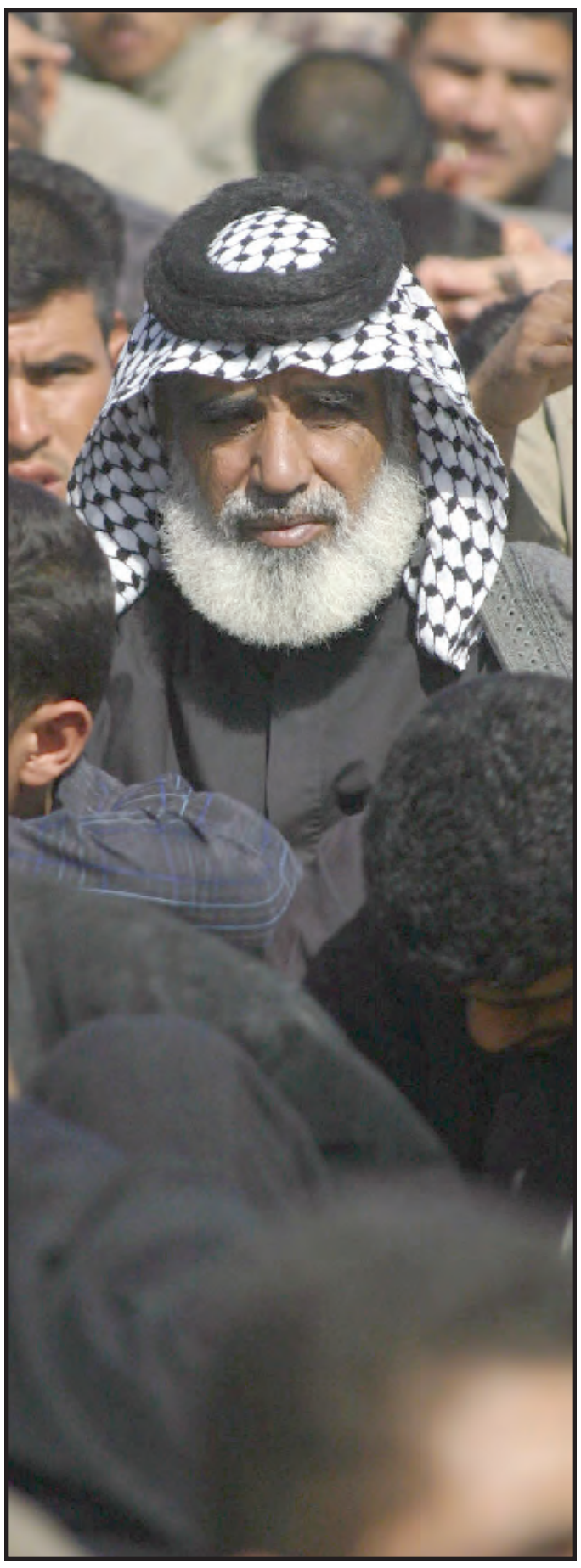
نـظرة قانونية :

الاستفتاء ومحاولـة تبرير الاخطاء التاريخية

د. فلاح اسماعيل حاجم

تثير قضية صياغة الدستور الدائم للدولة العراقية اهتماماً متزايداً من العراقيين على اختلاف مشاربهم السياسية مما يؤكد الاهمية الاستثنائية التي تمتلكها قضية كتابة القانون الاساسي لدولتنا والتي قدر لها ان تعيش ؛ ومنذ ولادتها في بدايات القرن الماضي ؛ في ظل دساتير مؤقتة وبالغة المرونة مما جعل قواعدها قابلة للتجاوز في حين والاستخدام في احيان اخر.

