسكرية فدرالية شديدة الإدماج بديلاً عن القوات الإقليمية.

## 13-6- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات لطفاً مراجعة أدلة الصياغة والمذكرات الآتية التي أعدتها PILPG :

- مذكرة الهيكلية الإدارية وتكوين المناطق في العراق.
- مذكرة إصلاح قطاع الأمن في العراق.
- مذكرة ثروات النفط والغاز في العراق.
- دليل صياغة قانون لجنة حماية حقوق المناطق والمحافظات.
- دليل صياغة المجلس التشريعي الفدرالي.
- تقرير PILPG للمفاوضات الصورية حول تكوين المناطق.

## 7- التركيز على خروقات حقوق الإنسان في العراق : ماضياً وحاضراً ومستقبلاً

خيم موضوع حقوق الإنسان على جميع المناقشات المتعلقة بتطبيق الدستور. ويعود ذلك بشكل كبير الى ان العديد من العراقيين كانت لهم علاقة شخصية بموضوع حقوق الإنسان: إما بمثابة ضحايا أو أقارب أو أصدقاء للضحايا، أو بصفتهم أعضاء في طائفة غير حصينة ومعرضة. ولذلك، فإن التركيز على الخروقات السابقة والحاضرة والمستقبلية لحقوق الإنسان إعتبر أساسياً لمداواة الأمة ومصالحها مع الماضي وبناء الثقة بين الفرقاء بحيث يتمكنون من السير معاً الى الأمام وخلق ديموقراطية مستقرة وعادلة.

ان الدستور العراقي لا يؤكد فقط على عدد من الحقوق السياسية والمدنية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية (القسم الثاني) وانما يدعو ايضاً الى إنشاء لجنة عليا لحقوق الإنسان (المادة 102). وينص الدستور على ان تكون هذه اللجنة مستقلة وخاضعة لإشراف مجلس الممثلين. ولكن الدستور لا ينص على أي تفاصيل بشأن تشكيل اللجنة وهيكلتها ومدّة ولايتها أو صلاحياتها.

وشدد المشاركون على ضرورة اقدم مجلس الممثلين على اشتراع قانون قويّ يُمكن من إقامة إطار قانوني قويّ وقدرة مؤسساتية لحماية الحقوق الواردة في الدستور. ويتضمن ذلك التركيز على قضايا تتعلق بقانون الأحوال الشخصية في العراق كما يتضمن ايضاً حقوق الأقليات وقانون العائلة والنظام الانتخابي وضمانات الدولة لتوفير العناية والتعويضات الى عائلات الشهداء وضحايا الإرهاب.

## 1-7- اللجنة العليا لحقوق الإنسان

كما أشرنا سابقاً يدعو الدستور الى التأسيس الفوري للجنة العليا لحقوق الإنسان. ويمكن ان يتم ذلك بالدمج الممكن بين التعديلات الدستورية وتطبيق القوانين.

قد يرغب مجلس الممثلين بتوضيح نطاق ومهام اللجنة (ومن ضمنها بحث موضوع مدة الولاية والمدى الذي يتداخل فيه عملها أو يتكامل بالتنسيق مع غيرها من المؤسسات المعنية) مع ضمان

استقلالية اللجنة. ويمكن ان يتضمن ذلك تعديلاً دستورياً لإستبعاد الإشراف على اللجنة من جانب مجلس الممثلين كما يدعو اليه حالياً الدستور.

ولاحظ المشاركون بأن الباب لتطوير لجنة متجاوبة قد يكون بإنشاء لجان فرعية للجنة متخصصة بالمواضيع الدستورية المنفصلة والتميزة، على غرار لجان فرعية تهتم بالنساء والأقليات واعداد الإسكان أو الأهتمام بالأشخاص النازحين.

ومن الممكن تزويد هذه اللجنة بإمكانية الإستماع الى الشكاوى بخصوص حقوق الإنسان و/أو معالجتها، كما يجب توضيح علاقة اللجنة بالقضاء فور إنشائها. وضمن نفس الإطار يجب أن تسعى اللجنة الى إنشاء مكاتب محلية واقليمية في انحاء البلاد بمثابة مراكز للشكاوى وعملية التوثيق مع تأمين بلوغها من قبل الجميع .

### 2-7- الحقيقة والمصالحة

وافق المشاركون على ضرورة توافر مناخ أمني أوسع واجراءات تعليمية رسمية قبل وضع أي حقيقة رسمية أو آلية مصالحة، لجنة على سبيل المثال. وفي حال اعتزام تأليف لجنة، فهي بحاجة الى أن تبقى مستقلة عن اللجنة العليا لحقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات، مثل وزارة حقوق الإنسان، وتكون مزودة بالآليات لتكملة عمل هذه الكيانات الأخرى، وتنسيق الجهود المشتركة بينها عندما يكون الوضع ملائماً. ويمكن ان تتضمن مهام اللجنة جمع الأدلة والتحقق منها وتبويبها، وجمع الشهادات، والثقافة الرسمية حول حقوق الإنسان ، والحقيقة ، واجراءات المصالحة، والتصنيف المنهجي لتوثيق حقوق الإنسان.

### 3-7- توثيق حقوق الإنسان

بغض النظر عن الشكل الرسمي الذي قد تتخذه هذه الآلية في المستقبل، شدد المشاركون على اهمية اتخاذ الإجراءات المباشرة لتبويب وثائق حقوق الإنسان والمحافظة عليها، وتأمين الحصول على هذه الوثائق، وربما العمل على التصنيف المنهجي لجمع الوثائق الحالية والجديدة، وجمع الأدلة والشهادات قبل فقدان البيينة وحجبها أو تاكلها. وقد لعبت وزارة حقوق الإنسان دوراً ريادياً في هذه العملية. ويمكن للمؤسسات الأخرى ان تكون في وضع ملائم للمساعدة في هذا العمل، وعلى الأخص اذا وفر المجتمع الدولي الى كل من هذه المؤسسات الدعم المالي والتقني التي هي بأشد الحاجة اليه.

