جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

أَثـرُ المكـوّناتِ فِي تَشكيلِ السّلطتين التَّشريعّية والتَّنفيذيّـة في العِرَاق

رسالة تقدم بها الطالب

عبد العظيم يحيى علاوي

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف الدكتورة

آيات سلمان شهيب
أستاذ القانون الدستوري
كلية الحقوق - جامعة النهرين

١٤٤٨ هـ ٢٠٢٦ م

بسم الله الرحمن الرحيم

" يَا أَيُّهَا النَّاسُ أنا خَلَقْنَاكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَىٰ
وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۚ أن أَكْرَمَكُمْ عِندَ
اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۚ أن اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ "

صدق الله العظيم

سورة الحجرات (اية ١٣)

معهد العلمين للدراسات العليا

العـــــراق – النـــــجف الاشـــــــرف

إقرار المشرف

أشهد ان إعداد رسالة الماجستير للطالب (عبد العظيم يحيى علاوي) الموسومة بـــــ "أثر المكوّنات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق" قد جرى تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا، وأن هذه الرسالة قد استوفت شروط الأصالة العلمية، وأرى أنها جديرة بالتقديم إلى مجلس المعهد لمناقشتها من قِبَل لجنة المناقشة.

الامضاء:

اللقب العلمي: أستاذ القانون الدستوري

الاسم: آيات سلمان شهيب

مكان العمل: كلية الحقوق - جامعة النهرين

التاريخ: ٢١/ ٦ /٢٠٢٦م

إقرار المقوم اللغوي

إشارة الى كتابكم ذي العدد (ق ٤/ ٧٤٣) بتاريخ (٢٨ / ٦ / ٢٠٢٦) نودّ اعلامكم انهّ تم تقويم رسالة الماجستير للطالب (عبد العظيم يحيى علاوي) الموسومة بـــــ: "أثر المكوّنات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق" لغوياً، وقد تثبّتت التصويبات على الرسالة، واخذ الباحث بها؛ لذا ارشحها للمناقشة.

الامضاء:

اللقب العلمي: مدرس دكتور

الاسم: ايمان كريم جبار عبود

العنوان: جامعة الكوفة ــ كلية التربية بنات

التاريخ: ١٣/ ٧ / ٢٠٢٦

معهد العلمين للدراسات العليا

العـــــراق – النـــــجف الاشـــــرف

إقرار لجنة المناقشة

نحن أعضاء لجنة المناقشة نشهد أننا قد اطلعنا على رسالة الطالب (عبد العظيم يحيى علاوي) الموسومة بـ "أثر المكوّنات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق" وناقشنا في محتوياتها واقررنا انها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون العام بتقدير (جيد جداً) .

التوقيع:	**التوقيع:**
اللقب العلمي: ا.م.د	**اللقب العلمي:** خبير. د
الاسم: نجلاء مهدي بحر	**الاسم:** عادل حاشوش جابر
التاريخ: ٢٨/ ٩ / ٢٠٢٦	**التاريخ:** ٨/٩/ ٢٠٢٦
عضواً	**عضواً**

التوقيع:	**التوقيع:**
اللقب العلمي: ا.د	**اللقب العلمي:** ا.د
الاسم: آيات سلمان شهيب	**الاسم:** عامر عياش عبد
التاريخ: ٨/ ٩ /٢٠٢٦	**التاريخ:** ٨/ ٩ / ٢٠٢٦
عضواً ومشرفاً	**رئيساً**

صدقت من قبل مجلس معهد العلمين للدراسات العليا في جلسته المرقمة ( ) المنعقدة في / / ٢٠٢٦

ا.د زيد عدنان محسن

عميد معهد العلمين للدراسات العليا

٢٨ / ٩ / ٢٠٢٦

الإهداء

إلى من أضاء للبشرية طريق العلم والحق، سيدنا محمد ﷺ أهدي هذا الجهد المتواضع:

وإلى روح أبي الطاهرة، إلى ذلك الغائب الحاضر في كل تفصيلٍ من حياتي، إلى من رحل جسدُه وبقي أثرُه وذكراه، رحمك الله يا أبي بقدر ما أثقل الغياب قلبي، وبقدر ما تمنّيتُ وجودك في هذه اللحظة لترى ثمرة التعب التي كنتَ تحلم بها لي .ما أقسى أن يصل الأنسان إلى حلمه... دون أن يجد أباه إلى جانبه.

أهديك هذا العمل... وفاءً وحبًا وحنينًا لا ينتهي.

وإلى أمي الحبيبة، التي كلما كبرتُ شعرتُ أنني ما زلتُ صغيرًا أمام عظمتها وحنانها، معلمتي الأولى في الحياة والدراسة، إلى من علّمتني الصبر قبل الحروف، ومنحتني من عمرها ودعائها أكثر ما أستحق، أطال الله في عمرها وأدام عليها الصحة والعافية، مهما كتبتُ فلن أوفيكِ حقكِ يا أمي، فأهديكِ هذا العمل حبًا وامتنانا لا ينتهيان.

وإلى أختي الوحيدة "رؤى"، التي كانت سندًا ومودّةً لا تتغير، وإلى أشقائي الأعزاء، زكريا وعمر ومحمد وعبد الباسط وعبد العليم اهديكم هذا الجهد المتواضع.

وألى نور ياسر وهاجر داود ونبأ نقيب ونور سمير وأهلي اجمعين الذين لم يبخلوا عليَّ يومًا بدعاءٍ صادق أو كلمةٍ طيبة، أهديكم هذا الجهد بكل محبة وامتنان.

وإلى كل من ساندني بدعاءٍ خالص أو كلمةٍ صادقة في طريق العلم،

أهدي هذا العمل المتواضع.

الباحث

الشكر والعرفان

أحمد الله أولًا وآخرًا على نعمه التي لا تُعد ولا تُحصى، وعلى توفيقه وفضله في إتمام هذا العمل المتواضع.

أود أن أعبر عن خالص الشكر والتقدير والامتنان لأستاذتي المشرفة، الأستاذة الدكتورة آيات سلمان شهيب، لما قدمته لي من توجيه علمي ومتابعة دقيقة وملاحظات قيمة وسديدة أسهمت في أنجاز هذه الرسالة، فجزاها الله عني وعن أهل العلم خير الجزاء.

كما أقدم جزيل الشكر والتقدير لجميع أساتذة وموظفي معهد العلمين للدراسات العليا، لما قدموه من دعم علمي وإداري خلال فترة دراستي، وأخص بالشكر عمادة معهد العلمين المتمثلة بالدكتور زيد عدنان العكيلي ورئيس قسم القانون العام الدكتور صعب ناجي عبود المحمدي والدكتورة نجلاء مهدي، والدكتورة سحر جبار، وكافة اساتذتي في السنة التحضيرية كل من د. علي عادل اسماعيل، و د. باسم جميل الموسوي، ود. احمد عبيس و د. رشا شاكر، و د. محمد العبدلي، ود. كرار الصائغ، لما أبدوه من تعاون واهتمام ومساندة كان لها تأثير كبير في مسيرتي الدراسية.

ولا أستطيع في هذا المقام إلا أن أذكر بكل وفاء وإجلال أستاذيَّ الراحلين، الأستاذ الدكتور محمد علي والأستاذ الدكتور خالد غالب مطر، اللذين انتقلا عن هذه الدنيا، لكن أثر علمهما وأخلاقهما لا يزال حيًا في نفوس طلبتهما. لقد كان لهما فضل كبير في مسيرتي العلمية خلال السنة التحضيرية، فجزاهما الله خير الجزاء وأسكنهما فسيح جناته.

كما أود أن أشكر الأستاذ الدكتور نديم عيسى خلف الجابري، لما قدمه لي من دعم علمي وتوجيه كريم، وما أبداه من تعاون ومساندة كان لهما أثر طيب في مسيرتي الدراسية، فله مني بالغ الامتنان والتقدير.

وأتوجه بالشكر والامتنان إلى أصدقائي الأعزاء: الدكتور محمد، وقصي، وأحمد، وعمر، ونور سمير احمد، وأواب، وعبد الله، لما قدموه لي من دعم ومساندة صادقة، ولما كان لهم من أثر طيب في تذليل صعوبات هذه المرحلة، فجزاهم الله خير الجزاء، وكذلك جميع أصدقائي الذين لم تسعفني الذاكرة لذكر أسمائهم، فمكانتهم في القلب لا تنساها الأيام.

كما أقدم الشكر لأعضاء لجنة المناقشة الموقرين، لتفضلهم بقراءة هذه الرسالة وتقويمها وإغنائها بملاحظاتهم العلمية القيمة.

وأتوجه بالشكر والامتنان لكل من قدم لي العون والمساندة، وساهم، من قريب أو بعيد، في أنجاز هذا العمل، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الباحث

المُلخَص

تتناول هذه الدراسة تأثير تمثيل المكونات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي، في ظل دستور ٢٠٠٥. تسعى الدراسة إلى استكشاف ما إذا كان هذا التمثيل قد أسهم في تحقيق توازن مجتمعي أم أنه عزز نظام المحاصصة على حساب الكفاءة. اعتمدت الدراسة على منهج وصفي تحليلي، بالإضافة إلى المنهجين التاريخي والمقارن، واستفادت من قرارات المحكمة الاتحادية العليا ومقابلة مباشرة مع أحد أعضاء لجان كتابة الدستور.

توصلت الدراسة إلى أن المشكلة الأساسية ليست في غياب النصوص القانونية، بل في الفجوة بين النص والتطبيق، بالإضافة إلى الفراغ التشريعي الذي يُترك للاجتهاد السياسي. لم يُستخدم مصطلح المكونات بشكل صريح قبل دستور ٢٠٠٥، حيث جاء الدستور مع ضمانات عامة تُركت تفاصيلها للأعراف والتوافقات. ورغم مرور عشرين عاماً، لم يتم تشكيل مجلس الاتحاد، حيث تم تعليق تشكيله على إرادة مجلس النواب. أسهم نظام الكوتا في ضمان التمثيل، لكنه أضعف من معيار الكفاءة، وتحولت الانتخابات إلى مجرد حساب لأحجام المكونات، مما أدى إلى تراجع الأغلبية والرقابة النيابية أمام التوافق، وتوزعت الرئاسات والمناصب العليا وفقاً للأعراف بدلاً من النصوص.

أما على المستوى المحلي، فقد كانت المادة ١٢٥ غير كافية لتنظيم مشاركة المكونات، مما أدى إلى نتائج متباينة، مثل الشلل الانتخابي في كركوك الذي استمر لعقدين، وأزمة سنجار التي دامت لأكثر من إحدى عشرة سنة، وتجربة ناجحة في الحمدانية. كما جاء قرار المحكمة الاتحادية ٢٠٢٣/٨٣ متناقضاً، حيث ألغى كوتا المكونات في إقليم كوردستان بينما أبقاها على المستوى الاتحادي.

خلصت الدراسة إلى أن التمثيل المكوناتي أدى إلى نشوء محاصصة مركبة، بين المكونات والأحزاب الممثلة لها، مما أقصى الكفاءات وقدم الولاء الفرعي على الهوية الوطنية، مما يدعم فرضيتها .

أوصت الدراسة بتعريف المكونات قانونياً، وتنظيم مجلس الاتحاد بنصوص دستورية مباشرة، وتوحيد شرط التحصيل الدراسي لمرشحي الكوتا مع غيرهم، وإنشاء مفوضية مستقلة لشؤون المكونات، واعتماد التوزيع التعويضي أو التدوير الدوري في الوحدات الإدارية متعددة المكونات مع اشتراط الكفاءة والنزاهة. كما أرفقت مشروعي قانونين: الأول لتعزيز المواطنة السياسية وتكافؤ الفرص على المستوى الاتحادي، والثاني لتنظيم تمثيل المكونات في الأقضية والنواحي.

فهرست المحتويات

ت	العنوان	من - الى
١	الواجهة	-
٢	الآية القرآنية	-
٣	إقرار المشرف	-
٤	إقرار المقوم اللغوي	-
٥	إقرار لجنة المناقشة	-
٦	الاهداء	أ
٧	الشكر والعرفان	ب
٨	الملخص	ت
٩	فهرست المحتويات	ث-ج
١٠	المقدمة	١-٤
١١	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمكونات وموقف الدساتير منها	٥-٥٣
١٢	المبحث الأول: مفهوم المكونات وأنماطها في الفكر الدستوري	٦-٣١
١٣	المطلب الأول: تعريف المكونات وتمييزها عما يشتبه معها من مصطلحات	٧-١٤
١٤	الفرع الأول: تعريف المكونات	٧-٩
١٥	الفرع الثاني: تمييز المكونات مع ما يشتبه معها من مصطلحات	١٠-١٤
١٦	المطلب الثاني: أنماط المكونات في العراق	١٥-٣١
١٧	الفرع الأول: النمط القومي في العراق	١٥-٢١
١٨	الفرع الثاني: النمط الديني في العراق	٢٢-٢٨
١٩	الفرع الثالث: النمط المذهبي في العراق	٢٩-٣١
٢٠	المبحث الثاني: موقف الدساتير العراقية والمقارنة من المكونات	٣٢-٥٣
٢١	المطلب الأول: موقف الدساتير العراقية من المكونات	٣٣-٤٧
٢٢	الفرع الأول: موقف الدساتير العراقية الصادرة قبل العام٢٠٠٣ من المكونات	٣٣-٤٠
٢٣	الفرع الثاني: موقف الدساتير العراقية الصادرة بعد العام٢٠٠٣ من المكونات	٤١-٤٧
٢٤	المطلب الثاني: موقف الدساتير المقارنة من التعدد والمكونات	٤٨-٥٣
٢٥	الفرع الأول: موقف الدساتير المقارنة من المكونات في ظل التعددية الطائفية والمذهبية	٤٨-٥٠
٢٦	الفرع الثاني: موقف الدساتير المقارنة من المكونات في ظل التعددية اللغوية والقومية	٥١-٥٣
٢٧	الفصل الثاني: دور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية في العراق	٥٤-١١٠
٢٨	المبحث الأول: أثر المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية	٥٦-٨٣
٢٩	المطلب الأول: مشاركة المكونات في بناء السلطة التشريعية الاتحادية في العراق	٥٧-٧٠
٣٠	الفرع الأول: اسهام المكونات في تشكيل مجلس النواب العراقي	٥٨-٦٤
٣١	الفرع الثاني: اسهام المكونات في تشكيل مجلس الاتحاد العراقي المرتقب	٦٤-٧٠
٣٢	المطلب الثاني: وسائل تمثيل المكونات والانعكاسات المترتبة عليها	٧١-٨٣
٣٣	الفرع الأول: الوسائل العملية لتمثيل المكونات في السلطة التشريعية الاتحادية	٧١-٨٣
٣٤	الفرع الثاني: الانعكاسات الإيجابية والسلبية للمكونات في تشكيل السلطة التشريعية	٧٩-٨٣
٣٥	المبحث الثاني: أثر المكونات في تشكيل السلطة التشريعية على الصعيد المحلي	٨٤-١٠٩

ت	العنوان	من - الى
٣٦	المطلب الأول: وحدات اللامركزية السياسية "الأقاليم" ومشاركة المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاقليمية	٨٥-٩٥
٣٧	الفرع الأول: وحدات اللامركزية السياسية "الأقاليم" طبيعتها وتكوينها	٨٥-٩٠
٣٨	الفرع الثاني: تشكيل السلطة التشريعية في الأقاليم	٩١-٩٥
٣٩	المطلب الثاني: وحدات اللامركزية الإدارية "المحافظات" واسهام المكونات في تشكيل السلطة التشريعية المحلية	٩٦-١٠٩
٤٠	الفرع الأول: الطبيعة القانونية والتشريعية للمحافظة الغير منتظمة في إقليم	٩٧-١٠٣
٤١	الفرع الثاني: الطبيعة الدستورية والقانونية للإدارات المحلية " الاقضية والنواحي	١٠٤-١٠٩
٤٢	الفصل الثالث: دور المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية في العراق	١١٠-١٤٢
٤٣	المبحث الأول: أثر المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق	١١٢-١٢٨
٤٤	المطلب الأول: مشاركة المكونات في تكوين السلطة التنفيذية الاتحادية	١١٣-١٢٠
٤٥	الفرع الأول: اسهام المكونات في تشكيل رئاسة الجمهورية في العراق	١١٣-١١٦
٤٦	الفرع الثاني: اسهام المكونات في تشكيل رئاسة ومجلس الوزراء العراقي	١١٧-١٢٠
٤٧	المطلب الثاني: وسائل تمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية وانعكاساتها	١٢١-١٢٨
٤٨	الفرع الأول: الوسائل القانونية والسياسية لتمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية	١٢١-١٢٤
٤٩	الفرع الثاني: الانعكاسات الإيجابية والسلبية لدور المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية	١٢٥-١٢٨
٥٠	المبحث الثاني: أثر المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية في الأقاليم وشغل المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية	١٢٩-١٤٢
٥١	المطلب الأول: دور المكونات في تكوين السلطة التنفيذية في الأقاليم	١٣٠-١٣٥
٥٢	الفرع الأول: مساهمة المكونات في تولي منصب رئيس الإقليم	١٣٠-١٣٢
٥٣	الفرع الثاني: مساهمة المكونات في تشكيل حكومة الإقليم	١٣٣-١٣٥
٥٤	المطلب الثاني: دور المكونات في شغل المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية	١٣٦-١٤٢
٥٥	الفرع الأول: مساهمة المكونات في تولي منصب المحافظ	١٣٦-١٣٩
٥٦	الفرع الثاني: مساهمة المكونات في شغل منصبي القائمقام ومدير الناحية	١٤٠-١٤٢
٥٧	الخاتمة	١٤٣-١٥٠
٥٨	قائمة المصادر والمراجع	١٥١-١٦٨
٥٩	الملاحق	١٦٩-١٨٢
٦٠	Abstract	B
٦١	Title page	A

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة:

يُعد موضوع المكوّنات من القضايا الدستورية المعاصرة التي ظهرت في الدول التي تتمتع بتعدد قومي وديني ومذهبي، وذلك لما لهذا التنوع من تأثير مباشر على طبيعة النظام السياسي وآليات توزيع السلطة. ويُعد العراق من أبرز الأمثلة على ذلك، حيث يضم مكوّنات قومية متعددة مثل العرب والكرد والتركمان والكلدان والآشوريين والسريان والأرمن، أضافة إلى أديان تشمل الإسلام بمذهبيه الشيعي والسني، والمسيحية بطوائفها، واليزيدية، والصابئة المندائية، والقزلباش وغيرها. ورغم أن هذا التنوع ليس مصدر أزمة بحد ذاته، إلا أن التعامل غير السليم معه من الناحية الدستورية والقانونية والسياسية والثقافية هو الذي أدى إلى نشوء الأزمات والتوترات بين المكوّنات على مدى عقود، وقد بقي مصطلح المكوّنات موجوداً في الدساتير العراقية المتعاقبة منذ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ بشكل ضمني دون إقرار صريح، حتى جاء دستور جمهورية العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ ليُدرجه بشكل صريح في ديباجته ومواده. وقد اتجه النظام السياسي بعد العام ٢٠٠٣ إلى اعتماد مبدأ تمثيل المكوّنات في إدارة الدولة استناداً إلى فلسفة المشاركة السياسية وتحقيق التوازن، إلا أن التطبيق العملي أظهر اشكالات متعددة تتعلق بالمحاصصة السياسية وتأثيرها على كفاءة المؤسسات الدستورية. تتناول هذه الدراسة مفهوم المكوّنات وأنماطها وموقف الدساتير منها، ومدى تأثيرها في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستويين الاتحادي والمحلي، مع توضيح الانعكاسات الإيجابية والسلبية لهذا التمثيل.

ثانياً: أهمية الدراسة:

الأهمية النظرية: تعزيز المكتبة القانونية والدستورية من خلال دراسة متخصصة تتناول تأثير المكونات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتوضيح مفهوم المكونات وتمييزه عن الأقليات والطوائف والأعراق، وبيان تأثير ذلك على مبادئ الفصل بين السلطات والمساواة السياسية.

الأهمية العملية: تحديد المشكلات العملية الناتجة عن تطبيق نظام المحاصصة السياسية وتأثيرها على أداء مؤسسات الدولة، مع تقديم مقترحات إصلاحية تحقق التوازن بين التمثيل العادل للمكونات والكفاءة في إدارة الدولة.

ثالثاً: اشكالية الدراسة: تدور إشكالية الدراسة حول تأثير مبدأ تمثيل المكوّنات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، وما إذا كان قد ساهم في تحقيق التوازن المجتمعي أو أدى إلى تعزيز المحاصصة السياسية وتأثيراتها السلبية على كفاءة مؤسسات الدولة، وتنبثق عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

١- ما المقصود بالمكوّنات وما الفرق بينها وبين الأقليات والطوائف والأثنيات، وما تأثير هذا التمييز على التنظيم الدستوري؟
٢- ما الأساس الدستوري والقانوني لتمثيل المكوّنات في السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستويين الاتحادي والمحلي؟
٣- كيف أثر هذا المبدأ على تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية، المتمثلة بمجلس النواب ومجلس الاتحاد، وعلى السلطة التشريعية المحلية في الأقاليم والمحافظات والأقضية؟
٤- ما تأثير المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية على المستوى الاتحادي من خلال رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، وعلى المستوى المحلي من خلال المناصب التنفيذية في الأقاليم والمحافظات والأقضية؟
٥- ما الانعكاسات الإيجابية والسلبية الناتجة عن اعتماد هذا المبدأ؟
٦- ما السبل الدستورية والقانونية التي يمكن أن تحقق التوازن بين التمثيل العادل للمكوّنات وكفاءة إدارة مؤسسات الدولة؟

رابعاً: فرضية الدراسة:

تنطلق الدراسة من فرضية تفيد بأن تمثيل المكونات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية كان يهدف في البداية إلى تحقيق التوازن السياسي وضمان المشاركة. ومع ذلك، أدى التطبيق العملي إلى تعزيز المحاصصة السياسية على حساب الكفاءة المؤسسية، ما أثر سلباً على أداء السلطات العامة. وتفترض الدراسة أن تحقيق الاستقرار السياسي يتطلب إعادة تنظيم آليات تمثيل المكونات ضمن إطار دستوري وقانوني يستند إلى مبدأ المواطنة باعتبارها وحدة انتماء واعتبار الكفاءة وحدة قياس، مع ضمان المشاركة العادلة لجميع المكونات بعيداً عن المحاصصة السياسية الضيقة.

خامساً: هدف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، أبرزها:

١- تحديد المقصود بمصطلح المكوّنات وتمييزه عن المفاهيم المشتبهة به كالأقليات والطوائف والأثنيات، بما يرفع الالتباس المفاهيمي السائد في الأدبيات الدستورية العراقية.

٢- الكشف عن الأساس الدستوري والقانوني الذي استند إليه تمثيل المكوّنات في السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستويين الاتحادي والمحلي.

٣- تحليل الأثر الفعلي لمبدأ التمثيل المكوناتي في تشكيل مجلس النواب والمجلس غير المفعّل (مجلس الاتحاد)، وفي تشكيل السلطة التنفيذية من خلال رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، وامتداده إلى المستوى المحلي في الأقاليم والمحافظات والأقضية.

٤- – بيان الانعكاسات الإيجابية والسلبية المترتبة على اعتماد هذا المبدأ، وتحديداً أثره على كفاءة المؤسسات الدستورية.

٥- اقتراح سبل دستورية وتشريعية كفيلة بتحقيق التوازن بين التمثيل العادل للمكوّنات ومتطلبات الكفاءة والنزاهة في إدارة الدولة.

سادساً: نطاق الدراسة

النطاق الموضوعي: تأثير المكونات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية والأسس الدستورية والقانونية لتمثيلها على المستويين الاتحادي والمحلي.

النطاق الزماني: من العام ١٩٢٥ م إلى العام ٢٠٢٦ م.

النطاق المكاني: العراق كموضوع رئيس للدراسة، مع الاستفادة من تجارب دستورية مقارنة، لا سيما من لبنان وسويسرا وبلجيكا وإسبانيا وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة الامريكية والأرجنتين وكوسوفو وبوروندي.

النطاق التشريعي: الدساتير العراقية المتعاقبة مع التركيز على دستور ٢٠٠٥، وقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وقانون الانتخابات رقم (١٢) لعام ٢٠١٨ المعدل، وقانون المحافظات رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل، وقانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥، وقانون حماية حقوق المكونات في كوردستان رقم (٥) لعام ٢٠١٥، والنظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لعام ٢٠٢٢.

سابعاً: منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي بوصفه منهجاً أساسياً يصفُ النصوص الدستورية والقانونية وتحليل آثارها، واستخدمت المنهج التاريخي لتتبع تطور موقف الدساتير العراقية تجاه مسألة المكونات، إضافة إلى المنهج المقارن عند دراسة التجارب الدستورية في الدول التي تتمتع بتعددية مجتمعية.

ثامناً: الدراسات السابقة:

تناولت دراسات عدة موضوع المكونات في النظام السياسي العراقي، إلا أن معظمها ركز على جانب محدد، دون الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستويين الاتحادي والمحلي. ومن أبرزها: أطروحة الدكتوراه «دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥» للدكتورة آيات سلمان شهيب عام ٢٠١٥، وهي الأقرب للموضوع لكنها تتناول الأقليات؛ وأطروحة «تمثيل الأقليات في البرلمان: دراسة مقارنة» للدكتورة سناء طعمة مهدي الموسوي عام ٢٠٠٧، التي لا تتناول السلطة التنفيذية أو المستوى المحلي؛ وأطروحة «المحاصصة وأثرها على أداء النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٥» للباحث عنفوان عبد العزيز حمادي عام ٢٠٢٤، التي لا تتناول البنية الدستورية والقانونية والمستوى المحلي بتفصيل؛ ورسالة «التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي ٢٠٠٥» للباحثة أنفال حسن فاضل الواسطي عام ٢٠٢٢، التي لا تتناول المكونات أو السلطة التنفيذية. وتتميز هذه الدراسة بجمعها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستويين الاتحادي والمحلي ضمن إطار دستوري وقانوني متكامل، بالاستناد إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا وشهادات أعضاء لجان كتابة الدستور.

تاسعاً: هيكلية الدراسة:

جاءت هذه الدراسة في مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة وملاحق، على النحو الآتي:

خُصص الفصل الأول للإطار المفاهيمي للمكوّنات وموقف الدساتير منها، من خلال مبحثين، تناول الأول مفهوم المكوّنات وأنماطها في الفكر الدستوري، وتناول الثاني موقف الدساتير العراقية والمقارنة منها.

أما الفصل الثاني فتناول دور المكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية في العراق، من خلال مبحث خُصص لأثرها في السلطة التشريعية الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ومبحث آخر لأثرها في السلطة التشريعية على الصعيد المحلي (الأقاليم والمحافظات).

وخُصص الفصل الثالث لدور المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية، من خلال مبحث تناول أثرها في السلطة التنفيذية الاتحادية، وآخر تناول أثرها في السلطة التنفيذية في الأقاليم وشغل المناصب التنفيذية بالإدارة المحلية. وخُتمت الدراسة بخاتمة تضمنت أبرز الاستنتاجات والمقترحات.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمكونات وموقف الدساتير منها

يُعد مفهوم المكونات من المفاهيم الحديثة نسبيًا في الفكر الدستوري، وقد ظهر بشكل واضح في المجتمعات التي تتميز بالتنوع الديني أو القومي أو المذهبي، نتيجة شعور بعض الجماعات بعدم الانسجام أو التهميش بسبب تراكمات تاريخية مرتبطة بهوياتها المختلفة. ومن ثمَ، اتجهت الأنظمة الدستورية الحديثة إلى إيجاد آليات قانونية وتنظيمية تضمن مشاركة هذه المكونات في إدارة الدولة وتحقيق التوازن بينها، ما يحافظ على وحدة الدولة واستقرارها السياسي والاجتماعي.

ويُعد العراق من الدول التي تتميز بهذا التنوع المكوناتي، ما استدعى اعتماد تنظيم دستوري يسعى لتحقيق التوازن بين مكوناته المختلفة وضمان حقوقها السياسية والاقتصادية والثقافية بعيدًا عن معيار الأغلبية العددية. وقد برز دور المكونات بشكل واضح بعد العام ٢٠٠٣، خاصة في عملية كتابة الدستور وإعادة تشكيل مؤسسات الدولة، حيث اتجهت القوى السياسية إلى تبني مبدأ التوازن والديمقراطية التوافقية كوسيلة لإدارة التنوع المجتمعي وتحقيق المشاركة السياسية بين مختلف المكونات.

وقد تجسَّد هذا التوجه عمليًا في تشكيل لجنة المتابعة ومجلس الحكم على أساس التمثيل النسبي للمكونات، ثم تعزز بشكل أوضح في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، الذي أكد على مبدأ التشاور والمشاركة بين مختلف أطياف الشعب العراقي، ما ساهم في ترسيخ مبدأ إشراك المكونات ضمن البنية الأساسية للنظام السياسي العراقي الجديد.

وعليه، سنقسم هذا الفصل على مبحثين؛ حيث نتناول في المبحث الأول مفهوم المكونات وأنماطها في الفكر الدستوري، وفي المبحث الثاني فسوف نخصصه لبيان موقف الدساتير العراقية والمقارنة من المكونات.

المبحث الأول

مفهوم المكونات وأنماطها في الفكر الدستوري

يُعد مفهوم المكونات من المفاهيم الحديثة نسبيًا في الفكر الدستوري، وقد ظهر بشكل واضح في الدول التي تتميز بالتعدد القومي أو الديني أو المذهبي، نتيجة الحاجة إلى إيجاد تنظيم قانوني يضمن التعايش بين الجماعات المختلفة داخل الدولة، ويحقق التوازن بينها بما يحافظ على وحدة الدولة واستقرارها السياسي والاجتماعي. وقد اختلفت الاتجاهات الفقهية والدساتير المقارنة في تحديد المقصود بالمكونات، ما أدى إلى تداخل هذا المصطلح مع مفاهيم أخرى مشابهة مثل الأقليات والطوائف والأثنيات، ما جعل تحديد مفهومه وتمييزه من الموضوعات المهمة في الدراسات الدستورية المعاصرة.

ويُعد العراق من الدول التي تتميز بتنوع مجتمعي واضح، حيث يضم مكونات قومية ودينية ومذهبية متعددة، وقد انعكس ذلك بشكل مباشر على طبيعة التنظيم الدستوري والنظام السياسي فيه، خاصة بعد عام ٢٠٠٣. وعلى الرغم من أن الدساتير العراقية المتعاقبة منذ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ لم تشر صراحةً إلى مصطلح "المكونات"، إلا أن هذا المفهوم كان حاضرًا بشكل ضمني من خلال النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات والمشاركة السياسية، حتى جاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ليشير إلى المكونات بشكل صريح، تأكيدًا على أهمية إشراكها في مؤسسات الدولة وتحقيق التوازن بين مختلف أطياف المجتمع.

ونظرًا لأن العراق يشترك مع عدد من الدول في طبيعة تكوينه الاجتماعي المتعدد، فأن دراسة مفهوم المكونات تتطلب الاستفادة من بعض التجارب الدستورية المقارنة التي تناولت هذا الموضوع بطرائق مختلفة، سواء من خلال الاعتراف الصريح بالمكونات أو عبر تنظيم آليات مشاركتها في السلطة.

لذا، سنقسم هذا المبحث على مطلبين؛ حيث نتناول في المطلب الأول تعريف المكونات وتمييزها عما يشتبه معها من مصطلحات، في حين سنخصص المطلب الثاني لبيان أنماط المكونات في العراق.

المطلب الأول

تعريف المكونات وتمييزها عما يشتبه معها من مصطلحات

يُعد مفهوم المكونات من المفاهيم البارزة في الأنظمة السياسية والاجتماعية الحديثة، خاصة في الدول التي تتميز بالتنوع القومي أو الديني أو المذهبي. وقد أصبح لهذا المصطلح دورٌ مهم في الخطاب الدستوري والسياسي، نظرًا لارتباطه بتنظيم مشاركة الجماعات المختلفة في إدارة الشؤون العامة وتوزيع السلطات. وقد اكتسب هذا المفهوم أهمية خاصة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، نتيجة لتكرار استخدامه في الممارسات السياسية والقانونية المتعلقة ببنية الدولة ومؤسساتها، وبما أن مصطلح المكونات قد يختلط مع عدد من المفاهيم القريبة مثل الأقليات والطوائف والجماعات القومية أو الدينية، فأنه من الضروري توضيح معناه بدقة، وتحديد حدوده وما يميزه عن المصطلحات المشابهة.

لذا، سنقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين؛ حيث سنتناول في الفرع الأول تعريف المكونات من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، في حين سنخصص الفرع الثاني لتمييز المكونات عن المفاهيم التي قد تلتبس بها.

الفرع الأول

تعريف المكونات

المكونات لغة: جمع مكون، والمكون هو العنصر الذي يتألف منه الشيء، وهي اسم فاعل من الفعل كون كون: الكون وقد كان كونا وكينونة [1]، وكأن يقول مكونات الخليط ومكونات المجتمع ومكونات الماء وهي تعني الأجزاء أو الفئات، أما تعريف المكونات في الاصطلاح هي وحدات اجتماعية جماعية تتميز بهوية مشتركة مستقرة قومية، أو دينية، أو مذهبية، أو لغوية، أو ثقافية، وتشكل كيانات معترفاً بوجودها وتأثيرها في البنية الاجتماعية السياسية للدولة ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن المكونات بطبيعتها تعني التعددية داخل المجتمع لأن وجود أكثر من مكوّن يعني تعدد الهويات والانتماءات التي تتعايش ضمن الإطار الدستوري الواحد، ما يجعل التعددية سمة أساسية لبنية الدولة والمجتمع.

---

[1] أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، معجم لسان العرب، ابن منظور، ٢٠٠٣، ج١٣، ص ١٣٦.

وبالرجوع الى المعنى اللغوي للتعدد الذي يتمثل بكلمة عد يتبين لنا الكثير من المضامين وإطار مفهوم التعددية فكلمة (عد) تعني حسب، واحصى و (عادة معاداة) وعدادا، فاخره في العدد، وعدد الشيء واحصاه، و (عددت) الشيء جعلته ذا عدد، (والعديدة) الحصة والنصيب [١].

والجدير بالذكر أن مصطلح التعددية قد دخل إلى ميدان الدراسات السياسة والأثنية لأول مرة بعد الحرب العالمية الثانية من قبل العالم " فيرنفال " الذي عرف المجتمع المتعدد هو نوع من المجتمعات التي تتشكل من عنصرين أو عدة عناصر وتعيش سوية في ظل هيئة سياسية مشتركة من دون اندماج مع بعضها بسبب الاختلافات القومية أو اللغوية أو الدينية أو المذهبية[٢].

وأن هنالك من يعرف تعدد المكونات أو التعددية أنها توصيف لظاهرة يمكن ادراكها حسيا وهي التباين والتنوع بين المجتمع الواحد واختلافهم في جنسياتهم أو الوانهم أو آرائهم أو قيمهم أو ديانتهم أو ثقافتهم أو قوميتهم [٣].

وأن خير ما يستشهد به حول التعدد المكوناتي هو كتاب الله عز وجل، حيث جاء نص الآية الكريمة، اذ قال تعالى في محكم كتابه الحكيم بسم الله الرحمن الرحيم (يا أيها الناس أنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا أن اكرمكم عند الله اتقاكم أن الله عليم خبير) صدق الله العظيم [٤].

وتدل هذه الآية الكريمة على وجود التنوع والتعدد والاختلاف في المكونات البشرية حيث ذكر في نص الآية وجود الذكور و الإناث أي يدل على تنوع الجنس, والمراد في كلمة شعوباً هو الأمم الكبيرة في السابق كالعرب والروم والفرس ....الخ أي المكونات البشرية ذات الهوية الجامعة على الأساس القومي أو الديني أو الثقافي ..الخ , وجاء في النص الكريم على القبائل وهم جماعات اصغر من الشعوب تتفرع منها بطون وافخاذ واسر وافراد وهو ما يدل على أن الشعوب تتفرع منها قبائل قابلة للاختلاف فيما بينها على أسس معينة سواء النسب أو على أساس اللون أو الثقافة .

---

[١] مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج /٢ , القاهرة، ط٣ , ١٩٨٥ , ص ٦٠٨ , نقلا عن د. محمد مهدي عاشور، التعددية الاثنية إدارة الصراعات واستراتيجيات التسوية، عمان، المركز العالمي للدراسات السياسية , ٢٠٠٢, ص ٢٠.

[٢] د. عبد السلام إبراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في افريقيا، مركز الوحدة العربية، ط١ , بيروت ٢٠٠٠ , ص ٣٥.

[٣] د. سامان شكر سمين، التعددية المجتمعية وأثرها في النظام السياسي ودار مصر للنشر والتوزيع، ط١ , القاهرة ٢٠٢٥ , ص٢٢.

[٤] القرآن الكريم، سورة الحجرات، الآية ١٣.

وجاء قوله تعالى في سورة الروم ما يثبت التنوع العرقي واللغوي بين أبناء البشر وقال تعالى، بسم الله الرحمن الرحيم (ومن آياته خلق السماوات والأرض واختلاف السنتكم والوانكم) صدق الله العظيم [١].

وجاءت الآية الكريمة من سورة البقرة وهي تؤسس إلى التعدد الديني وحرية المعتقد حيث قال جل وعلا بسم الله الرحمن الرحيم (لا اكراه في الدين) صدق الله العظيم[٢].

وجاء صريح الآية من سورة هود (ولو شاء ربك لجعل الناس امة واحدة ولا يزالون مختلفين) صدق الله العظيم[٣].

ومن منطلق هذه الآية الكريمة يتبين لنا أن الاختلاف هو سنة الهية كونية

وجاء في القران الكريم عن تعدد الأمم وقال تعالى بسم الله الرحمن الرحيم (ولقد بعثنا في كل امة رسولا) صدق الله العظيم[٤]؛ وهذا النص هو اثبات على تعدد الأمم التي بعث الله لهم الأنبياء، وهنالك الكثير من الآيات ما تدل على التعدد البشري والاختلاف بين الشعوب سواء كان الاختلاف على العرق أو الدين وباقي الاختلافات

ولما تقدم أن هنالك العديد من التعريفات لمصطلح المكونات أو لمرادفها مثل التعددية ولكن لا يوجد هنالك تعريف مانع جامع متفق عليه للمكونات ولكن يعتقد الباحث أن المكونات هي جماعات بشرية تتميّز بهوية جمعية مستقرة، تتشكّل إمّا على روابط أصلية غير قابلة للتغيير الفردي كالقومية أو العِرق أو اللغة الام، وإمّا على روابط اعتقادية أو مذهبية قابلة للتغيّر على المستوى الفردي لكنها تبقى ثابتة ومستمرة على المستوى الجمعي. وتتمثل هذه الجماعات بوصفها وحدات اجتماعية مستقلة في بنيتها ووعيها بذاتها، بصرف النظر عن الاعتراف السياسي أو الدستوري بها، وقد تكون معترفاً بها أو مهمَّشة، لكنها تبقى مكوّناً اجتماعياً مؤثراً في النسيج العام للمجتمع".

---

[١] القرآن الكريم، سورة الروم، الآية ٢٢.

[٢] القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية ٢٥٦.

[٣] القرآن الكريم، سورة هود، الآية ١١٨.

[٤] القرآن الكريم، سورة النحل، الآية ٣٦.

الفرع الثاني

تمييز المكونات مع ما يشتبه معها من مصطلحات

يُعد مصطلح المكوّنات من المفاهيم الحديثة نسبيّاً في الأدبيات الدستورية، ولم يستقر له تعريف جامع مانع يحظى بإجماع فقهي، الأمر الذي سمح بحدوث قدرٍ من التداخل بينه وبين مفاهيم أخرى قريبة في الدلالة. ويُبرز هذا الغموض الحاجة إلى ضبط استعمال المصطلح تمييزاً له عن غيره من المفاهيم التي قد تتقاطع معه في بعض السمات، ولكنها تختلف عنه في الجوهر والدلالة والمجال التداولي، وسنتناول فيما يلي أهم المصطلحات التي قد تتشابه مع مصطلح المكونات ونعرف كل واحد منها على حدة ونميزها عن مصطلح المكونات وكما يلي:

أ **الأقليات** : قبل الدخول الى التعريف اصطلاحا بهذا المصطلح وعند رجوعنا الى كتاب الله "عز وجل" نجد أن كلمة الأقليات قد وردت في عدة مواضع وكما جاء في محكم كتابه من سورة البقرة وهو ما يدل على التعبير الكمي فقال جل وعلى (كم من فئةً قليلة غلبت فئةً كثيرة بأذن الله والله مع الصابرين)[١] وهذا ما يدل على التعبير الكمي , وأيضا وردت كلمة أخرى تدل على هذا المصطلح ويشير قوله تعالى: (وَاذْكُرُوا إِذْ أَنتُمْ قَلِيلٌ مُّسْتَضْعَفُونَ فِي الْأَرْضِ) حيث تشير الآية الكريمة إلى حالة جماعة محدودة العدد تفتقر للقوة والحماية داخل مجتمع أكبر، وهو ما يقترب من مدلول "الأقلية" بوصفها فئة قليلة وغير متوازنة في القوة[٢]. وجاءت سورة هود بدلالة لغوية تشير الى القلة وندرة العدد حيث قال تعالى (حتى اذا جاء امرنا وفار التنور قلنا احمل فيها من كل زوجين اثنين واهلك الا من سبق عليه القول ومن امن وما امن معه الا قليل) وهذه الآية الكريمة تدل على ندرة المؤمنين وأن استعمال كلمة قليل لم تستخدم للعدد فقط بل استخدمت في الاستجابة لسيدنا هود عليه السلام وهو ما يدل على ندرة وانعزال المؤمنين كجماعة صغيرة وهذا يستعمل في اللغة العربية للإشارة الى الأقليات البشرية مقابل المجموعات الكبيرة [٣] , ولما تقدم من آيات كريمة يستفاد منها للدلالة على مفهوم الأقلية ولما لها من اصل وجذور في محكم كتاب الله عز وجل، والجدير بالذكر أن هذا المصطلح ورد في العدد الغير قليل في القرآن الكريم وأخذنا الآيات الكريمة أنفة الذكر على سبيل الاستئناس لمعرفة مفهوم الأقليات. اما التعريف بهذا المفهوم اصطلاحا فأن من

---

(١) القرآن الكريم، سورة البقرة – الآية ٢٤٩.
(٢) القرآن الكريم، سورة الأنفال الآية ٢٦.
(٣) القرآن الكريم، سورة هود الآية ٤٠.

الصعوبة إيجاد تعريف خاص به فقد اختلف الفقهاء والباحثين في إيجاد تعريف جامع لمفهوم الأقلية وأن مرد هذا الاختلاف بالتعريف يرجع الى تباين الأقليات حسب عدة معايير اما على أساس معيار السكن فقد يرتكزون في منطقة معينة أو على أساس معيار الدين أو المذهب أو القومية .... الخ، وقد عرفت الأقلية على أنها مجموعة فرعية تعيش ضمن مجتمع أكبر، وتتميز بخصائص خاصة تفصلها عن البيئة الاجتماعية المحيطة بها؛ تُعد هذه المجموعة نفسها متضررة نتيجة هيمنة جماعة أخرى ذات مكانة اجتماعية أعلى وامتيازات أكبر، حيث تسعى هذه الهيمنة إلى الحد من قدرة الأقلية على المشاركة الكاملة في مختلف الأنشطة الاجتماعية أو الاقتصادية والسياسية، ما يؤدي إلى حصر دورهم في إطار محدود داخل مجتمع الأغلبية[١], ويرى الباحث أن هذا التعريف يضيق من مفهوم الأقلية بوضعه في خانة التضرر والهيمنة فقط على الرغم أن الأقلية قد تكون في العدد فقط دون معاناتها من الهيمنة والتهميش كما وصفها التعريف أنف الذكر، حيث أن هذا التعريف قد يصلح للأقلية المهمشة لكنه غير شامل لمفهوم الأقلية بصورتها العامة المتداولة , وعرفت الأقليات في الموسوعة الامريكية بأنهم مجموعة تتمتع بوضع اجتماعي اقل من وضع الجماعات الأخرى في المجتمع نفسه، وتمتلك نفوذاً وقوة اقل، وتمارس عدداً اقل من الحقوق مقارنة بالجماعة المسيطرة في المجتمع, وغالباً ما يُحرَم افراد الأقليات من الاستمتاع الكافي بحقوق المواطنين من الدرجة الأولى [٢]. وهذا التعريف يصلح أن يكون للأقليات المضطهدة لكن لا يصلح أن يكون تعريفا عاما للأقليات لأنه يخلط بين الأقلية والحرمان ويُعد التعريف وصفي وليس علمي لأنه يصف حالة معينة وخصوصا أن التعريف يستمد من الحالة الامريكية في التمييز العنصري حيث لا يمكن تطبيق هذا التعريف على جميع الدول , وتجاهل التعريف الأقليات العددية القوية وتجاهل العديد من الحالات التي تكون فيها الأقلية قوية سواء على الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية ...الخ, ويعاب على التعريف أيضا الى أنه يفتقر إلى معيار يمكن القياس عليه حيث لم يحدد الحد الذي يحول الجماعة الى اقلية والسؤال هنا هل يكفي غياب حقوق معينة أم يجب أن يكون الحرمان ممنهج؛ وبهذا يصبح التعريف وصفي اكثر من أن يكون علمي وبهذا التعريف يمكن الاستفادة منه للأقليات المضطهدة.

وفي تعريف اخر فقد عرفت الأقليات أنها تحتوي على ثلاثة مناهج أساسية تفسر طبيعتها ومكانتها تبعًا لمعايير مختلفة: أولاً، المنهج الكمي يقوم هذا المعيار على التركيز على العدد، حيث يُعد الأقلية مجموعة داخل الدولة يُعدّ أفرادها أقل عدداً مقارنةً بالأغلبية، ويتم تمييزهم من خلال انتماءات دينية أو لغوية أو قومية، دون أن يكون

---

[١] سيد عبد المجيد بكر، الأقليات المسلمة في اسيا وأستراليا، إدارة الصحافة والنشر , ١٩٨٢ , ص ٥.

[٢] تعريف الأقليات في الموسوعة الامريكية نقلا عن د. مصلح خضر الجبوري، الدور السياسي للأقليات في الشرق الأوسط، ط١ , الأكاديميون للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية، ص ٨.

وجود التمييز شرطًا أساسيًا للتعريف. ثانيا، المنهج النوعي يركز هذا المعيار على الوضع الاجتماعي والسياسي، ويعرّف الأقلية بوصفها جماعة تمتلك خصائص ثقافية وهوياتية مميزة، لكنها تعاني من نقص النفوذ أو الاستبعاد في السياقات الاجتماعية والسياسية. هذا الواقع يعزز لديها الوعي بالتمايز عن الأغلبية. ثالثًا، المنهج التوفيقي يجمع هذا المعيار بين قلة العدد وغياب السيطرة كمحددات لتعريف الأقلية، ليُعدّها جماعة ذات حجم أقل وغير مهيمنة داخل المجتمع، تتمايز بروابط قومية أو دينية أو لغوية؛ ويسعى أفرادها للحفاظ على هويتهم الثقافية في مواجهة الأغلبية. ويمكن تلخيص هذه الاتجاهات بأن الأدبيات المتخصصة تتفق على أن الأقلية هي جماعة داخل الدولة تتميز بخصائص هوياتية فريدة، ينشأ شعورها بالتمايز إما بسبب الحجم العددي أو المركز الاجتماعي أو كليهما معا. [١] وعرفت مفهوم الأقلية بأنها جماعة من الأفراد يتميّزون بميزات، قومية، أو عرقية، أو دينية، أو لغوية، تميزهم عن باقي سكان الدولة التي يقيمون فيها. يرتبط أفراد هذه الجماعة بشعورٍ مشترك بالتضامن يهدف إلى المحافظة على هذه الخصائص المميزة وتعزيزها، ما يُساهم في تشكيل مجتمع ذي معالم خاصة تُميزه عن المحيط الاجتماعي الذي ينتمي إليه [٢] ، ويتميز هذا التعريف بالوضوح وتركيزه على العناصر الجوهرية لمفهوم الأقلية الا أن ربط تعريف الأقلية بشعور مشترك وهو التضامن قد يضعف التعريف فقد يستبعد جماعات ما زالت في طور التشكل وليس هنالك تضامن فيما بينها أو وجود جماعات تفتقر الى مثل هذا الوعي (التضامن) رغم اعتبارها أقليات. وبين هذا وذاك يُعد هذا هو التعريف الأقرب الى مفهوم الأقلية، أمّا "المكوّن" فهو تعبير حديث لا يرتبط بالعدد، بل بالهوية الثقافية أو الدينية داخل البنية الوطنية، سواء كانت الجماعة كبيرة أو صغيرة. ومن هنا يظهر الفرق بين المفهومين: فالأقلية وصف عددي غالبا، في حين أن المكوّن هو وصف هوياتي، واختلف الفقه في الاجماع على تعريف هذا المصطلح، وبالتالي إن جوهر القول كما يعتقد الباحث أنه كل اقلية هي مكون ولكن ليس كل مكون هو اقلية.

---

[١] د. عبد الوهاب الطيب بشير، الأقليات العرقية والدينية ودورها في التعايش القومي في اثيوبيا من الإمبراطورية الى الفدرالية ١٩٣٠-٢٠٠٧م، جامعة افريقيا العالمية , ٢٠٠٩ , ص ٥٩ -٦٠.

* يشير إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (رابط موقع الإعلان) (https://undocs.org/ar/A/RES/47/135)في المادة ١ منه إلى الأقليات باعتبار هويتها القومية أو الإثنية، أو الثقافية أو الدينية أو اللغوية، ولزوم حماية الدول لوجود تلك الأقليات.

ولا يوجد تعريف متفق عليه دوليا للمجموعات السكانية التي تشكل أقليات. وغالبا ما يُشدد على أن وجود أقلية هو مسألة واقع وأن أي تعريف لا بد أن يشتمل على العوامل الموضوعية (مثل العرق أو اللغة أو الدين المشترك) والعوامل الذاتية (بما في ذلك ضرورة تعريف الأفراد بأنفسهم بأنهم أعضاء في أقلية).

[٢] آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين , ٢٠١٥م، ص١٥.

ب: الطوائف والاثنيات

الطوائف: جمع طائفة، وهي فرقة أو جماعة من الناس يجمعهم رابط محدّد.

الطائفية: هي الانحياز أو التعصّب لطائفة بعينها.

وتتكوّن المجتمعات البشرية بطبيعتها من طوائف، أي مجموعات بشرية تشترك في عناصر معينة، تبدأ من العائلة ثم العشيرة فالقبيلة وصولاً إلى المدينة وغيرها من صور الانتماء الاجتماعي. وينطبق الأمر ذاته على الانتماءات الدينية، حيث تتفرّع الديانات إلى طوائف متعددة؛ فالمسيحية تضم الكاثوليك والبروتستانت والأرثوذكس، وكذلك الحال في اليهودية والإسلام وسائر الديانات المنتشرة بين الناس [١].

وقد عرف بعض الكتاب الطائفة بأنها تشير إلى مجموعة تتشارك رابطاً دينياً، فكرياً، أو مصلحياً. لكنها تتحول إلى طائفية عندما يغلب عليها التعصب والانحياز لجماعة دون الأخرى، ما يأتي غالباً نتيجة صراع على المصالح والوظائف. ومن الجدير بالذكر أن الطائفي الحقيقي ليس من يطالب بحقه، بل من ينتهك حقوق الآخرين. وتُعرَف الجماعات الطائفية بأنها تجمعات ذات هوية متميزة تستند إلى عناصر ثقافية وتاريخية ولغوية، لكنها تعاني غالباً من ضعف التماسك الاجتماعي والسياسي. ويطغى عليها الجمود والانغلاق، مع ولاء شديد لمعتقدات محدودة، وتُمثل عادةً أقلية منظمة تقف في مواجهة الأكثرية. وتقسم الطائفية على نوعين رئيسين:

١. الطائفية العقائدية: تُبنى على أساس تسيس المعتقد الديني وتحويله إلى أيديولوجيا متشددة تدعمها قوى السلطة والمال ورجال الدين.

