

دور الاقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥

دراسة تقدمت بها الطالبة

آيات سلمان شهاب السعدي

الى

مجلس كلية الحقوق/جامعة النهرين

وهي جزء من متطلبات

نيل درجة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتور صعب ناجي عبود

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((وَمِنْ آيَاتِهِ خَلْقُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافُ أَسْمَائِكُمْ
وَأَلْوَانِكُمْ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِّلْعَالَمِينَ))

صدق الله العظيم

سورة الروم / الآية ٢٢

الأهداء . . .

- الحى يتيم أتى الدنيا فحرّرها

من الجحود وكان الملهم الله

الرسول الأكرم (صلى الله عليه وآله وسلم) . . .

- الحى من اسبغوا على وجودى كل المعاني :

والداي . . أخوتي . . عائلتي الصغيرة

- الحى كل من يملك همّة الملوك وشغفهم و عنفوانهم ويعيش

بين الفقراء ويأكل أكلهم . . الحى النفس مطمئنة . . .

شُكْرٌ وَتَقْدِيرٌ

ليس لي بعد الانتهاء من هذا العمل الشاق ، إلا ان اتقدم بجزيل شكري ووافر تقديري الى كل من قدم لي المساعدة على انجازه بصيغته النهائية وفي مقدمتهم استاذي الفاضل (أ.م.د. صعب ناجي عبود) والذي قدم لي كل ما يستطيع من نصح وتوجيه خلال فترة اشرافه على هذه الاطروحة ، فاضاف لها واغناها كل الغنى بملاحظاته وتصويباته الدقيقة وكان لي نعم الموجه والمعلم الذي اتشرف باقتران رسالتي باسمه .

ولا يسعني ايضاً الا ان اشكر اساتذتي الاجلاء الذين بذلوا الجهد المخلص في السنة التحضيرية من الدكتوراه وهم الاساتذة (أ.د. غازي فيصل مهدي ، أ.م.د. عمار طارق عبد العزيز ، أ.م.د. مها ايوب ، أ.م.د. امل فاضل ، أ.م.د.محمد علوم ، أ.م.د. عدنان عاجل عبيد ، أ.د.محمد علي الطائي)

واتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى اخي وسندي في الحياة (د. احمد سلمان شهيب) الذي كان خير عون وسند في جميع مراحل حياتي منذ الصغر .

كما اتقدم بخالص امتناني الى زوجي ورفيق دربي ومن به اشتد ازري (د. علي عبد الوهاب اسماعيل) وكذلك اختي الغالية ورفيقتي (هديل) التي وقفت الى جانبي وقدمت لي ما اغناني من دعم طوال رحلة البحث كما اشكرها لرفدها لي بالمصادر الفرنسية الخاصة بموضوع البحث .

كما اتقدم بالشكر الجزيل الى (د. سناء محمد سدخان) لدعمها لي بالنصح والتوجيه وكذلك لمساعدتها لي في الحصول على العديد من المصادر الخاصة بالبحث فجزاها الله عني خير

الجزء ، وكذلك الاستاذ الدكتور (سعد فالح شكطي) والذي اعانني في الحصول على العديد من المصادر العربية والاجنبية الخاصة بالاقليات.

واتقدم ايضاً بالشكر والامتنان الى مجهود السيد (ابراهيم عدنان ابراهيم) الذي قدم لي العون في سبيل طبع هذه الاطروحة .

كما اشكر كل من قدم لي العون والمساعدة على اجتياز الظروف التي مررت بها اثناء مرحلة الدراسة .

المصادر والمراجع

أولاً : القرآن الكريم

ثانياً : المعاجم اللغوية

١. المعجم العربي الأساسي ، تأليف جماعة من اللغويين ، المنظمة العربية للتربية والثقافة و العلوم ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
٢. جيرتر هورند ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، ١٩٩٨ .
٣. د. عبد الواحد أكرم ، معجم مصطلحات الشريعة والقانون ، ط٢ ، عمان ، ١٩٩٨ .
٤. د. محمد رواس قلعة جي و د. حامد صادق قبني ، معجم لغة الفقهاء ، عربي-انكليزي ، ط١ ، دار النقاش ، بيروت
٥. كمال سعيد الحبيب ، الاقليات والسياسة في الخبرة الاسلامية من بداية الدولة النبوية وحتى نهاية الدولة العثمانية (٦٢١م - ١٩٠٨م) ، ط١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
٦. محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، لبنان ، ١٩٨١
٧. محمد بن مكرم بن جمال الدين بن منظور ، لسان العرب ، ط١١ ، دار الآفاق ، بيروت ، لبنان
٨. يوسف معلوف ، منجد اللغة ، دار الاسلام للنشر ، الطبعة الخامسة والثلاثون ، طهران ، ١٩٩٦

ثالثاً : الكتب

١. أبو سيف يوسف ، الاقباط و القومية العربية ، دراسة استطلاعية ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٧
٢. أحمد جمال ظاهر ، دراسات في الفلسفة السياسية ، ط ١ ، مكتبة الكندي ، إربد ، ١٩٨٨
٣. احمد سيكوتوري ، تجربة الثورة في غينيا ، ترجمة نور الدين الزراري ، سلسلة كتاب التحرير السياسي ، ١٢ ، القاهرة ، دار التحرير ، ١٩٦٤ .
٤. أحمد عطية الله ، القاموس السياسي ، ط ٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ .
٥. احمد وهبان ، الصراعات العرقية و استقرار العالم المعاصر ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٧
٦. أرشد حمد محو ، الأيزيديون في كتب الرحالة البريطانيين مع مطلع القرن التاسع عشر إلى نهاية الحرب العالمية الثانية الأولى ، مؤسسة موكرياني للبحوث و النشر ، دهوك ، ٢٠١٢ .
٧. ارنت بيهارت ، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ، ترجمة حسني رينيه ، ط ١ ، بغداد ، ٢٠٠٦ .
٨. آزاد نقشبه ندي ، نيشان كردني سنوري ، كوفاري سياسة تي ده ولي ، سه نته ري ليكولينه وه لي ستراتيجي له كوردستان ده ري ده ك ، زماره ، ١٠ تموزي ١٩٩٤ .
٩. اسامة الغزالي حرب ، الاحزاب السياسية في العالم الثالث ، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، الكويت ، ١٩٨٧ .
١٠. إسماعيل صبري مقلد ، العلاقات السياسية الدولية ، دراسة في الأصول و النظريات ، ط ٣ ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٨٤ .
١١. اسماعيلوفا روزا ، المشكلات العرقية في افريقيا الاستوائية هل يمكن حلها؟ ، ترجمة سامي الرزاز ، القاهرة ، دار الثقافة الجديدة ، ١٩٨٣ .
١٢. اوستن رتي ، سياسة الحكم ، ترجمة د. حسين علي ذنون ، الجزء الثاني ، المكتبة الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٦ .
١٣. ايدن اقصو،السطوح المتصدعة ، اصل الصراعات والتدخلات الاجنبية في كركوك ، الطبعة الثانية ، بغداد ، ٢٠٠٦
١٤. برهان غليون ، المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات ، دار الطليعة ، بيروت ، ١٩٧٩ .

١٥. بريتي تانيجا ، الأقليات في العراق ، المشاركة في الحياة العامة ، تقرير المجلس الدولي للأقليات ، نوفمبر ٢٠١١ .
١٦. البيرون آدة ، التقرير الثالث، الوثيقة الصادرة بالرقم e/no./sob.214237
١٧. بيير جورج ، جيوبوليتيقيا الاقليات ، ترجمة عاطف حليبي ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٩
١٨. تيد روبرت جار ، ترجمة د . رفعت سيد احمد ، أقليات في خطر ، ط١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
١٩. جان دونديو روفايير ، الدولة ، ترجمة سموحي فوق العادة ، ط٢ ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٨٢ .
٢٠. جلال يحيى و محمد نصر مهنا ، مشكلة الأقليات في الوطن العربي ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠
٢١. جمال عثمان جبريل ، التجربة الدستورية التركية ، جامعة المنوفية ، مصر ، بلا سنة طبع .
٢٢. جورج اندرسن ، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
٢٣. جورج بالانديه ، الانثروبولوجيا السياسية ، ترجمة جورج ابو صالح ، بيروت ، مركز الانتماء القومي ، ١٩٨٦ .
٢٤. جون د. سوليفان ، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، واشنطن ، ٢٠٠٦ .
٢٥. جون كلارك ادمز وباولو بارلييلي ، نظام الحكم في جمهورية ايطاليا ، ترجمة احمد نجيب هاشم ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٤
٢٦. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٩٩ .
٢٧. حسن قره غولي ، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والاقليات في اطار القانون الدستوري والدولي ، دار الفارابي ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ .
٢٨. حسن قره ولي ، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والاقليات في اطار القانون الدستوري والدولي، ط١، دار الفارابي، بيروت، ٢٠٠٤
٢٩. حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، مطبعة الغدير ، البصرة - العراق ، ٢٠٠٩ .

٣٠. حمد الحسيني نصرت الله ، شرح حياة و آثار منظوم و منشور قرّة العين ، مؤسسة معارف بهائي ، ١٩٩٨
٣١. حنان عز العرب خالد ، صنع السياسة العامة في برلمان جنوب افريقيا ، بيت الخبرة البرلماني ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٣٢. حول اختلاف تصوّر الإثنيات العراقية أنظر: ليام أندرسون و غاريت ستانسفيلد ، أزمة كركوك ، ترجمة عبد الإله النعيمي ، دراسات عراقية للنشر ، بغداد ، ٢٠٠٩
٣٣. الخيارات الفيدرالية وغيرها من المسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة ، طاقم عمل منتدى الاتحادات الفيدرالية ، ترجمة نور الاسعد وناتالي سليمان ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا – كندا ، بلا تاريخ .
٣٤. د . جلال يحيى ، و د. محمد نصر المهنا ، مشكلة الاقليات في الوطن العربي ، دار المعارف ، ١٩٨٠ ٧٣ روبرت دال ، الديمقراطية ونقادها ، ترجمة نمير مظفر ، القاهرة ، المؤسسة العربية للنشر ، ٢٠٠٥ .
٣٥. د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ .
٣٦. د . سعيد السيد علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، ٢٠٠٥ .
٣٧. د . شاكر خصباك ، العراق الشمالي ، دراسة في الطبيعة البشرية ، مطبعة شفيق ، ط ١ ، ١٩٧٣
٣٨. د . عبد السلام ابراهيم بغداددي ، الاوضاع السياسية المعاصرة في اوغندا ١٩٦٢ – ١٩٨٧ ، بغداد ، الجامعة المستنصرية ، معهد الدراسات الاسيوية والافريقية ، ١٩٨٧ .
٣٩. د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ٢٠١٠ .
٤٠. د . محمد سامي عبد الحميد ، اصول القانون الدولي العام ، ج ١ ، الجماعة الدولية ، ط ٣ ، ١٩٨٥ ،
٤١. د. ابراهيم محمد العناني ، القانون الدولي العام ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ .
٤٢. د. إحسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
٤٣. د. احمد أبو الوفا ، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة ، ط ٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

٤٤. د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الاول، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤
٤٥. د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، ٢٠٠٤
٤٦. د. ايمن احمد الورداني ، حق الشعب في استرداد السيادة ، ط١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٤٧. د. ايمن احمد الورداني ، حق الشعب في استرداد السيادة ، ط١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٤٨. د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
٤٩. د. جابر عبد الرحمن ، اليهود في موكب التاريخ، مكتبة القاهرة/١٩٦٩.
٥٠. د. جورج قرم ، الطائفية ومشكلة الاندماج القومي ، دراسات عربية ، العدد ١ ، ١٩٧٨ .
٥١. د. حامد سلطان وعائشة راتب وصلاح الدين عامر ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط٣ ، ١٩٨٤ .
٥٢. د. حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٠
٥٣. د. رعد الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ .
٥٤. د. زهدي يكن ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطابع جوزيف سليم حقلي ، بيروت ، ١٩٥٩ .
٥٥. د. زينة علي الكاكائي ، الكاكائية ... مذهب علوي عراقي ، سلسلة كتاب ميزوبوتاميا (موسوعة اللغات العراقية) ، مركز دراسات الأمة العراقية ، ٢٠٠٩ .
٥٦. د. سامي حسن نجم عبد الله ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط١ ، ٢٠١٤
٥٧. د. سعد الدين إبراهيم ، المجتمع و الدولة في الوطن العربي ، ط٢ ، ١٩٩٦ .
٥٨. د. سعد الدين إبراهيم ، نحو دراسة سوسولوجية لوحدة الأقليات في الوطن العربي ، مجلة قضايا عربية ، السنة ٣ ، العدد (١-٦) ، ١٩٨٦ .
٥٩. د. سعيد عبد الباري علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة - ٢٠٠٥
٦٠. د. سليمان الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٨٠

٦١. د. سموحي فوق العادة ، القانون الدولي العام ، دمشق ، ١٩٦٠ .
٦٢. د. شاهرة سليمان الرواشدة ، الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية ، دار مجدلأوي للنشر والتوزيع ، الاردن ، ١٩٨٦
٦٣. د. شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفيدرالي في العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، العراق ، ٢٠٠٩ .
٦٤. د. صبحي ساعتجي ، تاريخ العشائر العراقية ، مطبعة فضولي ، كركوك ، ٢٠١٠ .
٦٥. د. صلاح الدين عامر ، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧
٦٦. د. عادل الطباطبائي ، النظام الاتحادي في الامارات ، مطبعة القاهرة الجديدة ، ١٩٨٧
٦٧. د. عبد العزيز محمد سرحان ، مبادئ القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠
٦٨. د. عبد العظيم جبر حافظ ، التحول الديمقراطي في العراق ، الواقع والمستقبل ، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي ، بغداد ، ٢٠١١ .
٦٩. د. عبد المطلب احمد غانم ، الادارة المحلية ، المنظمة العربي د. سامي حسن نجم عبد الله ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط ١ ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، ٢٠١٤ المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ٢٠٠٤
٧٠. د. عصام سليمان ، الفيدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان ، دار العلم للملايين ، لبنان ، ١٩٩١
٧١. د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
٧٢. د. عوني فرسخ ، الأقليات في التاريخ العربي ، دار رياض الرسّ للتأليف والنشر ، لندن .
٧٣. د. قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي ، مطبعة الحاج هاشم ، اربيل ، ٢٠٠٧ .
٧٤. د. ماجد راغب الحلو ، الادارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الاداري ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧١
٧٥. د. مجيد حميد عارف ، اتنوغرافيا شعوب العالم ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، مطبعة الموصل ، ١٩٩٠ .

٧٦. د. محمد امين عساف ، كركوك في النصوص الدستورية العراقية ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، ٢٠٠٨
٧٧. د. محمد ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ .
٧٨. د. محمد حسنين عبد العال ، اللامركزية المحلية ، مطابع الشرق الاوسط، الرياض، ١٣٩٨هـ
٧٩. د. محمد عابد الجابري ، العرب و العولمة، العولمة والهوية الثقافية ، ط٣ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٠ ،
٨٠. د. محمد عزيز شكري ، القانون الدولي العام ، دار الكتاب العربي ، مصر، ١٩٨٦
٨١. د. محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٦٤ .
٨٢. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية و إمكانية تطبيقها في العراق ، ط١ ، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر ، مطبعة وزارة التربية ، أربيل ، ٢٠٠٠ .
٨٣. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية و إمكانية تطبيقها في النظام السياسي ، العراق نموذجاً ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، ٢٠٠٩ .
٨٤. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ، اربيل ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، مطبعة وزارة التربية ، ط١، ٢٠٠٠ .
٨٥. د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ .
٨٦. د. محمد محمد بدران ، النظم السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٨٧. د. محمد يوسف علوان ، حقوق الإنسان في ضوء القوانين و المواثيق الدولية ، الكويت ، ١٩٨٩ .
٨٨. د. مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الكتاب الاول ، ط٢ ، من دون جهة نشر ، ١٩٨٤ .
٨٩. د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري - ج٢ - نظرية الدستور ، ط٢ ، العاتك لصناعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
٩٠. د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ .
٩١. د. منير محمود الوتري ، في القانون العام - المركزية واللامركزية ، بغداد ، ١٩٧٦

٩٢. د. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ .
٩٣. د. نور الدين طالباني ، منطقة كركوك ومحاولات تغيير واقعها القومي ، ط٢ ، منشورات آراس ، اربيل ، ٢٠٠٤ .
٩٤. د. نيفين عبد المنعم مسعد ، الأقليات والاستقرار السياسي في الوطن العربي ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
٩٥. د. هادي رشيد الجاوشلي ، اللامركزية الإقليمية في نظم الإدارة العامة في الدول المختلفة ، مطبعة الارشاد ، بغداد ، ١٩٦٧ .
٩٦. د. هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين بين امريكا ومصر ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
٩٧. د. وحيد رأفت و د.وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة المصرية ، القاهرة
٩٨. د. خالد القبّاني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، ط١ ، منشورات البحر المتوسط ، لبنان ، ١٩٨١ .
٩٩. د.نعيم قّداح ، سياسة التمييز وحركة التحرر في إفريقيا الجنوبية ، ط٢ ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ١٩٧٥ .
١٠٠. د.وائل أحمد علاّم ، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي العام ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .
١٠١. د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠١٠ .
١٠٢. داود الباز ، اللامركزية السياسية الدستورية في الامارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
١٠٣. راؤول بليندناخر و ايغل اوستاين ، حوارات حول الاصول الدستورية والهيكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفيدرالية الجزء الاول من سلسلة حوار عالمي حول الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
١٠٤. ربيع انور فتح الباب متولي ، النظم السياسية (السلطة ، الدولة ، الحكومة صورها واساليبها ، الانتخابات انواعها وتنظيماتها ، الحقوق والحريات العامة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .

١٠٥. رشوان ، التغيير الاجتماعي والتنمية السياسية في المجتمعات النامية ، دراسة في علم الاجتماع ، الاسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٨٨ .
١٠٦. رشيد الخيون ، الاديان والمذاهب في العراق ، مطبعة سبحان ، ط١ ، بلا سنة طبع .
١٠٧. رشيد الخيون ، ضد الطائفية .. العراق جدل ما بعد نيسان ٢٠٠٣ ، الناشر مدارك ، بيروت ، ٢٠١١ .
١٠٨. رونالد واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالب برهومة ومها بسطامي ومها تكلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا ، كندا ، ٢٠٠٦ .
١٠٩. رونالد واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، أوتاوا ، ٢٠٠٦ .
١١٠. رياض عزيز هادي ، المشكلات السياسية في العالم الثالث ، بغداد ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٩ .
١١١. زهير كاظم عبّود ، لمحات عن الشبك ، مؤسسة الرافد ، لندن ، ٢٠٠٠ .
١١٢. سعد الدين ابراهيم ، بحوث و دراسات سوسيولوجية للوحدة العربية ، الأقليات في العالم العربي ، قضايا عربية ، العدد ١ - ٦ ، السنة ٣ ، ١٩٧٦ .
١١٣. سعد الدين ابراهيم و آخرون ، المجتمع و الدولة في الوطن العربي ، ط٢ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٦٦ .
١١٤. سعد سلوم ، الاقليات في العراق ، ط١ ، مؤسسة مسارات للتنمية الثقافية ، بغداد - بيروت ، ٢٠١٣ .
١١٥. سيد عبد المجيد بكر ، الأقليات المسلمة في آسيا و استراليا ، إدارة الصحافة والنشر ، ١٩٨٢
١١٦. السيد محمد جبر ، المركز الدولي للأقليات في القانون الدولي العام مع المقارنة بالشرعية الاسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية.
١١٧. الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها في الدول العربية ، ط١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٣
١١٨. شورش حسن عمر ، حقوق الشعب الكردي في الدساتير العراقية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠٠٥ .
١١٩. صادق الأسود ، علم الاجتماع السياسي ، أساسه و أبعاده ، كلية القانون و السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٨٦ .

١٢٠. ضاري رشيد السامرائي ، الفصل و التمييز العنصري في ضوء القانون الدولي العام ، دار الرشيد للنشر ، منشورات وزارة الثقافة والإعلام ، سلسلة دراسات (٣٣٧) ، العراق ، ١٩٨٣ .
١٢١. طاهر مرسي عطية ، الوحدات الادارية ، موسوعة الحكم المحلي، ج١، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧
١٢٢. عبد الرحمن البزاز ، الدولة الوحدة والدولة الاتحادية ، دار القلم ، ط٣ ، ١٩٦٦ .
١٢٣. عبد الرضا حسن الطحان ، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة – فرنسا نموذجاً ، منشورات جامعة قاريونس ، بنغازي ، ٢٠٠١
١٢٤. عبد العزيز المهني ، البوسنة والهرسك ، القضية والمأساة ، مطابع دار الهلال ، الرياض ، ١٩٩٢ .
١٢٥. عبد الله ابراهيم ناصف ،مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ .
١٢٦. عبد المنعم السيد علي (تعقيب على بحث) آفاق عربية ، العدد ٣ ، ١٩٨٥ .
١٢٧. عبد الوهاب الكيالي و آخرون ، موسوعة السياسة ، ج٢ ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٧٩ .
١٢٨. عز الدين علي الخيرو ، المقاومة الفلسطينية وحق تقرير المصير، مطبعة اللواء، بغداد، ١٩٧١
١٢٩. عشاري أحمد محمود ، الوضع اللغوي و التعريب في موريتانيا ، المستقبل العربي ، العدد ٥١ ، السنة ٦ ، ١٩٨٣ .
١٣٠. العلامة محمد علي التهانوي ، موسوعة كشاف اصطلاحات الفنون والعلوم، ج١، ط١، مكتبة لبنان، ناشرون، ١٩٦٦ .
١٣١. علوان محمد يوسف ، حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية و المواثيق الدولية ، الكويت، ١٩٨٩ .
١٣٢. علي عبد الامير ، الفيدرالية ، بغداد ، مركز العراق للدراسات ، بلا سنة طبع ، .
١٣٣. عن هذه الحقبة أنظر : ماريون فاروق سلوغت و بيتر سلوغت ، من الثورة الى الدكتاتورية – العراق منذ عام ١٩٥٨ ، ترجمة مالك التبراسي ، منشورات الجمل ، ط١ ، ٢٠٠٣ .

١٣٤. غاريث ستانسفيلد وحسن عبد الرزاق ، مسح للترتيبات او الانظمة السياسية المحتملة في العراق ، تحرير : سيلين اوكلير ، منتى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا ، كندا ، والمعهد الديمقراطي الدولي لشؤون الدولية ، واشنطن ، الولايات المتحدة الامريكية ، .
١٣٥. فالح عبد الجبار ، المجتمع المدني في عراق ما بعد الحرب ، ط معهد الدراسات الاستراتيجية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ،
١٣٦. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٥
١٣٧. فرانسواز ماسار وبيتر بورسين ، الفيدرالية البلجيكية والعلاقات الخارجية ، حوار عالمي حول الفيدرالية ، تحرير راول بليندناخر وشنادرا باسي ، ج ٥ ، ترجمة مها بسطامي ، منشورات منتدى الاتحادات الفيدرالية الدولية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
١٣٨. فرانشسكا بيندا واخرون ، الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، واشنطن ، ٢٠٠٥ .
١٣٩. فردفون درمهدن ، البحث عن القومية العربية في البلدان المختلفة ، ترجمة جمال عون ، دراسات عربية ، السنة ١١ ، العدد ٣ ، كانون الثاني ١٩٧٩ .
١٤٠. فريق ابحاث ، ديناميكيات النزاع في العراق - تقييم استراتيجي ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
١٤١. قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٧
١٤٢. القاضي اصغر عبد الرزاق الموسوي، اللامركزية وتحديات النزوح الداخلي، بحث منشور في مجلة دراسات حول اللامركزية، ج١، ٢٠١٢
١٤٣. كاروان عزت محمد دوسكي ، دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي ، دار سبيريز للطباعة والنشر ، دهوك ، ط١ ، ٢٠٠٦
١٤٤. لقمان عمر حسين ، مبدا المشاركة في الدولة الفيدرالية ، ط١ ، اربيل ، ٢٠٠٨ .
١٤٥. المادة ٢٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة ١٩٦٦ .
١٤٦. مثنى أمين قادر، القوميات وأثرها على العلاقات الدولية ، القضية الكردية نموذجاً ، ط١ ، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠٠٣ .
١٤٧. محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢ .

١٤٨. محمد احمد اسماعيل علي ، دور المثقفين في التنمية السياسية ، دراسة نظرية مع التطبيق على مصر ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
١٤٩. محمد حديد مذكراتي ، الصراع من اجل الديمقراطية في العراق ، دار الساقبي ، بيروت ، ط١ ، ٢٠٠٦ .
١٥٠. محمد سعيد الدقاق ، التنظيم الدولي ، دار العارف ، ج١ ، الإسكندرية ، ١٩٨١ .
١٥١. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الاداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣ .
١٥٢. محمد عبد الحميد ابو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، النسر الذهبي ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
١٥٣. محمد عبد العال الشاوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة ، مطبعة الاسراء ، القاهرة ، بدون تاريخ
١٥٤. محمد فؤاد مهنا، القانون الاداري المصري والمقارن، مطبعة نصر، القاهرة، ١٩٥٨ .
١٥٥. محمد محمود ربيع ، الثورة ومشاكل الحكم في افريقيا : دراسة في الاحزاب والنظم والنظريات السياسية ، طرابلس الغرب ، دار مكتبة الفكر ، ١٩٧٤ .
١٥٦. محمد مهدي بيات، السومريون أسلاف التركمان ، موقع طوزخورماتو الإلكتروني .
١٥٧. محمد هماوندي ، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، دار اراس للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٢ .
١٥٨. مراد بالقالم ، نظرية الازدواج البرلماني وتطبيقاته ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٨ .
١٥٩. مركز الدراسات الاستراتيجية للقوات المسلحة المصرية ، دراسة حالة جنوب افريقيا ، القاهرة ، اكاديمية ناصر العسكرية العليا ، اذار ١٩٩٨ .
١٦٠. مفيد شهاب ، التكييف القانوني للحماية الدولية للاجئين ، مجلة اللاجئين الصادرة عن مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين ، العدد ١٠٥ ، ١٩٩٦ .
١٦١. مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط١ ، دار الضياء للطباعة ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٧ .
١٦٢. مهدي الشرع ، التنوع والتعدد ليس هو المشكلة ، مجلة شؤون مشرقية ، العدد الاول ، ٢٠٠٨ ، بيروت .
١٦٣. موريس ديفرجيه ، الاحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد ، دار النهار للنشر ، بيروت ، ط٣ ، سنة ١٩٨٠ .

١٦٤. الموسوعة العربية العالمية ، ط ٢ ، المجلد (٢) ، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر و التوزيع.
١٦٥. ميلاد حنا ، موقع أقباط مصر على الساحة السياسية ، نظرة تاريخية مستقبلية ، دار الأهرام للنشر ، القاهرة .
١٦٦. ناصيف نصار ، نحو مجتمع جديد ، مقدمات اساسية في نقد المجتمع الطائفي ، ط ٤ ، بيروت ، دار الطليعة ، ١٩٨١ .
١٦٧. نديم البيطار ، من التجربة الى الوحدة ، القوانين الاساسية لتجارب التاريخ الوجدانية ، بيروت ، ط ٥ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٦ .
١٦٨. نصر الدين البحرة ، الثورة في افريقيا ، دراسات عربية ، السنة ٨ ، العدد ٤ ، ١٩٧٢ .
١٦٩. نعيم عبد مهمل : المندائية (العراق بردائه الأبيض) ، دار ميزوبوتاميا للطبع والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٣ .
١٧٠. نور الدين الحياي ، خطورة الاقاليم وتداعياتها على العراق والامة العربية والاسلامية ، ٢٠١٣ .
١٧١. نيفين عبد المنعم مسعد ، الاقليات والاستقرار السياسي في الوطن العربي /جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، ١٩٨٨ .
١٧٢. وزارة حقوق الإنسان العراقية ، أطيف العراق مصدر ثراءه الوطني ، ٢٠١١ .
١٧٣. ول ديورانت ، قصة الحضارة ، ج ٤١ ، مطبعة الرجوي ، دار القاهرة ، ١٩٨٨ .
١٧٤. وليام بولك ، لكي نفهم العراق ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٦ .

رابعاً : الاطروحات والرسائل

١. اذار عبد خليفة سلمان ، المتغيرات الدولية وحروب الاقليات ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ .
٢. آيات سلمان شهيب ، النظام الفيدرالي في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهريين ، ٢٠٠٧ .

٣. بيرفان رمزي سعيد ، تعديل الدستور في الدول الفيدرالية ، رسالة ماجستير ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٦
٤. ثورة يوسف يعقوب ، التوظيف الجمالي للطقوس الشعبية البصرية في العرض المسرحي العراقي ، أطروحة دكتوراه في الفنون المسرحية ، كلية الفنون الجميلة ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٣
٥. د. دهام محمد دهام العزاوي ، الأقليات الإثنية في العالم الثالث و التدخل الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥
٦. د. سناء مهدي طعمة الموسوي ، تمثيل الاقليات في البرلمان ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، غير مطبوعة ، ٢٠٠٧
٧. د. كاظم الجنابي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠
٨. د. منى بوحنا ياقو ، حقوق الأقليات القومية في القانون الدولي العام ، ط ١ ، مطبعة شهاب أربيل ، ٢٠٠٩
٩. د. سلمان داود سلوم العزاوي ، السياسة الأمريكية المعاصرة تجاه الأقليات الدينية في العالم الإسلامي ، رسالة ماجستير مقدّمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠١
١٠. د. عبد السلام إبراهيم بغداددي ، الوحدة الوطنية و مشكلة الأقليات في أفريقيا ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٨٨
١١. رغد نصيف جاسم الربيعي ، التوجه الاسرائيلي الى شمال العراق (١٩٥٨ - ١٩٩٨) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠٠٠ .
١٢. سعد سلوم ، العجر في العراق ، دراسة انثروبولوجية في التكيف الاجتماعي ، رسالة ماجستير إلى مجلس كلية الآداب جامعة بغداد ، ١٩٩٤

١٣. قادر مجيد حسين القشوري ، العصبية القومية في منظور الإسلام ، رسالة ماجستير
مقدمة إلى مجلس كلية الشريعة والدراسات الإسلامية ، جامعة صلاح الدين ، أربيل ،
٢٠٠٣
١٤. لقمان عمر هيب ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير مقدمة الى
مجلس كلية القانون جامعة صلاح الدين ، مطبعة الحاج هشام ، اربيل - العراق ،
٢٠٠٨
١٥. محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، اطروحة دكتوراه ، كلية
الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٧
١٦. محمد خالد برع الفهداوي ، حقوق الأقليات وحمايتها في ظل القانون الدولي العام ،
٢٠٠٥
١٧. محمد عبد الجليل الحديثي ، تمثيل القوميات في السلطة التشريعية المركزية ، رسالة
ماجستير ، كلية القانون و السياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٢
١٨. يمامة محمد حسن كشكول ، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في
العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون - الجامعة المستنصرية ،
٢٠١٠

خامساً : البحوث والمقالات

١. ارنت ليهارت ، الديمقراطية الواقعية في مجتمع متعدد ، ترجمة حسني زينة ، معهد
الدراسات الاستراتيجية ، بيروت ، ٢٠٠٦
٢. ب . س . لويد ، افريقيا في عصر التحول الاجتماعي ، ترجمة شوقي جلال ، سلسلة
عالم المعرفة ، ٢٨ ، الكويت ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، ١٩٨٠
٣. باقر جاسم محمد، الفيدرالية و ازمة الحكم في العراق، مقال منشور في جريدة المدى،

منشور على موقع الجريدة على الانترنت www.almadapaper.com

٤. بيار غيرو ، (ترجمة) عفيف دمشقية ، اللغة و آثارها في الوحدة العربية ، المستقبل

العربي ، السنة ٢ ، العدد ١ ، تشرين الثاني ١٩٧٩

٥. د. جابر حبيب جابر ، هل الفيدرالية حل لمأزق العراق ، المجلة العراقية للعلوم السياسية

، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، اذار ، ٢٠٠٨

٦. د. جورج قرقم ، الطائفية ومشكلة الاندماج القومي ، مجلة (دراسات عربية) ، العدد ١ ،

١٩٧٨

٧. د. رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، قسم الدراسات التاريخية

، السلسلة الوثائقية (١) ، بغداد ، بلا سنة

٨. د. صلاح جبير صدام ، الفيدرالية و إدارة النزاع في العراق ، بحث منشور في مجلة

رسالة الحقوق ، السنة الرابعة ، العدد الثاني ، ٢٠١٢

٩. د. عاطف لافي مرزوك ، فيدرالية الوسط مع تصورات لميزانية الاقليم ، في ابحاث حول

الفيدرالية ، ط٢ ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، بلا مكان طبع ، ٢٠١٠

١٠. د. عزيز جبر شيال، معنى الديمقراطية ومقومات قيامها، مقال منشور في المجلة

السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية الجامعة المستنصرية، العدد الاول، ٢٠٠٥

١١. د. علي خطار شطاوي ، تمثيل الأقليات في البرلمان الأردني ، مجلة دراسات علوم

الشريعة و القانون ، الجامعة الأردنية ، مجلد ٢٣ ، العدد (٢) ، ١٩٩٦

١٢. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١

لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة افاق للدراسات

والابحاث العراقية، العدد ١١ ، ٢٠٠٨

١٣.د. محمد امين عساف، كركوك في النصوص الدستورية العراقية، بحث منشور في

مجلة الملتقى، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، ٢٠٠٨

١٤.د. مفيد شهاب ، مشروع الميثاق العربي لحقوق الانسان في ضوء العهد الدولي للحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، مجلة حقوق الانسان ، المجلد الثاني ، دار العلم

للملايين ، بيروت ، ١٩٨٩

١٥.د. وائل عبد اللطيف ، المحافظة - اقليم ، قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق ،

المجلة العراقية للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، اذار ٢٠٠٨

١٦.د.بطرس بطرس غالي ، الأمم المتحدة و مناهضة العنصرية في جنوب أفريقيا ، مجلة

السياسة الدولية ، العدد ١٢١ ، حزيران ، ١٩٩٥

١٧.دان برانتي ، هل تساعد الفيدرالية على استقرار العراق ، تجارب حول الفيدرالية ، ط ٢ ،

مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، بلا مكان طبع ، ٢٠١٠ ، ص ٣٠٦ .

١٨.دراسات عراقية ، مركز العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، العدد الثاني ، السنة

الاولى ، العراق ، حزيران ٢٠٠٥

١٩.زهير كاظم عبود ، لمحات عن الشبك ، مؤسسة الرافد ، لندن ، ٢٠٠٠

٢٠.سليم مطر ، فيدرالية المحافظات العراقية في ضوء التجربة السويسرية ، المجلة العراقية

للعلوم السياسية ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، اذار ،

٢٠٠٣

٢١.سهى رسّام ، جذور المسيحية في العراق ، بحث منشور في مجلّة مسارات ، العدد ١٤

لسنة ٢٠١٠

٢٢.شاخه وان شبك ، الشبك دراسة تاريخية ، مجلة سه رهلدان ، اربيل ، ١٩٩٥

٢٣. عمار الكعبي ، مشوار الطائفية في العراق ، مجلة مدارك ، العدد الخامس والسادس ،

٢٠١١ ، الموقع الالكتروني لمركز مدارك للبحوث والدراسات :

<http://madarik.org/index.php>

٢٤. غانم آل مذخور ، الأقليات في العراق و حقوق المواطنة من الاضطهاد والتهجير إلى

الانسجام و التمثيل ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، تصدر عن مؤسسة آفاق

للداسات و الأبحاث العراقية ، ٢٠٠٦

٢٥. فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، دراسة منشورة مع عدة دراسات اخرى في

كتاب مأزق الدستور ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، الفرات للنشر والتوزيع ،

بيروت ، ٢٠٠٦

٢٦. فؤاد عبد المنعم رياض ، الجنسية كحق من حقوق الانسان ، بحث منشور في مجلة

حقوق الانسان ، دار العلم للملايين ، ١٩٨٦

٢٧. محمد السيد سعيد ، الشركات عابرة القومية و مستقبل الظاهرة القومية ، سلسلة عالم

المعرفة ، ١ - ٧ ، المجلس الوطني للثقافة و الفنون والآداب ، الكويت ، ١٩٨٦

٢٨. محمود الطائي ، هوية العراق في الدساتير العراقية وبعض الدساتير العربية ، بحث

منشور في كتاب دراسات حول الدستور العراقي ، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث

العراقية ، ط ١ ، ٢٠٠٨

٢٩. مهدي الشرع ، التنوع والتعدد ليس هو المشكلة ، مجلة شؤون مشرقية ، العدد الاول ،

٢٠٠٨ ، بيروت

٣٠. ناٲان براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور ، بحث منشور في مؤلف مأزق الدستور ، نقد وتحليل ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد - بيروت ، ٢٠٠٦

٣١. ناٲان براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور ، فصل من كتاب مأزق الدستور (مجموعة باحثين)، إصدارات معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد - بيروت ، ٢٠٠٦

٣٢. ناصر الوائلي/مدخل الى ملف الفيدرالية /مقال منشور في مجلة العراق/اورواق قانونية/الدائرة القانونية في بنك المعلومات العراقي/طهران/العدد ٢/١٩٩١
٣٣. نبراس المعموري ، واقع الأقليات في العراق الجديد ، مجلة الحوار المتمدن ، العدد ٢٣٤٧/الشهر السابع/٢٠٠٨

٣٤. نزار ياسر الحيدر ، حقيقة واقع الأقليات العراقية ، مجلة الحوار المتمدن ، العدد ٣٠٧٧ ، الشهر السابع ، ٢٠٠٧

٣٥ . يوسف كوران ، حقوق الأقليات في القانون الدولي العام ، مجلة السياسة الدولية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، العدد ٤ ، السليمانية ، ٢٠٠٥ .

٣٦ الوقائع العراقية العدد ٩٨٩ حزيران ١٩٣١ .

٣٧ الوقائع العراقية العدد ٧٩٨ في ٢٥/٤/١٩٦٣ .

٣٨ الوقائع العراقية العدد ٩٤٩ لسنة ١٩٦٤ .

٣٩ الوقائع العراقية العدد (١٦٢٥) لسنة ١٩٦٨ .

٤٠ الوقائع العراقية العدد (١٩٠٠) لسنة ١٩٧٠ .

٤١ الوقائع العراقية العدد (٣٥٩٦) لسنة ٢٠٠٤ .

٤٢ الوقائع العراقية العدد ٣٩٨١ في اذار ٢٠٠٤ .

- ٤٣ الوقائع العراقية العدد ٤٠١٠ في ٢٣/١١/٢٠٠٥ .
- ٤٤ الوقائع العراقية العدد ٤١٤٠ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩
- ٤٥ الوقائع العراقية العدد ٤٣٠٠ بتاريخ ٢/١٢/٢٠١٣
- ٤٦ الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٥/٢/٢٠٠٧
- ٤٧ الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٤ في ١٥/٦/٢٠٠٤
- ٤٨ الوقائع العراقية العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥ .
- ٤٩ الوقائع العراقية العدد ٤٠٦٠ في ١١/٢/٢٠٠٨
- ٥٠ الوقائع العراقية العدد ٢٣٢٧ في ١١/٣/١٩٧٤
- ٥١ الوقائع العراقية العدد ٢٧٠ في ٣١/٣/٢٠٠٨
- ٥٢ الوقائع العراقية العدد ٤٠٩١ في ١٣/١٠/٢٠٠٨

سادساً : الوثائق الدولية

- ١ . اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩
- ٢ . اعلان الامم المتحدة الخاص بحقوق اعضاء الاقليات القومية والدينية وللغوية الصادر سنة ١٩٩٢
- ٣ . الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨
- ٤ . اعلان القضاء على جميع اشكال التعصب والتمييز القائمين على اساس الدين او المعتقد لسنة ١٩٨١
- ٥ . دستور منظمة اللاجئين الدولية الموقع في ١٥/١/١٩٥٠
- ٦ . العهد الدولي الخاص بحقوق الانسان المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦
- ٧ . ميثاق الامم المتحدة ١٩٤٥

سابعاً : الدساتير

ا/ الدساتير العراقية

١. دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ الملغى
٢. دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ الملغى
٣. دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ الملغى
٤. دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى
٥. دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ الملغى
٦. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ
٧. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى
٨. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى

ب/ الدساتير الاجنبية

١. دستور اتحاد بوسنيا وهرزكوفينا لسنة ١٩٩٤ .
٢. دستور اسبانيا لسنة ١٩٧٨
٣. دستور الامة الارجنطينية لسنة ١٩٩٤
٤. دستور الجمهورية الايطالية لسنة ١٩٤٨
٥. دستور الكويت لسنة ١٩٦٢
٦. دستور الهند لسنة ١٩٤٩
٧. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧
٨. دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٤

٩. دستور تركيا لسنة ١٩٨٢

١٠. دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦

١١. دستور سويسرا لسنة ٢٠٠٠

١٢. دستور ماليزيا لسنة ١٩٨٤

ثامناً : التشريعات العراقية

١. قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

٢. قانون الانتخاب العراقي رقم ٦ لسنة ١٩٢٤

٣. قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥

٤. قانون التعديل الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم

٢١ لسنة ٢٠٠٨

٥. قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤

٦. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

٧. قانون المحافظات لاقليم كردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩

٨. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥

٩. قانون انتخاب النواب رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٦

١٠. قانون انتخاب مجلس الامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٧

١١. قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨

١٢. مشروع قانون الاحزاب السياسية

تاسعاً : الاحكام القضائية

١. مجموعة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١ جمعية القضاء العراقي

المجلد الرابع ٢٠١٢

٢. مجموعة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣ مجلة التشريع والقضاء

المجلد السادس ٢٠١٣

٣. مجموعة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ جمعية

القضاء العراقي المجلد الثاني ٢٠١١

٤. مجموعة احكام وقرارات المحكمة الاتحادية لعام ٢٠١٢ مجلة التشريع والقضاء المجلد

الخامس ٢٠١٣

٥. مجموعة من قرارات المحكمة الاتحادية العليا منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي

لمجلس القضاء الاعلى www.iraq.ja.iq

عاشراً : المواقع الالكترونية

١. www.aladaanews.net/index.php?news تاريخ الزيارة ٢٠١٤/١١/١٠

٢. إبراهيم داوود الرواد ، طائفة الكاكائية العلوية الصوفية ، منتديات أنساب أون لاين ،

مقال منشور على الرابط الإلكتروني <http://ansab-online.com>

[/phpbb2/showthread](http://ansab-online.com/phpbb2/showthread) تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٨/٦

٣. ابراهيم العبيدي ، الدستور العراقي الجديد ، عامل توحيد أم عامل تمزيق ،

تاريخ الزيارة [.http://www.albayan-magazine.com/iraq-file117.htm](http://www.albayan-magazine.com/iraq-file117.htm)

٢٠١٤/٨/١٨

٤. باقر جاسم محمد، الفيدرالية و ازمة الحكم في العراق، مقال منشور في جريدة المدى،

منشور على موقع الجريدة على الانترنت www.almadapaper.com تاريخ الزيارة

٢٠١٤/٤/١٥

٥. د. داوود خير الله ، الفيدرالية هل هي صيغة حل أم أداة تشرزم ؟ ، ص ٣ ، بحث متاح

على الموقع الإلكتروني : - [http:// www.alhewar.org/david-khairallah](http://www.alhewar.org/david-khairallah)

. question – of – federation . تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٨/١١

٦. د. عبد الله سلمو ، انواع الدول في القانون الدولي ، بحث منشور على الانترنت ،

الموقع السوري للاستشارات والدراسات القانونية www.barasy.com تاريخ الزيارة

٢٠١٤/٤/١٤

٧. د. محمد محمود الطعمنة ، نظم الادارة المحلية، بحث مقدم الى الملتقى العربي الاول

لنظام الادارة المحلية في الوطن العربي في سلطنة عمان - صلالة ، من الفترة ١٨ -

٢٠ اب ٢٠٠٣ والمنشور في الانترنت على الرابط

www.kambota.forumarabia.net/t2164 تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٦/٧

٨. عمار الكعبي ، مشوار الطائفية في العراق ، مجلة مدارك ، العدد الخامس والسادس ،

٢٠١١ ، ص ١٤ ، الموقع الإلكتروني لمركز مدارك للبحوث والدراسات :

<http://madarik.org/index.php> تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٩/٣٠

٩. فيبي مار ، من هم قادة العراق الجدد ؟ وماذا يريدون ؟ ، تقرير خاص رقم ١٦٠ ،

معهد السلام الامريكي ، واشنطن ، اذار ٢٠٠٦ ، الموقع الإلكتروني :

www.usip.org تاريخ الزيارة ٢٠١٤/١١/٥

حادي عشر : المصادر الاجنبية

أ / المصادر باللغة الانكليزية

1. Andreas Wimmer , Democracy and Ethnic Religions Conflict In Iraq , Stanford University , May 2003 .
2. Ben – Jacob , A History of The Jews In Iraq from the end of the gaonic period to the present time, 1965 .
3. David saffel and harry basehart , staff and local government ,8th ed. , mc grow
4. David Sills ,ed. ,International Encyclopedia of The Social Science, 17vols.New York : Free Press : Macmillan ,1968 ,vol.10 .
5. Donald horowitz ; a democratic south Africa constitutional engineering in a divided society , university of California press , Berkeley,losangeles,oxford,1991
6. Esmein , element de droit Constitutional – Fracais – et compare – Paris – 1921
7. Encyclopedia Americana , International Edition , New York American Corporation , 1980 , Vol.9
8. Encyclopedia of third world (London , new york) , facts and files , 1981 , vol . 2

9. Francesco corporation , study on the rights of persons belonging to ethnic ,religious and linguistics , 1979 .
10. Cnark John, Authens of local government of united kingdom , 1991 p.1
11. Matt .H.Bogaards , democracy and power – sharing in multinational states , International journal on multinational society (IJMS) , vol.8 , no.2 .
12. Rondcill . Aetal , Analysis Decentralization policies in developing countries London , 1989
13. Sujit choudhury : constitutional design for divided societies , Oxford University press , 2008 .

ب / المصادر باللغة الفرنسية

1. lexique des termes juridigues,12,edeition,dalloz,paris,1999,p169.
2. m – duverger : manuel de droit constitutional science politique – paris – 1948.
3. leon dugait , traite de droit constitutionuel , t.ed, 1930
4. Marc guy , la decentralization administrative heir , aujourd'hui,demain,these pour le doctorat , paris , 1916 . op . cit
5. Charles eisenmann , centralization et decentralization,esquisse d'une theorie general,paris,l.g.d.j,1948

6. Carre de malberg,contributin a la theorie generale de l'etat,toine I
, sirey pars 1920.

7. Jacque moreua , administration regionate,locale et
municipal,paris,1970

مقدمة

ان المشاركة في الحكم وادارة الدولة تعد ظاهرة متأصلة في السلوك البشري وفي كل الجماعات البشرية ولا يخلو منها التاريخ الانساني .

وما نقصده بالمشاركة كمبدأ وكقاعدة قانونية في حكم وادارة الدولة انما هو الحق القانوني الشرعي الذي منحه الله تعالى لجميع افراد المجتمع بوصفهم خلفاء في الارض وبنشأ عن هذا الحق حرية اختيار افراد السلطة الحاكمة ومراقبتهم ومحاسبتهم .

ونجد ان القران الكريم يشير الى ظاهرة الاشتراك في الحكم كونها قاعدة عامة عبر عنها باساليب وطرق متنوعة سواء في سيرة الانبياء(عليهم السلام) كما ورد في مشاركة هارون لموسى(عليهما السلام) في حكم بني اسرائيل وكذلك قصة بلقيس ملكة سبأ ومشاورتها لقومها ، وفي هذا السياق يأتي ما ورد من نصوص ومكاتبات النبي الاكرم(صلى الله عليه واله) لحكام وامراء شبه الجزيرة العربية والعالم ، واما في نظامه العام فقد وردت الاشارة على اهمية هذا الموضوع بطرق واساليب متنوعة مثل التأكيد على مبدأ الشورى في الامر وتحريم التفرد والاستبداد والاكراه وحرية التعبير عن البيعة

واليوم تبرز اهمية مناقشة دور شرائح وفئات ذات اهمية بالغة في النسيج الاجتماعي العراقي في حكم الدولة حيث تتعايش في العراق اديان ومذاهب وقوميات عديدة متقاربة تارة وغير متقاربة تارة اخرى غير ان عدم التقارب هذا في احيان معينة لم يصل الى حد الالغاء سواء كان بالضم او بالهجرة القسرية ، فحافظ الجميع على وجودهم بقدر ما يسمح به التجاور على بقعة جغرافية واحدة وهو ما ساد في ظل دساتير عديدة في العراق ابتداء من الدستور العثماني لعام ١٨٧٦ عندما كان العراق جزء من الامبراطورية العثمانية ومن ثم تأسيسه كدولة تحت حكم ملكي سنة ١٩٢١ وانبثاق اول دستور دائم للعراق سنة ١٩٢٥ و من ثم دخوله عصبة الامم سنة ١٩٣٢ حيث اتسم الوضع السياسي بالاستقرار النسبي وصولاً الى اعلان الحكم الجمهوري الذي اسفر

عن صدور عدة دساتير مؤقتة اتسم العراق في ظلها بحالة من عدم الاستقرار السياسي شهدت خلافاً واضحاً في عملية التوازن السياسي من ناحية كون المشاركة في الحكم حالة منعقدة تماماً و بهدف اقامة نظام مستقر تستطيع مؤسساته ادارة الدولة والمجتمع وتحقيق العدالة على الصعيد السياسي يمنح في ظلّه لجميع الاقليات دوراً فعالاً في اتخاذ القرار السياسي ، وُضع دستور سنة ٢٠٠٥ لتلافي السلبات السابقة التي تركت أثراً على حياة جميع الاقليات العراقية بفعل انعدام الحضور و المشاركة الفاعلة في حياة العراق السياسية .

فهل نجح هذا الدستور في تحقيق الاهداف المرجوة لعلاج هذا الوضع والذي يخص فئات لها اهمية بالغة في حياة الوطن كونهم جزء لا يتجزأ منه ؟ ولمعرفة الجواب على هذا التساؤل وبمساعدة اساتذتي الكرام في كلية الحقوق/جامعة النهدين ، اخترنا عنوان الاطروحة :

(دور الاقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥) .

مشكلة البحث

تتطلب اشكالية الدراسة من خصوصية عملية رسم السياسة العامة في العراق بالكيفية التي تتيح انصاف كافة المكونات والاقليات فيه على تنوعها بما يضمن لها الدور الايجابي في عملية اتخاذ القرار السياسي ، لان الدساتير العراقية في ظل الانظمة الحاكمة ذات المركزية الشديدة والحكم الفردي التي تعاقبت على الحكم اظهرت اختلالاً كبيراً في كيفية الموازنة بين فئات الشعب العراقي في مسألة اتخاذ القرار السياسي او الاشتراك في الحكم .

و كرد فعل على التراكمات السياسية القاسية حاول واضعو دستور ٢٠٠٥ معالجة ما حدث في الماضي عبر تبني مبدأ النظام الفيدرالي والحكومة التوافقية . الا ان تطبيق هذه المعالجات لم يأت بالشكل الامثل انما كان يعاني من المحاصصة السياسية والتخندق الطائفية والقومية بين القوى والكتل السياسية الرئيسية في العراق الامر الذي انعكس سلباً على الاقليات الصغيرة فيه

وتسبب في انعدام الاستقرار السياسي وصعوبة تحقيق الهدف المرجو تحقيقه من وضع الدستور الحالي .

فرضية البحث

تفترض هذه الدراسة ضرورة التعامل مع امر واقعي يتمثل بوجود حالة من التنوع الديني واللغوي والمذهبي في الدولة العراقية الفيدرالية ذات النظام البرلماني وبالتالي فان البحث يقوم على فرضية اساسية تتمثل في كون المجتمعات التعددية بحاجة الى تنظيم دستوري يراعي مسالة التعددية الموجودة فيها والتي يجب ان تنعكس في بناء مؤسساتي يجسد هذا التنوع من حيث تعددية مستويات الحكم وتضع هذه الدراسة استفسامات عديدة تدور حول هذه الفرضية ومنها :

اولاً: من هي الاقليات العراقية التي يمكن ان تعكس حالة من التنوع الديني والعربي والقومي واللغوي ؟ .

ثانياً: هل روعيت حالة التنوع هذه كحقيقة قائمة من قبل الانظمة السياسية التي تواترت منذ تاسيس الدولة العراقية ؟ .

ثالثاً: ماذا تعني عملية الاشتراك في الحكم في اوسع واضيق معانيها ؟ .

رابعاً: ما هو دور الدستور في المجتمعات التعددية ، أي في تحقيق عملية التوازن بين فئات المجتمع ؟ .

خامساً: هل نجح دستور سنة ٢٠٠٥ في تحقيق توازن بين فئات المجتمع بما يضمن لهذه الفئات دورا ايجابياً وفعالاً يتناسب مع اهميتها في المجتمع في اطار الحفاظ على الوحدة الوطنية ؟ .

سادساً: هل يعد النظام البرلماني الذي تبناه دستور سنة ٢٠٠٥ النظام الاكثر ملائمة للمجتمعات التعددية ؟.

سابعاً: هل شكل النظام الفيدرالي وسيلة لتعزيز التعاون بين التوازن بين الاثنيات المختلفة داخل الدولة ؟ .

ثامناً: ما هو دور الاقليات الاثنية العراقية في عملية الحكم على الصعيد الوطني ؟، أي على صعيد السلطات الرئيسية في الدولة (التشريعية / التنفيذية / القضائية) ، وكذلك

على الاصعدة الاقليمية والمحلية وفقاً لدستور سنة ٢٠٠٥ وما جاء في ظله من تشريعات .

أهمية البحث

للاقليات وجود طبيعي في كل مجتمع انساني ويبدو وجودها اكثر وضوحاً حين يتسع الوطن وتتعدد الاصول الاثنية التي تسهم في تكوين الجماعة الوطنية .

ان مشكلة اشتراك تلك الاقليات في الحكم هي مشكلة ذات طبيعة عالمية وهي ليست حديثة او مستحدثة انما هي تمتاز بالالاح المستمر على الواقع السياسي لارتباطها بمسالة الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية .

ويعد مبدا اشتراك المكونات المتنوعة بما فيها الاقليات في حكم الدولة من المبادئ الاساسية والرئيسية التي تبنى عليها الدول الديمقراطية وان الاستغناء عنه او اغفاله او تجاهله قد يهدد بنية الدولة وبخاصة تلك التي تتبنى النظام الفيدرالي ومنها العراق .

علماً اننا في دراستنا هذه عن الاقليات العراقية ودورها في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ وفي ظل تعقيدات الوضع العراقي الحالي لا نسعى الى اثبات ان العراق مقبل على تجزئة او نزاعات داخلية بين مكوناته او طوائفه الدينية او العرقية او القومية وذلك للاستحواذ على الحكم او اتخاذ القرار السياسي وانما نرمي الى تشخيص النقاط التي يترتب عليها اخلال التوازن في عملية المشاركة السياسية وكذلك التأكيد على القواسم المشتركة بين مكوناته ولا سيما الاقليات منها املاً في ايجاد السبل الكفيلة بالمعالجة وصولاً الى واقع امثل لا سيما وان مشاكل الاقليات وخطورتها تتناسب عكسياً مع تقدم المجتمع وتطوره وتتصل بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالدرجة الاولى .

وتزداد اهمية الموضوع لان الدراسة المتعلقة به تمتاز بالحساسية والتشعب بحيث يصعب رصدها ومتابعتها بسهولة .

وما يزيد من اهمية البحث هو ندرة الدراسات والبحوث المتعلقة به نظراً لحدائثة الموضوع لاسيما فيما يتعلق بتجربة العراق الاتحادي باقليياته المتنوعة .

منهجية البحث

انتهجنا في البحث اسلوب التحليل الذي يعتمد على استقراء ومناقشة النصوص الدستورية المتعلقة بالموضوع والتي تخص دولاً اتحادية مختلفة تتميز بالتنوع الاثني ومناقشة اهم المعالجات التي توصلت اليها ومقارنة ذلك بحالات مشابهة في الدستور العراقي وما في ظله من تشريعات ليبرز في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن لمعرفة مدى مواكبة الدستور والقوانين العراقية لدساتير وتشريعات الدول المقارنة كدستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ و دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٤ و دستور الهند لسنة ١٩٤٩ و دستور الامة الارجنطينية لسنة ١٩٩٤ و دستور ماليزيا لسنة ١٩٨٤ مسترشدين في ذلك بأراء فقهاء القانون الدستوري والنظم السياسية ومناقشتها وابداء الرأي في هذه المقارنات والدراسات وصولاً الى النتائج العلمية من خلال تشخيص المشكلات او السلبيات ومحاولة ايجاد الحلول لها .

الدراسات السابقة

في بحثي لموضوع دور الاقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ واجهتني صعوبات جمة لكون الدراسات السابقة التي تطرقت الى موضوع الاقليات كانت تتناول الموضوع في اطار حقوق الاقليات سواء الدينية او الثقافية وبشكل عام لا سيما في اطار القانون الدولي . ولم ينطرق اي منها الى دور الاقليات العراقية تحديداً في عملية حكم الدولة او الى تقييم ذلك الدور ، فكانت جميع الدراسات السابقة تعاني الاقتضاب وعدم الخوض في التفاصيل .

لذا اقتضى لاعداد هذه الدراسة ثقلي بين العديد من المكتبات القانونية والسياسية على مستوى البلد بما فيه اقليم كردستان والسفر الى بعض البلدان العربية وفي مقدمتها لبنان للبحث عن المصادر والمراجع القانونية المطلوبة التي اردت لها ان تكون قائمة على دعائم علمية قوية .

هيكلية الدراسة

سنتوزع دراستنا لدور الاقليات في حكم العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ على مبحث تمهيدي وثلاث فصول حسب التفصيل الاتي :

- المبحث التمهيدي : وعنوانه (مفهوم الاقليات و المجتمعات التعددية) سنتناول فيه كتمهيد للبحث الموضوعات التالية وعلى شكل مطالب :
- تعريف الاقليات لغة واصطلاحاً ، الاقليات في القانون الدولي ونتناول فيه اهم الاتجاهات الفقهية التي وصفت وصنفت الاقليات في القانون الدولي ، تمييز الاقليات عن ما يشبه بها من جماعات ، واخيراً مفهوم مجتمع الاقليات او ما يعرف بالمجتمع التعددي .
- الفصل الاول : وعنوانه (التنظيم الدستوري والسياسي للاقليات في العراق) نتناول تحت عنوان هذا الفصل دراسة اربعة مباحث خصصنا الاول منها لموضوع الاقليات في العراق الذي يبحث في كل من مسالة تنوع الاقليات ومسالة صور الاقليات في العراق ، بينما يتناول المبحث الثاني من الفصل التنظيم الدستوري للاقليات في العراق وفيه نبحت موقعها في النصوص الدستورية للدساتير المتعاقبة التي نظمت الشأن العراقي ابتداءً بالقوانين الملكية وانتهاءً بدستور عام ٢٠٠٥ ، وصولاً الى المبحث الثالث من الفصل والذي سنبين فيه الواقع السياسي الذي عاشته الاقليات في العراق والذي اتسم بتحديد دورها بالاشتراك في حكم الدولة على مر الانظمة السياسية المتعاقبة اما المبحث الرابع فسيتناول شكل النظام الفيدرالي واثره على الاقليات في العراق .
- الفصل الثاني : وعنوانه (دور الاقليات في الحكم على الصعيد الوطني) سنتطرق فيه الى كيفية اسهام الاقليات المتنوعة في السلطات الرئيسية في الدولة وفقاً لما تم تنظيمه في دستور ٢٠٠٥ وما تم تنظيمه في ظلّه من قوانين مختلفة وستتوزع الدراسة وفقاً لهذا الفصل على اربعة مباحث :
- اما المبحث الاول فسيكون مخصصاً لدراسة تمثيل الاقليات في السلطة التشريعية الاتحادية ويتوزع على عدة مطالب تتناول المواضيع الاتية : موقف الفقه الدستوري من تمثيل الاقليات في

البرلمان ، تطور تمثيل الاقليات في العراق ، تمثيل الاقليات في تشكيلة السلطة التشريعية الاتحادية ، تمثيل الاقليات من خلال الاحزاب السياسية .

وفي المبحث الثاني من الفصل سنتناول بالدراسة تمثيل الاقليات في السلطة التنفيذية الاتحادية والذي يتوزع على ثلاثة مطالب خصصنا الاول منها لمنصب رئيس الجمهورية والثاني لمجلس الوزراء الاتحادي والثالث منها للاجهزة الامنية والجيش كجزء من المنظومة التنفيذية .

وفي المبحث الثالث سنتناول بالدراسة تمثيل الاقليات في السلطة القضائية الاتحادية والذي بدوره يتناول كل من تشكيل المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها وفقا لدستور ٢٠٠٥ .

اما المبحث الرابع من الفصل فسيكون مخصصا لفكرة دور الاقليات في تعديل الدستور الاتحادي والذي يتناول بالمبحث كل من موضوع اقتراح تعديل الدستور الاتحادي وموضوع الاقرار والموافقة النهائية وعلى شكل مطالب .

- الفصل الثالث وعنوانه (دور الاقليات في الحكم على صعيد الاقاليم و الهيئات المحلية)

ويتوزع هذا الفصل لدراسة موضوعه على ثلاثة مباحث نتناول في الاول منها (وحدات

اللامركزية السياسية (الاقاليم)) كل من الموضوعات التالية على شكل مطالب مستقلة

وهي الطبيعة القانونية للاقليم ، رسم حدود الاقليم في ظل التنوع الاتني ، واخيرا تكوين

والغاء الاقاليم في ظل التنوع الاتني وفي المبحث الثاني (وحدات اللامركزية الادارية

(المحافظات)) سنتناول الموضوعات الاتية ايضاً على شكل مطالب مستقلة وهي :

الطبيعة القانونية للمحافظة غير المنتظمة في اقليم ، حدود المحافظات غير المنتظمة في اقليم

في ظل التنوع الاتني ، انشاء والغاء المحافظة غير المنتظمة في اقليم في ظل التنوع الاتني.

وفي الثالث سنتناول الادارة المحلية بالبحث ، وصولاً الى خاتمة البحث وفيها نبين ابرز ما

توصلنا اليه من نتائج وبرز ما نقترحه من توصيات .

والله ولي التوفيق .

المبحث التمهيدي

مفهوم الأقليات والمجتمعات التعددية

يترتب على تكوين شعب الدولة الواحدة من طوائف و جماعات سكانية متباينة إثارة لما تعارف على تسميته مشكلة الأقليات و الذي اصبح حقيقة واقع في دول العالم كافة .

ولطالما كانت مشكلة الأقليات متجددة عبر التاريخ ولكن بنسب متفاوتة وتختلف من مجتمع الى آخر الى أن اصبحت محور اهتمام القوانين الوطنية والدولية اذ لم تطرح مسألة الأقليات في اي حقبة من حقبة التاريخ بالاهمية التي تطرح بها اليوم ، حيث يظهر لدينا ما يعرف بالمجتمعات التعددية في النصف الثاني من القرن المنصرم للإشارة الى تلك المجتمعات التي تخلصت حديثاً من الحكم الاستعماري والتي كانت تعاني من مشاكل سياسية واجتماعية عميقة ناشئة عن عدم التجانس الطائفي او الديني داخل الدولة الواحدة .

ورغم ان هذا المفهوم ظهر اولاً للإشارة الى تلك الدول الا انه قد تم التوسع في استخدامه ليشمل مجتمعات اخرى في كل بقاع العالم وفي مختلف الظروف السياسية والاجتماعية⁽¹⁾. وقد افرزت هذه الظاهرة مشاكل سياسية واجتماعية وامنية وثقافية داخل الدولة الواحدة ، فتعدد المجتمعات واختلاف قيمها الروحية او الدينية او القومية داخل الدولة الواحدة من جهة وضعف مفهوم المواطنة من جهة ثانية اعاق ظهور مفهوم المجتمع الواحد واثر بالتالي في مسألة الولاء الوطني الشامل للأفراد داخل الدولة الواحدة الامر الذي قاد الى تنمية ولاءات محلية واقليمية مستندة الى العرق او الدين او الطائفة كل ذلك وضعنا امام ظاهرة مهمة الا وهي ظاهرة المجتمعات التعددية والتي تمتاز بوجود الجماعات المتنوعة فيها او ما يعرف بالأقليات .

(1) Donald horowitz ; a democratic south Africa constitutional engineering in a divided society , university of California press , Berkeley, losangeles, oxford, 1991, p.92

وهو ما يدفعنا الى التساؤل عن المعنى الدقيق لمصطلح الأقليات الوارد في اللغة والاصطلاح فضلاً عن معنى هذا المفهوم وأهميته في قواعد القانون الدولي وكيفية تمييز الأقليات عن جماعات بشرية أخرى قد تشبه بها لتشكل جميعاً مجتمعاً يتميز بعامل التنوع يعرف بالمجتمع التعددي ، وبهدف الوصول الى المعنى الدقيق لهذه المفاهيم سيتم بحث كل منها في إطار هذا المبحث وفقاً للمنهج التالي :

المطلب الأول : الأقليات لغة واصطلاحاً

المطلب الثاني : تعريف الأقليات في القانون الدولي العام

المطلب الثالث : تمييز الأقليات عما يشبه بها من جماعات أخرى

المطلب الرابع : مفهوم المجتمعات التعددية

المطلب الأول

الأقليات لغة واصطلاحاً

اتّصف تعريف الأقليات في كل من اللغة والاصطلاح ببعض الإبهام ، ورغم المحاولات الكثيرة الجارية من قبل المختصين و المعنيين من أجل تحديد دقيق لمفهوم هذا المصطلح ، إلا أن نتائج هذه المحاولات لم تكن لتضع حدّاً للنقاش حول الأمر نفسه ، فجميع الدراسات بهذا الشأن لم تُجمع على تعريف جامع مانع لهذا التعبير .

و لعلّ ذلك الإبهام الذي يكتنف تعريف الأقليات ليس وليد اختلاف وجهات النظر بين الباحثين و الكتّاب حسب ، بل يمكن أن يُعزى الى اختلاف الأقليات حول العالم في أوضاعها الاجتماعية والسياسية و السكانية.

لذا سوف نتناول أهم التعريفات اللغوية بشأن تحديد مفهوم الأقليات و من ثم بيان التعريفات الاصطلاحية التي جاءت بهذا الشأن محاولين الوصول الى تعريف ملائم لهذا المفهوم ، ولتحديد مفهوم الأقلية لغةً ، لا بدّ من الرجوع إلى قواميس ومعاجم اللغة و كُتُب الدراسات اللغوية ،

و كلمة الأقلية في اللغة تكون بفتح القاف و تشديد اللام المكسورة و الياء المفتوحة ، و الأقلية من قلّ عددهم عن غيرهم و عكسها أكثرية ، يقال الأقباط أقلية في مصر و الأقلية الحاكمة في جنوب أفريقيا و أقلية سياسية و حزب الأقلية^(١) ، و جاء في لسان العرب (أن القلّة خلاف الكثرة و قلّة الشيء رأسه ، و القلّة أعلى الجبل)^(٢) ، كما جاء في مختار الصحاح أن القلّة من معاني قلّ و افتقر ، و يقال الحمد لله على القلّ والكثّر^(٣) ، ويقال (هو قل ابن قل ، أي لا يعرف هو ولا ابوه ، و قدم علينا قلل من الناس إذ كانوا من قبائل شتى متفرقين)^(٤) . و ذهب البعض الى كونها تطلق على من كانوا أقل من النصف.^(٥)

و بدورنا لا نرجح الراي الاخير وذلك لسبب بسيط ينطلق من اعتقادنا بأن كلمة الأقلية لغويًا و من ناحية المعنى لا علاقة لها بالنصف أو الثلث أو الربع ، بل هي مأخوذة عن الأقل دون تحديد معين لما يعتبر أقل.

ويشير معجم الفاظ القرآن الكريم الى ان الكلمة في القرآن تشير الى النقص كقوله تعالى : (كَمْ مِنْ فِئَةٍ قَلِيلَةٍ غَلَبَتْ فِئَةً كَثِيرَةً بِإِذْنِ اللَّهِ)^(٦)

ووجدنا ان التأمل في السياق القرآني يفتح لنا آفاق أوسع للفهم ففي القرآن الكريم نجد ان الاية

(١) المعجم العربي الأساسي ، تأليف جماعة من اللغويين ، المنظمة العربية للتربية والثقافة و العلوم ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ١٠٥

(٢) محمد بن مكرم بن جمال الدين بن منظور ، لسان العرب ، ط ١١ ، دار الآفاق ، بيروت ، لبنان ، ص ٦١٠

(٣) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، لبنان ، ١٩٨١ ، ص ٢-٥ .

(٤) كمال سعيد الحبيب ، الاقليات والسياسة في الخبرة الاسلامية من بداية الدولة النبوية وحتى نهاية الدولة العثمانية (٦٢١م - ١٩٠٨م) ، ط ١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٣ .

(٥) د. محمد رواس قلعة جي و د. حامد صادق قبني ، معجم لغة الفقهاء ، عربي-انكليزي ، ط ١ ، دار النقاش ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٨٤

(٦) (البقرة - الاية ٢٤٩) ، معجم الفاظ القرآن الكريم ، مجمع اللغة العربية ، ج ٢ ، ١٩٩٠ ، ص ٩١٢ .

جاءت عدة مرات ، لتعبر عن دلالة كمية تقابل الاكثر كما في قوله تعالى (وَأذْكُرُوا إِذْ كُنْتُمْ قَلِيلًا فَكَتَرْتُمْ) (١)

كما استخدمت في مقابل كلمة تلة لتدل على تعبير كمي في سياق كيفي في قوله تعالى (تَلَّةٌ مِنَ الْأَوَّلِينَ وَقَلِيلٌ مِنَ الْآخِرِينَ) (٢) فالقلة هنا لا تعني النقص وانما تعني التميز والارتقاء .

وفي مواضع اخرى الحق بها ما يزيد بيانها بحالة اجتماعية وسياسية تعبر عن الاستضعاف كما في قوله تعالى (وَأذْكُرُوا إِذْ أَنْتُمْ قَلِيلٌ مُسْتَضْعَفُونَ فِي الْأَرْضِ تَخَافُونَ ...) (٣)

وفي اطار اجتماعي يعكس احدى الحالات المعبرة عن مفهوم الاقلية وجدنا انه قد تقدم عليها ما يزيدا بياناً وهي كلمة شردمة في قوله تعالى عن فرعون وهو يصف قوم موسى بعد خروجهم من مصر (إِنَّ هَؤُلَاءِ لَشِرْذِمَةٌ قَلِيلُونَ ، وَأَنْتُمْ لَنَا لَعَائِطُونَ) (٤) .

و هذا المفهوم في اللغة الإنكليزية (Minority) مأخوذ من اللاتينية من (Minor ، Mineur) أي قاصر (٥).

و أما تعريف الأقلية اصطلاحاً فلم يرد فيه عند الباحثين ما هو جامع ، وقد يكون من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف عام و شامل لها ولعل مردّ هذه الصعوبة كما أشرنا سابقاً يرجع إلى تباين أوضاع الأقليات في الدولة من ناحية مراكز السكن حيث يتوزع البعض منها على أجزاء الإقليم و قد يتمركز بعض آخر في جزء منه ذلك من ناحية أنه قد تم تعريفها بأنها

(١) (الاعراف - الآية ٨٦).

(٢) (الواقعة - الايتان ١٤ ، ١٥)

(٣) (الانفال - الآية ٢٦)

(٤) (الشعراء - الآية ٥٤)

(٥) جيرتر هورند ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، ١٩٩٨ ، ص ١٢٨٢ .

(مجموعة من رعايا دولة معينة تنتمي إلى جنس أو دين أو قومية غير ما تنتمي إليه غالبية السكان) (١).

وفي تعريف آخر، تعد الأقليات جماعة فرعية تعيش مع جماعة أخرى ذات أعداد كبيرة وتشكل مجتمعاً تربطه ملامح تميزه عن المحيط الاجتماعي (٢).

كما عرفت الأقلية بأنها (مجموعة بشرية تختلف عن الأغلبية في واحد أو أكثر من المتغيرات التالية: الدين، اللغة، الثقافة، السلالة) (٣).

و نرى أن صياغة هذا التعريف و التعاريف السابقة له تبدو فضفاضة و مرنة، بحيث أن تعريفاً واحداً يمكن أن يستوعب كافة أنواع الأقليات الموجودة دون أن يغني المنتبّع في ما يقدمه من أجل التمييز بين الأقلية و غيرها من الجماعات.

و من الباحثين من ذهب الى أن الأقلية هي (جماعات ذات تقاليد مشتركة تنتج عنها شخصية متميزة كجماعة فرعية في المجتمع و لهذا يختلف أعضائها من حيث خصائصهم الثقافية عن الأعضاء الآخرين في جماعات أخرى أو في المجتمع وقد يكون لهم فضلاً عن ذلك لغة خاصة و دين خاص و أعراف متميزة و ربما يكون الشعور بالتوحد في الجماعة المتميزة من الناحية التقليدية أهم ما يميز هذه الجماعة بوجه عام) (٤).

ومنهم من ذهب إلى تعريف الأقلية على أنها (جماعة غير مسيطرة من مواطني الدولة أقل عدداً من بقية السكان، يرتبط أفرادها ببعضهم عن طريق روابط عرقية أو دينية أو لغوية أو ثقافية تميزهم بجلاء عن بقية السكان، و يتضامن أفراد هذه الجماعة فيما بينهم للحفاظ على هذه

(١) د. عبد الواحد أكرم، معجم مصطلحات الشريعة والقانون، ط ٢، عمان، ١٩٩٨، ص ٦١.

(٢) سيد عبد المجيد بكر، الأقليات المسلمة في آسيا و أستراليا، إدارة الصحافة والنشر، ١٩٨٢، ص ٥.

(٣) سعد الدين إبراهيم و آخرون، المجتمع و الدولة في الوطن العربي، ط ٢، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ٢٩.

(٤) برهان غليون، المسألة الطائفية و مشكلة الأقليات، دار الطليعة، بيروت، ١٩٧٩، ص ١١١.

الخصائص و تتميتها (١) ، و لابدّ من الإشارة هنا إلى أن وجود شعور تضامني داخلي بين أفراد الجماعة يوحدّها في مواجهة الجماعات الكبيرة المتميزة عنها لا يعني بالضرورة عدم وجود انقسامات داخلية و نزاعات ، خاصة في الظروف الطبيعية التي لا تتسم بطابع المواجهة .

و يُلاحظ في التعريفات السابقة أنها تربط الأقليات ربطاً مباشراً بعامل التهميش و عدم السيطرة أو عدم الهيمنة مع أن أمثلة كثيرة على ارض الواقع و سوف يشار لها في متن الاطروحة أثبتت عدم دقّة ذلك تماماً و قامت بنفي هذه الفرضية و عليه يكون من الأفضل الابتعاد عن التعميم .

ويمكن ان نلفت الى الجانب الفقهي الذي وجدناه يصف الأقلية على أنهم جماعة تساوي بقية السكان في الحقوق و الواجبات فعرفوها ب (مجموعة من الأفراد تتميز عن البقية الغالبة لأفراد الشعب بعامل معيّن يجمع بينهم كاللغة مثلاً ، وهؤلاء يتمتعون بذات الحقوق و يتحملون ذات الإلتزامات التي يتمتع بها أفراد الشعب) (٢).

وبدورنا نعتقد أن اعتبار شخص ما من الأقلية مسألة واقع تتحكم فيها الظروف الموضوعية لكل بلد .

و في بحثنا عن مفهوم دقيق لهذا المصطلح وجدنا للأقلية مفهوماً سياسياً متميزاً عما تقدم ذكره لدى الفقه القانوني ، إذ جاء في الموسوعة الأمريكية توضيح لمعنى الأقلية في المفهوم أعلاه (السياسي) و هو يرى أن تحديد مفهوم الأقلية لا يقتصر على مفهوم الحالة الإثنية و إنما يتضمن جماعات غير إثنية عديدة تحدد أو توصف على أساس معيار العمر (age) ، أو معيار الجنس (gender) و هذه الجماعات وفقاً للموسوعة الأمريكية تشعر بوضع الافتقار و

(١) د.وائل أحمد علام ، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي العام ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٣ .

(٢) محمد سعيد الدقّاق ، التنظيم الدولي ، دار العارف ، ج ١ ، الإسكندرية ، ١٩٨١ ، ص ٦٢ .

هذا الشعور ناتج عن إحساسها بالتدني و سوء المعاملة و التمييز اتجاهها من قبل أعضاء المجتمع^(١).

أن هذا التوضيح و إن كان صائباً بشكل عام ، إلا أنه مشكوك فيه من ناحية اعتبار شعور الأقلية بدونيتها صفة ملازمة في التعريف ، لأن هذا الأمر يعتمد في الحقيقة على طبيعة النهج السياسي و نظام الحكم و الوضع الاجتماعي السائد ، فقد تكون الأقلية متمتعة بجميع الحقوق على أرضها دون أن تشعر بالتمييز بينها وبين الأغلبية الموجودة ، إذن لن يكون الشعور بالدونية هو أمر حتمي ينبغي ان يكون جزءاً من التعريف .

وعلى عكس ذلك يرى مفكرون آخرون أن الأقلية في المفهوم السياسي يُراد بها الأقلية الحاكمة او ما يعرف بحكومة الاقلية^(٢).

(1)Encyclopedia Americana, international edition (New York America corporation

,1980,vol.19 ,p.207

وانظر: علوان محمد يوسف ، حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية و المواثيق الدولية، الكويت، ١٩٨٩، ص٨٦

(٢) حكومة الاقلية هي التي تكون السيادة او السلطة فيها بيد فئة قليلة متجانسة من افراد الشعب .

وتمثل حكومة الاقلية الحالة الوسطى بين سلطة الفرد وسلطة الشعب ، اي بين الحكومة الفردية التي تركز السلطة بيد رجل واحد والحكومة الديمقراطية التي تجعل السيادة ملكاً لمجموع افراد الشعب ، فلا ينفرد فرد واحد بالسلطة كما في النظم الملكية والديكتاتورية ، ولا تسند السلطة الى الشعب كما في النظم الشعبوية ، وانما يتولى السلطة عدد من الافراد يمثلون هيئة او طبقة يتميزون بمميزات خاصة .

كما تعد حكومة الاقلية حلقة الانتقال من الحكم الفردي الى الحكم الديمقراطي ، فوفقاً لنظام الدورة الارسطية التي يفسر بها ارسطو كيفية تعاقب النظم المختلفة والادوار التي تمر بها الدولة ، تكون حكومة الاقلية هي النظام الذي يعقب الحكم الفردي ويسبق الحكم الديمقراطي .

فالدول تبدأ بنظام ملكي صالح فيما يسمى بالملكية الابوية ، ولكن ما يلبث ان يستبد الملك بالرعية ، ويستغل الحكم لمصلحته الشخصية ، فتقوم الثورة التي تطيح بالنظام الملكي وتحل محله حكم الاقلية من قادة الثورة ، وهذا النظام يبدأ صالحاً هو الاخر ولكنه سرعان ما يفسد على مر الزمن حيث تستبد الاقلية بالحكم مما يؤدي الى قيام ثورة جديدة تقيم نظاماً شعبياً يستند الى ارادة الاغلبية .

وقد اكد التاريخ حقيقة نظرية ارسطو هذه ، حيث ثبت صحتها في كثير من الدول ، ومثال ذلك انجلترا ، فقد كانت مثلاً واضحاً لحكومة الاقلية في القرنين السادس عشر والسابع عشر ، حيث كانت السلطة مركزة في يد

و تعرّف الأقلية في معجم الدبلوماسية أنها (مجموعة من رعايا دولة لا تنتمي من حيث اللغة أو الجنس أو الدين إلى ما تنتمي إليه غالبية السكان)^(١).