من هنا يبدو واضحاً سبب تدني منزلة الدستور في سلم المصادر المؤلفة لمنظومة التشريع في الدولة. ومن هنا ايضاً يبدو جلياً غياب اي تصور عن الدستور ليس في الوعي الشعبي فحسب؛ بل في ذهنية الكثير من النخب السياسية الناشطة في الساحة العراقية؛ وذلك ما يمكن تلمسه ببساطة في نقاشات ممثلي بعض الكيانات السياسية في الوقت الراهن. بخلاف الانتخابات لم يكن الاستفتاء ممارسة دورية في دول الديمقراطيات الحقيقية؛ فاجراؤه مرتبط ؛ في اغلب الاحيان؛ باحداث سياسية مصيرية. في حين يعتبر اجراء الاستفتاء ممارسة واسعة الانتشار في دول الاستبداد والانظمة الشمولية؛ ذلك لانه يمنح قرارات تلك الانظمة مشروعية اكبر ويحيل لسلطاتها اختصاصات اضافية كونها المخولة رسمياً من الشعب لادارة شؤونه والتعبير عن ارادته بالشكل الذي تراه مناسبا. بمعنى آخر يقوم الاستفتاء بشرعنة التنازل الطوعي للشعب عن حقوقه للحاكم الفرد او للطليعة السياسية (اي الحزب القائد). واذا كانت الدول الديمقراطية تلجأ الى الشعب لاستفتائه في مسائل هي في الصميم من حاضره ومستقبله؛ تعتمد الانظمة الشمولية على الاستفتاء لتكريس سلطة الفرد (المادة ٨٤ -١. من الدستور السوري والمادة ٧٦ من الدستور المصري والتي لا يغير تعديلها الاخير شيئا ما لم تحدد فترة وجود الرئيس في هذا المنصب). ولا تجد تلك الانظمة صعوبة في الرجوع الى الموروث الديني لتأكيد (بيعة الرعية) لقائدها. على انه سيكون من الاجحاف الاكتفاء بالدول العربية كامثلة لتشويه الاستفتاء كممارسة اريد لها ان تكون شكلا من اشكال الديمقراطية المباشرة. فالاستفتاء اوصل الفاشية الالمانية الى السلطة وكان اجراؤه في الاعوام ١٩٣٣ و ١٩٣٤ و١٩٣٨ سبباً في تعزيز سلطتها وتبرير جرائمها المعروفة للجميع. وكان الاستفتاء الشعبي سبباً رئيسا ايضاً في نشوء ما يمكن ان نطلق عليه الرئاسية المطلقة(السوبررئاسية) كشكل من اشكال الحكم في امريكا الجنوبية؛ خصوصاً خلال سنوات السبعينيات من القرن الماضي. ان لجوء بعض من سياسيينا لتصوير الاستفتاء على انه اكثر الاساليب ديمقراطية لاقرار الدستور الدائم ما هوالا مغالطة كبيرة او جهل باصول ومميزات الديمقراطية المباشرة؛ والتي ربما يكون من بين اهم شروطها توفر المستوى المناسب من الوعي السياسي و القانوني لدى المواطن؛ اضافة الى ارساء المقدمات اللازمة لنجاح هكذا عملية كبيرة؛ بما في ذلك توفير الفرص المتكافئة للتأثير في قناعات الناس وتحديد خياراتهم. على أن الأهم من كل ما تقدم هو تضمين القواعد الدستورية جملة من الثوابت التي لا يمكن تجاوزها تحت اية ذريعة كانت؛ والتي ينبغي ان تكون من الصلابة بحيث لا تتمكن الاكثرية البرلمانية؛ مهما عظمت ؛ من تعديلها. لقد صنف علماء القانون الدستوري الاستفتاء من منطلقات مختلفة؛ وربما كان تصنيف الايطالي بيسكارتي دي روفاي الاكثر منطقية؛ حيث ذهب الى تقسيم الاستفتاء بالاستناد الى فروع القانون المختلفة واضعا الاستفتاء الدستوري في المرتبة الاولى مما يؤكد اهميته قياساً بانواع الاستفتاء الاخرى مثل الاداري والتشريعي والدولي...