٢. الطائفية السياسية: تُعد الأخطر نظراً لتميزها في التفريق بين المواطنين في الحقوق بناءً على الدين أو المذهب. تنشأ عادة في بيئات الأنظمة الاستبدادية، ما يؤدي إلى تفكك المجتمع وإضعاف الدولة. لهذا السبب وُصفت الطائفية بأنها أمّ الأزمات ومرض يهدد العدالة والمساواة، ويفضي إلى احتكار السلطة وتعزيز الإقصاء. ومن خلال مراجعة التاريخ الإسلامي، يتضح أن الصراع على السلطة كان عاملاً أساسياً في ظهور الطائفية واستغلالها لتحقيق اهداف سياسية[٢].

---

[١] صادق السامرائي، الطوائف والطائفية، مقال منشور على موقع كتابات، KITABAT@KITABAT.COM , تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٥/١٢/١٠ , الساعة ٣:٣٠ دقيقة.

[٢] د. اسعد كاظم شبيب، نقد الطائفية في الفكر العراقي المعاصر، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد ٣٨ , ٢٠١٥ , ص ١٧٣ وما بعدها.

ولما تقدم يتضح لنا من المفاهيم السابقة أعلاه أن الطوائف هي مجموعات تربطهم روابط مشتركة مثل الدين والمذهب أو المصلحة ولديها هويه خاصة بها داخل المجتمع، اما الطائفية هي صفه لجماعة بشرية تعيش ضمن مجتمع وغالبا ترتبط بالتشدد بالمعتقد والدين والمذهب وهي انحياز وتعصب لجماعة على حساب باقي الجماعات داخل المجتمع.

واما الاثنيات فتعرف (الإثنية أو المجموعة الإثنية هي مجموعة من الأشخاص المتماثلين بصفات مشتركة متصورة تميزهم عن غيرهم من المجموعات الأخرى. قد تشمل هذه الصفات مجموعات مشتركة من التقاليد أو الأصول أو اللغة أو التاريخ أو المجتمع أو الأمة أو الدين أو المعاملة الاجتماعية داخل المنطقة التي يقطنونها. وغالبا ما يستخدم مصطلح الاثنية تزامنا مع مصطلح الامة ولاسيما في حالات القومية والاثنية) [١]، وفي تعريفها لمفهوم الجماعة الإثنية، تُوضح الموسوعة البريطانية أنها تمثل مجموعة اجتماعية أو فئة من الأفراد ضمن المكونات الكبرى لأي مجتمع. وهذه المجموعة تتميز بوجود روابط مشتركة تجمع بين أفرادها، سواء من حيث العرق، اللغة، القومية، أو الثقافة[٢].

ويتضح من هذا الفرع أن مصطلح "المكوّنات" يعد من المفاهيم الحديثة في الأدبيات الدستورية، ولا يزال يفتقر إلى تعريف فقهي شامل، ما أدى إلى تداخله مع مفاهيم اخرى مثل الأقليات والطوائف والأثنيات. فالأقلية غالباً ما ترتبط بالعدد أو بالمكانة الاجتماعية، وقد تكون قليلة العدد دون أن تكون مهمشة، في حين يقوم مفهوم المكوّن على الهوية والانتماء الثقافي أو الديني أو القومي داخل الدولة، وليس على العدد. أما الطوائف فهي جماعات طبيعية داخل المجتمع، لكن الطائفية تظهر عندما يتم تسيس هذا الانتماء واستخدامه للإقصاء أو التمييز، في حين تُعبر الأثنيات عن جماعات تشترك في الأصل أو اللغة أو الثقافة. وهذا يُبرز أهمية ضبط استخدام هذه المصطلحات في الدراسات الدستورية للحفاظ على دقة التحليل والتوصيف.

---

[١] منصة ويكيبيديا، اثنية، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٥/١٢/١٠ , الساعة ٦:٢٦ مساءا، ar.wikipedia.org.

[2] The New Encyclopedia Britannica (Chicago: Encyclopedia Britannica, 15 th Edition, Vol 4, 1992)., p 582.

المطلب الثاني

أنماط المكونات في العراق

يتميّز المجتمع العراقي بتعدّد مكوّناته وتنوّع أنماطها، بما يعكس تركيبته الاجتماعية والتاريخية المركّبة. إذ لا يقتصر هذا التنوّع على بعدٍ واحد، بل يتجلّى عبر أنماط متعدّدة تشمل الانتماءات القومية والدينية والمذهبية، ولكلٍّ منها خصوصياته التي تسهم في تشكيل البنية العامة للمجتمع. ومن أجل بيان طبيعة هذه الأنماط وحدودها في العراق، تقتضي الدراسة الوقوف على أبرز صور هذا التنوّع وتحليلها. وبناءً عليه، يُقسَّم هذا المطلب على ثلاثة فروع؛ يُعالج الفرع الأول النمط القومي للمكونات في العراق، ويتناول الفرع الثاني النمط الديني، فيما يُخصَّص الفرع الثالث للنمط المذهبي.

الفرع الأول

النمط القومي في العراق

رغم كثرة الاستخدامات السياسية والثقافية لمفهوم القومية، إلا أن هذا المصطلح يكتنفه قدر كبير من اللبس والغموض وعدم الاتفاق، وذلك بسبب ما ارتبط به من أبعاد سياسية وثقافية وأيديولوجية. ويُعد العراق من الدول ذات التنوع القومي الواسع، حيث تتواجد فيه عدة قوميات بجانب العرب، ومنها القومية الكردية، التركمانية، والكلد وآشورية. وبهدف إلقاء الضوء على مفهوم القوميات وتوضيح طبيعتها، سيتم تقسيم هذا القسم إلى محورين: الأول يتناول تعريف مفهوم القومية، والثاني يستعرض التنوع القومي في العراق وفق التسلسل التالي.

أولا: مفهوم القومية

من الناحية اللغوية، تعود أصول كلمة القومية (Nation) إلى الجذور اللاتينية التي تعني ببساطة الميلاد أو أنا مولود [١] . وبالتالي، فأن هذا الأصل اللغوي يخلو من أي دلالة سياسية. ولم يُستخدم هذا المصطلح بالمعنى السياسي الذي نعرفه اليوم إلا في القرون الثلاثة الأخيرة[٢].والقومية، في معناها اللغوي، مشتقة من كلمة "قوم"، التي تُستخدم للإشارة إلى مجموعة من الأشخاص تجمعهم عناصر مشتركة يقومون بها أو تجمعهم روابط خاصة [٣]، ويطلق لفظ قوم الرجل على أقاربه، عصبته، ومن يرتبطون به ارتباطًا وثيقًا. يعود أصل هذا

---

[١] بويد شيفر، القومية عرض وتحليل، ترجمة د. جعفر خصباك وعدنان الحمري، دار مكتبة الحياة، بيروت , ١٩٦٦، ص٦٦.
[٢] بويد شيفر، المصدر نفسه، ص ٦٨.
[٣] معجم لسان العرب، ج ٥، دار المعارف، القاهرة، ص ٣٧٨١-٣٧٨٧.

المصطلح إلى الفعل الثلاثي "قام، والرباعي اقام، حيث تحمل مشتقات هذه الأفعال دلالات الاستقرار والثبات في المكان. ووفقًا لما أشار إليه الرازي، يُعد لفظ "القوم" دالًا على الرجال دون النساء، مستندًا في ذلك إلى سياق الآية الكريمة: (لا يسخر قوم من قوم) تليها الآية (ولا نساء من نساء) [١], مع إمكانية اشتراك النساء في بعض الأحيان تحت مسمى "القوم" على سبيل التبعية[٢].

اما في الاصطلاح تعدّدت تعريفات القومية وتباينت نظرياتها تبعاً لاختلاف السياقات الفكرية والتاريخية وتطوّر التفكير السياسي الحديث. وقد تأثر مفهوم القومية باختلاف التجارب التاريخية للدول، سواء في الدول متعددة القوميات، أو في الحالات التي تتوزع فيها الأمة الواحدة بين أكثر من دولة، أو في الدول المتجانسة قومياً، ما أفرز تصورات متباينة لمعناها وحدودها. كما أن القومية لم تُفهم بوصفها مفهوماً نظرياً مجرداً، بل ارتبطت غالباً بالواقع السياسي ومصالح الدول. لذلك، فأن اختلاف الباحثين في تعريف القومية يعكس ليس فقط اختلاف المناهج العلمية، بل أيضاً خصوصية تجارب بلدانهم ورغباتها السياسية، وهو ما أسهم في تعدد التعريفات واستمرار الجدل حول ضبط المصطلح اصطلاحاً [٣] .

والقومية تعد مصطلحًا اجتماعيًا وسياسيًا، وغالبًا ما يتفق الكتاب على صعوبة صياغة تعريف دقيق ومحدد لها, يعود ذلك إلى كونها جزءًا من المصطلحات السياسية التي تجعل وضع تعريف مطلق وشامل أمرًا يتعارض مع الموضوعية العلمية، بسبب اختلاف المصالح السياسية وتباين الظروف الخاصة بالدول التي ينتمي إليها كل كاتب, إضافة إلى ذلك، فأن لكل مؤلف مقاربته الخاصة التي تتأثر بأفكاره وتوجهاته , كما أن القومية تُعد قضية ذات طبيعة اجتماعية معنوية، وليست مسألة مادية أو طبيعية يمكن إخضاعها لحقيقة واحدة مستقلة عن الزمان والمكان. علاوة على ذلك، فأن غياب الاتفاق بين الكتاب حول العوامل المحددة لتكوين القوميات يؤدي بشكل طبيعي إلى تباين التعريفات المتصلة بهذه الظاهرة[٤].

على الرغم من الصعوبات التي تعترض سبيل التوصل إلى تعريف جامع لمفهوم القومية، فأن ذلك لم يحل دون إقدام عدد من الفقهاء والباحثين على محاولة تحديد هذا المفهوم وصياغة تعريفات له. وفي هذا الإطار، يعرّف

---

[١] القران الكريم، سورة الحجرات، الآية ١١.
[٢] محمد بن ابي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الجبل، بيروت، لبنان , ٢٠٠٢ , ص٥٦٦.
[٣] أبو خلدون ساطع الحصري، ماهي القومية؟ أبحاث ودراسات على ضوء الاحداث والنظريات، مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة خاصة، بيروت ١٩٨٥ , ص ٢٩ – ٣٠.
[٤] د. منى يؤخنا ياقو، حقوق الأقليات القومية في القانون الدولي العام دراسة سياسية قانونية، دار الكتب القانونية، مصر , ٢٠١٠ , ص٩٤.

الفقيه الإيطالي مانشيني (Mancini) القومية بأنها تُعد مجتمعًا طبيعيًا من البشر، يجمع أفراده روابط مشتركة تقوم على وحدة الأرض والأصل والعادات واللغة، الناتجة عن التشارك في الحياة والشعور الاجتماعي[١]، وقد عرفت القومية بأنها مجموعة من البشر تجمعهم روابط متنوعة تشمل اللغة والدين والأرض والتاريخ، إلى جانب تشابه في الملامح والعادات والتقاليد. يضاف إلى ذلك الشعور المشترك بالوحدة والتميز، ووجود مصير مشترك يجمعهم. وقد أدى التفاعل المستمر لهذه العوامل وتداخلها، بشكل كامل أو جزئي، عبر أحداث تاريخية متعاقبة على مدار قرون طويلة، إلى تكوين هوية جماعية فريدة تميز تلك المجموعة[٢].

ثانيا: التنوع القومي في العراق

يعدّ العراق دولةً متعددة القوميات، تشكّل تنوّعها القومي عبر مسار تاريخي طويل أسهم في بناء نسيجها الاجتماعي والحضاري. ويضمّ المجتمع العراقي قوميات رئيسة، في مقدمتها العرب والكرد، إلى جانب قوميات أخرى مثل التركمان والكلدان والآشوريين والسريان والأرمن وغيرهم، لكل منها خصوصياتها الثقافية واللغوية. ويكتسب هذا التنوع أهمية خاصة في فهم طبيعة المجتمع العراقي وبنيته السياسية، وعليه، سيتناول هذا القسم من الفرع دراسة هذه القوميات تباعاً.

١-العرب: يعد العرب من الساميون* وهي الجماعة الكبرى التي ينتمي اليها الفينيقيون والعبريون والبابليون والاشوريون ويطلق عليهم الارومة السامية[٣] ، "ولفظ عرب في التاريخ القديم كان يرادف لفظ بدو أو بادية في هذه الايام وهذا هو معنى هذا اللفظ في اللغات السامية، بما في ذلك اللغة العبرانية «البادية» يقابلها في اللغة العربية «العرابة» في وادي موسى والاعراب سكان البادية خاصة ولا مفرد لها. على أن العرب كانوا يسمون جزيرتهم «عربة»"[٤]، والجدير بالذكر وحول الاختلاف التاريخي حول ما أن أصل العرب يرجع الى بلاد ما

---

[١] ابن خلدون صاطع الحصري، ماهي القومية، مرجع سابق، ص ٣٥.
[٢] مثنى امين نادر، قضايا القوميات وأثرها على العلاقات الدولية، القضية الكردية أنموذجا، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية , ٢٠٠٣ , ص ١٨.
[٣] غوستاف لوبون، حضارة العرب، ترجمة عادل زعيتر، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، ص ٦٧.

*مصطلح «السامية» هو مفهوم حديث النشأة ظهر في اوروبا أواخر القرن الـ ١٨ وأنتشر في القرن الـ ١٩، وربط بين اللغة والعرق استنادًا إلى روايات العهد القديم ونَسَبَ الشعوب المتكلمة باللغات السامية إلى سام بن نوح.
استُخدم هذا المصطلح لاحقًا لتبرير تصنيفات عرقية غير علمية، ومنها تعميم صفات مزعومة على جميع الشعوب السامية، كالعرب واليهود. ويرى كثير من الباحثين أن هذا التصنيف إشكالي ومضلِّل، لأن التشابه بين هذه الشعوب لغوي-ثقافي لا عرقي، ولأن مفهوم «العرق السامي» يفتقر إلى أساس علمي تاريخي رصين. (احمد الدبش، مقال منشور على منصة قناة الجزيرة , ٢٠٢٤ ,Aljazeera.net، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٢/١٨ الساعة ٢:٤٤ صباحا.
[٤] نقلا عن جرجى زيدان، العرب قبل الإسلام، ج١ , مطبعة الهلال بالفجالة مصر , ١٩٠٨ , ص ٣١.

بين النهرين أو الى جزيرة العرب أو الى حضارة وادي النيل حيث أن الأبحاث التاريخية ترجع هجرة العرب إلى العراق إلى عصور موغلة في القِدم قبل الإسلام، وكان مصدرها الرئيس جزيرة العرب، بدوافع سياسية وطبيعية وقبلية، منها اتساع الممالك، وسيل العرم*، وتكاثر القبائل. واستقر العرب في أرياف العراق، وحافظوا على لغتهم ونَسَبهم العربي، وكانوا عربًا قحطانيين وعدنانيين، مع وجود أحلاف قبلية كـ تنّوخ. وقد تباين نفوذهم السياسي عبر الزمن، إلا أن الهوية العربية بقيت راسخة ومتصلة بأصولها الأولى[١]، وأن العرب في العراق اليوم يتوزعون في اغلب المحافظات العراقية خصوصا في وسط وجنوب العراق وهم الغالبية العظمى في العراق بالنسبة لباقي مكوناته وذلك وفق الاحصائيات والتعداد السكاني التي أجرته الحكومة العراقية وحسب معطيات وزارة التخطيط العراقية في نوفمبر لعام ٢٠٢٤.

٢ – الكرد أو الاكراد: تختلف الآراء وتتعدد النظريات حول أصول الكرد وبدايات وجودهم والمناطق التي انطلقوا منها واستوطنوها أول مرة. يعود ذلك بشكل جزئي إلى قلة الوثائق والمصادر التاريخية التي تؤكد هذه الأصول، بالإضافة إلى التحديات التي فرضتها طبيعة مناطقهم الجبلية الشديدة الوعورة، والتي جعلت وصول الباحثين والمؤرخين إليها أمراً صعباً، ما أسهمَ في تعزيز الغموض الذي يحيط بتاريخهم ونشأتهم[٢]. وعلى الرغم من تعدد الآراء حول أصول الكرد، تشير العديد من الدراسات الأنثروبولوجيا إلى أنهم ينحدرون من أصول آريه. يُعتقد أنهم وصلوا إلى كردستان في عصور ما قبل التاريخ وتداخلوا تدريجياً مع سكان المنطقة الأصليين عبر الزمن. لا يزال الخلاف مستمراً حول توقيت دخولهم إلى المنطقة، مع اتجاه بعض الآراء لترجيح قدومهم من منطقة اسكندنانو في عصر ما قبل التاريخ. تاريخياً، ويُعرف عن الكرد أنهم أمة آريه ومن الجنس الآري الخالص احتفظت باستقلالها خلال عهد الإمبراطورية الآشورية، ثم انضموا إلى الميديين وانقلبوا على الاشوريين وبعد أن خضعوا لحكم السلطان قيروش وسقوط نينوى عاصمة الاشوريين[٣]. ويسكن الكرد في شمال العراق في أربع

---

[١] عباس العزاوي، عشائر العراق القديمة – البدوية الحاضرة، ط١ , مطبعة بغداد، بغداد , ١٩٣٧ , ص ٦٢ , ٦٣ , ٦٤ , ٦٥.

*سيل العَرِم هو فيضأن عظيم وقع في اليمن بسبب أنهيار سدّ مأرب، وأدّى إلى خراب الزراعة وتفرّق القبائل وهجرتها إلى مناطق أخرى كالحجاز والعراق والشام.

وقد ورد ذكره في القران الكريم في قوله تعالى:

(فَأَرْسَلْنَا عَلَيْهِمْ سَيْلَ الْعَرِمِ) سبأ: ١٦.

[٢] محمد امين زكي، خلاصة التاريخ الكردي وكوردستان، ترجمة محمد علي عوني، القاهرة، مطبعة السعادة , ١٩٦١ , ص ٤٠.

[٣] ايناس احمد غزال الحميري، الدول الإقليمية وإقليم كردستان العراق بعد ٢٠٠٣ , ط ١ , دار الابداع للطباعة والنشر والتوزيع، تكريت , ٢٠٢١ , ص ١٤-١٥.

محافظات بإقليم خاص بهم "إقليم كردستان العراق" عاصمته مدينة أربيل ويضم الإقليم محافظة السليمانية ومحافظة دهوك ومؤخرا تم التصويت على أنشاء محافظة رابعة وهي حلبجة ويسكن هذه المحافظات الغالبية العظمى من القومية الكردية, وهناك اكراد أيضاً في نينوى وكركوك وديالى و واسط وبغداد ولكنهم لا يُمثلون الأغلبية بالنسبة لباقي المكونات وحسب الاحصاءات التي أجرتها هيئة إحصاء كردستان التابعة الى وزارة التخطيط في الإقليم في عام ٢٠٢٣ أن عدد سكان الإقليم تقدر بقرابة ال(٦,٥٥٦,٧٥٢) ستة ملايين ونصف المليون نسمة [١]. ويتضح لنا من كل ما سبق، وفي ضوء الجدل التاريخي حول أصول الكرد وتعدّد الآراء بشأن نشأتهم، أن وجودهم في شمال العراق لم يقتصر على بعدٍ تاريخي أو نظري، بل تكرّس واقعياً في إطار إداري وديمغرافي واضح ضمن إقليم كردستان العراق، الذي يضم محافظات تُمثل الحاضنة الرئيسة للقومية الكردية. ويؤكد هذا الامتداد السكاني، المدعوم بالبيانات الإحصائية الرسمية، رسوخ الوجود الكردي واستمراريته عبر العصور، بما يعكس دوره البنيوي في التركيبة السكانية والسياسية للدولة العراقية.

٣ – **التركمان:** اختلف المؤرخون في تحديد المعنى الدقيق لكلمة التركمان، ولكنهم *كانوا* متفقين على أن التركمان يُعدّون فرعًا من فروع الشعب التركي [٢], وتؤكد مصادر ووثائق عراقية وأجنبية قِدم الوجود التركماني في العراق، الأمر الذي أسهم في اندماجهم في الحياة العامة للدولة ومشاركتهم في مراحل سياسية مختلفة، وتولّي عدد منهم مناصب رفيعة، وبرز آخرون ضمن النخبة العراقية، بما يؤكد انتماءهم الأصيل للكيان الوطني ودورهم في بنائه وحمايته. ويُعدّ التركمان جزءًا أساسياً من الشعب العراقي، إذ يتركزون على امتداد شريط جغرافي من الحدود السورية–العراقية إلى الحدود العراقية–الإيرانية، مع وجودهم في مدن وقرى أخرى وبكثافة أقل في بغداد والبصرة والكوت والحلة. ويؤكد الواقع السكاني والجغرافي والتاريخي أنهم قومية أساسية في العراق إلى جانب العرب والكرد [٣]. وأن اللغة التركمانية العراقية تُعد إحدى اللغات الرسمية في العراق، وتمتاز بكونها مختلفة عن التركمانية المستخدمة في جمهورية تركمانستان. فهي أقرب في بنيتها ولهجتها إلى اللهجة الجنوبية للغة الأذربيجانية من اللغة التركية. ويبلغ عدد متحدثي التركمانية في العراق ما بين مليون ومليونين نسمة، رغم أن الإحصاءات السكانية غير دقيقة. وتشير التقديرات إلى أن عدد الشعب التركماني قد يصل إلى حوالي ٣.٥

---

[١] وزارة التخطيط، حكومة إقليم كوردستان، هيئة إحصاء إقليم كوردستان , ٢٠٢٣ , متاح على الموقع الرسمي لهيئة إحصاء إقليم كوردستان
(krso.gov.krd)، تاريخ الاطلاع ١٨ / ١٢ / ٢٠٢٥ الساعة العاشرة مساءا.

[٢] عزيز قادر الصمانجي، التاريخ السياسي لتركمان العراق، ط١ , دار الساقي، بيروت , ١٩٩٩ , ص ٢٣.

[٣] نجم الدين مصطفى محمد، حقوق التركمان بين حق الوجود والصراع حول مدينة كركوك، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك , ٢٠١٠ , ص ٥٦.

ملايين، وأن وجود التركمان في العراق يعود إلى ما قبل القرن الأول الهجري، وازداد عددهم مع موجات الهجرة التركية المتجهة نحو الغرب، وخصوصًا نحو الأناضول. كما تعزّز وجودهم بشكل كبير بعد انضمام العراق إلى الولايات العثمانية وأن من الشخصيات التركمانية البارزة في التاريخ الإسلامي الإمام أبو حنيفة النعمان، مؤسس المذهب الحنفي، الذي وُلد في الكوفة سنة ٨٠ هـ ويحظى بمكانة رفيعة في العالم الإسلامي[١].

٤ – **الأرمن:** يعدّ الأرمن من المكوّنات العراقية المعروفة، وتعود أصولهم القومية إلى أرمينيا، فيما يدينون بالمسيحية، ولا سيّما الانتماء إلى الكنيسة النسطورية الكبرى التي تأسست في آسيا خلال العصور الوسطى. وعلى الرغم من خضوعهم في كثير من الفترات للحكم الكردي في المناطق الريفية، وللسلطة العثمانية في المدن حيث كانوا يؤدّون الجزية، فأنهم استفادوا من حالة الضعف التي أصابت الدولة العثمانية، شأنهم في ذلك شأن الكرد، وينتشر الأرمن في مناطق متعدّدة من العراق، ولا سيّما في العاصمة بغداد، إضافة إلى عدد من المحافظات الكبرى الأخرى مثل الموصل والبصرة وكركوك[٢].، ويُمثل الأرمن أحد المكوّنات العراقية القديمة، إذ يعود وجودهم في البلاد إلى ما قبل الميلاد، واستقرّوا في مناطق مثل بابل وجنوب العراق، مع استمرار موجات هجرة من أرمينيا عبر إيران لاحقًا. ويتواجد الأرمن حاليًا في بغداد (ويقدر عددهم بقرابة الـ ١٠–١٢ ألف نسمة تقريبًا) ومدن أخرى مثل البصرة والموصل وكركوك ودهوك. وساهم الأرمن بفاعلية في مختلف المجالات، من الطب والفن والموسيقى إلى المعمار والاقتصاد، ومن أبرز الشخصيات: الدكتورة آنه، الدكتور أوهانيس مراديان، المهندس ماريروس كافوكجيان، والأب نرسيس صائغيان. كما برزت النساء الأرمنيات في العمل الاجتماعي، ومنهم سارة تايتوسيان المعروفة بـ«سارة خاتون»، التي أسست الهيئة النسوية الأرمنية لإغاثة المهجرين وأنشأت حي "كمب سارة" المعروف في العاصمة بغداد بعد توزيع أراضيها على اللاجئين بأسعار رمزية، ويحافظ الأرمن على هويتهم الثقافية والدينية، ويحيون سنويًا ذكرى مجازر ١٩١٥–١٩١٧، مطالبين بالاعتراف الرسمي بها وإعادة الحقوق المعنوية والممتلكات المستولى عليها. ورغم محدودية تمثيلهم السياسي، يواصل الأرمن التمسك بوجودهم في العراق والمساهمة في نسيجه الاجتماعي والثقافي[٣].

---

[١] عبد الرزاق القوسي، عالمية الابجدية العربية وتعريف باللغات التي كتبت بها، ج ١, مجمع الملك سلمان العالمي للغة العربية، فهرسة الملك فهد , ١٤٤٥ هجري، الرياض، ص ٣٤١.

[٢] محمد طاهر الحسيني، التعدد القومي في الدستور العراقي الجديد، ط١ , دار السلام، بيروت , ٢٠١٢ , ص ٧٢–٧٣.

[٣] غفران يونس، ارمن العراق يصارعون للحفاظ على الخصوصية والوجود، مقال على صحيفة الأندبندنت عربية.

٥- قوميات متداخله ذات طابع ديني لغوي:

أ: الاشوريون: هم إحدى المكونات في العراق، ويقدر عددهم بحوالي نصف مليون نسمة أو أكثر بقليل، ويتمركز وجودهم في شمال البلاد، خاصة في محافظات الموصل وأربيل وكركوك، إضافة إلى بغداد. ويُعد الآشوريون أنفسهم امتدادًا للآشوريين القدماء، ويربطون جذورهم التاريخية بآشور قبل الميلاد في بلاد ما بين النهرين، في حين يرى بعض الباحثين العراقيين أن الآشوريين المعاصرين ينتمون إلى شعوب متأخرة ولا تربطهم علاقة مباشرة بالآشوريين القدماء من حيث العرق أو التاريخ.[١]

ب: الكلدان: يُعد الكلدان أحد مكونات الشعب العراقي، وتؤكد الباحثة جوان أوتس في كتابها (بابل) على الخصوصية القومية للكلدان في التاريخ الرافدي، معتبرة إياهم رمزًا للحركة المناوئة للدولة الآشورية وأبطال النزعة القومية في بابل. وتشير إلى أن الكلدان استخدموا اللغة البابلية في الكتابة، وتحدثوا لهجة قريبة من الآرامية، كما تربط المصادر القديمة بينهم وبين العموريين، وتعدّهم من أقدم البابليين في وسط وجنوب بلاد الرافدين، مع تمييزهم عن الآراميين في الحوليات الآشورية [٢]. ويقدر اعداد الكلدان في العراق بما يقارب الـ(٦٠٠,٠٠٠) نسمة، ويتمركز غالبيتهم في المناطق الشمالية من البلاد مثل القوش وتلكيف وكرمليس في نينوى، وعينكاوا وشقلاوة في أربيل، ودهوك وزاخو، ويتواجدون أيضًا في بغداد والبصرة [٣].

ج: السريان: يرتبط السريان تاريخيًا بالآراميين، وهم من أقدم الشعوب السامية التي هاجرت من شبه الجزيرة العربية نتيجة موجات القحط منذ الألف الثاني قبل الميلاد، واتجهت نحو سورية وبلاد الرافدين، ولا سيّما منطقة الفرات الأوسط. ولم يُعرفوا باسم الآراميين إلا في أواخر الألف الثاني قبل الميلاد، وقد شكّلت هذه الهجرات الأساس التاريخي واللغوي الذي تبلورت منه الهوية السريانية لاحقًا[٤]. ويتواجد السريان في الموصل وسهل نينوى (بغديدة قره قوش) وهو أكبر تجمع لهم إضافة الى بغداد والبصرة وسنجار واربيل والعمارة [٥].

---

[١] محمد طاهر الحسيني، التعدد القومي في دستور العراق الجديد، مرجع سابق، ص٦٦.

[٢] عامر حنا فتوحي، الكلديون/ الكلدان منذ بدء الزمان، مطبعة هارل بارك، ميشيغان – الولايات المتحدة الامريكية، www.amerfatuhiart.com , ٢٠٠٤ م، ص ٣٧.

[٣] عصام إبراهيم محمد، طائفة الكلدان في العراق دراسة أنثروبولوجيا، رسالة ماجستير، كلية الآداب جامعة بغداد , ٢٠٠٧ , ص ٣٩-٤٠-٤١-٤٢-٤٣.

[٤] سميرة عبد، السريان قديما وحديثا، ط١ , دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن , ١٩٩٧ , ص ١٩.

[٥] سريان العراق، منصة ويكبيديا، ar.wikipedia.org.

الفرع الثاني

النمط الديني في العراق

يُمثل الدين عنصراً محورياً في تحديد هوية الأفراد والجماعات داخل المجتمع، إذ يتجاوز كونه معتقدات روحية ليصبح منظومة قيمية واجتماعية وثقافية تؤطر سلوك الأفراد وتحدد أطر انتمائهم الجماعي. ويظهر أثر الدين بوضوح في المجتمعات متعددة المكونات، حيث يبرز كأحد أهم معايير التمايز بين المجموعات، ويؤثر في العلاقات والتفاعلات بين أعضائها. وفي سياق العراق، الذي يتميز بتعدد ديني واضح وامتداد تاريخي لهذه الأديان، يعد فهم التنوع الديني ضرورة لفهم التركيبة المجتمعية وتعقيدات العلاقات بين مكوناته المختلفة. لذلك، سينقسم هذا الفرع على محورين: أولاً مفهوم الدين، وثانياً أنواع الديانات في العراق.

أولا: مفهوم الدين

الدين لغةً: يدل على الطاعة والانقياد؛ إذ يذكر ابن فارس أن (الدال والياء والنون) ترجع في أصلها إلى معنى واحد تتفرع عنه سائر استعمالاته، ويتمثل في الانقياد والخضوع. كما ورد في كتاب العين أن الدين وجمعه الأديان يعني الطاعة، ويقال: دانوا لفلان، أي خضعوا له وأطاعوه[١]. والدين: هو نظام إلهي يدعو أصحاب العقول إلى قبول ما جاء به الرسول صلى الله عليه وسلم. والدين والمِلَّة: هما متشابهان في الجوهر ومختلفان في الاعتبار. فالشريعة تُسمى دينًا عندما تُطاع، وتُسمى مِلَّة عندما تُجمع، وتُسمى مذهبًا عندما يُرجع إليها. وقد قيل إن الفرق بين الدين والمِلَّة والمذهب هو أن الدين يُنسب إلى الله تعالى، والمِلَّة تُنسب إلى الرسول، والمذهب يُنسب إلى المجتهد.[٢]

ويمكن تعريف الدين اصطلاحا بطرائق متعددة، حيث يختلف العلماء في صياغة تعريف شامل له. ويُعد أحد التعريفات أنه نظام من المعتقدات والممارسات الذي يمنح مجموعة من الأشخاص القدرة على مواجهة التحديات الكبرى في حياتهم. وترتبط هذه التحديات، التي تشمل المعاناة، الميول، والمعنى الأعمق للوجود، بالالتزام الفعلي بتطبيق القواعد والمبادئ الدينية[٣]، ويؤدي الدين دورًا محوريًا في تشكيل الهوية الجماعية وتنظيم أنماط الانتماء

---

[١] د. ناصر بن عبد الله القفاري، دراسات في الأديان، ط٢ , دار العقيدة للنشر والتوزيع، الرياض , ٢٠٢١ م، ص ٧.

[٢] علي بن محمد السيد الشريف الجرجاني، معجم التعريفات، دار الفضيلة للنشر والتوزيع، القاهرة , ٢٠١٠ , ص ٩٢-٩٣.

[٣] لويس مير، مقدمة في الأنثر بولوجيا الاجتماعية ' ترجمة د. شاكر مصطفى السليم، دار الشؤون الثقافية، بغداد، لا توجد سنة طبع، ص ٢٣٨.

داخل المجتمع، الأمر الذي يجعله عنصرًا فاعلًا في المجالين الاجتماعي والسياسي على حدّ سواء. وأنطلاقًا من هذه المكانة، كثيرًا ما يُستَخدم الدين بوصفه أداة للتعبئة والحشد السياسي، سواء لدعم النظام السياسي القائم أو لمعارضته. وبوجه عام، تميل الجماعات المهيمنة دينيًا إلى المطالبة بإضفاء الطابع الرسمي على ديانتها ضمن الإطار الدستوري للدولة، مع تباين في مواقفها تجاه الاعتراف بالديانات أو المذاهب الأخرى. في المقابل، غالبًا ما تدعو الجماعات الدينية غير المهيمنة إلى فصل الدين عن الدولة، وتكريس مبدأ المساواة بين مختلف الأديان والمذاهب، بوصفه مدخلًا لتحقيق العدالة وضمان التعايش داخل المجتمع[١].

ثانيا: التعدد الديني في العراق

يتسم المجتمع العراقي بتعدد ديني واضح، على الرغم من وجود أغلبية مسلمة، إذ تضم البلاد إلى جانب الإسلام أديانا أخرى، من بينها المسيحية، والصابئة المندائيون، والإيزيديون، وغيرها. وبناءً على ذلك، سيتم التطرّق بإيجاز إلى كل واحدة من هذه الديانات، وفق الاتي:

أ – الإسلام: كرّس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنافذ عام ٢٠٠٦ المكانة الدستورية للإسلام، إذ نصّ صراحةً على كونه دين الدولة الرسمي ومصدرًا أساسًا للتشريع، وأقام قيدًا دستوريًا يمنع سنّ أي قانون يتعارض مع ثوابت أحكامه. ويُظهر هذا النص تبنّي المشرّع الدستوري للإسلام بوصفه الإطار الديني الغالب والمنظّم للعمل التشريعي في الدولة، بما يعكس الخصوصية الدينية للمجتمع العراقي. كما يؤكد الدستور، في السياق ذاته، الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب، ضمن تنظيم دستوري يقرّ بوجود ديانات أخرى دون المساس بالمكانة الدستورية المقررة للإسلام [٢]. والإسلام هو الدين الغالب في المجتمع العراقي، إذ يُمثل أتباعه النسبة الأكبر من السكان. ويقوم الإسلام على التوحيد ويستند في تشريعاته إلى القران الكريم والسنة النبوية، إلى جانب المصادر الفقهية المعتمدة. وبعد وفاة الرسول محمد ﷺ، ظهر في المجتمع الإسلامي عدد من الفرق والمذاهب، كان أبرزها المذهبان الرئيسيان: الشيعي والسني، اللذان أسهما في تشكيل معالم التركيب الديني والاجتماعي للمجتمع منذ البدايات.

---

[١] محمد مهدي عاشور، التعددية الاثنية إدارة الصراعات واستراتيجيات التسوية، المركز العلمي للدراسات السياسية , ٢٠٠٢ , الأردن، ص ٨٢–٨٣.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٢.

ب – المسيحية: تُعد الديانة المسيحية في العراق هي ثاني ديانة في العراق من حيث المعيار العددي لكنهم أقل بكثير من المسلمين، والمسيحية دين سماوي أنزل على النبي عيسى المسيح (عليه السلام) ويستند إلى الكتاب المقدس (العهد الجديد) المكوَّن من الأناجيل الأربعة: مرقص، متى، لوقا، ويوحنا، وتعنى الديانة المسيحية بحقوق الأنسان وحرياته، مؤيدةً قيم المحبة والتسامح والمساواة، ومؤكدةً مبدأ الكرامة الإنسانية. وتركز على حرية العقيدة ومناهضة التعصب الديني، دون الأنشغال بطبيعة نظام الحكم[١], وتعود انتشار الديانة المسيحية في العراق الى المائة الأولى لميلاد عيسى المسيح (عليه السلام) [٢]. ويتميز المسيحيون في العراق بتنوع قومي وديني، إذ ينتمون إلى مجموعات مثل الآشوريين والكلدان والأرمن والسريان، ويتبعون مذاهب كاثوليكية وأرثوذكسية. وجاء دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حاميًا وضامنًا للديانة المسيحية وحرية عقيدتهم [٣]. كما توجد تشريعات خاصة بالمكون المسيحي، منها قانون تنظيم المحاكم الدينية للطوائف المسيحية والموسوية رقم ٣٢ لسنة ١٩٤٧، الذي ينظم أحوالهم الشخصية وفقًا للديانة والطوائف المسيحية [٤]. فضلا عن باقي النصوص في باقي التشريعات التي سوف نتناولها لاحقا في موضوع دراستنا بما يخص الكوتا وغيرها من النصوص الأخرى.

ج – أيزدية: تباينت آراء الباحثين بشأن أصل الديانة الإيزيدية وتسميتها، ولم يُحسم هذا الجدل باتفاق علمي موحّد. إذ يذهب بعض الباحثين إلى أن الإيزيدية تعود في جذورها إلى الديانة الزرادشتية، قبل أن تتأثر لاحقًا بالإسلام، في حين يرى آخرون أن الإيزيديين هم جماعات كردية هاجرت من مناطق كردستان إيران نتيجة خلافات عقائدية مع الزرادشتيين، ما أدى إلى إقصائهم بسبب تلك الاختلافات. وعلى نحو مغاير، يميل عدد من الباحثين الإيزيديين إلى التأكيد على استقلال الديانة الإيزيدية عن الإسلام، ويرجعون أصولها إلى ديانات أقدم من الزرادشتية، كالمعتقدات السومرية والبابلية القديمة[٥].

---

[١] د. كمال مرضي علاوي الجميلي، الحقوق السياسية للأقليات وضماناتها في الدساتير العربية دراسة مقارنة، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية , ٢٠٢٢ , ص٥٠.

[٢] رفائيل بابو اسحق، تاريخ نصارى العراق منذ انتشار النصرانية في الأقطار العراقية الى أيامنا، مطبعة المنصور , ١٩٤٨ , بغداد، ص ٢.

[٣] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٢/ ثانياً.

[٤] قانون تنظيم المحاكم الدينية للطوائف المسيحية والموسوية رقم ٣٢ لسنة ١٩٤٧ , جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٥٠٩ , ١٩٤٧.

[٥] قاسم جبر عدافة، الطائفة الايزيدية في العراق – دراسة أنثروبولوجية في قضاء شيخان، رسالة ماجستير، كلية الآداب الجامعة المستنصرية, ٢٠١٧, ص ٤٤.

وتُعد الديانة الايزيدية من الديانات القديمة، وتتخذ الشمس رمزًا مقدسًا في معابدها لأنها نور الله. ويقدس الإيزيديون طاووس ماك، الملاك الذي خلقه الله ويعمل وسيطًا بينه وبين الأنسان، ويُرمز له بطائر الطاووس. مثلما تقدس بعض الديانات القديمة الثعابين، والمسيحية الصليب، والإسلام الهلال، فأن الطاووس (تمثال برونزي يُعرف بـ السناجق وعددها سبعة) يمثل الملك عزازيل، دون عبادة الطاووس نفسه، إذ يؤكد الإيزيديون على وحدانية الله[١]. ,أما من حيث التسمية، فقد تعددت التفسيرات بشأن أصل مصطلح اليزيدية. إذ يعزو اتجاه معين التسمية إلى يزيد بن معاوية، وهو رأي يرفضه الإيزيديون رفضًا قاطعًا. في المقابل، ترى آراء أخرى أن الاسم مشتق من لفظ إيزي بمعنى الله، أو يزدان الدالة على الخالق أو الإله في اللغتين الكردية والفارسية، وبذلك يُفهم مصطلح الإيزيدي على أنه يدل على العابد أو المؤمن بالله.[٢]

ويعد الإيزيديون أحد المكونات الدينية الرسمية في العراق، ويتمتعون وفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بحقوقهم الدينية والثقافية والاجتماعية. ويضمن الدستور حرية ممارسة الشعائر الدينية لكل المكونات، وحماية هويتها الدينية، والمشاركة في الحياة الوطنية والسياسية على قدم المساواة، ما يجعل وجود الإيزيديين جزءًا من الركائز الأساسية للتعددية الدينية والإثنية في العراق، ويعكس التزام الدولة بضمان حماية حقوق الأقليات وحفظ خصوصياتهم الدينية والثقافية.

د– الصابئة المندائيون: "الصابئة في اللغة حيث جاء في لسان العرب مادة الصابئة من: صَبَأَ، يَصْبَأُ، صَبْأً، وصُبُوءاً، وصَبُؤَ، يَصْبُؤُ صَبْأً، وصُبُوءاً؛ أي خرج من دين إِلى دين آخر، كما تَصْبَأُ النُّجوم أَي تَخْرُجُ من مَطالِعها"[٣]. اما في الاصطلاح ذهب ابن عباس (الصابئون، يعني قوماً من النصارى هم ألين قولاً من النصارى، ويذكر الشهرستانيّ أن الصابئة تدّعي أن مذهبها هو الاكتساب، والحنفاء، وتدعي أن مذهبها هو الفطرة، فدعوة الصابئة إلى الاكتساب والحنفاء؛ أي الدعوة إلى الفطرة هو مدار مذهبهم المبنيّ على التعصب للروحانيين، كما أن مدار مذهب الحنفاء هو التعصب للبشر الجسمانيين' والصابئة قوم يزعمون أنهم على دين يحيى (عليه السلام)، وفي الصحاح أنهم جنس من أهل الكتاب، وقبلتهم إلى مهبّ الشمال عند منتصف النهار، والصابئة قوم موجودون منذ زمن بعيد، ووجودهم سابق على بعثة النبي محمد صلى الله عليه وسلم لأن الإسلام

---

[١] حنان نوري الياس، مفهوم الالوهية عند الايزيدية والزرادشتية والصابئة المندائية، أطروحة دكتوراة مقدمة الى مجلس كلية الآداب قسم الفلسفة، جامعة بغداد ٢٠٢١, ص٢.

[٢] سعد سلوم، الأقليات في العراق الذاكرة الهوية التحديات، ط١ , مؤسسة مسارات للتنمية الثقافية، بغداد ٢٠١٣ , ص ٨٦.

[٣] نقلا عن علي حسين خميس الزيدي، الصابئة المندائية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان–الأردن , ٢٠١٨ , ص ١٣.

دين الأنبياء جميعا، وقد ورد ذكرهم في القران الكريم ثلاث مرات، وأدرج اسمهم مع أهل الكتاب، ومع عامة المؤمنين[١]. وتتركز المراكز الرئيسة للصابئة المندائيين اليوم في جنوب العراق، ولاسيما في منطقة الأهوار وعلى الضفاف الدنيا لنهري دجلة والفرات، في مدن العمارة والناصرية والبصرة وقلعة صالح والحلفاية وسوق الشيوخ. كما توجد تجمعات لهم، بأعداد متفاوتة، في مناطق شمال هذه المدن، مثل بغداد والكوت والديوانية وكركوك والموصل. وقد أسهمت مهارتهم الحرفية، ولا سيما في صياغة الذهب، في أنتشارهم خارج العراق، حيث توجد لهم محال في بيروت ودمشق والإسكندرية. أما في إيران، فقد كان عددهم كبيرًا في إقليم عربستان، إلا أنه يشهد تراجعًا ملحوظًا، ويقيم بعضهم في المحمرة والأهواز على ضفاف نهر كارون، حيث لا يتمتعون بالأوضاع المعيشية ذاتها التي يحظى بها الصابئة في العراق[٢].وقد ورد ذكر الصابئة في القران الكريم في أكثر من موضع، مقرونين بغيرهم من أتباع الديانات السماوية، بما يدل على الاعتراف بوجودهم الديني. فقد جاء في قوله تعالى: (أن الَّذِينَ آمَنُوا وَالَّذِينَ هَادُوا وَالنَصَارَى وَالصَّابِئِينَ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَعَمِلَ صَالِحًا فَلَهُمْ أَجْرُهُمْ عِنْدَ رَبِّهِمْ وَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ) [٣]،.كما ورد ذكرهم في موضع آخر بقوله تعالى: (أن الَّذِينَ آمَنُوا وَالَّذِينَ هَادُوا وَالصَّابِئُونَ وَالنَصَارَى مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَعَمِلَ صَالِحًا فَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ)[٤]، وكذلك جاء ذكر الصابئة ضمن سياق أوسع للأديان والمعتقدات في قوله تعالى: (أن الَّذِينَ آمَنُوا وَالَّذِينَ هَادُوا وَالصَّابِئِينَ وَالنَصَارَى وَالْمَجُوسَ وَالَّذِينَ أَشْرَكُوا أن اللَّهَ يَفْصِلُ بَيْنَهُمْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ أن اللَّهَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ)[٥]، أما لغتهم فهي اللغة المندائية، وهي إحدى لهجات اللغة الآرامية الشرقية، بل تُعد الفرع الأكثر نقاءً منها، والتي تشمل إلى جانب المندائية لغاتٍ أخرى مثل البابلية والسريانية.

هـ – باقي الأديان الأخرى: وإلى جانب الأديان التي ورد النص عليها صراحة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والتي لم تَرِد على سبيل الحصر، توجد في المجتمع العراقي ديانات ومعتقدات أخرى وأن كان أتباعها يُمثلون نسبًا محدودة من السكان، بل أن بعض هذه الديانات يواجه خطر التلاشي من الذاكرة الوطنية، كما هو الحال بالنسبة لليهود، حيث أشار إليهم دليل المملكة العراقية الصادر في عام ١٩٣٥–١٩٣٦م حيث أشار الى

---

(١) نقلا عن علي حسين خميس الزيدي، المرجع السابق، ص ١٣.
(٢) الليدي دراوور، الصابئة المندائيون، ترجمة نعيم بدوي-غضبان رومي، دار المدى للثقافة والنشر، ط١ , العراق –بغداد , ١٩٦٩ , ص٣١-٣٢.
(٣) القران الكريم، سورة البقرة، الآية ٦٢.
(٤) القران الكريم، سورة المائدة، الآية ٦٩.
(٥) القران الكريم، سورة الحج، الآية ١٧.

أن اليهود في العراق يُمثلون نسبة ٢,٤٪ من المجتمع[١] العراقي. ويضاف إلى ذلك وجود الكاكائية والبهائية، وألتي سيتم التطرق إليها بإيجاز في هذا السياق.

١ – الديانة اليهودية: يقوم الدين اليهودي على عقيدة التوحيد، والاختيار الإلهي لبني إسرائيل، ووعد الأرض لإبراهيم ونسله وفقاً للتوراة، أي منحهم أرض كنعان بوصفه عهداً مشروطاً بالطاعة والالتزام بالشريعة، إلى جانب الإيمان بالمخلّص المنتظر وبشريعة موسى غير القابلة للنسخ والحياة بعد الموت. وتتمثل كتبهم المقدسة في العهد القديم (التناخ) المؤلف من ٣٩ سفراً. وقد أطلق اليهود على أنفسهم تسميات متعددة مثل بني إسرائيل والعبرانيين واليهود، ويميّز القران الكريم بين بني إسرائيل بوصفهم جماعة نَسَبية تاريخية من ذرية يعقوب، واليهود بوصفهم جماعة دينية عقدية، ويَرِد هذا التمييز في سياق عرض التاريخ تارةً، والنقد الديني تارةً أخرى[٢]. وتُعد الطائفة اليهودية في العراق من أقدم الطوائف اليهودية في العالم، واستطاعت الحفاظ على هويتها وتقاليدها عبر العصور دون أنقطاع، وقد بدأ وجودهم في العراق منذ العهد الآشوري بتهجير الأسرى اليهود إلى شمال البلاد، وتعزز في العصر البابلي بعد سبايا نبوخذ نصر، فاستقروا في بابل وآشور واندمجوا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وازدهر يهود العراق في العصور الإسلامية في مجالات الأدب والفلسفة والطب والتجارة، وواصلوا دورهم الاقتصادي والاجتماعي في العهد العثماني والعصر الحديث، خاصة في العهد الملكي، حيث انتشروا في معظم المدن وتركوا بصمة واضحة في الثقافة والعلم والإدارة[٣]. وبدأت هجرة يهود العراق إلى فلسطين منذ منتصف القرن التاسع عشر لأسباب دينية وتجارية، وكانت محدودة خلال ١٨٨٢–١٩١٨. وازداد تأثير الصهيونية بعد ١٩١٩ بدعم بريطانيا، وأسست أول منظمة صهيونية في بغداد عام ١٩٢٠، وشجعت الهجرة الشرعية وغير الشرعية إلى فلسطين، خاصة خلال الأزمة الاقتصادية وقانون التجنيد الإجباري ١٩٣.ومع ذلك، واجهت الصهيونية مقاومة الحكومة والمجتمع العراقي، فبقيت الهجرة محدودة حتى نهاية الثلاثينيات[٤].

---

[١] دليل المملكة العراقية، صاحب الامتياز يعقوب الخوري، مجاز من وزارة داخلية العراق، مطبعة الأمين، بغداد , ١٩٣٥–١٩٣٦ م، ص ٩٤.

[٢] نبيل الربيعي، تاريخ يهود العراق، ط١, مطبعة الرافدين، بيروت – كندا , ٢٠١٧ , ص ١٧–١٨.

[٣] وجدان كارون فليح التميمي، يهود العراق بين الهجرة والتهجير في العهد الملكي، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد ١١ , العدد ٣٨ , ٢٠١٩م، ص٣١٧.

[٤] وجدان كارون فليح التميمي، المصدر نفسه، ص ٣١٨.

٢ – الديانة البهائية: ظهرت البهائية في العراق في أواخر القرن التاسع عشر، ولاسيما في مدينة بغداد التي ارتبطت بتاريخها لكونها إحدى محطات نفي بهاء الله وإقامته. وقد توزّع أتباع البهائية في بعض المدن العراقية ومارسوا نشاطهم الديني ضمن إطار محدود. ويعد من أبرز المراكز المقدسة لدى البهائيين في العراق الدار الكائنة في جانب الكرخ من مدينة بغداد في محلة بشار المجاورة لمحلة خضر الياس، والتي أقام فيها بهاء الله (ميرزا حسين علي النوري)، مؤسس الديانة البهائية، عقب نفيه من إيران، حيث عدو هذا الدار هو أول محفل بهائي في العالم فضلًا عن حديقة الرضوان التي شهدت إعلان الدعوة البهائية[١]. إلا أن وضعهم القانوني تأثر بصدور قانون تحريم النشاط البهائي رقم (١٠٥) لسنة ١٩٧٠، الذي حظر ممارسة الشعائر البهائية ونشاطاتها، ومنع نشر كتبها والدعوة اليها وإغلاق محافلها [٢]. ولا يزال هذا القانون يُمثل الأساس القانوني الذي ينظّم وضع البهائيين في العراق، إذ لم تُلغَ أحكامه بصورة صريحة، الأمر الذي انعكس على عدم الاعتراف الرسمي بالبهائية ضمن الديانات المعترف بها، وبقاء أتباعها خارج الأطر القانونية المنظمة لممارسة الشعائر الدينية، رغم التحولات الدستورية والسياسية التي شهدها العراق في المراحل اللاحقة.

٣– **القز لباش:** القز لباش وهي تعني الرؤوس الحماء وأن اصولهم ترجع الى تركيا وإيران وينتشرون في بعض مناطق العراق بأعداد قليلة، في منطقة طوز خور ما تو، وداقوق، وبشير، وتازة ولهم انتشار في بعشيقا، والحمدانية[٣].

٤ – الكاكائية: ينتشر الكاكائية في المناطق والقرى المحيطة في كركوك والموصل وخانقين، ويَصعُب تحديد عقائد الكاكائية بدقة في الوقت الحاضر لعدم تصريح أتباعها بها علنًا، الأمر الذي يفرض تجنّب الاعتماد على الروايات الشفوية أو الأقوال المتداولة تفاديًا للتشويه. وما يُعرف عن معتقداتهم يُستقى من أقوال كبارهم وما ثبت من آثارهم[٤].

