



معهد السلام الأميركي

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE www.usip.org

SPECIAL REPORT

1200 17th Street NW • Washington, DC 20036 • 202.457.1700 • fax 202.429.6063

بقلم: جوناثان مورو

نبذة عن التقرير

يقدم برنامج سيادة القانون التابع لمعهد السلام الأميركي منذ أغسطس/أب عام ٢٠٠٤ دعماً للمؤسسات الحكومية والمدنية في جهودها لتطوير دستور العراق الجديد. وبعد هذا البرنامج والذي يدار من داخل العراق من برامج التجديد التي يشرف عليها المعهد، ويهدف هذا إلى بلوغ أعلى درجات الشفافية وانضمام جميع الأطراف العراقية إلى العملية الدستورية، وذلك لتمكين المواطنين العراقيين من المشاركة المباشرة مع القائمين على صياغة الدستور ولضمان التبنّي الداخلي للدستور.

وقد قام جوناثان مورو، وهو مستشار أول في برنامج سيادة القانون، برحلات كثيرة إلى العراق على مدى العامين الماضيين لمراقبة عملية كتابة الدستور في العراق وتقديم تقارير عنها وخطواتها التنفيذية. ويقدم مورو في هذا التقرير توصيات من أجل عملية تعديل الدستور المقبلة التي يمكنها أن تصنع دولة عراقية قابلة للاستمرار، حتى لو كانت ضعيفة، وقادرة على الإسهام في وقف التدهور الراهن للوضع الأمني في البلاد.

الآراء المقدمة في هذا التقرير لا تعبر بالضرورة عن آراء معهد السلام الأميركي الذي لا ينادي بمواقف سياسية محددة.

تقرير خاص رقم ١١٨ يوليو/تموز ٢٠٠٦

المحتويات

| | |
|----|--|
| ٢ | مقدمة: الفصل السياسي والجدوى العملية القانونية |
| | السياسة واعتراض ثلاث محافظات: |
| ٥ | صعوبة التعديل |
| ٧ | جدول أعمال دستوري للعرب السنة |
| | الموقف الجديد للعرب السنة: |
| ٩ | ما هي المرحلة المقبلة؟ |
| ١٢ | التقاء المصالح: جدول أعمال هش |
| ١٧ | النماذج العملية: لجنة وأمانة مراجعة الدستور |
| ١٩ | التوصيات |

الاستثمارية الضعيفة:

الدولة الاتحادية العراقية وعملية تعديل الدستور

موجز

• تعد حلقة العنف في العراق دستورية في جانب منها: فهي تنبثق من رؤى متنافسة للدولة العراقية لم يتم التوفيق بينها. قد يكون تعديل الدستور العراقي لتأجيل إنشاء أقاليم اتحادية جديدة — مع ما يصاحب ذلك من قوانين واتفاقيات على مستوى الحكومات بشأن النفط وتقسيم الصلاحيات الحكومية بين بغداد والأقاليم، والسلطة القضائية — كافياً للإبطاء من هذا التدهور للوضع الأمني أو حتى وقف التدهور، وربما يكون قابلاً للتحقيق. لن تتمكن «حكومة وحدة وطنية»، وإن كانت مطلوبة، في حد ذاتها من توليد الإجماع اللازم حول الدستور.

• إن الهيئة التشريعية العراقية الجديدة، وهي مجلس النواب، تبحث حالياً في مسألة تعديل الدستور التي وردت في المادة ١٤٢ من الدستور. وقد أعلن رئيس الوزراء نوري المالكي أن مراجعة الدستور ستكون جزءاً من برنامجه الحكومي. وستأتي عملية التعديل هذه، على افتراض الشروع فيها، في أعقاب معارضة واسعة النطاق للدستور من قبل العراقيين العرب السنة في استفتاء أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥. ومن المتوقع تعيين لجنة لمراجعة الدستور قريباً طبقاً للمادة ١٤٢.

• يفتقر الدستور، نظراً إلى معارضة العرب السنة له، إلى المعيار الأساسي لأي دستور، وبالتحديد رضا جميع الطوائف الوطنية الكبرى. إلا أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بوصفه نصاً قانونياً ربما يكون إطاراً كافياً ولازماً للسياسة العراقية التي طغى عليها بصفة أساسية طابع التقسيم إلى أقاليم، وهو الموضوع الذي بحثه القائمون على صياغة الدستور.

- إن التحدي الدستوري في العراق يتمثل أولاً في صنع السلام وليس بناء الدولة. حيث أن البرلمان العراقي يواجه تحدي تعيين وتكليف وتشكيل لجنة لمراجعة الدستور، فالمجموعة الأولى والأساسية من الأسئلة هي سياسية: كيف يمكن استخدام عملية التعديل كوسيلة لتدارك الفشل السياسي الذي أصاب عملية كتابة الدستور في العام الماضي؟ كيف يمكن بناء الإجماع، وبشكل خاص كيف يمكن تشجيع العرب السنة العراقيين على القبول بالعراق الاتحادي الجديد؟ كيف يمكن تشجيع القادة الشيعة والأكراد العراقيين على تقديم تنازلات دستورية ذات قيمة لصالح مواقف العرب السنة من أجل الحصول على هذا القبول؟
- والمجموعة الثانية من الأسئلة قانونية: ما هو الحد الأدنى اللازم من التعديلات الدستورية لإيجاد دولة عراقية قابلة للاستمرار حتى لو لم تكن دولة قوية؟ إلى أي مدى يمكن اعتبار موقف العرب السنة دفاعاً عن الدولة العراقية؟ وهل يمكن أن تلقى التنقيحات القانونية أو الفنية للنص الدستوري الهادفة إلى زيادة قدرة الدولة العراقية على الحكم تأييداً من العرب السنة ومن ثم يمكن أن تتحقق مكاسب سياسية واضحة؟ وهناك أسئلة قانونية إضافية تعتبر ملحة وإن كانت لا تتعلق مباشرة بمشكلة العرب السنة: وعلى وجه الخصوص ما هو الحد الأدنى اللازم للتعديلات الدستورية لضمان تمتع جميع العراقيين بالحماية الكافية لحقوق الإنسان؟ ليس العرب السنة وحدهم الذين يشعرون بالحرمان الدستوري من الحقوق الانتخابية؛ هناك قوميون ومنظمات نسوية ومنظمات أخرى تمثل أقلية عراقية تثير أسئلة مماثلة.
- سيكون من الصعب للغاية تمرير تعديلات للدستور من أي نوع، وبخاصة التعديلات التي تهدف إلى تحويل السلطة من الأقاليم العراقية إلى الحكومة المركزية. مصالح الأقاليم هي العليا دستورياً وسياسياً. ليس ثمة ما يدعو لتوقع أن ترى الأطراف الفاعلة الكردية والشيوعية ضرورة إدخال تعديلات على نصوص دستورية تعمدوا هم أنفسهم ترتيبها بشكل معين، وإن كان على عجل.
- إن إجراءات الاستفتاء على التعديل شاقة إذ تملك ثلاث حكومات سلطة الاعتراض. والأمل الكبير المعلق على إجراءات التعديل سيؤدي إلى خيبة أمل وربما يوسع من نطاق العنف بدلاً من الحد منه. ولذلك، يجب بحث سبل قانونية خلاف التعديلات الدستورية كوسيلة لمعالجة أوجه القصور السياسية والقانونية في الدستور.
- يجب تأسيس لجنة لمراجعة الدستور يكون فيها تمثيل العرب السنة عالياً. ونظراً إلى الطبيعة الملحة والمعقدة للاتفاق اللازم على الدستور، يجب تفويض لجنة كتابة الدستور في عمل توصيات بحسب الظروف والأحوال، ليس فقط من أجل التعديلات الدستورية، وإنما أيضاً فيما يتعلق بما يلي: (١) القوانين، (٢) الاتفاقات بين الحكومات، وإن أمكن (٣) الاتفاقات بين الأحزاب، (٤) الاتفاقات الدولية، بحيث تشجع كلها الالتزام السياسي للعرب السنة بالدستور العراقي وتضمن استمرارية الدولة العراقية.
- إن صيغة من ثلاثة أجزاء تتعلق بإقامة أقاليم جديدة وبالنفط وبرسم حدود السلطات وتوزيعها بين الحكومة المركزية والأقاليم، تقدم وسيلة إلى لجنة مراجعة الدستور لمداواة الجروح التي تسببت فيها أوجه الضعف والقصور في عملية صياغة الدستور عام ٢٠٠٥. هذه الصيغة لن تتطلب من الحزب الكردستاني الأكبر أو من المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، أكثر الأحزاب الشيعية نفوذاً، إدخال تعديلات كبيرة على مواقفهم الدستورية.

مقدمة: الفشل السياسي والجدوى العملية القانونية

مع تشكيل حكومة عراقية جديدة، بدأ سريان مفعول الدستور العراقي الدائم؛ وبدأت الهيئة التشريعية العراقية الجديدة وهي مجلس النواب مناقشة عملية تعديل الدستور، والمجلس نفسه مفوض في ذلك بموجب المادة ١٤٢. تم الاتفاق على نص المادة ١٤٢ قبل الاستفتاء مباشرة في ١٢ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠٥ كحل توفيقى أخير للحيلولة دون مقاطعة أخرى من العرب السنة للتصويت على القانون الأساسي الجديد للبلاد. إن كثيراً من الناس — عراقيين وغير عراقيين — علقوا آمالهم على عملية التعديل هذه كوسيلة لاستعادة دولة عراقية وحدوية وغير طائفية. وآخرون، ومنهم مسؤولون في حكومة الولايات المتحدة، أسفوا للمادة ١٤٢ ورفضوا عملية التعديل بوصفها استحالة سياسية، نظراً إلى الاحتمالات الباهتة لإقناع القائمين على مراجعة الدستور من الأكراد والشيعة ذوي النفوذ بتقديم تنازلات دائمة لصالح مواقف العرب السنة.

إن أياً من وجهتي النظر السابقتين ليس لها أساس متين: إن عملية تعديل الدستور العراقي تقدم فرصة حقيقية، وإن كانت عابرة، لإنجاز اتفاقات سياسية وقانونية كبرى يمكن أن تكون لمصلحة الأكراد والعرب الشيعة والعرب السنة على حد سواء، وكذلك العلمانيين العراقيين والنساء

والأقليات. إن «عملية التعديل» لن تؤدي إلى تعديلات دستورية حقيقية كثيرة، ولكن يمكن الاستعانة بها بصورة إبداعية للتشاور والتنسيق بخصوص المفاوضات بين الأحزاب وإعداد برنامج تشريعي موجه من أجل نجاح الحكومة الوطنية العراقية — إن لم يكن من أجل إيجاد حكومة قوية. إن إعلان نهاية الدولة العراقية سابق لأوانه بكثير لأن كثيراً من الناس في العراق يعتمدون على استمرار وجودها. وهذا التقرير يفصل كيفية تحقيق هذا التقدم.

إن الدستور الدائم العراقي الذي تم التفاوض عليه في صيف وخريف عام ٢٠٠٥ لم يف بأهم معيار أساسي في صنع الدستور: الإجماع الكافي. ولذلك، لم ينجح الدستور في جذب تأييد كل الجماعات السياسية والطائفية والعرقية الكبرى في البلاد. وبوجه خاص، أدلت أغلبية ساحقة من العرب السنة بأصواتها ضد نص الدستور في الاستفتاء الوطني الذي جرى في أكتوبر/تشرين الأول عام ٢٠٠٥: ففي محافظتي الأنبار وصلاح الدين اللتين تسودهما أغلبية كبيرة من السنة، رفض الدستور أكثر من ٩٦ في المائة و٨١ في المائة من السكان. إن الدستور العراقي المؤقت أو القانون الإداري الانتقالي الذي تمت صياغته في سياق الاحتلال الأميركي والنفوذ الأميركي الكبير افترض بوضوح موافقة كل من الكتل الثلاث الكبرى — الأكراد والعرب الشيعة والعرب السنة — على نص الدستور النهائي: كان هذا هو الهدف من النص الخاص باعترض ثلاث محافظات على دستور دائم والذي يعتبر السمة الأساسية للقانون الإداري الانتقالي.

نعم، لا يمكن لأحد أن يتوقع دستوراً للعراق يوافق عليه كل مواطن عراقي. وبالمقابل، لا يمكن إعداد قانون أساسي للعراق بحيث يؤدي إلى عزلة أي من الكتل السياسية الثلاث الكبرى في البلاد — ولكن الدستور العراقي فعل ذلك بالتحديد. لذلك يجب اعتبار استبعاد العرب السنة العراقيين واستبعادهم لأنفسهم من الحياة العامة العراقية مؤشراً مهماً إلى فشل الدستور، وإلى أعمال العنف التي أعقبت هذا الفشل. ومن الواضح أن التطرف الإسلامي السني الذي تطور خارج نطاق النقاش الدستوري لعب دوراً في تغذية هذا العنف؛ ولعل الطريقة التي صيغ بها الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ قد أسهمت في التحول الذي أصاب حركة تمرد العرب السنة بعد شهر أغسطس/آب لتهاجم الأهداف المدنية الشيعية والكرديّة، وما ترتب على ذلك من إقدام شيعة من أفراد قوات الأمن العام العراقية على اعتقال عرب سنة مشتبه فيهم واحتجازهم تعسفاً وفي بعض الحالات تعذيبهم وإعدامهم. وعلى أقل تقدير، كانت العملية الدستورية عام ٢٠٠٥ فرصة ضائعة لخفض التيار الجانح نحو العنف الطائفي.

ولكن المفارقة التي تنبعث من صميم المأساة السياسية هذه هي أن الدستور كنص قانوني ربما يكون قاعدة معقولة لنظام حكم عراقي قابل للتطبيق؛ وربما يكون الأساس الوحيد لذلك. والسمة الموجودة في الدستور والتي تبدو أكثر السمات إثارة لاعتراض العرب السنة هي إنشاء أقاليم مستقلة؛ ولكن من الصعب تصور بنية مختلفة لدولة في بلد خلقت فيه السلطة والثقافة والاختلاف العرقي والاختلاف الطائفي والنظام العشائري كيانات إقليمية بحكم الأمر الواقع، ومن خلال مؤسسات تملك صلاحيات وسلطات. والكيانات التي يمكن تقسيم الأقاليم على أساسها ليست بالضرورة دائمة، ولكنها بالتأكيد يمكن أن تستمر طويلاً. ويبدو جلياً أن المؤسسات الإقليمية راغبة في الحكم، وهي في حالة إقليم كردستان، على الأقل، وبعض المراكز الجنوبية (بما في ذلك النجف وكربلاء)، قادرة على الحكم.

