



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

## نبذة عن التقرير

إن برنامج سيادة القانون في المعهد، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للإنتاج، يوشك على إنهاء مشروع مدته ثلاث سنوات، قام خلالها ببحث عملية صياغة الدستور في ثماني عشرة دولة، مر معظمها بمراحل انتقالية أعقبت صراعاً مسلحاً. وفي الوقت نفسه، قام برنامج سيادة القانون من خلال مشاورات واسعة النطاق في العراق بتحليل آمال وطموحات العراقيين إزاء العملية الدستورية. وي طرح هذا التقرير الذي كتبه العاملون في برنامج سيادة القانون الأسئلة التالية: ماهي الدروس التي يمكن للعراق أن يستخلصها من تجارب إعداد دستور ما بعد الحرب؟ وكيف يمكن لأعضاء الجمعية الوطنية العراقية الجديدة أن يعملوا مع منظمات المجتمع المدني ويستعينوا بالعملية الدستورية لوضع أقدام البلاد على طريق يبعث على أمل أكبر، ويحققوا وحدة العراق واستقراره في الوقت نفسه؟ وبالنظر إلى تاريخ العراق الحديث، أي دور يمكن أن يقوم به المجتمع الدولي لدعم عملية تحقيق السيادة العراقية؟ إن التوصيات الواردة في هذا التقرير موجهة لكل من المجتمع الدولي والجمعية الوطنية المنتخبة في الوقت الذي تبدأ عملها الهام لصياغة الدستور.

## العملية الدستورية في العراق تكوين رؤية لمستقبل البلاد

### موجز

- العملية التي يمر بها إعداد الدساتير مهمة. ففي دولة مثل العراق، يمكن أن تكون عملية إعداد الدستور عملية تحويلية تسهل إرساء السلام والاستقرار. ولكن إذا لم تُنظَّم العملية الدستورية بصورة شفافة وبمشاركة عامة، فهي ستعرض البلاد لمزيد من خطر التمزيق.
- منذ الإطاحة بنظام صدام حسين، طُرحت وجهات نظر متنوعة بشأن شروط دستور عراقي مستقبلي، ولكن العملية التي سيتم من خلالها إعداد هذا الدستور حظيت بقليل من الاهتمام.
- إن التحدي الذي يجابه الجمعية الوطنية المنتخبة هو تنظيم هذه العملية، والوضع الأمثل أن يتم ذلك من خلال مجموعة من القواعد المؤقتة لضمان الشفافية والتعبير الواضح عن مبادئ دستورية أساسية، كما يجري في دول أخرى كثيرة.
- يتعين تشكيل لجنة دستورية عراقية تتألف من أعضاء الجمعية الوطنية، وتدعمها أمانة من مهندسين عراقيين، تقوم بتنقيف مدني، والتشاور مع السكان على نطاق واسع، وإعداد مسودة للدستور. وهناك نماذج كثيرة في أنحاء من العالم لمثل هذه اللجنة.
- يجب أن يمتد التنقيف والتشاور اللذان تقوم بهما اللجنة الدستورية إلى جميع العراقيين وأن يُفسح الوقت الكافي للقيام بهما. كما يجب أن تشارك اللجنة في صياغة يتوافر حولها إجماع وألا تعتمد على الصياغات القائمة.
- يمكن للمجتمع الدولي أن يلعب دوراً مفيداً إذا دُعي إلى ذلك، بحيث يكون دوراً داعماً لعمل اللجنة، يتمثل بتزويدها بمستشارين محايدين. ويجب أن تحترم الحكومات هذه العملية العراقية ذات السيادة.

تقرير خاص رقم ١٣٢ فبراير/شباط ٢٠٠٥

### المحتويات

٢	مقدمة
٢	الدستورية العراقية: خلفية
٣	القواعد التي تحكم عملية صياغة الدستور
٤	البنية التنظيمية
٥	المراجعة القضائية
٥	الشفافية والمفاوضات
٦	الملكية والمشاركة العامة
٦	تنقيف الشعب ومشاروته
٨	الربط بين التشاور والصياغة
٨	المدى الزمني للعملية
٨	التمثيل الديمقراطي
٩	الصياغة الحزبية مقابل الصياغة الإجماعية
١٠	دور المجتمع الدولي
١١	تطبيق الدستور
١١	توصيات

## مقدمة

في دولة مثل العراق، لا يقاس النجاح في إعداد الدستور الوطني بالوثيقة النهائية فقط، بل أيضاً بالطريقة التي صدرت بها الوثيقة وبطريقة تبنيها. ويمكن أن تكون عملية إعداد الدستور عملية تحويلية للمجتمعات، إذا نظمت على الوجه الملائم وأُفرد لها اهتمام كاف وخصّصت لها موارد كافية. هذه هي بعض الدروس التي تتبثق من مشروع استغرق مدى ثلاث سنوات ونفذه معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء بشأن «صنع الدستور وبناء السلام والمصالحة الوطنية». ومن خلال بحث لثماني عشرة حالة لإعداد الدستور في السنوات الخمس والعشرين الماضية في أنحاء من العالم، والذي ركز بصفة أساسية على التحولات بعد النزاع، سبر المشروع دور عملية إعداد الدستور وعلاقتها بتسوية ومنع النزاعات، والمحافظة على سلام مستقر. وبينما يبدأ العراقيون برسم خطة جديدة للبلاد من خلال صياغة وتبني دستور وطني جديد، تتأكد الرسالة الأساسية للمشروع: إن العملية التي يتم من خلالها صنع الدساتير مهمة. وفي حالة العراق، تعتبر العملية الدستورية الجيدة أهم من أي وقت مضى، فالواقع أن هذه العملية ربما تقدم الفرصة السلمية الوحيدة للتوصل إلى حل توافقي عملي بالنسبة لشكل الدولة العراقية. ويلخص هذا التقرير الدروس التي انبثقت من مشروع معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء والتي يجدر أخذها في الاعتبار بصفة خاصة من جانب أعضاء الجمعية الوطنية العتيدة والجمهور العراقي.

## الدستورية العراقية: خلفية

منذ الإطاحة بنظام صدام حسين، اجتذبت مسألة تحديد بنود دستور العراق المستقبلي تعليقات كثيرة وجدلاً كبيراً، داخل البلاد وخارجها. فقد قام أولئك الذين يرغبون في تحديد هوية دولة عراقية مستقبلية أو في التكهن بها بتحليل متكرر لطائفة من القضايا وبالذات لنماذج مختلفة للنظام الفيدرالي، والعلاقة بين المسجد والدولة، ووضع كركوك.

ويتنبأ «القانون الإداري الانتقالي للعراق» في بنوده ببعض النتائج عن هذه القضايا. نفذت سلطة الائتلاف المؤقتة القانون الإداري الانتقالي في الثامن من مارس/آذار عام ٢٠٠٤ لتأسيس هيكل للدولة وطرق حماية حقوق الإنسان في المرحلة السابقة على «تشكيل حكومة عراقية منتخبة طبقاً لدستور دائم»، ولتعريف حدود ومعالم دستور مستقبلي دائم. وينص القانون الإداري الانتقالي على نظام حكم فيدرالي، بحيث لا يتم سن أي قانون في المرحلة الانتقالية يتعارض مع «معتقدات الإسلام المتفق عليها عالمياً». وتطرح المادة ٥٨ إمكان تأجيل التسوية الدائمة لوضع مدينة كركوك ذات الأعراف المتعددة والمتنازع عليها حتى تتم عملية إعادة التوطين والتجديد والتعويض.

أما مسألة العملية الدستورية، فقد حظيت باهتمام أقل. ونص القانون الإداري الانتقالي نفسه، وهو من صُنِعَ مجلس حكم عيّنته سلطة الائتلاف المؤقتة، لم يكن موضع مشاورات موسعة داخل العراق. ولم تنجح محاولات سابقة قامت بها السلطة عام ٢٠٠٣ للبدء بمشاورات دستورية موسعة والمبادرة إلى صياغة الدستور، وذلك في وقت اعتبرت فيه السلطة أن هيئة غير منتخبة يمكن أن تعدّ دستوراً دائماً، مما أدى إلى نداءات من معظم الشيعة لإجراء انتخابات دستورية.

وفي عام ٢٠٠٤، أدت مناقشات قصيرة تتعلق بإمكان إجراء مشاورات دستورية ينظمها المجلس الوطني المؤقت الجديد الذي دعي للإجتماع في أغسطس/آب من ذلك العام إلى إجماع بين منظمات عراقية وأجنبية بارزة على أن المجلس يفتقر إلى الشرعية السياسية للقيام بمثل هذا الجهد.