### 4-7- التدريب على حقوق الإنسان وتلقيها

يجب على الحكومة العراقية ،أن تأخذ بعين الإعتبار، ابراز اهمية دور التدريب والتلقين، ربما عبر تعيين لجنة او انشاء وزارة لحقوق الإنسان بمثابة وكالة مسؤولة. ويمكن ان يشتمل هذا التدريب على الآتي:

- تدريب الوزارات المختصة على حقوق الإنسان والوكالات المسؤولة عن تطبيق القانون.
- تدريب المجتمع المدني على حقوق الإنسان.
- القيام بحملات توعية عامة تتناول حقوق الإنسان وآليات رفع التقارير.

### 5-7- توضيح مسؤولية المناطق والمحافظات حول حقوق الإنسان

كما سبقت الإشارة الى هذا الموضوع، قد يرغب مجلس الممثلين في العراق ، بتثبيت قابلية تطبيق احكام الدستور حول حقوق الإنسان على المناطق والمحافظات والحكومات المحلية من

خلال العملية التشريعية. في غضون ذلك، ان اي عقلنة للأدوار والمسؤوليات في مجال حقوق الإنسان يجب ان تشمل على تحديد مؤسسات اقليمية أو في المحافظات تكون مسؤولة، والتأكد الفوري من قدرة هذه المؤسسات وتشغيلها، وتحديد مدة الولاية، وتأمين التنسيق مع غيرها من المؤسسات المعنية في البلاد. وطالبت بعض المجموعات بضرورة ممارسة المناطق والمحافظات سلطة عليا بخصوص تعزيز حقوق الإنسان وتطبيقها. بينما رأى آخرون ان هذا الأمر غير متساوق مع الدستور.

#### 6-7- المحكمة الفدرالية العليا وتأثيرها على حقوق الإنسان

تكون للمحكمة الفدرالية العليا سلطة الإشراف على دستورية القوانين والأنظمة المطبقة وتفسير أحكام الدستور. لذلك، فإن المحكمة ستلعب دوراً حاسماً في حماية حقوق الإنسان وتطبيق قوانينها. وشدد المشاركون على وجوب تأمين القدرة المباشرة والعمل للمحكمة وغيرها من الهيئات التابعة، بحيث تكون من أرفع أولويات الحكومة العراقية. وربما يتمثل الأمر الأهم بدعم نظام المحكمة بهدف إيجاد دعم وشرعية للمحكمة وشرعيتها من المواطنين العراقيين بدفعهم الى الإهتمام بطريقة عملها وتكوينها. وقد تمّ بحث طريقة عمل المحكمة وتأليفها بشكل أكثر تفصيلاً في القسم رقم 9.

#### 7-7- تطبيق القوانين

تبدأ حماية حقوق الإنسان بالتدريب المناسب والجهوزية لتطبيق القانون. ويجب على الحكومة العراقية أن تهتم بشكل خاص بدور الوكالات في تطبيق القانون، كونها حارساً للالتزام العراقي بحماية حقوق الإنسان وحماية الذين يُبلغون عن مخالفتها ويسعون الى تصحيح هذه الخروقات. كما يجب على الحكومة أن تدعم الثقافة العامة لرفع مستوى إدراك الأفراد والمجموعات في العراق لحقوقهم الدستورية، وكذلك لمسؤولياتهم الفدرالية والإقليمية والمحلية. ويُمكن لهذه العملية التثقيفية أن توفر للرأي العام معلومات حول الآليات التي تُمكن المواطنين من السعي وراء المساعدة عندما تتعرض حقوقهم للخرق.

#### 8-7- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، لطفاً مراجعة المذكرة الآتية التي أعدتها PILPG حول التوجيهات التشريعية:

- دليل صياغة قانون لجنة حقوق الإنسان.
- مذكرة حقوق المرأة وقانون الأحوال الشخصية.
- مذكرة حول حقوق الأقليات في العراق.
- مذكرة حول تجاوزات حقوق الإنسان في العراق وتوثيقها والمساءلة.

#### 8- ضمان حقوق المرأة والأقليات في الدستور

بالنسبة لحقوق المرأة يوفر الدستور العراقي عدداً من الضمانات تشمل على الآتي، على سبيل المثال دون الحصر: المساواة أمام القانون، التحرر من التمييز المرتكز على الجنس، حقوق متساوية في التعليم، حقوق متساوية في "المشاركة بالشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، ومن ضمنها الحق بالتصويت، والانتخاب والترشح". (المادة 20)، وضع شرط انتخابي لبلوغ نسبة لا تقل عن 25% من التمثيل النسائي في البرلمان، ومنع العنف المنزلي، ومنع التقاليد القبلية التي تتناقض مع حقوق الإنسان (المواد 14، 16، 20، 29، 34، 45، و 49 على التوالي).

بالنسبة للشؤون العائلية (الزواج، الطلاق، الإرث، الخ) ، ينص الدستور على "ان العراقيين أحرار في التزامهم بأحوالهم الشخصية وفقاً لدينهم وطائفتهم ومعتقداتهم أو اختياراتهم ، بحيث يتم تنظيم ذلك بموجب قانون" (المادة 41).

### 8-1- حقوق الأقليات

هناك عدد من المجموعات التي تعتبر نفسها أقليات وطنية أو دينية داخل العراق ولها هواجسها وحاجاتها المشروعة. وقد تضم هذه المجموعات سُنة وأكراد وغير عرب ومسيحيين وتركمان والكلدو آشوريين وغيرهم.

بالنسبة لحقوق الأقليات، ينص الدستور على عدد من الضمانات ، وعلى الأخص فيما يتعلق بالحريات الدينية وحقوق اللغة إضافة الى ضمان الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية لمختلف القوميات (المواد 2-4، 42، 43 و125). ومع ذلك، فقد أعربت الأقليات عن قلق مواز بشأن حريتها في ممارسة شعائرها الدينية وحول كيفية تطبيق أحكام فدرالية بشكل يحفظ لها حقوقها الإدارية المحلية. وأعرب المشاركون عن قلقهم حول تمثيل الأقليات في البرلمان (وفقاً لقانون الإنتخاب الجديد) وغيره من الوزارات الحكومية والدوائر والمراكز القيادية. تحتاج جميع هذه المواضيع الى المعالجة من جانب الحكومة الجديدة.