---

[١] طارق حرب، المحفل البهائي في بغداد أول محفل في العالم، جريدة الصباح الجديد , ٢٠١٧.

[٢] قانون تحريم النشاط البهائي رقم ١٠٥ لسنة ١٩٧٠ , المادة رقم ١ , الوقائع العراقية، العدد ١٨٨٠ , ١٩٧٠.

[٣] خالد عبيد صالح العزاوي، القزلباش والكاكائية والبكتاشية والشبك –اصولهم وعقائدهم وعباداتهم –دراسة وتحليل، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، مجلد ٨ , عدد ٢٣ , ٢٠١٦ , ص ٣٨٣.

[٤] عباس العزاوي، الكاكائية في التاريخ، شركة التجارة والطباعة المحدودة، بغداد , ١٩٤٩ م، ص ٥٦.

الفرع الثالث

النمط المذهبي في العراق

يتسم المجتمع العراقي، فضلًا عن تنوعه الديني، بتعددٍ مذهبي بارز يُعدّ من السمات الأساسية لبنيته الاجتماعية، إذ يحتل المذهبان الشيعي والسني الموقع الأوسع من حيث الانتشار والتأثير. ولغرض توضيح هذا التعدد المذهبي، سيتم تقسيم هذا الفرع على قسمين يُخصَّص الأول لبيان مفهوم المذهب، في حين يتناول الثاني واقع التعدد المذهبي في العراق، مع حصر الدراسة بالمذهبين الشيعي والسني، نظرًا لما لهما من حضور مؤثر في المجتمع العراقي، فضلًا عن ورودهما في ديباجة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وكما يلي

أولا: مفهوم المذهب: " المذهب لغة: من ذهب ولها معان عدة: ذهب: مر ومضى ومات١، وذهب به: أزاله، وذهب على كذا: نسيته، قال بعض ائمة اللغة والصرف: أن عدي الذهاب بالباء فمعناه الاذهاب، أو بعلى فمعناه النسيان، أو بعن فالترك، أو بـ إلى فالتوجه والمذهب: المعتقد لأنه يُذهب اليه، والطريقة: يقال ذهب فلان حسناً أي طريقة حسنة٢، وذهب مذهب فلان: قصد قصده وطريقه، وذهب في الدين مذهبا: رأى فيه رأياً وللناس فيما يعشقون مذاهب أي طرائق.، المذهب شرعاً المذهب: طريقة المجتهد في استنباط الأحكام من الكتاب والسنة والاجماع والقياس ومجموع الاجتهادات والآراء الفقهية التي توصل اليها في امور الناس على وفق القواعد الاصولية والفقهية والمقصود بالأحكام الشرعية والحكم الشرعي هو خطاب الله المتعلق بأفعال المكلفين اقتضاء أو تخييراً والاقتضاء يعني أحد أمرين: اما الطلب جازماً وهو الامر كوجوب الصلاة، واما الطلب غير جازم وهو الندب سنة مؤكدة كصلاة سنة الظهر أو غير مؤكدة كصلاة سنة العصر، وأما النهي جازماً وهو التحريم كتحريم الاحتكار والربا، واما النهي غير جازم وهو كراهة الفعل خفيفة وهي الكراهة التنزيهية كأكل الثوم عند الصلاة، أو شديدة وهي الكراهة التحريمية كقوله تعالى لا تسألوا عن اشياء ان تُبدَ لكم تسؤكم.[١]"، ويرى الباحث أن المذهب هو اتجاهٌ فكريّ ومنهجي مستقرّ، يقوم على أصولٍ وقواعدَ معتمدة في فهم النصوص الدينية واستنباط الأحكام أو تفسير العقائد، ويتجلّى في مجموعة من الآراء المتقاربة التي يتبنّاها أتباعٌ على نحوٍ مستمرّ، دون اشتراط قيام مدرسة مؤسسية منظّمة.

---

[١] نقلاً عن د. عبد العزيز عزّت الخياط، «مفهوم المذهب في الفقه الإسلامي»، مقال منشور في جريدة الرأي، ٢٠٠٧/٧/٣، متاح على الموقع الإلكتروني للجريدة:
www.alrai.com، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢/١٢/٢٣ الساعة ٧:٥٠ مساءا.

وحيث لا يمكن حصر المذاهب الإسلامية بعددٍ واحدٍ جامع، لاختلافها من حيث المجال والوظيفة بين مذاهب فقهية ومذاهب عقدية واتجاهات فكرية، غير أن المذاهب الفقهية التي استقرّ العمل بها تاريخيًا تُعدّ الإطار الأبرز للتنوّع المذهبي داخل المجتمعات الإسلامية. وفي السياق العراقي، يبرز المسلمين الشيعة والسنة بوصفهما المكوّنين الرئيسين في المجتمع، وهو ما انعكس دستوريًا في ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي أقرت بالتعدد المذهبي باعتباره جزءًا من البنية الاجتماعية والدينية للدولة، وسنأخذهم تفصيلاً كما يلي:

ثانيا: المذاهب في العراق

١ – المسلمين السنة: من المعلوم والمسلم به أن الطائفة السنية في العراق تشتمل على اربعة مذاهب رئيسة وأيضا يُعد العراق هو أصل لبعض تلك المذاهب ولاسيما أنه موطن الامام احمد ابن حنبل ومسقط رأس الإمام ابي حنيفة النعمان، والسنة في اللغة هي الطريقة أو السيرة سواء كانت حسنة أم سيئة، والسنة على وفق تعريف المحدثين تشمل كل ما نُقل إلينا عن رسول الله صلى الله عليه وسلم، سواء أكان قولًا أو فعلًا أو نهيًا، دون اعتبار إذا كان قد بُني عليه عمل أم لا. أما من منظور المذهب الحنفي، فتُقسم السنة إلى مستويات مختلفة، فقد تكون فرضًا، واجبًا، سنةً، مستحبًا، أو تعبيرًا عن أسلوب النبي صلى الله عليه وسلم في حياته وطريقته. ومن هذا المنطلق، تتداخل السنة مع مفهوم الحديث أو تتطابق معه، أما معناها عند الأصوليين فتختلف قليلاً، إذ يرون أنها تشمل كل قول أو فعل أو تقرير يصدر عن رسول الله. بمعنى أنها تغطي كل قول قاله الرسول، وكل فعل قام به، وكل تقرير أو موافقة منه، سواء أكان ذلك بإقراره الصريح أو من خلال سكوته الذي يدل على الموافقة، واما السنة عند الفقهاء تُفهم على أنها نقيض البدعة في التشريع، إذ ينظرون إليها من زاوية عدها أساساً يُبنى عليه الفرض أو الواجب أو الحرام.[١]

وينتشر الإسلام السني في العراق بشكل واضح وجلي ويُمثلون الغالبية في مناطق وسط وغرب وشمال العراق ولاسيما في محافظة نينوى والأنبار وكركوك وصلاح الدين وديالى واربيل والسليمانية ودهوك فضلا عن تواجدهم بكثرة في العاصمة بغداد وشمال بابل وجزء منهم في البصرة وبعض مناطق الجنوب الأخرى.

[١] محمد فتح الله غولن، السنة النبوية تقييدها ومكانتها في الشريعة الإسلامية، ترجمة أورخان محمد علي، ط٣ , دار النيل للطباعة والنشر، إستانبول – تركيا , ٢٠٠٥ , ص ١٦–١٧.

٢ – **المسلمين الشيعة:** مصطلح "الشيعة" في اللغة يُستخدم أحيانا للإشارة إلى جماعة أو فرقة، وأحيانا أخرى يدل على المسلمون القوم الذين يجتمعون على أمر ويُمثلون وحدة واحدة وقوة متماسكة. لذلك، كلمة "الشيعة" ليست مقتصرة على مجموعة بعينها، بل تشمل كل جماعة تُوحِد أهدافها وتنسجم حول رأي أو فكرة مشتركة. ومع ذلك، أصبح هذا المصطلح مخصصًا بشكل خاص لأتباع أهل البيت الطاهر، حتى غلب معناه لديهم وصار يُستخدم تحديدًا للدلالة عليهم، مميزًا إياهم عن بقية الفرق الإسلامية الأخرى. وقد أشار صاحب كتاب لسان العرب إلى هذا المفهوم حيث ذكر: "الشيعة هم القوم الذين يجتمعون على أمر معين، وكل قوم يجتمعون على هدف موحد فهم شيعة، وكل مجموعة تتبع بعضها البعض برأي مشترك تُعد "شيعًا"[١]، وقد ارتبط الإسلام الشيعي ارتباطاً وثيقاً بالعراق منذ نشأته، حيث شهدت أرض العراق العديد من الأحداث المفصلية في التاريخ الشيعي. ففي عام ٦٦١ ميلادي، استشهد الأمام علي بن أبي طالب عليه السلام، داخل أحد مساجد الكوفة. وفي عام ٦٨٠ ميلادي، استشهد الامام الحسين بن علي عليه السلام، الذي طالب بالخلافة، مع رفاقه في معركة كربلاء التي دارت في سهول كربلاء. كما أن العديد من الأئمة الاثني عشر قضوا جزءًا مهماً من حياتهم في العراق. ويحتضن العراق المدن الأربع الأكثر قدسية لدى الشيعة، وهي النجف وكربلاء والكاظمية وسامراء. ومنذ البدايات المبكرة للتاريخ الإسلامي، كانت مراكز العراق مثل الكوفة والحلة والنجف وكربلاء تحتضن نشاطاً أكاديمياً شيعياً بارزاً[٢]. ويظهر جليا وواضحا أيضا انتشار الإسلام الشيعي في العراق خصوصا في الجنوب والوسط من البلاد فضلا عن التواجد الكبير في العاصمة بغداد وبعض المناطق الشمالية مثل تلعفر.

ولكل ما تقدم وتجنّباً للإشكاليات المنهجية المرتبطة بلغة الأرقام في توصيف الواقع المذهبي في العراق، تبتعد هذه الدراسة عن اعتماد الإحصاءات الرقمية الخاصة بأعداد السنة والشيعة. ويعود ذلك إلى أن أغلب الدراسات والتقارير المتداولة في هذا المجال تفتقر إلى مصادر إحصائية رسمية محايدة، لعدم وجود تعداد سكاني حديث يُجرى بإشراف دولي مستقل. فضلاً عن أن كثيراً من الكتابات والبحوث تميل، عن قصد أو غير قصد، إلى توظيف الأرقام بما يخدم الانتماء المذهبي للباحث، الأمر الذي يُضعف من موضعيتها العلمية. وعليه، تعتمد هذه الدراسة مقاربة تحليلية وصفية، تركّز على البعد التاريخي والاجتماعي والسياسي للتعدد المذهبي في العراق، دون الانزلاق إلى جدلٍ إحصائي يصعب التحقق من دقته وحياده.

---

[١] السيد محمد صادق السيد محمد حسين الصدر، الشيعة، مطبعة الكرخ، بغداد، سنة الطبع ١٣٥٢ *هجري، ص ٥٧.*

[٢] اسحق لقاش، شيعة العراق، ترجمة عبدالاله النعيمي، ط١ ,دار المدى للثقافة والنشر، دمشق – بيروت , ١٩٩٦ , ص ٣١.

المبحث الثاني

موقف الدساتير العراقية والمقارنة من المكونات

يُعد تنظيم وضع المكونات داخل الدولة من القضايا الرئيسية التي تعكس طبيعة البناء الدستوري ومدى استيعابه للتعددية المجتمعية. فلم يعد الدستور الحديث يقتصر على تحديد شكل الدولة وتنظيم السلطات العامة، بل أصبح يتناول البنية الاجتماعية بمختلف مكوناتها، ويسعى لتحقيق التوازن بينها ضمن إطار قانوني يضمن الاستقرار السياسي والسلم الأهلي.

تتجلى أهمية هذا الموضوع بشكل خاص في الدول التي تتميز بالتنوع القومي أو الديني أو المذهبي، حيث يثير وجود المكونات اشكالات دستورية تتعلق بمدى الاعتراف بها، وطبيعة الحقوق الممنوحة لها، والوسائل اللازمة لحمايتها، إضافة إلى كيفية تحقيق التوازن بين مبدأ وحدة الدولة ومتطلبات التعددية. وبالتالي، فأن موقف الدساتير من المكونات لا يُعد مسألة شكلية، بل هو توجه دستوري يعكس فلسفة النظام السياسي في إدارة التنوع.

في هذا السياق، اتخذت الدساتير مواقف متنوعة تجاه المكونات، حسب اختلاف ظروفها التاريخية والسياسية. ففي حين اتجهت بعض الدساتير إلى تكريس الاعتراف الصريح بالمكونات وتنظيم وجودها في النص الدستوري، سواء بشكل مباشر أو من خلال ضمانات خاصة، اتجهت دساتير أخرى إلى معالجة الموضوع بشكل ضمني عبر النص على الحقوق والحريات العامة دون تبني مفهوم المكونات بشكل واضح.

ويُعد الدستور العراقي نموذجا مهماً في هذا المجال، نظراً لما يتميز به المجتمع العراقي من تعددية واضحة، وهو ما انعكس على نصوصه الدستورية التي سعت إلى استيعاب هذه المكونات ضمن إطار الدولة. كما تمثل بعض الدساتير المقارنة، مثل الدستور اللبناني والدستور السويسري، تجارب دستورية متميزة في كيفية إدارة التنوع المجتمعي، كلٌ وفق خصوصيته، ما يتيح مجالاً للمقارنة وتحليل أوجه الاتفاق والاختلاف بينها.

وعليه، يهدف هذا المبحث إلى دراسة موقف الدساتير العراقية من المكونات، ومقارنتها ببعض الدساتير المقارنة، من خلال تحليل نصوصها وبيان الاتجاهات التي تبنتها في تنظيم هذا الموضوع.

المطلب الأول

موقف الدساتير العراقية من المكونات

في إطار البحث في المكونات في الدساتير العراقية والمقارنة، تبرز أهمية دراسة الكيفية التي عالجت بها الدساتير وجود المكونات ضمن البناء الدستوري للدولة، ولاسيما من حيث انعكاس ذلك على تنظيم السلطة والعلاقة بين الدولة والمجتمع. ولا ينصرف الاهتمام إلى توصيف الواقع المجتمعي بحدّ ذاته، بل إلى كيفية إدراجه دستوريًا وآثار ذلك على بنية النظام السياسي. وتظهر المشكلة بوضوح في التجربة الدستورية العراقية، ولاسيما بعد عام ٢٠٠٥، حيث لم تُطرح المكونات بوصفها تنوعًا يُدار ضمن إطار وطني جامع، بل جرى توظيفها عمليًا في توزيع السلطة والتمثيل السياسي، الأمر الذي حوّلها من توصيف اجتماعي إلى أداة تنظيم سياسي، وأفرز إشكاليات تتعلق بالولاء والاستقرار وكفاءة الدولة. وأنطلاقًا من ذلك، يهدف هذا المطلب إلى تحليل موقف الدساتير العراقية المتعاقبة من مفهوم المكونات، مع مقارنته بتجارب دستورية أخرى.

الفرع الأول

موقف الدساتير العراقية الصادرة قبل العام ٢٠٠٣ من المكونات

سنتناول في هذا الفرع موقف الدساتير العراقية المتعاقبة من وضع المكونات العراقية في الدساتير العراقية الصادرة قبل العام ٢٠٠٣ وكما يلي:

اولاً: دساتير العهد الملكي: ما أن انتهت ثورة العشرين في العراق، التي تُعدّ من أبرز العوامل التي أسهمت إسهامًا فاعلًا في تهيئة الظروف لتأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١، إذ مثّلت هذه الثورة دعوة واضحة لإقامة حكم وطني ينهي الاحتلال البريطاني ويضع حدًّا لنظام الانتداب الذي فُرض على العراق لاحقًا[١], وعقب اندلاع الاضطرابات المطالِبة بالاستقلال، أبرمت بريطانيا مع العراق معاهدة عام ١٩٢٢ بهدف تهدئة الرأي العام مع الإبقاء على جوهر الانتداب. وقد نصّت المعاهدة على إعداد قانون أساسي يضمن حقوق السكان وحرياتهم دون تمييز، مع تنظيم السلطات الدستورية للدولة. واستنادًا إلى ذلك، شُكّلت لجان عراقية لإعداد مشروع القانون الأساسي، وانتهت أعمالها بعرضه على المجلس التأسيسي الذي أنعقد عام ١٩٢٤، فناقشه وأقرّه بعد تعديلات

[١] نديم عيسى، الفكر السياسي لثورة العشرين، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ط١٩٩٢ ،١، ص ٦٥ –٤٤.

محدودة. وصدر القانون الأساسي العراقي في ٢١ آذار ١٩٢٥، مؤسسًا للنظام الدستوري في الدولة العراقية الحديثة. واكتمل الاستقلال القانوني للعراق بموجب معاهدة عام ١٩٣٠، ثم بأنهاء الانتداب ودخوله عصبة الأمم عام ١٩٣٢.[١] ، وبعد أن تم وضع القانون الأساسي بعدها تعاقبت الدساتير على الدولة العراقية من العهد الملكي والى يومنا هذا وسنتناول في هذا الجزء موقف القانون الأساسي العراقي من المكونات حيث جاء في هذا القانون في الباب الأول منه من حقوق الشعب وفي نص المادة السادسة منه

(لا فرق بين العراقيين في الحقوق امام القانون، وأن اختلفوا في القومية، والدين واللغة)، ويتضح جليا لنا من هذه المادة ما هي الا إقرار بالتعدد القومي والديني واللغوي في العراق وضمانة لحقوقهم أي أن المجتمع العراقي هو مجتمع متعدد المكونات[٢]. وجاءت المادة الثالثة عشر لتؤكد لنا التنوع الديني والمذهبي في المجتمع العراقي وهو ما يُعد مكونا أيضا من مكونات الشعب العراقي حيث نصت على (لإسلام دين الدولة الرسمي، وحرية القيام بشعائره المألوفة في العراق على اختلاف مذاهبه محترمة لا تمس، وتضمن لجميع ساكني البلاد حرية الاعتقاد التامة، وحرية القيام بشعائر العبادة، وفقاً لعاداتهم ما لم تكن مخلة بالأمن والنظام، وما لم تناف الآداب العامة.)[٣] , وكما جاء في المادة السادسة عشرة من القانون على حق الطوائف المختلفة في تأسيس مدارس خاصة وتعليم أفرادها بلغاتهم، وهو ما يُعد اعترافًا ضمنيًا بتعدد المكوّنات الدينية والقومية، مع إخضاع هذا الحق لإشراف الدولة حفاظًا على وحدة النظام التعليمي.[٤]

أما المادة السابعة عشرة فقد قررت العربية لغةً رسمية للدولة، مع السماح بالاعتراف بلغات أخرى بقانون خاص، بما يدل على الإقرار بالتنوّع اللغوي دون تنظيم دستوري صريح لحقوق المكوّنات اللغوية الأخرى [٥]. وبعد ست سنوات من صدور القانون الأساسي العراقي صدر قانون خاص باللغات وسمي قانون اللغات المحلية رقم ٧٤ لسنة ١٩٣١الذي نظم فيه عمل المحاكم بأية لغة تكون والية التعليم في المدارس خصوصا في المناطق التي تمتاز بالتنوع اللغوي مثل محافظة نينوى[٦].

---

[١] د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط٥ , مطبعة السلام، بغداد , ١٩٤٧-١٩٤٨ , ص ٦-١٠.

[٢] القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة رقم ٦.

[٣] القانون الأساسي العراقي لسنة ،١٩٢٥ المادة رقم ١٣.

[٤] القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة لرقم ١٦.

[٥] القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة رقم ١٧.

[٦] قانون اللغات المحلية رقم ٧٤ لسنة ١٩٣١.

والجدير بالذكر أنه تمت الإشارة للمكون الكردي أيضاً جاءت في قانون شعار الدولة العراقية رقم ٢٥ لسنة ١٩٣١ حيث أشار الى في المادة الأولى منه الى أن شعار الدولة العراقية الذي يتشكل على هيئة تاج عراقي مستندا الى كوكبين ترمز الى المكونين العربي والكردي وهو يُعد أول إشارة ضمنية للمكون الكردي في تشريعات الدولة العراقية الحديثة[١]

وجاء في الباب الثالث من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ما يتعلّق بالسلطة التشريعية، وهو ما يرتبط مباشرة بموضوع تمثيل المكوّنات. إذ نصّت المادة السادسة والثلاثون على أن يتألف مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور، وهو ما يكشف عن تمييز صريح على أساس الجنس، باستبعاد الأناث من معيار التمثيل النيابي، رغم عدم وجود تمييز قومي أو ديني في هذا السياق.[٢]

أما المادة السابعة والثلاثون، فقد أوجبت أن تُنظَّم طريقة انتخاب النواب بقانون خاص يراعي التصويت السري ووجوب تمثيل الأقليات غير الإسلامية، وهو ما يُعد إقرارًا دستوريًا مبكرًا بضرورة ضمان مشاركة بعض المكوّنات في السلطة التشريعية، دون الإشارة إلى القوميات أو المذاهب صراحة[٣].

وعليه، يتضح أن القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ نظّم التمثيل النيابي على أساس سكاني عام دون تمييز ديني أو قومي، مع استبعاد النساء من هذا التمثيل، وفي الوقت ذاته أقر مبدأ ضمان تمثيل الأقليات غير الإسلامية، بما يعكس توجّهًا دستوريًا يجمع بين الحياد في الانتماءات العامة والاعتراف المحدود بتعدّد المكوّنات في إطار الدولة.

وجاء الباب الخامس من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ والذي يخص السلطة القضائية حيث أشار في عدد من مواده الى التنوع الديني والمذهبي في العراق وهذه إشارة واضحة إلى أن الدساتير العراقية كانت منذ الازل ضامنه لحقوق المكونات المختلفة للشعب العراقي واعترافا دستوريا بتعددها وتنوعها حيث اشارت هذه المواد الى تقسيم المحاكم الدينية الى محاكم شرعية ومجالس روحانية طائفية[٤] , وتنظر دعاوى المسلمين في المحاكم الشرعية[٥] , وتأتي المادة التي تليها لتوضح لنا التنوع المذهبي وكيف عالج المشرع الدستوري مسالة

---

(١) قانون شعار الدولة العراقية رقم ٢٥ لسنة ١٩٣١, المادة ١.
(٢) القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة ٣٦.
(٣) القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة ٣٧.
(٤) القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة ٧٥.
(٥) القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة ٧٦.

المذاهب المتنوعة في المجتمع وهو أيضا اعتراف صريح بوجود المذهبين السني والجعفري[١], وجاءت المواد التي تليها منظمة لأحوال باقي المكونات العراقية سواء مسيحية أو موسوية وخول سلطة القضاء بقانون خاص لتنظيم أحوال هذه الطوائف وهذا إن دل على شيء فهو يدل على الضمانات والاعتراف بهذه المكونات والتعدد في المجتمع العراقي[٢].

ويتضح من استعراض القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ أنه أسّس للنظام الدستوري في الدولة العراقية الحديثة، وتضمّن اعترافًا ضمنيًا بتعدّد المجتمع العراقي الديني والمذهبي واللغوي، من خلال إقراره مبدأ المساواة أمام القانون، وضمانه حرية الاعتقاد، وتنظيمه حقوق الطوائف، والنص على تمثيل الأقليات غير الإسلامية في السلطة التشريعية. ورغم أنه لم يرد فيه مصطلح "المكوّنات" صراحةً، إلا أنه عمل بمضمونه عمليًا عبر تنظيم بعض مظاهر هذا التنوّع.

غير أن ما يُؤخذ عليه أنه لم ينص على القوميات بوصفها مكوّنات دستورية، واكتفى بالمساواة العامة دون معالجة دستورية مباشرة لمسائل التنوّع القومي، مع إحالة بعض الجوانب، ولاسيّما اللغوية، إلى تشريعات عادية لاحقة، فضلًا عن تضمّنه تمييزًا في التمثيل النيابي باستبعاد النساء. وفي المقابل، يُحسب للقانون الأساسي أنه كفل الحريات الدينية، واعترف بالتعدّد المذهبي والطائفي، ونظّم الأحوال الشخصية للطوائف عبر القضاء، بما يعكس توجّهًا مبكرًا لإدارة التنوّع ضمن إطار الدولة الموحدة، وأن كان بحدود محدودة.

وعليه، سيتم التطرّق فيما يأتي إلى الدساتير العراقية المتعاقبة لبيان موقفها من مسألة المكوّنات وتطوّر تنظيم حقوقها، وقبل التطرق الى الدساتير التي تلت القانون الأساسي العراقي تجدر الإشارة الى الإعلان الصادر من المملكة العراقية في ذلك الوقت حيث كان هذا الإعلان قد صدر من الحكومة بمناسبة أنهاء نظام الانتداب، وتضمّن جملة من الضمانات التي التزمت بها الدولة لحماية الأقليات الموجودة في البلاد. كما أن انضمام العراق إلى عصبة الأمم في ٣ تشرين الأول ١٩٣٢ كان مشروطًا بالتقيد بالالتزامات التي فرضتها العصبة، بوصفها مسائل ذات اهتمام دولي، والتي وردت أحكامها في الإعلان المشار إليه أنفًا*[٣].

---

[١] القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المادة ٧٧.

[٢] القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، المواد ٧٨-٧٩-٨٠.

[٣] * وهذه اهم البنود التي تخص المكونات التي وردت في الإعلان الصادر من الحكومة العراقية التي كانت أحد الشروط المفروضة لانضمامه الى عصبة الأمم " ترد البنود في هامش الصفحة التالية"

ثانياً: دساتير العهد الجمهوري: قبل أن نعرج في الدساتير اللاحقة تجدر الإشارة الى أن النظام الملكي في العراق أنتهى في احداث دامية , في صبيحة الرابع عشر من تموز لعام ١٩٥٨، اذ لقت العائلة المالكة حتفها ومنهم الملك والوصي بحادثة قصر الرحاب وهو انقلاب قاده عدد من ضباط الجيش وعلى رأسهم العميد (ع،ق)[١], معلنين أنتهاء الحكم الملكي وإعلان النظام الجمهوري , وبهذا الصدد، حيث اصدر ما يسمى دستور ١٩٥٨ المؤقت الذي اشتمل على ٣٠ مادة مع مقدمة وسنبحث عن المكان الذي اخذته المكونات في هذا الدستور, وهو ما يُعد من اقصر الدساتير العراقية وجاء في المادة الثانية منه على أن العراق هو جزء من الامة العربية وهو ما قد يعيب عليه البعض بتجاهل الدستور لباقي القوميات وكان الاجدر بالمشرع أن يقول إن العراق عضو فعال في الامة العربية لكي لا يتم تجاهل القوميات الأخرى داخل الدولة[٢]. وما يحسب لهذا الدستور أنه لأول مرة تم الإشارة للمكون الكردي في تاريخ الدساتير العراقية هو هذا الدستور، حيث عُد في المادة الثالثة أن العرب والاكراد شركاء في هذا الوطن مقرا بحقوقهم القومية[٣], وما يؤخذ عليه أيضا تجاهله لباقي القوميات ولو

المادة ١: تُعد الأحكام الواردة في هذا الفصل كقوانيين أساسية للعراق، ولا يتعارض أي قانون أو لائحة أو إجراء رسمي معها.
المادة ٢: ضمان الحماية الكاملة للحياة والحرية لجميع سكان العراق دون تمييز على أساس الولادة أو الجنسية أو اللغة أو العرق أو الدين، وحق الممارسة الحرة لأي عقيدة أو دين بشرط عدم مخالفة النظام العام أو الأخلاق العامة.
المادة ٣: الرعايا العثمانيون المقيمون في العراق في ٦ أغسطس ١٩٢٤ حصلوا على الجنسية العراقية باستثناء الجنسية العثمانية وفق قانون الجنسية والمعاهدات الدولية.
المادة ٤: جميع المواطنين متساوون أمام القانون ويتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية دون تمييز، ويضمن النظام الانتخابي التمثيل العادل للأقليات العرقية والدينية واللغوية، ولا تؤثر الاختلافات في العرق أو اللغة أو الدين على الحقوق، مع السماح باستخدام اللغات أمام المحاكم بالرغم من اعتماد العربية رسمية.
المادة ٥: للأقليات الحق في الحفاظ على المؤسسات الدينية والخيرية والتعليمية أو أنشاء مؤسسات جديدة، واستخدام لغتهم وممارسة دينهم بحرية.
المادة ٦: الحكومة تتخذ تدابير لتسوية الأحوال الشخصية للأقليات غير الإسلامية وفق عاداتهم، مع إشعار مجلس عصبة الأمم بطريقة التنفيذ.
المادة ٧: حماية الكنائس والمعابد والمؤسسات الدينية والخيرية، وحق الأقليات في أنشاء مجالس لإدارة ممتلكاتها وأموالها تحت إشراف الحكومة، مع تسهيلات لتشكيل مؤسسات جديدة.
المادة ٨: توفير مرافق تعليمية للأطفال من الأقليات بلغتهم الأم، مع إلزامية تدريس العربية، وضمان حصص عادلة من التمويل العام للأغراض التعليمية والدينية والخيرية.
المادة ٩: اعتماد اللغة الكردية في الموصل وأربيل وكركوك والسليمانية، واللغة التركية في مناطق التركمان إلى جانب العربية، مع اختيار المسؤولين حسب الكفاءة ومعرفة اللغة قدر الإمكان من أبناء المنطقة.
المادة ١٠: أحكام المواد السابقة تشكل التزامات دولية تحت ضمانة عصبة الأمم، ولا تعديل دون موافقة المجلس، وأي نزاع يُحال إلى محكمة العدل الدولية ويكون حكمها نهائيًا وملزمًا. يمكن الاطلاع الى الإعلان على الرابط التالي (https://www.atour.com/government/un/20000609a.html?utm_source=chatgpt.com) تاريخ الاطلاع ٢٠٢٥/١٢/٢٧ , الساعة ٣:٣٣ صباحا من يوم السبت.

[١] وسيم رفعت عبد المجيد، العراق الأنقلابي – الأنقلابات الناجحة والفاشلة في العراق (١٩٢١-٢٠٠٣)، دار الجواهري، بغداد , ٢٠١٥ , ص ٧٨.
[٢] الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨، المادة رقم ٢.
[٣] الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨، المادة رقم ٣.

إن تمت الإشارة لهم ضمنا ولكن لم يشر حتى للأقليات كما أشار اليها دستور ١٩٢٥. ونصت المادة الرابعة على أن (الإسلام دين الدولة)[١]، وهو ما نصت عليه اغلب الدساتير العراقية أيضا لأن لا غبار على ذلك وهو ما واضح جليا بالأغلبية العظمى للإسلام في الدولة , وجاء في المادة التاسعة منه والتي تُعد من اهم المواد حيث جاء بها تصريحا ضمنيا باقي مكونات الشعب العراقي حيث اشارت أن العراقيين متساوون أمام القانون لا تمييز بينهم على أساس الجنس أو اصل أو لغة أو دين أو عقيدة وهو إشارة للاعتراف بالمكون النسوي والاعتراف بالتعدد القومي واللغوي والديني والمذهبي[٢], وجاءت المادة العاشرة منه مؤكدة على التعدد الديني والمذهبي وذلك بإعطاء حرية الاعتقاد وترك تنظيم ذلك بقانون[٣], وأقرت المادة العاشرة منه بحرية الأديان ما يدل على التنوع والتعدد الديني شريطة أن لا تكون مخلة بالنظام أو منافية للآداب العامة[٤].

يتضح أن دستور ١٤ تموز ١٩٥٨ لم يكن موفقًا في معالجته لمسألة الإشارة إلى المكوّنات، إذ صدر في سياق انقلابي لم يشارك فيه الشعب، ولم تُتح فيه فرصة حقيقية لمختلف فئات المجتمع للإسهام في صياغته. وبحكم كونه دستورًا وُلِد من رحم الانقلاب، جاء بعيدًا عن التعبير عن الإرادة العامة، الأمر الذي انعكس على محدودية تناوله للتعدد القائم في المجتمع العراقي، حيث اقتصر على الإشارة إلى العرب والأكراد دون غيرهم، متجاهلًا باقي المكوّنات.

ونأتي الآن إلى حقبة بعد انقلاب ١٤ تموز ١٩٥٨ الذي قاده (ع، ق) وأسس الجمهورية، يليه انقلاب ٨ شباط ١٩٦٣ الذي قام به (ع.ع) وأطاح بحكومة (ع.ق). عقب ذلك صدر دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ المؤقت، الذي اقتصر على تنظيم ممارسة السلطة بواسطة المجلس الوطني لقيادة الثورة، ويُعرف بدستور المجلس الوطني لقيادة الثورة. حيث اعتمد هذا الدستور على القوة كعامل حاسم، وسعى الإنقلابيون لإضفاء شرعية على أفعالهم عبر تأكيد دعم الشعب والجيش، رغم أن الشعب لم يُستشار أو يشارك في السلطة. وبذلك، كان الدستور خاليًا من أي برنامج سياسي أو اجتماعي، ولم يتضمن نصوصًا لحماية حقوق الأنسان أو حقوق المكونات القومية والدينية والمذهبية.

---

[١] الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨، المادة رقم ٤.

[٢] الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨، المادة رقم ٩.

[٣] الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨، المادة رقم ١٠.

[٤] الدستور المؤقت، لسنة ١٩٥٨، المادة رقم ١٢.

وأما دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت، الذي تم إلغاؤه لاحقًا، لم يُعر أي اهتمام دستوري لمسألة تعدد المكونات. فقد خلى من الاعتراف بحقوقها تمامًا، وركز بدلاً من ذلك على تعزيز النظام الفردي من خلال توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية. حيث منح الرئيس سلطات استثنائية تضمنت صلاحيات المجلس لمدة عام، قابلة للتجديد بناءً على تقديره الشخصي[١]. وصدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت، الذي أُلغي لاحقًا، متضمّنًا مائة وست مواد، ما جعله أوسع وثيقة دستورية منذ عام ١٩٥٨. ولم يُعرض هذا الدستور على استفتاء شعبي، حيث تم إصداره موقعًا من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء[٢].

وجاء الدستور ليؤكد مساواة جميع العراقيين أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين، وأكد تعاون المواطنين، بما في ذلك العرب والأكراد، في الحفاظ على وحدة الوطن مع إقرار حقوقهم القومية[٣]. وأكد الدستور أيضًا أن حرية الأديان مصونة، وتلتزم الدولة بحماية ممارسة الشعائر الدينية، شريطة ألا يخل ذلك بالنظام العام أو يتعارض مع الآداب العامة[٤].

أما دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت، فقد أقر بحقوق القوميات، حيث أوضحت المادة ٢١ أن جميع العراقيين متساوون في الحقوق والواجبات أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو الدين، ويتعاونون في الحفاظ على وحدة الوطن، مع إقرار الحقوق القومية للعرب والأكراد ضمن الوحدة العراقية. ويلاحظ أن النص اقتصر على الاعتراف بالقوميتين العرب والكرد دون باقي القوميات الأخرى[٥].

وجاء دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت، الذي أُلغي لاحقًا، عقب إجراء أربع تعديلات على دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ خلال مدة عام واحد، ولم يختلف كثيرا عن الدساتير التي سبقته من ناحية الإشارة الى المكونات فقد أشار الى القوميتين العربية والكردية وضمن للأقليات حقوقها[٦].

---

[١] قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ , المادة رقم ١٣ , ١٩٦٤.

[٢] د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١ , بيت الحكمة، بغداد , ٢٠٠٤ , ص ١١٤ –١١٥–١١٦–١١٧.

[٣] دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت، المادة رقم ١٩.

[٤] دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت، المادة رقم ٢٨.

[٥] دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت، المادة رقم ٢١.

[٦] دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت، المادة رقم ٥ الفقرة ب.

وما يؤخذ عليه هو تجاهله لقوميات عريقة كالتركمان والكلدان مثلا وغيرهم الكثير، فطالما تم ذكر العرب والاكراد كان من باب أولى ذكر سائر القوميات. وأيضا جاء في المادة السابعة منه إشارة الى التعدد اللغوي على ذكر اللغات الرسمية وهي العربية والكردية في المنطقة الكردية[١]. واعتمد الدستور دينًا رسميًا للدولة (الإسلام)[٢]، وفي الوقت ذاته أقر بحرية اتباع الأديان والمعتقدات وممارسة الشعائر الدينية، شريطة ألا يتعارض ذلك مع أحكام الدستور والقوانين [٣]، وبذلك يتضح أن الدستور قد اعترف بمبدأ التعددية الدينية. هذه اهم مواضع للمكونات في دستور ١٩٧٠ المؤقت.

يتضح من استعراض الدساتير العراقية، منذ القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ ولغاية الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠، أن موقفها من مكونات المجتمع العراقي اتسم بعدم الوضوح والقصور، إذ لم تُؤسَّس هذه الدساتير على اعتراف دستوري حقيقي بالتعدد القومي والديني والمذهبي واللغوي القائم في العراق. فقد اقتصر تعاملها مع المكونات على الإغفال أو الاعتراف الشكلي، في إطار توجه عام لفرض هوية أحادية، ما أدى إلى تهميش بعض المكونات وإضعاف مشاركتها في الدولة. ويُظهر هذا الواقع أن الدساتير العراقية المتعاقبة لم تكن موفقه بشكل كبير في إدارة التنوع المجتمعي بصورة متوازنة، الأمر الذي يستوجب البحث في نماذج دستورية بديلة، وهو ما سيتم تناوله عند دراسة موقف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وموقف دستور ٢٠٠٥ من المكونات ومدى معالجته لهذه الإشكالية.

---

[١] دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت، المادة رقم ٧.

[٢] دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت، المادة رقم ٤.

[٣] دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت، المادة رقم ٢٥.

الفرع الثاني

موقف الدساتير العراقية الصادرة بعد العام ٢٠٠٣ من المكونات

أدى الغزو الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ إلى إحداث تحول جذري في بنية النظام السياسي والدستوري، حيث تم إسقاط النظام القائم والدخول في مرحلة سياسية جديدة قامت على إعادة بناء مؤسسات الدولة وصياغة إطار دستوري مغاير لما كان سائدًا في السابق. وفي ظل هذا التحول، برزت مسألة المكونات بوصفها إحدى القضايا المحورية في عملية كتابة الدساتير بعد عام ٢٠٠٣، ولاسيما في ظل واقع التعدد القومي والديني والمذهبي الذي يتسم به المجتمع العراقي. ومن هنا، يهدف هذا الفرع إلى بيان موقف الدساتير العراقية الصادرة بعد عام ٢٠٠٣ من المكونات، ومدى نجاحها في تنظيم هذا التنوع والاعتراف به ضمن الإطار الدستوري الجديد

أولا_ موقف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ من المكونات:

جاء قانون إدارة الدولة مغايرا للدساتير التي سبقته بالنسبة لموقفه من المكونات وذلك بسبب يرجحه البعض لتغير نظام الحكم , ونتيجة سقوط النظام والفوضى التي عمت البلاد عقب الغزو الأمريكي للبلاد والفراغ الدستوري الذي عاشه العراق في عام ٢٠٠٣ والانتقادات اللاذعة التي وجهت للإدارة الامريكية من قبل وسائل الاعلام الامريكية , قامت الإدارة الامريكية بتعيين السفير بول بريمر حاكما مدنيا على العراق واطلق عليه المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وباشر عمله في ال ١٣ من أيار ٢٠٠٣ , والذي قام بدوره بتأسيس مجلس الحكم الذي يتألف من ٢٥ عضوا اغلبهم من المعارضة العراقية اختيروا على أساس التوازن المكوناتي[١]. وذلك استنادا الى الفقرة التاسعة من قرار مجلس الامن المرقم (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣ الذي يوصي بتشكيل إدارة عراقية مؤقته للمرحلة الانتقالية[٢]. وانسجاما مع كل ما تقدم قام الحاكم المدني بريمر بإصدار لائحة تنظيمية رقم ٦ لعام ٢٠٠٣ التي اعلن من خلالها تأسيس مجلس الحكم وهو الجهة الأساسية المخولة بإدارة شؤون العراق بصورة مؤقتة[٣], ولم تُحدَّد صلاحيات المجلس على نحوٍ واضح، إذ اكتفت اللائحة بوصفه ممثلًا للشعب العراقي دون بيان سلطاته، ما جعل دوره يقتصر عمليًا على إبداء المشورة للحاكم المدني، واستمر قائمًا حتى ٢٠٠٤/٦/١ حين اصدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة بول بريمر الحاكم المدني اللائحة رقم (٩) لسنة ٢٠٠٤

---

[١] د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١ , دار السنهوري، بيروت , ٢٠١٥ , ص ٦٧.

[٢] الأمم المتحدة، مجلس الامن، قرار رقم ١٤٨٣ لعام ٢٠٠٣ , المتعلق بالعراق، الفقرة رقم ٩.

[٣] نشرت اللائحة في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٧٨) لسنة ٢٠٠٣.

الذي نصّ صراحةً على حلّ مجلس الحكم الانتقالي وإلغاء اللائحة التنظيمية رقم (٦) المنظِّمة لعمله[١] , ولكن قبل حله بمدة قليلة وفي ٢٠٠٤/٣/٨ وقّع ممثلو المكوّنات العراقية في مجلس الحكم على القانون الذي تُدار بموجبه البلاد في المرحلة الانتقالية، وهو قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية[٢]. وتناول هذا القانون المكونات العراقية في طيات مواده بشكل أكثر من الدساتير التي سبقت حقبة عام ٢٠٠٣، حيث جاء في المادة الثالثة منه حيث حظرت التعديل على القانون الذي قد يؤثر على المكونات الدينية سواء الإسلام أو غيره من الأديان والطوائف[٣].

ولم يأتِ قانون إدارة الدولة مغايرا لباقي الدساتير من ناحية اعتبار الإسلام هو دين الدولة الرسمي وعده مصدرا للتشريع وكما اعطى الحقوق لكافة الأفراد بحرية العقيدة، وجاء في نفس المادة أن العراق هو بلد متعدد القوميات، والشعب العربي فيه جزء من الامة العربية[٤]. وقد أُقِرَّت في هذا القانون لأول مرة المساواة بين العرب والأكراد باعتماد اللغتين العربية والكردية لغتين رسميتين في العراق، مع كفالة حق العراقيين في تعليم أبنائهم بلغتهم الأم كالتركمانية والسريانية والأرمنية. كما نُظِّم ذلك بقانون يحدد مفهوم اللغة الرسمية وتطبيقاتها، بما يشمل إصدار الجريدة الرسمية، واستخدام اللغتين في المخاطبات والمؤسسات والوثائق الرسمية، وفتحهما في التعليم، واعتمادهما في مجالات أخرى تقتضيها المساواة، مع التزام المؤسسات الاتحادية في إقليم كردستان بهما[٥]. ونلاحظ في هذا القانون ورود واسع للتعدد القومي والديني والمذهبي ولكن سنقف على أبرز تلك المواد ولاسيما ما جاء في المادة الثانية عشرة حيث اشارت الى مساواة العرقيون بصرف النضر عن جنسهم وحتى رأيهم ومعتقدهم وقوميتهم ومذهبهم واصلهم وهذا يدل على تنوع المجتمع العراقي[٦].

وتُجسّد المادة ثلاثون الفقرة " ج" في الباب الرابع من هذا القانون الخاص بالسلطة التشريعية مبدأ التمثيل الشامل في تشكيل الجمعية الوطنية، إذ نظّمت أنتخابها وفق قانوني الانتخابات والأحزاب، مع ضمان تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن الربع. كما أكدت على تحقيق تمثيل عادل لمختلف شرائح المجتمع العراقي، مع التنصيص

---

[١] د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام الساسي في العراق، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

[٢] نشر في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١)٢٠٠٤.

[٣] قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ , المادة رقم ٣ الفقرة أ.

[٤] قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية للعام ٢٠٠٤ , المادة رقم ٧.

[٥] قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ , المادة رقم ٩.

[٦] قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ , المادة رقم ١٢.

صراحة على بعض المكوّنات، كالتركمان والكلدو آشوريين، بما يعكس اعترافًا دستوريًا بالتعددية، ويبيّن الأثر المباشر للمكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية كشركاء في البناء الدستوري للدولة[١].

وعليه، يُمكن القول إن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، مثّل نقطة تحول واضحة في موقف الدساتير العراقية من مسألة المكونات، إذ أنتقل من التجاهل أو المعالجة الضمنية التي اتسمت بها الدساتير السابقة إلى الاعتراف الصريح بالتعدد القومي والديني والمذهبي للمجتمع العراقي. فقد تضمّن القانون نصوصًا تؤكد مبدأ المساواة، وكفالة الحريات الدينية والثقافية واللغوية، واعتماد آليات تمثيلية تهدف إلى إشراك مختلف المكونات في مؤسسات الدولة، ولاسيما السلطة التشريعية. ورغم أن هذا القانون جاء في سياق استثنائي فرضته ظروف الاحتلال والمرحلة الانتقالية، إلا أنه أسّس من الناحية الدستورية لمقاربة جديدة في إدارة التنوع، كان لها أثر بالغ في توجيه المسار الدستوري اللاحق، ولاسيما في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ثانيا – موقف دستور عام ٢٠٠٥ من المكونات:

لبيان موقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من المكونات، يقتضي الأمر أولًا التعريف بالآليات التي تمّ بموجبها إعداده وإقراره، ثم بيان أهم النصوص الدستورية والقانونية التي نظّمت وضع المكونات وحددت موقعها في البنية الدستورية للدولة، وذلك على النحو الآتي

رسم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ آلية وضع الدستور الدائم، إذ أناطت المادة (٦٠) مهمة إعداد مسودته بالجمعية الوطنية، من خلال تشجيع النقاشات العامة وتوعية المواطنين عبر وسائل الإعلام واستلام مقترحاتهم، فيما بيّنت المادة (٦١) آلية إقراره[٢]. وبناء على ذلك وفي ٨ أيار ٢٠٠٥، مثلت الجمعية الوطنية الانتقالية لجنة كتابة الدستور الدائم من ٥٥ نائبًا، توزّعوا بين الائتلاف الشيعي والتحالف الكردستاني والقائمة العراقية والأقليات، وترأسها همام حمودي. ولاحقًا أُضيف ١٥ عضوًا من العرب السنة وعضو عن الصابئة المندائيين دون حق التصويت داخل اللجنة كونهم معينون من خارج المجلس التشريعي بسبب مقاطعتهم الانتخابات[٣]. وأقرت الجمعية الوطنية مسودة الدستور في ٢٨ آب ٢٠٠٥، وجرى الاستفتاء عليها من قبل الشعب في ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٥، فتم إقرارها بنسبة مشاركة ٧٨٪. ويُعد دستور ٢٠٠٥ أول دستور عراقي

---

[١] قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ , المادة رقم ٣٠ فقرة ج.

[٢] للمزيد ينظر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، المادة رقم ٦١.

[٣] د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد , ٢٠١٨ , ص ٢.

يُعدّ من قبل جمعية منتخبة ويُقرّ باستفتاء شعبي [١]. ولكن يُؤخذ على هذا الدستور أن عملية تشكيل لجنة كتابته شابها اختلالات جوهرية، أبرزها غياب التخصص الدستوري عن رئاستها ومعظم أعضائها، ما انعكس ضعفًا في الدقة اللغوية والمفاهيم الدستورية، وظهور نزعات سياسية وفئوية في بعض النصوص. كما افتقرت اللجنة إلى تمثيل حقيقي لبعض المكونات، إذ لم يكن انضمام بعضهم لاحقًا مؤثرًا لعدم امتلاكهم حق التصويت، وهذا ما يعني بدوره عدم اكتمال المشاركة، والتي أدت في نهاية المطاف إلى مقاطعة الانتخابات في المراحل الأولى.

وساهم اعتماد معيار المكونات بدل المواطنة في تكريس الانقسام السياسي والمذهبي. كذلك أدى التركيز المفرط على صلاحيات إقليم كردستان، دون توازن ماثل مع باقي المكونات، إلى إضعاف السلطات الاتحادية والمساس بمبدأ المساواة بين المكونات، وإرساء نمط فدرالي يقترب من الكونفدرالية في بعض تطبيقاته، مع صياغات تحمل دلالات تعزز الاستقلال عن السلطة المركزية. كما أن اعتماد الاستفتاء على الدستور ككل، لا على مواده، سمح بتمرير نصوص خلافية لم يتحقق بشأنها توافق وطني. ويُعد إقرار الدستور بوصفه دائمًا خطأً جوهريًا ناتجًا عن التعجل وضعف الرؤية المستقبلية، إذ دفعته مصالح قوى سياسية داخلية وخارجية. وعليه، أصبح الدستور جزءًا من المشكلة، وكان الأجدر أن يكون مؤقتًا لإتاحة مشاركة أوسع وتحقيق توافق وطني، مع توفير فرصة لمراجعته وتصحيح نواقصه أثناء التطبيق[٢]، وقد جسد هذا الدستور مبادئ أساسية تتعلق بنظام الحكم وهوية الدولة، وفي هذه الجزئية سيتم التركيز على موضوع المكونات، ولاسيما ما يتصل بحقوقها الثقافية والاجتماعية والدينية، على أن تُبحث الجوانب الدستورية والقانونية والسياسية الأخرى تفصيلًا في الفصول اللاحقة حيث جاء في ديباجة الدستور أن العراق دولة ديمقراطية تعددية وهو توصيف ينسجم من حيث المبدأ مع فكرة التنوع والمكونات ويلاحظ أيضا ولأول مرة ورود كلمة المكونات مرتين في ديباجة الدستور مشيرا الى مكونات الشعب العراقي ولأول مرة أيضا في تاريخ الدساتير العراقية تم الإشارة الى المكونين الشيعي والسني وهي سابقة كما نراها سلبية لأن بهذا النص هو ترسيخ للمذهبية في وقت يحتاج العراق الى ترسيخ مبادئ المواطنة[٣] . وجاءت المادة الثانية منه مقرة بإسلامية الدولة توصيفا لهوية الغالبية وفي الوقت ذاته كفلت حرية العقيدة الدينية للمكونات الاخرى ونرى أن نص المشرع الدستوري في هذه المادة على حظر أي تشريع يتعارض مع ثوابت واحكام الإسلام غير موفق فيها لأن هنالك فرقاً ومذاهب عدة في العراق في الإسلام وتتباين الرؤى

---

[١] لقمان عمر حسين، مبدا المشاركة في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ٣٢٣.

[٢] د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مرجع سابق، ص ١٠-١١-١٢.

