الجوانب الاقتصادية في الدستور العراقي الصادر عام 2005

ID No.3883

(PP 128 - 140)

https://doi.org/10.21271/zjhs.25.3.8

اسماعيل مصطفى عبدالرحمن

معهد تقني سوران- جامعة اربيل التقنية

esmail.abdullrahman@epu.edu.iq

الاستلام: 2020/11/04

القبول : 2021/03/12

النـــشر: 2021/06/16

ملخص

المؤسسات والأنظمة القانونية تلعبان دورا جوهريا في تهيئة مناخ ملائم للنشاط الاقتصادي وبناء مجتمع يتمتع بالحرية والأمان. أهمية هذا البحث تأتي من تناوله لدستور دولة إتحادية تعاني من مشاكل ترجع جذورها إلى بنيان الدولة. يهدف البحث إلى تحليل البنود التي لها صلة بالجوانب الاقتصادية و مقارنتها ببنود مماثلة لدساتير دول مختارة. توصل البحث إلى جملة من إستنتاجات من بينها, يحتوى الدستور العراقي على مجموعة من البنود لها صلة بالاقتصاد, ولكن يعاني بعض منها من عدم الوضوح و أخرى من التداخل. و في الأخير تم تقديم عدد من التوصيات منها, إصدار بعض القوانين من أجل توضيح و ترسيخ بنود الدستور.

الكلمات المفتاحية: الدستور العراقي, الجوانب الاقتصادية, الاقتصاد الدستوري.

1. المقدمة:

يتمتع بعض شعوب العالم بالرخاء و وفرة السلع والخدمات, وبعضها يعيش في تعاسة وضيق. لماذا هذا التباين؟ هل غنى الدول الغنية أتى من غنائها في الموارد, وفقر الدول الفقيرة من شحتها؟ أم ان تفاوت جهود هذه الدول قد صنع هذا الفارق؟ هل ساهمت المؤسسات والنظام القانوني في خلق هذا الشرخ الواسع بين هذه الدول؟ النظام السياسي و الأنظمة القانوية, إلى جانب القيم والأعراف السائدة, تشكلان الإطار اللامادي لأنشطة المجتمع ومنها النشاط الاقتصادي, والدستور كونه أم القوانين تأخذ صدارة هذا الإطار. يتناول الاقتصاد المؤسساتي, دور المؤسسات والقيم والأنظمة في الاقتصاد, أما الاقتصاد الدستوري يبحث في علاقة الدساتير بالاقتصاد.

1.1 أهمية البحث: للدساتير, ولاسيما لجوانبها الاقتصادية دور بالغ الأهمية في رسم ملامح الاقتصاد, وبلورة المناخ الاقتصادي. ينبع أهمية هذا البحث من تناوله لدستور دولة مضطربة غنية بالموارد والمشاكل, تعود جذور بعض هذه المشاكل إلى الممارسات السياسية و بناء المؤسسات والتي لها صلة بالدستدور.

2.1 مشكلة البحث: تدور مشكلة البحث حول السؤال التالي: هل يحتوي الدستور العراقي الصادر عام 2005 على بنود دستورية كافية لتنظيم الجوانب الاقتصادية وتوضيح رؤية الدولة لإدارة الاقتصاد وتوزيع الإيرادات بين الأقاليم والمحافظات, وتؤسس لبناء اقتصاد قابل للنمو المستدام, كدولة إتحادية.

3.1 هدف البحث: يهدف البحث إلى تحليل المواد الدستورية التي تتناول الجوانب الاقتصادية و مقارنتها بدساتير بعض الدول المختارة.

4.1 فرضية البحث: الدستور العراقي الصادر عام 2005 يحتوي على بنود تنظم الأمور الاقتصادية، و بحاجة إلى مزيد من الدقة و التفصيل.

5.1 منهجية البحث: يعتمد البحث على المنهج الوصفي لتحليل البنود ذات العلاقة و مقارنتها ببنود مشابهة في دساتير دول مختارة.

6.1 هيكلية البحث: يبدأ البحث بمقدمة ثم الدراسات السابقة و مبحثين, يتناول المبحث الاول عرضاً مختصراً لمفهومي الاقتصاد المؤسساتي و الدستوري, و المبحث الثاني يضم بنود الدستور العراقي ذات الصلة بالاقتصاد مع مقارنتها ببنود ممثالة لدساتير دول مختارة. ثم يختم البحث بالاستنتاجات و التوصيات.

2. الدراسات السابقة:

1- دراسة عثمان سلمان غيلان العبودي, بعنوان (الدستور كوثيقة اقتصادية دراسة في الدستور الأمريكي), تناول البحث الجوانب الاقتصادية المكونة للدستور الأمريكي وكذلك التبعات الاقتصادية, والتفسير الاقتصادي له, منطلقا من نظرته إلى الدستور كوثيقة ذو دلالات اقتصادية مهمة, تسعى لإعادة توزيع الدخل بغية تحقيق العدالة بين أفراد الشعب الأمريكي. يتناول البحث جوانب نظرية عدة, كما فسر الحقوق والحريات من الناحية الاقتصادية و العديد من بنود دستور الولايات المتحدة الأمريكية فيما لها دلالات اقتصادية و تجارية (العبودي, 2015, 2-18).

2- دراسة أحمد عمر الراوي بعنوان حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية في الدستور العراقي الجديد, تناول البحث في المبحث الأول الحقوق الاقتصادية كحق: التملك وحق الانتفاع من الموارد الطبيعية وحق العمل. والحقوق الاجتماعية كحق: الحصول على الغذاء والحماية الاجتماعية والحقوق الصحية والتعليمية, في البنود الدستورية الواردة في دستوري عام 1964 و 1970. وفي المبحث الثاني تطرق الى إدارة الاقتصاد العراقي في ظل الدستور العراقي الجديد, ومن ثم أشار إلى البنود الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في هذا الدستور, وصل البحث إلى نتيجة مفادها ان العبرة هي في تنفيذ النصوص وليس في سردها رغم أهمية وجود تلك النصوص (الراوي, 2008:37-57).

3- دراسة كل من Jeffrey Sachs, Wing Thye Woo and Xiaokai Yang بعنوان الإصلاحات الاقتصادية و التحول الدستوري, بحث الباحثون في هذا البحث العلاقة بين الإصلاحات الاقتصادية والتحول الدستوري. معتبرا الإصلاحات الاقتصادية كجزء صغير من نطاق كبير للتحول الدستوري, واستشهدوا بتجربة روسيا كمثال على الإصلاحات الاقتصادية والتحول الدستوري, والصين كنموذج للاصلاحات الاقتصادية في غياب التحولات الدستورية. استعرض البحث مفهوم التحول الاقتصادي والنظام الاشتراكى وتطور تقسيم العمل, ثم بحث في آلية الانتقال الاقتصادي موضحا الإصلاحات الموجهه نحو السوق مع إجراء تحولات في القواعد الدستورية مقابل إصلاحات الموجهه نحو السوق في غياب تحولات دستورية. توصل البحث إلى ان الإصلاحات الاقتصادية سيتم إختطافها من قبل الدولة الإنتهازية في ظل قيادة الدولة من قبل الحزب الحاكم المحتكر للسلطة (Sachs,etal, 2000: 1-40).

4- دراسة Klaus Gründler, and NiklasPotrafke بعنوان Fiscal Rules: Historical, Modern, and Sub-National Growth Effects تتناول الدراسة تاثير القواعد المآلية على النمو الاقتصادي, من خلال دراسة النصوص الدستورية المتعلقة بالجوانب المآلية خلال فترة (1789-1950) وكذلك دراسة فترة (1985-2015), بالإعتماد على مسح دولي بين 1224 خبير اقتصادي من 109 دولة. أظهرت نتائج الدراسة ان الأثر التراكمي للنصوص المآلية في الدساتير على نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بلغ 18%. دعما لجهودهم الدولية, قام الباحثان بدراسة القواعد المآلية ل 206 حكومة محلية ل عشر ولايات فيدرآلية في الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة (1992-2012), أظهرت النتائج ان القواعد المآلية زادت النمو الاقتصادي على المستوى المحلي (Gründler, andPotrafke, 2020: 1)

5- دراسة Marcel Gérard بعنوان Economic aspects of constitutional change: the case of Belgium تركز الدراسة على السؤال التالي: هل تتجه بلجيكا نحو الانفصال؟ وقد استخدم الباحث ثلاث أدوات اقتصادية لتفسير حالة بلجيكا: الادبيات الاقتصادية حول الفيدرآلية, نظرية الألعاب (game theory) واختبار التبعية الاقتصادية (functional subsidiarity test). تناول البحث التعديلات الستة التي أجريت في الفترة بين 1970 و 2013 و التي تمخض عنها المزيد من الصلاحيات للمناطق الفيدرآلية, درس الباحث التعديلات الدستورية بعيون اقتصادية. و لاحظ الباحث ان بلجيكا تتجه تدريجيا نحو المزيد من اللامركزية المآلية و الإدارية و التباعد بين المجتمعات المكونة للإتحاد, خلص البحث إلى إستنتاجات من بينها, العاصمة بروكسل هي عامل ربط بين الشمال والجنوب, تتجه فيدرآلية بلجيكا نحو فدرآلية مآلية (Gérard, 2014, 257-273).

