أبرلمان أم جمعية تأسيسية ؟

من يكتب الدستور؟ وما صعوبات الكتابة؟

المحامي- حميد طارش الساعدي

كتابة الدستور من العمليات المعقدة والشاقة، باعتبار الدستور معبراً عن القيم الاساسية للمجتمع وعن توجهاته المهمة، وتبدأ الصعوبة منذ البدء بمشروع الكتابة، وتطرح الاسئلة الكبيرة، من يكتب الدستور؟ هل البرلمان الاعتيادي ام جمعية تأسيسية تكون مهمتها كتابة الدستور، وتجارب الشعوب والمنطق القانوني يشيران الى ضرورة كتابة الدستور من قبل جمعية تأسيسية تم انتخابها على اساس هذه المهمة الكبيرة او بعبارة ادق اعطى الناخبون اصواتهم لمرشحين يمثلونهم في ابرام العقد الاجتماعي مع مراعاة حقوق ومصالح وقيم الناخبين، على خلاف البرلمان الاعتيادي حيث يتم انتخاب اعضائه على اساس البرامج السياسية القصيرة المدى للاحزاب المتنافسة في الانتخابات ومن الاجابة على السؤال ايضاً، يمكن للبرلمان الاعتيادي الذي اسس بناءً على البرامج الحزبية ان يذهب في كتابة الدستور لضمان مصالحه، واذا تجاوز المشروع العراقي لكتابة الدستور هذه المسألة بإعلانه اولاً، ان مهمة الجمعية الوطنية التي سيتم انتخابها هي كتابة الدستور وثانياً، وهو الاهم، استفتاء الشعب العراقي على مسودة الدستور لتلافي عدم مشاركة احد مكونات الشعب العراقي الاساسية في الانتخابات وعدم تمثيلهم في الجمعية الوطنية، ثالثاً، جعل عملية ابرام العقد اجتماعي مباشرة من قبل الشعب العراقي، وليس من قبل ممثلين في الجمعية الوطنية، رابعاً، فرض نسبة تصويت عالية لابرام العقد حتى يكون ملزماً ونافذاً من خلال اعطاء حق نقض مسودة الدستور لاغلبية ثلثي ثلاث محافظات. من تجارب الشعوب في كتابة الدستور هناك صعوبة في عملية الكتابة فالدول التي حدث فيها التغيير مع ابقاء عناصر من الفئات الحاكمة سابقاً، مثل الدول التي ظهرت عند انهيار الاتحاد السوفيتي، حيث تحاول هذه الفئات الابقاء على ما يحافظ على مكتسباتها السابقة بأكبر قدر ممكن، واما الدول التي تخلصت تماماً من العناصر الحاكمة سابقاً، وخير مثال ما نعيشه اليوم في العراق، فالقوى الفائزة وهي متعددة تحاول الفوز بأكبر قدر ممكن لما يضمن مصالحها في الدستور وقد تمت ملاحظة ذلك، في مجال آخر، مثلاً، عند تشكيل الحكومة لكن هناك دائماً خطوطاً بين القضايا المختلف عليها للاتفاق عليها، وبعد مرور وقت كاف قد تكون هناك رؤية مشتركة لما اختلف عليه ويمكن تعديل الدستور على اساسها، وهذا ما حدث في كتابة الدستور الامريكي حول موضوع الرق حيث لم يكن الامر حاسماً في البداية بتحريمه وتم تحريمه بشكل نهائي فيما بعد في التعديل الثالث عشر للدستور الامريكي، اذاً يمكن ايجاد خطوط اتفاق على الموضوعات الساخنة مثل الدين الاسلامي والفيدرالية وغيرها، وربما يسفر المستقبل عن رؤية مشتركة لهذه المسائل فيتم تعديل الدستور على اساسها.