اقترح بعض المشاركين، نظراً لأن بعض مجموعات الأقليات قد شكّلت أكثرية في بعض المناطق، بأن تشكّل هذه المناطق القاعدة لدوائر ادارية فردية تتمتع ببعض عناصر الحكم الذاتي.

### 8-2- القضاء

كما جرى التأكيد سابقاً، ستلعب المحكمة الفدرالية العليا دوراً حاسماً في حماية حقوق الإنسان عامة، وحقوق المرأة والأقليات بشكل خاص. وبوصفها الحكم الأخير للمطالبات، يجب على المحكمة أن تكون غير متحيزة وشفافة وتمثّل جميع العراقيين (وليس فقط المصالح غير العلمانية)، وبالتالي تكتسب شرعيتها. وقد تمّ بحث الأدوات الدستورية والإشترعية اللازمة لبناء قضاء قويّ ومستقل في القسم التاسع من هذا التقرير تحت عنوان "ادارة العدل في العراق".

### 8-3- بناء قدرة الحكومة والمجتمع المدني

لاحظ المشاركون الحاجة الى زيادة الوعي والإدراك داخل الوزارات والدوائر الحكومية العراقية ، فضلاً عن جميع العراقيين. قد ترغب الحكومة العراقية الأخذ بعين الاعتبار الأمور الآتية:

- بناء قدرة وزارة حقوق الإنسان العراقية ولجنة حقوق الإنسان والموظفين المنتظر ان ينشطوا فعلياً في مجال حماية حقوق الإنسان.
- إنشاء لجان فرعية في الوزارات العراقية (وكذلك في لجنة حقوق الإنسان) حول حقوق المرأة وحقوق الأقليات.
- توفير الثقافة لمجموعات الأقليات والنساء حول الحقوق والآليات التي يمكنها من خلالها تأمين الحماية لهذه المجموعات.
- توعية المجتمع العراقي بكامله حول حقوق الأقليات وثقافتها وقيمها فضلاً عن حقوق المرأة.
- دعم المبادرات لمنح مزيد من السلطات الى النساء والأقليات وتوفير الثروات لمشاريع الدفاع عنها.

#### 4-8- زيادة مشاركة المرأة والأقليات داخل الحكومة العراقية

اضافة الى نسبة الـ 25% المطلوبة لمشاركة المرأة في مجلس الممثلين، قد ترغب الحكومة العراقية بأخذ الآتي بعين الاعتبار:

- إنشاء لجان تشريعية حول الأقليات وحقوق المرأة داخل مجلس الممثلين ، يمكنها ان تركز على هذه المواضيع وتقوم بدور استشاري للمجلس التشريعي. ويمكن أن تتطلب لغة محددة إقدام المجلس التشريعي على طلب استشارات في مواضيع محددة.
- تأمين تمثيل المرأة والأقليات في جميع مستويات الحكومة وفي دوائر ووزارات مختلفة، وذلك عن طريق إنشاء مكاتب لحقوق المرأة والأقليات في كل وزارة حكومية.
- دعم إمكانية وصول المرأة والأقليات الى صغار المسؤولين الحكوميين من أجل الإعراب عن هواجسهم وتأمين تواصلهم مع المؤسسات الحكومية.
- التحقق من توافر السلطة المطلوبة للهيئات المحلية، التي قد تكون أكثر قدرة على حلّ القضايا المتعلقة بالمرأة والأقليات ضمن مجموعاتها الخاصة، فضلاً عن الصلاحية والحماية لتسهيل عملية التغيير.
- دعم الجهود المؤيدة للتنمية الريفية على المستوى المحلي.

#### 5-8- تطبيق قانون الأحوال الشخصية

سيكون لوضع قانون الأحوال الشخصية في العراق تأثيراً مباشراً على المرأة والأقليات. أشار المشاركون الى ثلاث مقاربات محتملة لحلّ قضايا الأحوال الشخصية:

- 1- تعديل المادة 41 من الدستور بحيث تشمل على حماية صريحة لحقوق المرأة والأقليات.
- 2- صياغة تشريع لتأمين استمرار التقيد بالقانون المدني للأحوال الشخصية للعام 1959 .
- 3- إقرار تشريع يقضي بإحالة أيّ مخالفة للقانون المدني الى التقاضي بموجب قوانين الأحوال الشخصية (كما هو مذكور في القانون المدني للأحوال الشخصية للعام 1959)، شرط موافقة الطرفين على التقاضي امام المحاكم الدينية، ويسمح باستئناف قرارات المحاكم الدينية امام محكمة مدنية.

ان عملية تعديل الدستور المقبلة ستكون فترة حاسمة للمرأة والأقليات، ولذلك من الأهمية بمكان أن تضم اللجنة الخاصة، المؤلفة لمراجعة واقتراح التعديلات الدستورية، أعضاء يمثلون جميع مكونات المجتمع العراقي. وينطبق نفس الأمر على مراجعة النظام الانتخابي في العراق، بحيث يجب الأخذ بعين الاعتبار تعزيز ورفع مستوى تمثيل المرأة والأقليات ليس فقط لإنتخابهم في المراكز التمثيلية وانما أيضاً لوصولهم الى لجنة الإنتخابات المستقلة في العراق ( IECI ) والمنظمات التابعة لها.

#### 6-8- معلومات اضافية

لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة المذكرات والإرشادات التشريعية الآتية التي أعدتها PILPG

- دليل قانون اللجنة المستقلة للإنتخابات في العراق.
- دليل صياغة قانون لجنة حقوق الإنسان.
- مذكرة حقوق المرأة وقانون الأحوال الشخصية في العراق.
- مذكرة حقوق الأقليات في العراق.

## 9- ادارة العدل في العراق

تشكل استقلالية وتكوين وصلاحيات المحاكم المختلفة في العراق، وعلى الأخص المحكمة الفدرالية العليا، مواضيع حاسمة تكمن فيها القدرة على تعزيز، وكذلك على ازالة ، مخاوف الفراق المعنيين من التعامل المحتمل مع عدد من القضايا، وعلى الأقل ما يرتبط منها بالفدرالية وبتوزيع السلطات فضلاً عن حقوق المرأة والأقليات.