3. الادب النظري:

1.3 مفهوم الاقتصاد المؤسساتي والدستوري وأهميتهما:

الاقتصاد المؤسسي: المعروف أيضا باسم المؤسسية، هي مدرسة اقتصادية ازدهرت في الولايات المتحدة الأمريكية خلال عشرينيات وثلاثينيات القرن العشرين, يعتبر تطور المؤسسات الاقتصادية كجزء من عملية أوسع للتنمية الثقافية. وضع عالم الاقتصاد والاجتماع الأمريكي ثورستين فيبلين أساس هذه المدرسة, و حاول ان يستبدل مفهوم الناس هم صانعوا القرارات الاقتصادية بفكرة ان الناس يقعون تحت تأثير تغير العادات والمؤسسات (https://www.britannica.com/topic/institutional-economics). **الاقتصاد المؤسساتي** هي المدرسة الاقتصادية التي تربط بين العوامل غير السوقية من امثال العوامل الاجتماعية والتاريخية والسلوك الاقتصادي (https://www.merriam-webster.com/dictionary/institutional%20economics).

في ثمنينيات القرن العشرين ازدهرت مدرسة الاقتصاد المؤسسي الجديد, التي تركز على تحليل تكاليف المعاملات, وتعتبر المعاملات وتكاليفها جوهر النظرية, فبدون المعاملات والمنظمات الضرورية من غير الممكن الاستفادة من تقسيم العمل والابتكارات التكنولوجية. والمعاملات تتطلب التكاليف, وبالتالي فان تخصيص الموارد وتطوير التكنولوجيا يعتمد بشكل كبير على هياكل الحوكمة النافذة, مثل أنماط تنظيم المعاملات وحقوق المستخدمين وخاصة حق الملكية. (Ménard, 2001: 5-6)

الفرضية الاساسية للاقتصاد المؤسساتي هي: ان النمو والتنمية يعتمدان بشكل كبير على المؤسسات القائمة (فويت, 2017, 7).لذلك يرى بعض الاقتصاديين ان الإختلافات في المؤسسات الاقتصادية هي السبب الأساسي للاختلافات في التنمية الاقتصادية https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1574068405010063?via%3Dihub.

على الرغم من التوجه الكبير إلى آلية السوق واعتبارها الكفيل بتحقيق النمو الاقتصادي, فان للمؤسسات و منها مؤسسات الدولة دور لا يمكن التغاضي عنها في عملية التنمية تحقيق الرفاهية, فبإمكان هذه المؤسسات ضمان حرية الأفراد والعدالة الاجتماعية, وبإمكانها إعاقة هذه الجهود أيضا (شكري, 2016: 20-21). من هذا المنظور يعتقد بعض الاقتصادين ان هذه المدرسة مفيدة في تحليل مشاكل البلدان النامية، حيث يمكن أن يكون تحديث المؤسسات الاجتماعية شرطًا للتقدم الصناعي في هذه البلدان.

أما الاقتصاد الدستوري: فهو فرع من فروع العلم الاقتصاد ألذي يبحث في التحليل الاقتصادي لدستور الدولة, و ينظر اليه على انه مختلف عن الاقتصاد التقليدي وذلك لتركيزه بشكل خاص على الطرق التي من خلالها تنظم القواعد الدستورية والسياسات الاقتصادية للدولة الحقوق الاقتصادية للمواطنين (https://www.investopedia.com/terms/c/constitutional-economics.asp). و يعرف أيضا بانه المجال الذي يتناول الترابط بين الاقتصاد والدستور, وبالتالي يبحث في القواعد القانونية والمؤسساتية التي تنظم نشاط رجال الاعمال ورجال السياسة, ويبحث في التأثيرات الناجمة عن القرارات الاقتصادية السياسية (Backhaus, 2005,223).

تم صياغة مصطلح الاقتصاد الدستوري لأول مرة من قبل الاقتصادي ريتشارد ماكينزي في عام 1982, ثم طورها الاقتصادي جيمس إم بوكانان الذي حصل على جازة نوبل لإسهامه في هذا الحقل من الاقتصاد (https://www.investopedia.com/terms/c/constitutional-economics.asp)

ولأن الجوانب الاقتصادية لها علاقة وثيقة بأغلب جوانب الحياة الاخرى, فان الدساتير تكون ناقصة في حالة عدم احتوائها على بنود تنظم النهج الاقتصادي للدولة وكذلك الحقوق والواجبات التي لها مدلولات اقتصادية (العبودي, 2010: 2). ان وجود مؤسسات سيادة القانون بإمكانها حماية حقوق الإنسان وتشجيع النمو الاقتصادي, وتشير كثير من الدراسات إلى دور سيادة القانون واقتصاد السوق في تشجيع الإستثمار الاجنبي والتمويل الخارجي. وعلى العكس من ذلك فان الحماية الضعيفة للملكية الخاصة تثبط الإستثمار الخاص و توجهها إلى الإستثمار قصير الأجل وإلى المشروعات الصغيرة, واكثر ما تتحوط منه المستثمرون هو خطر تغير التشريعات. وفي دراسة لكل من ,Borner, Brunetti وWeder التي أجريت على 28 دولة وجدوا ان مشاكل, مثل: عدم اليقين في حماية الملكية الخاصة والقواعد غير المستقرة وقوانين غير متوقعة, بعبارة اخرى غياب سيادة القانون, تعمل على شل القطاع الخاص, وبالتالي فان المصداقية السياسية تعد شرطا ضروريا للنمو الاقتصادي. في هذا الاطار وضع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تسعينات القرن العشرين الإصلاحات القضائية كحجر الزاوية للنمو الاقتصادي (Moustafa, 2007:11-13).

تضم الدساتير بنوداً تحدد صلاحيات ومسؤليات الحكومة تجاه المواطنين ومؤسسات الاعمال و تضع قيوداً دستورية عليها, منها: كيفية جمع الضرائب, الاقتراض, إصدار العملة و أمور أخرى ذات الصلة (Roderick and Kristin 1996: 62-97). على سبيل المثال عزز

دستور الولايات المتحدة الأمريكية سلطة الدولة, وساهم ذلك بشكل كبير في حماية الملكية الخاصة ونفاذ العقود، كما منع الدستور إصدار قوانين باثر رجعي وحظر الولايات من إصدار قوانين تخل بالإلتزامات. هذه البنود طورت اقتصاد السوق ونتيجة لذلك تطور التبادل التجاري ونمى اقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية (https://eh.net/encyclopedia/economic-interests-and-the-adoption-of-the-united-states-constitution) حتى وصل هذه الأهمية بالأستاذ (Beard Charles) إلى ان يزعم بان الاقتصاد هو أساس النظرية الدستورية (العبودي, 2010: 2).

يرى Buchanan ان الحكومات وحتى الديمقراطية منها لاتزال لها سلطة واضحة على الاشخاص مقارنة بقوة السوق, قد يتخذ الأفراد بعض القرارات برفع أو خفض الاسعار للتاثير على السوق, ولكن قد لايفلح في ذلك لان الاسواق فيها بدائل و منافسين كثيرن, ولا يستطيع فرد واحد السيطرة على السوق. ولكن الحكومة تمتلك موارد كثيرة تعطيها قوة الاحتكار, والمشكلة في ظل الديمقراطية البرلمانية الحديثة هي ان أغلبية الناس تعتقد بان الانتخابات تقيد سلوك الحكومة في حدود مقبولة, ولكن في الواقع قد يحاول صناع القرار في الحكومات الديمقراطية إلى تحقيق مصالح شخصية, وبالتالي تصبح سلطة الدولة وسيلة بيد عدد قليل من الناس لكسب منافع شخصية. لذلك قد لا تلعب آلية تقيد الديمقراطي وظيفتها بشكل فعال. لذلك دعى Buchanan إلى اختراع تكنولوجيا سياسية جديدة وطريقة جديدة للتعبير عن الديمقراطية للحد من قدرة الطبقة البيروقراطية, وذلك عن طريق المواطنيين من خلال اجراءات سياسية, وشدد على ان العقلية الدستورية هي اول شيء يجب وضعها (Mingyu, 2020: 126-129).

