الآراء الواردة في الصفحة تعبر عن وجهات نظر كتابها ، وقد لا تتفق بالضرورة مع وجهة نظر الجريدة

الملكيـــة الخـــاصـــة في الـــدســـاتـير العـــراقيـــة

حسن كريم عاتي
حقوقي

(١-٢)

المقدمة

١ - يمثل الدستور الوثيقة القانونية العليا، والتي تُعد الأصل لجميع التشريعات القانونية التالية عليها . فلا يستمد القانون صفته الدستورية الا بالعودة الى قاعدة قانونية أو أكثر من مواد الدستور . ولا يمكن عد السلطات شرعية ما لم تكن قد وردت صلاحياتها وتشكيلاتها وآليات عملها بالاعتماد المباشر على الدستور أو بالإحالة عليه أو بالاستناد الى حكم من أحكامه .
لذلك يُعد الدستور الوثيقة الأكثر خطورة، اضافة الى كونها الأكثر أهمية، لغلبة صفة تنظيم العلاقة بين الحكومة عموما وبين الجمهور على اتساع معنى الكلمة . ليكون بذلك الطريق المبين لتنظيم الحياة العامة في الدولة، عبر وضوح الحقوق وبيان الواجبات، والتي تتطلب الموازنة بين كفتي العقد . باعتبار السلطة قد فقدت أهم عناصر تحصنها عن المحاسبة عند التقصير، بادعائها القدسية أو الصفة السماوية التي حاول السلاطين إضفاءها على أنفسهم درءا لاي محاولة تقويم أو إصلاح . وبهذا ينأى الدستور عموماً عن منح الحكام من الصلاحيات ما يتيح لهم الاستبداد بالحكم .
٢-غير ان مثل هذا التصور النظري لدور الدستور في حياة الدولة، لم يكن واقعياً دوماً،لكثرة محاولات السلطة التنفيذية، ونجاحها في الأعم الأغلب، في الاستحواذ على الصلاحيات . وفي كثير من الأحيان، تكون على حساب السلطة التشريعية نفسها . فيصبح الحاكم جامعاً بيد واحدة قدرة التشريع، وليس صلاحيته وصلاحية التنفيذ وقدرته أيضاً . فيحيد عن التصور النظري لصلاحية الدستور في تنظيم حياة الأمة، عبر إيجاد التوازن المطلوب بين السلطات، على وفق النظم الدستورية الحديثة .

٣- لم يخرج النظام الدستوري في العراق عن هذه الحقائق على امتداد تاريخ الدولة العراقية الحديثة،ابتداءً من دستور ١٨٧٦ - ١٩٠٨ العثماني وحتى مشروع سنة ١٩٩٠ الذي لم ير النور . فانها جميعاً أخذت بالمفاهيم الحديثة لحقوق الإنسان، ابتداءً من حقه في التنقل في جميع أنحاء البلاد، وحقه بالسفر، وحتى الملكية الخاصة وصيانتها من الاعتداء عليها . ومن بينها حمايتها من المصادرة التعسفية . فقد نظمت تلك الدساتير هذا الحق بالطرائق التي يبدو فيها مصاناً من أي اعتداء . وقد اتضحت في تلك الحماية التوجهات السياسية التي اعتمدتها الدولة في فهمها للوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للملكية . فهي بين الملكية المطلقة وبين عدها مفردة اقتصادية من منظومة المفاهيم السياسية التي تعتنقها الدولة (المُشرع) .لذلك يتضح التفاوت البين بين هذه المفاهيم عند المقارنة بين تشريع وآخر . وهو ما يدفعنا الى التعامل النظري البحت مع هذه المفاهيم، ومن بينها حق الملكية . مع عدم الالتفات، الا نادراً، الى السلوك السياسي للدولة العراقية في تعاملها مع هذه المفاهيم من الناحية التطبيقية في الحياة العملية المتصلة بها .