[٣] للمزيد ينظر ديباجة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

بين هذه المذاهب حول ثوابت واحكام الإسلام[١]. وجاء في المادة الثالثة منه على أن العراق بلد تسيس متعدد القوميات والأديان والمذاهب , إن هذه التعددية هي أساس الشعب العراقي ومكوناته وبالرغم من مطالب بعض العرب بإضافة أن العراق جزء من الامة العربية وذلك استنادا الى الدساتير السابقة لكن هذه المطالب ووجهت بالرفض من باقي المكونات خصوصا المكون الكردي وتم التوافق على إضافة أن العراق عضو مؤسس وفعال في الجامعة العربية وجزء من العالم الإسلامي،[٢] إن فرض هوية قومية واحدة على مجتمع متعدد القوميات يثير توترات ويهدد حقوق المكونات، لذا تحتاج المجتمعات التعددية إلى التأكيد الدستوري على الوحدة الوطنية والهوية الجامعة لضمان التعايش، كما أن تجربة دول أخرى تثبت أن النصوص القومية ليست ضرورية مثال ذلك دساتير المجتمعات التعددية كسويسرا وكندا، اذ أن هذه الدساتير لم تشر إلى أنها جزء من الامة الإنكليزية على الرغم من الأغلبية الناطقة بالإنكليزية أو الألمانية وهم ذات الأغلبية في سويسرا، وحتى الدساتير بعض الدول العربية لم تشر في بنود دساتيرها أنهم جزء من الامة العربية كالصومال والمغرب وموريتانيا على الرغم هم أيضا أعضاء في جامعة الدول العربية ' وبناء على ذلك فأن فرض فكرة الهوية العربية على العراق تتعارض مع المادة الثالثة من الدستور. وقد اعترف دستور ٢٠٠٥ بالتعدد اللغوي في العراق في المادة الرابعة منه ويرى الباحث أن المشرع الدستوري قد وفق نسبيا في إدارة هذا التنوع بهذا النص ونرى ذلك خصوصا عندما نرى الدساتير السابقة ونصوصها حول التنوع اللغوي كما اشرنا اليها أنفا في بحثنا، حيث جاءت المادة الرابعة من دستور ٢٠٠٥ باعتبار العربية والكردية لغتين رسميتين في العراق وهذا ليس جديد فسبق واعترف بهاتين اللغتين في دستور ١٩٧٠ المؤقت ولكن الفرق بينهما هو دستور ٢٠٠٥ شمل جميع مناطق العراق باعتبار الكردية لغة رسمية اما دستور ١٩٧٠ فقد اعتبرها رسمية في مناطق الكثافة الكردية , وأعطى دستور ٢٠٠٥ لباقي اللغات بتعليم أبنائهم بلغتهم الام, وأناط تطبيق هذه المادة بتشريع قانون, وفعلا تم اصدار قانون اللغات الرسمية رقم ٧ لسنة ٢٠١٤ , ولكن ما قد يؤخذ على هذه المادة هو اعتبار اللغة الكردية لغة رسمية الى جانب العربية واهمال باقي اللغات حيث كان الاجدر بالمشرع الدستوري أن يتعامل معها مثل اللغة التركمانية والسريانية ويُعدها رسمية فقط في المناطق التي يُمثلون فيها كثافة سكانية[٣]. وفي قرارها المرقم ١٥/اتحادية/٢٠٠٨، فسّرت المحكمة الاتحادية العليا مفهوم الكثافة السكانية الوارد في الفقرة (رابعاً) من المادة (٤) من الدستور، بناءً على

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ , المادة رقم ٢.

[٢] [٢] د. يوسف كوران، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية, ٢٠١٠, ص ٢٣٧-٢٣٨.

[٣] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة رقم ٤ الفقرات أولا وثانيا ورابعا.

طلب مجلس محافظة كركوك بشأن كتابة لوحات الدوائر باللغات العربية والكردية والتركمانية والسريانية. وقررت المحكمة أن الكثافة السكانية لا تعني بالضرورة الأغلبية العددية، بل تشمل الجماعات ذات الحضور والتأثير البارز في المجتمع. وبما أن ذلك ينطبق على التركمان والناطقين بالسريانية في كركوك، أقرّت المحكمة جواز كتابة لوحات الدوائر بهذه اللغات في مركز المحافظة والأقضية والنواحي[١]، وجاء نص المادة (٩/أولاً) من الدستور على أن تتكون القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها، إلا أن هذا النص يُنتقد لما قد يُفهم منه تكريس مبدأ المحاصصة. وكان الاجدر بالمشرع الدستوري القول: (تتكون القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من أفراد الشعب العراقي بكافة فئاته دون تمييز)، بما ينسجم مع هدف بناء مؤسسات عسكرية وأمنية مهنية، قائمة على الكفاءة والانتماء الوطني، وبعيدة عن الاعتبارات الفئوية أو السياسية، ولم تتجه دساتير الدول إلى اشتراط تشكيل الجيش على أساس التوازن بين المكونات الدينية أو المذهبية أو القومية، إذ تُبنى القوات المسلحة عادةً على أساس وحدة الدولة ومعيار المواطنة لا معيار المكوّن. كما أن المشرّع الدستوري لم يبيّن آليات تحقيق هذا التوازن أو ينظمه بقانون، ما جعل النص محل خلاف واجتهاد، وأثار مخاوف من الإقصاء أو التمييز. ويُخشى أن يؤدي ذلك إلى تعميق الانقسام بين المكونات وإضعاف المؤسسة العسكرية، وربما تغليب الولاء الفئوي على الولاء الوطني[٢]، ويُعدّ علم الدولة وشعارها ونشيدها الوطني من أبرز الرموز الوطنية التي ينبغي أن تُجسّد الشعب والمجتمع بأكمله. وقد كرّس الدستور العراقي هذا المعنى بنصه على أن تُعد هذه الرموز عن مكونات الشعب العراقي، بما يُمثل اعترافًا بقيمتها الثقافية والوطنية ويسهم في تعزيز الانتماء والهوية الوطنية الجامعة. وقد أكدت المادة (١٢/أولاً) من الدستور ذلك بنصها على تنظيم علم العراق وشعاره ونشيده الوطني بما يرمز إلى مكونات الشعب، وهو ما لم يرد بهذا الوضوح في الدساتير العراقية السابقة، وهذا قد يحسب لهذا الدستور[٣].

وتُكرّس المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ المساواة أمام القانون وحظر التمييز بين العراقيين على أسس متعددة، تشمل الجنس والعرق والقومية والدين والمذهب والمعتقد والرأي والوضعين الاقتصادي والاجتماعي، بما يعكس الطبيعة التعددية للمجتمع العراقي وحرص المشرّع الدستوري على إرساء

---

[١] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، رقم القرار ١٥/اتحادية، الصادر ستة ٢٠٠٨، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq.

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة رقم ٩.

[٣] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢.

وحدة قانونية تقوم على المواطنة[١]، على نحوٍ يقارب ما نصّت عليه أغلب دساتير العالم خصوصا التي تتميز بطبيعة تعددية حيث جاءت المادة (٩) من دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦ التي أكدت بدورها المساواة أمام القانون وحظرت التمييز المباشر وغير المباشر على أسس واسعة، مع توسعها في إقرار تدابير تشريعية خاصة لمعالجة آثار التمييز وحماية الفئات المهمّشة[٢]،وتشير المادة (٢٠) من الدستور العراق حق المواطنين، رجالًا ونساءً، في المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها التصويت والانتخاب والترشيح، وهو ما يُجسّد إحدى الركائز الأساسية للنظام الديمقراطي. ويُفهم من هذا النص أن المشرّع الدستوري لم يقتصر على المكوّنات القومية أو الدينية، بل شمل البعد المجتمعي المتمثل بالجنس، باعتبار المرأة أحد مكوّنات المجتمع العراقي، ما يضمن مساواتها الدستورية في الحقوق السياسية ويعزز المشروعية الديمقراطية لمؤسسات الدولة[٣].

تنظّم المواد (٤١–٤٣) من دستور ٢٠٠٥ منظومة الحريات الدينية والفكرية؛ إذ قرّرت المادة (٤١) حرية الأفراد في الالتزام بأحوالهم الشخصية وفق دياناتهم أو معتقداتهم، وأكدت المادة (٤٢) حرية الفكر والضمير والعقيدة بوصفها حقًا فرديًا أصيلًا، فيما كفلت المادة (٤٣) حرية ممارسة الشعائر الدينية وإدارة المؤسسات الدينية وحماية أماكن العبادة[٤]. ويقارب هذا التنظيم ما ورد في دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦، ولاسيما المواد (١٥) و(٣١)، التي تكفل حرية الدين والضمير والمعتقد، وتحمي ممارسة الشعائر الدينية على المستوى الفردي والجماعي، بما يعكس التزام الدستورين بحماية الحرية الدينية والفكرية في المجتمعات التعددية[٥].

وعليه ولكل ما تقدم، أقرت الدساتير العراقية بعد عام ٢٠٠٣ بالتعدد القومي والديني واللغوي، واعترفت بالمكونات وحقوقها، مع إقرار المساواة والتمثيل، غير أن ذلك أسهم في ترسيخ منطق المكونات على حساب مبدأ المواطنة. وسنبحث في الفصول التالية أثر المكونات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبيان ما إذا كان هذا الأثر إيجابيًا أم سلبيًا.

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٤.

[٢] دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ المعدل، المادة رقم ٩.

[٣] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٢٠.

[٤] للمزيد ينظر المواد (٤١–٤٢–٤٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

[٥] دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ المعدل، المواد ١٥–٣١.

المطلب الثاني

موقف الدساتير المقارنة من التعدد والمكونات

يُعد موضوع المكونات من القضايا المهمة في الفكر الدستوري الحديث، خاصة في الدول التي تتميز بالتنوع القومي أو الديني أو اللغوي، إذ تسعى الدساتير إلى ضمان مشاركة مختلف المكونات وتحقيق التوازن بينها بما يحافظ على وحدة الدولة واستقرارها. وقد اختلفت الدساتير المقارنة في تنظيم هذا الموضوع؛ فبعضها اعترف بالمكونات ونظم مشاركتها في السلطة، في حين اكتفت أخرى بإقرار مبادئ المساواة والتعددية، ومن أبرز هذه التجارب الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ الذي اعتمد التوازن الطائفي في توزيع السلطات، والدستور السويسري لعام ١٩٩٩ الذي أكد احترام التعدد اللغوي والثقافي والديني ضمن إطار الدولة الاتحادية. لذا، سنستعرض موقف هذين الدستورين من المكونات عبر فرعين مستقلين.

الفرع الأول

موقف الدساتير المقارنة من المكونات في ظل التعددية الطائفية والمذهبية

يُعدّ لبنان بلداً عربياً صغير المساحة، متعدّد الطوائف، وقد أكسبه هذا التنوّع خصوصية تاريخية فريدة، رافقته منذ تأسيس دولة لبنان الكبير. غير أن هذا التعدّد تحوّل، بفعل تسييس الطائفية، إلى إحدى أبرز الاشكالات التي عانى منها الكيان اللبناني ولا يزال. فالاختلاف في ذاته ظاهرة أنسانية طبيعية، إلا أن استغلاله سياسياً أسهم في تعميق الأنقسامات الداخلية، ومع خضوع لبنان للأنتداب الفرنسي، أنتهجت فرنسا سياسة التقسيم وإثارة النعرات الطائفية لتثبيت نفوذها، وهو ما أنعكس لاحقاً في البنية الدستورية القائمة على المحاصصة الطائفية في توزيع المناصب العليا. وفي هذا السياق، شجّع المفوض السامي الفرنسي المجلس التمثيلي اللبناني عام ١٩٢٥ على وضع دستور، فصدر دستور ١٩٢٦ المتكوّن من ٩٢ مادة، وأُعلنت بموجبه الدولة اللبنانية الحديثة. وفي ٢٦ أيار ١٩٢٦ أنتُخب شارل دباس أول رئيس للجمهورية، وشُكّلت أول حكومة دستورية، ليُمثل هذا الدستور الأساس القانوني لنظام سياسي كرّس التعدد الطائفي في بنية الدولة اللبنانية[١].

---

[١] د. جبار عودة مري، المقارنة الدستورية بين دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ودستور لبنان لسنة ١٩٢٦ , ط١, دار امل الجديدة، دمشق , ٢٠١٨ , من ص ٣٢٧ الى ص ٣٣٠.

وجاء دستور لبنان بخلاف دستور العراق لعام ٢٠٠٥ اذ أنه لم يشر بديباجته صراحتا الى مكونات الدولة اللبنانية، وأن ديباجة الدستور اللبناني، التي أُدرجت بعد اتفاق الطائف عام ١٩٩٠، عالجت القضايا الخلافية بين الطوائف، ولا سيما هوية لبنان وأنتماءه والتعددية الطائفية. فقد أكدت لبنان وطناً نهائياً سيداً مستقلاً لجميع أبنائه، وحسمت أنتماءه العربي وعضويته في الجامعة العربية والأمم المتحدة، بما شكّل تسوية وسطية بين الطوائف المتنازعة. كما نصّت على إلغاء الطائفية السياسية كهدف وطني دون تحديد آليات أو مدد زمنية، وأكدت وحدة الأرض وحرية تنقل اللبنانيين، رفضاً للتقسيم والفرز الطائفي للمناطق[١].

أما عن أبرز مواد الدستور اللبناني المرتبطة بتعدّد الطوائف، فقد قرّرت المادة السابعة مبدأ المساواة القانونية، إذ أكّدت أن جميع اللبنانيين متساوون أمام القانون في الحقوق المدنية والسياسية، ويلتزمون بالواجبات العامة دون أي تمييز، بما يعكس اعتماد الدستور مبدأ المواطنة الفردية رغم واقع التعدّد الطائفي[٢]، ولا يقتصر الدستور اللبناني على ضمان الحقوق المدنية والسياسية، بل يكفل أيضاً حرية الاعتقاد واحترام نظام الأحوال الشخصية للطوائف. فقد نصّت المادة التاسعة على إطلاق حرية الاعتقاد، واحترام الدولة للأديان والمذاهب، وضمان إقامة الشعائر الدينية، إلى جانب حماية أنظمة الأحوال الشخصية والمصالح الدينية لمختلف الطوائف، أنسجاماً مع ما ورد في صك الانتداب. ويُفهم من ذلك أن الدستور لا يقرّ ديناً رسمياً للدولة، إذ خلا من أي نص يحدّد دينها أو دين رئيس الجمهورية، الأمر الذي دفع بعض الفقه إلى اعتباره دستوراً علمانيا. غير أن هذا الوصف يبقى غير دقيق، لأن الواقع الدستوري والسياسي اللبناني يُظهر تداخلاً واضحاً بين الدولة والطوائف، وتأثيراً مباشراً لرجال الدين في الشأن العام. كما عزّزت المادة العاشرة هذا التوجّه بمنح الطوائف حق أنشاء مدارسها الخاصة، ضمن الضوابط العامة، بما أسهم في ترسيخ الكيانات الطائفية وزيادة نفوذها داخل بنية الدولة[٣].

وتبين المادة (١١) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦اعتماد اللغة العربية لغةً وطنيةً ورسميةً للدولة، بما يكرّس الانتماء الثقافي والحضاري للبنان، ولا تنصّ على اعتبار اللغة الفرنسية لغةً رسمية، بل تركت تنظيم استعمالها للقانون، وهو ما يعكس خصوصية التجربة التاريخية وتأثير الانتداب الفرنسي ضمن إطار قانوني محدّد[٤]، ولقد كرّس الدستور اللبناني الطائفية السياسية القائمة قبله، إذ نصّت المادة (٩٥) منه، بصفة مؤقتة وحرصاً على العدل والوفاق، على تمثيل الطوائف تمثيلاً عادلاً في الوظائف العامة وفي تشكيل الوزارة، دون المساس بمصلحة

---

(١) يوسف كوران، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٥٤ – ١٥٥ – ١٥٦.
(٢) الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل، المادة رقم ٧.
(٣) د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط١ , دار العلم للملايين، بيروت , ١٩٩١ , ص ١٤٦.
(٤) الدستور اللبناني لسنة ١٩٦٢ المعدل، المادة رقم ١١.

الدولة. غير أن هذا التنظيم المؤقت تحوّل إلى واقع دائم بفعل صدور قوانيين وترسّخ أعراف دستورية، أبرزها قانون الانتخابات القائم على التوزيع المذهبي للمقاعد، والعرف المتبع في توزيع الرئاسات الثلاث , وبموجب التعديل الذي لحق بالمادة (٩٥)، أنيط بمجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسيحيين والمسلمين العمل على إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية، إلا أن المادة نفسها أبقت، خلال المرحلة الانتقالية، على التمثيل العادل للطوائف في تشكيل الحكومة، مع اعتماد مبدأي الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والعامة والمختلطة، باستثناء وظائف الفئة الأولى وما يعادلها، التي خُصصت للمناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيصها لطائفة معيّنة، مع الالتزام بالكفاءة والاختصاص[١]،وقد برّر السيد شبل دموس، مقرّر لجنة الدستور، اعتماد هذا النص بعدد من الأسباب، أبرزها أن المجتمع اللبناني يتكوّن من طوائف متعدّدة، لكلّ منها عقيدتها الدينية وخصوصيتها الفكرية وتقاليدها، وأن إلغاء التمثيل الطائفي قد يُخلّ بالتوازن القائم ويؤدّي إلى تغليب بعض الطوائف على غيرها. كما أشار إلى ضرورة أن يعكس التمثيل النيابي الواقع الاجتماعي للبلاد، وبما أن هذا الواقع قائم على التعدّد الطائفي، فأن تمثيل الطوائف يُعدّ أمراً لازماً، وأضاف أن المجتمع اللبناني ما يزال متأثّراً بالروح الفئوية، ولم يحن بعد أوان التخلّي عن هذا النمط من التمثيل، لكونه يُمثل ضمانة لحقوق الأقليات ويحدّ من الاحتجاجات والنزاعات. كما أكّد أن مستوى التضامن بين الطوائف لم يبلغ بعد الدرجة التي تسمح بتجاوز الطائفية السياسية، وأن المواطن اللبناني لم يعتد بعد تغليب التضامن الوطني على الانتماء الطائفي[٢].

وعليه، يتضح أن دستور لبنان لعام ١٩٢٦، رغم تأكيده على المساواة القانونية وحرية الاعتقاد وحماية حقوق الطوائف في الأحوال الشخصية والتعليم، قد رسخ التمثيل الطائفي كأداة لضمان توازن القوى بين الطوائف المختلفة. ويظهر الدستور بذلك الجمع بين الالتزام بمبادئ المواطنة الفردية والحفاظ على الترتيبات الطائفية العملية، بما يعكس التكيف بين الأهداف الوطنية والتنوع المجتمعي اللبناني.

---

[١] الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل، المادة رقم ٩٥.

[٢] د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، مرجع سابق، ص ١٤٧–١٤٨.

الفرع الثاني

موقف الدساتير المقارنة من المكونات في ظل التعددية اللغوية والقومية

يعود أصول الاتحاد السويسري للعهد الاتحادي لسنة ١٢٩١، وقد عرف تطورًا دستوريًا متدرجًا تمثّل بصدور أول دستور عام ١٨٠٣، ثم المعاهدة الاتحادية لعام ١٨١٥، فالدستور الاتحادي لعام ١٨٤٨، ثم دستور ١٨٧٤ الذي خضع لتعديلات جزئية متكررة، أنتهت بمراجعة شاملة أُقِرّ بموجبها دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩، النافذ منذ ١ كانون الثاني ٢٠٠٠. ويُعدّ هذا الدستور الوثيقة الدستورية التي تقوم عليها البنية الاتحادية للدولة، وسنتناول في هذه الجزئية المواد الدستورية المتعلقة بالمكوّنات فقط.

أما بخصوص المواد التي اعترفت بالمكونات اللغوية فأن الدستور السويسري اعترف ب أربع لغات رسمية في الدولة في نص المادة الرابعة منه وأشارت الى اللغات القومية وهي الألمانية والفرنسية والإيطالية والرومانشية [١]، كما تجدر الإشارة أن الدستور عاد في المادة الثامنة عشر منه بتكفل اختيار أي لغة بحرية تامة[٢].

وهذا ما يخص التعدد القومي في سويسرا، وتقر المادة ٧٠ من الدستور السويسري اللغات الرسمية للاتحاد، وهي الألمانية والفرنسية والإيطالية، مع اعتراف خاص باللغة الرومانش عند مخاطبة محدثيها، مؤكدة بذلك على اللغات الرسمية والأخرى الأقلية على عكس المادة الرابعة التي ذكرت فقط أربع لغات رسمية. كما تمنح المادة المقاطعات سلطة تحديد لغاتها الرسمية مع مراعاة الأقليات اللغوية التقليدية، ويولي الدستور اهتمامًا خاصًا بحماية وتعزيز اللغات الأقلية مثل الرومانش والإيطالية. وترتبط هذه المادة مباشرة بموضوع المكوّنات في سويسرا، إذ تُعدّ الأقليات اللغوية جزءًا أساسيًا من المكوّنات، ويعكس الدستور الحرص على تمثيلها وضمان حقوقها داخل النظام الفيدرالي المتعدد اللغات والثقافات[٣].

---

[١] دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ والنافذ سنة ٢٠٠٠, المادة رقم ٤.

[٢] دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ والنافذ سنة ٢٠٠٠ , المادة رقم ١٨.

[٣] دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ والنافذ سنة ٢٠٠٠, المادة رقم ٧٠.

وأما ما يخص التعدد المذهبي فهو لم يقسم التعدد الديني والمذهبي في سويسرا وأنما جاء كافلا لاعتناق أية ديانة واي مذهب وأي معتقد، حيث نصت على "حرية الدين والعقيدة:

١. يكفل الدستور حرية الدين والعقيدة.

٢. لكل شخص الحق في اختيار دينه واعتقاده الفلسفي بحرية وأن يجاهر بهما فرديًا أو جماعيًا.

٣. لكل شخص الحق في الانتماء إلى جماعة دينية أو الاشتراك فيها أو الاستماع للتعليم الديني.

٤. لا يجوز ممارسة أية ضغوط على أي شخص للالتحاق بجماعة دينية أو الانتماء إليها أو ممارسة أية شعائر دينية أو الاستماع للتعليم الديني"[١].

ويرى الباحث أن المشرّع السويسري كان الأجدر به إضافة فقرة تقيد ممارسة حرية الدين والعقيدة بشرط عدم المساس بدين أو معتقد الآخرين، ولا سيّما أن المجتمعات التعددية غالبًا ما تشهد ظهور خلافات عقدية وتباينًا في المعتقدات، الأمر الذي يستلزم تنظيم هذه الحرية بما يحقق التوازن بين كفالتها دستورياً والحفاظ على السلم المجتمعي والتعايش بين المكوّنات المختلفة، وتؤكد المادة الثامنة من الدستور السويسري النافذ على المساواة القانونية بين جميع الأفراد دون تمييز، وتحظر صراحةً أي شكل من أشكال التمييز القائم على الأصل أو العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المعتقد أو غيرها من الاعتبارات الشخصية أو الاجتماعية. كما تُولي المادة عناية خاصة بتحقيق المساواة الفعلية، ولاسيّما بين الرجل والمرأة، وتُلزم الدولة باتخاذ تدابير إيجابية لمعالجة أوضاع الفئات التي تعاني من عدم المساواة، وفي مقدمتها الأشخاص ذوو الإعاقة، بما يعكس توجهاً دستورياً لحماية التنوع وضمان العدالة بين مختلف المكوّنات داخل الدولة[٢].

---

[١] دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ والنافذ سنة ٢٠٠٠ , المادة رقم ١٥.

[٢] الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ والنافذ لسنة ٢٠٠٠ , المادة رقم ٨.

وتنص المادة ١٧٤ على أن المجلس الاتحادي* يُمثل أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الاتحاد السويسري، ما يجعله الجهاز المركزي في إدارة شؤون الدولة وتنفيذ السياسة العامة. فيما تحدد المادة ١٧٥ تكوين المجلس الاتحادي بسبعة أعضاء يتم أنتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية بعد كل تجديد شامل لمجلس الشعب لمدة أربع سنوات، ويحق لأي مواطن سويسري مؤهل للانتخاب الترشح لهذا المجلس. ويأتي البند الرابع في المادة ١٧٥ محورياً، إذ يشدد على ضرورة مراعاة تمثيل المناطق والجماعات اللغوية المختلفة تمثيلاً عادلاً، ما يعكس التزام الدستور السويسري بضمان مشاركة جميع المكونات في أعلى مستويات السلطة التنفيذية، ويؤكد على الطبيعة الفيدرالية المتعددة اللغات والثقافات للدولة، حيث يُعد هذا التمثيل أداة أساسية لحماية حقوق الأقليات وتعزيز التوازن بين مختلف المكونات المجتمعية وهو ما يُعد مراعاة لتمثيلها[١].

يتضح أن دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ يعترف بالمكونات اللغوية والثقافية والدينية ضمن الإطار الفيدرالي، من خلال إقرار اللغات الرسمية وحماية الأقليات اللغوية، وضمان حرية الدين والمساواة القانونية. كما يولي أهمية لتمثيل المناطق والجماعات اللغوية في السلطة التنفيذية لتحقيق التوازن بين المكونات. ويشير الباحث إلى أن نجاح التجربة السويسرية لا يعتمد فقط على الإطار القانوني، بل يرتبط أيضًا بطبيعة المواطن السويسري الذي يتميز بالانفتاح وقلة التعصب، نتيجة للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، والثقافة السياسية الراسخة، والتعليم المتقدم، والمؤسسات الديمقراطية القوية. وهذا ما يتيح تحويل المبادئ الدستورية إلى واقع عملي ناجح للتعددية والتعايش السلمي.

***المجلس الاتحادي:** هو هيئة تمارس السلطة التنفيذية، ويتكون من سبعة أعضاء يتم أنتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية خلال اجتماع مشترك لمجلسي الشعب والمقاطعات، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، بشرط ألا يمثل أي كانتون بأكثر من عضو واحد. تنتخب الجمعية من بين الأعضاء رئيسًا ونائبًا له لمدة سنة واحدة لا يمكن تجديدها بشكل متتالي، ويحمل الرئيس لقب رئيس الاتحاد بصلاحيات فخرية دون تمييز عن زملائه. يعمل المجلس بشكل جماعي ولا ينعقد بأقل من أربعة أعضاء، وتُوزع الحقائب الوزارية بينهم بالتساوي، ولا تتداخل عضويته مع عضوية الجمعية الاتحادية. يتولى المجلس اقتراح القوانين وتنفيذها، والحفاظ على الأمن، وإعداد الميزانية، وإدارة الشؤون الخارجية، ويعاونه جهاز إداري هو المستشارية الاتحادية التي يرأسها مستشار اتحادي يتم انتخابه من قبل الجمعية.، زياد سمير زكي دباغ، دراسة في النظام السياسي السويسري، بحث منشور في مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، العدد ١ , ٢٠١١ , ص ٥٧٤.

[١] الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ والنافذ سنة ٢٠٠٠, المواد ٧٤ و٧٥.

زياد سمير زكي دباغ، دراسة في النظام السياسي السويسري، بحث منشور في مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، العدد ١ , ٢٠١١ , ص ٥٧٤.

الفصل الثاني

دور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية في العراق

يُعد موضوع المكونات المجتمعية ودورها في تشكيل السلطات الدستورية من القضايا الأساسية في دراسة الأنظمة السياسية والدستورية للدول ذات البنية المتعددة، نظراً لما يثيره من تحديات تتعلق بطبيعة الدولة، ومفهوم المواطنة، وآليات التمثيل السياسي، وحدود التوازن بين التنوع المجتمعي ومتطلبات الوحدة الدستورية. وتزداد أهمية هذه القضية عندما يتعلق الأمر بالسلطة التشريعية، كونها المؤسسة الدستورية التي تعبر عن الإرادة الشعبية، وتُعد الحاضنة الأساسية لمختلف الاتجاهات والمصالح الاجتماعية والسياسية داخل الدولة.

في هذا السياق، يُعد العراق مثالاً بارزاً للدول متعددة المكونات، حيث يتميز بتنوع قومي وديني ومذهبي عميق، ما أثر بشكل مباشر على بنيته الدستورية والسياسية، خاصة بعد التحول الدستوري الذي حدث بعد عام ٢٠٠٣. وقد سعى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إلى استيعاب هذا التنوع من خلال مجموعة من النصوص والمبادئ التي أكدت على التعددية، وأقرت مبدأ المشاركة السياسية لمختلف المكونات، مع اعتماد صيغ تمثيلية تهدف – من حيث المبدأ – إلى منع هيمنة مكون واحد على الحياة السياسية، وضمان إشراك الجميع في إدارة الشأن العام.

ومع ذلك، لم تكن تنظيم مشاركة المكونات في السلطة التشريعية الاتحادية خالية من التحديات، سواء من حيث الصياغة الدستورية أو من حيث التطبيق العملي. فقد ظهرت تساؤلات أساسية حول الأسس التي اعتمدتها الدولة في تمثيل المكونات، وما إذا كان هذا التمثيل يستند إلى منطق الشراكة الوطنية المتوازنة، أم أنه أسس لنمط من المحاصصة السياسية التي قد تؤدي إلى إضعاف مبدأ المواطنة وتعزيز الانقسام المجتمعي داخل المؤسسة التشريعية. كما تم النقاش حول مدى قدرة النظام الانتخابي والقوانين المنظمة للعمل البرلماني على تحقيق تمثيل عادل وفعّال لمختلف المكونات، بعيداً عن التمثيل الشكلي أو الرمزي.

وتتجلى خطورة هذه الإشكالية في أن اختلال تمثيل المكونات داخل السلطة التشريعية لا يؤثر فقط على عدالة المشاركة السياسية، بل يمتد تأثيره إلى فعالية العملية التشريعية نفسها، وطبيعة التشريعات الصادرة، ومستوى الثقة الشعبية بالمؤسسات الدستورية. إذ أن هيمنة الاعتبارات المكونية على حساب الاعتبارات الوطنية العامة قد تؤدي إلى تعطيل الدور التشريعي، أو تحويله إلى ساحة لتصفية الخلافات السياسية والهوياتية، ما يضعف قدرة البرلمان على أداء وظائفه الدستورية في التشريع والرقابة وتحقيق المصلحة العامة.

استناداً إلى ذلك، يهدف هذا الفصل إلى دراسة وتحليل دور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، من خلال مقاربة قانونية–دستورية تسعى إلى تفكيك الأسس التي بُني عليها هذا الدور، وبيان مدى انسجامه مع المبادئ الدستورية الحديثة، ولا سيما مبدأ المساواة السياسية، ومبدأ سيادة القانون، ومبدأ وحدة الدولة. كما يسعى الفصل إلى الكشف عن طبيعة العلاقة بين مفهوم المكون ومفهوم المواطنة في التجربة العراقية، وحدود التداخل أو التعارض بينهما في مجال التمثيل النيابي.

يتناول هذا الفصل، بشكل خاص، تحليل دور المكوّنات في تشكيل مجلس النواب كالغرفة التشريعية الأولى، من حيث آليات الترشيح والانتخاب، ونظام الكوتا، وطبيعة التمثيل الناتج عن الممارسة الانتخابية. كما يستعرض دور المكوّنات في تشكيل مجلس الاتحاد، الذي يُعد الغرفة التشريعية الثانية، والتي ينبغي أن تعكس تمثيل الوحدات المكوّنة للدولة الاتحادية، مع التركيز على القضايا الدستورية والتشريعية المرتبطة بتأخر تشكيل هذا المجلس، وتأثير ذلك على التوازن المؤسسي داخل السلطة التشريعية الاتحادية.

بالإضافة إلى ذلك، يتناول الفصل آليات تمثيل المكوّنات في السلطة التشريعية الاتحادية، من خلال تحليل الآليات العملية المستخدمة في الواقع السياسي، سواء تلك المنصوص عليها في الدستور أو التي نتجت عن الممارسة السياسية. كما يسعى إلى رصد وتقييم الآثار الإيجابية والسلبية لهذه الآليات، سواء من حيث تعزيز المشاركة السياسية والتنوع داخل البرلمان، أو من حيث تعزيز الانقسام السياسي، وضعف الأداء التشريعي، وتأثير ذلك على الاستقرار الدستوري.

وقد استدعت طبيعة الموضوع أن نقسم هذا الفصل على مبحثين رئيسَين؛ حيث خُصص المبحث الأول لدراسة تأثير المكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية، حيث تناول المطلب الأول إسهام المكوّنات في تشكيل مجلس النواب ومجلس الاتحاد، في حين عالج المطلب الثاني آليات تمثيل المكوّنات والآثار المترتبة عليها، من خلال توضيح الآليات العملية وتحليل آثارها الإيجابية والسلبية. أما المبحث الثاني، فقد خُصص لدراسة دور المكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية على المستوى المحلي، في إطار اللامركزية السياسية والإدارية

المبحث الأول

إثر المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية

تُعد السلطة التشريعية الاتحادية عنصرًا أساسيًا في بناء الدولة التي تعتمد على الدستور، حيث تلعب دورًا في التعبير عن الإرادة العامة وتنظيم الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. في الدول ذات التعددية، يتأثر تشكيلها بالتنوع القومي والديني والمذهبي، ما يستدعي اعتبارات تتجاوز المعايير الانتخابية البسيطة لضمان التمثيل والمشاركة وعدم الإقصاء.

تكتسب دراسة تأثير المكونات أهمية خاصة لارتباطها بالعلاقة بين التعددية المجتمعية وبنية النظام الدستوري، حيث أظهرت التجارب، مثل تجربة العراق، نماذج متنوعة لإدماج المكونات عبر النصوص الدستورية والقوانين الانتخابية والأعراف السياسية. وتهدف هذه الآليات إلى تحقيق توازن يمنع الهيمنة ويعزز الاستقرار، رغم ما قد تثيره من إشكاليات تتعلق بمبدأ المساواة في الحقوق السياسية.

وبناءً على ذلك، يسعى هذا المبحث إلى تحليل تأثير المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية من حيث البناء وآليات التمثيل، وتحديد ما إذا كان هذا التأثير يحقق مشاركة حقيقية أم يؤدي إلى إضعاف الكفاءة بسبب المحاصصة والتوافق السياسي.

تتجلى أهمية المبحث في الربط بين الإطار الدستوري والتنظيم القانوني والتطبيق العملي، من خلال دراسة دور المكونات في تشكيل مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وتحليل الآليات المعتمدة لتمثيلها وآثارها الإيجابية والسلبية، خاصة فيما يتعلق بالمشاركة السياسية وكفاءة العمل التشريعي.

كما يعتمد المبحث على المنهج التحليلي والتقييمي والمقارن لتوضيح مدى انسجام هذا الدور مع مبادئ الديمقراطية التمثيلية، وصولًا إلى نتائج تسهم في تعزيز فعالية النظام الاتحادي. وينقسم على مطلبين: الأول يتناول إسهام المكونات في تشكيل السلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، والثاني يبحث آليات التمثيل وآثارها.

المطلب الأول

مشاركة المكونات في بناء السلطة التشريعية الاتحادية في العراق

تُناط الوظيفة التشريعية في الدولة الاتحادية بهيئة نيابية اتحادية تمثّل دولة الاتحاد بأكملها، إلى جانب هيئات نيابية أخرى تمارس الاختصاص التشريعي على مستوى الوحدات المكوِّنة للاتحاد. ويتألف البرلمان الاتحادي من مجلسين: مجلس أول يمثّل شعب الدولة الاتحادية بوصفها وحدة سياسية واحدة، ويُنتخب من قبل الشعب في جميع الولايات، وغالبًا ما يُراعى في تشكيله معيار عدد السكان، وقد يُؤخذ بالحُسبان اتساع مساحة كل ولاية. أمّا المجلس الثاني، فهو مجلس الولايات، حيث تتمثّل الوحدات المكوِّنة للاتحاد على أساس المساواة، بصرف النظر عن حجمها السكاني أو الجغرافي. ويجسّد هذا النموذج التوازن بين مبدأ تمثيل الشعب ومبدأ تمثيل الوحدات الاتحادية، على غرار ما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ يتكوّن الكونغرس من مجلس النواب الممثّل للشعب ككل، ومجلس الشيوخ الذي تمثَّل فيه كل ولاية بعضوين بصرفِ النظر عن مساحتها أو عدد سكانها[١].

ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن اعتماد نظام المجلسين في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية لا يقوم على مبرر واحد ثابت، وأنما يرتبط بجملة من الاعتبارات المتداخلة. ويأتي في مقدمة هذه الاعتبارات الشكل الفدرالي أو الاتحادي للدولة، إذ يتيح هذا النظام تحقيق التوازن بين تمثيل الشعب وتمثيل الوحدات المكوِّنة للاتحاد. كما يراعي نظام المجلسين الظروف التاريخية والاجتماعية والاقتصادية التي صاحبت نشوء الدولة الاتحادية، ولا سيما في الدول التي تتسم بالتعدد المجتمعي. ويُضاف إلى ذلك دوره في الحد من تعسف السلطة التشريعية ومنع التسرع في سن القوانين، من خلال إخضاع التشريعات لمراحل متعددة من المناقشة والمراجعة، فضلًا عن إسهامه في رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان، الأمر الذي ينعكس إيجابًا على جودة التشريع واستقراره[٢].

---

[١] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان , ٢٠٠٤, ص ٩٢.

[٢] د. عصام علي الدبس، النظم السياسية الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط١ , دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان , ٢٠١١ , ص ٨٤-٨٥.

وتستند المشاركة الفعلية للمكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في العراق إلى المادة الأولى من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، التي أكدت أن العراق دولة اتحادية واحدة بنظام حكم نيابي برلماني ديمقراطي. ويترتب على ذلك أن التعدد المجتمعي يُمثل داخل مجلس النواب عبر تمثيل المكوّنات المختلفة، بما يضمن أن تكون العملية التشريعية انعكاسا لإرادة جميع فئات المجتمع، وفي الوقت نفسه صيانة لوحدة الدولة وإطارها الاتحادي[١].

ولغرض معرفة دور المكونات في بناء السلطة التشريعية في العراق ينبغي تقسيم هذا المطلب على فرعين رئيسيين يتناول في الفرع الأول منه اسهام المكونات في تشكيل مجلس النواب ويكون اسهامهم في تشكيل مجلس الاتحاد فرعا ثانيا وكما يلي.

الفرع الأول

اسهام المكونات في تشكيل مجلس النواب العراقي

يتكوّن مجلس النواب من أعضاء يُمثّلون الشعب العراقي بأكمله، ويتم تحديد عدد المقاعد على أساس نسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة، مع انتخابهم بالاقتراع العام السري المباشر. ويُبرز هذا النص الدستوري الحرص على التمثيل العادل والشامل للمكوّنات المختلفة في المجتمع العراقي، إذ لا يقتصر المجلس على فئة واحدة، بل يراعي مشاركة جميع المكوّنات في العملية التشريعية. وإن هذه المادة لم تحدد لنا عدد أعضاء المجلس وأنما حددت لنا المعيار فقط الذي على ضوئه يتم تحديد عدده وهو أن لكل مائة ألف نسمة مقعد واحد، وبذلك، يُمثل مجلس النواب الآلية الرئيسة لإدماج التعدد المجتمعي ضمن السلطة التشريعية الاتحادية، بما يعكس مبدأ الديمقراطية التمثيلية ويضمن مشاركة فعّالة لكل المكوّنات في صنع القرار[٢].

ولما لهذا النص من إيجابيات كما يراها البعض، الا أن هنالك من يُشكل عليه أيضاً، حيث يرى الدكتور علي يوسف الشكري أن الفقرة الواردة في المادة (٤٩/أولاً) قد تثير جدلاً بسبب مضمونها الذي يشير إلى ضرورة تمثيل جميع مكونات الشعب العراقي، كبيرة كانت أم صغيرة. ويُعد أن هذا المطلب عملياً غير قابل للتحقيق

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , المادة رقم ١.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , المادة رقم ٤٩ أولا.

بالنظر إلى تعدد هذه المكونات وصعوبة حصرها، إضافة إلى أن الصياغة المفتوحة للنص تتيح المطالبة بالتمثيل حتى في غياب النسبة التي حددها الدستور .

وأشار إلى أن بعض المكونات الفاعلة والمؤثرة قد تفشل في الوصول إلى عضوية المجلس بسبب عدم الحصول على الحد الأدنى من الأصوات المطلوبة، كما حصل في انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥، حيث لم يتمكن الكلدو آشوريون والشبك من الفوز بمقاعد، حتى عبر المقاعد التعويضية (الوطنية) .

بناءً على ذلك، يؤكد الدكتور الشكري أهمية إعادة النظر في صياغة هذه الفقرة لتضمن تمثيل المكونات التي تعكس شريحة اجتماعية مؤثرة، أو الالتزام على الأقل بالحد الأدنى لعدد الأصوات (مقعد لكل مائة ألف نسمة)، بغض النظر عن إشراك كل مكونات الشعب العراقي[١].

مع الإشارة إلى أن نسبة التمثيل النيابي في المجالس التشريعية لا تُعدّ ثابتة في الدول الاتحادية، إذ تختلف من دولة إلى أخرى تبعًا لخصوصياتها الدستورية والسكانية، فأن النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية يقوم على تخصيص نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، مع ضمان حدٍّ أدنى للتمثيل يتمثل في وجود نائب واحد على الأقل لكل ولاية[٢].

وكذلك الحال في دستور الارجنتين فأنه حدد نائب واحد لكل ثلاثة وثلاثين ألف نسمة يمثلهم في مجلس النواب معتمدا بذلك التمثيل النسبي مثل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥[٣].

أمّا دستور الاتحاد السويسري، بوصف سويسرا دولةً اتحادية، فقد عالج مسألة تكوين السلطة التشريعية من زاوية تمثيل الشعب من خلال المجلس الوطني*، الذي يُعدّ الغرفة البرلمانية المختصة بتمثيل السكان، إذ يُنتخب

---

(١) محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ , رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة , ٢٠١٤ , ص ٥٣.

(٢) الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ , المادة رقم ١ , الفقرة الثانية.

(٣) دستور الأمة الأرجنتينية لعام لسنة ١٨٥٣ والمعدل سنة ١٩٩٤ , المادة رقم ٤٥.

*في النظام السويسري، تُشكل الجمعية الاتحادية البرلمان الاتحادي، وتتألف من غرفتين: المجلس الوطني، الذي يمثل الشعب، ومجلس الولايات، الذي يمثل الكانتونات كوحدات اتحادية. يجتمع كل مجلس بشكل مستقل، لكل منهما رئيسه الخاص ولجانه، ولا تجتمع الغرفتان في جلسة واحدة تحت قيادة واحدة، إلا في الحالات الرسمية المحددة دستوريًا، حيث يُتطلب موافقة كلا المجلسين على بعض مشاريع القوانين. بالمقابل، في العراق، يُعدّ كل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد مستقلاً تمامًا ضمن السلطة التشريعية، ولكل مجلس صلاحياته المقررة دستوريًا، ولا يعملان ضمن برلمان واحد بالمعنى الإداري نفسه كما في سويسرا.

أعضاؤه انتخاباً مباشرًا وفق نظام التمثيل النسبي، وتُوزَّع مقاعده بين الكانتونات تبعًا لتعداد سكانها، مع ضمان حدٍّ أدنى من التمثيل لكل كانتون، بحيث يحصل كل كانتون على مقعد واحد على الأقل. وقد جاء الدستور السويسري مغايرًا للدساتير السابقة، كونه حدّد عددًا دستوريًا ثابتًا لأعضاء المجلس الوطني يبلغ مئتي عضو، على خلاف الدساتير التي تربط عدد الأعضاء بمعادلات سكانية متغيرة أو تحيل تحديده إلى التشريع العادي[١].

ونصّت المادة (٤٩/رابعًا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب"، وهو النص الدستوري الوحيد الذي أشار صراحةً إلى مكوّن اجتماعي بعينه في إطار تشكيل السلطة التشريعية، خلافًا لبقية المكونات التي اكتفى الدستور بشأنها بالإشارة العامة إلى مبدأ التمثيل دون تخصيص. ويعكس هذا النص توجّهًا دستوريًا استثنائيًا خُصّت به النساء دون غيرهن، بهدف ضمان حضورٍ فاعل لهن في المؤسسة التشريعية، انسجاما مع اعتبارات المشاركة السياسية والمساواة.[٢]

غير أن هذا التخصيص الدستوري يثير تساؤلات نقدية، لاسيما في ظل غياب نصوص ماثلة تخص مكونات مجتمعية أخرى، الأمر الذي يوحي بأن إدراج كوتا النساء لم يكن نتاجًا داخليًا خالصًا للتوازنات المجتمعية، بقدر ما تأثر بعوامل وضغوط خارجية رافقت عملية صياغة الدستور. وفي هذا السياق، أشار بعض المتابعين للشأن السياسي، وأحد المشاركين في كتابة دستور ٢٠٠٥، في لقاء متلفز على قناة العراقية الرسمية، إلى أن الممثل الأمريكي الخاص في العراق أنداك ومستشاره، أنهُ كان لهما حضور في جلسات القيادات السياسية أثناء مرحلة الصياغة، ولم يقتصر دورهما على المتابعة، بل مارسا ضغوطًا واضحة في بعض القضايا، من بينها الإصرار على تضمين نسبة كوتا للنساء مقدارها (٢٥٪) في النص الدستوري، وعدم القبول بنسبة أقل من ذلك، رغم الاعتراضات التي أُثيرت بشأن ملاءمة هذه النسبة لخصوصية المجتمع العراقي المحافظ، ولا سيما إذا ما قورنت بنسبة تمثيل النساء في الكونغرس الأمريكي نفسه، التي لا تتجاوز .(10%) [٣].

---

[١] الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ , المادة رقم ١٤٩.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، المادة رقم ٤٩ الفقرة رابعا.

[٣] د. نديم عيسى خلف الجابري، أستاذ العلوم السياسية واحد المشاركين في كتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , تاريخ اللقاء (٢٠٢٥/١٠/١٦)، برنامج المحايد، قناة العراقية الإخبارية.

وعليه، يمكن القول إن النص الدستوري المتعلق بكوتا النساء، وأن كان يهدف ظاهريًا إلى تعزيز المشاركة السياسية النسوية، فأنه يمثّل من الناحية الدستورية سابقة خطيرة تتمثل في القبول بتأثير الضغوط الخارجية في صياغة حكم دستوري جوهري. كما يكشف هذا النص عن مفارقة تتمثل في فرض نموذج تمثيلي خارجي مرتفع النسبة على بنية اجتماعية مغايرة، بما يثير إشكالية التوازن بين متطلبات التطور الديمقراطي من جهة، ومبدأ الاستقلال الدستوري والخصوصية المجتمعية من جهة أخرى، ويستدعي إعادة تقييم هذا الحكم في ضوء حدود التأثير الخارجي المقبول في صياغة الدساتير الوطنية، *[1] .

ويتبيّن من كل ما تقدّم أن الدستور العراقي، من خلال اعتماده معيارًا سكانيا مرنًا في تحديد عدد أعضاء مجلس النواب، قد سعى إلى تحقيق تمثيل واسع لمختلف المكونات المجتمعية ضمن السلطة التشريعية الاتحادية، دون التقيد بعدد جامد للأعضاء، على خلاف بعض الدساتير الاتحادية المقارنة أنفة الذكر.

اما بخصوص انتخاب رئيس المجلس ونائباه، حيث إن ما جاء في المادة (٥٤) من الدستور التي ألزمت رئيس الجمهورية بدعوة المجلس للانعقاد وهو ما يفسر أنه ضمانه لإرادة الناخبين، ولاسيما إرادة المكونات التي اظهرتها الانتخابات العامة، وهذا الالزام يمنع نشوء فراغ دستوري الذي قد ينعكس سلبا على حضور بعض هذه المكونات داخل السلطة التشريعية. وجاءت المادة أن الجلسة تعقد برئاسة أكبر الأعضاء سنا لغرض انتخاب رئيس المجلس ونائباه للدورة الانتخابية.[2]

ويرى الباحث أن المشرع الدستوري كان موفقاً بصياغة هذه المادة، حيث جعلت الجلسة تعقد برئاسة أكبر الأعضاء سنا، لأنها تخلق مناخاً تنظيمياً مؤقتاً لا يخضع لهيمنة مكوّن بعينه، ويتيح لجميع المكونات الممثلة

---

* (١) قد يُثار تساؤل مفاده: هل تُعدّ المرأة من المكوّنات؟
وللإجابة على هذا التساؤل، لا بد من الرجوع إلى نص المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي قررت مبدأ المساواة أمام القانون، وحظرت التمييز بسبب الجنس، إلى جانب أسباب أخرى. ويُفهم من هذا النص أن الدستور عالج مسألة الجنس من زاوية حظر التمييز وضمان المساواة، لا من زاوية أنشاء مكوّن دستوري قائم على أساسه. ويعزّز هذا الاتجاه ما ورد في المادة (٢٠) من الدستور، التي كفلت للمواطنين، رجالًا ونساءً، حق المشاركة في الحياة السياسية، بما يؤكد أن المرأة عولجت بوصفها شريكًا متساويا في الحقوق السياسية، لا بوصفها مكوّنًا مستقلًا.
وعليه، فأن المرأة لا تُعدّ مكوّنًا دستوريًا في الدستور العراقي، وأنما تُعدّ فئة اجتماعية عابرة للمكوّنات، تتمتع بحماية دستورية وضمانات خاصة تهدف إلى تعزيز مشاركتها وتمكينها في المجال العام. ومع ذلك، يُستخدم مصطلح «المكوّن» في هذا البحث بمعناه الواسع، ليشمل الفئات الاجتماعية ذات الخصوصية البنيوية في المجتمع، ومن بينها المرأة، وذلك لأغراض التحليل العلمي ودراسة آليات التمثيل دون أن يعني ذلك إقرارًا بكونها مكوّنًا بالمعنى الدستوري الضيق.
(٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥, المادة رقم ٥٤.

في المجلس المشاركة بهذا المنصب حتى لو كان ذلك على المدى البعيد إن كان الموضوع هو تشريف أكثر مما هو تكليف، ويبعث ذلك تطميناً معنوي للأقليات التي قد يكون منها أكبر الأعضاء سنا.

واستكمالاً للنص الدستوري، قام المشرّع العراقي بتنظيم إجراءات الجلسة الأولى لعمل مجلس النواب بشكل ناجح في النظام الداخلي، حيث قام المشرّع العراقي بعمل جيد عندما نص في النظام الداخلي على أن يتولى رئاسة الجلسة الأولى أكبر الأعضاء (الحاضرين) سناً. هذا النص لم يقتصر على تحديد أكبر أعضاء المجلس سناً بشكل مطلق، بل أخذ بعين الاعتبار احتمال عدم تمكن أكبر الأعضاء سناً من الفائزين من حضور الجلسة الأولى. وبهذا الإجراء، تم تجنب أي إشكاليات قد تنشأ جراء هذا الغياب والتي قد تؤدي إلى تعطيل انعقاد المجلس وتأخير بدء ممارسة مهامه واختصاصاته[١]. وبعد ترأس كبير السن ينتخب مجلس النواب رئيسا ونائبي الرئيس في أول جلسة له بالانتخاب السري المباشر وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه[٢]. ونلاحظ من خلال النصوص الدستورية ومن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب أنها لم يرد فيها نص يخص مكون معين على تولي رئاسة المجلس ونائباه، إلا أن العادة جرت على أن يتولى رئاسة مجلس النواب عند انتخاب الدورة البرلمانية الأولى إما كردي أو عربي سني، وذلك في إطار توزيع الرئاسات الثلاث (رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء، رئاسة البرلمان) بين المكونات العراقية الرئيسية الثلاث. غير أن قصر التجربة البرلمانية والسياسية العراقية، وعدم تكرار هذه الممارسة واستقرارها بصورة كافية، يجعل من المبكر الحكم عليها بوصفها عرفاً دستورياً ملزماً، لكونها ما زالت بحاجة إلى مزيد من التكرار والاستقرار وتوافر القناعة لدى النخب السياسية بضرورة الالتزام بها لكي ترقى إلى قاعدة دستورية عرفية[٣].

ويؤخذ على الوصف السابق أنه لم يحدد مدة زمنية للتكرار لكي تكون عرفا دستوريا, ويرى الباحث أن انتخاب رئيس مجلس النواب من المكون السني بات عرفا سياسيا شبه ملزم ولجميع الأطراف وفقا للمحاصصة السياسية والتوافق السياسي الذي يجري عقب كل انتخابات تشريعية, ويتضح ذلك جليا في انتخابات المجلس لعام ٢٠٢٥ عندما اصبح المرشحين من المكون السني في برنامجهم الانتخابي المطالبة بتولي رئاسة الجمهورية, ومن خلال هذه المطالبة وأن لم ينجحوا بتولي رئاسة الجمهورية يتضح أن تولي منصب رئاسة البرلمان هو عرف سياسي

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ , المادة رقم ٥.
(٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , المادة رقم ٥٥.
(٣) آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ , مرجع سابق، ص ١١٥.