ويبلور القانون الإداري الانتقالي جدولاً زمنياً لأحداث تقضي إلى دستور دائم للعراق: انتخابات لجمعية وطنية في ٣١ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥، وقيامها بكتابة مسودة دستور دائم في ١٥ أغسطس/آب ٢٠٠٥ يطرح للإستفتاء العام في موعد لا يتجاوز ١٥ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥، وإجراء انتخابات لحكومة دائمة في ١٥ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ لتتولى وظيفتها في ٣١ من ذلك الشهر. وتنص المادة ٦١ (ج) من القانون الإداري الانتقالي على أنه لا يجوز التصديق على دستور دائم إذا رفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر من ضمن ثماني عشرة محافظة عراقية، وهو نص يعتقد أنه يحمي المصالح السياسية والدينية للأقليات الإقليمية، بما فيها الأكراد. واعتمد مجلس الأمن الدولي في قراره رقم ١٥٤٦ تاريخ الانتخابات في ٣١ يناير/كانون الثاني، وتشكيل «جمعية وطنية انتقالية» لصياغة دستور، وتاريخ ٣١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ لتتولى حكومة منتخبة وظيفتها.

ولا يتناول القانون الإداري الانتقالي ولا القرار ١٥٤٦ تفاصيل العملية الدستورية. ولكنهما مع ذلك يعبران عن مبدأ رئيسي مرشد من المشاركة الشعبية: تنص المادة ٦٠ من القانون الإداري الانتقالي على أن تضطلع الجمعية الوطنية بمسؤولية كتابة الدستور «بطرق تشجع مناقشته في اجتماعات عامة منتظمة للجمهور في جميع أنحاء العراق وفي وسائل الإعلام، كما تشجع تلقياً اقتراحات من المواطنين العراقيين». وينص القرار ١٥٤٦ على أن المندوب الخاص للأمين العام للأمم المتحدة وبعثة المساعدة للعراق التابعة للأمم المتحدة مكلفان، «بناء على طلب الحكومة العراقية»، بتشجيع الحوار الوطني وتحقيق إجماع على صياغة دستور وطني من جانب الشعب العراقي.

وللأسف قلما يدل التاريخ الحديث للعراق - سواء خلال مرحلة ما بعد التدخل أو أيام النظام البعثي السابق - على تشجيع ثقافة المشاركة الشعبية الواسعة أو السماح بها في العمليات الدستورية. إلا أن عدداً من المنظمات غير الحكومية العراقية تفقد حالياً مناقشات دستورية في المجتمع المدني. إن المشاورات التي أجراها العاملون في معهد السلام الأميركي خلال عام ٢٠٠٤ مع ممثلين على مستوى عالٍ لكثير من الأحزاب السياسية العراقية ومنظمات المجتمع المدني تكشف عن اعتراف متطور بالفرصة التي تقدمها العملية الدستورية لبناء إجماع وشرعية في العراق، ووجود عزيمة على انتهاز هذه الفرصة. والتحدي سيكون بالنسبة لهؤلاء الأفراد والجماعات هو تحويل هذه العزيمة إلى خطة عمل من خلال الجمعية الوطنية المنتخبة.

## القواعد التي تحكم عملية صياغة الدستور

تعد صياغة دستور جديد فرصة الأكثر أهمية عند العراقيين لتقرير طبيعة وهيكل الدولة العراقية والعلاقة بين الدولة والشعب. وهذه العملية تقدم أيضاً فرصة حيوية لبلورة رؤية وطنية موحدة لمستقبل البلاد. وفي أي بلد تعرض لصراعات أو لا يزال يعيش أجواءها، فإن صياغة دستور جديد يمكن أن تسهل تحقيق السلام والإستقرار من خلال تحديد معالم المجتمع الجديد والمبادئ الأساسية التي ستتم على أساسها إعادة تنظيم البلاد، وتوزيع السلطة بين الجهات الحكومية والسلطات الوطنية والمحلية. ونظراً إلى التحديات الهائلة التي تواجه العراق، فمن الضروري أن يثق جميع الأطراف بصحة العملية التي تتخذ هذه القرارات الحاسمة من خلالها.

ولتقديم أفضل فرصة للنجاح في هذا المسعى الحيوي، يجب أن تكون هناك موافقة وطنية واسعة على العملية الدستورية. وهذا يتم بصفة عامة عن طريق تبني مجموعة من القواعد تحكم العملية، وهي غالباً ما تتميز بعنصرين يلاحظان مع تزايد الشرعية في العمليات الدستورية في بلاد عديدة تعيش مرحلة ما بعد النزاع أو مرحلة انتقالية. الأول هو توضيح تفاصيل العملية الدستورية. إن توافر هذا الإطار منذ البداية يسهل شفافية أكثر ومصادقية عامة فيما يتعلق بخطوات هذه العملية. وهو يمكن جميع الأطراف - ليس فقط أعضاء جمعية تأسيسية أو لجنة دستورية، بل أيضاً منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجمهور - من معرفة ما يجب توقعه، وكيفية التحكم في العملية وكيف ومتى يمكنهم المساهمة في صنع الدستور.

أما العنصر الثاني، فهو مجموعة من المبادئ الأساسية توجه الأمة خلال العملية الدستورية وتُعتمد في الدستور الجديد. وهذه المبادئ تشمل عادة ضمانات حقوق الإنسان، بما في ذلك حرية الدين والتعبير والتجمع، وعدم التفرقة بسبب الجنس أو الدين أو الجنسية أو الاعتقاد، وضمان طائفة من الحقوق في نظام القضاء الجنائي. ويمكن أيضاً أن تشمل المبادئ التي تتعلق بتنظيم الدولة والعلاقة بين الجهات الحكومية. وفي سياق تركة التعديلات والفظائع التي ارتكبتها نظام الحكم السابق، يتوجب اعتماد مبادئ أساسية يمكن أن تكون حاسمة في تقديم رؤية إيجابية لمستقبل الديمقراطية في البلاد والتزام بها في المرحلة التي تؤدي إلى التصديق على دستور دائم. وبالنسبة لمنظمات تعددية عرقية ودينية وسياسية ضعيفة، فإن النص على مثل هذه المبادئ يمكن أيضاً أن يفسح مجالاً سياسياً مناسباً لتمكين جميع الأطراف من المشاركة في العملية، بل ومناقشة حتى القضايا الدستورية التي تدور حولها مناقشات ساخنة في أجواء تضمن حقوقها ومصالحها خلال وعقب بلورة دستور نهائي.

وفي جميع البلاد التي تمر بمرحلة انتقالية سياسية كبرى مثل التي يشهدها العراق، فإن إعادة صياغة الدستور الوطني دائماً تنطوي على تحديات كبيرة وممارسة حساسة تتعلق بها الحقوق والمصالح المستقبلية لجميع المنظمات في المجتمع والتي غالباً ما تكون متعارضة. وغالباً ما يؤثر التوجس والشكوك من جانب الفصائل السياسية والعرقية والدينية والإقليمية المتنافسة، أو أنواع أخرى من الفصائل، على النقاش. وفي بلدان مختلفة، كان تبني قانون انتقالي لإعداد دستور من أجل تنظيم العملية يضمن شفافيته ويبرز إطاراً صالحاً للتطبيق على مستوى الدولة ويدخل مبادئ أساسية وضمانات للحقوق - خلال العملية نفسها وبعد أن يدخل الدستور الجديد حيز التنفيذ. هذا التنبؤ كان فعالاً في خفض التوترات وتوسيع نطاق الحوار بين هذه الفصائل.

وفي معظم الحالات التي شملتها دراسة معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإينماء نوع من التسوية المؤقتة التي تتضمن هذين العنصرين وتنص على درجة معينة من الإستقرار خلال مدة عملية صياغة الدستور. وفي بعض الحالات (مثلاً رواندا وكمبوديا)، جرت هذه التسويات من خلال اتفاقات للسلام. وفي حالات أخرى (مثل أنيويبا وأريتريا)، تحقق الإستقرار من خلال ميثاق وطني ينص على بنية أساسية للحكم وضمن لحقوق الإنسان يمكن أن يحكما المرحلة المؤقتة بينما كان يتم إعداد الدستور، وفي أريتريا، قدم الميثاق الوطني أيضاً تفاصيل كثيرة تتعلق بتنظيم العملية الدستورية. وفي بولندا والمجر قدمت التسويات المؤقتة عن طريق تعديل دستوري.