4. الجوانب الاقتصادية في الدستور العراقي الصادر عام 2005:

1.4 نبذة مختصرة عن الدستور العراقي 2005:

بعد سقوط الحكومة السابقة في 2003 و إحلال حكومة جديدة محلها, كانت إعادة صياغة شكل الدولة الجديدة و كيفية إدارتها من المهام الملحة, و أولى مهمات هذه الصياغة كانت إعداد دستور جديد يتضمن تطلعات الشعب العراقي بمكوناته المتنوعه ويضمن الحقوق والحريات التي تسعى الشعب العراقي الحصول عليها. تم صياغة مشروع الدستور الجديد بمشاركة أطراف عراقية وخارجية, وطرح للاستفاء ونال موافقة غالبية الناخبين.

يتكون دستور العراق الصادر عام 2005 من ديباجة و 144 مادة مقسمة على ستة أبواب, الباب الاول يضم المبادىء الأساسية, الباب الثاني يتناول الحقوق والحريات, الباب الثالث يوضح السلطات الإتحادية, الباب الرابع يشرح إختصاصات السلطات الإتحادية, الباب الخامس يبين سلطات الأقاليم والباب السادس يضم الاحكام الختامية والإنتقآلية (دستور العراق, 2005, 3-29).

2.4 مواد الدستور ذات العلاقة بالاقتصاد:

بما ان للسياسة والاقتصاد علاقة وثيقة, ولهما علاقة بالقانون, لذلك فان لغالبية مواد الدستور وإن لم تكن مختصة بالاقتصاد تاثيرات مباشرة وغير مباشرة على الاقتصاد. ومن جانب أخر فإن للجوانب الاجتماعية والثقافية إرتباطات واسعة مع الاقتصاد, وفي كثير من الأحيان يدرج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معاً. على سبيل المثال الحقوق الخاصة بالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي على الرغم من كونهما حقوق اجتماعية ولكن لهما صلة وثيقة بالاقتصاد. في هذا البحث سوف نبحث في المواد ذات الصلة بالاقتصاد.

1- المادة 14 تمنح العراقيين حق المساوات أمام القانون و تمنع التميز بينهم لأي سبب كان. إستنادا إلى هذه المادة بإمكان جميع العراقيين مطالبة حقوقهم ومقاضاة الاخرين دون أي تميز, ضمان تطبيق هذا الحق يعطي الطمأنينة و الشعور بالأمان على الممتلكات المنقولة و غير المنقولة.

قد لا يتحقق هذه المساواة بسبب التفاوت في الحالة الاقتصادية بين طرفي النزاع, لذلك فان وقوف الدولة الى جانب الطرف الضعيف بتحمل تكاليف المقاضات و تأمين مايلزم لمحاكمة عادلة يرسخ هذه المادة ويؤمن وصل الاطراف إلى حقوقهم. وبالتالي تحتاج هذه المادة إلى سد هذه الفجوة_وجود هذا الأمان و الطمأنينة ضروريان لتشجيع العمل و الإستثمار و تكوين الثروة, لأن الخوف من اللامساوات أمام القانون والشعور بالضعف قد تؤدي الى التنازل عن الحقوق والعدول عن العمل والإستثمار خوفا من الإستلاء على الممتلكات, وبالتالي حرمان الفرد من حقوقه الاقتصادية والاجتماعية.

من أجل دعم هذه المساواة نص المادة 98 من الدستور المصري على "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع. ويضمن القانون لغير القادرين ماليًا وسائل الالتجاء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم" (دستور مصر, 2019, 18). كذلك "نص الدستور التونسي في المادة 108 على "حق التقاضي_وحق الدفاع" مضمونان، ويسر القانون اللجوء إلى القضاء ويكفل لغير القادرين ماليا الإعانة العدلية" (شايب وعباس, 2017, 172-173).

2- المادة 15 تكمل المادة 14 بضمان الحق في الحياة والحرية والأمن, كما تضمن عدم المساس بهذه الحقوق إلا بقرار من القضاء.

ان إقرار هذه الحقوق هو السبيل لتمكين الإنسان للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية كما أقرها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية (http://hrlibrary.umn.edu/arab/b002.html), ضمان هذه الحقوق وعدم المساس بهما تؤسس لبناء مجتمع قادر على اختيار نوع العمل والمكان الذي يرغب فيه, وتساهم أيضا في دعم مناخ إستثماري ملإئم وتشجيع حركة التجارة داخليا و خارجيا. بما ان العراق هو دولة غنية بالموارد ولكن جزء كبير من سكانه تعيش تحت خط الفقر ولا تحصل على غذاء كافي, فكان من الضروري ان يتضمن هذه المادة حق توفير الغذاء لجميع مواطني العراق, وهذا الحق مكفول في ميثاق الأمم المتحدة الخاص باستئصال الجوع وسوء التغذية .(http://hrlibrary.umn.edu/arab/b070.html)

3- المادة 16 من الدستور تكفل فرص متكافئة لجميع العراقيين, و تقوم الدولة باجراء مايلزم لضمان ذلك.

ولكن لم توضح هذه المادة ماهي الإجراءات والقوانين اللازمة لضمان هذا التكافل. حيث ان الدول النامية و الإستبدادية منها على وجه الخصوص, تمييز بشكل كبير بين المواطنين بحسب القومية والديانة والإنتماء السياسي والولاء الشخصي والعائلي, يؤدي هذا التمييز إلى نشوب النزاعات وعدم الاستقرار وبالتالي عرقلة عملية النمو الاقتصادي. ومازال العراق يعاني من هذا التمييز، رغم وجود هذه المادة في الدستور. وقد تسبب هذه النزاعات الناشئة عن عدم التكافوء بين القومية العربية و الكردية وبين السنة والشيعة في خسائر اقتصادية كبيرة ودمار كبير في البلاد. لذلك من غير الممكن وضع العراق على عجلة النمو والتنمية قبل تصحيح مساره السياسي وتحقيق هذه المادة الدستورية.

هذه المبادىء من المبادىء الاساسية وموجودة في غالبية الدساتير, ويرسخ هذه المبادىء سيادة حكم القانون التي تعتبر الجوهر الحقيقي لنظام الحكم, و يبنى عليها جميع الجوانب القانونية والاقتصادية والاجتماعية, بدون تطبيق هذه المبادىء يسود الفوضى والحرمان من الحقوق ويشل النشاط الاقتصادي.

4- الفقرة أولا من المادة 22 تمنح العراقيين حق العمل بما يكفل لهم حياة كريمة, والفقرة الثانية من نفس المادة تشير إلى ان القانون ينظم العلاقة بين العمال وصاحب العمل على أسس اقتصادية مع مراعاة العدالة. ذكر الأسس الاقتصادية إيحاء إلى التوجه نحو قوى السوق لتحديد الاجور و ظروف العمل.

الدستور العراقي لم يتطرق إلى سبل تمكين الأفراد للحصول على العمل ولم يشر إلى حد الأدنى للأجور, حيث ان الظروف الاقتصادية السائدة في البلد مهيئة لإستغلال العمال ومنحهم أجور دون مستوى تلبية الحاجات الأساسية.

فقد ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: على الدولة ان تتخذ تدابير تؤمن حق العمل, مثل برامج التدريب و التأهيل. كذلك أشار إلى الأجر المنصف وظروف عمل تؤمن الصحة والسلامة. (http://hrlibrary.umn.edu/arab/b002.html)

تناول الدساتير التي تم دراستها في هذا البحث هذه المادة بتفصيل أكثر, على سبيل المثال الدستور البلجيكى المعدل عام 2014 في الفقرة 1 من المادة 23, كفل حق الاختيار بين الوظيفة العامة والخاصة وأشار إلى ظروف العمل أيضا (دستور بلجيكا, 2014, 6). كذلك الدستور المصري في المادة 13, يلزم الدولة بالمحافظة على حقوق العمال و بناء علاقة متوازنة بين طرفي العملية الانتاجية وتضمن أيضا حماية العاملين من المخاطر وتوفير ظروف عمل ملائم وعدم فصلهم تعسفيا (دستور مصر, 2019, 6). وفي المادة 23 أعطى الدستور الأردني الصادر عام 1952 تفصيلا واسعا لحق العمل والأجر المناسب الذي يتناسب مع كمية و نوعية العمل, وتحديد ساعات العمل اليومية وأيام الراحة الاسبوعية والسنوية (الدستور الأردني, 2011, 5-6). كما أكد دستور الإتحاد الروسي على ضمان الحد الادنى للأجور في المادة 7 (دستور الإتحاد الروسي, 2014, 4). يتضح من هذا العرض ان الدستور العراقي إختصر في شرح هذه المادة المهمة ولم يبين سبل توفير العمل اللائق والدخل المناسب لحياة كريم.