وبغض النظر عن المشاكل السياسية التي تشكل سياق الدستور العراقي، توجد بعض أوجه القصور الجوهرية، خاصة في الجانب القانوني. إن الإسهام في فشل الدستور السياسي كان مظهر نص دستوري لم يف بأعلى معايير الصياغة ولم يقدم على المستوى الفني رؤية متماسكة كلية للدولة العراقية. أصبح النص الدستوري الآن محل عدة تحليلات قانونية منها ما يعدد أوجه القصور في النص. يتناول بعض هذه التحليلات ما يوجد من جوانب في الدستور يعتقد أنها لا تصل إلى مستوى أفضل النماذج الاتحادية في التطبيق، وعلى الأخص تلك الجوانب التي لا تنص على دولة عراقية قوية. وعلى سبيل المثال، يقضي الدستور العراقي بأن الحكومة المركزية لا تملك سلطة فرض ضرائب في الأقاليم إذا اعترضت هذه الأقاليم، ولا تملك صراحة صلاحية تسريح الميليشيات القائمة ولا تنفرد بسلطة تنظيم قطاع النفط العراقي. وهناك اعتراف صريح بالقوات الأمنية في الأقاليم (التي يبدو أنها تمكن حكومة إقليم كردستان من الاحتفاظ بال«بشمريه») على حساب السلطة العسكرية الوطنية في الشمال. وقانون الحكومة المركزية العراقية مرهون بقانون الأقاليم إذا وجد تعارض بين الاثنين. وكذلك (وهو شيء غير معتاد في بلد ديمقراطي برلماني)، لا يملك رئيس الوزراء سلطة إقالة الوزراء في الحكومة بدون موافقة البرلمان (المادة ٧٧). والحكومة المركزية العراقية، على الورق وعلى أرض الواقع، ربما تكون أضعف نموذج اتحادي في العالم.

وتعزي بعض التحليلات القانونية للدستور العراقي أوجه القصور هذه إلى صياغة غير محبوبة أو متعجلة. ولكن الأمر الذي غاب عن هذه التحليلات هو أن الأغلبية التي كتبت الدستور من الأكراد والشيعة عندما كانوا يجلسون حول موائد منطقتهم الخضراء في بغداد في صيف

٢٠٠٥، كانوا يسعون إلى النتيجة الدستورية التي تحققت بالتحديد: فرض عراق مقسم إلى أقاليم محددة مع حكومة مركزية ضعيفة (إن لم تكن منزوعة السلطات). وفي المقاطع التي تكون فيها لغة الدستور مبهمة — كما في النصوص الخاصة بالنفط — فهي تعكس عادة عجز الأطراف عن الاتفاق على التفاصيل. ولكن لم يكن هناك خطأ في الصياغة أسفر عن وضع هش للحكومة المركزية على النحو المبين في الدستور. وفي نظر أكثر كتاب الدستور من الأكراد والشيعية نفوذاً، فأية حكومة في بغداد ستكون موضع شك طبيعي. وفي حالة الساسة الأكراد، عبر أنصارهم بالفعل في اقتراح إقليمي في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥ عن تفضيل واضح لحكومة يكون فيها حكم إقليمي كردي كامل أو شبه كامل، أي في مواجهة حكم مركزي في بغداد. ولم يؤكد بعض كتاب الدستور الشيعة النافذين التزامهم بعراق مقسم إلى أقاليم سوى في ١١ أغسطس/آب ٢٠٠٥، مما كان مفاجأة كبيرة وإن كانت هناك سوابق تمثلت في رغبة سكان البصرة في أن تكون لهم حصّة في الثروة النفطية التي تحيط بمدينتهم المهملة، كذلك ارتياح أكثر عام واسع النطاق من جانب الشيعة تجاه بغداد.

وبالتأكيد، إن كثيراً من التعليقات الدولية — رغم تقبلها لأمر كثيرة — أغفلت النقطة الرئيسية بشأن عملية صياغة الدستور في العراق: إن التقسيم إلى أقاليم محددة كان مقصوداً. ويشير تقرير حديث إلى النص الذي يرهن قانون الحكومة المركزية بسائر قوانين الأقاليم (المادة ١١٥) موضحاً أنه يحتاج إلى تعديل لأنه ربما يؤدي إلى انهيار البنية الاتحادية للعراق. وبالتأكيد أن المادة ١١٥ تطرح مشاكل خاصة أمام استمرارية العراق، ولكن توقع أن يعدل البرلمان العراقيون النص لهذا السبب يعني غياب إدراك التيار السياسي الكبير للسياسة العراقية المعاصرة. العراق لا يمر بعملية «لا مركزية» بحيث تنتقل السلطات التي كانت مركزة للغاية في أيدي صدام حسين بصورة تدريجية إلى أصحاب مصالح إقليمية لايزالون تابعين للمركز؛ العراق لم يذق متعة التدرج. إن تغيير النظام لم يكن إحلال أشخاص تعينهم الولايات المتحدة محل الوزراء في حكومة صدام حسين؛ كان هدم الوزارات الحكومية كاملاً تقريباً. تم تدمير جهاز صدام حسين الحكومي بالكامل عام ٢٠٠٣، والسلطة الحكومية المركزية التي كانت قائمة قبل ذلك انتقلت مباشرة إلى أصحاب المصالح الإقليمية والطائفية المحلية. واليوم يواجه العراق حالة قيام سلطة أساسية في المركز أو غيابها الكامل، وذلك لأسباب منها عدم وجود مركز حقيقي. إن أية حكومة عراقية جديدة ستتولى هذه السلطة فقط بقدر ما تسمح به المصالح الإقليمية. والدستور العراقي الجديد يعكس هذا الواقع.

والواقع أن المصالح الإقليمية قوية إلى حد أن التصور السياسي للعراق يجب أن يكون تصوراً لاتحاد كونفيدرالي — مجموعة من الدول المنضوية بشكل مرن في اتحاد سياسي — وليس الاتحاد الفيدرالي الذي يصوره دستور العراق عن البلاد. وبشكل أكثر دقة، يجب أن يكون التصور عن «الجمهورية العراقية» هو أنها مشابهة للكيانات المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية (مثلاً الاتحاد الأوربي) التي يصعب قيامها بدون عنصر المساندة من الدولة. وفي حالة العراق، لا يمكن افتراض وجود مساندة دولية. إن أساس القومية العراقية هزيل الآن في الواقع؛ والمعلقون المناهضون للحرب في الولايات المتحدة الذين يرون هوية عراقية تبرز في حركة تمرد متماسكة على الحكومة مخطئون بقدر خطأ مؤيدي الحرب الذين اعتبروا وجود دولة عراقية قوية أمراً مسلماً.

في الحقيقة أن هذه الرؤية لعراق مقسم إلى أقاليم محددة والتي وجدت تعبيراً دستورياً عنها في أغسطس/آب ٢٠٠٥ كان من أثرها تضخيم معارضة العرب السنة لنص الدستور، وذلك في الأحوال التي استبعد فيها العرب السنة بالفعل من مائدة صياغة الدستور.^٢ ويصف العرب السنة العراقيون الدستور عادة بأنه تقطيع لأوصال الأمة التي كانوا يهيمنون على الحكم فيها ذات يوم، وهم غالباً ما ينسبون التفتت والفوضى والحرب الأهلية إلى تقسيم العراق إلى أقاليم. إن هذه الرؤية التي عبر عنها العرب السنة العراقيون في أغسطس/آب ٢٠٠٥ بدرجات متفاوتة من القوة بالإضافة إلى ما أعلنوه من عزم على وقف إصدار الدستور عند الاستفتاء، هو الذي أدى إلى الإسراع بإبرام اتفاق في ١٢ أكتوبر/ تشرين الأول في آخر لحظة، وهو الاتفاق الذي توسط فيه السفير الأميركي زلماي خليل زاد بين القادة الشيعة والحزب الإسلامي العراقي الذي تسوده أغلبية من العرب السنة. لذلك فإن الاتفاق على مراجعة الدستور الذي يفترض تعديل القانون الأساسي كان يهدف إلى تهدئة مخاوف العرب السنة مقابل الحصول على تأييدهم للاستفتاء. وفي ١٢ أكتوبر/تشرين الأول، وبعد إبرام الاتفاق، أعلن السفير خليل زاد في كلمة ألقاها في بغداد أن الإتفاق يتضمن «قراراً بتفويض مجلس النواب المقبل المنتخب بالطرق الديمقراطية في مراجعة الدستور بعد تمريره والتوصية بأية تعديلات لازمة لتوطيده كموثق وطني. وهذا الدستور، أساس الحكومة الديمقراطية العراقية الوليدة وخريطة الطريق إلى مستقبلها، سيكون وثيقة حية شأنه شأن كل الدساتير المستمرة».^٣ وكرر وجهة نظره أن التعديلات لازمة للدستور من أجل الحصول على إجماع كاف في مقالة نشرتها صحيفة واشنطن بوست في منتصف ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥: «لجمع صفوف العراقيين وترسيخ مشاركتهم في العملية السياسية، ستتاح للجمعية الوطنية المقبلة فرصة تعديل الدستور، وذلك بهدف توسيع نطاق التأييد للوثيقة وتحويلها إلى ميثاق وطني».

السياسة واعتراض ثلاث محافظات: صعوبة التعديل

فيما يلي نصوص اتفاق ١٢ أكتوبر/تشرين الأول على النحو المبين في المادة ١٤٢ من الدستور:

أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه يمثلون المكونات الأساسية للمجتمع العراقي وتكون مهمتها رفع تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة أقصاها أربعة أشهر متضمنا توصيات بالتعديلات اللازمة التي يمكن إدخالها على الدستور، ويتم حل اللجنة بعد صدور قرار يتعلق باقتراحاتها.

ثانياً: يتم تقديم التعديلات المقترحة إلى مجلس النواب للتصويت عليها جميعا ويتم الموافقة عليها بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

ثالثاً: يتم طرح المواد التي يعدلها مجلس النواب طبقاً للبند الثاني من هذه المادة على الشعب ليقول كلمته في استفتاء يجري خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ موافقة مجلس النواب عليها.

رابعاً: سيعتبر الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً إذا وافقت عليه أغلبية من المقترعين، وإذا لم يرفضه ثلثا المقترعين في ثلاث محافظات أو أكثر.

خامساً: يتم وقف العمل بالمادة ١٢٦ من الدستور (التي تتعلق بتعديل الدستور) وستعود إلى حيز التنفيذ بعد البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

وهناك نقطتان موضوعيتان مهمتان تتعلقان بالمادة ١٤٢. إنهما صالحتان لأي شخص يتطلع إلى إبرام اتفاقات سريعة لصنع السلام تحيط بدستور معدل.

النقطة الأولى، إن اتفاق ١٢ أكتوبر/تشرين الأول الذي أدى إلى إدراج هذا النص في الدستور له مؤيدون محدودون. وعلى وجه الخصوص، إن الجماعة العربية السننية الوحيدة التي يبدو أنها أعطت قيمة لاتفاق ١٢ أكتوبر/تشرين الأول — أو في الحقيقة كانت طرفاً فيه — هي الحزب الإسلامي العراقي، وهو حزب يناسب المصالح الأميركية إلى حد أنه وافق على أن يكون عضواً في مجلس الحكم العراقي خلال فترة احتلال التحالف الرسمي. وهناك عدد من التنظيمات العربية السننية الأخرى، من ضمنها التنظيمات الممثلة الآن في البرلمان العراقي، التي لم تنضم إلى الحزب الإسلامي العراقي وأقرانه من أحزاب الوسط العلمانية في القبول بتأييد الدستور إذا أدرجت فيه المادة ١٤٢. ومن ناحية أخرى استمرت التنظيمات السننية في حشد قواها ضد الدستور، كما تدل على ذلك نتائج الاستفتاء في مناطق العرب السنة وبيانات استطلاع الرأي في شبكة ايه بي سي الإخبارية. وقد أظهر الاستطلاع الأخير في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٥، أن ٢٧ في المائة فقط من السكان الذين يعيشون في الأجزاء العربية السننية من العراق يوافقون على الدستور.^٤ توجد أيضاً أدلة على أن حتى الحزب الإسلامي العراقي نفسه كان غير متحمس في موافقته على الدستور، فكثير من كلامه الذي يحمل معنى التأييد للمسودة لم يظهر سوى بعد منتصف أكتوبر/تشرين الأول. وعلى كل حال، ليس من الواضح، إذا نظرنا إلى نتائج الاستفتاء في محافظات العرب السنة، أن الحزب الإسلامي العراقي كان حاسماً في العمل على نجاح حملة ال «نعم» في العراق في نهاية الأمر.

ولهذه الأسباب، فالقول بأن النصوص التي تتحدث عن المراجعة والتعديل في ظل المادة ١٤٢ من الدستور العراقي تمثل آمال العرب السنة العراقيين ككل ليس قولاً دقيقاً. وللأسباب نفسها لا يمكن أن نتوقع من القادة الأكراد والشبيعة العراقيين أن يشعروا تجاه العرب السنة العراقيين بالتزام أخلاقي بتعديل الدستور من خلال المادة ١٤٢. وكما أشار الأكراد والشبيعة، فإن غالبية العرب السنة العراقيين لا يرون أن من المناسب إسباغ قيمة كبيرة على المادة ١٤٢ عندما أدلى العرب السنة بأصواتهم في منتصف أكتوبر/تشرين الأول. وعلاوة على ذلك، فإن نص الدستور الذي تم توزيعه في أنحاء البلاد على الناخبين العراقيين قبل استفتاء منتصف أكتوبر/تشرين الأول لم يتضمن المادة ١٤٢ التي تم إضافتها في اللحظات الأخيرة. تم إرسال النص الموزع إلى المطابع في أواخر سبتمبر/أيلول. ومن ثم، لم تعرض المادة ١٤٢ على الشعب العراقي في الاستفتاء، وهي لذلك لا تتمتع عملياً بتفويض شعبي قوي. وفي ظل الظروف هذه، فإن القوة الأدبية والسياسية للمادة ١٤٢ — إن لم تكن قوتها القانونية — أضعف بصورة ما مما تبدو.

والنقطة الثانية هي أن اتفاق ١٢ أكتوبر/تشرين الأول، كما تعكسه المادة ١٤٢، يضع حاجزاً كبيراً أمام تعديل الدستور. والواقع أن المادة ١٤٢ تضعف إلى حد ما إمكانية تعديل الدستور عبر عملية مراجعة الدستور الخاصة لمرة واحدة فقط. فهي لا تعتمد مبدأ الأغلبية البرلمانية الخاصة (الثلثين) التي تنص عليها المادة ١٢٦ بالنسبة للتعديلات المنتظمة وتتحاشى تجاوز المادة للنصوص الخاصة «بالمبادئ الأساسية» وحقوق

الإنسان. وبدلاً من ذلك، تطرح المادة فكرة الأغلبية المطلقة في البرلمان بالنسبة لجميع النصوص الدستورية كما أنها تخفض الحد من خلال وقف الشرط الوارد في المادة ١٢٦ بالنسبة لاستفتاء إقليمي في الأحوال التي يمكن أن يخفض فيها التعديل صلاحيات الأقاليم.