وفي بعض الحالات، أخذت ضرورة وجود قواعد مرشدة في الإعتبار في إصدار دستور مؤقت. والعملية الدستورية في جنوب أفريقيا – وهي حالة يمكن أن تقدم بعض الدروس المفيدة للعراق – قامت مثلاً على هذا النهج. كانت جنوب أفريقيا إبان المرحلة الإنتقالية مجتمعاً يعاني انقساماً عميقاً ولديه تركة من القمع والعنف الجاري الذي يهدد عملية الانتقال، وكان على يقين فيما يتعلق بالتفضيل السياسي والعنصري الذي سيهيمن على الجمعية التأسيسية والحكومة الجديدة. وقد تفاوضت فصائل سياسية متنوعة في اجتماعات خاصة بشأن بنود وشروط الدستور المؤقت الذي أرسى القواعد الأساسية الجوهرية لعملية تبني دستور دائم ونص على حكومة وحدة وطنية تعمل بصفة أساسية طوال مرحلة إعداد الدستور. وتعمل أيضاً الجمعية التأسيسية كبرلمان في المرحلة المؤقتة، علاوة على قيامها بصياغة دستور دائم للبلاد. ويعرض الدستور المؤقت ٣٢ مبدأً جوهرياً للإتباع في صياغة الدستور الدائم.

والقانون الإداري الانتقالي العراقي الذي وصفه البعض بأنه دستور مؤقت يعد مثلاً على هذا النهج الذي يزداد شيوعاً في تناول العملية الدستورية في الدول التي تعيش مراحل انتقالية. والفصلان الأول والثاني من هذا القانون يبرزان سلسلة من المبادئ الأساسية وضمانات حقوق الإنسان من النوع الذي توصي به تجارب بلدان أخرى ذات أوضاع مماثلة. والفصل التاسع من القانون يحدد الجدول الزمني للعملية الدستورية وقواعد تبني أو رفض المسودة. ولكنه يسكت عن البنية التنظيمية لعملية إعداد الدستور. وعلى الرغم من أن كثيراً من القادة السياسيين العراقيين وافقوا على ما يبدو على إطار القانون الإداري الانتقالي للمضي قدماً في الإنتخابات وإعداد الدستور وتأسيس حكومة عراقية جديدة، فقد أثار بعض الأطراف تساؤلات عن مدى بقاء النصوص ملزمة في عملية صنع الدستور العراقي عقب انتخاب الجمعية الوطنية. (مثلاً، إحدى مسودات الدستور السابقة التي يتداولها حالياً جناح لحزب سياسي بارز تخلت عن بعض نصوص القانون الإداري الانتقالي التي تتعلق بطريقة تبني الدستور).

إن تبني الجمعية الوطنية الجديدة في وقت سابق لمجموعة من القواعد من أجل عملية صياغة الدستور، تشمل وصفاً إجمالياً للعملية، وبياناً للمبادئ الأساسية الملزمة في الوقت نفسه، يمكن أن يمنح اعتباراً لكل من الأسباب المشار إليها أعلاه، ويمكن أن يقطع الشك باليقين فيما يتعلق بالقانون الإداري الانتقالي بإعادة تأكيد الحقوق والمبادئ الأساسية التي سيتم الإلتزام بها طوال حياة الجمعية الوطنية والتي ستندمج في الدستور الجديد. إن تبني هذه القواعد في وقت مبكر من شأنه أيضاً أن يقدم تأكيداً أساسياً للمنظمات الضعيفة أو غير الممثلة تمثيلاً كافياً وللمواطنين العراقيين أن حقوق وحرريات الجميع مضمونة، مما يهيئ بالتالي مناخاً يتيح لجميع المنظمات المشاركة في إعادة رسم وبناء الدولة العراقية. وعلاوة على ذلك، فإن تبني هذه القواعد في وقت مبكر يمكن أن يبلور تنظيماً هيكلياً لعملية إعداد الدستور يشجع على بناء الثقة والمشاركة الواسعة من جانب جميع العراقيين في هذه العملية الهامة.

## البنية التنظيمية

في معظم الدول التي تعيش مراحل انتقالية، بما في ذلك العراق، حيث يُعهد بصياغة الدستور إلى جمعية تأسيسية منتخبة، ثمة عنصر رئيسي من عناصر العملية يتمثل في التأسيس المبكر لهيئة فنية أصغر حجماً لتنظيم جهود صنع الدستور والعمل على الربط الكافي بين الجمهور وبين ممارسة صياغة الدستور. ومن الصعب بالطبع على ٢٧٥ شخصاً سيخدمون في الجمعية الوطنية العراقية أن يجلسوا في غرفة ويقوموا بصياغة دستور. وعادة ما يتم إعداد لغة الدستور والخيارات في اجتماعات لمجموعة أصغر للنظر بها وترك اتخاذ القرارات للهيئة الأكبر. ومن المجدي أيضاً أن تخدم هذه الهيئة الأصغر الجمعية التأسيسية بكونها وعاء ومكاناً لتصفية الآراء المأخوذة من الجمهور، ومن أجل الإدلاء بمعلومات عن نماذج وخيارات مقارنة من النظم الدستورية في بلدان أخرى. ويمكن أن يتم ذلك عن طريق إنشاء لجنة دستورية.

تم الاستعانة بلجان دستورية في عدد من البلاد، منها أريتريا وأثيوبيا وأوغندا وكينيا ورواندا ونيكاراجوا والبرازيل وفيجي. وكانت السلطة التنفيذية تقوم عادة بتعيين هذه اللجان أو تختيار جمعية تأسيسية منتخبة. وللجنة الدستورية عادة ثلاث وظائف (رغم أن معالم هذه الوظائف لم تكن دوماً محددة بوضوح): تثقيف المجتمع فيما يتعلق بعملية صياغة الدستور، ومشاورة السكان بشأن المسائل الدستورية الأساسية، ووضع مسودة للدستور، مع أخذ هذا التشاور بعين الاعتبار، ومن ثم جمع مسودات وأوراق أخرى من الأحزاب السياسية والأفراد والمنظمات غير الحكومية.

وفي حالة العراق، ولخدمة الجمعية الوطنية والجمهور بصورة أفضل، يمكن أن يشمل تشكيل لجنة دستورية أعضاء هذه الجمعية – مع إمكان إضافة ممثلين للمجتمع المدني إليهم – وأن يتم تدعيمها بأمانة تضم طائفة من المهنيين العراقيين، منهم خبراء في القانون الدستوري ومتخصصون في الإعلام وفي المجتمع المدني، لتنسيق الإعلام الجماهيري وتسهيل الحوارات العامة في أنحاء البلاد، ومهنيون لإعداد مواد توعية الجمهور بعملية إعداد الدستور وبالمسائل والخيارات الدستورية الأساسية، ومتخصصون في تكنولوجيا المعلومات لتنظيم الاقتراحات والخيارات الكثيرة التي يتم استلامها والموازنة بينها لتسهيل اطلاع القائمين على صياغة الدستور عليها وكذلك فريق الباحثين لمساعدة المكلفين بصياغة الدستور.

ويمكن أيضاً تنظيم بعض وظائف اللجنة خارج الإطار البرلماني ولكن بالتعاون الوثيق معه. وفي ألبانيا مثلاً، فبالإضافة إلى لجنة دستورية في البرلمان (مع فريقها الفني الخاص)، تم تشكيل منظمة شبه أهلية لمعاونة الحكومة أطلق عليها اسم المركز الإداري لتنسيق المعاونة ومشاركة الجمهور. ورغم استقلال المركز، فقد عمل بشكل وثيق مع البرلمان والجمهور على حد سواء على تنظيم سلسلة من الندوات والمنتديات نوقشت خلالها قضايا دستورية وجمعت آراء ومقترحات، وعلى تنسيق معاونة الخبراء الدوليين للعملية الدستورية وتنفيذ بعض المهام الموضحة أدناه.