الخ. ويعني الاستفتاء الدستوري اجراء الاقتراع السري اما على مشروع القانون الاساسي الجديد للدولة؛ واما على مقترحات التعديلات على الدستور الساري. وهنا لابد من الاشارة الى ان تشريعات بعض الدول ذهبت الى اعتبار الاستفتاء الزامياً لاقرار اي تعديل على دستور الدولة (الدنمارك؛ سويسرا؛ ٤٩ ولاية امريكية؛ ايرلندا). فيما ذهبت اخرى الى اعتبار الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد؛ او مقترحات تعديل القانون الاساسي الساري احد خيارين الى جانب المجلس الدستوري (الفقرة الثالثة من المادة ١٣٥ من الدستور الروسي). وقررت ثالثة المزاوجة بين الاسلوبين (الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من الدستور النمساوي). ان تناول الاستفتاء؛ بوصفه المرحلة النهائية والاكثر شكلية من بين مراحل العملية الدستورية؛ لابد ان يقودنا الى الحديث عن الخطوات الاكثر خطورة واهمية في صياغة واقرار القانون الاساسي للدولة؛ وربما تكون مسألة الالية التي وضعت لصاغة الدستور الدائم لدولتنا اهم تلك الخطوات على الاطلاق. حيث ذهبت المادة الواحدة والستون (أ) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية صراحة الى اسناد مهمة كتابة الدستور للجمعية الوطنية الانتقالية؛ وذلك اسلوب مع انه واسع الانتشار؛ الا انه يتطلب تلبية شروط لا اظن ان اثنين يختلفان على مدى صعوبة؛ وربما استحالة؛ توفرها في ظروف العراق الراهنة. من هنا يبدو لي انه سيكون من اليسير الطعن بشرعية النتائج التي سيتمخض عنها الاستفتاء الشعبي؛ هذا طبعا اذا لم تنسف العملية ذاتها جراء تفعيل نص الفقرة (ج) من المادة الحادية والستين من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والتي ذهبت الى اعتبار مسودة الدستور مصادقاً عليها فقط..... "اذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو اكثر". من هنا تبدو واضحة الرابطة الجدلية بين ظروف اجراء الاستفتاء ومشروعية النتائج المترتبة على هذا الاجراء القانوني المهم. وهو بذلك لا يختلف؛ من حيث المبدأ؛ عن العملية الانتخابية حيث يشكل اجراؤها في ظروف استثنائية ارضية للطعن بشرعيتها ويجعل من المؤسسات المنبثقة عنها ناقصة التمثيل؛ وهذا ما يمكن تلمسه بوضوح في الجدل الدائر بخصوص كيفية تشكيل لجنة صياغة مشروع الدستور العراقي الدائم. وما زلنا بصدد الحديث عن تأثير الظروف السياسية في شرعية نتائج الاستفتاء الشعبي؛ ارى من المناسب الرجوع الى تجربة الدول الديمقراطية في معالجة اشكالية العلاقة بين الظرف الاستثنائي والضرورة القانونية. فقد ذهب بعض منها الى تضمين تشريعها الوطني جملة من الثوابت التي لا يمكن ان تكون موضوعات للاستفتاء الشعبي؛ حيث ادرجت المادة الثالثة من التشريع (القانون) الفيدرالي الدستوري الروسي بشأن الاستفتاء لعام ١٩٩٥ م جملة من الموضوعات التي لا يمكن اجراء الاستفتاء بصددها ومنها على سبيل المثال (تغيير الوضع القانوني للاطراف الفيدرالية؛ تمديد فترة صلاحيات رئيس الدولة والمجلس الفيدرالي ومجلس الدوما او تقليصها؛ تقديم او تأجيل موعد الانتخابات للاجهزة المذكورة؛ اقرار وتغيير ميزانية الدولة؛ اضافة الضرائب او تغييرها؛ العفو العام؛ تنفيذ التزامات الدولة تجاه المواطنين.....الخ). فيما ذهب بعضها— الآخر الى تحديد فترات زمنية يمنع خلالها اجراء الاستفتاء. فالتشريع الاسباني ؛على سبيل المثال؛ يحرم اجراء الاستفتاء خلال حالات الطوارئ والحرب وخلال ٩٠ يوما بعد الاعلان عن انتهائهما؛ وكذلك قبل ٩٠ يوما وبعد ٩٠ يوما من تأريخ اجراء الانتخابات (ايا كان نوعها)؛ أو اجراء استفتاء بخصوص موضوع آخر. اما في جمهورية سلوفاكيا فقد ذهب المشرع الى منع اعادة اجراء الاستفتاء بخصوص الموضوع نفسه قبل مضي ثلاث سنوات على تأريخ اجراء الاستفتاء الأول (الجزء ٢ من المادة ٩٩ من الدستور).