وليس دستوري ولا يكون عرفا دستوريا وذلك بسبب توزيع المناصب على أساس المحاصصة لا على أساس المواطنة والكفاءة, ومبدئ المحاصصة لا يصلح أن يكون دستوري.، وهنا نجد أن تولي رئاسة مجلس النواب في الدول المقارنة ولاسيما لبنان مثالا وهي الأقرب الى الحالة العراقية, , ولأن لبنان تعتمد العرف في تولي رئاسة مجلس النواب وهي من نصيب المكون الشيعي, وأن الدستور لم يحدد هوية الشخص لتولي الرئاسة، حيث جاء في المادة الرابعة و أربعون الآلية المنظمة لانتخاب رئيس المجلس ونائبه والاغلبية المطلوبة وكان المشرع اللبناني قريبا من المشرع العراقي ولكنه عالج المشرع اللبناني حالة تعادل الأصوات في انتخاب الرئيس ونائبه, بجعل اكبر الأعضاء سنا هو الرئيس في حالة تعادل الأصوات في حينها لم يعالج المشرع العراقي هكذا حالة[١]. والجدير بالذكر أن لبنان وسلطته التشريعية يخضع لتنظيم سياسي اعيد ترسيخه بعد إعادة هيكلة النظام الدستوري اللبناني*. وبعد تناول التجربة اللبنانية، يمكننا الأن الانتقال إلى التجربة السويسرية بخصوص انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، فبموجب المادة ١٥٢ من الدستور السويسري، يُنتخب رئيس المجلس الوطني ونائبيه لعام واحد لضمان تداول المنصب. وأيضا اشترطت ألا يجوز انتخابهم في العام التالي[٢].

ويرى الباحث أن نجاح المشرع الدستوري السويسري في هذا التنظيم إلى عمق التجربة الديمقراطية المتجذرة في المجتمع السويسري، حيث تعتمد النصوص الدستورية على دعم ثقافة سياسية متقدمة تجعل تداول المناصب أمراً طبيعياً بعيداً عن النزاعات. إضافة إلى ذلك، يُعرف الناخب السويسري بتصويته القائم غالباً على أسس البرامج الانتخابية والكفاءة والتمثيل الوطني، ما ينعكس إيجابياً على سلوك الكتل البرلمانية داخل المجلس الوطني، بما في ذلك آلية اختيار رئاسته. وعلى الجانب الآخر، لم تثمر التجربة العراقية عن النتائج المرجوة، ليس فقط بسبب قصور النصوص الدستورية، بل أيضاً نتيجة لحداثة التجربة الديمقراطية وعدم تجذرها بشكل كافٍ في المجتمع. فلا يزال السلوك الانتخابي في العراق خاضعاً بشكل كبير للانتماءات المكوناتية والعشائرية، الأمر الذي ينعكس بدوره على تركيبة مجلس النواب وآلية اختيار رئاسته، ما يُقوّض فاعلية مبدأ التداول كأداة لتحقيق سلطة تشريعية مستقرة ومتماسكة، ونرى أن النظام الانتخابي يحتاج إلى قدرٍ من التحديث يَفترض

---

(١) دستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل، المادة رقم ٤٤.

* ألمقصود بإعادة هيكلة النظام الدستوري اللبناني هو ما أفرزه اتفاق الطائف لعام ١٩٨٩، والذي أعاد تنظيم السلطة التشريعية وأقرّ مبدأ المناصفة في مجلس النواب بين المسلمين والمسيحيين، بما يُمثل أساساً لتوازن التمثيل داخل المجلس وهذا الاتفاق أيضا لم ينص على تولي رئاسة مجلس النواب من مكون معين. نص اتفاق الطائف، متاح على موقع قناة الجزيرة الإخبارية على الموقع الرسمي للقناة، https//www.aljazeera.net.

(٢) الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ , المادة رقم ١٥٢.

المساواة والتنافس على أساس الكفاءة، وتجدر الإشارة إلى أن المادة ١٢/ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢، جاءت مخالِفة للدستور، إذ نصّت على انتخاب رئيس المجلس أو نائبيه بالأغلبية المطلقة من دون تحديد ما إذا كانت هذه الأغلبية تعود إلى العدد الكلي لأعضاء المجلس أم إلى عدد الأعضاء الحاضرين، فضلاً عن عدم اشتراطها الاقتراع السري، على خلاف ما أوجبته المادة ٥٥ من الدستور. كما أن هذا التنظيم جاء منسجماً مع توازنات سياسية بين الكتل البرلمانية*، الأمر الذي يعكس إسهام المكونات في تشكيل رئاسة المجلس ونائبيه. وقد بادر أحد النواب إلى الطعن بعدم دستورية هذا النص أمام المحكمة الاتحادية في عام ٢٠٠٩، التي أنتهت إلى إحالة الموضوع إلى لجنة تعديل الدستور في مجلس النواب، لغرض وضع نص دستوري صريح ينظم كيفية انتخاب رئيس المجلس أو أحد نائبيه في حال شغور المنصب خلال الدورة الانتخابية. وهذا أن دلّ على شيء، فأنه يدل على حداثة التجربة الديمقراطية الدستورية في العراق، حيث يقوم هرم السلطة التشريعية نفسه بتشريع قواعد تنظيمية تخالف أحكام الدستور[١].

الفرع الثاني

اسهام المكونات في تشكيل مجلس الاتحاد العراقي المرتقب

تعتمد العديد من الدول التي تتبنى النظام الفيدرالي الى ثنائية السلطة التشريعية حيث تتألف السلطة التشريعية عادة من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد[٢]، ونعتقد أن الهدف من اعتماد نظام الثنائية في السلطة التشريعية داخل الأنظمة الفيدرالية يكمن في تحقيق توازن عادل وتمثيل منصف عند اتخاذ القرارات. حيث يختص مجلس النواب بتمثيل الشعب مباشرةً بناءً على التعداد السكاني، في حين يلعب مجلس الاتحاد دوراً مركزياً في تمثيل الأقاليم أو الكيانات الفيدرالية بغض النظر عن حجمها السكاني، مع مراعاة توازن المكونات المختلفة في الدولة. هذا الشكل من التنظيم يساهم في حماية الكيانات الأصغر أو الأقل عددًا من التهميش،

*. يُلاحظ أن المادة ١٢/ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ النافذ - لم تكتفِ بتنظيم آلية سدّ الشاغر، بل قيّدتها صراحةً بـ "ضوابط التوازنات السياسية بين الكتل"، وهو ما يعكس إدخال معيار سياسي-توافقي ذي طابع مكوّناتي في تنظيم منصب دستوري، خلافاً لما ذهبت إليه المادة ٥٥ من الدستور التي اشترطت الانتخاب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبالاقتراع السري للمزيد ينظر المادة ١٢/ثالثا من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، رقم القرار ١٠/اتحادية /٢٠٠٩ , منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا العراقية، www.iraqfsc.iq ، تأريخ الاطلاع ٢٠٢٦/١/٢١ الساعة ٤:٤٥.

(٢) د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص٧٤.

ويعزز التوازن بين السلطات المركزية والمناطق المكوِّنة للاتحاد، ما يرسخ العدالة والاستقرار في النظام الفيدرالي.، ففي دستور سويسرا تتشكل الجمعية الاتحادية (السلطة التشريعية الاتحادية) من مجلسين هما المجلس الوطني أو مجلس الشعب الذي يتم أنتخابه من قبل الشعب مباشرة طبقا لنظام التمثيل النسبي[١]، ومجلس المقاطعات أو ما يسمى مجلس الولايات أو الكانتونات الذي يتكون من ٤٦ ممثلا عن المقاطعات أو الكانتونات فيضم في الكانتون الكامل عضوين ' ولنصف الكانتون أي الكانتونات الصغيرة عضوا واحدا وتضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بإنتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات.[٢]، وفي الولايات المتحدة الأميركية، يُعد مجلس الشيوخ أحد المجلسين المكوّنين للكونغرس الأمريكي، الذي يمثل السلطة التشريعية الفيدرالية. أُسس المجلس عام ١٧٨٩ بموجب الدستور، ويضم ١٠٠ عضو، بحيث يتم تخصيص عضوين لكل ولاية، وتستمر فترة العضوية فيه لمدة ست سنوات. وفيما يتعلق بأسلوب الانتخاب، منح الدستور في بداياته الهيئات التشريعية للولايات صلاحية اختيار أعضاء مجلس الشيوخ. ومع ذلك، أدت المخاوف المتزايدة بشأن الفساد إلى تبني تعديل دستوري عام ١٩١٢، يقضي بالانتخاب المباشر لأعضاء المجلس من قبل الشعب. تُجرى انتخابات لتجديد ثلث الأعضاء كل عامين، ما يضمن استمرارية عمل المجلس وتفادي تزامن جميع الدورات الانتخابية. أما مدة العضوية فتستمر لست سنوات، يُعاد بعدها انتخاب العضو نفسه أو يتم استبداله بعضو جديد[٣].ويلاحظ في الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٤ أن مجلس الشيوخ يُمثل الغرفة الثانية للسلطة التشريعية الاتحادية، ويضطلع بمهمة تمثيل المكونات القومية واللغوية للدولة إلى جانب مجلس النواب. ووفقاً للتعديلات الدستورية المعتمدة عام ٢٠١٤، يتكوّن المجلس من ستين عضواً يتم توزيعهم بشكل توافقي يضمن تمثيلاً عادلاً للمجموعات المختلفة. تُمثّل المجموعة الهولندية بتسعة وعشرين مقعداً، والمجتمع الفرنسي بعشرة مقاعد، وإقليم والون بثمانية مقاعد، في حين تحصل المجموعة اللغوية الفرنسية في برلمان إقليم العاصمة بروكسل على مقعدين، إضافة إلى مقعد واحد للمجتمع الناطق بالألمانية. يُضاف إلى ذلك عشرة أعضاء يُعيَّنون من داخل المجلس بالتعيين المشترك، في انعكاس للطابع الاتحادي التوافقي الذي يميّز النظام الدستوري البلجيكي[٤].

---

(١) الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ , المواد ١٤٨ و١٤٩.
(٢) الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ , المادة رقم ١٥٠.
(٣) قناة الجزيرة، مجلس الشيوخ الأميركي: المجلس الأعلى للكونغرس، موقع الجزيرة نت، متاح على الرابط التالي: https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2024/11/3/ مجلس-الشيوخ-الأمريكي، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/١١/٣، الساعة ٤:٠٠ صباحا.
(٤) الدستور البلجيكي المُنسَّق لسنة ١٩٩٤، المعدّل سنة ٢٠١٤، المادة رقم ٦٧.

وبالعودة الى العراق نجد أن الدستور في عام ٢٠٠٥ نص صراحة على ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية، حيث جاء في نص المادة "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"[١]، أما بصدد ما يخص الفرع من هذه الدراسة فأن مجلس الاتحاد يُعد هو الغرفة الثانية بعد مجلس النواب المكون للبرلمان وجاء بنص الدستور لعام ٢٠٠٥ "يتم أنشاء 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 لنا أن المشرع الدستوري عندما اعتمد الثنائية في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية، أشار إلى أن المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) سيمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ومن خلال تمثيل هؤلاء الأفراد، يتم عكس خريطة توزيع المكونات السكانية في تلك الوحدات؛ لذا فأن وجود هذا المجلس يعد دليلاً على سعي المشرع الدستوري لتحقيق التوازن، خاصة لصالح بعض المكونات ذات التمثيل العددي المحدود. ومن جهة أخرى، فأن النص على تشكيل المجلس التشريعي الثاني من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يتماشى مع الاتجاه السابق الذي يتمثل في اختيار الشكل الاتحادي كنموذج مناسب للدول متعددة الهويات[٣]،ويتضح من النص الدستوري أن الدستور العراقي نص على أنشاء مجلس الاتحاد كجزء من السلطة التشريعية الاتحادية إلى جانب مجلس النواب، حيث يتولى تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ما يعزز مبدأ التمثيل الاتحادي في الهيكل الدستوري للدولة. ومع ذلك، لم يتم أنشاء هذا المجلس رغم النص الدستوري الذي يقر به، ويعود ذلك إلى مجموعة من المعوقات الدستورية والسياسية.

أولا: المعوقات الدستورية أ: يمثل غياب النص الدستوري الذي ينظم تشكيل مجلس الاتحاد، اختصاصاته، وعلاقته بمجلس النواب عائقاً دستورياً كبيراً حال دون أنشاء المجلس، على الرغم من تساوي كلا المجلسين في المكانة الدستورية. فقد أوكل الدستور مهمة تنظيم مجلس الاتحاد إلى قانون يُصدره مجلس النواب، ما أدى إلى إخلال بمبدأي التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعيتين وبين مكونات الدولة. إضافة إلى ذلك، فأن منح

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , المادة رقم ٤٨.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , المادة رقم ٦٥.

[٣] نجلاء مهدي محسن بحر، "التنظيم الدستوري للتوازن المكوناتي في العراق بعد عام ٢٠٠٣م"، مجلة المعهد، العدد (١٥)، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٣، ص١٥٩.

مجلس النواب صلاحية تنظيم مجلس يتساوى معه دستورياً يُمثل تجاوزا للمبادئ الأساسية للقانون الدستوري، التي تتطلب تنظيم السلطات العامة من خلال نصوص دستورية بدلاً من تشريعات عادية. هذا الوضع يمثل سابقة غير معتادة في الأنظمة الفيدرالية الديمقراطية، ويبرز ضعف الإرادة الدستورية لتأسيس هذا المجلس.

ب: يُمثل أحد العوائق الدستورية البارزة تفرّد مجلس النواب بمعظم الصلاحيات التشريعية والرقابية والمالية، مع غياب أي دور فعّال أو مشاركة حقيقية لمجلس الاتحاد في هذه الصلاحيات. هذا الوضع يتعارض مع ما هو متبع في الأنظمة الفيدرالية، التي تُلزم مشاركة المجلسين معاً في العملية التشريعية. ويكشف هذا التوجه عن افتقار واضح للنية الجادّة لدى واضعي الدستور لتأسيس مجلس الاتحاد منذ البداية، خاصة في ظل انفراد مجلس النواب بمهام جوهرية تشمل اقتراح القوانين، وإقرار الموازنة العامة، والتصديق على المعاهدات الدولية، ما يعكس ضعف الإرادة الدستورية الفعلية لإحياء دور مجلس الاتحاد.

ثانيا: المعوقات السياسية: يُمثل الطابع الفريد للفيدرالية في العراق تحدياً سياسياً كبيراً يعيق تأسيس مجلس الاتحاد. فالنظام الفيدرالي، الذي اعتمد بعد عام ٢٠٠٣، أُقرّ للحفاظ على وضع إقليم كوردستان ككيان موجود قبل صدور دستور ٢٠٠٥. وكنتيجة لذلك، بُنيت الفيدرالية بشكلٍ فعلي على وجود إقليم واحد فقط، رغم أن الدستور سمح بأنشاء أقاليم أخرى، وهو أمر لم يتحقق حتى الأن. هذا الواقع يعكس غياب رؤية اتحادية واضحة وإرادة سياسية حقيقية منذ صياغة الدستور لأنشاء مجلس اتحاد فعّال. كما يظهر هذا أيضاً من خلال عدم جدية القوى البرلمانية في سنّ قانونه وتحويله إلى تشريع قابل للتنفيذ.[١]

بعد أن عرجنا على بعض المعوقات التي حالت دون تكوين هذا المجلس نأتي الى دور القضاء الدستوري حيال هذا المجلس حيث يرى الباحث أن المحكمة الاتحادية وبناء على الطلب المقدم من قبل مجلس النواب – مكتب الرئيس حول تفسير المواد ١٣٧ و٦٥ من الدستور التي تخص مجلس الاتحاد أن المحكمة قد ألزمت في مضمون قرارها المرقم ٧٢/اتحادية ٢٠١٢ مجلس النواب على تشكيل المجلس وهو أمرٌ وجوبي لإكمال جناحي السلطة التشريعية وفقا لنص المادة ٤٨ من الدستور[٢]، وفي ضوء المادة (١٣٧) من الدستور العراقي، التي

---

[١] سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة السليمانية /كلية القانون والسياسة، العدد ١١٢ , ٢٠١٥ , ص ١٩٣-١٩٤-١٩٥.

[٢] للمزيد يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢)، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٦/١/٢٣، الساعة ٤:٢٠.

نصّت على "تأجيل العمل بالأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى"، يتضح أن المشرّع الدستوري لم يجعل أنشاء مجلس الاتحاد التزاماً دستورياً مباشراً، بل علّقه على إرادة مجلس النواب، ما أضعف الإلزام الدستوري للنصوص المتعلقة به[١].،حيث نرى أن المشرّع الدستوري لم يوفّق في هذا التنظيم، حيث ربط تشكيل مجلس الاتحاد بموافقة مجلس النواب، رغم تكافؤ المجلسين في المركز الدستوري أي أن المشرع أراد جعل مجلس الاتحاد تابعا لمجلس النواب لا مجلسا موازيا له. بالإضافة إلى ذلك، فأن طبيعة مجلس النواب تجعل من الصعب تصوّر تنازله طوعاً عن جزء من صلاحياته أو مشاركتها مع مجلس تشريعي آخر. وبناءً على ذلك، كان من الأفضل الا يضع المشرّع قيوداً من هذا النوع على مجلس الاتحاد، باعتباره ضرورة تفرضها طبيعة الأنظمة الفدرالية. وهذا الأمر قد يفسّر استمرار تعثّر تشكيل المجلس حتى يومنا هذا. حيث كان الاجدر بالمشرع الدستوري أن يحذو حذو الدساتير المقارنة والتي سبقته بتطبيق الثنائية التشريعية أو نظام المجلسين في السلطة التشريعية حيث نظمت في دساتيرها تشكيل واختصاص كل مجلس على حدة، وهذا هو ديدن الدساتير الفدرالية حيث نص الدستور الأمريكي على تنظيم المجلس الأعلى والأدنى في صلب الدستور [٢] ، والدستور الارجنتيني كذلك[٣]،والجدير بالذكر أن مجلس النواب شكل لجنة مراجعة لتعديل الدستور وقدمت مسودة التعديلات الخاصة بتنظيم مجلس الاتحاد بتأريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠ الى مجلس النواب حيث نصت مسودة الدستور في نص المادة ٨١ على:

"**اولاً:** يمثل مجلس الاتحاد مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويضم ممثلين عنهم.

ثانياً: يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثالثاً: يقوم رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء بتعين خمسة اشخاص، أعضاء في مجلس الاتحاد، من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة، وبما يضم تمثيل المكونات".

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , المادة رقم ١٣٧.

[٢] الدستور الأمريكي لعام ١٨٧٨ , المادة رقم ١.

[٣] دستور الامة الأرجنتينية لعام ١٩٩٤ , المواد ٤٤ و٥٦.

ويبدو أن المشرع الدستوري قد اعتمد نهجًا يجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد. فقد اعتمد على الانتخاب العام السري والمباشر من سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة ضمن إقليم، مع تخصيص قسم من الأعضاء للتعيين من قبل السلطة التنفيذية. ومع ذلك، نرى أن هذا النهج يمثل خروجًا عن المبادئ الديمقراطية؛ إذ أنه يضعف من شرعية المجلس. وفي الوقت نفسه، نؤكد دعمنا للتوجه نحو وضع شروط صارمة لعضوية هذا المجلس[١].، ونصت المسودة في المادة (٨٢) منها: "يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد، سواء كانت المحافظة منتظمة في إقليم، أو غير منتظمة، باستثناء بغداد اذ يكون لها أربعة أعضاء" ونرى أنه يجب أن يكون التعديل أما أن تكون كل المحافظات متساوية في التمثيل لأن التمثيل فيه هو تمثيل الأقاليم والمحافظات لا لتمثيل الكثافة السكانية، أو أن يكون التعديل يراعى فيه باقي المحافظات التي تتميز بالتنوع المكوناتي والتعددية القومية والدينية والمذهبية ككركوك مثال لذلك، اما بخصوص العضوية بمجلس الاتحاد فجاء في مسودة التعديل في المادة (٨٦) على أنها نفس الشروط الواجب توفرها في عضوية مجلس النواب إضافة الى أنه قد اتم الأربعين من عمره وأن يكون من سكن المحافظة التي يمثلها[٢]. وعلى الرغم من عدم صدور قانون ينظم مجلس الاتحاد، فقد قُدِّم مشروع قانون له، أُجريت عليه القراءة الأولى في الجلسة رقم (١٨) لمجلس النواب بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٢، ويتضمن (٢٤) مادة تُنظّم شؤون المجلس وستقتصر دراستنا على تكوين المجلس فقط لارتباطه المباشر بموضوع الدراسة حيث نصت المادة الأولى من المشروع على أن (مجلس الاتحاد هو أحد مكونات السلطة التشريعية الاتحادية يمثل مصالح المحافظات غير المنتظمة بإقليم ويضم ممثلين عن تلك المحافظات كافة)[٣]، ويلاحظ أن مشروع قانون مجلس الاتحاد قد نص في الفقرة (١) من المادة (٢) على أن (لكل محافظة اربعة أعضاء منتخبين)، هذا يؤدي إلى الدعوة لأنشاء محافظات جديدة تحقيقًا لأهداف سياسية وزيادة التمثيل في مجلس الاتحاد، الأمر الذي قد يهدد الاستقرار العام ويثير خلافات، خاصة عند تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور. لذا، يصبح من الضروري وضع ضوابط واضحة وضمان تنسيق كامل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في هذا السياق. وبموجب هذه المادة يكون اختيار الأعضاء

---

[١] د محمود وهاب حسن البرزنجي، مجلس الولايات في الدولة الفدرالية، ط١ , مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع مصر , ٢٠٢٣, ص ٢٠٣.

[٢] محمود وهاب حسن البرزنجي، مجلس الولايات في الدولة الفدرالية، المرجع السابق.

[٣] مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي، المادة رقم ١ , ٢٠١٤/٩/٢٢ , متاح على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي وعلى الرابط الاتي.www.parliamennt.iq//laws.aspx

بالانتخاب فقط، إلا أن مشروع قانون مجلس الاتحاد لم يحدد نوعه أو آلياته، وكان الأجدر اعتماد الانتخاب المباشر لما يوفره من شرعية ويحقق المساواة مع مجلس النواب من حيث التكوين[١].وأشار مشروع القانون إلى شروط العضوية في مجلس الاتحاد، إذ نصّ على أن (يكون من سكنة المحافظة التي يرشح نفسه عنها وأن تتوفر فيه الشروط الواجب نوافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب المنصوص عليها في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي)[٢]. ويؤخذ على هذا النص أنه جمع بالشروط بينه وبين مجلس النواب فيجب الإشارة الى شروط العضوية فيه بشكل مستقل واضافة شرط شهادة الراسات العليا لكي يكون التمثيل مبنياً فيه على أساس الكفاءة لا أساس المكون. وكان من الأفضل تثبيت شروط عضوية مجلس الاتحاد في الدستور لضمان استقرارها بوصفه مؤسسة دستورية. لذا يفترض تعديل الدستور العراقي ووضع مواد تخص تشكيل واختصاصات وشروط العضوية فيه وعدد أعضائه وما الى ذلك وتترك الأمور التفصيلية إلى نظامه الداخلي كما هو الحال لمجلس النواب. ولكل ما تقدم، وبالنظر إلى عدم تشكيل مجلس الاتحاد حتى الان، يتعذر تصور إسهام فعلي للمكونات في تشكيله، إلا أنه نهيب، عند تعديل النصوص الدستورية بشأنه، مراعاة النقاط التالية

١- الاستفادة من التجارب الفيدرالية الناجحة أصبح ضرورة، وخاصة التجربة البلجيكية، مع تعديلها لتتناسب مع خصوصيات العراق، من خلال مراعاة التركيبة السكانية للمحافظات عند تشكيل مجلس الاتحاد، واعتماد تمثيل موحد للمحافظات المتجانسة سكانيا.

٢- تشديد شروط عضوية مجلس الاتحاد لضمان الكفاءة والنزاهة وتعزيز المواطنة، من خلال اشتراط العمر والمؤهل أو الخبرة، وحسن السيرة والاستقلالية، وعدم ازدواج الجنسية، وقصر الترشح على العراقيين بالولادة، وتحديد العضوية بدورتين متتاليتين.

٣- تشديد شروط الناخب بشكل مؤقت وذلك لعدم نضوج الممارسة الديمقراطية، خشية صعود نخب غير كفؤة نتيجة لتفضيل الانتماءات الفرعية على الكفاءة، يقترح اعتماد نظام انتخابي مقيد حتى تتوطد التجربة الديمقراطية.

---

[١] مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي، المادة رقم ٢ الفقرة أولا , ٢٠١٤/٩/٢٢ ,متاح على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي وعلى الرابط الاتي.www.parliamennt.iq//laws.aspx

[٢] [٢]البند (أ) و (ب) من الفقرة (٢) من المادة (٢) من مشروع قانون مجلس الاتحاد ٢٠١٤ /٩ /٢٢.، متاح على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي وعلى الرابط الاتي .www.parliamennt.iq//laws.aspx

المطلب الثاني

وسائل تمثيل المكونات والانعكاسات المترتبة عليها

بعد توضيح الإطار العام لدور المكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية، يصبح من الضروري التركيز على الآليات العملية التي تساهم في تجسيد هذا الدور فعليًا، إضافة إلى الآثار السياسية والتشريعية المترتبة عليه. فتمثيل المكوّنات لا يتحقق بمجرد وجود نصوص دستورية، بل يظهر ويتبلور من خلال مجموعة من الأدوات القانونية والأنظمة التنظيمية والممارسات السياسية التي تؤثر بشكل مباشر في عملية تشكيل المجالس التشريعية وتنظيمها، لذلك سوف يُخصص الفرع الأول من هذا المطلب لدراسة الآليات المستخدمة في تمثيل المكونات، عبر تحليل القواعد المحددة في قانون الانتخابات وما يرتبط به من أنظمة انتخابية. كما يشمل البحث دور قوانيين الأحزاب السياسية واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية، إلى جانب الأعراف السياسية التي أسهمت بشكل عملي في تنظيم هذا التمثيل.

أما الفرع الثاني، فيركز على دراسة تأثيرات دور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية. ويتم ذلك من خلال مناقشة الآثار الإيجابية التي يمكن أن تساهم في تحقيق التوازن والتمثيل العادل، مقابل الآثار السلبية التي قد تؤثر على فعالية الأداء التشريعي أو على وحدة القرار السياسي.

الفرع الأول

وسائل تمثيل المكونات في السلطة التشريعية الاتحادية

بعدما تناولنا أهم النصوص الدستورية التي أسهمت في تمثيل المكونات سنتناول في هذا الفرع أهم الآليات التي تمثل المكونات في السلطة التشريعية الاتحادية وذلك من خلال الآتي:

أولا: تمثيل المكونات من خلال قانون الانتخابات: – الانتخابات هي الإجراء الرسمي لاختيار شخص لتولي منصب وظيفي في الدولة، وتعتمد في النظم الحديثة لشغل المقاعد في البرلمان (ممثل السلطة التشريعية)[1]،

[1] علي محسن علي، حق المشاركة في الحياة السياسية – دراسة مقارنة، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٣، ص ١١٩.

وأحياناً في السلطة القضائية، وكذلك في السلطة التنفيذية (الرئاسة ورئاسة الحكومة والحكم المحلي).، وقبل الولوج في تفاصيل قانون الانتخابات، لا بد من الوقوف على مفهوم النظام الانتخابي، إذ أن النظام الانتخابي هو مجموعة من الأسس والمبادئ والقوانين والإجراءات التي تنظم العملية الانتخابية، أي تحويل أصوات الناخبين إلى مقاعد في البرلمان[١].

ويرتبط مفهوم الانتخاب ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية، كأداة أساسية لتوزيع السلطة وتعزيز المشاركة السياسية. ويختلف ذلك عن الديمقراطيات القديمة التي اعتمدت على الديمقراطية المباشرة أو أسلوب القرعة. ومع تعقّد المجتمعات وزيادة أعداد السكان، أصبحت الديمقراطية النيابية ضرورة لا غنى عنها، حيث بات من المستحيل تطبيق الديمقراطية المباشرة. وتتنوع أنظمة الانتخاب حسب الظروف المحيطة، لكنها تندرج بشكل عام تحت نظامين رئيسين: الأغلبية والتمثيل النسبي[٢]. ويُعد قانون الانتخابات من أبرز الأدوات المعتمدة لضمان تمثيل المكونات المختلفة في السلطة التشريعية الاتحادية، حيث يعمل كوسيلة قانونية تُجسد الإرادة الشعبية في صورة تمثيل سياسي فعّال. تكتسب أهميته بُعدًا إضافيًا في المجتمعات المتنوعة، نظرًا لدوره المحوري في تحقيق التوازن والتصدي لأي محاولات لتهميش الفئات والمكونات المختلفة.

ففي لبنان، يعتمد النظام الانتخابي على وفق قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ٤٤ لعام ٢٠١٧ على تقسيم البلاد إلى عدة دوائر انتخابية. يتم تحديد عدد المقاعد النيابية وتوزيعها بين الطوائف في كل دائرة، استناداً إلى الجدول المرفق بالقانون الذي يُعد جزءاً لا يتجزأ منه. ويجري الاقتراع بصورة عامة داخل الدائرة الانتخابية دون أي تمييز على أسس طائفية بين الناخبين[٣].

ويتضح من ذلك أن القانون اللبناني فرّق بين الطابع الطائفي في الترشح وشمولية الحق في الاقتراع، بهدف تحقيق تمثيل عادل للطوائف مع تقليل مظاهر الانغلاق الطائفي في سير العملية الانتخابية.

---

[١] علاء كامل محسن الخريفاوي، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية، ط١ , المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة , ٢٠١٨ , ص ٢٥.

[٢] سناء طعمة مهدي الموسوي، تمثيل الأقليات في البرلمان –دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين , ٢٠٠٧ , ص ٤٤.

[٣] قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم ٤٤ لعام ٢٠١٧ , المادة رقم ٢.

أما في العراق فجاء قانون انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠١٨ المعدل في المادة الرابعة منه على أن الانتخاب ووفقا لشروط هو حق لكل عراقي دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي[١]. ويفهم من هذا المادة أنها ساوت بين كل العراقيين بممارسة هذا الحق واعتبرت الانتخاب حقا وليس وظيفة كما في بعض الدول، ووضعت حظرا على التمييز الذي غالبا ما ينتشر في الدول التي تتسم بالتعددية.

أما في المادة الخامسة عشرة فأنها جاءت معتمدة نظام الكوتا* بوصفها أداة قانونية لتمثيل كافة المكونات في السلطة التشريعية، حيث خصص المشرّع مقاعد معينة لبعض المكونات، مع وضع نظام خاص للدوائر وقواعد الترشح، بهدف ضمان تمثيل هذه المكونات في المؤسسة التشريعية، دون تعريضها لهيمنة الأغلبية العددية بشكل كامل[٢]، أما في المادة السابعة من القانون التي خصصت لشروط الترشيح فأن المشرع في الفقرة الثانية من المادة راعى كوتا المكونات من شرط حصول على شهادة البكالوريوس لشرط الترشيح التي سبق أن اعتمدها على باقي المرشحين خارج كوتا المكونات، حيث أشارت إلى أن كوتا المكونات يسمح للمرشح فيها أن يكون حاصلا على شهادة الإعدادية أو الاعلى منها[٣].

وتنتقد الفقرة الثانية من المادة السابعة في النص اعلاه لأن المشرّع استبعد مرشحي كوتا المكونات من شرط الحصول على شهادة البكالوريوس التي تُفرض على بقية المرشحين، مكتفيًا بشهادة الإعدادية. هذا الأمر يُعد

---

(١) قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، المادة رقم ٤.

* الكوتا أنها حصة برلمانية مخصصة لتعزيز مشاركة الفئات الأقلية في العملية السياسية، حيث يتم تخصيص نسبة لا تقل عن ٢٥٪ كحد أدنى، مع إمكانية زيادتها دون تقليصها. يهدف هذا الإجراء إلى ضمان تمثيلهم العادل ومنع حرمانهم من لعب دور فعال في الحكم السياسي. وتشمل الكوتا الفئات النسائية، والإثنية، والطائفية، وغيرها من المجموعات المجتمعية
تهدف هذه المبادرة إلى تخصيص عدد محدود من المقاعد البرلمانية لفئات معينة بناءً على اللغة أو الدين أو العرق أو الجنس، وذلك لضمان تمثيل الفئات التي تواجه صعوبة في الوصول إلى المقاعد النيابية عبر الطرق التقليدية، ما يضمن إشراك الأقليات وسائر المكونات في البرلمان.
ويعد نظام الكوتا هو إجراء سياسي مؤقت يهدف إلى معالجة التفاوتات في المجتمع، حيث يكفله الدستور لتعزيز مشاركة الفئات المحرومة في الحياة السياسية وتمكينهم من أن يصبحوا جزءًا من دائرة صنع القرار. جهاد عباس علي، نظام الكوتا دراسة في المبررات السياسية، بحث منشور، جامعة بغداد، متاح على منصة مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، متاح على الرابط الاتي https://www.hcrsiraq.net تأريخ الاطلاع ٣١ / ١ / ٢٠٢٦ الساعة ٤:٣٨.

(٢) قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، المادة رقم ١٥.

(٣) قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، المادة رقم ٧ الفقرة ثانيا.

انتهاكا لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، إضافة إلى أنه يضعف معيار الكفاءة العلمية المطلوبة للعضوية النيابية. حيث كان من الممكن تحقيق تمثيل المكونات دون التأثير على المستوى العلمي المطلوب للمرشحين.

بناءً على ما سبق، يتضح أن قانون الانتخابات ساهم في تأمين تمثيل المكونات داخل السلطة التشريعية، وخاصة من خلال تطبيق نظام الكوتا. ومع ذلك، فأن بعض مواده، وخصوصاً تلك المتعلقة بتخفيف شروط الترشح لمرشحي الكوتا، تثير تساؤلات تعكس إشكاليات تتعلق بمبدأ المساواة ومعايير الكفاءة، ما يستدعي إعادة تقييمها وصياغتها بما يحقق التوازن المطلوب.

ثانيا: تمثيل المكونات من خلال الأحزاب السياسية

إن لفظة الحزب في اللغة تعني التجمع وجاء في مختار الصحاح (حزب الرجل: أصحابه. والجماعة: الورد. وقد حزبت المصحف. والفريق: الطائفة. وتجمعوا تآلفوا. والأحزاب: الطوائف التي تتحد على محاربة الأنبياء عليهم السلام)[١].

وقد ذكر لفظ الأحزاب في القران الكريم في مواضع متعددة ومنها: قوله تعالى (يحسبون الأحزاب لم يذهبوا وأن يأتي الأحزاب يودوا أنهم بادون في الاعراب)[٢] ، وقوله عز وجل (أي الحزبين احصى لما لبثوا امدا)[٣] ، وقوله تعالى (فأن حزب الله هم الغالبون)[٤]، اما اصطلاحا فقد تعددت التعريفات للأحزاب ويعود هذا التعدد الى اختلاف الآراء لدى رجال الفكر القانوني والسياسي، وبذلك يمكن تعريف الحزب هو تجمع مجموعة من الأشخاص، على الصعيد الوطني بقصد الوصول الى السلطة، أو الاسهام فيها وتحقيق سياسة معينة، بالاعتماد على التأييد الشعبي[٥].

ومن المعروف أن الحياة السياسية في ظل مختلف النظم المعاصرة، والتي أضحى معظمها أنظمة حزبية، أصبحت تتحرك في إطار الأحزاب السياسية بوصفها الفاعل الرئيس في العملية السياسية، إذ تُعدّ هذه الأحزاب

---

(١) نقلا عن عبيزة سميرة، الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا ١٧٧٢م – ١٩٩٥م دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خضير – بسكرة , ٢٠١٦-٢٠١٧ , ص ٣.
(٢) القران الكريم، سورة الأحزاب، الآية ٢٠.
(٣) القران الكريم، سورة الكهف، الآية ١٢.
(٤) القران الكريم، سورة المائدة، الآية ٥٦.
(٥) عبيزة سميرة، المصدر نفسه، ص ٨.

من أبرز أدوات المشاركة السياسية، لما تؤديه من دور فاعل في تمثيل مكوّنات المجتمع المختلفة والتعبير عن مصالحها وطموحاتها، ولاسيّما في الأنظمة النيابية، ومنها النظام النيابي في العراق.

والجدير بالذكر أن النظم الحزبية في العالم المعاصر تنقسم على ثلاثة أنماط وهو نظام تعدد الأحزاب ونظام الثنائية الحزبية ونظام الحزب الواحد[١]، وأن نظام الحزب الواحد كان قائما قبل عام ٢٠٠٣ في العراق، ولكن بعد عام ٢٠٠٣ سرعان ما أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون الأحزاب والهيئات السياسية الذي صدر بموجب الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ لتنظيم الأحزاب والهيئات السياسية وتمكينها من المشاركة في الانتخابات[٢].

وجاء دستور ٢٠٠٥ بوضع قاعدة عامة على حق تشكيل الأحزاب السياسية وحرية الانتماء إليها من قبل العراقيين كافة وترك تنظيم ذلك بقانون[٣]، وبالفعل وفي عام ٢٠١٥ شُرع قانون الأحزاب السياسية في العراق[٤]، وجاء القانون متبنياً نظام التعددية الحزبية مع ضمان تأسيس الأحزاب والانضمام اليها والانسحاب منها[٥]، اما المادة الخامسة من القانون قد اشترطت تأسيس الأحزاب على أساس المواطنة مع حظر تأسيس الأحزاب القائمة على أساس العنصرية أو التكفير و الإرهاب أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي[٦].

أما المادة الحادية عشر فأنها جاءت مراعية للتناسب العددي لسائر المكونات الاثنية خصوصاً الأقليات ، حيث أنها اشترطت في الفقرة (أ) من المادة ١١ على من يروم تأسيس حزباً سياسياُ فعليه بتقديم قائمة الى دائرة الأحزاب تحتوي على الفي عضو من مختلف المحافظات وعلى أن يتم مراعاة تمثيل النساء كونهن احدى مكونات المجتمع العراقي وهن شريحة رئيسية في المجتمع ، أما الفقرة (ب) فأنها راعت الأقليات حيث لم تشترط على أحزاب الأقليات بتقديم نفس العدد المشروط على باقي الأحزاب الغير أقليات حيث حددت بتقديم قائمة بما

---

(١) مولود مراد محي الدين، نظام الحزب الواحد وأثره على الحقوق السياسية للمواطن، ط١، مطبعة سيما، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ١٦٧.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ١٥/٦/٢٠٠٤ ضم هذا القانون سبعة اقسام، احتوى أغلبها 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 أن يتم تعليق العمل بأي حكم من احكام القانون العراقي يتعارض مع هذا الأمر.

(٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، المادة رقم ٣٩.

(٤) قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٣)، تأريخ ١٢/ ١٠/ ٢٠١٥.

(٥) قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، المادة رقم ٣.

(٦) قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، المادة رقم ٥.

لا يقل عن ٥٠٠ عضواً [١]. ولكن يؤخذ على هذا النص أنه متعارض مع نص المادة الخامسة أنفة الذكر من القانون نفسه، حيث إنها حضرت تأسيس الأحزاب على أساس العنصرية بل إن تؤسس على أساس المواطنة وهذا تعارض صريح، ويؤخذ عليها أيضاً أنهُ لم تحدد معياراً واضحاً لاعتبار هذا المكون أقلية من عدمه، ما قد يستفاد من هذا النص من هو ليس من الأقليات.

يتضح ما سبق أن الأحزاب السياسية تمثل واحدة من الآليات الأساسية التي تُتيح تمثيل مكونات المجتمع داخل النظام النيابي، لدورها المحوري في تنظيم المشاركة السياسية والتعبير عن المصالح المتنوعة. وعلى الرغم من أن المشرّع العراقي قد اعتمد مبدأ التعددية الحزبية وضمان تمثيل جميع المكونات، وخاصة الأقليات، إلا أن بعض مواد قانون الأحزاب أظهرت تناقضات تشريعية وغموضًا في تحديد مفهوم الأقلية. هذا القصور يُضعف وضوح آلية تمثيل المكونات عبر الأحزاب السياسية، ويقلل من فاعليتها على أرض الواقع.

ثالثا: تمثيل المكونات من خلال الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية

اختلفت الدساتير في تسميتها للقواعد الناظمة للشؤون الداخلية لعمل البرلمان، ففي مصر تسمى تلك القواعد باللائحة التنظيمية[٢]، وكذلك الحال بالنسبة للدستور القطري قد سَمَّى تلك القواعد باللوائح التنظيمية[٣].

أما في الدستور اللبناني فقد سمّيت تلك القواعد بالنظام الداخلي[٤]، وهو أيضاً ما قد حذي إليه المشّرع الدستوري في العراق لعام ٢٠٠٥ بنصوص مواده الـ (٥٧ و١٣٣)[٥].

ومهما اختلفت التسميات الدستورية لهذه القواعد، فأن مضمونها يظل واحدًا، حيث يُقصد بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي بأنه " مجموعة من القواعد التي يضعها البرلمان لبيان كيفية مارسته للاختصاصات الدستورية. فترسم اللائحة طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس وتحدد كيفية فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة ونظام الجلسات

---

[١] قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، المادة رقم ١١.

[٢] الدستور المصري لسنة ٢٠٠١٤، المادة رقم ١١٨، الجريدة الرسمية، العدد ١٣، صادرة بتأريخ ١٨ يناير ٢٠١٤.

[٣] الدستور القطري لعام ٢٠٠٤، المادة ٩٧، الجريدة الرسمية، العدد ٦، الصادرة لعام ٢٠٠٤.

[٤] الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل، المادة رقم ٤٣.

[٥] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المواد ٥٧ – ١٣٣.

وإجراءات المناقشة والتصويت، وتبين تشكيل واختصاصات اللجان البرلمانية، وكيفية المحافظة على النظام بالمجلس والمسائل المتعلقة بميزانية المجلس إلى غير ذلك من الأمور المتصلة بسير العمل البرلماني"[١].

وفي ضوء ما سبق من توضيح لمفهوم النظام الداخلي ودوره في تنظيم العمل البرلماني، يجدر التوقف عند نص المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣ بوصفهِ مثالًا يُبرز طبيعة الدور الذي يؤديه هذا النظام. يتضح من النص أن النظام الداخلي ركز على تنظيم الإجراءات المتعلقة بانتخاب هيئة الرئاسة، متضمّنًا أسلوب الاقتراع، الأغلبية المطلوبة، والجولات الانتخابية، دون الإشارة إلى الجوانب المتعلقة بالانتماء الطائفي أو التكوين الاجتماعي لشاغلي هذه المناصب. وقد تُركت مسألة تحقيق التوازن المكوّناتي للأعراف والممارسات السياسية السائدة. وينطبق هذا النهج أيضًا على الحالة العراقية؛ إذ لم يتضمّن دستور ٢٠٠٥ أو النظام الداخلي لمجلس النواب أي نص يحدد الانتماء الطائفي أو الاجتماعي لرئيس المجلس أو نائبيه، حيث تُرك هذا الأمر إلى التفاهمات السياسية التي استندت إلى نظام المحاصصة.

وتؤكد المادة (١٢/ثالثًا)[٢] من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٢٢، تأثير التفاهمات والتوافقات السياسية، فضلاً عن المحاصصة، في انتخاب رئيس المجلس ونائباه، من خلال اشتراط مراعاة التوازن بين الكتل عند سد الشواغر في هذه المناصب. ويعكس ذلك إقرارًا ضمنيًا بدور هذه التوافقات في العمل البرلماني رغم عدم النص عليها صراحة في آلية انتخاب الرئيس ونائبيه، وهو ما أسهم مع مرور الوقت في ترسيخ نمط متكرر قد يرتقي إلى عرف دستوري غير مكتوب يؤثر في اختيار مكونات معينة لتولي مناصب رئاسة المجلس. وتم تناول دور المحاصصة والتفاهمات السياسية بإيجاز، إذ لا يقتصر أثرها على هيئة رئاسة مجلس النواب فحسب، بل يمتد بصورة متذبذبة إلى بعض تشكيلاته ولجانه، على أن يبرز تأثيرها بشكل أوضح وأوسع عند تشكيل السلطة التنفيذية، وهو ما سيتناول تفصيلاً في الفصل اللاحق.

---

[١] نقلا عن نعوش عبد الحق، قريرم عبد النور، الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية التشريعية (النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة ٢٠٠٠ أنموذجًا)، رسالة ماجستير، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ – سكيكدة، ٢٠٢٢–٢٠٢٣، صـ (١٢)، نقلاً عن:
د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٨، صـ ٣٢٤–٣٢٥.

[٢] النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، المادة رقم(١٢/ثالثًا)، منشور في جريدة الوقائع العراقية.

أما بخصوص تشكيل اللجان النيابية فقد جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي للعام ٢٠٢٢ مغايراً للنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، حيث إن الأخير لم يشر أيضاً الى توزيع طائفي بتشكيل اللجان واكتفى بالية التشكيل في نص المادة ١٩[١]، علما أن هنالك فصلاً كاملاً من الباب الأول قد حدد في مواده إلية تشكيل وتسمية اللجان وأنواعها سواء كانت دائمة أم مؤقته والية عملها واختصاصاتها المختلفة سواء كانت تشريعية أو رقابية، أما في العراق فتشكل ٢٤ لجنة دائمة بعد أول جلسة يعقدها المجلس [٢]، فتتشكل اللجان البرلمانية وفق النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ بينت المادة (٦٩)[٣] آليات تشكيل اللجان الدائمة. ويظهر أثر المكونات بوضوح في المادة (٧٢)[٤]، التي نصت على تمثيل بعض المكونات في عدد من اللجان، ومنحت رئاسة المجلس صلاحية اختيار ممثلين عنها، وهو ما يعكس حضور الاعتبار المكوناتي بصورة صريحة. كما أكدت المادة (٧٣) ضرورة مراعاة التوازن بين الكتل والمكونات عند تعديل عضوية اللجان، مع مراعاة الاختصاص[٥]، ما يدل على امتداد تأثير التوافقات السياسية إلى تشكيل اللجان النيابية، وأن ورد أحياناً بصورة تنظيمية غير مباشرة، بما يعكس حضور مبدأ التوازن السياسي داخل السلطة التشريعية. وعليه، تُعدّ الأنظمة الداخلية وسيلة مهمة لتمثيل المكونات، وقد اقتصر هذا الفرع على مجلس النواب؛ لعدم تشكيل مجلس الاتحاد وعدم صدور قانونه أو نظامه الداخلي حتى الان.

---

[١] النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، المادة (١٩)، منشور في الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد (٥٢)، بتاريخ ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٣.

[٢] د. محمد المساري، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، ط١، المنهل للطباعة والنشر، ٢٠١٩، مصر، ص ٧٨

[٣] النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، المادة رقم (٦٩)، منشور في جريدة الوقائع العراقية.

[٤] النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، المادة رقم (٧٢)، منشور في جريدة الوقائع العراقية.

[٥] النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، المادة رقم (٧٣)، منشور في جريدة الوقائع العراقية.

الفرع الثاني

الانعكاسات السلبية والايجابية لدور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية

يُمثل تنظيم السلطة التشريعية الاتحادية في الدول ذات الطابع التعددي وأحداً من أبرز التحديات الدستورية وأكثرها تعقيداً وحساسية. ويرتبط هذا التنظيم بشكل وثيق بقدرة النظام السياسي على تحقيق توازن دقيق بين مبدأ المساواة بين جميع المواطنين من جهة، والحاجة إلى ضمان تمثيل عادل للمكونات الاجتماعية والقومية والدينية من جهة أخرى. يظهر أثر هذه المكونات بوضوح كعامل رئيس في تشكيل ملامح العملية التشريعية، سواء من خلال الطريقة التي تُوزَّع بها المقاعد داخل الهيئات التشريعية، أو عبر التفاهمات السياسية التي تؤثر في تكوين المؤسسات التمثيلية وتعزز دورها في إدارة قضايا الشأن العام.

مع ذلك، فأن هذا التوجه، على الرغم ما يمكن أن يحققه من ضمانات سياسية واجتماعية لبعض الفئات، قد يُنتج بالمقابل مجموعة من التحديات التي تؤثر على فعالية المؤسسة التشريعية وتماسكها. ويتجلى ذلك بشكل خاص عندما تصبح الانتماءات المكوناتية معياراً رئيساً في تشكيل التحالفات واتخاذ القرارات داخل السلطة التشريعية، ما قد يسهم في تفضيل المصالح الجزئية على حساب المصلحة الوطنية العامة.

بناءً على ذلك، تبرز الحاجة إلى تحليل الآثار الناتجة عن دور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية. ويشمل هذا التحليل الجوانب الإيجابية التي تعزز التوازن والاستقرار السياسي، وكذلك الجوانب السلبية التي قد تؤدي إلى تأثيرات سلبية على أداء المؤسسة التشريعية وتماسك القرار السياسي. يهدف هذا القسم إلى استعراض هذه الجوانب وتحليلها بشكل معمق من خلال دراسة قانونية تهدف إلى تقديم تقييم موضوعي لدور المكونات، مع مراعاة مستلزمات بناء دولة المؤسسات وترسيخ سيادة القانون.

وبناء على ذلك سنقسم هذا الفرع على جُزأين يتناول الجزء الأول الانعكاسات الإيجابية لدور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في حين نتناول الانعكاسات السلبية جزءاً ثانياً وكما يلي:

أولاً: الانعكاسات الإيجابية لدور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية

يؤدي تمثيل المكونات في تشكيل السلطة التشريعية إلى آثار إيجابية تسهم في استقرار العمل التشريعي والسياسي، وسيتم توضيح ذلك في هذا القسم.

ففي بلجيكا يعكس تمثيل المكوّنات داخل السلطة التشريعية الاتحادية أنموذجًا متقدمًا في الشمول والتعددية السياسية؛ إذ يتكوّن المجلس من ١٥٠ عضوًا، وتبلغ نسبة النساء فيه ٤٠.٧٪، في حين وصلت نسبة النساء المنتخبات في نتائج الانتخابات إلى ٤٢.٧٪، ما يعكس حضورًا متناميًا للمرأة في العملية التشريعية، ولا يقتصر هذا الحضور على المقاعد فحسب، بل يمتد إلى مواقع التأثير وصنع القرار، حيث تتولى النساء رئاسة لجأن وهيئات برلمانية مهمة، مثل اللجنة الاستشارية للتحرر الاجتماعي (المساواة الجندرية) ولجنة الشؤون الخارجية، ما يعزز المشاركة المتوازنة في قيادة العمل البرلماني كما يساهم التعدد الحزبي داخل المجلس، مع تمثيل ١٦ حزبًا وعدم حصول أي حزب على أغلبية مريحة (أكبر حزب يمتلك ٢٤ مقعدًا فقط من أصل ١٥٠)، في منع احتكار القرار من قبل مكوّن واحد، ويعزز ثقافة الشراكة والتوافق السياسي ، ويساعد الإطار التنظيمي للمجلس على تحويل هذا التنوع إلى تمثيل مؤسسي منظم من خلال وجود ١٠ مجموعات برلمانية، إضافة إلى إتاحة استخدام اللغات المعترف بها دستوريًا في الجلسات العامة، الأمر الذي يدعم إدماج المكوّنات اللغوية والثقافية المختلفة داخل العملية التشريعية ويعزز المشاركة المتوازنة لجميع مكوّنات المجتمع[١]، ويتمثل الجانب الإيجابي ايضاً لتمثيل المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في الاعتراف بوجود جماعات مختلفة دينياً أو عرقياً أو لغوياً بوصفها جزءاً من الكيان العام للدولة، بما يسهم في تحقيق قدر من التفاهم بينها، فضلاً عن ضمان حقوقها من خلال تمثيلها داخل المؤسسة التشريعية ومشاركتها في إدارة الشأن العام[٢].

ويساهم تمثيل المكوّنات في السلطة التشريعية الاتحادية في تعزيز إحساس الأفراد بفاعليتهم السياسية، ما يؤدي إلى تعزيز الثقة بالمؤسسات وتشجيع المشاركة السياسية بشكل أكبر، ويعزّز التمثيل المتوازن للمكوّنات داخل

---

[١] الاتحاد البرلماني الدولي (IPU)، منصة Parline/Parliament data – بيانات مجلس النواب البلجيكي (Belgium: House of Representatives)، متاح على: https://data.ipu.org/ (تم الاطلاع: ٢٠٢٦/٠٢/٠٨، الساعة ٠٢:٢٢صباحًا بتوقيت بغداد).