المرونة لمواجهة الصعوبات

ومن الصعوبات الاخرى في كتابة الدستور، هو انه يكتب في وقت يواجه فيه المجتمع صعوبات اقتصادية واجتماعية وسياسية لا بد من ان ينعكس تأثيرها في كتابة الدستور، وعند معالجة هذه الصعوبات ستكون هذه الانعكاسات عائقاً في الدستور وبالتالي يجب تفادي ان يكون الدستور وسيلة حل لمشاكل آنية، وانما يكون وثيقة موضوعية مرنة تستوعب الحلول لسنين طوال.

والدستور، عادة يكتب لمراحل مستقبلية يصعب التكهن بها وغالباً ما تختلف مع ما كان متوقعاً وهذا يتطلب وضع مرونة لمجابهة التحديات المستقبلية واما ما يتعلق بحقوق الانسان فيجب حمايتها اولاً من كتابتها في الدستور وليس معالجتها بعد صدور الدستور لان هذا سيكون صعباً علاوة على امكانية انتهاك الحقوق بسبب انعدام الحماية القانونية الدستورية. اذن يجب معالجة كل ما يتعلق بحقوق الانسان والامور الاخرى المهمة منذ البداية في الدستور ولا يجب التأثر بالدساتير المختصرة في البلدان الديمقراطية حيث واجهت صعوبات كبيرة لاحقة كان عمق الوعي الديمقراطي والتقاليد الديمقراطية، التي نفتقدها، سبباً في تخطيها ولا يعني هذا بان يتضمن الدستور جميع التفاصيل غير الضرورية لان ذلك سيعيق المرونة في الدستور ويجعل منه مترهلاً، اذاً يتطلب من لجنة كتابة الدستور ان تحدد سلفاً ما هي التفاصيل الضرورية والاساسية التي يجب ان يتضمنها الدستور، وما هي التفاصيل غير الضرورية التي يجب استبعادها في كتابة الدستور.

تحديد الهيكل اولاً

عند كتابة الدستور يتم اولاً تحديد ابوابه او الهيكل العام للدستور، بعدها تتم المناقشة لكتابة مواد كل باب من ابواب الدستور، فعندما تتم مناقشة نظام الحكم، تتم مناقشة مزايا وعيوب النظام البرلماني والنظام الرئاسي والنظام المختلط مع تحليل للواقع العراقي وعلى المدى المستقبلي فيما يتعلق بالأخذ بالنظم الاكثر ملاءمة. ولا يمكن الجزم مقدماً بأفضلية نظام على آخر وطبيعة الواقع الاجتماعي والسياسي قد تحسم النتيجة لصالح نظام مقابل آخر. فدول الاتحاد السوفيتي بعد انهياره، اخذ بعضها بالنظام البرلماني، دول البلطيق، وارادت بذلك ان تكون منسجمة مع نظم اوربا الغربية ذات الطابع البرلماني، بينما اخذت روسيا واوكرانيا واخرى قريبة منهما بالنظام الرئاسي من اجل انشاء حكومات قوية ووراثة بقدر ما للقوة التي كان يتمتع بها الاتحاد السوفيتي مقابل مراكز القوى في العالم وهكذا الحال ايضا بالنسبة الى نوع السلطة التشريعية، البرلمان، هل يتم تشكيله بمجلسين احدهما اعلى وآخر ادنى ام يشكل من مجلس واحد، وفقهاء الدستور يذهبون الى ملاءمة البرلمان ذي المجلسين للدول الفيدرالية حتى يضمن احد مجالس البرلمان مصالح او حقوق الفيدراليات المتساوية والاخر، وهو الادنى يمثل مصالح الافراد بشكل عام، ولكي يتم تحديد البرلمان المطلوب من مجلس اومجلسين على لجنة كتابة الدستور ان تنظر الى أي مدى ستكون استقلالية الفيدراليات ومستوى صلاحياتها وعلاقتها بالمركز ليتم بعدها صياغة نوع البرلمان وتركيبه.