و من كل ما تقدم يظهر ان مفهوم الأقلية يمكن ان يشير الى (جماعة من الأفراد تتميز لأسباب قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية عن باقي سكان الدولة التي يعيشون فيها و يربطهم شعور بالانتماء من أجل الحفاظ على هذه الخصائص المتميزة و تتميتها لتشكل مجتمعاً تربطه ملامح خاصة تميزه عن المحيط الاجتماعي).

= الملك لا يشاركه فيها احد ، ثم تطور هذا النظام الى حكم الاقلية الارستقراطية حيث اصبح الملك لا يمارس السلطات العامة بمفرده ، وانما يشاركه فيها البرلمان ، وكان هذا البرلمان مكوناً بطريقة ارستقراطية سواء بالنسبة لمجلس اللوردات او بالنسبة لمجلس العموم ، فكان مجلس اللوردات يتكون من الاشراف ورجال الدين ، ولا زال يحتفظ بهذا التكوين الارستقراطي حتى الان ، في حين كان مجلس العموم يتم انتخاب اعضائه حتى عام ١٨٣٢ على اساس ارستقراطي اذ كان يشترط في الناخبين ان يكون لديهم نصاب مالي معين ، مما جعل الامر يقتصر على فئة قليلة وهناك صور عديدة لحكومات الاقلية اهمها الحكومة الارستقراطية والاوليجارشية او حكومة الاثرياء والثيوقراطية والعسكرية .

اولاً : الحكومة الارستقراطية l'aristocratie و هي التي تجعل الحكم والسلطة فيها لقلّة متميزة بسبب اصلها او علمها او خبرتها او مركزها.

ثانياً : حكومة الاثرياء l'oligarchie وهي التي تنحصر فيها السلطة في يد الاقلية الغنية .

ثالثاً : الحكومة الثيوقراطية l'doctrine وهي الحكومة التي تتولى السلطة فيها اقلية من رجال الدين دون مشاركة من باقي افراد الشعب ،

رابعاً : الحكومة العسكرية وهي الحكومة التي يتولى السلطة فيها رجال الجيش في الدولة ، وقد انتشر هذا النوع من الحكومات في دول العالم الثالث في اعقاب استقلال تلك الدول عن الاستعمار .

انظر بهذا الشأن : د . سعيد السيد علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨٣ ، وانظر ايضاً : عبد الوهاب الكيالي و آخرون ، موسوعة السياسة ، ج ٢ ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٧٩ ، ص ٢٤٤ .

(١) أحمد عطية الله ، القاموس السياسي ، ط ٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٩٦ .

المطلب الثاني

تعريف الأقليات في القانون الدولي العام

عانت مسألة تعريف الأقلية في فقه القانون الدولي من الإشكالية ذاتها ، ذلك رغم المحاولات الكثيرة التي أُجريت من قبل فقهاء القانون الدولي في مجال التعريف بها ، ولذلك لم يستطع القانون الدولي ان يعطي لفكرة الاقلية نظرية متكاملة تفرض نفسها على الصعيد الدولي ، فذهب بعض الفقه في القانون الدولي إلى تعريف الأقلية بأنها (مجموعة من الناس تختلف في بعض سماتها عن المجموعة الأساسية التي تشكل غالبية السكان ، وتُعد اللغة و المظهر و الدين و نمط المعيشة و الممارسات الثقافية لهذه المجموعة من أهم مظاهر الاختلاف)^(١).

كما بيّنت محكمة العدل الدولية الدائمة معنى الأقلية في رأيها الاستشاري حول الجماعات اليونانية البلغارية عام ١٩٣٠ بأنها (مجموعة من الأشخاص يقيمون في إقليم أو في منطقة معينة و لهم أصل عرقي أو ديانة أو لغة أو عادات او تقاليد خاصة ، ولديهم شعور و إحساس بالتضامن و الترابط من أجل حماية حقوقهم الخاصة و الرغبة في المحافظة على تقاليدهم و عقيدتهم و ضمان تنشئة و تربية أطفالهم طبقاً لتقاليدهم و أصولهم العرقية و العمل بينهم من أجل مساندة بعضهم البعض)^(٢) ، و يظهر بوضوح مدى تركيز محكمة العدل الدولية الدائمة في تعريفها على الجانب الشخصي لدى ابناء الأقلية والذي يتمثل بالإحساس بالتمايز والرغبة في المحافظة عليه من قبل ابناء الأقلية يتمثل في عامل الاختلاف و التمايز ، بينما وصفت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري عام ١٩٣٥ بشأن مدارس الأقليات في إسبانيا بأنها (مجموعة

(١) يوسف كوران ، حقوق الأقليات في القانون الدولي العام ، مجلة السياسة الدولية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، العدد ٤ ، السليمانية ، ٢٠٠٥ ، ص ٩ ، وانظر أيضاً : الموسوعة العربية العالمية ، ط ٢ ، المجلد (٢) ، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر و التوزيع ، ص ٤٣٥ .

(٢) نقلا عن ، رعد نصيف جاسم الربيعي ، التوجه الاسرائيلي الى شمال العراق (١٩٥٨ - ١٩٩٨) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٠

من الأفراد تعيش داخل إقليم الدولة و تختلف عن الأغلبية من حيث الجنس أو العقيدة أو اللغة^(١).

و في الاتجاه ذاته سارت اللجنة الفرعية لمنع التمييز و حماية الأقليات التابعة للأمم المتحدة حيث عرّفت الأقليات بأنها (تلك المجموعات غير الغالبة بين سكان لديهم خصائص عرقية أو دينية أو لغوية أو خصائص تختلف كلياً عن تلك التي لدى بقية السكان و يرغبون في المحافظة عليها)^(٢).

و للجنة التحضيرية لإعلان الأمم المتحدة حول الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية تعريف للأقلية مقدّم من الوفد الألماني في اللجنة و كان كما يلي (جماعة لا تحضى بصفة السيطرة أو الغلبة في الدولة و يتميزون عن بقية أعضاء المجتمع عرقياً أو لغوياً او دينياً و هم يهدفون إلى تحقيق المساواة مع الأغلبية واقعاً و قانوناً)^(٣).

أما مواثيق الأمم المتحدة و إعلانات حقوق الإنسان التي أشارت إلى حقوق الأقليات مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ ، وميثاق الامم المتحدة و اتفاقية منع الجريمة و إبادة الأجناس عام ١٩٥١ ، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري عام ١٩٦٥ ، و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية عام ١٩٦٦ ، و الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب و التمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد عام ١٩٨١ ، و اتفاقية حقوق الطفل عام ١٩٨٩ ، وإعلان حماية الأقليات الصادر عن الجمعية العامة في ١٨ ديسمبر عام ١٩٩٢ ، و كذلك الصكوك الدولية الأخرى التي اعتمدت الصعيد العالمي و

(١) نقلا عن ، د. علي خطار شنطاوي ، تمثيل الأقليات في البرلمان الأردني ، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون ، الجامعة الأردنية ، مجلد ٢٣ ، العدد (٢) ، ١٩٩٦ ، ص ٢٩٧ .

(٢) نقلا عن : رعد نصيف جاسم الربيعي ، مصدر سابق ، ص ٤٠ .

(٣) د. منى يوحنا ياقو ، حقوق الأقليات القومية في القانون الدولي العام ، ط ١ ، مطبعة شهاب أربيل ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٠ .

كما ينظر بهذا الشأن : د . محمد سامي عبد الحميد ، اصول القانون الدولي العام ، ج ١ ، الجماعة الدولية ، ط ٣ ، ١٩٨٥ ، ص ١١٥ ،

الإقليمي^(١) ، فقد سكت أغلبها عن تعريف الأقليات و اكتفت بالإشارة إلى أنواع الحقوق التي تتمتع بها ، حيث جاء في ميثاق الحقوق المدنية و السياسية في(المادة ٢٧ منه) (في تلك الدول التي تتواجد فيها أقليات عرقية أو دينية أو لغوية يجب أن لا يُنكر على الأشخاص الذين ينتمون إلى تلك الأقليات الحق في مجتمع فيه أعضاء آخرون من مجموعتهم في التمتع بثقافتهم و ممارسة حقوقهم الدينية واستخدام لغتهم الخاصة بهم)^(٢).

وبهذا الصدد ، تطوّرت في القانون الدولي عدة معايير في تعريف الأقلية سوف نُبيّنُها بشيء من التفصيل:

أولاً : المعيار العددي (The Numerical Direction)

ربط نفر من الباحثين بين مفهوم الأقلية و قلة عدد جماعة من السكان كأساس لتعريف الأقليات ، إذ كان هذا التعريف مطابق إلى حد كبير مع المعنى اللغوي للمفهوم .

و يقوم هذا المعيار على المقارنة بين نسبة عدد أبناء الأقلية مع أبناء الأغلبية فمن خلال مفهوم هذا المعيار تعتبر الأقلية مجموعة من السكان تكون أصغر عدداً إذا ما قورنت بعدد الأغلبية العامة ، كما أنهم يختلفون عن تلك الأغلبية من حيث الجنس أو الديانة أو اللغة .

و على هذا الأساس عُرفت الأقلية على أنها (جماعة أو مجموعة من الأفراد أقل عدداً من بقية سكان البلاد و لها خصائص ثقافية أو تاريخية أو دينية أو لغوية متميزة عن بقية السكان)^(٣)

كما عُرفت وفقاً للمبدأ نفسه على أنها (جماعات عرقية ذات كم بشري أقل في مجتمعها تتميز عن غيرها من السكان من حيث السلالة أو السمات الفيزيائية أو اللغة أو الدين أو الثقافة و

(١) نبراس المعموري ، واقع الأقليات في العراق الجديد ، مجلة الحوار المتمدن ، العدد ٢٣٤٧، الشهر السابع، ٢٠٠٨ ، ص ٥ وما بعدها .

(٢) المادة ٢ من ميثاق الحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦ .

(٣) د.عبد السلام إبراهيم بغدادي ، الوحدة الوطنية و مشكلة الأقليات في أفريقيا ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٨٨ ، ص ٨١ .

يكون أفرادها مدركين لذاتيتهم و تمايزهم ، ساعين على الدوام إلى الحفاظ عليها (١).

وعلى أنها (مجموعة أصغر عدداً من باقي شعوب الدولة أو جزء من مواطنيها و يختلفون عن بقية الشعب من حيث الجنس و الدين و اللغة) (٢).

وهكذا يرى هذا الجانب الفقهي أن لحجم الجماعة أو عددها أهمية كبيرة في تحديد طريقة حياة الجماعة حيث يؤكد هؤلاء كما هو مبين في التعريفات السابقة على القيمة المعنوية للكثرة و يصرون على أن للعدد أهمية كبرى على صعيد تنافس القوى الجماعية.

و يُنتقد المعيار العددي في تعريف الأقلية من ناحية ان إعطاء أهمية كبرى للعدد و الكمية قد لا يُشير بصورة دقيقة إلى وضع أقليات لها كم عددي قليل و لكنها ذات أهمية كبرى و إستراتيجية في الدولة و بعكسها تكون هناك جماعات إثنية كبيرة العدد و ذات أغلبية سكانية و لكنها مهمشة سياسياً و اقتصادياً و اجتماعياً كوضع السود في جنوب إفريقيا (٣)، و هو ما توصلت إليه اللجنة الفرعية لمنع التمييز و حماية الأقليات ، ففي الدورة الخامسة من انعقادها أوصت إلى لجنة حقوق الإنسان بأن تتبنى تعريفاً محدداً للأقليات يقتصر على الأقليات غير المسيطرة فقط (٤).

كما ترى الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية بأن الأعداد النسبية للمجموعات البشرية داخل إطار الجماعات الوطنية الأخرى المتعايشة معها في الدولة نفسها ليست كافية لتعريف الأقلية بل الأصح وفقاً للموسوعة اعتماد منظور سوسولوجي أي من خلال تبيان أهمية مجموعة بشرية معينة ، وإن الأمثلة التي توردها الموسوعة كثيرة ، فالزنوج في الولايات الجنوبية الأمريكية مثل

(١) احمد وهبان ، الصراعات العرقية و استقرار العالم المعاصر ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ٧٦ - ٨٦

(٢) السيد محمد جبر ، المركز الدولي للأقليات في القانون الدولي العام مع المقارنة بالشرعية الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص ٨٢

(٣) د.نعيم قذاح ، سياسة التمييز وحركة التحرر في إفريقيا الجنوبية ، ط ٢ ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ١٩٧٥ ، ص ١٥٢-١٨٥

(٤) نقلا عن ، محمد خالد برع الفهداوي ، حقوق الأقليات وحمايتها في ظل القانون الدولي العام ، ٢٠٠٥ ، ص ٩ .

(ميسيسيبي ، الباهاما ، ساوث كارولينا) لا يمكن اعتبارهم إلا أقلية قياساً بالمجموعات البيض رغم أنهم من حيث العدد يشكّلون أغلبية و ذلك بسبب تدني وضعهم الاجتماعي^(١) .

وعليه فإن تقدير الموضوع في مثل هذه الحالة كما نعتقد يتوقف على ظروف البلد و أوضاعه الخاصة ، فقد تجد جماعة قليلة العدد لكنها ذات قدرة تؤهلها للمشاركة في أعباء الدولة ، و قد تجد جماعة كبيرة العدد نسبياً لكنها غير قادرة على إسماع صوتها أو اكتساب أية حقوق .

ثانياً : المعيار الموضوعي (The Objective Direction)

إن الأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار لتعريف الأقلية هو التمايز الذي يختلف به أبناء أقلية معينة في خصائصهم عن باقي السكان . فينصرف اصطلاح الأقلية إلى أية طائفة من البشر تنتمي إلى جنسية دولة معينة متى ما تميّزوا عن أغلبية المواطنين المُكوّنين لعنصر الشعب في دولة معينة من حيث الجنس أو اللغة أو الدين ، و ذلك أدى إلى ظهور عدّة تعاريف معتمدة في مضمونها على العناصر السابقة ، لذا عُرفت الأقلية وفقاً لهذا المعيار بأنها (مجموعة من الأفراد داخل الدولة تختلف عن الأغلبية من حيث الجنس أو العقيدة أو اللغة اختلافاً تاماً)^(٢).

و يذهب البعض إلى تعريفها وفقاً لهذا المعيار بأنها (مجموعة من الأشخاص في الدولة تختلف من حيث الجنس أو الديانة أو اللغة عن باقي الشعب ، كما تصبوا إلى حماية ثقافتها و تقاليدها و لغتها الخاصة)^(٣).

و بذلك فإن أبناء الأقلية يختلفون اختلافاً جوهرياً بأحد العناصر السابقة ، لذا فلو أن جماعة معينة من أبناء الشعب تحدّثت لهجة معينة منبثقة عن اللغة الأصلية لغالبية الشعب فإن ذلك لا يكفي للدعاء بأن هذه المجموعة تُشكّل أقلية لغوية .

(1)David Sills ,International Encyclopedia of The Social Science, 17vols.New York : Free Press : Macmillan ,1968 ,vol.10 , p.365

(٢) د.الشافعي محمد بشير ، القانون الدولي العام في السلم و الحرب ، مصدر سابق ، ص ١٠٨ - ١٠٩ .

(٣)د.سلمان داود سلّوم العزاوي ، السياسة الأمريكية المعاصرة تجاه الأقليات الدينية في العالم الإسلامي ، رسالة ماجستير مقدّمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٣٤ .

وبهذا الصدد يذهب البعض إلى القول أن الأقلية تكون دائماً واعية بالمقومات المشتركة التي تحقق لها التضامن الداخلي و التمايز في التعامل الخارجي ، ذلك أن الأقلية هي نتاج عمليتين ، الأولى هي استقطاب كل من يشترك معها في المقومات و الثانية استبعاد كل من يختلف معها فيها^(١) ، و هذا الاتجاه هو ما تبنته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر عام ١٩٣٥ بشأن مدارس الأقليات في إسبانيا والذي تم التطرق له سابقاً.

و تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا المعيار و الذي ظهر بعد انتقاد المعيار العددي أصبح كسابقه إذ انه لم ينجح من سهام النقد حيث بين جانب من الفقه أن الأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار هو الاختلاف العرقي أو الديني أو اللغوي يُعد غير كافٍ لاعتبار جماعة معينة أقلية ، ذلك لأن بعض الجماعات و إن توافرت فيها تلك الخصائص إلا أنها قد لا تشعر بالاختلاف مما يؤدي إلى ذوبان تلك الأقلية أو المجموعة في المجتمع و هو أمر عادة ما يحدث في البلدان الديمقراطية و التي تشعر فيها الأقليات بأنها تحضى بالاهتمام نفسه الذي يحضى به أبناء الأغلبية^(٢) .

و نحن نميل إلى تأييد ذلك حيث أن الاختلاف و التمايز عن الجماعة لا يمكن أن يشكل بدوره فيصلاً يدل بذاته على الأقلية داخل مجتمع ما .

ثالثاً : المعيار الشخصي (The Personality Direction)

يعتمد أصحاب هذا الاتجاه على عنصر شخصي ينطلق من حرية الإرادة و من شعور داخلي نفسي بضرورة التقارب الوجداني و الشعور بضرورة ذلك التقارب ، فالأقلية تنشأ وفقاً لهذا الاتجاه مع وجود الرغبة من أعضائها في صيانة معتقداتهم الشخصية التي تميزهم عن المجموعات الأخرى.

(١) نيفين عبد المنعم مسعد ، الاقليات والاستقرار السياسي في الوطن العربي ، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٧٧ ، وانظر أيضاً بهذا الشأن : د.

عوني فرسخ ، الأقليات في التاريخ العربي ، دار رياض الرس للتأليف والنشر ، لندن ، ص ٢٥ .

(٢) د. السيد محمد جبر ، مصدر سابق ، ص ٨٧ .

و يُلاحظ أن هذا المعيار قد يظهر بشكل بارز في الأوقات الصعبة أي بمعنى آخر عندما تشعر الأقلية بحصول ضغوطات كبيرة تعترض مصالحها و هو لا يعني عدم ظهور هذا المعيار في الظروف الاعتيادية .

و تأسيساً على ذلك عرّف رأي فقهي الأقلية بأنها (كيان بشري يشعر أفرادها بوحدة الانتماء لاشتراكهم الجماعي في امتلاك خاصية أو خصائص مميزة لا تشترك معهم فيها الجماعات الأخرى في المجتمع)^(١).

و يُعرّف رأي آخر هذا المعيار بأنه (إحساس و إرادة يملكها أشخاص راغبون في العيش معاً و في تهذيب الذكريات نفسها و متابعة الغايات نفسها)^(٢).

كما عرّفت الأقلية وفقاً لهذا المعيار على انها (جماعة يتوافر فيها إحساس خاص بالتعاون و التضامن و لديها أيضاً إدراك بوجودها و تمتلئ شعوراً بالاعتزاز بالنفس و لديها مجموعة من القيم و الرموز الخاصة)^(٣).

وعلى أنها (كيان بشري يتّسم أفرادها بوحدة الانتماء لاشتراكهم الجماعي في امتلاك خاصية أو خصائص نوعية لا تشترك فيها الجماعات الأخرى أو الأغلبية في المجتمع)^(٤).

و قد أطلق الكثير من الدارسين على هذا المعيار تسمية (الشعور الأقلوي) و الذي ينطلق من إحساس أفراد الأقلية بقوة الروابط التي تشد بعضهم بعضاً في مقابل شعورهم بتمييزهم عن الجماعة الوطنية ، فيبدأ أفراد الأقلية بالتكتّل بعيداً و رسم إطار محدود لآفاق طموحاتهم

(١) د. دهم محمد دهم العزاوي ، الأقليات الإثنية في العالم الثالث و التدخل الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥ ، ص ٨.

(٢) د. سعد الدين إبراهيم ، نحو دراسة سوسولوجية لوحدة الأقليات في الوطن العربي ، مجلّة قضايا عربية ، السنة ٣ ، العدد (١-٦) ، ١٩٨٦ ، ص ٦٦ .

(٣) قادر مجيد حسين القشوري ، العصبية القومية في منظور الإسلام ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الشريعة والدراسات الإسلامية ، جامعة صلاح الدين ، أربيل ، ٢٠٠٣ ، ص ١٧ .

(٤) د. سعد الدين إبراهيم ، مصدر سابق، ص ١٦ .

الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية لشعورهم بالاختلاف و من الفقه من أطلق على هذا المعيار تسمية (معيار المشاعر) و كذلك تسمية (الهوية الإثنية) أو (الوعي الإثني)^(١).

و نجد أن محكمة العدل الدولية الدائمة قد عوّلت على هذا المعيار في رأيها المتعلق بالمعاهدة المعقودة بين اليونان و بلغاريا عام ١٩١٩ حيث بنت المحكمة في رأيها الصادر عام ١٩٣٠ و المتعلق بحقوق الأقلية تعريفاً للأقلية على أنها (طائفة من الأشخاص يعيشون في بلد أو منطقة معينة ، و لهم أصل و دين و لغة و تقاليد خاصة بهم و يُحدّدون بواسطة ذاتية هذا الأصل و الدين واللغة و التقاليد المشتركة مع الشعور بالتضامن فيما بينهم بهدف المحافظة على تقاليدهم و الإبقاء على شكل عبادتهم و ضمان تنشئة و تعليم أبنائهم وفقاً لروح أصلهم العرقي و تقديم المساعدة لبعضهم البعض)^(٢).

و في الحقيقة نعتقد بأن الأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار و المتمثل بالأحاسيس و المشاعر الموجودة في ضمير كل فرد من أبناء الأقلية يُعد من كوامن النفوس ، و حيث أن القاعدة القانونية لا تُعول على الأفكار التي تجوب في نفس الشخص إذا لم تقترن بشيء مادي سواء بالقول أو الفعل ، لذا لا يمكن بالتالي اعتباره معياراً قانونياً يمكن أن يتبنّاه القانون أو يُعول عليه في تمييز أقلية معينة في مجتمع معين .

رابعاً : معيار الهيمنة (The Standard Of Political Authority)

جاء هذا المعيار رداً على الآراء التي ترى أن قلة العدد تؤدي حتماً إلى عدم السيطرة أو الهيمنة و أن الأقلية لا بد أن تُهمّش سياسياً.

و يقوم هذا المعيار على فكرة أن الجماعة ذات الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي أو السياسي المرموق أو حتى الجيد لا يمكن أن نعتبرها أقلية حتى إن كانت قليلة العدد قياساً ببقية السكان ،

(١) أنظر بهذا المعنى : د. محمد يوسف علوان ، حقوق الإنسان في ضوء القوانين و المواثيق الدولية ، الكويت ، ١٩٨٩ ، ص ٨٦ .

(2) Francesco corporation , study on the rights of persons belonging to ethnic ,religious and linguistics , 1979,p.7 .

وعلى العكس من ذلك فإن الأغلبية متى ما حُرمت من أبسط مقومات الحياة الضرورية فإنها وفقاً لهذا المعيار تُعد أقلية .

و يُعرف الاتجاه نفسه للأقليات على أنها (جماعة تزيد نسبتها أو تقلّ إلى إجمالي السكان تشترك في واحد أو أكثر من المقومات الثقافية أو الطبيعية و في عدد من المصالح تتركسها تنظيمات أو أنماط خاصة للتفاعل و ينشأ لدى أفراد هذه الجماعة بسبب التمييز ضدّهم شعور بالتمايز في مواجهة أفراد الجماعات الأخرى مما يؤكد تضامنهم و يدعمه)^(١).

و من الفقه من يذهب دعماً لهذا الاتجاه إلى القول بأنه (يجب عدم التعويل على الأهمية الديموغرافية للأقليات بقدر ما نأخذ بعين الاعتبار وزنها الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي)^(٢).

ووجدنا بهذا الصدد أمثلة واقعية تؤيد ذلك ، كسيطرة الأقلية البيضاء في جنوب أفريقيا على السلطة وحرمانها للأغلبية العددية من الأفارقة من التمتع بحقوقهم المشروعة جرّاء اتباع سياسة التمييز العنصري.

خامساً: معيار المصلحة المشتركة (The Standard of Common Interest)

هذا المعيار بدوره يُشير إلى تكوّن الجماعات على أساس الانتماء الطوعي للفرد الطامح في تحقيق مصالحه ضمن إطار الجماعة لعدم تمكّنه من تحقيق ذلك بمفرده.

و قد يُسمى هذا المعيار باسم (معيار الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي)^(٣) ، ويُتخذ أساساً لتحديد مفهوم الأقلية من حيث أنه يعتبر أن انتماء الأقلية ليس جامداً بل هو انتماء متغيّر

(١) د. نيفين عبد المنعم مسعد ، الأقليات والاستقرار السياسي في الوطن العربي ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٢٧٧ .

(٢) د. جورج قرق ، الطائفية ومشكلة الاندماج القومي ، دراسات عربية ، العدد ١ ، ١٩٧٨ ، ص ١٦ .

(٣) د. سعد الدين إبراهيم ، المجتمع و الدولة في الوطن العربي ، ط ٢ ، ١٩٩٦ ، ص ٣٣٥ .

تُحرّكه المصلحة ، حيث لا يمكن فصل أي من عناصر الاختلاف الثقافية أو الطبيعية للجماعة الفردية عن طبيعة الواقع السياسي و الاجتماعي - الاقتصادي الذي تعيش فيه^(١).

و رغم أهمية عنصر المصلحة في الانضمام إلى جماعة ما إلا أن هذا المعيار قد فقد كثيراً من أهميته بحكم التطورات الحاصلة على الساحة الدولية في ظل مفاهيم النظام العالمي الجديد ، و الذي تُعدّ العولمة أحد أهم مظاهره التي تهدف إلى السيطرة على الإدراك و توجيهه ، و بالتالي السيطرة على الهوية ، فتتغير بذلك الانتماءات و تتجدد الولاءات سعياً وراء المصالح^(٢).

و اعتقد ان هذا المعيار يسرف في تنظيم المجتمع على أسس إدارية بيروقراطية و بنى سياسية و مهنية حديثة مثل الأحزاب السياسية ، النقابات العمالية ، التجمّعات المهنية ، يؤدي إلى إضعاف دور الجماعة الإثنية في تحقيق مصالح الأفراد بمعنى أنه مع تقدّم المجتمعات و تَعَدُّ أمورها لم يُعد بالإمكان تحقيق مصالح الأفراد من خلال الجماعة الإثنية و إنما من خلال المؤسسات و المنظمات.

و إزاء تعدد المدارس الفقهية الباحثة في مجال تعريف الأقليات و اختلاف المنظور الخاص بكل منها و لأن هذا الموضوع يرتبط أصلاً بوجودها الاجتماعي و حقوقها القانونية ، نذهب إلى الاعتقاد بضرورة عدم تفضيل أحد هذه المعايير على الآخر كمعيار وحيد لتعريف الأقلية، حيث أن لكل منها منطقه ومبرره، ومن ثم تنهض أهمية الجمع بينها قدر الإمكان ، لذا يمكن القول أن الأقلية هي : (مجموعة فرعية من السكان تعيش في دولة معينة تتضوي تحت مفاهيم أو مميزات مشتركة بين أبنائها كاللغة أو الدين أو العرق و يربطهم شعور بالتضامن من أجل المحافظة على هذه الخصائص المتميزة لتؤلف مجتمعاً تميزه عن غالبية السكان في المحيط الاجتماعي ملامح خاصة) ، و هذا التعريف إنما يعتمد في أساسه على ازدواج المعايير السالفة الذكر ، فمن أجل تسمية جماعة أو فئة ما بالأقلية يجب أن تكون جماعة مميزة داخل شعب ما ، أي ذات ثقل

(١) د. نيفين مسعد ، مصدر سابق ، ص ٢ .

(٢) د. محمد عابد الجابري ، العرب و العولمة، العولمة والهوية الثقافية ، ط٣ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٠١ ، مُشار إليه لدى : د. منى يوخنا ياقو ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

سكاني كافٍ لتشكيل مجتمع خاص بها و لها عادات و تقاليد مختلفة ، بالإضافة إلى إحساس هذه الجماعة بالتمايز و الرغبة في المحافظة عليه.

وهكذا يظهر أن هنالك عناصر مجتمعة تميّز جميع الأقليات أهمها : عنصر العدد ، عنصر التميّز ، عنصر الآمال المشتركة ، وأخيراً عامل عدم الهيمنة.

المطلب الثالث

تمييز الأقليات عما يشتهب بها من جماعات أخرى

لا بد قبل الانتهاء من توضيح مفهوم الأقليات أن نُميّزها عن جماعات أخرى كاللاجئين و المهاجرين ، خاصة ما إن كانت هذه الجماعات تتمتع ببعض العناصر التي قد تؤهلها للاقترب من واقع الأقلية، لذا سيتم دراسة وضع هذه الجماعات بحسب الفروع الاتية :

الفرع الاول : اللاجئين

تحدث حالة اللجوء بسبب اضطرار مجموعة من السكان إلى اللجوء إلى دولة أخرى و ذلك بسبب تعرّض حقوقهم للانتهاك أو بسبب النزاعات السياسية أو العرقية أو الدينية أو الإثنية أو بسبب الأحوال الاقتصادية السيئة^(١) .

و لقد عرّفت الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين و الموقّعة في جنيف عام ١٩٥٠ مصطلح اللاجئ بأنه (الشخص الذي يوجد خارج بلد جنسيّته ، أو خارج مقر إقامته المعتاد و ذلك بسبب وقوعه ضحية لاضطهاد الأنظمة السياسية ، أو بسبب الظروف الأمنية الصعبة)^(٢).

كما عرف اللاجئ بمن يخاف على نفسه او على افراد عائلته من الملاحقة او السجن او الموت بسبب آرائه او معتقداته الدينية او السياسية او الاجتماعية او القومية فيضطر الى ترك بلاده او

(١) د. احمد أبو الوفا ، الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة ، ط٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٦٢ .

(٢) يُنظر نص المادة (١) من دستور منظمة اللاجئين الدولية و الموقع في ١٥ كانون الثاني ١٩٥٠ .

لا يتمكن من هو خارج بلده من العودة اليه للاسباب نفسها^(١) .

وقد قررت الجمعية العامة للامم المتحدة في اعلان عالمي بخصوص حق اللجوء في ١٤/كانون الاول/١٩٦٧ برقم القرار ٢٣١٢ التأكيد على التزام الدول باحترام حق اللجوء السياسي على ان لا يتمتع بهذا الحق من ارتكب جرائم ضد السلام او جريمة حرب او جريمة ضد الانسانية^(٢) وعموماً يتمتع اللاجئ بالحقوق المدنية نفسها التي يتمتع بها مواطنو الدولة التي قبلته كالدخول الى المدارس لتعلم اللغة المحلية ، وحق العمل وتعلم المهنة ، والحصول على المساعدات المالية حسب قانون الضمان الاجتماعي لتلك الدولة وفي حالة اقامته في تلك الدولة اقامة قانونية مستمرة ولم يرتكب أي جناية او جنحة خلال اقامته فله الحق بطلب التجنس والحصول على جنسية البلاد المستقبلية له^(٣) .

وقد يدخل اللاجئون اراضي دول الجوار مباشرة دون اللجوء الى فروع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين فمثلاً بلغ تعداد اللاجئين الكوبيين في عام ١٩٦٠ اكثر من مليون نسمة بعد الغزو الامريكي لجزيرة الخنازير في كوبا وقد هاجر هؤلاء الى امريكا مضطرين^(٤) و الذي يهمننا هنا هو الخلط الذي قد يشوب المفهومين من الناحية الواقعية فعندما تقوم دولة معينة بمعاملة الأشخاص المنتمين لأحدى أقلياتها معاملة قاسية و حرمانهم من حقوقهم أو أن تحميلهم أكثر مما يجب من الالتزامات فهذا من الناحية ، و من ناحية أخرى قد تقوم بعض الدول بإجبار الأشخاص المنتمين لإحدى الأقليات على الرحيل من أراضيها و اللجوء إلى دولة أخرى ، ومن امثلة ذلك ما قام به الانكليز حين طردوا اليهود من بلادهم عام ١٢٩٠ ، كما شن الانكليز حملة اخرى ضد اليهود اواخر القرن الخامس عشر مما ادى بهم الى لجوئهم الى دول اوربا الشرقية لا سيما بولندا

(١) بيير جورج ، جيوبوليتيكا الاقليات ، ترجمة عاطف حلبي ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص ٤٥

(٢) نقلا عن ، د. ابراهيم محمد العناني ، القانون الدولي العام ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ ، ص ١٨٣ .

(٣) انظر بهذا الشأن : د. حامد سلطان وعائشة راتب وصلاح الدين عامر ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ٣ ، ١٩٨٤ ، ص ٣٠٠ .

(٤) حسن قره ولي ، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والاقليات في اطار القانون الدستوري والدولي، ط ١، دار الفارابي، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٧٧ وما بعدها .

ويروسيا وبعض اجزاء روسيا ، كما قام ملوك اسبانيا والبرتغال في اواخر القرن الخامس عشر الميلادي بطرد اليهود مما دفعهم الى اللجوء الى بلدان المغرب العربي وذلك بسبب التسامح الديني الذي يأمر به الدين الاسلامي في تلك البلاد^(١) ، فينتقل هؤلاء الأشخاص إلى الدولة الأخرى و هم محتفظون بخصائصهم الخاصة التي تختلف عن نظيرتها بالنسبة لسكان تلك الدولة و قد يؤدي ذلك إلى الخلط بين هذه الجماعات و الأقليات الموجودة في الدولة المستقبلية^(٢) ، و بعد استقرار اللاجئين في البلدان المستقبلية يبدأ الاشكال حيث قد بينت الاحداث الى ان اللاجئين من الاثنيات الواحدة يتجمعون بمرور الزمن في احياء او مناطق او مدن معينة في البلد المستقبل ويشكلون مجتمع اقلية محافظين على لغتهم وعلى دينهم وعاداتهم وتحاول هذه الاقلية ان تكون بيئتها نسخة طبق الاصل عن بيئة الوطن الام الذي فارقه رغماً عنهم ، لذا فهم يقومون بالانشطة الجماعية والثقافية والدينية والوطنية كالاكتامعات في المناسبات التاريخية والاعياد الدينية فترى المسلمين مثلاً يقومون ببناء بيوت العبادة كالجوامع والحسينيات ويفتحون المطاعم والمقاهي العائدة لهم اما الاجيال القادمة فسيكون اندماجها المدرسي سهلاً ، وكذلك فرص العمل ميسرة لذا فهم يحافظون على ثقافتين مزدوجتين في آن واحد ثقافة البلد الاصلي وثقافة البلد الذي تزرعوا فيه^(٣) إلا أنه و رغم هذا التقارب و التشابه بين المفهومين يبقى هنالك فارق أساس بين كل منهما و هو تمتع أبناء الأقلية بجنسية البلد الذي تنتمي إليه في حين لا يتمتع اللاجئين بجنسية البلد الذي يقيمون على أرضه حيث لا يربطهم به سوى رابط الإقامة أو التوطن .

(١) د. جابر عبد الرحمن ، اليهود في موكب التاريخ، مكتبة القاهرة، ١٩٦٩، ص ٣٩٣ .

(٢) د. عبد العزيز محمد سرحان ، مبادئ القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٣٤٤ - ٣٤٥ .

(٣) جدير بالذكر ان الجمعية العامة للامم المتحدة قامت بإنشاء بعض الهيئات للاشراف على شؤون اللاجئين واهمها مكتب المندوب السامي لشؤون اللاجئين الملحق بقرار الجمعية العامة رقم ٥٢٨ في ١٤ كانون الاول ١٩٥٠ ويعتبر هذا المكتب من الاجهزة الفرعية التابعة للجمعية العامة .

ينظر بهذا الشأن : مفيد شهاب ، التكييف القانوني للحماية الدولية للاجئين ، مجلة اللاجئين الصادرة عن مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين ، العدد ١٠٥ ، ١٩٩٦ ، ص ٢٣ وما بعدها .

الفرع الثاني : المهاجرون

المهاجرون هم الأشخاص الذين يتركون دولتهم الأصلية و ينتقلون إلى دولة أخرى بصفة مؤقتة أو دائمة و عليه فإن السفر بقصد السياحة أو قضاء بعض الأعمال لا يُعد من قبيل الهجرة^(١) .

وقد كفلت المواثيق الدولية حق الهجرة لكل فرد ودون تمييز ومنها ميثاق الامم المتحدة الذي اقر في نص المادة ١٣ على هذا الحق كما نصت عليه المادة ١٢ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية .

و غالباً ما يهدف المهاجرون إلى تحقيق العيش المستقر و الأكثر أمناً من الواقع الذي تعيشه بلدانهم ، لذا فإن الهجرة غالباً ما تكون من البلدان الزراعية إلى البلدان الصناعية .

و يظهر الخلط بين مفهومي المهاجرين و الأقليات عندما يكتسب المهاجرون جنسية البلد الذي يُقيمون فيه .

و لأن الهجرة بطبيعة الحال تكون جماعية في أغلب الأحيان و مع بقائهم محافظين على خصائصهم الموضوعية سواء كانت لغوية أو دينية أو عرقية فإن هذا بدوره سوف يؤدي غالباً إلى نشأة أقلية جديدة و هو ما قد يؤدي إلى الخلط بين المفهومين .

وحدث ذلك كثيراً بعد الحرب العالمية الثانية حيث تعرضت البلدان المتحاربة الى دمار شامل في كل ناحية من نواحي الحياة فتطلبت حملة اعادة البناء الى الايادي العاملة الاضافية لتعمير هذه البلدان فاضطرت الى جلب العمال من الخارج ، فألمانيا مثلاً جلبت العمال من تركيا لاعادة بناء ما دمرته الحرب وذلك بالاتفاق مع الاتراك وعن طريق القنوات الرسمية وكان في ذلك الوقت في ذهن العامل التركي ان يعمل في المانيا بضع سنوات وان يدخر من راتبه شيئاً من المال ويعود لوطنه يشتري بيتاً مناسباً له او يقوم بشيء من هذا القبيل ، لكن الذي حدث ان هؤلاء لم يرجعوا الى الوطن بل ان الجيل الثالث استقر تماماً في المانيا ورغم ذلك لم ينصهر في المجتمع الالمانى بل نشأت هنالك اقلية تركية احتفظت بلغتها ودينها وعاداتها وصار منهم رجال اعمال

(١) د. سموحي فوق العادة ، القانون الدولي العام ، دمشق ، ١٩٦٠ ، ص ٣٢٥ .

واصحاب متاجر وشركات وهناك من وصل منهم الى البرلمان الالمانى كقائىم الالمانية التركىة فىه وكذلك الحال بالنسبة للباكستانيين الذين قدموا الى النرويج لغرض العمل فى بداية الستينات بعقود رسمية وبعد انتهاء مدة تلك العقود استقروا فى النرويج واليوم اندمج الجيل الثانى والثالث منهم فى المجتمع النرويجى فمنهم من خدم وىخدم فى الجيش النرويجى وصار منهم اصحاب محلات ومطاعم ولهم جوامعهم ونوادىهم وصحفهم ومجلاتهم أى (مجمع مصغر من المجتمع الباكستانى) وهكذا الحال بالنسبة للاقليات الاخرى فى النرويج^(١) .

وهكذا قد تنشأ لدينا جماعة جديدة تسمى بالجماعة الوافدة وهى بخلاف الاقلية الاصلىة - تنتمى بأصلها الاثنى الجغرافى الى جماعة او دولة اخرى غير الدولة التى تقيم فيها .

وهنا يجب ان نتوخى الدقة لنميز بين نوعين من الوافدين الى دولة المقر ، فالوافد قد يكون باحثاً عن عمل مؤقت قد تطول مدته او تقصر لكنه سيعود الى موطنه الاصلى عاجلاً ام آجلاً^(٢) وقد يكون باحثاً عن الاستقرار وهذا النوع هو ما يهمنى فى هذا المجال باعتبار ان ذلك قد يكون مدخلاً لاكتسابه صفة الاقلية الوافدة حيث ان الجماعة الوافدة لا تتميز بوضع قانونى واحد انما تكون درجتين الاولى فى حكم الجالية والثانية هى التى تكون فى موقع الاقلية ، لذا لا بد ان نميز بين الاثنتين ، فالجالية بمعناها الواسع انما هى جماعة من الناس تقطن اقليم دولة معينة غير الدولة التى تنتمى اليها بجنسيتها ، وقد يكون تواجدها فى تلك الدولة دائماً او مؤقتاً تبعاً للسبب الذى دعا اليه هذا التواجد ، وفى العديد من الحالات تنتمى الجالية الى جنسية دولة معينة او ديانة معينة فىقال الجالية العربية (نسبة الى القومية العربية) او الجالية الصينية فى الولايات المتحدة الامريكىة والتى تعود اصولها الى القومية الصينية .

اما الاقلية الوافدة فانها وان كانت مثل الجالية تنتمى فى الاصل الى دولة ما غير الدولة التى تقيم فيها الا انها خلاف الجالية تتمتع بجنسية الدولة الجديدة التى تقيم عليها - أى دولة المقر -

(١) حسن قره ولى ، مصدر سابق ، ص ٨٠ .

(٢) عبد المنعم السيد على (تعقيب على بحث) آفاق عربية ، العدد ٣ ، ١٩٨٥ ، ص ١٠٧ .

بمعنى انها تشترك مع سكان الدولة الاصليين بصفة المواطنة والتمتع بجنسية الدولة وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات ، فالجنسية معيار اساسي للتمييز بين الاقلية الوافدة والجايلة^(١) .

المطلب الرابع

مفهوم المجتمعات التعددية

بيننا في ما سبق أنه من أجل تسمية جماعة أو اثنية^(٢) ما بالأقلية يجب أن تكون جماعة متميزة داخل مجتمع ما ، أي ذات ثقل يؤهلها لتأسيس كيان خاص بها و لها عادات وتقاليد مختلفة ، وإن الخاصية المميزة لوجود الأقلية والاعتراف بها هي احساس هذه الجماعة أو الجماعات بالتمايز والرغبة في المحافظة عليه وتطويره ، وهنا ينشأ لدينا (مجتمع تعددي) ويأخذ بالنمو لا سيما في حال تحول الاختلافات العرقية والمذهبية والقومية فيه الى اختلافات سياسية .

و في محاولة لتوضيح صورة المجتمع التعددي ، يُعرّف الدكتور جورج قرم المجتمع التعددي بأنه (المجتمع الذي تتعايش فيه ضمن كيان سياسي واحد جماعتان أو أكثر متباينة طائفيًا و لها

(١) انظر بهذا الشأن : فؤاد عبد المنعم رياض ، الجنسية كحق من حقوق الانسان ، بحث منشور في مجلة حقوق الانسان ، دار العلم للملايين ، ١٩٨٦ ، ص ٢٥٠ .

(٢) لغوياً تعني الاثنية كون الطبيعة ذات وحدتين ويقابلها كون الطبيعة ذات وحدة متميزة ، وكلمة اثن مشتقة من الكلمة اللاتينية (ethnieus) والمقتبسة من الكلمة الاغريقية (ethnikos) وهي في الاصل (ethnos) ومعناها الشعب او القوم او الامة ، وتعني الجماعة الاثنية جماعة تعيش مع غيرها من الجماعات في المجتمع نفسه ولكن تختلف عن غيرها في احد المتغيرات الارثية مثل اللغة او الثقافة او الدين او المذهب او الاصل القومي او السلالة العرقية وتشعر الجماعة نفسها والجماعات المتعايشة معها باهمية هذا الاختلاف .

انظر في تفصيل ذلك كل من : العلامة محمد علي التهانوي ، موسوعة كشاف اصطلاحات الفنون والعلوم، ج١، ط١، مكتبة لبنان، ناشرون، ١٩٦٦، ص ٩٩ .

وانظر لمزيد من التفصيلات : د. مجيد حميد عارف، اثنوغرافيا شعوب العالم، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، مطبعة الموصل، ١٩٩٠، ص ١٥ .

وزناً عددياً ، و إن التعايش بين هذه الطوائف يفرض مؤسسات و قوانين تطل الحياة الاجتماعية و السياسية بأسرها^(١) .

كما يُعرّف العالم البريطاني ج. س. فورنيفال المجتمع المتعدد بأنه (ذلك النوع من المجتمعات التي تتألف من عنصرين أو أكثر ، أي من جماعات متعددة تعيش جنباً إلى جنب في ظل هيئة سياسية مشتركة دونما اختلاط فيما بينها بسبب الفوارق الدينية أو القومية)^(٢) .

و يذهب رأي إلى أن المجتمع التعددي هو عكس المجتمع الوطني المنصهر ، فهو مجتمع يتكوّن من عدّة طوائف في إطار سياسي واحد و لم تحصل بينها أي عملية انصهار فعليّ فالمشكلة الأساسية في هذه المجتمعات هي مشكلة الانصهار المجتمعي و قيام السلطة الفاعلة^(٣) و يمكن بالاستناد إلى المنطقة الجغرافية التي تقطنها الأقلية القول بوجود نمطين للمجتمعات التعددية : الأول تختص فيه الأقلية بجزء معيّن من أرض الدولة ، كالأيزيدية في العراق ، وهناك النمط الذي لا تختص الأقلية فيه بجزء خاص من أرض الدولة كما هو الحال مع الأقباط في مصر .

و في الحقيقة ليس هنالك اتفاق حول طبيعة العناصر المُكوّنة للمجتمع التعددي (القومية ، الدين ، المذهب ، ... الخ) و تأثيرها على المجتمعات التعددية .

وبهذا الشأن ينقسم الباحثون في مجال المجتمعات إلى مدرستين، تُدعى الأولى بمدرسة (التسويّون) و هم الداعين إلى التكيّف و التوافق ، و يرى هؤلاء أن الاختلافات العرقية و القومية و الدينية ذات طبيعة صلبة و متينة و هي تتسم بطابع الديمومة و الاستمرار لذا يجب إيجاد حلول راسخة و دائمة لهذه الانقسامات المجتمعية و تجسيد ذلك في دستور البلاد و طبيعة بنائها المؤسساتي .

(١) د. جورج قرم ، الطائفية ومشكلة الاندماج القومي ، مجلة (دراسات عربية) ، العدد ١ ، ١٩٧٨ ، ص ١٥-١٦ .

(٢) نقلا عن ، د. خالد القبّاني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، ط ١ ، منشورات البحر المتوسط ، لبنان ، ١٩٨١ ، ص ٤٩٤ .

(٣) د. عصام سليمان ، الفيدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان ، دار العلم للملايين ، لبنان ، ١٩٩١ ، ص ٢١

و تدعى المدرسة الثانية بمدرسة (الاندماجيين) و يرى أصحاب هذا النهج أن وجود اختلافات مذهبية أو عرقية أو قومية لا يعني بالضرورة أن هذه الهويات هي ذات تكوين ثقافي - سياسي ثابت بل إنها في حالة تغير دائم و تتسم بنيتها بالمرونة و الحركية والانتقالية لذا يجب عدم النظر إليها كمسلمات ثابتة غير قابلة للتغيير⁽¹⁾ .

وانطلاقاً من تاييدنا لأصحاب المدرسة الثانية (الاندماجيين) نعتقد أنه و إن كانت السمة الغالبة في أكثر المجتمعات في دول اليوم هي كونها مجتمعات تعددية ، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن كل مجتمع تعددي هو مجتمع معقد ، إذ أن تحديد ذلك يعود إلى أمور مختلفة منها درجة تحسس التعددية و درجة تسييسها و طبيعة العلاقات التي تربط أفراد المجموعة بما ينتمون إليه و كذلك يعتمد الأمر على طبيعة الصيغة المطروحة للتعامل مع القضية ، كما يعد العامل الديموغرافي من الأمور المؤثرة أيضاً في هيمنة جماعات على جماعات أخرى ن حيث أن تركز جماعات من الأفراد في منطقة جغرافية معينة يؤهل لها نمو حالة من التميز كما هو الحال مع الأكراد في شمال العراق ، و البربر في جبال أطلس في المغرب العربي .

و عليه يمكن القول بأن ظاهرة الأقليات هي ظاهرة طبيعية إنسانية تاريخية تعرفها كل المجتمعات بسبب اختلاف مصالح البشر ، إلا أنها قد تكون عامل قوة تدعم و تعمق التطور السياسي - الاجتماعي ، وهي صورة التعددية في المجتمعات المتقدمة وقد تكون خطراً يهدد التماسك الاجتماعي ، حيث تكون الأقليات مصدراً للقلق والاضطرابات وهذا الوجه هو الغالب في المجتمعات العربية و غيرها من دول العالم الثالث ، و هو ما يكون نتيجة طبيعية للعوامل الآتية :

أ - قسوة الظروف التي تقع على جماعة معينة دون جماعات أخرى أو بالمقارنة معها .

(1) Sujit choudhury : constitutional design for divided societies , Oxford University press , 2008 , p.343 .

أشار له : د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السلمانية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٩ .

ب - شدة التمايز الاجتماعي و الثقافي بين هذه الجماعات و الذي قد يكون نتيجة لتباين الوضع الاقتصادي للجماعات المختلفة^(١) .

فالعراق مثلا يكون احدى المجتمعات التي تمتاز بالتنوع حيث يشكّل تنوعاً قومياً لا سيما في جهاته الشمالية حيث يسود فيه العرب بنسبة كبيرة وكذلك الكرد ثم التركمان و السريان و الكلدان و الصابئة المندائيين و الايزيديين و الشبك و الكاكائية و غيرهم ، وهذه الأقليات الصغيرة أقرب ما تكون أقليات اثنوجغرافية من أن تكون أقليات قومية ، حيث تعد مجموعات تتميز بالاختلاف القومي والديني معاً .

وقد وجدنا أن المذاهب الدينية أو المجموعات الطائفية أضحت أمراً واقعاً كثيراً ما نشير إليه في الدراسات و البحوث الإنسانية لا ضير من دراستها وتحليلها .

و يعد ذلك الأمر واضحاً بالنسبة للعراق حيث يظهر فيه التنوع الديني و المذهبي بشكل واضح ، و يشكل فيه المسلمون الغالبية الكبرى من السكان ، و يأتي بعدهم المسيحيون على مختلف مذاهبهم ، ثم الصابئة و مجموعة محدودة العدد من اليهود إلى جانب الأقليات الإثنية الصغيرة التي سبق الإشارة لها و تشير جغرافيا الأديان و المذاهب في العراق إلى شدة التباين والتوزيع المكاني لهذه الأديان و المذاهب كلما اتجهنا من الجنوب إلى الشمال و يقترن ذلك بالتباين القومي و الإثنوجرافي أيضاً.

و يمتد خط التنوع القومي و الديني و المذهبي واضحاً في المنطقة العربية عموماً و التي لا زالت لم تستطع أن تحقق الدولة العصرية ، حيث أن هذه المجموعات فيها أما أن تحكم بآليات المركزية والديكتاتورية اذ لا تستطيع ممارسة حريتها ، أو أن تعيش في حالة من عدم الاستقرار داخل المجتمع بسبب الصراعات الناتجة أما بسبب النزعات الانفصالية داخل هذه الجماعات و التي تتناشد بالانفصال التام عن عموم الدولة أو بسبب الرغبة الجامحة لديها في الحصول على

(١) تيد روبرت جار ، أقليات في خطر ، ترجمة د . رفعت سيد احمد ، ط١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ١٩٩٥

، ص ١٣٥ .

المزيد من المزايا على حساب عموم المجتمع^(١) ، ومن هنا تتجلى الاسئلة الرئيسية لهذا البحث بشأن ماهية المشاركة السياسية ومدى تأثيرها في الاقلية ومدى استجابة الاقلية لها وكيف يكون التعامل مع مطالب المشاركة السياسية للاقلية ؟ .

يرى جانب من الفقه ان مشاركة الاقلية في صنع الحكم تعني في اوسع معانيها حق الاقلية في ان يؤدي دوراً معيناً في عملية صنع القرارات السياسية وفي اضيق معانيها تعني الحق في مراقبة هذه القرارات بالتقويم والضبط عقب صدورها^(٢) .

وقد تزامن هذا الطرح مع ما عانتها الاقلية او الجماعات الاثنية في عموم العالم من انظمتها السياسية من معاملة تمييزية اذ تمارس ضدها سياسات التفرقة والاستبعاد والتهميش السياسي ، حيث شعر ابناء الاقلية انهم لا يعاملون بالمساواة في الحقوق السياسية ومن ابرزها التمثيل في المجالس النيابية مع بقية الجماعات المسيطرة ، إذ تستأثر جماعة اثنية بالسلطة وكثيراً ما تنظر الاقلية الى المؤسسات الحاكمة على انها مقصورة على النخبة مما يولد شعوراً بالاضطهاد وينمي تعدد الولاءات بسبب تضيق فرص المشاركة السياسية اذ لا يتناسب التمثيل السياسي للجماعات الاثنية مع نسبة الجماعات الكبرى داخل النظام السياسي^(٣) .

ومن هنا يصبح التناقض والتصادم الصفة التي تحكم علاقة النظام السياسي بهذه الجماعات الاثنية او الاقلية ، وهو ما يخلق حالة من الفوضى والاضطرابات الداخلية بوجه النظام السياسي لاجباره على تبني مطالبها السياسية .

(١) فيما يتعلق بالاقلية في الوطن العربي انظر : د . جلال يحيى ، و د . محمد نصر المهنا ، مشكلة الاقلية في الوطن العربي ، دار المعارف ، ١٩٨٠ ، ص ٩ وما بعدها ، وانظر ايضاً : د . مفيد شهاب ، مشروع الميثاق العربي لحقوق الانسان في ضوء العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، مجلة حقوق الانسان ، المجلد الثاني ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٤٠٩ - ٤٢٣ .

(٢) د . جلال عبد الله معوض ، ازمة المشاركة السياسية في الوطن العربي ، مجلة المستقبل العربي ، بيروت ، العدد ٥٥ ، ايلول ، ١٩٨٣ ، ص ١٠٨ .

(٣) د همام محمد دهام العزاوي ، الاقلية الاثنية في العالم الثالث والتدخل الدولي ، مصدر سابق ، ص ١٨٥ . وانظر بهذا الشأن : روبرت دال ، الديمقراطية ونقادها ، ترجمة نمير مظفر ، القاهرة ، المؤسسة العربية للنشر ،

وقد لا تنتهي هذه المشكلة بتلك الاستجابة فتتعدد الامور حينما يلجأ بعض قادة الاقليات المتطرفة الى طلب الدعم او المساندة من قوى اقليمية ودولية لتعزيز موقفها التفاوضي مع النظام السياسي ، وعندها يمكن ان تستغل بعض القوى الدولية الوضع بهدف تأجيج المشكلة ويجاد فرصة للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة عن طريق دعم وتشجيع الاقليات في اثارة المشكلات والحروب الداخلية ودفعها باتجاه تصعيد الامر .

لذا كان من البديهي ان يتم تنظيم اشتراك الاقليات في منظومة الحكم في الدول المعاصرة وهذه المشاركة اكثر ما تتمثل في السلطات الرئيسة على الصعيد الوطني وتتمثل بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ناهيك عن الاشتراك في تعديل دستور الدولة وكذلك السلطات ما دون الوطنية الاقليمية او المحلية وهو ما سيتم تناوله تباعاً بالدراسة والتحليل وذلك وفقاً لما جاء في دستور ٢٠٠٥ والدساتير المقارنة .

الفصل الثاني

دور الاقليات في الحكم على الصعيد الوطني

إن التنظيم الدستوري في المجتمعات ذات الاقليات القومية والدينية ، أي تلك المجتمعات المتعددة والمتباينة فيما بينها حول الكثير من الاهداف العامة والجوهرية ، لا يمكن ان يصاغ بالطريقة نفسها التي تنظم فيها في المجتمعات الكلية وغير المتنوعة اثنيًا او قومياً او دينياً ، فالطبيعة المختلفة للجماعات واختلاف متطلباتها السياسية والثقافية والاجتماعية تتطلب بالتالي اختلافاً في اسس الهندسة الدستورية لهذه المجتمعات لئلا تكون امام حكومة دكتاتورية او حكومة اقلية^(١).

(١) حكومة الاقلية هي التي تكون السيادة او السلطة فيها بيد فئة قليلة متجانسة من افراد الشعب .

وتمثل حكومة الاقلية الحالة الوسطى بين سلطة الفرد وسلطة الشعب ، اي بين الحكومة الفردية التي تركز السلطة بيد رجل واحد والحكومة الديمقراطية التي تجعل السيادة ملكاً لمجموع افراد الشعب ، فلا ينفرد فرد واحد بالسلطة كما في النظم الملكية والديكتاتورية ، ولا تسند السلطة الى الشعب كما في النظم الشعبوية ، وانما يتولى السلطة عدد من الافراد يمثلون هيئة او طبقة يتميزون بمميزات خاصة .

كما تعد حكومة الاقلية حلقة الانتقال من الحكم الفردي الى الحكم الديمقراطي ، فوفقاً لنظام الدورة الارسطية التي يفسر بها ارسطو كيفية تعاقب النظم المختلفة والادوار التي تمر بها الدولة ، تكون حكومة الاقلية هي النظام الذي يعقب الحكم الفردي ويسبق الحكم الديمقراطي ، فالدول تبدأ بنظام ملكي صالح فيما يسمى بالملكية الابوية ، ولكن ما يلبث ان يستبد الملك بالرعية ، ويستغل الحكم لمصلحته الشخصية ، فتقوم الثورة التي تطيح بالنظام الملكي وتحل محله حكم الاقلية من قادة الثورة ، وهذا النظام يبدأ صالحاً هو الاخر ولكنه سرعان ما يفسد على مر الزمن حيث تستبد الاقلية بالحكم مما يؤدي الى قيام ثورة جديدة تقيم نظاماً شعبياً يستند الى ارادة الاغلبية .

وقد اكد التاريخ حقيقة نظرية ارسطو هذه ، حيث ثبت صحتها في كثير من الدول ، ومثال ذلك انجلترا ، فقد كانت مثلاً واضحاً لحكومة الاقلية في القرنين السادس عشر والسابع عشر ، حيث كانت السلطة مركزة في يد الملك لا يشاركه فيها احد ، ثم تطور هذا النظام الى حكم الاقلية الارستقراطية حيث اصبح الملك لا يمارس السلطات العامة بمفرده ، وانما يشاركه فيها البرلمان ، وكان هذا البرلمان مكوناً بطريقة ارستقراطية سواء بالنسبة لمجلس اللوردات او بالنسبة لمجلس العموم ، فكان مجلس اللوردات يتكون من الاشراف ورجال الدين ، ولا زال يحتفظ بهذا التكوين الارستقراطي حتى الان ، في حين كان مجلس العموم يتم انتخاب اعضاءه حتى عام ١٨٣٢ على اساس ارستقراطي اذ كان يشترط في الناخبين ان يكون لديهم نصاب مالي معين ، مما جعل الامر =

لذلك يرى البعض^(١) انه من الواجب التفريق بين وظيفتين او مفهومين للدستور في المجتمعات ذات الاقليات ، الاول هو المفهوم التأسيسي حيث يلاحظ ان المجتمعات التعددية تواجه نمطاً من التحديات والمشاكل التي لم يواجهها منظمو الدساتير في المجتمعات الموحدة اجتماعياً فالشعور بالانتماء الى الجماعة والرغبة في المحافظة على الخصوصيات اللغوية او الثقافية او الدينية او المذهبية وتطويرها من المشاكل التي تستوجب حلولاً دستورية مبتكرة مستندة الى خلق مؤسسات دستورية خاصة يراعى فيها اساليب التمثيل السياسي العادل ، وهي تعد من التحديات الحقيقية التي تواجه اليوم منظمي الدساتير في المجتمعات التعددية ، لذا على الدستور في هذه المجتمعات ان لا يقصر مهمته على تنظيم السلطة كما في الدساتير التقليدية بل اضافة الى ذلك عليه ايجاد وخلق مؤسسات دستورية تؤسس الهوية السياسية العامة للمجتمع بكافة اطيافه ، لذلك فان وظيفته تكمن في بناء دولة ومجتمع وليس فقط تنظيمه ، ولذلك سميت الوظيفة الدستورية بالوظيفة التأسيسية .

=يقصر على فئة قليلة ، وهناك صور عديدة لحكومات الاقلية اهمها الحكومة الارستقراطية والاوليجارشية او حكومة الاثرياء والثيوقراطية والعسكرية .

اولاً : الحكومة الارستقراطية l'aristocratie و هي التي تجعل الحكم والسلطة فيها لقلّة متميزة بسبب اصلها او علمها او خبرتها او مركزها .

ثانياً : حكومة الاثرياء l'oligarchie وهي التي تنحصر فيها السلطة في يد الاقلية الغنية .

ثالثاً : الحكومة الثيوقراطية l'doctrine وهي الحكومة التي تتولى السلطة فيها اقلية من رجال الدين دون مشاركة من باقي افراد الشعب ،

رابعاً : الحكومة العسكرية وهي الحكومة التي يتولى السلطة فيها رجال الجيش في الدولة ، وقد انتشر هذا النوع من الحكومات في دول العالم الثالث في اعقاب استقلال تلك الدول عن الاستعمار .

انظر بهذا الشأن : د . سعيد السيد علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨٣ .

(١) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦١ .

وهناك المفهوم التنظيمي للدستور وهو ان للدستور وظائف اساسية مثل تحديد مصدر السلطة وتنظيم العلاقة بين مؤسسات الدولة وتحديد اختصاصات كل منها وكيفية انتقالها ، كما ان حماية الحقوق والحريات العامة في الدولة وايجاد الاليات الدستورية الديمقراطية التي تكفلها تعد اليوم احدى اهم مهام التنظيم الدستوري المعاصر ، وهذا التنوع في الوظائف يعد من المهام التقليدية الجوهرية في الدساتير التقليدية كافة سواء بالنسبة للمجتمعات التعددية او غيرها من المجتمعات فالدستور هنا يقوم بتنظيم ممارسات السلطة وتوزيعها لذلك سمي هذا النوع من الوظائف الدستورية بالوظيفة التنظيمية⁽¹⁾ .

ان تنظيم حقوق الاقليات الاثنية والقومية كجماعات وليس كأفراد فقط تعد من الملامح الاساسية للدستور في المجتمعات التعددية حيث ان الاقليات الدينية او القومية في كثير من المجتمعات التعددية لها مطالب سياسية وثقافية جماعية كالحق في الادارة الذاتية والتعليم باللغة الام والتمثيل السياسي العادل ، وهذا النمط من الحقوق والمطالب لا يمكن ايجاد حلول فردية لها لذلك تتطلب تنظيماً دستورياً خاصاً بها ، و التحدي الاخر الذي يواجه مؤسسي الدساتير في المجتمعات التعددية هو كيفية ايجاد المؤسسات الدستورية والسياسية الملائمة التي تحظى بثقة الجمهور الواسع ، فبناء الثقة في المجتمع التعددي وخاصة في ذلك النمط من المجتمعات التعددية التي توجد فيها جماعات ذات ثقل وهيمنة وأقليات وجماعات اخرى غير مهيمنة يتطلب تصميماً دستورياً مبدعاً تراعى فيه هذه الخصوصيات ، لذلك فإنه من اجل بناء مؤسسات دستورية تحظى بثقة وولاء الاغلبية يكون من اللازم قبل كل شيء اقناع جميع الجماعات بقبول الخضوع الطوعي للدولة والدستور⁽²⁾ ، لذا يكون على منظمي الدساتير في هذه المجتمعات ايجاد جداول عمل اساسية وكثيرة جداً ، ومن الواجب بادئ ذي بدء معالجتها في الدستور ، فعلى سبيل المثال فإن النظام الانتخابي وطريقة التمثيل وتقسيم الدوائر الانتخابية هي من التفاصيل الفنية التي لا يتدخل فيها الدستور عادة لتنظيم شؤونها ويترك أمر تنظيمها للقوانين الانتخابية ، ولكن في

(1) Sujit Choudhry , Constitution Design ... ,op , cit , p5 .

(2) انظر بهذا الشأن : عبد الله ابراهيم ناصف ،مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص١٤ .

مجتمع تعددي يحتوي العديد من الاقليات القومية او الدينية او المذهبية يمكن لهذا النظام الانتخابي ان يساهم في تهميش الدور السياسي لجماعات معينة ، كما يمكن لنظم انتخابية مبتكرة تراعى فيها خصوصية الجماعات والتوزيع الجغرافي لها ان تساعد في تشجيع التعاون بين الجماعات المختلفة وتحقق تمثيلاً عادلاً للقوميات والاثنيات الصغيرة⁽¹⁾ .

ان بناء مؤسسات دستورية وسياسية وطنية عابرة للقوميات والاديان والطوائف هو من التحديات الشاقة التي تواجه منظمي الدساتير في معظم المجتمعات التعددية ، فافتقار المجتمع التعددي الى ارادة عامة جامعة بين جميع مكوناته وعدم القدرة على بناء ارادة موحدة حول القضايا الجوهرية والاساسية المطروحة على المستوى الوطني تجعل من الدستور اكثر من كونه منظم للسلطة والدولة وحقوق الافراد بل يتعدى ذلك الى تنظيم وتأسيس المجتمع بأسره وبناء هوية وطنية جامعة عن طريق بناء مؤسسات دستورية تحظى بقبول جميع الاطراف . وهذه المهمة قد تبدو من الناحية النظرية ليست صعبة المنال ، ولكن في ظل اختلاف وجهات النظر بين غالبية الجماعات وبسبب تغليب الانتماءات الاثنية على الانتماءات الوطنية والحقوق والتوتر المتبادل بين الاطراف يجعل تحقيق نظام دستوري ديمقراطي في المجتمعات المتعددة من التحديات الكبيرة على نحو دفع بعض الكتاب الى القول بصعوبة بناء نظام ديمقراطي مستقر في المجتمع التعددي وذلك بسبب انعدام التجانس الاجتماعي والسياسي الضروريين لكل ديمقراطية مستقرة⁽²⁾

وهكذا وجدنا دستور ٢٠٠٥ يشير الى معالجات متنوعة بهذا الشأن سوف نأتي على دراستها في هذا الفصل ، إذ تتكون السلطة الفيدرالية في العراق من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس الفصل بين السلطات وعلى اساس هذا النص

(1) Matt Bogaards , democracy and power – sharing in multinational states , International journal on multinational society (IJMS) , vol.8 , no.2 , p119 – 126 .

(2) فالج عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، دراسة منشورة مع عدة دراسات اخرى في كتاب مأزق الدستور ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، الفرات للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٨ – ٦٠ وانظر بهذا الشأن : ارنست لبيهارت ، الديمقراطية الواقعية في مجتمع متعدد ، ترجمة حسني زينة ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ١١ .

سنقوم بدراسة هذه السلطات من زاوية انعكاس التعددية المجتمعية في تنظيمها واثـر هذا التنظيم على الاقليات في العراق وفقاً للمباحث الآتية :

المبحث الاول: تمثيل الاقليات في السلطة التشريعية الاتحادية

المبحث الثاني : تمثيل الاقليات في السلطة التنفيذية الاتحادية

المبحث الثالث : تمثيل الاقليات في السلطة القضائية الاتحادية

المبحث الرابع : دور الاقليات في تعديل الدستور الاتحادي

المبحث الاول

تمثيل الاقليات في السلطة التشريعية الاتحادية

لقد نص اعلان الامم المتحدة الخاص بحقوق اعضاء الاقليات القومية والعرقية والدينية واللغوية لسنة ١٩٩٢ على (ان لاعضاء الاقليات حق الاشتراك وبصورة فاعلة في عملية صنع القرار على مستوى الدولة ككل)^(١) .

كما أكد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ على (ان احسن سبيل لضمان حقوق الاقليات هو تمثيلها العادل في المجالس التشريعية)^(٢) .

ولا شك ان هذه المحفزات والطروحات والمنبهات اثارت اهتمام الاقليات انطلاقاً من دوافع ذاتية مصلحة فوجدت اقلية العالم في تلك الشعارات استجابة لمطالبها السياسية والتي من اهمها المشاركة الفاعلة في المجالس التشريعية لتعزيز حقوقها كأقليات اثنية في وضع سلمي ، وتبلور

(١) المادة الاولى من اعلان الامم المتحدة الخاص بحقوق اعضاء الاقليات القومية والعرقية والدينية واللغوية الصادر سنة ١٩٩٢ .

(٢) المادة ٢٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة ١٩٦٦ .

ذلك في تبني قاعدة الاقليات قضية المشاركة السياسية كمطلب شعبي وذلك من خلال التمثيل النيابي (البرلماني) وبما يتلاءم مع وزنها النسبي .

وعلى الرغم من تزايد الضغوط السياسية على (النخب الحاكمة) والناجم عن تزايد الجماعات الاثنية او الاقليات الراغبة في المشاركة السياسية والساعية اليها وخوفاً من انفجار مطالب الاقليات المتزايدة للمشاركة السياسية بشكل غير سلمي (اعمال عنف واضطرابات) فقد اخذت النظم السياسية تتباين في تعاملها مع مطلب تمثيل الاقليات في البرلمان^(١) ، فبعض النظم السياسية استجابت لذلك واطهرت مرونة في تقبلها لمطالب المشاركة السياسية و هيأت مستلزمات ممارستها كما هو الحال في اثيوبيا^(٢) ، الا انه نجد هنالك بعض الدول والكيانات السياسية تحاول اعاقه تمثيل الاقليات في هيئاتها التشريعية وذلك بالاعتماد على قوانين اصدرتها مجالسها التشريعية من خلال تطبيق نظام انتخابي تم صياغته بطريقة يستحيل معها على اقلية معينة الحصول على حق التمثيل في المجالس التشريعية لهذه الدول وبرز مثال على ذلك هو تركيا التي تتبع نظاماً انتخابياً يحرم الاكرد والاقليات الاخرى فيها من التمثيل في المجالس التشريعية والمحلية^(٣).

بينما ذهبت بعض الدول الى اكثر من مجرد ضمان حق التمثيل للاقليات في السلطة التشريعية وذلك من خلال انشاء مجتمع توافقي تكون كافة الجماعات متوافقة فيه في كامل حقوقها

(١) محمد احمد اسماعيل علي ، دور المثقفين في التنمية السياسية ، دراسة نظرية مع التطبيق على مصر ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٢٠٦ .

(٢) اذار عبد خليفة سلمان ، المتغيرات الدولية وحروب الاقليات ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٧ .

(٣) محمد خالد برع الفهداوي ، حقوق الاقليات في ظل القانون الدولي ، مصدر سابق ، ص ١١٢ .
انظر بهذا الشأن : جمال عثمان جيريل ، التجربة الدستورية التركية ، جامعة المنوفية ، مصر ، بلا سنة طبع ، ص ٩٧ .

السياسية كبلجيكا الفيدرالية مثلاً إذ ان للاكثرية الناطقة باللغة الهولندية حقوقاً سياسية متساوية مع الاقلية الناطقة بالفرنسية والآخرى الناطقة بالالمانية^(١) .

وفي الدول الفيدرالية عادة ما تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين ، مجلس يمثل شعب الدولة الاتحادية بأكمله كما لو كانت الدولة بسيطة وموحدة ويقوم بانتخابه الشعب السياسي في جميع الاقاليم وهذا المجلس يتأثر تشكيله عادة بعدد السكان ومساحة كل اقليم مكون للاتحاد اما المجلس الثاني فهو مجلس الاقاليم والذي تمثل فيه الاقاليم على قدم المساواة بغض النظر عن عدد سكانها او مساحتها^(٢) .

ويذهب رأي الى انه اذا كان المجلس الاول يعد تعبيراً عن مظهر الوحدة في الدولة فإن الثاني يعد تعبيراً عن المظهر الاستقلالي للوحدات المكونة في هذه الدولة^(٣) .

وبدورنا نعتقد ان المجلس الثاني وان كان يمثل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية الا ان وجوده داخل البرلمان الى جانب المجلس الاخر ما هو الا تمثيل للوحدات المكونة جميعاً وليس لوحدة معينة .

وتتولى السلطة التشريعية الاتحادية مادة التشريع في المسائل التي تتعلق بمرافق الدولة المهمة كالخارجية والدفاع والهجرة والكمارك اضافة الى ما تقوم بوضعه من قواعد عامة ليحتتم على السلطات التشريعية الاقليمية الخضوع لها في التشريعات الداخلية^(٤) .

ولمعرفة دور الاقليات في السلطة التشريعية يكون من الضروري الوقوف لدى المواضيع التالية في مطالب مستقلة وكما يلي :

(١) انظر بهذا الشأن : جون د. سوليفان ، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للاصلاح السياسي والاقتصادي ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، واشنطن ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٥ .

(٢) د. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٢ .

(٣) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ٧٧ .

(٤) د. نعمان الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

المطلب الاول

موقف الفقه الدستوري من تمثيل الاقليات في البرلمان

لقد وقع الفقه الدستوري في حيرة من امر تمثيل الاقليات في البرلمانات حيث عارض جانب منه هذه الفكرة وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي آيزمان (esmein) والذي يذهب الى ان النظام البرلماني يقوم في اساسه على فكرة حكومة الاغلبية وان تبني الدولة لهذا النظام يعني قبولها طواعية لحكومة الاغلبية ولا معنى بعد ذلك للقول بأنه نظام قد يؤدي الى اجحاف الاقلية وأنه ظلم لها ، وهكذا فإن تمثيل الاقليات بالنسبة له ما هو الا مبدأ خيالي فاسد^(١) ، وتأسيساً على ذلك يكون من حق الاغلبية ان تختار جميع النواب ، وهو نظام لا ينطوي على اي ظلم .

ان هذا الموقف المتشدد جاء كردة فعل على المطالبات التي ظهرت في الفترة الواقعة ما بين اعوام ١٨٤٠ و ١٨٥٠ لحجز نسبة معينة من المقاعد النيابية مسبقاً شريطة حصول هذه الاقليات على نسبة معينة من الاصوات وهذا ما يسمى بنظام التمثيل النسبي وهذا النظام يفترض الاخذ بنظام القائمة ، أي يجري فيه تقديم قائمة بأسماء المرشحين لأقلية ما شريطة ان لا تأخذ مقاعد الا بنسبة الاصوات التي حصلت عليها في الانتخابات^(٢) .

ومما ذكره آيزمان (esmein) من انتقادات حول هذا الموضوع هو ان وجود الاقلية الى جانب الاغلبية في البرلمان يؤدي الى تنوع الاراء فيه وبالتالي تصبح عملية وضع التشريع امراً صعباً كما قد يكون الانتشغال بايجاد التوافق بين الاراء قائماً على حساب الصياغة القانونية والموضوعية وذلك بسبب الاضطرار الى ادخال العديد من التعديلات على مشروع القانون استجابة لاتجاه الاقلية البرلمانية وهو ما يؤدي الى الاخلال بتوازن المشروع الاصلي .

وعليه يصعب في ضوء المعطيات السابقة القيام بتلك المهمة ويستدل الفقيه آيزمان (esmein) بوقائع عملية تدعم موقفه ، منها ما حدث في فرنسا عند الاخذ بقانون الانتخاب الصادر عام

(١) نقلا عن : د. زهدي يكن ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطابع جوزيف سليم حقلي ، بيروت ، ١٩٥٩ ، ص ٢٧٤ .

(٢) حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ط ٢ ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٢ .

١٩١٩ والذي حاول تمثيل الاقليات السياسية فتحطمت الاغلبية وانقسمت الى درجة استحالة معها استقرار الوزارة وتجانسها^(١) .

وعلى النقيض من الرأي الاول ، ذهب جانب آخر من الفقه الى ضرورة تمثيل الاقليات داخل البرلمان وكان العلامة دوكي (duguit) من ابرز المنادين به ويعتبر العلامة المذكور ان مبدأ التمثيل النسبي هو مبدأ عادل ومنطقي حيث ان حصول حزب الاقلية على عدد من المقاعد يتناسب مع الاصوات التي حصل عليها في انتخابات شرعية يخفف من الاضرار التي يؤدي اليها الحكم الاستبدادي^(٢) .

وعلة ذلك ان نظام الاغلبية يؤدي الى استبداد الاغلبية البرلمانية بدعوى انها قد تكون مؤيدة بعدة اصوات تزيد على اصوات الاقلية .

وان النظام النيابي من شأنه ان يهدد مفهوم الديمقراطية اذا لم يعكس البرلمان اراء الناخبين كافة وقد ايد الفقيه شارل بنوا هذا الرأي وعبر عنه بأن (النصف زائداً واحد يتمتع بالسيادة والحرية ، اما النصف ناقصاً واحد فهو اسير معلق بصندوق الانتخاب كما كان تعلق الارقاء بالارض فيما سلف من الازمان)^(٣) .

لذا ورغم ان التمثيل النسبي قد يؤدي احياناً الى زعزعة الكيان الحكومي وتعريض البلاد في احيان اخرى الى ازمات وزارية الا انه يبقى المفهوم الاقرب نحو الديمقراطية الفعلية باعتقادنا كونه اقرب الى المنطق والعدالة ، ذلك لأن تطبيق مبدأ الاغلبية كثيراً ما يؤدي الى اغلبية شكلية وليست حقيقية ، ناهيك عن ان ادخال نظام جزئي متعدد جديد الى دولة كانت تخضع لنظام الحزب الواحد يعني مواجهة المواطنين بصورة مفاجئة للعديد من الاحزاب الجديدة والافكار والوجوه التي تتنافس للحصول على تأييدهم .

(1)Esmein , element de droit Constitutionnel – Fracais – et compare – Paris – 1921,p.330 .

(2) leon dugait , traite de droit constitutionnel , t.ed, 1930,p63 – 71 : انظر

نقلا عن : زهدي يكن - مصدر سابق - ص ٢٨٠

(٣) نقلا عن : د. محمد ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٨٢ .

فلاحزاب التي تظهر في الفترة التي تلي انتهاء الصراع في مجتمع تكثر فيه الانقسامات تميل الى ان تكون منظمة حول جماعات محددة والاحزاب التي تمثل الجماعات العرقية المنوعة او التي تمثل مجالاً واسعاً من اهتمامات الجمهور لديها كل الفرص من اجل النجاح . لكن يظهر التحدي في تلك المجتمعات متمثلاً بكون المجتمعات الكبرى فيه قد تم تمثيلها في البرلمان بنسبة عددها الفعلي في المجتمع بصورة عامة وتعتمد بصورة كاملة على طوائفها من اجل تحقيق النجاح في الانتخابات فتحصل الاحزاب الكبرى على الدعم من مجتمعاتها العرقية الخاصة بصورة كاملة⁽¹⁾ .

وهكذا قد تتأثر الديمقراطية سلباً نتيجة لتمثل تلك الانظمة الانتخابية ولذلك فإن العديد من الاتجاهات ولمنع الصراع تدعم وجود الاحزاب الخاصة بالاقليات .

الا ان امر التمثيل بدوره لا يخلو من خطورة ، اذ ان تمثيل الاقليات في البرلمان سوف ينعكس وبلا ريب على السلطة التنفيذية لان اعداد الاقليات مع ما تحمله من اتجاهات مختلفة قد يؤدي الى صعوبة تكوين اقلية في البرلمان مما يضطر الفئات كافة الى تكوين وزارة ائتلافية كي تحظى بثقة الاخير ، ولكي تضمن هذه الوزارة استمرارها في الحكم فانها ستضطر الى تقديم الكثير من التنازلات فتبقى خاضعة لسيطرته وهو ما يؤدي الى ضعفها في مواجهة البرلمان ، وهو ما حدا بالعديد من الدول الى وضع القوانين التي تمنع ظهور الاحزاب العرقية او ان تجعل عملية تسجيلها عملية صعبة⁽²⁾

(1)m – duverger : manuel de droit constitutional science politique – paris – 1948 – p.780 .

(2) فرانشسكا بيندا واخرون ، الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، واشنطن ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٠ .

المطلب الثاني

تطور تمثيل الاقليات في العراق

مع بداية تأسيس الدولة وصدور القانون الاساسي عام ١٩٢٥ ، تبني المشرع الدستوري اسلوب حجز بعض المقاعد النيابية لبعض الاقليات الدينية لضمان تمثيلها في البرلمان وهو ما اكده بالنص على ان (يكون انتخاب النواب بقانون يعين فيه كيفية ترشيح النواب والتصويت السري في انتخابهم ووجوب تمثيل الاقليات المسيحية والموسوية)^(١) وهو ما ترجم الى واقع من قبل المشرع العادي في كل من قانون الانتخاب رقم ٦ لسنة ١٩٢٤^(٢) حيث تم تخصيص عدد من النواب للاقليات المسيحية يبلغ (٢) في لواء الموصل و(١) في بغداد و(١) في لواء البصرة ، كذلك تخصيص عدد من النواب للاقلية الموسوية يبلغ (١) في لواء الموصل و(٢) في بغداد و(١) في لواء البصرة . ذلك بالاضافة الى عدد النواب الذين يتم انتخابهم من الاكثرية بنسبة مجموع النفوس في الولاية المذكورة .