ومع ذلك، ورغم كل تساهلها الظاهري، تحل المادة ١٤٢ محل شرط في الدستور يجعل التعديل غير سهل: الشرط الوارد في الفقرة الرابعة والذي يخضع أي تعديل لإمكان اعتراض ثلاث محافظات كما أصبح مألوفاً الآن. هذا النص الخاص بالاعتراض يضمن قدرة الأحزاب الشيعية والكردية — وكل منها برهن بأدلة كثيرة على قدرتها على حشد تأييد أغلبية جماهير الناخبين في ثلاث محافظات كما حدث في الانتخابات السابقة مرتين — على الوقف النهائي لأية تعديلات يقترحها العرب السنة أو الوسط. وفي عراق مقسم بالفعل إلى أقاليم يخضع لنفوذ قوي، إن لم يكن هيمنة نفس القادة الشيعة والأكراد الذين صاغوا الدستور، فالواقع أن آفاق أي تعديل مقترح يتعارض مع برامج هذه الأحزاب محدودة للغاية.

وخوفاً من وجود أي شك بشأن هذه النقطة الأخيرة، فإن قادة الحزب الشيعي المهيمن في جلسات كتابة الدستور، وهو المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، والرئيس الكردي للعراق ورئيس الاتحاد الوطني الكردستاني (أكثر الحزبين الكرديين الرئيسيين وداً تجاه بغداد) عبر كل منهم عن آراء في هذا الأمر يبدو أنها متعنتة. وفي العاشر من ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥، نقلت صحيفة العدالة لسان حال المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق التي تصدر مرتين أسبوعياً عن رئيس المجلس الأعلى عبد العزيز الحكيم عزمه على «العمل على الإبقاء على الدستور كما هو بدون تغيير فيه». ونقلت عنه الصحف العراقية قوله في خطبته في عيد الأضحى في ١١ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٦ في مقر المجلس الأعلى في بغداد قوله إن الشيعة العراقيين لن يتفاوضوا بشأن المبادئ الأساسية في الدستور. ونقلت عنه وكالة رويترز بعد ذلك بقليل قوله إن «المبدأ الأول هو عدم تغيير جوهر الدستور»، ونقلت عنه وكالة أسوشيتد برس قوله إنه لن يكون هناك «تغيير جوهري» في الدستور «بما في ذلك النص الذي يعطي قوة لمحافظات الأقاليم ويجعل الحكومة المركزية ضعيفة». كذلك قام مؤيدو حزب الفضيلة بتريدي الآراء نفسها حول تأييد تقسيم العراق إلى أقاليم في خضم أزمة البصرة الأخيرة.^٥ وأعلن محسن الحكيم ابن عبد العزيز الحكيم استمرار سيطرة المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق على خمس محافظات جنوبية.^٦ وتعكس أقوال المسؤولين الكبار في المجلس الأعلى وهما الشيخ همام حمودي الذي كان رئيساً للجنة كتابة الدستور وحامد البياتي الذي كتب مؤخرًا ورقة تشيد بالنموذج الاتحادي العراقي ملاحظات حكيم وتدعمها.

وصرح الرئيس العراقي الكردي جلال الطالباني لوكالة رويترز من جانبه في شهر يناير/كانون الثاني بأنه «لا يعتقد أن الدستور في حاجة إلى تعديل».^٧ وكرر النواب الأكراد في البرلمان بوضوح هذا الرأي في ندوات عقدت منذ وقت قريب حول النفط والغاز وضمت أحزاباً عدة. لا يمكن أن يكون هناك شك في أن مسعود البارزاني رئيس حكومة إقليم كردستان (ورئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني) وأتباعه أقل تقبلاً حتى من الرئيس الطالباني لإمكان تقديم تنازلات لعراق تسوده المركزية في الأحوال التي يدعون فيها أن الأكراد قدموا بالفعل تنازلات. وعلى العكس، فالقيادة الكردية تحرص أكثر من أي وقت مضى على مساندة الحركات الشيعية الداعية إلى إنشاء أقاليم شيعية كالمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق وحزب الفضيلة أو مع أي طرف يجده. فظهور إقليم اتحادي شيعي أو أكثر من شأنه — حسب اعتقادهم — أن يساعدهم على إحكام القبضة على كردستان.

لكن الأمور تزداد صعوبة بسبب أن أية تعديلات تقترحها لجنة مراجعة الدستور في نهاية الأمر ستحتاج إلى موافقة الأغلبية في مجلس النواب، وربما تحتاج إلى موافقة الشعب العراقي من خلال استفتاء شعبي عام. والسماح للعراقيين الاختيار عبر صناديق الاقتراع بـ «نعم» أو «لا» من ضمن حزمة مترابطة من التعديلات يجعل عملية إقرار تعديلات دستورية في غاية التعقيد. إذ أن رفض الناخبين في الاستفتاء تعديلاً واحداً من حزمة التعديلات، يعني رفض الحزمة برمتها.

والواقع أن الحد البرلماني المخفض الذي تقدمه المادة ١٤٢ إلى العرب السنة والإصلاحيين القوميين الدستوريين في المستقبل قد لا يكون تنازلاً على الإطلاق في برلمان تخضع قراراته بشأن الإصلاح الدستوري دائماً لاعتراض ثلاث محافظات. ومن الممكن، وإن كان من غير المرجح، أن يبرهن البرلمان العراقي الجديد على أنه يحتوي على أغلبية مطلقة من الإصلاحيين الدستوريين؛ فالفرق الشيعي يتضمن، مثلاً، ساسة يمكن أن يدلوا بأصوات داعمة لحكم الدولة المركزي. إلا أن الاعتراض يعني أن أية إصلاحات مقترحة ستطلب في نهاية الأمر موافقة قادة الأحزاب الكردية والشيعية التي تملك عملياً صلاحيات إقليمية. ويثير هذا السؤال: إذا كتب هؤلاء القادة الدستور منذ بضعة أشهر قليلة، فلماذا يعدلونه الآن؟ إن هؤلاء القادة أنفسهم لم يستسلموا أمام ضغوط العرب السنة في الأسابيع التي سبقت استفتاء منتصف أكتوبر/

تشريرين الأول، وذلك في وقت كان لديهم من الأسباب ما يدعوهم للاعتقاد أن انعدام المرونة من جانبهم ربما يؤدي إلى اعتراض ناجح من قبل العرب السنة على نص الدستور. وبالطبع لم ينجح فيتو العرب السنة (وإن كان ٨٥ ألف صوت «رافض») فقط في نينوى كان يمكن أن يغرق الدستور بأكمله). ويصبح السؤال: ما الذي يدفع القادة الأكراد والشيعية لقبول اعتراض العرب السنة، بعد أن أصبح الدستور في حيز التنفيذ وأصبحوا مسلحين بتفويضات برلمانية جديدة، والتنازل عما يرونه بوضوح مكاسب دستورية صعبة المنال لجماعة صغيرة نسبياً من القوميين العراقيين، وكثير منهم من البعثيين الجدد، وكانت آراؤهم عن دولة عراقية وحدوية في العام الماضي غير قابلة للتطبيق وسيئة من بعض الأوجه؟

بل لماذا لا يخطو القادة الأكراد والشيعية خطوة أخرى إلى الأمام ويضغطوا لإجراء تعديلات تزيد من ضعف الحكومة المركزية العراقية بما أنهم يعرفون منذ تجربة أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥ أن العرب السنة العراقيين لن يتمكنوا على الأرجح من الاعتراض عليهم؟

جدول أعمال دستوري للعرب السنة

إن تناول هذه المسائل يتطلب فهماً للطبيعة المتطورة لجدول الأعمال الدستوري القومي العراقي للعرب السنة — وهو فهم يمكن أن يتحسن على ضوء جدول أعمال كل من العرب الشيعة والأكراد. كانت المواقف الدستورية للأكراد والشيعية إبان مفاوضات أغسطس/آب ٢٠٠٥ متماسكة نسبياً، بما في ذلك إصرارهم على حكومات إقليمية قوية. هذه المواقف لم تتغير كثيراً منذ ذلك الحين.

هناك بعض التكهنات أن سياسة دستورية قومية مركزية ربما تكون قد اكتسبت مكانة منذ ذلك الحين داخل الائتلاف العراقي الموحد الشيعي الذي يشغل حالياً ١٣٠ مقعداً من ضمن ٢٧٥ مقعداً في البرلمان. ويعتقد كثير من المراقبين السياسيين أن مقتدى الصدر الذي حصل حزبه على ٣٠ مقعداً في إطار الائتلاف الشيعي يعتنق آراء قومية عراقية رغم سمعته كنصير للشيعية. كما يشير كثيرون إلى الرضا الظاهر من جانب حزبي الدعوة والفضيلة الشيعيين لدعم وجهة النظر الإقليمية للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية؛ وقد هزم حزب الدعوة الوسط عادل عبد المهدي عضو المجلس الأعلى في اقتراح التحالف العراقي الموحد في فبراير/شباط لتعيين رئيس للوزراء. وفي الأيام الأولى من تعيين حسين الشهرستاني المسؤول الكبير المستقل في الائتلاف العراقي الموحد وزيرا للنفط، عبّر عن آراء معتدلة بشأن إدارة النفط العراقي.

ولكن لم تكن هناك صياغة محددة لموقف دستوري قومي أو وسط في الفريق الشيعي، ربما لأن القادة الشيعة يعرفون مدى صعوبة استدامة هذا الموقف. ولم تتضح معالم موقف دستوري «صدري»، ولم تتكون تحالفات تذكر حتى الآن، كما تنبأ بذلك بعض المعلقين الدوليين، بين جداول الأعمال القومية للصدريين الشيعة والأحزاب العربية السنية. وآية الله العظمى علي السيستاني وافق على ما يبدو في توصيته بالتصويت ب «نعم» في الاستفتاء على البنود التي تنص على التقسيم إلى الأقاليم والتي اقترحتها المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق. ومنذ وقت قريب، نقلت صحيفة التآخي الكردستانية عن نائب الرئيس العراقي عادل عبد المهدي في العاشر من مايو/أيار ٢٠٠٦ قوله إن «نجاح النظام الاتحادي في كردستان هو أفضل مثال على أن النظام يعمل جيداً في العراق»، وأن «تجربة كردستان يمكن أن تكون نموذجاً يحتذى في أنحاء العراق وبالنسبة للحكومة المقبلة». ورغم تعقد موقف الشيعة السائد من جراء النجاح الانتخابي لحزب الصدر وحزب الدعوة لتعيين رئيس للوزراء، يبدو أنه باق بدون تغيير كبير منذ أغسطس/آب ٢٠٠٥.

وخلافاً لصلابة الوضع الدستوري الكردي والشيعي، اختلت صفوف العرب السنة العراقيين في مفاوضات أغسطس/آب ٢٠٠٥. وتمثل موقف العرب السنة العملي في النقاط التالية: رفض النموذج الاتحادي للعراق، (ولو كان ذلك مع بعض الاعتراف بإقليم كردستان القائم)؛ ورفض نصوص في الدستور يمكن أن تعاقب على العضوية في حزب البعث؛ وتأكيد الهوية العربية العراقية على حساب التعدد العرقي للهوية الوطنية. ولقد فشلت كل اقتراحاته السابقة. وإضافة إلى المواقف العملية البسيطة، اتجهت الحجة الدستورية العربية السنية نحو عيوب إجرائية حقيقية أو ملاحظات على عملية الصياغة، بما في ذلك استبعادهم من غرفة المفاوضات ودعوة الجمعية الوطنية للانعقاد بصورة غير قانونية بعد الموعد النهائي الدستوري في أغسطس/آب وبالطبع الصياغة المشوبة بالفساد لأنها تمت تحت الاحتلال الأميركي.

لم يصل العرب السنة في أية لحظة من اللحظات إلى مواقف تعكس حالة من الإجماع أو تعكس رؤية استراتيجية معينة. عندما رفض القادة الأكراد والشيعية هذه المواقف وأسقطوها من حسابهم في أغسطس/آب ٢٠٠٥، لم يكن لدى العرب السنة أية مواقف توفيقية لتقديمها كبديل. وبالطبع تمثل جانب من المشكلة في أن العرب السنة لم يكن لديهم خبرة أو أن خبرتهم كانت معدومة في رسم استراتيجيات «كعرب سنة».

اعتبروا وجهات نظرهم ببساطة قومية بالمعنى الواسع للكلمة، ولم يروا أن القومية العراقية العلمانية ما بعد عهد صدام حسين لها صبغة طائفية بالضرورة. لم تكن حقيقة أن العرب السنة (حلافا للجماعات الأخرى) يفتقرون إلى قيادات منتخبة بعد أن رفضوا بأغلبية كبيرة المشاركة في انتخابات يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥ داعمة لهم. وتمرد العرب السنة أيضا (يفترض أن يكون صادرا عن مكونه الإسلامي المتشدد) كان ناجحا في استهداف القادة العرب السنة الذين كانوا يصيغون موقفا دستوريا جديرا بالثقة لاغتيالهم. وأبرز هؤلاء القادة الشيخ مجبل عيسى أحد الأعضاء الخمسة عشر العرب السنة في لجنة كتابة الدستور الذي أطلق عليه الرصاص فأرداه قتيلًا في ١٩ يوليو/تموز ٢٠٠٥. ويستهدف أعضاء الحزب الإسلامي العراقي على الأخص بصفة مستمرة لقتلهم كما في حالة المسؤولين أياد العزري وعلي حسين اللذين قتلًا في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٥.

ولكن الأهم من ذلك، إن إصرار الحكومة الأميركية على ألا تمارس الجمعية الوطنية الانتقالية حقها في تمديد الموعد النهائي الدستوري المبدئي في منتصف أغسطس/آب ٢٠٠٥، لم يفسح للعرب السنة العراقيين الوقت اللازم ليفهموا أين تكمن مصالحهم الدستورية الحقيقية. وفي ظل هذه الظروف، لم يكن هناك فرصة أمام العرب السنة لبلورة مواقف واضحة يمكن أن تحمي هذه المصالح وأن تدفع بها قدما، ويمكن أن تصبح لها فرصة ما للنجاح على مائدة المفاوضات. فالتحرك بسرعة تحت ضغط يعني أن يحدث سقوط أحيانا.

ومع ذلك، هناك أدلة على أن موقف العرب السنة تطور منذ المفاوضات الدستورية عام ٢٠٠٥. أولا، دخل قادة جدد الساحة بتفويضات جديدة: فعقب الانتخابات النيابية في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥، برزت قيادات عربية سنية منتخبة جديدة مع ٥٥ برلمانيا معظمهم من أحزاب عربية سنية ومع ادعاء قوي بالقدرة على تمثيل مصالح العرب السنة. (إن الأحزاب تعترض عموما على شعار «العرب السنة» — فهي ليست سنية كليا ولا عربية كليا — ولكن الاعتراض لا يخفي في الواقع حقيقة أن الأغلبية الساحقة من ناخبهم عرب سنة).