## المراجعة القضائية

في حالات قليلة، اختارت بعض البلاد التي تعيش مراحل انتقالية ممارسة سلطة قضائية مؤقتة لبحث عملية صياغة الدستور. وفي جنوب أفريقيا وبولندا والمجر مثلاً، لعبت المحاكم الدستورية هذا النوع من الأدوار الإشرافية، واتسم هذا الدور بأهمية خاصة في حالة جنوب أفريقيا حيث حول الدستور المؤقت أيضاً – على شكل «اتفاق مؤقت» – المحكمة الدستورية سلطة تقرير ما إذا كانت المسودة النهائية للدستور الدائم تتفق مع المبادئ الواردة في الاتفاق المؤقت. وقد أعادت المحكمة الدستورية مسودة واحدة إلى الجمعية التأسيسية لمراجعة بعض الأقسام التي اتضح أنها لا تتسجم مع المبادئ الدستورية التي أرسيت. وفي سياق عملية صنع الدستور في العراق، لا توجد محكمة دستورية تختص بتقرير ما إذا كانت العملية ومسودة الدستور الجديد تزيطن بأية مبادئ جوهرية يمكن أن تؤسسها الجمعية الوطنية. ومن ضمن الخيارات منح أي اختصاص قضائي من هذا النوع إلى المحكمة العليا العراقية الراهنة، أو المحكمة الفدرالية العليا الجديدة، وفقاً للمادة ٤٤ من القانون الإداري الانتقالي. وسيتعين على الجمعية الوطنية البت في مسألة تبني هذا النموذج من الإشراف القضائي.

## الشفافية والمفاوضات

تعكس الدساتير المؤقتة عادة الإتفاقات التي تتم بين الصفوة الذين يمثلون قطاعات عريضة من السكان ولا يشارك فيها عادة الجمهور بصورة عامة. حتى في الحالات التي يُنتخب فيها هؤلاء الصفوة – وهم في هذه الحالة مسؤولون من حيث المبدأ أمام ممثلي الشعب – لم تتصف المحادثات الرامية إلى عمل تسويات انتقالية بالشفافية. وفي حالة جنوب أفريقيا، كانت المفاوضات وتسوية القضايا حول هذه المرحلة الأولية من العملية مغلقة نسبياً، وذلك على ما يبدو بسبب الفلق الناتج عن الخطر الكبير للعنف في ذلك الوقت. كان الإتجاه العام لعملية صنع الدستور أن تكون على نطاق أضيق وموجهة من الصفوة في الحالات التي يزداد فيها احتمال العنف. وكمبوديا تعتبر مثلاً آخر على هذه الظاهرة، مثل القانون الإداري الانتقالي في العراق. وهناك مجال لمثل هذه المفاوضات الحساسة والسرية.

وبينما تتقدم العملية الدستورية نحو إعداد دستور دائم، إلا أن الحالات محل دراسة معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء تفيد أن العملية يجب أن تكون أكثر انفتاحاً وشفافية، بحيث يطلع المكلفون بالصياغة على الآراء والاقتراحات الخارجية دون أن يتقيدوا بها بالضرورة. وستلعب الفصائل القوية من الصفوة دوراً كبيراً في أية عملية لصياغة الدستور ما بعد الحرب، ولكن من الضروري ألا يصدر دستور نهائي يعكس عملية اقتسام للغانم بين هذه الفصائل. كما أن من مصلحة الفصيل أو الفصائل المهيمنة أن تنظر إلى الدستور ليس باعتباره شيئاً تفرضه

هذه الفصائل على الأمة، بل باعتباره ناتجاً عن عملية شاقة وشاملة تحمي حقوق ومصالح جميع المنظمات في البلاد. وفي العقود القليلة الماضية، أتاحت هذه الحالات، التي بقيت فيها عملية إعداد الدستور بأكملها سرية ومغلقة، عقد اتفاقات بين الصفوة ولكنها لم تسفر عادة عن أكثر الديمقراطيات الدستورية شهرة ولا أكثر الحكومات استقراراً على المدى الطويل.

## المُلكية والمشاركة العامة

من الواضح أن هناك اتجاهاً ظهر نحو النص على مشاركة شعبية مباشرة أكبر في عملية إعداد الدستور، ليس فقط من خلال انتخاب جمعية تأسيسية أو التصويت في استفتاء على النص الدستوري المقترح، وإنما أيضاً في شكل تثقيف للجمهور ومشاورة شعبية في بلورة الدستور. ويطلق بعض الباحثين على هذا الاتجاه «الدستورية الجديدة». وتم استخدام جوانب هذا النهج في أنحاء من العالم في السنوات الأخيرة، بما في ذلك عمليات إعداد الدستور في طائفة من البلدان في أوروبا وأفريقيا وأميركا اللاتينية وآسيا. ويتيح هذا النموذج للجمهور العريض المشاركة النشطة في العملية في كل مكان، وليس فقط في مركز التصويت على دستور صنعه عدد قليل من الصفوة بالكامل وراء أبواب مغلقة وصدر من أعلى. وتدل الحالات التي درست على أن انتخابات الجمعية التأسيسية، وإن كانت ذات أهمية خاصة بالطبع، نادراً ما تسبقها مناقشات دستورية قوية وواسعة. والعراق ليس استثناء من هذا النمط. ولهذا السبب، يمكن أن تفيد المشاركة الجماهيرية والمشاورة في مراحل لاحقة في تمكين طائفة واسعة من الجماعات، منها النساء ومنظمات المجتمع المدني الناشئة، مما يتيح لها فرصة للتأثير على المجالين الدستوري والسياسي.

وفي سياق مجتمع منقسم، يمكن أن يوفر الإصرار على المشاركة العامة في بلورة الدستور أفضل إمكانية للجماعات الضعيفة، أو حتى أولئك الذين يعتبرون أنفسهم محرومين من الإمتيازات السياسية، للمشاركة في حوار وطني مفتوح يتعلق بالقرارات التي تمثل أهمية حيوية بالنسبة للتوجه المستقبلي للبلاد. ويمكن أن يكون هذا النهج حاسماً في صنع رؤية مشتركة لمستقبل الأمة تسفر عن دستور جديد قد لا يلبي طلبات مختلف هذه الجماعات فوراً ولكنه يشعرها بأنها تملك فيه نصيباً وتجد فيه معنى الملكية.

وفي واقع الأمر، فإن المشاركة الواسعة والمشاورة تتسمان بأهمية كبيرة في بلورة إحساس حقيقي بأن الدستور الجديد ليس فارغ الفحوى أو غارق في التجريد، أو أنه أداة ليستخدمها أو يستغلها أصحاب السلطة، وإنما هو ملك للشعب كله والشعب هو الذي يصر على تطبيقه. وفي السياق العراقي، تفتقر طائفة من القوانين والقرارات إلى شرعية ملموسة وكانت محل انتقاد مفاده أنها من صنع قلة من الصفوة (سواء من الأجانب أو العراقيين) مما أدى إلى غياب معنى القبول من جانب الشعب أو فيما يتصل بالشعب. وإذا نظر إلى الدستور بصورة مماثلة – وعلى الأخص من جانب منظمات ذات تمثيل ضئيل في الجمعية الوطنية – ستضيق فرصة حيوية لتأمين استقرار البلاد. لهذا يمكن للمشاركة الشعبية، إذا نُظمت بفعالية في عملية بلورة الدستور العراقي الجديد، أن تؤدي إلى حشد جميع قطاعات المجتمع العراقي، وبلورة رؤية جماعية لمستقبل البلاد، وتحقيق إجماع على بنية صالحة للدولة وحماية حقوق كل الشعب العراقي.

## تثقيف ومشاورة الشعب

إن التحدي الأول في العمل على أن يكون للشعب اتصال كاف بعملية إعداد دستوره هو برنامج فعال للتثقيف الجماهيري. ومرحلة التثقيف الجماهيري تقدم آلية هامة لنشر معلومات عن الدستور والعملية الدستورية ومعلومات عن الموضوعات الأساسية التي يتعين أن تكون الإطار الدستوري الجديد. وفي العراق، قيل أن هناك غموضاً في أنحاء متفرقة من البلاد فيما يتعلق بالعملية نفسها وتفرعات نماذج دستورية وخيارات متنوعة، مما يبرز الحاجة إلى تثقيف جماهيري حول هذه القضايا. وفي بعض البلاد، كانت حملة التثقيف الجماهيري حافزاً لمنظمات المجتمع المدني لتنظيم مناقشات عامة لهذه القضايا، وبصفة عامة، تشمل مثل هذه الحملات تقديم معلومات إلى الجمهور من خلال إعلانات التلفزيون والإذاعة والبرامج والصحف واللافتات العريضة في الشوارع، وتوزيع مواد إعلامية من خلال المدارس مع توزيع بطاقات للحصص الغذائية، ومن خلال وسائل إعلام أخرى. وفي بعض البلاد، تم تعليم الكثير عن كيفية القيام بهذه الحملات مع سكان ترتفع بينهم نسبة الأمية وذلك من خلال الإذاعة وأفلام الرسوم المتحركة والعروض المسرحية المتنقلة.