5- المادة 23 المكون من ثلاث فقرات تناول حق التملك الخاص, نصت الفقرة أولا على "ان الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون", والفقرة الثانية من المادة نفسها منع انتزاع الملكية الخاصة إلا لأغراض المنفعة العامة و مقابل تعويض عادل. أما الفقرة الثالثة والمكونة من نقطتين يوضح الاول شرط التملك بان يكون عراقي ولا يجوز لغير العراقي تملك الممتلكات غير المنقوله إلا ما أستثني بقانون, ويؤكد أيضا على حق العراقين في التملك داخل حدود العراق دون مراعات حدود الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بالأقاليم. أما النقطة الثانية فيشير إلى مسألة مهمة وهي منع التملك لإغراض التغيير الديمغرافي. لأن النظام السابق مارس هذا التغيير ضد

القومية الكردية والتركمانية في المناطق الغنية والإستراتيجية. ولكن لم يتطرق هذه المادة إلى تصحيح ماحدث من التغيير الديمغرافي في العهد السابق, وكان من الضروري ان توجد فقرة تضمن حقوق كل من سلب منه حق التملك وتعويضه عن كل الخسائر التي لحق به جراء تلك السياسة. وقد أسند هذه المهمة الى المادة 140, ولكن هذه المادة من المواد الإنتقالية ولها جدول زمني محدد لاتلبي هذا الغرض , وهي مادة ذو طابع سياسي, ولكن حق التملك الخاص هو حق قانوني واقتصادي.

إقرار حق التملك الخاص و العمل على صونه من الأمور المهمة التي لابد منها لإعطاء الدور للمبادرة الفردية, لأن الخوف من المصادرة والإستيلاء يحبط النشاط الاقتصادي الذي يقوده دافع الربح, و يقف كعائق كبير امام نمو القطاع الخاص, و يحبس الإستثمار الخاص في الانشطة الصغيرة. يسمح الدستور العراقي بانتزاع الملكية الخاصة لغرض المنفعة العامة, دون تحديد مجالات المنفعة العامة, قد تؤدي هذه الرخصة إلى انتهاك حقوق الملكية الخاصة لذلك كان من الافضل ان تحدد مجالات المنفعة العامة التي تجوز من أجلها انتزاع الملكية الخاصة. كذلك لم يتضمن الدستور العراقي متى يتم دفع التعويض لمن يصادر ملكيته. ولكن الدستور المصري ينص في المادة 35 على التعويض قبل الإستيلاء (دستور مصر, 2019, 9) وكذلك دستور بلجيكا في المادة 16 (دستور بلجيكا, 2014, 5) و دستور الإتحاد الروسي في المادة 35 (دستور الإتحاد الروسي, 2014, 8). ان الدفع مسبقا مقابل الإستيلاء على الملكية يعطي ضمانة أكثر لاصحاب الملكيات.

الإعتراف بحق التملك الخاص من أساسيات الاقتصاد القائم على المبادرة الفردية, ولكن كان من الضروري ان توضح هوية الاقتصاد العراقي في مادة خاصة, لأن الدولة العراقية قد مرت بتحولات عدة من النظام الاقتصادي المخطط الى نظام السوق ثم العودة الى النظام المخطط وإلى اقتصاد السوق مرة أخرى, مما أربك المستثمرين وأثر على الإستثمار الأجنبي. ومازال مناخ الإستمثار في العراق غير مشجع للإستثمار, لاسيما للإستثمار الضخم والطويل الأمد.

6- لمادة 24 تكفل الدولة حرية إنتقال العمال و السلع ورأس المال العراقية بين المحافظات والأقاليم.

كان من الافضل ان تنص هذه المادة على منع وضع أيّة عراقيل امام حرية تنقل العمال والبضائع ورأس المال داخل العراق, من أجل ترسيخ وحدة الاقتصاد العراقي وتوسيع سوقه ليشمل جميع المحافظات والأقاليم. لان وضع العراقيل أمام حرية تنقل البضائع ورأس المال يؤثر بشكل سلبي على الإستثمار وخاصة الإستثمار الكبير الذي يحتاج إلى سوق واسع.

في هذا الخصوص نص المادة 74 من دستور الإتحاد الروسي على مايلي "لا يسمح في أراضي الإتحاد الروسي بإقامة حدود جمركية أو فرض الرسوم والجبايات أو أي عوائق أخرى أمام التدفق الحرّ للسلع والخدمات والموارد المآلية" (دستور الإتحاد الروسي, 2014, 4). كما أكدت المادة 11 من دستور الإمارات العربية المتحدة في الفقرة 1 على وحدة اقتصاد الإمارات, و في الفقرة 2 أمن حرية إنتقال رؤوس الأموال بين إمارات الإتحاد, وفي الفقرة 3 من المادة نفسها الغي جميع الضرائب والرسوم المفروضة على إنتقال البضائع بين إمارات الإتحاد (دستور الإمارات العربية المتحدة, 2009, 4). كذلك نصت المادة 121 من الدستور الكندي على حرية تنقل البضائع والأموال داخل كندا (دستور كندا, 2011, 34, 47). وفي الفقرة الاولى من التعديل الرابع عشر من دستور الولايات المتحدة الأمريكية منع وضع اي قانون تنقص من امتيازات وحصانات مواطني الولايات المتحدة, ولا أن تحرم أي شخص من المساواة في حماية القوانين (دستور الولايات المتحدة الأمريكية, 1992, 12), هذه المادة لا تشير صراحة إلى حرية تنقل العمال ورأس المال, ولكن تحتوي ضمنيا على هذه الحقوق. إذن هذه المادة في الدستور العراقي ضعيف مقارنة بالمواد المشابهة في الدساتير التي تمت الإشارة اليها.

7- جاء في المادة 25 بان "الدولة تكفل اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده و تنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته".

ان رسم ملامح الاقتصاد في الدستور من الأمور ذات الأولوية. فدون توضيح هذه الملامح تصطدم الأنشطة الاقتصادية بفراغ رؤية الدولة لإدارة الاقتصاد. هذه المادة من الدستور لا تعطي رؤية واضحة عن كيفية إدارة الاقتصاد من حيث دور الدولة والقطاع الخاص, هل ان الدولة تقود الاقتصاد أم القطاع الخاص؟ ولكن كثير من بنود الدستور يشير إلى إعطاء الدور للقطاع الخاص و حماية الملكية الخاصة. لم توضح هذه المادة أيضا ملكية الموارد الطبيعية و كيفية ادارتها بشكل تفصيلي, حيث ان عبارة (الدولة تكفل اصلاح الاقتصاد و بما يضمن إستثمار كامل الموارد), لا تبين فيما تقوم الدولة بمفردها في إستثمار الموارد الطبيعية أو بالمشاركة مع القطاع الخاص, والمادة 111 تشير فقط إلى ان النفط و الغاز هما ملك لكل الشعب العراقي في جميع الأقاليم

والمحافظات دون الإشارة إلى الموارد الطبيعية الاخرى. كذلك لا تشير هذه المادة إلى حقوق الأجيال القادمة والتنمية المستدامة, لان الموارد الطبيعية تشترك فيها الأجيال القادمة إلى جانب الجيل الحالي.

في هذا الشأن اعطى الدستور المصري تفصيلاً كبيراً للمادة 27 الخاص بالحالة الاقتصادية, وجاء فيه ان الدولة تعمل على تحقيق الرخاء الاقتصادي من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية. كما تحتوي هذه المادة على منع الاحتكار وتشجيع الإستثمار والمحافظة على حقوق المستهلكين. وفي المواد الاخرى 28 و 29 و 30 أعطى الدستور المصري تفصيلا للجوانب الاقتصادية الاخرى, كالمحافظة على المشاريع المتوسطة والصغيرة والزراعة والاسماك, والمادة 32 نصت على ملكية الشعب للموارد الطبيعية ووضحت كيفية استغلالها (دستور مصر الصادر عام 2014, 8-9). اما دستور الإمارات العربية المتحدة فقد عبر عن رؤيته للاقتصاد في المادة 24 بهذا النص "الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون. الحق في مستوى معيشي ملائم ويشجع الإتحاد التعاون والادخار" (دستور الإمارات العربية المتحدة, 2009, 4).