[٢] لقاء ياسين حسن، دولة المكونات في العراق بعد عام ٢٠٠٣: الواقع والمستقبل، المركز الديمقراطي العربي، ٦ أيلول ٢٠١٦، متاح على الرابط: https://democraticac.de/?p=٣٦٨٥٨ ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٦/٢/٥، الساعة: ١٤:٤٦ صباحاً بتوقيت بغداد.

البرلمان فرص تقليل قابلية النزاع وبناء التوافق؛ إذ أن فتح العملية لمشاركين أكثر تنوّعًا يساعد على تحديد إمكانات التوافق ويقوّي شرعية القرارات الصعبة.[١]

ويعزز تمثيل مختلف المكونات، خاصة المعارضة والأقليات التشريعية، داخل السلطة التشريعية الاتحادية مبادئ التعددية السياسية ويشجع الحوار الديمقراطي. كما يمنح المعارضة أدوارًا حيوية، مثل طرح قضايا جديدة على جدول الأعمال، والمساهمة في صياغة النقاش العام، وممارسة دور الرقابة على الحكومة[٢].

اما في العراق، فيتمثل الجانب الإيجابي لتمثيل المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في كونه ضمانة دستورية واضحة تضمن حضور التنوع المجتمعي داخل المؤسسة المسؤولة عن التشريع والرقابة. فقد أوضح الدستور أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وشدد على أن مجلس النواب يمثل الشعب العراقي بأكمله مع ضرورة مراعاة تمثيل كافة مكونات الشعب[٣]. هذا النهج يفتح قناة مؤسساتية لمشاركة هذه المكونات في عملية صنع القرار الوطني، بدلاً من بقائها خارج الإطار الدستوري. كما يعزز ذلك ضمان حق المواطنين من رجال ونساء بالمشاركة في الشؤون العامة واستحقاقهم للحقوق السياسية بما في ذلك التصويت، الانتخاب، والترشح[٤]. إضافة إلى التأكيد على ضمان الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية لجميع القوميات والمكوّنات المختلفة[٥]، ما يسهم في تعزيز الاندماج الوطني والحد من الإقصاء من خلال وسائل تمثيلية محددة ومحمية بنصوص قانونية ملزمة.

---

[١] برنامج الأمم المتحدة الأنمائي (UNDP)، متاح على الرابط التالي: UNDP – SDG ١٦.٧.٢ Policy Brief (PDF ٣٢٦(https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke -٢٠٢٢/files/ ٠_٠_٢٠٢٪٢٠٧٪٢٠١٦%Brief٢٠%Policy٢٠%/Final٠٩(pdf.)) ، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٦-٠٢-١٠.

[٢] المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (International IDEA)، متاح على الرابط التالي: International IDEA – Opposition & Legislative Minorities (PDF (https://www.idea.int/sites/default/files/publications/opposition-and-legislative-minorities-constitutional-roles-rights-recognition.pdf)) ، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٦-٠٢-١٠.

[٣] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٤٩ أولاً.

[٤] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٢٠.

[٥] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢٥.

ثانياً: الانعكاسات السلبية لدور المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ سعى إلى احتواء التنوع المجتمعي وضمان مشاركة مختلف المكونات في مسيرة بناء الدولة. ومع ذلك، رغم أهمية هذه الغاية، فأن التطبيق العملي للنظام المكوناتي داخل السلطة التشريعية أظهر تحديات جوهرية حالت دون تطور العملية الديمقراطية وإرساء دولة المؤسسات المبنية على الكفاءة والمساءلة والتي تُعد انعكاسا سلبياً على تشكيل هذه السلطة.

وإن تولي مناصب رئيس مجلس النواب ونائباه ورؤساء اللجان في المجلس بل وحتى أعضاء اللجان يتم عبر نظام التوافق، حيث يُلاحظ في تشكيلها الحرص على تمثيل الكتل والمكونات بصرف النضر عن الموضوعية والمهنية في الاختيار، ما ينعكس سلباً على عمل المجلس التشريعي الرقابي[١]. وقد أدى نمط اقتسام المناصب إلى تراجع فعالية البرلمان في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة. فالحكومة غالبًا ما تُشكّل استنادًا إلى مبدأ الأغلبية البرلمانية، حيث تنال دعم كتل نيابية في مجلس النواب. نتيجة لذلك، تُعرقل العديد من الاستجوابات المتعلقة بأداء أعضاء الحكومة، حيث يتم تأخيرها أو التفاوض عليها. كما أن الممارسات داخل المجلس كما تُظهر الممارسة العملية داخل مجلس النواب غلبة التفاهمات والتوافقات السياسية التي تُستخدم أحياناً لتأجيل إصدار قوانيين وتشريعات معينة، أو لربطها بترتيبات تتعلق بتعيين شاغلي المناصب العليا في مؤسسات الدولة. وقد أسهمت هذه الممارسات في أن تتحول السلطة التشريعية، في بعض جوانب أدائها، إلى أداة لتوزيع المنافع بين الأطراف السياسية. ومن أبرز المشاريع الحيوية التي تتأثر بمنهج توزيع المسؤوليات على أساس المكونات والتوازنات الحزبية السائد بين القوى السياسية، مشروع الموازنة العامة للدولة، إذ تؤدي الخلافات بين الكتل النيابية، ولا سيما حين تعترض إحدى الكتل على قانون الموازنة وتؤخر التصويت عليه، إلى أضرار اقتصادية واجتماعية ملموسة[٢]. كما ينعكس نمط التوازنات الحزبية الممثلة لمختلف مكونات المجتمع العراقي على أداء السلطة التشريعية، وهو ما برز بوضوح في العراق بعد عام ٢٠٠٣، إذ أثّر ذلك في قدرة الدولة على اتخاذ قرارات تحظى بتوافق مختلف الأحزاب والكتل السياسية، الأمر الذي انعكس سلباً على الوضع

---

[١] د. ياسين محمد حمد العيثاوي، الانعكاسات السلبية للمحاصصة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق، مجلة دراسات دولية، العدد ٦٠، ٢٠١٥، ص ٢١.

[٢] د. آيات سلمان شهيب، نظرية المحاصصة السياسية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة المعهد (معهد العلمين للدراسات العليا)، العدد (٩)، ٢٠٢٢، ص ٥٩، متاح على https://doi.org/10.61353/ma.0090035 ، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٦/٠٢/١٥، الساعة ١٢:٠٨ ص (بتوقيت بغداد).

الأمني وأسهم في تراجع مستوى الخدمات الأساسية المقدَّمة للمواطنين، وفي الوقت ذاته، أسهم ذلك في توفير بيئة تتسم بمشاكل إدارية ومالية، والتي أصبحت ظاهرة بارزة وملموسة في معظم مؤسسات الدولة ووزاراتها[١]. وإن غياب المعارضة البرلمانية الفاعلة يمثل تحدياً كبيراً وتُعد من المظاهر السلبية في النظام البرلماني، حيث تنخرط جميع الكتل السياسية في إطار حكومة "التوافق الوطني" القائمة على الانتماءات المكوناتية. هذا النهج يؤدي إلى اضعاف دور المعارضة الرقابية الحقيقية، ما يترتب عليه غياب صوت قوي يحاسب الحكومة ويساهم في تقديم بدائل سياسية فعّالة، وتجدر الاشارة الى أن ضعف الرقابة والتشريع في البرلمان من أحد اسبابه هو غياب كتلة معارضة فاعلة وضعف التزام وكفاءة بعض النواب، ما ينعكس على الحضور والأداء؛ ووجود معارضة نشطة يدفع الحكومة والأغلبية لتحسين عملهما خشية محاسبة الناخبين لهم في الانتخابات المقبلة[٢].وقد أدى تطبيق نظام الكوتا النسائية، رغم أهدافه التي تهدف إلى تعزيز مشاركة المرأة في السياسة، إلى ظهور بعض الآثار السلبية على العمل التشريعي. ففي بعض الحالات، تم ترشيح شخصيات فقط لتلبية النسبة القانونية دون الأخذ بعين الاعتبار معايير الكفاءة والخبرة، ما أثر سلبًا على جودة الأداء النيابي. ونرى أن التنافس على المناصب النيابية يجب أن يكون قائمًا على الكفاءة والقدرة على أداء الوظيفة التشريعية بفاعلية، وليس على أساس الجنس أو الانتماءات الفرعية.

وفي ضوء ما سبق، يتبين أن تطبيق نظام التمثيل المكوناتي في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية قد أوجد تحديات أثرت على فعالية العملية الديمقراطية. فقد تحولت الانتخابات من وسيلة لاختيار البرامج السياسية إلى تحديد أحجام المكونات، واستغرقت عمليات تشكيل الحكومة وانتخاب الرئاسة فترات طويلة بسبب المفاوضات بين المكونات. كما تراجع دور الأغلبية البرلمانية لصالح التوافق، ما أعاق سرعة اتخاذ القرارات التشريعية. بالإضافة إلى ذلك، ارتبط التمثيل النيابي بالانتماءات المكوناتية أكثر من ارتباطه بالدوائر الانتخابية، وتكونت التحالفات بناءً على المساومات المكوناتية، في حين واجه المستقلون والكفاءات صعوبات في الوصول إلى البرلمان، ما أثر على قدرة السلطة التشريعية في أداء دورها الدستوري بكفاءة.

---

[١] آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٢٨.

[٢] بان علي كاظم، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ م الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣، الصفحات ١٧٥-١٧٦-١٧٧.

المبحث الثاني

أثر المكونات في تشكيل السلطة التشريعية على الصعيد المحلي

يعدّ تشكيل السلطة التشريعية على الصعيد المحلي، سواء على مستوى الأقاليم بوصفها وحداتٍ للامركزية السياسية، أم على مستوى المحافظات والإدارات المحلية باعتبارها وحداتٍ للامركزية الإدارية، من الموضوعات المحورية في بناء الدولة الحديثة وترسيخ مبادئ المشاركة والتمثيل، ولا سيما في الدول ذات التعددية القومية والدينية والمذهبية. إذ أن طريقة تكوين هذه السلطات وآليات اختيار أعضائها وتوزيع المقاعد فيها تنعكس مباشرة على مستوى تمثيل المكوّنات المختلفة، وعلى فاعلية المجالس التشريعية المحلية والإقليمية في سنّ التشريعات وممارسة الرقابة وتوجيه السياسات العامة بما ينسجم مع حاجات المجتمع المحلي وخصوصياته.

وقد شهد العراق في إطار التحولات الدستورية التي أعقبت عام ٢٠٠٣ أنتقالاً إلى نظام اتحادي كرّسه دستور ٢٠٠٥، حين نصّ على أن النظام الاتحادي يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية، وأصبحت مسألة توزيع السلطات بينها، ولا سيما السلطة التشريعية المحلية، من القضايا الجوهرية المرتبطة بمدى نجاح النظام الاتحادي في استيعاب التعددية وتحقيق مشاركة فعّالة لمختلف المكوّنات. كما اتسع مفهوم الديمقراطية ليشمل إشراك المواطنين ومكوّناتهم في إدارة شؤونهم المحلية، بما يتيح الحدّ من آثار حكم الأغلبية على بعض الفئات، ويوفر للمكوّنات مجالاً أوسع للمشاركة ضمن الأقاليم والمحافظات والوحدات الإدارية الأدنى، ما يسهم في تعزيز الاستقرار والاندماج وتقليل مخاطر التهميش.

وأنطلاقاً من ذلك، يتناول هذا المبحث أثر المكوّنات في تشكيل السلطة التشريعية على الصعيد المحلي عبر مطلبين: يختص الأول بوحدات اللامركزية السياسية "الأقاليم" من خلال فرعين: طبيعتها وتكوينها، ثم تشكيل السلطة التشريعية في الإقليم. ويتناول الثاني وحدات اللامركزية الإدارية "المحافظات" عبر فرعين: الطبيعة القانونية والتشريعية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ثم الطبيعة القانونية والتشريعية للإدارات المحلية "الأقضية والنواحي".

المطلب الأول

وحدات اللامركزية السياسية " الأقاليم " ومشاركة المكونات في تشكيل السلطة التشريعية الإقليمية.

تُعد الأقاليم بوصفها وحداتٍ للامركزية السياسية إحدى الركائز الأساسية في النظام الاتحادي، إذ تمثل إطاراً دستورياً وتنظيمياً يتيح توزيع السلطات بين المركز والوحدات المكوِّنة للدولة، ويوفر في الوقت نفسه مجالاً أوسع لمشاركة مكوّنات المجتمع في إدارة شؤونها ضمن حدود الإقليم. وتبرز أهمية ذلك بصورة خاصة في مجال تشكيل السلطة التشريعية الإقليمية لما له من أثر مباشر في تمثيل المكوّنات المختلفة وضمان مشاركتها في سنّ التشريعات وتنظيم السياسات العامة على مستوى الإقليم.

وأنطلاقاً من ذلك، يقتضي البحث على تقسيم هذا المطلب على بيان طبيعة الأقاليم وتكوينها بوصفها وحداتٍ لامركزية سياسية فرع أول، من ثم بيان كيفية تشكيل السلطة التشريعية في الإقليم ومدى مشاركة المكوّنات في هذا التشكيل في فرعٍ ثانٍ وكما يلي: –

الفرع الأول

وحدات اللامركزية السياسية " الأقاليم " طبيعتها وتكوينها

تُعد الأقاليم الوحدات الأساسية للامركزية السياسية، حيث تتمتع بشخصية قانونية مستقلة وسلطات دستورية أصيلة. وتختلف عن وحدات اللامركزية الإدارية بامتلاكها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة، ما يجعلها كيانات سياسية لا مجرد وحدات إدارية. وسنتناول في هذا الفرع طبيعة الأقاليم وكيفية تكوينها، وتمهيداً لذلك وقبل التطرق إلى تشكيل الأقاليم سوف نعرج قليلاً الى تعريف الدولة الاتحادية (الفدرالية) وبيان مفهومها بشكل وجيز، حيث تُعد الدولة الفيدرالية واحدة من أشكال الدول التي تندرج تحت تصنيف الدول المركبة، وذلك بسبب توزيع السلطات فيها بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية وفقًا لما ينص عليه الدستور.

وتختلف طبيعة توازن القوى في الدول الفيدرالية من حالة إلى أخرى؛ ففي بعض الأحيان يميل التوازن لصالح الحكومة المركزية، في حين يميل في أحيان أخرى لصالح الحكومات الإقليمية[١].

وتعرف الدولة الفدرالية بأنها اتحاد دستوري بين الدول أو الأقاليم يستند إلى مبدأ وحدة الدولة وتوزيع السلطات والصلاحيات بناءً على دستور مُعين[٢].

ويمكن القول بأن الدولة الفدرالية تتأسس بإحدى الطريقتين الرئيسيتين وهما:

١. الاتحاد بالتجمع أو الانضمام: يتم اتحاد مجموعة من الدول المستقلة لتشكيل دولة فيدرالية واحدة، تكون أعلى من الدول الأعضاء. في هذه الحالة، تحظى الدول الأعضاء بقدر كبير من الحقوق نسبياً، إذ أن الدول المستقلة التي تُنشئ الاتحاد لا تُفوّض حكومة الاتحاد إلا بسلطات محدودة تقتصر على تلك الضرورية لتحقيق الوحدة، مع احتفاظها ببقية الصلاحيات.

٢. الاتحاد بالتفكك: يتكوّن الاتحاد الفيدرالي من تفكك دولة موحدة وبسيطة إلى عدة دول أو ولايات تحت إطار نفس الدولة، التي تتحول إلى دولة مركبة. يشمل ذلك منح الأقاليم استقلالية أكبر، بحيث تتمتع بقدرة على إدارة شؤونها الداخلية ذاتياً في قضايا معينة. يهدف هذا النموذج إلى منع انفصال الأقاليم بشكل كامل عن الدولة الأصلية.، ومع ذلك، يمكن ملاحظة أن حكومة الاتحاد، في الأنظمة الفيدرالية التي تُقام وفقاً لهذه الطريقة الثانية، غالباً ما تحتفظ بصلاحيات أوسع مقارنة بالأنظمة الفيدرالية التي تتشكل عبر الطريقة الأولى[٣].

وبالنسبة للعراق لم تكن الأقاليم جزءاً من الهيكل الإداري في العراق حتى عام ٢٠٠٣، حيث اقتصر التقسيم الإداري على اللواء (المحافظة)، القضاء، الناحية، وأحيانا القرى. ومع ذلك، تبنى دستور ١٩٧٠ الملغى تقسيماً يعكس مفهوم الإقليم باعتباره منطقة جغرافية، إذ نصت الفقرة (ج) من المادة الثامنة من دستور ١٩٧٠ على

---

[١] د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق دراسة تحليلية مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص٢١.

[٢] د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق دراسة تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٤.

[٣] د. سور حميد مجيد، الفدرالية في العراق معوقاتها، وخصائصها دراسة تحليلية، مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية – قسم البحوث والدراسات، نتاح على الرابط التالي https://share.google/6eLeQYdS1pU6kT4Lr ، ص ٣، تأريخ الاطلاع ١٧ / ٢ / ٢٠٢٦، الساعة ٥:٣٥ مساء بتوقيت بغداد.

إن المنطقة التي تمثل غالبية سكانها من الأكراد تتمتع بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون. بناءً على ذلك، صدر قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لعام ١٩٧٤ لتنظيم هذا الإطار[١].

وبعد العام ٢٠٠٣ وتغيير النظام في العراق جاء دستور ٢٠٠٥ محدداً لشكل الدولة فجاء في المادة الأولى منه على أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة[٢] ، وهذا يعني أن العراق دولة واحدة تُدار بنظام اتحادي توزَّع فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم مع بقاء وحدة الدولة وسيادتها.

أولاً: الطبيعة الدستورية والقانونية للأقاليم

تُعد الأقاليم احدى الوحدات الأساسية التي تشكل الدولة الاتحادية، وتتمتع بمركز دستوري قانوني مستقل ومعترف بها وفقاً للدستور الاتحادي، وما يميزه عن الوحدات الإدارية التقليدية هو منح الإقليم الحق في تأسيس السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بناءً على دستور خاص يتم اعتماده من الجهة المختصة داخل الإقليم[٣] ، وهذا ما أكده دستور ٢٠٠٥ في المادة ال " ١٢٠ " التي الزمت الأقاليم بوضع دستور خاص بها وحددت السلطات داخل الأقاليم[٤]، الا أن امتلاك الأقاليم دستور خاص امر غير مطلقً فنجد في جنوب افريقيا حقاً للولايات أن تضع دستوراً خاصاً بها؛ ومع ذلك نجد أن هذا الحق قد استخدم من ولاية واحدة وهي (ويسترن كيب)[٥].

---

[١] آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٦٦.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، المادة رقم ١.

[٣] يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها – دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص ٥٧.

[٤] دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، المواد ١٢٠.

*تُعرف اللامركزية السياسية بأنها وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الوحدات السياسية، حيث تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية، فتقيم برلمانا وتنشئ حكومة، وتسن التشريعات وتحكم بموجبها. ويتحقق هذا المبدأ عبر مبدأين أساسيين هما: مبدأ الاستقلال الذاتي الذي يبرر تمتع الإقليم بسلطات أصيلة داخل حدوده وفق دستوره الخاص، ومبدأ المشاركة الذي يضمن إسهام الأقاليم في إدارة الشؤون الاتحادية وصون المصلحة العامة للاتحاد، يُنظر تفصيلاً: عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش إيبرت – مكتب الأردن والعراق، بغداد، ٢٠١٣، ص٧.

[٥] راؤول بليندنباخر وإيغل أوستاين، حوارات حول الأصول الدستورية والهياكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفيدرالية، الجزء الأول من سلسلة «حوار عالمي حول الفيدرالية»، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٥٣.

ويأتي هذا التنظيم الدستوري لمركز الإقليم تجسيداً لمبدأ اللامركزية السياسية في الدولة الاتحادية*، التي تقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية ووحداتها المكوِّنة على نحو يحقق قدراً من الاستقلال الذاتي مع الحفاظ على وحدة الدولة.

أما بالنسبة للاختصاصات فأنها تتنوع طبيعة ومساحات اختصاص الأقاليم في الأنظمة الفدرالية وفقًا لظروف كل دولة، حيث يتم تقسيمها بين اختصاصات حصرية للاتحاد وأخرى تعود للأقاليم، إضافة إلى اختصاصات مشتركة. وفي أغلب الأنظمة الفدرالية، يكون للقانون الاتحادي الأولوية في حال وجود تعارض. ومع ذلك، فأن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نص على أن الاختصاصات التي لا تندرج ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية تُعد من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم، وأعطى الأفضلية لتشريعات هذه الجهات في حال وقوع تعارض ضمن الاختصاصات المشتركة.[١]

وتبين أن المشرع الدستوري العراقي لم يحقق نجاحًا كبيرًا في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم*، إذ جاءت النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات مصابة بنقص واضح في بعض المواضع، وتعاني من الغموض وإمكانية التفسير المتعدد في مواضع أخرى، بل وتظهر تناقضات صريحة في بعض الحالات. كما يبدو أن النهج المتبع يميل بشكل ملحوظ لصالح الأقاليم على حساب السلطات الاتحادية، ما يعزز الحكم الذاتي على حساب الحكم المشترك، وجعل الفدرالية بشكلها الحالي أقرب إلى الفدرالية التنافسية منها إلى التعاونية، وهو ما قد يؤدي إلى تصاعد النزعات الإقليمية وزعزعة الاستقرار السياسي وعرقلة نمو الاقتصاد العراقي، مع الإشارة إلى ما أكده البعض من أن غياب حكومة مركزية قوية وذات صلاحيات واسعة قد يؤدي إلى اندلاع صراعات محلية وإقليمية على السلطة[٢].

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١١٥.

*تُظهر الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢١) في دستور ٢٠٠٥ النافذ إشكالية دستورية لأنها تمنح الأقاليم صلاحية تعديل تطبيق القانون الاتحادي عند التعارض في المجالات غير الحصرية، وهو غير مألوف في معظم الأنظمة الفيدرالية التي تكرّس سمو القانون الاتحادي لضمان وحدة التطبيق. كما أن حصر الاختصاصات الحصرية للمركز وإطلاق ما عداها للأقاليم يضعف دور المركز ويجعل مفهوم "الاختصاصات المشتركة" فاقداً للمعنى، خصوصاً إذا كان يحق للإقليم تعديل القوانين الاتحادية وفقاً لتوجهاته. لذلك يتطلب الأمر إعادة النظر في هذه الفقرة، إما بتعديلها أو بتفسير قضائي يحقق التوازن بين صلاحيات المركز وصلاحيات الأقاليم

وعند دراسة الأنظمة الاتحادية، نجد أن القاعدة العامة في حالات التنازع ضمن الاختصاص المشترك تتمثل في أولوية تطبيق القانون الفيدرالي على قوانيين الوحدات المكونة للاتحاد. رغم ذلك، تُعد كندا من أبرز الاستثناءات لهذه القاعدة، حيث تُدرج معاشات الشيخوخة ضمن الاختصاصات المشتركة، ولكن في حالة التنازع، يُعطى الأولوية لقانون الإقليم. هذا الاستثناء أتاح لإقليم كيبيك الاحتفاظ بنظامه الخاص للمعاشات، بخلاف باقي الأقاليم التي اعتمدت القانون الفيدرالي للمعاشات. أما في العراق، فأن دستور ٢٠٠٥ أنفرد بزيادة مساحة الاختصاص المشترك الذي يمنح أولوية القانون الإقليمي في أغلب مجالاته تقريباً[١].

وفي هذا السياق أن المجالس التشريعية الإقليمية تتفاوت من نظام لآخر تبعاً لمدى رسوخ النظام الفيدرالي؛ ففي الدول ذات الأنظمة الفيدرالية النموذجية كالولايات المتحدة الأمريكية تتمتع الهيئات التشريعية الإقليمية بسلطات واسعة بموجب الدستور الفيدرالي، في حين تمنح دول أخرى مجالسها التشريعية الإقليمية سلطات محدودة[٢].

ثانياً: تشكيل الأقاليم

ففي العراق بعد أن بيّنا آنفاً شكل الدولة المتخذ في دستور ٢٠٠٥ والتي تبنى فيها اتحادية الدولة أي تأخذ شكل النظام الفدرالي، فقد جاء في نص المادة المائة وستة عشر من الدستور نفسه مبينة لنا تكوين النظام الاتحادي في العراق حيث يتكون من عاصمة واقاليم وهذا ما يخص اللامركزية السياسية، ويتكون من محافظات لا مركزية وادارات محلية وهو ما يخص اللامركزية الإدارية[٣] وسنقوم بالبحث فيها لاحقاً في المطلب القادم.

وجاءت المادة ١١٩ من الدستور نفسه مبينة الية تشكيل الأقاليم فأعطت الحق لكل محافظة أو أكثر تشكيل إقليم والاستفتاء عليه وبينت ذلك عبر طريقتين، تمثلت الأولى عن طريق طلب من ثلث أعضاء كل مجلس محافظة التي تروم تشكيل إقليم، في حين بينت المادة نفسها الطريقة الثانية وهو عن طريق طلب من عشر

---

[١] د. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص ٢٣٣.

[٢] رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة، ومها بسطامي، ومها تكلا (أوتاوا: منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٦)، ص. ٤٩.

[٣] محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣، ص ٦٣-٦٤.

[٤] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١١٦.

الناخبين في كل محافظة تروم تشكيل إقليم [١]، وقد اقر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بأقاليم كردستان[٢]؛ وتُعد إسبانيا النموذج الأقرب للوضع في العراق بفضل وجود إقليم كتالونيا الذي يشابه إقليم كردستان من نواحٍ عدة. فكلا الإقليمين يتمتعان بحكم ذاتي واسع ضمن إطار دولة واحدة، ويتميزان بهوية قومية ولغوية خاصة، إضافة إلى امتلاكهما مؤسسات محلية مثل البرلمان والحكومة. كما يشتركان في وجود توترات مع الحكومة المركزية تتعلق بتوسيع الصلاحيات أو مطالب الانفصال، فضلاً عن قضايا التمويل وتوزيع الموارد في إسبانيا، تُنشأ الأقاليم أو الجماعات ذاتية الحكم بمبادرة من مجالس المحافظات المعنية أو الهيئات المحلية في الجزر، شرط حصول موافقة البلديات التي تمثل أغلبية سكان كل محافظة، وذلك وفقًا لما نصت عليه المادة ١٤٣ من الدستور، ويمكن أن يُتبع مسار يمنح استقلالية أكبر عند تحقيق شروط معينة، من بينها إجراء استفتاء شعبي. وبموجب المادة ١٤٤، يُسمَح للبرلمان الإسباني بالموافقة على أنشاء جماعة ذاتية الحكم أو تبنّي هذه المبادرة بدل السلطات المحلية إذا ما اقتضت ذلك المصلحة الوطنية، وبعد الحصول على الموافقة، يتم إعداد نظام الحكم الذاتي باتفاق بين ممثلي الإقليم والبرلمان الإسباني وفق المادة ١٤٦. ثم يتم إقرار قانون تأسيسي يُحدّد الهياكل والصلاحيات الخاصة بالإقليم حسب المادة ١٤٧.[٣]

وبالعودة الى العراق فقد أقر دستور عام ٢٠٠٥ إقليم كردستان[٤]، والذي يُعد الإقليم الوحيد في العراق الى حد الان، واجاز الدستور ايضاً لكل محافظة أو أكثر أن تشكل إقليم. ويُعد قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ من القوانين المهمة في العراق؛ إذ ينظّم آلية تشكيل الأقاليم على فرض أحكام الدستور ويعزّز النظام الاتحادي عبر قواعد واضحة، كما يحدّد الضوابط القانونية للاستفتاء الشعبي بما ينسّق العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ويضمن وحدة الدولة والحفاظ عليها[٥].ويمكن القول إن قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ نظّم تشكيل الإقليم جيداً، لكنه يعاني من غياب مدد زمنية ملزمة وغموض معالجة توقف الإجراءات أو انسحاب محافظة أو تغيير مجلسها أثناء التشكيل.

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١١٩.
[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١١٧..
[٣] دستور مملكة إسبانيا لسنة ١٩٧٨ المعدّل، المواد (١٤٣، ١٤٤، ١٤٦، ١٤٧، ١٥١)، منشور على الموقع الرسمي للبرلمان الإسباني.
[٤] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، المادة ١١٧.
[٥] قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٦٠)، بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١١.

الفرع الثاني

تشكيل السلطة التشريعية في الاقليم.

تُعد السلطة التشريعية في الأقاليم من أبرز مظاهر اللامركزية السياسية، إذ تمكّن الإقليم من سنّ القوانين التي تنظم شؤونه الداخلية في إطار أحكام الدستور. وتكمن أهميتها في تعزيز المشاركة في إدارة الحكم وتحقيق التوازن بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، بما يضمن توزيعاً متوازناً للاختصاصات ويحافظ على وحدة الدولة. وتتولى السلطة التشريعية الخاصة بالإقليم أو الكانتون التشريع في نطاق الأمور أو المسائل الداخلية في الحدود التي يعينها الدستور الاتحادي وكذلك دستور الولاية ذاتها. وهذه السلطة أو الهيئة التشريعية قد تتسع دائرة اختصاصاتها الموكلة لها بموجب كل من الدستور الاتحادي ودستور الولاية وقد تضيق وكل ذلك مرهون بمدى رسوخ النظام الفيدرالي وعمق تطبيقه إذ قد تكون السلطة التشريعية الإقليمية واسعة الصلاحيات كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية لتي عمل الدستور الاتحادي فيها على منح السلطة التشريعية الإقليمية كل ما لم يتم منحه للبرلمان الاتحادي والكونغرس[١]. وأن السلطة التشريعية في الأقاليم تمثل عادةً الهيئة المنتخبة داخل الإقليم، والتي تُعنى بسن القوانين المتعلقة به وفقًا لإطار الدستور الوطني. قد تتخذ هذه السلطة شكل برلمان إقليمي أو مجلس تشريعي، وتتمتع بصلاحيات محددة تشمل إصدار القوانين المحلية في مجالات مثل التعليم، الصحة، وإدارة الموارد. وتتنوع طبيعة هذه السلطة تبعًا للنظام الفيدرالي أو اللامركزي المعتمد في الدولة، حيث تظل خاضعة للدستور الوطني الذي يحدد نطاق اختصاصاتها، مع تحقيق توازن بين استقلالها وصلاحيات الحكومة المركزية، وكما ذكرنا أنفاً أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ الزم الأقاليم بوضع دستور للإقليم، ونبين أنه أعطى الحق لسلطات الإقليم بممارسة السلطات ومنها التشريعية وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي[٢]، كما أن قانون الإجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ قد بين ايضاً الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية برلمان الإقليم حيث أوجب أن تكون ذات الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي، و تكون عن طريق الاقتراع السري العام المباشر وفقاً لنسب محددة وتكون كالتالي:

---

[١] آيات سلمان شهيب، النظام الفدرالي في العراق (دراسة دستورية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧، الصفحات ١٥٠– ١٥١– ١٥٢.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢١ الفقرة ثانياً.

١-مقعد واحد لكل (خمسين ألف) نسمة من نفوس الاقليم المشكل من محافظة واحدة على أن لا يقل عن (خمسة وعشرين) عضوا.

٢- مقعد واحد لكل (خمسة وسبعين ألف) نسمة من نفوس الاقليم المشكل من أكثر محافظة أو إقليم.
وتكون الانتخابات بأعداد واشراف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات[١].

وبيَّن أيضاً القانون في مواده كيفية انعقاد أول جلسة للمجلس التشريعي المنتخب حيث يتم دعوته للانعقاد من قبل أكبر الأعضاء سناً، ويترأس الجلسة رئيس السن ايضاً [٢].

وحسناً فعل المشرّع العراقي باعتماد دعوة الجلسة الأولى للمجلس التشريعي المنتخب من قبل أكبر الأعضاء سنّاً وترأسها من قبل رئيس السن؛ إذ يكرّس معياراً موضوعياً ومحايداً لإدارة افتتاح المجلس، ويحول دون أنزلاق إجراءات الانعقاد الأول إلى ساحة تنازع سياسي، ولا سيّما في الأقاليم التي قد تتشكّل مستقبلاً وتضم مكوّنات قومية أو دينية أو اجتماعية متعدّدة. كما ينسجم هذا التنظيم مع ما استقرّت عليه الممارسات البرلمانية في كثير من الأنظمة الاتحادية، بما يوفّر استقراراً إجرائياً منذ أول انعقاد، وجاءت مواد القانون اللاحقة منظمة لتكوين وعمل السلطات ومنها التشريعية موافقة للدستور. وبعد بيان الإطار الدستوري والقانوني الخاص بالإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم، يقتضي البحث الانتقال إلى الجانب التطبيقي. وفي هذا السياق، أُعِدَّ في إقليم كردستان العراق مشروع دستور خاص بالإقليم، وبالنظر إلى ما تمثله هذه الوثيقة من أهمية في تنظيم سلطاته وتحديد بنيتها، وبقدر تعلّق الأمر بموضوع هذا المبحث، ولا سيما ما يتصل بدور وأثر المكونات بتشكيل السلطة التشريعية، في الاقليم سنعرض لها بشيء من التفصيل، وفي هذا السياق أكدت المادة الخامسة من مشروع دستور الإقليم أن شعب الإقليم يتكون من الكرد والعرب والكلدان السريان الاشوريين والارمن وغيرهم مقرة بالتعدد القومي ، وتلتها المادة السادسة معترفة بالتعدد الديني وفي الوقت ذاته تقرر الإسلام بوصفه مصدراً للتشريع، وجاءت المادة الرابعة عشر مقرة بالتعدد اللغوي واعتبار الكردية والعربية لغتان رسميتان في الإقليم وكفلت المادة حق تعليم أبناء الإقليم بلغتهم الام [٣].

---

[١] قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، المادة رقم ١٣ – أولاً – ثانياً.

[٢] قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، المواد ١٤ – ١٦.

[٣] مشروع إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٩، المواد ٥-٦-١٤.

قبل التطرق إلى تفاصيل تشكيل السلطة التشريعية في إقليم كردستان، من المهم التنبيه على أنّ مشروع دستور إقليم كردستان خصص فصلاً منفصلاً للحقوق القومية والدينية للمكونات المختلفة. هذا يعكس اعترافاً دستورياً بالتنوع المجتمعي داخل الإقليم، ويعد إطاراً مرجعياً يساعد في استيعاب طبيعة التمثيل في السلطة التشريعية.[١]

, وبالعودة الى السلطة التشريعية في إقليم كردستان العراق نجدها تتمثل ببرلمان كردستان العراق وهو عبارة عن مجلس واحد، ينتخب اعضاءه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر من قبل مواطني الإقليم وهذا ما أناط به مشروع دستور الاقليم[٢].

وقد صدر قانون الانتخابات رقم ١ الخاص بالمجلس الوطني لكردستان العراق عام ١٩٩٢* وتناول العديد من الأمور الخاصة للمجلس من تكوينه الى اختصاصاته والى صلاحياته ولكن لم يتناول بشكل مفصل عن دور للمكونات سوى في الفصل السادس بحيث أشارت المادة ٢٢ إلى أن لكل حزب أو فئة أو اقلية قومية من التركمان , العرب , الاشوريين وغيرهم تقديم قائمة خاصة بهم للترشح[٣]، وهذه المادة تثير استهجانا واسعاً، حيث إن هذا النص قد جعل حقاً للأقليات القومية ولم يذكر الأقليات الدينية التي تُعد مكوناً بارزاً في كردستان كالمسيح هذا من جانب ومن جانب آخر لم تبين الفقرة ما يقصد بالفئة هل هي فئة دينية أو مجتمعية ام حصرها بالقومية فقط ؛ وسرعان ما اتى التعديل الرابع للقانون في عام ٢٠٠٩ معدلاً لنص الفقرة أعلاه حيث اجازت لكل كيان سياسي في الإقليم تقديم مرشحيه بقائمة على نطاق كردستان وعلى أن تحتوي بنسبة ٣٠٪ من النساء[٤]؛ ونعتقد أن المشرع في هذه المادة كان موفقاً بعض الشيء، حيث أبعد المعنى الضيق للنص الذي كان محصوراً في القومية هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى فأن في هذا التعديل هو ابعاد النصوص عن تقسيم المجتمع الى مكونات تكون سلبياتها اكثر من إيجابيها وبنفس الوقت فأن النص أشار بالسماح لكل كيان سياسي بتقديم قائمته سواء كان هذا الكيان يمثل قومية أو مكون ديني أو مذهبي أو اقلية.....الخ،

---

[١] للمزيد أنظر: مشروع دستور إقليم كوردستان–العراق، الفصل الثالث (الحقوق القومية والدينية للمكونات المختلفة)، المواد (٢٩–٣٦).

[٢] علي مهدي مايد، إشكالية التنوع الاجتماعي وأثرها في بناء شكل الدولة الاتحادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ٢٠٢١، ص١١٥.

*تم استبدال اسم المجلس الوطني لكردستان العراق بـ برلمان كردستان العراق بموجب المادة الأولى من قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.

[٣] قانون المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢، المادة رقم ٢٢ أولاً.

[٤] قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان-العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢ المعدل، المادة رقم ٤.

ولكن يؤخذ على هذا النص أنه منع الترشيح الفردي ويعني ذلك منع للمستقلين من الترشح وهذا يعد مخالفاً لنص المادة ٢٠ من دستور ٢٠٠٥.

وجاء التعديل الرابع لقانون انتخابات برلمان إقليم كردستان ليؤكد نظام الكوتا للمكونات، وذلك بإضافة المادة (٣٦ مكررة) التي خصصت (١١) مقعدًا للمكونات القومية والدينية[١]. وهذا الاتجاه قريب من نهج القانون الاتحادي لانتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠١٨ المعدل من حيث اعتماد مقاعد خاصة للمكونات، لكن قانون الإقليم جاء مختلفًا في نقطة مهمة، إذ اشترط أن يكون انتخاب مرشحي كل مكون من قبل ناخبي المكون نفسه وفق الفقرة (رابعاً). وبهذا أصبح التنافس والاختيار داخل المكون فقط. وهذا التنظيم له جانب إيجابي يتمثل بضمان تمثيل المكونات ومنع تأثير الأغلبية على اختيار ممثليها، لكنه في المقابل يثير تساؤلات حول مدى انسجامه مع مبدأ المساواة ووحدة الهيئة الناخبة، لأن التصويت هنا ليس عامًا بل محصورًا بفئة محددة من الناخبين، وعلى ضوء هذه التساؤلات تم الغاء الفقرة رابعاً من المادة ٣٦ قانون التعديل الرابع حيث جاء التعديل الخامس ملغياً لهذه الفقرة[٢] .

وفي هذا السياق، أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم (٨٣ وموحدتيها ١٣١ و١٨٥/اتحادية/٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٢١، والذي قضى بعدم دستورية المادة (٣٦ مكررة بما يخص كوتا المكونات في قانون انتخابات برلمان الاقليم) المشار إليها أنفاً، مشيرة إلى تعارضها مع مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص المكرسين في المادتين (١٤ و١٦)، إضافة إلى حق الانتخاب والترشيح المنصوص عليه في المادة (٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ [٣].

---

[١] قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩، قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان – العراق لسنة ١٩٩٢ المعدل، المادة (٨)، منشور في جريدة وقائع كوردستان بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٥.

[٢] قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩، قانون التعديل الخامس لقانون انتخاب برلمان كوردستان – العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل، المادة (٣)، منشور في جريدة وقائع كوردستان بتاريخ ١٣/٥/٢٠٠٩.

[٣] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٣/اتحادية/٢٠٢٣، صادر بتاريخ ٢١ تشرين الثاني ٢٠٢٣، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq.

ومع ذلك، يكشف هذا القرار عن وجود توتر دستوري فعلي بين مبدئ المساواة وتكافؤ الفرص من جهة، وبين مبدئ التعددية وحماية الأقليات من جهة أخرى. ويرى الباحث أن المحكمة قد انزلقت إلى تناقض منهجي واضح إذ قرّرت المحكمة عدم دستورية نظام الكوتا للمكونات في قانون انتخابات برلمان الإقليم، لكنها أبقت عليه في قوانيين انتخابات مجلس النواب والمحافظات والأقضية على المستوى الاتحادي دون الطعن فيه. وكان من الأفضل أن تعتمد نهجاً موحداً سواء بإلغاء الكوتا في كلا المستويين أو المحافظة عليها في كليهما، فالمبدأ

نفسه يجب أن ما ينطبق على الأصل ينبغي أن ينطبق على الفرع. حيث يُعد من غير المنطقي ولا القانوني أن يختلف الحكم بين مستويات تشريعية تخضع لنفس المنظومة الدستورية. إضافة إلى ذلك، أن إلغاء الكوتا لن يحقق مفهوم المساواة بل سيتسبب بشكل عملي في تهميش دور المكونات الصغيرة وإضعاف تأثيرها في تشكيل السلطة التشريعية داخل الإقليم.

ومع ذلك، فأن تشكل السلطة التشريعية في إقليم كردستان في ظل واقع المكونات القومية لا يعني أن الدستور العراقي قد اعتمد هذا الأساس صراحةً في تنظيم الأقاليم، بل يُعد ذلك أنعكاساً للواقع الاجتماعي والسياسي القائم. كما تجدر الأشارة الى أن هذه الحالة ليست مقتصرة على العراق فحسب، إذ تظهر في بعض التجارب المقارنة، كبلجيكا مثلاً، حيث إن الأقاليم قد تشكلت أيضاً على أساس لغوي وبذلك قد أكد الدستور البلجيكي لسنة ١٩٩٣ المعدل وجود سلطة تشريعية للمجتمعات والأقاليم، تتمثل في مجالس المجتمعات اللغوية (الفلامنكي، والفرنسي، والألماني)، ويُنتخب أعضاؤها عن طريق الاقتراع المباشر لمدة خمس سنوات[١]، وتمارس هذه المجالس مهامها وفق اختصاصات وآليات عمل خاصة بها [٢]، كما لا يجوز الجمع بين عضوية هذه منتخبة؛ إذ يتكون المجلس الفلامنكي من ١٢٤ عضواً، والمجلس الناطق بالفرنسية من ٩٤ عضواً، والمجلس الناطق بالألمانية من ٢٥ عضواً يُنتخبون بالاقتراع المباشر.

[١] دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣ المعدل، المواد ١١٥-١١٦-١١٧.

[٢] دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣ المعدل، القسم الثاني – الفرع الثاني – الفصل الرابع.

المطلب الثاني

وحدات اللامركزية الإدارية " المحافظات " واسهام المكونات في تشكيل الصلاحيات التشريعية المحلية

تُعد اللامركزية من الأساليب التي تعتمدها الدول لتنظيم إدارة شؤونها، حيث تهدف إلى توزيع بعض الصلاحيات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ما يتيح لهذه الوحدات إدارة شؤونها المحلية بطريقة تتناسب أكثر مع احتياجات المجتمع. في هذا السياق، تُعد المحافظات من أهم وحدات اللامركزية التي نص عليها الدستور، حيث منحها مجموعة من الصلاحيات التي تمكنها من المشاركة في إدارة وتنظيم الشؤون المحلية.

وليس دور المحافظات مقتصرًا على تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، بل تمتلك أيضًا بعض الصلاحيات التنظيمية ذات الطابع التشريعي على المستوى المحلي، والتي تُمارس من خلال المجالس المحلية المنتخبة. ويبرز هنا دور المكونات المختلفة داخل المجتمع، إذ يسهم تمثيل هذه المكونات في المجالس المحلية في المشاركة في صنع القرار المحلي، وبالتالي يكون لها دور في تشكيل الصلاحيات التشريعية المحلية ومارستها.

لذا، فأن دراسة المحافظات كوحدات للامركزية، وتوضيح دور المكونات المختلفة في الإسهام بتشكيل الصلاحيات التشريعية المحلية، تُعد مسألة مهمة لفهم كيفية توزيع الصلاحيات داخل الدولة، وكذلك لمعرفة مدى مشاركة المجتمع المحلي في إدارة شؤونه من خلال المؤسسات المحلية.

لذلك، ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين: الأول يتعلق بالطبيعة القانونية والتشريعية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، والثاني يتعلق بالطبيعة القانونية والتشريعية للإدارات المحلية (الأقضية والنواحي).

الفرع الأول

الطبيعة القانونية والتشريعية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

قبل الدخول في الطبيعة القانونية والتشريعية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم ارتأينا أن نعرج قليلاً إلى مفهوم اللامركزية الإدارية وكيف تم تعريفها من قبل الفقه العربي والغربي وماهي صورها وعناصرها وكما يلي:

تباينت مواقف فقهاء القانون الغربيين بشأن معنى اللامركزية الإدارية، فقد ذهب الفقيه (ريفرو) الى أنه أسلوب إداري يعترف بقدرة سكان الوحدات الإدارية المحلية على إدارة شؤونها من خلال المجالس المحلية المنتخبة مع بقاء هذه الوحدات مندمجة في الدولة [١]. ويرى (جورج فوديل وبيار دلفولفيه) بأنه نظام يرتكز على إعطاء سلطات لأجهزة محلية منتخبة تمارس محلياً بمنجى من السلطات المركزية [٢] . وعرف الفقيه الفرنسي(بارتلمي) اللامركزية الادارية بأنها نظام إداري يقوم على تفويض إدارة الشؤون العامة إلى هيئات محلية أو أجهزة متخصصة تمتلك استقلالية نسبية عن السلطة المركزية [٣]. ومن تعريفاتها تعريف الفقيه الفرنسي لوبادير الذي عرفها بأنها هينات محلية لا مركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي، ويلاحظ أن هذه التعريفات أبرزت عنصر الاستقلال وأغفلت عنصر الرقابة، أما الفقه الإنكليزي فقد عرفها جانب منه بأنها نظام للحكم المحلي يتم فيه تفويض السلطات الى هيئات محلية منتخبة مكلفة بإداء وظائف إدارية وتنفيذية ترتبط بالمجتمع القاطن في نطاق جغرافي محدد وتمتلك صلاحيات إصدار قرارات ووضع أنظمة أو لوائح [٤]، إلا أن هذا التعريف افتقر إلى توضيح عنصر الرقابة، وقد عالج بعض الكتاب الإنكليز ذلك بالقول أن اللامركزية الإدارية أحد فروع الإدارة العامة للدولة وتهدف الى تعزيز المشاركة في إدارة الشؤون العامة داخل أقاليم معين من خلال ممثلين من المجتمع المحلي مع بقائهم تحت إشراف الحكومة المركزية [٥].

---

[١] د. علي خطار شطناوي - مبادئ القانون الاداري الاردني - ج١ - ط١ - دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - ١٩٩٢ - ص٢٢٤-٢٢٣.

[٢] جورج فوديل وبيار ولفولفيه - القانون الاداري - ط١ - ترجمة منصور القاضي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - ٢٠٠١ - ص ٣٠٠.

[٣] نقلاً عن د. اسماعيل صعصاع غيدان - اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق - مجلة رسالة الحقوق - كلية القانون - جامعة بابل - العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول - السنة الرابعة - ٢٠١٢ ص ٢٢.

[٤] د. اسماعيل صعصاع غيدان - اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق - مجلة رسالة الحقوق - كلية القانون - جامعة بابل - العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول - السنة الرابعة - ٢٠١٢ ص٢٢.

[٥] أنتصار مارد - الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الأقليمية - اطروحة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة النهرين - ٢٠٠٨ - ص٢٥.

اما بالنسبة للفقه العربي فقد أولى اهتماماً لتعريف اللامركزية الإدارية، فعرفها سليمان الطماوي بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحية مستقلة تمارس وظيفتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية [١]. كما عرفها محمد رفعت عبد الوهاب بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وأشخاص عامة محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال مع خضوعها للوصاية الإدارية للحكومة المركزية [٢].

وذهب البعض إلى عدها بمثابة الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة بما يمنح الهيئة المنتخبة قدراً من الاستقلال في إدارة مرافقه المحلية مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية [٣].

وعلى مستوى الفقه العراقي عرفها منذر الشاوي بأنها إسهام مشترك بين الحكام المركزيين والحكام الثانويين في حكم المناطق المحلية تختلف درجته باختلاف الأحوال والظروف [٤]. وعرفها البعض بأنها أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة تمارس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية [٥]. وعرف البعض اللامركزية الإدارية بأنها توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المرفقية أو الإقليمية لتمكينها من اتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري ضمن إطار يخضع لإشراف السلطة المركزية ورقابتها [٦]، وذهب البعض إلى تعريفها بأنها توزيع السلطة بين جهات متعددة بحيث لا تتركز في يد الحكومة المركزية بل تشاركها هيئات إقليمية أو مرفقية أو سياسية [٧].

ونرى أن الفقه الفرنسي كان أكثر دقة بتعريف اللامركزية الإدارية إذ عرفها بأنها هيئات أو نظام أو أسلوب إدارة ولم يعرفها بعناصرها كما جاء في الفقه العربي. ويتضح ما سبق أن الإدارة اللامركزية التقليدية تركز على الوظيفة الإدارية دون المساس بوحدة الدولة السياسية، إذ تبقى عملية وضع القوانين من اختصاص السلطة المركزية في حين يصبح تنفيذها مهمة مشتركة بين السلطات المركزية والمحلية. كما أن الهيئات اللامركزية

---

[١] د. سليمان الطماوي - الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٦- ص٦٥.
[٢] محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ واحكام القانون الاداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٥-ص١٣٢.
[٣] د- رائد حمدان عاجب المالكي - الحكومات المحلية - ط ١ - مؤسسة ام ابيها - ميسان - ٢٠١٥ - ص ٢٠.
[٤] د. منذر الشاوي - القانون الدستوري، نظرية الدولة - منشورات مركز البحوث القانونية، وزارة العدل – بغداد- ١٩٨٠ – ص ٢٠١٩.
[٥] علي محمد بدير ود. مهدي السلامي ود. عصام البرزنجي - مبادئ واحكام القانون الاداري - العاتك لصناعة الكتب. القاهرة - ٢٠٠٧ - ص١٢١.
[٦] د. اسماعيل صعصاع غيدان- مرجع سابق- ص٢٣.
[٧] د. محمد محمد بدران - الادارة المحلية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٦ - ص١٧

تبقى خاضعة لإشراف ورقابة السلطات المركزية لكنها ليست ضمن هيكلية السلم الوظيفي، لأن السلطة المركزية مسؤولة عن حماية المصالح العليا لجميع أفراد الشعب، لذلك لا يمنح نظام اللامركزية استقلالية كاملة للهيئات المحلية حتى لا يؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والاقتصادية، ومع ذلك تبقى تحت إشراف ورقابة الجهات المركزية لحماية المصالح المشتركة داخل الدولة الواحدة [١].

ومن هذا المنطلق فأن المحافظة تُعد واحدة من تطبيقات اللامركزية الإدارية حيث يقسم إقليم الدولة الى وحدات إدارية تدار من قبل هيئات منتخبة تمثل سكانها وتتمتع بموارد مالية مستقلة ما يعزز استقلالية ادارتها ، وبالعودة الى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فقد عد المحافظات من بين مكونات النظام الاتحادي [٢]، كما بيَّن الدستور البنية الإدارية للمحافظة، والتي تتألف من مجموعة من الأقضية والنواحي والقرى[٣]، وبناءً على هذا الأساس الدستوري صدر قانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقد عرف المحافظة بأنها وحدة إدارية ضمن حدودها وتتكون من اقضية ونواحي وقرى [٤]، كما عرف القانون في المادة الثانية منه مجلس المحافظة بأنه (هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانيين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)[٥]؛ وبالتمعن في النص نرى أن القانون قد اطلق على مجلس المحافظة بأنه السلطة التشريعية في حين أوضح الدستور أيضًا على منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكّنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية [٦].

وفي هذا السياق يجب التمييز بين الصلاحية والسلطة إذ ترتب على هذه المسألة إشكال في التفسير، وهل أن المادة الثانية من قانون المحافظات جاءت منشئة أم كاشفة لهذه السلطة أو الصلاحية ، وفي هذا السياق كان للمحكمة الاتحادية العليا العديد من القرارات بهذا الشأن ولكنها لم تبت في الموضوع بشكل مطلق، ومن هذه القرارات هو حول استيضاح مجلس محافظة واسط طالباً تفسير المواد ومن ضمنها المادة الثانية من قانون

---

[١] د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الاداري - بغداد - ٢٠٠٩ -ص٣٨.
[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١١٦.
[٣] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢٢ أولاً.
[٤] قانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ١ أولاً.
[٥] قانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ٢ أولاً.
[٦] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢٢ ثانياً.

المحافظات وكان قرار المحكمة بأن تفسير القوانين يخرج من اختصاص المحكمة، وكان الأولى لمجلس المحافظة الطلب ببيان دستورية المادة من عدمه لا تفسيرها لأن ذلك يدخل ضمن اختصاص المحكمة [١].

فقد تباينت الآراء حول هذا الموضوع بشكل واسع النطاق حتى المحكمة الاتحادية كان لها العديد من هذه القرارات ومنها أن لمجلس المحافظة الصلاحية التشريعية في الأمور المالية والإدارية استناداً للدستور وذلك في قراراها ذي العدد ١٣/اتحادية ٢٠٠٧؛ ويفهم من هذا القرار أن المجلس صلاحيته تنحصر في الأمور الإدارية والمالية، ومنها ايضاً وحول استيضاح مجلس محافظة النجف بسلطة سن القوانين التي تخص الضرائب فكان جواب المحكمة مستنداً لنص المواد ١١٥ و ١٢٢ / ثانياً من الدستور بجواز ذلك[٢]، ولكن السؤال ايضاً هنا هو هل يجوز لمجلس المحافظة سن قوانيين خارج الأمور المالية والإدارية أم لا يجوز ذلك.

وللإجابة على هذا السؤال وكما نعتقد يجب التمييز بين امرين الأول اللامركزية الإدارية التي قد بيناها أنفاً في بداية هذا الفرع من البحث ، وبين اللامركزية السياسية التي وضحنا رؤيتنا حولها في بداية الفرع الثاني الذي يخص تشكيل السلطة التشريعية في الأقاليم، فمناط التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية؛ إذ تقتصر الأولى على تفويض بعض الاختصاصات الإدارية والمالية إلى الهيئات المحلية، كما هو حال مجالس المحافظات في العراق التي لا تملك سلطة التشريع وأنما تصدر قرارات تنظيمية محلية ضمن حدود القانون باستثناء الامور المالية والادارية المستثناة من الدستور والمفسرة من قبل المحكمة في القرار الأنف الذكر، أما الثانية (اللامركزية السياسية) فتمنح الوحدات المحلية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تخولها سنّ القوانين

---

[١] للمزيد ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٦٤/اتحادية/٢٠١٤، صادر بتاريخ ٢٣ حزيران ٢٠١٤، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq.

[٢] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨)، صادر بتاريخ ٢١ نيسان ٢٠٠٨، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq.

* ونهيب بالمشرّع الدستوري العراقي إعادة النظر في بعض النصوص التي أفرزت لبساً في تحديد طبيعة صلاحيات مجالس المحافظات، ولاسيما المادة (١١٥) من الدستور التي قد يفهم منها تمتع المحافظات بسلطة إصدار القوانين، رغم أن الاختصاص التشريعي أسنده الدستور إلى مجلس النواب بموجب المادة (٦١)، وأن إجراءات سنّ القوانين محددة في المادة (٦٠) التي اشترطت تقديم مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والمقترح قانون من قبل أعضاء مجلس النواب وهو ما يعني اشتراط شكلية معينة وهذا ما يفتقر اليه مجلس المحافظة لسن القوانين. كما ندعو المشرّع إلى تعديل المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل التي وصفت مجلس المحافظة بأنه سلطة تشريعية، واستبدالها بنص يقرر أن المجلس يختص بإصدار قرارات وأنظمة وتعليمات تنظيمية محلية ضمن حدود المحافظة.

كما في كردستان، ونهيب بالمشرّع العراقي تعديل النصوص الدستورية التي أفرزت لبساً وإرباكاً في هذا الشأن*، وقد استقر القضاء الدستوري في العراق على هذا الاتجاه الذي بيناه اعلاه، إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارًا بهذا الشأن كان إلى حدٍّ ما حاسمًا لهذا الخلاف، إذ بيّنت فيه طبيعة النظام الدستوري في العراق وتوزيع السلطات والصلاحيات، كما أكدت عدم إمكانية مجالس المحافظات من ممارسة الاختصاصات التشريعية لوقوعها ضمن إطار اللامركزية الإدارية.[١]

ويلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي قد جمع بين نظامين وهي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية لتنظيم شؤون المحافظات، ونكاد لا نجد بلداً يعتمد نظام اللامركزية الإدارية إلا وتحتفظ حكومته المركزية بأغلب الصلاحيات التشريعية، إذ تخول الهيئات المحلية صلاحيات إدارية في الشؤون الخدمية بموجب نصوص قانونية لا يجوز مخالفتها. وبموجب المادة (١٢١) من الدستور الأردني وقانون الإدارة المحلية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢١، فأن مجالس المحافظات لا تتمتع بأي اختصاص تشريعي، إذ أن اللامركزية الإدارية تعني سحب وظائف من السلطة المركزية وإحالتها لسلطة مستقلة ذات اختصاص محدد دون أن تتمتع هذه المجالس بأي مظهر من مظاهر السيادة التشريعية، وإذا ما تمتعت هذه المجالس بأي اختصاص تشريعي فأنها تتصف بوصف اللامركزية السياسية [٢]. وفيما يتعلق بموضوع بحثنا في هذا الفصل بشأن تشكيل السلطة التشريعية وأثر المكونات في ذلك، فأن تشكيل مجالس المحافظات في العراق قبل عام ٢٠٠٣ كان يقوم على نظام مختلط يجمع بين الانتخاب والتعيين، وذلك وفقاً لأحكام قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى[٣]، وبعد عام ٢٠٠٣، نصّ دستور ٢٠٠٥ على تنظيم انتخابات مجالس المحافظات، فصدر قانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بها[٤].

---

[١] للمزيد أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (١٥٥/اتحادية/٢٠١٩)، نتائج القرار خامساً – سادساً، صادر بتاريخ ٢/٦/٢٠٢١، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc

[٢] أنفال حسن فاضل الواسطي، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٢٢، ص ٧٢–٧٣.

[٣] للمزيد ينظر قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، المادة (٥٤)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (١٧٨٩) ١٩٦٩.

[٤] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢٢ رابعاً.

؛ وأجريت على القانون عدة تعديلات وكان التعديل الأول الذي أضاف المادة ٥٢ في القانون كوتا للمكونات أي مقاعد مخصصة للمكونات في مجالس المحافظات، وتم تعديل هذه المادة وفقاً للتعديل الرابع رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٢ وكانت المادة قد وزعت عدد المقاعد للمكونات في المجالس للمحافظات ذات الطبيعة التعددية[١].

ونتيجة لتعقيد تعددية المكونات في كركوك، خصّ المشرّع تنظيم انتخابات مجلسها بنص خاص، حيث جاء بأسلوب غير معتاد قائم على تقاسم السلطة مسبقًا بين المكوّنات الرئيسية. إذ اشترطت المادة (٢٣) إجراء الانتخابات بعد تحقيق هذا التقاسم في الجوانب الإدارية والأمنية والوظائف العامة بنسب متساوية، مع تشكيل لجنة تمثّل المكوّنات الرئيسة الثلاث في كركوك لتقديم توصياتها إلى مجلس النواب، على أن تُجرى الانتخابات لاحقًا وفق قانون خاص.[٢] وحسنًا فعل المشرّع العراقي في تبنّي هذا التنظيم، لما يحققه من توازن واستقرار بين مكوّنات كركوك. ولكن في ذات الوقت كان لقرار المحكمة الاتحادية رأيٌ آخر فعدت الفقرات (أولاً – ثانياً م٢٣) مخالفاً للمواد (١٤و١٦) من الدستور حيث لا يجوز سن قوانيين تتعارض مع الحقوق والحريات الواردة فيه[٣]، وجاء قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل لا غيا لقانون انتخابات مجلس المحافظات رقم ٣٦ لعام ٢٠٠٨ باستثناء المادة ٢٣ منه، ونص القانون ايضاً أنه يسري على مجلس النواب والمحافظات والاقضية، ونص القانون ايضاً بأن الانتخاب حق لكل عراقي مع حظر التمييز بكافة أنواعه، وأقرّ القانون نظام الكوتا لضمان تمثيل المكونات في المحافظات متعددة المكونات [٤].

---

[١] نقلاً عن آيات سلمان شهيب، دور الاقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراة، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

[٢] قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، المادة (٢٣)، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩١)، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٣.

[٣] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٣)، صادر بتاريخ ٢٦ آب ٢٠١٣، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq

[٤] قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، المواد ٢ ،٤، ١٥/ثانياً، ٥٣.

وعلى غرار المشرع في قانون ٣٦ لعام ٢٠٠٨ خصص المشرّع العراقي في هذا القانون محافظة كركوك بنص قانوني منفصل، نظراً لما تتميز به من تنوع اجتماعي. وقد وضع آليات خاصة لتدقيق سجلات الناخبين، وحدد معايير محددة لعملية التصويت. إضافة إلى ذلك، اعتمد مبدأ التمثيل العادل وتقاسم السلطة بين المكونات المختلفة. ومع ذلك، فأن نتائج الانتخابات لا تؤدي إلى اتخاذ قرارات حاسمة بشأن وضع كركوك القانوني أو الإداري.[١]

وتُعد مجالس المحافظات من أهم مؤسسات الإدارة المحلية في العراق، فهي المسؤولة عن إدارة شؤون المحافظة الخدمية والتنموية وتمثيل سكانها ضمن نظام اللامركزية. لكن في المحافظات التي تتميز بتعدد مكوناتها مثل بغداد ونينوى وكركوك والبصرة وغيرها يكون لهذا التنوع تأثير واضح على أداء هذه المجالس.

ويظهر ذلك بشكل جلي وكبير في مجلس محافظة كركوك، الذي يضم مكونات مختلفة (العرب، الكرد، التركمان، والمسيحيين)، حيث كان لهذا التنوع أثر مزدوج. فمن جهة، أدت التباينات السياسية بين المكونات إلى تعطيل عمل المجلس مدة تقارب ستة أشهر، الأمر الذي انعكس على تأخر إطلاق الدرجات الوظيفية الخاصة بالمحافظة، وتأخّر تشكيل الحكومة المحلية وانتخاب رئاسة المجلس، فضلًا عن تعطّل عدد المشاريع[٢]، حتى أن المجلس عقد بعض جلساته خارج كركوك. ومن جهة أخرى، ساهم هذا التنوع في تحقيق تمثيل فعلي لجميع المكونات، والحد من انفراد جهة واحدة بالسلطة، وتعزيز التوازن في إدارة شؤون المحافظة. وبذلك، فأن أثر المكونات يظهر كعامل يحمل جانبين: إيجابي يتمثل بالتمثيل والتوازن، وسلبي يتمثل في التعطيل وتعقيد العمل.

---

[١] قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، المادة رقم ٣٥.

[٢] كركوك ناو، «التهديدات أثمرت... مجلس محافظة كركوك يعقد أول جلسة مكتملة النصاب بعد ١٨٠ يوماً»، خبر صحفي، ٢ سبتمبر ٢٠٢٥، متاح على الرابط: https://kirkuknow.com/ar/news/71288، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٦/٠٣/١٩، الساعة: ٥:٥ مساءً بتوقيت بغداد.

الفرع الثاني

الطبيعة الدستورية والقانونية للإدارات المحلية " الاقضية والنواحي"

تُعدّ الأقضية والنواحي من الوحدات الإدارية الأساسية في هيكل الإدارة المحلية في العراق، إذ تؤدي دوراً مهماً في تنفيذ السياسات العامة وإدارة الشؤون المحلية ضمن حدودها الجغرافية. ويستند تنظيم هذه الوحدات إلى إطار قانوني يحدد مركزها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات الأعلى، ما يجعل تحديد طبيعتها القانونية ضرورياً لفهم موقعها ضمن نظام اللامركزية الإدارية.

وقد تباينت آراء الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف الإدارة المحلية، ولم يتفقوا على تعريف موحد لها، فلكل منهم تعريف يُعبر عن رأيه ونظرته الخاصة وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ويؤمن به.

وهذا الاختلاف والتباين حول تعريف الإدارة المحلية يرجع إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة، وإلى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى وسيتجلى ذلك الاختلاف والتباين من خلال استعراض تعريفات بعض الباحثين وفقهاء القانون للإدارة المحلية.

وقبل بيان تعريف الفقه العربي نبدأ بإيراد تعريف الفقه الأوروبي لها وسنكتفي بالفقه الإنكليزي والفقه الفرنسي كنموذجين لذلك، فقد عرف البريطانيون الادارة المحلية (نظام الحكم كما يسميها الإنكليز) بأنه حكم ذاتي محلي يقتصر على نطاق الإدارة دون التشريع، وهو تعريف يركز على المجال والنطاق، لكنه غير جامع ولا دقيق فنياً؛ إذ يقتصر على الدول الموحدة ولا يصلح لتفسير نظم الحكم أو الادارات المحلية في الدول الفدرالية كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا وسويسرا وكندا.[1]

[1] عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، الادارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ص ١٩.

أما الفقه الفرنسي فقد اتجه في تعريف الإدارة المحلية إلى اعتبارها نظامًا إداريًا يقوم على تمكين جماعة بشرية من إدارة شؤونها ذاتيًا، تحت إشراف الدولة ورقابتها، مع منحها الشخصية القانونية واستقلالها في ممارسة سلطاتها وتدبير مواردها الخاصة[١].

وعرّف الفقه العربي الإدارة المحلية بأنها تلك المناطق التي تمارس نشاطها المحلي عن طريق مجالس أو هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية، وتشتمل الإدارة المحلية على عناصر ومنها وجود مناطق أو اقسام جغرافية محددة ومنح الشخصية المعنوية لهذه المناطق لكي تمارس نشاطها المحلي، ووجود هيئات منتخبة من سكانه المحليين مع الرقابة والاشراف المركزي[٢].

يُلاحظ أن هذا التعريف غير دقيق، لأنه اكتفى بذكر عناصر الإدارة المحلية دون بيان أثر فقدان أحدها. وقد ظهر ذلك في العراق بعد تعطيل المجالس المنتخبة في الأقضية والنواحي، إذ بقيت هذه الوحدات قائمة رغم فقدانها عنصراً مهماً على حد قول التعريف، وهو التمثيل الشعبي.

وعرفت الإدارة المحلية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة مستقلة تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية[٣].

وفي الفقه العراقي اتجه بعض الفقهاء إلى تعريف الإدارة المحلية بأنها (جماعة محلية تضمها جماعة أوسع منها تدير شؤونها الخاصة بنفسها لكنها تبقى في نطاق الدولة)[٤].

يُلاحظ أن هذا التعريف ركّز على الجهة التي تتولى إدارة الشؤون أو المصالح المحلية، دون أن يبيّن كيفية تشكيلها، أهو عن طريق الانتخاب أم التعيين؟

وقد خلط بعض الفقهاء بين الإدارة المحلية وعدد من المفاهيم المشابهة لها، فلم يفرّقوا بينها وبين الحكم المحلي، وعدوهما مصطلحين لمعنى واحد؛ ونخلص إلى القول إن الإدارة المحلية هي صورة من صور الحكم المحلي ودرجة من التنظيم الإداري تتناسب مع الوظائف المحدودة للهيئات المحلية في المجالين المالي والإداري في

---

[1] lexique des termes juridigues, 12, edeition, dalloz, paris, 1999, p 169.

[٢] عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، الادارة المحلية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٠.

[٣] د. محد محمد بدران - الادارة المحلية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٦ - ص ٣.

[٤] د. منير محمود الوتري، في القانون العام - المركزية واللامركزية، بغداد، ١٩٧٦، ص٢٠.

إطار اللامركزية الإدارية، ويُقصر مسمى "الحكم المحلي" على الدرجة الأعلى التي تتميز بسعة الاختصاصات والصلاحيات، كما في بريطانيا[١].

وأن مصطلح الإدارة المحلية في العراق قبل صدور قانون إدارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ كان ينصرف الى إدارة أقاليم التي تتكون من عدة الوية يديرها متصرف بوصفه ممثلاً عن الحكومة المركزية، ولكن بعد صدور القانون فأن مدلول الإدارة المحلية بات منصرفاً الى الإدارة التي تمارس مسؤوليتها وسلطاتها وصلاحياتها من قبل هيئة منتخبة[٢].

وكما بيّنا سابقاً أن الدستور قسم المحافظات الى اقضية ونواحي وقرى ؛ وجاء الدستور في المادة ١١٦ منه على أن يتكون النظام الاتحادي في العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية ما يعني ذلك أن الإدارات المحلية هي احدى مكونات النظام الاتحادي في العراق [٣]، والجدير بالذِكر أن تخصيص الفصل الرابع من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بعنوان "الإدارة المحلية" لمادة واحدة فقط، هي المادة (١٢٥)، يطرح إشكالية تتعلق بانسجام النصوص الدستورية، حيث أن هذه المادة تركز على حقوق قومية وثقافية سبق أن كفلها الباب الثاني من الدستور، دون الولوج فعليًا في تنظيم الإدارة المحلية. إضافة إلى ذلك، تثير عبارة "الحقوق الإدارية" شكوكًا بسبب غموضها، ما قد يؤدي إلى تفسيرات متعددة. ونتيجة لذلك، قد تنشأ آثار سلبية تهدد وحدة النسيج الاجتماعي، حيث قد تطالب بعض المكونات في محافظات معينة بتأسيس وحدات إدارية خاصة تستند إلى أسس دينية أو قومية أو مذهبية[٤].

ولما كان هذا المبحث معنيًّا بالسلطات التشريعية على الصعيد المحلي، وبعد أن تناولنا في الفرع السابق مجلس المحافظة، فأننا ننتقل في هذا الفرع إلى بحث المجالس المحلية للأقضية، وفي ضوء ما تقدم، صدر قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل منظماً لتلك الادارات، ويلاحظ أن قانون المحافظات في المادة الأولى /رابعاً قد عرف المجلس المحلي بأنه هو مجلس القضاء، وفي الفقرة خامساً/ قد

---

[١] رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة لنظام الحكم المحلي وتطبيقه في العراق وفقاً لأحكام دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ٢٠١٥، ص ١٦.

[٢] حسين الرحال وعبد المجيد كمونة، الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق، مطبعة عبد الكريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣، ص ١٩١.

[٣] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١١٦.

[٤] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢٥.

قسم الوحدات الإدارية على محافظة وقضاء وناحية، معتمداً بذلك على التقسيم الجغرافي [١]. ونص القانون على أن يتكون مجلس القضاء من سبعة مقاعد ويضاف مقعد واحد لكل ١٠٠,٠٠٠ نسمة حال تجاوز عدد السكان ٥٠٠,٠٠ نسمة، وذلك وفقًا لأحدث الاحصاءات المعتمدة، مع الالتزام بعدم تجاوز العدد الإجمالي ١٣ مقعدًا[٢].

أما مجلس الناحية فيتألف من سبع مقاعد يضاف لها مقعد واحد لكل خمس وعشرين ألف نسمة، ولم يبين المشرع لما زاد عن الحد الذي تأسس عليه عدد المقاعد السبعة للأعضاء، في حين نص قانون إقليم كردستان على أن مجلس الناحية يتكون من خمسة أعضاء للناحية التي يقل عدد نسماتها عن خمس وعشرين ألف نسمة، مع ضمان نسبة مشاركة للنساء ألا تقل عن ٣٠٪ من عدد الأعضاء[٣].

ويتضح ما سبق أن المشرع لم يتدخل بشكل صريح على أن يكون للمكونات المختلفة التأثير على تشكيل مجالس الاقضية والنواحي بخلاف المعمول به في المجالس الاعلى كمجلس النواب ومجلس المحافظة التي خصصت للمكونات مقاعد خاصة لهم (الكوتا) ولكن يبرز أثر تلك المكونات في المناطق التي تمتاز بتعدد مكوناتها خصوصاً كركوك ومحافظة نينوى التي تمتاز بهذا التعدد ومن خلال التمثيل وفقاً لنتائج الانتخابات، الامر الذي ينعكس على تمثيل المكونات ومستوى اسهامها في تكوين مجالس الأقضية والنواحي، ولكن ومع ذلك، قد تغيّر الوضع لاحقاً وتحت ضغط الاحتجاجات التي انطلقت في تشرين الأول عام ٢٠١٩ شرع مجلس النواب العراقي قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ (التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب والمحافظات والأقضية)، الذي نص وأنهى عملياً عمل مجالس المحافظات والأقضية والنواحي [٤]. ويتبين من نص المادة أن القانون أنهى عمل المجالس ولم يلغها بالفعل وهذا ما أكده قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ حيث نصت المادة الأولى أنه (يسري هذا القانون على انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية)[٥].

---

[١] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ١ رابعاً وخامساً.
[٢] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ٣ أولاً الفقرة رقم ٢.
[٣] سامي حسين علي، التنظيم القانوني لصلاحيات المحافظات في ظل القانون العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، هاتريك للتوزيع والنشر، أربيل، ٢٠٢٣، ص ٨١.
[٤] قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨،المادة رقم١.
[٥] قانون رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨، المادة رقم ١

وبالرغم من أن مجالس الأقضية ما زالت قائمة من الناحية القانونية بناءً على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وأن قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية المعدل قد نظم انتخابها، إلا أنها بقيت معطّلة في الواقع العملي. ويعود ذلك إلى عدم إجراء الانتخابات الخاصة بها، فضلًا عن غياب التخصيصات المالية، إلى جانب التوجه نحو إعادة هيكلة الإدارة المحلية، ما أسفر عن بقائها ضمن النطاق القانوني دون أن يكون لها حضور فعلي على أرض الواقع.

أما بخصوص مجالس النواحي فأن قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير منظمة في إقليم رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد الغت في المادة رقم (١٥) منه وحذفت عبارة مجالس الناحية أينما وردت في هذا القانون[١]، وهذا ما قد قضت بدستوريته المحكمة الاتحادية وفقاً لقرارها المرقم (٨٢/اعلام/ ٢٠١٨) حيث بينت المحكمة أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ قد نص صراحةً على مجالس المحافظات، دون أن يُلزم بوجود مجالس على مستوى النواحي، وهو ما يجعل تنظيم هذه المجالس، سواء بأنشائها أو إلغائها، من صلاحيات السلطة التشريعية وحدها[٢]. أن المشكلات التي واجهت أداء المجالس المحلية في العراق ومنها (مجالس المحافظات والأقضية والنواحي) لا تتطلب بالضرورة تعديل الدستور الحالي في الوقت الراهن لمعالجة الثغرات المتعلقة بتنظيم اللامركزية الإدارية في العراق، خاصة أن هذا الخيار يواجه واقعًا سياسيًا يجعل تحقيقه أمرًا صعبًا للغاية. وبالتالي، يمكن معالجة هذه الإشكالات من خلال اتباع نهج تدريجي مستوحى من التجربة الفرنسية.

ففي فرنسا، بعد الثورة، تم منح الهيئات المحلية صلاحيات واسعة، لكن ذلك أدى إلى ظهور نزعات انفصالية في بعض الوحدات المحلية، ما هدد وحدة الدولة، ما استدعى العودة إلى المركزية ثم إعادة تفويض الصلاحيات بشكل تدريجي ومدروس، وقد استغرق هذا المسار لمدة تقارب ٢٠٠ عام، حتى وصلت اللامركزية إلى مستوى متقدم في عام ١٩٨٢، حيث مُنحت الهيئات المحلية صلاحيات واسعة بعد أن اكتسبت الخبرة والقدرة الكافية لإدارة شؤونها بكفاءة عالية. وبناءً على ذلك، يمكن في العراق، ضمن إطار الدستور الحالي، اعتماد تفسير يُقيد نسبيًا من اتساع صلاحيات المجالس المحلية في الوقت الراهن، مع اتباع سياسة التدرج في توسيع هذه

---

[١] قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير منظمة في إقليم رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم (١٥).

[٢] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٨٢/اتحادية/أعلام/٢٠١٨)، صادر بتاريخ ٢٠١٣/٦/١١، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq.

الصلاحيات حتى تصل الهيئات المحلية إلى مستوى كافٍ من الخبرة والكفاءة، كما يمكن للمحكمة الاتحادية العليا أن تلعب دورًا محوريًا في هذا السياق، من خلال تفسير النصوص الدستورية بما يتماشى مع هذا النهج التدريجي في تعزيز اللامركزية [1]، ويمكن القول أن إلغاء أو تعطيل مجالس الأقضية، المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل، يُعد تراجعًا عن فلسفة اللامركزية الإدارية التي أقرها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والذي أرسى مبدأ الإدارة المحلية ومنح المحافظات صلاحيات واسعة، مع ترك تنظيم المستويات الإدارية الأدنى، مثل الأقضية والنواحي، للتشريع العادي.

وتُعد مجالس الأقضية تجسيدًا فعليًا للديمقراطية الإدارية على المستوى المحلي، حيث تتيح لسكان القضاء المشاركة المباشرة في إدارة شؤونهم، كما تمثل حلقة وصل تنظيمية بين الوحدات الإدارية الأدنى (النواحي والقرى والأرياف) ومجلس المحافظة، من خلال تجميع المطالب المحلية ونقلها بدقة، ما يسهم في تحسين التخطيط وعدالة توزيع الموارد.

وتتجلى أهميتها بشكل خاص في المناطق متعددة المكونات، حيث توفر إطارًا مؤسسيًا يمكّن كل مكون من إدارة شؤونه المحلية والمشاركة في صنع القرار ضمن نطاقه الجغرافي، ما يقلل من شعور التهميش ويعزز التوازن والاستقرار الاجتماعي، خاصة أن بعض المكونات قليلة العدد قد لا تحقق لها نظام الكوتا تمثيلًا منصفًا على المستوى الأعلى، لذا يكون مجلس القضاء فرصة أكثر واقعية لتمثيلها.

كما تُعد هذه المجالس مدرسة لإعداد القيادات المحلية، حيث يسعى العضو المنتخب فيها إلى إثبات كفاءته وخدمة مجتمعه على مستوى القضاء، ما يعزز فرصه في الترشح للمجالس الأعلى، وفي الوقت نفسه يكتسب خبرة عملية في العمل الإداري والرقابي تؤهله لأداء أكثر فاعلية في المستويات التشريعية المتقدمة.

وبناءً على ذلك، فأن تعطيل مجالس الأقضية لا يُعد إجراءً تنظيميًا فحسب، بل يؤدي إلى إضعاف المشاركة المحلية، وقطع حلقة الوصل بين المستويات الإدارية، وتقليص فرص تمثيل المكونات، بالإضافة إلى إضعاف آليات إعداد القيادات ضمن النظام اللامركزي.

---

[1] د. فارس عبد الرحيم حاتم، "الأساس القانوني لتعليق عمل المجالس المحلية في العراق"، مقال منشور، كلية القانون – جامعة الكوفة، ٢٠٢٢، متاح على الرابط التالي: https://share.google/3VeHqRv8aS74MysQb ، تم الاطلاع بتاريخ ٢٠٢٦/٤/١، الساعة (٣:٢٢ صباحاً) بتوقيت بغداد.

الفصل الثالث

دور المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية في العراق

تُعد السلطة التنفيذية الأساس في هيكل النظام السياسي لأية دولة، حيث تتولى مسؤولية تنفيذ القوانين وإدارة الشؤون العامة، ما يُسهم في تحقيق أهداف الدولة في الحفاظ على النظام العام وضمان الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي. في العراق، اكتسبت هذه السلطة طابعًا خاصًا بعد التغيرات السياسية التي شهدها البلد منذ عام ٢٠٠٣، حيث تم اعتماد نظام دستوري يعتمد على التعددية السياسية والتنوع المجتمعي، ما أثر بشكل واضح على آليات تشكيل السلطة التنفيذية.

أن الطبيعة التعددية للمجتمع العراقي، التي تضم مكونات قومية ودينية ومذهبية، أدت إلى واقع سياسي قائم على مبدأ التوافق والشراكة، والذي أصبح أحد المحددات الأساسية في تشكيل السلطة التنفيذية، خاصة على المستوى الاتحادي. وقد تجلى ذلك في توزيع المناصب العليا في الدولة على وفق اعتبارات غير منصوص عليها بشكل صريح في الدستور، لكنها أصبحت أعرافًا سياسية راسخة تهدف إلى تحقيق نوع من التوازن بين المكونات المختلفة، ما يسهم في منع الإقصاء وتعزيز الاستقرار.

في هذا السياق، برز دور المكونات بشكل واضح في عملية تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية، سواء في تشكيل رئاسة الجمهورية أو في تكوين مجلس الوزراء، حيث أصبح تمثيل المكونات عنصرًا مؤثرًا في اختيار شاغلي هذه المناصب. كما ظهرت آليات متعددة، دستورية وسياسية، لتنظيم هذا التمثيل، تراوحت بين النصوص الدستورية الواضحة والممارسات السياسية المبنية على التوافق، ما أدى إلى آثار متباينة، تمثلت من جهة في تعزيز مبدأ المشاركة السياسية، ومن جهة أخرى في إضعاف معايير الكفاءة وتعزيز المحاصصة.

ولم يقتصر تأثير المكونات على المستوى الاتحادي فقط، بل امتد ليشمل تشكيل السلطة التنفيذية على المستوى المحلي، حيث برز الدور ذاته في توزيع المناصب الإدارية داخل الوحدات المحلية، مثل منصب المحافظ والقائممقام ومدير الناحية. وقد تأثرت هذه المناصب أيضًا باعتبارات التوازن بين المكونات، ما انعكس على طبيعة الإدارة المحلية وأدائها، سواء من حيث تحقيق التمثيل العادل أو من حيث مواجهة التحديات المرتبطة بفعالية الإدارة وكفاءتها.

استنادًا إلى ما سبق، يهدف هذا الفصل إلى دراسة دور المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية في العراق، من خلال تحليل تأثيرها على المستوى الاتحادي في المبحث الأول، وذلك عبر توضيح مشاركتها في تكوين السلطة التنفيذية وآليات تمثيلها وانعكاسات ذلك. كما يتناول في المبحث الثاني دور المكونات على المستوى المحلي، من خلال بحث تأثيرها في تشكيل المناصب التنفيذية المحلية، وبيان الآثار الناتجة عن ذلك في إدارة الوحدات الإدارية.

وبذلك، يسعى هذا الفصل إلى تقديم رؤية تحليلية شاملة تُبرز مدى تأثير المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية في العراق، بين متطلبات التوازن السياسي وضرورات الكفاءة الإدارية، في إطار النظام الدستوري القائم.

لذا ارتأينا تقسيم هذا الفصل على مبحثين رئيسين. يتناول المبحث الأول تأثير المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية على المستوى الاتحادي، في حين يُخصص المبحث الثاني لشرح تأثير المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية على المستوى المحلي، وذلك كما يلي:

المبحث الأول

أثر المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق

يمثل تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق أحد المجالات البارزة التي يتجلى فيها تأثير المكونات على العملية السياسية. فلم يعد هذا التشكيل يعتمد فقط على النصوص الدستورية، بل تأثر بشكل كبير بالتوازنات السياسية والاجتماعية التي نتجت عن الواقع العراقي بعد عام ٢٠٠٣. وقد أدى ذلك إلى ظهور نمط من الممارسة السياسية يراعي تمثيل المكونات عند توزيع المناصب التنفيذية العليا.

ويتضح هذا التأثير بشكل جلي في مرحلة تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية، خاصة فيما يتعلق بتشكيل رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، حيث أصبحت مشاركة المكونات عاملاً مؤثراً في اختيار شاغلي هذه المناصب، وفقاً لمعايير التوازن والشراكة السياسية. كما امتد هذا الدور ليشمل الآليات التي يتم من خلالها تمثيل المكونات داخل السلطة التنفيذية، والتي تنوعت بين نصوص دستورية وممارسات سياسية قائمة على التوافق.

وفي هذا السياق، يثير دور المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية العديد من الإشكاليات، خاصة فيما يتعلق بمدى تأثيره على كفاءة الأداء الحكومي واستقلالية القرار التنفيذي، إضافة إلى انعكاساته التي تتراوح بين تعزيز المشاركة السياسية من جهة، وإمكانية تكريس المحاصصة من جهة أخرى.

وبناءً على ذلك، تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين رئيسَين يتناول الأول منه بيان مشاركة المكونات في تكوين السلطة التنفيذية الاتحادية، في حين يركز الثاني على تحليل آليات تمثيلها داخل هذه السلطة، والوقوف على أبرز الانعكاسات المترتبة على ذلك.

المطلب الأول

مشاركة المكوّنات في تكوين السلطة التنفيذية الاتحادية

تمثل مشاركة المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية أحد الأسس الأساسية في الأنظمة السياسية المتعددة، خاصة في الدول التي تتميز بالتنوع القومي أو الديني أو المذهبي. حيث تصبح هذه المشاركة وسيلة لضمان التوازن السياسي وتعزيز مبدأ الشراكة في إدارة شؤون الدولة. ولا تقتصر هذه المشاركة على الجانب الشكلي، بل تمتد لتؤثر بشكل مباشر على آليات توزيع السلطة في قمة الهرم التنفيذي، وهو ما يتضح جليًا في عملية تشكيل كل من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، بوصفهما المؤسستين الرئيسيتين اللتين تعكسان طبيعة هذا التوازن وحدوده.

وبناءً على ذلك، سنقسم هذا المطلب على فرعين؛ يتناول الأول تأثير المكونات في تشكيل رئاسة الجمهورية، في حين يركز الثاني على بيان تأثير المكونات في تشكيل مجلس الوزراء.

الفرع الأول

إسهام المكوّنات في تشكيل رئاسة الجمهورية في العراق

لم يظهر منصب رئيس الجمهورية في العراق إلا بعد تأسيس النظام الجمهوري عام ١٩٥٨، الذي حل محل النظام الملكي السابق. ومنذ ذلك الحين، أصبح رئيس الجمهورية يمثل رأس الدولة، لكن هذا المنصب قبل العام ٢٠٠٣ كان يتميز بتركيز السلطة في يد رئيس الدولة، حيث جمع بين صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة، ما جعله محور النظام السياسي. كما أن عملية اختياره لم تكن تستند إلى التعددية السياسية أو مبدأ تمثيل المكونات، بل كانت مرتبطة بطبيعة النظام السياسي السائد أنذاك، الذي كان يتسم بسيطرة حزب واحد وهيمنة السلطة المركزية، ما جعل هذا المنصب بعيدًا عن مفهوم التوازن بين مكونات المجتمع العراقي. وكان هذا الوضع في سوريا ايضاً، حيث كان نظام الحكم يتمحور حول تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، ضمن هيكلية أحادية ومركزية، مع عدم وجود تمثيل فعلي لمكونات المجتمع في هذا المنصب.

وسرعان ما قد تغير الوضع بعد العام ٢٠٠٣ في العراق وجاء الدستور مفصلاً لهذا المنصب، حيث عدّ هذا المنصب هو احد مكونات السلطة التنفيذية [١]، ونصَّ الدستور العراقي ايضاً على أن رئيسَ الجمهورية هو: "رئيسُ الدولة ورمزُ وحدةِ الوطن، ويمثل سيادةَ البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه، وفقًا لأحكام الدستور"[٢]، ويلاحظ أن الدستور قد خصص المواد (من ٦٧ الى ٧٥) لتنظيم منصب رئيس الجمهورية، لكن الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٩) جاءت في غير محلها عندما أحالت تنظيم منصب نائب رئيس الجمهورية إلى قانون، وكان من الأفضل تنظيم هذا المنصب بشكل مستقل في الدستور. لأن تركه للقانون قد يؤدي إلى حدوث خلافات في مجلس النواب، خاصة فيما يتعلق بعدد الأشخاص الذين يشغلون منصب نائب رئيس الجمهورية، خصوصاً مع استقرار العرف على أن يكون أحدهما من المكون الشيعي والآخر من المكون السني، دون وجود نص دستوري واضح في هذا الشأن. وأشار الدستور الى أن انتخاب رئيس الجمهورية هو بيد مجلس النواب[٣] ، وهذا هو ديدن الأنظمة البرلمانية بخلاف الأنظمة الرئاسية التي ينتخب فيها الرئيس عادةً من قبل المواطنين بصورة مباشرة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية والأرجنتين [٤]. حيث، يشغل رئيس الولايات المتحدة مكانة مميزة في الدستور. وتُعد مركزية هذا الدور للرئيس من العوامل التي تميز النظام السياسي الأمريكي عن الأنظمة الديمقراطية الغربية الأخرى، ولهذا يُطلق عليه اسم "النظام الرئاسي [٥]. أما بالنسبة لشروط الترشيح لهذا المنصب فقد أورد المشرع الدستوري الشروط الدستورية حيث يشترط في المرشح أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، وأن يكون كامل الأهلية وقد أتم أربعين عاماً من عمره، وأن يتمتع بسمعة طيبة وخبرة سياسية، وأن يكون معروفاً بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وألا يكون قد حُكم عليه بجريمة تمس بالشرف [٦]، وعلى الرغم من أن هذه الشروط تبدو واضحة في ظاهرها، إلا أن صياغتها تحتوي على بعض الغموض والاتساع في المعنى، خاصة فيما يتعلق بمعايير السمعة الجيدة وتقييم الخبرة السياسية. إضافة إلى ذلك، لم يُوضح ما إذا كان شرط عراقيّة الأبوين يشير إلى الولادة أم الاكتساب، ما يتيح مجالًا للتفسير ويقلل من دقة النص.

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٦٦.
[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٦٧.
[٣] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٧٠.
[٤] محمد عبدالعال الشاوي، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، مطبعة الاسراء، القاهرة، بدون تأريخ، ص٤٥٥.
[٥] د. احمد عبد الحميد الخالدي، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية دراسة مقارنة، مصر، دار الكتب القانونية، ٢٠١١، ص٩٧.
[٦] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٦٨.

ومع ذلك، فقد تم إصدار قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، لكنه لم يوضح الغموض المحيط بهذه النصوص الدستورية، بل أضاف المشرع العادي شرطين جديدين ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري بأنها قيود لا شروط، وتتمثل ب ضرورة الحصول على شهادة جامعية، وألا يكون المرشح مشمولاً بأحكام قانون المساءلة والعدالة أو أي إجراءات بديلة لها [١]. ومع بيان الشروط الدستورية والشروط القانونية لأحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية فأن هنالك بعض الشروط العرفية التي يمكن الاستدلال بها من خلال الواقع السياسي العراقي وكان لهذه الشروط الأثر الواضح في اختيار الرئيس ومن هذه الشروط التي أصبحت تُعد الأساس لشغل منصب رئيس الجمهورية في العراق وهي:

أولاً: شرط الانتماء الحزبي: يجب أن يكون الشخص منتمياً إلى حزب من الأحزاب التي تأسست بعد عام ٢٠٠٣، حيث يكفل الدستور حق تأسيس الأحزاب والانضمام إليها (المادة ٣٩/أولاً). ومع ذلك، فأن هذا الشرط فرضه الواقع السياسي ولم يُذكر في الدستور أو قانون الترشيح، بل نشأ كعرف سياسي، حيث يكون المرشح عادةً رئيساً لقائمة أو كتلة معينة.

ثانياً: شرط الانتماء لقومية معينة: منذ عام ٢٠٠٥، أصبح من المعتاد أن تكون رئاسة الجمهورية من نصيب مكون معين، حيث يكاد أن يكون جميع من تولوا هذا المنصب كانوا من ذلك المكون، نتيجة لتوافق القوى السياسية. وبالتالي، أصبح هذا الأمر عرفاً قائماً على التوافق. ومن ناحية أخرى، فأن الانتقال من نظام دكتاتوري إلى نظام ديمقراطي في مجتمع متنوع أدى إلى اعتماد الهوية المكوناتية في الاختيار، ما يعيق بناء الدولة الديمقراطية ويجعل نتائج الانتخابات شبه معروفة، ما يؤدي بدوره إلى ضعف المشاركة الانتخابية كنوع من الاحتجاج السلبي. وفي الختام، فأن هذه الشروط نشأت من العرف السياسي ولم ينص عليها الدستور، لكنها أصبحت مع ذلك من العوامل الأساسية للوصول إلى منصب رئيس الجمهورية [٢].

وأكدت الانتخابات البرلمانية العراقية لعام ٢٠٢٥ وما تلاها من استحقاقات دستورية على استمرار فعالية العرف السياسي السائد في توزيع المناصب السيادية في العراق ومنها منصب رئيس الجمهورية. وفي هذا السياق، برزت تصريحات أحد قادة الأحزاب السنية البارزة الذي أعرب عن رغبته في تولي منصب رئاسة الجمهورية

---

[١] قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢، المادة رقم ١.

[٢] زينب مرتضى جبار شكر، دور القضاء الدستوري في تشكيل السلطة التنفيذية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٤، ص ٢١-٢٢.

كجزء من برنامجه الانتخابي، وأكد ذلك بشكل صريح في تصريحات متلفزة كثيرة[١]. ومع ذلك، لم تؤدِ هذه الدعوات إلى تغيير في العرف القائم، حتى مع وجود انقسامات داخل الأحزاب الكردية. وهذا يعكس رسوخ مبدأ التوافق بين المكونات واستقرار ذلك العرف. وفي هذا الإطار، يرى الباحث أنه ينبغي أن يتم أي تعديل في توزيع هذه المناصب من خلال تفاهم سياسي شامل، مع ضرورة التركيز على معايير الكفاءة والخبرة في شغلها بدلاً من الاعتبارات المكوناتية. وعلى عكس العراق، فأن العديد من الأنظمة البرلمانية لا تأخذ في الحُسبان الانتماءات القومية أو الطائفية عند اختيار رئيس الدولة، بل تركز على الكفاءة والتوازن السياسي، ما يعزز مبدأ المواطنة ويقلل من الانقسامات الاجتماعية. ومن خلال الاطلاع على التجربة الهندية، يتضح أنه لا يوجد أي نص دستوري أو قانوني أو حتى عرف سياسي يُلزم بأن يكون رئيس الجمهورية من مكوّن معين؛ حيث لم يُحتكر المنصب من قبل فئة معينة، بل شغله أشخاص من خلفيات متنوعة، على عكس ما هو موجود في العراق. وأما بخصوص مسألة صلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني فأنها تُعد مسألة نسبية تختلف من دستور لآخر؛ فبعض الدساتير تعطيه دورًا شكليًا محدودًا كما هو الحال في بريطانيا وألمانيا، في حين تمنحه دساتير أخرى صلاحيات حقيقية تؤثر في مجريات الأمور كما في العراق واليمن والهند. إضافة إلى ذلك، فأن دور الرئيس لا يقتصر على النصوص القانونية فقط، بل يتأثر أيضًا بشخصيته وشعبيته وعلاقته برئيس الوزراء والسلطة التشريعية، فضلاً عن الوزن السياسي لكتلته، كما يتضح من تجربة الرئيس (ج، ط) الذي قام بدور أكبر ما حدده الدستور، الامر الذي دعاه وكتلته النيابية الى المطالبة بتعديل الدستور[٢] . وبالتالي وبما يخص الحالة العراقية، يُعد منصب رئيس الجمهورية من المناصب المهمة في الدولة، ما يستدعي توفير حماية دستورية كاملة له لتجنب تأثير مجموعة معينة عليه. لذا، فأن منح مجلس الاتحاد ورؤساء الأقاليم دورًا في انتخاب رئيس الجمهورية يُبرز أهميته، حيث يسهم في جعل شاغل هذا المنصب رئيسًا لجميع حكومات العراق الفيدرالية والإقليمية والمحلية [٣].

---

[١] محمد ريكان الحلبوسي، رئيس حزب تقدم ورئيس مجلس النواب العراقي سابقًا، مقابلة خاصة، قناة العربية الحدث، ضمن تغطية الأنتخابات العراقية لعام ٢٠٢٥، ٢٠٢٥/١١/٥، عند الدقيقتين (١٨، ٣٩)، متاح على الرابط: https://youtu.be/ZrlNNEbEBv8

[٢] علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق: رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، العدد الرابع، السنة الثالثة، ٢٠٠٧، ص ١١.

[٣] آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٣٤.

الفرع الثاني

إسهام المكوّنات في تشكيل رئاسة ومجلس الوزراء العراقي

في الحقيقة لا يوجد نظام برلماني واحد في عالمنا، ولكن توجد عدة أنظمة برلمانية تتسم بخصائص مشتركة، وبشكل اجمالي نستطيع القول إن هنالك خاصيتين رئيستين تميزان الأنظمة البرلمانية المعاصرة وهما: الثنائية في الهيئة أو السلطة التنفيذية أي ثنائية الجهاز التنفيذي، والتوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية [1] ، ونرى أن هنالك خاصية ثالثة تمتاز بها النظم البرلمانية وهي وجود وزارة مسؤولة سياسياً كونها تُعد مركز السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية.

ومنذ تأسيس الدولة العراقية في عام ١٩٢١م، شهدت السلطة التنفيذية مراحل متعددة، لكنها غالبًا ما كانت تتركز في يد شخص واحد، وقد بلغت هذه الظاهرة ذروتها خلال فترة نظام الحكم من عام ١٩٦٨م حتى عام ٢٠٠٣م. حيث بعد انتقال العراق من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، تم إصدار عدة دساتير مؤقتة، وكان من أبرزها دستور عام ١٩٧٠، الذي أكد على تركّز الصلاحيات في يد رئيس الجمهورية، حيث أصبح لديه سلطات واسعة، في حين كان مجلس الوزراء مسؤولًا عن تنفيذ السياسة العامة التي يحددها رئيس الجمهورية [2]، بالمقابل، وبعد عام ٢٠٠٣م، تغير هذا النموذج، وأصبحت السلطة التنفيذية تُمارَس ضمن نظام برلماني، حيث يتولى مجلس الوزراء برئاسة رئيس مجلس الوزراء المسؤولية كحاكم فعلي. ويعد مجلس الوزراء في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ م الركيزة الأساسية للسلطة التنفيذية، إذ يتكوّن من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويتولى إدارة شؤون الدولة وفقًا للإطار الدستوري. وفي هذا السياق، تسهم القوى السياسية الممثلة للمكونات الاجتماعية في تشكيله بصورة غير مباشرة من خلال كتلها النيابية المنبثقة عن الانتخابات، وليس بشكل مباشر من قبل الشعب، سواء في اختيار رئيس مجلس الوزراء أو توزيع الحقائب الوزارية، بما يعكس طبيعة التوازنات بين القوى السياسية داخل مجلس النواب. ويبرز هذا الإسهام بوصفه عاملًا مؤثرًا في تشكيل الحكومة وما يرتبط به من تحديات تتعلق بتحقيق الانسجام الحكومي وكفاءة الأداء التنفيذي.

---

[1] د. عصام علي الدبس، النظم السياسية الكتاب الرابع السلطة لتنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٧٠.

[2] دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠، المادة رقم ٦١، وأنظر أيضاً: نبيل عبد الرحمن حياوي، دساتير العراق الجمهوري، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٨.

ويتألف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء، ولم يحدد الدستور عددًا معينًا لهؤلاء الوزراء، بل ترك تحديد عدد الوزارات وتنظيمها للقانون. كما أوكل الدستور إلى القانون مهمة توضيح كيفية تشكيل الوزارات، وتحديد وظائفها واختصاصاتها، وصلاحيات كل وزير[١]. وقد أوضح الدستور الطريقة التي يتم بها تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددًا بتشكيل الحكومة [٢]، ولقد أثارت هذه المادة جدلاً دستورياً وسياسياً كبيراً في العراق، نظراً للغموض الذي يحيط بتعريف مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وما يترتب على ذلك من تداعيات في مسألة تكليف رئيس مجلس الوزراء. وقد حسمت المحكمة الاتحادية العليا هذا الجدل في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥، إذ بيّنت أن المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً هو: إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة حازت على العدد الأكبر من المقاعد، أو الكتلة التي تتشكل من قائمتين أو أكثر وتتوحد داخل مجلس النواب لتصبح الكتلة الأكثر عدداً في الجلسة الأولى، وعلى هذا الأساس يتم تكليف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء[٣] ، ونرى أن تفسير المحكمة الاتحادية لعام ٢٠١٠ لمفهوم "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" ساهم في إعادة تشكيل آليات التنافس السياسي داخل مجلس النواب، من خلال نقل معيار تحديد الكتلة الأكبر إلى مرحلة ما بعد الانتخابات، ما أتاح المجال للتحالفات البرلمانية المتغيرة. وقد أدى ذلك إلى ظهور نزاعات سياسية حادة بين الكتل، كما تجلى ذلك في الخلاف بين ائتلاف دولة القانون والقائمة العراقية بعد انتخابات ٢٠١٠. واستمر هذا الاتجاه في الدورات اللاحقة، وصولاً إلى مستجدات عام ٢٠٢٢، حيث تم استخدام آليات مثل "الثلث المعطل" لتعطيل تشكيل الحكومة. وفي ظل هذا السياق، ومع تداخل عوامل سياسية وأمنية أخرى، ساهمت حالة الانسداد السياسي المتكرر في تصاعد التوترات ضمن المكون الواحد، والتي وصلت في بعض مراحلها إلى حد التباين الحاد بين ممثليه.

---

[١] د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص ٣٧١.

[٢] المادة رقم (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. نصت على ما يلي

أولا: - يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانيا: - يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية اعضاء وزارته، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف.

ثالثا: - يكلف رئيس الجمهورية، مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما، عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند" ثانيا" من هذه المادة.

رابعا: - يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامسا: - يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوما، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

[٣] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٢٥/اتحادية/ ٢٠١٠)، صادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد، متاح على الرابط: www.iraqfsc.iq.

وفي ضوء ما تم ذكره، يبرز تساؤل أساسي حول مدى صحة التفسير الذي اعتمدته المحكمة الاتحادية العليا، خاصةً أن نتائجه العملية أدت إلى تحويل مركز الثقل من الإرادة الانتخابية المباشرة إلى تفاهمات ما بعد الانتخابات، ما ساهم في تعزيز حالة الأنسداد السياسي. ولم يقتصر النقد على الأوساط السياسية فحسب، بل امتد أيضًا إلى الخطاب القضائي، حيث أشار رئيس مجلس القضاء الأعلى إلى مفهوم "خطيئة التفسير الخاطئ للدستور"، وفي هذا السياق أنتقد تفسير المادة (٧٦) موضحًا ما يعانيه من عيوب، منها مخالفته لظاهر النص وتأثيره على إرادة الناخب. إضافة إلى ذلك، فأن هذا التفسير لم يقتصر على وظيفته في توضيح معنى النص، بل اتجه عمليًا إلى أنشاء قاعدة دستورية جديدة، ما يثير إشكالية تتعلق بحدود السلطة التفسيرية للمحكمة، خاصة عندما يؤدي هذا التوسع إلى إضعاف الارتباط بين النص الدستوري ومبدأ التعبير الديمقراطي عن إرادة الناخب [١].، وقد ظهر تأثير هذا التفسير في توسيع مفهوم "الكتلة النيابية الأكثر عددًا" ليشمل الكتلة التي تتشكل داخل مجلس النواب بعد إجراء التحالفات، وليس بالضرورة القائمة التي فازت في الانتخابات. وقد تجلى ذلك عمليًا في المرحلة التي تلي انتخاب رئيس الجمهورية،" حيث يقوم الأخير بتكليف مرشح هذه الكتلة بتشكيل الحكومة، ويتوجب على رئيس الحكومة المكلف تسمية أعضاء حكومته خلال مُدّة لا تتجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ التكليف "[٢]، وحسناً فعل المشرع العراقي بمنح رئيس الجمهورية حق تسمية المرشح لمنصب رئيس الوزراء ، وهذا ما سرت عليه اغلب الدساتير المقارنة ومنها دستور المملكة المتحدة ودستور فرنسا[٣]، الا أن ما قد يؤخذ على هذا النص أنه من غير المناسب أن يتم تقييد رئيس الجمهورية بمرشح الكتلة الأكبر، حيث يمكنه تكليف مرشح من أي كتلة حتى وأن كانت تمثل أقلية برلمانية، لتشكيل حكومة ذات برنامج وزاري يحظى بدعم الكتل الأخرى. اذ لا ينبغي فرض هذا الأمر على رئيس الجمهورية بهذه الطريقة غير المعتادة، فالأهم هو الحصول على تأييد المجلس النيابي في النهاية، ما يؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود في تشكيل حكومة تحظى برضا ممثلي الشعب [٤].