خواص الدساتير في العراق

٤- توالت على تنظيم الحياة السياسية في الدولة العراقية مجموعة دساتير، اتصفت معظمها بصفة (المؤقت) . وتنوعت بين دساتير فرضت من سلطة خارجية (دستور ١٨٧٦-١٩٠٨ العثماني) ومجموعة النظم القانونية المطبقة في الهند (المجموعة القانونية للأقاليم العراقية - ١٩١٥)، التي اعتمدتها سلطة الاحتلال البريطانية أبان الحرب العالمية الاولى (١)، وبين دساتير وطنية وضعت من قبل المشرع العراقي تحت ظروف متنوعة . هي : دستور ١٩٢٥ القانون الأساسي العراقي (٢). ودستور ٢٧ تموز١٩٥٨ (٣) المؤقت . ودستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤(٤) المؤقت . ودستور ٢١أيلول١٩٦٨المؤقت (٥) . ودستور ١٦تموز١٩٧٠المؤقت (٦). ومشروع دستور العراق ،١٩٩٠ وقد استبعدنا دستور ٢٠٠٥ من الدراسة لعدم مضي من الوقت ما يكفي لتوفير القناعة بالتزام الحكومة بأحكامه، خصوصاً في جانب الملكية الخاصة.
٥-توزعت هذه الدساتير بين (مؤقت) و(دائم) .فكان دستور ١٨٧٦-١٩٠٨ العثماني، ودستور ١٩٢٥ من بين المجموعة الدستورية التي اتصفت بالدائمية . في حين كانت الأخر جميعاً تتصف بالمؤقت.

٦-اشتركت جميع الدساتير (المؤقتة والدائمية) بقصر المدد الزمنية التي نظمت بها الحياة السياسية في الدولة العراقية، باستثناء دستور ١٩٢٥ الذي استمر العمل به لغاية ٢٧ تموز ١٩٥٨، وهي أطول مدة زمنية استغرقها أي دستور عراقي . يليه دستور ١٦تموز١٩٧٠ الذي استمر العمل به الى عام ٢٠٠٤(قانون إدارة الدولة الانتقالية) .
٧-ان جميع الدساتير تتصف بخاصية التشريع المتسرع المرتبط بحالات سياسية تخلقها متغيرات الانقلابات العسكرية عموماً.فلم يكن الدستور العثماني (القانون الأساسي العثماني ١٨٧٦-١٩٠٨)الذي شرع في العام ١٨٧٦م قد وجد طريقة الى التنفيذ الا بعد الحركة الانقلابية في الدولة العثمانية عام ١٩٠٨م على يد جمعية الاتحاد والترقي (٧)، التي مثلت حركة سياسية تنويرية هدفت الى إحياء الروح القومية (الطورانية) في الدولة الآيلة للانهيار .وشجعت فيما بعد الحركات القومية الى إحياء الروح القومية في الولايات العثمانية، نتيجة نمو الوعي السياسي وزيادة الاضطهاد والمظالم، والتحركات المناوئة للدولة الاستعمارية، التي بدا واضحاً أثرها المباشر في السياسية الدولية .
ومن الأمثلة الأكثر دلالة، المدة المحصورة بين ١٤ تموز ١٩٥٨ ولغاية ١٦ تموز ١٩٧٠ حيث شرعت فيها أربعة دساتير، جميعها جاءت بعد متغير سياسي يخلقه الانقلاب العسكري . وهو وان حاول الحفاظ على المعلن من الأهداف التي سبقه غيره اليها غيرانه يتهم بشكل مباشر النظام السياسي الذي سبقه بالانحراف . فتأتي الاحكام مسبوقة برؤيا سياسية تمثل الحزب الحاكم، الذي يستوعبها الدستور بوصفها قيماً قانونية تم التعبير عنها بأحكام الدستور . وتمثل بالمقابل الفهم السياسي لذلك الحزب لمفهومي الشعب والحكومة معاً .وتجعل من تلك القيم تمتلك صفة الوطنية، وان الحياد عنها يمثل الرؤيا المخالفة .
وقد وعدت جميع تلك الدساتير المؤقتة الشعب بالإعلان عن الدستور الدائم حين ييسر الظرف ذلك .وهو ما يمثل حالة قلق تشريعي بعدم الاعتداد بالدساتير المؤقتة بوصفها أحكاماً انتقالية بين النظم المنهارة بفعل الانقلاب، وبين الوعد باستقرار الحياة الدستورية عبر الدستور الدائم الذي يهدف اليه النظام المنتصر، والذي لم يف أي منها بوعده .