وفي بعض الحالات، حاولت لجان دستورية القيام بتثقيف جماهيري ومشاورة الشعب في مرحلة واحدة، ولكن التجربة تفيد أنه ينبغي أن تكون هناك مرحلتان متميزتان في العملية. وفي تيمور الشرقية وفيجي، دمجت مرحلتا التثقيف الجماهيري ومشاورة الشعب، وربما يكون هذا قد أضعف فعالية كل مرحلة. وجنوب أفريقيا وأريتريا ورواندا تعتبر نماذج أكثر نجاحاً لهذا الجانب من العملية، حيث نفذ برنامج لرفع وعي المواطنين خطط له بعناية لتعليم الشعب دور الدستور في المجتمع بصفة عامة ودور الشعب في العملية. كما تقرر في أثناء برنامج التثقيف الجماهيري أكثر المسائل أهمية بالنسبة للسكان. وفي رواندا وأريتريا، تم مشاورة السكان للحصول على ردود فعل إزاء هذه المسائل. وتقدم ألبانيا أيضاً نموذجاً مجدداً للغاية لتثقيف جماهيري وعملية مشاورة شاقين ومنظمين، مما أدى على الأرجح إلى دعم المسيرة نحو إرساء الديمقراطية في هذا البلد.

وفي أثناء مرحلة مشاورة الشعب، يجب أن تعرض اللجنة الدستورية على الجماهير سلسلة من المسائل الأساسية والقضايا المحددة التي تتعلق بالدستور. وربما يتطلب الأمر ميزانية وموارد كافية لتمكين اللجنة من عقد اجتماعات في أنحاء البلاد واستخلاص وجهات نظر الجمهور، وجمع ردود فعل. وفي المثال العراقي، يجب أن يشارك أعضاء الجمعية الوطنية في هذه المشاورات المحلية إلى أقصى حد ممكن. وهذه العملية لا تزود الجمهور بمعنى الملكية بالنسبة لدستور المستقبل فحسب، وإنما غالباً ما تزود اللجنة والجمعية بأفكار ومفاهيم واضحة يمكن أن تكون ذات قيمة بالغة بالنسبة للصياغة اللاحقة للنص الدستوري.

وفي حالة ألبانيا، قام المركز الإداري بتنظيم اجتماعات عامة منفصلة ركزت على قضايا فردية، تشمل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وحقوق الإنسان والحكم المحلي. وضمت ندوة كبرى أديعت كبرنامج من ثلاثة أجزاء في التلفزيون الحكومي الألباني أعضاء في المجموعة البرلمانية القائمة على صياغة الدستور وخبراء ألبان وأجانب لمناقشة القضايا الدستورية التي جرت في جلسات متنوعة لمشاورة الجمهور. قام المركز الإداري بتبويب وتنظيم كل تعليقات الجمهور لمعاونة اللجنة الدستورية البرلمانية ورفيقها الفني. ومن ضمن مئات الاقتراحات التي أتت من الجمهور فيما يتعلق بالتغييرات التي تدخل على مسودة الدستور، وافق القائمون بالصياغة على أكثر من خمسين تغييراً مقترحاً أدخل على ٤٥ مادة في مسودة معدلة للدستور طرحت في نهاية الأمر للاستفتاء العام.

وبالمثل في جنوب أفريقيا، قررت الجمعية التأسيسية أن برنامجاً شاملاً للمشاركة العامة حيوي لعملية إعداد الدستور. وشملت المشاركة العامة نشر مناقشات الجمعية على مستوى القرية وبرامج إذاعية وتوزيع مواد التعليم الجماهيري. وكانت النتيجة ورود عدد كثير من آراء الجمهور لينظر فيها القائمون على الصياغة في الجمعية التأسيسية.

وقد بلورت الأحزاب السياسية العراقية والمنظمات غير الحكومية والكيانات السياسية الإقليمية وجهات نظر متطورة بشأن مسائل دستورية. ومع ذلك، يجب الحرص على إدماج حتى العراقيين المعزولين عن المناقشات الدستورية لأسباب جغرافية أو بسبب مستوى التعليم. إن الشعب العراقي وريث تراث قانوني حي ويشكل مورداً فكرياً وثقافياً ثميناً للعملية الدستورية. وفي بعض البلاد، دهش أعضاء في لجان دستورية لوجهات النظر المتطورة التي عبر عنها حتى أفراد أميون من السكان عندما فهموا القضايا وتمكنوا من تكوين آرائهم الخاصة عنها. إن الإطلاع على أفكار الجمهور العراقي سيُنتج بلا شك إسهامات نافعة يأخذها القائمون على صياغة الدستور بعين الاعتبار. وعلاوة على جمع وجهات النظر والأفكار التي تطرح في اجتماعات مشاورة الجمهور، يجب أن تشجع الجمعية الوطنية طرح آراء من جانب المنظمات غير الحكومية والأفراد.

وكما ذكر سابقاً، يمكن أن تشمل عملية مشاورة الجمهور اجتماعات على مستوى القرية ومناظرات تنظمها منظمات المجتمع المدني، وتغطي قضايا معينة. ولقد نتج عن غياب المعلومات والمناقشة فيما يتعلق بالقضايا الأساسية التي تواجه المجتمع العراقي، مثل نماذج للفيديرالية والعلاقة بين الدين والدولة، تبني قطاعات عريضة من الجمهور وجهات نظر مبسطة - وغالباً ما تكون متطرفة - بشأن هذه القضايا، مما قد يحدث ضغوطاً على أعضاء الجمعية الوطنية ليفعلوا بالمثل ويتبنوا وجهات نظر متشددة متعارضة. إن الانفتاح على وجهات نظر وخيارات مختلفة في أثناء عملية تثقيف جماهيري ومشاورة مع الشعب يمكن أن يجعل تكوين إجماع حول هذه القضايا مقبولاً سياسياً بصورة أكبر.

إن عملية مشاورة الجمهور لا تسهل الإستماع إلى وجهات نظر مجتمع قريب فحسب، بل تتيح أيضاً الفرصة لكل فئة من السكان أن تستمع إلى وجهات النظر والمخاوف والأفكار التي تعبر عنها جماعات دينية أو طائفية أو عرقية أو سياسية أو إقليمية أخرى.

ورغم أن مهمة صياغة الدستور الجديد التي تقع على عاتق مجلس الأمة ستعزدها إلى حد كبير هذه العملية الديناميكية لمشاورة الجمهور، لا ينبغي أن تحتكر الجمعية الوطنية أو لجناتها الدستورية والأعضاء المهام في هذا الصدد. بل على العكس، ففي الوقت الذي تنظم اللجنة

الدستورية برامج تعليمية ومناقشات في أنحاء البلاد، ينبغي أيضاً أن تدعم النشاطات التي تقوم بها أطراف أخرى. ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية والاتحادات العمالية والمهنية والإعلام المحلي والوطني ومؤسسات أخرى رسمية وغير رسمية، يجب أن تنظم مناقشات بشأن بلورة الدستور الجديد، بتشجيع ودعم من الجمعية الوطنية، ويجب أن تسعى اللجنة الدستورية إلى مراقبة هذه النشاطات وأن تدعو إلى تقديم آراء واقتراحات من جانب الجماعات والأفراد المشاركين. ويجب أن يقدم المجتمع الدولي المساعدة الفنية والموارد لتمكين منظمات المجتمع المدني من أداء دور نشيط وديناميكي في هذه العملية سواء من خلال آلية مثل المركز الإداري الألباني أو كيان آخر .

## الربط بين التشاور والصياغة

يتطلب تجميع نتائج التشاور الشعبي في صياغة الدستور تخطيطاً ملائماً، مما يشكل تحدياً في بعض الحالات. ففي تيمور الشرقية مثلاً، ركزت الجمعية التأسيسية على مسودة أعدها الحزب السياسي المهيمن، أغفلت، كما يبدو، نتائج التشاور الشعبي. والبرازيل مثال آخر لم يكن فيه التشاور الشعبي مرضياً تماماً: كانت مشاورة الجمهور مجهوداً هائلاً ولكن التنظيم كان ضعيفاً. كما أنه عُهد بتجميع النتائج إلى موظف واحد عجز في نهاية الأمر عن استيعاب وتجميع نتائج الإسهام الشعبي في بلورة مشروع الدستور النهائي . يمكن أن تستفيد اللجنة الدستورية للجمعية الوطنية العراقية من تجربة عدد من البلدان في إعداد برمجية للكمبيوتر لتسجيل وتنظيم المداخلات من المشاورات العامة كي يتسنى للمكلفين بصياغة الدستور استخدامها.