إن تطوّر القضاء هو المدخل الأساسي لتأمين التزام العراق بحكم القانون. يحدد الفصل الثالث من الدستور العراقي (المواد 87 الى 101) السلطة القضائية الفدرالية بأنها كيان مستقلّ مالياً وادارياً. وتشمل السلطة القضائية مجلس القضاء الأعلى والمحكمة العليا الفدرالية ومحكمة التمييز الفدرالية ودائرة النيابة العامة ولجنة الرقابة القضائية، فضلاً عن "المحاكم الفدرالية الأخرى المنشأة طبقاً للقانون".

أما فيما يتعلق بالمؤسسات الخاصة فإن المادة 92 من الدستور العراقي تنصّ على إنشاء المحكمة الفدرالية العليا. وما يثير قلق الكثيرين هو ان المادة 92 تنصّ على ان المحكمة ستكون مؤلفة "من عدد من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي والخبراء في القانون ، الذين سيتم تحديد عددهم وطريقة اختيارهم وعملهم" بموجب قانون صادر عن مجلس الممثلين بأكثرية ثلثي أعضائه. وأعطيت للمحكمة (المادة 93) صلاحية البتّ في عدد من القضايا المحددة ومن ضمنها، تفسير المواد الدستورية، والقضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الفدرالية، والنزاعات بين مختلف دوائر الحكومة، وصلاحية البتّ بالنزاعات بين المؤسسات القضائية.

تنص المادة 90 على اقامة مجلس القضاء الأعلى. أما المادة 91 فتوكل الى المجلس مهمة الإشراف على القضاء الفدرالي، وتحضير موازنة القضاء، وتعيين أعضاء مختارين في المؤسسات القضائية الأخرى. وتخضع هذه التعيينات ، فضلاً عن الموازنة القضائية ، لموافقة مجلس الممثلين. ضمن هذا الإطار الدستوري الواسع، يجب وضع مزيد من التفاصيل وتحديد التشريعات المتعلقة بمدة ولاية وهيكلية وتأليف ومهام هذه العناصر المختلفة للسلطة القضائية الفدرالية، ومن ضمن ذلك علاقاتها ببقية الهيئات الحكومية، وعلاقاتها ببعضها البعض، وعلاقاتها بالهيئات القضائية في المناطق والمحافظات.

لذلك، هناك عدد من القضايا البارزة المتعلقة بالقضاء العراقي لا زالت تحتاج الى انتباه خاص من جانب البرلمان العراقي الجديد خلال عملية التعديل والتشريع. قد ترغب الحكومة العراقية الأخذ بعين الاعتبار الخطوات الآتية من خلال وضع القوانين:

### 9-1- إنشاء الهيئة القضائية الفدرالية

يجب أن يحظى إنشاء محكمة عليا فدرالية ، فعّالة وقابلة للحياة ، بأرفع الأولويات بحيث تكون هذه المحكمة قادرة على حماية حقوق الإنسان ، وحلّ القضايا المتعلقة بالفدرالية. وكما سبق وأشرنا، من الضروري أن تحصل هذه المحكمة على الدعم والشرعية من المواطنين العراقيين، مع تركيز الإنتباه الخاص على تأليف هذه المحكمة وطرق عملها. يجب ان يتضمّن قانونها العناصر الآتية:

- توضيح العلاقة بين مجلس القضاء الأعلى واللجنة المشرفة.
- تأكيد استقلالية القضاء.
- الحفاظ على استقلالية القضاء بالالتزام الدقيق بشرط اغلبيه الثلثين للموافقة على قانون المحكمة العليا الفدرالية.

□ تعزيز نظام قضائي فعال عن طريق تطوير وسائل تركز على المواضيع المتعلقة بالفدرالية وبالنزاعات القضائية بدلاً من معالجة هذه المواضيع فقط على أساس كل حالة لوحدها.

### 2-9- تأليف المحكمة العليا الفدرالية

- يجب ان يعطي التشريع مسألة تأليف المحكمة العليا الفدرالية الأولوية. ويشتمل ذلك على الآتي:
- وضع طريقة تعيين قضاة المحكمة العليا.
  - وضع شروط محددة للقضاة للتأكد من أن المحكمة تمثل المجتمع العراقي ، لأن أعضائها يتمتعون بمستوى رفيع من النزاهة والخبرة القانونية ، وبأنهم على اطلاع تام بمختلف القيم والعادات والتقاليد للمجتمع العراقي المتعدد القوميات.
  - تأمين عملية تعيين تستند الى الكفاءة.
  - ضرورة تأمين تدريب على القانون المدني لجميع قضاة المحكمة بحيث يكون هذا التدريب متساوياً مع المستويات الدولية الأخذ في البروز.
  - الإحتفاظ بمراكز للمرأة والأقليات في المحكمة أو وضع طرق أخرى لتأمين تمثيل الأقليات (ربما بأدخال بند يتناول الشيخوخة).
  - الحاجة الى أغلبية كبيرة في مجلس الممثلين للموافقة على التعيينات القضائية.
  - توفير التدريب للقضاة بحيث يشتمل على المعلومات حول المجموعات الثقافية والدينية المختلفة في العراق.

### 3-9- مكانة حسنة السمعة

- يجب تأمين الشفافية والتركيز على طرق العمل الواضحة وإحالة القضايا الرفيعة المستوى الى المحكمة العليا الإتحادية ووضع التشريعات التي تؤمن ذلك.
- توضيح متطلبات مستوى المحكمة (منح الأفراد من المواطنين حق اللجوء الى المحكمة من شأنه ان يضمن معالجتها بفعالية لقضايا حقوق الإنسان).
  - وضع الطرق التي تمكن من تقديم شكوى امام المحكمة، مثلاً، هل يجب أن تُحال اليها قضية فردية من محكمة أدنى أو من مؤسسة حكومية أخرى قبل إستماع المحكمة اليها.