وكذلك في قانون انتخاب مجلس النواب رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ حيث تم فيه تخصيص مقاعد للمكون المسيحي بواقع (٢) في بغداد و (١) في لواء البصرة و(٣) في لواء الموصل .

وعند صدور قانون انتخاب النواب رقم ٨ لسنة ١٩٥٢ ظل الحال كما هو عليه في القانون السابق حيث لم يتغير عدد المقاعد المخصصة للمكون المسيحي فيه وصولاً الى قانون انتخاب النواب رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٦ وهو اخر تشريع انتخابي في العهد الملكي والذي تغير فيه عدد النواب المخصص للاقلية المسيحية بأن يخصص عدد(٣) في بغداد و(١) في لواء البصرة و(٣) في لواء الموصل و(١) في كركوك^(٣) .

(١) انظر المادة ٣٧ من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٢) المادة ٦ من قانون الانتخاب العراقي رقم ٦ لسنة ١٩٢٤ .

(٣) المادة ٨ من قانون انتخاب النواب رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٦ .

وبزوال العهد الملكي ساد مبدأ ان المواطنين سواسية امام القانون في الدساتير العراقية المؤقتة للاعوام (١٩٥٨ - ١٩٦٣ - ١٩٦٨) حيث اكدت هذه الدساتير على ان المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات لا تمييز بينهم بسبب الاصل او الجنس او الدين او العقيدة او المذهب ، وهو ما كان يعني اختفاء مسألة تمثيل الاقليات في البرلمان بحيث اغفلت جميع هذه الدساتير اي اشارة الى هذا الامر .

اما دستور ١٩٧٠ الملغى فقد اکتفى بالاشارة الى وجود قوميتين رئيسيتين هما العربية والكردية والاقرار بالحقوق المشروعة ضمن الوحدة العراقية و كما تم بيان ذلك سابقا.

وفي ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ صدر قانون الانتخابات رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة وكان الهدف منه تشكيل جمعية وطنية تضطلع بمهمة اعداد مشروع دستور ٢٠٠٥ وقد تأسس هذا القانون على نظام يعد العراق فيه دائرة انتخابية واحدة^(١)، واعتقد بدوري ان هذا القانون كان يحمل اكثر المبادئ رقياً بحيث كان ينسجم فعلاً مع المرحلة التي يمر بها العراق .

ويصدر دستور ٢٠٠٥ تأيدت فكرة كون المواطنين العراقيين متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي والاجتماعي^(٢).

الا انه في ذات الوقت لم ينس الدستور مسألة التعدد الديني او القومي او المذهبي حيث وردت فيه الاشارة الى كون العراق بلداً متعدد القوميات والاديان والمذهب وهو جزء من العالم الاسلامي وعضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وكما مر بنا في الفصل الاول من هذه الدراسة .

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨١ في اذار ٢٠٠٤ .

(٢) المادة ١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وبهذا الصدد يذهب رأي فقهي الى ان هذه الاشارة تعد دلالة على ارتفاع درجة الوعي الثقافي والسياسي حيث اصبح قوام التمثيل النيابي قوامةً سياسياً بحتاً حيث يتم اختيار ممثلي الشعب على اساس سياسية لا على اساس دينية عرقية او مذهبية^(١) .

وعزز ذلك الاتجاه ما جسده المشرع العادي في قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥^(٢) لعدم اشارته الى تخصيص مقاعد محددة لاي اقلية سياسية كانت عرقية او دينية الخ .

الا ان صدور التعديل المرقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩^(٣) لقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الغى هذه الفرضية بالنص على انه (يتكون مجلس النواب من ثلاثمائة وثمانية وعشرون مقعداً على المحافظات وفقاً لحدودها الادارية وتكون ثمانية منها بصدد (كوته) للمكونات^(٤)) تحتسب من المقاعد المخصصة على ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حال مشاركتهم في القوائم الوطنية وكما يلي :

١- المكون المسيحي خمسة مقاعد توزع على محافظتي بغداد ونيوى وكركوك ودهوك واربيل .

٢- المكون الايزيدي مقعد واحد في محافظة نينوى .

٣- المكون الصابئي المندائي مقعداً واحداً في محافظة بغداد .

٤- المكون الشبكي مقعد واحد في محافظة نينوى^(٥) .

ثم اشار القانون الى ان تكون المقاعد المخصصة من الكوتة للمسيحيين والصابئة ضمن دائرة انتخابية واحدة^(٦) غير ان هذا التعديل قد جسّد حالة من السيطرة للكتل الكبيرة على مجلس

(١) د. سناء مهدي طعمة الموسوي ، تمثيل الاقليات في البرلمان ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، غير مطبوعة ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٢ .

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٠ في ٢٣/١١/٢٠٠٥ .

(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٠ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩ .

(٤) انظر مادة ١١/اولاً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المعدل الملغى .

(٥) انظر المادة ١١/ثانياً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المعدل الملغى .

(٦) انظر المادة ١١/ثالثاً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المعدل الملغى .

النواب من خلال النصوص الواردة فيه والتي جرى استناداً إليها استبعاد الكتل الصغيرة وهذه النصوص هي :

١- المادة ١٥/رابعاً والتي تم بموجبها تخصيص نسبة ٥% من المقاعد كمقاعد تعويضية توزع على القوائم بنسبة المقاعد التي حصلت عليها .

٢- المادة ١٦/رابعاً والتي بموجبها يتم منح المقاعد الشاغرة للقوائم الفائزة التي حصلت على عدد من المقاعد بحسب نسبة ما حصلت عليه من اصوات .

وبذلك اتاح هذا التعديل حالة من الهيمنة للكتل الكبيرة على مجلس النواب من خلال السيطرة على الاصوات التي حصلت عليها الكيانات السياسية التي لم تصل الى القاسم الانتخابي وبالتالي استبعاد هذه الكيانات من التمثيل ، وهكذا تم الطعن بعدم دستورية المادة ٣/رابعاً من قانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ امام المحكمة الاتحادية العليا ، وبالفعل اصدرت المحكمة قرارها الذي قضت بموجبه بعدم دستورية الفقرة رابعاً من المادة ٣ من القانون مسببة قرارها بعدم دستورية النص بأن توزيع المقاعد الشاغرة يتم بترحيل صوت الناخب من المرشح الذي انتخبه الى اخر لم ينتخبه اصلاً وخلافاً لإرادته وهذا يخالف منطوق المادة ٢٠ من الدستور والتي تقضي بمنح المواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح ، وحسناً فعلت المحكمة في قرارها الا انها قيّدت هذا القرار بعدم نفاذه بما تم في عملية توزيع المقاعد الشاغرة في انتخابات عام ٢٠١٠ والتي جرت في ظل قانون ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ (١) .

ولابد من الاشارة الى ان عدم وجود احصاء سكاني رسمي في العراق ادى الى صعوبة الاتفاق على كيفية توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية بعد صدور القانون المعدل لقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ لذلك وبعد مناقشات واسعة من قبل مجلس النواب وبعد تدخل مكتب الدعم

(١) القرار الخاص بالدعوى ١٢/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٦/١٤ منشور على الموقع الالكتروني لمجلس

القضاء الاعلى : www.iraq.ja.iq

الدستوري التابع للامم المتحدة (اليونامي) اصدر مجلس النواب القرار رقم ٢٤ والمسمى بالمذكرة التفسيرية لقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والذي عالج فيه هذه المشكلة عن طريق تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة بالاستناد الى احصائيات وزارة التجارة وباضافة نسبة النمو السكاني بمعدل ٢,٨% وبيان طريقة توزيع المقاعد التعويضية .

ان عدم وجود احصاء رسمي في العراق جعل من مسألة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية عملية غير دقيقة ، لذا نعتقد بضرورة اجراء احصاء رسمي للسكان او الرجوع الى الدائرة الانتخابية الواحدة وبنظام التمثيل النسبي حتى لا يتم هدر الكثير من اصوات الاقليات .

ففي قضية المكون الايزيدي والتي ادعى فيها رئيس القائمة الايزيدي ووكيله المحامي (ب . ن) على رئيس مجلس النواب وذلك بعد اصدار رئيس المجلس لقانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ من دون منح المكون الايزيدي الحصة التي يستحقها قانوناً على اساس الحكم الدستوري الوارد في المادة ٤٩ من دستور ٢٠٠٥ والتي اوجبت ان يكون كل مقعد برلماني مساوٍ لكل مئة الف نسمة ، وبموجب قانون التعديل المذكور اعلاه فإن هذه النسبة (الكوتة) المخصصة لهذا المكون تقل كثيراً عن عددهم والبالغ خمسمائة الف نسمة وهو ما يعني استحقاق هذا المكون خمسة مقاعد برلمانية وليس مقعداً واحداً لذا فإن المكون الايزيدي يطعن بعدم دستورية الفقرة (ب) من المادة (١/ثالثاً) من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠/٤ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩ ، وبعد تدقيق المحكمة الاتحادية لاحظت المحكمة ان عدد اعضاء مجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥ حدد نسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة وذلك وفقاً لاحصائيات وزارة التجارة للمحافظات لسنة ٢٠٠٥ مع اضافة نسبة النمو السكاني وبمعدل ٢,٨% لكل محافظة سنوياً ، وبما ان المكون الايزيدي قد منح مقعداً واحداً ضمن الكوتة الممنوحة للاقليات تحتسب من المقاعد المخصصة وعلى ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حال مشاركتهم في القوائم الوطنية وبحسب الفقرتين (اولاً و ثالثاً) من القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ وهو ما اكدته المذكرة التفسيرية لقانون الانتخابات المرقمة ٢٤ لسنة ٢٠٠٩ والتي اوضحت بأن ذلك جاء منسجماً مع احكام

المادة ٤٩ من الدستور ونظراً لغياب احصاء سكاني حديث وبعد الرجوع الى الاحصائيات الرسمية لوزارة التجارة لعام ٢٠٠٥ والتي عدت جزءاً متمماً لقانون الانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل وبما ان توزيع المقاعد في مجلس النواب العراقي لدورة ٢٠١٠ قد اعتمد على الاحصاء السكاني لوزارة التجارة لعام ٢٠٠٥ المعتمد على البطاقة التموينية دون وجود احصاء رسمي صادر عن جهة متخصصة يحدد نفوس العراق ويبين عدد المقاعد المستحقة للمكون الايزيدي ضمن الكوتا المخصصة للاقلييات ، وبما ان وزارة التجارة ليست الجهة المختصة بتحديد نفوس العراق وحيث ان احصائياتها جاءت لضرورات ظرف اقتصادي يمر به العراق يتعلق بالمواد الغذائية وقد ثبت للمحكمة من خلال كتاب وزارة التخطيط والتعاون الانمائي - الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات المرقم (٣٤٢٨/٨/١/٣/١) والمؤرخ في ٢٠١٠/٥/١٦ من ان عدد نفوس المكون الايزيدي في العراق الخاص بتعداد السكان لعام ١٩٩٧ والذي لم يشمل محافظات كردستان العراق وشمل ١٥ محافظة هو (٢٠٥,٣٧٩) مئتان وخمسة الاف وثلاثمائة وتسعة وسبعون نسمة ، وعند احتساب عدد سكان الايزيديين بموجب معدل النمو السكاني في العراق لعام ٢٠١٠ فانه سيكون (٢٧٣,٣١٩) مائتان وثلاثة وسبعون الفاً وثلاثمائة وتسعة عشر نسمة وهو ما يمثل سكان ١٥ محافظة عدا محافظات كردستان ، لذا فإن المحكمة الاتحادية تجد بأن عدد نفوس المكون الايزيدي يفوق ما خصص له من مقاعد في مجلس النواب بالاستناد الى المادة ٤٩ من الدستور والمادة ١٤ ، وحيث ان المادة ١٣/ثانياً من الدستور لا تجيز سن قانون لا يتعارض مع احكامه ، عليه فإن حكم الفقرة (ب) من المادة (١/ثالثاً) من القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ حكم غير دستوري لذلك قررت المحكمة بعدم دستوريته وبوجوب منح المكون الايزيدي عدد من المقاعد النيابية يتناسب مع عدد نفوسه في انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٤ .

والذي حصل ان قانون انتخاب مجلس النواب المرقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ حافظ على نسبة المكون الايزيدي بواقع مقعد واحد لمحافظة نينوى^(١) .

وقد بقيت هذه (الكوتة) الخاصة بالمكونات على حالها في ظل قانون الانتخابات النافذ المرقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ والذي الغى قانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته حيث لم يتغير عدد المقاعد الخاص بكل اقلية داخل الكوتة المقررة في القانون السابق^(٢) .

وجدير بالذكر ان هذا القانون اخذ بطريقة (سانت ليغو المعدلة) في توزيع المقاعد^(٣) في المادة ١٤ منه ، وهذه الطريقة اعدت لتزيد من فرص الاقليات والكيانات الصغيرة في الحصول على احد المقاعد المتنافس عليها كما تؤدي الى زيادة عدد الاحزاب الممثلة في المجلس المنتخب بحيث تتحقق تعددية شبه كاملة حيث امن غالبية المتنافسين سيحصلون على مقاعد نيابية ، ورغم ما تحققه هذه الطريقة من فائدة للاقليات والكيانات الصغيرة الا انها باعتقادي قد تضعف الانسجام الذي يفترض توافره في مجلس النواب وتضعب عملية الوصول الى اتفاق بين الاطراف

(١) انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية الفقرة (ج) من البند (ثالثاً) من المادة الاولى من قانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ ، اذ يجب ان تكون المقاعد المخصصة من الكوتا للمكون الصابئي المندائي كافة ضمن دائرة انتخابية واحدة ، المرقم ١١/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٦/١٤ منشور على الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى : www.iraq.ja.iq

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٠ بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢

(٣) تشير هذه الطريقة الى جمع الاصوات التي تحصل عليها كل قائمة من القوائم وقسمة مجموع الاصوات الحاصلة عليها كل قائمة على ارقام فردية وفقاً للضرورة ولحين تخصيص كافة المقاعد في الدائرة الانتخابية وتصبح الارقام الناتجة عن هذه السلسلة من عمليات القسمة بمثابة نواتج القسمة التي يتم ترتيبها بدءاً بناتج القسمة الاعلى الى ناتج القسمة الادنى وتعطى القائمة الحاصلة على اعلى ناتج قسمة المقعد الاول الذي يخصص للمرشح الاول في القائمة وتحصل القائمة الحاصلة على ثاني اكبر ناتج قسمة على المقعد الثاني الذي يخصص للمرشح القائمة الاول وهكذا ... انظر بهذا الشأن : د. علي هادي حميدي الشكراوي ، تطبيق طريقة سانت ليغو المعدلة في انتخاب مجلس النواب عام ٢٠١٤ ، مقال منشور على الموقع الالكتروني

http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/service_showarticle.aspx?fid=7&pubid=602

6 تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٥/٢/٦

ورغم ان الحياة النيابية السليمة هي تلك التي تبنى على اسس وقواعد موضوعية تصهر الفوارق الجينية والعرقية بين فئات الشعب الواحد - ومن هذا المنطلق تركت العديد من دساتير دول العالم مسألة النص على تمثيل الاقليات خاصة تلك التي ترتفع فيها نسبة الوعي السياسي والتي يكون فيها التمثيل النيابي قائماً على اسس سياسية بحتة لا على اسس عرقية او دينية او مذهبية - فأن العراق بلد حديث العهد بالديمقراطية لذا حسناً فعل المشرع العراقي في تخصيص مقاعد نيابية للمكونات المختلفة ، حيث ان نظام الانتخاب المتمثل بالتمثيل النسبي يمكن ان يشكل ضمانة سياسية مهمة جداً للاقليات الصغيرة من مكونات الشعب العراقي كونه وبالنسبة لهذه الفئات يعد النظام الاكثر عدالة للتمثيل النيابي وذلك على عكس نظام الاغلبية الذي قد يؤدي الى ضياع اصوات الناخبين الذين صوتوا لمرشح لم يحصل على الاكثية ، وبذلك سنكون امام سيطرة مرشحي الاحزاب والائتلافات الكبيرة والتي تمثل بطبيعة الحال المكونات الكبرى في المجتمع ، لذا يمكن ان يكون هذا النظام ملائماً للدول ذات المكونات القومية والدينية المتعددة وخاصة تلك الدول التي تخرج من سيطرة انظمة دكتاتورية او حروب اهلية كونها تضمن مشاركة اكبر عدد ممكن من الكيانات الموجودة .

وكذلك احسن المشرع صنعاً بموجب قانون الانتخاب النافذ عندما فسح المجال امام المهاجرين والجاليات العراقية في الخارج للدلاء باصواتهم وهو ما يعد ضمانه لفتح المجال امام الكيانات الصغيرة كالاثوريين والكلدان من الذين تركوا البلاد اما جراء الاضطهاد من قبل النظام السابق او بسبب المعاناة جراء سوء ظروف المعيشة وسوء الأوضاع الامنية او الاستهداف من قبل المجاميع الارهابية ، حيث تم ذلك بموجب نظام انتخابات العراقيين في الخارج لانتخابات مجلس النواب العراقي رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣ .

وفي الواقع توجد في هذا القانون عدد من الضمانات المهمة بالنسبة للاقليات والتي هدفها اجراء انتخابات حرة نزيهة وشفافة وتكون بعيدة عن عمليات التزوير سواء في عملية التصويت او في عمليات الفرز واحتساب النتائج ومنها :

- لقد ادرج القانون في الفصل السادس الخاص بالدعاية الانتخابية عدداً من الضوابط والقيود على الحملات الانتخابية ، لضمان عدم تدخل الحكومة والاحزاب المؤتلفة معها

في استخدام اجهزة الدولة في الحملات الانتخابية الخاصة باحزابهم وهي :

- ١- منع استخدام ابنية مؤسسات الحكومة في تنظيم الحملات الانتخابية والاجتماعات .
- ٢- حظر استخدام شعار الدولة في الاعلانات والنشرات في الحملات الانتخابية للاحزاب .
- ٣- منع موظفي الحكومة والسلطات المحلية من القيام بالدعاية الانتخابية لأي مرشح .
- ٤- عدم جواز اثاره النعرات القومية والدينية والاقليمية والطائفية والقبلية بين المواطنين في الحملات الانتخابية .

٥- عدم جواز تقديم هدايا وتبرعات بقصد التأثير على عملية التصويت .

هذه الضوابط هي مهمة جداً في عدم الاستفادة من امكانية الدولة في الحملات الانتخابية للاحزاب وبالتالي تؤدي الى حرمان الاحزاب الصغيرة والاقليات ومن ثم لن يكون هنالك عدالة ومساواة في وجود الرسالة الانتخابية لجميع الكيانات المنافسة الى الناخبين ويؤثر ذلك على نتيجة التصويت والتي قد تكون هذه النتيجة تعبر عن الرأي الواقعي والحقيقي لابناء الشعب .

- اعتبار عدد من حالات التدخل في العملية الانتخابية جرائم انتخابية يعاقب عليها بموجب العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة ، وهذه الحالات التي حددتها المادة ٣١ من قانون الانتخاب النافذ تدخل ضمن مفهوم تزوير الانتخابات وهي تشمل ايضاً الاعمال غير المسموح بممارستها في الحملات الانتخابية .

ان ضمان عدم القيام بعمليات التزوير في الانتخابات والتقييد بالأطر المنظمة للحملات الانتخابية من حيث التوقيت والفعاليات ستؤدي الى اجراء انتخابات تتصف بالحيادية والنزاهة ولذلك يكون تأثيرها واضحاً على نتائج الانتخابات بحيث يمكن ان يعطي كل كيان حقه من الاصوات التي حصل عليها وبالتالي تكون هناك شفافية في العملية الانتخابية وترجمة واقعية للطيف السياسي في العراق وهذا معناه ان تكون الفرص واحدة ومتساوية امام جميع الكيانات السياسية الداخلة في المنافسة الانتخابية دون تمييز .

لكن يمكن ان نورد بعض الملاحظات على القانون الانتخابي في العراق التي اثرت باعتقادي في توفير الظروف والاجراءات اللازمة للانتخابات بصورة تكون اكثر نزاهة وحيادية ومنها ان الخط بين تقسيم العراق الى مناطق انتخابية بعدد محافظاته وجعله منطقة انتخابية واحدة بالنسبة لعدد من المقاعد سميت بـ (المقاعد الوطنية و التعويضية) لم يؤد الى النتيجة المطلوبة في تحقيق نظام اكثر تمثيلاً ، وبالعكس نعتقد انه صمم ليكون في مصلحة الاحزاب والائتلافات الكبيرة حيث ادى الى ضياع اصوات كبيرة خاصة بالنسبة للمرشحين والافراد والذين لم يحصل اي منهم على مقعد نيابي وبالتالي برابنا ان الحل الامثل كان اعتبار العراق دائرة انتخابية واحدة وتخصيص عدد من المقاعد حسب عدد الناخبين لبعض المكونات القومية والدينية وخاصة الايزيدية والصابئة والارمن ، فالعبرة ليست بعددهم بل بضرورة تمثيلهم ليكون المجلس النيابي معبراً لجميع العراقيين بمختلف قومياتهم واديانهم وطوائفهم .

وفي الختام نجد من الضروري ان يعمل مجلس النواب في دورته الجديدة على تشريع قانون جديد للانتخابات يكون مستوفياً للمعايير الدولية وملبياً لحاجات وطموحات العراقيين بحيث يكون منصفاً للجميع بعيداً عن محاولات الكتل الكبيرة في جعل احكام ذلك القانون ممراً للمزيد من النفوذ والتحكم بالقرار السياسي وان نتجاوز بهذا القانون حالات الاريك التي يمر بها العراق من خلال تشريع قوانين انتخابية عند كل عملية انتخابية ويكون ذلك من خلال تشريع قانون يكون ثابتاً ومستقراً قدر الامكان ، ولا ننسى ضرورة انجاز التعداد العام للسكان في العراق في اقرب وقت ممكن لتصبح متطلبات العملية الانتخابية متكاملة وواضحة .

المطلب الثالث

تمثيل الاقليات في تشكيلة السلطة التشريعية الاتحادية وفقاً لدستور ٢٠٠٥

تتكون السلطة التشريعية في العراق من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، وهو ما يعني ان الدستور قد اخذ بثنائية المجلس في السلطة التشريعية على خلاف قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والذي اخذ بنظام المجلس الواحد وسمي الجمعية الوطنية بدلاً من

مجلسين رغم كون القانون المذكور يعد بمثابة اول دستور عراقي انتقالي قرر تغيير شكل الدولة العراقية من دولة موحدة بسيطة الى دولة اتحادية (فيدرالية) ورغم كون ثنائية المجالس التشريعية من مقتضيات الاتحاد الفيدرالي حيث تتمكن بواسطتها الاقاليم الاعضاء من المشاركة في تكوين السلطات الاتحادية وفي اتخاذ قراراتها^(١) .

وسيتم دراسة هذين المجلسين من زاوية اثر ذلك على الاقليات وفقاً للفروع الاتية :

الفرع الاول : مجلس النواب

يتكون هذا المجلس من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مئة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون عموم الشعب العراقي^(٢) ، ويتم انتخابه بطريقة الاقتراع العام السري المباشر ويراعى في التمثيل جميع مكونات الشعب العراقي . اي ان الدستور لم يحدد اعضاء مجلس النواب بل حدد فقط المعيار الذي على ضوءه يتم تحديد عدده وهو ما وضعته عبارة (بنسبة مقعد واحد لكل مئة الف نسمة من نفوس العراق) .

علماً ان نسبة التمثيل النيابي في المجلس لا تعد ثابتة في الدول الاتحادية ، ففي الولايات المتحدة الامريكية تكون نسبة تمثيل النواب هي نائب واحد لكل ثلاثين الف نسمة بشرط ان يكون لكل ولاية نائب واحد على الاقل^(٣) .

(١) علماً ان السلطة التشريعية الاتحادية في ظل جميع الدساتير العراقية السابقة عدا قانون ادارة الدولة العراقية كانت تتركز بيد السلطة الحاكمة سواء كان الملك ام رئيس الجمهورية ام مجلس قيادة الثورة ، حتى القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الذي اخذ بثنائية المجلسين كان الملك هو المهيمن في ظلله على هذه السلطة حيث كانت السلطة التشريعية منوطة بالملك ومجلس الامة الذي كان يتألف من مجلسين : مجلس النواب ومجلس الاعيان والذي كان تابعاً للملك لانه هو الذي يتولى تعيين اعضاءه ويقيلهم من مناصبهم ، اما مجلس النواب فكان يتكون من اعضاء منتخبين وسلطة حل هذا المجلس كانت منوطة بالملك ، وللمزيد من التفاصيل راجع المادتين (٢٦ ، ٢٨) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٢) المادة ٤٩ الفقرة اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة الاولى /فقرة ٢ من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ .

اما الدستور الماليزي فقد جاء بطريقة مختلفة لتحديد نسبة تمثيل النواب في المجلس حيث حدد عدداً معيناً من النواب لكل ولاية او منطقة خاضعة للسلطة الاتحادية على حدة ويتراوح هذا العدد من عضو واحد الى سبعة وعشرين عضواً دون ان يبين الاساس الذي استند اليه في تحديد عدد الاعضاء الممثلين لكل ولاية^(١) .

كما حدد دستور الأرجنتين عدد الممثلين في مجلس النواب بنائب واحد لكل ثلاثة وثلاثين الف نسمة^(٢) .

ويتبين من جميع هذه الامثلة ان امكانية تمثيل الاقليات الصغيرة موجودة حيث ان النائب الواحد يمثل اعداداً ليست بالكبيرة جداً بحيث تضيق فيها الاقليات الصغيرة .

وبالنسبة لدستور جنوب افريقيا فتتألف الجمعية الوطنية وفقاً له من ٣٥٠ - ٤٠٠ مقعد يتم انتخاب نصف اعضاء الجمعية الوطنية ٢٠٠٠ عضو عن طريق القائمة الحزبية على المستوى الوطني ، اما النصف الاخر فيتم انتخابه على اساس القائمة الحزبية الاقليمية .

ان وضع قائمتين وطنية واقليمية لملاً مقاعد البرلمان كانت في الاساس لتطمين الاقاليم والمجتمعات الاثنية واللغوية الخاصة الموجودة هناك وتقوية دورهم في البرلمان^(٣) .

وبالعودة لدستور عام ٢٠٠٥ نجد ان عبارة (ان يراعى تمثّل سائر مكونات الشعب فيه) خاصة بتمثيل الاقليات الاثنية فيه .

ورغم ان الدستور قد نص على ضرورة تمثيل كل المكونات الا انه لم يحدد الطريقة او الآلية المتبعة في تحقيق هذه الغاية ، ويُفهم من هذا النص انه بمجرد تحقيق التمثيل لمكون ما ولو بمقعد واحد يكون هذا تعبيراً عما نص عليه الدستور .

(١) المادة ٤٦ من الدستور ماليزيا لسنة ١٩٨٤ ، وقد حدد الدستور نفسه تمثيل اعضاء مجلس الاعيان (مجلس الولايات) بنائبين عن كل ولاية .

(٢) المادة ٤٥ من دستور الامة الأرجنتينية لعام ١٩٩٤ .

(٣) نقلا عن ، د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية والدول الديمقراطية- مصدر سابق

ولأن النص في الدستور يشير الى ان كل مقعد يمثل مئة الف نسمة ، فإن ذلك سوف يؤثر حتماً على نسبة تمثيل الاقلية الصغيرة لذلك تم تنظيم تمثيل الاقلية في القانون الانتخابي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والمعدل سنة ٢٠٠٩ حيث حدد مقاعد محددة (كوتا) للاقلية .

وبهذا الصدد ذهب رأي الى انه كان من الاحرى ان ينص الدستور على تخصيص هذه المقاعد للاقلية لا ان يترك الامر الى قانون يمكن ان يلغى في مجلس النواب .

ويذهب نفس الرأي الى ان تخصيص نسبة خاصة للنساء والمتمثلة (بالربع)^(١) في مجلس النواب يمكن تطبيقه ايضاً على الاقلية^(٢) .

وبهذا الشأن لم يميز دستور ٢٠٠٥ في العراق بين المواطنين العراقيين وانما اشترط ان يراعى في اختيار اعضاء مجلس النواب تمثيل سائر مكونات الشعب وان لا تقل نسبة النساء فيه عن الربع من عدد اعضاءه^(٣) .

اما بخصوص رئاسة البرلمان فلم يحدد الدستور او ينص على ضرورة تبوأ شخص من اقلية معينة لهذا المنصب ، حيث ان انتخاب رئيس البرلمان يكون بالاغلبية المطلقة

(١) المادة ٤٩ الفقرة رابعاً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية والدول الديمقراطية، مصدر سابق ، ص ٢٥٣ .

(٣) كما ان هناك عدداً من الشروط التي حددها الدستور العراقي والتي يجب توافرها في المرشح لمجلس النواب اهمها ان يكون عراقياً كامل الاهلية وفقاً للمادة ٤٩ الفقرة ثالثاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كما يشترط الدستور عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب واي منصب رسمي آخر /المادة ٤٩ الفقرة سادساً منه ، وقد حددت المادة ١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥ شروط عضوية مجلس النواب وهي :

١- ان يكون عراقياً كامل الاهلية وفقاً للمادة ٤٩ الفقرة ثانياً من الدستور .

٢- ان لا يكون مشمولاً بإجراءات اجتناب البعث وفقاً للمادة ١٣٥ الفقرة ثالثاً من الدستور .

٣- ان تنطبق عليه الشروط الاخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات .

ويعتبر النائب الذي يتقلد منصباً في مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس / المادة ١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وتبدو علة ذلك واضحة و هي الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات والحيلولة دون ازدواجية المناصب .

في الجلسة الاولى بعد الانتخابات^(١) .

وبهذا الشأن اشارت الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب (إذا خلا منصب رئيس المجلس او اي من نائبيه لأي سبب كان ينتخب المجلس بالاغلبية المطلقة خلفاً له في اول جلسة يعقدها لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل)^(٢) .

الا ان العادة جرت على ان يكون رئيس مجلس النواب عند انتخاب الدورة البرلمانية الاولى اما كردياً او عربياً سنياً وذلك بسبب توزيع الرئاسات الثلاث (رئاسة الجمهورية - رئاسة الوزراء - رئاسة البرلمان) بين مكونات العراق الثلاث الرئيسية ، وهنا باعتقادي لن يكون للاقليات والتي لا تعد ضمن المكونات الرئيسية في المجتمع نصيب من هذا التوزيع .

ونعتقد ان قصر التجربة البرلمانية والسياسية العراقية وعدم تكرار هذه العادة واستقرارها بصورة كافية يجعلان من المبكر جداً الحكم عليها بأنها غدت عرفاً دستورياً ملزماً من ناحية انها ما زالت بحاجة الى تكرار واستقرار اكثر وتوافر القناعة لدى النخب السياسية بضرورة الالتزام بها حين تصبح قاعدة دستورية عرفية .

و قد مُنح هذا المجلس اختصاصات مهمة من قبل الدستور^(٣) ، علماً ان نصاب انعقاد المجلس يتحقق بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وتتخذ القرارات في جلساته بالاغلبية البسيطة بعد

(١) المادة ٥٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ..

(٢) اوصت المحكمة الاتحادية العليا لجنة تعديل الدستور في مجلس النواب بمعالجة كيفية انتخاب رئيس المجلس او احد نوابه في حالة شغور منصب اي منهم واتخاذ ما يلزم لوضع نص في صلب الدستور يعالج كيفية الانتخاب اعلاه ، انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٦/٥/٢٠٠٩ منشور في كتاب احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ اصدار جمعية القضاء العراقي ، المجلد الثاني، ٢٠١١

(٣) من المعروف ان اهم الاختصاصات التي اناط الدستور بها المجلس تمثلت بتشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية ، اي ان المجلس يمارس اختصاصاته بشكل مزدوج ويتمثل في سن القوانين من جهة والرقابة على السلطة التنفيذية من جهة اخرى وانتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس وكذلك الموافقة على تعيين رئيس واطراف محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة وبناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى بالاضافة الى السفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه =

تحقيق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك^(١) .

و لان الدستور العراقي الحالي قد اعطى مجلس النواب صلاحيات واختصاصات واسعة ومهمة جداً وهي خليط من اختصاصات تشريعية وتنفيذية بل وحتى قضائية من ناحية اعطاء الدستور مجلس النواب دوراً كبيراً في اقتراح وسن القوانين الاتحادية وانتخاب رئيس الجمهورية وتعيين كبار المسؤولين ولا سيما السلك الدبلوماسي والجيش والقضاء وغيرها من الاختصاصات المهمة الاخرى الانفة الذكر ، فاننا نعتقد ان التصويت على معظمها بالاغلبية البسيطة بعد اكتمال النصاب القانوني (ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) من شأنه ان يضر بمصالح الاقلية الصغرى من ناحية ان الاقلية الاثنية قليلة العدد في البرلمان و بالتالي ستكون ذات قدرة ضعيفة في الدفاع عن مصالحها في حالة طرح مشاريع قوانين يمكن ان تضر بمصلحتها وحقوقها السياسية.

كما نعتقد بضرورة ان يكون هناك استثناء بالنسبة لمشاريع القوانين التي يمكن ان تمس حقوق الاقلية عن طريق النص على ضرورة التشاور مع ممثلي هذه الاقلية حول الموضوع . و ضرورة رفع النسبة المطلوبة للموافقة على هذه المشروعات الى الاغلبية المطلقة ليتم بالتالي رفع درجة الحماية الدستورية لحقوق الاقلية ذات التمثيل الضعيف في البرلمان .

= ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح من مجلس الوزراء ومسائله رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس واعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالاغلبية المطلقة بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة خرقه للدستور او حنثه لليمين او ارتكابه للخيانة العظمى ، ولمجلس النواب اقالة اي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة باغلبية ثلاثة ارباع اعضائه بسبب عدم الكفاءة وعدم النزاهة وسحب الثقة من رئيس الوزراء ومن اي وزير بالاغلبية المطلقة واستجواب واعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة واعفاؤهم بالاغلبية المطلقة والموافقة على اعلان حالة الحرب و الطوارئ باغلبية الثلثين وقرار مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي المقدم من مجلس الوزراء ، واخيراً يمكن للمجلس ان يحل نفسه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وبناء على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، انظر المواد ٦١ ، ١٣٨ من الدستور .

(١) المادة ٥٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وهنا نجد ان دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ هو الاخر كانت للجمعية الوطنية وفقا له صلاحيات كبرى اهمها انتخاب رئيس الجمهورية من بين اعضائها وتعديل الدستور واقتراح وضع وتعديل وتمير ورفض بعض التشريعات في اي موضوع ما عدا التي تشمل الاختصاصات المشتركة بين الاقاليم والحكومة المركزية ، وهذه الجمعية ملزمة بموجب الدستور باشتراك الاقليات في حياتها اليومية .

كما نجد ان دستور بلجيكا الصادر عام ١٩٩٤ قد منح مجلس النواب سلطات متساوية في الكثير من الاختصاصات للسلطات الخاصة بمجلس الشيوخ (الذي يمثل القوميات الثلاث في بلجيكا الفرنسية والهولندية والالمانية)^(١) بالاضافة الى صلاحيات اضافية يتشارك فيها مع الملك^(٢) وكذلك يختص بصلاحيات خاصة به فقط^(٣) .

وعلى الرغم من ملائمة النظام البرلماني للمجتمعات التعددية الا انه حتى في هذا النوع من الانظمة ووفقا لما يمتلكه البرلمان من صلاحيات واسعة ، سيكون بالامكان لاثنية معينة (ذات التمثيل الاكبر) في البرلمان السيطرة على سن معظم القوانين والتشريعات فيه وبالتالي تهيمش ممثلي المجتمعات الاثنية والدينية الاخرى ، ان الحل الامثل لهذه المشكلة يكمن في تشكيل احزاب ممثلة في البرلمان تكون عابرة للقوميات والاديان والاثنيات بشكل عام ، الا ان امكانية تشكيل هذا النوع من الاحزاب في المجتمعات الحديثة العهد بالديمقراطية تعد غير متاحة وصعبة جداً ومن هنا تنهض اهمية خلق مجلس ثان في البرلمان لا يكون مستنداً على الاغلبية الشعبية والكثرة العددية ويمكن ان يعطي للقوميات والاثنيات المختلفة دوراً اكبر في صياغة التشريعات .

(١) المادة ٥٣ من دستور بلجيكا الصادر سنة ١٩٩٤ .

(٢) المادة ٧٤ الفقرات ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ من الدستور نفسه .

(٣) المادة ٧٨ من الدستور نفسه .

الفرع الثاني : مجلس الاتحاد

يعد المجلس الثاني في السلطة التشريعية الي جانب مجلس النواب وهو الذي تمثل فيه الاقاليم على قدم المساواة بغض النظر عن عدد سكانها او مساحتها^(١) .

ان الغاية من وجود هذا المجلس في الدول الاتحادية ليس اسهام الاقاليم في ممارسة السلطة فقط وانما لكي يكون هذا الاسهام على قدم المساواة في جميع الاقاليم وهذا الاسهام يمكن ان يتم عن طريق نواب هذه الاقاليم في البرلمان .

ففي الولايات المتحدة الامريكية يتكون الكونغرس (السلطة التشريعية الاتحادية) من مجلس النواب والذي يتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة وبالاقتراع العام ، ومجلس الشيوخ المكون من شيخين عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها او عدد سكانها ويتم انتخابهم من قبل الشعب في كل ولاية اي من ناخبي الولاية^(٢) .

وفي دستور جنوب افريقيا فإن المجلس الثاني في السلطة التشريعية الى جانب (الجمعية الوطنية) يتألف من ممثلي المقاطعات التسعة المكونة للجمهورية ويمثل كل مقاطعة عشرة اعضاء يسمون بالمندوبين^(٣) وقد تم تنظيمه في صلب الدستور .

وكذلك نجد في دستور بلجيكا الصادر عام ١٩٩٤ ان مجلس الشيوخ يمثل القوميات الفرنسية والهولندية والالمانية الى جانب مجلس النواب في السلطة التشريعية ويتألف من ٧١ مقعداً مقسمة بين القوميتين الرئيسيتين (الهولندية والفرنسية) ويتم تحديد ٤٠ (٢٥ هولندياً و ١٥ فرنسياً) من

(١) د. نعمان الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع

- عمان - ٢٠٠٤ ، ص ٩٢

وانظر بهذا الشأن : ربيع انور فتح الباب متولي ، النظم السياسية (السلطة ، الدولة ، الحكومة صورها واساليبها ، الانتخابات انواعها وتنظيماتها ، الحقوق والحريات العامة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٣٥٢ .

(٢) د. وحيد رأفت و د.وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة المصرية ، القاهرة ، ص ١٧٢ .

(٣) حنان عز العرب خالد ، مصدر سابق ، ص ٣٠ .

هذه المقاعد عن طريق الاقتراع السري المباشر اما بقية المقاعد فيتم ملؤها بواسطة التعيين من قبل اعضاء المجلس من مختلف المجموعات الاثنية^(١) .

اما مجلس الاتحاد في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ النافذ فيعد بدوره المجلس الثاني بعد مجلس النواب المكون للبرلمان و اشار له الدستور بالنص (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)^(٢) .

ويتضح من النص اعلاه ان الدستور العراقي نص على تشكيل مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يكون جزء من السلطة التشريعية الاتحادية الى جانب مجلس النواب ويمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الا ان الدستور ترك تنظيم هذا المجلس من ناحية كيفية تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به لقانون يسنه مجلس النواب ، وبهذا الصدد يكون من الطبيعي ان يضم المجلس ممثلين عن الاقاليم كونها وحدات اتحادية يحكمها النظام الاتحادي بما يتضمنه من تمثيل الاقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية متمثلة بمجلسها الاعلى .

اما ان يضم المجلس ممثلين عن المحافظات غير المنتظمة في اقليم فهو ما لا يمكن قبوله منطقاً وقانوناً من ناحية ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم يربطها بالسلطة التشريعية الاتحادية نظام اللامركزية الادارية وهو نظام اداري بسيط ويعبر عن ممارسة الوحدات الادارية للوظيفة التشريعية .

علماً ان تكوين المجلس من ممثلي الاقاليم والمحافظات سيؤدي الى حصول مساواة تشريعية بين الاقاليم والمحافظات ، مع العلم ان الاقاليم تمتلك وضعاً تشريعياً يختلف تماماً عن وضع المحافظات التي لا تعدو ان تكون وحدات ادارية تتمتع بشخصية معنوية وصلاحيات ادارية

(١) المادة ٦٧ من الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٤ .

(٢) المادة ٦٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ومالية محدودة لتسيير امورها دون ان يتعدى الامر الى ممارسة صلاحيات سياسية او تشريعية من اي نوع .

ومن البديهي ان يكون النص على تشكيل مجلس تشريعي يمثل الاقاليم الاعضاء في الدولة الفيدرالية ضرورة تقتضيها طبيعة النظام الفيدرالي ، لذا نجد اغلب الدساتير الفيدرالية تتضمن تكوين هذا المجلس وصلاحياته وطرق تشكيله^(١) ، وبعكسه يكون المجلس الاتحادي مؤسسة ضعيفة وقليلة الصلاحية وتابعة لمجلس النواب اذ لا يمكن ان يتصور ان يقوم مجلس النواب بتقييد نفسه وتقليص صلاحياته عن طريق اعطاء جزء منها الى مجلس نواب ثاني منافس .

ان مجلس الاتحاد يجب ان يتم تنظيمه وتشكيله بموجب الدستور على النحو الذي تم بشأن تنظيم وتشكيل مجلس النواب ، وهذا هو ديدن الدساتير العالمية المقارنة التي قامت بتنظيم المجلس الاعلى والادنى في صلب الدستور كالدستور الامريكي^(٢) والدستور الارجنطيني^(٣) .

ولهذا يفترض ان يتم تعديل الدستور العراقي بما يضمن النص على تنظيم تكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته وما الى ذلك ومن ثم تترك التفاصيل الدقيقة في عمل المجلس الى المجلس نفسه يحدده بموجب نظامه الداخلي كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب . وعلى الرغم من اشارة الدستور الى ان مجلس الاتحاد سوف يمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لكنه لم يبين طريقة تمثيل هذه الوحدات في المجلس الاتحادي فهل سيكون ذلك بانتخاب عام مباشر او يكون بالتعيين من جانب حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كما هو الحال بالنسبة لدستور جنوب افريقيا عام ١٩٩٦ علماً ان وسيلة الانتخاب هي التي تصب دائماً في مصلحة مجتمعات الاقليات داخل اي اقليم .

ان من اهم مهام المجلس الفيدرالي في الانظمة الفيدرالية المتعددة الاثنيات والاقليات هي زيادة التنسيق بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الاقاليم والولايات ، كما ان بعض الدساتير تنحو هذا

(١) مراد بالقالم ، نظرية الازدواج البرلماني وتطبيقاته ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣٣ .

(٢) المادة الاولى من الدستور الامريكي لعام ١٨٧٨ .

(٣) المواد (٤٤ - ٥٦) من دستور الامة الارجنطينية لعام ١٩٩٤ .

المنحى لتعزيز العلاقة بين المركز والاقاليم وزيادة الدور السياسي للاقاليم في المركز لا سيما في تلك البلدان التي تكون الاقاليم فيها قائمة على اسس اثنية او كون الاقاليم فيها يمثل اقلية ما مهما كان عدد هذه الاقاليم واعداد الاقليات التي تعبر عنها .

وكذلك الامر في الدول المتعددة الاثنيات التي لا تتشكل الاقاليم فيها وفقاً للصيغة الاثنية حيث ان الاقاليم تتيح في جميع الاحوال ايصال اصوات المكونات المختلفة داخله وذلك لسهولة تسليط الضوء على جميع تلك الفئات داخل الرقعة الجغرافية ومن ثم على صعيد الدولة ككل من خلال مجلس النواب .

وهنا نهيب بالمشرع العراقي الاسراع في تشريع القانون الخاص بمجلس الاتحاد ، ويعكسه سوف يتحول مجلس النواب من مجلس لممثلي الشعب الى مجلس لممثلي الاحزاب السياسية وبما ان التركيبة الاثنية متباينة في العراق فان الضرورة تستدعي تشكيل الحكومة العراقية من المجلسين انفي الذكر .

المطلب الرابع

تمثيل الاقليات من خلال الاحزاب السياسية

لفظة الحزب في اللغة تعني التجمع (تحزّبوا) اي تجمعوا ، ولفظة الحزب تعني الطائفة^(١) ، وحازب بمعنى ناصر وعاضد ، والاحزاب التي هي جمع كلمة حزب تعني جماعة من الناس^(٢) ، والاحزاب في بداية الدعوة الاسلامية تشير الى القبائل العربية التي اجتمعت لمحاربة النبي (عليه الصلاة والسلام) في موقعة الخندق .

وقد ذكر لفظ الاحزاب في القران الكريم في مواضع عديدة منها :

(١) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مصدر سابق ، ص ١٣٣ .

(٢) يوسف معلوف ، منجد اللغة ، دار الاسلام للنشر ، الطبعة الخامسة والثلاثون ، طهران ، ١٩٩٦ ، ص ١٣١

قوله عز وجل (أي الحزبين احصى لما لبثوا امدا)^(١) ، وقوله تعالى (يحسبون الاحزاب لم يذهبوا وإن يأت الاحزاب يودوا لو انهم بادون في الاعراب)^(٢) ، وقوله تعالى (فإن حزب الله هم الغالبون)^(٣)

واما اصطلاحاً فيمكن تعريف الحزب السياسي بأنه تنظيم سياسي له صفة العمومية و ذو شخصية معنوية ويتبنى برنامجاً سياسياً يسعى بمقتضاه الى الوصول الى السلطة^(٤) .

ومن المعروف ان الحياة السياسية اليوم في ظل مختلف النظم السياسية والتي اضحى معظمها انظمة حزبية ، اصبحت تتحرك بحركة تلك الاحزاب سواء كانت ليبرالية او سلطوية او شمولية تعددية او احادية كما تعد الاحزاب من اهم وسائل المشاركة السياسية لاثنيات المجتمع كافة في صنع القرار لا سيما في البلدان النامية ذات الاقليات المتنوعة ، ولا شك ان لوجود الاحزاب السياسية الحرة دوره الفاعل والمؤثر في التعبير عن الاقليات على تنوعها وفي اي مجتمع كان وكذلك ترجمة امانيتها وطموحاتها من خلال قدرة هذه الاحزاب على ايصال صوت هذه الاقليات لا سيما في الانظمة النيابية ومنها النظام النيابي في العراق .

الا انه يُلاحظ ان كثيراً من قادة البلدان النامية قد دعوا ومنذ وقت مبكر من استقلال بلدانهم الى تبني نظام الحزب الواحد^(٥) باعتباره يمثل - في رأيهم - رمزاً للوحدة الوطنية والتماسك الاجتماعي وتجسيدا لارادة الامة وهو الاداة الفاعلة في تجاوز الولاءات والانتماءات المحلية من قبلية ولغوية وعائلية وطائفية ، وفي خلق جو سياسي يذيب او يمتص هذه التناقضات في هوية

(١) سورة الكهف/ الاية ١٢ .

(٢) سورة الاحزاب / الاية ٢٠ .

(٣) سورة المائدة / الاية ٥٦ .

(٤) د. محمد محمد بدران ، النظم السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٣٠ .

(٥) محمد محمود ربيع ، الثورة ومشاكل الحكم في افريقيا : دراسة في الاحزاب والنظم والنظريات السياسية ، طرابلس الغرب ، دار مكتبة الفكر ، ١٩٧٤ ، ص ٦٢ .

جديدة^(١) وهو ما يضمن استبعاد النظام التعددي الذي قد يقود الى تفتيت قوى الامة من خلال ظهور احزاب قائمة على اساس اثنية .

وهو ما كان قائماً في العراق قبل عام ٢٠٠٣ حيث لا نجد الا حزباً واحداً في الدولة يمثل ارادة القابضين على السلطة ولم يكن هنالك من احزاب تمثل ارادة الاقليات والاطياف المختلفة تعبر عن كيانها او تقوم بايصال صوتها ، غير انه كان هنالك عدد من الاحزاب المعارضة للنظام انذاك وكانت تعاني التهميش والملاحقة والاعتقال ورغم ذلك لم تفقد قواعدها الشعبية^(٢) .

وبعد ٢٠٠٣ اصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون الاحزاب والهيئات السياسية بموجب الامر المرقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ والذي نظم الاحكام الخاصة بالكيانات السياسية والمصادقة عليها لغرض المشاركة في الانتخابات وتمكينها من تقديم مرشحيتها^(٣) الذين هم في نهاية المطاف اعضاء في السلطة التشريعية الاتحادية .

الا انه وبعد ان تم تسليم السلطة للعراقيين واجراء الانتخابات ووضع دستور دائم ومن ثم الاستفتاء عليه وانتخاب الدورة الاولى والثانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠٠٥ فإنه لم يتم اصدار قانون جديد ينظم عملية تأسيس الاحزاب في اطار قانوني وفق شروط وضوابط تجعل عمل وانشطة الاحزاب مبنية بصورة سليمة تعبر عن كافة اطياف الشعب بما فيها الاقليات المتنوعة والتي لطالما كانت محرومة من تأسيس احزاب سياسية مستقلة وخاصة بها .

(١) نديم البيطار ، من التجربة الى الوحدة ، القوانين الاساسية لتجارب التاريخ الوحدوية ، بيروت ، طه ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٦ ، ص ١٠٢ .

(٢) من هذه الاحزاب حزب الدعوة الاسلامية ، حركة الديمقراطيين ، الحزب الشيوعي العراقي ، الحزب الطليعي الاشتراكي الناصري ، المجلس الاعلى للثورة الاسلامية في العراق ، الحزب الديمقراطي الكردستاني ، وغيرها .

(٣) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ٢٠٠٤/٦/١٥ ضم هذا القانون سبعة اقسام ، احتوى اغلبها على مبادئ عامة لأجل تنظيم الكيانات المتواجدة في العراق والتي ازدادت بفعل التغيرات السياسية ، وكان لا بد من تنظيمها كما نص في القسم (٦) منه على ان يتم تعليق العمل بأي حكم من احكام القانون العراقي يتعارض مع هذا الأمر .

فقد أعدت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مسودة مشروع قانون الاحزاب السياسية والذي اعتمد في بعض مواده على الامر رقم ٩٧ ونظراً لأنه لا يزال مشروع قانون لم ير النور لذا لم نتطرق الى تفاصيل احكامه .

وهنا يجب ان يستكمل الدستور العراقي بجملة من القوانين الاساسية التي تنظم الحياة السياسية في العراق ومنها قانون الاحزاب ، وقد نص هذا الدستور على حق العراقيين في تشكيل احزاب سياسية وضمن حرية الانتماء لها^(١) والانسحاب منها ، غير ان هذه القاعدة تظل بحاجة الى قانون يحدد بصورة تفصيلية اجراءات التأسيس وحقوق والتزامات الاحزاب وطرق عملها ووسائل تحقيق برامجها وطرق تمويلها وعلاقات بعضها ببعض الاخر ، وذلك حتى يتم تسريع عملية التحول الديمقراطي^(٢) .

وبالنسبة لمشروع قانون الاحزاب آنف الذكر فإنه يتضمن في الفقرة الاولى المادة الخامسة منه وجوب تأسيس الحزب على اساس المواطنة بينما يؤكد في الفقرة الثانية من ذات المادة على انه يمكن تأسيس الحزب على اساس ديني او طائفي او عرقي او قومي اذا لم يكن هذه الحزب متعصباً .

بينما نجد في جنوب افريقيا ان دستور ١٩٩٦ قد الزم رئاسة الجمعية الوطنية بإشراك احزاب الاقلية في الحياة اليومية للجمعية وخاصة فيما يتعلق بإشراك تلك الاحزاب في حياة الجمعية والاعتراف بأكبر حزب معارض في الجمعية بزعامة المعارضة ورئيسها بزعامة المعارضة^(٣) ،

(١) المادة ٣٩ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) أما اقليم كردستان فنظراً للتطورات السياسية فيه منذ انتفاضة اذار ١٩٩١ وادارة الاقليم من قبل احزاب (الجبهة الكردستانية) لحين اجراء انتخابات المجلس الوطني لكردستان العراق في ١٩/٥/١٩٩٢ فقد توجب على المجلس الوطني الكردستاني اصدار عدد من التشريعات لتنظيم الحياة السياسية في الاقليم وكان منها اصدار قانون الاحزاب السياسية رقم ١٧ لسنة ١٩٩٣ لتنظيم تأسيس الاحزاب وقد كفلت المادة الثالثة من هذا القانون حرية تأسيس الاحزاب وممارسة نشاطاتها .

(٣) حنان عز العرب خالد ، صنع السياسة العامة في برلمان جنوب افريقيا ، بيت الخبرة البرلماني ، القاهرة ،

علماً ان نظام الحكم في جنوب افريقيا حسب مواد الدستور هو برلماني حيث ان للبرلمان سلطات وصلاحيات واسعة فيه ، و أياً كان النظام الحزبي المعمول به سواء كان الحزب الواحد او التعددية الحزبية فإن الضرورة تقتضي ان لا يسمح دستورياً لأي حزب يسعى من خلال برامجه او طبيعة تكوينه او من خلال سياسته وسلوكه الى تفويض الوحدة الوطنية وتفكيك اواصر العلاقة بين اعضاء الجماعة الوطنية أو ان يكون له ارتباطات بجهات اجنبية وذلك على صعيد العراق او غيره من البلاد المتنوعة اثنياً^(١) .

وهناك امثلة واضحة على احزاب قامت على اسس تجزئية ادت مع عوامل اخرى الى تهيئة الظروف لانفصال اجزاء من الدولة ، فقد شهدت زائير قيام عدد كبير من الاحزاب والاتحادات القبلية حيث كانت العاصمة كينشاسا تحتضن لوحدها اكثر من ٨٥ اتحاداً قبلياً و ٢٧ جمعية ثقافية معظمها ذات طابع عرقي ضيق وكان الهدف الرئيسي لهذه الجمعيات هو غرس الولاء للقبيلة ، وقد كان الأباكو (apako) هو اكثر الاتحادات القبلية نشاطاً حيث كان يجمع قبائل الباكو ومن ثم تحول الى حزب سياسي هدفه الرئيسي توحيد وابقاء ونشر لغة (الكيكونغو) ويدعو الى اقامة دولة خاصة بهم ، ولم يكن الضرر الذي الحقوه بوحدة الكونغو بالشيء الهين^(٢) ، حيث كان واحداً من اهم الاسباب التي ادت الى محاولة انفصال اقليم كاتانغا (شابا) في بداية عهد الاستقلال عام ١٩٦٠ ، وبذلك كان الحزب على النقيض من حزب الحركة الكونغولية (حزب باتريس لومومبا) الذي سعى الى تكوين ((شعور بالشخصية الكونغولية))^(٣).

وبهذا الشأن يكون علينا الانتباه للاحزاب التجزئية ذات الطبيعة الانقسامية ، وهو ما يمكن ان نتعرف اليه من مواقف هذا الحزب وسلوكياته التي من خلالها يتم اختبار مقاصد الحزب الحقيقية ومواقفه من مسألة الوحدة الوطنية .

(١) Encyclopedia of third world (London , new york) , facts and files , 1981 , vol . 2 , p.1331

(٢) اسماعيلوفا ، مصدر سابق ، ص ٦٦ .

(٣) رياض عزيز هادي ، المشكلات السياسية في العالم الثالث ، بغداد ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٦٦ .

وتجدر الاشارة الى اهمية دور الاحزاب السياسية في تعميق دور واسهام الاثنيات المختلفة في الدولة في المشاركة السياسية وصنع القرار السياسي في حال كون هذه الاحزاب تعبر عنها وتكون الوسيلة التي من خلالها تترجم هذه الاثنيات امانيتها ورغباتها وتعبر بها عن ذاتها ، إلا انه وفي الوقت عينه ينبغي التذكير بأن اهم وظيفة تتجزها الاحزاب السياسية ولا سيما على صعيد بلدان العالم الثالث هنا هي تلك الوظيفة المتعلقة بترصين الوحدة الوطنية من خلال الانتقال بالبنى الجزئية - الاثنية - الاقليمية الى مستوى البنية الوطنية^(١) ، ذلك ان الاحزاب تعمل وفقاً لذلك كأدوات لتعميق الشعور بالمواطنة التي لها ان تتخطى الاعتبارات الطائفية والعرقية والقبلية لصالح الارتباط الوطني وهو ما لا يتعارض بأي حال من الاحوال مع إقدام الحزب على اسماع صوت اقلية ما او المطالبة بحقوقها او حتى التعبير عنها في اطار وطني^(٢) وبهذا الصدد لا بد من التأكيد على مسألة غاية في الاهمية وهي ان دور الاحزاب السياسية في المجتمعات التعددية او مجتمعات الاقليات مهما بلغت اهميته لإنصاف الاقلية وابرار دورها في الحياة السياسية ، إلا ان اعتماد المحاصصة الحزبية في توزيع الحقائق الوزارية وجميع المناصب الاخرى في السلطتين التشريعية والتنفيذية وجميع مؤسسات الدولة وهو ما حصل في العراق بعد ٢٠٠٣ قد قيد امكانية اتخاذ قرارات تنال على دعم وثقة جميع الاحزاب والائتلافات المشتركة في الحكومة ، وجاءت النتيجة سلباً على الوضع الامني وعلى تقديم الخدمات الماسة لحياة المواطنين وشكلت في الوقت نفسه غطاءً لعمليات الفساد المالي التي اصبحت ظاهرة بارزة للعيان في اغلب وزارات الحكومة وهيئاتها .

(١) انظر بهذا الشأن : جورج بالاندييه ، الانثروبولوجيا السياسية ، ترجمة جورج ابو صالح ، بيروت ، مركز الانماء القومي ، ١٩٨٦ ، ص ١٣٧ .

(٢) انظر: اسامة الغزالي حرب ، الاحزاب السياسية في العالم الثالث ، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، الكويت ، ١٩٨٧ ، ص ٨٥ .
وانظر بهذا الشأن : اوستن رتي ، سياسة الحكم ، ترجمة د. حسين علي دنون ، الجزء الثاني ، المكتبة الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٦ ، ص ٥٠ وما بعدها .

وإن اتخاذ أي إجراء بحق احد المتهمين او الضالعين في عمليات الفساد والذي يكون محسوباً على حزب ما سيجعله بعيداً عن ان تصله سلطة القانون ، لأن التعرض لأحدهم سيجعل حزبه يضغط على الحكومة او ينسحب منها وبالتالي الانسحاب من العملية السياسية وهو ما يفسح مجالاً لانهياب الحكومة كاملة .

كما ان هذه المحاصصة الحزبية قد تشل المؤسسات الدستورية وتمنعها من العمل بصورة طبيعية ووفق الاليات الدستورية المعمول بها في الانظمة المماثلة ، فمثلاً حالات الغياب المستمرة ولفترات طويلة لاجزاء في مجلس النواب دون ان يتمكن المجلس من اصدار تشريع ينهي عضوية هؤلاء من شأنه ان يتسبب في اعاقه العملية السياسية برمتها ، وهو ما يدعونا الى تكرار الدعوة الى إقامة قاعدة تشريعية تصاغ من خلالها اهم القواعد القانونية التي تنظم عملية اقامة الاحزاب السياسية والانتماء اليها وغاياتها التي لا يجب ان تخرج عن الوحدة الوطنية بأي حال من الاحوال ، خصوصاً وان معظم تلك الاحزاب تشكل جزء لا يتجزأ من كينونة النظام الديمقراطي وذلك من خلال تشكيل السلطة التشريعية من قبل المرشحين الفائزين في الانتخابات التشريعية والذين هم بالاساس مرشحو الاحزاب السياسية المتنوعة^(١) .

المبحث الثاني

تمثيل الاقليات في السلطة التنفيذية الاتحادية

السلطة التنفيذية باعتبارها الادارة المختصة التي تمثل حلقة الاتصال اليومي بين السلطة ومجموع طبقات الشعب فهي تمثل مرفقاً اساسياً يصل الى جميع مفاصل الدولة وشرائح المجتمع وهو ما يعني ان العمل الاداري يأخذ اهمية في حياة الجماعة الوطنية من خلال تلازمه مع

(١) ولهذا السبب اصبحت لظاهرة الاحزاب السياسية نظرية علمية ضمن القانون الدستوري والنظم السياسية حيث هنالك علاقة وثيقة بين نشوء الاحزاب السياسية والنظم الانتخابية والتي تعد من المواضيع المهمة في نظرية الدولة والتي تعد جزءاً مهماً من نظرية القانون الدستوري بالاضافة الى تدريسها ضمن نظرية العلوم السياسية .
انظر : موريس ديفرجيه ، الاحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد ، دار النهار للنشر ، بيروت ، ط ٣ ، سنة ١٩٨٠ ، ص ١١ .

العمل السياسي وذلك لتظافرها الوثيق في حكم المجتمعات البشرية حيث ان العمل السياسي يجري على مستوى القرار والبرامج المصوغة لوضع السياسة العامة ، اما الاداري فيجري على مستوى التنظيم والتنفيذ^(١).

و في الدول الفيدرالية تتولى الوظيفة التنفيذية الاتحادية سلطة تتكون من رئيس الدولة وحكومة الاتحاد والتي تتولى تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في جميع انحاء الدولة بكافة اقاليمها ثم اصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة بأجمعها وهي واجبة التنفيذ في كافة ارجائها.

وهذه السلطة و إن امتدت الى كل مساحة الدولة وبالتالي الى كل مواطنيها ، فهناك من شؤونهم ما يترك الى السلطة التنفيذية الاقليمية وهو ما يتم تحديده من خلال ايضاح مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والاقليمية بموجب الدستور الاتحادي وبالطريقة التي يرنثها^(٢) .

وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية عادة من رئيس الدولة اياً كانت تسميته ملكاً او رئيساً ومجلس وزراء (في النظم البرلمانية) او الوزراء متفرقين (في النظم الرئاسية).

ففي الولايات المتحدة الامريكية تتكون هذه السلطة من رئيس الجمهورية وهو الرئيس الاعلى للدولة ويساعده نائبه وعدد من الوزراء هو من يقوم باختيارهم^(٣) .

وفي ظل الدستور الارجنتيني لسنة ١٩٩٤ (تناط السلطة التنفيذية الاتحادية للأمة بمواطن لقبه رئيس الامة الارجنتينية)^(٤) يتم انتخابه ونائبه من قبل الشعب مباشرة^(٥) .

(١) جورج بالانديه ، الانثروبولوجيا السياسية ، ترجمة جورج ابو صالح ، بيروت ، مركز الانتماء القومي ، ١٩٨٦ ، ص ٣٣ .

(٢) د. محمد هماوندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية ، مصدر سابق ، ص ١٩٢ ، وانظر بهذا الشأن : د. ايمن احمد الورداني ، حق الشعب في استرداد السيادة ، ط ١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٣٠ .

(٣) المادة ٢/فقرة اولاً من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٨٧٨ ، .

(٤) المادة ٨٧ من دستور الامة الارجنتينية لعام ١٩٩٤ .

(٥) المادة ٩٤ من دستور الامة الارجنتينية لعام ١٩٩٤ .

واما السلطة التنفيذية في جنوب افريقيا فتتألف من رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية ونوابه ووزرائه ، حيث يختار رئيس الجمهورية من بين اعضاء البرلمان ولا يكون مسؤولاً امامهم ويكون في الوقت نفسه رئيساً للوزراء ويمكن للبرلمان سحب الثقة عن جميع الوزراء عدا الرئيس بأغلبية الثلثين^(١) .

وتجدر الاشارة الى ان دستور ١٩٩٦ يختلف عن دستور ١٩٩٣ الجنوب افريقي في انه لم يفرض اي التزام دستوري بضرورة اشراك الاحزاب الاخرى في الوزارة ، بل ان توجه هذا الدستور كان نحو تشكيل حكومة الاغلبية وليست حكومة الوحدة الوطنية كما كان في الدستور السابق . كما لم ينص الدستور الجديد على ضرورة انتخاب نواب الرئيس من بين الكتل التي حصلت على اكثر من ٨٠ مقعداً ومن خلال ذلك يمكن القول ان دستور ١٩٩٣ كان اكثر تجسيدا لوضع احزاب الاقليات الاثنية او اللغوية واشراكها ضمن حكومة وحدة وطنية^(٢) .

اما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية الاتحادية في العراق وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥ النافذ فهي تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وهي تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقوانين وعلى اساس مبدأ الفصل بين السلطات ، وسنقوم بدراسة كل منها قدر تعلق الامر بموضوع الاقليات وانعكاسه عليها وحسب المطالب الاتية

المطلب الاول

رئيس الجمهورية

رئيس الدولة هو رمز للوحدة الوطنية وممثلاً لوحدة البلاد وضامناً لاحترام الدستور واستقلال ووحدة العراق وسلامة اراضيه^(٣) ، وقد وضع الدستور شروطاً يجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية وهي ان يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين ، كامل الاهلية ، أتم الاربعين من

(١) المادة ٨٦ من دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ .

(٢) وعلى الرغم من ان دستور ١٩٩٣ كان مؤقتاً الا ان الكثير من مبادئه الدستورية شكلت اساساً لدستور ١٩٩٦ الدائم ، أنظر بهذا الشأن : مركز الدراسات الاستراتيجية للقوات المسلحة المصرية ، دراسة حالة جنوب افريقيا ، القاهرة ، اكااديمية ناصر العسكرية العليا ، اذار ١٩٩٨ ، ص ٤١ .

(٣) المادة ٦٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

عمره ، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية واسعة ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن ، غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف^(١) .

وقد اوجب الدستور تنظيم احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقانون يصدره مجلس النواب^(٢) الذي ينتخب رئيس الجمهورية من بين المرشحين الذين تنطبق عليهم الشروط اعلاه وبأغلبية الثلثين^(٣) ، فإذا تعذر الحصول على هذه النسبة في التصويت الاول يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات فيكون رئيس الجمهورية من حصل على اكثر الاصوات^(٤) .

ويعد انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب اتجاهاً يرتبط غالباً بالانظمة البرلمانية بعكس النظام الرئاسي الذي عادة ما يتم الانتخاب فيه من قبل المواطنين كما هو الحال في الارجننتين والولايات المتحدة الامريكية^(٥) .

وقد حدد الدستور ولاية الرئيس بأربعة سنوات مع جواز انتخابه مرة ثانية ، علماً ان ولاية رئيس الجمهورية تنتهي بكل الاحوال بانتهاء دورة مجلس النواب ، الا انه يستمر في ممارسة مهامه الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه ، وحتى انتخاب رئيس للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة للمجلس^(٦) .

وقدر تعلق الامر بموضوع الاثنيات نجد ان انتخاب رئيس الجمهورية باغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب وكسر هذه الاغلبية في الاقتراع الثاني وعلان رئيس الجمهورية لمن يحصل على اكثرية الاصوات يعد امراً خطيراً حيث باستطاعة الكتلة الاكبر ان تحقق هذه الاغلبية وتفوز

(١) المادة ٦٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٦٩ /اولاً من الدستور نفسه .

(٣) المادة ٧٠ /اولاً من الدستور نفسه .

(٤) المادة ٧٠ /ثانياً من الدستور نفسه .

(٥) محمد عبد العال الشاوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة ، مطبعة الاسراء ، القاهرة ، بدون

تاريخ ، ص ٤٥٥

(٦) انظر المادة ٧٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

بمنصب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء معاً ، ومن ثم تتحكم بمجلس النواب السلطة التشريعية ذات الاختصاصات الواسعة والمهمة .

وبما ان الاغلبية البرلمانية في الدول المتعددة الائتلات هي ذات طبيعة اثنية وليست سياسية لذلك فإن هذه الاغلبية قد تظل محتكرة من قبل جماعة اثنية محددة دون اخرى وبالتالي يكون منصب رئيس الجمهورية خاضعاً لموافقة هذه الاثنية واغلبيتها البرلمانية دون غيرها .

وهذا الامر مخالف بطبيعته للنظام الفيدرالي الذي يستلزم مشاركة الاقاليم الاعضاء في الاتحاد بصفتها هذه في تكوين السلطات الاتحادية واتخاذ قراراتها.

وبالاضافة الى رئيس الجمهورية فان رئاسة الجمهورية في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ تتكون من نائبين للرئيس يشكلان مع الرئيس (مجلس الرئاسة) . وقد حدد الدستور الدورة البرلمانية الاولى (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) فقط لبقاء مجلس الرئاسة والذي يتم انتخابه بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي الاصوات .

كما ان الاحكام السارية بالنسبة لاقالة رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب تسري على اعضاء المجلس ايضاً كما يمكن اقالته من قبل مجلس النواب وبأغلبية ثلاث ارباعه بسبب عدم الكفاءة او النزاهة^(١) .

و يهيمن رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية الاتحادية ، الا ان هذه الهيمنة في النظام البرلماني تختلف عنها في النظام الرئاسي ، حيث لا يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني سلطات فعلية بل ان الوزارة هي من يمارسها^(٢) .

وفي ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ والذي اخذ في المادة الاولى منه بالنظام البرلماني^(١) ، منح رئيس الجمهورية صلاحيات ومهام عديدة يمكن ان يطلق على اغلبها بالصلاحيات او المهام التشريعية ، فهو رمز للدولة اكثر من كونه قائداً فعلياً لها^(٢) .

(١) المادة ١٣٨ / فقرة ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) د. كاظم الجنابي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص ١٨ .

وفي الحقيقة لا يوجد نص دستوري يشير الى كون رئيس الجمهورية من قومية او اثنية معينة ، الا ان الواقع السياسي جرى على انتماء الاخير الى احد الائتلافات الرئيسية في المجتمع .
 علماً ان مسألة توزيع المناصب العليا الاولى على الفئات الائتلافية المختلفة ظاهرة لا تقتصر على العراق ، ففي بعض الدول كاليهند ولبنان وذوي التعددية يتم اتخاذ هذا الاجراء لتشجيع مشاركة كل الطوائف والائتلافات في ادارة شؤون الدولة .

وعلى الرغم من ان هذا التوزيع للمناصب غير موجود في الدستور المكتوب ولكن يمكن ان يعد عرفاً دستورياً قائماً بمرور الوقت .

واخيراً فان منصب رئيس الجمهورية يعد من اخطر المناصب في الدولة لذا يجب ان يحاط هذا المنصب بالحماية الدستورية الكاملة للحيلولة دون الوقوع تحت تاثير مجموعة معينة لذلك يمكن ان يكون لاعطاء مجلس الاتحاد ورؤساء الاقاليم دوراً في انتخاب رئيس الجمهورية اهمية تذكر من ناحية انه سيجعل من شاغل هذا المنصب رئيساً لكل حكومات العراق الفيدرالية والاقليمية والمحلية .

ويذهب جانب من الفقه الدستوري بهذا الصدد الى ان النظام البرلماني اذا اريد له التطبيق الصحيح في دساتير الانظمة الجمهورية فلا بد من انتخاب رئيس الجمهورية من قبل هيئة خاصة وكما هو متبع في الهند حالياً^(٣)

(١) تنص المادة على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي) .

(٢) إصدار المراسيم الجمهورية ، اصدار العفو بتوصية من رئيس الوزراء باستثناء ما يطلق عليه بالعفو الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري . وكذلك المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي وافق عليها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مرور ١٥ يوماً من تاريخ تسليمها ، والمصادقة على احكام الاعدام بعد اكتسابها الدرجة القطعية ، ويقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية .

أنظر : المادة ٧٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة ٥٤/فقرة أ ، ب من دستور الهند لعام ١٩٤٩ .

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

اضافة الى رئيس الجمهورية فإن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون ايضاً من مجلس الوزراء والذي يمثل السلطة التنفيذية الحقيقية ، وسنتناول كل من تشكيل هذا المجلس واختصاصاته وانعكاسه على الاقليات من خلال فروع مستقلة وحسب التفصيل الاتي :

يتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء ويتشكل المجلس عند قيام رئيس الجمهورية خلال ١٥ يوماً من تاريخ انتخابه بتسمية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً رئيساً للوزراء وتكليفه بتشكيل مجلس الوزراء وتسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ٣٠ يوماً من تاريخ التكليف^(١) وفي حالة فشل المرشح الاول خلال مدة ٣٠ يوماً من تاريخ التكليف ، فللرئيس تكليف مرشح آخر ، وتتل الوزارة ثقة مجلس النواب عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة^(٢) ، وفي حالة عدم نيل الوزارة للثقة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال ١٥ يوماً^(٣) .

وتكون مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية^(٤) ، ويشترط الدستور في المرشح لرئاسة الوزراء ما يشترطه في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين من عمره ، وعليه يكون منصب رئيس

انظر بهذا الشأن : د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢١٢ .

(١) المادة ٧٦ / فقرة اولاً وثانياً من الدستور ، ويقصد بالكتلة الاكثر عدداً التي لها الحق في تشكيل الحكومة هي الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر ثم تكثلت بكتلة واحدة ذات كيان واحد ايهما = اكثر عدداً ، انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠ منشور على الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى : www.iraq.ja.iq

(٢) المادة ٧٦ / رابعاً .

(٣) المادة ٧٦ / الفقرة (ثالثاً وخامساً) .

(٤) المادة ٨٣ .

مجلس الوزراء من نصيب الكتلة النيابية الاكثر عدداً^(١) ويتولى تشكيل مجلس الوزراء بتكليف من رئيس الجمهورية الا اذا اخفق في تشكيل الوزارة او لم تحصل تشكيلته على ثقة مجلس النواب وهو امر مستبعد ، اذ قد تتمكن كتلته من تحقيق الاغلبية المطلقة في مجلس النواب وهي الاغلبية المطلوبة لحصول الوزارة على ثقة المجلس اما لأنها تمتلك هي نفسها هذه الاغلبية او قد تسعى الى التحالف مع احدى الكتل النيابية لتحقيق الاغلبية المطلوبة يكون رئيس الوزراء مسؤولاً مع اعضاء وزارته مسؤولية تضامنية وشخصية امام مجلس النواب وذلك وفقاً لقواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني^(٢) .

ويعد رئيس الوزراء قائداً عاماً للقوات المسلحة والمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، ويقوم بادارة مجلس الوزراء ويتأرض اجتماعات المجلس وله الحق باقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب^(٣) ، كما منحه الدستور حق الطلب المشترك مع رئيس الجمهورية من مجلس النواب الاعلان عن الحرب او حالة الطوارئ وكذلك دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية وله ايضاً طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً وله تقديم طلب وبموافقة رئيس الجمهورية لحل مجلس النواب ويخول رئيس الوزراء الصلاحيات

(١) ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الى ان تعبير الكتلة النيابية الاكثر عددا يعني اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة ودخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد ، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات باسماء وارقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة (ذات كيان واحد في مجلس النواب) ، وايهما اكثر عددا ، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عددا من الكتلة - او الكتل الاخرى - بتشكيل مجلس الوزراء استنادا الى احكام المادة ٧٦ من الدستور ، انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بخصوص تفسير الكتلة النيابية الاكثر عددا رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ = في ٢٥/٣/٢٠١٠ والذي تم التأكيد عليه بقرار المحكمة رقم ٤٥/ث/ق/٢٠١٤ في ١١/٨/٢٠١٤ منشور على الموقع الالكتروني: [http:// www.iraqja.iq/view.910](http://www.iraqja.iq/view.910)

(٢) المادة ٨٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة ٧٢ من الدستور نفسه .

اللازمة لادارة شؤون البلاد خلال فترة الحرب وحالة الطوارئ^(١) ، بالاضافة الى تقديم التوصية الى رئيس الجمهورية لاصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين .
ويعد مجلس الوزراء المسؤول الاول في الدولة من الناحية الفعلية ويتمتع باختصاصات واسعة كما هو الحال في الدول ذات النظام السياسي البرلماني^(٢) .

ان منح البرلمان الحق في سحب الثقة عن رئاسة الوزارة كما هو وارد في الدستور الحالي^(٣) دون ان يكون لرئيس الوزراء هذه الصلاحية الا بعد موافقة رئيس الجمهورية يضعف من موقع و

(١) المادة ٦١ / ٩ / فقرة ٩ / البند ج من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) اما صلاحيات مجلس الوزراء فتتلخص في الاتي :

١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

٢- اقتراح مشروعات القوانين .

٣- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين .

٤- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية .

٥- تقديم التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني اضافة الى رؤساء الاجهزة الامنية .

٦- التفاوض بشأن المعاهدات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله ، وهنا يفهم ان الامور المتعلقة بالمعاهدات الدولية هو امر محصور بالسلطة الاتحادية وهو ما تؤكد المادة ١١٠/اولاً من الدستور ، الا ان المادة ١٢١/رابعاً اوجبت تأسيس مكاتب للاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لتسيير الشؤون الاجتماعية والثقافية فيها ، وهو ما يشكل تجاوزاً على السلطة الاتحادية صاحبة الاختصاص في تمثيل الدولة الاتحادية ومن شأنه ان يؤدي الى ازدواجية الاختصاص مع عمل المجتمعات الثقافية التابعة للسلطات الاتحادية ويؤدي حتماً الى تضخم في ملاكات السفارات وتحميل ميزانية الدولة نفقات باهظة .

٧- لمجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية اقتراح تعديل الدستور

٨- للمجلس وضع نظامه الداخلي. (انظر في ذلك المادة ٥٨ من الدستور) .

(٣) المادة ٦١ / ٨ / فقرة ٨ / البند ١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

مكانة رئيس الوزراء امام البرلمان ، وبقراءة متأنية لنص المادة ٦٤ /اولاً من الدستور نرى بأن المشرع الدستوري قد أخذ بالحل الذاتي حيث اعطى هذا الحق للسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب ، فالسلطة التنفيذية تتلخص مهمتها فقط في ان تطلب من مجلس النواب ان يحل نفسه بالاغلبية المطلقة .

وهذا الطلب الصادر من رئيس مجلس الوزراء لا يجوز ان يصدر خلال المدة التي يكون خاضعا فيها لاستجواب من مجلس النواب اضافة الى ذلك فانه يجب موافقة رئيس الجمهورية على هذا الطلب ، اي ان القرار النهائي بحل المجلس انما يكون بيد المجلس نفسه وبذلك فقدت السلطة التنفيذية في العراق اقوى وسيلة فعالة لمواجهة السلطة التشريعية .

كما ان وجود صلاحية حل البرلمان من شأنها ان تخلق علاقة اكثر توازناً بين البرلمان والحكومة ، وقد يؤدي هذا الوضع الى تشكيل واقع قوي للأقليات والائثيات الممثلة في البرلمان للاشتراك بشكل ملحوظ في الحكومة .

وفي هذا السياق اعتقد ان رئيس الوزراء في العراق سيكون اسيراً للمساومات والتحالفات بين الكتل والاحزاب السياسية وهو ما افرزه الواقع السياسي المعقد والقائم على ارضية هشة متغيرة^(١) ولم ينص الدستور على تقسيم الحقائق الوزارية بين الائثيات والقوميات المختلفة كما جاء في المادة ١٠٠ من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٤ ، ولكن بسبب اعتماد الوزارة على ثقة البرلمان وصعوبة حصول كتلة سياسية واحدة على اكثر من نصف اصوات البرلمان (الاجلبية المطلقة) فإن مجلس الوزراء يتم تشكيله عادة من وزراء من مختلف الائثيات كل بحسب ثقله البرلماني والسكاني .

(١) د . حيدر ادهم الطائي ، مظاهر قانونية للطائفية في العراق ، مجلة شؤون مشرقية ، العدد الاول ، ٢٠٠٨ ، بيروت ، ص١٤٣-١٤٤ .