## المدى الزمني للعملية

إن صنع الدستور عملية تشاورية تتطلب وقتاً كافياً، وبخاصة عندما تدمج فيها جهود جادة في التثقيف الجماهيري ومشاورة الجمهور. وفي بعض البلاد، عجلت الضغوط الداخلية والدولية بالعملية وكانت النتائج مخيبة للآمال. كان هذا هو الحال في تيمور الشرقية عندما استغرقت جهود مشاورة الجمهور شهراً واحداً. وبعد مرور عام، عندما اتضح أن المشاورة كانت غير كافية، بدأت الجمعية التأسيسية جهوداً أخرى متأخرة لمشاورة الجمهور ولكنها خصصت مرة ثانية وقتاً قليلاً جداً لهذه الممارسة. وفي حالة كمبوديا، قال كثير من المحللين أن عملية ١٩٩٣ المتعجلة لإعداد الدستور أسهمت في ضعف حكومة البلاد. وقال كثير من الخبراء، تدعمهم نتائج دراسة الحالات، إن التثقيف الجماهيري وعملية المشاورة تستغرق بصفة عامة عاماً على الأقل، واستغرق العمل في هذا الجانب من العملية في بعض البلاد زمناً بلغ ثلاث سنوات. إن جدولاً زمنياً مضغوطاً لصنع الدستور يرغم بالضرورة القائمين على صياغة الدستور على القيام بمهمتهم بدون مزية التشاور الشعبي الهادف والمداخلات، مما يمكن أن يجعل الجمهور أقل معرفة ودراية بالنظام الدستوري الجديد الذي ينتج عنه.

قررت بلدان مختلفة، تقديراً منها بأن رفع مستوى المشاركة العامة وشرعية العملية إلى أقصى حد يتطلب مزيداً من الوقت، إعادة النظر في موعد نهائي حُدّد مسبقاً لإنجاز صياغة الدستور أو لإجراء استفتاء عام على الدستور النهائي. وفي ظل القانون الإداري الانتقالي في العراق، يمكن تمديد الموعد النهائي لكتابة الدستور العراقي الجديد من ١٥ أغسطس/آب ٢٠٠٥ إلى ١٥ فبراير/شباط ٢٠٠٦، ويعقب ذلك استفتاء شعبي. إن تحديد جدول زمني واقعي لهذه العملية سيكون تحدياً مباشراً للجمعية الوطنية في الوقت الذي يبدأ تنظيم صياغة الدستور الجديد.

## التمثيل الديمقراطي

بالإضافة إلى المشاركة العامة، هناك عامل هام في تحقيق الشرعية النهائية للموسسة للدستور واستقرار النظام الذي يؤسسه، وهو التمثيل الديمقراطي في اللجنة الدستورية التي يجوز أن تقوم بالدور الرئيسي في الصياغة وفي الهيئة الأوسع التي تتولى في نهاية الأمر مناقشة ومراجعة وتبني مسودة دستور. وكما في حالة العراق، غالباً ما تكون هذه الهيئة جمعية تأسيسية.

رغم صغر حجم اللجان الدستورية نسبياً، فهي يجب أن تمثل بصورة عادلة مختلف الأحزاب السياسية والمنظمات العرقية والدينية في المجتمع. وفي هذه البلاد حيث كانت عملية إعداد الدستور تشاورية إلى حد كافٍ وتضمنت تشاوراً جماهيرياً على نطاق واسع، كانت النتيجة المثيرة



المتكررة هي تحول أعضاء اللجنة الدستورية من مجموعة من الأفراد يعملون بصفة أساسية كمدافعين عن المنظمات التي ينتمون إليها إلى مجموعة أكثر تماسكاً، تركز أكثر على احتياجات المجتمع بأكمله. ولعل أفضل سيناريو هو أن يتمثل مثل هذا التحويل في أثر توحيدي ترتبه بلورة الدستور الجديد على البلاد بأسرها.

أفادت دراسة قرابة عشرين حالة بحثها معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء أن جمعية تأسيسية ذات تمثيل واسع يمكن على الأرجح أن تتبنى دستوراً يتصف بالشرعية، وأن تؤسس نظاماً سياسياً مستقراً. ومع هكذا تشكيل، ستتولد لدى جميع الأطراف – وبالتحديد الأطراف التي تعتبر نفسها مظلومة أو ضعيفة – ثقة أكبر في أن تؤخذ وجهات نظرها في الاعتبار في صياغة الوثيقة النهائية. وفي هذه الحالة يمكن أن يفيد الدستور في تسوية النزاعات وتوفير آليات ومؤسسات يعول عليها للتسوية السلمية للنزاعات في المستقبل.

وأياً كانت النتيجة النهائية لمقاطعة الانتخابات من جانب عناصر لا يستهان بها من المجتمع العراقي – بما في ذلك على الأخص الذين يعيشون في المحافظات ذات الأغلبية السنية – فعدد الأصوات رسمياً قد ينبيء عن جمعية وطنية لا تمثل المجتمع العراقي تمثيلاً كاملاً. ولهذه الأسباب التي استعرضت، فالظروف ليست مهياً تماماً لصياغة وتبني دستور جديد. ومع ذلك، إذا اتضح أن الجمعية الوطنية العراقية ليست كاملة التمثيل، ستكون عملية صنع الدستور أفضل فرصة للحوار وتبادل الأفكار بشأن القضايا الرئيسية على عدة مستويات مجتمعية – بما في ذلك من خلال الفصائل السياسية والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام والمحافل الدينية والأكاديمية والجماعات الخاصة – خارج حدود الجمعية الوطنية.

وقد تكون التجربة الألبانية مفيدة في هذا الصدد. فمقاطعة العملية الدستورية من جانب أكبر فصيل للمعارضة (بما في ذلك رفض تعيين أعضاء في اللجنة الدستورية البرلمانية) أسفرت عن معضلة مماثلة تتعلق بالشرعية الملموسة للعملية، ونتج عنها قراران هامين اتخذتهما اللجنة: أولاً، إن المقاطعة جعلت الحاجة تزداد إلى الوصول إلى الفئات المتأثرة من الجمهور وإشراكها مباشرة في مناقشة الدستور للتأكد من الشرعية الشعبية. وثانياً، رغم أنه لم يسمح للمقاطعة بتأخير العمل في الدستور الجديد، فقد قرر القائمون على الصياغة البرلمانية تأجيل القرارات النهائية إلى وقت لاحق، حتى تنضم مجموعة المقاطعة إلى هيئة الصياغة كما هو مأمول.

وفي حالة العراق، فإن مثل هذا النهج يمكن أن يسمح لأفراد هذه المجموعات المشاركة في المناقشات الدستورية للأمة وأن ينموا من خلال هذه المناقشات ثقة كافية للمشاركة في الإطار الدستوري الذي تقوم الجمعية الوطنية ببلورته. ويمكن هنا طرح خيار محتمل هو إجراء انتخابات أخرى بعد ذلك لإضافة أعضاء من المحافظات المعنية إلى الجمعية.

## الصياغة الحزبية مقابل الصياغة الإجماعية

في كثير من الحالات في دراسة معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء، تتوقف مناقشة مسودة دستور في وقت مبكر من العملية بسبب حزب قوي يصبح محور جميع المناقشات. ففي تيمور الشرقية مثلاً، وزع حزب فريتيلين مسودة مقترحة حتى قبل الشروع رسمياً في عملية إعداد الدستور. وفي كمبوديا، كلف الملك نورودوم سيهانوك خبيراً فرنسياً بإعداد مسودة الدستور في وقت مبكر جداً من العملية. ومنذ اللحظة التي أعدت فيها المسودة، أصبح من الصعب للغاية على الآخرين المشاركة في العملية أو سماع وجهات نظرهم أو اقتراح بدائل، لأنه كان هناك اتجاه إلى إجمال كل القضايا في مسألة واحدة هي ما إذا كانت البدائل تنسجم مع مشروع الملك.

إن من مساويء الإعداد المبكر لمسودات من جانب أحزاب قوية أو أفراد هو أن أسلوب المسودة الخاصة يتجه إلى تأطير وتشويه ما كان يمكن أن يصبح عملية أكثر انفتاحاً للمشاورة والصياغة. وفي العراق، ربما تؤدي هذه الممارسة إلى إعاقة بلورة وبحث قضايا وخيارات تنظر فيها الجمعية الوطنية وتجعل العملية أقل شمولاً. وفي حالة العراق، طرحت حكومة إقليم كردستان مشروع دستور، ومنذ وقت قريب، قام أحد أجنحة حزب سياسي شيعي بارز بالمثل.