### 4-9- السلطة القضائية

- يمكن للسلطة التشريعية ، ويجب عليها ، توضيح السلطة القضائية للنظام الإتحادي وعلاقته بالمؤسسات الأخرى. وتتضمن هذه المهمات الآتي:
- تحديد المحاكم التي تمتلك الصلاحية القضائية الابتدائية والإستئنافية حول الشكاوى الدستورية و/أو مواضيع دستورية القوانين.
  - تحديد الآليات لحلّ خلافات الصلاحية القضائية بين المحاكم الدنيا والمحكمة العليا الفدرالية، ومن ضمن ذلك، تحديد ما اذا كانت صلاحية المحكمة محصورة ضمن الصلاحية القضائية الحصرية للحكومة الفدرالية.
  - وضع أنظمة واضحة لإستئناف القرارات من المحاكم الدينية الى المحكمة العليا الفدرالية ، وعلى الأخص فيما يتعلق بقوانين الأحوال الشخصية. وتطرح مسألة الأحوال الشخصية اسئلة حول ما اذا كانت قوانين الأحوال الشخصية هي مواضيع محلية او فدرالية ، كما تطرح كيفية حلّ التفسيرات المتناقضة بين المحاكم الدينية والمدنية.

والمهمة الإضافية للحكومة العراقية تكمن في تحديد العلاقة بين الهيئات القضائية المحلية والإقليمية والفدرالية. ومن الأهمية بمكان تحديد ما اذا كانت المحكمة العليا الفدرالية مخولة

بصلاحية مراجعة القوانين الموضوعية من قبل المناطق والمحافظات طبقاً للمادة 93 (التي تحدّد صلاحيات المحكمة العليا الفدرالية). وتُطرح عدة أسئلة مهمة أخرى في هذا المجال، مثل:

- كيفية تفسير المادة 125 التي يظهر انها تضمن المعالجة المحلية للشؤون القانونية وبالتالي احترام المؤسسات القانونية للأقليات والقوانين العرفية.
- كيفية تحديد عبارة "الحقوق الإدارية" وفقاً لهذه المواد في الدستور؟

في غضون ذلك، من الأهمية بمكان ايضاً، تنسيق العلاقة بين المحاكم الفدرالية وغيرها من المؤسسات، مثل لجنة حقوق الإنسان، التي سيتمّ انشاؤها (هل سيكون لهذه اللجنة صلاحية الإستماع و/أو المقاضاة في دعاوى حقوق الإنسان)، والمحكمة الخاصة العراقية.

### 9-5- المواضيع الإدارية

طبقاً للمواد 87 و 88 إن القضاء والقضاة هم مستقلون. وفقاً للمادة 91 ، يقوم مجلس القضاء الأعلى بإدارة شؤون القضاء ويقترح الموازنة القضائية للموافقة عليها من مجلس الممثلين. ويجب على القانون الذي ينشيء مجلس القضاء الأعلى أن يؤمن إستقلال القضاء بالتأكيد ، على أن المجلس التشريعي لا يمكنه، بدون مبررات، تغيير موافقته على الموازنة القضائية أو حجبها. وضمن نطاق عملية الموازنة يجب على مجلس القضاء الأعلى أن يضمن الأموال الكافية للقيام بالمهام الآتية:

- التدريب المناسب للأفراد العاملين في القضاء.
- الثروات التقنية والمالية المناسبة للتدريب والتمكن من بناء القضاة العراقيين.
- برامج تثقيفية عامة، موجهة بشكل خاص الى النساء والأقليات، بخصوص حقوقهم الدستورية والمعالجات التصحيحية القانونية المتوفرة لهم، وتأمين وصولهم الى الهيئات القضائية.
- الثروات الملائمة لتطوير الهيكليّة الضرورية لدعم قضاء فعّال.

### 9-6- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات، لطفاً مراجعة الدلائل الإرشادية الآتية التي أعدتها مجموعة PILPG :

- دليل صياغة قانون المحكمة العليا الفدرالية.
- دليل صياغة قانون مجلس القضاء الأعلى.
- دليل صياغة قانون لجنة الإشراف القضائي.
- دليل صياغة قانون محكمة الإستئناف الفدرالية.
- دليل صياغة قانون دائرة النيابة العامة.

### 10- انشاء أنظمة انتخابية عادلة ، وشفافة ، وقابلة للمساءلة

تنص المادة 49 من الدستور على قانون انتخابي ، لا يقتصر فقط على "تنظيم شروط الترشيح والانتخاب وكل ما يتعلق بالانتخابات" ، وانما ايضاً "يهدف الى بلوغ نسبة مئوية من تمثيل المرأة لا تقلّ عن ربع أعضاء مجلس الممثلين". بعد وقت قصير من وضع الدستور، وافقت الجمعية الوطنية العراقية على قانون انتخابي ينصّ على عدد أعضاء البرلمان البالغ 275 عضواً، يتم اختيارهم إستناداً الى نظام تمثيل نسبيّ متعدد المحافظات يشتمل على مزيج من المقاعد المنتخبة مباشرة اضافة الى مقاعد تعويضية. عندما يجتمع البرلمان يقرر ما اذا كان القانون الانتخابي الحالي بحاجة الى اصلاح.

فضلاً عن ذلك، تنص المادة 102 من الدستور العراقي الجديد ، على انشاء لجنة مستقلة للانتخابات في العراق (IECI) كما تشير بأن القانون سينظم عمل هذه اللجنة. وقبل ذلك، أصدرت هيئة الإئتلاف المؤقتة (CPA) قراراً تحت رقم 92 بتاريخ 31 ايار 2004 يقضي بأن تنظم IECI نجاح ادارة الانتخابات في العراق. ويعني انتهاء المدة المؤقتة نهاية هيئة الإئتلاف المؤقتة وبالتالي انتهاء مفعول القرار رقم 92. عند هذا الحدّ واستناداً الى الدستور، يمكن للبرلمان الجديد ، عند انعقاده أن يضع قانوناً جديداً يُثبت بموجبه لجنة الانتخابات ويُعدّل القرار رقم 92 أو يُمدّد مدّة ولاية اللجنة المستقلة للانتخابات في العراق.