انني اعتقد ان مسؤولية تأريخية تقع الآن على عاتق صاغة دستور دولتنا الجديد؛ وامانة كبيرة وبالغة الثقل في اعناقهم تجاه الاصوات التي اوصلتهم الى الجمعية الوطنية ولجنة كتابة الدستور والتي تتطلع بأمل كبير الى دستور يصون وحدة الشعب العراقي بكل مكوناته ويجعل من المواطن —الانسان القيمة الاسمى قولاً وفعلاً. الأنسان الذي لا ينبغي أن يستثمر صوته الثمين لتبرير الأخطاء التاريخية.

أي دستـــــور نـريـــــد ؟

تجرى في يومنا هذا نقاشات و حوارات عن الدستور المقبل و مَنْ يكتبه ، و كيف يُكتب؟ و الأجواء العامة التي يجرى فيها التحاور و التمحيص صحية طالما انحصرت في طرح الفكرة و نقيضها ، باتجاه إنضاج دستور متكامل قدر الامكان. لكن من الملاحظ أن السواد الأعظم من الأمة لا يعلم شيئا عن الدستور و ماهيته و الغرض منه ، و مطلوب من المواطنين إبداء رأيهم بالدستور من خلال استفتاء عام.

نجيب المدفعي

و لجهل الناس بالصيغة المثلى التي يتوخونها، فإنهم سيكونون عرضة لإملاءات من فئات تريد تمرير مواقف سياسية. سلبا أو إيجابا. من خلال آراء تطرحها هذه الفئات تُلبس لباسا دينيا، قوميا، اجتماعيا، طائفيا لا بل حتى قبليا، و التي يكون لها أثرها السحري في الناخب من دون أن يعي أين تكمن مصلحته الحقيقية؟

سبق لي أن كتبت موضوعا تحت عنوان (لا يهمني من يكتب الدستور) قبل انتخابات ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥، انتهيت فيه إلى خلاصة تقول " لا يهم مَن يكتب الدستور طالما كان عراقيا، و طالما هناك قانون يلتزم به الجميع." و لكن السؤال أي دستور نريد؟ هل نريده دستورا يحابي شريحة أو فئة من المجتمع العراقي على حساب غيرها؟ و هل غياب فئة ما عن لجنة كتابة مسودة الدستور سيغبن حقوقها؟ و هل حضور ممثلي فئة ما في اللجنة سيضمن حقوق الفئة التي يمثلونها، إن كانوا لا يفقهون في الشأن الدستوري شيئا؟ لا أظن أن لجنة كتابة الدستور ستقدم دستورا يرد عليها، و مع هذا فاللجنة ملزمة، لكي تنجح في مسعاها، أن تصيخ السمع لكل همسة تقال عن ما يجب أن يتضمنه الدستور. و من المهم أيضا أن يكون الدستور شاملا جامعا لأفضل ما توصل له الفكر الإنساني في مجال كتابة الدساتير.

ما زال الجدل دائرا بشأن تشكيلة لجنة كتابة مسودة الدستور، و وجوب إشراك شرائح أخرى. ممن أهدرت فرصة الأنتخابات. على قدم المساواة مع اعضائها المُنتخَبين. و السؤال هل الحصول على عضوية هذه اللجنة هو غاية المُنى و نهاية المطاف؟ و هل تمتلك هذه اللجنة القدرة على فرض دستور لا يفي بمتطلبات الشعب العراقي؟ ما زال العقل العراقي مكبلا بفكرة عدم قدرة الأفراد العاديين على التغيير و فرض إرادتهم، فالقرار يجب أن يأتي من السلطة لا من الشعب. و السلطة تتمثل في العقلية العراقية، في موضوعة الدستور، بلجنة كتابة مسودة الدستور، برغم أنها لا تمتلك من الأمر شيئا سوى تقديم مسودة مقترحة للدستور إلى الشعب ليقبلها أو يرفضها.