وانظر بهذا الشأن : عبد الرضا حسن الطحان ، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - فرنسا نموذجا ، منشورات جامعة قاريونس ، بنغازي ، ٢٠٠١ ، ص٣٠٢ .

وانظر : محمد عبد الحميد ابو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، النسر الذهبي ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص١٣٠

وبالتالي وفقاً للحالة العراقية لا يمكن تصور ان ينتمي رئيس الجمهورية الى احدى الاقليات الصغرى والتي نحن بصددھا كون كل منها يشكل نسبة بسيطة قياساً بالنقل السكاني الذي تشكله بقية الجماعات الكبرى في الدولة .

والحقيقة ان آليات عمل النظام البرلماني هي التي تفرض هذا النوع من المساومات السياسية التي تؤدي بالنتيجة الى مشاركة غالبية الاثنيات والقوميات في العمل الحكومي .

ان التمثيل الاثني والقومي للكتل البرلمانية يؤدي في الانظمة البرلمانية الى تشكيل حكومات برلمانية واسعة تمثل معظم مكونات الشعب ، ولكن مشكلة هذا النوع من الحكومات انها هشة يمكن ان تسقط او تشل بسبب اي خلاف او توتر بين الكتل والاحزاب التي تمثل في حقيقة الامر المكونات المختلفة .

وهنا يمكن القول بأنه لا يمكن التوصل الى حالة مثالية بشأن الاقليات ما لم تكن مؤسسات الدولة وبخاصة التنفيذية منها قائمة على اسس وطنية شاملة وليست على اسس قبلية او طائفية او عرقية وغير ذلك من أطر تجزئية^(١).

ان هذا النوع من الحكومات يكون بالتالي عرضة لأزمات دورية وغير مستقرة ، حيث ان مشكلة ايجاد حالة التوازن والتكافل في اتخاذ القرارات قد يكون امراً في غاية الصعوبة خصوصاً اذا ما كانت هذه القرارات تتعلق بفئة معينة ، اذ قد تكون ادارة عملية الحكم ذات صعوبة في مجال التفاوض خصوصاً اذا ما تعلق الامر بالمصالح وهذا ما يشكل احد المعطيات الهامة لنشوء ازمة سياسية وقد لا يمكن معالجتها في ضوء التهديدات والنزاعات المتبادلة .

ولكن يبدو ان هذه النتيجة هي اكثر تقبلاً عند البعض من سيطرة كتلة برلمانية واحدة او جماعة اثنية محددة واقصاء جميع القوميات والاثنيات الاخرى من ناحية ان سياسة جمع مقدرات الدولة تحت امرة جماعة سياسية او اجتماعية او دينية ما حتى لو كانت هذه الاغلبية ستتجه حتماً بالجماعات الاكثر تضرراً من هذه السياسة الى البحث عن طرق من شأنها التعويض عما

(١) محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ٢٠ .

يصيبها من كبت ديني او ثقافي او حرمان من المشاركة السياسية وذلك من خلال الانضواء تحت اطر تنظيمية بعينها من شأنها ان تسهم في تعميق نوازح التجزئة داخل المجتمع وعليه فإن ان سلطة الدولة المتمثلة بمؤسسات النظام السياسي يفترض ان تكون متجردة من الانحياز ومنزهة عن المحاباة لأية جماعة اثنية او اقليمية على حساب بقية الجماعات الاخرى داخل حدود الدولة الواحدة .

وهو ما يمكن تحقيقه من خلال تكوين هذه الادارة من مكونات واقلية متعددة وعلى نحو متوازن وهو ما يعني بالضرورة الابتعاد عن تهميش اي فئة او طائفة او اقلية ما^(١) .

وهو ما يعني من جهة اخرى تحرير هذه الوظيفة من اي قيد طائفي او ديني او عرقي من شأنه ان يتعارض مع الانتماء الموحد للجماعة الوطنية الواحدة ، حيث ان مثل هذه القيود وبناء الادارة على اساسها من شأنه ان يؤدي بهذا الجهاز الهام الى الانحراف عن دوره المطلوب في بناء الدولة الواحدة وخدمة كافة اعضاء الجماعة الوطنية^(٢) .

المطلب الثالث

دور الاقليات في الاجهزة الامنية والجيش كجزء من المنظومة التنفيذية

يحتل الجيش لا سيما في دول العالم الثالث ومنها العراق باعتباره مؤسسة اجتماعية دوراً متميزاً بين المؤسسات الاجتماعية الاخرى في الدولة ، حيث يعد المؤسسة الاولى المعنية بالدفاع عن الجماعة الوطنية ضد اي تهديد خارجي يستهدف وجودها او هويتها .

ولكونه المؤسسة الحكومية التي تمتلك اكثر من غيرها الوحدة التنظيمية والقوة والاستمرارية فهو يعد من اهم المؤسسات التنفيذية في الدولة .

(١) فيبي مار ، من هم قادة العراق الجدد ؟ وماذا يريدون ؟ ، تقرير خاص رقم ١٦٠ ، معهد السلام الامريكي ،

واشنطن ، اذار ٢٠٠٦ ، الموقع الالكتروني : www.usip.org . (تاريخ الزيارة ١١/٥/٢٠١٤)

(٢) نصر الدين البهرة ، الثورة في افريقيا ، دراسات عربية ، السنة ٨ ، العدد ٤ ، ١٩٧٢ ، ص ٣٤ .

وهكذا فإن النخبة العسكرية تعد في هذه البلدان من احدث فئات النخبة الاجتماعية بعد نخبة الاداريين والمتعلمين والتجار ، مما يعطي لابنائها المكانة افضلية وتميزاً عن غيرهم ، خاصة وانها تبنى على اسس ادارية وتنظيمية عالية الكفاءة بسبب طبيعة تنظيمها وتدريبها^(١) .

ناهيك عن ما لهذه النخبة من قدرة ودور كبيران في ميدان حماية السيادة الوطنية وتسيير فرص الحراك الاجتماعي وغيرها من الادوار التي تختلف باختلاف الزمان والمكان^(٢)

وما يهمننا هنا هو ذلك الدور الذي تلعبه فئات الشعب في الدولة لتكوين هذه المؤسسة المهمة لا سيما فئات الاقليات حيث ان اسهامها في تشكيل هذا الكيان الرئيسي في الدولة يعد مقدمة اساسية على طريق بناء الدولة العصرية المتحضرة مما يحقق التلاحم بين اعضاء الجماعة الوطنية وهو بدوره يقوض المشاعر الضدية تجاه افرادها من قبل جماعة ما فيما لو تم استبعادها من الاشتراك بابنائها في صلب مؤسسة قادرة وقوية كتلك ..

وفي العراق وحيث ان رئيس الوزراء هو الرئيس الاعلى للجهاز التنفيذي وهو القائد العام للقوات المسلحة لذا فإن مؤسسة الجيش ترتبط بدورها بالجهاز التنفيذي في الدولة .

وقد أكد الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ على ان الجيش العراقي والاجهزة الامنية يتكونان من كافة مكونات الشعب العراقي وبما يراعي توازنها وتمائلها دون تمييز او اقصاء وذلك بالنص على (أ - تتكون القوات المسلحة العراقية والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتمائلها دون تمييز او اقصاء ، وتخضع لقيادة السلطة المدنية وتدافع عن العراق ولا تكون اداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة .

ب - يحضر تكوين ميليشيات عسكرية خارج اطار القوات المسلحة .

(١) ب . س . لويد ، افريقيا في عصر التحول الاجتماعي ، ترجمة شوقي جلال ، سلسلة عالم المعرفة ، ٢٨ ، الكويت ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، ١٩٨٠ ، ص ١٥١ .

(٢) ناصيف نصار ، نحو مجتمع جديد ، مقدمات اساسية في نقد المجتمع الطائفي ، ط٤ ، بيروت ، دار الطليعة ، ١٩٨١ ، ص ١٩١ .

ج - لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وافرادها وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع او اية منظمة تابعة لها الترشيح في انتخابات لإشغال مراكز سياسية ولا يجوز القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها ، ولا المشاركة في غير ذلك من الاعمال التي تمنعها انظمة وزارة الدفاع ، ويشمل عدم الجواز هذا اولئك الافراد المذكورين انفاً الذين يقومون بها بصفقتهم الشخصية او الوظيفية ، دون ان يشمل ذلك حقهم في التصويت في الانتخابات ... (١) .

وحسناً فعل المشرع العراقي حين اشار الى ضرورة تشكيل الجيش والاجهزة الامنية الاخرى من افراد مكونات المجتمعات العراقية كافة القومية والمذهبية والدينية والتي تشكل ضمانة دستورية قوية لعدم تهيش اية مجموعة وعدم سيطرة اية جماعة اثنية على مفاصل الاجهزة الامنية .

وعلى الرغم من ان كثيراً من الدساتير العالمية لا تتطرق بالضرورة الى وجوب تشكيل الجيش بصورة متوازنة من مكونات الشعب القومية والدينية والمذهبية المختلفة الا ان خصوصية التجربة التاريخية العراقية كما يبدو قد فرضت هذه الاشارة ، فالمعروف ان الجيش العراقي ومنذ تأسيسه عام ١٩٢١ وبالاخص بعد سقوط النظام الملكي هيمنت عليه مجموعة اثنية واحدة وتم تهيش غالبية المجموعات العراقية الاخرى في ادارته ، كما ان هذا الجيش قد تم استخدامه ضد العديد من المكونات الاخرى للشعب العراقي والتي تعرضت الى حالات القمع والتهيش ، لذلك كان النص في الدستور على ضرورة التمثيل المتوازن للمكونات العراقية في الجيش والاجهزة الامنية الاخرى هو ضمانة دستورية لعدم هيمنة مكون محدد فيه على ادارة شؤونه .

ولكن رغم هذه الاشارة القوية الى ضرورة التمثيل المتوازن للمكونات العراقية المختلفة في الجيش والاجهزة الامنية الا ان كيفية تحقيق هذا التوازن لم يتم تحديدها وكان الاجدر بالمشرع الدستوري

(١) المادة ٩ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ويتبين من نص هذه المادة ان المشرع العراقي قد منع المنتمين الى القوات المسلحة من الترشيح الى انتخابات مجلس النواب ، غير ان هذا المنع ليس دائماً ، اذ يمكن لهؤلاء الترشيح بعد استقالتهم او احالتهم على التقاعد = ، ويكمن السبب من وراء هذا المنع في الخشية من تدخل المؤسسة العسكرية في العمل التشريعي ، وقد احسن المشرع الدستوري في هذا المجال صنفاً .

تحديد شروط هذا التوازن في الدستور او التوصية بتنظيم ذلك بقانون ، كما يذهب رأي في الفقه العراقي الى ان ترك هذه المادة بهذه الصورة العمومية ودون تحديد للاليات القانونية والمؤسسية الضرورية لتطبيقها يفقد هذه المادة اهميتها وفحواها^(١) .

في ضوء ما تقدم نجد ان الجيش في حالة قيامه على اسس وطنية سليمة من جانب ، وعلى معيار الكفاءة والاخلاص والنزاهة من جانب اخر بمعنى عدم اقتصره على منطقة دون اخرى او قبيلة او طائفة دون اخرى ، فإنه سيغدو اداة اجتماعية فعالة لصهر مختلف شرائح المجتمع باقلياته المتعددة ويكون نواة لتحقيق الوحدة الوطنية ولا سيما في الدول التي تتسم بالتعددية الاثنية والثقافية ، إذ انه سوف يصبح وعاءً جامعاً لمختلف المجموعات الاجتماعية دون استثناء بمعنى انه سيقوم على اسس تتجاوز الولاءات الفرعية الى صيغة الولاء الرئيسي اي اولاة للدولة والجماعة الوطنية وذلك بخلاف ما ان قام على اسس اثنية اي ان يقوم على جماعة اثنية دون غيرها لو محابة اقلية معينة على حساب المكونات الاخرى او العكس فإنه والحال هذه سيكون على طرفي نقيض مع بناء الوحدة الوطنية السليمة في الدولة .

ولهذا السبب تحديداً نجد ان هنالك اتجاهاً فقهياً في العراق يصر على ضرورة تقنين عملية تنظيم وتشكيل الجيش العراقي بالاتجاه الذي يضمن جعله مكوناً من عناصر متوازنة يمثل كل منها عنصراً من مكونات المجتمع العراقي تشكل بمجموعها شعب العراق برمته وبخاصة انه كانت لدينا العديد من التجارب التي ينبغي توخي الحذر من تكرارها في دول العالم الثالث ومنها التجربة الاوغندية والتي تقدم لنا وفي مراحل عديدة من تاريخها المعاصر بعد الاستقلال مثلاً عن الطبيعة الاثنية - القبلية - للجيش ، ففي عهد (ميلتون ابوتي الثاني ١٩٨١ - ١٩٨٥) كان معظم افراد الجيش الاوغندي ينتمون الى قبيلتي (لانجو lango) و (آتشولي acholi) علماء بأن قبيلة (لانجو) هي القبيلة التي ينتمي اليها الرئيس ابوتي .

(١) د . يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية والدول الديمقراطية ، مصدر سابق ، ص ٢٤٣

وقد ادى هذا الوضع الى اضطرابات عديدة في اوغندا تركت اثاراً سلبية ليس فقط على صعيد استقرار النظام السياسي وتماسك الوحدة الوطنية فحسب وانما في تعطيل الكثير من برامج التنمية وفي خسائر بشرية عديدة ايضاً^(١) .

كما كان الجيش النيجيري الاتحادي والذي قام في الفترة الاولى من استقلال نيجيريا ١٩٦٠ - ١٩٦٦ على اعتبارات اثنية محضة حيث كان معظم ضباط الجيش يتحدرون من قبائل (الايبو - سكان مقاطعة بيافيرا) شرق نيجيريا ، وهو ما ادى من بين عوامل اخرى الى انفصال بيافيرا عن نيجيريا خلال الفترة من ١٩٦٧ - ١٩٧٠ حيث لم ينته الانفصال الا بعد معارك عنيفة ذهب ضحيتها الكثير من ابناء نيجيريا^(٢) .

وعليه فإن مؤسسة كهذه لا بد ان تحتضن شرائح جميع اعضاء الجماعة الوطنية ، وبهذا الصدد يذهب رأي في الفقه الى ان التجنيد الاجباري يعد انسب اطار لتحقيق هذا الانصهار لان ذلك من شأنه ان يسهل من عملية دمج مختلف ابناء المناطق والثقافات والاقليات في اطار الجماعة الوطنية الواحدة ، لذلك فإن قصر عملية الانتماء للجيش على حالة التطوع فقط دون غيرها من شأنها ان تؤدي الى جعله اطاراً تنظيمياً مجرداً من الروح الجامعة للهوية الوطنية^(٣) .

(١) د . عبد السلام ابراهيم بغدادى ، الاوضاع السياسية المعاصرة في اوغندا ١٩٦٢ - ١٩٨٧ ، بغداد ،

الجامعة المستنصرية ، معهد الدراسات الاسيوية والافريقية ، ١٩٨٧ ، ص ١٥-٣٢ .

(٢) اسماعيلوفا روزا ، المشكلات العرقية في افريقيا الاستوائية هل يمكن حلها؟ ، ترجمة سامي الرزاز ، القاهرة ، دار الثقافة الجديدة ، ١٩٨٣ ، ص ٣٦٠ .

(٣) انظر بهذا الشأن : فرديون درمهدن ، البحث عن القومية العربية في البلدان المختلفة ، ترجمة جمال عون ، دراسات عربية ، السنة ١١ ، العدد ٣ ، كانون الثاني ١٩٧٩ ، ص ٦٦ .

المبحث الثالث

تمثيل الاقليات في السلطة القضائية الاتحادية

على الدولة ان تمارس سلطة التحكيم الاعلى في النزاع بين القوى الاجتماعية ، وعلى سلطة الدولة ان لا تسمح لأي سلطة اخرى ان تعلق عليها بهذا الشأن من الناحيتين المادية والمعنوية سواء حاولت ذلك المنظمات النقابية او الطوائف الدينية او التكتلات السياسية ، وذلك يتم من خلال ارساء سلطة القضاء فيها^(١).

و يقصد بالسلطة القضائية هي تلك التي تملك الفصل في القضايا والمنازعات بين ابناء الدولة وهيئاتها ، ذلك حسماً للتداعي وقطعاً للنزاع ويكون فصلها على سبيل الالزام^(٢) .

ويلعب القضاء دوراً هاماً في صياغة وتشكيل النموذج الاتحادي في الدولة ووضع القواعد القانونية لمجموعة التدابير الخاصة بتقاسيم السلطة والسيادة والحفاظ على النظام الدستوري في الدولة الاتحادية^(٣) لا سيما تلك التي تنتوع فيها الاثنيات والاعراق والقوميات ، كما تحسم المسائل القانونية والنزاعات المتعلقة بالاختصاص بين المحاكم الاقليمية او بينها وبين المحاكم الاتحادية فضلاً عن النزاعات التي قد تقوم بين سلطات الاقاليم والسلطات الاتحادية حول الاختصاصات الدستورية الممنوحة لكل منها ، كل هذه المسائل تحتم وجود هيئة قضائية اتحادية تشمل الدولة كلها وتكفل حفظ الحدود الفاصلة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم او فيما بين الاقاليم ، وتحسم النزاعات بين الافراد الذين ينتمون الى اقاليم مختلفة اياً كانت انتماءاتهم اللغوية او العرقية او الدينية او القومية ، وفي ضوء ذلك يمكن النهوض بصيغ معينة من خلالها

(١) جان دونديو روفابير ، الدولة ، ترجمة سموي فوق العادة ، ط٢ ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٨٢ ، ص٨ .

(٢) د. ايمن احمد الورداني ، حق الشعب في استرداد السيادة ، ط١ ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٢٣٤ .

(٣) د. قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي ، مطبعة الحاج هاشم ، اربيل ، ٢٠٠٧ ، ص٤٠ .

يمكن التوصل الى بعض الحلول لمسألة الاقليات والاثنيات ودورها في السلطات الوطنية ومن اهمها كون الجهاز القضائي قائماً على اسس شاملة وليس على اسس عرقية او طائفية او عشائرية او طبقية ، فإن تحقق ذلك فمن شأنه ان يتيح لجميع اعضاء الجماعة الوطنية بكافة مكوناتها دون استثناء حق التمتع بالمساواة وتكافؤ الفرص والقدرة على الحراك السياسي والاجتماعي المتوازن بما يتماشى مع تعزيز الوحدة الوطنية من جانب والتماثل مع الاعراف والقوانين الدولية والتي تؤكد حقوق الانسان وحياته الاساسية من جانب آخر .

وتنص اغلب الدساتير الفيدرالية على تنظيم هذه الهيئة في صلب نصوصها كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية وكندا والهند .

وفي الولايات المتحدة الامريكية تتشكل هذه المحكمة من تسعة قضاة يضلون في مناصبهم مدة تمتعهم بصحة جيدة وسلوك جيد .

وفي العراق تم تشكيل المحكمة الاتحادية العليا بموجب الامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥^(١) والذي جاء تنفيذاً لنص المادة (٤٤/أ) من قانون ادارة الدولة والتي نصت على انشاء هذه المحكمة في العراق .

وتتألف من رئيس وثمانية اعضاء يتم ترشيحهم من مجلس القضاء الاعلى ، وقد حددت المادة (٤٤/ب) اختصاصات هذه المحكمة بالاتي :

- ١- الاختصاص الحصري والاصيل في الفصل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الاقاليم وادارات المحافظات والبلديات والادارات المحلية .
- ٢- الاختصاص الحصري والاصيل وبناء على دعوى من مدعٍ او احالة من محكمة اخرى في دعوى بأن قانوناً او نظاماً او تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية او الحكومات الاقليمية او ادارات المحافظات والبلديات والادارات المحلية لا تتفق مع الدستور .
- ٣- تحدد الصلاحيات الاستئنافية التقديرية للمحكمة الاتحادية العليا بقانون اتحادي .

(١) نشر في جريدة الوقائع العراقية - العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥ .

وقد اضاف قانون المحكمة الاتحادية العليا (الامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) اختصاصاً رابعاً بموجب المادة ٤/ثالثاً منه حيث تم منحها حق النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري .

وبموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإن السلطة القضائية الاتحادية فيه تتكون من مجلس القضاء الاعلى^(١) والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي^(٢) والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقاً للقانون .

ولعل ما يهمننا هنا من هذه السلطات هو المحكمة الاتحادية العليا لما لها من اختصاصات مهمة ، حيث تعد المرجع الاعلى في القضاء العراقي كونها اعلى سلطة قضائية فيه اضافة لكونها تنظيمياً جديداً استحدثه قانون ادارة الدولة العراقية وتبناه المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ لذا سيتم دراسة تشكيل هذه المحكمة واختصاصاتها من زاوية انعكاس ذلك على الاقليات ووفقاً للمطالب التالية :

المطلب الاول

تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

أفرد المشرع الدستوري في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فصلاً خاصاً بالسلطة القضائية وهو الفصل الثالث من الباب الثالث ، وقد تناول الدستور المحكمة الاتحادية العليا في المواد (٩٢ - ٩٣ - ٩٤) ، وبموجب الدستور فإن المحكمة الاتحادية العليا تتكون من عدد من القضاة

(١) تم تأسيس مجلس القضاء الاعلى بموجب امر سلطة الائتلاف المرقم ٣٥ في ١٧/٩/٢٠٠٣ والذي قضى باعتبار رئيس محكمة التمييز هو رئيس مجلس القضاء ، وقد كان تابعاً لوزارة العدل الاتحادية وفي ٨/٥/٢٠٠٤ صدر الامر المرقم (١٢) والذي فصل مجلس القضاء عن استقلال وزارة العدل وكذلك الكوادر الوظيفية والحراسات والمباني الخاصة بالمحاكم في خطوة باتجاه تعزيز القضاء .

(٢) وكانت تسمى هيئة الاشراف العدلي .

وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء في القانون ويحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بموجب قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب^(١) .

وهنا نجد ان الدستور قد غير من تشكيل المحكمة فأضاف الى العنصر الاساسي فيها وهم القضاة خبراء في الفقه الاسلامي وخبراء في القانون .

ان هذا التشكيل الذي رسم معالمه الدستور وترك امر تفصيله للقانون انما هو محل نظر إذ ان تشكيلة المحكمة فيما يتعلق بعضوية الخبراء في الفقه الاسلامي انما يثير تساؤلات حول الاتجاه الذي سوف يتجه نحوه قضاة المحكمة في موضوع تفسير النصوص القانونية والدستورية ومن ثم وفقاً لأي فقه سيحكم الخبير الذي ينتمي الى مذهب معين وكيف سيتم البت في المسائل الخاصة باصحاب الديانات الاخرى اليهودية والمسيحية والصابئة والايديوية... الخ؟؟ وهو ما قد يثير حفيظة المجتمعات غير الاسلامية في العراق^(٢) ، وبافتراض امكانية وجودهم فعلى اي اساس يقوم اختيارهم وما هي الدرجة العلمية والفقهية التي تؤهلهم كي يكونوا خبراء في الفقه الاسلامي ويتولوا هذه المناصب .

وعليه فإن اصطلاح خبير في الفقه الاسلامي امر يجب تحديده بشكل دقيق لمعرفة على من يصح اطلاقه ، اضافة الى ما سيولده اختلاف خبراء الفقه الاسلامي في اراءهم وقراراتهم باختلاف مذاهبهم من مشاكل وتباينات وبالتالي الى عرقلة عمل المحكمة بالاضافة الى ان وجود فقهاء في القانون ضمن تشكيل محكمة اتحادية عليها مهمتها الاساسية الفصل في النزاعات التي تحصل بين السلطة الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للدولة الاتحادية اضافة الى الرقابة على دستورية القوانين قد يكون صعب القبول ، وذلك من ناحية ان من يكون ضليعاً في الفقه القانوني لا يكون بالضرورة قاضياً متمكناً وقادراً على اصدار احكام قضائية صحيحة .

(١) المادة ٩٢ من من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٢) انظر بهذا الشأن : كاروان عزت محمد دوسكي ، دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي ، دار سبيريز للطباعة والنشر ، دهوك ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، ص١٣٦ . .

ان مسألة وجود خبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء في القانون اثارت جدلاً بين رجال القانون والقضاء العراقي حيث انقسموا بهذا الصدد الى اكثر من فريق :

اولاً : يذهب الفريق الاول الى ضرورة تقسيم اختصاصات المحكمة الى قسمين :

أ - اختصاصات غير قضائية : وتتمارس بالاشتراك بين الهيئات القضائية وخبراء الفقه الاسلامي وفقهاء القانون وللجميع حق التصويت واتخاذ القرار كتفسير النصوص الدستورية والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب والنظر في صحة عضوية مجلس النواب^(١) .

ب - اختصاصات قضائية : وتتمارس حصراً من قبل الهيئة القضائية دون خبراء الفقه الاسلامي وفقهاء القانون حيث يقتصر دور هؤلاء على تقديم الاستشارة دون المشاركة في اتخاذ القرار والتصويت .

ثانياً : اما الفريق الثاني (وهو الفريق الذي نؤيده) فيذهب الى ان دور الخبراء والفقهاء في المحكمة لا يعدو كونه دوراً استشارياً يقوم ببيان الرأي في القضية المعروضة ويترك اتخاذ القرار الى الهيئة القضائية في المحكمة ، وذلك تأسيساً على ان القاضي وحده هو من عليه حق اصدار القرار والفصل في الخصومة . ويستند هذا الفريق الى وجود سابقة تتمثل في قانون المحاكم الشرعية لعام ١٩٢٣ والذي قضى بالرجوع الى العالم الفقيه لبيان الحكم الشرعي فيما يتعلق بأي قضية تخص الفقه الشرعي الاسلامي حيث يصدر العالم الفقيه الفتوى وتصدر المحكمة قرارها مضمنة فتوى الفقيه في صلب القرار^(٢) .

ثالثاً : فريق ثالث الى عكس ذلك والسبب هو التخوف من الغموض الوارد في المادة (٢) من الدستور العراقي والتي تنص في الفقرة (أ) منها بأنه (لا يجوز سن قانون

(١) مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط١ ، دار الضياء للطباعة ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٧ ، ص١٢٩ .

(٢) مكي ناجي / المصدر السابق/ص١٢٨

يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام) ، كما تنص الفقرة (ب) من نفس المادة على ان (لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية) .

ويذهب هذا الفريق ايضاً الى ان مبادئ الديمقراطية المذكورة اعلاه ليس لها محددات وضوابط معينة وبالتالي ستكون الحاجة ملحة لوجود جهة تفسر تلك المحددات والضوابط وعلى هذا الاساس يرى هؤلاء بأنه لا بد من مشاركة خبراء الفقه الاسلامي في اتخاذ القرار مع الهيئة القضائية^(١) .

المطلب الثاني

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اختصاصات هذه المحكمة^(٢) والتي وسع منها حيث اضاف الى اختصاصها في الفصل في الدعاوى التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم وادارات المحافظات والبلديات والادارات المحلية والرقابة على دستورية القوانين فانها تختص ايضاً بالمسائل الآتية :

- ١- تفسير نصوص الدستور .
- ٢- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية .
- ٣- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات .
- ٤- الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء
- ٥- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب .

(١) انظر : يمامة محمد حسن كشكول ، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٠ ، ص ١٤٢ .

(٢) المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٦- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

٧- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم

٨- ذهب الدستور الى ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا تعد ملزمة للسلطات كافة^(١) ، وهكذا تبين ان صلاحيات المحكمة اي القضايا التي تبت فيها واسعة للغاية ومن جهة ثانية لم يحدد الدستور كيفية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا و لا عدد اعضائها، ولكون هذه المحكمة تتمتع بصلاحيات خطيرة كالرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور والفصل في المنازعات بين الاقاليم والمركز ، فإن هذه الصلاحيات يمكن لها ان تمس مصلحة الاقاليم او المحافظات وكذلك بمصالح الاثنيات والقوميات المختلفة اذا ما أسيء استخدامها .

لذا يذهب اتجاه فقهي الى ضرورة ان يكون للاقاليم (مستقبلاً) والمحافظات دور في تشكيلة هذه المحكمة كما كان عليه الحال في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية^(٢) كوجوب النص في الدستور على تمثيل الاقاليم في المحكمة بنسبة معينة ، وذلك خوفاً من ان يتم تفسير نصوص الدستور والتحكيم في القضايا العالقة دون وجود اعضاء يمثلون الاقاليم او الاثنيات المختلفة .

وقد اتبعت المحكمة الفيدرالية الكندية هذا الاسلوب حيث نص القانون المؤسس للمحكمة على ضرورة ان يكون هنالك ثلاثة قضاة يمثلون اقليم كيويك ذي الاغلبية الفرنسية من بين القضاة التسعة المشكلة لهذه المحكمة^(٣).

(١) المادة ٩٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٤٤ الفقرة / هـ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) المادة ١٩ / الفقرة ٦ من قانون المحكمة الاتحادية الكندية لسنة ١٩٨٥ .

واعتقد ان هذا الجهاز ، ونعني به المحكمة الاتحادية العليا بالنظر لما يتمتع به من اختصاصات واسعة ، سيلعب دوراً رئيسياً في الحفاظ على التوازن اذا ما بقي هو نفسه في حالة توازن من خلال بقاء دور فقهاء الدين ان وجد دوراً استشارياً بقدر تعلق الامر بالقضايا الدينية .

ويتضح ايضاً ان هذه المحكمة تعد واحدة من اهم الهيئات التي ستنظم عمل الدستور من خلال اختصاصاتها الواسعة سالفه الذكر ، وهكذا تعد عضواً اتحادياً لا يقل اهمية عن مجلس الاقاليم من حيث تحقيق مبدأ الاتحاد وترسيخ ركائز الدولة الفيدرالية باثنياتها المتنوعة .

غير ان المادة ٩٢ من الدستور تحوي فراغات عديدة قد تخل بتوازن وعمل هذه المحكمة ، فمن الغريب ان يترك الدستور جميع الامور المتعلقة بتشكيلها وطريقة اختيار اعضائها وعملها الى قانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه ، حيث عادة ما تتشكل المحكمة الاتحادية العليا وتنظم طريقة اختيار اعضائها من قبل الدستور نفسه في الدول الفيدرالية والتي عادة ما تساهم الوحدات الفيدرالية في تنظيمها مساهمة فعالة وتتم هذه المساهمة عن طريق مجلس الاقاليم كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الامريكي او عن طريق التوافق بين المكونات الرئيسية في الاتحاد بالاضافة الى موافقة الاغلبية في مجلس الشعوب كما هو الحال في بوسنيا وهرزكوفينا^(١).

بهذا الصدد نجد ان اعضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق يتم تعيينهم ايضاً وفقاً لمراعاة مبدأ التوافق وان لم يتم الاشارة الى ذلك في الدستور او قانون المحكمة الاتحادية

وقد وجدنا لدى بحثنا في الدساتير المقارنة ان دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣ لم يشر في اي نص من نصوصه الى سمو القوانين الفيدرالية على القوانين التي تصدرها الاقاليم والمجتمعات اللغوية ، إذ ان التسلسل الهرمي للقوانين والذي يوجد عادة في الدول الفيدرالية والتي تجعل من القوانين الفيدرالية سيدة الموقف في حالة نشوء تعارض او نزاع او تصادم بين القوانين الوطنية وما دون الوطنية .

(١) نقلا عن ، لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، ط١، اربيل، ٢٠٠٨، ص ٣٦٩ .

و لان هذا التسلسل او التدرج الهرمي ليس موجوداً في الدستور البلجيكي بل انه ساوى بين القوة القانونية لكل من قوانين السلطة التشريعية الفيدرالية والسلطة التشريعية ما دون الفيدرالية ، فقد جعلت هذه المساواة مجال التصادم بين مستويي السلطة في بلجيكا واسعاً وبالتالي اصبح اللجوء الى المحكمة الدستورية للبت في هذه النزاعات ضرورياً^(١) ، وهو امر يجب تجنبه في هكذا مستويات قضائية ومنها المحكمة الاتحادية العليا في العراق .

ان هذه المحكمة كانت لتتصدى للعديد من القضايا التي اثرت بشأن الاقلية والتي القيت في ساحتها ومن هذه القضايا قضية المكون الكلدو آشوري والتي ادعى فيها وكيل المدعي النائب (ي . ي . ك) اضافة لوظيفته كعضو في مجلس النواب بصفته رئيساً لكتلة الرافدين الممثلة للكلدان والاشوريين في مجلس النواب امام المحكمة الاتحادية العليا بأن مجلس النواب العراقي قرر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٧ تشكيل مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات دون ان يراعي في ذلك تطبيق احكام الفقرة عاشراً من المادة التاسعة من قانون المفوضية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ بما يحقق التوازن بين مكونات الشعب العراقي ، اذ تضمن المجلس المذكور قسماً منها دون الاخرى مما اخل بالتوازن المطلوب .

وحيث ان المادة ١٢٥ من الدستور بينت المكونات الاخرى بشكل واضح ودعت الى ضمان حقوقهم الادارية والسياسية والثقافية ومنهم (الكلدان والاشوريين) فإن تغييب مكون منهم يعد خرقاً واضحاً لقانون المفوضية لانعدام شروط التوازن ومخالفة صريحة للدستور ، واستناداً لاحكام المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٤ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ، طلب دعوة المدعى عليه رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته للمرافعة ومن ثم الحكم بعدم شرعية الاجراء الصادر من مجلس النواب المتضمن تعيين اعضاء مجلس المفوضية بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٧ .

(١) فرانسواز ماسار وبيتر بورسين ، الفيدرالية البلجيكية والعلاقات الخارجية ، حوار عالمي حول الفيدرالية ، تحرير راؤول بليندنباخر وشنادرا باسي ، ج ٥ ، ترجمة مها بسطامي ، منشورات منتدى الاتحادات الفيدرالية الدولية ، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٢ .

ولدى تدقيق القرار من المحكمة الاتحادية العليا وجدت المحكمة ان المدعي بصفته عضواً في مجلس النواب ويمثل كتلة الرافدين التي تمثل (الكلدان والاشوريين) وهي مكون من مكونات الشعب العراقي طلب في عريضة دعواه الحكم بعدم شرعية الاجراء الذي اتخذه مجلس النواب في ٢٨/٤/٢٠٠٧ بتشكيل مجلس المفوضية في المفوضية العليا للانتخابات لان هذا الاجراء لم يحقق التوازن بين مكونات الشعب العراقي ومنهم الكلدان والاشوريين حيث لم يشترك اي منهم في المجلس ، وبعد تبادل اطراف الدعوى القوائم طلبت المحكمة قوائم المرشحين لعضوية مجلس المفوضية بعدما دفع وكيل الشخص الثالث - المفوضية العليا للانتخابات انه لم يكن هناك الا مرشح واحد من المسيحيين وقد رفض انتخابه لانه مشمول باجراءات اجتثاث البعث.

وقد ظهر للمحكمة من تدقيق تلك القوائم ان هناك اكثر من مرشح من المسيحيين وليس مرشحاً واحداً ، وقد دفع وكيل المدعى عليه والشخص الثالث - المفوضية العليا للانتخابات ان لجنة خاصة من مجلس النواب هي التي دقت سير المرشحين والشروط المطلوبة في كل منهم واجتازت عدداً منهم وعرضت اسمائهم على مجلس النواب الذي اختار تسعة منهم لعضوية مجلس المفوضية .

وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان المادة ١٢٥ من الدستور نصت على (يضمن هذا الدستور الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والاشوريين وسائر المكونات الاخرى وتنظم ذلك بقانون) .

كما نصت المادة (٩/عاشراً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ على (يراعى في تشكيل المفوضية العليا للانتخابات بما يحقق التوازن في تمثيل مكونات الشعب العراقي وفقاً للانظمة والتعليمات) .

لذا كان المقضى مراعاة ذلك عند انتخاب مجلس المفوضين لا سيما ان المسيحيين قد تقدموا باكثر من مرشح ولم يثبت ان كل هؤلاء قد تخلفت فيهم الشروط القانونية المطلوبة في عضو مجلس المفوضية .

عليه ولما تقدم تجد المحكمة الاتحادية العليا واستناداً الى احكام المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور التي خولتها صلاحية الفصل في القرارات والاجراءات المتخذة من السلطة الاتحادية المتكونة بموجب المادة (٤٧) من الدستور من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ان تشكيل مجلس المفوضية الحالي رغم ما تقدم اكتسب الشكلية المنصوص عليها في القانون ومارس مهامه منذ انتخابه ولا يجوز ابطال اجراءات انتخابه لمجرد التسبب الذي اورده المدعي .

لذلك ان تمثيل كل مكونات الشعب العراقي في مجلس المفوضية البالغ نصابه تسعة اعضاء امر في غاية الدقة وان كل من النصين المتقدم ذكرهما يقضيان بمراعاة التمثيل على وفق ما ورد فيها مما يوجب على مجلس النواب مراعاة ذلك مستقبلاً^(١).

المبحث الرابع

دور الاقليات في تعديل الدستور الاتحادي

الديساتير هي مجموعة قواعد تنظيمية اجتماعية تتأثر بالظروف الملازمة لها وتتكيف وحاجات الجماعة ، وتعديلها ضرورة تستوجبها سنة التطور^(٢).

وعلى الرغم مما تتميز به الديساتير بصفة عامة من ثبات واستقرار نسبي بالقياس بغيرها من القواعد القانونية في المجتمع وندرة الاتجاه نحو تعديل احكامها او اعادة النظر فيها ، فإنه من المعترف به ان الديساتير لم تنشأ لكي تؤيد احكامها او تتمرد على التعديل وسبب ذلك هو تلبية ضرورات التطور ومستلزماته المفروضة على كل عمل او ابداع انساني لا يمكن وصفه

(١) القرار رقم ١/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٤/١١/٢٠٠٨ بخصوص الدعوى المرقمة ٩/اتحادية/٢٠٠٨ منشور في كتاب احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ اصدار جمعية القضاء العراقي ، المجلد الثاني، ٢٠١١،

(٢) د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٠

بالكمال^(١) والتعديل يعني (اي تغيير في الدستور سواء انصرف اثره على وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق للدستور تنظيمه ، أم انصرف اثره الى تغيير الاحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالاضافة او الحذف)^(٢) .

والدستور الفيدرالي هو عماد الدولة الفيدرالية و اعلى قاعدة فيها وفيه يتحدد شكل الدولة وعليه يعتمد كل من مبدأي الاشتراك والاستقلال فيها لذا فإن الدساتير الفيدرالية تعترضها اثناء عملية التعديل مشكلة التوفيق بين الحاجة الى منع التعديل غير المدروس دراسة كافية من جهة وكذلك الحاجة الى السماح باجراء التعديلات المستحسنة والتي تحظى بتأييد شعبي^(٣) ، اذ ان اتاحة المجال لتطبيق اجراءات خاصة لتعديل الدستور يثير مسألة التوازن بين متطلبات التصلب والمرونة على حد سواء حيث انه من الضروري ان يتوفر شيء من التصلب للحفاظ على مصلحة الاقاليم حيث ان الاحساس بشيء من عدم الامان على مستوى الاقليم قد يؤدي الى تهديد التماسك الفيدرالي .

كما انه من الضروري ايضاً ان يكون الدستور مرناً الى الحد الذي يسمح للدولة ان تتكيف عندما تتغير الظروف من ناحية ان البنية الدستورية شديدة الصلابة قد تؤدي الى ضعف خطير في القدرة على التعامل مع الضغوط المتغيرة والسياسية والاجتماعية والاقتصادية وهكذا يكون المطلوب في هذا النوع من الدساتير هو ان تحقق التوازن بين المرونة والصلابة^(٤) .

ويتعلق موضوع تعديل الدستور في المجتمعات التعددية التي تضم اقلية متعددة بالحقوق الاساسية والوضع الدستوري لتلك المجتمعات ، سواء كان ذلك في مرحلة اقتراح التعديل ام اقراره

(١) د. مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الكتاب الاول ، ط ٢ ، من دون جهة نشر ، ١٩٨٤ ، ص ١٥٩ .

(٢) د. اسماعيل مرزة ، مصدر سابق ، ص ١١٣ .

(٣) محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٢٦٩ .

(٤) رونالد واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالب برهومة ومها بسطامي ومها تكلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا ، كندا ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢٨ .

ام الامرين معاً وسواء كان ذلك من خلال المشاركة بصورة غير مباشرة عن طريق الاستفتاء العام او بصورة غير مباشرة عن طريق ممثلها في مجالس الاقاليم وذلك نظراً لاهمية التعديل وما يترتب عليه من نتائج .

وبهذا الشأن نجد ان دستور جنوب افريقيا قد ميز بين الاقسام الواردة في الدستور ووضع طرق ونسب مختلفة لتعديلها ، حيث يلاحظ من المواد الخاصة بتعديل الدستور ان المشرع الجنوب افريقي قد حاول وضع اغليات خاصة حول تلك المواضيع التي تتعلق بشكل الحكم الديمقراطي ولغة التعليم وحقوق الجماعات الثقافية واللغوية وسلطات وحدود الاقاليم ، وفي كل الحالات وفيما يتعلق بالحقوق اللغوية للجماعات القومية والاثنية والعرقية تكون اغلبية الثلثين في البرلمان كافية لتعديلها ، الا انه ومن جانب اخر يلاحظ ان السياسة التشريعية الخاصة بالدستور في جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ قد تجنبت في موضوع التعديلات الدستورية اللجوء الى وسيلة شائعة لتعديل الدساتير الا وهي الاستفتاء ، ويبدو ان المشرع الدستوري قد اراد تجنب احداث انقسامات على نطاق المجتمع وعدم ادخال المجتمع ومكوناته المتعددة بصورة مباشرة في عملية التحول الدستوري ، وهي سياسة عادة ما تتبع في المجتمعات التعددية التي لديها نقاط انقسام كثيرة خوفاً من ان يزيد الاستفتاء من حالة عدم التوافق وتعميق الخلافات بين القطاعات المختلفة للدولة .

بينما يلاحظ ان دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣ لم يشترط موافقة الكيانات ما دون الفيدرالية (الاقاليم والمجتمعات اللغوية) من اجل القيام بتعديل الدستور ورغم ذلك فإن الطريقة المتبعة في هذا الدستور تعد من الطرق المعقدة جداً ، حيث اوكل الدستور مهمة الاعلان عن التعديل الى السلطة التشريعية الفيدرالية (مجلس البرلمان والملك) كما اشترط من اجل تعديل بنوده الاعلان عن حل البرلمان مباشرة بعد الاعلان عن نية مراجعة الدستور^(١) ، بعدها يقوم الملك بالدعوة الى انتخابات تشريعية جديدة وتحديد المواد المطلوب تعديلها ولا يجوز اقرار التعديل ما لم يتم التصويت عليه بأغلبية الثلثين^(٢) .

(١) المادة ١٩٥ / الفقرة ١ و ٢ من دستور بلجيكا الصادر سنة ١٩٩٣ .

(٢) المادة ١٩٥ / الفقرة ٥ من الدستور نفسه .

ومن خلال ملاحظة طريقة التعديل هذه نجد ان المشرع الدستوري رغم عدم وضعه الاجراءات من قبيل موافقة الحكومات الاقليمية والمجتمعات اللغوية على التعديل فإنه يبدو شبه جامد بسبب صعوبة اجراءاته.

وبخصوص كيفية تعديل الدستور العراقي الحالي والطرق الواجب اتباعها لتعديله ومدى المشاركة في عملية التعديل يمكن تقسيم المراحل التي يمر بها تعديل الدستور في الدستور العراقي الحالي الى مطالب وعلى النحو التالي :

المطلب الاول

مرحلة الاقتراح

يشابه دستور ٢٠٠٥ غالبية الدساتير الفيدرالية التي منحت السلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحادية حق اقتراح تعديل الدستور ، الا ان تلك الدساتير تفوقت على دستور ٢٠٠٥ بأخذها بازواج السلطة التشريعية وذلك بانشاء مجلسين احدهما يمثل عموم الشعب والاخر يمثل الاقاليم ومنح كل من المجلسين صلاحية اقتراح تعديل الدستور ، اما الدستور العراقي فقد منح هذه الصلاحية لهيتين هما مجلس النواب والسلطة التنفيذية .

وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فقد منح دستور ٢٠٠٥ حق اقتراح تعديل الدستور الى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين^(١) و لم يسند الدستور هذه الصلاحية لأي منهما على وجه الانفراد وهو ما يعني ضرورة اتفاق الجميع على المادة او الفقرة المراد تعديلها ، كذلك فإن مجلس الوزراء هو الاخر يتألف من رئيس الوزراء ونائبين وعدد من الوزراء وعلى هؤلاء او اكثرיתهم ان يتفقوا على الاقتراح ومن ثم اجتماع الطرفين معاً والاتفاق على اقتراح موحد لتعديل الدستور .

(١) المادة ١٢٦ / البند اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ويبدو ان اعطاء صلاحية اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية ليس متبعاً كثيراً لان هذا النوع من الانظمة يميل الى اعطاء هذه الصلاحية الى البرلمان غالباً^(١) .

كما منح دستور ٢٠٠٥ مجلس النواب ايضاً صلاحية اقتراح التعديل ولم يتطلب الدستور اغلبية خاصة او موصوفة كأغلبية الثلثين مثلاً لصدور الاقتراح من قبل المجلس المذكور وانما اكتفى المجلس ان يقدم الاقتراح من قبل خمس عدد اعضاء المجلس ، ويتبين هنا ان دستور ٢٠٠٥ على عكس الاقتراح الصادر عن رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ابدى مرونة تجاه الاقتراحات الصادرة من قبل مجلس النواب ، وقد يكون السبب هو لاتاحة الفرصة امام الكتل السياسية قليلة العدد والتي تمثل اقلية معينة للمساهمة في تقديم الاقتراحات لتعديل الدستور . ان الدستور لم يمنح مجلس الاتحاد صلاحية تقديم الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور ، وبما ان هذه المجلس يمثل مصالح وتوجهات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وكذلك الاثنيات المتنوعة فيها من ناحية اخرى ، لذا فإن منحها هذه الصلاحيات (في حالة تشكيل عدد من الاقاليم) سيزيد بالتأكيد من دورها في الحياة السياسية ازاء المركز بالاضافة الى كونه يشكل حالة توازن تجاه مجلس النواب الذي قد تسيطر فيه الكتل البرلمانية الكبيرة ، وفي الوقت نفسه فإن وجود ممثلي الاقاليم والمحافظات في مجلس النواب لا يمكن ان يكون بديلاً لهذا العدد لأن المجلس الاتحادي تم تأسيسه بالاصل ليكون ممثلاً للاقاليم والمحافظات وليس لأفراد الشعب كافة .

وهكذا يتبين غياب مشاركة الاقاليم باعتبارها وحدات سياسية مستقلة ذاتياً في هذه المرحلة المهمة من مراحل التعديل، ولم يبين الدستور الجهة التي تقوم باعداد مشروع التعديل ولكن يفهم من نص المادة ١٢٦/اولاً ان الجهة التي تقترح التعديل هي نفسها التي تقوم باعداد مشروع التعديل اي رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او خمس اعضاء مجلس النواب وكما في اقتراح التعديل فإن مجلس الاتحاد ليس له دور في اعداد مشروع التعديل

(١) د. اسماعيل مرزة ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ .

المطلب الثاني

مرحلة الاقرار والموافقة النهائية

ان مجرد اقتراح تعديل الدستور لا يكفي لاجراء ونفاذ التعديل وانما لا بد من اقراره والموافقة النهائية عليه وبهذا الصدد يجب علينا الرجوع الى محتوى المادة ١٢٦ بنودها المختلفة لمعرفة اهم الاجراءات المتبعة بهذا الشأن .

وبالرجوع الى محتوى المادة ١٢٦ من دستور ٢٠٠٥ نجد انها ميزت بين نوعين من التعديلات حيث يكمن النوع الاول في التعديلات التي اشار اليها البند (ثانياً) من المادة اعلاه والذي يتضمن بيان الاجراءات الخاصة لتعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور حيث اجاز البند اعلاه ادخال التعديلات على النصوص والموارد الواردة في البابين اعلاه من الدستور وبشروط واجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية .

وتمثلت هذه الشروط بحظر اجراء اي تعديل في البابين الاول والثاني من الدستور والخاصين بالمبادئ الاساسية والحقوق والحريات خلال مدة ٨ سنوات اي دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبعدم جواز اجراء التعديلات سواء في النصوص والمواد الواردة في الباب الاول والباب الثاني الا بعد مضي مدة المنع والحظر الزمني المبيّن اي بعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين حيث يقدم التعديل من قبل الجهة المخولة بذلك الى مجلس النواب .

ولا بد ان يحظى اقتراح التعديل بموافقة مجلس النواب ويتطلب الدستور صدور تلك الموافقة باغلبية ثلثي عدد اعضائه ، من ثم موافقة الشعب بالاستفتاء العام بهدف اشراك الشعب في عملية التعديل حيث اشترط البند ثانياً من نفس المادة ضرورة موافقة اغلبية المصوتين من الشعب بالاستفتاء العام ليقول الشعب كلمته بخصوص التعديل ، وهنا يعد الاستفتاء ناجحاً

بموافقة اغلبية المصوتين عليه^(١) من ثم مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل خلال سبعة ايام ويعد التعديل مصادقاً عليه بانتهاء المدة المذكورة في حال عدم المصادقة .

ومن الواضح ان ذلك جاء مراعاة للاهمية الفائقة لهذا النوع من التعديلات وخطورتها حيث يحتوي البابان الاول والثاني على نصوص ومواد تعد تتعلق بفلسفة الدستور وشكل الدولة الاتحادية ومصادر التشريع واللغات الرسمية والتعددية القومية في العراق بالاضافة الى الحقوق والحريات والتي من شأنها الارتباط بالاقليات المختلفة فيه .

لذا فإن كل تعديل يتناول هذه الامور او بعضها من شأنه ان يمس الاقاليم والاتحاد على حد سواء كذلك قد يمس حقوق او وضع الاقليات المختلفة .

اما النوع الثاني من التعديلات فيمكن في ان البند ثالثاً المذكور اعلاه اجاز اجراء التعديلات على جميع المواد الدستورية الاخرى من دون ان يضيع الحظر الزمني الذي وضعه البند ثانياً من ذات المادة ، اما بقية الشروط والاجراءات التي تتبع في التعديل فهي ذات الشروط والاجراءات المنصوص عليها في البند ثانياً .

وقد حددت المادة اعلاه الاجراءات الواجب اتباعها لاقرار هذه التعديلات والتي تمثلت بما يلي:

- ١- موافقة مجلس النواب على التعديل باكثرية مؤلفة من ثلثي عدد اعضائه .
- ٢- موافقة اغلبية الشعب العراقي على التعديل بالاستفتاء العام .
- ٣- مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام ، ويعد التعديل مصادقاً عليه من قبله بعد مضي المدة المذكورة .
- ٤- في حالة كون التعديل يتعلق بصلاحيات الاقاليم الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ومن شأنه الانتقاص منها ، اوجب البند رابعاً من المادة ١٢٦ من الدستور موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية السكان في الاقليم بالاستفتاء العام كذلك .

(١) المادة ١٣١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

واستثناء من المادة ١٢٦ الاصلية المتعلقة بتعديل الدستور نصت المادة ١٤٢ على :

- ١- يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور ، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها ، وكان الاجدر بالمشرع الدستوري ان يشير الى ضرورة تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي في اللجنة اذ قد تسبب عبارة (المكونات الرئيسية) غبناً لدور الاقلييات المتعددة في الدولة .
 - ٢- تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد فقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .
 - ٣- تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على وفق ما ورد في البند ثانياً من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب .
 - ٤- يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين ، واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر .
 - ٥- يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة ١٢٦ المتعلقة بتعديل الدستور الى حين انتهاء البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة .
- وبهذا تكون اللجنة حرة في تقديم اقتراح التعديل وهذا الامر بحاجة ملحة الى اتفاق اعضاء اللجنة ممثلي المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي على تلك الاقتراحات ووفقاً لمبدأ التوافق .
- وبموجب البند ثانياً من المادة ١٤٢ يقر التعديل بأن تقدم اللجنة المذكورة اقتراحاتها الى مجلس النواب دفعة واحدة للتصويت والموافقة عليها وتعد فقرة من قبله بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه^(١) ، ولا يكفي اقرار التعديلات المقترحة من قبل مجلس النواب لتصبح نهائية بل على

(١) المادة ١٤٢/البند ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المجلس ان يطرح المواد المعدلة من قبله للاستفتاء عليها من قبل الشعب خلال مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ اقرار التعديل .

ولا يكون الاستفتاء ناجحاً على المواد المعدلة الا بعد موافقة اغلبية المصوتين وعدم رفضه من قبل ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات^(١) لتكون تلك موافقة نهائية على التعديل .

وهكذا يتضح انه الى جانب الاجراءات الشكلية يتضمن الدستور حظراً على تعديل بعض مواد هذا الحظر على نوعين هما الحظر الزمني والموضوعي فضلاً عن ان المادة ١٤٢ نصت على حظر ثالث وهو الخاص برفض ثلثي المصوتين من ثلاث محافظات للتعديلات المقترحة .

حيث ان الدستور قد عدّ اي استفتاء غير ناجحاً اذا تم رفضه من قبل ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات^(٢) ورغم ان هذه المادة جاءت في باب الاحكام الانتقالية الا انها ما زالت قائمة حيث كانت حقوق المادة واردة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وتم ترحيلها الى الدستور الدائم

وهكذا نجد ان الوثيقة الدستورية تكتسب اهمية خاصة في المجتمعات التعددية ، فقواعد الدستور المنظمة للعلاقة بين القوميات والاثنيات وكيفية ممارستها لحقوقها الفردية والجماعية والاليات المتبعة لحمايتها وتطويرها تجعل من هذه الوثيقة تتمتع بأهمية خاصة لأن خرقها لا يؤدي فقط الى الاخلال بالمبادئ الاساسية في المجتمع ، بل يؤدي كذلك الى هدم التوازنات بين الاثنيات والمجتمعات التعددية والتي يكون لها في النهاية نتائج خطيرة ، ومن هنا نجد ان الدساتير الخاصة بدول الاقليات والاثنيات المتعددة تمنح هذه المكونات ضمانات معينة تتعلق بالحقوق الثقافية والدينية واللغوية لهذه الجماعات ، الا ان وضع اغلبيات على تعديل عموم الدستور أمر من شأنه ان يتيح للاقلية امكانية غير متاحة للاغلبية وبالتالي نكون امام منعطف يتحكم بمصير الدولة.

(١) المادة ١٤٢/البند ثالثاً ورابعاً من الدستور نفسه .

(٢) المادة ١٤٢ فقرة رابعاً من الدستور نفسه .

وقبل ختام هذا الفصل وجدت ان خير مقال يتمثل بالتتويه الى ان لدينا في العراق مذاهب واثنيتات مختلفة ينبغي لها جميعاً ان تسهم في عملية الحكم ، وان طبيعة الديمقراطية التوافقية يجب ان لا تستند بالاساس الى التكتل الطائفي او الاثني او المذهبي الى درجة يصبح التمثيل في السلطة قائماً على اساس تمثيل هذه الكتل وعلى التوافق فيما بينها في ضوء ميزان القوى او على ضوء الوضع الديموغرافي بحيث تكون الاغلبية محددة سابقاً لأنها ملك الطائفة او الاثنية الاكبر .

وهكذا فإن الطوائف والاثنيات فيما بعد قد تتمثل عبر احزاب طائفية او راديكالية وليس عبر احزاب مدنية فلا يبقى من الديمقراطية الفعلية حينها سوى الانتخابات والحريات الصحفية⁽¹⁾ .

والمشكلة الاخرى التي قد تواجه مثل هذا الوضع هي ان الديمقراطية التوافقية قد تغدو انعكاساً للمحاصصة الطائفية والمذهبية فيصبح بالتالي ولاء الوزراء والمسؤولين فيها ليس للحكومة والدستور بل للكتل والمذاهب والطوائف التي تمثل المكونات المختلفة فيها لنجد ان الحكومات اصبحت تمثل برمتها طوائف ومذاهب سواء كانت تعبر عن اقلية او اكثرية وتغدو بعيدة عن ان تكون حكومات وحدة وطنية ، وهذا الامر يحول دون ادائها السليم ودون تطور النظام الديمقراطي سياسياً وادارياً وينعكس ذلك على حالة الجمود والركود والترهل في مؤسسات الدولة الادارية وتعطيل العديد من المؤسسات الخدمية بسبب عدم الانسجام والتوازن بين الكتل السياسية داخل البرلمانات .

ولما تم الانتقال في العراق الى الديمقراطية التوافقية بعد ان أدرك ان اعتماد مبدأ الاكثرية الحاكمة والاقلية المعارضة في دولة متعددة المكونات والاديان والمذاهب سيقود حتماً الى اكثرية واقلية قومية ومذهبية ، فإن ما نحتاجه في هذه المرحلة هو الحفاظ على نمط الحكومة الائتلافية وليس حالة الاستقطاب بين الحكومة والمعارضة وهو ما يستلزمه المعنى الاساسي للديمقراطية.

(1) انظر بهذا الشأن : د. عبد العظيم جبر حافظ ، التحول الديمقراطي في العراق ، الواقع والمستقبل ، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ١٧ .

الفصل الثالث

دور الاقليات في الحكم على صعيد الاقاليم والهيئات المحلية

سبق وان راينا ان العراق قد تحول بموجب قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ من دولة موحدة بسيطة الى دولة اتحادية (فيدرالية).. وجرى التأكيد على هذا التحول في الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)^(١) وقد حدد دستور ٢٠٠٥ مكونات النظام الاتحادي بالنص على ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظة لامركزية وادارات محلية)^(٢).

ولما كانت هذه المكونات تمثل في الواقع الهيكل التنظيمي للدولة العراقية فإنها تثير العديد من الاشكاليات والتي يتحتم علينا التطرق لحيثياتها خاصة انه لم يعد ينظر الى الديمقراطية على انها الوسيلة الوحيدة فقط لاختيار الشعب لممثليه في البرلمان بل اصبح مداها يتسع ليشمل فضلاً عن ذلك ضرورة اشراك المواطنين في ادارة المصالح المحلية حيث يكون الهدف من وراء ذلك ايجاد الحلول للمشاكل التي تواجه بعض الدول ذات التعددية القومية والدينية وذلك من خلال تكوين الوحدات السياسية المتمثلة بالاقاليم لتكون خيرا وسيلة تعبر من خلالها بعض فئات المجتمع ولا سيما الاقليات عن تطلعاتها من خلال المشاركة الفاعلة في تنظيماتها مما يعزز البناء السياسي في الدولة ، من ناحية ان الاقليات القومية والدينية التي تتواجد في اي دولة قد لا يسمح لها حكم الاغلبية وما يترتب عليه بان تلعب دوراً مؤثراً في الحياة السياسية العامة فتكون الوحدات الادارية المحلية منفذاً لتخفف من مساوئ ذلك فتفتح المجال لهم للمشاركة في ادارة الشؤون والمصالح المحلية ولأن تواجدهم المكثف يكون في العادة في بعض اقاليم الدولة فيمكن ان يكون لهم دوراً مؤثراً في الهيئات المحلية مما يشعرهم بوجودهم ويزيل بذلك مخاطر التفتت القومي والديني في المجتمع الذي يعيشون فيه .

(١) المادة ٤ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

(٢) المادة ١١٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وسيتم دراسة كل من تلك الافكار الخاصة بهذا الفصل من خلال الوحدات البحثية الاتية :

- المبحث الاول : وحدات اللامركزية السياسية (الاقاليم) .
- المبحث الثاني : وحدات اللامركزية الادارية (المحافظات) .
- المبحث الثالث : الادارات المحلية .

المبحث الاول

وحدات اللامركزية السياسية (الاقاليم)

لم يتجه الفقه الى وضع تعريف قانوني دقيق للاقليم بوصفه احد الوحدات المكونة للدولة الاتحادية وانما عرف الاقليم بوصفه احد الارقان المكونة للدولة سواء كانت دولة بسيطة ام مركبة فضلاً عن عنصرى الشعب والتنظيم السياسي او السلطة السياسية فيعرف الاقليم بهذه الصفة على انه المجال الذي تباشر فيه الدولة سيادتها^(١) ، وكذلك بأنه مساحة من الارض يقيم عليها السكان وتمارس الدولة عليه سيادتها^(٢) .

ولم تكن الاقاليم جزء من التنظيم الاداري في العراق منذ قيام الدولة العراقية الحديثة حتى عام ٢٠٠٣ فقد كان التقسيم الاداري للدولة العراقية يقتصر على اللواء (المحافظة) والقضاء والناحية والقرى في بعض الاحيان ، غير ان المشرع العراقي في دستور سنة ١٩٧٠ الملغى قد تبنى تقسيماً ادارياً جديداً يوافق معنى الاقليم وهو المنطقة ، فقد اشارت الفقرة (ج) من المادة الثامنة من دستور ١٩٧٠ الى ان (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون)^(٣) ، ومن ثم صدر قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ .

(١) د. سعيد عبد الباري علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة - ٢٠٠٥ ، ص ١٤٣

(٢) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١/ص ٢٤ .

(٣) اضيفت الفقرة ج الى المادة ٨ من دستور ١٩٧٠ الملغى بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٤٧ في ١٩٧٤/٣/١ .

وقد اصبح الاقليم بموجب المادة ١١٦ من دستور ٢٠٠٥ احد مكونات النظام الاتحادي والذي يقوم على اساس تقاسم السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة بين جهتين ، احدهما تمثل اقليم الدولة برمته وهي السلطات الاتحادية واخرى تمارس سلطاتها على جزء معين من اقليم الدولة وقد أقرت نصوص الدستور الدائم هذا الامر^(١) .

حيث يعد الاقليم المكون الرئيسي من مكونات البناء الفيدرالي في العراق كما ورد في الدستور والذي نص على ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية وادارات محلية)^(٢).

وقد اقر الدستور باقليم كردستان^(٣) والذي يعد الاقليم الوحيد الموجود حالياً في العراق كما اجاز لمحافظة واكثر تشكيل اقليم جديد^(٤) ، اما قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ فقد نص على ان (يتكون الاقليم من محافظة او اكثر)^(٥) دون ان يأتي على تعريف للاقليم ، وفي الحقيقة ان هذه التسمية (الاقليم) لا تعد تسمية عامة تطلق على الوحدات المكونة للدولة في الدساتير المقارنة وانما هنالك تسميات اخرى كالمقاطعة وذلك في دستور جنوب افريقيا اما تسمية ولاية فهي اكثر التسميات شيوعاً وتستخدم في دساتير كل من ماليزيا والولايات المتحدة الامريكية .

اما عدد هذه الوحدات فهو يتأثر بأمور عدة منها عدد القوميات والاقليات الموجودة في اقليم الدولة الاتحادية هذا ان كانت الفيدرالية قائمة على اسس اثنية كما هو الحال في بلجيكا مثلاً ، كما يتأثر بما اذا كان دستور الدولة الاتحادية يسمح لدول اخرى بالانضمام الى الدولة الاتحادية

(١) انظر المادة ١٢٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ١١٦ من الدستور نفسه .

(٣) المادة ١١٧ من الدستور نفسه

(٤) المادة ١١٩ من الدستور نفسه

(٥) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٦٠ في ١١/٢/٢٠٠٨

فذلك سيؤدي الى احتمال زيادة عدد الاقاليم في حالة حصول انضمام فعلي لأحدى الدول الى الاتحاد كما هو الحال في دساتير كل من ماليزيا^(١) والارجنتين^(٢) .

وهكذا فلا يوجد معيار ثابت لحجم الاقاليم وعدد سكانها وذلك لاختلافها في الظروف العمرانية والبيئية والجغرافية^(٣) .

وقدر تعلق الامر بالاقليات والاثنيات في الدولة سنتناول في هذا المبحث اهم ما يتعلق بالاقليم من طبيعة قانونية وصولاً الى رسم الحدود الاقليمية في ظل التنوع الاثني وانتهاء بتكوين والغاء الاقاليم في ظل التنوع الاثني ، كل ذلك سيكون من خلال تقسيم هذا المبحث الى المطالب الاتية:

المطلب الاول

الطبيعة القانونية للاقليم

ان الاقليم وما يتداخل معه من موضوعات يجد اساسه في ما يعرف بمفهوم اللامركزية السياسية والاخيرة كمبدأ قانوني وسياسي انما يعمل على التوفيق بين رغبات الاقاليم في الاحتفاظ بسيادتها الداخلية وحماية الصالح العام للاتحاد عن طريق المشاركة في تسيير شؤون ومصالح الدولة الاتحادية ويسعى هذا المبدأ لتحقيق ذلك الغرض عن طريق مبدئين اساسيين هما مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة^(٤) .

(١) تنص المادة ٢ من الدستور الماليزي لعام ١٩٨٤ على : (يحق للبرلمان بموجب القانون : أ - ان يقبل دخول ولايات اخرى الى الاتحاد..)

(٢) تنص المادة ١٣ من دستور الامة الارجنتينية لعام ١٩٩٤ على(يمكن ادخال اقليم جديدة الى الامة ...)

(٣) جورج اندرسن ، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣ .

(٤) فأما مبدأ الاستقلال الذاتي يعني ترك حرية التصرف لكل اقليم داخل في الدولة الاتحادية في مجالات مصالحه المادية والمعنوية وتمتعه بقدر من السيادة في النطاق الداخلي له شرط ان تكون حرية التصرف هذه منسجمة مع الاهداف العامة للاتحاد ومع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الاتحادية ككل =

كما تعد اللامركزية السياسية انعكاساً للمبدأ الديمقراطي في الحكم ، إذ تمنح الاقاليم استقلالاً جزئياً وفي ذات الوقت يكفل لها حماية ذاتية من خلال الدستور الاتحادي ضد استبداد الاغلبية في مواجهة الاقلية والتي يمكن ان تجسد اغلبية خاصة بها في النطاق الجغرافي المحلي والاقليمي لها ، إذ يمكن لهذه الاقلية تجسيد ارادتها الخاصة في اقليمها وفي المجالات التي لا تتعارض مع الاهداف السياسية التي قام الاتحاد من اجلها^(١) .

ومن الثابت ان الرغبة في الاصلاح القانوني والدستوري لم تكن دائماً السبب والحافز على الاخذ بنظام اللامركزية السياسية بل ان المشاكل ذات الابعاد السياسية البحتة في عمق مجتمع الدولة ومنها حقوق الانسان وحقوق الجماعات القومية والترهل الاداري والسياسي والحروب الاهلية هي جميعها اسباب معقولة دافعة لهجر المركزية السياسية والاتجاه صوب اللامركزية السياسية^(٢) .

وعليه فإن اللامركزية كأسلوب حكم يناسب تلك الدول التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات والتقاليد بين شعوب وحداتها السياسية .

= ويشمل الاستقلال الذاتي للاقاليم الاستقلال الدستوري بمعنى امتلاك الاقاليم لداستير خاصة بها اضافة الى الاستقلال التشريعي والقضائي والتنفيذي واخيراً الاستقلال المالي .

أما مبدأ المشاركة فيعني التعاون المثمر بين الهيئات الاتحادية والمحلية في اتخاذ القرارات لما بينها من تداخل في الصلاحيات وتشابك في المصالح وتكامل في الوجود الدستوري والقانوني ومشاركة في تسيير شؤون الدولة الاتحادية وهذا المبدأ هو الذي يجعل دولة ما تأخذ شكل الدولة الاتحادية .ويمكن سبب ذلك في ان المشاركة من قبل الاقاليم لا تكون قاصرة على السيادة على اراضيها مع الدولة الاتحادية وانما تشارك هذه الاقاليم في تكوين ارادة الدولة الاتحادية ، انظر بهذا الشأن : د. محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٦٤ ، ص ١٨٤ .

(١) د. عادل الطباطبائي ، النظام الاتحادي في الامارات ، مطبعة القاهرة الجديدة/١٩٨٧/ص٧ وانظر ايضاً

Watter A. Rosenbaum , political culture , prager publishers , usa , 1975,p.37 .

(٢) محمد هماوندي ، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، دار اراس للطباعة والنشر ، اربيل، ٢٠٠٢ ، ص ١٦ وانظر ايضاً : محمد ابو السعود حبيب ، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية مكتبة سعيد وهبة ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ١٣٨ .

حيث ان المشكلة التي عادة ما تثار في مثل هذه الدول هي البحث عن صيغة مقبولة للجمع بين الشعوب غير المتآلفة ولا المتجانسة اجتماعياً وثقافياً وعقائدياً او المتصارعة سياسياً ضمن حيز جغرافي واحد .

ولا ريب ان اللامركزية السياسية هنا تكون هي الصيغة المطلوبة التي توافق بين تلك المتناقضات مع المحافظة على الطابع الشخصي والقومي لتلك الشعوب لجعلها قابلة للتعايش والتلاحم^(١) .

الا ان المسألة ليست دائماً بهذه البساطة حيث ان الاقليات في العراق تعد متداخلة فيما بينها يتوزع كل منها على كافة انحاء الدولة .

وإذا فرضنا تأسيس الاقاليم على اساس اثني خاص بالمجاميع الاثنية في الدولة فمن الممكن جعل اقلية ما بهذه الطريقة اغلبية في محيطها الا انه وبالمقابل سنواجه داخل هذا المجتمع اقليات صغرى فما سيكون الحل في هذه الحالة ؟ . هل هذه الاقاليم المفترضة الناشئة على اساس المكونات قادرة على الاتفاق على الحدود والارض والحياة والثروات وتحقيق السلم الاجتماعي ؟ و لان الاجابة ستكون حتماً بالنفي سنكون قد عالجنا مشكلة بمشاكل لا تقل عنها خطورة .

وعليه لا يمكن الحديث عن اقليم على اساس اثني او قومي شبيه باقليم كردستان والذي أسس على حقائق تاريخية وجغرافية خاصة واستطاع اعلان الحكم الذاتي عام ١٩٧٤ ومن ثم الحصول على الحماية الدولية بعد حرب الكويت وتمكن من تشكيل حكومة ومؤسسات مكنتهم من ادارة مناطقهم.

(١) داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠ و لمزيد من التفاصيل انظر : مازن رسول محمد ، سوسيولوجيا الازمة ، المجتمع العراقي نموذجاً ، الحضارية للطباعة والنشر ، بغداد، ص ٢٦٩
وانظر ايضاً : د. عبد الجبار احمد ، الفيدرالية والوحدة الوطنية في العراق ، بحث منشور في مجلة المستقبل، العدد الثامن، السنة الرابعة، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، ٢٠٠٨، ص ٩٩.

و من المتفق عليه ان يكون في كل اقليم من اقاليم الدولة الاتحادية مستوى فرعي للحكم ويضم سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وكذلك سلطة قضائية اقليمية وذلك اضافة الى السلطات الاتحادية التي تشكل المستوى الرئيسي للحكم في الدولة^(١).

ولكي يتم تأسيس هذه السلطات الاقليمية الثلاث يجب اولاً وضع دستور للاقليم ينظم عمل هذه السلطات من حيث تشكيلها واختصاصاتها وطبيعة العلاقة الدستورية فيما بينها ، غير ان امتلاك الاقليم لسلطات خاصة بها ليس امراً مطلقاً ، ففي جنوب افريقيا نجد ان للمقاطعات حق تبني دساتير خاصة بها الا ان هذا الحق لم يتم استعماله الا من قبل ولاية واحدة وهي (ويسترن كيب)^(٢)، اما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد نص على ان يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيئة سلطات الاقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور^(٣).

وقد تولى قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بيان اجراءات وضع الدستور الاقليمي عندما نص على تشكيل لجنة مؤقتة من بين اعضاء المجلس التشريعي الانتقالي للاقليم الذي تم انتخابه من قبل مواطني الاقليم وذلك لوضع مسودة الدستور الدائم للاقليم^(٤) وذلك خلال مدة اقصاها اربعة اشهر من تاريخ تشكيلها وتعرض على المجلس التشريعي للاقليم

(١) نقلا عن ، دان برانيتي ، هل تساعد الفيدرالية على استقرار العراق، بحث منشور في كتاب ابحاث حول الفيدرالية/مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، ط١، ٢٠٠٧، ص٢٤٨ .

(٢) رؤول بليندباخر و ايغل اوستاين ، حوارات حول الاصول الدستورية والهيكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفيدرالية الجزء الاول من سلسلة حوار عالمي حول الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص٥٣ .

(٣) المادة ١٢٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ١٨/اولاً من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

لمناقشتها والموافقة عليها بالاغلبية المطلقة على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي^(١) وتصبح مسودة الدستور نافذة بعد عرضه للاستفتاء وموافقة اغلبية المصوتين من الناخبين عليه^(٢).

وقد جاء في دستور اقليم كردستان ذكر للسلطات الاقليمية للاقليم والتي تتكون حسب ما وصفها الدستور الاقليمي من السلطة التشريعية الاقليمية والتي تناولها بالتنظيم وكذلك السلطة التنفيذية الاقليمية والسلطة القضائية الاقليمية في عدد من مواده^(٣) ، حيث تتكون السلطة التشريعية الاقليمية من مجلس واحد يتم انتخابه مباشرة من قبل مواطني الاقليم وبدون تمييز^(٤) ، إذ يذهب دستور اقليم كردستان العراق الى ان (السلطة التشريعية في الاقليم هي برلمان كردستان الذي يعتبر هو المرجع للبت في القضايا المصيرية لشعب اقليم كردستان ويجري انتخاب اعضائه بالاقتراع العام الحر السري والمباشر)^(٥).

ويشير هذا النص تساؤلات حول ماهية القضايا المصيرية لشعب اقليم كردستان وكيفية تحديدها وهل ان البت في هذه القضايا يتم بالرجوع الى السلطة الاتحادية او بالتشاور معها عل الاقل لأن اي قضية مصيرية للاقليم ستكون حتماً بدرجة معينة من الاهمية بالنسبة للسلطة الاتحادية باعتبار ان الاقليم هو جزء من كيان الدولة الاتحادية ككل بجميع سكانه ومكوناته واقلياته ، وان

(١) المادة ١٨/ثانياً من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

(٢) المادة ١٨/ثالثاً من القانون نفسه

(٣) المواد ٣٧ - ٩٥ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

(٤) عادة ما تتكون السلطة التشريعية الاقليمية من مجلس واحد يتم انتخابه مباشرة من قبل مواطني الاقليم وهنا يمكن ان نرى بعض اشكال التمييز في اختيار اعضاء السلطة التشريعية الاقليمية ففي امريكا مثلاً كانت عضوية مجلس الولاية التشريعي مقتصرة على الرجال البيض ، الا انه بعد عام ١٩٧٥ شهدت هذه المجالس عضوية عدد من النساء والامريكان الافريقيين واعضاء الاقليات الاخرى وبدأت نسبتهم بالازدياد بمرور الزمن ، انظر بهذا الشأن :

David saffel and harry basehart , staff and local government , 8th ed. , mc grow, p174

(٥) المادة ٤٠ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

القضايا المصيرية لهؤلاء تمس كيان الدولة وكيان المواطنين والاقليات المتوزعة على جميع انحاء الدولة بما فيها اقليم كردستان .

وباعتبار اقليم كردستان الاقليم الوحيد في العراق فإن ممارسة الوظيفة التشريعية انما تنحصر في اقليم كردستان^(١) ، اضافة لذلك بين الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.

وهكذا فإن اختصاصات الاقاليم تتمثل بتلك التي تخرج عن الاختصاصات الحصرية والمشاركة ، فاختصاصات الاقاليم غير محددة على سبيل الحصر بل ان الدستور قد حصر اختصاصات السلطة الاتحادية وتلك المشتركة بينها وبين الاقاليم مما يشكل اضعافاً لدور السلطة الاتحادية في الدولة ، ومن ثم عاد المشرع الدستوري كرهة اخرى ليعطي الاقاليم مركزاً قانونياً اقوى من مركز السلطة الاتحادية عندما نص على انه في حالة اصدار كل من السلطة التشريعية الاقليمية لقانون يعالج ذات الموضوع ضمن الاختصاصات المشتركة بينهما وكان كل منهما يناقض الاخر ويخالفه فالعبرة في داخل الاقليم لقانون الاقليم حيث يكون هو القانون المطبق ولا يتم

(١) يمارس برلمان الاقليم عدداً من الاختصاصات اهمها البت في القضايا المصيرية لشعب الاقليم باغلبية الثلثين ومنح الثقة بالوزارة واعضاؤها وحجبها عنهم بالاغلبية المطلقة لاجراء البرلمان والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ومسائلة رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء والمصادقة على ترشيح اعضاء المحكمة الدستورية لاقليم كردستان بالاغلبية المطلقة والموافقة على مقترح تعديل الدستور الاقليمي باغلبية ثلثي عدد اعضائه شرط ان لا ينتقص مقترح التعديل من الحقوق الاساسية والحريات المنصوص عليها فيه بالاضافة الى تشريع قوانين الاقليم وتعديلها والغائها وتعديل تطبيق القوانين الاتحادية الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وتشريع القوانين ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقليمية كذلك اقرار الخطط العامة للتنمية وقرار الموازنة العامة للاقليم والحسابات الختامية واجراء المناقلة بين ابوابها واتخاذ الاجراءات اللازمة لاتهام رئيس الاقليم او نائبه بموافقة ثلثي اعضاء البرلمان وذلك في حالة الحنث باليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى

انظر المادة ٤٦ و ٤٧ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩ .

اعمال القانون الاتحادي وهو ما لا ينسجم مع المبدأ السائد في الانظمة الاتحادية والذي يؤكد على اولوية القوانين الاتحادية على الاقليمية في مجال الاختصاصات المشتركة^(١).

وفي بحثنا في الانظمة الاتحادية نجد ان اولوية القانون الاقليمي على الاتحادي غير موجودة سوى في كندا ، حيث تكون الاولوية لقانون الاقليم عند التنازع في مجال رعاية الشيخوخة والضمان الاجتماعي لها ، اذ مكن هذا الاستثناء اقليم كيبك من الحصول على نظام المعاشات الخاص به بعكس بقية الاقاليم الاخرى التي قبلت بالقانون الاتحادي لنظام المعاشات^(٢) ويبدو ان هذا الامر انما هو اختصاص اقليمي بحت كونه يتعلق بسكان الاقليم ولا يمتد لمصالح الدولة الاتحادية لكن الوضع يختلف في الدستور العراقي .

اما في دستور جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦ فتمتلك السلطة التشريعية في الاقليم صلاحية اصدار دساتير اقليمية او تعديلها وفق المادتين ١٤٢ و ١٤٣ كما لها الحق في اصدار تشريعات خاصة بالاقليم ضمن المجالات التي حددها الدستور والاقليم .

وقد حدد الدستور نوعين من الاختصاصات للهيئات التشريعية الاقليمية اولهما يكون اختصاصاً مشتركاً مع السلطة التشريعية الوطنية والثاني خاص بالصلاحيات الحصرية للهيئة التشريعية الاقليمية ، الا انه في حالة ما تعارض التشريع الاقليمي مع التشريع الوطني في احدى المسائل المشتركة تكون الغلبة للتشريع الوطني اذا كانت التشريعات محل التعارض تتعلق بأمر لا يمكن تنظيمها بفاعلية الا عن طريق تشريعات وطنية او كانت هنالك ضرورة لتطبيق معايير موحدة للسياسات الوطنية و أطر العمل او كان التشريع ضرورياً للحفاظ على الامن الوطني او الوحدة الاقتصادية او كان يمس بمصلحة او اقتصاد او امن اقليم آخر او الدولة ككل اما في حالة عدم وجود تلك الظروف المذكورة فإن الغلبة للتشريعات الاقليمية^(٣).

(١) المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) رونالد واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها ت كلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٩ .

(٣) المادة ١٤٦ فقرة ٢ و ٣ من دستور جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦

وقد نص المشرع الدستوري على جملة من القضايا التي تدرج في اختصاص السلطة التشريعية الاقليمية حصراً واهمها^(١) :

- التشريعات المتعلقة بالشؤون الثقافية الاقليمية .
 - التشريعات الخاصة بالرياضة في الاقليم والتخطيط الاقليمي والمرور في الاقليم .
- وهو ما يتميز به دستور جنوب افريقيا عن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والذي جاء بأمر غريب في بابه عندما نص على انه يحق لسلطات الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٢) .