تتعرض الاراضي الزراعية في العراق إلى تجاوزات كبيرة من التوسع السكني والصناعي والتجاري, فضلا عن تعرضها للتصحر, لذلك كان من الضروري وضع مادة في الدستور تمنع تغير إستخدام الاراضي الزراعية إلى إستخدامات أخرى إلا في حالات الضرورة القصوى و بعد اخذ موافقات جهات الذات العلاقة, إضافة إلى تفضيل النشاط الزراعي على الأنشطة الأخرى بغية المحافظة عليها و النهوض بها. في هذا الشأن خصص الدستور المصري المادة 29 للزراعة وحرم الاعتداء على الرقعة الزراعية, "الزراعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني. وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتجريم الاعتداء عليها، كما تلتزم بتنمية الريف ورفع مستوى معيشة سكانه وحمايتهم من المخاطر البيئية، وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعي والحيواني؛ و تتضمن هذه المادة أيضا توفير مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني، و تأمين سعر مناسب لها" (دستور مصر, 2019, 8). كذلك أشار الدستور الكندي إلى الزراعة و منح الحق للهيئة التشريعية في المقاطعات بسن قوانين تتعلق بالزراعة في المقاطعة, والبرلمان الكندي بامكانه ان يسن قوانين تتعلق بالزراعة في كل المقاطعات او في اي مقاطعة (دستور كندا, 2011, 31). وبهذا الخصوص يتناول دستور الإتحاد الروسي في الفقرة 2 من المادة 9 كيفية استخدام الاراضي وحمايتها كأساس للحياة والنشاط الاقتصادي (دستور الإتحاد الروسي, 2014, 4). إذن رغم أهمية هذه المحاور بالنسبة للاقتصاد العراقي فإن الدستور إكتفى بعرضها بشكل مختصر. ولم يذهب الى ماذهب اليه الدساتير التي تمت الأشارة اليهم.

8- المادة 26 "تكفل الدولة تشجيع الإستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون".

هذه المادة مهمة للغاية بالنسبة للاقتصاد العراقي المنهك, لأن العراق بحاجة الى توجيه إستثمارت ضخمة لقطاعات مهمة من أجل تأمين الحاجات الأساسية وخفض البطالة. إلا ان الدستور مر عليها بشكل سريع ولم يشر إلى القطاعات ذات الأولوية بالنسبة للاقتصاد العراقي, ولم يتطرق أيضا الى المحفزات التي تقدمها الحكومة لدعم تلك القطاعات.

9- المادة 27 تناولت الأملاك العامة, الفقرة الأولى " للأموال العامة حُرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن". التأكيد على حماية الأموال العامة بالنسبة للدول النامية أمر مهم لأن بعض أفراد تلك شعوب تلجاء الى سرقتها وإلحاق الضرر بها, لاسيما في أوقات الأزمات والإضطرابات, كما حدث في عدد من الدول العربية والعراق وإقليم كوردستان العراق, وتسبب ذلك في تدمير كثير من البنية التحتية الضرورية للتنمية الاقتصادية مما أثر على قدرة تلك الدول في مواصلة نموها الاقتصادي, فضلا عن التأثير على سمعة تلك الدول وعلى جذب الإستثمار الأجنبي. الفقرة الثانية من نفس المادة أشارة الى اصدار قانون ينظم كيفية حفظ وإدارة تلك الأملاك.

10- المادة 28 أولا "لا تفرض الضرائب والرسوم ولاتعدل ولاتجبى، ولايعفى منها، إلا بقانون". ثانيا "يعفى اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون"

هذه المادة موجودة في غالبية الدساتير, وهي من المبادىء الاساسية لفرض الضرائب. لهذه المادة أهمية اقتصادية وإجتماعية كبيرة, لأن الضرائب مصدر رئسي لتمويل الميزانية في غالبية الدول, وهي وسيلة لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والإجتماعية. فضلا عن ذلك فان للضرائب تأثيرات متباينة على تشيج أو كبح الإستثمار وعلى توزيع الإستثمارات بين القطاعات المختلفة وعلى الإستيراد والتصدير, إلا ان الدستور العراقي لم يخض في اهداف الضريبة, وتناولها كأداة لجمع الأموال فقط. الفقرة الثانية من المادة تنصب في سياق ترسيخ العدالة, وذلك بإعفاء ذوي الدخول المنخفضة. إذن فإن المادة 28 أولاً تنقصها رؤية إقتصادية لفرض الضرائب.

اما الدستور المصري فقد أشار الى تحقيق العدالة الاجتماعية وإلى التنمية الاقتصادية كأهداف فرض الضرائب (دستور مصر الصادر عام 2014, 8-9).

بالنسبة للعراق تحتاج هذه المادة إلى اضافة عبارة, تفرض ضريبة موحدة على جميع الأقاليم والمحافظات, لمنع حدوث التهرب الضريبي وكذلك حدوث التمييز بين الأقاليم والمحافظات. كما جاء في الفقرة الثامنة من المادة الاولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية "تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس، ...، لكن يجب أن يكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة" (دستور الولايات المتحدة الأمريكية, 1992, 5).

من الأفضل أن يحدد في الدستور الضرائب ألتي يحق للأقاليم والمحافظات فرضها وصرفها لأغراض محلية في حالة عدم كفاية الإيرادات الإتحادية, وحسب مقدرة سكان تلك الأقاليم والمحافظات, وذلك لسد الطريق أمام الأقاليم والمحافظات للإفراط في فرض تلك الضرائب . في هذا الخصوص أعطى الدستور الكندي حق فرض ضرائب مباشرة للمقاطعات وكذلك حق الاقتراض ولكن بضمانة منفردة للمقاطعة, منحت المادة 126 للمقاطعات بان يكون لهن الحق بجمع الرسوم و الايرادت, وجمعها في صندوق يخصص للخدمات في المقاطعة, على الرغم من ان فرض الضرائب والاقتراض هو من إختصاصات السلطة الإتحادية (دستور كندا, 2011, 27-35).

11- المادة 29 والتي يتكون من أربعة فقرات يختص بتناول الأسرة, في الفقرة الاولى أشارة الى أهمية الأسرة, وتعهد الدولة بالحافظ عليها وعلى قيمها الدينية والأخلاقية والوطنية. وتكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة, وترعى الدولة النشيء والشباب وتوفر لهم ظروف مناسبة لتنمية قدراتهم. اما الفقرة الثانية فيتناول حق الأولاد على الوالدين وكذلك حق الوالدين على الأطفال. تحقيق حماية ورعاية الأسرة وتربية الأولاد في الدول النامية انجاز مهم, لأن الأسرة مازالت لها أهميتها الكبيرة ولها دور في تنشئة الأولاد. ومن جانب آخر لأن غالبية لأسر في هذه الدول هي فقيرة, لذلك تكون غير قادرة على النهوض بمسؤلياتها تجاه أفراد العائلة, من هنا تبرز دور الدولة بهذا الشأن. في الفقرة الثالثة من المادة 29 حظر الدستور العراقي الإستغلال الاقتصادي للأطفال, هذه الفقرة رغم أهميتها إلا ان تطبيقها صعب لأن نسبة كبيرة من الأطفال مضطرين للعمل بسبب فقدانهم للأب نتيجة لظروف الحروب التي مر بها البلد, ومن غير الممكن إنهاء الاستغلال الاقتصادي للأطفال دون تقديم بديل لتأمين دخل مناسب للعوائل التي فقدت رب الأسرة, لذلك فان إنهاء هذا الإستغلال مرهون بايجاد نظام ضمان اجتماعي فعال, إلا ان الإدارة الغير رشيدة لإيرادات الدولة حالت دون تطبيق هذا النظام, لذلك تفشت ظاهرة عمل وتسول الأطفال. الفقرة الرابعة والأخيرة من هذه المادة أشارت الى منع العنف داخل الأسرة و المدرسة.

هذه المادة تدخل في صلب الحقوق الأقتصادية والاجتماعية التي أقرها الأمم المتحدة. توجد في دستور الإمارات العربية المتحدة مواد مشابهة للدستور العراقي فيما يخص بالأسرة (دستور الإمارات العربية المتحدة, 2009, 5). وكذلك الدستور المصري أكد على أهمية الأسرة والمحافظة عليها وعلى رعاية الطفولة والأمومة (دستور مصر, 2019, 5-6).

12- المادة 30 أولا تكفل الدولة للفرد والأسرة الضمان الاجتماعي والصحي, إضافة إلى المقومات الأساسية لتأمين حياة حرة, من خلال دخل مناسب و سكن ملائم.