وتبقى عوامل اخرى مهمة لنجاح الدستور تكمن في ازدهار الاقتصاد وفاعلية القوى السياسية وعوامل غير متوقعة قد تخلف صعوبات كبيرة لكن علينا ان نعي ان كتابة الدستور فرصة لحماية انفسنا من عودة الاستبداد وقد لا تتكرر هذه الفرصة.

(المدى) تحاور عضو لجنة اعداد الدستور الاستاذ الدكتور عبد الامير زاهد

الدستور الجديد يؤمن بالتعددية والتنمية الانسانية الشاملة

هناك ضمانات لكي لا تولد دكتاتورية دينية او حزبية او نخبوية

ميلاد الحسن

التقت المدى مع الاستاذ الدكتور عبد الامير زاهد عضو لجنة اعداد الدستور استاذ الشريعة والدراسات القرآنية واحد الباحثين في الفكر الاسلامي المعاصر، وعضو لجنة اعداد الدستور وطرحت عليه عدداً من الاسئلة والاشكالات ذات العلاقة الدقيقة والمباشرة بالدستور والتي لها علاقة بالتجربة الديمقراطية الآن سياسياً على المستوى الرسمي والشعبي.

❖ بوصفك عضو لجنة مناقشة الدستور كيف يمكن وصف الحقبة الماضية، واثرها في كتابة الدستور الان وبعد الضغوط الثقافية الدكتاتورية ؟

-على مدى (٩٠) ساعة حوار بين منتدبين عن اعضاء مجلس الحكم المنحل تركزت على آليات صياغة الدستور من بين الآليات الاربعة المعروفة وهي :

١,الحاكم يكتب الدستور ويفرضه على الشعب.

٢,ان يمنح جهة شرف كتابته.

٣,ان تكون لجنة كتابته منتخبة.

٤,ان يكتب الدستور ويعرض للاستفتاء.

كان هناك خلاف ضمن الالية الثالثة ، هل يمكن ان يكون الانتخاب شاملاً ام جزئياً، كانت الكفة تميل الى صالح الانتخابات الشاملة، ثم تقرر عرض ثلاثة اختيارات وهي : -

١,لجنة منتخبة (وسمي وقتها هذا بالخيار الافضل).

٢,انتخابات جزئية.

٣,اختيار الجمعية الوطنية.

والذي حصل ان جمعية منتخبة هي الجمع بين الخيار الاول والثالث واعتقد ان الجمعية الوطنية المعاصرة سوف تقوم بعملية الصياغة، اذ اسهمت لجنة الاعداد بشكل او بآخر في رسم الآلية المصورة وفق ضغوطات الواقع السياسي والاجتماعي.

❖ هل تجد في الدستور ارضية لبناء ديمقراطية ؟

-اذا اقر الفصل التام بين السلطات وفق مبدأ التداول السلمي للسلطة والهيكلية الديمقراطية للسلطة وقداسة رأي المواطن واختياره، وتعمقت الثقافة الدستورية عند العراقيين وتأسست الضمانات لكي لا تولد دكتاتورية : دينية او حزبية او نخبوية.

واعتقد ان الدستور الجديد يجب ان يحرم كل ممارسات القسر وان يتبنى التعددية، فالأفضل من يقوم برنامج عمل للتنمية الانسانية الشاملة.

❖ هنا انت تقدم توصيفاً نخبوياً اكثر من كونه صياغة سياسية برغماتية ؟

-ليست كذلك الذي تقدم سما اعترضت عليه هو هدف، والهدف لابد ان يكون فيه درجة من التعالي.

❖ تقصد الفرق بين المنظومة القيمية والسلوك السياسي ؟

-نعم اعتقد ان السلوك السياسي يجب ان يسعى نحو هذا الهدف ويكون معيار التمايز مدى القرب من هذا الهدف.