وهو ما يجعلنا نتساءل عن جدوى وضع القوانين الاتحادية والتي يفترض ان تسري على كافة الاقليم في الدولة الاتحادية ان كان باستطاعة الاقليم تعديل تطبيقها داخل حدوده مما يخلق حالة من اللامساواة وانعدام العدالة بين مواطني الاقاليم المختلفة^(٣) .

وقدر تعلق الامر بموضوع الاقليات وكما ذكرنا سابقاً ان الطبيعة الديموغرافية للاقليات في العراق فرضت توزيعها بكثافة سكانية تتوزع على جميع اجزاء الاراضي العراقية بما فيها اقليم كردستان .

و لئلا نكون امام معاملة غير متساوية لأبناء اقلية ما يتوزع افرادها على مناطق مختلفة بحسب القوانين التي تقوم الاقاليم ذاتها بتشريعها يجب باعتقادي ان يصار الى تغليب القوانين الاتحادية على قوانين الاقليم وليس العكس ، كون القوانين الاتحادية هي وحدها التي من شأنها ان تشكل صمام امان بالنسبة للاقليات المتنوعة ، وهو ما برر قلق بعض الاقليات داخل اقليم كردستان

(١) دستور جمهورية جنوب افريقيا لعام ١٩٩٦/الملحق الخامس

(٢) المادة ١٢١/ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

(٣) وبهذا الصدد تجدر الاشارة الى قرار برلمان اقليم كردستان بارسال قوات من حرس الاقليم (البيشمركة) الى مدينة عين العرب - كوياني السورية دون اخذ موافقة الحكومة المركزية .

وكذلك ما يسمى بالمناطق المتنازع عليها والذي يتمحور في جعلهم فئة ادنى او ذات حقوق قد تكون غير متساوية مع الاكراد .

وقد بين قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس التشريعي للاقليم بذات الشروط الخاصة بالمرشح لعضوية مجلس النواب كما نص القانون اعلاه على ان تجري الانتخابات التشريعية للاقليم تحت اشراف المفوضية العليا للانتخابات^(١) .

ويتشكل المجلس التشريعي للاقليم من عدد الاعضاء يمثلون سكان الاقليم بأكمله يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري والمباشر وفقاً للنسب الآتية :

- ١- مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة من نفوس الاقليم المشكل من محافظة او اقليم .
- ٢- مقعد واحد لكل خمسة وسبعين الف نسمة من نفوس الاقليم المشكل من اكثر من محافظة او اقليم .

وفي اقليم كردستان تتكون الدورة الانتخابية للبرلمان من اربع سنوات تبدأ من تاريخ اول اجتماع له وذلك خلال ١٥ يوماً من تاريخ اعلان النتائج النهائية للانتخابات وبدعوة من رئيس الاقليم^(٢) وقد تم اجراء انتخابات اعضاء المجلس الوطني لكردستان العراق^(٣) استناداً الى القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢ (قانون انتخابات المجلس الوطني لكردستان العراق) .

ولقد قرر التعديل الرابع لهذا القانون تخصيص خمس مقاعد للكردان والسريان والاشوريين وما يماثلها للتركمان ومقعد واحد للارمن .

(١) المادة ٣ من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) المادة ٤٢ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

(٣) حلت تسمية برلمان كردستان العراق محل تسمية المجلس الوطني لكردستان العراق بموجب المادة الاولى من قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكردستان العراق رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .

و حسناً فعل المشرع بتخصيص مقاعد للمكونات في الاقليم ولكنه لم يخصص اية مقاعد لمكونات دينية اخرى في كردستان واعتقد هنا انه كان يستوجب تخصيص عدد من المقاعد للايزيديين والكاكائيين باعتبارهما مكونان دينيان مهمان في الاقليم اسوة بمجلس النواب فيما يخص المكون الايزيدي خاصة وان للاخوة الايزيديين فضل كبير في المساهمة في الحفاظ على لغة وتراث شعب كردستان .

وهكذا يكون للاقليات المذكورة دور في التمثيل النيابي داخل الاقليم وفقاً للنسب المذكورة اعلاه مما يترجم هامش من الاشتراك في الحياة السياسية داخل الاقليم وهو ما يعده البعض مكسباً بحد ذاته لهذه الاقليات داخل الاقليم بينما عده بعض اخر لا يشكل شيئاً مما تطمح له تلك الاقليات في ميدان الاشتراك في عملية الحكم داخل الاقليم .

وكذا تتميز الدول الفيدرالية بأن لكل اقليم سلطة تنفيذية تتولى المهام السياسية والادارية في ربوع الاقليم وتعمل هذه السلطة بشكل مستقل عن السلطة الاتحادية وذلك لا يتعارض مع كونها ملزمة بتطبيق القوانين الاتحادية بالاضافة الى مسؤوليتها في تنفيذ وتطبيق القوانين والانظمة الاقليمية ، ويتولى رئاسة السلطة التنفيذية الاقليمية حاكم او رئيس الاقليم بالاضافة الى الحكومة الاقليمية.

ورئيس الاقليم هو الرئيس الاعلى للسلطة التنفيذية داخل الاقليم ويتم اختياره اما بالانتخاب من قبل مواطني الولاية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية او بالتعيين من قبل رئيس الدولة الاتحادية كما هو الحال في الهند .

فيما نص دستور اقليم كردستان العراق على ان رئيس اقليم كردستان هو الرئيس الاعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات البيشمركة (حرس الاقليم) يمثل شعب الاقليم وينوب عنه في المناسبات الوطنية والقومية ويتولى التنسيق بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم ، كما يتم انتخاب رئيس الاقليم بالاقتراع العام السري والمباشر من قبل مواطني الاقليم ، وقد احال دستور

الاقليم تحديد طريقة الانتخاب وشروط الترشيح وكيفية الاتهام والمحاكمة الخاصة به الى قانون تسنه السلطة التشريعية للاقليم كما حدد له مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات^(١).

واما مجلس وزراء الاقليم والجزء المكمل للسلطة التنفيذية الاقليمية فيتكون من رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء ويحدد تشكيله بقانون على ان يراعى في تشكيله التمثيل العادل لمكونات شعب كردستان^(١).

(١) حدد له دستور الاقليم مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات اهمها اقتراح مشروعات القوانين والقرارات لبرلمان الاقليم واصدار مرسوم باجراء الانتخابات العامة لبرلمان الاقليم واصدار مرسوم دعوة البرلمان للانعقاد خلال ١٥ يوماً من تاريخ اعلان النتائج النهائية للانتخابات ، وحل برلمان الاقليم بمرسوم في الحالات التي نص عليها الدستور او قانون البرلمان ، وهي كما يلي :

١- استقالة اكثر من نصف اعضاء البرلمان .

٢- عدم اكمال النصاب القانوني لانعقاده خلال ٦٠ يوماً من تاريخ دعوته للانعقاد لبدء دورته الانتخابية .

٣- عدم منحه الثقة لثلاث تشكيلات وزارية مقترحة مختلفة ومتتالية واصدار مراسيم لها قوة القانون بعد التشاور مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس وزراء الاقليم وذلك عند تعرض الاقليم ونظامه السياسي والامن او الامن العام فيه او مؤسساته الدستورية لمخاطر داهمة تهدد كيانه وتعذر اجتماع البرلمان على ان تعرض تلك المراسيم على البرلمان عند اول اجتماع له فإن لم تعرض عليه او عرضت ولم يقرها البرلمان زالت عنها الصفة القانونية ، ومن الاختصاصات الاخرى التي يمارسها رئيس اقليم كردستان العفو الخاص عن المحكومين بموجب القانون وكذلك امكانية اعلان الطوارئ بعد التشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء في حالات الحرب او الاحتلال او العصيان او الفوضى او الكوارث الطبيعية او انتشار الاوبئة او اي حالة طارئة اخرى على ان لا تزيد المدة الاولى عن شهر وتكون التمديدات التالية بموافقة البرلمان وبمدة لا تزيد عن ثلاث اشهر لكل مدة وله اختصاص السماح بدخول القوات الاتحادية المسلحة الى الاقليم عند الافتضاء بموافقة برلمان الاقليم على ان تحدد مهامها ومدة ومكان تواجدها . ولرئيس الاقليم كذلك ارسال حرس الاقليم الى خارجه بموافقة برلمان الاقليم ، كذلك عدد من الاختصاصات الاخرى . ونجد هنا ان اعلان حالة الطوارئ وارسال حرس الاقليم الى خارج الاقليم والسماح للقوات المسلحة الاتحادية بدخول الاقليم كلها تتم بموافقة برلمان الاقليم.

حول اختصاصات رئيس اقليم كردستان انظر المادة ٦٥ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩ .

وهنا تعد عبارة مكونات شعب اقليم كردستان مقبولة اكثر لدى الاقليات اذ انها لا تشير الى قومية ما او مكون ما بحد ذاته وانما تشير الى كافة المكونات داخل الاقليم وهو ما يشتمل بالتأكيد على الاقليات المختلفة داخل الاقليم الا ان السؤال الذي يطرح نفسه بهذا الصدد هو كيفية تحقيق هذا النص داخل الاقليم حيث ان تعزيز مشاركتهم في ادارة الاقليم من خلال اشغال الوظائف العامة ذات الاهمية وتسيير عمل مرافق الحكومة الاقليمية انما يعتمد بحد ذاته على التطبيق المنصف والدقيق لهذا النص .

وعموماً ينتشل المجلس من قبل مرشح الاغلبية البرلمانية بتكليف من رئيس الاقليم والذي يقوم بالمصادقة على الاسماء المرشحة الخاصة باعضاء الوزارة .

كما ويمارس المجلس عدداً من الصلاحيات تم الاشارة اليها في الدستور الاقليمي^(١) .. الا ان الصلاحية الحقيقية والفاعلة تجسدت بيد رئيس الاقليم وذلك نظراً للظروف التي اكتفتت تكوينه .

ولا بد هنا ونحن بصدد الحديث عن الحكومات الاقليمية القول بأنه يتحتم على الحكومة الوطنية منع اي قانون يميز بين الجماعات المختلفة في الحكومات الاقليمية وان تعطى الفرص لتقديم اي اعتراض او تظلم ضد اي تمييز عنصري .

ففي جنوب افريقيا ومن اجل توسيع قاعدة المشاركة السياسية لاجزاب الاقليات اجري المشرع الدستوري تعديلاً دستورياً في آلية تشكيل الحكومة الاقليمية باضافة ملحق تحت عنوان حكومة

(١) المادة ٧٣ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩ .

(٢) من اهم الصلاحيات التي يمارسها المجلس رسم السياسة العامة للاقليم بالاشتراك مع رئيس الاقليم وتنفيذها بعد موافقة البرلمان عليها وتنفيذ القوانين والقرارات والانظمة والمحافظة على امن الاقليم ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بالتعاون مع الحكومة الاتحادية على ان تقترن بموافقة برلمان الاقليم وكذلك القيام بكل ما تتطلبه حقول النفط غير المستخرج قبل ٢٠٠٥/١/١٥ من عمليات الاستكشاف والاستخراج والادارة والتصنيع والبيع والتسويق والتصدير وغيرها بالاضافة الى ممارسة كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية من صلاحيات تنفيذية خاصة بالاقليم وفقاً للمادة ١١٠ من الدستور

الاتحادي ، انظر المادة ٧٤ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

الوحدة الوطنية في الاقليم جاء فيه ان المجلس التنفيذي للاقليم لا يجب ان يتكون من اكثر من عشرة اعضاء ويجب اشتراك تلك الاحزاب التي لها اكثر من عشرة مقاعد في الهيئة التشريعية الاقليمية وكانت ترغب في الانضمام الى الحكومة الوطنية وفي تشكيل المجلس التنفيذي (مجلس وزراء الاقليم) بعضو او اكثر^(١)، وعليه فان هذا الملحق سمح بمشاركة اكبر لأحزاب الاقلية في ادارة شؤون الاقليم ويلزم الحكومات بتشكيل حكومات وحدة وطنية وليس حكومات اغلبية .

ويبدو ان السياسة التشريعية للمشرع الدستوري في جنوب افريقيا تهدف الى تبديد مخاوف الاقلية والمجتمعات التعددية واشراكها في ادارة الحكومات الاقليمية .

واما السلطة القضائية الاقليمية فهي اخر عناصر المستوى الحكومي المميز للاقليم حيث يكون لكل اقليم نظامه القضائي ومحاكمه الخاصة به وفقاً لما يقرره دستوره وتشريعاته وتتولى كل المحاكم تطبيق قوانين الاقليم والفصل في المنازعات المحلية التي تثور في النطاق الجغرافي لحدوده الاقليمية ويكون هذا الاجهاز القضائي مستقلاً عن النظام الاتحادي ، ويعد النظام القضائي الامريكي من اعقد الانظمة القضائية في التنظيمات الاتحادية حيث توجد خمسون ولاية تمثل خمسين نظاماً قضائياً مختلفاً الى جانب القضاء الاتحادي ، واذا كان الاصل في الدول الاتحادية انفراد كل وحدة اتحادية بنظام قضائي مستقل ، الا ان بعض الدول الاتحادية لا تعرف الا نظاماً قضائياً واحداً يشمل اختصاصه الدولة كلها كما هو الحال في ماليزيا^(٢) ، اما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد منح الاقليم حق ممارسة السلطة القضائية^(٣) دون ان يفصل الامر تاركاً ذلك للاقاليم ذاتها .

وقد بين دستور اقليم كردستان ان السلطة القضائية في الاقليم مستقلة وتتكون من مجلس القضاء والمحكمة الدستورية ومحكمة التمييز وهيئة الاشراف العدلي وهيئة الادعاء العام والمحاكم

(١) دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ ، الملحق ٢

(٢) قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٧، ص ٤٣

(٣) المادة ١٢١/اولاً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

بمختلف درجاتها وانواعها وهيئاتها وتنظم طريقة تشكيلها وشروط واجراءات تعيين اعضائها ومسائلتهم بقانون^(١).

وهكذا نجد ان اقليم كردستان العراق قد اسس لنفسه سلطة قضائية مستقلة بدء من المحاكم الابتدائية المختلفة وصولاً الى المحكمة الدستورية التي تناظر المحكمة الاتحادية فضلاً عن تأسيس مجلس قضاء وهيئة اشراف قضائي مستقلين.

علماً ان قرارات المحاكم في الاقليم تكون خاضعة لطرق الطعن الاعتيادية في محاكم الاقليم العليا من محاكم استئناف وتميز حيث تكتسب الاحكام عندها الدرجة القطعية دون ان يصل الطعن الى محكمة التمييز الاتحادية او المحكمة الاتحادية العليا .

وما يلاحظ هنا ان ذلك الاستقلال الممنوح للتنظيم القضائي للاقليم امر قد يكون مبالغاً فيه بالنظر لقصر التجربة الاتحادية في العراق ، فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الامريكية تجاوز عمر تجربتها الاتحادية المائتي عام الا ان دستورها لا زال يخضع لبعض القرارات المهمة والتي تمس المصالح الاتحادية والتي تصدر من المحاكم الاقليمية العليا للاستئناف لدى المحكمة العليا للاتحاد .

اما ان تكون العلاقة التنظيمية منقطعة بين المحاكم الاقليمية والمحكمة الاتحادية العليا في العراق فلا يبقى هنا سوى الالتزام القانوني لمحاكم الاقليم بتطبيق الدستور الاتحادي الواجب رعايته .

على ان الدستور الاتحادي لم يمنع وجود هكذا تنظيم قضائي اقليمي مستقل حيث اعطى الدستور للاقليم الحق في تنظيم سلطاته القضائية دون ان يحدد مداها او درجاتها كما لم ينص ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا على اختصاصها كمحكمة استئناف للمحاكم الاقليمية العليا ، وهنا تجدر الاشارة الى مخاوف الاقليات داخل الاقليم والمتعلقة بشؤونهم الحياتية او اوضاعهم المعيشية ، هذه المخاوف يثيرها عدم امكانية تدخل القضاء الاتحادي

(١) المادة ٧٧ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

لحماية حقوقهم المختلفة ورمي جميع تلك القضايا في ساحة القضاء الاقليمي وهذا لا يعني الانتقاص من مقدرة القضاء الاقليمي على حل الازمات والقضايا الخاصة بالاقليات بقدر ما يعني ان القضاء الاتحادي بهيئاته المشكلة بموجب الدستور هو الاقدر على حل ما يتعلق بمثل هذه المسائل ، هذا من جهة ، ومن جهة اخرى فان قضايا الاقليات في اقليم كردستان لا تخص اقلية ما موجودة هناك وحسب وانما تخص امتداد هذه الاقلية في باقي ربوع الوطن وبالتالي تخص ابناء الوطن كافة ، وعليه نخلص الى القول باننا في العراق امام تجربة فيدرالية قصيرة العمر تقف في مواجهة فصل مبالغ فيه بين القضاعين الاتحادي والاقليمي .

المطلب الثاني

رسم حدود الاقليم في ظل التنوع الاثني

ان من عناصر قيام الاقليم هو وجود مساحة جغرافية معلومة الحدود تمثل الاقليم وتمارس سلطات الاقليم عليها اختصاصاتها وبالنسبة للدولة الفيدرالية تسري القوانين الاقليمية على هذه المساحة^(١) حيث ان ولاية القوانين الاقليمية لا يمكن ان تتعدى حدود الاقليم و الا كان ذلك انتهاكاً للاستقلال الدستوري الذي تتمتع به بقية الاقاليم ، وقد اختلفت الدساتير الاتحادية في طريقة معالجة موضوع الحدود الاقليمية حيث اشترطت بعض الدساتير ان تبين الاقاليم وتثبت حدودها الاقليمية في الدستور الخاص بها كما هو الحال في الدستور الاسباني^(٢) ، الا انه في الغالب تترك مسألة تعيين الحدود وتعديلها للسلطة الاتحادية كما فعل دستور الارجننتين^(٣) حيث ان مسألة تثبيت وتعيين حدود الاقليم تعتبر من المسائل المهمة التي تعنى بها الدساتير الاتحادية لا سيما في البلدان الممتازة بالتنوع الاثني لما قد يخلفه اهمال الامر من مشاكل ونزاعات بين سلطات الاقاليم المختلفة ، لذا نجد ان هنالك دساتيراً جعلت تعديل حدود الاقاليم من حق السلطة

(١) د. صلاح الدين عامر ، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٦٩٦

(٢) مادة ٤٧/ف٢ من دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨

(٣) مادة ٧٥/ف١٥ من دستور الامة الارجننتينية لعام ١٩٩٤

التشريعية الاتحادية على ان تقتزن بموافقة السلطة التشريعية للاقاليم المعنية وهو ما ذهب اليه الدستور الماليزي الحالي^(١) .

وهكذا نجد ان حدود اراضي الاقليم مرسومة ومحمية بواسطة النصوص الدستورية في اغلب دساتير الدول الفيدرالية ، فعدم امكانية ضم اي جزء من الاقليم او كله الى اقليم ما الا بموافقة سلطات تلك الاقاليم وسلطات الدولة الاتحادية من الخصائص الواضحة في الدساتير الفيدرالية^(٢)

لذا كان من المستغرب ان يقدم الدستور العراقي بالاقرار لاقليم كردستان وسلطاته كاقليم اتحادي دون ان يقوم بتعيين حدوده الرسمية تعييناً نهائياً مما جعل الاقليم يثبت حدوده في دستوره بالنص على (كردستان العراق كيان جغرافي تاريخي يتكون من محافظة دهوك بحدودها الادارية الحالية ومحافظات كركوك والسليمانية واربيل واقضية عقرة والشيوخ وسنجار وتلكيف وقرقوش ونواحي زمار وبعشيقه وآسكي كلك من محافظة نينوى وقضائي خانقين ومندلي من محافظة ديالى بحدودها الادارية قبل عام ١٩٦٨)^(٣) كذلك جاء فيه انه يتم تحديد الحدود السياسية لاقليم كردستان العراق باعتماد تنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور الاتحادي^(٤) .

ويظهر واضحاً ان النصين في اعلاه يشكلان تجاوزاً وخرقاً واضحاً لحدود المحافظات المتاخمة لاقليم كردستان وهو ما شكل استباقاً في تحديد نتائج العمل بموجب المادة ١٤٠ من الدستور والتي سنأتي على تفصيلها لاحقاً ، اذ ان حالة التداخل القومي والمذهبي في التركيبة السكانية للمجتمع العراقي سوف تعمل بالتاكيد على منع قيام نظام فيدرالي قائم على اسس قومية او اثنية عموماً ، حيث ان رسم الحدود الاقليمية في العراق على اساس الخطوط القومية والدينية والعرقية

(١) مادة ٢ من دستور ماليزيا لعام ١٩٨٤

(٢) بيرفان رمزي سعيد ، تعديل الدستور في الدول الفيدرالية ، رسالة ماجستير ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٤

(٣) المادة ٢/اولاً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

(٤) المادة ٢/ثانياً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

(٤) دان برانيتي ، هل تساعد الفيدرالية على استقرار العراق ؟ ، بحث منشور في كتاب ابحاث حول الفيدرالية ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٧ .

سيزيد من احتمال حدوث صراعات عرقية بين الاقليات والمكونات وذلك بتقوية ودعم الهويات القومية والدينية والعرقية في البلاد وهنا نشير الى حالة الفشل التي تعرض لها النظام الفيدرالي في الاتحاد السوفيتي السابق بعد انفصال جيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا كمثال لما قد يتسبب عن رسم الحدود الاقليمية على طول الخطوط الدينية والعرقية في بلد كالعراق ، من ناحية ان رسم الحدود الاقليمية بموازاة الخطوط الدينية والعرقية قد يخلف اقلية اقليمية داخل الحكومات التابعة للحكومات الوطنية .

اما فكرة خلق اقاليم متجانسة تماماً في العراق فان هذا الامر يبدو مستحيلاً حيث ان مختلف الاقليات والجماعات العرقية والدينية تمتزج تماماً في بعض مناطق البلاد وعن امكانية اعادة توطين هذه الجماعات فان هذا قد يؤدي الى قيام صراع عرقي وانقسامات كما كان الحال عليه عند تقسيم الهند عقب الحرب العالمية الثانية ، وذلك عن طريق القوانين التي تتجاهل مطالب الاقليات الاقليمية والاحزاب في الحكومة الاقليمية .

وقد ادى هذا التمييز الى قيام صراع عرقي في بلدان عديدة وبدأت هذه الاقليات تطالب بحكومات اقليمية منفصلة في الهند ، وقد حاولت احزاب الهوية فيها تطبيق الشريعة الاسلامية مما ادى الى حدوث صراع بين المسلمين والمسيحيين في الشمال ، ومما سبق يتضح ان افضل بدائل رسم الحدود على طول الخطوط الدينية والعرقية هو ان تقوم الحكومة الاقليمية بتخطي الخطوط الدينية والعرقية على امل اضعاف التعصب القائم على الدين والعرق في البلاد ، وهو الحل الامثل لمنع قيام او ظهور القوى السياسية القائمة على اسس تمييزية كما كان عليه الحال في الهند حيث ان حزب بهارتيا جاناتا حاز على دعم وتأييد قوى محلية في البلاد وقد ايد هذا الحزب السياسات الهندوسية التي تضمنت وجوب تمييز الهندوس عن المسلمين وكان داعياً لتدمير احد مساجد المسلمين في بلدة هندية تسمى ابوديهيا الامر الذي نتج عنه صراع واضح بين الهندوس والمسلمين^(١) .

(١) دان برانيتي، مصدر سابق، ص ٢٤٩ .

وبالتالي فإن رسم الخطوط الاقليمية على اساس الخطوط العرقية والدينية قد يؤدي بالاحزاب القائمة على الهوية ان تقوم بالاعلاء من شأنها وتفضيل سياساتها دون مراعاة الاضرار التي قد تتعرض لها باقي الجماعات .

وعلى الجانب الاخر فان الاستعانة ببعض الاليات مثل تطبيق قوانين الانتخاب عبر الاقاليم قد يتوقع له تجنب هذه النتائج المدمرة لمستقبل الاقليات في البلاد .

وجدير بالذكر ان المعيار الاثني لم يكن من المعايير المحددة في ترسيم الحدود الخاصة بالاقاليم او البت في النزاعات الحدودية في كثير من البلدان التي تمتاز بالتنوع الاثني ، ففي جنوب افريقيا مثلاً في ظل دستور ١٩٩٦ واثناء النزاع الذي شب بين اقليم كوازولو ذي الاغلبية الناطقة بلغة الزولو واطليم كاب الشرقية الناطقة بلغة الهوسا، لم تهتم المحكمة الدستورية للحدود الاثنية بين الطرفين ، واليوم يعيش عدد كبير من الهوسا داخل اقليم الزولو على الرغم من ان لغة الهوسا هي اللغة الام لغالبية قادة الحزب الرئيس في البلاد (المؤتمر الوطني الافريقي) ومن بينهم (نيلسون مانديلا)^(١) .

المطلب الثالث

تكوين والغاء الاقليم في ظل التنوع الاثني

ان امتلاك الوحدات الجغرافية للمقومات الخاصة بالاقليم سيؤهلها الى التحول الى اقليم داخل الدولة بمجرد انعقاد ارادتها مع ارادات الوحدات الاقليمية الاخرى وحينذاك سيتوجب الامر انشاء دستور اقليمي يؤسس السلطات الاقليمية الثلاث ، و يتم تثبيت الحدود الاقليمية بما تتكون منه الحدود الادارية للوحدات المتكتلة .

(١) د. يوسف كوران التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية والدول الديمقراطية ، مصدر سابق، ص ٩٢ وما بعدها.

لقد جاء في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية انه يحق لمجموعة من المحافظات خارج اقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث فيما عدا بغداد وكركوك تشكيل الاقاليم فيما بينها ، وللحكومة العراقية المؤقتة ان تقترح آليات لتشكيل هذه الاقاليم على ان تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها واقرارها كما يستوجب موافقة اهالي المحافظات المعنية على اي تشريع جديد يقرر انشاء اقليم^(١) .

وبهذا يتضح ان القانون سمح لأي محافظتين او ثلاث محافظات بتشكيل اقليم على ان تكون هذه المحافظات خارج اقليم كردستان الذي اعترف القانون به وبحكومته^(٢) .

اما محافظة بغداد فقد منعها الدستور من الانضمام الى اي اقليم وهو ما يجعل العاصمة الوطنية في وضع دستوري يختلف عن بقية المناطق وهي خاضعة للحكومة الاتحادية وهو ما فعلته معظم الدساتير الفيدرالية كدستور الولايات المتحدة الامريكية^(٣) .

وبالنسبة لاقليم كردستان فقد بقي الاقليم الوحيد القائم وذلك بموجب اعتراف قانون ادارة الدولة به اذ لم يتم تشكيل اي اقليم اخر في ظل نفاذ قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية حيث ان الشعب العراقي لم يكن يستوعب حينها الفكرة الاتحادية بعد بما تتضمنه من نشوء اقاليم مستقلة بالاضافة الى ان الجمعية الوطنية حينها لم تقم باصدار قانون يبين اليات تشكيل الاقاليم ، علماً ان منطقة كردستان كانت تتمتع بحكم ذاتي منح لها بموجب القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ وحدد القانون المنطقة الجغرافية لكردستان العراق بالمناطق التي غالبية سكانها من الاكراد وفقاً لاحصاء نفوس عام ١٩٥٧ معتبراً منطقة كردستان العراق وحدة ادارية واحدة تتمتع بالحكم الذاتي^(٤) ، وبعد استقلال منطقة كردستان فعلياً بعد ما حدث من تداعيات سياسية بعد عام ١٩٩١ ادت الى استقلال منطقة كردستان بشكل كبير عن السلطة المركزية بموجب قرار مجلس الامن رقم ٦٨٨

(١) المادة ٥٣ / فقرة و من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

(٢) المادة ٥٣ فقرة أ من القانون نفسه

(٣) هذا بالاضافة الى محافظة كركوك كما سنرى لاحقاً .

(٤) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٣٢٧ في ١١/٣/١٩٧٤

لسنة ١٩٩١ والذي تعهد بحمايتهم من قمع الحكومة المركزية انذاك ، ظلت المفاوضات جارية بين الجانبين الكردي والجانب الاخر المتمثل بالحكومة المركزية بشأن تمسك الجانب الاول بمحافظة كركوك والاصرار على ضمها الى المناطق الخاصة بالحكم الذاتي والتي باءت بالفشل بسبب رفض الحكومة المركزية لهذا المطلب ، وادى ذلك الى تعليق المفاوضات بين الجانبين وصولاً الى اعلان الاتحاد الفيدرالي من قبل المجلس الوطني لكرديستان العراق في ٤/تشرين الاول/١٩٩٢ والذي وضع النظام الفيدرالي كاساس لتحديد علاقة الشعب الكردي مع السلطة المركزية ، وهنا ينبغي بحث مسألة مهمة الا وهي هل من حق المجلس الوطني لكرديستان العراق اعلان الاتحادية من جانب واحد (١)؟ .

و بهذا الصدد يعد من المتفق عليه عدم انفراد أي جهة محلية لوحدها بوضع وتطبيق العلاقة الاتحادية قانوناً وهو الامر الذي واجه رفضاً مطلقاً من الحكومة المركزية في بغداد ، حيث ان الدستور النافذ في العراق حينها كان دستور ١٩٧٠ المؤقت ولم يكن دستوراً اتحادياً ، علماً ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد استند في اعترافه بالاقليم وحكومته على الوضع القائم خلال تلك الفترة ولغاية ١٩/٣/٢٠٠٣ .

ان الاعتراف بوجود اقليم ذي اغلبية كردية واعطاؤه صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية انما يعكس احد الحلول الايجابية لمعالجة مشكلة الاقليات لان ذلك والى جانب كونه يعد واقع حال فانه من جانب اخر تكريس لزيادة مستوى تنظيم وتطوير الاثنيات المختلفة في اقليم كردستان ولبقية الاقاليم الاخرى ان وجدت لشؤونها السياسية والثقافية ، وهو ما لا ينبغي ان ينجب نتيجة عكسية من خلال طمس هوية الاقليات من قبل السلطات الاقليمية .

وبهذا الصدد لا بد من التذكير بأن قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد اشار صراحة الى ان الفيدرالية العراقية لا تقوم في اساسها على اسس عرقية ودينية وانما هي قائمة وفقاً للحقائق الجغرافية والتاريخية .

(١) ناصر الوائلي، مدخل الى ملف الفيدرالية ، مقال منشور في مجلة العراق، اوراق قانونية، الدائرة القانونية في بنك المعلومات العراقي، طهران، العدد ٢، ١٩٩١، ص ٥١

لذا لم يتبادر الى الذهن في هذه المرحلة حالة قيام اقاليم على اسس طائفية او عرقية او بناء على دعوات تنادي بها اقلية ما وذلك باستثناء اقليم كردستان والذي تم الاعتراف به في هذا القانون كونه حقيقة واقعة في العراق لها خصوصية تاريخية ، وتأسيساً على ما تقدم اود التأكيد على ان وجود اقليم كردستان ذو الطابع القومي المتميز لا يعني ان الفيدرالية العراقية جاءت لتكرس تكوين الاقاليم على اساس قومي او اي اساس اثني اخر وهذا الامر لا بد من استيعابه بالنسبة لكل فئات الشعب .

اما دستور ٢٠٠٥ فقد نص على الكيفية التي يتم بها انشاء الاقليم وكان ذلك في الباب الخامس منه والذي بين فيه احقية محافظة او اكثر بتكوين اقليم بناء على طلبها بالاستفتاء عليه وذلك بطلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي ترغب بتكوين اقليم^(١) او عن طريق طلب يقدمه ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات^(٢) علماً ان المشرع الدستوري لم يحدد صفات مشتركة يجب توافرها في المحافظات التي تنوي الاجتماع في اقليم واحد كما لم يحدد حد اقصى لعدد المحافظات التي يمكن ان يتكون منها الاقليم من ناحية ان الدستور سمح للمحافظة الواحدة ولأي عدد من المحافظات مجتمعة ان تشكل اقليماً وهنا يمكن ان تصور الدولة العراقية الفيدرالية تتألف من اقليمين فقط هما اقليم كردستان واقليم ثاني يجمع جميع المحافظات .

وعموماً بالاستناد الى المواد ١١٧/ثانياً و١١٨ و١١٩ و١٢٠ و١٢١ في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ شرع قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ وذلك لتنظيم كيفية تشكيل الاقاليم بأن تتحول المحافظات الى اقاليم او تنضم الى اقليم .

(١) المادة ١١٩ /فقرة ٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

(٢) مادة ١١٩/فقرة اولاً من الدستور نفسه

ويلاحظ ان الدستور العراقي قد انفرد بموقفه في تشكيل الاقاليم اذ اوكل مهمة تنظيم وتحديد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم الى قانون عادي يسنه مجلس النواب^(١) في حين ان الذي جرى عليه العمل في الدول الفيدرالية ان توكل هذه الامور الى الدستور .

وقد اشار هذا القانون الى ان الاقليم يتكون من محافظة او اكثر^(٢) ويتم تكوينه عن طريق الاستفتاء بطلب مقدم اما من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم او بطلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي ترغب بتكوين الاقليم فضلاً عن ذلك اضاف المشرع في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم حالة ثالثة لم ينص عليها الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ في المادة ١١٩ الا وهي حالة طلب انضمام احد المحافظات الى اقليم عن طريق ثلث اعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للاقليم^(٣) .

واهم ما يلاحظ في هذا الشأن ان المشرع العراقي في هذا القانون قد اضاف حالة جديدة لم يأت الدستور بذكرها في المادة ١١٩ والتي حددت الطريقتين المذكورتين اعلاه بتكوين الاقليم ، ثم ان الصياغة اللغوية للمادة ١١٩ لا تتحمل اضافة حالة جديدة من قبل المشرع العادي وطالما ان الدستور قد حدد طريقتين على سبيل الحصر فإن المشرع العادي لا يستطيع مخالفة ذلك باضافة طريقة جديدة والا عد ذلك مخالفة دستورية^(٤) .

(١) يلاحظ هنا ان قانون تكوين الاقاليم غير خاضع في اصداره الى موافقة مجلس الرئاسة على اعتبار تكوين الاقاليم الاتحادية حق يتوقف على ارادة اهالي المحافظة او المحافظات المعنية

(٢) مادة ١ من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

(٣) المادة الثانية من القانون نفسه .

(٤) نجد بهذا الشأن ان المحكمة الاتحادية العليا قد اجابت على استفسار مقدم من مجلس النواب - لجنة النزاهة في ٢٧/٦/٢٠٠٦ حول امكانية اضافة كلمة العامة الى نهاية عبارة هيئة النزاهة الواردة في المادة ١٠٢ من الدستور في قانون الهيئة بقولها (لا يمكن اضافة العامة لعبارة هيئة النزاهة الواردة في المادة ١٠٢ من الدستور وذلك على قانون هيئة النزاهة عند تشريعه لان نص المادة ١٠٢ من الدستور قد حدد الاسم ابتداء ولا يجوز مخالفته...) ينظر رأي المحكمة الاتحادية العليا على استفسار مجلس النواب المنشور =

وعموماً بهذا الصدد نذكر عدة محاولات لتحويل المحافظات الى اقاليم منها قيام احد الاحزاب بجمع توقيعات من المواطنين لاقامة استفتاء على انشاء اقليم البصرة غير انه لم يتمكن من جمع الاصوات اللازمة لاقامة الاقليم في اشارة للرفض الشعبي لهذا المشروع ، الا ان السعي لاقامتها بين السياسيين استمر بعد ذلك فقد تقدم ١٦ عضواً من اصل ٣٥ بطلب رسمي الى مجلس الوزراء لاقامة الاقليم في منتصف ٢٠١٠ ثم تقدم مجلس المحافظة مرة اخرى بهذا الطلب الى مجلس النواب منتصف ٢٠١١ الا انه لم يتم البت في هذين الطلبين وكان من المفترض ان يقوم مجلس الوزراء بالترتيب لاقامة استفتاء على الفيدرالية في البصرة ، ومن المعروف ان محافظة البصرة تتضمن لوحدها جماعات سكانية تنتمي الى معظم الاقليات في العراق اذ يوجد فيها نسبة من الصابئة المندائية والمسيح واليهود وغيرهم لذا يذهب دعاة اقامة الاقليم الى ان كل من تلك المكونات في ظل الاقليم سيكون لها دور فاعل ومتميز من خلال حكم جميع هذه الفئات لنفسها بنفسها كما شرحنا ذلك سابقاً. كما لم تفلح محاولة اخرى في محافظة واسط ، ناهيك عن الطروحات الخاصة باقامة اقليم الجنوب أي جنوب بغداد يتألف من المحافظات التي تتغلب فيها الطائفة الشيعية ، وكذلك اقليم للعرب السنة .

الا اننا في ذات الوقت لمسنا تخوفاً لدى بعض الاقليات من تلك الطروحات نتيجة لضعف ثقلها السكاني في مؤسسات صنع القرار السياسي في اقليم يكون فيه القرار بيد مجموعة كبرى .

فالاقليات الدينية مثلاً كالمسيحيين والصابئة والايديين لديهم مخاوف حقيقية تجاه الاسلام المتشدد ويخشون حالة سيطرة من يمثلون هذا الاتجاه اذ قد يؤدي الى الانقاص من ممارسة بعض المعتقدات او الشعائر الدينية وصولاً الى المشاركة في اتخاذ القرار ، كذلك لا تتوقف مخاوفهم ازاء الفيدراليات التي قد تنشأ مستقبلاً نتيجة صعود الهويات الطائفية او العرقية وهو ما ينطبق على قيام اقاليم في العراق سواء في البصرة او في الانبار وكذلك الحال بالنسبة لاقامة

= على الانترنت : www.aladaanews.net/index.php?news= (تاريخ الزيارة ١٠/١١/٢٠١٤) وبهذا الشأن يمكن القول بانه ان كانت اضافة كلمة واحدة وهي العامة الى تسمية القانون الخاص بهيئة النزاهة تعد مخالفة لنصوص الدستور وفقاً لرأي المحكمة الاتحادية فانه من باب اولي ان تعد اضافة المشرع الفقرة الثالثة من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم مخالفة صريحة لنصوص الدستور وبالتحديد المادة ١١٩ .

اقليم في الجنوب او اقليم في غرب العراق ، كما يظهر التركمان والاشوريين القلق نفسه في محافظة كركوك في حال تم دمجها مع اقليم كردستان^(١) ، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو ماذا سيكون مصير الاقليات داخل الاقاليم المكونتية ان وجدت؟ ..

ولهذا كان ينبغي على المشرع العراقي طالما اختار الشكل الفيدرالي للدولة ان يحسم الجدل بجعله كل محافظة اقليماً بحد ذاته دون ان يجعل امر تشكيلها مرهوناً بمشيئة هذه المحافظة او تلك كون كل محافظة منها تعاني من وجود انقسامات مؤيدة ورافضة لتشكيل الاقليم و قد تؤدي في حالة قيام الاقليم الى صعود الهويات الغالبة وسيطرتها على زمام الامور وبالتالي خلق اقليات مهمشة داخل كل اقليم .

وتختلف الاجراءات المتبعة في تكوين الاقاليم باختلاف طريقة تقديم الطلب لتكوينها فاذا كان الطلب مقدماً من ثلث اعضاء مجلس المحافظة او المحافظات التي ترغب بتكوين اقليم فان الطلب يرفع الى مجلس الوزراء الذي يكلف بدوره المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب لغرض اتخاذ اجراءات الاستفتاء ضمن الاقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر^(٢) ، اما اذا كان الطلب مقدماً من قبل عشر الناخبين فيقدم مباشرة الى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة^(٣) .

ان بعض هذه الطلبات بانشاء الاقاليم انما قد ينبع من فكرة تهميش الجماعة ذات الاغلبية او الهيمنة في الاقليم وهو ما سيدعو الى مطالبات مشابهة من قبل الاقليات المختلفة كالمسيح

(١) جوناثان مورو ، الاستمرارية الضعيفة :الدولة الاتحادية العراقية وعملية تعديل الدستور ، معهد السلام الامريكي ، واشنطن، منشور في تموز ٢٠٠٦ على الموقع الالكتروني www.usip.org

(٢) المادة ٣/فقرة أ من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) وقد وضع القانون المذكور مجموعة من الاجراءات ينبغي اتباعها من اجل حساب تحقق نصاب عشر الناخبين حيث نصت المادة الرابعة/اولاً على (يقدم الطلب ابتداء من ٢% من الناخبين الى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الاقليم المراد تكوينه وعلى المفوضية العليا للانتخابات خلال ثلاثة ايام من تقديم الطلب بالصحف ... وان تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر بهم شروط الناخبين في ابداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من اجل حساب تحقق النصاب المطلوب) .

والايزيدية والشبك باقامة محافظات لهم من حقها ان تتحول فيما بعد الى اقليم وبالتالي نخشى ان يكون ذلك تاسيساً لقيام الاقاليم على اساس اثني .

ويلاحظ ان دستور ٢٠٠٥ اوكل اليات تشكيل الاقاليم الى قانون عادي يشرع من قبل مجلس النواب باغلبية بسيطة دون اي اجراءات اخرى بل ان المادة ١٣٨ من الدستور استثنت مصادقة مجلس الرئاسة على القوانين فيما يتعلق بالمادتين ١١٨ و ١١٩ الخاصتين بتشكيل الاقاليم .

واعتقد ان مثل هكذا اجراءات كان يجب ان تحاط بأهمية اكبر من تلك بأن ينص عليها في صلب الدستور اذ لا يمكن التعامل مع مسائل جوهرية كانشاء الاقليم في بلد يسوده التنوع الاثني كالعراق بشكل مبسط كمنح اجراءات تشكيل الاقاليم الى قانون عادي يشرع باغلبية بسيطة ، خاصة اذا ما اخذنا بنظر الاعتبار المواد الدستورية ذات الابعاد التي تحمل في طياتها خطورة بهذا الشأن كالمادة ١٢٥ والتي جاءت تحت بند الادارة المحلية والتي تضمن الحقوق السياسية والادارية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والاشوريين وتؤكد على تنظيم ذلك بقانون !! ..

وفي حالة تعدد الرغبات في الطلبات المقدمة من عدة جهات وكانت جميع الطلبات موافقة للقانون فنتبع بصدها الاجراءات التالية :

١- اذا كانت احدى الرغبات مقدمة من قبل ثلث الاعضاء في كل مجلس محافظة من المحافظات التي تشكلت بموجب الدستور والتي ترغب بتشكيل اقليم ، يلاحظ مدى نسبة الموافقين على الطلب من اعضاء مجلس المحافظة فاذا تجاوزت الثلثين يصار الى تقديم الطلب الى مجلس الوزراء موقعاً عليه من قبل رئيس مجلس المحافظة او الممثل القانوني للمجلس او المجالس التشريعية للاقليم وخلال خمسة عشر يوماً من تقديم الطلب يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات باتخاذ الاجراءات اللازمة لاجراء الاستفتاء ضمن حدود الاقليم المقترح خلال مدة ثلاثة اشهر^(١) .

(١) المادة ٢ من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

٢- اذا تضمنت الطلبات اشكالا عدة للاقليم المقترح فان مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يضع استبياناً يحدد فيه هذه الاشكال ويعرضها على الناخبين لاختيار اي منها خلال شهرين من تاريخ تقديم الطلبات وعلى ضوء نتائج الاستبيان يعتمد الشكل الذي حاز اغلبية الاصوات ليقدم للاستفتاء عليه^(١) .

٣- وبعد ان تتم المصادقة على نتائج الاستفتاء ترفع الى رئيس الوزراء لغرض اصدار قرار تشكيل الاقليم خلال الثلاثة ايام التالية وينشر في الجريدة الرسمية^(٢) .
ونجد ان القانون حصر اقامة الاستفتاء بتكوين الاقاليم بالمحافظات المعنية ذلك ان تكوين الاقليم هو امر يعود لاهالي هذه المحافظة .

وهنا يجب التنبيه على ان الصيغة الاثنية في هذه الحالة يمكن ان تنهض في مسألة تكوين الاقاليم اذا ما تواجدت اقلية ما في ذلك الاقليم لا سيما ان التنوع الاثني في العراق ذو طبيعة متشعبة حيث لا توجد اقلية واحدة تتمركز في محافظة ما بشكل كامل او شبه كامل انما تحوي جميع المحافظات العراقية على اجزاء من اقليات متنوعة ، فلو ارادت اقلية ما (اذا كانت هذه الاقلية تشكل غالبية سكان المحافظة) اقامة اقليم او تحويل المحافظة الخاصة بها الى اقليم فلن يتمكن ابناء هذه الاقلية في المحافظات الاخرى من المشاركة في قبول او رفض هذا القرار وسيكون الامر واقعاً بالنسبة لهم ، وهكذا تظهر المخاوف لديهم من حالات الوقوع في مطبات الهجرة والنزوح ، بينما نجد ان الامر في الولايات المتحدة الامريكية اكثر تعقيدا وصعوبة حيث ان الدستور الامريكي يوجب موافقة الهيئات التشريعية للكونغرس فضلاً عن موافقة الهيئات التشريعية للولايات المعنية عند انشاء ولاية جديدة عن طريق اندماج ولايتين او اكثر او اجزاء من ولايات متعددة في ولاية واحدة^(٣) .

(١) المادة ٤/ثانياً/ب من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) المادة ٨ من القانون نفسه .

(٣) المادة ٤/فقرة ٣ من الدستور الامريكي لعام ١٨٧٨

وبالنسبة للعراق وبعد ان يصدر قرار رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الاقليم وبعد نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية يجب على المجالس المشكلة للاقليم سواء كانت مجلس محافظة ام مجلساً تشريعياً ان تجتمع بعد سبعة ايام من تاريخ صدور القرار المذكور لتنظم عملية انتخاب مجلس تشريعي انتقالي للاقليم^(١) .

اما بالنسبة للمجلس التشريعي الانتقالي للاقليم فان المفوضية العليا للانتخابات تتولى الاعداد لعملية انتخاب اعضاء هذا المجلس وتشرف عليها وتكون الانتخابات بالاقتراع السري المباشر كذلك يجب ان تتوافر الشروط المطلوبة والواردة في قانون الانتخابات الاتحادي في اعضاء هذا المجلس والذين يمثلون سكان الاقليم باكماله^(٢) وتعتمد في هذه الانتخابات نسب التمثيل الاتية :

- ١- اذا كان الاقليم مشكلاً من محافظة واحدة فتكون النسبة مقعداً واحداً لكل خمسين الف نسمة من سكان الاقليم على ان لا يقل عدد الاعضاء عن ٢٥ عضو .
 - ٢- اما اذا كان الاقليم مشكلاً من اكثر من محافظة او اقليم فان النسبة تكون مقعداً واحداً لكل خمسة وسبعين الف نسمة من سكان الاقليم^(٣) وبعد المصادقة على نتائج الانتخابات يجتمع المجلس التشريعي الانتقالي بناء على دعوة اكبر الاعضاء سنأ ويتأس هو الجلسة الاولى^(٤) وقبل المباشرة باعمالهم يؤدي اعضاء المجلس التشريعي اليمين امام المجلس ووفق الصيغة المقررة في المادة ٥٠ من الدستور .
- واعتقد ان نسب التمثيل هذه من شأنها ان تزيد نسبة مشاركة الاقليات في اتخاذ القرار داخل الاقليم في حالة عدم كون نسبة التمثيل في البرلمان الاتحادي كافية .

(١) المادة ١١ من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

(٢) المادة ١٣/اولاً من القانون نفسه

(٣) المادة ١٣/اولاً من القانون نفسه

(٤) المادة ١٤ و ١٦ من القانون نفسه

وهذا المجلس يتولى مهمة كتابة دستور دائم للاقليم ولذلك تشكل لجنة مؤقتة من بين اعضاء المجلس لاعداد مسودة دستور الاقليم خلال مدة اربعة اشهر من تاريخ تشكيلها^(١) وتعرض هذه المسودة على المجلس التشريعي الانتقالي للاقليم للموافقة عليها بالاغلبية المطلقة وبعد ذلك يصار الى عرضها على الاستفتاء الذي يكون ناجحاً اذا جاءت نتيجته بموافقة اغلبية المصوتين من الناخبين في الاقليم^(٢).

واخيرا لا بد من التنويه الى ان وجود روابط معينة تربط سكان الاقليم لا يعني ان جميع سكان الاقليم ينتمون الى ذات القومية او العرق او يتكلمون ذات اللغة بل يعني ان الاغلبية من سكان الاقليم تنطبق عليهم ذات الصفة مع وجود افراد اخرين من قوميات او ديانات او اعراق اخرى ، فيكون من الضروري العمل على تعميق الرابطة الوطنية التي تجمع الافراد في مختلف اقاليم الدولة (في حالة تكوينها) فمن الضروري ان يشعر الفرد بان هويته هي هوية الدولة الوطنية الاتحادية وليست هوية الاقليم سواء كانت هوية دينية او طائفية او قومية او عرقية وهو ما يتجسد من خلال الاحساس بالوطنية او الانتماء الى هوية وطنية موحدة بين ابناء الدولة الاتحادية^(٣).

وبعكس ذلك فان انشاء دولة اتحادية من اقاليم اثنية سيؤدي بالنتيجة الى بحث هذه المكونات عن دعم جهات اجنبية من خارج الدولة الاتحادية مما يؤدي الى حدوث منازعات وصراعات بين الاقاليم الاتحادية^(٤).

(١) المادة ١٨/اولا من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

(٢) المادة ١٨/ثالثا من القانون نفسه

(٣) د. عزيز جبر شيال، معنى الديمقراطية ومقومات قيامها، مقال منشور في المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية الجامعة المستنصرية، العدد الاول، ٢٠٠٥، ص ١٤٣

(٤) باقر جاسم محمد، الفيدرالية و ازمة الحكم في العراق، مقال منشور في جريدة المدى، منشور على موقع الجريدة على الانترنت www.almadapaper.com (تاريخ الزيارة ١٥/٤/٢٠١٤)

وبهذا الصدد نص مشروع اقليم كردستان على (يتكون شعب اقليم كردستان من الكرد ،التركمان ،العرب ،الكلدان السريان ، الاشوريين ، الارمن ، وغيرهم ممن هم من مواطني الاقليم)^(١) وهنا نجد ان حالة التداخل المذهبي والقومي في التركيبة السكانية للدولة العراقية هي ما يمنع من قيام الاقاليم الفيدرالية بشكل عام على اسس طائفية او قومية صرفة كون ذلك سوف ينعكس مباشرة بنتائج سلبية على الاقليات بشكل خاص وعلى كافة المجتمع بشكل عام .

اما بالنسبة لالغاء الاقليم فلم يتعرض قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الى الموضوع كذلك لم يتعرض الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لالغاء الاقليم في نصوصه وقد يكون سبب ذلك ان وضع الدولة العراقية في توجهها نحو الدولة الاتحادية لم يكن يسمح في ذلك الوقت بمناقشة فكرة الغاء الاقليم ، ومن المعروف ان حالات الغاء الاقليم تتمثل اما باندماجها مع اقليم اخر او بتحول الاقليم الى وحدة ادارية او بانفصال الاقليم عن الدولة الاتحادية ، وهنا قد تتبادر الى الذهن اسئلة عديدة تتعلق بمدى احقية المحافظة التي كونت اقليماً لوحدها او مع محافظات اخرى ان تعود الى صفة المحافظة او ان تشكل اقليماً مستقلاً عن الاقليم الذي كانت قد انضمت اليه ، ومع خلو احكام نصوص دستور ٢٠٠٥ النافذ وكذلك قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ من معالجة هذه الفرضيات الا انه يمكن الرجوع الى القواعد العامة في ممارسة الاختصاص والتي اقرها القضاء الاداري بهذا الشأن ومنها قاعدة توازي الاختصاص ، من ثم فانه بإمكان المحافظة ان تطلب فك ارتباطها من الاقليم والرجوع الى صفة المحافظة او تكوين اقليم مستقل .

ونظراً لسكوت المشرع عن معالجة فرضية حق المحافظة التي يتكون منها الاقليم في فك ارتباطها منه و الرجوع الى صيغة المحافظة اللامركزية او ان تكون اقليماً مستقلاً ، نوصي بان يتدخل المشرع بتنظيم الامر في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(١) المادة ٥ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

واما حالة انفصال الاقليم عن باقي الدولة فتعمل اغلب الدساتير الاتحادية على منعها صراحة او ضمناً وبخاصة تلك الدول التي قامت الاقاليم فيها على اسس اثنية او قومية او دينية او عقائدية كالهند ، وكذلك الاتحادات التي انشأت الاقاليم فيها على اسس ادارية وحسب كالولايات المتحدة الامريكية (١).

وبهذا الشأن نجد انه عندما تعلن احد الوحدات المكونة للاتحاد رغبة في الانفصال تصبح الدولة الاتحادية في مواجهة الخيارات التالية : اما ان تتقبل ببساطة الانفصال على انه واقع سياسي حتى وان كان غير دستوري ، او انها تقوم بالزام تلك الوحدات بان تلتزم الدستور الاتحادي .. وهذا الخيار هو ما تتبعه الدول غالباً لخشيئتها من ان يقود قبولها بالانفصال الى وضع لا تستطيع معه منع الوحدات الاخرى من الانفصال او التهديد به اذا ما رغبت وذلك كقوة ضغط على الحكومة الاتحادية ، لان حق الانفصال اذا ما تم منحه للوحدات المكونة للدولة الاتحادية في دساتير الدول الاتحادية الديمقراطية سيشكل مشكلة بالنسبة لهذه الدول اذ قد يؤدي الى حدوث توترات تمس تضامن هذه الدول وتماسكها .

علما ان دستور الاتحاد السوفيتي ينص على حق الوحدات المكونة في الانفصال متى شاعت ، الا ان هذا الحق كان حقاً نظرياً غير قابل للتطبيق وان كانت دول هذا الاتحاد قد استقلت بالفعل فقد كان ذلك بسبب انهيار الاتحاد السوفيتي نفسه وليس تطبيقاً لاحكام دستوره (٢) .

وان كانت الغاية من منع الوحدات المكونة للاتحاد من الانفصال هي كي لا تتخذ هذه الولايات من الانفصال وسيلة للضغط على الحكومة الاتحادية فلا تكون لحكومتها سلطة فعالة في

(١) د. احمد وهبان ، الصراعات العرقية واستقرار العالم المعاصر ، دار الجامعة الجديدة للنشر عام ١٩٩٧ ، القاهرة، العدد ١٣٢ ، ١٩٩٨ ، ص ٣٣٩ .

(٢) د. عبد الله سلمو ، انواع الدول في القانون الدولي ، بحث منشور على الانترنت ، الموقع السوري للاستشارات والدراسات القانونية www.barasy.com (تاريخ الزيارة ١١/٨/٢٠١٤)

مواجهة هذه الوحدات فان ما يقابل ذلك ان الدولة لا تملك بدورها حق طرد وحدة من الاتحاد لنفس الغاية التي سبق ذكرها^(١) .

وهنا نخص بالذكر الدول التي تؤسس الفيدرالية فيها على اساس اثني هنا نكون امام حالة من القلق ازاء كون اقليم ما يتميز بالتجانس الاثني قد يرغب بالانفصال عن باقي الدولة لا سيما في تلك الدول التي لم تتكون الفيدرالية فيها عن طريق الانضمام .

وفي دراستنا للاقليات عموما وجدنا لدى جميع انواع الاقليات ذلك الميل الى التجمع الذي من شأنه ان يحفظ كيان الاقلية وكل ما يتعلق بها من تراث ولغة ومعتقدات وبالتالي فالمناداة باستحداث محافظة لها القدرة اولا واخرا على التحول الى اقليم في هذه النقطة بالذات يجب وضع ثوابت حاسمة بشأن مسألة غاية في الاهمية الا وهي مسألة استقلال الاقليم وانفصاله عن الدولة الام وهي حالة في غاية الخطورة لذا يجب تحديد معالمها بدقة .

علماً ان القانون الدولي يعترف بحق الانفصال كحل شرعي يمكن ممارسته في حالات انتهاك حقوق الانسان الخاصة بالسكان وحالات التخلص من الاستعمار ذلك ان الانفصال غالباً ما يؤدي الى توتر العلاقات الدولية^(٢) ، ولهذا فان الرغبات بالانفصال لطالما تواجه حالة رفض قاطعة باستثناء حالات الانفصال السلمي من الدول الاتحادية احدثها حالة انفصال سنغافورة عن ماليزيا عام ١٩٦٣ ، وعموماً فقد اختلف الفقه في تقدير حق الانفصال حيث ذهب اراء فقهية الى ان من حق الولايات اعلان انفصالها عن الدولة الاتحادية بدعوى ان الاتحاد لا يعدو كونه اتفاق بين دول متساوية في السيادة هدفه انشاء الدولة الاتحادية وان وثيقة الدستور لا يمكن لها ان تقيد الارادات التي انشأت هذه الوثيقة^(٣) .

(١) الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها في الدول العربية، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٣، ص١٠٦

(٢) جورج اندرسن، مصدر سابق، ص٧١

(٣) انظر بهذا الشأن : الشافعي محمد بشير، مصدر سابق، ص١٠١ - ١٠٤

ومن الواضح ان هذه النظرية تناولت حالة تكوين الدولة الاتحادية من اجتماع عدة دول مستقلة واغفلت تماماً الفرض الخاص بتكوين الدولة الاتحادية من اجزاء كانت فيما سبق دولة واحدة ثم تبنت النظام الاتحادي كالعراق وعموماً لم تستطع حكومات اتحادية عديدة فرض حالة الاستمرار في الاتحاد على الولايات الراغبة في الانفصال كما حصل في يوغوسلافيا (١٩٩١ - ١٩٩٥) والباكستان (١٩٧١)^(١)

اما في الولايات المتحدة الامريكية فقد ثار خلاف فقهي تحول الى الحالة العملية حول هذا الشأن وذلك عندما اعلنت ولايات الجنوب انفصالها عن الاتحاد الامريكي حيث رفضت الحكومة الاتحادية انفصال هذه الولايات و سيرت جيوشها لمحاربة الانفصاليين وبعد عدة سنوات من القتال انتهى الامر بارجاع هذه الولايات الى الدولة الاتحادية عام ١٨٦٥ وهنا استقر الفقه الدستوري الامريكي على مبدأ مفاده ليس لأي ولاية ان تنفصل عن الدولة الاتحادية^(٢) .

اما الفقه الدولي فقد اختلف بدوره في تحديد من له الحق في تقرير المصير ومن هي الشعوب المعنية به حيث ذهب الفقهاء في ذلك الى عدة اراء ، وحيث انه من المعروف ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان وكذلك الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد اكدت على ان هذا الحق ممنوح لجميع الشعوب دون تحديد بما فيها مجتمعات الاقليات داخلها الا ان اتجاهاً فقهيّاً اخر اورد قيوداً على الشعوب التي تتمتع بهذا الحق حيث ذهب البعض الى حصر صلاحية التمتع بهذا الحق على الدول فقط حيث ان بعض هذه الدول تحتاج الى حماية القانون الدولي في تقرير مصيرها وذلك بسبب الضغوط التي قد تتعرض لها من دول مجاورة الا ان هذا الرأي لا يمكن الاخذ به لكونه يقصر حق تقرير المصير على الدول ، و يرى رأي اخر ان هذا الحق لا بد ان يمنح للشعوب المستعمرة والتي تكون في وضع يمنعها من ممارسة حقوقها العامة^(٣) ، بينما ذهب البعض الى ضرورة قصر حق

(١) رونالد ل . واتس ، مصدر سابق، ص ١٤٤

(٢) يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٩٥

(٣) المادة ١ و ٢ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨

تقرير المصير على (الاجلبية) الموجودة في الدولة التي توجد فيها اقلية وذلك للحيلولة دون مطالبة الاقلية بحق تقرير المصير لان ذلك قد يؤدي الى تمزيق وحدة الدولة وخاصة اذا كانت تلك الاقلية تتمتع بكافة حقوقها وهو ما اكده مندوب اليونان امام اللجنة التابعة للجمعية العامة للامم المتحدة اثناء محاولته وضع تعريف لحق تقرير المصير من ان (المقصود بحق تقرير المصير هو منحه للاغلبية القومية وليس للاقلية) ، وهكذا اقر بعض الفقه بان حق تقرير المصير هو حق لاغلبية السكان لا للاقلية^(١) مما يستوجب الاعتراف بهذا الحق للشعوب والامم التي تعاني من القهر على ايدي الانظمة الحاكمة في بلدانها سواء بسبب سياسة التمييز العنصري او الاضطهاد لذا يجب ان يتم تقييد هذا الحق اذا لم تتوافر الاسباب الضرورية^(٢) .

وعليه فلا يمكن لمجرد وجود اقلية معينة ان نطلق العنان لها وذلك بالسماح لها بالانفصال عن دولة الاصل استناداً الى حقها في استخدام لغتها وديانتها ومدارسها الخاصة اذ ان هذه الحقوق مفروضة على كل دولة ان توفرها للاقلية التي في اقليمها ..

الا ان الذي حسم امر من هو صاحب الحق في تقرير المصير قرار الجمعية العامة للامم المتحدة وذلك من خلال اللائحة التي اصدرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ والمرقمة (٢٦٠٢٥) والتي اقرت من خلالها منح حق تقرير المصير لثلاثة فئات من الشعوب على النحو الاتي^(٣) :

- ١- من حق الشعب الذي يعيش في منطقة مستعمرة تقرير مصيره .
- ٢- الشعب الذي يعيش في اقليم ثم تم اخضاعه بعد اعتماد ميثاق الامم المتحدة عام ١٩٤٥ للاحتلال الاجنبي او للضم الذي لم يقرر باستفتاء شعبي حر وعادل ، له تقرير مصيره

(١) نقلاً عن : د. محمد عزيز شكري ، القانون الدولي العام ، دار الكتاب العربي، مصر ، ١٩٨٦ ، ص ١٨٧

(٢) عز الدين علي الخيرو ، المقاومة الفلسطينية وحق تقرير المصير ، مطبعة اللواء، بغداد، ١٩٧١ ، ص ٣٤

(٣) محمد خالد برع الفهداوي، مصدر سابق، ص ٥٨ نقلاً عن اسبيرون آدة ، التقرير الثالث، الوثيقة الصادرة

٣- حالة الدولة الاتحادية التي تم تشكيلها عن طريق الانضمام التطوعي من الجمهوريات الاعضاء والتي اوردت ذلك صراحة في دساتيرها بان لها الحق في الانسحاب من الدولة الاتحادية .

الا ان دستور اقليم كردستان بين ان لشعب كردستان العراق الحق في تقرير مصيره وله الحق في تقرير مركزه السياسي وقد اختار الاتحاد بالعراق طالما يلتزم بالدستور الاتحادي وله الحق في اعادة النظر في اختياره لتحديد مستقبله ومركزه السياسي في حالة انتهاك حرمة الدستور الاتحادي بما يعد تراجعاً عن الالتزام بالنظام الاتحادي او المبادئ الاساسية الدستورية الديمقراطية وحقوق الانسان الفردية والجماعية وحالة انتهاج سياسة التمييز العرقي وتغيير الواقع الديمغرافي في كردستان او التراجع عن الالتزامات الواردة في المادة ١٤٠ من الدستور الاتحادي^(١) .

وهكذا نجد ان دستور اقليم كردستان اعطى الحق لشعب الاقليم بتقرير مصيره وهو من الحقوق التي اقرها الاعلان العالمي لحقوق الانسان و الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، الا ان ذكره الوارد في هذا الدستور محل نظر لانه لا يتلائم مع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب اللائحة رقم ٢٦٠٢٥ لعام ١٩٧٠ سالف الذكر حيث ان العراق الاتحادي لم يتكون عن طريق انضمام عدة دول مع بعضها كما ان الدستور الاتحادي لم ينص صراحة ولا حتى ضمناً على ان للاقاليم الحق في الانسحاب .

وهكذا فان هذا الحق ليس من ضمن الحقوق التي يمكن ان يتمتع بها اقليم كردستان ولا اي اقليم يمكن ان يتشكل مستقبلاً وفي الدولة الفيدرالية التي يتم تشكيلها عن طريق الانضمام الطوعي او الاختياري فان هذا الحق لا يسمح به للجماعات الاثنية (القومية او العرقية) داخلها لان من شأن ذلك ان يخلق فوضى عارمة اذ ان من النادر ان تجد دولة متجانسة لا يوجد فيها اقلية قومية

(١) نص المادة ٧ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩

او عرقية فمن مجموع ٢٠٠ دولة تشكل الاسرة الدولية توجد ١٢ دولة فقط تتصف بالتجانس التام^(١).

كما ان الامم المتحدة والمواثيق الدولية خاصة الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عام ١٩٤٨ قد عالجت مشكلة تعايش الاقليات والقوميات والاديان والطوائف ضمن مبدأ قيام الدول بالمحافظة على حقوق الانسان وضمان فسخ المجال لهذ الاقليات بالمشاركة في الحياة السياسية والاقرار بمبدأ تداول السلطة^(٢).

فلا يمكن بعد ذلك القول بامكانية قيام اي اقليم بتقرير مصيره ايأ كان انتماء الاغلبية من سكانه و ايأ كان معتقد الجماعة القاطنة له او تميزها بشكل عام عن باقي المجتمع اي سواء كانت هذه الجماعة اقلية دينية او عرقية او قومية داخل المجتمع ككل.

المبحث الثاني

وحدات اللامركزية الادارية (المحافظات)

عد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ المحافظات من بين مكونات النظام الاتحادي^(٣) كما بين الدستور التقسيمات الادارية التي تتكون منها المحافظة والتي جاء فيها(تتكون المحافظة من عدد من الاقضية والنواحي والقرى)^(٤).

كما اشار الى ان (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات المالية والادارية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون)^(٥).

(١) د. احمد وهبان ، مصدر سابق، ص ٣٣٩ .

(٢) د. عزت احمد السيد ، حماية الاقليات في ظل التنظيم الدولي المعاصر/المجلة المصرية للقانون الدولي ، العدد ٤٢، ١٩٨٦، ص ٤٦ وما بعدها .

(٣) المادة ١١٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

(٤) المادة ١٢٢/اولا من الدستور نفسه .

(٥) المادة ١٢٢/ثانيا من الدستور نفسه

واستناداً لذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي عرف المحافظة بانها وحدة ادارية ضمن حدودهاى الجغرافية وتتكون من اقصية ونواحي وقرى^(١). وبهذا الخصوص تجدر الاشارة الى ان المشرع العراقي لم يكن موفقاً في صياغة هذه الفقرة والتي بينت ان المحافظة كوحدة ادارية تتكون من اقصية ونواحي وقرى وكان الاولى ان يكون النص كالاتي: (تقسم المحافظة الى اقصيو الاقصية الى نواحي والنواحي الى قرى) ذلك لان النص الذي جاء به المشرع يوحي بان الوحدات التي تتكون منها المحافظة تكون ذات مستوى افقي متساوي من حيث المرتبة وليس مستوى عمودي تخضع فيه الوحدة الادارية الادنى الى الوحدة الادارية الاعلى .

وقدر تعلق الامر بموضوع الاقلية ارتأينا ان نعالج هذا المبحث وفقاً للصيغ الاتية وعلى شكل مطالب :

المطلب الاول

الطبيعة القانونية للمحافظة غير المنتظمة في اقليم

ان اللامركزية الادارية والتي تعد المحافظة من تطبيقاتها هي اسلوب اداري بمقتضاه يقسم اقليم الدولة الى وحدات يشرف على ادارتها هيئة تمثل سكان هذه الوحدة على ان تستقل بموارد مالية ذاتية ، ويتم انتخاب هذه الهيئة من قبل سكان المحافظة وهو الامر الذي يؤمن استقلالية الهيئات التي تدير المحافظة .

ويذهب رأي في الفقه الى ان الباعث الحقيقي لنشوء اللامركزية الادارية الاقليمية هو باعث سياسي ينحصر في الاستجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً لمبدأ الديمقراطية التي غزت الافكار في العصر الحديث^(٢) وهنا اعتقد ان الباحث بالغ في التقريب بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية بشكل ملحوظ ، وعلى ذلك الاساس يجب

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١

(٢) محمد فؤاد مهنا، القانون الاداري المصري والمقارن، مطبعة نصر، القاهرة، ١٩٥٨، ص ٢٢٩

ان يراعى في تطبيق هذا النظام ظروف الدولة واحوالها من النواحي السياسية والاجتماعية والثقافية وما يستجد عليها من طوارئ وظروف غير طبيعية .

بينما يذهب البعض الى ان نظام اللامركزية الادارية لا يعدو ان يكون اسلوباً من اساليب الادارة على المستوى المحلي حيث ان السلطات المحلية لا تملك ان تمارس اختصاصات سياسية او دبلوماسية او عسكرية وان عملها يكاد يكون منحصراً في اداء الخدمات ذات الطابع المحلي .

وعليه فان النظام الاداري يقوم على اساس تقسيم اقليم الدولة الى عدة اقسام ادارية تنتزع على اساسها الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة الادارية المركزية وسلطات ادارية محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة ، بمعنى ان اللامركزية الادارية ليست مسألة حكم ومحكومين وسلطات بقدر ما هي نظام واسلوب اداري يتعلق بكيفية تسيير المهمات المحلية^(١) .

ورغم ان نظام اللامركزية الادارية يقوم على اساس اداري اصلاً لكننا نجد ان له وجهاً سياسياً غير مباشر ، فهو يسهم في تعميق الممارسة الديمقراطية والتعبير عن سكان المحافظة على تنوعهم لهذا تحرص الجماعات السياسية في الدول التي تمتاز بالتنوع الاثني على تركيز جهودها في الانتخابات المحلية وصب ثقلها فيها اذ تعتبرها مدخلاً للوصول الى المجالس الوطنية والمشاركة في اتخاذ القرار السياسي^(٢) وهو ما لا يتحقق الا من خلال تشكيل هذه الهيئات عن طريق الانتخابات ذلك لان اشترك المواطنين في ادارة شؤونهم في المحافظة التي يقطنونها سوف يؤدي بلا شك الى نشر الوعي الديمقراطي كما ان نسبة مشاركة المواطنين لسلطات المحافظات من خلال ممارسة حقهم في الانتخابات او من خلال ممارسة الرقابة او النقد على اعمالها سوف يساعدهم في الوصول الى مستوى من الوعي السياسي عن طريق الخبرة والممارسة الفعلية لغرض المطالبة بحقوقهم ، وهو ما يعد رباطاً لكل الجماعات المتنوعة بالنظام السياسي الحاكم

(١) انظر بهذا الشأن : محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الاداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٩٩

(٢) فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٥،

من خلال نقل القادة الاداريين والسياسيين المنتخبين لهمومهم ومشاركتهم لاعضاء الحكومة المركزية ومناقشتهم في الحلول الملائمة لها .

وعموماً تعد الشخصية المعنوية من اهم عناصر انشاء المحافظة فهي التي تمنحها الشخصية القانونية التي تؤهلها لاكتساب الحقوق واداء الواجبات^(١).

وبالرجوع الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في العراق والذي نص على ان (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)^(٢) نجد ان المحافظة قد ادرجت ضمن مفهوم قانوني يتمثل باللامركزية الادارية وهو يرتبط بتقسيم اقليم الدولة الى وحدات ادارية بمستويات مختلفة وهو عادة ما يأخذ بنظام التسلسل الهرمي من حيث

(١) ويذهب الفقه الفرنسي الذي اعتبر التقسيمات الادارية التي كانت تقرها حكومة فيشي والتي كانت تعرف بالمناطق او المقاطعات لا تعد من تطبيقات اللامركزية كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية^(١) . وهذه الشخصية المعنوية يمنحها المشرع بموجب القانون ويترتب على اكتساب المحافظة للشخصية المعنوية نتائج عديدة منها :

- ١- ان تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف وحسب القوانين .
- ٢- ان تتمتع المحافظة بالحقوق المخولة لها بموجب احكام القانون .
- ٣- ان تكون خصماً في جميع الدعاوى التي تقام منها او عليها .
- ٤- ان تتمتع بالاستقلال الاداري الذي يمكنها من ادارة شؤونها العامة بشرط عدم تجاوز الصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور والقوانين النافذة .

نقلاً عن ، د. محمد حسنين عبد العال ، اللامركزية المحلية، مطابع الشرق الاوسط، الرياض، ١٣٩٨هـ/ص١٧
(٢) المادة ٢/فقرة اولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١

الإشراف والرقابة بين الوحدات الإدارية أي خضوع الوحدة الإدارية الأدنى لإشراف الوحدة الإدارية الأعلى وهو ما ذهب إليه المشرع العراقي^(١).

علماً أن الدستور منح المحافظة صلاحيات إدارية ومالية واسعة ولم ينص صراحة على منحها سلطة تشريعية إذ تعمل المحافظة وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وهو ما يعني تقاسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء كانت اقليمية أم مصلحة.

ويتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعداً يضاف إليها مقعد واحد لكل ٢٠٠,٠٠٠ مائتي الف نسمة لما زاد عن ٥٠٠,٠٠٠ خمسمائة الف نسمة من سكان المحافظة^(٢) مع تحديد نسبة ربع المقاعد للنساء حصراً^(٣) ينتخبون بالاقتراع السري المباشر من قبل سكان المحافظة ويتم انتخاب رئيس المجلس في الجلسة الأولى للمجلس^(٤).

وبالتأكيد فإن انتخاب جميع أعضاء مجلس المحافظة سيعزز من استقلاليتهم تجاه السلطة الإدارية المركزية الأمر الذي سينعكس على أداء مجلس المحافظة الذي سيمارس مهامه بحرية أكبر فيما لو كان هنالك أعضاء معينين من قبل السلطة الإدارية المركزية كما كان الحال في قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩.

(١) بينما نتج بعض التشريعات إلى الأخذ بنظام المساواة بين حقوق والتزامات الوحدة الإدارية بحيث لا تخضع الوحدة الإدارية الأدنى إلى الوحدة الإدارية الأعلى والتي لا تباشر عليها أي رقابة إدارية أو سلطة إشرافية وهو ما ذهب إليه النظام البريطاني

انظر بهذا الشأن: طاهر مرسي عطية، الوحدات الإدارية، موسوعة الحكم المحلي، ج١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧، ص٣٠٣

(٢) المادة ٣/فقرة أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

(٣) المادة ١٣ من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩١ في ١٣/١٠/٢٠٠٨

(٤) المادة ٧/ف١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

وبالنسبة لدور الاقليات الاثنية في تنظيم تلك المجالس فيمكن استقراءه من خلال نصوص قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ والذي اجريت عليه اربعة تعديلات حتى عام ٢٠١٣^(١) لذا وبموجب قانون التعديل الاول رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ اضيفت مادة بالرقم ٥٢ ونصها :

اولاً : تمنح المكونات التالية العدد التالي من المقاعد المخصصة في مجالس المحافظات :

بغداد : مقعد واحد للمسيحيين ومقعد واحد للصابئة

نينوى: مقعد واحد للمسيحيين ومقعد واحد للايزيديين ومقعد واحد للشبك

البصرة : مقعد واحد للمسيحيين

ثانياً : على المرشح ان يبين ان كان يريد الترشيح للمقاعد العامة او للمقاعد المخصصة للمكونات ولا يحق لأي من مرشحي المكونات المذكورة في اولاً الترشيح للتنافس على المقاعد العامة .

وتم تعديل هذه المادة بموجب قانون التعديل الثاني رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٢ وكالاتي :

اولاً : تخصص المقاعد الاتية للمكونات المبينة ازاءها ضمن مقاعد مجالس المحافظات :

أ - اربعة مقاعد لكل من المسيحيين والصابئة المندائيين والکرد الفيليين والتركماني في بغداد .

ب- ثلاثة مقاعد لكل من المسيحيين والايديين والشبك في نينوى .

ج- مقعد للمسيحيين في البصرة .

د- مقعد للکرد الفيليين في واسط .

(١) وقد اخذ التعديل الرابع رقم ١١٤ لسنة ٢٠١٢ بطريقة سانت ليغو في توزيع المقاعد على المرشحين الفائزين

وبهذا يتضح ان الاقليات تحصل على مقاعد اضافية وفقاً لنظام الحصص او الكوتا في مجالس المحافظات بالإضافة الى حصصها في مجلس النواب العراقي .

علماً ان المجلس يتمتع باختصاصات تشريعية وادارية ورقابية واسعة حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(١) ونعتقد ان اعطاء اختصاصات واسعة لهذه المجالس ثم تشريع قانون

(١) وهذه الاختصاصات حسب ما جاء في المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل هي :

انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس المحافظة في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال ١٥ يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات

- ١- اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة وبناء على طلب ثلث الاعضاء
- ٢- اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية
- ٣- رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة

٤- اعداد موازنة خاصة بالمجلس لدرجتها في موازنة المحافظة العامة والمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة والمعدة من قبل المحافظ واجراء المناقشة بين ابوابها مع مراعاة المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية

٥- الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكتليات والمعاهد لضمان حسن ادائها لاعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي

٦- انتخاب المحافظ ونائبيه بالاغلبية المطلقة خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة للمجلس

٧- استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض امر اقلته على التصويت في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة اغلبية عدد اعضاء المجلس

٨- أ- المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظة =

انتخابي يجري بموجبه انتخاب اعضاء هذه المجالس انما يشكل فرصة جيدة امام الاقليات التي من الممكن انها لا تستطيع الوصول الى مقاعد مجلس النواب او لا تستطيع الفوز بمقاعد كافية فيه وهي من خلال وصولها الى مجالس المحافظات يمكن ان تمارس دوراً فعالاً اكثر على المستويات المحلية ، غير ان الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة كان من اكثر الاختصاصات اثاراً للجدل اذ اعترف المشرع العراقي صراحة بكون مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ضمن حدود المحافظة ويمكك تبعاً لذلك اصدار التشريعات المحلية في الجوانب الادارية والمالية الامر الذي يدعو الى التساؤل عن الاساس الدستوري الذي استند اليه المشرع العراقي في عده مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ؟

وفي ذلك لم نجد اي نص دستوري يعترف صراحة بمجلس المحافظة بكونه اعلى سلطة تشريعية سوى الاشارة الضمنية الوحيدة الواردة في المادة ١١٥ من الدستور النافذ والتي ذكرت فقرتها

= ب - اعضاء المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناء على طلب خمس عدد الاعضاء او بناء على اقتراح من المحافظ

٩- المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق

المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية

١٠- المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية

والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية

ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية

المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير

١١- اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والوامر التي تصدر من المجلس

١٢- اختيار شعار المحافظة مستوحى من الارث التاريخي والحضاري لها

١٣- اقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له

١٤- تحديد اولويات المحافظة في الحالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا

يتعارض مع التنمية الوطنية

١٥- المصادقة على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة

١٦- ممارسة اي اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور والقوانين النافذة

الاخيرة (...والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما) .

ولعل هذه الاشارة الضمنية قد جعلت المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم يتحمس ويعتقد خطأ ان مجلس المحافظة بامكانه اصدار قوانين ظناً منه انه في عدّه لمجلس المحافظة سلطة تشريعية سيمثل ذلك تطبيقاً للنص الدستوري وهو ما اخذه عليه جانب مهم من الفقه العراقي^(١) ذلك لكون المشرع الدستوري في المادة ٢٢/ثانياً جعل صلاحيات المحافظات تركز اساساً على مبدأ اللامركزية الادارية وهو ما يقوم كما رأينا سابقاً على توزيع الوظيفة الادارية دون التشريعية والقضائية بين السلطة الادارية المركزية وهيئات محلية .

ولعل من المفيد ان نذكر في هذا الشأن موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق وكذلك موقف مجلس شورى الدولة من منح مجلس المحافظة السلطة التشريعية وبالنسبة الى المحكمة الاتحادية العليا فلم تستقر في الواقع على موقف ثابت فيما يتعلق بمدى تمتع مجلس المحافظة بالسلطة التشريعية ففي احدى قراراتها التفسيرية التي صدرت بناء على طلب الدائرة البرلمانية في مجلس النواب بخصوص تفسير المادة ١١٥ في دستور ٢٠٠٥ والتي بينت فيها المحكمة الاتحادية العليا بانه (... ومن خلال تدقيق احكام المادة ١١٥ والمواد الاخرى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الادارية والمالية الواسعة استناداً الى حكم الفقرة ثانياً من المادة ١٢٢ من الدستور بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وطبقاً لاحكام القانون الذي سيشرع وفقاً لمقتضياتها....)^(٢) .