الملكية الخاصة في الدساتير العراقية

٨- لقد أثرت المتغيرات السياسية في الحياة العامة تأثيراً مباشراً . فإذا كانت هذه المتغيرات متوقعة الأثر على المفاهيم والقيم السياسية، فأن مثل هذا التأثير متوقعاً ان يكون محدوداً على المفاهيم الاخر، ومن بينها الملكية الخاصة بوصفها قيمة اقتصادية، ترتبط، وان بشكل تتفاوت قوته مع القيم الاجتماعية، وهو ايضا حق من حقوق المواطن، وله حق التصرف به على ضوء القوانين والأعراف . الا ان المتابع لأحكام الدساتير (الدائمة والمؤقتة) يتضح له حجم تأثر هذا الحق بالنظريات الاقتصادية التي تعتمدها السلطة الحاكمة (المشرع دائماً للدساتير).
ففي القانون الأساسي العثماني (١٨٧٦-١٩٠٨)، جاء في المادة/٢١منه : ((كل أحد أمين على ماله وملكه الجاري تحت تصرفه بحسب الأصول ولا يؤخذ من أحد ملكه ما لم يثبت لزومه للنفع العام ويدفع ثمنه الحقيقي سلفاً وفقاً للقانون)) . فقد جعل القانون الأساسي العثماني عدم نزع الملكية الخاصة هو الأصل . وان نزع الملكية (المؤاخذة) لا يتم الا بشرطي : ثبوت لزومه للنفع العام، وان يدفع ثمنه الحقيقي سلفاً.
في حين أخذ القانون الأساسي العراقي (دستور ١٩٢٥) وفي المادة/ ١/١٠منه: ((حقوق الملكية مصونة . فلا يُنزع ملك أحد أو ماله الا لأجل النفع العام وفي الأحوال والطريقة التي يعينها القانون وبشرط التعويض عنه تعويضاً عادلاً)). فهو وان حافظ على أصل الحق، غير انه خلق متغيرات مختلفة عبر اشتراطات نزعها.حيث عد النفع العام الشرط الأول في نزع الملكية الخاصة.غير انه اختلف في لزوم أثبات النفع العام المتحقق، وذلك بإيراد الاستثناء (لأجل النفع العام)، ولم يكلف الدستور الجهة التي تقوم بانتزاع الملكية الخاصة بلزوم إثبات ذلك النفع العام. وقد جاء في التعويض ان يكون عادلاً،وهو اختلاف بين، حيث عد دستور ١٨٧٦-١٩٠٨ بدفع : أولا: ثمنه الحقيقي. وثانياً:ان يكون الدفع سلفاً. وحيث ان التعويض يكون،على الأعم الأغلب، نقدياً، فأنه يتضرر بعاملين : قيمة التعويض المرتبط بزمن تقدير القيمة . والقدرة الشرائية للمال المعوض به .إذ ان مضي المدة له تأثيره السلبي على القيمة الحقيقية.
فنكون بذلك مع توجه مشترك بين دستورين حاولا الحفاظ وصيانة الملكية الخاصة. غير أنهما اختلفا في طريقة التعويض وأسبابها والياتها .
ففي دستور ٢٧تموز١٩٥٨ المؤقت،خصصت المادة/١٣منه لأحكام الملكية الخاصة . حيث جاء فيها: ((الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع الا للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل وفقاً للقانون)).حيث يلاحظ الاشتراك مع القانون الأساسي العثماني (١٨٧٦-١٩٠٨) والقانون الأساسي العراقي ١٩٢٥ في محاولة صيانة هذا الحق واستثناء نزعها للنفع العام . واشتراكه مع دستور ١٩٢٥ في (مقابل تعويض عادل).غير ان الملكية الخاصة تحولت في هذا الدستور من وظيفتها الاقتصادية،وهي الغالبة،الى وظيفة اجتماعية. وهي رؤيا سياسية ترتبط بالقوى السياسية التي قادت المتغير في ١٤تموز١٩٥٨، والذي مثل فيما بعد أحد القيود الواردة على الملكية. خصوصا الملكية الزراعية في توجه سياسي لإنهاء النظام الإقطاعي المتنفذ والمؤثر في الحياة الاقتصادية لشريحة واسعة من المواطنين.