تطبيق هذه المادة يساعد في حل كثير من مشاكل مواطني العراق, ولكن لم توضح هذه المادة كيفية اداء هذه المهة ولم تسند إلى قانون خاص بها. ثم جاء في الفقرة ثانيا من نفس المادة "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون". خلطت هذه المادة بين امور عدة, مثل الضمان الصحي والجهل والخوف, وهذه امور مختلفة تحتاج معالجتها في مواد مستقلة, واعطاءها الأهمية المناسبة لها, ويحتاج كل فقرة من هذه المادة لقانون خاص وليس قانونا واحدا لجميع المجالات. بعد هذا الدمج تأتي المادة 31 لتشير إلى الرعاية الصحية والمادة 34 إلى التعليم, الفقرة الاولى من مادة 34 تشير إلى ان التعليم الابتدائي الزامي و في الفقرة الثانية تؤكد على مجانية التعليم في كافة المراحل. ان إقرار الدستور بوجود الضمان الاجتماعي في الحالات المبينة في هذه المواد يؤسس لبناء مجتمع يتمتع بالرخاء والاستقرار, وكذلك مجانية التعليم والزاميته في المرحلة الابتدائية سيخفف من مشكلة الامية. ولكن عدم تطبيق هذه المواد حرم العراقيين من هذه الحقوق.

13- المادة 62 من الدستور تناول الموازنة العامة والحساب الختامي, أسندت مهمة إعداد الموازنة للحكومة, ويحق لمجلس النواب المناقلة بين بنود الموازنة وكذلك تخفيض مجمل مبالغ الموازنة, ولا يحق له زيادتها, ولكن يحق له اقتراح زيادة إجمالي مبالغ الموازنة.

تشير جميع الدساتير التي تناولها البحث الى كيفية إعداد الموازنة ومسؤلية إعدادها, على سبيل المثال ورد نص في الدستور المصري يشبه لما موجود في الدستور العراقي, ولكن منح الدستور المصري لمجلس النواب حق تعديل بنود الموازنة وإن أدى ذلك الى زيادة النفقات, وفي هذه الحالة وجب على المجلس ان يتفق مع الحكومة لتدبير مصادر إيرادت لتمويل تلك النفقات (دستور مصر, 2019, 18-22). وقد إكتفت هذه الدساتير بالإجرات اللازمة لإقرار الموازنة و الحساب الختامي مع تحديد مسؤليات كل من الحكومة والجهة التشريعية دون الخوض في تفاصيل مكونات الموازنة وما يجب ان تحتويها, وكذلك لم تشر الى الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي من الضروي ان تهدف اليها. على الرغم من ان الموازنة العامة أصبحت أداة اقتصادية مهمة تتجاوز أهدافها جمع الإيرادات لتمويل النفقات التشغيلية للحكومة.

14- المادة 80 يتناول صلاحيات مجلس الوزراء, من بينها "اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية". ولكن في الفقرة الرابعة من المادة 114 أصبح رسم السياسات التنمية والتخطيط العام من الإختصاصات المشتركة بين السلطات الإتحادية والأقاليم. بما ان العراق هي دولة إتحادية, فان مشاركة الأقاليم والمحافظات في وضع خطط التنمية وفي اعداد الموازنة العامة ضروري وتؤدي إلى رسم سياسات أكثر واقعية. بهذا الخصوص بين دستور المانيا في المادة 74 الشؤون المشتركة بين السلطة الإتحادية و المقاطعات, و تأتي الشؤون الخاصة بالإقتصاد "المناجم والتعدين، والصناعات، و اقتصاد الطاقة، والحرف اليدوية، والحرف الصناعية، والتجارة، والبنوك وشؤون البورصة، والتأمين الخاص" من بين هذه الشؤون المشتركة.

15- المادة 105 "تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الإتحادية..." هذه المادة والتي تليها من المواد المهمة لضمان العدالة والمساواة بين الأقاليم والمحافظات ومن خلالها يمكن المحافظة على الكيان الإتحادي للدولة وترسيخ حقوق الأقاليم والمحافظات.

16- المادة 106 "تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الإتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولا: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب إستحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المآلية الإتحادية واقتسامها. ثالثا: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقا للنسب المقررة" . هذه المادة توفر اساسا قانونيا للتحكم في الموارد الإتحادية وضمان توزيعها بشكل عادل, تطبيق هذه المادة يحقق العدالة ويقلل النزاعات ويؤثر بشكل ايجابي على النمو الاقتصادي في جميع مناطق العراق. كذلك فان ترسيخ الشفافية في الإيرادات و توزيعها يقلل من الفساد المالي المنتشر. يحتاج هذه المادة إلى وضع آلية لتطبيقها. حيث لم يوضح هذه المادة أسس تشكيل هذه الهيئة وكيفية إتخاذ القرارات وحل الخلافات, هل الهيئة تتكون من ممثل واحد لكل إقليم أو المحافظة, أو تتشكل وفق عدد السكان؟ هل تتخذ القرات بالتصويت أو التوافق؟ وخير دليل على عجز هذه المادة عن تحقيق العدالة في توزيع الواردات هي عدم حلها لمشكلة حصة الإقليم في الموازنة العامة.

17- المادة 110 من الدستور والتي تأتي ضمن الباب الرابع المخصص لتحديد إختصاصات السلطات الإتحادية, تتكون هذه المادة من تسع فقرات, بعض منها هي إختصاصات اقتصادية. في الفقرة أولا أسندت سياسة الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية إلى السلطات الإتحادية حصرا, وجاء في الفقرة ثالثا من نفس المادة "رسم السياسة المآلية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته". الفقرة سابعا وهي تكرار لما موجود في الفقرة ثالثا مع اضافة الموازنة الإستثمارية. الفقرة ثامنا تتعلق بتخطيط السياسات المتعلقة بالمياه خارج العراق و كيفية توزيعها داخليا, اما الفقرة تاسعا فتخص تعداد السكان.

فقرات هذه المادة تحتاج إلى إيضاح أكثر وتحويل بعض من الإختصاصات إلى إختصاصات مشتركة. تحويل رسم السياسة الاقتصادية إلى إختصاصات مشتركة تجعلها أكثر قبولا بالنسبة للأقاليم والمحفظات. أما بالنسبة لرسم السياسة الكمركية فهي

حصريا للحكومة الإتحادية ولكن إدارتها مشتركة, هذا التشابك يخلق مشاكل بين الحكومة الإتحادية والأقاليم لذلك لو أصبحت رسم السياسة الكمركية وإدراتها مشتركة لكانت التعامل معها في الأقاليم أكثر إيجابيا. كذلك بالنسبة للميزانية الإستمثارية فالأفضل ان تكون من الإختصاصات المشتركة. وفي رسم سياسة المياه قد يحصل تداخل لان مصادر المياه في العراق هي في الغالب خارجية ثم تدخل إلى إقليم أو محافظة ثم إلى محافظات اخرى.

تتضمن دساتير الدول الإتحادية هذا الفصل للإختصاصات بين السلطات الإتحادية والأقاليم أو المقاطعات. على سبيل المثال أوضح دستور الإتحاد الروسي في المادة 71 إختصاصات الإتحاد الروسي وتشمل رزمة واسعة من الإختصاصات, تذهب إلى أبعد مما موجود في الدستور العراقي. (دستور الإتحاد الروسي, 2014, 14) والدستور الكندي يتضمن هذه الإختصاصات أيضا, اضافة إلى عدد من إختصاصات اخرى لم تدرج في المادة 110 من الدستور العراقي, على سبيل المثال: التأمين ضد البطالة, تحديد وتقديم الرواتب والتعويضات لموظفي الخدمة المدنية وغيرهم من الموظفين الحكوميين في كندا, المناقصات القانونية, الإفلاس و التصفية (دستور كندا, 2011, 26-28). كما يؤكد دستور الإمارات العربية المتحدة في الفقرة الاولى من المادة 11 على ان امارات الإتحاد تشكل وحدة اقتصادية وجمركية واحدة (دستور الإمارات العربية المتحدة, 2009, 4). كذلك جاء في دستور المانيا بان الإتحاد يتمتع بصلاحيات حصرية فيما يتعلق بالتشريعات الخاصة بالرسوم الكمركية والاحتكارات المآلية, ولكن صلاحية فرض الضرائب المحلية كالضريبة على الاستهلاك والنفقات وضريبة العقار خولت للمقاطعات, وفي المادة 106 وضح دستور المانيا كيفية توزيع حصيلة الضرائب بين الإتحاد و المقاطعات (دستور ألمانيا, 2014, 39-40).