ورغم ادعاء الأحزاب العربية السنية أن ليس لها سيطرة على حركة التمرد وأن أعضاءها أنفسهم معرضون للوقوع ضحايا على أيدي العناصر الإسلامية المتشددة في هذه الأحزاب، فهي ربما تملك بعض القدرة على التأثير على حركة التمرد البعثية الجديدة على الأقل: بعد كل شيء، تم التوصل إلى اتفاقات في ديسمبر/كانون الأول على وقف نشاط التمرد في مناطق العرب السنة لمدة تكفي لانتخاب هؤلاء الساسة. وكبار القادة الأكراد والشيعية يزدادون انفتاحا في تصريحاتهم بشأن تشجيع بعض القادة العرب السنة المنتخبين للإرهاب. وربما أيضا يعبرون علنا عن أسفهم للهجمات على المدنيين الشيعة، ولكن جميع أعضاء القيادات العربية السنية المنتخبة تقريبا يعبرون عن تأييدهم «للمقاومة البطولية» للاحتلال الأمريكي. ما الذي يمكن أن يحدث إذا سحب هذا التأييد؟ ثمة احتمال أن يكون في مقدور القيادات العربية السنية الجديدة كبح جماح حركة التمرد، إن لم يكن تصفيته، بفضل تفويضهم الانتخابي الجديد وصلاتهم بجماعة أنصار السنة وجماعات تمرد دينية أخرى.

وفي مطلع عام ٢٠٠٦، بلور القادة السياسيون العرب السنة، مع ممثلين متنوعين لأساتذة الجامعات من العرب السنة والقوميين والقانونيين ورجال الدين موقفا دستوريا جديدا، وإن كان غير رسمي: «موقف شباط/فبراير». هذا الموقف أيده أعضاء في جماعات عربية سنية رفضوا، ولا يزالون يرفضون، المشاركة في السياسة العراقية ما بعد الاحتلال. تضمن موقف شباط/فبراير موافقة ضمنية على صحة العملية الدستورية التي ترعاها الولايات المتحدة، على الأقل في حدود عقائدية معينة. وأقر موقف شباط/فبراير أيضا ضمنا بأهمية تمثيل المصالح الجماعية للمجتمعات العربية السنية العراقية استنادا إلى الدستور، وإن كانت تطرح كآراء «لوطنيين عراقيين». بقي الموقف قويا بصورة مطردة في صياغته ولكنه وصل إلى مستوى من التفاصيل يكفي لفتح المجال أمام مفاوضات حقيقية حول تعديل الدستور وتطبيقه.

وفيما يلي النقاط الثماني لموقف العرب السنة غير الرسمي التي تم تقديمها في مناقشات المائدة المستديرة في فبراير/شباط ٢٠٠٦:

١. يجب تسهيل تعديل الدستور. فالمادة ١٤٢ من الدستور بوجه خاص، وهي التي تبين طريقة تعديل الدستور يجب تعديلها بحيث تكون معايير التعديل مرنة.
٢. يجب تأجيل تطبيق النظام الاتحادي وتعليق نصوص الدستور التي تنشئ مناطق اتحادية خارج منطقة كردستان وإعادة النظر فيها بعد انقضاء دورة انتخابية واحدة.
٣. يجب أن تكون هناك ملكية وطنية للموارد الطبيعية. ويجب التصريح للحكومة المركزية في الدستور بإدارة وتوزيع الموارد الطبيعية، بما في ذلك النفط.
٤. يجب أن ينص الدستور على أن القوات المسلحة وأجهزة الأمن ستكون من جميع العراقيين بدون تفرقة أو استبعاد أحد.

٥. يجب إلغاء المادتين من الدستور اللتين تتناولان اجتثاث حزب البعث، وهما المادتان ٧ و ١٣٥ لأنهما مخالفتان لمبدأ المساواة أمام القانون.

٦. يجب معالجة وضع مدينة كركوك بعودة السكان المهجرين والمستبشرين بالوسائل القانونية. ولا ينبغي ضم كركوك إلى أي إقليم.

٧. يجب أن تنتقل الجنسية العراقية من جهة الأب فقط؛ فلا ينبغي أن تنتقل من الأم أيضا مثلما ينص الدستور.

٨. يجب تأكيد الهوية العربية والإسلامية للعراق في الدستور.

إن هذا التطور في موقف العرب السنة هو الذي يبرر بشكل عرضي الرأي القائل بأن سرعة الجدول الزمني لكتابة الدستور عام ٢٠٠٥ كانت خطأ على الأرجح.

تمثل هذه التطورات تحولا ممكنا على الساحة السياسية العراقية، وتجعل احتمال تسوية دستورية أمرا ملحا للغاية. ورغم أن حلا دستوريا سريعا لمشكلة السلام في العراق يبدو أمرا بعيد الاحتمال، فالتكاليف منخفضة للغاية والمقابل المجزي الممكن مرتفع للغاية، بحيث يدع العراق أمام اختيار واحد هو محاولة هذه التسوية.

الموقف الجديد للعرب السنة : ما هي المرحلة المقبلة؟

إذا كانت النقاط الثماني الواضحة لموقف فبراير/شباط تمثل جوهر الموقف الدستوري للعرب السنة العراقيين الخاص بمفاوضات التعديل الدستوري، فهل يقبل الأكراد والشيعية بهذا الموقف؟ يبدو احتمال القبول بعيدا. فالقضايا التي تم تفصيلها على نحو صريح في موقف فبراير/شباط بحثت بالفعل باستفاضة خلال دورات كتابة الدستور من قبل الأكراد والشيعية عام ٢٠٠٥، وفي معظم الحالات، لم تكن النتائج عرضية على الإطلاق، بل عبرت عن الهواجس المجتمعية الأساسية، وهي هواجس أقرها تكليف ديمقراطي شعبي من جانب الناخبين الشيعة والأكراد قبل وبعد دورة كتابة الدستور.

يوجد بعض المجال لحل توفيقى دستوري في إطار النقاط الثماني. تبدو إمكانية الوصول إلى حل توفيقى دستوري في الطلب الذي يصدر عليه العرب السنة: تعديل دستوري يؤخر (ولا يحظر) إنشاء إقليم اتحادي في الجنوب. يفترض أن هذا الطلب يتضمن تمديد الموعد النهائي في حدود ستة أشهر الذي يراه المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق والوارد في المادة ١١٨ من الدستور التي تنص على أن على مجلس النواب أن يسن قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين أقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وذلك خلال فترة أقصاها ستة أشهر من تاريخ انعقاد دورته الأولى. ويعتقد العرب السنة أن الوقت الإضافي يمكن أن يمنحهم الفرصة للضغط والتأثير على مواطنيهم العرب الشيعة كي يتخلوا عن طموحاتهم الإقليمية. وربما لا يقابل هذا الطلب بمعارضة داخل الأجزاء التي لا تنتمي إلى المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق في الائتلاف العراقي المتحد، بما في ذلك فريق حزب الدعوة والفريق الصدري. وقد أوضح كبار مستشاري حزبي الدعوة والفضيلة، على الأقل على صعيد خاص، تأييدهم للإبطاء من عملية إنشاء إقليم اتحادي جديد.

والقادة السياسيون الأكراد أيضا قد لا يعمدون إلى معارضة مثل هذا الطلب؛ إذ أنهم، في نهاية المطاف، لا يتعرضون لخسارة كبيرة إذا بقيت الأجزاء العربية من العراق، بصفة مؤقتة، غير مقسمة إلى أقاليم بحكم القانون. عندما يحين وقت إجراء استفتاء على هذا الأمر، يمكن أن يقال نفس الشيء عن ناخبي كردستان أنفسهم. ويفترض أن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق سيقاوم تأخير الاستفتاء لفترة طويلة، ولكن حتى لو كان التأخير بسيطا — لدورة انتخابية واحدة — فهو يمكن على ما يبدو أن يمنح العرب السنة والقوميين الوقت الذي يحتاجون إليه. وقد يتفق هذا التعديل أيضا مع آراء وتمنيات الولايات المتحدة وشركائها في التحالف، ومع جيران العراق العرب، ومع علماء القانون الدوليين، فجميعهم يعترفون بأن المؤسسات الإقليمية الشيعية لا تزال في طور التكوين (بالتأكيد بالمقارنة بالمؤسسات في كردستان). لا يوجد ضمان أن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق سيمتثل بل إن الضمان أقل أن يوافق السكان الشيعة في استفتاء على تأخير إقامة إقليم في الجنوب. كما إنه من غير المؤكد بأن غضب العرب السنة من تقسيم العراق، لنقل بعد مرور عامين، سيكون أقل مما لو أن إقليما شيعيا ظهر بعد عام من الآن. ولكن نظرا إلى التحديات، فالأمر يستحق المحاولة.

أما بالنسبة لسائر القضايا، فالاحتمال أقل في أن تجد طلبات العرب السنة الخاصة بتعديل الدستور إقبالا، وحدود جدول أعمال التعديل في النقاط الثماني لموقف فبراير/شباط تزداد تصلبا. وبالنسبة للنفط، يعارض العرب السنة بوجه عام النصوص الدستورية التي تتضمنها المادة

١١٢ التي تنص بالفعل على أن الحقوق الأخرى خلاف «الحقوق الحالية» ستديرها حكومات الأقاليم. ووجه اعتراض العرب السنة هو أن قطاعا نفطيا وطنيا لامركزيا لا يمكن أن يدار على النحو الصحيح وسيؤدي إلى تحطم العراق. وقد تكون الحجة صحيحة إلى حد ما من الناحية الموضوعية، ولا ينقصها بالتأكيد تأييد خبراء دوليين. ومع ذلك، فالمشكلة الواضحة في اعتراض العرب السنة هو أن المادة ١١٢ كانت من صنع الذين ساهموا في كتابة الدستور من الأكراد والشيعية. فمعظم ثروة احتياطي النفط يوجد في الأراضي الخاضعة لهم، ولذلك فليس لهم مصلحة حقيقية في أن يدار قطاع النفط بالكامل على الصعيد الوطني — أو في حقيقة الأمر ليس لهم مصلحة في أن تكون أراضي العراق نفسه وحدة متكاملة. ويشير بعض كتاب النصوص ذات العلاقة بالمادة ١١٢ إلى النماذج الاتحادية المتعددة في أنحاء العالم التي تملك فيها المناطق المنتجة حصة في إدارة النفط. لم تفصح حكومة إقليم كردستان، على وجه الخصوص، عن أية نية لترك حكومة عراقية تسمح بانتظار الأكراد وصول حسابات تقاسم العائد من بغداد. على الأقل، فبقدر ما يهم الأكراد، ما يريده العرب السنة هو بالتحديد ما لا يستطيعون الحصول عليه. حتى التصريحات المعتدلة لوزير النفط الشيعي حسين الشهرستاني لا تنازع في حق الأقاليم في اتخاذ قرارات إدارية فيما يتعلق بحقوق النفط المستقبلية.

ويمكن أن يقال الشيء نفسه بالنسبة للنقطة الأولى من النقاط الثماني في موقف فبراير/شباط: المطالبة بتسهيل إجراءات تعديل الدستور. ولا يرجح أن يتنازل الساسة الذين يملكون أسس صلاحيات إقليمية لأصحاب المصالح من العرب السنة والقوميين الذين يتركزون في بغداد عن إمكانية تعديل الدستور. كان النص الخاص باعترض ثلاث محافظات محور السياسة العراقية منذ قانون الإدارة الانتقالي، وفي مختلف الأحوال والظروف، لا توجد دلالة تشير إلى أن هذا الوضع سيغير. وبالمثل، فإن مطالبات العرب السنة فيما يتعلق بالقوات المسلحة واجتثاث البعث تنال من الهاجس الدستوري الجوهرى للمفاوضين الأكراد والشيعية بالعمل على ألا يهيمن على الدولة العراقية الجديدة قوميون عرب علمانيون. إن مطالبة العرب السنة بتأكيد الهوية العربية العراقية في الدستور، وإن كانت هذه الفكرة مقبولة بشكل سطحي من قبل العرب الشيعة، ولكنها تتخطى خطأ أحمر للأكراد واضحا للغاية ويمكن تفهمه. وبقية الطلبات، بما في ذلك منع انتقال الجنسية من جهة الأم ومعالجة إعادة التوطين في كركوك، يمكن إيجاد حلول وسط بشأنها ولكن ليس من الواضح ما إذا كانت هذه الطلبات ستستلزم تعديلا دستوريا متقفا عليه أم ستسمح بهذا التعديل. وكذلك ليس من الواضح ما إذا كانت بقية الطلبات هذه حيوية بالنسبة لقبول العرب السنة بالدستور: وعلى مر الزمن، أصبحت هذه التحديات رمزية ليس لها سوى ثقل سياسي حقيقي بسيط.

إذن فالأفاق ضيقة بصفة عامة بالنسبة للاتفاق على النقاط الثماني في موقف فبراير/شباط للعرب السنة. ومع الاستثناء المحتمل للتأجيل المقترح لإقامة إقليم اتحادي شيعي جديد، هناك احتمالات كثيرة أن يرفض المفاوضون الأكراد والشيعية النقاط الثماني برمتها كما رفضوا تماما مطالبات العرب السنة عام ٢٠٠٥. إن المفاوضين الأكراد والشيعية سينظرون دائما إلى احتمال أن تخمد التنازلات حول هذه النقاط حركة التمرد، ولكن رفضهم التحرك بناء على هذه النظرة قبل استفتاء منتصف أكتوبر/تشرين الأول عندما كانت حركة التمرد بالطبع محتدمة، يعني أنهم سيرفضون من جديد. والقادة الأكراد والشيعية أيضا يعرفون أن في النهاية ليس هناك ما يضمن أن التنازلات الدستورية للقادة السياسيين العرب السنة يمكن أن يهدىء حركة تمرد عربية سنية عنيفة. إن حقيقة التمرد أدت على ما يبدو إلى تصلب الآراء الدستورية للأكراد والشيعية وليس إلى التخفيف منها.