### 10-1- بناء القدرة

شهد العراق ثلاث انتخابات خلال العام 2005، وتم التأكيد من جانب معظم المشاركين على بناء القدرة على إجراء الانتخابات في المستقبل. وقد شددوا على الحاجة الى عدم مركزية عملية بناء القدرة ، وتطبيق برامج تدريبية في المناطق والمحافظات والبلدات ، خاصة على ضوء الانتخابات المحتملة للمجالس المحلية والمحافظات ، التي ستجري في العام 2006. ويحتاج العديد من العاملين في الإقتراع ، الذين نشطوا في هذه الانتخابات ، الى مزيد من التدريب ويتوجب على اللجنة المستقلة للانتخابات في العراق ان تبذل جهداً اضافياً للمراجعة المنهجية لمؤهلات العاملين في الإقتراع وخلفياتهم نظراً لظهور عدة شوائب في العام 2005. ونظراً لسوء التفاهم الحاصل حول النظام الانتخابي ، يمكن أيضاً تعزيز بناء القدرة على الانتخابات وتعزيز شرعية ونزاهة النظام.

### 10-2- اللجنة المستقلة للانتخابات في العراق

مع تبخّر قرار هيئة الإئتلاف المؤقت رقم 92، تحتاج اللجنة المستقلة للانتخابات في العراق الى تمديد ولايتها ، أو يحتاج المجلس التشريعي الى وضع قانون جديد لإنشاء لجنة جديدة، على الأخص على ضوء الانتخابات المقبلة في العام 2006. ويمكن أن تشمل الإصلاحات المقبلة الآتي:

□ *التركيز على منافع زيادة تطبيق صلاحيات النيابة العامة للجنة المستقلة للانتخابات:* توفير آلية أكثر فعالية لحلّ النزاعات الانتخابية ، وروادع أفضل لتوفير مزيد من المراقبة والإشراف على تطبيق الأنظمة الانتخابية، على الأخص تلك المتعلقة بالترشيح وتنظيم الحملات الانتخابية. كما يجب التركيز على المخالفات المالية للحملات الانتخابية مع امكانية تعزيز الأنظمة المالية وطريقة كشفها.

● *تقييم أفضل للوائح الناخبين:* يركز النظام الحالي على قاعدة المعلومات الوطنية الخاصة ببطاقات نسبة النفط والغذاء ، التي اعتمدت كإجراء مؤقت. وهذا الوضع غير موثوق به كجهد رسمي لتسجيل الناخبين. من شأن لوائح موثوق بها للناخبين أن تزيد من شرعية العملية الانتخابية وان تبني قدرة انتخابية طويلة الأمد.

● *الإحصاء:* بصورة عامة يجب بحث مواضيع تسجيل الناخبين والإحصاء وبطاقات الهوية الوطنية ، واحتمال اعادة توزيع المناطق في المستقبل بكلّيتها ، نظراً لتداخل العديد من المهام بعضها البعض. كما توفر هذه العملية توفير اكلاف غير ضرورية. ويجب أيضاً ضمّ الناخبين في الداخل الى أي عملية تسجيل أو احصاء.

● *تعاون المؤسسات:* لقد تم استخلاص عبرة مهمة من انتخابات 2005، وهي الحاجة الى دراسة وتوضيح العلاقة والتعاون الممكن بين عمل اللجنة الانتخابية

وتفويضها، ولجنة النزاهة العامة، ولجنة استبعاد حزب البعث، خاصة فيما يتعلق بتدقيق لوائح المرشحين وتسجيل الأحزاب السياسية وتنظيم نشاط الحملات الانتخابية ومراقبتها.

- *التمثيل*: بما ان القانون الانتخابي الحالي يخضع للتعديل ، أو أن قانوناً جديداً سيوضع، يجب على المشرعين القيام بالتحليل المنهجي لنتائج انتخابات ديسمبر، وفعالية الأنظمة الانتخابية الحالية في بلوغ النتيجة التمثيلية، ومن ضمن ذلك ، تقييم فعالية نظام المقاعد التعويضية في انتخابات ديسمبر.

### 10-3- معلومات إضافية

لمزيد من المعلومات لطفاً مراجعة دليل صياغة قانون اللجنة المستقلة للانتخابات في العراق الذي أعدته PILPG.

### 11- تأثير الإسلام في الدستور العراقي

يحاول الدستور العراقي الجديد أن يوجد توازناً ضرورياً، وإن يكن دقيقاً، بين الإرث الإسلامي لأكثرية مواطنيه وبين الحركة الوطنية باتجاه الديمقراطية التعددية. تشير المادة 2 من الدستور العراقي الى "ان الإسلام هو الدين الرسمي للدولة وهو مصدر التشريع" وبأنه "لا يمكن سنُّ أيِّ قانون يتعارض مع أي من الأحكام المعتمدة في الإسلام". ومع ذلك ، فإن المادة نفسها تنص على عدم سنُّ أيِّ قانون يتعارض مع "مبادئ الديمقراطية" أو "الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عنها في الدستور". فضلاً عن ذلك، توفر المادة 2 ضماناً " الهوية الإسلامية لأغلبية الشعب العراقي وتضمن كامل الحريات الدينية ، من حرية المعتقد الديني والممارسة لجميع الأفراد، مثل، المسيحيين واليزيديين ...". وتظهر في الدستور حقوق أخرى لحرية التفكير والمعتقد الديني ، فضلاً عن الضمانة ضد التمييز المستند الى "الدين أو العرق أو المعتقد أو الرأي..." (المواد 14، 42 و 43). وينص الدستور على موقع الخبراء في الفقه الإسلامي بالنسبة للمحكمة العليا الفدرالية، الى انه يحق للأفراد أن يلتزموا بشؤون أحوالهم الشخصية وفقاً لدينهم وطائفتهم ومعتقدهم أو اختيارهم (المواد 41 و 92).

وقد أثار تفسير كل هذه الشروط والأحكام، على الأخص على ضوء المادة 2، عدداً من الأسئلة بشأن نوع التوازن الذي يجب تحقيقه بين تقاليد الإسلام، ومبادئ الديمقراطية، والحقوق الأساسية والحريات للشعب العراقي. وكما سبق وتم بحثه، ستلعب المحكمة العليا الفدرالية دوراً أساسياً في تطبيق وتفسير المادة 2. ولذلك، فإن شرعية هذه الهيئة يمكن تعميقها ، من خلال قانون فعال ، يركّز على طريقة عملها وتكوينها وصلاحياتها القضائية (كما تم بحثه اعلاه في القسم التاسع من هذا التقرير).