(١) انظر بهذا الشأن : د. غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١

لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مصدر سابق، ص ١٤٦ و د. حنان القيسي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٠٢

(٢) قرار رقم ١٣/اتحادية/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٧/١٦ منشور في كتاب المحامي علاء صبري التميمي/قرارات

واراء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤٦

ويلاحظ ان المحكمة الاتحادية بهذا القرار قد قطعت الجدل بعدم تمتع مجلس المحافظة بالسلطة التشريعية الا ان المحكمة لم تثبت على موقفها هذا (والذي نؤيده) بأن اصدرت قرارا تفسيريا اخر يتناقض كلياً مع قرارها المشار اليه سابقاً ، فقد اجابت المحكمة الاتحادية العليا على طلب استيضاح من مجلس محافظة البصرة عن صلاحيته في فرض الضرائب والرسوم المحلية بـ (.....ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد ٦١/اولاً و ١١٠ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢٢/ثانياً من الدستور وان استقراء مضامين هذه المواد يشير الى صلاحية مجلس المحافظة في سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون المالية والادارية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ...)^(١).

اما موقف مجلس شورى الدولة فانه كان اكثر اقداماً في ابداء رأيه بهذا الشأن ، اذ جاء في احدى قراراته الافتائية حول صحة قانون المولدات ذات النفع العام رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ الصادر من مجلس محافظة بابل ان (... ١ - الدستور قد حدد الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استناداً الى نص دستوري .

٢- ان المادة ١٢١ من الدستور خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقاً لاحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية ولم ترد فيه اشارة بأن تصدر المحافظات قوانين .

عموماً وقدر تعلق الامر بموضوع الاقليات والاثنيات نجد من الضروري مناقشة بعض اختصاصات مجالس المحافظات ومنها :

١- اختصاص مجلس المحافظة بانتخاب الرئيس ونائبيه بالاغلبية المطلقة^(٢) تعطي ضمانات بان هذا المجلس الذي يمكن ان تملك الاقليات فيه نسبة من عدد المقاعد بحيث لا يتمكن حزب واحد فقط من التحكم بامور المجلس .

(١) قرار رقم ٢٥/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ منشور في كتاب المحامي علاء صبري التميمي، قرارات وراء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤٦

(٢) المادة ٧ من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

هذه الرقابة تعطي الية فعالة للاقليات في مجلس المحافظة من مراقبة اداء دوائر الدولة في المحافظة .

٢- ان البند الحادي عشر من المادة السابعة من القانون تعطي لمجلس المحافظة صلاحية تغييرات ادارية على الاقضية والنواحي والقرى سواء بدمجها او استحداثها او تغيير اسمائها باقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس وبالاجلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ، ونظراً لأن اعضاء المجلس يمثلون احزاباً وتيارات سياسية فمن الممكن ان تكون هذه القرارات عرضة للتوجيهات السياسية لاحزابهم وللموازن الانتخابية حيث ان من طرق التأثير على نتائج الانتخابات هي تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل يؤثر على اصوات الاقلية ، وحيث ان الاقضية والنواحي بحدودها الادارية تشكل دوائر انتخابية بالنسبة لانتخاب مجالس الاقضية والنواحي لذلك فان اجراء تغييرات ادارية في حدودها وبقرار من مجلس المحافظة بالاجلبية المطلقة ربما سيكون امراً سهلاً على الحزب الاكبر اللجوء اليه متى ما اراد ذلك .

عليه نحن نعتقد ان يتم اللجوء الى معرفة رأي سكان المنطقة من خلال عدم اقرار اية تغييرات الا بعد عرضها على الاستفتاء من مواطني ذلك القضاء او تلك الناحية او القرية حتى لا تكون تلك التغييرات الادارية مرهونة برغبات وتوجهات احزاب الاغلبية حصراً .

و اما بالنسبة الى قانون مجالس المحافظات في اقليم كردستان وقانون انتخابها فانه لم تجر انتخابات مجالس المحافظات في ٢٠٠٩/١/٣١ على الرغم من انه جرى انتخابات مجالس محافظات للدورة الاولى مع بقية انتخابات مجالس محافظات العراق سنة ٢٠٠٥ ، فقد تأخر صدور قانون خاص بمجالس محافظات الاقليم وكذلك قانون انتخابات مجالس محافظات الاقليم حيث صدر قانون مجالس المحافظات لاقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٥/٤^(١)، هذا القانون يتالف من ٤١ مادة موزعة على ست فصول وجاء في الاسباب الموجبة بانه (لغرض تنظيم اختصاصات وصلاحيات مجالس المحافظات وادارتها في الاقليم

(١) تم نشر القانون في الجريدة الرسمية (وقائع كردستان) بالعدد ١٠٠ في ٢٠٠٩/٦/١

وتطويرها ولتحقيق مبدأ اللامركزية في توزيع السلطات بهدف تسهيل وتحسين اوصول الخدمات العامة للمواطنين والمحافظة على حقوق ومصالح المجتمع فقد شرع هذا القانون) .

وقد اعتمد هذا القانون كثيرا على قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث نقل كثيرا من المواد بصورة حرفية عن مواد ذلك القانون ولغرض البحث في الاحكام التي وردت في هذا القانون والتي تعتبر بمثابة ضمانات قانونية للاقليات فانه لم ترد فيها اية احكام ومبادئ جديدة بهذا الخصوص فسنتكفي عما عرضناه في بحثنا قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

وبخصوص قانون انتخاب مجالس المحافظات في الاقليم فقد صدر قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في اقليم كردستان العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ في ٦/٧/٢٠٠٩^(١) وهذا القانون بمواده الـ ٣٥ الموزعة على سبع فصول يعالج شروط المرشح وشروط القائمة بالا يقل عددها عن ثلاثة ولا تزيد عن عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية وتضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن ٣٠% من عدد الاعضاء وكذلك النظام الانتخابي المتبع هو نظام التمثيل النسبي وطريقة التصويت هي باعتماد نظام القائمة المغلقة واعتبار الحدود الادارية دائرة انتخابية واحدة بالنسبة لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات والحدود الادارية للقضاء دائرة انتخابية واحدة بالنسبة لانتخاب مجلس القضاء وهكذا الحال بالنسبة لمجلس الناحية كما يعالج الفصل الخامس الدعاية الانتخابية والفصل السادس الجرائم الانتخابية .

كما خصص القانون مقاعد لمكونات الاقليم في مجالس محافظات الاقليم وهي مقعدان للكردان السريان الاشوريين ومقعد واحد للارمن في دهوك ومقعد واحد للكردان السريان الاشوريين في السليمانية وفي اربيل تم تخصيص ثلاث مقاعد للتركمان ومقعدين للكردان السريان والاشوريين^(٢)

(١) تم نشر القانون في الجريدة الرسمية (وقائع كردستان) بالعدد ١٠٢ في ١٣/٧/٢٠٠٩ .

(٢) المادة ٣٢ من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في اقليم كردستان العراق رقم ٤ لسنة

وهذا القانون كسابقه لم يأت بجديد من الاحكام التي تعتبر ضمانات قانونية للاقليات . غير ان المادة ٣٢ قد خصصت عدداً من المقاعد للمكونات في الاقليم ولكن المادة اغفلت ذكر النظام المتبع لطريقة توزيع الاصوات بين القوائم والمرشحين الفائزين خاصة وانه تم تخصيص مقعد واحد للكردان السريان الاشوريين في مجلس محافظة السليمانية ومقعد واحد للارمن في مجلس محافظة دهوك وبرأينا كان من الضروري توضيح طريقة توزيع المقاعد باحكام صريحة ينص عليها القانون كما نعتقد ان هذه المادة لم تقرر تخصيص اية مقاعد للمكون الايزيدي في مجلس محافظة دهوك ، وبرأينا انه كان من المهم تخصيص ما لا يقل عن مقعدين لهم في مجلس محافظة دهوك ليس لمكون قومي وانما كمكون ديني عريق .

المطلب الثاني

حدود المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ظل التنوع الاثني

ان ما يميز المحافظة هو وجود مساحة جغرافية من الارض تختص بها وبها تتميز عن غيرها من المساحات الجغرافية الاخرى ، وهذه الحدود الجغرافية تسمى (الحدود الادارية للمحافظة) ترسم على ضوء التقاليد التاريخية وطبيعة المنطقة الجغرافية لها^(١) وبموجبها يتحدد الاختصاص المكاني حيث تمارس المجالس الخاصة بالمحافظة فيها اختصاصاتها ويعد باطلاً اي قرار يتم اتخاذه خارج نطاق هذه الحدود لكونه سيكون معيباً بعبء عدم الاختصاص المكاني ، وحيث ان كل محافظة من المحافظات العراقية تزخر بانواع مختلفة من الاقليات على تعددها لذا فان الدولة لم تشهد تكتلاً اثنياً يجمع محافظة ما .

(١) د. هادي رشيد الجاوشلي ، اللامركزية الاقليمية في نظم الادارة العامة في الدول المختلفة/مطبعة الارشاد،

وبما ان حدود هذه المحافظات ثابتة و معروفة^(١) باستثناء بعض المحافظات التي تشكل مناطق منها ما يعرف بالمناطق المتنازع عليها والتي بدورها تعد زاخرة باقليات متنوعة لذا اجد من الضروري دراسة بعض النصوص الدستورية التي عالجت وضع تلك المناطق حيث يثير نص المادة ٥٣/أ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ مشكلة في تعيين حدود محافظات ديالى ونيوى وكركوك حيث نصت هذه المادة التي بقيت نافذة بموجب نص المادة ١٤٣ من الدستور على انه :

أ. يعترف بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للاراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى ، ان مصطلح "حكومة اقليم كردستان" الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ، ومجلس وزراء كردستان والسلطة الاقليمية في اقليم كردستان .

(١) بعد تشكيل اول حكومة مؤقتة في العهد الملكي برئاسة عبد الرحمن النقيب تم تقسيم العراق الى عشرة لوية بداية عام ١٩٢١ وهي: "بغداد ، الموصل، كركوك، ديالى، البصرة، العمارة ، الحلة، الدليم، كربلاء، المنتفك" وفي عام ١٩٢٢ تم استحداث لواتين هما " الكوت والديوانية " وضيف لواء اربيل عام ١٩٢٣ وبعد اعلان القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بدأت مرحلة جديدة من التنظيم الدستوري والاداري حيث خصص الدستور المواد (١٠٩ - ١١٢) للتنظيم الاداري الاقليمي ، فالمادة ١٠٩ اشارت الى ان تعيين المناطق الادارية وانواعها واسماؤها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها والقابهم في العراق يتم بقانون خاص ، وعلى هذا الاساس صدر قانون ادارة الالوية المرقم ٢٨ لسنة ١٩٢٧ الا ان هذا القانون لم يرد فيه تعريف اللواء على الرغم من انه صدر خصيصاً لتنظيم الالوية وهي اكبر التقسيمات الادارية في العراق حينذاك ، وبعدها أستحدث لواء السليمانية عام ١٩٣٤ ليصبح عدد الالوية ١٤ اربعة عشر لواء ، وفي عام ١٩٣٩ صدر قانون تعديل قانون ادارة الالوية وتضمن جواز استحداث وحدة ادارية يعين اسمها تحت عنوان (المحافظة) ، ومنه يفهم ان المحافظة كانت جزء من اللواء ، اي انها لم تكن اكبر التقسيمات الادارية كما هو الحال عليه في قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ ، وبعد صدور القانون الاخير تم استحداث محافظتي دهوك والمثنى عام ١٩٦٩ ومحافظتي النجف وصلاح الدين عام ١٩٧٦ ليصبح عدد محافظات العراق ١٨ ثمانية عشر محافظة ولحد الان . انظر في ذلك : عباس فاضل ، تجربة الحكم المحلي بين الواقع والطموح ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم السياسية ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية، العدد ١، اذار ٢٠٠٨، ص ١٢٢ ، وانظر ايضاً : د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ٥٠

- ب . تبقى حدود المحافظات الثمانية عشر بدون تبديل خلال المرحلة الانتقالية .
- ج . يحق للمحافظات خارج اقليم كردستان، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل اقليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة ان تقترح آليات لتشكيل هذه الاقليم، على ان تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وقرارها .
- د . يجب الحصول بالاضافة الى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل اقليم جديد على موافقة اهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء .
- هـ . يضمن هذا القانون الحقوق الادارية والثقافية والسياسية للتركمان والكلدو آشوريين والمواطنين الاخرين كافة .

ويمكن تثبيت بعض الملاحظات على هذه المادة وهي :

- ١- يبدو وجود نوع من التعارض بين ما ورد في الفقرة (أ) وما ورد في الفقرة (ب) ففي حين تعترف الفقرة - أ - بحكومة اقليم كردستان وادارتها للاراضي التي كانت تديرها قبل ٢٠٠٣/٣/١٩ والواقعة في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى يلاحظ ان الفقرة - ب - تبقى الحال على ما كان عليه قبل ٢٠٠٣/٣/١٩ بخصوص حدود المحافظات العراقية كافة .
- ٢- استنتت الفقرة - ج - كركوك من الحق في تشكيل اقليم مع المحافظات الاخرى مع بغداد ما يعني الاقرار بالوضع الخاص لهاتين المنطقتين في نظر واضعي قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .
- ٣- جاء في المادة ٥٣ تسمية كركوك بينما التسمية الرسمية هي محافظة التأميم وهو ما يرتب تساؤلاً مفاده فيما اذا كان الاعتراف الرسمي بحكومة كردستان سوف يشمل الاراضي التابعة لقضاء كركوك والتي كانت تديرها الحكومة المذكورة في ٢٠٠٣/٣/١٩ ام انه اوسع من ذلك ليشمل كافة الاراضي التي كانت تديرها الحكومة المذكورة في ٢٠٠٣/٣/١٩ الواقعة ضمن محافظة التأميم .

ويتبع لواء كركوك اربعة اقصية هي كركوك و كفري و طاووق و جمجمال ، ويتبع قضاء كركوك اربع نواح هي قره حسن و التون كوبري وملحة و شوان ، ويتبع قضاء كفري ثلاث نواح هي بيبار و قره تبة و شيروانة ، اما قضاء طاووق فتتبعه ناحيتان هما قادر كرم وطوزخورماتو .

وتتميز كركوك بوجود التداخل القومي والديني والطائفي في التركيبة السكانية فهي تضم اقلية من مختلف الاعراق والقوميات والاديان حيث يسكن كركوك مزيج من الاقليات المختلفة كالتركمان والاشوريين والكلدان والارمن بالاضافة الى الصابئة المندائيين واتباع الديانة الايزيدية ايضاً .

وقد ساهمت الهجرات الداخلية في زيادة وتعميق هذا التنوع وبهذا الصدد يشير احد الكتاب التركمان الى موضوع الهجرة من والى كركوك بقوله (تعتبر الهجرة الداخلية من العوامل المهمة والرئيسية في زيادة سكان منطقة دون اخرى في البلد الواحد فنجد مثلاً محافظة بغداد زاد سكانها في الفترة ما بين ١٩١٩ - ١٩٦٨ ثمان مرات ومحافظة كركوك خمس مرات اما محافظة العمارة فلم يزد عدد سكانها خلال الفترة سوى خمس المرة^(١) .

ان هذا التباين الكبير في زيادة عدد السكان في محافظات العراق مرجعه بالدرجة الاولى الى حركة الهجرة الداخلية من محافظة الى اخرى ، واذا اخذنا مدينة كركوك مجال البحث الحالي فقد دخل اليها في الفترة الاولى ما بين (١٩٤٧ - ١٩٥٧) ما يقارب من ٤٥٠٠٠ مهاجر اما في الفترة الثانية (١٩٥٧ - ١٩٦٦) فقد نقص عدد المهاجرين الى حوالي ٣١٠٠٠ مهاجر وذلك بسبب ركود المشاريع النفطية والعمرانية اذا اخذنا الفترة الاولى مع الثانية فيكون المجموع حوالي ٧٧٠٠٠ مهاجر غالبيتهم من اربيل والسليمانية والموصل والعمارة حسب الاحصاءات الرسمية اما الجانب الثاني من الهجرة فهي من محافظة كركوك الى المحافظات الاخرى فنرى خلال الفترة

(١) نقلا عن ، ايدين اقسو ، السطوح المتصدعة ، اصل الصراعات والتدخلات الاجنبية في كركوك، ط١، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص٦٥ ،

من (١٩٥٨ - ١٩٦٨) وحسب بيانات مديرية تسجيل الاحوال المدنية العامة فكانت بحدود ٣٨٠٠٠ مهاجر غالبيتهم توجهوا الى بغداد العاصمة (١)

ولا شك بان معظم هذه الهجرات عن سياسات التهجير والتعريب التي مارسها النظام السابق على اهالي المنطقة و اما المادة الاخرى التي تعرضت لمحافظة كركوك هي المادة ٥٨/فقرة - أ - ونصت على :

أ. تقوم الحكومة العراقية الانتقالية ولا سيما الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة، وعلى وجه السرعة، باتخاذ تدابير، من اجل رفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق والمتمثلة بتغيير الوضع السكاني لمناطق معينة بضمنها كركوك، من خلال ترحيل ونفي الافراد من اماكن سكناهم، ومن خلال الهجرة القسرية من داخل المنطقة وخارجها، وتوطين الافراد الغرباء عن المنطقة، وحرمان السكان من العمل.

كما نصت المادة ذاتها على :

(١) نقلا عن ، ايدن اقصو ، مصدر سابق ، ص ٦٥ وكذلك طبقاً لصحيفة كردستاني نوي - العدد ٢٢٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٤ - بلغ عدد المرحلين ١٥٨٣٩ عائلة كردية وتركمانية خلال الفترة بين ١٩٩١-٢٠٠٠ بينما رصدت جريدة الاتحاد الناطقة باسم الاتحاد الوطني الكردستاني الصادرة في تشرين الثاني ٢٠٠٣ ما مجموعه ١٧٠٠٠ كردي مرحل ، اما السيد ماكس فاندريشتول المقرر الخاص للجنة حقوق الانسان التابعة للامم المتحدة فقد رصد في اقريره المقدم لهيئة الامم المتحدة والذي زار كركوك عام ٢٠٠٠ وجود ٢٥٠٠ تركماني مرحل فضلا عن ١١٧٠٠ كردي مرحل ، كما يمكن الاشارة الى بيانات احصائية مأخوذة من الحاسبة الالكترونية التابعة لوزارة التجارة عبر الانترنت يظهر منها ان عدد البطاقات التموينية المنقولة من والى كركوك للفترة ٢٠٠٣/٣/١٩ لغاية ٢٠٠٤/٩/٣٠ طبقاً للتفاصيل التالية

١- عدد المسجلين في البطاقات التموينية في محافظة التاميم لغاية ٢٠٠٣/٣/١٩ (٨٣٤٩٧٣)

٢- اخر بطاقة تموينية الى خارج كركوك قبل ٢٠٠٣/٣/١٩ باسم حسن ابراهيم/رقم البطاقة ١٣٦٥١٢

٣- اخر بطاقة تموينية تم نقلها الى كركوك قبل ٢٠٠٣/٣/١٩ باسم ازاد قادر جبار /رقم البطاقة

١٧٩٨٩٨

أ - لقد تلاعب النظام السابق أيضا بالحدود الادارية وغيرها بغية تحقيق اهداف سياسية ، و على الرئاسة والحكومة العراقية الانتقالية تقديم التوصيات الى الجمعية الوطنية وذلك لمعالجة تلك التغييرات غير العادلة ، وفي حالة عدم توصل الرئاسة الى الموافقة بالاجماع على مجموعة من التوصيات، فعلى مجلس الرئاسة القيام بتعيين محكم محايد وبالاجماع لغرض دراسة الموضوع وتقديم التوصيات، وفي حالة عدم قدرة مجلس الرئاسة على الموافقة على محكم، فعلى مجلس الرئاسة ان يطلب من الامين العام للامم المتحدة تعيين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب .

ب)- تؤجل التسوية النهائية للاراضي المتنازع عليها ، ومن ضمنها كركوك ،الى حين استكمال الاجراءات أعلاه، وإجراء إحصاء سكاني عادل وشفاف والى حين المصادقة على الدستور الدائم. يجب ان تتم هذه التسوية بشكل يتفق مع مبادئ العدالة، أخذاً بنظر الاعتبار ارادة سكان تلك الاراضي.

ومن قراءة المادة ٥٨ نستطيع تثبيت عدة ملاحظات هي :

١- ان نص المادتين ٥٣ و ٥٨ من قانون ادارة الدولة تتعاملان مع الوضع في كركوك وكأنه مشكلة بين دولتين وليس مشكلة داخلية وهذا توجه يعرض وحدة الاراضي العراقية لخطر حقيقي .

٢- تتحدث المادة ٥٨ على وجه الخصوص عن اراض متنازع عليها وبضمنها كركوك وتستخدم عبارة مناطق معينة وبضمنها كركوك وبخاصة في الفقرتين أ ، ج من المادة ٥٨ دون تحديد دقيق وتعيين واضح لهذه المناطق وهكذا يبدو جليا ان المشكلة غير محددة او معينة من الناحية الجغرافية بحيث اضطر واضع هذا النص ان يقوم بصياغته بالطريقة التي ظهر بها .

ان جانباً كبيراً واسباباً مما فعله دستور ٢٠٠٥ هو ترحيل الحل الذي جاء به قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الى نصوصه اذ نصت المادة ١٤٠ منه على انه :

أولاً : تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها .

ثانياً : المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تمتد وتستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على ان تنجز مسالة التطبيع والاحصاء وتنتهي باستفتاء كركوك والمناطق المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيها في مدة اقصاها الحادي والثلاثين من شهر كانون الاول لعام ٢٠٠٧ .

ويقوم الحل الذي تتبناه المادة ١٤٠ من دستور ٢٠٠٥ على اجراء استفتاء في كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها بعد انجاز عملية التطبيع والاحصاء فالمادة المذكورة استخدمت عبارة المناطق المتنازع عليها وكأن العراق ليس وطناً واحداً للجميع ، وتطرح هذه المادة استفساراً ملحاً حول مدى امكانية اجراء هذا الاستفتاء في ظل الظروف الاستثنائية التي يمر بها العراق فحالة الطوارئ معلنة مما يجعل امكانية اجراء استفتاء حقيقي وسليم من الناحية القانونية امراً غير ممكن ، ثم لماذا لا يشمل الاستفتاء على مصير كركوك العراق بأكمله؟ الا تهم مسألة كركوك كامل الشعب العراقي ؟ .

ان اجراء استفتاء سليم يتطلب توافر جملة من الشروط غير متوافرة في العراق في ظل الظروف الحالية فحالة الظروف الاستثنائية قائمة وهنا تجدر الاشارة الى ان ارادة المواطنين يمكن ان يكتب لها النجاح لو ان خيارات الناخب تجاوزت حالات الاصطفاف القومي او المذهبي او الطائفي حيث سيقوم الناخب بالادلاء بصوته على ضوء مصلحة المنطقة ومجموع ساكنيها لا على اساس قوميته او مذهبه او دينه او حزبه وبذلك يمكن تجاوز التقسيم الاثني للحدود الادارية باتجاه التقسيم الاداري .

ان المادة ١٤٠ من دستور ٢٠٠٥ تحدد زمناً معيناً تنجز خلاله الخطوات المتعلقة بمسألة كركوك الزاخرة بالاقليات وهو تاريخ الحادي والثلاثين من كانون الاول سنة ٢٠٠٧ وقد مر التاريخ المذكور دون انجاز اي مرحلة او خطوة من الخطوات التي اشارت اليها المادة المذكورة

مما يطرح رأياً مفاده ان هناك عرفاً معدلاً بالحذف اذ بقيت المادة ١٤٠ من الدستور دون توجه حقيقي لاعمال مضمونها مما يعني انها فقدت اية قيمة قانونية على اعتبار قيام عرف معدل بالحذف الغى مضمونها^(١) ، والعرف المعدل بالحذف نوع من الاعراف الدستورية يعدل الدستور المكتوب بالشكل الذي يؤدي الى حذف حق او اختصاص مقرر لهيئة من هيئات الدولة او السلطة نتيجة الممارسة والاطراد وعدم استعمال هذه الهيئة لهذا الحق باعتبار ان العرف تعبير عن ارادة الامة التي تعد السلطة التأسيسية الاولى للنظام الدستوري^(٢).

والتفسير الاخر لعدم اعمال المادة ١٤٠ رغم فوات المدة المحددة فيها ينبنى على القول بعدم وجود عرف مسقط لها ذلك ان عدم اعمالها انما كان نتيجة تهاون وتكؤ المؤسسات والجهات او الاطراف ذات العلاقة رغم الاحتجاجات المتكررة ، ومن ثم فان القول بوجود عرف مسقط معناه مكافأة الجهات التي خرقت الدستور بعدم العمل على تطبيق المادة المذكورة مما يشكل انتهاكاً لارادة الشعب المعبر عنه في استفتاء عام ٢٠٠٥ الدستوري^(٣) ، وفي كلتا الحالتين هناك حاجة حقيقية لاعادة النظر في مضمون المادة ١٤٠ المشتقة اساساً من المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة العراقية فهل يمكن تصور حلول بديلة عن مضمون المادة ١٤٠ ؟؟

ان طرح بعض الافكار للجاجة عن السؤال المتقدم لا تخلو من فائدة نلخصها بما يلي :

١- التسليم بوجود عرف معدل بالحذف للمادة ١٤٠ او التسليم بعدم وجود مثل هذا العرف يبقى المشكلة قائمة وهذا يستلزم حلاً لها واذا كان الاصرار على اجراء استفتاء لتقرير مصير كركوك والمناطق المتنازع عليها (اذا استعرنا عبارة المادة ١٤٠ من الدستور) هو امر لا زال قائماً فان من الضروري ان يتم اجراء هذا الاستفتاء على مستوى العراق كله

(١) د. محمد امين عساف ، كركوك في النصوص الدستورية العراقية، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص٦٦

(٢) حول العرف المعدل بالحذف راجع : د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الاول، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص٥٨٨

(٣) ايدن اقصو، مصدر سابق، ص٦٥

لا في كركوك فقط وفي الزمن الذي تتوافر فيه الشروط القانونية اللازمة لاجراء استفتاء دستوري وحقيقي يعبر فيه الشعب العراقي عن ارادته الحقيقية بخصوص هذه المسألة وهذا خيار تدعمه عدة حجج هي :

أ- ان كركوك مشكلة عراقية تخص كافة مكونات الشعب العراقي وتؤثر في مستقبل الدولة وشعبها .

ب- ان المادة ١١١ من دستور ٢٠٠٥ نصت ان النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات وكركوك منطقة غنية بالنفط ومن الواجب ان يقرر مصيرها الشعب العراقي بكافة مكوناته انسجاماً مع النص المذكور واعتماد استفتاء جزئي من الناحية الجغرافية لتقرير مصير كركوك والمناطق المتنازع عليها .

ت- ان الموافقة على المادة ١٤٠ من الدستور هي عملية تمت على اعتبار المادة المذكورة جزء من الدستور كصفحة واحدة لا مادة مادة وهذا يقتضي اخذ موافقة كافة الشعب العراقي على مصير كركوك فادراج قضية كركوك في الدستور الدائم يمنحها هذا الحق وتبني وجهة نظر معاكسة لما قلنا معناه تبني معيار مزدوج وهذا اتجاه يتنافى مع فكرة القانون والعدالة .

ث- ان المبدأ القاضي ان الجزء من الكل من الواجب اعماله في حالة كركوك فهي جزء من العراق ويجب تقرير مصير هذا الجزء في ضوء ما يقرره الكل .

٢- الفكرة الثانية تقوم على العمل باتجاه عدم الحاق كركوك باقليم كردي خالص او باقليم عربي خالص بل من الضروري دراسة امكانية انشاء اقليم مختلط يتكون من مدن واقضية ونواحي ونواح يعيش فيها العرب والاكرد والتركمان وبقية المكونات باديانهم وطوائفهم المتعددة ويمكن ان يشمل هذا الاقليم مدناً اخرى من محافظات ديالى وصلاح الدين ونيوى واربيل والسليمانية ودهوك فضلاً عن كركوك باقضيتها ونواحيها .

ان وجود هذا الاقليم الفيدرالي المتعدد القوميات والاديان والطوائف في المنطقة الجغرافية المذكورة يمكن له ان يساهم في تقليل اثاره النعرات القومية للاطراف المعنية وهذه نتيجة نسلم بها ونحن نفترض ان جميع الاطراف المعنية تؤمن بهويتها العراقية وانتمائها الوطني للعراق .

٣- الفكرة الاخرى تتمثل في منح لواء كركوك /محافظة التأميم ، وضع الاقليم او المنطقة الخاصة بحيث يكون مركزها القانوني شبيه بالمركز القانوني والدستوري للعاصمة بغداد ضمن الحدود الادارية التي كانت عليها محافظة التأميم/كركوك قبل الاحتلال الاميركي عام ٢٠٠٣ وهنا من الضروري الاشارة الى ان منح كركوك الوضع الخاص المقترح لا يعني التأثير سلباً على عملية اعادة المرحلين من كركوك واليهما وتسهيل هذا الامر عبر تقديم المساعدة المادية والمعنوية لهم وبالنسبة لكافة القوميات المتضررة كما يمكن تصور منح كركوك هذا الوضع الخاص مع اجراء تعديلات في حدودها الادارية لتشمل قدر الامكان المناطق المختلطة^(١) .

علماً ان المناطق المتنازع عليها اساساً تعد غير معلومة حصراً وهو من اهم المشاكل التي يمكن ان يتم الاصطدام بها لتطبيق المادة ١٤٠^(٢) وبهذا الشأن طلبت رئاسة مجلس محافظة نينوى/القسم القانوني/بكتابها المرقم ٨٨٣٤ في ٢٠١٢/١٢/١٩ من المحكمة الاتحادية العليا استفساراً مفاده هل هناك ما يشير قانوناً على شمول مناطق داخل محافظة نينوى من عدمه تحت عنوان (متنازع عليها) بموجب دستور ٢٠٠٥؟؟. فكان جواب المحكمة ان المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والمادة ٤ من قانون المحكمة الاتحادية العليا قد حددتا

(١) د. محمد امين عساف، مصدر سابق، ص ٦٦

(٢) وهذا الوضع يتعلق ايضاً بمناطق اخرى الى جانب كركوك وهي زاخرة بالاقليات الاثنية العراقية على اختلافها وهذه المناطق هي :

في محافظة نينوى : عقرة والشيخان وسنجار وتلعفر وتلكيف و قرقوش ونواحي زمار وبعشيقه واسكي كلك .

في محافظة ديالى : قضائي خانقين ومندي .

في محافظة صلاح الدين : قضاء طوزخورماتو .

وفي محافظة كركوك : جميعها .

وفي الانبار : النخيب والرحالية

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وليس من بين هذه الاختصاصات اعطاء الرأي في المسألة المعروضة انفاً وعليه يكون طلب رئاسة مجلس محافظة نينوى خارج اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا لعدم شموله باختصاصاتها المحددة في المواد انفة الذكر^(١).

وبهذا الصدد تجدر الإشارة الى فكرة تشريع قانون ترسيم حدود المحافظات والتي اثرت عام ٢٠١١ وكان مشروع هذا القانون قد قدم الى مجلس النواب بهدف اعادة ترسيم حدود المحافظات وذلك بسبب تطبيع الاوضاع في محافظة كركوك او مناطق اخرى الا ان مثل ذلك القانون لم يمرر لحد الان من قبل البرلمان وذلك بسبب الخلافات الحاصلة بين بعض المحافظات على الحدود الادارية اضافة الى وجود مناطق متنازع عليها بين المركز والاقليم .

وينص قانون ترسيم الحدود على ان تعاد المحافظات الى حدودها السابقة قبل حكم النظام السابق واخر ستينات القرن الماضي الا ان ذلك الامر قد يلغي بعض المحافظات التي لم تكن موجودة وقت ذلك .

كما ان اعادة النظر في الحدود الادارية لبعض المناطق في المحافظات واعادة ترسيمها وربطها ادارياً بمحافظات اخرى قد يؤدي بجماعات سكانية معينة (من ساكني تلك المناطق) الى نزوح جديد لاستشعارهم الخوف او لعدم ثقتهم بالادارات المحلية الجديدة بانها قادرة على تلبية طموحاتهم ومتطلباتهم او ان تمنحهم فرصاً متكافئة مع غيرهم من الجماعات السكانية المغايرة في الانتماء القومي او الديني او المذهبي .

ان نحو ٦٠,٠٠٠ ستون الف عائلة تقريباً نازحة ضمن حدود اقليم كردستان بضمنهم اسر مسيحية وتركمانية وخليط من اقلبيات اخرى اضافة الى المناطق المتنازع عليها في صلاح الدين ونيوى وديالى وكركوك تعاني تلك العوائل من مشكلات تتعلق بالصلاحيات الادارية والتوجهات السياسية للادارات المحلية في تلك المناطق والتي بدورها تحول من دون استقرارها ضمن مناطق سكنها الحالية ما يعني وبطبيعة الحال استمرار معاناتها على الرغم من ان اغلب تلك العوائل قد

(١) القرار رقم ١١/اتحادية/٢٠١٣ في ٢٤/٢/٢٠١٣ منشور في كتاب احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣ اصدار مجلة التشريع والقضاء ، المجلد السادس

نقلت بطاقتها التموينية وسجلت ابناءها في مدارس قريبة من محل سكنها ونقلت وظائفها او وجدت اعملاً تناسبها في مناطق سكنها او قريبة منها كما سكن البعض منها في سكن مناسب (سواء كانت ملكاً او مؤجرة) فضلاً عن تألفهم وانسجامهم مع بيئتهم الجديدة^(١).

ومن جانب اخر لا يقل خطورة عما جرى التطرق اليه انفاً ان تصحيح او معالجة عمليات التعريب التي مارسها النظام السابق بحق كركوك وغيرها من المناطق والمتمثل بالعمل على اعادة المرحلين لمناطقهم الاصلية وقراهم وتعويضهم عن ممتلكاتهم سيفضي بطبيعة الحال الى تحركات سكانية جديدة لاولئك الذين جرى احلالهم في تلك المناطق سابقاً، اي مشكلات جديدة ستواجه الحكومة المركزية لا سيما وزارة الهجرة بوصفها الجهة المعنية بمعالجة مشكلات النزوح والترحيل في هذا الموضوع يبرز التساؤل الاتي وبشكل ملح: هل تملك الحكومة المركزية بمفردها القدرة على اتخاذ قرارات من شأنها ان تعالج مشكلات النزوح والترحيل من دون الرجوع الى حكومة الاقليم او الادارات المحلية في المحافظات؟.

ان الاجابة عن التساؤل السابق ستوضح مكن التحدي والتعقيد في معالجة قضايا من هذا القبيل، ووزارة الهجرة والمهجرين باعتبارها المسؤولة عن النازحين في عموم العراق (والتي يمثل اغلبها عوائل تنتمي الى الاقليات العراقية المختلفة) ربما وضعت معالجة جيدة للراغبين بالعودة الى مناطق سكنهم الاصلية من العوائل النازحة ولكن تبقى الحاجة الى تفاهات خاصة مع الحكومات المحلية في المحافظات خاصة تلك التي تمتنع عن بقاء العوائل النازحة او الوافدة اليها وترفض استقرارها واندماجها في حدودها الادارية ووضع برامج وخطط خاصة لحل مشكلة تلك العوائل.

(١) القاضي اصغر عبد الرزاق الموسوي، اللامركزية وتحديات النزوح الداخلي، بحث منشور في مجلة دراسات

حول اللامركزية، ج١، ٢٠١٢، ص١١٨

المطلب الثالث

انشاء والغاء المحافظة غير المنتظمة في اقليم في ظل التنوع الاثني

لم يتعرض قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الى كيفية انشاء المحافظة بل نص على ان تبقى حدود المحافظات الثماني عشر دون تبديل خلال المرحلة الانتقالية .

اما قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل فقد جاء خالياً من الاشارة الى كيفية انشاء والغاء المحافظة غير المنتظمة في اقليم وقد يكون السبب في ذلك هو صياغة ووضع القانون على عجل لذا جاءت الكثير من احكامه برأي بعض الفقه تعاني من القصور وينقصها السداد^(١) ، من ذلك اغفاله لكيفية الغاء المحافظة كون الاقليم في حالة تكوينه فانه سينشأ على اساس محافظة ملغاة او عدة محافظات ملغاة .

وقد سكت الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل عن تحديد الجهة المختصة باستحداث المحافظة باعتبارها وحدة ادارية الامر الذي يدفعنا الى التساؤل حول مدى امكانية السلطة التشريعية الاتحادية باستحداث المحافظة ؟

بالرجوع الى المادة ٦١ من دستور ٢٠٠٥ التي حددت اختصاصات مجلس النواب وكذلك المادة ١١٠ التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لا نجد مادة منها تتناول اختصاص استحداث المحافظات ، وقد يعود السبب الى وجود ارادة ضمنية لدى المشرع الدستوري على الابقاء على عدد المحافظات الحالية والبالغ عددها ١٥ محافظة اضافة الى المحافظات الثلاث التي يتكون منها اقليم كردستان ، هذه الارادة كانت صريحة في قانون ادارة

(١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، العدد ١١، ٢٠٠٨، ص ١٤٤

الدولة للمرحلة الانتقالية والذي نص على (تبقى حدود المحافظات الثماني عشر بدون تبديل خلال المرحلة الانتقالية)^(١) .

فالمشرع الدستوري اراد ان يستكمل النظام الاتحادي اركانه الاساسية المتمثلة بالاقاليم الفيدرالية وطالما جعل من المحافظة النواة الاساسية لتكوين الاقاليم وفقاً للمادة ١١٩ من الدستور النافذ ، ولم ينص على جعل استحداث المحافظات من بين الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، لذا فان اقدام السلطة التشريعية الاتحادية على هذا الامر سيصطدم بعقد دستورية تتمثل بممارسة مجلس النواب لاختصاصات تخرج عن اختصاصاته الحصرية .

علماً انه من مقتضيات استحداث اية محافظة جديدة يتطلب اعادة فك و ارتباط الاقضية والنواحي مع جعل احد الاقضية مركزاً جديداً للمحافظة المستحدثة ، وهذا الاجراء سيحدث تنازعا بالاختصاص بين السلطات الاتحادية والمحافظة التي سيطالها هذا التغيير في الوقت الذي جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من بين اختصاصات مجلس المحافظة المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلثي اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير^(٢)

ان المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ قد جعل اختصاص مجلس المحافظة في المصادقة على اجراء التغييرات الادارية محصوراً بطريقتين هما الدمج والاستحداث ويقصد بالدمج توحيد وحدتين اداريتين او اكثر في وحدة ادارية واحدة ، اما الاستحداث فيقصد به انشاء وحدة ادارية جديدة لم تكن موجودة سابقاً كأن يتم استحداث ناحية جديدة تضم قرية عصرية كبيرة او مجموعة من القرى كما يمكن تصور تحويل الناحية الى قضاء لان النص جاء مطلقاً في

(١) المادة ٥٧ الفقرة ج من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

(٢) مادة ٧ / فقرة ١١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

اجراء التغييرات على الاقضية والنواحي والقرى ، وتجدر هنا ملاحظة ان هذا النص لايشمل حالة فك ارتباط ناحية او عدة نواحي من قضاء معين واعادة الحاقها بقضاء اخر .

وعليه يمكن القول بعدم امكانية السلطة التشريعية استحداث المحافظات الجديدة دون اجراء تعديل دستوري يمنحها هذا الاختصاص ، وعليه لا يوجد مسوغ قانوني للمطالبات العديدة بتحويل الاقضية الى محافظات لا سيما تلك التي تتواجد فيها اعداد غالبية من اقلية ما او مكون ما .وبالتالي تنطبق هذه المطالبات بطابع اثني اكثر من كونها لاعتبارات ادارية او خدمية .

ومن المعروف ان هنالك امكانية لكل محافظة بتشكيل اقليم وهكذا ستكون في حالة انشاء محافظات قائمة على اعتبارات اثنية وبعد فترة وجيزة امام مطالبات بتحويل هذه المحافظات الى اقاليم اثنية وهكذا ...

فكما هو معلوم ان اهالي تلعفر طالبوا بانشاء محافظة خاصة بهم والانفصال عن نينوى ، كما طالبت الجبهة التركمانية في عدة بيانات لها بتحويل قضائي تلعفر وطوزخورماتو الى محافظتين^(١) ، وعلى اثر ذلك صرح رئيس الجمهورية جلال طالباني عند زيارة له الى فرنسا بوجود تشكيل محافظة للمسيحيين ، فقامت على اثر ذلك احزاب مسيحية بالتوجه الى اربيل ثم الى بغداد ليوقعوا على رغبتهم بتشكيل محافظة اسموها (محافظة سهل نينوى) تتكون من ثلاثة اقضية هي الشيخان وتلكيف والحمدانية^(٢) ، وهكذا تعالت اصوات تطالب بتحويل قضاء سنجار من نينوى الى محافظة وكذلك طالبت جموع من الايزيديين في عدة بيانات باقامة محافظة خاصة باماكن تواجدهم في الشيخان وسنجار .

(١) ففي تاريخ ٢٠١٠/١١/١٨ زار رئيس البرلمان قضاء تلعفر وسئل هناك عن امكانية تحويل قضاء تلعفر الى محافظة فاجاب ان هذه القضية تعود الى ابناء المدينة وفي حالة تقديم المشروع الى مجلس النواب بهذا الخصوص سيتم دراسته بشكل مفصل مبينا ان القرار سيكون مع رغبة اهالي القضاء ، نقلا عن : د. نور الدين الحياي، مصدر سابق، ص ١٣

(٢) د. نور الدين الحياي ، مصدر سابق ، ص ١٤

اما بشأن الغاء المحافظة فلم يشر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وكذلك لم يفعل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اذ لم يبين كيفية الغاء المحافظة ولا الشروط الواجب توافرها لالغاء المحافظة ولا الحالات التي تلغى بها كوحدة ادارية اقليمية ولا سيما حالة الغاء المحافظة عند انضمامها الى اقليم او تحويلها بمفردها الى اقليم حسب احكام قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

المبحث الثالث

الادارات المحلية

تعد الادارة المحلية صورة من احدى صورتى اللامركزية الادارية التي تقوم على اساس جغرافي بينما تقوم الاخرى على اساس موضوعي وهي اللامركزية المرفقية او المصلحية وبهذا تكون الادارة المحلية هي التطبيق العملي للصورة الاولى ، وفي الفقه الانكليزي يذهب البعض في تعريف الادارة المحلية بانها ذلك الجزء من حكومة الامة او الدولة الذي يختص اساساً بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة او مكان معين الى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة ادارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية^(١) كما تعرف على انها عملية (قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وادارة الموارد وتخصيصها الى الوحدات المحلية في الميدان)^(٢).

ويلاحظ ان هذا التعريف لم يعط للادارة المحلية مفهومها الصحيح وذلك لانه عدّ الحكومة - السلطة التنفيذية - هي من تتولى منح الاختصاصات للوحدات المحلية وهذا يخالف الفكرة الاساسية التي تنطلق منها اللامركزية الادارية الاقليمية والتي بموجبها يتولى المشرع الدستوري او العادي منح هذه الاختصاصات وليست السلطة التنفيذية ، فالاختصاصات التي تمارسها

(1) J.Cnark John, Authens of local government of united kingdom , 1991 p.1.

(2) Rondcill . Aetal , Analysis Decentralization policies in developing countries London , 1989 , p120 .

الوحدات المحلية لا تعد منحة من السلطة التنفيذية بل هي حق اصيل تستمد من الدستور او القانون غير ان ممارسة هذا الحق لا يجعلها بمنأى عن اشراف ورقابة السلطة التنفيذية التي اغفلها التعريف المتقدم والذي خلط بين فكرة اللامركزية الادارية وبين فكرة التفويض او على نحو ادق التحويل الاداري (١).

وقد عرفت الادارة المحلية في الفقه الفرنسي بانها (نظام الادارة الذي يتمثل في السماح لجماعة انسانية بالادارة الذاتية تحت رقابة الدولة مع منحهم الشخصية القانونية وسلطات وموارد خاصة بهم) (٢).

ويلاحظ ان هذا التعريف اكثر دقة من سابقه من حيث استجماعه لاركان الادارة المحلية فالجماعة الانسانية تتمثل بالهيئات المحلية التي تتولى ادارة المصالح المحلية التي يحددها المشرع تحت رقابة السلطة المركزية .

كما عرفت بانها (عبارة عن هيئة محلية لا مركزية تمارس اختصاصات ادارية وتتمتع باستقلال ذاتي) (٣) .

وفي الفقه العراقي ذهب البعض في تعريف الادارة المحلية الى انها (جماعة محلية تضمها جماعة اوسع منها تدير شؤونها الخاصة بنفسها لكنها تبقى في نطاق الدولة) (٤) .

(١) يقصد بالتحويل الاداري ان يعهد صاحب الاختصاص اصلاً بممارسة جزء من اختصاصه الى شخص اخر احد مرؤوسيه عادة وذلك ضمن الضوابط الاتية :

- يكون التحويل بنص من المشرع
- ان يكون جزئياً
- ان يكون صريحاً وواضحاً

(2) lexique des termes juridiques, 12, edition, dalloz, paris, 1999, p169.

(3) Ander de laubabere, traite de droit administer at if , T.L.J ed 1976, p.90 .

(٤) د. منير محمود الوتري، في القانون العام - المركزية واللامركزية، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢٠.

يلاحظ ان هذا التعريف قد ركز على الجهة التي تتولى ادارة الشؤون او المصالح المحلية من دون ان يحدد كيفية تشكيلها ايتم ذلك عن طريق الانتخاب ام التعيين ؟ .

وقد خلط البعض بين الادارة المحلية ومفاهيم اخرى فاعتقدوا ان الادارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان مترادفان يحملان معنى واحداً ويشيران الى اسلوب واحد من اساليب التنظيم الاداري الا وهو اللامركزية الادارية الاقليمية حيث يتباين تطبيق هذا الاسلوب من دولة الى اخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(١) .

بينما يذهب اتجاه اخر الى ان الادارة المحلية والحكم المحلي يمثلان في الواقع التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الادارية الاقليمية فهما ينتميان لنوع واحد والاختلاف بينهما يكمن في درجة الاستقلال الذي يتمتع به النظامين ، فالحكم المحلي يقع في اقصى درجات اللامركزية الادارية الاقليمية اما الادارة المحلية فتقع على مستوى اقل وتمثل خطوة اولى في الطريق الى نظام الحكم المحلي^(٢) .

وقد ذهب راي في الفقه الى ان (اصطلاح الحكم الذاتي ينصرف الى جميع مظاهره ، ومظاهر الحكم التقليدي هي التشريع والتنفيذ والقضاء ومن المسلمات ان نظام الادارة المحلية لا شان له بالتشريع والقضاء ولكن عمله ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها)^(٣) .

يظهر مما تقدم ان الاتجاه الذي اثبت وجود اختلاف بين مصطلح الادارة المحلية والحكم المحلي هو الراجح في تقديرنا فالادارة المحلية كما سبق القول تمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية

(١) د. ماجد راغب الحلو ، الادارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الاداري ، المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١

(٢) د. شاهرة سليمان الرواشدة، الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، الاردن ، ١٩٨٦ ، ص ٢٨

(٣) د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٤ .

الادارية الاقليمية والتي تنحصر مهامها على ادارة الشؤون والمصالح المحلية دون ان تمتد في اختصاصاتها الى الوظائف التشريعية والقضائية التي تبقى من واجبات السلطات المركزية .

اما مدلول الحكم الذاتي فذهب البعض في تعريفه الى انه نظام لا مركزي يقوم على اساس الاعتراف بجزء معين من اقليم الدولة بالاستقلال الذاتي ضمن رقابة واشراف الدولة (١).

من جانب اخر يركز البعض في تعريفه للحكم الذاتي على الاسباب والدوافع التي تقف وراء قيام الحكم الذاتي حيث يعرفه بانه (صيغة متطورة من اللامركزية الادارية تقوم بموجبها الدولة وضمن وحدتها القانونية والسياسية بالاقرار لقومية او جماعة دينية او لغوية او ثقافية معينة بعض السلطات التشريعية والادارية ولكن تحت رقابة الدولة واشرافها) (٢).

ونظام الحكم الذاتي له تسميات متعددة كالاقليمية السياسية ونظام المناطق السياسية وقد تم تطبيقه في بلدان متعددة ، وبعد العراق من الدول العربية التي طبقت نظام الحكم الذاتي وقد استخدم المشرع العراقي التسميتين معا المنطقة والحكم الذاتي حيث جاء في نص تعديل دستور ١٩٧٠ الملغى في ١١/٣/١٩٧٤ والذي اضاف الفقرة ج الى المادة الثانية منه حيث جاء فيها (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي وفقا لما يحدده القانون) وهنا صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ .

فالحكم الذاتي اذاً هو صيغة متقدمة من اللامركزية الادارية بشكل واسع حيث تتمتع هيئات الحكم الذاتي بصلاحيات تشريعية لا تتمتع بها عادة الادارات المحلية التي تقتصر على ممارسة الوظيفة التشريعية .

ان تبني نظام الادارة المحلية تقف وراءه مجموعة من الاعتبارات او الدوافع غير ان هذه الاعتبارات او الدوافع لا تقف في مرتبة واحدة بل تكون خاضعة لاولويات قد يختلف تحديدها من

(١) د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق/دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ٢٢٣ .

(٢) د. محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٤٥٤ .

دولة الى اخرى ففي النموذج الانكلوسكسوني والذي تمثله بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية وغيرها من دول الكومنولث تعد الادارة المحلية او الحكم المحلي كما يسمى عندهم التجسيد الحقيقي للديمقراطية وتشكل في الوقت نفسه علاجاً لاية مساوئ او نقائص تنتجها الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي^(١) فالحكم المحلي في بريطانيا اداة لمقاومة تحكم السلطة المركزية دون دراية بالظروف المحلية ومن جانب هي اداة لغرس الشعور بالاستقلال ومقاومة عدم المبالاة السياسية ، اما النموذج اللاتيني والذي تمثله كل من فرنسا والمانيا وايطاليا فان الادارة المحلية تعد وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي فالادارة تمثل حلوياً لمشاكل تعاني منها هذه الدول وهي عدم الاستقرار السياسي ومخاطر التفتت القومي^(٢) .

ان عدم الاستقرار السياسي ومخاوف التفتت القومي والطائفي تمثل اكبر الهواجس التي تعاني منها الدول النامية وهذا يفسر لنا سبب المحاكاة والتقليد الذي تتبعه هذه الدول لتجارب الادارة المحلية في فرنسا والتي تمثل النموذج اللاتيني في الادارة المحلية وابتعادها عن النموذج الانكلوسكسوني الذي تمثله بريطانيا وذلك لان الهيئات المحلية فيها تتمتع بسلطات وحرية اوسع مما تتمتع به الهيئات المحلية في فرنسا^(٣) .

و لقد عد دستور ٢٠٠٥ الادارات المحلية من بين مكونات النظام الاتحادي والسؤال المطروح هنا ماذا يقصد بهذه الادارات ؟

لمناقشة ذلك نجد ان هذه المصطلحات وردت في المواد الدستورية التالية :

(١) د. محمد محمود الطعمنة ، نظم الادارة المحلية ، بحث مقدم الى الملتقى العربي الاول لنظام الادارة المحلية في الوطن العربي في سلطنة عمان - صلالة ، من الفترة ١٨ - ٢٠ اب ٢٠٠٣ والمنشور في الانترنت على الرابط www.kambota.forumarabia.net/t2164 تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٠/٩/٣

(٢) د. عبد المطلب احمد غانم، الادارة المحلية، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ٢٠٠٤ ص ٢٣٩ وما بعدها

(٣) د. سامي حسن نجم عبد الله ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة/ط١/المركز القومي للاصدارات القانونية، ٢٠١٤، ص ١٠٠ .

١- المادة ١١٦ والتي نصت على ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية وادارات محلية).

٢- تم تخصيص الفصل الرابع من الدستور تحت عنوان الادارات المحلية لمادة واحدة فقط وهي المادة ١٢٥ ونصها (يضمن هذا الدستور الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكردان والاشوريين وسائر المكونات الاخرى وينظم ذلك بقانون) .

٣- تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : ١- الفصل في النزاعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظة والبلديات والادارات المحلية .

فان كان يقصد بالادارات المحلية (الاقضية والنواحي) فلماذا جعل المشرع الدستوري فيها وحدات ادارية الى جانب المحافظات اللامركزية في المادة ١١٦ من الدستور علماً ان الاقضية والنواحي ما هي الا الاجزاء التي تتألف منها المحافظة بدلالة المادة ١٢٢/اولاً ونصها (تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى) وان كان المشرع الدستوري قد قصد في المادة ١٢٥ مجرد تأكيد حقوق القوميات المختلفة التي يتكون منها المجتمع العراقي فاعتقد ان ايراد مثل هكذا نص في هذا الموضوع لا مبرر له خصوصاً ان الباب الثاني من الدستور والمتعلق بالحقوق والحريات قد تكفل بذلك للعراقيين جميعاً كذلك لا مبرر لوجود عبارة الادارات المحلية في المادة ٩٣ المتعلقة باختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وهل من المتصور في ظل نظام اللامركزية الادارية ان يحصل نزاع بين حكومة المركز وحكومة ادارة محلية .

اما ان كان المقصود من هذه الفقرة خلق مناطق خاصة بهذه القوميات والمكونات على اعتبار ان المادة ذكرت ضمان الدستور للحقوق الادارية فانها من الناحية القانونية ستعلق بكيفية اقتطاع اجزاء ادارية من محافظات قائمة ، فمن هي الجهة المختصة بهذا ؟، فاذا قيل انه بإمكان السلطة التشريعية القيام بذلك استناداً الى المادة ١٢٥ والتي اشارت الى ان تنظيم ذلك بقانون فانها لا تمتلك كما رأينا سابقاً اختصاص استحداث المحافظات والاقضية والنواحي فكيف يتسنى لها ذلك ؟ .

فضلاً عن النتائج السلبية التي تترتب على تمزيق وحدة النسيج الاجتماعي للمجتمع العراقي على اساس ديني او قومي او مذهبي فضلاً عن ذلك فانه حتى مصطلح الادارات المحلية والتي مفردها الادارة المحلية لا يمكن ان يشير الى موضوع المادة ١٢٥ فالادارة المحلية كما مر بنا تعد التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الادارية .

وتأسيساً على ذلك نخشى ان يطبق مفهوم(الحقوق الادارية والسياسية)الذي جاء به دستور ٢٠٠٥ بشكل يكرس لتفكيك المحافظات على اساس اثني في مناطق مختلطة دينياً وعرقياً ومذهبياً وبشكل يقوم على تشجيع الهويات الفرعية للمطالبة بادارات محلية خارج سلطة المحافظة وهو ما جعلنا امام مطالبات عديدة تصب بهذا الاتجاه كمطالبة الايزيديين مثلاً باقامة وحدة ادارية خاصة بهم في اماكن تواجدهم في الشيوخان وسنجار^(١) وقد تليها مطالبات لا متناهية من قبل جماعات اثنية لا متناهية في انتماءاتها القومية او الدينية او العرقية او العفائية او اللغوية

ويظهر مما تقدم ان المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في بيان التقسيم الاداري للدولة العراقية فقد خلط في المادة ١١٦ بين التقسيمات التي تعد في الواقع الجزء المقابل للسلطات الاتحادية وهي الاقاليم التي تمارس الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وبين تقسيمات تمثل مجرد وحدات ادارية تمارس مهامها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية من خلال مجالس محلية منتخبة وهذه هي المحافظات التي وصفها الدستور بانها غير منتظمة في اقليم فالنظام الاتحادي للدولة العراقية يقتصر في الوقت الحاضر على اقليم واحد ومن ثم يمكن عملياً وصف الدولة العراقية بانها دولة موحدة بسيطة اذا ما استثنينا اقليم كردستان .

وقد ادرك المشرع الدستوري الوضع الشاذ الذي جاء به في هذا الشأن بدليل انه اتاح للمحافظات غير المنتظمة في اقليم التحول من صيغتها الحالية الى صيغة الاقاليم الفيدرالية وان كنا نعتقد ان مسلك المشرع الدستوري في هذه النقطة يمثل في الواقع هروباً من المشكلة ولا يعد حلاً لها .

(١) د. نور الدين الحبيالي، خطورة الاقاليم ، مصدر سابق ، ص ١٣

و يذهب البعض الى ان المشرع العراقي لطالما تبنى الشكل الاتحادي الفيدرالي للدولة العراقية فكان عليه حسم الجدل بجعل كل محافظة من المحافظات الخمسة عشر باستثناء اقليم كردستان ، اقليماً اتحادياً في صلب الدستور دون ان يجعل امر تشكيلها متعلقاً بمشينة هذه المحافظة او تلك خاصة ان معظمها تعاني من وجود انقسامات حادة مؤيدة واخرى رافضة لتشكيل الاقاليم اما ان كان البعض يرى ان الظروف السياسية الحالية لا تسمح بتشكيل اقاليم لانها ستؤدي اذا ما تشكلت الى تجزئة وانقسام الدولة ⁽¹⁾ ، وكان لهذا التخوف مبرراته المشروعة فالسؤال الذي يطرح نفسه لماذا تبنى المشرع الدستوري اذاً النظام الاتحادي ونص عليه في الدستور اذا كانت الظروف غير مهيأة لقيامه ؟

وللخروج من هذه الاشكالية ينبغي اعادة النظر في نصوص الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ والمتعلقة بتشكيل وتكوين الاقاليم وصياغتها وفقاً لشكل مدروس اكثر يمنع من الانزلاق نحو مخاطر التفتت القومي او المذهبي.

(١) دان برانيتي، مصدر سابق ، ص ٢٣٧ .

الفصل الأول

التنظيم الدستوري والسياسي للأقليات في العراق

تضم غالبية دول العالم أقليات متنوعة في أصولها و ثقافتها وديانها ، و هكذا عرفت بلاد وادي الرافدين وجود أقليات متنوعة ضمن مجتمعها الواسع منذ القدم حيث ضمت أرض العراق جماعات عرقية و مذهبية و لغوية مختلفة .

لقد كانت ظاهرة التعدد القومي والديني والمذهبي منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى قبل تأسيسها عام ١٩٢١ من اكبر التحديات التي واجهت سلطات الاحتلال البريطاني ومن ثم الدولة العراقية الحديثة من ناحية ان طبيعة التعدد القومي والمذهبي ووجود اقلية متعددة متميزة بانتمائها فسح المجال لوجود مجتمعات تختلف فيما بينها من حيث العادات والتقاليد الاجتماعية وكذلك الرؤى الفكرية والسياسية .

و بخلاف ما فعلت بريطانيا في كندا واستراليا والهند وغيرها من الدول التي كانت تحت سيطرتها ، لم يشجع البريطانيون بناء الدولة العراقية على اسس تعددية مستويات الحكم كالفيدرالية السياسية مثلاً ولا على الاعتراف الدستوري باللغات والقوميات العراقية المختلفة بل على العكس من ذلك قام البريطانيون ومنذ البداية بتأسيس نظام مركزي قائم على تهميش غالبية مكونات المجتمع العراقي بأقليته المختلفة ، وان هذا التقليد البريطاني بقي حتى بعد جلاء البريطانيين من العراق واصبح الاساس للعراق الجمهوري ما بين ١٩٥٨ - ٢٠٠٣ .

و تحت عنوان هذا الفصل سيجري التعرف على هذه الأقليات وما عاشته من واقع دستوري وسياسي في ظل أنظمة الحكم المتعاقبة في العراق الحديث ليتبين لنا من بعد ذلك ما حقق لها دستور ٢٠٠٥ على الصعيد الدستوري و السياسي و بماذا امتازت الاخيرة في ظله .

كل ذلك سيتم بحثه في إطار المباحث التالية :

المبحث الأول : الأقليات في العراق .

المبحث الثاني : التنظيم الدستوري للأقليات في العراق .

المبحث الثالث : الواقع السياسي للأقليات في العراق .

المبحث الرابع : شكل النظام الفيدرالي واثره على الاقليات في العراق .

المبحث الأول

الأقليات في العراق

ان تنوع الاقليات يكتسب اهمية كبرى اليوم في عالم القانون والسياسة حيث اصبح واقعاً يمكن التحقق منه يوماً يذكرنا كلما دعت الحاجة باننا نعيش في عالم متعدد الاثنيات و الثقافات و العبادات و اللغات ويتكون اكثر فاكثر من اختلافات انتمائية ، ولا يستثنى من ذلك اي مجتمع حيث ان كل مجتمع اليوم اصبح خليطاً من الاثنيات التي تتشابه اكثر فاكثر ، ليجد نفسه في تسارع تحت تأثير حالات ترسيم الحدود ونزوح السكان وظواهر الهجرة ، وامام هذه التحولات فاننا ملزمون ان نتساءل عن حقيقة التنوع الاثني على الارض العراقية ومن هي الاقليات العراقية وبماذا تميزت عن الاقليات الاخرى في العالم ؟.

و هنا تجدر الاشارة الى ميزة مهمة لدى الاقليات العراقية وهي أن كل من هذه المجموعات الصغيرة لا تشكل أقلية قومية أو دينية أو عرقية بحتة و إنما يشكل الكثير منها أقلية إثنوجغرافية تمتاز بالتنوع العرقي و المذهبي والقومي معاً ، لذا سنتناول كل منها بالدراسة على نحو مستقل بعد التعرف على اهم الصور الخاصة للأقليات بشكل عام من خلال المطالب التالية

المطلب الأول

تنوع الأقلية

ان الوضع المثالي المفترض لنشوء اية دولة هو اتصاف رعاياها بصفات عامة مشتركة كاتحادهم من ناحية الجنس واللغة والدين والقومية والاماني الخ لانه مع توافق افراد الشعب الواحد في جميع هذه الصفات فان احتمالية الاستقرار والانسجام تتزايد ، الا ان وضعا كهذا نادر التحقق فالواقع يظهر تفاوت ابناء الشعب الواحد في جميع او اغلب النواحي المشار اليها وهو ما يعني بالتالي نشوء فئة او فئات متميزة في صفات معينة عما يتميز به غالبية الشعب .

وعليه فان للأقلية صور عديدة يتم تحديدها وفقاً لاختلاف السمات الخاصة بها و من هذه الصور : الأقلية اللغوية و الأقلية العرقية و الأقلية الدينية و الأقلية القومية .

وللتعرف على هذه الصور و بيان خصائصها ومميزاتها فإننا سنقسم هذا المطلب الى اربعة فروع و حسب التفصيل التالي

الفرع الأول : الأقلية اللغوية

إن لعنصر اللغة أهمية كبرى في حياة الجماعات البشرية وذلك لاعتبارات عدّة من بينها أن اللغة واسطة لنقل الأفكار من جيل إلى آخر و هي الطريق إلى معرفة التراث و التاريخ و أداة لمخاطبة المشاعر وواسطة لنقل الأفكار، و هكذا يكون لها دور فعال في تكييف تفكير الإنسان وربطه بسلسلة معقدة من الروابط الفكرية والعاطفية ، و اما الأقلية اللغوية فيراد بها تلك الجماعات الفرعية من سكان دولة معينة و التي تتكلم لغة تختلف عن اللغة السائدة والمُسمّاة باللغة الأم⁽¹⁾.

و عادة ما نجد أن أبناء الأقلية في دولة ما يتحدثون بأكثر من لغة واحدة حيث أن الواقع يشير إلى العديد من الممارسات التي تقوم بها السلطات في العديد من الدول للضغط على الأقلية

(1)Encyclopedia Americana , International Edition ,op . ,P.208

داخلها باعتماد لغة الأغلبية كلغة رسمية لها ، و هذا الضغط تلعب فيه وسائل الإعلام دوراً كبيراً من حيث أهميته في تعليم اللغة الأم لأبناء الأقليات ، و هو ما يحدث في بلدان المغرب العربي لأبناء الأقليات البربرية ، حيث رغم وجود اللغة البربرية الخاصة بهم كأقلية إلا أنهم يتحدثون باللغة العربي كلغة رسمية علماً أنهم يتكلمون أيضاً باللغة الفرنسية و التي اضطر سكان تلك المناطق للنطق بها نتيجة الاستعمار الفرنسي^(١) لذا نجد انه رغم كون اللغة البربرية هي الوعاء الوحيد الذي يحتضن الأفكار و المعتقدات و مفتاح الثقافة و صلة الوصل بين أفراد جماعة البربر إلا أن الواقع يُشير إلى أن هذه الأقلية فرض عليها الواقع إجادة اللغة العربية نطقاً و كتابة باعتبارها اللغة الوطنية بالإضافة إلى إجادة الكثير منهم اللغة الفرنسية باعتبارها لغة الدولة التي كانت تستعمر أقطار المغرب العربي ربحاً من الزمن^(٢).

و كذلك الحال في روسيا حيث فُرِضت اللغة الروسية و خاصة على الجمهوريات الإسلامية للقضاء على الشعور القومي لديها ، إلا أن تلك الجمهوريات أصرت على التمسك بلغتها مما أدى بالنتيجة إلى حدوث عدم تجانس ثقافي بين تلك الجمهوريات و من ثم فقدان الوحدة اللغوية لجموع السكان^(٣).

الفرع الثاني : الأقليات العرقية أو السلافية

يقرر علماء الأجناس شبه استحالة إعطاء الوصفة النهائية لِعِرْق مجموعة معينة لأن الصفات المعطاة لتمييز عرق ما لا تنطبق على كل من ينتمي إليه ، أو ربما تنطبق على أشخاص خارج

(١) بيار غيرو ، (ترجمة) عفيف دمشقية ، اللغة و آثارها في الوحدة العربية ، المستقبل العربي ، السنة ٢ ، العدد ١ ، تشرين الثاني ١٩٧٩ ، ص ١٥٩ .

(٢) تضم اللغة البربرية العديد من اللهجات و أبرزها ثلاث لهجات رئيسية تتوزع على ثلاث مناطق جغرافية من المغرب ، فهناك سكان جبال الأطلس الكبير و يتحدثون لغة خاصة تسمى (تمازيغت) و هنالك سكان الجنوب ما بين مدينة مراكش و الصحراء الغربية و يتحدثون لهجة خاصة تسمى (تشليحت) و هنالك سكان جبل الريف و يتحدثون لهجة خاصة تسمى (تاريغت) نسبة إلى الروافة سكان جبال الريف .

(٣) حيدر عبد الرزاق ، جمهوريات آسيا الوسطى و الهوية الثقافية ، بحث منشور على شبكة الأنترنت على

ذلك العرق ، مثلاً حين وصف المنتمون إلى العرق الآري بأنهم ذو لون أبيض وعيون زرقاء و
قامة طويلة ورأس طويل و شعر مسترسل^(١) .

و عليه فإننا لو سلمنا بوجود أعراف بشرية فإننا لا يمكن أن نُسلم بوجود أعراف نقيّة أو صافية و
ذلك بسبب الحركة المستمرة للجماعات البشرية سواء في الهجرة أو الزواج او في مختلف أنواع
الاختلاط ، و من ثم فإنه ليس هنالك سند تاريخي علمي يبرر تفوق عرق على آخر بل ربما
كانت العوامل الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية هي الأساس في برهنة تفوق مجموعة على
أخرى^(٢) .

و تجدر الإشارة هنا إلى أن هنالك دراسات علمية تمت تحت إشراف اليونسكو اشير فيها إلى أنه
لا يوجد أساس علمي للتمايز بين الاعراق البشرية و إذا ما و جدت هذه الفروق فإنها لا ترجع
إلى الطبيعة البشرية ذاتها و إنما إلى الظروف الاجتماعية والسياسية و البيئية و التطور
الاجتماعي و غير ذلك من الأحوال المعيشية للإنسان^(٣) و مع ذلك فإن العرقية أصبحت تمثّل
حقيقة موجودة على أرض الواقع لأن أغلب المجتمعات و إلى الوقت الحاضر تصف بعضها
البعض على أساس المظهر الخارجي و أصل السلالة التي ينتمي إليها كل مجتمع ، و قد كان
ذلك سبباً في ظهور التمييز العرقي في جنوب أفريقيا ، فقد اتبعت الجماعة البيضاء سياسة
التمييز العنصري إزاء الجماعة السوداء^(٤) .

و عموماً تشعر الجماعة العرقية المتميزة بوضع خاص لا يشجّعها على التلاحم مع الجماعة
الوطنية ككل حتى و إن لم تكن هنالك أي سياسة تمييزية مباشرة إزاءها من قبل الأقلية ،

(١) ضاري رشيد السامرائي ، الفصل و التمييز العنصري في ضوء القانون الدولي العام ، دار الرشيد للنشر ،
منشورات وزارة الثقافة والإعلام ، سلسلة دراسات (٣٣٧) ، العراق ، ١٩٨٣ ، ص ٣٠ .

(٢) عبد السلام بغدادى ، مصدر سابق ، ص ١٨٣ .

(٣) نقلا عن ، صادق الأسود ، علم الاجتماع السياسي ، أساسه و أبعاده ، كلية القانون و السياسية ، جامعة
بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٤٠١ .

(٤) د. بطرس بطرس غالي ، الأمم المتحدة و مناهضة العنصرية في جنوب أفريقيا ، مجلة السياسة الدولية ،
العدد ١٢١ ، حزيران ، ١٩٩٥ ، ص ١٠ و ما بعدها .

و يتعمّد الموقف بصورة أكبر إذا ما لمست هذه الأقلية تشجيعاً أو دعماً من قبل دولة مجاورة تنتمي إلى المجموعة العرقية نفسها التي تنتمي لها الأقلية العرقية وهو ما ينطبق على وضع الأقلية الزنجية في جنوب موريتانيا^(١) .

الفرع الثالث : الأقليات الدينية

يعد الدين الولاء الروحي لعقيدة من العقائد و يمثل قوة ناهضة في العلاقات البشرية اليوم ، كما يعد عاملاً لإيجاد الشعور بالتقارب و الارتباط بين الأفراد ، إذ أن وحدة الدين تزيد من التأثير و التجاوب .

و ترى النظرية الدينية بأن الأساس الأول لتكوين الأمم هو الدين أو العقيدة بوصفه أنه أقوى عامل مؤثر في حياة البشر وتكوين وجدانهم و تحديد ولاءهم و بالتالي يكون قادراً بما أوتي من قوة على توحيد البشر و جمعهم و تتطرق منه وحدة الجماعة في كل شيء ، و هكذا دعا اليهود إلى تكوين أمة دينية لجمع الشعب اليهودي في دولة واحدة ، كما صدرت دعوات عن الجامعة الإسلامية من قبل مفكرين مسلمين تمثلت بما يُسمى (الصحة الإسلامية المعاصرة)^(٢) ، هدفها الوصول إلى وحدة الشعوب الإسلامية .

و كثيراً ما نجح العامل الديني في التغلب على عوامل أخرى عرقية أو لغوية أو تاريخية في تشكيل الأمم... فمثلاً الكروات و الصرب والبوسنيون يتكلمون لغة واحدة و ينحدرون من أصل

(١) جلال يحيى و محمد نصر مهنا ، مشكلة الأقليات في الوطن العربي ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٢٤٩ و ما بعدها

علماء أن اللغات الزنجية في موريتانيا هي لغات شفوية غير مكتوبة حيث تفتقر إلى أبجديات خاصة بها ، غير أنها تتمتع بأنماطها البنيوية و الصوتية والصرفية ، وتجري حالياً محاولات لكتابة هذه اللغات بحروف لاتينية من خلال معهد اللغات الوطني في نواكشوط .

أنظر بهذا الشأن : عشاري أحمد محمود ، الوضع اللغوي و التعريب في موريتانيا ، المستقبل العربي ، العدد ٥١ ، السنة ٦ ، ١٩٨٣ ، ص ١٠٥ .

(٢) منثى أمين قادر، القوميات وأثرها على العلاقات الدولية ، القضية الكردية نموذجاً ، ط ١ ، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٠ .

عربي واحد و يعيشون في الأرض نفسها ولكن لكون الكروات كاثوليك والصرب أرثوذكس و البوشناق مسلمون ، فقد جعلهم ذلك ينظرون إلى أنفسهم كتلات أمم و قوميات مختلفة ، وهو ما كان السبب في حدوث المجازر بينهم في حروب البلقان و التي تمتت في التسعينيات في إبادة محلات واماكن العبادة الخاصة بالمسلمين^(١).

و قدر تعلق الدين بمسألة الأقليات نجد أن المشكلة تثار عندما يكون هنالك اختلاف ديني بين المجاميع السكانية حيث تكون كل مجموعة لها من المعتقدات الخاصة ما يؤهلها لأن تكون مختلفة عن الأخرى.

إن وجود الأقليات الدينية إنما يُعد ظاهرة طبيعية اعتيادية في معظم المجتمعات البشرية ، و هذه الظاهرة ليست معروفة لدى هذه المجتمعات اليوم فحسب بل هي قديمة قدم تلك المجتمعات و ذلك يعود إلى ظهور عدد من الأديان السماوية مثل اليهودية والمسيحية والديانة الإسلامية و عدد كبير من الأديان الوضعية الهندوسية و البوذية و الديانات الأفريقية وغيرها ..

و لم تكن هذه الديانات تحجب الديانات السابقة لها تماماً و إنما تظل الجماعات المتفرقة على سابق إيمانها مما أدى إلى ظهور الأقليات الدينية^(٢).

و النقطة الجوهرية هنا هو حالة التباين التي يولدها الدين على الجماعات الموجودة داخل بلد معين ، فكما قد يكون الدين أساساً للوحدة و التآلف خاصة إذا ما ساد دين واحد بين أبناء البلد ، إلا أنه في عين الوقت قد يُشكل خطراً على الوحدة الوطنية و يُولد صراعات بين الأغلبية و الأقلية الدينية كما هو الحال مع أقباط مصر^(٣)، والذي يظهر واضحاً من خلال إثارة مشكلة الأقباط في عهد الرئيس السادات في مرحلة السبعينات و التي أدت إلى حدوث أزمة كادت تُفوّض معالم الوحدة الوطنية للجماعة المصرية لولا تفهم المنتورين من المسلمين و الأقباط لأبعاد

(١) عبد العزيز المهني ، البوسنة والهرسك ، القضية والمأساة ، مطابع دار الهلال ، الرياض ، ١٩٩٢ ، ص ٧٥

(٢) نيفين عبد المنعم مسعد ، مصدر سابق ، ص ١٩ .

(٣) ينتمي معظم الأقباط إلى الكنيسة الأرثوذكسية القبطية ، و مقرها مدينة الإسكندرية ، أشار له ميلاد حنا ، موقع أقباط مصر على الساحة السياسية ، نظرة تاريخية مستقبلية ، دار الأهرام للنشر ، القاهرة ، ص ٢٠٢ .

المسألة و إدراكهم لأبعاد المؤثرات الخارجية والتي حاولت أن تُغذّي المشكلة لتجعل منها فتنة طائفية يُمكن أن يُستعان بها في تفكيك أواصر الوحدة الوطنية في مصر^(١) .

وبسبب الكبت الذي تعرضت له الطائفة البروتستانتية في أغلب المجتمعات الأوروبية أدى ذلك بدوره إلى تفريق النسيج القومي لأغلب دول أوروبا كإيرلندا الشمالية ، لذا قامت العديد من البلدان وخاصة التي يوجد فيها أقليات دينية بإجراءات وقائية تمثلت بفصل الدين عن الدولة أي تكوين نظام علماني لا يُعير أهمية لأي ديانة كانت حيث يقتصر دور الدولة هنا على تقديم الخدمات و هو ما تم تطبيقه في العديد من الدول الديمقراطية^(٢) .

الفرع الرابع : الأقليات القومية

تعد القومية حالة عقلية نفسية تعبر عن ولاء الفرد المطلق للأمة^(٣) مع ما يستتبع هذه الحالة من شعور داخلي بعظمة هذه الأمة ، و تعد القومية مصطلحاً سياسياً و اجتماعياً لم يتوصّل بشأنه الباحثون و المختصّون إلى اتفاق لتحديد معناه ، ذلك أن القومية انطلقت من شعور كل جماعة بالانتماء إلى فئة معيّنة أو عرق أو أصل مشترك، فقد عرفت القومية على انها (مَيْلاً أو شعوراً بالانتماء إلى جماعة حضارية معيّنة ورغبة في التجمع أو الترابط لتحقيق غايات و أهداف مشتركة في ظل إحساس عام بوحدة المصير)^(٤) .

و يذهب آخرون في الحديث عن القومية إلى اعتبارها أحد التجمّعات الرئيسية التي تظهر في المجتمعات التعددية التي تتكون من أكثر من قومية أو طائفة أو أقلية و تختلف عن بعضها البعض سواء من حيث اللغة أو الطائفة أو الدين ، هذا علماً أن درجة التشابك و التعقيد في هذه

(١) محمد السيد سعيد ، الشركات عابرة القومية و مستقبل الظاهرة القومية ، سلسلة عالم المعرفة ، ١ - ٧ ، المجلس الوطني للثقافة و الفنون والآداب ، الكويت ، ١٩٨٦ ، ص ١٠٢ .

(٢) ول ديورانت ، قصة الحضارة ، ج ٤١ ، مطبعة الرجوي ، دار القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٣٦٥ .

(٣) أحمد جمال ظاهر ، دراسات في الفلسفة السياسية ، ط ١ ، مكتبة الكندي ، إربد ، ١٩٨٨ ، ص ١٩٧ .

(٤) إسماعيل صبري مقلد ، العلاقات السياسية الدولية ، دراسة في الأصول و النظريات ، ط ٣ ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٨٤ ، ص ٩٧ .

المجتمعات ليست واحدة بل هنالك مجموعة من العوامل تتحكم فيها مثل حجم التنوع الموجود فيها و درجة الشعور بالانتماء و المحافظة على الخصوصية القومية من قبل أفراد تلك الجماعات^(١) .

و هكذا فإن الباحثين و المتخصصين لم يتوصلوا إلى اتفاق لتحديد معنى مستقر وثابت للقومية و من ثم جمع مكوناتها في معنى واحد ، حيث تطرق قسم منهم إلى المعنى اللغوي فقالوا أنها منبثقة من كلمة (قَوْم) و المقصود بها الجماعة من الناس المنضوين تحت مفاهيم مشتركة ، في حين ركّز آخرون على المعنى الاصطلاحي فقالوا أن القوم هم جماعة من الناس تؤلف بينهم وحدة اللغة و التقاليد المشتركة وأصول الثقافة فضلاً عن وحدة المصالح المشتركة ، و أعطوا لهذا المفهوم منظوراً تاريخياً و عبّروا عنه على أنه مسيرة تاريخية و ليست معنى جاهز^(٢) .

و هناك من الباحثين من ركّز على البعد السياسي في تكوين الجماعة القومية من خلال تعريفهم للقومية على أنها (شعور الجماعة بوحدة الانتماء و يسعى إلى التعبير عن نفسه في كيان سياسي مستقل)^(٣) .

و يُلاحظ أن الأقليات القومية داخل المجتمعات المتميزة تعد من أكثر الأقليات تماسكاً و تلاحماً لا سيما و إن كانت هذه الأقليات القومية تمثل امتداداً لقومية دولة مجاورة^(٤) ، لذا يظهر أن هذا النوع من الأقليات لا يندمج في المجتمعات التي يتواجدوا فيها ، ذلك أن معطيته تؤهله لأن يكون أمة قائمة بذاتها ، لذا فإن هذا النوع من الأقليات غالباً ما يطالب بحق تقرير المصير .

(١) د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية و إمكانية تطبيقها في العراق ، ط ١ ، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر ، مطبعة وزارة التربية ، أربيل ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٧١ .