وبذلك تتحول صفة الملكية الخاصة (على وفق دستور ٢٧تموز١٩٥٨) من صفتها الاقتصادية الى صفة أخرى،هي: اجتماعية. وتخضع لرؤيا مختلفة في فهم الملكية الخاصة، وينأى بها عن طبيعتها لأسباب سياسية بحتة، ويجعل من التعامل معها يخضع لشروط غير اقتصادية . وتغليب شروط غريبة عنها . حيث ان الشروط الاجتماعية التي أفترضها دستور ١٩٥٨ غير واضحة ولا تملك صفة معيارية يكون الركون اليها عادلا او واضحاً.
وبذلك يكون الأساس الذي خلقه الدستور العثماني ١٨٧٦-١٩٠٨ قد تغير عبر مجموعة محددات جديدة لاحقة عليه .فقد انتهى (إثبات لزومه للنفع العام)ب(لأجل النفع العام). و(يدفع ثمنه الحقيقي سلفاً) الى (التعويض العادل). وقد جاء دستور ١٩٥٨ ليلغي الصفة الاقتصادية عن هذا الحق ليتحول الى الصفة الاجتماعية.
لقد خلقت مجموعة المتغيرات على استثناءات نزع الملكية الخاصة الى قاعدة تسربت الى الدستور المؤقت اللاحق في ٢٩نيسان,١٩٦٤ حيث جاء في المادة/١٢منه: ((الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون. وحق الإرث مكفول وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية)). فقد حافظ هذا الدستور على جميع الاحكام التي وردت في دستور ٢٧تموز١٩٥٨، بصيانة هذا الحق وارتباطه بالوظيفة الاجتماعية واستثناء نزعها والتعويض المترتب عليه.وبذلك فان الملاحظات على أحكامه متطابقة مع الملاحظات على أحكام دستور ,١٩٥٨ غير ان دستور ٢٩نيسان١٩٦٤ المؤقت أدخل حكماً جديداً غريباً على هذا الحق، وفي الإحالة الى مرجعيته .فقد جاء فيه: ((...حق الإرث مكفول وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية)).
ووجه الغرابة : ان حق الإرث يمثل أحد أسباب نقل الملكية. فالملكية الخاصة لا ترتبط بالإرث وحده حسب، بل لها مصادر عده، يكون الإرث واحد منها . والاختلاف الاخر: ان مصدر صيانة حق الملكية الخاصة القانون على وفق أحكام الدستور. بينما حق الإرث مكفول على وفق الشريعة الإسلامية فيما يخص المسلمين فقط. وهو ما يتطلب إفراد مادة قانونية مستقلة له، وان لا يربط بحق الملكية الخاصة. وبين ما تثيره هذه الصياغة القانونية غير الموفقة،ان ارتباط الملكية الخاصة بموضوع الإرث ن وكأن المادة بكاملها موجهة الى المسلمين فقط. في حين ان أحكام الإرث لغير المسلمين معتبرة وفقاً لأحكام الدستور نفسه. فتكون الصياغة القانونية معيبة بوصف الارتباط بين الملكية الخاصة، وهي عامه، وبين الإرث الذي جاء تحديداً مرتبطاً بالشريعة الإسلامية .