❖ هل تجد في الدستور امكانية الاضافة والتعديل على قانون ادارة الدولة ؟

-اعتقد ان قانون ادارة الدولة ضابط مرحلي انتقالي شكلاً وقانوناً ترد عليه الكثير من التحفظات علينا ان نعترف انه شكل مرجعية للتحول نحو الديمقراطية على ما فيه من نواقص وثغرات وادعو بحزم واصرار الاخوة الذين سوف يكلفون، ان لا يكون مرجعيتهم الدستورية، نعم فيه عناصر قوة الى جانب عناصر الضعف شكلاً ومضموناً ولكن الدستور تكتبه تطلعات الامة والتعديل في الدستور ممكن ومحتمل لانني اؤمن ايماناً قاطعاً ان التشكل الاجتماعي والسياسي يدخل عاملاً جدلياً مع الدستور يطور بعضهما بعضاً فلابد من ان يكون دستوراً قابلاً للتعديل متى ارادت الامة التحول صوب الديمقراطية.

❖ انت مازلت طموحاً ولكن الدستور حاصل صراع قوى وارادة على ادارة السلطة ؟

-متى ما كان الدستور صراعاً او آلية صراع فهو لا يولد عنه المستقبل بيد ان الدستور الذي تتمناه الامة المضطهدة في العراق هو ما يصلح للحاضر وشكل المستقبل متسقاً مع التطلعات الوطنية المخلصة.

❖ ما زلت اقول ان القانون هو حاصل صراع قوي وهذا يقوله الكثيرون من مؤرخي السلطة ؟

-صحيح وانا اقول عندما يكون محصلة صراع قوى فأنه لا ينطلق ولا يسعى الى خلق انموذج المواطنة لامانع ان يتضمن الدستور حقوق المكونات للشعب العراقي ولكن لا على اساس المحاصصة.

❖ هل يكفي دستور وحده في بناء الديمقراطية المنشودة ؟

-لا الدستور من ركائز المجتمع الديمقراطي ويعتبر عاملاً واحداً اما العوامل الاخرى فلابد منها.

١,لابد من وعي وشغف لمجتمع تعددي وديمقراطي.

٢,ولابد من مؤسسات فاعلة وجادة للمجتمع المدني.

٣,ولابد من ثقافة دستورية تدخل حافزاً للمنوع و الممتنع الواجب والاهم.

٤,ولابد ان تجرى تحولات اجتماعية تقلل من سلطة الفقهاء وسلطة التشكيلات العشائرية ذات الخطاب الأبوي وكذلك سلطة التناسل السياسي.

نريد دستوراً على درجة من الثبات والاستقرار

المحامي- هاتف الاعرجي

يمثل الدستور المرتقب بدء الحياة النيابية الحديثة عقب كفاح طويل مع الدكتاتورية ، يمثل محاولة للاستقرار الدستوري بعد قرون مرت بها البلاد بفترات استثنائية ودساتير انتقالية عديدة. والدستور المطلوب يجب ان يكون مدوناً وجامداً فهو مدون لانه مسنون في وثيقة رسمية ، وهو جامد لانه يستلزم لتعديله احكاماً تنظيمية خاصة واجراءات اشد من اجراءات تعديل القوانين العادية. ويمكن حق تعديل الدستور باقتراح من السلطة التنفيذية او التشريعية بموافقة الشعب باستفتاء شعبي على التعديل المطلوب. وتضع بعض الدساتير كالدستور الفرنسي او الايطالي عدم جواز تعديل الدستور فيما يتعلق بنظام الحكم الجمهوري.

واذ ينص الدستور على ان يؤدي رئيس الجمهورية امام مجلس الشعب قبل ان يباشر مهام منصبه يميناً صيغتها (اقسم بالله العظيم ان احافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وان احترم الدستور والقانون وان ارعى مصالح الشعب رعاية كاملة وان احافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه". وينص الدستور ايضاً ان يؤدي نائبا رئيس الجمهورية امام رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية وقبل مباشرتهما مهام منصبيهما اليمين وبنفس الصيغة السابقة.