ويمكن التركيز أيضاً بفعالية على دور الإسلام في الدولة العراقية الجديدة من أجل تأمين تشكيل حكومة تمثل جميع مكونات المجتمع العراقي، المدنية وغير المدنية، الإسلامية والمسيحية، المرأة والأقليات. وينطبق ذلك أيضاً على تأليف جميع الوزارات والدوائر الحكومية وكذلك على اللجان الخاصة التي ستراجع الدستور لإدخال التعديلات الممكنة عليه وتركز على تكوين المناطق. فضلاً عن ذلك، اقترح بعض المشاركين ، في سلسلة مناقشات الطاولة المستديرة ، اعتماد تشريع يُمكن من تأكيد التزامات العراق الدولية تجاه حقوق الإنسان والمعايير الديمقراطية، ومن بينها التأكيد على حق مساواة المرأة والحريات الدينية. بصورة عامة، اتفق الجميع على ان الدور

الملائم للإسلام في الديمقراطية العراقية الجديدة يتحقق بشكل أفضل عن طريق إجراء حوار شامل ووطني حول الموضوع ، ووضع آليات شفافة تمكن العراقيين من التعبير عن هواجسهم.

### 1-11- مؤسسة الشهداء

أنشأت المادة 104 لجنة سُمّيت "مؤسسة الشهداء" يتم تنظيم صلاحياتها بموجب قوانين في المستقبل. يجب ان يحدد هذا القانون مهمة ودور مؤسسة الشهداء مع التركيز على المجموعات التي صمّمت المؤسسة لدعمها. كما أن ايّ قانون يجب يوفر أنماطاً محاسبية مشددة للأموال التي تديرها هذه المؤسسة مع تأمين الشفافية لنشاطاتها.

### 12- خلاصة

ان سلسلة المباحثات حول الطاولة المستديرة ، التي استضافتها PILPG مع المؤسسات الراحية التسع ، كانت غايتها تحديد بعض الخطوات المستقبلية التي يجب اتخاذها لتطبيق الدستور العراقي. ان الملاحظات والتوصيات الواردة في هذا التقرير لا تدعي الإحاطة الشاملة بالأولويات والمهام التي ينتظرها البرلمان العراقي الجديد. ومع ذلك، فإننا نأمل أن يوفر التقرير، على الأقل، بعض النقاط الأساسية للإنطلاق والبحث.

ان تأمين السلامة والإستقرار في العراق يتطلب ، بدون شك ، أكثر من تعديل للدستور وسنّ القوانين وتطبيقها ، أو حتى إنشاء لجان ووكالات مختلفة. لا شك ان كل من هذه النشاطات سيساهم في تطوير عراق جديد، ولكن التغييرات الأعمق التي ستجري بدقة ومهارة ن مع مرور الزمن ، هي التي سيكون لها التأثير الأكبر. في مرحلة معينة من مراحل النقّدم الحضاري، حيث كانت القوانين والسياسات تصدر من بغداد فقط، تحتاج الآن الحكومات المحلية الى التكيف على مثال جديد ، حيث تعتمد وتطبق بعضاً من قوانينها الخاصة ، وتنشئ مؤسساتها الخاصة ، وتتحمّل مسؤولية أكبر لنجاحها وفشلها. يتطلب هذا الأمر أكثر من مجرد ارادة سياسية ، وانما قدرة سياسية. فضلاً عن ذلك، وفيما العراق يتحرك الى الأمام، مع مقاومة متوقعة، يمكن اختبار بعض العادات والممارسات ، ودفعها الى التطور في الوقت الذي يبقى فيه تزامن حدوث البعض منها داخل بلاد تنبثق فيها الديمقراطية التعددية.

وفي الوقت الذي يستمر فيه الدعم الدولي جوهرياً، فإن العراق سيتمكن في الوقت الذي يحدّده وبواسطة شعبه من صنع دولة جديدة. فالعظمة التي جعلت منه يوماً مهد الحضارة لا زالت موجودة في قلوب وافكار الشعب العراقي. وفي هذا المكان يجد العراق توازنه ومستقبله.



الملحق رقم 1  
لائحة المشاركين في سلسلة مباحثات الطاولة المستديرة

<b>Vanessa Jiménez</b> <i>PILPG</i>	<b>Spence Spencer</b> <i>PILPG</i>	<b>Justin Landreth</b> <i>PILPG</i>
<b>Paul Williams</b> <i>PILPG</i>	<b>Robert Blitt</b> <i>United States Commission on International Religious Freedom</i>	<b>Walter Landrey</b> <i>Kurdish Human Rights Watch</i>
<b>Hdeel Abdelhady</b> <i>Fulbright &amp; Jaworski LLP</i>	<b>Nathan Brown</b> <i>George Washington University</i>	<b>Tod Lindberg</b> <i>Hoover Institution</i>
<b>Sinah Abdullah</b> <i>Mandean Society of America</i>	<b>Zac Bookman</b> <i>Sullivan &amp; Cromwell LLP</i>	<b>Christopher Le Mon</b> <i>Shearman &amp; Sterling LLP</i>
<b>Mike Amitay</b> <i>Open Society Institute</i>	<b>Chris Cannon</b> <i>Sutherland Asbill &amp; Brennan LLP</i>	<b>Zazy Lopez</b> <i>DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP</i>
<b>Huwaida Arraf</b> <i>PILPG</i>	<b>Jeffery Carlson</b> <i>IFES</i>	<b>Jim Mayfield</b> <i>Chemonics</i>
<b>Mina Bahgat</b> <i>Jubilee Campaign USA</i>	<b>Scott Carlson</b> <i>United States Institute of Peace</i>	<b>Rafif Ben Messalem</b> <i>Iraq Foundation</i>
<b>Amatzia Baram</b> <i>Woodrow Wilson Center</i>	<b>Kim Clark</b> <i>Creative Associate</i>	<b>Katrin Michael</b> <i>Kurdish Human Rights Watch</i>
<b>Raya Barazanji</b> <i>Iraq Foundation</i>	<b>Carol Conragan</b> <i>United States Agency for International Development</i>	<b>Nijyar Shemdin</b> <i>KRG USA Representative</i>
<b>Denise Dauphinais</b> <i>IFES</i>	<b>Eric Kadel</b> <i>Sullivan &amp; Cromwell LLP</i>	<b>Andrew Solomon</b> <i>The American Society of International Law</i>
<b>Deborah Emmert</b> <i>United States Department of State</i>	<b>Richard Soudriette</b> <i>IFES</i>	<b>Ambassador Steven Steiner</b> <i>United States Department of State</i>
<b>Daniel Ernst</b> <i>United States Department of State</i>	<b>Barbara Kagan</b> <i>Steptoe &amp; Johnson</i>	<b>Joe Stork</b> <i>Human Rights Watch</i>
<b>Elif Eroglu</b> <i>PILPG</i>	<b>Pary Karadaghi</b> <i>Kurdish Human Rights Watch</i>	
<b>Jeff Fischer</b> <i>IFES</i>		