وفي هذه الأجواء الراضية للمفاوضات، يجدر بحث ما إذا كان موقف العرب السنة الحديث الذي يشتمل على النقاط الثماني امتدادا ضروريا لمصالح السنة، وما إذا كانت مصالح السنة في الواقع يمكن خدمتها جيدا أيضا — أو خدمتها بصورة أفضل — من خلال موقف معدّل. ما هي حقيقة الأمر مصالح العرب السنة العراقيين؟ هل تكمن ببساطة في إحياء مؤسسات عراقية وطنية قومية، بما في ذلك وزارة للنفط وقوات مسلحة؟

وعلى الرغم من أن العرب السنة لا يرون أنهم أقلية وطنية، فإن لهم على الأرجح مصالح مماثلة لجماعات عرقية أخرى تمثل أقليات تتوزع على مناطق وأحياء خاصة في البلاد. وبالتالي فإنهم كالأقليات الأخرى ليس لهم مصلحة حقيقية في حكومة مركزية قوية، ومن ثم ربما يتعين عليهم اعتماد الطرق السياسية التقليدية للحفاظ على حقوق الأقليات، بما في ذلك بعض صلاحيات الحكم الذاتي وحق النقد الذي يمنحه الدستور العراقي المكروه من قبل السنة للأقليات والأقاليم. ربما يتعين على العرب السنة خصوصا العمل على أن تتلقى مناطقهم التي تفقر إلى النفط على الأقل في الوقت الراهن من أقاليم أخرى حقوقهم الدستورية في نصيب من إيرادات النفط الوطنية العراقية التي تتناسب مع نسبتهم في تعداد سكان البلاد — أي ضريبة الرؤوس. وقد أولي اهتمام ضئيل للغاية لنص المادة ١١١ من الدستور التي تقول إن «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات». هذا النص لم يثر بشأنه جدل في اجتماعات كتابة الدستور، ومن الواضح أنه يحافظ على

الإنصاف الوطني، إن لم يكن القوة الوطنية، كمبدأ يمكن أن يستند إليه عراق جديد. يقول ناثان براون من مؤسسة كارنيجي للسلام الدولي إن العرب السنة العراقيين لهم أن يتوقعوا من حكومة إقليم كردستان أن تحتج بأن عبارة «كل الأقاليم والمحافظة» تعني ملكية الشعب على مستوى الأقاليم وليس على المستوى الوطني؛ مثل هذا التفسير يعني أن العرب السنة يمكن فقط أن يعتمدوا على رغبة الأقاليم الغنية بالنفط في اقتسام إيرادات النفط.^٨ والواقع أن تصريحا حديثا أدلى به وزير النفط [في الإقليم الكردي] أشتي هورامي يفيد أن الأكراد يؤكدون حقوق الإدارة حتى على استخراج النفط من الحقول الموجودة.^٩ ولا شك في أن براون محق في استنتاجاته، ولكن سيكون من اللازم بالنسبة للعرب السنة والقوميات الأخرى أن يجادلوا في النقطة الدستورية. ومن مفارقات سياسة العرب السنة أنهم — وهم يمثلون ٢٠ في المائة فقط من تعداد السكان — لن يتمكنوا عمليا من السيطرة على الحكومة المركزية التي ستكون في أيدي الأغلبية الشيعية بحسب الواقع السكاني والعسكري. والمنطق يملئ إيجاد حل عادل بالنسبة للعرب السنة العراقيين في موضع آخر.

إن منطق الحكم الذاتي الإقليمي في العراق يفرض نفسه يوما بعد يوم وغالبا بصورة مأساوية. لا توجد دلائل تشير إلى أن فرق الموت الشيعية التي تدهم أحياء العرب السنة مهددة بالتسريح. ولا يستبعد أن يتذرع بعض القادة الشيعية بالمادة ٥٨ من القانون الإداري الانتقالي (الذي صيغ أصلا من أجل كركوك فقط) للضغط في اتجاه إدخال تغييرات على حدود المحافظات الشيعية على حساب سلطة محافظتي الأنبار وصلاح الدين المعروفتين منذ زمن طويل بأنهما عربيتان سنيان. ووردت أنباء عن احتجاجات في صفوف الوحدات العسكرية الوطنية التي تتكون من أغلبية كبيرة من العرب السنة على التمركز خارج المناطق العربية السنية.^{١٠} اتفق زعماء العشائر في محافظة الأنبار التي تقطنها أغلبية من السنة مع الجيش الأميركي على تأسيس قوات شرطة محلية. إن مبادرات حكومة إقليم كردستان لترسيخ قوتها ورفاهيتها الإقليمية — بما في ذلك التوحيد الرسمي للإدارتين الكرديتين وإصدار عقود نفط — ربما كان من الممكن أن تنفذ بغض النظر عن طبيعة حكومة مركزية في بغداد، ولكن لا بد أنها تعطي واضعي الاستراتيجيات العرب السنة بعض الأفكار حول نماذج مفيدة لمستقبلهم السياسي. وكذلك فإن الأقليات العراقية الصغيرة، بمن فيها المسيحيون واليزيديون والشاباك، هي نفسها أصبحت تعتقد أن منطقة حكم ذاتي في سهل نينوى قد تكون أفضل وسيلة لحماية مصالحها. ويبقى احتمال إقامة إقليم للشيعية بمساندة من المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، أو انفصال منطقة البصرة ومناطق النجف وكر بلاء المركزية وفق نظام الحكم الذاتي، تحديا مستمرا للسلطة الدستورية المحدودة لبغداد، ويزبرز بالتالي عقم طموحات العرب السنة للهيمنة على حكومة وطنية قوية.

فهل سيتجنب القادة العرب السنة المنتخبون الصدام مع دعاة إنشاء أقاليم ويتحركون، بالتالي، صوب حكم ذاتي محلي في عراق سني؟ وبعبارة أخرى، هل سيتبنى العرب السنة العراقيون المنتخبون نفس الاستراتيجية البراجماتية التي تبناها أقرانهم الشيعة والأكراد، بحيث يقضون على القواعد المحلية للإسلام المتشدد وحركة التمرد، ويرسخون مجاري الإيرادات المحلية ويهيئون الظروف للحكم الإقليمي؟ هل سيدفعون ثمنا لإنهاء موقفهم المعارض؟ أي هل سيصيغون موقفهم بشأن النفط من منظور الرفاهية المالية للسكان العرب السنة؟ إذا كان الأمر كذلك، فإنهم سينهضون فعلا بمصالحهم بدلا من التشبث بهيمنة مستحيلة المنال على أساس عراق مركزي فقد مقومات الدولة المركزية.^{١١} إن إمكان تحقيق السلام والاستقرار في العراق يعتمد غالبا على هذا القرار.

وهنا يبدو احتمال الحكم الذاتي العربي السني بعيدا. فبعض القادة العرب السنة، وبوجه خاص أولئك الذين ينتمون إلى الطيف المعتدل من مجموع الأطياف السياسية، مستعدون للتعاطي مع إمكانية الحكم الذاتي المحلي للعرب السنة في مداوات خاصة لا في العلن، ولكن الأغلبية السنية غير مستعدة لذلك. إن نظريات المؤامرة التي تتعلق بالمخططات الأميركية والإسرائيلية لتفتيت العراق منتشرة في صفوف المفكرين العرب السنة. وفي موقف فبراير/شباط، رفض القادة العرب السنة فكرة الضغط من أجل الحصول على حصتهم في إيرادات البترول بنسبة تعدادهم وأعلنوا أنهم يفضلون مواجهة نصوص الدستور ومحاولة سحب كل صلاحيات إدارة النفط وإعادتها إلى بغداد. وعندما اقترح الخبراء العسكريون الدوليون في فبراير/شباط أن تكون للقيادات العربية السنية قوتها الأمنية الإقليمية الخاصة بها قوبلت هذه الاقتراحات بالمعارضة.

وهكذا، ورغم تطور موقف العرب السنة، لا نكاد نرى تحولا وشيك الوقوع. يبدو أن جدول الأعمال الدستوري للعرب السنة الذي يتكون من ثماني نقاط لا يزال «فكرة غير ناجحة» بالنسبة للقادة الأكراد والشيعية، ولذلك فهو يثير تساؤلا مباشرا: هل يحتاج العرب السنة حقا إلى تعديلات دستورية لتحقيق أهدافهم المعلنة؟ ألا يمكن تحقيق هدفهم المعلن المتمثل في منح قوة أكبر للحكومة المركزية العراقية بوسائل أخرى غير التعديل الدستوري؟ ألا يمكن أن يصلوا إلى تماسك وطني أكبر فيما يتعلق بقطاع النفط والسلطة القضائية والجيش بدون مواجهة مباشرة مع النص الدستوري الكردي والشيعي؟ الجواب على هذه الأسئلة، على الأقل من حيث المبدأ، هو نعم.

إن ما يجعل هذه الخلاصة مثيرة للاهتمام هو أن استراتيجية عربية سنوية لتحقيق تماسك الحكومة المركزية بطرق تختلف عن طريق الدستور ربما تعني إعداد صفقة. ورغم أن استراتيجية العرب السنة لن تخدم مصالحهم السياسية الفورية، فهذه الاستراتيجية ربما تتفق مع رغبة القادة الشيعية والأكراد — وبالطبع رغبة جانب كبير من المجتمع الدولي — في أن تكون الحكومة المركزية العراقية قابلة للاستمرار ومنصفة على الأقل إن لم تكن قوية. إن نقاط الالتقاء الممكنة لوجهات النظر هذه هي التي تقدم أكبر فرصة — وربما الفرصة الوحيدة — للاستقرار السياسي والقانوني في العراق.^{١٢} مثل هذا الالتقاء لوجهات النظر لا يحقق كل الإمكانيات المنشودة لجدول الأعمال الدستوري للعرب السنة، ولكنه في الواقع ربما يخدم بصورة أفضل المصالح الوطنية للعرب السنة على المدى القصير والطويل.

التقاء المصالح: جدول أعمال هش

ما هي إذن نقاط الالتقاء هذه؟ إنها ثلاث بصفة أساسية: (١) تأجيل الإقليم الشيعي الاتحادي؛ (٢) قطاع نفط «متماسك» ومنصف؛ (٣) الاتفاق على تقاسم الصلاحيات والمسؤوليات الحكومية، بما في ذلك اختصاص المحاكم الاتحادية وما يتعلق بها من مؤسسات حقوق الإنسان. ويمكن إضافة نقطة رابعة هي: مجموعة متكاملة من التعديلات الفنية البسيطة نسبياً و«غير المثيرة للجدل» من أجل تحسين عمل حكومة بغداد. إن جدول الأعمال هذا الذي يتكون من ثلاث نقاط يعتبر أسهل طريق للوصول إلى الوفاق السياسي كما أنه يمكن أن يتناول مشكلة القابلية للاستمرار والنجاح بتجنب الكوارث الثلاث التي يرجح أن تؤثر على العرب السنة والعرب الشيعة والأكراد على حد سواء: أن تزداد عقلية الحصار العربية السنوية سوءاً مما يؤدي إلى حرب أهلية على جميع الأصعدة، وتفتت قطاع النفط الذي يعزز الاقتصاد العراقي والذي يعتبر أوضح مؤشر والضامن للإنصاف بين المناطق، وانهيار إمكانية التفاوض على اقتسام السلطة بين الأقاليم والمركز.

تأجيل إقامة أي إقليم اتحادي جديد (تعديل دستوري أو تشريع)

إن إجراء تعديل دستوري لتمديد الموعد النهائي في حدود ستة أشهر المنصوص عليه في المادة ١١٨ يمنح العرب السنة تنازلاً سياسياً كبيراً دون منع المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق والشيعة المؤيدين للنظام الإقليمي من المضي قدماً لإنشاء إقليم جديد في مرحلة ما في المستقبل. ومن المقرر أن يمكن هذا التحرك القيادات الشيعية من انتزاع تعهدات — قد تكون مهلهلة — من القيادات العربية السنوية لكبح جماح العنف ضد الشيعة. ومن غير المرجح أن تحول هذه المبادرة في الواقع دون إنشاء إقليم اتحادي في الجنوب — كما يأمل العرب السنة والقوميون العرب بطبيعة الحال — ولكن من شأنها أن تفسح الوقت لمناقشة طبيعة وحجم هذا الإقليم ولتطوير مؤسساته اللازمة. والتأجيل مجالاً أمام هؤلاء الساسة ليزنوا جدوى إقامة إقليم اتحادي جديد للعرب السنة، وإن كان لا يرجح أن يعترف العرب السنة بذلك علناً. إن الحكومات المشاركة في التحالف والأمم المتحدة و علماء القانون الدوليين يؤيدون جميعاً نهج التدرج في إرساء نظام إقليمي في العراق. وللأسباب المبينة أعلاه، فالأحزاب الكردية والشيوعية ربما توافق على هذا النهج الذي سيكون ضرورياً إذا قدر النجاح للتعديل الذي يطالب به العرب السنة.

يوجد شكلان مختلفان لنهج التعديل هذا. يعتمد الأول على الطرق التشريعية وليس الدستورية. فبدلاً من تعديل المادة ١١٨، يمكن للقوانين نفسها التي تطرحها المادة ١١٨ أن تنص عند كتابتها على جدول زمني بطيء يمكن للناخبين في الأقاليم المستقبلية من خلاله تنشيط عملية الاستفتاء التي تؤدي إلى إنشاء أقاليم جديدة. وفي هذا الشكل، يمكن تجنب احتمال اعتراض ثلاث محافظات، وهو البند الذي يؤيده المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، ولكن بمساندة بعض الأحزاب الشيعية والأكراد للوصول إلى أغلبية في البرلمان لتمرير القوانين. وهناك شكل ثانٍ يمكن أن يضيف إلى التعديل الدستوري (أو القوانين) حدوداً على حجم أي إقليم اتحادي جديد. ويوجد نموذج لهذه الحدود في المادة ٥٣ من القانون الإداري الانتقالي التي سمحت بإنشاء أقاليم جديدة ولكنها قصرت حجمها على ثلاث محافظات. هذا النهج ذو جاذبية بالنسبة للقانونيين الدوليين وخبراء القانون الدستوري الذين يشيرون إلى تجارب نيجيريا وتشيكوسلوفاكيا وأثيوبيا-أريتريا، ويؤكدون أن فرص نجاح دول فدرالية بأقاليم فدرالية قليلة ليست جيدة. ولكن مع مراعاة أسانيد القانون الدستوري المقارن، لم تطرح القيادات العربية السنوية رسمياً حتى الآن مسألة الحد من حجم الإقليم. كما أنه لا يوجد أي دليل على أن مثل هذا القيد الدائم يمكن أن تقبل به قيادات الشيعة لأن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية يتمسك باقتراحه بإنشاء إقليم اتحادي جنوبي، والواقع أن شخصيات شيعية كبيرة أخرى اقترحت إنشاء أقاليم اتحادية أوسع نطاقاً.

تأسيس نظام وطني متماسك لإدارة النفط (التشريع والاتفاق على مستوى الحكومات)

إن احتمالات تعديل النص الدستوري الذي يتناول إدارة النفط وتوزيع الإيرادات في المادة ١١٢ من الدستور العراقي تكاد تكون معدومة. والأحزاب الكردية ستعترض على الفور على أهداف العرب السنة المتمثلة في وضع كل إدارة النفط بما في ذلك حقوق النفط المستقبلية، تحت سيطرة بغداد.