من المستحيل (وغير المرغوب به) منع الفصائل من اقتراح مشاريعها الدستورية الخاصة، ولكن يجب تناول مسألة الأثر الذي يترتب على هذه المسودات في تضيق مجال المناقشات العامة. ومن ضمن طرق خفض هذا الأثر السلبي تأسيس لجنة دستورية تحظى بدعم سياسي واسع لاستكشاف كل مسألة دستورية من جديد، والتأكد من أن الجمهور أمامه فرصة لإسماع صوته بشأن جميع القضايا الدستورية – وليس فقط القضايا التي تثار في مختلف مشاريع الدستور، وفي هذه الحالة، يمكن أن تصبح اللجنة الدستورية مستودع جميع المشاريع وآراء أخرى يقدمها جميع الأحزاب والأفراد.

وبذلك يمكن أن تراعي اللجنة هذه المسودات والآراء، وكذلك نتائج المشاورة الشعبية، ويمكنها بذلك أن تجمع كل هذه العناصر في مشروع موحد، أو مجموعة من الخيارات يتم حينذاك إعدادها لتطرح على الجمعية الوطنية للمناقشة. وهذا النهج يمكن أن يتجنب التركيز على مسودات فردية جاهزة والسلطة المقترنة بفصيل معين وأن يمنح كل الجماعات في المجتمع فرصة أكبر للتعبير عن وجهات نظرها بشأن القضايا الدستورية.

## دور المجتمع الدولي

يمكن أن يلعب المجتمع الدولي دوراً مفيداً في عملية إعداد الدستور، وقد يكون هذا الدور في بعض الحالات حاسماً لنجاح العملية. فمثلاً، بعض برامج التثقيف الجماهيري والمشاورة الشعبية المذكورة آنفاً لا يمكن تنفيذها بدون اسهام في الموارد من المجتمع الدولي. وعلاوة على ذلك، ففي جميع الحالات التي درست عملياً، كان خبراء القانون الدستوري الدولي مورداً بشرياً قيماً للسكان المحليين الذين بلوروا وصاغوا الدساتير.

ولكن مشاركة المجتمع الدولي في العمليات الدستورية لم تخل دائماً من المشاكل. فمثلاً، تعرض أعضاء المجتمع الدولي للانتقاد في بعض الحالات بسبب محاباتهم لحزب سياسي يخدم مصالحهم البراجماتية الخاصة، سواء لأنهم اعتبروه مناسباً لتنمية علاقات عمل جيدة مع الحزب الذي من الواضح أنه سيتولى السلطة عندما تنجز العملية، أو لأنهم يحابون أحزاباً تتعاطف مع مصالح دولة أجنبية معينة. وعندما تحابي حكومات أجنبية أحد الأحزاب، أظهرت التجربة أن ذلك يمكن الحزب من الهيمنة على العملية الدستورية واستبعاد الآخرين، أو ربما يحدث أثر عكسي هو تنفير فئات كبيرة من السكان المحليين أو دفعها إلى التشدد. وسيكون لقوى خارجية متنوعة، منها جيران العراق وحكومات غربية، مصالح في نتيجة العملية الدستورية في العراق. وبالتحديد على ضوء التاريخ الحديث للعراق حيث كانت القرارات الكبرى والقوانين تفتقر إلى شرعية واسعة لأن العراقيين لم يكونوا يملكون زمامها، ولا ينبغي أن تحاول دول خارجية التأثير على المشاورات الدستورية التي يجب أن تكون عملية عراقية مستقلة.

وفي حالات كثيرة، تم التعاقد مع خبراء دوليين خاصين ليصبحوا مدافعين معينين عن فصيل سياسي ويقدموا النصح ولغة الدستور التي تهدف إلى محاباة هذا الفصيل. ورغم أن حصول الأحزاب والفصائل على استشارة قانونية جيدة أمر منشود، فإن التجربة تظهر أن مشاركة أطراف من الخارج يمكن في أغلب الأحوال أن تقلص مدى الاستماع إلى الأصوات والآراء المحلية. ويتعين توجيه هؤلاء الخبراء إلى مجرى المشاورات العامة، وبالذات الخبراء في لجنة دستورية.

وقد خلصت دراسة معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإئتماء إلى أن دور الخبراء الأجانب كان بنّاءاً للغاية عندما كانوا مرجعاً محايداً يقدم التوجيه إلى الأطراف المحلية بتوضيح إيجابيات وسلبيات قضايا جوهرية معينة، وذلك في الأغلب عن طريق تحليل مقارن لكيفية معالجة القضايا الدستورية في دول أخرى. إن مثل هذا الدور يسهل المناقشة الواعية للقضايا بين الأطراف المحلية التي ستقرر في نهاية الأمر الخيارات الأساسية. وفي أريتريا، تم تشكيل هيئة استشارية تتألف من خبراء أجانب لمساعدة اللجنة الدستورية الأريترية في هذا الصدد. وفي ألبانيا، تم تقديم استشارات الخبراء الأجانب والمعلومات المقارنة إلى القائمين على الصياغة في المجلس الوطني بأسلوب منسق ومحايد. إن الذين ينظمون عملية صنع الدستور العراقي سيستفيدون أكثر بالاستعانة بمستشارين محايدين للقائمين على صياغة الدستور في الجمعية الوطنية وبالعمل على توجيه آراء واقتراحات مختلف الخبراء الأجانب الذين يميلون إلى مختلف الفصائل السياسية إلى مجرى عملية التشاور على أكمل وجه.

وتتمثل إحدى الطرق الهامة التي يمكن فيها للمجتمع الدولي أن يعاون عملية إعداد الدستور في العراق في تسهيل الاطلاع على المعلومات والوصول إلى الخبراء الرئيسيين فيما يتعلق بالتجارب المماثلة لإعداد الدستور في بلدان أخرى. والأمم المتحدة ومعهد السلام الأميركي ومشروع التطوير القانوني في العراق التابع لنقابة المحامين الأميركيين ومنظمات غير عراقية أخرى مناسبة تماماً للقيام بهذه الوظيفة إذا طلب منها ذلك. وكل من هذه المنظمات على اتصال بطائفة من خبراء القانون الدستوري – في بلاد تعيش مرحلة ما بعد النزاع (جنوب أفريقيا وأفغانستان ودول وسط وشرقي أوروبا وتيمور الشرقية) والشرق الأوسط – يمكن الاستعانة بهم لمعاونة العملية الدستورية العراقية إذا رغبت الجمعية الوطنية بذلك. ورغم أنه من الواضح أن العراق يطرح مجموعة فريدة من التحديات الدستورية، فسيجد العراقيون على الأرجح أنه من المفيد أن يطلعوا على نجاحات وإخفاقات بلدان أخرى بشأن نقاط رئيسية شكلية وموضوعية.

## تطبيق الدستور

أحد جوانب إعداد الدستور الذي يتم غالباً إغفاله هو موضوع التطبيق وهو جانب لا بد لأي دستور المرحلة التالية للصدام أن يبيّنه. ذلك أن الفصل بين السلطات، على سبيل المثال، وضمان حقوق الإنسان شئ، وقدرة مواطني البلد على الإستناد إلى هذه البنود شئ آخر تماماً. إن التجربة في أفغانستان وتيمور الشرقية بيّنت أن نصوص الدستور التي وضعت بقصد حسن كان تأثيرها ضعيفاً في مرحلة ما بعد صياغة الدستور. إن أفضل طريقة لزيادة احتمالات احترام بنود الدستور الجديد في العراق ووضع موضع التنفيذ يتحقق من خلال عملية صنع الدستور نفسها: وكلما كانت مرحلة استشارة الشعب أوسع وأكثر جدية، كلما رجع التوقع أن يفى العراق والحكومات الانتقالية بنصيهما من العقد الاجتماعي.