وينص الدستور ايضاً ان يؤدي اعضاء الجمعية الوطنية يميناً صيغتها " اقسم بالله العظيم ان احافظ مخلصاً على سلامة الوطن والنظام الجمهوري وان ارعى مصالح الشعب، وان احترم الدستور والقانون، فما دام رئيس الجمهورية ونائباه واعضاء الجمعية الوطنية ملتزمين بيمينهم مخلصين بالمحافظة على النظام الجمهوري فانه يكون محظوراً عليهم تقديم او اقتراح ما يمسه او يؤدي الى تعديله. وهذا المعنى يسري ايضاً بالنسبة للاحكام الاساسية في الدستور، لالتزام هؤلاء بيمينهم باحترام الدستور والقانون ورعاية مصالح الشعب رعاية كاملة. وتتطلب بعض الدساتير - كالدستور المصري مثلاً- انه يستلزم لاقرار التعديل موافقة (الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثي عدد الاعضاء- كما يستلزم موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام. ومثل هذا التنظيم ادعى لاعطاء الفرصة الكافية لدراسة التعديل المقترح قبل مناقشته والبت فيه. ونص قانون ادارة الدولة المؤقتة الساري المفعول في العراق على احقية ثلاث محافظات في نقض موضوعة التعديل او نقض الدستور كاملاً، وبالتالي انتخاب جمعية وطنية جديدة تقوم بإعداد دستور جديد وعرضه على الشعب مجدداً. وان هذه الإجراءات هي الاوفى للاطمئنان الى موافقة الشعب وعن طريق الاستفتاء. ويمكن اعتبار الاستفتاء الدستوري كوسيلة من الوسائل التي يقوم عليها نظام الديمقراطية شبه المباشرة وهو نظام يحاول التوسط بين الديمقراطية المباشرة التي يباشرها الشعب بنفسه في مباشرة سلطات الحكم وبنفسه وبين الديمقراطية النيابية التي يباشر الشعب فيها سلطات الحكم عن طريق هيئة نيابية ينتخبها عن طريق الانتخاب الحر الديمقراطي، ان الديمقراطية شبه المباشرة تحاول ان تتلافى الاستحالة المادية التي يواجهها الشعب بتعداده الضخم في القيام بنفسه بمباشرة السلطة وذلك عن طريق هيئة نيابية يختارها تأثراً بالديمقراطية النيابية،كما انها تحاول ان تمنع انفصال الهيئة النيابية عن الشعب بعد اختيارها وحتى انتهاء مدتها، وذلك عن طريق اشراك الشعب معها في المسائل المهمة- تأثراً بالديمقراطية المباشرة.

ومن المسلم به ان أي نظام للحكم لا يمكن تحديده والتعرف عليه بمجرد الاحتكام الى النصوص التي تنظمه في الدستور وانما يتعين لتحقيق هذا الغرض متابعته في الواقع والتطبيق العملي. وهذه الحقيقة الدستورية تسري ايضاً بالنسبة للوسائل التي تباشر خلالها السلطات في ظل نظام الحكم. على ان الاستفتاء الدستوري يختلف عن الاستفتاء السياسي، فالاستفتاء الدستوري وسيلة مقررة في ظل نظام الديمقراطية شبه المباشرة، اما الاستفتاء السياسي وفي ظل النظم الدكتاتورية خاصة في عهد هتلر والذي كان يستخدمه لتعزيز سلطاته المطلقة وتأكيد استبداده.

ومن المتطلبات الاساسية ليكون الاستفتاء الدستوري وسيلة منتجة في تحقيق الهدف المقصود منه ينبغي ان يجري في دولة تحقق لشعبها النضج السياسي الكافي او الممارسة الحقيقية للحريات الاساسية وان تهيئ وسائل الاعلام الحديثة خاصة الاذاعة المرئية وغير المرئية اذ لها تأثيرها الواسع والعميق في اختيارات الشعب الصحيحة، ومن دون تدخل سلطات الدولة في التأثير على المواطنين لحملهم على تأييد اتجاه معين. على ان فائدة الاستفتاء يصيبها الخلل اذا ما جرى في دولة لا تؤمن للمواطن حريته الكاملة في ابداء رأيه، او في دولة لا تضمن الحيدة وعم التدخل في نتائج الاستفتاء.