(٢) نقلا عن ، محمد عبد الجليل الحديثي ، تمثيل القوميات في السلطة التشريعية المركزية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون و السياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٢ ، ص ٢١ .

(٣) سعد الدين ابراهيم ، بحوث و دراسات سوسولوجية للوحدة العربية ، الأقليات في العالم العربي ، قضايا عربية ، العدد ١ - ٦ ، السنة ٣ ، ١٩٧٦ ، ص ١٥ .

(٤) برهان غليون ، المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات ، دار الطليعة ، بيروت ، ١٩٧٩ ، ص ٧ .

المطلب الثاني

صور الأقليات في العراق

العراق بلد متعدّد القوميات والأديان و المذاهب منذ القَدَم ، هذه التعددية عرفها كل العراقيين من خلال وجود العديد من المكونات التي و إن سُميت بالصغيرة من الناحية العددية إلا أنها ليست صغيرة في قيمتها و أهميتها و قوتها و دورها الإنساني و تاريخها و ثقافتها و خدمتها للعراق منذ القَدَم ولحد الآن ، إذ قد توصلنا سابقاً إلى نتيجة مهمة هي أن العبرة ليست بالعدد أبداً ، حيث أنه عندما نقول (مكونات صغيرة) فهذا لا يعني تهميشها أو إقصاء دورها .

و هكذا برز من بين هذه المكونات اليهود والمسيح و الصابئة المندائيون و الأيزيديون و الشبك و الكاكائيون و البهائيون و غيرهم ، و من هؤلاء برزت شخصيات علمية وفكرية وسياسية و ثقافية و فنية أغنت العراق و تاريخه وثقافته و كانت مصدراً لقوة بلاد الرافدين و جماليتها ، وقد شكلت نسبة تقترب من ١٠% من نفوس العراق الا ان اعداد او نسب كل اقلية منها غابت عن الاحصائيات الخاصة بالتعدادات للنفوس العراقية حيث يمكن القول انه من الصعوبة بمكان العثور على احصاء دقيق لعدد نفوس الاقليات داخل العراق بدءاً من الاحصائيات البريطانية والتركية لعامي ١٩٢١ و ١٩٢٢ المقدمة الى مجلس عصبة الامم من قبل لجنة تقصي الحقائق والتي كانت حصيلتها جملة بيانات تقديرية متباينة لا يمكن التعويل عليها وتلاها احصاء الاعوام ١٩٤٧ و احصاء ١٩٥٧ و الذي و ان كان يعد افضل الاحصاءات من حيث امكانية التعويل عليه الا انه لم يخل من العيوب التي جعلته ايضاً مصدراً غير موثوق بوجود حالات التهرب خوفاً من التجنيد الاجباري وعدم تسجيل القبائل الرحل ووجود حالات التنكر القومية وفقاً لمصالح فردية ، فالكثير من التركمان مثلاً اتخذوا القاباً عربية كالعزاوي والنعمي .

اما احصاء ١٩٧٧ فقد صنف العراقيين الى قوميات دون الاشارة الى الاقليات القومية وغير القومية الموجودة في البلاد ، كما ان احصاء ١٩٨٧ تضمنت استمارة بيانه حقلين فقط فاما ان يؤشر العراقي بانه عربي او كردي وفي حالة ترك الاستمارة دون تأشير اعتبر عربي القومية

تلقائياً ، وبالنسبة لاحصاء ١٩٩٧ فقد شمل محافظات وسط وجنوب العراق اذ استثنيت دهوك والسليمانية واربيل واجزاء من محافظات ديالى وكركوك وصلاح الدين بسبب سحب الحكومة المركزية لادارتها من هذه المناطق اعتباراً من تشرين الاول ١٩٩١ وعليه فلا توجد احصائيات دقيقة ومعتمدة لمعرفة اعداد هذه الاقليات (١) .

و عند دراسة الأقليات في العراق نجد أن معظمها تكون أقليات مركبة ، أي أن أقلية منها قد تجمع بين كونها أقلية قومية – لغوية كالتركمان أو أقلية قومية – مذهبية كالکرد الفيليين أو أقلية دينية – لغوية كالكلدان والسريان و هكذا ، و ذلك لكونها تشكل جماعات إثنوجغرافية مركبة اكثر من كونها جماعات عرقية أو إثنية أو قومية أو لغوية و حسب ، وهو ما سيجعلنا نقوم بوصف كل من هذه الأقليات على حدة بدلاً من ادراجها تحت التصنيف العام في المطلب السابق ، و من أبرزها :

■ يهود العراق

وهم مجموعة سكانية متجانسة استطاعت الحفاظ على هويتها الدينية و تقاليدھا و ثقافتھا على مر العصور ، ومنذ سبي بابل (٢) ، وقد اندمج اليهود مع الأوضاع السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية بعد أن استعربوا بصورة كاملة ، و عاشت أعداد كبيرة من اليهود في بغداد كما كانت البصرة تحتوي على ثاني أكبر تجمع لليهود في العراق كما كانت هنالك طوائف أخرى من اليهود

(١) راجع حول تلك الاحصاءات : د. نور الدين طالباني، منطقة كركوك ومحاولات تغيير واقعها القومي، ط٢، منشورات آراس، اربيل، ٢٠٠٤، ص٢٩ .

وانظر ايضاً : سعد سلوم، الاقليات في العراق ، ط١ ، مؤسسة مسارات للتنمية الثقافية، بغداد – بيروت، ٢٠١٣، ص٢٤٢ .

(2) Ben – Jacob , A History of The Jews In Iraq from the end of the gaonic period to the present time, 1965 , p.100 – 101 .

في مدن الموصل في الشمال و كركوك و أربيل و السليمانية و خانقين و بعقوبة و الكوت والعمارة و الحلة والناصرية^(١) .

وكباقي مكونات الشعب العراقي امتاز اليهود في العراق بإسهامات بارزة على الصعيد السياسي و في مجال الاقتصاد و إدارة البنوك و الحسابات والتعليم والثقافة ، وقد أسهموا في تحقيق الازدهار التجاري و الصناعي و المالي لوطنهم .

■ المسيحيون

يعيش المسيحيون في العراق منذ القرن الأول للميلاد ، علماً أنهم كانوا أغلبية سكان البلاد فيما مضى و هم من أقدم الجماعات المسيحية في العالم^(٢) .

و مع حلول القرن السابع الميلادي كان عدد أتباع كنيسة ما بين النهرين في العراق يضاهي أتباع جميع الكنائس الغربية^(٣) ، و يمكن تحديد هوية مسيحيي العراق بمحدد قومي يمثل الآشوريين و الكلدان و السريان -علماً أن هناك أحزاب تمثل الكلدان منها حزب الاتحاد الديمقراطي الكلداني أما الآشوريون فتمثلهم الحركة الديمقراطية الآشورية ، و أما السريان و الأقل عدداً من الكاثوليك الآشوريون فتمثلهم حركة تجمع السريان و ينقسمون إلى سريان كاثوليك و سريان أرثوذكس - و بمحدد ديني يُمثل اتباع الكنيسة الكاثوليكية و هم الكلدان والسريان والأرمن ، واتباع الكنيسة الأرثوذكسية (اليعاقبة) وهم السريان الغربيون واتباع الكنيسة الشرقية الحرة (الناطقة) وهم السريان الشرقيون القدماء والآثوريون واتباع الكنيسة البروتستانتية (الكنيسة الأثورية الأنجليكانية) وهم الآثوريون الذين انشقوا عن الكنيسة الشرقية ، إلا أن أعدادهم أخذت بالتناقص^(٤) و ذلك بعد هجرة أكثر العوائل منهم الى خارج العراق بحثاً عن الأمان والاستقرار و

(١) سعد سلوم ، مصدر سابق ، ص ٥٤ .

(٢) رشيد الخيون ، الاديان والمذاهب في العراق ، مطبعة سبحان ، ط ١ ، بلا سنة طبع ، ص ١٤٧ - ٢٢٧ .

(٣) سهى رسام ، جذور المسيحية في العراق ، بحث منشور في مجلة مسارات ، العدد ١٤ لسنة ٢٠١٠ ، ص ٢٣

(٤) وزارة حقوق الإنسان العراقية ، أطياف العراق مصدر ثراه الوطني ، ٢٠١١ ، ص ١١ ، أشارت له دائرة مجلة الأقليات في العراق الصادرة عن دائرة البحوث في مجلس النواب العراقي ، ٢٠١٢ ، ص ٧ .

فقدان الأمن في عموم البلد بعد عام ٢٠٠٣ و الاستهداف المباشر لدور العبادة والمسكن المسيحية^(١) .

■ الصابئة

يعد الصابئة من الجماعات القديمة التي سكنت العراق وهم أصحاب ديانة من أقدم الديانات في العالم .

و يتكلم الصابئة المندائيون باللغة المندائية وهي إحدى اللهجات الشرقية ، بل هي الفرع النقي من اللغة الآرامية الشرقية التي تضم المندائية البابلية والسريانية^(٢) .

و يسكن الصابئة قرب الأنهار في جنوب العراق ، وأشهر المدن التي سكنوها البصرة و في ميسان مناطق الكحلاء والمجر الكبير و المشرح و في الناصرية سوق الشيوخ فضلاً عن مدينة مندلي وواسط

و بدأت هجرة الى بغداد في أوائل القرن العشرين لتصبح من مدن تمركز الصابئة ، وانتقل قسم منهم الى مدن الديوانية والأنبار وكركوك وشمال العراق كالسليمانية وأربيل بعد عام ٢٠٠٣ بسبب الأحداث التي اجتاحت العراق حينذاك ، علماً أنه لا توجد إحصاءات رسمية تبين عدد أبناء هذه الأقلية الدينية^(٣) .

(١) كان آخرها استهداف كنيسة سيدة النجاة و أسفر عن مقتل ٢٥ شخصاً وجرح أكثر من ٦٦ .

(٢) سعد سلوم ، الاقليات في العراق ، مصدر سابق ، ص٥٤

(٣) أنظر بهذا الشأن : نعيم عبد مهمل : المندائية (العراق بردائه الأبيض) ، دار ميزوبوتاميا للطبع والنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص٧ وما بعدها و انظر : سعد سلوم ، الأقليات في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٠٤ .

■ الأيزيديون

يُعد الأيزيديون^(١) من الجماعات العرقية و الدينية في العراق ، و هي ديانة توحيدية قديمة قائمة بذاتها ، و ينتشر الأيزيديون في بعض من دول العالم مثل سوريا و تركيا و أرمينيا و جورجيا و يتمركزون في الشمال و الشمال الغربي من العراق و تحديداً في المنطقة المحيطة بجبل سنجار (١٢٠ كم غربي الموصل) و في قضاء الشخان شمال شرقها و بعض و قرى و نواحي قضاء تكليف و ناحية بعشيقية و أفضية زاخو و سميل بمحافظة دهوك^(٢)، ويلاحظ ان اماكنهم المقدسة تعلوها قباب بيضاء مخروطية الشكل تدل على خصوصية دينية مختلفة

■ البهائيون

وهم أقلية تعتنق إحدى الديانات الحديثة في العالم ، و منذ بدايات هذه العقيدة في إيران كان هدف هذه العقيدة هو وحدة البشر و جميع العقائد .

(١) الأيزيدي يعني عبد الخالق و لا يعني يزدي نسبة إلى يزيد بن معاوية ، و هي تسمية ألصقت بهم نتج عنها تشويه هويتهم و حقيقة معتقداتهم ، و هذا الفرق في التسمية يشرح سوء الفهم المترسب في وعي الناس عن هذه الطائفة المغلقة ، والسبب في ذلك يعود الى عدم وجود تاريخ مكتوب لديهم لذا اعتمدوا في تسجيل حوادثهم وعقائدهم على ما يصدق عندهم (بعلم الصدر) اي الرواية الشفاهية ، ويعتقد الايزيديين كغيرهم من اهل الاديان الاخرى انهم شعب الله المختار والامة المصطفاه ولكن بطريقة اخرى وفريدة من نوعها ، ففي هذه القضية بالذات للايزيدية فلسفة خاصة مفادها(حسب وجهة نظرهم) ان الملك المعني برفض السجود لآدم هو احد الملائكة السبعة لديهم ويعرف ب (الملك طاووس) والغريب ان هذا الرفض يعد لديهم من اظهر معاني الاخلاص لله الواحد حيث رفض هذا الملك السجود لأي مخلوق غير الاله الواحد المعني بالسجود ! ، ويبتعد الايزيدية عن اللعن بكل اشكاله كما يحرمون البصاق على الارض وقد اجمع معظم المؤرخين والمختصين بأن الايزيديين من الاكراد وقد اختلفت ديانتهم عن الديانة الاسلامية التي يدين بها الغالبية العظمى من الاكراد ، نقلنا عن : د . شاكر خصبك ، العراق الشمالي ، دراسة في الطبيعة البشرية ، مطبعة شفيق ، ط١ ، ١٩٧٣ ، ص١٨١ - ١٨٣ .

(٢) أرشد حمد محو ، الأيزيديون في كتب الرحالة البريطانيين مع مطلع القرن التاسع عشر ، مؤسسة موكرياني للبحوث و النشر ، دهوك ، ٢٠١٢ ، ص٢٠ .

و تقدم البهائية ثلاثة أنواع من الوحدة ترتبط ببعضها ارتباطاً وثيقاً و هي وحدة الخالق ، وحدة الديانات في أصلها و منبعها و أهدافها و وحدة الجنس البشري^(١) .

إلا أن الملفات في تطّعات البهائية هو دعوتهم إلى تبني لغة عالمية موحدة متفق عليها و خط يُدرّس في المدارس في جميع أنحاء العالم ، علماً أنه لا يوجد لدى البهائيين أية مراكز أو وظائف فقهية فليس لديهم كهنة أو رهبان أو قساوسة أو رجال دين و ينتشر البهائيون في مختلف مدن و قرى العراق من الشمال و حتى الجنوب ، و قد استقر كثير منهم في كردستان العراق لا سيما في السليمانية^(٢) .

■ الكاكائيون

من الأقليات التي تنتشر في شمال العراق ، و يختلف المؤرخون و الباحثون بشأنها بسبب الغموض و السرية والرمزية التي تحيط بعقائدهم ، فضلاً عن تداخل الأديان و المذاهب فيها .

و تأتي تسمية الكاكائية من مفردة (كاك) الكردية و التي تعني (الأخ الأكبر) و النسبة إليها (كاكائي) و النحلة يقال لها (كاكائية) .

و الكاكائية مجموعة فرعية من الأكراد و يتحدثون باللغة الهورامية الكورانية^(٣) .

(١) ظهرت هذه العقيدة في إيران عام ١٨٤٤ على يد (سيد علي محمد رضا الشيرازي) في اجواء متأزّمة سياسياً و اقتصادياً و اجتماعياً و حالة من الإحباط نجمت عن فساد الدولة والمجتمع و الصراع الطويل بين إيران و الدولة العثمانية، أنظر بهذا الشأن : سعد سلوم ، الاقليات في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٢١ وما بعدها .

(٢) حمد الحسيني نصرت الله ، شرح حياة و آثار منظوم و منشور قرة العين ، مؤسسة معارف بهائي ، ١٩٩٨ ، ص ٢٥٧ - ٢٨٧ .

(٣) د. زينة علي الكاكائي ، الكاكائية ... مذهب علوي عراقي ، سلسلة كتاب ميزوبوتاميا (موسوعة اللغات العراقية) ، مركز دراسات الأمة العراقية ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٢٢ .

و انظر أيضاً : بريتي تانيجا ، الأقليات في العراق ، المشاركة في الحياة العامة ، تقرير المجلس الدولي للأقليات ، نوفمبر ٢٠١١ ، ص ٩ .

و يقع موطنهم الرئيس في مدينة كركوك و على ضفاف نهر الزاب الكبير في مناطق الحدود العراقية الإيرانية كما ينتشرون في خانقين و مندلي و جلولاء و أربيل و السليمانية .

و يذهب البعض إلى أن تجمعات الكاكائية الحالية في كردستان الموجودة حول ساهنة شرقي كرمناشاه و حول كركند غربي كرمناشاه و في المناطق الكائنة جنوبي كركوك (داقوق ، طوزخورماتو ، كفري) ، تمثل بقايا جماعة أكثر بكثير كانت موجودة على امتداد جنوب كردستان ، و يمتازون بمعتقدات صوفية خاصة بهم^(١) .

■ الشبك

و هي إحدى الأقليات التي تعيش في شمال العراق منذ ما يقارب خمسة قرون ، و لهم لغة تتميز بمفرداتها وألفاظها الخاصة ، وهم مسلمون غالبيتهم من الشيعة و قسم منهم من السنة ، و يعيشون مع بقية الأقليات الدينية كالمسيحيين و الأيزيديين و الكاكائيين في منطقة سهل نينوى في محافظة نينوى^(٢) .

و على الرغم من استقرار أعداد من الشبك في محافظة الموصل في عدّة أحياء ، يتوزع الشبك في منطقة سهل نينوى (منطقة تقع بين الحدود الإدارية لإقليم كردستان و مدينة الموصل) ، و تمتد قراهم على شكل هلال يمتد من الضفة الغربية لنهر الخوصر من ناحية تليق إلى الضفة الشرقية لنهر الزاب الكبير عند ناحية النمرود ، و ما بين هاتين الضفتين يتوزع الشبك على مناطق ناحية بعشيقية و ناحية برطله و قضاء الحمدانية^(٣) ، و من خلال استقراء الدراسات التاريخية الخاصة بهم يتبين ان الشبك ما هم الا عشائر كردية تأثرت مجاميعهم بالديانات والمذاهب المحيطة ودخل بعضهم في التكايا والطرق الصوفية ويعتز الشبكيون بكرديتهم وقد

(١) أنظر بهذا الشأن : إبراهيم داوود الرواد ، طائفة الكاكائية العلوية الصوفية ، منتديات أنساب أون لاين ، مقال منشور على الرابط الإلكتروني

<http://ansab-online.com/phpbb2/showthread> تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٨/٦

(٢) شاخه وان شبك ، الشبك دراسة تاريخية ، مجلة سه رهلدان ، أربيل ، ١٩٩٥ ، ص ١٠٣ .

(٣) زهير كاظم عبود ، لمحات عن الشبك ، مؤسسة الرافد ، لندن ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٦ .

تعرضوا الى حملات للتعريب كتهجير قرى كاملة الى مجتمعات قسرية (١٩٨٨ - ١٩٨٩) وقبل ذلك كانت السلطة قد سجلتهم خلال تعداد ١٩٧٧ عرباً ، ومن قبل كانت الاحصائيات تجمعهم مع الايزيديين ، ويتكلم الشبك لهجة كردية تتأثر بالمحيط الدولي المتمثل بوجود الفاظ فارسية و تركية و عربية ، وتتفاوت التقديرات والاحصاءات حول عدد نفوس الشبك منها التقديرات الانكليزية القديمة والتي عدتهم بعشرة الاف نسمة وفي الاحصاء العراقي لعام ١٩٤٧ عدّوا جمعاً مع الايزيديين بثلاثة وثلاثين الف نسمة وفي احصاء ١٩٧٧ بلغت نفوسهم ٧٥ الف نسمة ، و ان جمعهم مع الايزيديين في احصاء ١٩٤٧ فسح مجالاً للرأي القائل بأنهم من ديانة اخرى غير الديانة الاسلامية اضافة الى ذلك فإن ذكرهم منفصلين عن الاكراد في احصاء ١٩٧٧ يشير الى كونهم عرباً^(١).

■ التركمان

يعد التركمان ثالث الجماعات العرقية في العراق الى جانب العرب والأكراد ، ويدينون بالديانة الإسلامية و لهم لغتهم الخاصة (التركمانية) و هي إحدى اللهجات التركية القريبة من التركمانية الأذربيجانية ، ولكن الفرق يكمن في ان الاتراك تخلّوا عن الابجدية العربية وتبنوا الابجدية اللاتينية بينما تركمان العراق ابجديتهم هي العربية ، و قد اضطر عدد غير قليل منهم إلى تغيير قوميته إلى العربية للتكيف مع سياسات الأنظمة القومية الحاكمة في العراق سابقاً^(٢).

و ينتشر التركمان بشكل أساسي على الشريط الحدودي الفاصل بين المناطق العربية و الكردية ، إذ يمتد من الحدود السورية بمحاذاة جبل حمرين ابتداء من تلعفر التابعة لمحافظة نينوى شمالاً مروراً بالقصبات والقرى المحيطة بمدينة الموصل مثل الرشيدية ، النمرود ، النبي يونس مروراً بمدينة أربيل و التون كوبري باتجاه كركوك ، ثم إذا اتجهنا إلى بغداد نجد مناطق تازة خورماتو ،

(١) انظر بهذا الشأن : رشيد الخيون ، مصدر سابق ، ص ٤٢٧ - ٤٣٨ .

وانظر بهذا الشأن : شاخه وان شبك ، مصدر سابق ، ص ١٠٣ .

(٢) انظر بهذا الشأن : محمد مهدي بيات ، السومريون أسلاف التركمان ، موقع طوزخورماتو الإلكتروني .

بشير ، طوزخورماتو ، امرلي ، وصولاً إلى ديالى حيث مناطق كفري ، قره غان (يوليو) ، قزلباط (السعدية) ، خانقين ، مندلي .

بالإضافة إلى الوجود التركماني في محافظة بغداد و الذي يمكن تقسيمه إلى فئتين :

الأسر البغدادية العريقة المنحدرة من أصول تركمانية و التي سكنت بغداد منذ أيام تأسيسها الأولى .

و الفئة الأخرى و هي الأسر التي نزحت إلى العاصمة بشكل غير منتظم و استقرت فيها لغرض التجارة أو طلب العلم أو نتيجة الضغوط السياسية ، أما في المحافظات الوسطى والجنوبية فيتوزع التركمان و بشكل متناثر في مراكز المدن و البلديات لا سيما في بابل والعمارة والبصرة وكربلاء والكوت^(١) ، وينتمي أكثرهم إلى المذهب السني كما يشكل الشيعة نسبة غير قليلة منهم .

وبسبب غيابهم عن الاحصاءات الرسمية فإنه يصعب اعطاء رقم مؤكد عن عددهم لكن احصاء عام ١٩٥٧ بين انهم يتجاوزون النصف مليون في ذلك الوقت^(٢) .

■ الكرد الفيليين

و هم اقلية مركبة من عناصر متعددة ، إذ رغم المقومات الإثنية التي تجمعهم بالأكراد إلا أنهم يتميزون عنهم بالانتماء إلى المذهب الشيعي ، حيث أن معظم قبائل الأكراد سنة على المذهب الشافعي^(٣) .

و ينتشر الفيليين على طول حدود إيران - العراق في جبال زاكروس ابتداءً من يوليو و خانقين و مندلي و بلدروز شمالاً و إلى مناطق علي الغربي جنوباً مروراً بمناطق بدره و جصان و

(١) د. صبحي ساعتجي ، تاريخ العشائر العراقية ، مطبعة فضولي ، كركوك ، ٢٠١٠ ، ص ١٥ .

(٢) سعد سلوم ، مصدر سابق ، ص ١٩٤ .

(٣) احمد ناصر الفيلي ، الكرد الفيليين بين الماضي والحاضر ، مؤسسة شفق للثقافة والاعلام ، بغداد ، من دون سنة طبع ، ص ١٥ .

زرباطية و الكوت وواسط و هنالك أعداد كبيرة منهم تنتشر في الجانب الإيراني ، و قد استقر العديد منهم في بغداد .

ومن المعروف عن هذه الأقلية أنها لطالما عانت من جروح التهجير وإسقاط الجنسية لأسباب عرقية وطائفية من الحكومات المتعاقبة على السلطة في العراق .

■ السود (ذوي البشرة السمراء)

من الأقليات الموجودة في العراق و التي لا تتحدر من أصل واحد و إنما ينحدرون من أصول إفريقية متعددة ، فمنهم من غانا و منهم من الحبشة (إثيوبيا حالياً) و منهم من بلاد النوبة و منهم من زنجبار ، و جيء بأجدادهم الى العراق عبر مراحل التاريخ .

و استقر السود في جنوب و وسط العراق و تمركز أغلبيتهم في البصرة ، و من ثم استوطنوا مدينة الزبير بعد ١٩٥٨ ، و يتوزع قسم آخر منهم على مناطق أخرى مثل أبي الخصيب و حي الحسين و الجمهورية ، فيما يقطن قسم منهم محافظة بغداد ، و محافظات أخرى مثل ميسان و ذي قار^(١) .

■ العجر

من الأقليات الأخرى التي أصبحت جزءاً من النسيج الاجتماعي العراقي ، و هم جماعات متنقلة استقرت بصورة خاصة في بداية السبعينات من القرن العشرين في قرى على هوامش بعض المدن و البلديات ، ومع تغيير نمط سكنهم باتوا أكثر تأثراً بالحياة الاجتماعية ، و من أبرز الاماكن التي سكنوها : حمام العليل في نينوى ، قضاء أبي غريب الواقع في ضواحي بغداد الغربية ، حي الكمالية في ضواحي بغداد الشرقية ، منطقة الخضر التابعة لقضاء الخضر في

(١) ثورة يوسف يعقوب ، التوظيف الجمالي للطقوس الشعبية البصرية في العرض المسرحي العراقي ، أطروحة دكتوراه في الفنون المسرحية ، كلية الفنون الجميلة ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٤ - ٦٨ .

محافظة المثنى ، منطقة الشرطة التابعة لمحافظة ذي قار^(١) ، و لا يختلف العجر في العراق عن عجر العالم في عائلية أصولهم و خصائصهم الثقافية و المهنية المعروفة و دورهم في تحريك المناخ الثقافي من خلال خلقهم فضاءات للغناء و الشعر والموسيقى .

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري للأقليات في العراق

تلعب الاقليات الاثنية دوراً مثيراً للجدل في حياة البلدان بشكل عام ولا سيما تلك التي تمر بتحويلات اجتماعية وسياسية مهمة كالبلاد الخارجة من حروب اهلية او بتحويلات ديمقراطية ، حيث تمثل العلاقة بين الدولة والاقليات فيها تحدياً كبيراً اذ قد يعمد القادة السياسيون في هذه الحالات الى التأكيد على العلاقة القوية بين الدولة من ناحية وبين دين وثقافة ولغة الاغلبية من ناحية اخرى .

ويعد العراق من ابرز البلدان التي تميزت بوجود عدد من الاقليات على ارضه مثلما امتاز بتاريخ حافل بالتغيرات السياسية والدستورية التي عكستها دساتيره ، فمنذ تاسيس الدولة العراقية بعد استقلالها عن الدولة العثمانية عام ١٩٢١ وحتى نيسان ٢٠٠٣ جرب العراق عدة دساتير ، واذا كانت فكرة الدستور تعني التاطير القانوني للظاهرة السياسية فان الملاحظ ان عملية التاطير هذه لم تكن حقيقية وموضوعية في اغلب هذه الدساتير بسبب وجود الاحتلال البريطاني عبر فكرة الانتداب او بسبب نخبة حاكمة مستبدة وهو ما انعكس على الاقليات العراقية المتنوعة مثلما كان انعكاساً على حياة جميع ابناء الشعب العراقي ، ولاستقراء الوضع الدستوري الذي عاشته هذه الأقليات في ظل الدساتير العراقية المتعاقبة وبيان موقف هذه الدساتير منها تباعاً وفقاً لوحدات بحثية مستقلة على شكل المطالب التالية :

(١) أنظر بهذا الشأن : سعد سلوم ، العجر في العراق ، دراسة انثروبولوجية في التكيف الاجتماعي ، رسالة ماجستير إلى مجلس كلية الآداب جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص ٢٠ .

المطلب الأول

القوانين الاساسية الملكية

مر العراق بمراحل تاريخية مهمة خلال الفترة التي كان خاضعاً فيها للقوانين الملكية اي عندما كان خاضعاً لسيطرة الدولة العثمانية وبعد ذلك عند تأسيس الدولة العراقية وصدور القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ حين بدأت اول الملامح الدستورية الخاصة بالدولة ، ولمعرفة واقع الاقليات في ظل الدساتير الخاصة بهذه المرحلة نتطرق في هذا المقام الى القوانين الاساسية التي ارسى دعائم الحياة الدستورية في العراق حينما كان تابعاً للدولة العثمانية في ظل القانون الاساسي العثماني لسنة ١٨٧٦ وبعد استقلاله عن الدولة العثمانية المنهارة في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ وفقاً للفروع الاتية .

الفرع الاول : القانون الاساسي العثماني لعام ١٨٧٦م

حكم العثمانيون العراق حكماً مطلقاً تحت فكرة الخلافة الاسلامية ، لذا فلم يعينوا بوضع اسس قانونية موضوعية يخضع لها الحكام والمحكومون على حد سواء^(١) .

ومع ذلك فقد ظهرت عدة محاولات لبث الحياة الدستورية في الدولة العثمانية منذ سنة ١٨٧٥ الا انها اجهضت جميعاً ، ومن بين عشرين مشروعاً للدستور تمكن مدحت باشا من اقناع السلطان عبد الحميد الثاني لاصدار امر في ٧/تشرين الاول/١٨٧٦ يقضي بتشكيل لجنة لوضع مشروع دستور ضمت مدحت باشا رئيساً وثمانية وعشرين عضواً ستة عشر منهم موظفين مدنيين وعشرة من علماء الدين وقائدان من الجيش^(٢) ، ولم يقتنع السلطان عبد الحميد بمشروع الدستور المقدم له وانما عمل على تطويعه وتعديله وفقاً لما يريثيه ليصدر بارادة سلطانية عام ١٨٧٦ .

(١) د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٦

(٢) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٨ .

و لم يفصل القانون الاساسي العثماني في ذكر الاقليات سواء القومية او الدينية انما اتى على ذكر موضوع حقوق تبعة الدولة العثمانية العامة اي الحقوق والحريات المقررة لرعايا الدولة العثمانية^(١) وابتدأ بالنص على مبدأ المساواة في منح لقب (عثماني) لافراد التبعية العثمانية دون تفریق بسبب الدين او المذهب^(٢) وأكد على حرية المعتقد وممارسة الشعائر واعتناق الديانات على ان يراعى دين الدولة العثمانية وهو الدين الاسلامي^(٣) ، كما اشترط على افراد التبعية معرفة اللغة التركية^(٤) وفي ظل هذا القانون قامت عدة تيارات تعبر عن اقليات متعددة منها الاقليات غير الاسلامية وبخاصة الارمن والذين طالبوا من خلالها باتخاذ التدابير الكفيلة باجراء الاصلاحات في الولايات الارمنية ، وكذلك تعالت من خلال هذه التيارات اصوات لرجال من القوميات غير التركية والطوائف غير الاسلامية طالبت بتبني مبادئ تكفل حريات العناصر العرقية والدينية في السلطنة وهو ما ينعكس على افراد الاقليات في العراق كونه قابلاً تحت سيطرة الدولة العثمانية^(٥) .

الفرع الثاني : القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى

صدر دستور ١٩٢٥ في فترة تولي الملك فيصل مقاليد الحكم في العراق ، و هو يتكون من مقدمة و عشرة أبواب اشتملت على مائة و خمسة وعشرين مادة و وضعته لجنة قانونية بريطانية و قامت بمراجعته لجنة عراقية شكلها الملك^(٦) ، و قد نصت المادة السادسة منه على مساواة العراقيين أمام القانون برغم الاختلاف في اللغة و القومية و الدين ، وهذه المادة لا تعدو كونها

(١) البنود من (٨ - ٢٥) من القانون الاساسي العثماني لسنة ١٨٧٦ .

(٢) البند ٨ من القانون نفسه.

(٣) البند ١١ من القانون نفسه .

(٤) البند ١٨ من القانون نفسه.

(٥) د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ١٧٦ .

(٦) شورش حسن عمر ، حقوق الشعب الكردي في الدساتير العراقية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٥

إشارة إلى مبدأ عام في مساواة الأفراد أمام القانون لا بوصفهم أعضاء في مجتمعات متعددة و إنما بوصفهم أفراد .

و رغم اشارة دستور ١٩٢٥ الى الاقليات الدينية اذ ان المادة السادسة عشر من الدستور أعطت الحق للطوائف بتأسيس المدارس لتعليم أبنائها بلغتهم الخاصة ، إلا أن الفائدة المرجوة من هذه المادة كانت محدودة للغاية إذ انه من البديهي أن طلبه هذه المدارس لا يستطيعون الانخراط بسهولة فيما بعد في الوظائف العامة التي تتعاطى اللغة العربية كلغة رسمية فضلاً عن كون تلك المدارس أهلية و ليست مدارس مجانية كمدارس الدولة .

و في نفس هذه المادة ، نصّ الدستور على جعل اللغة العربية هي اللغة الرسمية الوحيدة في الدولة إلا ما نصّ عليه بقانون خاص^(١) و هو ما حطّ إلى حد كبير من قدر اللغات الأخرى و جعلها في مرتبة أدنى من العربية كما جعل اعتبار تلك اللغات رسمية امر مربوط بصور ذلك بقانون خاص تصدره الدولة و أن عدم النص على ذلك في الدستور قد قلّل من الحماية الممنوحة لتلك اللغات .

كما نجد أن المادة السابعة والثلاثين تنص على الأخذ بنظر الاعتبار تمثيل الأقليات غير الاسلامية في مجلس النواب و الأعيان ، كما نصت المادة الخامسة والسبعين على تشكيل محاكم دينية خاصة بها سميت بالمجالس الروحانية للطائفة .

أما محور السياسة المتبعة في إدارة المناطق الادارية فكانت تتمثل بالمركزية و ربط الوحدات الادارية بالمركز و هو ما منع تشكيل ادارات ذاتية للمجتمعات العراقية^(٢) ، علماً أن القانون الأساسي قد تجاهل الإشارة إلى أي أقلية قومية .

(١) ان اصدار هذا القانون تأخر بعد إصدار دستور ١٩٢٥ لأكثر من ست سنوات ليصدر عام ١٩٣١ باسم قانون الأقليات المحليّة رقم ٧٤ و الذي حدد مجالات استخدام هذه اللغات ، أنظر جريدة الوقائع العراقية العدد ٩٨٩ حزيران ١٩٣١ .

(٢) حيث ارتبط تحديد المناطق الادارية و تعيين أسمائها و اختصاصها بشكل مركزي بالدولة و بقانون خاص تصدره الدولة بهذا الشأن ، أنظر : المادة ١٠٩ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى .

إلا أنه تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى إحدى الوثائق المهمة التي صدرت في ظل القانون الأساسي العراقي و التي احتوت على ضمانات منحها الحكومة العراقية لحماية الأقليات ألا و هي إعلان ٣٠ أيار ١٩٣٢^(١) ، حيث ان انضمام العراق إلى عصبة الأمم في ٣/١٠/١٩٣٢ كان معلقاً بشرط تقيّد العراق بالالتزامات التي حددتها عصبة الأمم و تجسدت بمعايير و امور ذات اهتمام دولي تم إيرادها في الاعلان .

أن الاعلان أكثر ما أكد على استعمال اللغة وحرية الشعائر الدينية للأقليات و هو ما طغى على حقوق الأقليات القومية منها والتي ذكرها ضمن السياق العام للكلام .

علماً انه بعد تشريع القانون الاساسي أحقت بالعراق ولاية الموصل والتي جعلت من الدولة الوليدة كياناً متعدد القوميات يضم الاكراد والتركمان والاشوريين والكلدان الى جانب العرب .

الا انه بعد وفاة الملك فيصل بن الحسين تم تعطيل العمل بكل القوانين الملزمة باقرار وتطبيق حقوق القوميات المختلفة وبخاصة الكرد وكذلك المعاهدات والمواثيق التي وقعت عليها الحكومة العراقية بهذا الشأن ، وهو ما تسبب في سلسلة من حركات الاحتجاج والتي تطورت (بسبب اللجوء الى القوة المسلحة لقمعها) الى انتفاضات وثورات^(٢).

المطلب الثاني

الديساتير المؤقتة (١٩٥٨ - ٢٠٠٥)

تميزت الفترة التي تلت عام ١٩٥٨ بصدور عدة دساتير مؤقتة تعكس الوضع السياسي غير المستقر والمتميز بكثرة الانقلابات العسكرية ، وسنتناول في هذا المطلب موقف هذه الدساتير من الاقليات داخل المجتمع العراقي وحسب التفصيل التالي :

(١) جاء هذا الاعلان بمناسبة انتهاء الانتداب البريطاني على العراق.

(٢) نقلاً عن : محمود الطائي ، هوية العراق في الدساتير العراقية وبعض الدساتير العربية ، بحث منشور في كتاب دراسات حول الدستور العراقي ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٤٥ .

الفرع الاول : دستور ١٩٥٨ الملغى

عندما انتهى التغيير السياسي الذي تم في ١٤/تموز/١٩٥٨ النظام الملكي القائم في العراق ، وكان لا بد من دستور يحكم المرحلة الجديدة فتم إعلان دستور مؤقت في ٢٧/٧/١٩٥٨ ، أُعلن في مقدمته عن سقوط القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ و تعديلاته كافة .

ولأجل تثبيت قواعد الحكم تم تكليف السيد (حسين جميل) بوضع هذا الدستور والذي استغرق اعداد مشروعه يومين فقط ، وقد جاء في ديباجة الدستور ان هدف الحركة الوطنية التي قامت انذاك هو تحقيق السيادة الوطنية^(١) .

و كان دستور ١٩٥٨ مقتضباً ، إذ لم يتضمن إلا ثلاثين مادة موزعة على أربعة أبواب .

أن المادة الثانية من الدستور جاءت انتصاراً لفكرة القومية العربية و هو ما تم على أساسه اعتبار أن كل العراق بعربه وكورده و تركمانه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية و دمج هذه القوميات غير العربية بالأمة العربية^(٢) .

و نحن نفتش عن مركز الأقليات في هذا الدستور لولحظ في المادة الثالثة منه أن الدستور لا يذكر إلا القوميتين العربية و الكردية دون أي إشارة إلى وجود أي أقليات قومية أخرى .. و هو ما اعتبره البعض غيباً شديداً^(٣) .

وكان الاعتراف بالقومية الكردية والذي جاء كأول اعتراف دستوري بوجود الكرد في العراق و كونهم شركاء في الوطن - حيث أكد الدستور على ضرورة إقرار حقوقهم القومية الدستورية ضمن الوحدة العراقية - مجرد اعتراف دستوري خالٍ من أي مضمون قانوني عملي ، و ذلك

(١) عن هذه الحقبة أنظر : ماريون فاروق سلوغت و بيتر سلوغت ، من الثورة الى الدكتاتورية - العراق منذ عام ١٩٥٨ ، ترجمة مالك التبراسي ، منشورات الجمل ، ط ١ ، ٢٠٠٣ ، ص ٧٨ . وأنظر ايضاً : محمد حديد مذكراتي ، الصراع من اجل الديمقراطية في العراق ، دار الساقى ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠٩ - ٣١٢

(٢) د. رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، قسم الدراسات التاريخية ، السلسلة الوثائقية(١) ، بغداد ، بلا سنة ، ص ٦٠ .

(٣) د. منى يوخنا ياقو ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .

لعدم تحديد المادة المذكورة لآليات توضّح أو تبرمج تلك الحقوق و هو ما عرّضها لاستفسارات و تساؤلات كثيرة .

كما ان المادة الثانية التي اشارت لكون العراق جزء من القومية العربية نقلت بدورها من أهمية المادة الثالثة ، و من جانب آخر أكد الدستور على حرية ممارسة الطقوس الدينية^(١) .

و بما أن دستور ١٩٥٨ لم يُشر إلى كون اللغة العربية هي اللغة الرسمية في العراق فإن ذلك يعد انتصاراً لبقية اللغات غير العربية التي كان الاعتراف بها قبل ذلك مقيداً بنص دستوري....

ورغم ذلك ضلّت اللغة العربية اللغة الرسمية الوحيدة حيث أن عدم تطرّق الدستور إلى مسألة اللغات الرسمية قد أبقى الأمر كما هو كائن .

و من المعروف ان دستور ١٩٥٨ جعل السلطة التشريعية من اختصاص مجلس الوزراء^(٢) ، كما عدّ التشريعات نافذة بعد مصادقة مجلس الرئاسة عليها ، وهو ما ألغى ما كان معمولاً به في الدستور السابق من تمثيل الأقليات غير الإسلامية في البرلمان .

الفرع الثاني : دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ الملغى

على اثر الانقلاب العسكري الحاصل في ٨ شباط ١٩٦٣ تم اسقاط نظام الحكم الذي أسس وفقاً لدستور ١٩٥٨ وتم الغاء مؤسساته ، إذ صدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ (دستور ٤ نيسان ١٩٦٣) والذي نظم اسلوب السلطة في ظل النظام الجديد^(٣) .

علماً ان تسمية هذا القانون بالدستور هي تسمية مجازية لأنه لم يحدد أسس الدولة وهيكلها الدستوري وكان من البديهي ان لا نجد فيه اي نص خاص بحقوق الاقليات او وضعها او ما شابه ذلك كما لم يتطرق الى اي صورة من صور حق المشاركة السياسية او يوضح اتجاهات النظام السياسي في المجال الاقتصادي والاجتماعي حيث جاءت مواد الدستور مقتضبة من غير

(١) المادة ١٢ من دستور العراق لسنة ١٩٥٨ الملغى.

(٢) المادة ٢١ من الدستور نفسه .

(٣) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٧٩٨ في ٢٥/٤/١٩٦٣ .

ان تحدد تحت ابواب او فصول^(١) ، وقد اقتصر على بحث اسلوب ممارسة السلطة السياسية المتمثلة بالمجلس باعتبار اعضائه هم من يمارس السلطة التشريعية والسلطة العليا^(٢) ، وبحث تكوين المجلس وسلطاته ورواتبه ومخصصاته .

الفرع الثالث : دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الملغى

قام هذا الدستور على إثر الانقلاب العسكري الذي حدث في ١٨/تشرين الثاني/١٩٦٣ ليؤسس نظاماً سياسياً جديداً عُرف باسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ ، علماً أنه لم يتم اتخاذ أي إجراءات لوضع تنظيم دستوري له إلا بعد عدة أشهر من قيام النظام في ٢٢/نيسان/١٩٦٤^(٣) ، و كان يمثل انعكاساً للفكر الوحدوي العربي المتشدد دونما اهتمام بوجود قوميات و أديان أخرى غير عربية و غير إسلامية .

إن هذا الدستور لم يقتصر على عدّ العراق دولة عربية ، بل حدد استراتيجيّة الدولة في الوحدة العربية الشاملة بدءاً بالجمهورية العربية المتحدة^(٤) ، حيث ذكر في المادة الأولى منه صراحة على ان العراق يستلهم مبادئه السياسية من العروبة و أنه يسعى إلى وحدة عربية شاملة .

علماً أنه لم يتطرق إلى غير اللغة العربية حيث أكد على كونها اللغة الوحيدة الرسمية في البلاد^(٥) .

و خلاصة القول أن هذا الدستور لم يقر بوجود أقليات قومية أو دينية لها تمثيل سياسي في البرلمان أو إلى أي نوع من أنواع الحقوق الخاصة بالأقليات و دورها في الحكم .

(١) يضم القانون ٢٠ مادة موزعة على سبعة اقسام .

(٢) انظر الاسباب الموجبة لاقامة دستور ٤/نيسان/١٩٦٣ .

(٣) د. منى يوخنا ياقو ، مصدر سابق ، ص ٣٧ .

(٤) المادة الأولى / الفقرة الثانية من دستور ٢٢ نيسان سنة ١٩٦٤ .

(٥) المادة الثالثة من الدستور نفسه .

علماً ان هذا الدستور قد احتوى على سبع عشرة مادة لم يتم تقسيمها على اقسام وعناوين وفي الحقيقة فإن مضمون الدستور لم يكن سوى توثيق لما تضمنه البيان الاول لانقلاب ١٨/تشرين الثاني / ١٩٦٣ .

الفرع الرابع : دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى

بعد صدور دستور ٢٢ نيسان كان لا بد من اصدار وثيقة دستورية جديدة تتناول كافة المؤسسات الدستورية وهكذا صدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ (١).

وقد نص الدستور على ان (العراقيون متساوون في الحقوق والواجبات العامة بلا تمييز بسبب الجنس او الاصل او اللغة او اي سبب اخر ، ويقر هذا الدستور الحقوق القومية للافراد ضمن الشعب العراقي في وحدة وطنية متآخية) (٢) .

ولم يكن هذا الدستور بأحسن من سابقه في تقرير وضع الاقليات او الاعتراف بها رسمياً ، كما عجز هذا الدستور عن اجراء تحولات ديمقراطية وإقامة حياة برلمانية يساهم فيها الشعب عن طريق الانتخاب على الرغم من صدور قانون انتخاب مجلس الامة رقم (٧) لسنة ١٩٦٧ إذ لم يتم تنفيذه على ارض الواقع (٣).

الفرع الخامس : دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ الملغى

في ١٧ تموز ١٩٦٨ أسقط النظام السياسي القائم انذاك وقام نظام سياسي جديد بدلاً منه ولم يصدر عن النظام السياسي اي موقف رسمي من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ واقتصر الامر على اتخاذ عدد من القرارات في مجال ممارسة السلطة السياسية وعدت تلك القرارات بمثابة الغاء فعلي للدستور المذكور .

(١) نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٩٤٩ لسنة ١٩٦٤ .

(٢) المادة ١٩ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ .

(٣) د. رعد الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٣ .

أما الغاؤه فعلياً فلم يتم الا بعد اصدار النظام السياسي لدستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ والغاءه للدستور القديم في المادة ٩٣ منه^(١) وصدر الدستور في ١٧ تموز ١٩٦٨ فاحتوى على ديباجة وخمس وسبعين مادة ، وقد جاء في ديباجته انه قد وضع تثبيتاً لقواعد الحكم وتنظيماً لعلاقة الدولة بالفرد والمجتمع ، وان العمل به يستمر حتى وضع دستور دائم للبلاد والذي ستكون الكلمة الاخيرة فيه للشعب ، وقد بين الدستور ان الشعب مصدر السلطات^(٢) وهو ما يبين الاساس الفلسفي لحق المشاركة في الحياة السياسية وهو مبدأ السيادة الشعبية .

كما نص الدستور على أن (العراقيون متساوون في الحقوق والواجبات امام القانون لا تمييز بينهم بسبب الجنس او العرق او اللغة او الدين ويتعاونون في الحفاظ على كيان الوطن بما فيهم العرب والاكراد ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية)^(٣) .

وهنا يبدو ان النص الاخير يقتصر على ذكر العرب والاكراد ويتلافى كل ما يمكن ان يحتويه العراق من قوميات اخرى .

لقد كفل دستور ١٩٦٨ حق تأسيس الاحزاب السياسية والانتماء لها الا انه لم يذكر الاقليات او ينظم شؤونها بشكل مباشر ، غير ان هذا الدستور لم يكن مستقراً فقد شهد خلال عام واحد اربعة تعديلات في محاولة من قبل القابضين على السلطة التقريب بين الواقع السياسي والنص الدستوري الا ان هذه التعديلات لم تكن ذات فائدة مما دعا الى الغائه بعد عام ونصف من نفاذه واقامة دستور اخر بدلاً منه^(٤) .

(١) نشر في الوقائع العراقية ذات العدد (١٦٢٥) لسنة ١٩٦٨ .

(٢) المادة ٣ من دستور ٢١/ايلول/١٩٦٨ الملغى .

(٣) المادة ٢١ من الدستور نفسه .

(٤) نقلاً عن ، د. رعد الجدة ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ .

الفرع الخامس : دستور ١٩٧٠ الملغى

بعد عامين من انقلاب البعثيين صدر دستور جديد في ١٦/ تموز /١٩٧٠ احتوى على سبع وستين مادة^(١) و لقد أكد هذا الدستور في اكثر من مادة على أن العراق جمهورية ديمقراطية اشتراكية تسعى إلى الوحدة العربية و هو ما يكرر هيمنة القومية العربية على القوميات الأخرى والتي اعتبرها جزء لا يتجزأ من القومية العربية^(٢).

غير أن المادة الخامسة / الفقرة (أ) أكدت على كون الشعب العراقي يتألف من القومية العربية والقومية الكردية و أقرّ بالحقوق القومية للشعب الكردي و الحقوق المشروعة للأقليات كافة ضمن الوحدة العراقية .

و قد تعمّد الدستور ذكر قوميات معينة و كان عليه ذكرها جميعاً ، كما عد اللغة الكردية لغة رسمية في المناطق الكردية^(٣) ، و بهذا تظهر التعددية اللغوية لأول مرة في العراق على النطاق المحلي الذي يشمل المناطق الكردية .

و يمكن القول أنه حتى الاهتمام بالقومية الكردية و اللغة الكردية لم يأت إلا درءً للإشكالات التي كانت سائدة في تلك الحقبة و بالاستناد إلى تعديل الدستور سنة ١٩٧٤ فقد نص على منح الكرد حكماً ذاتياً وفقاً لما يحدده القانون^(٤)، ذلك كون الحكم الذاتي يشكل صيغة حل لمشكلة التعددية القومية و الدينية في إطار عدم التكامل في المجتمعات التعددية .

و كان الحكم الذاتي الممنوح للكرد في تلك الفترة يتّسم بوجود صلاحيات واسعة للسلطة المركزية في تعيين المجلس التنفيذي لمنطقة كردستان^(٥).

(١) نشر في الوقائع العراقية بالعدد (١٩٠٠) لسنة ١٩٧٠ .

(٢) أنظر : المادتان ١ و ٥/الفقرة أ من الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى .

(٣) أنظر : المادة ٧ الفقرة/أ من الدستور نفسه .

(٤) أنظر : المادة ٨ الفقرة/ج من الدستور نفسه .

(٥) المادة ٦٦ من قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ .

ومع ذلك بدا أن انظار أبناء الأقليات الصغرى في العراق التي تتمركز في مناطقها الجغرافية أخذت تتجه صوبه بصمت و في بحثنا عن ما يبين موقف هذا الدستور من ابناء الأقليات وجدنا فيه النص على كون المواطنين سواسية أمام القانون دون تفريق بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو المنشأ الاجتماعي أو الدين^(١) ، و لكن لطالما أشار الواقع إلى غير ذلك بل و أكد ان المواطنين متميزون بسبب تلك الانتماءات ، فكانت نصوصه هذه غير مجدية .

و بينما حظر الدستور أي نشاط يتعارض مع الوحدة الوطنية و إثارة النعرات الطائفية أو العنصرية ، فإنه قد خلط في الواقع العملي بين الحقوق و بين صور الاعتداء عليها إذ كان الكردي الفيلي مثلاً يعد مثيراً للنعرات الطائفية و ساعياً لتفتيت الوحدة الوطنية بمجرد ادعائه بكونه كردي فيلي أو ادعاء مواطن آخر بكونه آشوري .

و خلاصة القول أن التعدد المذهبي و القومي و الديني و اللغوي المكون للشعب العراقي لم يتم التأكيد عليه أو الاعتراف به دستورياً بل جرى طمس هوية تلك المجتمعات من خلال الاعتراف الشكلي ببعضها و عدم الاعتراف بالبعض الآخر و امتد ذلك طوال الحقبة التي امتدت مع صدور الدساتير العراقية منذ عام ١٩٢٥ .

الفرع السادس : قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

لقد استمر دستور ١٩٧٠ نافذاً لغاية ٩/٤/٢٠٠٣ اي حتى سقوط النظام السياسي الحاكم انذاك وقد طال هذا التغيير السياسي بأثره جميع النواحي الاقتصادية والثقافية والاجتماعية في الدولة ، فكان من اللازم اصدار دستور مؤقت ينظم السلطة السياسية والاوزاع العامة في البلاد لحين اقرار دستور دائم^(٢) ، و قد تم في الثامن من آذار عام ٢٠٠٤ ، التوقيع في بغداد من قبل أعضاء مجلس الحكم^(٣) على وثيقة قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية أو صيغة

(١) المادة ٣٦ من الدستور العراق لعام ١٩٧٠ الملغى .

(٢) نشر في الوقائع العراقية بالعدد (٣٥٩٦) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) مجلس الحكم هو مجلس مكون من تسع شخصيات سياسية عراقية تم تعيينهم من قبل سلطة الائتلاف كسلطة ادارية مؤقتة تقوم بإدارة البلاد لحين تشكيل حكومة رسمية .

الدستور العراقي المؤقت و التي بدأت بالنص على إزالة آثار السياسات العنصرية و الطائفية ، و أكدت الوثيقة على فيدرالية نظام الحكم ، أي على كونه اتحادي ديمقراطي تعددي و يجري تقاسم السلطة فيه بين المركز و الأقاليم على أسس الحقائق التاريخية و الجغرافية لا على أسس إثنية أو عرقية أو قومية^(١) ، و إنهاء آثار الأعمال القمعية الخاصة بتشريد وتهجير العديد من مكونات الشعب العراقي و إعادة كامل الحقوق المدنية و القضاء على ممارسات الاضطهاد و محاولات إسقاط الجنسية^(٢) .

و اعتبرت كل من اللغتين العربية والكردية اللغتين الرسميتين للبلاد ، كما أكد على ضمان تعليم اللغة الأم لأبناء القوميات التركمانية و الكلدوآشورية و الأرمنية^(٣) .

و هكذا كانت هذه الوثيقة بادرة أمل لكل مكونات الشعب العراقي حيث أنه لأول مرة ينص صراحة على كون العراق بلد متعدد القوميات^(٤) ، كما أكد على ان كل من يحمل الجنسية العراقية مواطناً عراقياً و هذه المواطنة هي أساس علاقته بالوطن و الدولة^(٥) ، وهي المرة الأولى

(١) المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ ، ومن الجدير بالذكر ان قانون ادارة الدولة من خلال نص المادة ٤ اعلاه قد خلط بين شكل الدولة وبين نظام الحكم فيها معتبرا الفيدرالية نظاما للحكم وهي في الواقع غير ذلك فالفيدرالية ليست نظاما سياسيا بل هي شكل من اشكال او انواع الدول تقوم على اساس تقاسم الوظائف الثلاثة - تشريعية وتنفيذية وقضائية - في السلطات الاتحادية والاقاليم او الولايات او غيرها اما النظام السياسي للحكم فيتعلق بالكيفية التي تتبثق وتدار فيها السلطة التنفيذية ، والنظم السياسية في هذا الشأن متنوعة كالنظام الرئاسي والنظام المختلط ونظام الجمعية والنظام المجلسي ، وقد تفادى المشرع الدستوري ذلك في الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ عندما فصل بين مفهوم شكل الدولة وبين نظام الحكم فيها كما جاء في المادة الاولى ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي) ، ينظر :

د. محمد عمر مولود، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي ، مجلس التشريع والقضاء ، العدد الاول، كانون الثاني ، شباط- اذار ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨ .

(٢) المادة السادسة من القانون نفسه .

(٣) المادة التاسعة من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ .

(٤) المادة السابعة من القانون نفسه .

(٥) المادة ١١ / أولاً من القانون نفسه .

التي تتوفر فيها للعراقي فرصة الشعور بالمساواة رغم اختلافه مع أبناء الوطن الآخرين في جوانب معينة .

و أكد هذا القانون على منع التمييز ضد المواطن العراقي على أساس جنسه أو رأيه أو معتقده أو قوميته أو ديانته أو أصله^(١) .

و من الإشارات التي انفرد بها هذا القانون كان ضمانه للحقوق الإدارية والثقافية والسياسية للتركمان و الكلدوآشوريين و المواطنين كافة^(٢) و كانت هذه المرة الأولى التي يتم فيها إدراج أسماء لقوميات أخرى في البلاد كالتركمان و الكلدوآشوريين .

المطلب الثالث

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

لمدة قاربت نصف القرن من انعدام الاستقرار السياسي و الأمني ، جاء دستور ٢٠٠٥ كأول دستور ديمقراطي فيدرالي في العراق ، و لم يسبق أن شهد العراق أي مشاركة حقيقية للنخب والجماهير في كتابة الدستور حيث أن جميع الدساتير العراقية ولا سيما إبان الحكم البعثي للعراق ، لم يكن فيها أي مشاركة أو مناقشة نخبوية أو جماهيرية حول بنودها و مواضيعها ، لذا فإن دستور ٢٠٠٥ كان أول دستور عراقي يكتب من قبل مجلس تأسيسي منتخب من قبل الشعب فقد تمت صياغته من قبل لجنة ضمت خمسين شخصاً من مختلف الاختصاصات وقد حصل على موافقة الشعب العراقي بعد طرحه للاستفتاء^(٣) .

(١) المادة ١٢ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ .

(٢) المادة ٥٣ / الفقرة د من القانون نفسه .

(٣) د. داوود خير الله ، الفيدرالية هل هي صيغة حل أم أداة تشرذم ؟ ، ص ٢ ، بحث متاح على الموقع

الألكتروني .: [http:// www.alhewar.org/david-khairallah - question - of - federation](http://www.alhewar.org/david-khairallah-question-of-federation)

(تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٨/١١)

إن مواد دستور ٢٠٠٥ البالغ عددها ١٤٤ مادة كانت نتيجة مفاوضات شاقة و حلول وسط ، و كان التوصل إليها عملاً مضمياً و ذلك بعد تشكيل الجمعية التأسيسية عقب انتخابات كانون الثاني ٢٠٠٥ ، حيث قررت هذه الجمعية تأسيس لجنة دستورية لصياغة الدستور الجديد .

و قد ذكر في ديباجة الدستور (نحن شعب وادي الرافدين) في إشارة إلى العمق التاريخي الحضاري لهذا لشعب دون ربطه بتاريخ إثنية أو قومية محددة ، في محاولة لخلق رؤية وطنية واحدة لتاريخه تشمل مكوناته القومية والمذهبية كافة .

كما أشارت إلى الماضي المساوي للإثنيات و القوميات المختلفة في العراق و شددت على تعزيز الوحدة الوطنية و التوزيع العادل للثروة و التداول السلمي للسلطة .

و بينت الديباجة الطابع التعددي للعراق حيث ذكرت قومياته إلى جانب مذاهبه الرئيسية كما أشارت في مواضع أخرى إلى (مكوناته المتعددة) في إشارة إلى الأقليات المختلفة فيه دون ذكر أسمائها .

إن أول ما بيّنه دستور ٢٠٠٥ هو كون العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة و أن نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي^(١) .

علماً أن اختيار الشكل الفيدرالي للدولة جاء بلا شك لملائمته للمجتمع العراقي كونه من المجتمعات التعددية الزاهرة بالعديد من الأقليات ، و لتكوين دولة ذات كيانات دستورية متعددة لكل منها تشريعاتها القانونية الخاصة و استقلالها الذاتي و تخضع في مجموعها للدستور الفيدرالي و هو ما بدى ملائماً لإدارة المجتمع العراقي بأقلياته و مكوناته المختلفة ، حيث أن العديد من المجتمعات التعددية تهيمن عليها عادة مجموعة إثنية واحدة و هنالك دائماً ما يثير مخاوف من قبل المجتمعات الأخرى من سيطرة المجتمع المهيمن على السلطة ..

فكانت الطبيعة المتنوعة للمجتمع العراقي تجعل من الفيدرالية و تقسيم السلطة بين المركز و الإقليم ضرورة حياتية لإدارة البلاد حيث أن الخصوصية التي يتمتع بها من الناحية القومية و

(١) المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الدينية و المذهبية و رغبة تلك المجتمعات في الحفاظ على تلك الخصوصية كان الدافع الأول لاختيار هذا النظام كونه يوحي بالنظام المؤسسي الأكثر ملائمة للأوضاع^(١) .

و أما النظام السياسي فكان وفقاً لهذا الدستور متمثلاً بالنظام البرلماني حيث يكون البرلمان مصدر السلطات و الصلاحيات حيث تكون السلطة التنفيذية مسؤولة فيه أمام البرلمان الذي له القدرة على سحب الثقة من وزير واحد أو أكثر أو من الحكومة بأسرها و هو ما تم اختياره ليعطي للإثنيات و الأقليات بأن تشارك بفاعلية في إدارة شؤون السلطة التشريعية و التنفيذية و مراقبة أعمالها ، ذلك على عكس النظام الرئاسي والذي تتركز فيه السلطة بيد شخص واحد ، وعليه يكون النظام البرلماني هو الأكثر ملائمة للمجتمعات التعددية ذات الاقليات المتنوعة وخصوصاً تلك التي تمر بمرحلة التحول الديمقراطي ، لوجود قدر من السلطة في ايدي نواب الشعب وضمنهم بالضرورة ممثلو الاقليات المتعددة ، وهو ما يعطي امكانية اكبر للإثنيات المختلفة لتدافع عن ذاتها وتعبر عن مشاركتها الفاعلة في الحكم^(٢) .

كما أكد الدستور على أن (ينظم بقانون علم العراق^(٣) و شعاره و نشيده الوطني بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي) و جاء هذا التأكيد ليشكل اعترافاً بالقيمة الثقافية و الوطنية لرموز هذه المجتمعات بدافع تعزيز انتمائها للدولة العراقية و هو ما افتقر إليه دستور ١٩٧٠ ، و أشار كذلك إلى أن الجيش العراقي و الأجهزة الأمنية يتكونان من كافة مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها و تماثلها دون تمييز أو إقصاء ، و كانت هذه الإشارة ضماناً دستورية لعدم تهميش أي جماعة و عدم سيطرة أي جماعة معينة على مفاصل الأجهزة الأمنية كما حدث في العهود السابقة^(٤) .

(١) حول اختلاف تصوّر الإثنيات العراقية أنظر: ليام أندرسون و غاريت ستانسفيلد ، أزمة كركوك ، ترجمة عبد الإله النعيمي ، دراسات عراقية للنشر ، بغداد ، ٢٠٠٩

(2) انظر بهذا الشأن : Jacque moreua , administration regionale, locale et municipal, (2)

paris,1970,p.3

(٣) أنظر: المادة ١٢ أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ٩ الفقرة أولاً / أ من الدستور نفسه .

و عند قراءة الدستور نجد فيه تأكيداً على أن (الإسلام دين الدولة الرسمي و مصدر أساس للتشريع)^(١) و هذا لم يؤد إلى الانتقال من الأديان الأخرى كالسيح و الصابئة و الأيزيديين كما أشار إلى أن العراق (بلد متعدد القوميات و الأديان و المذاهب) و أنه عضو مؤسس و فعال في جامعة الدول العربية و جزء من العالم الإسلامي .^(٢)

و بهذا الصدد يذهب البعض إلى أن الحديث عن الهوية العربية للعراق قد يضعف الشعور بالانتماء لدى الأقليات القومية و قد يبرر أي محاولة من جانب هذه القوميات في تأسيس دولة ذات هوية قومية خاصة بها .^(٣)

و بما أن العراق كما وصفه الدستور في النص أعلاه (بأنه بلد متعدد القوميات و الأديان و المذاهب) و بما أن لكل دين و مذهب قواعد خاصة للأحوال الشخصية (الزواج و الطلاق و الإرث) ، أشار الدستور إلى أن (العراقيين أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية حسب أديانهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم و ينظم ذلك بقانون)^(٤) .

كما أكد على ضمان حرية التفكير و الضمير و العقيدة^(٥) و حرية الأديان و المذاهب و كفالة ممارسة الشعائر الدينية و تنظيمها بقانون كما أكد على كفالة الدولة لحرية العبادة و حماية أماكنها^(٦) ، وهو ما استفادت منه الأقليات الدينية الصغيرة التي لم تكن معترفاً بها من قبل في ظل الدساتير السابقة .

(١) المادة ٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٣ من الدستور نفسه .

(٣) منى يوخنا ياقو ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .

(٤) المادة ٤١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) المادة ٤٢ من الدستور نفسه .

(٦) المادة ٤٣ من الدستور نفسه .

و يعترف الدستور كذلك بالتعددية اللغوية في العراق ، حيث أكد على وجود لغتين رسميتين على النطاق الوطني وهما العربية والكردية كما أقر لغات التركمانية و السريانية و الأرمنية على النطاق المحلي و في أماكن تواجدهم و أقر بحق التعليم بأي لغة أخرى في المدارس الخاصة^(١) و هكذا فإن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يقصر اللغة الكردية على المنطقة الكردية فقط كما فعل دستور ١٩٧٠ و إنما جعل منها لغة رسمية لعموم العراق في المراسلات و المخاطبات الرسمية في كافة مؤسسات الدولة الاتحادية و المحاكم والتعليم .

و لتطوير استخدام اللغات المحلية الأخرى كالتركمانية والسريانية والأرمنية ، أجاز الدستور اتخاذ أي لغة محلية كلغة رسمية في الإقليم بشرط إقرار غالبية السكان لها في استفتاء عام^(٢) ، وهو ما استبشرت به الأقليات المعنية كإشارة الى كونها أطياً مهمة لها مشاركة فاعلة على صعيد الحياة العامة .

رغم ذلك لا بد من القول أن دستور ٢٠٠٥ لم ينص على طبيعة الفيدرالية العراقية و لا على الأسس التي تقوم عليها ، وهو ما يعطي أملاً للكثير من الأقليات و التي تمت بصدها المطالبة بإنشاء وحدات إدارية أو سياسية خاصة بهم ضمن النظام الفيدرالي وذلك أينما تمركزت مثل هذه الأقليات .. (وهو أمر محل نظر) على خلاف ما ورد في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية و الذي نص على (أن النظام الفيدرالي في العراق لا يقوم على أساس العرق أو القومية أو الإثنية بل على أساس الحقائق الجغرافية و التاريخية^(٣)) .

ومن خلال دراسة جميع النصوص الدستورية سألفة الذكر ، اجد ان للعراق هوية واضحة لا لبس فيها تبرز من ثنايا تلك النصوص وتتمثل بأنه بلد متعدد القومية والدين واللغة فهويته تجمع بين القومية والدين واللغة في تكامل مع الهوية الوطنية والقطرية مع تعدد الاقليات فيه على اختلافها

(١) المادة ٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٤ / الفقرة خامساً من الدستور نفسه .

(٣) المادة ٤ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

وهنا ينبغي القول وبلا شك ان تغييب الاقليات في الدستور انما هو تغييب عن ممارسة الحياة ، إذ يولد فيهم شعوراً بنقص المواطنة وشعوراً بالاحباط ، وان السماح بالعيش لا يعتبر فضلاً او تسامحاً بل من حقهم كأصلاء في ارض الرافدين الاعتراف لهم بالمواطنة المتساوية والتي تضمن لهم الاشتراك في عملية اتخاذ او صناعة القرار السياسي وهو احد المؤشرات المهمة على مدى تحضر الشعوب وتقدمها الانساني .

المبحث الثالث

الواقع السياسي للأقليات في العراق

يذهب بعض الباحثين و علماء الاجتماع المعاصرين إلى تصنيف المجتمعات من حيث تنوعها الديني و القومي و العرقي و اللغوي و الثقافي إلى ثلاثة نماذج و أنماط :

المجتمعات غير القابلة للاندماج ، والمجتمعات المنسجمة عرقياً أو دينياً او قومياً و هذان حدان أقصىان تقع بينهما المجتمعات القائمة على التنوع و القابلة للاندماج في الوقت ذاته و منها المجتمع العراقي الذي يتصف بالتنوع الديني و المذهبي و القومي و اللغوي و الثقافي لكنه في الوقت نفسه قابل للاندماج ، و بصدد هذا النوع من المجتمعات يذهب الباحثون إلى أن الأكثرية هي التي تصنع الأقلية ، أما بمنحها الامتيازات أو بحرمانها من الحقوق^(١) .

و هكذا فإن منح او حرمان جماعة معينة امتيازات من أي نوع و من أي درجة من شأنه أن يضاعف من عزلة هذه الجماعة عن الجماعات الأخرى ، و يقوّي لديها الشعور بالاختلاف و التمايز و من شأنه أن يوّلّد لديها نعمة دينية أو مذهبية أو قومية.

و بعودة سريعة إلى الحقب التاريخية في العراق منذ القدم و إلى يومنا هذا ، سنجد أن القائمة تحتوي على انتماءات من كل الأديان و المذاهب و الطوائف و القوميات ما يعني أن كل العراقيين باختلاف انتماءاتهم تركوا لنا بصمة لن يحجبها توالي الأيام .

(١) د. نبراس المعموري ، مصدر سابق ، ص ١ .

و في معظم السنوات المنصرمة و التي قاربت التسعين عاماً ، كانت الأقليات عرضة للتمييز و الاضطهاد و كانت عرضة بشكل مستمر للنأي بها عن المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية و إذا ما استثنينا بعض الفواصل في العهد الملكي ، فإن تاريخاً قاسياً عاشت فيه هذه الأقليات مع أنظمة سياسية واجتماعية دفعتها في أحسن الأحوال إلى الهجرة خارج العراق سوف يظهر جلياً^(١) .

ويبدو أن المشاكل السياسية و الثقافية التي مرّت بها هذه الأقليات ترجع إلى طبيعة الأنظمة السياسية التي كانت تحكم البلاد في حقبة متعاقبة ، لأنها إما كانت أنظمة قومية مشوّمة ، أو كانت تصل إلى الحكم بطريقة غير شرعية (كالانقلابات العسكرية) ، لذا فالانتماء إلى الوطن يأتي تالياً في أجدتها السياسية .

فمثلاً بسبب التمييز الذي مارسته الأنظمة السابقة طوال ثلاثين عاماً ، ظلّت الأقليات الإثنية تعاني التهميش بأقصى صورته و قد تمثل ذلك بحالات إسقاط الجنسية ناهيك عن التهميش والاقصاء السياسي و محاولات التعريب التي تعني فرض هوية قومية على هذه الأقليات و إجبارها على تغيير هويتها القومية^(٢) .

حتى تنفّست هذه الأقليات الصعداء لأول مرة مستبشرة بعهد سياسي جديد حال صدور دستور ٢٠٠٥ الذي أكد على بناء قاعدة أن العراقيين متساوون في الحقوق و الواجبات بعد أن صوّت عليه العراقيون بأغلبية ساحقة لأول مرة في تاريخ العراق الحديث .

و هكذا تأملت الأقليات ببداية جديدة تعتمد المساواة و المشاركة الحقيقية في اتخاذ القرار و بناء الحياة العامة و غياب كل أنواع التهميش و الإقصاء .

(١) أنظر بهذا الشأن : نزار ياسر الحيدر ، حقيقة واقع الأقليات العراقية ، مجلة الحوار المتمدن ، العدد ٣٠٧٧ ، الشهر السابع ، ٢٠٠٧ .

(٢) أنظر بهذا الشأن : غانم آل مذخور ، الأقليات في العراق و حقوق المواطنة من الاضطهاد والتهجير إلى الانسجام و التمثيل ، بحث منشور في مجلة الملنقى ، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات و الأبحاث العراقية ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٧ .

إلا أن بروز تيارات سياسية بدوافع دينية أو قومية متطرفة في هذه الحقبة عرّضت العراق إلى تعقيدات سياسية خطيرة تمثلت بانتهاك واضح لحقوق الأقليات ، ومنها ما وصل الى مستوى الانتهاكات الجماعية المنظمة التي أثّرت على الواقع الديموغرافي للعراق^(١) .

و على هذا الأساس فإن الأقليات الإثنية والدينية في العراق و التي تشكّل أكثر من عشرة بالمئة من مجموع السكان فيه ، عانت على درجات متفاوتة من محاولات الإقصاء و التهميش ، فكانت مهددة بالزوال من موطن أجدادها .

وهو ما ينطبق على المسيحيين والصابئة والذين تناقصت اعدادهم بشكل ملفت هذا بالإضافة إلى ما تعرّضت إليه عائلات الشبك و الأيزيديين في الموصل و باقي أصناف الأقليات الأخرى على عمومها^(٢) ، علماً أن ذلك جاء كجزء من عمليات استهدفت تدمير كامل المجتمع العراقي بأغلبه وأقلياته المختلفة .

و نتيجة لكل ما سبق ذكره ، كان الشعور الداخلي لدى أبناء تلك الأقليات على مر السنين و الأنظمة السياسية التي سادت فيها بالاضطهاد و التمييز و التهميش محقراً لها كي تسعى وراء الانضمام إلى الحركات السياسية التي تبنت مفاهيم العدالة الاجتماعية و المساواة و هو ما يجعلها تتقاطع مع الأنظمة السياسية المتلاحقة التي توالى على حكم العراق ، فطالها ما طال تلك التنظيمات السياسية من قمع و ملاحقة و تهميش ، ذلك رغم أن التاريخ لطالما أخبرنا بأن الأقليات السكانية العراقية عاشت متميزة بأنشطتها و حيويتها و مهارتها و إنتاجيتها و إجادتها للعمل و المهن والحرف العديدة .

و عليه فإن ذلك النهج سيؤدي حتماً إلى الإضرار بشكل عملي أولاً بأي سياسة داعمة لعودة اللاجئين و المهاجرين من الأقليات إلى الوطن و ثانياً إلى خسارة العراق لعدد كبير من الكوادر العلمية و الأكاديمية من ذوي الاختصاصات الدقيقة و الثقافية من أبناء الأقليات .

(١) أنظر بهذا الشأن : فالح عبد الجبار ، المجتمع المدني في عراق ما بعد الحرب ، ط معهد الدراسات الاستراتيجية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٥ .

(٢) غانم آل مذخور ، مصدر سابق ، ص ٢ .

و من البديهي أن سياسية تهميش الأقليات و مصادرة حقوق المواطنة لديهم و إبعادهم عن ساحة اتخاذ القرار السياسي لا تساعد على تجسيد مبدأ المشاركة و هو بدوره سيُلحق بالعراق من الخسائر أفدحها .

و عليه فإن المطلوب هو تطبيق سياسة استقطاب جميع طاقات المكونات السكانية لتعزيز نهضة الدولة^(١) ، و هكذا نخلص إلى القول بأن جماهير الشعب العراقي و قواه الوطنية جميعها باتت معنية بالمطالبة بضمان حقوق جميع العراقيين و مشاركتهم في بناء الوطن بشكل متساوي و دون تمييز و محاربة و دون أي شكل من أشكال الاضطهاد الديني و القومي ضد الأقليات في العراق .

و بما أن الدستور العراقي الحالي ينص على أن (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو المذهب أو المعتقد)^(٢)، فإن عراقاً يعترف بكل مكوناته هو الكفيل ببناء دولة عصرية ديمقراطية قوية تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية و الاشتراك الفعلي في اتخاذ القرار السياسي و الحياة بشكل عام .

و لا بد من القول إن هنالك ضرورة حقيقية لأن تدرك المجالس التشريعية أهمية أن تمنح هذه الأقليات حقوقها كاملة من ناحية التشريع لكونها مكونات حية وفعالة في تشكيل الطيف الاجتماعي في العراق .

أن للواقع السياسي الذي تمر به الأقليات في المجتمعات العربية عموماً أسباباً يمكن تحليلها إلى الصراعات الإثنية و التي قد تمثل استجابة للأحوال الاقتصادية المتغيرة ووجود الفوارق الطبقيّة بين مكونات المجتمع و الصراع للسيطرة على مصادر الثروة مما يؤدي إلى محاولات إقصاء بعض الجماعات عن الحياة العامة و اتخاذ القرار السياسي في الدولة .

(١) السيد محمد جبر ، المصدر السابق، ص ٢١١ .

(٢) المادة ١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

هذا فضلاً عن أن تدخل بعض الدول المحيطة والمجاورة لدعم فئة على حساب أخرى قد تسهم في إذكاء صراعات من شأنها تنمية التمايز لدى الجماعات السكانية المختلفة .

ناهيك عن أن غياب الوعي الثقافي و الاجتماعي في تلك المجتمعات المتميزة بتنوعها الإثني و القومي و اللغوي يُعد من العوامل البارزة لمشكلة التهميش و الإقصاء لبعض المكونات فيها عن محيط المجتمع^(١) .

و كون العراق يُعد بيئة صالحة لوجود الصراعات الإثنية لدى الجماعات المختلفة فيه و ما يترتب عليها ، فإن ذلك يرجع بالإضافة الى الاسباب السابقة إلى انه لا يوجد إلا عدد قليل من منظمات المجتمع المدني الفاعلة و التي يمكن أن تشكل جسوراً بين مكونات المجتمع العراقي و بالتالي تنمية ووعي المشاركة في إدارة دفة الدولة^(٢) و لا بد من القول أخيراً أن جميع التوترات التي تشهدها الجماعات الإثنية في المجتمع العراقي ليست أقوى أو أكثر تقلباً من التوترات التي حصلت في أوقات مختلفة في عدد من الدول الفيدرالية كإلهند مثلاً ، وسرعان ما تم التغلب عليها بتبني المبادئ و الفيدرالية ، إذ أن ذلك قد يساهم في خلق سلوك معتدل لهذه الجماعات طالما أن اغلب العراقيين لا يؤيدون الطائفية و العرقية و يفضلون فكرة المواطنة التي تمثل الحقيقة التاريخية للواقع العراقي منذ أقدم العصور، حيث يذهب الكثير إلى أن الفيدرالية تعد وسيلة يمكن أن تحقق نجاحاً في استقرار المجتمعات و إرساء مبدأ المشاركة اذا ما بنيت على أسس صحيحة ، وهي خطوة أساسية في تحقيق الديمقراطية التوافقية و تقاسم السلطة و أحد الوسائل المهمة و الفاعلة في المستويين المركزي و المحلي لتحقيق حياة سياسية مشتركة قائمة على قبول التعددية العرقية مع ضمان الحقوق و الحريات و الهويات والفرص بالنسبة لكل الجماعات و الأقليات فضلاً عن خلق المؤسسات السياسية و الاجتماعية و التي من شأنها أن

(١) د. صلاح جبر صدام ، الفيدرالية و إدارة النزاع في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الرابعة ، العدد الثاني ، ٢٠١٢ ، ص ١١٨ .

(٢) أنظر بهذا الشأن Andreas Wimmer ، Democracy and Ethnic Religions Conflict In : Iraq ,Stanford University , May 2003 , p.5 – 6 .

تجعل تلك الجماعات و الأقليات تتمتع بمزايا المساواة دون حاجة إلى استيعاب قسري^(١) هذا اذا ما قامت الفيدرالية على اسس علمية لا اسس اثنية وطائفية.

و يذهب مؤيدو الفيدرالية في العراق إلى كون النظام الفيدرالي سيشكل حلاً في جوهره يشجع و يؤيد ضم المجاميع والطوائف و يقوم بطرح التفاوض أو الحوار بين المستوى المحلي و المركزي و كمبدأ إنساني يتيح مجالاً واسعاً للتقاسم المشترك للسلطة و الثروات و الفرص^(٢) .

لذلك تبني الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ الفيدرالية في العديد من نصوصه كما صدر قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ ، لتطبيق أحكام الدستور و ذلك جاء بناء على وجود الاختلافات القومية والدينية ووجود إقليم كردستان العراق على أرض الواقع ، وهكذا جاءت الفيدرالية كحل لضمان تمثيل أوسع للشعب في إدارة الدولة بكل مفاصلها و تحقيق توزيع عادل للثروات ووسيلة لحل الكثير من المشاكل و الحساسيات القومية و الدينية والمذهبية والإثنية في العراق^(٣) .

و مادام العراق قد أخذ بالنظام الفيدرالي لكون هذا النظام أصبح أمراً واقعاً بوجود إقليم كردستان و لكون التقسيمات القومية و الدينية و المذهبية في مؤسسات النظام السياسي المختلفة بدأت تتذر بالخطر ، فإن الأمر يتطلب توفر عدد من الضمانات لإنجاح هذا الخيار ، منها ضرورة تنمية الوعي الشعبي و تعريف المجتمع العراقي بهذا المفهوم ، و تعزيز وجود الرأي العام المستنير .

ناهيك عن أهمية الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني و الذي يجب تعزيزه ، حيث يمكن أن يعمل على نشر ثقافة المشاركة من جانب ، كما يمكنه الضغط على الحكومة الاتحادية و

(١) ارنت لبيهارت ، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ، ترجمة حسني رينيه ، ط ١ ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٥ .

(٢) أنظر بهذا الشأن : رونالد واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، أوتاوا ، ٢٠٠٦ ، ص ١٦ .

(٣) د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية و إمكانية تطبيقها في النظام السياسي ، العراق نموذجاً ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، ٢٠٠٩ ، ص ٢ .

المحلية من أجل منعها من استغلال سلطتها في تهميش بعض الأقليات و عزلها عن المشاركة في اتخاذ القرار السياسي .