ولكن ليس هناك سبب يدعو لعدم طرح تفضيل العرب السنة لخطة وطنية متماسكة تتعلق بالبتروول. والواقع أن مواطن الغموض نفسها في لغة الدستور العراقي بشأن النفط يمكن استخدامها كسجل نظيف لجدول أعمال عربي سني وتشريعي قومي أكثر اعتدالا — يكون موجها ليس نحو القوة وإنما نحو الاستمرارية والإنصاف — هذا يمكن أن يقبل به الأكراد وآخرون بقدر ما يؤدي إلى أقصى حد من العائد الإجمالي ولا يتطلب من الأقاليم التضحية لا بصافي إيراد الإقليم ولا بحقوقها الدستورية في الإدارة. والواقع أن الأكراد عبروا بالفعل عن موافقتهم المبدئية على معظم النقاط التالية.

يمكن وينبغي لتشريعات النفط تحقيق الأهداف الآتية:

- النص على التمييز الواضح بين (١) إدارة النفط والتي تضع الحقول الحالية تحت السيطرة المشتركة للحكومة المركزية والحكومات الإقليمية؛ (٢) ملكية النفط، والتي هي طبقا لتفسير واحد على الأقل للمادة ١١١، في أيدي جميع العراقيين بغض النظر عن إقليمهم. هذا التمييز، بمجرد التعبير عنه، سوف يثبت بوضوح أن الحقول القائمة تنتج الجانب الأعظم من ثروة العراق النفطية في المستقبل المنظور وسوف يحدد بوضوح أن بغداد هي مركز إدارة معظم إنتاج العراق النفطي، وهو ما من شأنه التخفيف من قلق العرب السنة.
- النص على التمييز الواضح بين الحقول الحالية والمستقبلية، بحيث يتفق على أن كافة حقول النفط في العراق تنتمي إلى إحدى هاتين الفئتين، مع اتفاق صريح (حيث أن الدستور ينص على ذلك ضمنا فقط) على أن حقول كركوك هي حقول قائمة وأنها من ثم مفتوحة أمام مشاركة بغداد في الإدارة، بغض النظر عن نتيجة الاستفتاء على وضع كركوك في عام ٢٠٠٧.
- وضع بروتوكول بشأن اقتسام التجهيزات الأساسية النفطية الوطنية، بما في ذلك اتفاقيات مرتبطة فيما بينها في فشاخبور خارج الأراضي الكردية حيث سوف يتحد البترول الكردي الآتي من الحقل الجديد في زاخو مع شبكة خطوط الأنابيب العراقية. ويعد هذا امتيازاً سوف تحتاج حكومة إقليم كردستان إلى الحصول عليه من بغداد في المستقبل القريب لنقل نفطها إلى تركيا أو إلى البصرة.
- تحديد حصص إنتاج منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) المقررة لحكومة العراق المركزية وحكومات الأقاليم.
- تحديد العمولة التي تنص عليها المادة ١٠٥ من الدستور مقابل تدقيق وتخصيص الإيرادات الاتحادية، مع القيام بما يتفق ومبادئ الشفافية والمساءلة وطبقاً لأفضل الممارسات الدولية.

ويمكن تحقيق المزيد من خلال مجموعة من اتفاقيات النفط بين الحكومية المدعومة بقوانين إذا أمكن ذلك:

- تأسيس نظام اختياري تتفق بموجبه الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية على اتخاذ قرارات إدارة جميع الحقول (الحالية والمستقبلية)، بما في ذلك إبرام اتفاقيات اقتسام الإنتاج، بمعرفة وموافقة كلتا الحكومتين، مع عدم الإخلال بالأنظمة البترولية الإقليمية أو بصفة عامة بحق الأقاليم الدستوري في التحكم الحصري في الحقول المستقبلية.
- إنشاء المؤسسات بين الحكومية الملائمة، ربما في شكل لجنة نفطية، والتي تعد لازمة للإدارة والتنظيم الإقليمي الاتحادي المشترك لحقول النفط الحالية، وتسويق النفط العراقي، والتفاوض مع شركات النفط العالمية (تمثلت إحدى المشاكل الرئيسية للجدول الزمني المتعجل لصياغة الدستور في عام ٢٠٠٥ في تهميش الخطط الشيعية-الكردية الواعدة الخاصة بتأسيس لجنة نفطية بين حكومية).
- وضع بروتوكول خمسي قابل للتجديد لاقتسام إيرادات النفط يضمن حصول مناطق العرب السنة في العراق على حصتها في كامل الإيرادات النفطية (سواء من الحقول الحالية أم المستقبلية) وبما يتفق مع نسبتها السكانية، ربما تحت إشراف لجنة إيرادات المادة ١٠٥. وقد

يتضمن ذلك آلية مالية لتوزيع فائض إيرادات المناطق المنتجة للنفط. سوف يضمن هذا الاتفاق اقتسام الأقاليم، بشروط عادلة، للإيرادات التي تتصرف فيها بحكم إدارتها لحقول العراق المستقبلية. (ربما يتعين مع ذلك التعامل أولاً مع شكوى الأكراد من حصولهم على أقل من ١٧ في المائة من إيرادات الميزانية الاتحادية المستحقة لهم).

هناك فرصة، ربما كانت جيدة، لأن تحظى هذه المبادرات بالاستحسان من قبل الأحزاب الكردية والشيعية. فعلى الرغم من بعد احتمال تحمل الأكراد الذين كانوا الرعاة الرئيسيين للمادة ١١٢ أي تعديل في الدستور، فإنهم يدركون أن غياب نظام نفطي وطني متماسك وحميد يهدد قدرتهم على الوصول إلى التجهيزات الأساسية النفطية الوطنية (مثل خطوط الأنابيب ومحطات الشحن ومصافي التكرير) وجذب الاستثمار الدولي من شركات النفط العالمية الكبرى، والتي يثمنونها باعتبارها ضامنة ليس للثروة فقط وإنما للأمن أيضاً. وحتى لو كان استقلال كردستان هدفاً كردياً طويلاً المدى، فإن توكي تحقيق ذلك الهدف يتوقف، في الوقت الحاضر، على الوصول إلى مصفاة الباجي في عراق العرب السنة والأنابيب التي تمر عبر أقاليم غير كردية. إن المعلقين كثيراً ما يغفلون حقيقة أن الأكراد عبروا عن استعدادهم للمساعدة في وضع نظام نفطي وطني لجذب شركات النفط العالمية الكبرى، وكذلك استعدادهم لاقتسام إيرادات النفط على مستوى الدولة، حتى لو احتفظوا بحقوق إدارة الحقول المستقبلية داخل الإقليم. هذا وعلى الرغم من ضرورة احترام سلطة الأكراد على النفط، فإن مساعيهم إلى فتح حوار مع بغداد بشأن قضية النفط يجب أيضاً أن تؤخذ بجدية.

الاتفاق على تقسيم السلطات بين الحكومات. تأسيس سلطة قضائية تقوم على أساس الكفاءة والخبرة ومؤسسات لحقوق الإنسان (أبرام اتفاقات على مستوى الحكومات وتشريعات)

إذا كان الاتحاد العراقي، مثله في ذلك مثل معظم الاتحادات الفدرالية الأخرى، يتصف بالتوتر بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم، فإنه سوف يحتاج إلى وسيلة لمعالجة هذا التوتر خلاف وسيلة العنف. مما لا شك فيه أن هذا التوتر موجود في العراق ولم تتم تسويته بالكامل في مشروع الدستور. فالدستور يبنى بإنشاء مجلس أعلى درجة في الهيئة التشريعية يعرف بمجلس الاتحاد، وهو ما يمكن أن يوفر محفلاً للمناقشات الإقليمية/الوطنية. ولكن هذا الجهاز لن يرى النور إلا بعد مرور فترة من الوقت، كما أنه على أي حال، سوف يكون على الأرجح ضعيفاً بحكم نشأته على أيدي مجلس النواب.

إن التوتر النابع من ديناميكية المركز والأقاليم الحالية في العراق سوف يكون من الصعب علاجه. فمن جانب، قامت حكومات الأقاليم الممثلة في الوقت الحاضر بواسطة حكومة إقليم كردستان وحدها بتجميع قدر كبير من السلطة ضمن الهيكل الاتحادي العراقي، ضامنة بذلك عملياً أولوية الإقليم على الحكومة المركزية. ومن ناحية أخرى، وعلى الرغم من القائمة الهزيلة للسلطات الاتحادية المطلقة التي ينص عليها القسم الرابع من الدستور، تستطيع الحكومة الاتحادية — إذا أرادت ذلك — التذرع بقائمة من السلطات الضمنية التي لا يستهان بها: القدرة على مراجعة قوانين الأقاليم بالنسبة لمدى اتفاقها مع الدستور بموجب المادتين ١٣ و ٩٢ (١)، وسلطة ضمان الرفاهية المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية للشعب العراقي (وهي سلطة تنبع من المسؤوليات التي ينص عليها ميثاق الحقوق في الدستور)؛ والمهمة التي ينص عليها القسم الرابع والقائلة بأن على الحكومة الاتحادية «المحافظة على وحدة وسلامة واستقلال (و) سيادة العراق»، وهي عبارة يمكن أن تفسح المجال لتفسيرات واسعة. ويمكن لبغداد أيضاً استخدام سلطات اتحادية صريحة، بما في ذلك السياسة الخارجية، والسياسة النقدية، والمعاهدات، والسياسة التجارية والجمارك، وجميعها يستخدم في الأنظمة الفدرالية لزيادة رقابة الحكومة المركزية ويمكن استخدامه من قبل حكومة اتحادية عراقية، ربما لدرجة تأكيد حق اتحادي في فرض ضرائب، حتى لو كان هذا الحق غير منصوص عليه صراحة في الدستور. وما يثير الجدل أيضاً بصورة واضحة أن الحكومة الاتحادية تتمتع بسلطة سن قوانين بشأن أي موضوع كان، سواء كانت هناك سلطة ضمنية أم لا، وأن أثر هذه القوانين لن يتقلص إلا في حالة عدم ورودها ضمن قائمة السلطات الحصرية ووجود قانون إقليمي مواز لها.

وأياً كانت الكيفية التي سوف يتم من خلالها معالجة هذه الأمور، فمن المؤكد أن توتراً طويلاً المدى سوف يستمر بين الحكومة المركزية في بغداد وحكومات الأقاليم — هذا التوتر يعد طبيعياً في أي نظام فدرالي. والمهم ليس فوز مستوى أو آخر في الحكومة في السباق، وإنما معالجة التوتر سلمياً وعلى نحو يمكن كافة سكان العراق من التمتع بالحكم السليم. لهذا السبب، وفي غياب نظام قضائي قوي وفقه دستوري مستقر يتم بموجبه إنفاذ القرارات القضائية، ينبغي لحكومات الأقاليم والحكومة المركزية الاتفاق على استراتيجية ثلاثية:

الاتفاق بين الحكومات على تقسيم السلطات والصلاحيات. هذا الاتفاق المقترح ينبغي تطبيقه على مدى فترة طويلة ولكنها محددة (خمس سنوات على الأقل) ولا ينبغي له المساس بالتحديد النهائي لسلطات كل حكومة على حدة بموجب قرار قضائي أو خلافه. وبقدر استمرار طبيعتها الإقليمية، ينبغي للأحزاب السياسية في الائتلاف العراقي المتحد المشاركة في الدفاع عن مصالح إقليم اتحادي جنوبي غير قائم بعد.

وينبغي لمثل هذا الاتفاق أيضا اتخاذ أحكام الدستور الحالية الخاصة بالسلطات الاتحادية والإقليمية (والمضمنة في القسم الرابع من الدستور) أساسا لضمان شمول الحكم السليم لجميع العراقيين أينما كانوا. كما ينبغي للاتفاق تحديد الأساسيات المرتبطة بكل خدمة من الخدمات الحكومية، ولكل بند على حدة، بما في ذلك الأمن، والكهرباء، والمياه، والصحة، والتعليم، والصرف الصحي، والطرق. ويجب أن يحدد الاتفاق أيضا مجالات الاختصاص المشتركة، بما في ذلك الاختصاصات المنصوص عليها في المادة ١١٣ ومجالات الاختصاص الأخرى التي من المحتمل أن يظهر فيها تأكيد لسلطات متعارضة بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، بما في ذلك حقوق الانسان، وقانون الأحوال الشخصية، والقانون الجنائي. وبالإضافة الى ما تقدم، ينبغي للاتفاق تحديد مستوى الحكومة الذي يلبي احتياجات محددة والموارد اللازمة لذلك، أي ما اذا كان ذلك سوف يتم على مستوى الحكومة المركزية، أم حكومات الأقاليم، أم المحافظات، أم الحكومات المحلية. ويتمثل الوضع المثالي في أن يتضمن الاتفاق أيضا الاعتراف الصريح من جانب حكومة إقليم كردستان بقدرة الحكومة المركزية على ادراج الدخل أو إيرادات ضريبة الاستهلاك ضمن الإقليم، ربما الى حد يقضي به القانون. وحتى لو لم تتنازل حكومة إقليم كردستان عن صلاحياتها الدستورية، فإن اثباتها للالتزامها تجاه دولة عراقية قابلة للاستمرار لهو أمر حيوي. في هذه الحالة، يمكن تصور أن يتمخض الاتفاق عن تأسيس لجنة لحقوق الأقاليم والمحافظات تنص عليها المادة ١٠٥ من الدستور.

المحاكم. من الضروري وضع قانون للسلطة القضائية الاتحادية يحافظ على الاستقلالية الإقليمية الحالية ويؤسس أيضا نظاما قانونيا وطنيا متماسكا يمكن في نطاقه التعامل مع الحقوق الدستورية والإنسانية لكافة العراقيين أمام نظام محاكم وطني متخصص. وتتمثل المشكلة الدستورية الرئيسية المرتبطة بتأسيس سلطة قضائية وطنية متماسكة في عدم وضوح اختصاص المحاكم الوطنية وهو أمر يرجع بالدرجة الأولى إلى الخلاف في الرأي بين المتفاوضين حول الدستور. وعلى وجه الخصوص، لم يحدد الدستور ما إذا كانت المحكمة الاتحادية العليا في العراق تتمتع بسلطة مراجعة قرارات حكومات الأقاليم — وهي تحديدا في الوقت الحالي محاكم إقليم كردستان — سواء على أسس دستورية أم غير ذلك. كما لم يحدد الدستور ما إذا كانت المحكمة الاتحادية العليا تتمتع بسلطة النظر في قوانين حكومات الأقاليم على أسس دستورية. وقد يكون هناك اعتقاد أن المادة ١٣، والتي تبطل أي نص في دستور إقليمي «أو أي نص قانوني آخر» يتعارض مع الدستور، تنص ضمنا على وجود مثل هذه السلطة رغم صعوبة تصور تطبيق هذا النص على أرض الواقع نظرا إلى أن إقليم كردستان قد يحبط بسهولة إنفاذ قرارات المحكمة الاتحادية العليا.