18- جاء في المادة 111 "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات" حددت هذه المادة ملكية النفط والغاز تحديدا وليست جميع الموارد الطبيعية, ولم توضح عائدية الموارد الطبيعية الاخرى, وبالتالي وحسب هذا التحديد فان ملكية الموارد الطبيعية الاخرى باستثناء المياه يجب ان تعود للاقاليم والمحافظات, ولم يحدد الدستور أيضا نوع ملكية الموارد الطبيعية الاخرى, هل تكون ملكية عامة أو خاصة.

أقر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المادة الاولى بحق الشعوب في تقرير مصيرها وحقها في التصرف بمواردها الطبيعية وكافة ثرواتها (http://hrlibrary.umn.edu/arab/b002.html),استنادا الى هذا الحق المكفول من قبل الأمم المتحدة, يحق لشعب إقليم كوردستان العراق ان يتصرف بمواردها الطبيعة ويستفيد من عائداتها. ولكن عدم الإعتراف بحق تقرير المصير لشعب إقليم كوردستان العراق حال دون نيل هذا الحق. ومازالت هذا الحق محل خلاف كبير بين الحكومة الإتحادية والإقليم, وسبب لنشوب نزاعات كبيرة على الأراضي والحدود لإحتوائها على هذه الموارد. ومن جانب اَخر فإن إدارة الحكومات المتعاقبة للموارد الاقتصادية وخاصة النفط والغاز كانت إدارة مركزية شمولية فضلا عن ذلك لم تكن إدارة رشيدة وموفقة, ولم تُضع عائداتها في خدمة المواطنين والأجيال المتعاقبة, وتمت التعامل معها كعائدات إعتيادية و صرفت في مجالات إنفاقية غير إستثمارية, تنتهي تأثيراتها في فترات قصيرة.

بهذا الخصوص وضح دستور الإتحاد الروسي في المادة 72 الفقرة ج و الفقرة ه ملكية الاراضي والموارد الطبيعية بالشكل التالي: "تكون الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى خاضعة للتملك الخاص أو العام أو البلدي أو غيرها من أشكال التملك"، وفيما يخص ملكية و كيفية ادارة الاراضي و المياه و الموارد الطبيعية, فهي مشتركة بين الإتحاد الروسي و الكيانات المكونة له (دستور الإتحاد الروسي, 2014, 15). خلافا للدستور العراقي منح دستور الإمارات العربية المتحدة بشكل صريح ملكية جميع الثروات إلى الإمارة التي تقع فيها وتكون ملكيتها ملكية عامة تحديدا, وذلك في المادة 23 من الدستور (دستور الإمارات العربية المتحدة, 2009, 6). كذلك الدستور الكندي في المادة 109 حدد ملكية جميع الاراضي و المناجم و المعادن و الإيرادات بملكية تلك المقاطعة التي تقع فيها (دستور كندا, 2011, 33).

بخصوص تحديد عائدية الموارد الطبيعية بين الأقاليم والسلطة الإتحادية, النص الوارد في دستوري الإمارات العربية المتحدة وكندا أنسب للأقاليم من نص الوارد في الدستور العراقي, ولمعالجة مشكلة الأقاليم والمحفظات ألتي ليست لديها موارد طبيعية, بلإمكان تخصيص نسبة معينة من إيرادات الأقاليم والمحافظات ذات الإيرادت الوفيرة كإيرادات إتحادية لدعم الأقاليم والمحافظات التي لا تمتلك موارد طبيعية كافية.

19- في الفقرة الاولى من المادة 112 أنيطت مهمة إدارة النفط والغاز في الحقول الحالية بالحكومة الإتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات بشرط توزيع عائداتها بشكل منصف على جميع أنحاء البلاد. والفقرة الثانية من المادة نفسها توضح كيفية رسم سياسة النفط في الحقول التي لم يستخرج منها النفط, فتقوم الحكومة الإتحادية مع حكومات

الأقاليم والمحافظات بهذه المهمة, دون تقسيم الادوار وتحديد مسؤلية كلا الطرفين. هذه المادة تكتنفها الغموض و لم تبين بشكل دقيق كيفية مشاركة الأقاليم والمحافظة التي تنتج النفط في رسم وإدارة سياسة النفط. أسندت تفاصيل النفط والغاز إلى قانون بهذا الخصوص, ولكن المصالح المتضاربة وعدم وضوح هذه المادة حالت دون إصدار هذا القانون. قد يكون من الأفضل ترحيل هذه المادة إلى المادة 114 لتكون مجمل تخطيط سياسة النفط وإدارتها مشتركة بين الحكومة الإتحادية والأقاليم والمحافظات في الآبار القديمة والجديدة.

فيما يتعلق بادارة الموارد الطبيعية منح الدستور الكندي في المادة 92أ الفقرة 1 الحق الحصري للمقاطعات في سن قوانين تتعلق باستكشاف الموارد الطبيعية غير المتجددة و تطوير وإدارتها وكذلك الموارد الحراجية. ويمنح أيضا للمقاطعات حق إدارة و تطوير و انتاج الطاقة الكهربائية. وفي الفقرة 2 من المادة نفسها منح الدستور الحق للمقاطعات في سن قوانيين بخصوص تصدير الموارد غير المتجددة والحراجية إلى المقاطعات الاخرى داخل كندا, دون ان يكون لها الحق في التمييز في الاسعار (دستور كندا, 2011, 29). ما ورد في هذه المادة في الدستور الكندي, تناسب إقليم كوردستان العراق وتساهم في حل كثير من الخلافات القائمة بين الحكومة الإتحادية و إقليم كوردستان.

20- المادة 114 المكون من سبع فقرات تتضمن الإختصاصات المشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم, وهذه الإختصاصات طائفة واسعة من المهام التي تقوم بها الأقاليم مع السلطة الإتحادية. الفقرة الاولى تنص على ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات, ولكن ورد في المادة 110 بان رسم السياسة الكمركية من الإختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية وبالتالي يحصل نوع من التداخل بين هاتين المادتين. و يوجد أيضا في فقرات اخرى نوع من عدم الفصل بين الإختصاصات الإتحادية والأقاليم. لذلك كان من الافضل ان توضح هذه المواد بشكل اكثر تفصيلاً وتحديد مهام كل من السلطات الإتحادية والأقاليم والمحافظات. على سبيل المثال ماهي مسؤليات السلطات الإتحادية في رسم السياسة الصحية والتعليمية والتربوية وما الذي يجب ان تقوم بها سلطات الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بالأقاليم.

وردت غالبية هذه الإختصاصات كإختصاصات مشتركة او إختصاصات الأقاليم والمقاطعات في دساتير الدول الإتحادية كدستور كندا والولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد الروسي.

21- نصت الفقرة ثالثا من المادة 121 على "تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها". هذه المادة في غاية الأهمية لتناولها مسألة معقدة وحافلة بالخلافات, وعلى الرغم من ذلك, جاء طرحها بشكل مقتضب. إضافة إلى ذلك, تكمن في داخل هذه العبارات تعقيدات وخلافات عديدة, على سبيل المثال عبارة "تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها" قد تخلق خلافا بين الإقليم الذي يقوم بأعباء مالية كبيرة وإقليم أخر لا يقوم بمثل هذه الأعباء, وبين المحافظات كذلك. والعبارة "مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها" أيضا يفتح باب الصراع بين الأقاليم والمحافظات وبين الحكومة الإتحادية, فهل يرضى الإقليم الذي لديه موارد كثيرة ان يأخذ من الإيرادات الإتحادية حصة أقل من الأقاليم والمحافظات الاخرى؟ وهل يكون من الصواب أن يأخذ الإقليم الذي يدعي بانه له جاجات عديدة ان يأخذ حصة أكبر من الأقاليم الأخرى.

أخذ دستور الإمارات العربية المتحدة بطريقة مغايرة تماما للتعامل مع الإيردات, فبدلا من تخصيص الحكومة الإتحادية جزء من إيراداتها للأقاليم, تقوم الأقاليم بتخصيص جزء من إيراداتها للحكومة الإتحادية, وذلك في المادة 127 من الدستور. وفي المادة 132 أعطى الدستور الحق للحكومة الإتحادية بان تخصص جزء من إيراداتها لبعض الامارات لأغراض الإنشاء والتعمير والأمن الداخلي والشؤون الاجتماعية (دستور الإمارات العربية المتحدة, 2009, 24-25). أما دستور ألمانيا فقد نص في المادة 104 على مايلي "يمول الاتحاد والولايات كل على حدة النفقات الناشئة عن ممارسة كل منهما لمسؤولياته الخاصة، إذا لم ينص هذا القانون الأساسي على غير ذلك (دستور ألمانيا, (2014), 38).