المبحث الرابع

شكل النظام الفيدرالي واثره على الاقليات في العراق

في وضعه للنصوص الدستورية ، ينطلق المشرع الدستوري من قواعد فكرية تتسجم مع فلسفته السائدة ، وهو ما يعني ان للدستور ارتباطاً بطبيعة توجهات الجهة الواضحة له ، لكنه لا يبتعد بأي حال من الاحوال عن السياق التاريخي والظرف العام ومقومات البيئة الاجتماعية والسياسية التي ينشأ فيها^(١) .

وحيث يزعم بلد ما وضع دستور جديد بعد تغيير نظامه السياسي ، نجد ان المشرعين يحرصون على تصحيح اخطاء الماضي ، فعلى سبيل المثال حرصت المجتمعات التي اسقطت الانظمة الملكية في دساتيرها على ازالة اثار الامتيازات الملكية السابقة^(٢) أما مجتمعات ما بعد الشيوعية في اوربا فحرصت على كفالة الحريات المدنية ، على ان الدساتير كما تلتفت الى الماضي فإنها ايضاً تتطلع الى المستقبل حيث يتم تطبيقها^(٣) .

وقد وضحنا فيما سبق ان العراق بلد متعدد القوميات والاديان والمذاهب ولا بد ان يعبر الدستور عن طموحات هذه المكونات ومصالحها عند تحديد شكل الدولة واسلوب الحكم المستقبلي ،

(١)Carre de malberg,contributin a la theorie generale de l'etat,toinel , sirey pars 1920, p.86

(٢) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص ١٣ .

(٣) ناثن براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور ، بحث منشور في مؤلف مأزق الدستور ، نقد وتحليل ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد - بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠

وعلى هذا الاساس صدر دستور ٢٠٠٥ بعد الاستفتاء عليه في ١٥/١٠/٢٠٠٥ وكانت الموافقة الشعبية عليه بنسبة ٧٨%^(١) .

وقد اشارت ديباجة هذا الدستور في اكثر من موضع على النظام الاتحادي حيث ورد فيها (نحن شعب العراق الناهض توأ من كبوته والمتطلع بثقة الى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي...) و (نحن شعب العراق الذي آلى على نفسه بكل مكوناته واطيافه ان يقرر بحريته واختياره والاتحاد بنفسه....) و (ان الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وارضاً وسيادة) ..

كما اشارت المادة الاولى من نصوصه الى النظام الاتحادي اذ نصت (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)^(٢) .

ولأن الانظمة الفيدرالية تتخذ صيغاً ملائمة للبيئة التي انبثقت عنها وبما ينسجم مع دوافع اعتماد الفيدرالية^(٣) ، لذا وجدنا فيدراليات قامت كحل لتحدي التنوع الاثني او الثقافي او القومي مثل سويسرا وكندا والهند وماليزيا .

(١) لقمان عمر هيب ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة صلاح الدين ، مطبعة الحاج هشام ، اربيل - العراق ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٢٩ .

وانظر بهذا الشأن : ابراهيم العبيدي ، الدستور العراقي الجديد ، عامل توحيد أم عامل تمزيق ، <http://www.albayan-magazine.com/iraq-file117.htm> . (تاريخ الزيارة ١٨/٨/٢٠١٤)

(٢) المادة ١ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) لم يتفق الفقه على معنى موحد للفيدرالية الامر الذي ادى الى ان يذهب البعض الى ان اصطلاح الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية foedus وتعني المعاهدة او الاتفاق ، بينما ذهب بعض اخر الى ان الفيدرالية تعني الاتفاق ، كما تعني الميثاق او التحالف . انظر بهذا الشأن : د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ، اربيل ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، مطبعة وزارة التربية ، ط١ ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٣٢ . وانظر ايضاً : عبد الرحمن البزاز ، الدولة الوحدة والدولة الاتحادية ، دار القلم ، ط ٣ ، ١٩٦٦ ، ص ٦٦ =

ومن الدوافع الاخرى لقيام الفيدرالية منع قيام الدكتاتورية ومنع قيام اي حكومة بسلطات مطلقة وهو احد دوافع قيام الفيدرالية في المانيا بعد الحرب العالمية الثانية^(١) .

وفي العراق اعتمدت الفيدرالية لدواعي عدة من اهمها حل مشكلة التنوع القومي والديني والطائفي وكذلك حل مشكلة ازمة الحكم وعدم نشوء دكتاتوريات . وبهذا الصدد يمكن ملاحظة عدة صيغ طرحت للفيدرالية في العراق يمكن خلالها تحديد موقع الاقليات في هذا النظام وهو ما سيتم تناوله وفقاً للمطالب التالية :

المطلب الاول

الفيدرالية على اساس قومي واثرها على الاقليات

بعد ان تعددت التصورات لنظام الحكم في العراق الفيدرالي الجديد بعد نظام حكم ممعن في المركزية ، ظهر على الساحة العراقية طرح يصور صيغة الفيدرالية العراقية على انها فيدرالية قومية وذلك من خلال تقسيم الدولة الى مناطق فيدرالية عربية وكردية على اساس انها القوميتين الاساسيتين في العراق ووجوب ان تتمتع كل منهما بسلطة تشريعية وتنفيذية اقليمية مع الاشتراك

= ويجدر الذكر هنا الى ان كلمة الفيدرالية كلمة اجنبية الا انها متداولة في لغة العرب وقد اتخذت معنى اصطلاحياً محدداً وهذا ما يبرر استعمالها توكيلاً للدقة العلمية الا انه لا يوجد تمييز لفظي في اللغة العربية بين الدولة الفيدرالية كمجموع وبين الجزئية التي تؤلف باتحادها هذا المجموع اذ يقال باللغة العربية دولة فيدرالية للاجزاء والمجموع معاً ، اشار له علي عبد الامير ، الفيدرالية ، بغداد ، مركز العراق للدراسات ، بلا سنة طبع ، ص ٧ .

وانظر ايضاً بهذا الشأن : آيات سلمان شهاب ، النظام الفيدرالي في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهرين ، ٢٠٠٧ ، ص ٦ .
وانظر ايضاً :

Charles Eisenmann, centralization et decentralization, esquisse d'une theorie general, paris, l.g.d.j, 1948, p.20

(١) الخيارات الفيدرالية وغيرها من المسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة ، طاقم عمل منتدى الاتحادات الفيدرالية ، ترجمة نور الاسعد وناتالي سليمان ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا - كندا ، بلا تاريخ ، ص ٣٣

في الهيئة التشريعية الوطنية والهيئة التنفيذية الوطنية ويكون البرلمان العراقي تأسيساً على ذلك ذا وجهين احدهما تمثيل شعب العراق ككل والاخر يكون ممثلاً لهذين الاقليمين .

وقد جاء هذا التصور انعكاساً لما عاناه الكرد من حرمان لحقوقهم القومية ، ولو امعنا النظر في الدساتير التي اتبعت التقسيم القومي اساساً للفيدرالية لوجدنا دستور بلجيكا لعام ١٩٩٤ اقام الدولة على اساس ومجتمعات القوميات المتعددة وجعلها قاعدة للبناء ولم يكن هنالك اهتمام يذكر في الدستور بالشعب الواحد والسيادة الواحدة ، اذ ان السيادة القومية هي الاخرى مقسمة في بعض الاحيان بين القوميات المختلفة فيه ، وقد انعكس هذا التصور في الدستور على اسس الادارة والحكم والمؤسسات السياسية والدستورية في البلاد حيث التقسيم الواضح للمناصب على اسس لغوية وقومية ^(١)، علماً ان الفيدرالية البلجيكية تتكون من ثلاثة اقاليم هي اقليم والون ذو الاغلبية الفرنسية واطليم الفلاندر ذو الاغلبية الهولندية واطليم بروكسل المختلط ^(٢) . وتتضمن ايضاً اربع مناطق لغوية هي المنطقة الناطقة بالفرنسية والمنطقة الناطقة بالهولندية ومنطقة ثنائية اللغة في بروكسل والمنطقة الناطقة بالالمانية ^(٣) ، وهذه الاقاليم والمجتمعات لها صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة اذ لها برلماناتها وسلطاتها التنفيذية الخاصة التي تقوم بممارسة صلاحياتها الممنوحة لها وفق الدستور ان تشكيل الفيدرالية على اساس اكثر من نوع واحد من الكيانات يبدو غريباً وغير معمول به ولكن في بلجيكا له اسباب تاريخية - سياسية مرتبطة باختلاف التوجهات السياسية بين الناطقين بالهولندية والذين ظلوا طوال القرن التاسع عشر الى اواسط القرن العشرين خاضعين لهيمنة الفرنسيين المسيطرين على مقاليد الحكم .

ويذهب البعض الى ان هذا الطرح بدوره لا يشير الى اي معالجة لأوضاع الاقلييات المنتشرة في عموم العراق والتي مر بنا ذكرها ، بل ان هذه الصيغة لا تركز الثقافة الوطنية ويحتمل فيها

(١) انظر بهذا الشأن : مهدي الشرع ، التنوع والتعدد ليس هو المشكلة ، مجلة شؤون مشرقية ، العدد الاول ،

٢٠٠٨ ، بيروت ، ص ١١٢ .

(٢) المادة ٣ من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٤ .

(٣) المادة ٤ الفقرة ١ من الدستور نفسه .

عودة منهجية الاقصاء والتفرد بالسلطة من قبل قوى على حساب اخرى حيث لا تراعى فيها حقوق الاقليات المختلفة^(١) .

اضافة الى ان هذه الصيغة من البناء الفيدرالي يمكن ان تشكل خلافاً اساسياً في جوهر النظام ذاته مما يؤدي الى حالة عدم توازن بين المكونات الاجتماعية الداخلة ضمن الاتحاد الفيدرالي ويعرضها لخطر التجزئة والانفصال^(٢) ، من ناحية ان قلة عدد الوحدات القومية المكونة للاتحاد الفيدرالي والذي يتميز بعامل التنوع الاجتماعي يعد من اهم المشاكل التي واجهتها التجارب الفيدرالية في العالم وذلك لاثارته حالات عدم الاستقرار في البناء الثانوي والسياسي للدولة مما ينذر بانفصال بعض الوحدات المكونة للاتحاد وقد تؤول الى تفكك الاتحاد برمته وهو ما يمكن ملاحظته في انفصال سنغافورة عن الاتحاد الماليزي عام ١٩٧٥ وانفصال كوسوفو عن صربيا عام ٢٠٠٨ وكذلك فشل الاتحاد الاثيوبي - الاريتيري عام ١٩٦٢ .

وبهذا تتجسد مخاوف حقيقية من اعادة تجارب فاشلة لوحظ فيها انهيار دول الاتحاد الفيدرالي القائمة على اساس التنوع القومي كون الاقليات الصغيرة المنتشرة في عموم البلاد فيها هي الضحية الاولى لذلك الانهيار .

(١) غاريت ستاسيفيلد وحسن عبد الرزاق ، مصدر سابق ، ص ٢١ .

وانظر ايضاً : عمار الكعبي ، مشوار الطائفية في العراق ، مجلة مدارك ، العدد الخامس والسادس ، ٢٠١١ ، ص ١٤ ، الموقع الالكتروني لمركز مدارك للبحوث والدراسات :

<http://madarik.org/index.php> (تاريخ الزيارة ٣٠/٩/٢٠١٤)

(٢) د. شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفيدرالي في العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ، العراق ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٤٥-٢٤٧ .

وانظر بهذا الشأن : آزاد نقشبه ندي ، نيشان كردني سنوري ، كوفاري سياسة تي ده ولي ، سه نته ري ليكولينه وه لي ستراتيجي له كوردستان ده ري ده ك ، زماره ، ١٠ تموزي ١٩٩٤ ، ص ٢٢ .

المطلب الثاني

الفيدرالية على اساس الانتماء العرقي والمذهبي واثرها على الاقليات

هذه الصيغة من الفيدرالية تنطلق من اساس تقسيم الدولة مناطق فيدرالية بحسب الانتماءات العرقية لدى سكانها وكذلك الانتماءات الدينية والمذهبية ، وهو ما تم تطبيقه في تجربة اليوسنة والهرسك^(١) .

وكونه من الطروحات المذكورة على الساحة العراقية فإن مشكلة هذا الطرح يكمن في ان انتشار المكونات الاجتماعية في العراق يعد غير محدد بإقليم معين وخاصة بالنسبة للأقليات والتي ذكرنا فيها سابقاً كيفية توزيعها الجغرافي ، وهكذا فإن هذه الصيغة لا تراعي حقوق الاقليات والطوائف الصغيرة والتي اقترحت الفيدرالية اصلاً كحل لمشاكلهم ونيل حقوقهم ، بالإضافة الى ان قيام النظام الفيدرالي في العراق وفقاً لهذه الصيغة اي على اسس عرقية وطائفية سوف يشجع على اعتناق المحاصصة الطائفية والعرقية في تشكيل وادارة مؤسسات الدولة واجهزتها مما يؤدي الى تلوؤ عمل هذه المؤسسات في ادائها لوظيفتها ويؤسس لبيئة من الفساد الاداري والمالي ، حيث ظهرت عام ٢٠٠٥ بعد اعمال القتل والتهجير دعوات الى اقامة اقليم للشيعية في الجنوب واقليم للسنة غرباً ، وقد تجددت هذه الدعوات نهاية عام ٢٠١٠ وقد دار حول هذه الدعوات سجال واسع في وسائل الاعلام بين المؤيدين والمعارضين والمتحفظين والمراقبين^(٢) .

و من ذلك مثلاً ، انطلاق التيار المؤيد لاقامة الاقليم الغربي من محافظة الانبار بشكل علني خاصة بعد تعثر مفاوضات تشكيل الحكومة والخلاف الواسع حول من يتراأس مجلس الوزراء بعد ٢٠١٠ .

(١) غاريت ستانسفيلد وحسن عبد الرزاق ، مسح للترتيبات او الانظمة السياسية المحتملة في العراق ، تحرير : سيلين اوكلير ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا ، كندا ، ص ٢١ .

(٢) د. عاطف لافي مرزوك ، فيدرالية الوسط مع تصورات لميزانية الاقليم ، في ابحاث حول الفيدرالية ، ط ٢ ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، بلا مكان طبع ، ٢٠١٠ ، ص ٦٥ .

كذلك بعد اقتحام مبنى محافظة صلاح الدين عام ٢٠١١ والذي اودى بحياة الكثيرين ، هدد جزء من اهالي المحافظة وعدد من اعضاء مجلس المحافظة عبر وسائل الاعلام بالدعوة الى تشكيل اقليم صلاح الدين^(١) .

وكذلك ظهرت دعوات في محافظة نينوى تتحدث عن مناقشة مشروع اقليم في محافظة نينوى ، ناهيك عن مطالبة اجزاء اخرى بتشكيل اقليم وفقاً لصيغ مماثلة و منها الدعوات التي تعالت بشأن تشكيل اقليم في محافظة البصرة^(٢) .

وهنا يمكن ان ينسحب الامر بسهولة الى قيام المجاميع السكانية على اختلاف انتماءاتها الاثنية والعرقية والقومية والمذهبية بالمطالبة بانشاء اقاليم خاصة بها (اي خاصة بأبي اقلية كانت) وذلك من خلال التثبيت ببعض نصوص الدستور وبخاصة المادة ١٢٥ والتي سنأتي على دراستها لاحقاً.

علماً ان العلاقات بين الانتماءات المتعددة في العراق من اعراق واديان وطوائف لم تصل الى حالة الصراع الدائم ليكون الحل الامثل هو عزلها عن بعضها البعض^(٣) بل ان تقسيم الاقاليم بموجب هذه الصيغة من شأنه ان يكرس للصراعات العرقية والطائفية والتي عانى منها العراق في الفترات الاخيرة وهو ما يهدد الوحدة الوطنية وقد يؤدي الى التجزئة والانقسام ، وهو ما حصل في الاتحاد السوفيتي السابق ويوغسلافيا ، حيث تم تقسيم الحدود الاقليمية لهذه البلدان وفق خارطة تواجد المكونات العرقية والدينية والطائفية ، وهو ما كان مدعاة لحدوث صراعات عرقية وانقسامات طائفية بسبب تقوية الهوية العرقية والطائفية فيها^(٤) .

(١) نقلاً عن قناة صلاح الدين الفضائية، نشرة الاخبار في ٢٠١١/٦/٣٠

(٢) نور الدين الحياي ، خطورة الاقاليم وتداعياتها على العراق والامة العربية والاسلامية ، ٢٠١٣ ، ص ٢٣

(٣) د. جابر حبيب جابر ، هل الفيدرالية حل لمأزق العراق ، المجلة العراقية للعلوم السياسية ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، اذار ، ٢٠٠٨ ، ص ٦ .

(٤) دان برانتي ، هل تساعد الفيدرالية على استقرار العراق ، تجارب حول الفيدرالية ، ط ٢ ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، بلا مكان طبع ، ٢٠١٠ ، ص ٣٠٦ .

فضلاً عن ان تقسيم الاقاليم وفق هذه الصيغة سوف يؤدي الى اتجاه الاحزاب والجماعات السياسية لاقامة روابط مع دول الجوار على حساب المصالح العليا للدولة^(١) .

لذا نجد ان الكثير من الدساتير ترفض ذلك التقسيم رغم التنوع الحاصل في بلدانها ، وهنا نجد ان دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ رغم اقراره بوجود تعددية اثنية ووجود ثقافات ولغات متعددة (تسعة لغات) الا انه يعد شعب جنوب افريقيا شعباً واحداً وان التنوع والتعدد اللغوي والثقافي فيه لا ينتقص من قوة هذا الشعب ووحدته ، وهنا اهمل المشرع الدستوري الدعوات التي تطالب بها بعض الاثنيات والاعراق بجعل جنوب افريقيا ذات ثنائية عرقية او اثنية^(٢) .

كما ان الوحدات المكونة للفيدرالية في جنوب افريقيا ليست مبنية اساساً على قاعدة اثنية بل كان التكامل الاقتصادي والتنمية هما الاساسان اللذان انطلق منهما المشرع الدستوري في ترسيم حدود الاقاليم .

ولا بد من التذكير هنا ان مثل هذه الصيغة سوف تتسبب بتطهير مذهبي على اعتبار ان المناطق الاثنية لا بد وان تشتمل على مجموعات بانتماءات اخرى ، وهكذا يبدو الخوف جلياً من ان ينظر اليهم نظرة الاغراب فضلاً عن ما ستلاقيه هذه الاقليات من تهميش ، وهو ما حصل في الهند والتي ادى التمييز العرقي فيها الى قيام صراع عرقي ، إذ بدأت الاقليات فيها تطالب بحكومات اقليلية منفصلة ، وكذلك الحال في نيجيريا ، فقد حاولت احزاب الهوية تطبيق الشريعة الاسلامية مما ادى الى صراع بين المسلمين والمسيحيين في الشمال^(٣) .

(١) د. جابر حبيب جابر ، مصدر سابق ، ص ٧ .

(٢) يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية ، مصدر سابق ، ص ١٣٩ .

(٣) دان برانيتي ، مصدر سابق ، ص ٢٤٩ .

المطلب الثالث

الفيدرالية على اساس جغرافي واثرها على الاقليات

تقوم هذه الصيغة على اساس ان تشكل المحافظات عناصر الاتحاد الفيدرالي بأن يشكل كل منها اقليماً مستقلاً ، وبهذه الطريقة لا يكون هناك مساس بنقاط التوتر الاثني او الديني او المذهبي وبموجب هذه الصيغة تتحول الوحدات الادارية الى فيدراليات لتتمتع باستقلالية داخلية في شؤونها العامة مع ارتباطها بالسلطة الاتحادية في قضايا الدفاع والعلاقات الخارجية والمالية والاقتصادية^(١) .

ووفقاً لهذه الصيغة يذهب رأي فقهي الى تأييد هذا النوع من الفيدرالية كونه لا يقوم على اساس الانتماء الطائفي بل على اساس المعيار الاداري والسكاني وهذا من شأنه ان يجنب الدولة قيام كيانات تركز على الطائفية^(٢) .

وعلى هذا الاساس تقام الانتخابات الخاصة بكل اقليم لاختيار الحكومة الاقليمية والاعضاء الذين يمثلون الاقليم في البرلمان الاتحادي.

وأقرب نموذج مطبق لهذه الصيغة هو الولايات المتحدة الامريكية ، ويمكن تطبيق ذلك في العراق حيث ان البنية الادارية للعراق والمكونة من ١٨ محافظة مستقرة منذ زمن طويل وحدود واقسام

(١) د. قحطان احمد سليمان الحمداني ، النظرية الاتحادية والمشرق الفيدرالي المقترح للعراق ، مجلة دراسات عراقية ، مركز العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، العدد الثاني ، السنة الاولى ، العراق ، حزيران ٢٠٠٥ ، ص ٤١ .

(٢) غاريت ستاسفيلد و حسن عبد الرزاق ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

وانظر ايضاً :

Marc guy , la decentralization administrative heir , aujourd'hui, demain, these pour le doctorat , paris , 1916 . op . cit , pp.17- 18

الوحدات معروفة وهي ترجع الى النظام الاداري الاصلاحى الذي وضعه مدحت باشا (الوالى العثماني للفترة ١٨٦٩ - ١٨٧٣)^(١) .

خاصة ان المكونات الاجتماعية التي تعيش في المدن تعد متجانسة اجتماعياً فيما بينها حيث ان هنالك اقلية دينية ومذهبية وعرقية تعيش في مدينة واحدة سواء كانت من المدن الكبرى كبغداد او المدن الصغرى كسامراء .

وهكذا فإن المحافظة الواحدة توفر كما يذهب انصار هذا الاتجاه تجانساً اجتماعياً اكثر بين السكان مما يكرس للانتماء الوطني قبل الانتماءات الاخرى ، حيث ان قيام الفيدرالية الجغرافية في العراق تكون مدعاة لحل مشكلة نظام المحاصصة الطائفية والذي تغلب بموجبه الهوية الطائفية او العرقية او الدينية على الهوية الوطنية في حين ان الامر سيكون معكوساً في الفيدرالية الجغرافية حيث يغلب الانتماء الوطني الذي يكون حاوياً لكل الهويات والانتماءات^(٢) ، ان الفيدرالية الجغرافية تشجع على ظهور الاحزاب الوطنية غير القائمة على اساس القومية او العرق او الدين او الطائفة وتعزز الشعور الوطني لدى الاقليات المختلفة وتوفر بدورها حلاً لمشكلة المناطق المتنازع عليها والتي يمكن ان تتحول الى اقاليم قائمة بذاتها بكل تعدياتها القومية والدينية والمذهبية ، كما توفر بالتالي سهولة في السيطرة على المجالس البلدية في الاقضية والنواحي والقرى وهو ما ينسجم مع عملية البناء الفيدرالي اكثر من غيرها من صيغ الفيدرالية اذ ان الفيدرالية تسعى الى تحقيق اقصى قدر ممكن من الخدمات ، وعليه يعتقد انصار هذا الاتجاه ان هذه الصيغة من الفيدرالية تبقى على البناء الاداري ذاته في المحافظة مع توفير صلاحيات واسعة اكثر مما يتيح تشكيل الاقاليم من محافظة او عدة محافظات^(٣) ، ناهيك عن

(١) د. وائل عبد اللطيف ، المحافظة - اقليم ، قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق ، المجلة العراقية للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، اذار ٢٠٠٨ ، ص ٥٠ .

(٢) سليم مطر ، فيدرالية المحافظات العراقية في ضوء التجربة السويسرية ، المجلة العراقية للعلوم السياسية ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الثانية ، اذار ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٧ .

(٣) حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، مطبعة الغدير ، البصرة - العراق ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦ .

امكانية قبول معظم المكونات السياسية لهذه الصيغة من الفيدرالية لانها تدرأ كل المخاوف من تقسيم الدولة ويكون لها اثر في الحفاظ على وحدة العراق، حيث ان بعض المكونات السياسية رفضت الفيدرالية على اساس التقسيم القومي والطائفي واعتبرتها مدعاة للتقسيم ، هذا اذا ما تم الاخذ بنظر الاعتبار الاعتراف بالكيان الكردي كحالة متميزة بحدوده الجغرافية القائمة وكما هو الحال في اقليم الباسك في اسبانيا واقليمي صباح وسارواك في ماليزيا وكذلك اقليم كيوبك في كندا^(١).

ولطالما كان من اهم اسباب اقامة الفيدرالية في العراق هو حل مشكلة الحكم فيه ، فالفيدرالية الجغرافية كما يذهب انصارها تستبعد تفرد اي جهة او فئة بالسلطة كما تعد ضامناً قوياً لعدم قيام الدكتاتوريات^(٢).

واعتقد هنا باهمية التذكير بنقطة مهمة تتمثل بان اتخاذ الوحدة الادارية الواحدة والمتمثلة بالمحافظة لتشكل وحدات فيدرالية سيتطلب بدوره اقامة هيئات مستقلة لكل منها وهو امر يتطلب طاقات وامكانيات هائلة بالنسبة للوضع الراهن في العراق .

وعموماً يفترض ان يكون الحل المتخذ لمعالجة اي مشكلة من مشكلات الوحدة الوطنية الخاصة بالاقليات حلاً واقعياً بمعنى ان يكون متناسباً والحالة المعروضة وان يبتعد قدر الامكان عن المثالية والتجريد بمعنى ان يكون هنالك امكانية لتطبيقه على ارض الواقع ، أي انه يجب علينا التمييز بوعي بين الممكنات الواقعية والممكنات الذهنية .

(١) غاريث ستاسفيلد وحسن عبد الرزاق ، مصدر سابق ، ص ٢٥ ، وكذلك ينظر: رشيد الخيون ، ضد الطائفية .. العراق جدل ما بعد نيسان ٢٠٠٣ ، الناشر مدارك ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٤ .

وانظر ايضاً : وليام بولك ، لكي نفهم العراق ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩٢ وكذلك فريق ابحاث ، ديناميكيات النزاع في العراق - تقييم استراتيجي ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٨ .

(٢) حسين عذاب السكيني ، مصدر سابق ، ص ١٦ .

علماً ان واقعية اي حل انما تفترض تبنيه لقدر من الاحكام والقيم العامة التي تناسب الجميع قدر الامكان وان يكون نابعاً من صميم الحالة وان لا يكون الحل وافداً او منقولاً من حالة اخرى وان يكون نابعاً من قيم ومثل الجماعة الوطنية ككل حيث يلاحظ ان مقترحات الشكل الدستوري في العراق الاتحادي قد اختلفت بحسب اراء القوى السياسية المختلفة ولكل مقترح ما تسند اليه من براهين ، إلا ان اصحاب هذه المقترحات قد اغفلوا ان الطبيعة الجوهرية للنظام الاتحادي يجب البحث عنها ليس في ظل المصطلحات القانونية والدستورية فقط او في ظل تقسيم الدولة الى اقاليم بشكل عشوائي ، بل في القوى الاقتصادية ، الاجتماعية ، السياسية ، الثقافية ، التي جعلت الخيار للدولة امراً ضرورياً فجوهر النظام الاتحادي يكمن في المجتمع نفسه وليس في البنية الدستورية او المؤسساتية ، وان الحكومة الاتحادية هي وسيلة يتم من خلالها بلورة المزايا الاتحادية لعموم المجتمع بكافة اقلياته وحمايتها من ناحية ان النظام الفيدرالي انما يعتمد على مجموعة من العوامل والظروف والارادات الجماعية لسكان الدولة التي تنوي ان تتحول الى دولة اتحادية .

المطلب الرابع

موقف دستور ٢٠٠٥ من شكل الفيدرالية في العراق

ان تحديد الفيدرالية بكونها متعددة الاثنيات او ادارية او قومية يمكن لمسه من خلال نص الدستور صراحة على الطبيعة المكونة لها وذلك بتغيير كيفية انشاء الوحدات المكونة لها (الاقاليم والولايات) .

كما ان تطابق او عدم تطابق حدود الاقاليم والولايات مع الحدود الاثنية او القومية او العرقية او الدينية بشكل كلي او جزئي يمكن ان يفسر الطبيعة الاثنية او القومية لها .

وعلى خلاف ما ورد في قانون ادارة الدولة العراقية الانتقالية الذي نص على ان النظام الفيدرالي لا يقوم على اساس العرق او القومية او الاثنية بل على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية^(١) ،

(١) المادة ٤ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤ .

لم ينص الدستور الحالي على طبيعة الفيدرالية العراقية ولا على الاسس التي تقوم عليها إذ خلا الدستور من اي تعريف لطبيعة الفيدرالية في العراق وهو ما جسد الغموض الذي يكتنف مفهومه لطبيعة البناء الفيدرالي للدولة العراقية ، كما لم يتم تحديد معايير معينة لشكل الاقاليم اذ ان الدستور الحالي قد بيّن ان المحافظات يمكنها لوحدتها او بالاتحاد مع غيرها من المحافظات ان تشكل اقليماً بعد اجراء استفتاء بين السكان^(١) ، كما ان قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ قد فسح المجال للمحافظات بطلب الانضمام الى اقليم ما^(٢).

لقد اعترف دستور ٢٠٠٥ باقليم كردستان بكونه اقليماً فيدرالياً^(٣) والمعروف ان اقليم كردستان يتكون من ثلاث محافظات تسكنها غالبية كردية وان التكوين القومي لهذه المحافظات اعطى الاقليم طابعاً قومياً واضحاً ، لكن المشكلة هي ان حدوده الادارية لا تتطابق مع التوزيع السكاني للكرد في العراق اذ ان هناك مناطق شاسعة تحتوي اغلبية كردية خارج الاقليم وهي التي تسمى في قانون ادارة الدولة بالمناطق المتنازع عليها^(٤).

كما تم ترحيل هذه المشكلة الى دستور ٢٠٠٥ في المادة ١٤٠ وهو ما يعطي مؤشرات واضحة عن مدى الغموض الذي يواكب فهم الدستور لطبيعة الفيدرالية العراقية .

ولو افترضنا ان هذه الفيدرالية قائمة على اسس اثنية لكانت مسألة انضمام المناطق ذات الاغلبية الكردية الى اقليم كردستان لا تثير اي مشكلة دستورية او سياسية وهو امر لا يمكن التسليم به ، ومن جانب اخر ان الوحدات الادارية الاخرى المكونة للدولة الفيدرالية هي المحافظات بحدودها الادارية القديمة والادارات المحلية والعاصمة^(٥) من ناحية ان المحافظات

(١) المادة ١١٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٢ / ثانياً من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) المادة ١١٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

(٥) المادة ١١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

العراقية الخمسة عشر كانت قد رسمت وفقاً لمقتضيات إدارية وإن حدودها الإدارية لا تتضمن - كما ذكرنا سابقاً - أي مضامين قومية أو إثنية .

أما بالنسبة للإدارات المحلية التي تم النص عليها في المادة ١١٦ كونها مستوى آخر من مستويات الحكم الفيدرالي ومكون من مكونات الدولة الاتحادية العراقية فعلى الرغم من أنها مشكلة حسب الدستور وفقاً للمقتضيات القومية والدينية الخاصة بالأقليات ولضمان حقوقها السياسية والإدارية والثقافية فإن الدستور (وكما سنرى لاحقاً) لم يذكر شيئاً عن كيفية تشكيلها ولم يحدد الصلاحيات التي تتمتع بها إذ ترك ذلك للتشريع الفيدرالي ، إلا أن هذه الإدارات المحلية كما ورد ذكرها في الدستور يمكن أن تعطي للفيدرالية العراقية شكلاً من شأنه أن يشير إلى الخصوصية القومية أو الطابع القومي المتعدد وهذا يظهر من نص المادة ١٢٥ والتي تقضي (يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والآشوريين وسائر المكونات الأخرى وينظم ذلك بقانون)^(١) .

و يتضح مما تقدم أن شكل الفيدرالية في الدستور الحالي هو من جهة قومي بالنسبة لتنظيم القضايا الخاصة بالکرد وأقليم كردستان وتنظيم حقوق الأقليات ومن جهة ثانية إداري بسبب تعاملها مع المحافظات والعاصمة التي تتميز بالطابع الإداري وهكذا فإن هذا التكوين يجعل من شكل الفيدرالية العراقية شكلاً ثنائياً (إثنية وإدارية) في آن واحد هذا على الرغم من هيمنة الجانب الإداري للتكوين الفيدرالي على الجانب القومي^(٢) .

(١) المادة ١٢٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية ، مصدر سابق ، ص

خاتمة

مع الانتهاء من كتابة هذه الأطروحة وبعد العرض والتحليل والمقارنة لمواضيع وفقرات هذه الدراسة توصلنا الى جملة من الاستنتاجات بالاضافة الى عدد من التوصيات والتي نجدها ضرورية من ثم ندعو المشرع العراقي للاخذ بها .

الاستنتاجات : وستقسم الى عدة محاور بحسب وحدات البحث وحسب التفصيل الاتي :

المبحث التمهيدي(مفهوم الاقليات والمجتمعات التعددية) : بعد مناقشة مستفيضة

لمفهوم الاقليات تم التوصل الى الاستنتاجات الاتية

١- ازاء تعدد المدارس الفقهية الباحثة في مجال التعريف بالاقليات واختلاف المنظور الخاص بكل منها و لان هذا الموضوع يرتبط اصلاً بوجودها الاجتماعي وحقوقها القانونية نذهب الى الاعتقاد بضرورة عدم تفضيل احد هذه المعايير على الاخر كمييار وحيد لتعريف الاقلية حيث ان لكل منها منطقه ومبرره ومن ثم تنهض اهمية الجمع بينها قدر الامكان وتاسيسا عليه توصلنا الى تعريف للاقلية مفاده انها (مجموعة فرعية من السكان تعيش في دولة معينة تتصوي تحت مفاهيم او مميزات مشتركة بين ابناءها كاللغة او الدين او العرق ويربطهم شعور بالتضامن من اجل المحافظة على هذه الخصائص المتميزة لتؤلف مجتمعاً تميزه عن غالبية السكان في المحيط الاجتماعي ملامح خاصة) وهكذا يظهر ان هنالك عناصر مجتمعة تميز جميع الاقليات اهمها : عنصر العدد ، عنصر التميز ، عنصر الامال المشتركة ، واخيرا عامل عدم الهيمنة .

٢- وجدنا حالة من الخلط بين مفهومي الاقليات واللاجئين لظروف معينة تمر بها الاقليات

داخل الدولة ورغم هذا التقارب والتشابه بين المفهومين وجدنا ان فارقا اساسيا يبقى هناك وهو تمتع افراد الاقلية بجنسية البلد الذي تنتمي اليه في حين لا يتمتع اللاجئون بجنسية البلد الذي يقيمون على ارضه اذ لا يربطهم سوى رابط الإقامة .

كذلك بالنسبة لحالة المهاجرين يكون التمييز واجبا بين الجالية والاقلية الوافدة الباحثة عن الاستقرار من خلال اكتساب الجنسية ومعها صفة الاقلية .

٣- ان كانت السمة الغالبة في اكثر المجتمعات في دول اليوم هي كونها مجتمعات تعددية الا ان ذلك لا يعني بالضرورة ان كل مجتمع تعددي هو مجتمع معقد اذ ان تحديد ذلك يعود الى امور مختلفة منها درجة تحسس التعددية ودرجة تسييسها وطبيعة العلاقات التي تربط افراد المجموعة بما ينتمون اليه وكذلك يعتمد الامر على طبيعة الصيغة المطروحة للتعامل مع القضية .

وعليه تكون ظاهرة الاقليات عبارة عن ظاهرة طبيعية انسانية تاريخية تعرفها كل المجتمعات بسبب اختلاف مصالح البشر الا انها قد تكون عامل قوة تدعم وتعمق التطور السياسي والاجتماعي وقد تكون خطراً يهدد التماسك الاجتماعي حيث تكون الاقليات مصدراً للقلق والاضطرابات .

٤- ان الاشتراك في حكم الدولة يشير في اوسع معانيه الى تادية دور معين في عملية صناعة القرارات السياسية ويعبر في اضيق معانيه عن الحق في مراقبة هذه القرارات بالتقويم والضبط عقب صدورها .

٥- وجدت المجتمعات التعددية منذ وجود المجتمعات البشرية والدول والامبراطوريات القديمة و هي ظاهرة ليست حديثة ولكن بعد نشوء المفهوم الحديث للدولة ظهرت بشكل اكثر وضوحاً وعمقاً واحتلت حيزاً في السياسات العامة للدول والمجتمعات .

٦- تنسم المجتمعات التعددية بتعدد الولاءات السياسية في الدولة وان تصنيف المجتمعات يعتمد بالاساس على وجود الجماعات التي ترى ان لها حقوقاً جماعية اضافة الى الحقوق الفردية لذلك كان على الدستور في تلك المجتمعات معالجة هذه المسألة في صلب نصوصه .

٧- ان مهمة الدستور في المجتمعات التعددية تتجاوز كيفية تنظيم وممارسة السلطة وسبل انتقالها فالانتماءات والولاءات المتعددة للثنيات والقوميات وضعف الانتماء الوطني العام افرزت نموذجاً اخر من التنظيمات الدستورية التي لا تكتفي بالوظائف الكلاسيكية للدستور بل تقوم بوظيفة اخرى تاسيسية تتمثل في بناء مؤسسات وهياكل سياسية - دستورية قائمة على التعددية ومن اجل بناء هوية وطنية واحدة وجامعة تشمل الهويات الفرعية والمتعددة لتلك المجتمعات .

٨- ان الفيدرالية وما تطرحه من امكانيات تعدد المكونات السياسية للدولة (الاقاليم والولايات....الخ) ومستويات للحكم تعد من الوسائل والنماذج الشائعة في تنظيم الدساتير للمجتمعات التعددية ، اذ يلاحظ ان المجتمعات التعددية ومن خلال ميلها للحفاظ على الخصوصية من جهة والمشاركة السياسية العامة في المركز تستطيع من خلال النظام الفيدرالي ان تضمن حقوقها الدستورية ، وقد اتبعت دول عديدة مثل جنوب افريقيا وبلجيكا هذا النموذج في تنظيم شؤون مجتمعاتها التعددية رغم وجود اختلافات بين الاليات الدستورية والتنظيم الدستوري لهاتين الفيدراليتين .

٩- يعد النظام البرلماني اكثر ملائمة للمجتمعات التعددية سواء كانت الدولة فيدرالية ام بسيطة ، فالنظام الرئاسي يتميز بتركيز السلطة في يد شخص واحد الذي ينتمي بالضرورة الى اثنية او قومية معينة لذلك فان من يسيطر على هذا المنصب يستطيع تهميش مطالب المجتمعات الاخرى ، في حين ان النظام البرلماني بما يطرحه من تبعثر السلطة وضرورة الحصول على ثقة البرلمان الذي يتكون من ممثلي الاثنيات كافة يستطيع تهيئة ظروف اكثر ملائمة لمشاركة القوميات والاثنيات كافة في السلطة .

الفصل الاول (التنظيم الدستوري والسياسي للاقلييات في العراق): بعد مناقشة التنظيم

الدستوري والسياسي للاقلييات في العراق توصلنا الى النتائج الاتية :

١- ان العراق بلد متعدد القوميات والاديان والطوائف و هذه الحقيقة لم تراع منذ تاسيس الدولة العراقية لانه منذ ذلك الحين كان كل نظام حكم يشكل هوية العراق وفقا لمواصفاته الخاصة .

٢- ان افراد مكون اجتماعي معين بمقالييد الحكم من شأنه ان يكرس لقيام نظام ديكتاتوري في جميع الدول وعلى صعيد جميع التجارب في العالم .

٣- عند دراسة الاقلييات في العراق نجد ان معظمها مركب اي تكون الاقلية جامعة بين كونها اقلية عرقية - لغوية او اقلية عرقية - مذهبية او اقلية دينية - لغوية وهكذا فهي جماعات اثنوجغرافية تمتاز بالتنوع العرقي والمذهبي والعرقي معاً .

- ٤- ان خارطة انتشار الاقليات القومية والدينية في العراق تشير الى ان هذه المكونات عاشت ضمن التقسيمات الادارية (المحافظات) في حالة من الوئام والسلم الاهليين مما يعني امكانية تعايش هذه المكونات وانسجامها ضمن اقاليم تحاكي التقسيمات الادارية .
- ٥- ان وحدة وسلامة العراق مرهونة بحل مشكلة التعددية القومية والدينية فيه وان تطبيق الفيدرالية بحد ذاته لا يعني تقسيم العراق بالضرورة فخطر التقسيم قائم سواء طبقت الفيدرالية او لم تطبق فالامر مرهون بكيفية التعامل مع التعدديات بما يضمن لكل مكون حقوقه ويحفظ له كيانه وخصوصيته وبانعدام ذلك ستتعرض الدولة الى ازمات ونزاعات سياسية واجتماعية وقد تتطور الى نزاع داخلي طويل او نزاع اقليمي .
- ٦- ان المركز الدستوري القوي للملك والاختصاصات الواسعة الممنوحة له بموجب القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ قد افقد النظام البرلماني المطبق في العراق لاكثر من ثلاثين سنة حيويته وفاعليته وبالتالي لم يعد لمبدأ الفصل بين السلطات مغزى حقيقي وذلك لتبعية السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية المتمثلة بالملك مما عزز القناعة لدى فئات واسعة من الشعب العراقي باللجوء الى الطرق والاساليب غير القانونية والعمل السري فضلا عن اللجوء الى العنف لاحداث التغيير المطلوب حسب رؤاها وتوجهاتها .
- ٧- ان الدساتير المؤقتة التي تم بموجبها حكم العراق لمدة ٤٥ سنة اتسمت بسمات مشتركة عديدة اهمها الغاء مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة اتباع نظام الحزب الواحد وحصر السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد رئيس الدولة وانعدام الحقوق السياسية للاقليات فيها والغاء الرقابة على دستورية القوانين وعلى اعمال الادارة .
- ٨- عدم جدية الانظمة العراقية المتعاقبة في ظل الدساتير المؤقتة في بناء المؤسسات الدستورية في البلاد بحيث تستوعب الحريات السياسية والعمل على انهاء حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية في البلاد وبناء حياة دستورية وسياسية مستقرة في العراق .
- ٩- تحول النظام في ظل دستور ١٩٧٠ من حكم الحزب الواحد الى حكم الفرد الواحد وحصر جميع السلطات التشريعية والتنفيذية وحتى بعض الاختصاصات القضائية بيده فكان نتيجة ذلك قيام دكتاتورية اهدرت من قيمة الاقليات .

١٠- وجدنا في معظم العهود المنصرمة والتي قاربت التسعين عاما كانت الاقليات عرضة للتهميش والاضطهاد والنأي بها عن المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية واذا ما استثنينا بعض الفواصل في العهد الملكي فان تاريخا قاسيا عاشت فيه هذه الاقليات مع انظمة سياسية واجتماعية دفعتها في احسن الاحوال الى الهجرة خارج العراق سوف يظهر جلياً .

١١- كان الشعور الداخلي لدى ابناء تلك الاقليات على مر السنين والانظمة السياسية التي سادت فيها محفزاً للسعي وراء الانضمام الى حركات سياسية تبنت مفاهيم العدالة الاجتماعية والمساواة وهو ما جعلها تتقاطع مع الانظمة السياسية المتلاحقة التي توالى على حكم العراق .

١٢- ان جميع التوترات التي شهدتها وتشهدها الاقليات والتي حصلت في اوقات مختلفة لعدد من الدول الفيدرالية كجنوب افريقيا وبلجيكا سرعان ما تم التغلب عليها بتبني مبادئ سياسية وادارية وثقافية صائبة اذ ان ذلك قد ساهم في خلق سلوك معتدل لهذه الجماعات ، وهنا نؤكد على ان معظم العراقيين لا يؤيدون بطبيعتهم فكرة الطائفية او القومية او العرقية ويفضلون فكرة المواطنة التي تمثل الحقيقة التاريخية للواقع العراقي منذ اقدم العصور .

١٣- ان الضمانات الدستورية للاقليات في اية دولة لا تكون ذات اهمية واقعية اذا لم تقترن باجماع عام في المجتمع على الايمان بفلسفة النظام الفيدرالي في الحكم والحياة العامة وكذلك بالتعددية السياسية واحترام حقوق الاقليات .

١٤- ان الضمانات الدستورية لحقوق الاقليات السياسية واهمها حق المشاركة في اتخاذ القرار السياسي في الدولة تشمل تلك التي تحتويها نصوص الدستور وكذلك تلك الضمانات المقررة في القوانين سواء كانت مدنية ام عقابية ام اجرائية وهناك ضمانات دستورية اخرى نابعة من طبيعة نظام الحكم والية العلاقة بين هيئات السلطة والتي تكون اكثر وضوحاً في النظام البرلماني عما هو موجود في النظام الرئاسي .

١٥- يمكن القول بان سياسية المركزية الشديدة وتجاهل التعددية واللجوء الى الحل العسكري والتي تمثل خيارا استراتيجيا من قبل الحكومات المتعاقبة منذ قيام العراق

الحديث في بدايات القرن العشرين وحتى سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣ فشلت في تحقيق التكامل بين قوميات وطوائف العراق وبالتالي فشل هذه الحكومات المتعاقبة في تجسيد وإيجاد ما يسمى بالهوية القومية (الوطنية) العراقية او الولاء الوطني NATIONAL LOYALTY والذي يعلو على كل الانتماءات القومية والطائفية ويعتبر القاسم المشترك الاعلى الذي يلتف حوله كل العراقيين دون النظر الى انتماءاتهم الاثنية والدينية واللغوية .

١٦- ان خيار الفيدرالية واقامة النظام الاتحادي في عراق المستقبل يمثل افضل الحلول المطروحة للتعددية في العراق والمشكلة الكردية بوجه خاص ، اذ قد تبين لنا انفا ان كثيرا من الدول التي تنطوي على التعددية لجأت الى هذا النظام ووجدت فيه ضالتها ومع عدم ادعاءنا بكمال هذا النظام وخلوه من العيوب يمكن القول بانه من افضل الانواع المتخذة لشكل الدولة والذي ينسجم مع واقع التعددية في البلاد التي يطبق فيها فهو ينطوي على تحقيق طموح القوميات او الطوائف عن طريق الاجهزة الدستورية الاقليمية التي تنعم بدرجة كبيرة من الاستقلال الاقليمي اضافة الى تظمين المخاوف من احتمال وقوع الانفصال ذلك أن الفيدرالية وكما اثبتت ذلك التجارب المقارنة لها تقوم على عدم اعطاء الحق للدول الاعضاء في الانفصال عن الاتحاد ما لم ينص الدستور الفيدرالي على ذلك .

الفصل الثاني (دور الاقليات في الحكم على الصعيد الوطني) :

بعد تناول موضوع الاقليات في الحكم على الصعيد الوطني توصلنا الى النتائج الاتية :

- ١- ان الفيدرالية اعتمدت في اغلب الدول التي اخذت بها كحل لمشكلة التعددية فيها كما لم تطبق الفيدرالية في جميع الدول التي اعتمدها بصيغة موحدة وانما راعت كل دولة في تطبيقها للفيدرالية ظروفها الخاصة بها .
- ٢- ان تحديد الفيدرالية بكونها متعددة الاثنيات او فيدرالية قومية او فيدرالية ادارية بحتة يمكن لمسه من خلال نصوص الدستور الاتحادي فهو المحدد الرئيسي لملامح النظام السياسي الذي ينشا هو نفسه في ظله ، كما و يمكن تحسس شكل الفيدرالية من خلال

تطابق او عدم تطابق حدود الاقاليم او الولايات مع الحدود الاثنية القومية او العرقية او الدينية بشكل جزئي او كلي .

٣- وجدنا ان شكل الفيدرالية حسب توصيفه في دستور ٢٠٠٥ هو من جهة قومي بالنسبة لتنظيم القضايا الخاصة باقليم كردستان والمناطق التي (سميت بالمتنازع عليها) كما يعد ادارياً من جهة اخرى وذلك بسبب تعامله مع المحافظات والعاصمة والتي تتميز بالطابع الاداري من ناحية ان هذه الفيدرالية ابقت على البناء الاداري ذاته في المحافظات مع توفير صلاحيات اوسع لكل منها مما يتيح تشكيل الاقاليم .

٤- لا بد للفيدرالية من عوامل تضمن استقرار وانتظام العمل بالدستور ، ومن الضمانات المهمة بهذ الصدد ان يكون للسلطة الاتحادية القدرة على اجبار اي اقليم على الالتزام بالدستور لا سيما فيما يتعلق باحترام الحقوق السياسية للاثنيات والاقليات .

٥- ان الفقه الدستوري لم يحسم امر تمثيل الاقليات في البرلمان بالقبول او الرفض ونعتمد بدورنا انه رغم ان نظام التمثيل النسبي للاقليات قد يؤدي احيانا الى زعزعة الكيان الحكومي وتعريض البلاد في احيان اخرى الى ازمات وزارية الا انه يبقى المفهوم الاقرب نحو ديمقراطية فعيلة كونه الاقرب الى المنطق والعدالة ، ذلك ان تطبيق مبدأ الاغلبية كثيرا ما يؤدي الى اغلبية شكلية وليست حقيقية وخاصة في المدة التي تلت التغييرات الجذرية في المجتمع وظهور افكار وفئات وممثلين جدد بصورة مفاجئة ، وهكذا يظهر التحدي في هذه المجتمعات ممثلاً بكون الجماعات الكبرى فيه قد تم تمثيلها في البرلمان بنسبة عددها الفعلي في المجتمع وتعتمد بصورة كلية على طوائفها في تحقيق النجاح في الانتخابات وهنا ستتأثر الديمقراطية سلبا لذا دعت الحاجة ومنعاً للصراع الى تمثيل الاقليات في البرلمان .

٦- رغم ان امر تمثيل الاقليات في البرلمان يجنب العديد من المشاكل الا انه بدوره لا يخلو من خطورة تتمثل بانعكاس الوضع على السلطة التنفيذية وبلا ريب فان اعداد الاقليات مع ما تحمله من اتجاهات مختلفة سيؤدي حتماً الى صعوبة تكوين اغلبية في البرلمان مما يجعل الحاجة قائمة الى تكوين وزارة ائتلافية كي تحضى بثقة الاخير وهو امر لا مناص منه .

٧- ان الخلط بين تقسيم العراق الى مناطق انتخابية بعدد محافظاته وجعله منطقة انتخابية واحدة (بالنسبة لعدد من المقاعد) يجعل من الوضع مصمماً لمصلحة الائتلافات الكبيرة على حساب الاقليات حيث يؤدي الى ضياع اصوات كثيرة بالنسبة لمرشحي الاقليات الذين لم يحصلوا على مقعد نيابي .

٨- ان من اهم مهام مجلس الاتحاد في الانظمة الفيدرالية المتعددة الاثنيات والاقليات زيادة التنسيق بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الاتحاد من الناحية السياسية لان الاقاليم تتيح في جميع الاحوال ايصال صوت المكونات المختلفة داخله وذلك لسهولة تسليط الضوء على جميع الفئات داخل الرقعة الجغرافية للاقليم او الولاية ومن ثم على صعيد الدولة ككل الى جانب مجلس النواب .

٩- بما اننا امام وزارة ائتلافية دعت الحاجة الى تكوينها فاننا سنواجه مشكلة جديدة تتمثل بضعف هذه الاخيرة امام البرلمان وهنا تكون خاضعة لسيطرته وبالتالي ستضطر الى تقديم العديد من التنازلات من اجل استمراريتها وهو ما يؤدي الى وجود وزارة ضعيفة وهو ما دفع بالعديد من الدول لايجاد البدائل من خلال وضع القوانين التي تمنع ظهور الاحزاب الطائفية او العرقية او ان تجعل عملية تسجيلها صعبة للغاية .

١٠- أ/ ان نظام التعددية الحزبية يؤدي الى تمثيل جميع الاراء والتوجهات السياسية لمختلف المكونات والاقليات منها بشكل خاص ويؤدي الى تدعيم حرية الفكر والراي فيوفر بذلك الاسس اللازمة لوقف تسلط فئة ما وانتهاك حقوق المكونات الاخرى فالتعددية الحزبية تكون بمثابة دافع مادي يحد من نزوع السلطة الى التفرد والاستبداد بالحكم وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية .

ب/ اياً كان النظام الحزبي المعمول به فان الضرورة تقتضي ان لا يسمح دستوريا لأي حزب يسعى من خلال برامجه او طبيعة تكوينه او من خلال سياسته وسلوكه الى تقويض الوحدة الوطنية وتفكيك اواصر العلاقة بين اعضاء الجماعة الوطنية او ان يكون له ارتباطات بجهات اجنبية بحجة حماية اي اثنية قومية او عرقية او دينية ما .

١١- ان التمثيل الاثني للكتل البرلمانية في الانظمة البرلمانية يؤدي الى تشكيل حكومات واسعة تمثل معظم مكونات الشعب بما فيها الاقليات على تنوعها ولكن مشكلة هذا النوع من المكونات انها هشة يمكن ان تسقط او تنحل بسبب اي خلاف او توتر بين الكتل والاحزاب التي تمثل المكونات المختلفة ، وتتمثل النتيجة بصعوبة التوصل الى حالة مثالية بشأن الاقليات ما لم تكن مؤسسات الدولة وبخاصة التنفيذية منها قائمة على اسس وطنية شاملة وليست على اسس قبلية او طائفية او عرقية او غير ذلك .

١٢- تعد المحكمة الاتحادية العليا في العراق واحدة من اهم الهيئات المنظمة لعمل الدستور من خلال اختصاصاتها الدستورية الواسعة وهكذا تعد عضواً اتحادياً لا يقل اهمية عن مجلس الاقاليم من حيث تحقيق مبدأ الاتحاد وترسيخ ركائز الدولة الفيدرالية باثنياتها المتنوعة ، وعليه فان هذا الجهاز سيلعب دوراً رئيسياً في الحفاظ على حالة التوازن اذا ما بقي هو نفسه في حالة متوازنة من خلال العناية باختيار اعضائه وفقاً للاسس القانونية والمنطقية السليمة .

الفصل الثالث (دور الاقليات في الحكم على الصعيد الاقاليم والهيئات المحلية):

في مجال دور الاقليات في الحكم على الصعيد المحلي توصلنا الى النتائج الآتية

١- ان اللامركزية السياسية كنظام حكم يتناسب مع تلك الدول التي تتعدد فيها الديانات واللغات والثقافات والتقاليد بين شعوب وحداتها السياسية حيث ان اللامركزية السياسية من شأنها ان توفر الصيغة المطلوبة للجمع بين الشعوب غير المتجانسة اثنياً الا ان المسألة تتعقد في العراق لتداخل هذه المكونات في النسيج الاجتماعي والتوزيع الديموغرافي وعليه فان تشكيل اقليم على اساس وجود اغلبية ما متجانسة اثنياً من شأنه ان يخلق داخل محيطه اقلية او اقلية صغرى .

٢- ان المنطقة الكردية تمتلك خصوصية لان الاقليم تشكل بقرار من برلمان كردستان عام ١٩٩٢ وقبل ان يسن الدستور الدائم لذا فان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ اعتبرها امراً واقعاً وكذلك دستور ٢٠٠٥ الدائم .

٣- ان حالة التداخل القومي والمذهبي في مكونات الشعب العراقي تمنع بدورها من اقامة النظام الفيدرالي فيه على اسس اثنية فاذا رسمت الحدود الاقليمية في العراق على اساس الخطوط الدينية او القومية او العرقية فان ذلك من شأنه ان يزيد من احتمال حدوث صراعات اثنية بين مكوناته اما فكرة خلق اقاليم متجانسة تماما فهذه الامر يبدو مستحيلا في ظل التداخل الاثني .

٤- لا يجوز لأي اقليم في العراق سواء كان قائما الان ام سيقوم في المستقبل ان يطالب بالانفصال عن الدولة او حق تقرير المصير اياً كان وضع الجماعة او الاغلبية القاطنة فيه لان العراق لم يتأسس النظام الفيدرالي فيه عن طريق انضمام الدولة كما لم ينص دستوره الفيدرالي لعام ٢٠٠٥ على مثل هذه الامكانية لاصراحة ولا ضمناً

٥- ان وجود فيدرالية متجانسة اثنيا يمكن ان يؤدي الى زيادة الاحتقان الطائفي وذلك ان كل خلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة احدى الولايات الفيدرالية سينظر اليه على انه صراع .

٦- ان انشاء اقاليم غير اثنية يساعد على خلق حافز لدى قيادات هذه الاقاليم على النظر لبعض في اطار التنافس بين هذه الاقاليم بدلاً من النظر اليها على انها صراع بين الجماعات الاثنية المختلفة .

٧- ان الاقاليم الفيدرالية غير الاثنية تساعد على عزل الصراع الاثني عن تهديد الدولة بكاملها حيث تقوم بحبس مثل هذه القضايا داخل الاقليم الفيدرالي وبالتالي سيكون حلها اسهل مما لو اصبحت قضية وطنية .

٨- في حالة انشاء اقاليم على اساس اثني فان كل خلاف بين ذلك الاقليم المتجانس اثنيا مع الحكومة الاتحادية سينظر اليه على انه صراع اثني وقد يدفع الجماعة الاثنية ذات الغالبية داخل الاقليم الى التمرد او التلويح بورقة الاستقلال وذلك لأجل اكتساب مزيد من التنازلات من قبل الحكومة .

٩- ذهبت المادة ١١٠ /ثانيا الى حق السلطات الاتحادية حصرًا بانشاء وادارة القوات المسلحة بينما جاءت المادة ١٢١/ثانيا لتتص على ان تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم كالشرطة

والامن وحرس الاقليم ورغم انه ليس من المعلوم ما المقصود بحرس الاقليم اذ لا يعقل ان يكون قوات مسلحة نظرا لانها واردة في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الا ان حكومة اقليم كردستان العراق تصر على ان حرس الاقليم هي قوات مسلحة وتطالب بتمويلها من وزارة الدفاع الاتحادية كما تطالب بتسليحها اسوة بالجيش العراقي ومن المعلوم ان حرس الاقليم هو من تشكيلات اي جيش نظامي ولا يمكن لاقليم ما ان يشكل جيشاً خاصاً به اذ يمكن توظيفه مستقبلاً في اي صراع مسلح مع المركز .

١٠- ان المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في بيان التقسيم الاداري للدولة العراقية فقد خلط في المادة ١١٦ بين التقسيمات التي تعد الجزء المقابل للسلطات الاتحادية الا وهي الاقاليم والتي تمارس الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وبين تقسيمات تمثل مجرد وحدات ادارية تمارس مهامها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية من خلال مجالس محلية منتخبة وهذه هي المحافظات التي وصفها الدستور بانها غير منتظمة في اقليم

١١- ان وجود الاقليات وبشكل فاعل في مجالس المحافظات من خلال تشريع قانون انتخابي يجري بموجبه انتخاب اعضاء هذه المجالس انما يعد تجربة جديدة امام الاقليات التي من الممكن انها لا تستطيع الوصول الى مقاعد مجلس النواب او الحصول على مقاعد كافية فيه وهي من خلال وجودها في مجالس المحافظات يمكن ان تمارس دورا فاعلا على المستوى المحلي .

١٢- ان اعطاء مجالس المحافظات صلاحية اجراء تغييرات ادارية على الاقضية والنواحي سواء بدمجها او استحداثها او تغيير اسمائها بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس من شأنه ان يمكن الاحزاب والتيارات السياسية الكبرى من التأثير على نتائج الانتخابات من خلال تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل يؤثر على اصوات الاقلية فيما يتعلق بانتخابات مجالس الاقضية والنواحي .

١٣- ان كركوك وبقية المناطق الاخرى المتنازع عليها تعد مشاكل عراقية تخص كافة مكونات الشعب العراقي وتؤثر في مستقبل الدولة ككل ولا ينبغي التعامل معها كمشكلة جزئية او تتعلق بفئة دون اخرى

١٤- ان زعم تشريع قانون جديد يخص ترسيم الحدود الادارية لبعض المناطق في المحافظات ثم ربطها اداريا بمحافظات اخرى من شأنه ان يؤدي بجماعات سكانية الى نزوح جديد لاستشعارهم الخوف او لعدم ثقتهم بالادارات المحلية الجديدة بانها قادرة على تلبية طموحاتهم وان تمنحهم فرصا متكافئة مع غيرهم من الجماعات السكانية المغيرة في الانتماء القومي او الديني او المذهبي .

١٥- ان الادارة المحلية كتطبيق عملي لفكرة اللامركزية الادارية لم تكن وليدة اللحظة وانما هي فكرة موهلة في القدم حيث ارتبطت بحياة الانسان الذي لا يستطيع العيش بمعزل عن افراد الجماعة ونجدها قد شكلت النواة الاولى لقيام الدولة .

١٦- تبين ان الادارة المحلية كنظام اداري وثيق الصلة برسوخ التجربة الديمقراطية على المستوى القومي فكلما تاصلت الديمقراطية في الدولة نهجا وممارسة سينعكس اثرها الايجابي على نظام الادارة المحلية .

١٧- لم يكن المشرع الدستوري موقفا في الاشارة الى الحقوق الادارية والسياسية والثقافية للاقلييات في المادة ١٢٥ تحت بند الادارة المحلية خصوصا مع وجود الباب الثاني من الدستور والمتعلق بالحقوق والحريات

١٨- لو كان غرض المشرع الدستوري فتح او خلق مناطق خاصة بالاقليات الاثنية على اعتبار ان المادة وتحت بند الادارة المحلية ضمنت الحقوق الادارية والسياسية لهذه الاقلييات فاننا سنكون امام نتائج سلبية ترتب على تفريق النسيج الاجتماعي على اسس دينية وقومية ومذهبية وسنكون امام مطالبات لا متناهية من قبل طوائف ومجاميع غير منتهية في انتماءاتها العقائدية او الفكرية او القومية او الدينية او المذهبية او اللغوية بتأسيس مناطق خاصة لأي منها ! ، ناهيك عن ان مصطلح الادارة المحلية كما مر بنا لا يمكن باي حال من الاحوال ان يشير الى موضوع المادة ١٢٥ فالادارة المحلية كما بينا سابقا تعد التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الادارية .

١٩- من التطورات التي جاء بها الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل انهما اقرّا تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب حصرا حيث يتم انتخاب جميع اعضاء المجالس المحلية دون ان يكون

هناك اعضاء معينين من السلطة الادارية المركزية وهو ما يطور من دور الاقليات على الصعيد المحلي .

٢٠- لقد اتضح لنا ان اهم اسباب تداخل الاختصاصات وتعارضها في بعض الاحيان بين السلطات الاتحادية والهيئات المحلية ممثلة بمجالس المحافظات والاقضية والنواحي هو ان المشرع الدستوري في الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ لم يكن موفقا في اتباع المعيار الدقيق في تمييز المصالح القومية عن المصالح المحلية .

٢١- من التطورات الاخرى المهمة التي جاء بها الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل هي اسناد الجانب التنفيذي للمجالس المحلية الى رؤساء الوحدات الادارية (المحافظ والقائمقام ومدير الناحية) والذين يتم انتخابهم من قبل المجالس المحلية في الوقت الذي كانت مهمة تنفيذ قرارات المجالس المحلية في قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ تسند الى رؤساء الوحدات الادارية الذين يتم تعيينهم من السلطة الادارية المركزية وبذلك تكاملت اطراف الادارة المحلية واصبحت جميعها منتخبة سواء تمثلت بالمجالس المحلية التي تمارس المهام التقريرية او برؤساء الوحدات الادارية الذين توكل اليهم المهام التنفيذية بهذا الشأن وهو ما يزيد من فرصة ابداء الاقليات والاثنيات لرايها وينمي دورها على الصعيد المحلي .

٢٢- ان الوحدة الوطنية هي تلك الحالة او الظاهرة الاجتماعية التي تتجسد في تفاعل وتواصل جميع اعضاء الجماعة الوطنية اي جميع سكان الدولة من اجل تحقيق اهداف مشتركة تخدم مصالحهم جميعا دون ان يعني ذلك الغاء او زوال الخصوصيات الفرعية لبعض اعضاء الجماعة الوطنية من جانب وبما يميزهم ككل من جانب اخر عن غيرهم من الجماعات الوطنية الاخرى بسمات ثقافية معينة اي بمعنى الا تشكل تلك الخصوصيات الفرعية عائقا او مانعا امام اظهار جميع اعضاء الجماعة الوطنية الواحدة اي ابناء الوطن الواحد اغلبية واقليات في هوية ثقافية وطنية واحدة او مشتركة ازاء غيرهم من الجماعات الوطنية الاخرى اي ابناء الاوطان او الدول الاخرى .

٢٣- لا يمكن لاي وحدة وطنية ان تستمر في تماسكها وتلاحمها من دون وجود مؤسسات وطنية شاملة ومنتشرة بدرجة كافية على مستوى الرقعة الجغرافية للدولة وهكذا فان الوحدة الوطنية انما تعني دمج العناصر السكانية المختلفة في وحدة اجتماعية وتنظيمها من ثم في نظام سياسي معين واحتواءها في هيئات ومؤسسات الدولة ، وبعبارة اخرى تنظيم العناصر السكانية اجتماعيا والتقدم بها الى المنظومة الدولية في هيئة دولة مستقلة ذات مصالح وطنية متميزة عن الدول الاخرى.

ومن جانب اخر فان اقامة مؤسسات وطنية عصرية لا تقضي على التباعد بين النخبة الحاكمة وعموم اعضاء الجماعة الوطنية فحسب وانما العمل على الانتقال من نطاق الولاءات والهويات الضيقة المرتبطة بالجماعات الفرعية الى نطاق الولاء الوطني الشامل لعموم الجماعة الوطنية اي الولاء للدولة على حساب الولاء للقبيلة او الطائفة او اية جماعة فرعية اخرى .

التوصيات

تأسيساً على ما تقدم وبعد دراسة اهم ما يتعلق بالموضوعات الخاصة بنظام الحكم في العراق والتي لها مساس مباشر بوضع الاقليات فيه فاننا نامل ان يتم تعديل مواطن الخلل في الدستور والقوانين ذات العلاقة خصوصاً وان المشرع العراقي لم يعلق باب التعديل على الدستور فضلاً عن امكانية تعديل القوانين من قبل المشرع في أي وقت انى دعت الحاجة لذلك .

واستناداً الى ذلك فاننا نتقدم بمجموعة من التوصيات نضعها بين ايدي المختصين لاخذها بنظر الاعتبار عند تعديل الدستور والقوانين ذات العلاقة مما قد يساهم في تحقيق العدالة الدستورية والتشريعية بين مكونات الشعب العراقي باقلياته المختلفة ومن جملة هذه التوصيات ما يلي :

١- ان مسألة وجود الاقليات داخل أي مجتمع تعددي هي مسألة واقع لذا فان تهميش او اقصاء أي طرف لا يخدم المجتمع ككل وعليه ينبغي الاعتراف بهذا الواقع واحترام الاقليات والهويات الفرعية لجميع مكونات أي مجتمع ومنها المجتمع العراقي بحيث تتمكن كل طائفة من المشاركة في اتخاذ القرار السياسي .

٢- في حالة تشكيل عدة اقاليم اخرى في العراق الى جانب اقليم كردستان ستكون هناك ضرورة لانشاء مجلس الاتحاد و الا فلا يمكن تصور تشكيله ليضم ممثلين عن اقليم واحد وهذا يدعو الى تعديل نصوص بعض مواد الدستور وخاصة المعنية بتطبيق الفيدرالية بحيث تعيد التوازن الى السلطة التشريعية الاتحادية وعليه فيجب اعادة النظر في المادة ٦٥ الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد بل يجب ان يكون كلا المجلسين متوازيين في الصلاحيات والمركز القانوني فمجلس النواب شكل بموجب الدستور الذي تولى بيان شروط العضوية فيه واختصاصاته وعلاقته مع السلطات الاخرى على العكس من مجلس الاتحاد اذ سيشكل من خلال قانون يسنه مجلس النواب وهذا يعني ان الاخير يستمد قوته من الدستور عكس مجلس الاتحاد الذي سيستمد قوته من القانون .

٣- لا بد للاحزاب السياسية من ان توسع من خارطة انتشارها لتكون على المستوى الوطني وبهذا الشأن نقترح اصدار قانون للاحزاب السياسية يعتمد على حرية تأسيس الاحزاب واخطار مجلس النواب بامر التأسيس والزام نشره في ثلاثة وسائل اعلامية على الاقل

وعدم اعتماد القانون الجديد على الاحكام التي وردت في قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ والذي لم يكن يؤمن بالحرية السياسية والتعددية الحزبية والتعددية الاثنية .

٤- تحقيق التوازن الفعلي بين السلطات وان لا تجتمع السلطات الثلاث في يد جهة واحدة ويخلص من ذلك القول بضرورة ايقاف كل سلطة بواسطة غيرها بحيث لا تستطيع أي منها اساءة استعمال السلطة او الاستبداد بها .

٥- تعديل المادة ٦٤ والتي نصت على (يُحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية) وبما يقتضي تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال اعطاء الحق للبرلمان بسحب الثقة من الوزارة في مقابل ان تمتلك الوزارة الحق في طلب حل البرلمان ، وعدم اعتماد مبدأ الحل الذاتي الوارد ذكره في المادة .

٦- زيادة عدد المقاعد المخصصة للمكون الايزيدي في محافظة الموصل استنادا الى قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١١/اتحادية/٢٠١٠ في ٤/٦/٢٠١٠ وتخصيص مقعد واحد او اكثر لهم في محافظة دهوك .

٧- مكافحة مبدا الطائفية المسيسة في مرافق الدولة ولا سيما قوات الامن والدفاع واقرار مبدا التجنيد الالزامي الذي يشمل الاطياف والقوميات كافة وعدم اقتصار الجيش والمؤسسات الامنية على طائفة دون اخرى وعدم استخدام هذه المؤسسة لقمع طائفة او اقلية ما .

٨- تحديد مدة رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب بولايتين فقط كخطوة لمنع نشوء دكتاتوريات وحالات من الاستتار بالسلطة لمكون على حساب مكون اخر وضرورة المحافظة على التداول السلمي للسلطة وذلك على غرار تحديد الدستور لمنصب رئيس الجمهورية بمدة محددة بولايتين وهي على الاكثر ثمان سنوات .

٩- استقالة من يتسلم منصب رئيس الجمهورية و نوابه او رئيس مجلس الوزراء و نوابه والوزراء او رئيس مجلس النواب ونوابه وكذلك من يتصدى للمسؤولية الادارية في الدولة من وكلاء ومستشارين ومدراء عامين واصحاب الدرجات الخاصة من المنصب الذي

- يشغله في الحزب المنتمي اليه للتفرغ للمصلحة العامة والابتعاد عن المصالح الاخرى الطائفية او القومية او الدينية .
- ١٠- مراعاة مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين العراقيين جميعا وعدم التمييز بينهم على اساس العرق او الدين او اللغة وفي كل المجالات .
- ١١- تطبيق مبدأ سيادة القانون على كل العلاقات الاجتماعية والاقتصادية الدائرة في المجتمع واعتبار القانون فوق الجميع ويتحقق ذلك عن طريق انشاء السلطة القضائية المستقلة فعلا والمتحررة من كل القيود التي قد تفرض عليها من قبل السلطات الاخرى وتطبيق المبدأ القائل بان القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون بصورة فعلية وشاملة .
- ١٢- تشجيع التعاون بين قادة الجماعات الاثنية المختلفة داخل الاقليم الفيدرالي غير المتجانس اثنيا .
- ١٣- اصدار قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا بدل الامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ والصادر عن الحكومة العراقية الانتقالية بحيث يضمن انشاء المحكمة بصورة تتمتع باقصى درجات الاستقلال والحيادية وان يكون اختيار اعضائها بشكل يضمن ان يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة اللازمة لاداء المهام والوظائف الدقيقة الملقاة على كاهلهم بعيدا عن المحاصصات الحزبية .
- ١٤- ادراج نص في الدستور يتضمن وجوب عرض الدستور الاقليمي الذي يتم وضعه من قبل الهيئة التأسيسية في الاقليم على السلطة التشريعية الاتحادية او المحكمة الاتحادية العليا لتدقيقه ومناقشته والتأكد من عدم تضمنه نصوصا تتناقض وتتعارض مع الدستور الاتحادي على ان يكون ذلك قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي في الاقليم ليتم بعد ذلك اجراء الاستفتاء على الصيغة النهائية للدستور الاقليمي ، اضافة الى تضمين الدستور نصا يتم فيه تحديد جهة مختصة للنظر في الطعون المقدمة بخصوص عدم مطابقة نصوص الدستور الاقليمي للدستور الاتحادي كأن تكون المحكمة الاتحادية العليا .

١٥- اصدار قانون انتخابي جديد لانتخاب اعضاء برلمان كردستان العراق يعتمد نظام التمثيل النسبي وفق القوائم شبه المفتوحة (القائمة المغلقة مع التفضيل) وتخصيص عدد من المقاعد للمكون الايزيدي والكاكائيين اسوة بباقي المكونات .

١٦- أ/ تعديل توزيع الاختصاصات الحصرية في الدستور بشكل يحدد اختصاصات الاقاليم على سبيل الحصر وترك ما عداها للسلطة الاتحادية مع تحديد الاختصاصات المشتركة بين سلطات الاتحاد والاقاليم .

ب / تعديل المادة ١١٥ من الدستور على النحو التالي (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية لسلطات الاقاليم يكون من صلاحية السلطات الاتحادية والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها للقوانين الاتحادية في حالة الخلاف بينهما .

١٧- الغاء الفقرة ثانيا من المادة ١٢١ التي تمنح الحق لسلطات الاقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الاقليم في حالة وجود تعارض او تناقض بين القانون الاتحادي والاقليمي بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لما في ذلك النص من اضعاف للسلطة الاتحادية وتقليل هيبتها وتماشيا لما هو سائد في الانظمة الاتحادية من اعلوية القانون الاتحادي والذي يشكل صمام الامان لجميع اطراف الشعب باثنياته المختلفة .

١٨- منح المحكمة الاتحادية العليا اختصاصا تمييزيا لبعض الاحكام التي تصدرها المحكمة الدستورية في اقليم كردستان العراق بشأن المسائل التي قد تتعلق بشؤون الاتحاد والتي يكون لها اهمية خاصة ويحددها المشرع حيث يلاحظ انقطاع الصلة بين المحكمة الاتحادية العليا والمحكمة الدستورية في الاقليم واستقلال هذه الاخيرة استقلالا كاملا .

١٩- استحداث هيئات رقابية في الاقاليم مهمتها الرقابة على مدى تطبيق السلطة التنفيذية الاقليمية للقوانين والقرارات الاتحادية ضمن حدود الاقليم كون هذا يعد من متطلبات اسلوب الادارة غير المباشرة .

- ٢٠- ضرورة الاسراع في تطبيق المادة ١٤٠ من الدستور بالنسبة للمناطق المتنازع عليها لتثبيت الحدود الادارية والتي لها تأثير بالغ على عملية تشكيل الاقاليم .
- ٢١ - الغاء نص الفقرة خامسا من المادة ١٢٢ من الدستور التي تخرج مجلس المحافظة عن سيطرة او اشراف اية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة حيث ان هذه الفقرة تمنح المحافظة استقلالا يتنافى مع مبدأ اللامركزية الادارية الذي تعد رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ومنها مجالس المحافظات احد اركانها الرئيسية .
- ٢٢- حجب صلاحية التشريع عن مجلس المحافظة كونها تدخل في صلب اختصاصات السلطة التشريعية والاكتفاء بمنحه سلطة اصدار التعليمات والقرارات التي تهدف الى تنفيذ القوانين التي تمكنه من ادارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية .
- ٢٣- اعادة النظر في التقسيم الاداري لجمهورية العراق وذلك من خلال تعديل المادة ١١٦ من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية وادارات محلية) لتكون على النحو التالي (أ- يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم) (ب - تنقسم جمهورية العراق على محافظات تدار وفق مبدأ اللامركزية الادارية) .
- ٢٤- نظرا لسكوت المشرع عن معالجة فرضية حق المحافظة التي يتكون منها الاقليم في فك ارتباطها منه والرجوع الى صيغة المحافظة اللامركزية وان تكون اقليم مستقل نوصي باضافة فقرة جديدة الى المادة الثانية من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ لتكون كالآتي (لكل محافظة من المحافظات التي يتكون منها الاقليم فك ارتباطها منه والرجوع الى صيغة المحافظة التي تدار وفق مبدأ اللامركزية الادارية كما يكون لهذه المحافظة او اكثر تكوين اقليم جديد وفقا للاجراءات التي حددتها الفقرتين اولا وثانيا اعلاه) .
- ٢٥- نقترح تعديل الفقرة الاولى من المادة ١٢٢ من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ التي نصت على ان (تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى) لتكون على النحو الاتي (تنقسم المحافظة على اقسية والاقضية على نواحي) وذلك لعدم دقة صياغتها .

٢٦- نقترح حذف عبارة (ادارات محلية) من المادة ١٢٥ من دستور ٢٠٠٥ وترحيل المادة المذكورة الى باب الحقوق والحريات لئلا نكون امام حالة يطالب فيها كل مكون بادارة محلية خاصة وهو ما يترتب عليه تفريق النسيج الاجتماعي لمكونات المجتمع .

٢٧- حذف عبارة الادارة المحلية من المادة ٩٣ من الدستور .

٢٨- نؤكد وباصرار على اهمية تحقيق الوحدة الوطنية اي تحقيق حالة من التفاعل والتلاحم بين اعضاء الجماعة الوطنية بغض النظر عن انتماياتهم بين جميع اعضاء الجماعة الوطنية بغض النظر عن انتماياتهم الاثنية او خلفياتهم السياسية او انتماياتهم الاقليمية ، و على ضرورة اتخاذ الحوار البناء كخطوة اولية في ضوء التعامل مع الجماعة العرقية كفئة معترف بها وليس كمحاولة يائسة لتدارك عواقب وخيمة سواء كانت سياسية ام عسكرية.

٢٩- ان التعامل الناجح مع ظاهرة التعددية يتطلب طرح استراتيجية بعيدة المدى اولا وشاملة ثانيا اي ضرورة ان يشمل فهم وتحليل التعددية لجميع افرع واقسام المعرفة (الجوانب السياسية/القانونية/الاقتصادية/التربوية/الاجتماعية والاعلامية) ويتم ذلك بالطبع استنادا الى دراسة طبيعة كل مجتمع .

٣٠- ان التنشئة الاجتماعية - السياسية السليمة لفئات الشعب كافة من اجل استيعاب الفكرة الديمقراطية والايمان بها وبمبدأ المواطنة الذي نعدده من اهم افرازاتها هو السبيل الافضل الى اقامة مجتمع مدني وتوفير العدالة الاجتماعية وفتح افاق جديدة للتعامل مع مكونات المجتمع التعددي مع كل ما يتطلبه ذلك من ايلاء اهتمام خاص بالدراسات الخاصة بهذا المجال وتفعيل دور مراكز البحوث والجامعات في التعريف بالتعدد ونشر الرسائل العلمية التي تتناول الاقرار بالتداول السلمي للسلطة ونبذ استخدام العنف واعتماد ثقافة الحوار والتسامح كبديل عن الاقصاء و الالغاء .

٣١- سن تشريعات دستورية تراعى فيها كل القوميات من حيث النظم الانتخابية والحقوق السياسية والمجالات الاقتصادية والثقافية اي ان تتولد بالنتيجة عملية خلق احساس بالامة من قبل الجميع بحيث تكرر قيم تؤمن بها طوائف المجتمع كافة .

٣٢- اذا كان حق تقرير المصير هو احد الحلول الجريئة والفعالة التي طرحت لمعالجة مشاكل الشعوب فانه قد لا يعد الحل الامثل لا سيما بالنسبة للاقليات الممتزجة والمتداخلة مع الاكثرية امام كثرة المجموعات العرقية او الدينية او اللغوية التي اذا ما طالبت كل منها بان يكون لها وضع الدولة فان ذلك يعني بالتالي انه لن يكون هناك حد للتفكك واننا لن نصل الى مرحلة تحقيق السلام متى تنعم كل مجموعة باستقلالها واننا نرى بان افضل واسرع حل هو احترام حقوق الانسان بكل ما تحمله هذه العبارة من معنى .