ونأمل ان يفيد المواطنون من وسيلة الاستفتاء التي قررها دستور الدولة المؤقتة - في سن صياغة الدستور الجديد حتى يتحقق بها التعبير الواجب عن رغباتهم الحقيقية وصولاً الى الدستور الديمقراطي المطلوب والذي سيتم وضعه عن طريق لجنة تحضيرية تشكل من اعضاء الجمعية الوطنية، فوضت بالاستعانة بمن ترى الاستعانة بهم من اهل الخبرة والرأي،ومن المطلوب ان تتقسم هذه اللجنة الى لجان قد تشكل لجاناً فرعية حسب ابواب الدستور. وبعد انتهاء اللجنة التحضيرية الدستورية من تنظيم مقترحات اللجان الفرعية، تقدم تقريرها عن المبادئ الاساسية لمشروع الدستور الى (الجمعية الوطنية) التي ستعهد بذلك الى لجنة فنية متخصصة لصياغة خصوص مشروع الدستور وعلى اساس تلك المبادئ المتفق عليها. واذ توافق الجمعية الوطنية على مشروع الدستور فيتم عرض هذا المشروع مع وثيقة اعلانه على الشعب للاستفتاء واخذ موافقته بما يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، وضمان حرية الفكر والمساواة وحرية الرأي وبما لا يمس حريات الآخرين او المقومات الاساسية للمجتمع ضمن سيادة القانون والفصل بين السلطات، وضمان حق كل جماعة منظمة وطبقاً لاحكام القانون في ان تؤسس احزابها وفق مبادئ واهداف مشتركة وتعمل بالوسائل الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم.

ان هذا الحق ضروري للمساهمة في ارساء دعائم الديمقراطية وتحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن. ان الشرعية الدستورية في الدولة تقوم على مبادئ اساسية تعتمد اعلان حقوق الانسان العراقي واطلاق حرية تكوين الاحزاب والالتزام بالحفاظ على الوحدة الوطنية وان يكون شعار الدولة ضمان الحقوق والواجبات لنكن من دعاة ان يكون العراق دولة ديمقراطية فيدرالية تعددية تكون فيها كرامة الانسان انعكاساً لكرامة الوطن، فبقيمة الفرد وبعمله وكرامته تكون مكانة الوطن وقوته وهيبته. وحتى نؤسس للدولة الاتحادية (الفيدرالية) العراقية ولبناء دولة المؤسسات الدستورية والتعددية والتداول السلمي للسلطة فلا بد لذلك من الدستور الاتحادي الفيدارلي والذي يتضمن تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية الفدرالية وسلطات الاقاليم. الامر الذي يتطلب ان يكون هذا التقسيم دقيقاً وثابتاً وغير قابل للاختلاف. ومن اجل تحقيق ذلك فيجب ان يكون الدستور مكتوباً فهو الضرورة المنطقية للدولة الفيدرالية. ودستور الدولة الفدرالية هو القانون الاسمى في الدولة فهو يؤسس للدولة الفيدرالية وحكومات الاقاليم ، ينظم علاقات تلك الحكومات وتوزيع السلطات فيما بينها. واذ ان الدستور يتولى تحديد اختصاصات كل من حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم، فان اعطاء المجال لتعديل هذا الدستور بالطرق الاعتيادية المتبعة في الدول الموحدة (البسيطة) من شأنه ان يؤدي الى خطر انهاء الاتفاق على الصلاحيات المحددة والتي اسس الاتحاد في ضوئها لذلك كان الدستور على درجة من الثبات والاستقرار واذا كان لا بد من التعديل فيتم بصورة تشاورية بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم وضعت الدساتير الحكومية الاتحادية اساساً لتعديل دساتيرها وفقاً لظروف كل منها او حسب راي المحكمة الدستورية وقراراتها.