تنص المادة (٦٠) من قانون إدارة الدولة على الآتي (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق. و ستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية و دورية في كل أنحاء العراق و عبر وسائل الإعلام، و تسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور)، و هو أمر لم يرَ النور إلا بشكل يسير. و لكي لا نعود إلى الفكرة التي تسكن العقلية العراقية و نرمي الكرة في ملعب "السلطة"، فإن من واجب منظمات المجتمع المدني. الغائب دورها. و التجمعات السياسية و الدينية و الأكاديمية و الاجتماعية و الثقافية و العشائرية و القومية، أن تتولى تنشيط المناقشات بشأن الدستور.

إلا إن العملية تبقى بحاجة إلى مسألتين، أولاهما نشر الأفكار و المطالب التي يتم تداولها في مثل هذه المناقشات لكي تتفاعل بقية فئات الشعب مع وجهات النظر هذه، و الثانية أن تقوم لجنة كتابة مسودة الدستور بتنظيم مؤتمر دائم الانعقاد في مكان معين يتيح لكل من يريد أن يوصل صوته بشكل فردي أو جماعي لطرح ما يتبلور لديه من أفكار من خلال هذا المؤتمر المفتوح، و الذي يمكن أن يسمى بالمؤتمر الدستوري. و لمثل هذا المؤتمر و ما سيُقدم من رعاية لجلسات نقاشية فوائد عدة، منها إيصال أفكار و مقترحات جديدة إلى السيدات والسادة القائمين على صياغة فقرات الدستور، و منها أيضا عدم إعطاء فرصة لذوي النيات السيئة للقول. لاحقا. بأنهم قد أُقصوا أو لم يستمع أحد لآرائهم. و الأمر يتطلب شن حملة إعلامية مكثفة و متواصلة تشير إلى مكان و زمان انعقاد مثل هذا المؤتمر المفتوح.

كما إن على لجنة كتابة مسودة الدستور الإعلان بشكل مستمر عن آخر الأفكار و المقترحات الجاري تداولها و تلك التي حُسمت بشأن فقرات الدستور، بناءً على ما جاء بالفقرة. آ. المادة (٣٣) من قانون إدارة الدولة و التي تنص على أن (تكون اجتماعات الجمعية الوطنية علنية و تسجل محاضر اجتماعاتها و تُنشر. و يسجل تصويت كل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية و يُعلن ذلك. و تتخذ القرارات في الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة إلا إذا نص هذا القانون على غير ذلك). و لما كانت الجمعية الوطنية الحالية لا تلتزم حرفيا بنص هذه الفقرة فيما يتعلق بعلنية الاجتماعات و تسجيل و نشر محاضر الاجتماعات و إعلان تصويت كل عضو من أعضاء الجمعية، فحري. في الأقل. بلجنة كتابة مسودة الدستور الالتزام بنص الفقرة حرفيا و إعلان كل حركاتها و سكناتها لكي يتمكن جمهور المهتمين بأمر الدستور من متابعة ما يجري و أن لا نفاجأ بصيغة دستور لا يمكن إجراء أي تعديل عليها قبل الاستفتاء.

كثير من أصحاب الشأن يقولون إن موعد ١٥ آب ٢٠٠٥ م هو غير كاف لإتمام عملية صياغة مسودة الدستور. و السؤال هنا ما الضير من تمديد هذه المدة إلى نهاية أيلول، و يجرى الاستفتاء (الذي لم ينص على موعده في قانون إدارة الدولة) في ١٥ تشرين الثاني، أي بعد شهر و نصف الشهر من تقديم المسودة و على أن تُجرى الأنتخابات. في حال إقرار الدستور. بعد شهر في ١٥ كانون الأول كما هو مثبت في قانون إدارة الدولة (المادة ٦١. د.).