خلاصة القول إن أي اقتراح لسن قانون بشأن السلطة القضائية ينبغي أن ينطلق من فهم أن الحكومة المركزية لا يمكن أن تصبح لها اليد العليا في أية مواجهة صريحة مع حكومة اقليمية. كما أن وثيقة بغداد لا تمتد الى إقليم كردستان ولن تمتد أيضا على الأرجح إلى أية منطقة جنوبية.

كما سوف يتطلب القانون المقترح من الأقاليم تقديم تنازلات مؤقتة بدون إخلال لصالح موقف عربي سني. ومن شأن قانون السلطة القضائية الاتحادية المقترحة تحقيق الآتي:

١. وضع الحد الأدنى للمؤهلات القانونية لأعضاء المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الوطنية الأخرى.
٢. تأكيد تمتع المحكمة الاتحادية العليا باختصاص النظر في كافة قضايا الادعاء بانتهاك حقوق الانسان، والأمر بطرق التعويض الملائمة؛ ويجب أن تكون قواعد رفع الدعاوى القضائية متحررة من القيود.
٣. تأكيد تمتع الأطراف بحق الطعن في قرارات محاكم الأقاليم أمام المحكمة الاتحادية العليا، على الأقل فيما يتعلق بمسائل حقوق الانسان الدستورية، وعدم تمتع المحكمة الاتحادية العليا بأية سلطة لخفض مستوى الحماية أو التعويض الممنوح للمدعي من قبل محكمة إقليمية.

٤. تأكيد جواز قيام المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في مدى اتساق كافة القوانين الإقليمية مع الدستور الاتحادي، وذلك فيما له علاقة بمسائل حقوق الانسان التي ينص عليها الدستور.

صحيح أن السلطة القضائية لا تحتل أولوية متقدمة على جدول أعمال العرب السنة. فأحزاب العرب السنة تتعامل بشكل صريح مع مسألة القضاء في الدستور فقط للتعبير عن قلقها إزاء النص الذي يسمح بدور «للخبراء في الفقه الإسلامي» في المحكمة الاتحادية العليا (المادة ٩٢)، وهو قلق مدفوع بالخشية من سيطرة علماء الشيعة على أعلى محكمة في العراق. ولكن وضع نظام قانوني متماسك على أساس الكفاءة والخبرة قد يمنح العرب السنة والقوميين العراقيين حصصا أكبر مما يدركون. وقد اعتبرت الأقليات والمنظمات النسائية الأصغر حجما في العراق أن المؤسسات القضائية تتمتع بأولوية أولى بالنسبة لها وهو موقف تدعمه البرامج (والموارد الضخمة) للمنظمات الحكومية وغير الحكومية الدولية. وتتمثل المشكلة الأساسية في أنه في غياب نظام قضائي وطني متجانس، سوف يستمر إنهاء المجادلات بشأن هيكل الدولة العراقية بواسطة القوة والحقائق على الأرض. وحتى حكومة إقليم كردستان، والتي كانت أحد المستفيدين الرئيسيين من هذا الوضع، ينبغي أن يثبت لها أن الترتيبات الوطنية التعاونية في القضاء لن تكون ملائمة لمصالحها.

المفوضية العليا لحقوق الانسان. باعتبار السبب الموضح أعلاه، ينبغي وضع قانون آخر ينص على تأسيس المفوضية العليا لحقوق الانسان وذلك كما جاء في المادة ١٠٢ من الدستور العراقي. وينبغي أيضا لهذا القانون النص على الحد الأدنى من مؤهلات عضوية المفوضية وأن تضع مهمة المفوضية كهدف صريح حماية والنهوض بمصالح المرأة والأقليات العرقية والدينية. وبالإضافة الى ما تقدم، ينبغي للمفوضية أن تتمتع بسلطة بدء التحريات والتحقيقات الخاصة بكافة حقوق الانسان الأساسية، والحقوق التي حددها الدستور، والحقوق التي تنص عليها المعاهدات التي وقع عليها العراق. كما أنه من الضروري أن تتمتع المفوضية بسلطات تحكيمية.

وأثناء المفاوضات الدستورية عام ٢٠٠٥، طرحت مناقشات حقوق الانسان في لجنة كتابة الدستور جانبا في محادثات «مجلس الرئاسة» تفضيلا للعمل الرئيسي وهو مفاوضات النظام الاتحادي. وبعد إعادة النظر، عارضت حكومة كردستان إنشاء مفوضية قوية لحقوق الانسان في بغداد خشية أن يضعف رجال الدين الشيعة التقدم الملموس (والذي كان مع ذلك بعيدا عن الكمال) الذي أحرزته كردستان في مجال حماية حقوق الانسان. ولذلك، ينبغي للجنة مراجعة الدستور إقناع الأكراد أثناء عملية المراجعة في عام ٢٠٠٦ بالسماح بتأسيس مفوضية قوية لحقوق الانسان، مع تأكيدات بعدم تمتع أي نظام اتحادي لحقوق الانسان بسلطة إضعاف الحقوق والحريات في إقليم كردستان.

تعديلات فنية أخرى

ينبغي وضع العديد من التعديلات الدستورية الأخرى على جدول أعمال لجنة مراجعة الدستور، علما بأن أي منها لم يقدم حلولا سياسية مباشرة لمشكلة عزلة العرب السنة ولكنه سوف يتيح قيام حكومة وطنية عراقية تحكم بشكل أفضل. على هذه الأسس، ينبغي أن يدفع العرب السنة، وأيضا بالتأكيد لجنة مراجعة الدستور ذاتها، بهذه المصالح قدما. كما ينبغي أن لا يعارض أصحاب المصالح من المفكرين الأكراد أو الشيعة أي من هذه التعديلات. وفيما يلي التعديلات المذكورة، بحسب ترتيب أهميتها:

١. توضيح وضع المحافظات من حيث تمييزها عن الأقاليم. تقضي المادة ١١٥ ضمنا بأن القوانين التي تصدرها المحافظات (كما هو الأمر بالنسبة للأقاليم) تتمتع بأولوية على القوانين التي تصدرها الحكومة المركزية في حين تقضي المادة ١٢٢ ضمنا بتبعية المحافظات للحكومة المركزية. أما المادتان ١١٢ (الخاصة بالنفط) و ١١٤ (الخاصة بالسلطات المشتركة)، فلا تمنح المحافظات السلطات التي تتمتع بها الأقاليم. في ظل هذه الظروف، ربما تعين تقريب المادة ١١٥.

٢. تعزيز وتوضيح آليات الانفاذ في القسم الثاني من الدستور («الحقوق والحريات») الذي يعدد الحقوق الدستورية.

٣. توضيح الظروف التي تتم فيها ممارسة السلطات التنفيذية في حالات الاستعجال (المادة ٦١).

٤. إلغاء التحفظ الخاص «بالنظام العام والآداب» من النص الخاص بحرية التعبير، والنشر، والتجمع (المادة ٣٨).

٥. إعادة إضافة النص المحذوف من مسودة سابقة للدستور منحت العراقيين الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيات حقوق الانسان الدولية التي صادق عليها العراق.

٦. النص تحديدا على حق التحول من دين لآخر في القسم الذي يتناول حرية الأديان والمعتقدات.
٧. إلغاء الرقابة على القوانين من قبل مفوضية حقوق الانسان (المادة ١٠٢).
٨. النص على حقوق مشاركة الأقليات في كافة قطاعات الحكومة الوطنية وليس في القطاع العسكري وحده.
٩. إمتداد النص الخاص بالمساواة أمام القانون (المادة ١٤) الى المعاقين.
١٠. النص على حق المواطنين في الحصول على المعلومات من الحكومة.
١١. النص تحديدا على استقلال الخدمة المدنية، والإشارة الى مدونة سلوكيات خاصة بموظفي الخدمة المدنية.

النماذج العملية : لجنة وأمانة مراجعة الدستور

يعد كل ما تقدم بمثابة العناصر الأساسية لجدول أعمال لمراجعة الدستور يمكن أن يؤدي إلى إبرام اتفاق سياسي بعيد المنال حتى الآن بشأن الدستور والوصول إلى أقصى قدر من قابلية الدولة العراقية للبقاء وعدالتها. وكما هو مقترح، فإن مفتاح نجاح هذا الجدول سوف يكون كما يلي: (١) إضفاء الاعتدال على الطموحات الدستورية للعرب السنة والتي حركها اتفاق ١٢ أكتوبر/تشرين الأول؛ (٢) تشجيع التطور المستمر لموقف العرب السنة بحيث يمكنه رعاية المصالح الأصلية للعرب السنة؛ (٣) إقناع زعماء الأكراد والشيعية بإجراء تعديل دستوري رئيسي واحد على الأقل (ربما التأجيل بالنسبة للأقاليم الجديدة) وتقديم تنازلات مؤقتة، ومحدودة، «وبغير إخلال» بشأن النفط، والحكم الراشد، والسلطة القضائية، لمصلحة قيام دولة عراقية قابلة للاستمرار، الى بغداد والى العرب السنة.

ولكن هذا الاتفاق لن يتحقق ما لم تكن لجنة مراجعة الدستور قادرة على تبني الاجراءات الصحيحة. فتعامل لجنة كتابة الدستور في عام ٢٠٠٥ والذي لم يكن أداؤها مرضيا بالمرّة يقف كمثال مضاد صارخ لما لا ينبغي عمله. وينبغي تأسيس المبادئ الآتية منذ البداية:

١. من الضروري إنشاء لجنة مراجعة الدستور طبقا لما تنص عليه المادة ١٤٢ من الدستور العراقي. أما تجاهل المادة ١٤٢، فهو أسوأ نتيجة ممكنة، سواء سياسيا أم قانونيا. والجدير بالذكر إن القلق العميق في العراق إزاء هيكل الدولة لا يمكن التعامل معه بمجرد وجود «حكومة وحدة وطنية» والتي وجدت منها أربع حتى الآن.

٢. ينبغي إتاحة الوقت الكافي للجنة مراجعة الدستور للقيام بعملها. وينبغي لفترة المراجعة التي سوف تستمر لأربعة أشهر أن لا تبدأ الا بعد تأسيس اللجنة بالكامل وأن تصبح لديها أمانة مزودة بجهاز فني كاف. وبعد أن ترفع لجنة مراجعة الدستور تقريرها الى مجلس النواب، ينبغي إتاحة كامل الوقت اللازم للمجلس لمراجعة ومناقشة ومداولة مقترحات لجنة مراجعة الدستور، مع السماح بأكبر قدر ممكن من المداولات العامة. كما أن هناك حاجة لاجراء استفتاء وطني بعد ما لا يزيد عن شهرين من موافقة المجلس على أية تعديلات. ومع ذلك لا يوجد إطار زمني منصوص عليه يفصل ما بين تقديم لجنة مراجعة الدستور لتقريرها وأي تصويت بالموافقة من قبل المجلس حيث أن في ذلك فرصة واضحة لتمديد المناقشات إذا اقتضى الأمر ذلك بغير حاجة الى تمديد البرنامج الزمني للجنة مراجعة الدستور (كما أوصى البعض).

٣. يجب ألا تقتصر مهمة لجنة مراجعة الدستور على اقتراح تعديلات دستورية. فمسألة «مراجعة الدستور» ملحة ومعقدة في آن واحد ولن يتحقق أي تقدم اذا تعاملت أجهزة متنافرة، وربما غير منتخبة، مع جوانب مختلفة من المشكلة. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تتمتع لجنة مراجعة الدستور بصلاحيه إعداد الدستور والتوصية بطرق تشريعية وطرق أخرى للوصول الى إجماع حوله، بما في ذلك تأييد العرب السنة، وضمان قابلية الدولة العراقية للاستمرار. هذا والمادة ١٤٢ لا تقيد مهمة لجنة مراجعة الدستور بأي شكل كان. وتوسيع نطاق مهمة اللجنة من شأنه منح اللجنة مصداقية أكبر وسوف يكون له الأثر في الوقت نفسه في إضفاء طابع الاعتدال على التوقعات غير الواقعية الخاصة بالتعديل الدستوري.

٤. ينبغي أن لا تعمل لجنة مراجعة الدستور بمعزل عن مبادرات بناء الاجماع الأخرى في العراق. بل على العكس، يمكن للجنة مراجعة الدستور المساعدة في وضع جدول أعمال مبادرات أخرى لصنع السلام. فالنزاع في العراق يرجع بالدرجة الأولى إلى تصادم الرؤى حول هيكل الدولة العراقية، والمفاوضات الخاصة بهيكل الدولة تمثل وسيلة مهمة لتحقيق السلام. وتقدم لجنة مراجعة الدستور وسيلة للعمل على أن يكون للحلول المتفاوض عليها مهمة داخلية وديمقراطية وجامعة شاملة. كما أن التعامل بين زعماء الأحزاب فيما له علاقة بالمسائل الدستورية ينبغي أن يكون من خلال لجنة مراجعة الدستور. وعلى الرغم من أنه سوف يظل هناك دور حاسم على الدوام للتفاعل بين الزعماء المنتخبين، ينبغي وضع نهاية لممارسة عقد اجتماعات سرية وخاصة وفي اللحظة الأخيرة بين القادة. وإذا احتاج زعماء الأحزاب الى اتخاذ قرارات سياسية بشأن مسائل تتعلق بلجنة مراجعة الدستور، ينبغي إعادة إحالة هذه القرارات الى لجنة مراجعة الدستور لتنفيذها.

هناك بالتأكيد فرص لبناء السلام في العراق، ومن المرجح أن توجد خارج نطاق سلطة لجنة مراجعة الدستور، منها التفاوض بشأن دور الميليشيات وقوات الأمن الإقليمية، والاستعدادات للاستفتاء على وضع كركوك في عام ٢٠٠٧ لحماية حقوق مواطني كركوك غير الأكراد، ودور الدول المجاورة للعراق. كما أن اجتماعات المصالحة التي عقدها جامعة الدول العربية، ومؤتمرات السلام التي عقدها الأمم المتحدة، والاجتماعات التي عقدت تحت رعاية الولايات المتحدة على نمط دايتون، وما أشبهه، لا ينبغي أن تتدخل في عمل لجنة مراجعة الدستور ومجلس النواب اللذين تحظى مسؤولياتهما بدعم ديمقراطي واللذين ينبغي لهما أن يكونا في الصدارة إذا أريد للسلام في العراق أن يتحقق.