<b>Natasha Hall</b> <i>IFES</i>	<b>Patricia Karam</b> <i>United States Institute of Peace</i>	<b>Aaron W. Jost</b> <i>United States Department of State</i>
<b>Emily Hillenbrand</b> <i>United States Department of State</i>	<b>Eric Pelofsky</b> <i>United States Department of State</i>	<b>Laurel Miller</b> <i>United States Institute of Peace</i>
<b>Sara Ibrahim</b> <i>PILPG</i>	<b>Koebel Price</b> <i>Creative Associates</i>	<b>Jonathan Morrow</b> <i>United States Institute of Peace</i>
<b>Mona Iman</b> <i>United States Institute of Peace</i>	<b>Yahia Said</b> <i>Open Society Institute</i>	<b>Suhaib Nashi</b> <i>Mandean Society of America</i>
<b>Ray Jennings</b> <i>Creative Associates</i>	<b>Pauline Shams</b> <i>Freedom House</i>	<b>Munir Nussiebeh</b> <i>PILPG</i>
<b>Kristen Johnson</b> <i>PILPG</i>	<b>Paul Sullivan</b> <i>National Defense University</i>	<b>Carole A. O’Leary</b> <i>American University Center for Global Peace</i>
<b>Michael Youash</b> <i>Iraq Sustainable Democracy Project</i>	<b>Russell Wheeler</b> <i>The Brookings Institution</i>	<b>Sam Parker</b> <i>United States Institute of Peace</i>
	<b>Edwin Williamson</b> <i>Sullivan &amp; Cromwell LLP</i>	

## لمحة عن المجموعة الدولية للقانون العام والسياسة (PILPG)

تم ترشيح هذه المجموعة لنيل جائزة نوبل للسلام في العام 2005 ، وهي منظمة لا تتوخى الربح ، وتعمل ، بصفتها مؤسسة قانونية للمصلحة العامة الدولية ، على توفير المساعدة القانونية المجانية الى الدول والحكومات التي تجري مفاوضات سلام ، وعلى صياغة دساتير للفترة التي تلي الحروب ، وتلاحق مجرمي الحرب. وتسهيلاً لإستخدام هذه المساعدة القانونية، توفر PILPG ايضاً سياسة صياغة استنشرات وتدريب حول قضايا تتعلق بحل النزاعات.

المجالات الرئيسية الأربع لنشاط PILPG هي:

- بناء السلام.
- جرائم الحرب.
- التنمية السياسية بعد الأزمات.
- القانون الدولي العام.

ومن أجل توفير الإستشارة القانونية للمصلحة العامة والخبرة في صياغة السياسات، تجتذب PILPG خدمات متطوعين يفوق عددهم الستين ، من المستشارين القانونيين السابقين والموظفين السابقين في الشؤون الخارجية ، من وزارة الخارجية في الولايات المتحدة الأميركية وغيرها من وزارات الخارجية. وتجذب PILPG المساعدة للمصلحة العامة من المؤسسات القانونية الدولية الرئيسية، ومن بينها:

Covington & Burling  
Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle  
DLA Piper Rudnick  
Shearman & Sterling  
Steptoe & Johnson  
Sullivan & Cromwell  
Winson & Elkins  
Wilmer, Cutler & Pickering

الخريجون وطلاب الجامعة الأميركية وجامعة كايس ويسترن في الشؤون الخارجية والقانون في القانون في

ان مجموعة PILPG قادرة على توفير خدمات قانونية دولية للمصلحة العامة بما تزيد قيمتها عن مليوني دولار.

وغالباً ما ترسل PILPG أعضاء الى داخل البلاد ، لتسهيل توفر المساعدة القانونية ، كما ان أعضائها يعملون غالباً في بعثات عملاتها خلال مفاوضات السلام. ومن أجل تسهيل هذه المساعدة ، أقامت PILPG مقرها الرئيسي في واشنطن ، ولديها أيضاً نقاط اتصال في مدينة نيويورك وبوسطن وسياتل وكليفلاند ولندن وباريس وروما ولاهاي وستوكهولم وبلفاست وكراكوف وبوداباست وزوريخ وتيبيلسي وكابول ونيروبي.

تأسست PILPG في لندن عام 1995 ، وانتقلت الى واشنطن في العام 1996 حيث عملت لمدة سنتين تحت رعاية مؤسسة "كارنيجي اندومانت للسلام العالمي". حالياً تقيم مجموعة PILPG شراكة مع الجامعة الأميركية في واشنطن وجامعة كايس ويسترن ريزيرف في كليفلاند اوهايو. في تموز 1999، أعطت الأمم المتحدة PILPG وضع منظمة رسمية غير حكومية.

في العام 2005 ، رشّحت من عملاء المصلحة العامة ، PILPG لنيل جائزة نوبل للسلام عن "مساهمتها الملحوظة في تعزيز السلام عبر العالم بتوفير مساعدة قانونية ضرورية للمصلحة العامة الى الدول والكيانات التي تجري مفاوضات سلام وعن إحضارها مجرمي حرب امام العدالة".