الـــنـفـــط والمـــــدور وصـــنـــاديـق الأجـيـــال

في الوقت الذي تثير فيه موازنة عام ٢٠٠٨ الدهشة والاعجاب برقمها الهائل (٥٠) ترليون دينار بزيادة خمسة ترليونات عن موازنة ٢٠٠٧ ، فانها ايضا تبعث التساؤل والاستغراب في جوانب اخرى لا تقل اهمية عن ابواب تخصيصاتها وما رصدته للقطاعات المختلفة.ومن النقاط الاساسية التي يتوقف عندها أي متابع ان الموازنة الجديدة قدرت ايرادات النفط على أساس تصدير (١,٧) مليون برميل يوميا وبسعر (٥٧) دولاراً للبرميل الواحد.

عبد الرحمن عناد
اعلامي

فيما يشير الواقع الى خلاف ذلك حيث ان الصادرات النفطية اقتربت من معدل مليوني برميل يوميا، وارتفع سعر البرميل الواحد كما هو معروف ليشارف المئة دولار، وبمقارنة حسابية بسيطة يتضح ان الفارق سيكون بعدة مليارات من الدولارات دون نيسان امكانية انخفاض معدلات التصدير بسبب الاعمال الارهابية او الاجراءات الفنية ولكنها ستكون لفترات قصيرة مع اسحضار التوقعات الدولية المتخصصة بان العالم سيشهد طلباً متزايداً على النفط مع انعكاس هذا ايجاباً على اسعاره.
وفي الحالات المماثلة، وفي كثير من الدول، فان اعتماد منهج وضع الاحتمالات الاقل هو الارجح، وهذا امر منطقي وعملي لا غبار عليه، تحسباً لاية متغيرات في واردات الدولة ما يؤثر سلباً على موازنتها، وبالتالي على قدرتها في الايفاء بالتزاماتها المحلية والدولية، ولكنها تضع احتمالات نسبية معقولة، وليس كاحتمالات كميات تصدير النفط الاقل او اسعاره المنخفضة كما حدث في موازنتنا عام ٢٠٠٨ برغم ان موازنة ٢٠٠٧ قدرت سعر النفط بمبلغ اقل هو خمسين دولاراً.
والمسألة لم تغب عن بال من يعنيهم الامر نظرياً واكاديمياً، او ممن تفرضها عليهم مسؤولياتهم كما في مجلس النواب، والذي قام بالاستفسار من وزير النفط عن ذلك فرد بان دولا نفطية عدة تضع استعاراً اقل ما وضع عندنا تراوحت بين (٢٠-٣٠) دولاراً، ولكن هذا التفسير رد عليه بعضهم بان الدول المعنية تضع فارق الاسعار عند ارتفاعها في صندوق خاص يدعى (صندوق الاجيال) وهو الامر المعمول به مثلا في دول خليجية، عند ارتفاع اسعار النفط والغاز، باعتبار انهما ثروتان لا تخصان الاجيال الحالية وحدها، ولكن للاجيال المقبلة حقها المشروع فيها، فيما لا نمتلك نحن مثل هذا الصندوق والذي لم تجد فكرته التي طرحت قبل اربع سنوات أي استجابة او مناقشات جدية، ولكن هناك نواة فعلية لهكذا فكرة قد تكون مختلفة قليلا وهي الصناديق الاستثمارية التي اسست لبعض المحافظات بدءاً من الانبار وبغداد والناصرية وانتهاء بالبصرة التي يستقطع دولار واحد من كل برميل نفط مستخرج منها ليوضع فيها، ويمكن تطويرها وتوحيدها لتكون صندوق الاجيال المطلوب تأسيسه كحاجة مستقبلية قائمة.
والبعض من الباحثين والنواب تساءلوا عن الهدف من تخفيض الواردات المالية عن حجمها الحقيقي المتوقع والذي سيجعلها خارج الرقابة والتخطيط بحيث يسهل امكانية قيام جهات حكومية بتمويل ومعالجة قضايا اخرى دون الحاجة الى موافقة مجلس النواب وهو أمر خطير بحد ذاته.
ولا يتوقف الامر عند هذا الحد، فهناك المدور المالي من السنوات الماضية، والذي اكدت تقارير حكومية انه رقم كبير، لان بعض الوزارات والمحافظات لم تصرف ما خصص لها الا بنسب قليلة لاسباب متعددة منها تأخر تسلمها، ولم يحصل اعضاء مجلس النواب من مثل وزارة المالية الذي ضيفوه على جواب شاف، يكشف لهم فيه عن الواردات الحقيقية ولكن الاحداث تدور وبعض الكتابات تذكر وجود مدور مالي يتجاوز مبلغ (٢٢) دولار تبقت من السنوات القليلة الماضية وهو مبلغ كبير بلغة الارقام ولا شك في ظروفنا الحالية ويمتلك استثنائيته في طرح التساؤلات عنه.
ان احاديث ومناقشات ومطالبات المواطنين والنواب والاكاديميين بتلاقي ما وقعت فيه موازنة عام ٢٠٠٧ من نواقص واخطاء وقصور في التنفيذ، فرصة لكي تكون موازنة ٢٠٠٨ الافضل فعلا ليس بما رصد فيها فحسب، ولكن بقدرتها على تحقيق الاكثر كماً ونوعاً في ما خطط لها.