النصوص الواردة في دستورى الإمارات العربية المتحدة وألمانيا تمنحان الإمارات والمقاطعات حق جمع الإيردات وإنفاقها, وبالتالي تكون للإمارات والمقاطاعات صلاحيات واسعة في هذا المجال. اما الدستور العراقي فهو أكثر مركزى وشمولي في الجانب المالي, لذلك فإن دستوري الإمارت وألمانيا تناسبان الأقاليم ألتي لديهما موارد إقتصادية كثيرة.

الاستنتاجات:

1- تتضمن الدستور العراقي الصادر عام 2005 بنودا وفقرات عدة لها مدلولات اقتصادية. و تحتوى على حقوق وواجبات اقتصادية, والتزامات من جانب الدولة تجاه المواطنين جميعا وتجاه فئات معينة. إضافة إلى بنود تتعلق بادارة الموارد وإيرادات الدولة وكيفية توزيعها. إلا ان الدستور العراقي إختصر في بيان أغلب تلك المواد مقارنة بمواد مشابهة في الدساتير التي تمت الإشارة اليها في هذا البحث.

2- لم يعط الدستور العراقي تفصيلاً دقيقاً لتوزيع الثروات والإيرادات بين الحكومة الإتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بالأقاليم من جهة اخرى.

3- يوجد تداخل بين عدد من بنود الدستور المتعلقة بالجانب الاقتصادي, خاصة فيما يتعلق بالإختصاصات المناطة بالسلطة الإتحادية والأقاليم.

التوصيات:

1- لان تعديل الدستور من الأمور الصعبة بالنسبة للعراق, لذلك من الممكن سد بعض الثغرات الموجودة في الدستور من خلال سن القوانين المتعلقة بالبنود التي تحتمل تفسيرات متباينة.

2- في حالة اجراء تعديل الدستور نقترح مايلي:

- اعطاء تفصيل و توضيح أكثر للبنود التي تحتمل أكثر من تفسير.
- من الأفضل ادراج الإختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية والمشتركة واختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة بالأقاليم في بنود منفصلة وبشكل أكثر دقة وتفصيلاً.
- تقسيم الفقرة ثانياً من المادة 30 إلى فقرتين وكالأتي: الفقرة الاولي تكفل الدولة الضمان الاجتماعي لكافة العراقين في حالات: العجز, الشيخوخة, البطالة, وكذلك للأطفال والأرامل. ثانياً تكفل الدولة الضمان الصحي لجميع العراقين وتحافظ على الصحة العامة.
- اعطاء الأقاليم والمحافظات مشاركة أكثر في وضع السياسات العامة لاسيما الاقتصادية.

المصادر:

دستور الإتحاد الروسي الصادر عام 1993شاملا تعديلاته لغاية عام 2014 constituteproject.org.

دستور ألمانيا الصادر عام 1949 شاملا تعديلاته لغاية عام 2014, constituteproject.org.

دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 شاملا تعديلاته لغاية عام 2009,constituteproject.org.

الدستور الأردني الصادر عام 1952 شاملا تعديلاته حتى عام 2011,constituteproject.org .

دستور بلجيكا الصادر عام 1831 شاملا تعديلاته لغاية عام 2014, constituteproject.org.

دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1789 شاملا تعديلاته لغاية عام 1992, constituteproject.org.

دستور كندا الصادر عام 1867 شاملا تعديلاته لغاية عام 2011,constituteproject.org.

دستور مصر الصادر عام 2014 شاملا تعديلاته لغاية عام 2019, constituteproject.org.

دستور العراق الصادر عام 2005, constituteproject.org .

العبودي, عثمان سلمان غيلان, (2015), الدستور كوثيقة اقتصادية (دراسة في الدستور الأمريكي), مجلة كلية الحقوق/جامعة النهرين, Volume: 17 Issue: 1 .

شكري, بن زعرور, (2016), الإدارة العامة: بعض الأمراض المستعصية و طرق مواجهتها, Algerian Journal of Economic Performance no.1, 2016.

شياب, عبدالخالق و عباس نعمات, (2017), الحق فى عدم التمييز فى السودان, الكتاب السنوي للمنظمة العربية للقانون الدستوري: 2015-2016 https://www.idea.int/sites/default/files/publications/2017-06-30-annual-book-acl-AR.pdf

الراوي, احمد عمر, (2008), حقوق الإنسان االقتصادية والاجتماعيةفي الدستور العراقي الجديد, مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية :Issue 25.

Buchanan, James M, (1990), Constitutional political Economy, vol. 1, no, 1 http://www.walkerd.people.cofc.edu/400/Sobel/2A-8. Buchanan - Constitutional Economics.pdf.

Backhaus, Jurgen G, (2005), The Elgar companion to Law and Economics, Second Edition, Edward Elgar publishing limited, UK.

Gérard, Marcel, (2014), Economic aspects of constitutional change: the case of Belgium, Oxford Review of Economic Policy, SUMMER 2014, Vol. 30, No. 2.

Gründler.Klaus and Potrafke. Niklas, (2020), CESifo Working Paper No. 8305.

Ménard, Claude, 2001, JOURNAL OF ECONOMIC METHODOLOGY, Vol. 8, nr 1, 2001.

Mingyu Liu, (2020), THE LOGIC PARADIGM OF BUCHANAN'S CONSTITUTIONAL ECONOMICS, Kutafin University Law Review Volume 7 Issue 1.

Moustafa, Tamir, (2007), The Struggle for Constitutional Power law, politics, and economic development in Egypt, Cambridge University Press, New York, USA.
Roderick Kiewiet and Kristin Szakaly, Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 12, No. 1 Apr., 1996.
Sachs, Jeffrey D., Wing Thye Woo, and Xiaokai Yang. "Economic Reforms and Constitutional Transition." CID Working Paper Series 2000.43, Harvard University, Cambridge, MA, April 2000.
https://books.google.iq/books?hl=en&lr=&id=EtguKoWHUHYC&oi=fnd&pg=PA223&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.
https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp8305_1.pdf
http://hrlibrary.umn.edu/arab/b002.html
http://hrlibrary.umn.edu/arab/b070.html

لایەنە ئابوورییەکانی دەستووری عیراقی 2005

اسماعیل مصطفی عبدالرحمن
پەیمانگەی تەکنیکی سۆران- زانکۆی پۆلیتەکنیکی سۆران

پوختە
دامەزراوەکان و سیستەمە یاساییەکان ڕۆڵێکی بایەخدار دەبینن لە ڕەخساندنی کەشێکی گونجاو بۆ چالاکییە ئابوورییەکان و بنیاتنانی کۆمەڵگەیەکی ئازاد و ئارام. گرینگی ئەم توێژینەوەیە دەگەڕێتەوە بۆ باسکردنی دەستووری وڵاتێکی فیدراڵی پڕ کێشە و گرفت کە زۆربەیان دەگەڕێنەوە بۆ بونیادی دەوڵەتەکە. ئەم توێژینەوەیە ئامانجیەتی بڕگە دەستوورییەکانی پەیوەندیدار بە ئابوورییەوە شیبکاتەوە و بەراوردیان بکات بە بڕگە هاوشێوەکان لە دەستووری چەند وڵاتێکی هەڵبژێردراو. توێژینەوە بە چەند دەرەنجامێك گەیشتوە لە ناویاندا، دەستووری عێراقی کۆمەڵێك بڕگەی ئابووری لەخۆدەگرێت بەڵام زۆربەیان بە کورتی داڕێژراون بەراورد بە بڕگە هاوشێوەکان لە دەستوورە ئاماژە پێکراوەکاندا. لە کۆتای توێژینەوەدا چەند پێشنیارێك خراونەتەڕوو، وەك دەرکردنی چەند یاسایەك بۆ ڕوونکردنەوەی بڕگە ناڕوون و ئەوانی لێکدانەوەی جیاواز هەڵدەگرن.

وشە سەرەکییەکان: دەستووری عێراق، لایەنە ئابوورییەکان، ئابووری دەستووریی.

Economic aspects in the Iraqi constitution issued in 2005

Ismael Mustafa Abdulrahman
Soran Technical Institute- Erbil Polytechnic University

Abstract
Legal institutions and organizations play a fundamental role in creating a favorable climate for economic activity and building a society that enjoys freedom and safety. The importance of this research comes from its discussion of the constitution of a federal state that suffers from problems that have their roots in the structure of the state. The research aims to analyze items related to economic aspects and compare them with similar articles of the constitutions of selected countries. The research reached a set of conclusions including, the Iraqi Constitution contains a set of articles related to the economy, but some of them suffer from lack of clarity and others from overlapping. Finally, a number of recommendations were presented, including the promulgation of some laws in order to clarify and consolidate the provisions of the constitution.

Keywords: The Iraqi Constitution, Economic Aspects, Constitutional Economy.