و يبقى السؤال أي دستور نريد؟ على مؤسسات المجتمع المدني و التنظيمات الدينية و السياسية و الاجتماعية و العشائرية و الإثنية، طرح هذا السؤال على مريديهم و أتباعهم للوصول إلى إجابات محددة بشأن كثير من القضايا التي يجب أن يتضمنها الدستور. و من تلك القضايا:

❖ هل نريد من الدستور أن يفصّل في مكونات الشعب العراقي الدينية و القومية و الطائفية...الخ، بما ينتج لنا دستورا يكرس الطائفية و الفئوية. أم إن نصا مطابقا. أو أفضل. من الذي ورد في الباب الثاني من قانون إدارة الدولة، و المتعلق بالحقوق الأساسية، سيكون كافيا لحفظ حقوق الجميع.

❖ ما نوع الفدرالية التي يجب أن يتضمنها الدستور، هل هي فدرالية تقوم على أساس قومي أم أداري؟ و فيما إذا كانت قومية، فهل يمنع هذا مناطق أخرى ذات أغلبية من قومية أخرى الانضمام إلى الفدرالية القومية؟ و في حال إقرار الفيدرالية الإدارية، فما مستوى الوحدة الإدارية التي يحق لها الإنضمام أو الانسلاخ عن فدرالية ما؟ و هل يُقر ذلك بالاستفتاء العام في تلك الوحدة الإدارية أم بموافقة مجلس إدارتها فقط؟

❖ هل يتوجب منح المكونات العرقية و الدينية (كوتا) برلمانية، أم يحال هذا الموضوع إلى القوانين التي تنظم العملية الأنتخابية؟ و هل تقتصر هذه (الكوتا) على المجلس الوطني، أم يجب أن تُضمن في مجالس المحافظات و ما هو أدنى؟ و ماذا لو ظهر. لاحقا. مكون جديد في الشعب العراقي، كالطائفة الموسوية، و طالب بحقوقه، هل يصار إلى تعديل الدستور؟

❖ ما الإشارة التي سترد في الدستور عن الدين؟ النص الوارد في الفقرة. آ. من المادة السابعة في قانون إدارة الدولة و الذي يعدّ الإسلام دين الدولة الرسمي و مصدرا من مصادر التشريع، بل يزيد في إحكام الالتزام بالثوابت الإسلامية والحرص على عدم المساس بمعتقدات أبناء العراق المسلمين من خلال تأكيده (عدم جواز سن قانون يتعارض مع ثوابت الإسلام)، و بذا يكون قانون إدارة الدولة أكثر الدساتير، التي سُنت منذ قيام الدولة العراقية، اقترابا من التشريع الإسلامي. فهل نُبقي عليه أم نريدها دولة دينية. على شاكلة إيران. تتحكم بأزمتها مجموعة أو طائفة بناء على وجهة نظر واحدة، و تستمد سلطتها من الحق الإلهي.

❖ ماذا عن علاقة العراق بالعالم العربي، فقد أثارت الفقرة. ب. من المادة السابعة في قانون إدارة الدولة و التي تنص على أن (العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية)، الكثير من الجدل، و يبدو أنها بحاجة إلى تمحيص.

❖ تنص المادة الخامسة من قانون إدارة الدولة على خضوع القوات المسلحة للسيطرة المدنية للحكومة العراقية الانتقالية إضافة إلى ما ورد في البابين الثالث و الخامس من القانون، و يجب الانتباه إلى ضرورة فرض أقصى سيطرة على القوات المسلحة من خلال نصوص مشددة في الدستور المرتقب، فهي أُس البلاء في ما يتعلق بقلب السلطة و الإطاحة بالنظام الديمقراطي.

هل نريد لدستورنا أن يُعدل بشكل متكرر أم نريده دستورا رصينا لا يستطيع أحد الطعن بنصوصه، في الأقل في المدى المنظور. نريد مزيدا من الحوار الفعال لكي تستثمر الفترة المحددة لكتابة الدستور على أفضل وجه وبما يفرز دستورا يحترمه الجميع و يلتزمون بتطبيقه.