ومع ذلك، توضح حالات أخرى، مثل حالة أريتريا، أن إعداد برنامج قوي من المشاركة والاستشارة الشعبية في عملية صنع الدستور لا يؤدي بالضرورة إلى التزام الحكومة الجديدة بتنفيذه، خاصة عندما تتركز السلطة في أيدي قلة. والاستراتيجيات الأخرى المحتملة التي يمكن للعراقيين تبنيها للتعامل مع هذه المشكلة تتضمن إنشاء «لجنة تطبيق الدستور» (كما ينص عليه الدستور الأفغاني الجديد)، ويمكن أن تتضمن مهام هذه اللجنة وضع برنامج لتنفيذ وإعطاء أولوية ووضع مسودة لتشريع أساسي من أجل تطبيق مختلف جوانب الدستور والمراقبة والإعلان عن حالة التنفيذ. وسوف يكون أيضاً من المهم، في فترة ما بعد صياغة الدستور في العراق أن يمد المجتمع الدولي يد المساعدة، إذا ما طلب منه ذلك، إلى المؤسسات القضائية والإدارية ومؤسسات حكومية أخرى سوف تكون مسؤولة عن بعث الحياة في النص الدستوري.

## توصيات

- يجب على الجمعية الوطنية العراقية أن تحتضن نموذجاً من المشاركة العامة القوية في عملية إعداد الدستور. وهذا الجهد يمكن أن يكون ركيزة أساسية في إرساء شرعية العملية، وتغذية الحوار الوطني وبلورة رؤية مشتركة لمستقبل العراق، وتعزيز معنى الملكية العامة والالتزام بدستور الدولة الجديد، مما ينتج عنه استقرار أكبر للنظام السياسي الذي يرسيه هذا الدستور.
- يمكن أن تقدم تجربة مختلف الدول الحديثة مع إعداد الدستور، خاصة فيما يتعلق بالمشاركة العامة في العملية، دروساً وأدوات مفيدة للعراق، ويجب على المجتمع الدولي تسهيل حصول العراق على مثل هذه المعلومات المقارنة.
- يجب على الجمعية الوطنية أن تأخذ بالإعتبار التبرني المبكر لقواعد تحكم عملية إعداد الدستور بحيث (١) توضح تفاصيل أكثر وهيكلي تنظيمي لعملية صنع الدستور بما في ذلك مشاركة واستشارة عامة نشطة، و (٢) تعيد التأكيد على المبادئ الأساسية وضمانات حقوق الإنسان والتي سوف تحترم خلال مدة الجمعية الوطنية وتقرغ في الدستور الجديد.
- يلزم تنفيذ مراحل منفصلة من التثقيف العام والاستشارة العامة، ويجب أن يلعب أعضاء الجمعية الوطنية ومنظمات المجتمع المدني والإعلام والمؤسسات الأكاديمية وآخرون أدواراً نشطة في هذا الجهد. ويجب أن تتضمن هذه العملية حواراً بين مختلف الجماعات العرقية والدينية فيما يتعلق بمخاوف وأفكار كل منها حول النظام الدستوري الجديد للدولة. ولا بد أن يخصص وقت كاف لهذا الجزء من عملية إعداد الدستور.
- تشكيل لجنة دستورية في العراق تكون مهمتها تسهيل جهود التثقيف العام والاستشارة العامة، وجمع وترتيب المداخلات العامة للمكلفين بصياغة مسودة الدستور بالجمعية الوطنية، والقيام بالبحث والصياغة للجمعية.
- الوضع المثالي هو أن تتبع مسودة الدستور من التقدير المنفتح للفضايا والخيارات بدلاً من أن تركز ببساطة على مسودة دستور كامل أعده فصيل سياسي معين.
- يجب على المجتمع الدولي توفير الموارد والمعاونة الفنية للمساعدة في عملية إعداد الدستور العراقية، ويجب أن لا تتحاز الحكومات والمؤسسات الأجنبية إلى فصائل سياسية معينة، بل يجب أن تقدم مساعدة محايدة للجمعية الوطنية والجهود الدستورية للمجتمع المدني.

## مشروع صياغة الدستور عند معهد السلام الأميركي وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء

قام معهد السلام الأميركي بالمشاركة مع برنامج الأمم المتحدة للإنماء بدراسة في ١٨ دولة عن «صنع الدستور، وبناء السلام والمصالحة الوطنية» تبحث في خيارات وحدود الاستعانة بعملية إعداد الدستور كوسيلة لإنهاء النزاعات وبناء السلام. والمشروع – الذي يشارف على الاكتمال – يحتوي على تقييم وتجميع للدروس المستفادة، ويحدد العقبات التي يجب تجنبها، بالإضافة إلى صياغة قواعد إرشادية عملية توضع في الاعتبار عند تصميم عمليات صنع الدستور ما بعد النزاع، وذلك في دراسة مقارنة تهدف إلى زيادة قدرة هذه العمليات إلى أقصى حد ممكن على تدعيم السلام والمحافظة عليه. وهناك درس هام ينبع من المشروع، وهو أن العملية التي يتم من خلالها إعداد الدساتير في الدول التي تعيش مراحل ما بعد النزاع والمراحل الانتقالية تؤثر على استمرارية الحكومات المشكّلة الجديدة ويمكن أن تصبح وسيلة للحوار الوطني وتعزيز السلام.

ويفحص المشروع تصميم وتنفيذ العملية الدستورية في الدول التالية: ألبانيا، والبوسنة والهرسك، والبرازيل، وكمبوديا، وكولومبيا، وتيمور الشرقية، وأريتريا، وفيجي، والمجر، وناميبيا، ونيكاراجوا، وبولندا، وجنوب أفريقيا، وإسبانيا، وأوغندا، وفنزويلا، وزيمبابوي. ولقد شاركت في المشروع مجموعة كبيرة من الخبراء الدوليين في الدستورية من ضمنهم أعضاء لجان دستورية ومستشارون قانونيون ومراقبون ميدانيون لصياغة الدساتير في كثير من هذه الدول.

وبناء على هذا المشروع، استجاب معهد السلام الأميركي لطلب بعض الدول بمساعدتها في إعداد استراتيجيات لدعم العمليات الدستورية عندها.

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



## معلومات إضافية

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

### وتتضمن تقارير المعهد الحديثة والمتاحة أيضاً باللغة العربية:

«الإسلام السياسي في العراق بعد صدام حسين»، بقلم جراهام فولر (تقرير خاص رقم ١٠٨، أغسطس/آب ٢٠٠٣)

«عراق ما بعد الحرب: سباق من أجل الاستقرار، وإعادة البناء والشرعية»، بقلم د. فالح عبد الجبار (تقرير خاص رقم ١٢٠، مايو/أيار ٢٠٠٤)

«تأسيس المحكمة العراقية الخاصة: دروس من تجارب في العدالة الجنائية الدولية»، (تقرير خاص رقم ١٢٢، يونيو/حزيران ٢٠٠٤)

«أنشطة المانحين وإمكانات المجتمع المدني في العراق»، (تقرير خاص رقم ١٢٤، يوليو/تموز ٢٠٠٤)

«الإجتهد: إعادة تفسير مبادئ الإسلام للقرن الحادي والعشرين»، (تقرير خاص رقم ١٢٥، أغسطس/آب ٢٠٠٤)

«الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط: المبادرات الأوروبية»، بقلم منى يعقوبيان (تقرير خاص رقم ١٢٧، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٤)

ملاحظات

ملاحظات



ملاحظات

## نبذة عن المعهد

معهد السلام الأميركي 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 • **هولي 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 جورجيتاون • **لوري س. فولتون**، مؤسسة وليامز وكونولي، واشنطن العاصمة • **تشارلز هورنر**، زميل أول، معهد هرسون، واشنطن العاصمة • **ستيفن د. كراونر**، غراهام ستيوارت بروفيسور في العلاقات الدولية، جامعة ستانفورد • **سيمور مارتن ليبست**، هيزل بروفيسور للسياسة العامة، جامعة جورج مايسن • **مورال. ماكلين**، رئيسة معهد أفريقيا-أميركا، نيو يورك، ولاية نيو يورك • **باربارا سنيلينغ**، سيناتور ولاية سابقة ونائبة محافظ سابقة، شليورن، فيرمونت.

### أعضاء شرفيون

• آرثر إ. دووي، مساعد وزير الخارجية لشؤون السكان واللجئين والهجرة • **مايكل م. دن**، لفتنانت جنرال، سلاح الجو الأميركي، رئيس جامعة الدفاع الوطني • **بيتر و. رودمان**، مساعد وزير الدفاع لشؤون الأمن الدولي • **ريتشارد ه. سولومون**، رئيس معهد السلام الأميركي (بدون حق التصويت).

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظر موقعنا على الشبكة ([WWW.USIP.ORG](http://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](http://www.usip.org)

**Special Report 132  
Iraq's Constitutional  
Process**