٥. ينبغي أن تنضم عضوية لجنة مراجعة الدستور بالتنوع، وهو أمر يفرضه الشرط الذي تنص عليه المادة ١٤٢ بأن تمثل لجنة مراجعة الدستور المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي. تبين المادة ١٤٢ أن مجلس النواب هو المخول بتشكيل اللجنة «من بين أعضائه» ولكن هذا النص لا يمنع من اختيار أعضاء اللجنة من خارج المجلس. ويمكن أن تنص القواعد الاجرائية للجنة مراجعة الدستور، كما كان الأمر بالنسبة للجنة كتابة الدستور في عام ٢٠٠٥، على اتخاذ القرارات بالإجماع بحيث يتم تجنب مسألة وضع المعينين في اللجنة من غير أعضاء المجلس. ويمكن تعيين المرشحين الذين من خارج المجلس من بين الجماعات التي حرمت من حقوقها الانتخابية أكثر من غيرها في المفاوضات الدستورية التي جرت في عام ٢٠٠٥، بما فيها المنظمات النسائية، والمنظمات التي تمثل الأقليات العرقية والدينية الأصغر، والمعوقين، ومصالح الأطفال. وقد يشمل هؤلاء المرشحوين أيضا ممثلين أكاديميين، بمن في ذلك علماء القانون والعلماء السياسيين الذين لديهم الاستعداد للتوصل الى حلول للمشاكل الدستورية والمشاكل بين الحكومات. كما ينبغي للجنة مراجعة الدستور أن تكون كبيرة بما يكفي لأن تكون تمثيلية ولكن صغيرة بما يكفي لأن تكون فعالة؛ وربما تعين أن تضم اللجنة عددا لا يزيد على ثلاثين عضوا.

٦. ينبغي أن يكون للجنة مراجعة الدستور مكاتب ملائمة، وأن يكون لديها جهاز فني متخصص يعد في حد ذاته ممثلا لتنوع العراق السياسي والعراقي والديني. فوجود جهاز فني متخصص لديه خبرة جيدة بالعلاقات العامة يمكنه تحقيق العنصر الكبير الذي كان غائبا في جلسات كتابة الدستور في عام ٢٠٠٥: وهو مناقشات عامة ملائمة ومنظمة في جميع أنحاء العراق. كما يجب تزويد لجنة مراجعة الدستور بجهاز فني قانوني متخصص للمساعدة في تنظيم عملها وتحليل المذكرات والآراء. كانت لجنة كتابة الدستور مربكة في عام ٢٠٠٥ بفعل نقص مساحة المكاتب وأعضاء الجهاز الفني، وهو ما يعد إخفاقا من جانب زعماء العراق السياسيين، وهيئات الحكومة الأميركية، والأمم المتحدة أدى الى إضعاف شديد ليس فقط لقدرة لجنة كتابة الدستور على التفاعل مع الجمهور (بما في ذلك، وبشكل واضح، جمهور العرب السنة) ولكن أيضا لشرعية عملية الكتابة بدورها. وعلى الرغم من هذه المحددات، بذل الجهاز الفني للجنة كتابة الدستور جهدا كبيرا وتمكن من التواصل مع عدد كبير من العراقيين. وعلى الرغم من ذلك، لم يكن الجهاز الفني منوعا ولم يكن لديه الوقت للتأكد من أن القائمين على صياغة الدستور استوعبوا نتائج عمله.

كانت لهذه الأخطاء تكلفة جسيمة من حيث الموارد والسمعة السياسية، لذلك يجب تفادي تكرارها مستقبلا. الأمم المتحدة والمعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي ومعهد السلام الأميركي، باعتبارهم المستشارين الرئيسيين لحكومة العراق الجديدة حول صنع السلام، لديهم القدرة، إذا أتاحت لهم الفرصة، على رفع قدرة لجنة مراجعة الدستور في قيادة المناقشات والمداولات العامة، وهو ما سوف يؤتي ثماره بلا شك على مستوى المجتمع. أما اذا اقتصر عمل اللجنة على أربعة أشهر، فمن غير المحتمل أن تتم مداولات عامة جادة وهو ما يعد خطأ أعلى تكلفة من سابقه.

التوصيات

الى مجلس النواب العراقي:

- تأسيس لجنة لمراجعة الدستور في أسرع وقت ممكن، منوعة في عضويتها ومتمتعة بتكليف قوي لإدراج الإصلاح الدستوري، والتوصيات التشريعية، والتوصيات الخاصة بالاتفاقيات بين الحكومات. السعي للحصول على تمويل دولي للجنة، ولكن مع توفير الجزء الأكبر من الأموال من الميزانية الداخلية.
- الاتفاق على أن الإطار الزمني المخصص للجنة مراجعة الدستور، وهو أربعة أشهر، لن يبدأ إلا بعد التأسيس الكامل للجنة ووجود مقر للمكاتب، وأمانة، وميزانية كافية لاجراء مناقشات عامة.
- إذا اقتضى الأمر، يتم استغراق كل الوقت الذي تسمح به المادة ١٤٢، بما في ذلك الفترة بين استلام تقرير لجنة مراجعة الدستور والموافقة على توصياتها.

الى لجنة مراجعة الدستور:

- توسيع نطاق التوصيات بحيث يخطى المجال الضيق للتعديل الدستوري. الاضطلاع بمسؤولية التوصل الى حلول جديدة لمشكلة عزلة العرب السنة، مع اعتبار للتشريعات والاتفاقيات المحددة أعلاه، ولجعل العراق دولة قابلة للاستمرار، وإن لم تكن دولة قوية.
- إنشاء واستخدام مكتب مساعدين قوي من المتخصصين لبدء المناقشات العامة في العراق. ويعد وجود صحفيين ومسؤولين من المنظمات غير الحكومية حاصلين على تدريب إعلامي بمثابة الحل الأمثل. وينبغي أيضا وجود فريق من المحامين الدستوريين المتخصصين.

الى القادة الأكراد والشيعية :

- الاستعداد، وإعداد الناخبين الأكراد والشيعية، لتقديم تنازلات دستورية الى العرب السنة والقوميين العراقيين عن طريق تعديل المادة ١١٨ وتأجيل الإطار الزمني لإقامة أقاليم اتحادية جديدة.
- الاستعداد لتقديم تنازلات «بدون إخلال» في القوانين والاتفاقيات بين – الحكومية بشأن النفط والحكم الراشد والسلطة القضائية كما ورد في هذا التقرير الخاص.
- تمكين ممثلي الأكراد والشيعية في لجنة مراجعة الدستور وبلورة رؤى الأحزاب من خلال عمل لجنة مراجعة الدستور.

الى قادة العرب السنة :

- النهوض بمصالح العرب السنة، وليس بمركزهم، وعلى وجه الخصوص، التمييز بين هذه المصالح وبين الوضع المثالي وهو وجود حكومة عراقية مركزية قوية.
- تبني استراتيجية تفاوض لا تعتمد على تعديل الدستور وحده وإنما تتضمن طرقا أخرى أكثر فعالية ومتاحة.

الى الحكومة الأميركية :

- بعد لعب دور الوساطة في اتفاق ١٢ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥ بشأن تعديل الدستور، ضمان سير عملية مراجعة الدستور. محاولة إضفاء الاعتدال على توقعات العرب السنة والقوميين فيما يتعلق بعملية التعديل. دعم لجنة مراجعة الدستور فيما تبذله من جهود للتوصل الى حلول خلاقة للمأزق الدستوري في العراق، بما في ذلك الحلول التي سبق مناقشتها في هذا التقرير الخاص.
- دعم جهود الأمم المتحدة والجهود الأخرى للتوصل الى حلول وسط دستورية واقعية بين الأطراف.
- عدم الاضطلاع بأي دور رسمي في مفاوضات مراجعة الدستور أو قبوله. فإذا أريد للاجماع الدستوري في العراق الاستمرار الى ما بعد الوجود الأميركي، لا ينبغي للولايات المتحدة أن تلعب أي دور رسمي. وإذا كان لا بد من وجود طرف ثالث ضامن، فينبغي لهذا الطرف أن يكون الأمم المتحدة.

الى الأمم المتحدة :

- الاستمرار في لعب دور الوساطة بين الفصائل الدستورية. الاستمرار في تقديم المشورة حول المفاوضات وتقديم مساعدات فنية محددة الى الساسة العراقيين وقادة المجتمع المدني في الحوارات المتعددة الأطراف.
- توجيه جهود الخبراء الدستوريين الدوليين بعيدا عن فهرسة العيوب الملاحظة في الدستور العراقي. وينبغي استخدام منهج مقارن بصورة إيجابية وواقعية، وليس كوسيلة سلبية لقياس الفارق بين الدستور العراقي ومثل أعلى معين. إشراك الخبراء في بناء السلام وصنع قابلية الاستمرار والعدالة في الاتحاد العراقي الجديد.



ملاحظات

١. يوجد النص الكامل للدستور العراقي بالانجليزية على موقع معهد السلام الأميركي: http://www.usip.org/ruleoflaw/projects/unami_iraq_constitution
٢. الحلقة السابقة للكاتب عن العملية الدستورية العراقية، وهي بعنوان «العملية الدستورية العراقية الثانية: فرصة ضائعة»، تقرير خاص رقم ١٥٥ (واشنطن العاصمة: معهد السلام الأميركي، نوفمبر ٢٠٠٥) توضح الظروف التي حدث فيها الاستبعاد.
٣. الموقع: http://iraq.usembassy.gov/iraq/101305_compromise.html
٤. الموقع: <http://abcnews.go.com/International/PollVault>
٥. عنونت صحيفة الصباح في بغداد مقالة لها «الحكيم يجدد مطالبته بإقامة إقليم جنوب ووسط العراق» (١٢ يونيو/حزيران ٢٠٠٦).
٦. أنظر مقالة جاريت سميث في صحيفة فايننشال تايمز بعنوان «مسؤول في المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق يدافع عن سجل الشيعة بشأن الأمن».
٧. أنظر مقالة روس كولفين من وكالة رويترز «السنة يساندون محادثات الحكومة ولكنهم يقولون إنه يجب الاستجابة للمطالبات»، ٢٢ يناير/كانون الثاني، ٢٠٠٦.
٨. أنظر ناثان براون ، «المسودة الأخيرة للدستور العراقي: تحليل وتعليق» (واشنطن العاصمة: مؤسسة كارنيجي للسلام الدولي، سبتمبر ٢٠٠٥).
٩. أشتي هورامي «حقوق النفط والغاز في الأقاليم والمحافظات»، الموقع: <http://www.kurdmedia.com> ، ١٤ يونيو ٢٠٠٦.
١٠. أنظر على سبيل المثال مقالة نلسون هرنانديز في واشنطن بوست «عراقيون يبدأون أداء الواجب بالرفض»، ٦ مايو/أيار ٢٠٠٦.
١١. أنظر جوناثان مورو في *USA Today* «النفط – اللعنة – ربما يكون أيضا هو الجواب»، ١٩ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٦.
١٢. أنظر جوناثان مورو في *Newsday* ، «النظام الفدرالي يمكن أن يضم صفوف العراقيين»، ٢١ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥.

معلومات إضافية

في خريف ٢٠٠٣، طلب الكونجرس من معهد السلام الأميركي تقديم المساعدات لمبادرات السلام الجارية في العراق، وعمل المعهد في هذا المجال يكمل الكثير من برامجه ومبادراته الطويلة المدى، ومن ضمنها دعم سيادة القانون في أجواء ما بعد النزاع والأوضاع الإنتقالية، كما يظهر في المطبوعات التي تتناول هذه القضايا.

وتضمن تقارير المعهد الحديثة والمتاحة أيضاً باللغة العربية:

- من هم المتمرّدون؟ الثوار العرب السنة في العراق، بقلم أماتزيا بارام (تقرير خاص رقم ١٣٤، إبريل/نيسان ٢٠٠٥)
- تركيا والعراق: أخطار (وإمكانات) الجوار، بقلم هنري ج. باركي (تقرير خاص رقم ١٤١، يوليو/تموز ٢٠٠٥)
- استراتيجيات لدعم الديمقراطية في العراق، بقلم أريك ديفيس (تقرير خاص رقم ١٥٣، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥)
- من هم قادة العراق الجدد؟ ماذا يريدون؟ بقلم فيبي مار (تقرير خاص رقم ١٦٠، مارس/آذار ٢٠٠٦)

الرجاء قراءة هذه التقارير على موقعنا : http://www.usip.org/pubs/reports_arabic.html

ملاحظات

ملاحظات

نبذة عن المعهد

معهد السلام الأمريكي مؤسسة فيدرالية مستقلة، غير حزبية، أنشأها الكونجرس للتشجيع على منع الصراعات الدولية وإدارتها وإيجاد الحلول السلمية لها. والمعهد الذي أنشئ في عام ١٩٨٤، يضطلع بمهمته التي كلفه بها الكونجرس من خلال برامج عدة من بينها برامج منح البحوث، ومنح الزمالة، والتدريب المهني والبرامج التعليمية من المرحلة الثانوية حتى الدراسات العليا، وعقد المؤتمرات والحلقات الدراسية، وخدمات المكاتب والمطبوعات. ويعين رئيس الولايات المتحدة مجلس إدارة المعهد ويصادق عليه مجلس الشيوخ.

مجلس الإدارة

• ج. روبنسون وست (رئيس)، رئيس مؤسسة بي أف سي للطاقة، واشنطن العاصمة • ماريا أوتيرو (نائبة رئيس)، رئيسة مؤسسة أكسيون العالمية، بوسطن، ماساتشوستس • بتي ف. بوميرز، مؤسسة ورئيسة سابقة، مؤسسة إتصالات السلام، واشنطن العاصمة • هوللي بوركهالتر، مديرة الإعلام، مؤسسة الأطباء من أجل حقوق الإنسان، واشنطن العاصمة • تشستر أ. كروكر، جيمز ر. شليسنجر بروفيسور في الدراسات الإستراتيجية، مدرسة العلوم الدبلوماسية، جامعة جورجتاون • لوري س. فولتون، مؤسسة وليامز وكونولي، واشنطن العاصمة • تشارلز هورنر، زميل أول، معهد هدسون، واشنطن العاصمة • سيمور مارتن ليبست، هيزل بروفيسور للسياسة العامة، جامعة جورج مايسن • مورال ماكلين، رئيسة معهد أفريقيا-أميركا، نيويورك، ولاية نيويورك • باربارا سنيلينغ، سيناتورة ولاية سابقة ونائبة محافظ سابقة، شلبورن، فيرمونت.

أعضاء شرفيون

• فرانسيس ك. ويلسون، لفتنانت جنرال، سلاح مشاة البحرية الأمريكي، رئيسة جامعة الدفاع الوطني • باري لوينكرون، مساعد وزيرة الخارجية للديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل • بيتر و. رودمان، مساعد وزير الدفاع لشؤون الأمن الدولي • ريتشارد ه. سولومون، رئيس معهد السلام الأمريكي (بدون حق التصويت).

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظر موقعنا على الشبكة (WWW.USIP.ORG) حيث توجد نسخة إلكترونية من هذا التقرير مع وصلات إلى مواقع أخرى مناسبة، وكذلك معلومات إضافية حول الموضوع.



**United States
Institute of Peace**

1200 17th Street NW
Washington, DC 20036

www.usip.org

**Special Report 168
Weak Viability
The Iraqi Federal State and
the Constitutional Amendment
Process**