---

[١] فائق زيدان، خطيئة التفسير الخاطئ للدستور، مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي، ٣ آذار ٢٠٢٦، متاح على الرابط: https://www.sjc.iq/view.79250/ (تاريخ الاطلاع: ٢ أيار ٢٠٢٦، الساعة ٠٣:٥٠ صباحاً (بتوقيت بغداد).

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم (٧٦ / ثانياً).

[٣] إيمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، الصفحات ٤٢-٤٣-٤٤.

[٤] زينب ستار جبار، تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة ميسان، ٢٠٢٢، ص ٦٥.

أما في لبنان، فقد تناول الدستور اللبناني مسألة اختيار رئيس مجلس الوزراء في الفقرة الثانية من المادة (٥٣)، حيث ينص على أن "رئيس الجمهورية يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادًا إلى استشارات نيابية ملزمة، ويطلع رئيس مجلس النواب رسميًا على نتائجها". ومن خلال تحليل النص، يتبين أن سلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء مقيدة بضرورة التشاور مع رئيس مجلس النواب وبالاستناد إلى استشارات نيابية ملزمة[١] ، ونرى بهذا اضعاف لدور السلطة التنفيذية، ويخل بمبدأ التوازن بين السلطات، حيث نرى أنه لو طُبقَ ذلك في العراق لطال عمر تشكيل الحكومة ونصل الى انسداد سياسي أعمق من الانسداد الذي شهدناه سابقاً، كون مجلس النواب يمثل كل المكونات وصعوبة التوافق على شخصية لغرض الترشح لتولي هذا المنصب.، وقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنية وشخصية " [٢]، وهذا يعني أن مجلس الوزراء يُحاسب كهيئة جماعية عن السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب، ولم يتضمن الدستور تقسيم الحقائب الوزارية بين الإثنيات والقوميات المختلفة كما هو مذكور في المادة ١٠٠ من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٤. ومع ذلك، نظراً لاعتماد الحكومة على ثقة البرلمان وصعوبة حصول كتلة سياسية واحدة على أكثر من نصف أصوات البرلمان (الأغلبية المطلقة)، يتم تشكيل مجلس الوزراء عادةً من وزراء من مختلف الإثنيات، وفقاً لتمثيلهم البرلماني والسكاني [٣].

وفي الختام، يتضح من مراجعة التجارب الانتخابية التي تلت عام ٢٠٠٣ أن المكونات السياسية تلعب دورًا كبيرًا في تشكيل رئاسة مجلس الوزراء والوزارات في العراق. فقد أصبح اختيار رئيس مجلس الوزراء أقرب إلى التعيين منه إلى الانتخاب، نتيجة الأثر البارز للتفاهمات السياسية بين الكتل النيابية، التي استقرت على توزيع المناصب العليا والحقائب الوزارية وفق مبدأ التوافق، رغم غياب نص دستوري ينظم ذلك. كما أن المشرّع لم ينظم آلية انتخاب رئيس مجلس الوزراء، بل اكتفى بتنظيم تكليفه، وهو نقص تشريعي مؤثر كون رئيس مجلس الوزراء يمثل أهم سلطة تنفيذية في العراق. ويقتصر دور مجلس النواب على منح الثقة للتشكيلة الوزارية والمنهاج الحكومي، دون التصويت على شخص رئيس الوزراء مباشرة، ما يستدعي مراجعة تشريعية لآلية اختيار رئيس مجلس الوزراء بما يعزز انسجامها مع الأسس الديمقراطية الحديثة في اختيار السلطة التنفيذية.

---

[١] د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٢٠٩.
[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٨٣.
[٣] آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٣٨.

المطلب الثاني

وسائل تمثيل المكوّنات في السلطة التنفيذية الاتحادية وانعكاساتها

يكتسب موضوع آليات تمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية أهمية خاصة في النظام الدستوري والسياسي العراقي، نظرًا لارتباطه بطبيعة البنية التعددية للنظام السياسي وآليات إدارة السلطة في ظل التنوع المجتمعي. فتمثيل هذه المكونات لا يقتصر على الإطار الدستوري فقط، بل يتجلى عمليًا من خلال مجموعة من الآليات السياسية، أبرزها المحاصصة السياسية والديمقراطية التوافقية والتفاهمات بين الكتل والأحزاب السياسية، التي تُعد أدوات لتنظيم المشاركة في تشكيل السلطة التنفيذية.

وبناءً على ذلك، سيتم تناول هذا الموضوع من خلال فرعين؛ حيث يخصص الفرع الأول لشرح الآليات الدستورية والسياسية التي تحكم تمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية، في حين يتناول الفرع الثاني الانعكاسات الإيجابية والسلبية الناتجة عن دور المكونات في تشكيل هذه السلطة، ما يبرز أهم آثارها في الواقع السياسي.

الفرع الأول

الوسائل القانونية والسياسية لتمثيل المكوّنات في السلطة التنفيذية الاتحادية

تُعد مسألة تمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية من القضايا الأساسية في الأنظمة الدستورية المتعددة، حيث تسعى الدول التي تتمتع بتنوع قومي أو ديني أو مذهبي إلى أنشاء آليات دستورية وسياسية تضمن مشاركة جميع المكونات في إدارة الحكم. وتختلف هذه الوسائل بين نصوص دستورية واضحة، أو أعراف سياسية، أو تفاهمات توافقية تهدف إلى تحقيق التوازن والاستقرار السياسي داخل الدولة ، وجاء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ عدة مواد دستورية منها نصوص صريحة نصت على اشراك المكونات في السلطة التنفيذية، ومنها كانت نصوص ضمنية تحمي ذلك التمثيل، ولعل ابرز تلك النصوص هو ما نصت به المادة التاسعة من الدستور حيث نصت على " تتكون القوات المسلحة العراقية والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز أو اقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة" [١].

---

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ٩ (أ).

وقد أحسن المشرع العراقي عندما أكد على أهمية تشكيل الجيش والأجهزة الأمنية الأخرى من أفراد جميع مكونات المجتمع العراقي من حيث القومية والمذهب والدين، ما يوفر ضمانة دستورية لعدم تهميش أية مكون وعدم انفراد أي جهة بالسيطرة على مفاصل الأجهزة الأمنية ، الا أنه بالرغم من الاشارة الواضحة الى ضمان توازن المكونات في تشكيل الجيش والاجهزة الامنية العراقية الا أنه لم يوضح المشرع الدستوري كيفية تحقيق هذا التوازن المنشود بين مكونات الشعب العراقي، ولكن في المحصّلة فأن هذا النص يُعد من الوسائل الدستورية الواضحة لتمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية، و هنالك نصوص دستورية اخرى، يُفهم منها بشكل ضمني تمثيل المكونات في السلطة التنفيذية الاتحادية، ومنها ما يتعلق بتمثيل الكتلة النيابية الأكبر، وهو ما يُعد وسيلة دستورية ضمنية لهذا التمثيل، كما تم توضيحه في الفرع السابق.، وبعد أن بيّنا اهم الوسائل الدستورية في تمثيل المكونات ننتقل الى الوسائل السياسية لتمثيلها وسنقوم بتقسيمها كما يلي:

أولاً: تمثيل المكونات عبر الديمقراطية التوافقية: التوافق في المجال السياسي يعني التفاهم بشأن مجموعة من القضايا والآراء، والتخلي عن المواقف والقناعات الشخصية، من أجل الوصول إلى موقف مشترك يتفق عليه الجميع، رغم وجود بعض التناقضات مع بعض التوجهات الفردية. وفي مجال العلوم السياسية، يحدث التوافق في العديد من الحالات نتيجة لتأثير ظروف ومعطيات مختلفة. فعلى سبيل المثال، في لبنان، تم الاتفاق على توزيع السلطة في الدولة وفقًا للأسس الطائفية. كما يتم التوصل إلى توافق في العديد من البرلمانات حول صيغة موحدة لمشروع قانون معين. وقد يتم الاتفاق أيضًا على تشكيل حكومة معينة، أو على مشروع تعديل دستوري محدد، أو حول قضية معينة [١]. وقد عرف عالم السياسة الهولندي ارنت ليبهارت الديمقراطية التوافقية مستنداً الى أربعة عناصر، العنصر الأول والاهم منها هو الحكم من خلال ائتلاف واسع من الزعماء السياسيين من جميع القطاعات الهامة في المجتمع التعددي، ويمكن أن يتجسد ذلك بعدة أشكال، مثل حكومة ائتلافية موسعة، أو مجلس أو لجنة موسعة ذات مهام استشارية، أو ائتلاف شامل للرئيس وكبار المسؤولين في النظام الرئاسي. أما العناصر الثلاثة الأخرى في الديمقراطية التوافقية، فهي الفيتو المتبادل لحماية الأقليات، إضافة إلى اعتماد النسبية في التمثيل والتعيينات وتوزيع الموارد، وكذلك منح كل مكون درجة من الاستقلال في إدارة شؤونه الخاصة [٢].

---

[١] محمد سبيلا ونوح الهرموزي، موسوعة المفاهيم الأساسية في العلوم الإنسانية والفلسفة، ط١، المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية)، الرباط – المغرب، ص ١٧٣.

[٢] ارنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، ط ١، بغداد – بيروت: مطبعة الفرات للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ٤٧.

ففي لبنان لا تزال الديمقراطية التوافقية وسيلة مهمة لتعزيز الانصهار الوطني، بين الجماعات والمكونات المتمايزة عن بعضها البعض، وأهم شرط لتحقيق هدفها هو إعادة تصحيح الهياكل التي تعتمد عليها، ولا ينبغي عّدها هدفًا بحد ذاتها، بل كآلية لتنظيم الحياة السياسية في بلد منقسم بالتساوي بين المجموعتين المسيحية والمسلمة، حيث كانت ولا تزال الهويات والولاءات المذهبية قوية. يُعد النظام السياسي اللبناني نظامًا هجينًا، لذا ليس من الدقيق وصفه بأنه نظام توافقي بناءً على النص الدستوري وفق نموذج ليبهارت، إذ أنه نظام برلماني وفقًا للدستور، وتوافقي نتيجة للتجربة التاريخية [١].،أما في العراق فهنالك عدة دوافع لتطبيق الديمقراطية التوافقية ولعل ابرزها هي، طبيعة التعددية الاجتماعية العراقية حيث لا يخفى أن المجتمع العراقي يتميز بالتنوع القومي والديني والمذهبي وشأنه في ذلك شأن العديد من المجتمعات، وأن الدافع الاخر هو طبيعة التوجهات السياسية العراقية حيث أن القوى السياسية التي شكلت اركن الحكم بعد عام ٢٠٠٣ سبق لها أن توافقت على معارضة النظام السياسي العراقي السابق وذلك منذ مؤتمر لندن في عام ٢٠٠٢، اما الدافع الثالث فهو التحول الديمقراطي الذي مر به العراق فهو يعد من ضرورات تطبيق الديمقراطية التوافقية [٢]، ونرى أن الديمقراطية التوافقية قائمة في العراق، ولكن تَظهر العناصر الأربع الأساسية التي تستند إليها بشكل متباين وغير مستقر، وفقًا لما حدده أرنت ليبهارت في كتابه الذي أشرنا إليه سابقًا، وتجسّدت الديمقراطية التوافقية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ من خلال تشكيل السلطة التنفيذية، حيث تم الاعتماد على التوافق بين المكونات السياسية الرئيسية. ولم يُترك تشكيل السلطة لمنطق الأغلبية فقط، بل تم توزيع المناصب العليا بناءً على توافقات تضمن مشاركة الشيعة والسنة والكرد في إدارة الدولة. وقد استقر العرف السياسي على أن يتولى الشيعة رئاسة مجلس الوزراء، والسنة رئاسة مجلس النواب، والكرد رئاسة الجمهورية، ضمن حكومات ائتلافية واسعة تعتمد على الشراكة السياسية والتوازن بين القوى.، وقد يُثار تساؤل، وقد يحدث لبس بين الديمقراطية التوافقية والمحاصصة السياسية، لذلك نود أن نبيّن، ونرى، أن الفرق بين المصطلحين هو أن الديمقراطية التوافقية تقتضي تقاسم السلطة حسب النسب السكانية، في حين المحاصصة السياسية لا تشترط نسبة معينة لتمثيل المكونات، فضلًا عن كونها تشير إلى محاصصة فرعية بين الأحزاب داخل المكون الواحد أو بين المكونات المختلفة، وسنتناول المحاصصة السياسية بصورةٍ أعمق في الجزئية الثانية من هذا الفرع.

---

[١] توفيق بو قاعدة، الدولة الطائفية في لبنان – دور الفواعل في ترسيخ الديمقراطية التوافقية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية-قسم الدراسات الدولية، ٢٠١٤، ص ٢٨٢.

[٢] لواء طه فليح، الديمقراطية التوافقية وإمكانية نجاحها في حل السلطة في العراق، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٦، الصفحات ١٢٨-١٢٩-١٣٠.

ثانياً: تمثيل المكونات من خلال المحاصصة السياسية: تعرف المحاصصة بأنها الخطوات المتخذة بالتنسيق بين التيارات المذهبية والقومية المختلفة لضمان تمثيل نسبي لكافة الطوائف والقوميات في الحكومة، بما يتناسب مع كثافتها السكانية، من خلال منح مناصب ومراكز ذات أهمية ووزن سياسي لممثلي هذه الطوائف والقوميات [١]، وتُعد المحاصصة الطائفية (السياسية) من الطرائق المستخدمة لتقسيم المناصب الحكومية بين المكونات والطوائف على أسس طائفية. وقد تم تطبيقها في العراق تحت وصاية الاحتلال الأمريكي، الذي اعتبرها الحل الأمثل للمشكلات السياسية وبناء نظام ديمقراطي في بلد كان تحت سيطرة وحكم حزب البعث، في حين اعتبرها الكثيرون بأنها مشكلة بدلاً من كونها حلاً [٢]، ومن خلال دراسة القانون العراقي ومقارنته بالواقع السياسي، يتبين أن مبدأ المحاصصة يسيطر على جميع مراحل العملية السياسية، بدءًا من ترشيح رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وصولاً إلى تشكيل الحكومة وأداء المؤسسات التنفيذية. حيث ينص القانون على تنظيم اختيار رئيس الجمهورية ونائبيه بقانون خاص، لكن الواقع العملي يعتمد على معايير وفقًا للمحاصصة، حيث جرت العادة أن يكون رئيس الجمهورية من مكون معين، ويمثل نوابه من باقي المكونات الرئيسية الاخرى، ما أثر سلبًا على مؤسسات الدولة وزاد من الترهل والعبء المالي بسبب الامتيازات. وأصبح توزيع المناصب عرفًا سائدًا، أما مجلس الوزراء، فقد نص الدستور على أن رئيس الجمهورية يكلّف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددًا بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. وعلى رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء حكومته خلال ٣٠ يومًا من تاريخ التكليف، ثم عرض الكابينة الحكومية على مجلس النواب لنيل الثقة. ويتضح لنا أن ترشيح رئيس الوزراء يتم من خلال الكتلة النيابية الأكبر وليس الكتلة الفائزة بالانتخابات، ما يجعل الانتخابات إجراءً شكليًا لا يغير من الطابع المكوناتي، بل يعزز من ترسيخ المحاصصة، إذ غالبًا ما تمثل الكتلة الأكبر ثقلاً قوميًا أو مذهبيًا معينًا، لذا أصبح من المعتاد أن يكون رئيس الوزراء من مكوناً معيناً ايضاً، رغم عدم وجود نص دستوري مباشر بذلك. ، وعمليًا، تتحكم الوزارة في توزيع المناصب وفق الاستحقاق الانتخابي القائم على التمثيل النسبي للمكونات، ما يؤدي إلى صراعات متكررة بين القوى السياسية لاختيار مرشحي الوزارات بما يتماشى مع المصالح السياسية.[٣]، وبذلك غدت المحاصصة وسيلة لأشراك المكونات المتنوعة في السلطة التنفيذية الاتحادية.

---

[١] قايد لبنى، المحاصصة السياسية واثارها على الاستقرار الحكومي (دراسة حالة لبنان)، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم العلوم السياسية، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ٩.

[٢] محبوبة الأقريد و د. عبد الكريم بإسماعيل، «تأثير المحاصصة الطائفية على بناء النظام الديمقراطي – حالة العراق بعد ٢٠٠٣»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ورقلة (الجزائر)، المجلد ١٢، العدد ١، ٢٠٢١، ص ٢٠٤.

[٣] آيات سلمان شهيب، نظرية المحاصصة السياسية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ٥٩ – ٦٠.

الفرع الثاني

الانعكاسات الإيجابية والسلبية لدور المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية

أن تضمين المكونات المختلفة في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية أدى إلى ظهور تأثيرات متنوعة على الساحة السياسية والإدارية. فقد نتج عن ذلك بعض الجوانب الإيجابية المرتبطة بمشاركة هذه المكونات في إدارة الدولة ومنع احتكار السلطة، في حين ظهرت آثار سلبية أثرت على طبيعة العمل السياسي وكفاءة المؤسسات وأداء السلطة التنفيذية. لذا، من الضروري توضيح أبرز الانعكاسات الإيجابية والسلبية الناتجة عن دور المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية، لذا ارتأينا تقسيم هذا الفرع على جزأين، حيث يتناول الجزء الأول توضيح الانعكاسات الإيجابية لمشاركة المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية، في حين يركز الجزء الثاني على توضيح الانعكاسات السلبية الناتجة عن ذلك.

أولاً: الانعكاسات الإيجابية لدور المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية

على الرغم من أن معظم الدراسات تشير إلى أن هذه التوزيعات تُعد سببًا رئيساً للمحاصصة الطائفية وهدر المال العام والأزمات التي عانى منها العراق، إلا أن بعض الأشخاص يرون أن هذه الآلية (التوافق السياسي وإشراك المكونات المتنوعة في تشكيل السلطة التنفيذية) تمثل صيغة مهمة لإدارة المراحل الانتقالية. فالتخوف من الإقصاء السياسي لدى المكونات السياسية ذات القدرات المحدودة يُعد من المحفزات للتشارك والتوافق، بهدف تأمين جزء من الحق في التواجد في السلطة وصناعة القرار السياسي. بل يرون أنها تمنع حدوث مواجهات مباشرة بين القوى السياسية الرئيسية. لقد نجحت النخبة العراقية منذ عام ٢٠٠٣ في تقاسم السلطة والثروة، والتي أدت أحيانا إلى انسحاب بعض النخب من الحكومة العراقية، لكن هذه الإشكالات تُحل بسرعة. والدليل على ذلك هو أنه رغم الاستنكار اللفظي للتخصيص الطائفي للمناصب، فأن الجميع يتبعون هذا التقليد، فيكاد لا يُرشح أحد نفسه لرئاسة الجمهورية إلا إذا كان من قومية معينة، أو أن يكون من مذهباً معيناً لمنصب رئاسة الوزراء[١].

[١] فاروق عبدول مولود عبد الرحمن، النخبة السياسية في المجتمعات التعددية ودورها في السلم الأهلي: العراق بعد ٢٠٠٣ أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية، كلية العلوم السياسية، ٢٠٢٠، ص ١٩٤.

وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة لصيغة تقاسم السلطة في العراق وإشراك المكونات المتنوعة في السلطة التنفيذية، تشير بعض الدراسات إلى أن ترتيبات تقاسم السلطة في المجتمعات المتعددة تُعد نموذجًا ناجحًا لأنهاء النزاعات، كما حدث في الحالة الأفغانية بعد اجتماع بون عام ٢٠٠١، حيث ساهمت ترتيبات تقاسم السلطة في وقف الاقتتال بين الفصائل البارزة وزيادة شرعية الانتخابات عام ٢٠٠٤. وفي الحالة اللبنانية، أنهت اتفاقية الطائف الحرب الأهلية (١٩٧٦-١٩٨٩) وحققت توازنًا بين الأطراف المتنازعة، وبناءً على ذلك، يمكن القول أن اتفاق النخب والأحزاب الرئيسة على تقاسم السلطة وإشراك ممثلي المكونات المتنوعة في تشكيل السلطة التنفيذية يُعد مانعاً نوعاً ما لحدوث مواجهات مباشرة بين الفرقاء السياسيين، كما في بعض التجارب العالمية، وربما دفع ذلك الإدارة الأمريكية إلى اعتماد هذه الصيغة في تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في العراق كإجراء احترازي لمنع حدوث القتال والمواجهات بين الأطراف السياسية الجديدة[١]، وتجدر الإشارة إلى أن النخبة السياسية تلعب دورًا أساسيًا ومؤثرًا في قلب السلطة التنفيذية في المجتمعات التي تتسم بالتعددية الاجتماعية غير المتجانسة. فهذه المجتمعات لن تحقق الاستقرار إلا من خلال الدور الفعال والمحوري الذي تقوم به قيادات الفئات الاجتماعية المتنوعة، ما يُعد ضمانا لنجاح المبدأ التوافقي كنموذج من نماذج الديمقراطية [٢].

ثانياً: الانعكاسات السلبية لدور المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية

على الرغم من الايجابيات الناتجة عن إشراك المكونات العراقية المتنوعة في تشكيل السلطة التنفيذية، إلا أن هذه الطريقة أدت إلى آثار سلبية على النظام السياسي ومؤسسات الدولة، حيث أن التمثيل العرقي الاثني والقومي للكتل البرلمانية يؤدي في الأنظمة البرلمانية إلى تشكيل حكومات برلمانية شاملة تمثل معظم فئات ومكونات الشعب. ومع ذلك، تكمن المشكلة في أن هذا النوع من الحكومات يكون هشًا احياناً، حيث يمكن أن تنهار أو تتعطل نتيجة أي خلاف أو توتر بين الكتل والأحزاب التي تمثل في الواقع المكونات المختلفة[٣]، ومن أبرز الآثار السلبية الأخرى لإشراك المكونات هو العمل بنظام التوافق في تشكيل السلطة التنفيذية، حيث يُسهم احياناً التوافق والتوزيع على أسس مكوناتيه بشكل كبير في مشكلة ضعف الأداء الحكومي. فالنائب الذي ينتمي لمكون معين، سيفشل حتماً في مراقبة عمل الوزير من المكون نفسه؛ بسبب قربه السياسي ووفقاً لنظام التوافق؛ ما يؤدي لاحقاً إلى تجاهل جميع الممثلين للوضع بشكل متعمد. وبالتالي، فأن الشعب هو من يعاني مرة أخرى،

---

(١) فاروق عبدول مولود عبد الرحمن، النخبة السياسية في المجتمعات التعددية ودورها في السلم الأهلي: العراق بعد ٢٠٠٣ أنموذجا، المرجع السابق، ص ١٩٥.

(٢) سامان شكر سمين، التعددية المجتمعية وأثرها في النظام السياسي، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٣) آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٣٩.

بغض النظر عن أداء جميع الوزراء، نظراً لتغليب الاعتبارات السياسية والانتماء الحزبي على قواعد الاختصاص والمساءلة الادارية [١]، وقد افرز التطبيق العملي للنظام التوافقي في العراق انعكاسات على المرافق العامة وأداء السلطة التنفيذية في القطاعات الصحية والأمنية ...الخ ، حيث كان عمل الحكومات بعد عام ٢٠٠٥ يعاني من صعوبات على المستويات التنفيذية والعملية [٢]، وتجدر الإشارة الى ان اشراك المكونات وفقاً للنظام التوافقي بصيغته سالفة الذكر أدى الى تأخير تشكيل الوزارات وادى الى تشكيل حكومات منقوصة من بعض وزرائها؛ وإدارة تلك الوزارات بالوكالة، حيث لم يتم تسمية وزراتي الدفاع و وزارة الداخلية في الحكومة الأولى عام٢٠٠٦؛ ولم يكن هذا النهج مقصورًا على تشكيل الحكومة الاولى، وإنما يكاد ان يكون بوصفه ممارسةً متواترةً في تشكيل الحكومات المتعاقبة[٣]. وفي هذا السياق، فإن اشراك المكونات الاجتماعية في تشكيل السلطة التنفيذية ينطوي على جنبات سلبية وايجابية في الوقت نفسه. فمن الناحية الايجابية خفّف من نزعة الاستقلال لدى المكون الكردي الذي بات أكثر أندماجاً مع الدولة.

ومن الناحية السلبية افرزت هذه المشاركة ما يأتي:

١ – إنها قدحت بمبدأ المواطنة الذي يعد وحدةً الانتماء الأساسية واصبحت المكونات اساسا للحقوق والواجبات. وهذا المنحى لا يبني دولة عصرية.

٢ – أنها قدحت بمبدأ الكفاءة كوحدة قياس وحل محلها مبدأ الولاء.

٣ – ومبدأ الولاء أفرز محاصصة مركبة على حساب الكفاءة. فهناك محاصصة بين المكونات، وهناك محاصصة ثانية بين الأحزاب السياسية الممثلة للمكونات. وأن هذه المحاصصة المركبة افضت الى إقصاء الكفاءات من المشهدين السياسي والإداري، وحرمت الدولة من طاقاتها المبدعة.

---

[١] عنفوان عبد العزيز حمادي، المحاصصة وأثرها على أداء النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، العلوم السياسية، ٢٠٢٤، ص ٨٤.

[٢] سعد شهاب احمد الشيخ، الديمقراطية التوافقية وأنعكاسها على الأداء السياسي للنظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٥، ط١، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المانيا – برلين، ٢٠٢٢، ص ١٣٢.

[٣] د. آيات سلمان شهيب وزينب مهدي صالح، نظام التوافق السياسي وأثره في أداء الحكومة وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٤ م، ص ١١٠.

وعليه كانت الديمقراطية التوافقية وسيلة لأشراك المكونات في السلطة التنفيذية الا انه قد تخللها تعقيدات جمة في اتخاذ القرار ما يجعلها فلسفة غير صالحة أحيانا في بعض المجتمعات التعددية التي تعتمد أنظمة خاصة كنظام التوافق الحالي السائد في العراق، فبدلاً من السعي نحو دمج المكونات في إطار الدولة، ذهبت هذه الديموقراطية نحو تكريس الولاء للمكونات على حساب الهوية الوطنية الجامعة[1] . ورغم تحقيق بعض النتائج التي أسهمت في تحقيق قدر من الاستقرار السياسي واحتواء بعض النزعات الانفصالية، خصوصاً لدى المكون الكردي.

كما يعتقد الباحث أن تأثير المحاصصة على مبدأي المواطنة والكفاءة يعد من القضايا الأساسية التي أثرت بشكل مباشر على أداء السلطة التنفيذية. فقد أدى تقديم الانتماءات السياسية والمكوناتية على معيار الكفاءة إلى إضعاف الأداء المؤسسي والإداري للدولة. كما أن وصفه للمحاصصة بالمركبة يعكس واقع النظام السياسي العراقي، خصوصاً مع امتدادها إلى التنافس الحزبي داخل المكون الواحد، ما أثر سلباً على فعالية المؤسسات التنفيذية واستقرار القرار السياسي. ويؤكد الباحث أيضاً على أهمية ما أشار إليه بشأن الديمقراطية التوافقية، وما نتج عنها من تعقيد في عملية اتخاذ القرار، حيث تم تفضيل وتقديم مصلحة المكون على حساب الهوية الوطنية الجامعة. وهذا يستدعي إعادة النظر في آليات بناء السلطة التنفيذية لتحقيق التوازن بين التعددية السياسية ومتطلبات بناء الدولة الحديثة.

[1] د. نديم الجابري، أستاذ العلوم السياسية وعضو لجان كتابة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والنافذ عام ٢٠٠٦، مقابلة علمية حضورية أجراها الباحث، بغداد، ٩/٥/٢٠٢٦، الساعة الثامنة مساءً بتوقيت بغداد.

المبحث الثاني

إثر المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية في الأقاليم وشغل المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية

يُعد تأثير المكونات الاجتماعية والسياسية على الهياكل التنفيذية المحلية من المواضيع التي برزت في النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٣، إذ لم يقتصر وجود المكونات على تشكيل مؤسسات السلطة الاتحادية، بل امتد ليشمل الأقاليم والإدارة المحلية في المحافظات، من خلال المشاركة في تعيين المناصب التنفيذية أو تشكيل الحكومات المحلية وفق اعتبارات سياسية واجتماعية متعددة. وقد ارتبط ذلك بالتحولات السياسية التي شهدها العراق بعد اعتماد النظام الاتحادي والتعددية السياسية، ما أوجد واقعًا أصبحت فيه المكونات المختلفة طرفًا فاعلاً في إدارة السلطة على المستويين الاتحادي والمحلي. ويتجلى هذا التأثير في الأقاليم التي تتمتع بسلطات تنفيذية ذات أساس دستوري، حيث تلعب الاعتبارات المكوناتية دورًا في تشكيل السلطة التنفيذية، سواء عند اختيار رئيس الإقليم أو عند تشكيل الحكومة الإقليمية. كما امتدت هذه الاعتبارات لتشمل الإدارة المحلية في المحافظات، خاصة في المناطق المتنوعة مكوناتياً، حيث أصبحت مسألة شغل المناصب التنفيذية المحلية مرتبطة بتحقيق التوازن بين المكونات المختلفة إلى جانب الاعتبارات الإدارية والقانونية. ومن جهة أخرى، فأن تعيين المناصب التنفيذية بناءً على المكونات لا يخلو من آثار متباينة، إذ قد يُعد وسيلة لتحقيق قدر من المشاركة والطمأنينة السياسية للمكونات المتنوعة داخل الوحدة الإدارية، ما يساعد في تخفيف حدة التوترات السياسية والاجتماعية وتعزيز الشعور بالمشاركة في إدارة الشأن العام. وفي المقابل، قد يؤدي التركيز على الاعتبارات المكوناتية على حساب الكفاءة والخبرة الإدارية إلى إضعاف الأداء المؤسسي وتعزيز الانتماءات الفرعية على حساب الاعتبارات المهنية والإدارية.، كما أن الاختلاف في الطبيعة الدستورية والقانونية بين الأقاليم والمحافظات انعكس على طبيعة المناصب التنفيذية وآليات شغلها، حيث تتمتع الأقاليم بسلطات تنفيذية ذات طابع دستوري وسياسي أوسع، في حين تُمارس المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية ضمن إطار إداري وقانوني يرتبط باللامركزية الإدارية وإدارة الوحدات المحلية. ومع ذلك، ظل العامل المكوناتي حاضرًا في كلا الجانبين رغم اختلاف صور حضوره وحدود تأثيره وفقًا للاختلاف في المركز القانوني لكل منهما.

لذا قررنا تقسيم هذا المبحث على مطلبين، يتناول الأول دور المكونات في تشكيل السلطة التنفيذية في الأقاليم، في حين يُخصص الثاني لبيان دور المكونات في شغل المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية.

المطلب الأول

دور المكونات في تكوين السلطة التنفيذية في الأقاليم

يُعد تشكيل السلطة التنفيذية في الأقاليم من القضايا المرتبطة بطبيعة النظام الفيدرالي وآليات توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والوحدات الإقليمية. وقد اعتمد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مبدأ الأقاليم، ما يستدعي دراسة تأثير التنوع المكوناتي على تشكيل السلطة التنفيذية فيها، سواء فيما يتعلق بتولي منصب رئيس الإقليم أو بتشكيل الحكومة الإقليمية، وتظهر أهمية هذا الموضوع في أن السلطة التنفيذية في الإقليم تمارس اختصاصات ذات طبيعة دستورية وسياسية ضمن نطاقه الجغرافي، ما يجعل مسألة تمثيل المكونات أو مشاركتها في تشكيل هذه السلطة تؤثر على طبيعة الإدارة السياسية للإقليم وآليات ممارسة السلطة فيه، لذا، سنقسم هذا المطلب على فرعين، حيث نتناول في الأول مساهمة المكونات في تولي منصب رئيس الإقليم، في حين نبحث في الثاني مساهمة المكونات في تشكيل حكومة الإقليم.

الفرع الأول

مساهمة المكونات في تولي منصب رئيس الإقليم

يُعد منصب رئيس الإقليم من المناصب الحيوية في السلطة التنفيذية الإقليمية، نظرًا لما يرتبط به من صلاحيات دستورية وسياسية في إدارة شؤون الإقليم وتمثيله. وبسبب أهمية هذا المنصب، ظهرت الاعتبارات المتعلقة بالمكونات كعوامل مؤثرة في آليات توليه، خاصة في البيئات التي تتميز بالتنوع القومي أو الديني أو السياسي. وهذا يستدعي توضيح مدى مساهمة المكونات في دعم هذا المنصب وكيفية تأثير ذلك على واقع السلطة التنفيذية، وبالعودة الى الأساس الدستوري لتشكيل السلطة التنفيذية في الأقاليم فقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على " لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية " [1]، ومع ذلك، لم يحدد الدستور بشكل واضح الطريقة الدستورية لتشكيل السلطة التنفيذية في الأقاليم، على الرغم من اعترافه بوجودها.

ولم يبين قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ الشروط والكيفية التي تتشكل بها السلطة التنفيذية في الأقاليم، وجاءت اغلب نصوص القانون المذكور أنفاً الذكر منظمة لتكوين الإقليم

[1] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢١ – أولاً.

وعملية الاستفتاء ونظم الانتخابات الخاصة بالمجلس التشريعي الانتقالي في الإقليم، وأحال القانون تنظيم السلطات ومن ضمنها السلطة التنفيذية في الإقليم الى دستور الإقليم حيث نص على " ينظم دستور الاقليم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية " [١] ، وقد عرف مشروع دستور إقليم كوردستان رئيس الإقليم حيث نص في المادة الستون منه على أن " رئيس اقليم كوردستان هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات البيشمه ركَه (حرس الاقليم) ويمثل شعب الاقليم وينوب عنه في المناسبات الوطنية والقومية، ويتولى التنسيق بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم " ، وجاء في المادة واحد وستون من نفس مشروع الدستور محددة الالية التي يُنتخب بها الرئيس، حيث نصت على أن " يُنتخب رئيس إقليم كوردستان عن طريق الاقتراع العام السري المباشر من قبل مواطني اقليم كوردستان بالطريقة التي يحددها القانون " [٢]،وهو نفس النهج المتبع في بعض الأنظمة الفيدرالية المقارنة، مثل" الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتم انتخاب حاكم الولاية بشكل مباشر من قبل مواطني الولاية، بعد أن كان يتم انتخابه سابقاً من قبل المجلس التشريعي للولاية، وكذلك الحال في الأرجنتين، إذ يتم انتخاب حاكم الإقليم من قبل المواطنين دون تدخل الحكومة الاتحادية، أما في بلجيكا، فيتم انتخاب رئيس الإقليم من قبل الهيئة التشريعية فيه، ويصادق الملك على انتخابه"[٣]. ويُلاحظ أن مشروع دستور إقليم كوردستان، على الرغم من تناوله لتعريف رئيس الإقليم وآلية انتخابه واختصاصاته، إلا أنه لم يتطرق إلى الشروط اللازمة للترشح لهذا المنصب. ورغم أهمية هذا المنصب ضمن السلطة التنفيذية الإقليمية، كان من الأفضل أن يتضمن المشروع نصوصاً واضحة تنظم هذا الأمر بدقة ولا يترك ذلك للتشريع العادي، الذي قام بتوضيح هذه الشروط من خلال قانون رئاسة إقليم كوردستان – العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، حيث تنص المادة الخامسة منه على ما يأتي: "يشترط في المرشح ما يلي:

١- ألا يقل عمره عن أربعين سنة عند الانتخاب.

٢- أن يكون من مواطني كوردستان – العراق وساكناً فيها.

٣- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية." [٤] .

---

[١] قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، المادة رقم ١٣- رابعاً.

[٢] مشروع دستور إقليم كوردستان – العراق، المادة رقم ٦٠ أولاً والمادة رقم ٦١.

[٣] نقلاً عن يمامة محمد وحسن كشكول، مرجع سابق، ص ٢٠١.

[٤] قانون رئاسة إقليم كوردستان – العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، المادة رقم ٥.

ويلاحظ أن هذه الشروط جاءت بشكل مختصر، حيث اقتصر المشرع على شرط العمر والجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، دون الإشارة إلى المؤهل العلمي أو الخبرة السياسية أو النزاهة. كما أن شرط الإقامة تم صياغته بشكل غير دقيق، لعدم تحديد المقصود بها ومدتها.، وقد شهدت بدايات التجربة السياسية في إقليم كوردستان بعد انتخابات عام ١٩٩٢ تنافسًا أنتخابيًا على منصب رئيس الإقليم بين عدد من الشخصيات السياسية البارزة. لم يتمكن كل من زعيم الحزب الديمقراطي الكردستاني وزعيم الاتحاد الوطني الكردستاني من حسم المنصب لعدم حصول أي منهما على نسبة ٥١٪ من إجمالي الأصوات، كما شارك في المنافسة (م،ع) و(ع،ع) ، ما يعكس اعتماد الآلية الانتخابية في اختيار رئيس الإقليم خلال المراحل الأولى لتشكيل مؤسسات الإقليم، وتم انتخاب رئيس الإقليم للمرة الأولى في عام ٢٠٠٥ من قبل المجلس الوطني الكردستاني بإجماع أعضائه، وذلك استنادًا إلى أحكام المادة السابعة عشرة من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، التي سمحت بانتخاب رئيس الإقليم للولاية الأولى من قبل المجلس الوطني الكردستاني وبأغلبية أعضائه [١].،ويتقاسم النفوذ في إقليم كردستان العراق منذ عقود حزبان متنافسان: الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني، وقد وصل الأمر بينهما إلى القتال في بعض الفترات، في حين شهدت السنوات الأخيرة نوعًا من التوافق بينهما؛ تقول الخبيرة في الشؤون الكردية ميغان كونيلي من جامعة ولاية نيويورك، أن الأجيال السياسية الأكبر سناً في الإقليم "تتواجد الان حول الطاولة وتُحضر أبناءها وأحفادها، ما يشبه عائلة كبيرة في حالة صراع" [٢].

وفي هذا السياق، وعلى الرغم من وجود مكونات متنوعة داخل إقليم كوردستان، مثل الكرد و العرب والتركمان والمسيحيين والكلدان والسريان والاشوريين – والتي اقر بوجودها مشروع دستور الإقليم [٣]، إلا أن الوضع السياسي لم يُظهر تمثيلاً حقيقياً لهذه المكونات في المناصب التنفيذية العليا، وخاصة في منصب رئيس الإقليم، الذي ظل محصوراً فعلياً ضمن الأحزاب الكردية الرئيسة، وبالأخص الحزب الديمقراطي الكردستاني، وبذلك لا يمكن تصور أن يكون تأثير المكونات المختلفة في تشكيل السلطة التنفيذية داخل الإقليم بسبب هيمنة الأحزاب الكردية الكبيرة على المشهد السياسي.

---

[١] نزار بلاسم بجاي العقيلي، التطورات السياسية في كردستان العراق للمدة بين ١٩٩١-٢٠٠٩ دراسة تاريخية – سياسية، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، العلوم السياسية – قسم الدراسات السياسية، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٩٦-٩٧.

[٢] الجزيرة نت، "عائلة البارزاني تهيمن على المشهد في كردستان العراق"، تقرير منشور على الموقع الإلكتروني، بتاريخ ٢٠١٩/٦/١٣، متاح على الرابط الآتي: https://www.aljazeera.net/politics/2019/6/13/عائلة-البارزاني-تهيمن-على-المشهد، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٦/٥/١٩، الساعة ٢:٤٤ صباحاً بتوقيت بغداد.

[٣] مشروع دستور إقليم كوردستان – العراق لعام ٢٠٠٩، المادة رقم ٥.

الفرع الثاني

مساهمة المكونات في تشكيل حكومة الإقليم

إذا كان تأثير المكونات في تولي منصب رئيس الإقليم يبدو محدودًا بسبب هيمنة الأحزاب الكردية الرئيسة على هذا المنصب، فأن وجود المكونات الأخرى يتجلى بشكل أوضح – رغم تأثيره المحدود – في تشكيل حكومة الإقليم، من خلال إشراك بعض ممثلي تلك المكونات في المناصب الوزارية أو الإدارية ضمن التشكيلة الحكومية، وذلك في سياق النصوص الدستورية والتوازنات السياسية والحزبية السائدة في الإقليم. ويتشابه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مع مشروع دستور إقليم كوردستان – العراق في اعتماد مبدأ تكليف مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عددًا بتشكيل الحكومة. ومع ذلك، فأن مشروع دستور الإقليم يمنح رئيس الإقليم صلاحيات أوسع في حال فشل مرشح الكتلة الأكثر عددًا، ما قد يتيح له اختيار شخصيات من مكونات أو قوى سياسية أخرى [١].، ويتألف مجلس وزراء إقليم كوردستان من رئيس مجلس وزراء الإقليم ونائبه وعدد كافٍ من الوزراء، حيث يتولى كل واحد منهم إدارة وزارة معينة، إضافة إلى مجموعة من وزراء الإقليم الذين لا يتولون وزارات، وأنما يُعهد إليهم بمهام سياسية أو إدارية بناءً على احتياجات العمل الحكومي[٢]. وتُشير الدراسات إلى وجود مبالغة كبيرة في عدد الوزارات، حيث تتكون التشكيلة الحالية من حوالي ثلاثين وزارة. وهذا العدد يحمّل ميزانية الإقليم أعباء مالية ضخمة، خاصة وأن هذا المجلس هو مجلس وزراء إقليمي يضم حاليًا ثلاث محافظات، ما يجعل وجود هذا

---

[١] مشروع دستور إقليم كوردستان-العراق لعام ٢٠٠٩، المادة رقم ٦٥ البند الرابع عشر.

[٢] يتولى مجلس وزراء الإقليم الاختصاصات التالية:

1- الصلاحيات التنفيذية على مستوى الإقليم.

يمارس مجلس الوزراء تنفيذ القوانين والقرارات والمراسيم والأنظمة، ويعمل على الحفاظ على أمن الإقليم والأموال العامة. كما يقوم بوضع السياسة العامة لمشاريع خطط التنمية لإقليم كردستان بالتعاون مع رئيس الإقليم وتنفيذها بعد موافقة البرلمان. بالإضافة إلى ذلك، يقوم بإعداد مشروع الموازنة العامة للإقليم. ويصدر الأنظمة والقرارات التنفيذية والإدارية وفقًا للدستور وبموجب القوانين. في الجانب الرقابي، يشرف مجلس الوزراء على أعمال الوزارات والمؤسسات والمرافق العامة في إقليم كردستان، ويوجهها ويتابعها ويراقبها وينسق بينها. إداريًا، يقوم بتعيين وترفيع وفصل وعزل الموظفين وإحالتهم على التقاعد وفقًا للقانون بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور والقوانين المستندة إليه.

2- الصلاحيات التنفيذية المشتركة مع السلطة الاتحادية.

يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان وفقًا لأحكام الدستور الاتحادي، ومن أهمها: تشكيل إدارة مشتركة مع الحكومة الاتحادية لإدارة النفط والغاز المستخرج من أراضي كردستان - العراق والذي تم أنتاجه تجاريًا قبل ١٥ أغسطس ٢٠٠٥، بحيث يتم توزيع الموارد الناتجة عنها بشكل عادل وفق الأسس المحددة في المادة ١١٢ من الدستور الاتحادي وقانون النفط والغاز لإقليم كردستان - العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، الذي ينظم تنفيذ العمليات النفطية من قبل الشركات العامة أو الخاصة العراقية أو الأجنبية. كما يعمل بالتعاون مع الحكومة الاتحادية لصياغة السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، على أن يتم ذلك بموافقة البرلمان في كل ما يتعلق بثروة الإقليم. د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠١٨، ص ٢٨٧-٢٨٨.

العدد الكبير من الوزارات غير مبرر نظرًا لتكاليفه المالية العالية وأعبائه الوظيفية الكبيرة[١].، وقد أشار مشروع دستور إقليم كوردستان – العراق إلى أهمية مراعاة تمثيل المكونات في السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة (٧٢) على أنه "يراعى التمثيل العادل لمكونات شعب كوردستان . العراق في تشكيلة مجلس الوزراء" [٢]. وهذا يعكس توجه المشرع نحو إشراك المكونات القومية والدينية والمذهبية المتنوعة في الحكومة. ومع ذلك، جاء النص بصيغة عامة دون تحديد آليات أو نسب معينة لضمان هذا التمثيل. وقد شَرعَ برلمان إقليم كوردستان بإصدار قانون حماية حقوق المكونات في كوردستان – العراق رقم (٥) لعام ٢٠١٥، والذي تضمن في مادته السادسة تنظيم حقوق المكونات في المشاركة السياسية والإدارية. حيث نصت المادة (٦) على ما يلي: "من أجل ضمان حقوق المكونات: أولاً: لهم حق المشاركة في السلطة التشريعية والتنفيذية للإقليم وفق القوانين النافذة. ثانياً: في المناطق التي يُمثلون فيها كثافة سكانية، لهم حق المشاركة في إدارة المؤسسات الحكومية والإدارية وفق القوانين النافذة." [٣]، ويتضح من ذلك أن المشرع قد ضمن مبدأ المشاركة السياسية والإدارية للمكونات، بما في ذلك إتاحة الفرصة لهم للمساهمة في تشكيل السلطة التنفيذية، ما ينعكس في إمكانية تمثيلهم داخل تشكيل مجلس الوزراء كأحد أبرز مظاهر هذه المشاركة، وحسناً فعل المشرع العادي في إقرار هذا القانون، خاصةً أن المكون الكردي يُمثل الأغلبية السكانية داخل الاقليم، ما يستدعي توفير ضمانات قانونية تحمي حقوق المكونات الأخرى الأقل عددًا وتعزز مشاركتها في الحياة السياسية والإدارية، ما يساعد على تحقيق اندماجها بشكل أكبر في المجتمع، ولكن وعلى الرغم من أن تشريع مثل هذا القانون في إقليم كردستان يعد إيجابيًا في حماية حقوق المكونات، إلا أن هناك تساؤلات حول الضمانات التي تمنع الأقاليم المستقبلية من إصدار تشريعات قد تهمّش المكونات الأقل عددًا لصالح المكون الأكثر هيمنة، ونرى أنه كان ينبغي على المشرع الدستوري الاتحادي تنظيم عملية اشراك المكونات في الدساتير الإقليمية، ولا يترك ذلك الى رغبة المشرع في الإقليم. وذلك على النحو المعمول فيه في جنوب أفريقيا، ومن أجل توسيع قاعدة المشاركة السياسية للمجموعات الأقل عددًا، قام المشرّع الدستوري في دستور جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ بإجراء تعديل دستوري على آلية تشكيل الحكومة الإقليمية، حيث أضاف ملحقًا بعنوان "حكومة الوحدة الوطنية في الإقليم". وقد نصّ هذا الملحق على أن يتكون المجلس التنفيذي للإقليم من عشرة أعضاء كحد أقصى، مع ضرورة إشراك الأحزاب التي تمتلك أكثر من عشرة مقاعد في الهيئة التشريعية الإقليمية وترغب في الانضمام إلى الحكومة، من خلال

---

[١] د. ليث عبد الحسن الزبيدي، الفدرالية والنظام الفدرالي في العراق، ط١، مكتب الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٠٦-٢٠٧.

[٢] مشروع دستور إقليم كوردستان-العراق لعام ٢٠٠٩، المادة رقم ٧٢.

[٣] قانون حماية حقوق المكونات في كوردستان – العراق رقم (٥) لعام ٢٠١٥، المادة رقم ٦.

تمثيلها بعضو أو أكثر في المجلس التنفيذي (مجلس وزراء الإقليم)، وبذلك، أتاح هذا التنظيم مشاركة أوسع للمجموعات والمكونات المتنوعة الأقل عددًا في إدارة شؤون الأقاليم، كما ألزم الحكومات الإقليمية بتبني نموذج حكومات الوحدة الوطنية بدلاً من حكومات الأغلبية. ويبدو أن السياسة التشريعية للمشرّع الدستوري في جنوب أفريقيا قد اتجهت نحو تخفيف مخاوف المكونات الأقل عددًا داخل المجتمعات المتعددة، وتعزيز مشاركتها في إدارة الحكومات الإقليمية [١]. وعند العودة إلى تجربة إقليم كردستان العراق، يتبين أن الواقع العملي قد اتجه نحو تعزيز مشاركة المكونات في إدارة شؤون الإقليم، من خلال تمثيلها في المؤسسات السياسية والتنفيذية، حيث تم تخصيص منصب وزاري يُعنى بشؤون المكونات داخل الحكومة، ما يعكس اتجاهًا نحو إشراكها في إدارة السلطة التنفيذية [٢]. واستنادًا إلى كل ما تم ذكره، يتضح أن تأثير المكونات في تشكيل مجلس وزراء إقليم كردستان يبتعد عن مفهوم "الديمقراطية التوافقية" بمعناها الدقيق، حيث لم تتحقق عناصرها مثل حق الفيتو والتوازن الندي الذي دعا إليه ليبهارت كما تناولناها في دراستنا أنفاً، بل يقترب النموذج في الإقليم من "الديمقراطية التشاركية"[٣]، حيث تم توجيه الإرادة السياسية نحو إشراك ممثلي المكونات الأقل عددًا في الهيكل التنفيذي، ما ساعد على تخفيف مخاوفهم وضمان أندماجهم. وفي هذا السياق، يظهر تأثير المكونات في تشكيل الوزارة من خلال جانبين: الأول عددي وتنظيمي، حيث أدى إلى تضخم الكابينة الوزارية (التي اقتربت من ٣٠ وزارة)، والثاني نوعي، حيث اقتصر هذا التأثير على تخصيص وزارات خدمية أو استشارية للمكونات (مثل النقل والمواصلات أو شؤون المكونات)، في حين ظلت الوزارات ذات القرار السيادي محصورة في التوازنات الحزبية للمكون الكردي الرئيسي. وهذا يثبت أن تأثير المكونات على الصعيد التنفيذي محليًا حقق شراكة إدارية مستمرة، لكنه لم يغير من مركزية القرار السياسي للأغلبية.

---

[١] آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١٧٩-١٨٠..

[٢] من خلال مراجعة الكابينة الحكومية في إقليم كردستان، يتضح وجود منصب وزاري مخصص لشؤون المكونات، وقد تم تكليف السيد آيدن معروف سليم، الذي ينتمي إلى المكون التركماني، بإدارة هذا الملف. كما تم تعيين بعض الوزارات لممثلين عن مكونات أخرى، حيث تم تكليف السيد أنو جوهر عبدالمسيح وزيراً للنقل والاتصالات، وهو أحد ابناء الكنيسة الكلدانية الكاثوليكية وسليل عائلة مسيحية اصيلة من عينكاوة. وفي الحكومة السابقة للإقليم ايضاً تولى ذات المنصب السيد جونسون سياوش من الديانة المسيحية ايضاً، وتولى السيد فؤاد حسين رئيس ديوان رئاسة الاقليم وهو من الديانة المسيحية ايضاً.
حكومة إقليم كردستان، الكابينة الحكومية (قائمة مجلس الوزراء والتشكيلة الوزارية)، متاح على الرابط التالي:
https://gov.krd/arabic/government/the-cabinet/، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٦/٥/٢٣، الساعة ١١:٠٠ مساءً (بتوقيت بغداد).

[٣] د. نديم الجابري، مقابلة، مرجع سابق.

المطلب الثاني

دور المكونات في شغل المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية

تكتسب مسألة شغل المناصب التنفيذية في الإدارة المحلية أهمية خاصة في المحافظات ذات التنوع المجتمعي، التي تضم أكثر من مكون اجتماعي وقومي أو ديني، كما هو الحال في نينوى وكركوك وبغداد، إذ ينعكس هذا التنوع على طبيعة توزيع المناصب المحلية ووسائل إسنادها، وتكمن أهمية هذه المسألة في الجدلية القائمة بين المتطلبات القانونية والانتخابية الصريحة لشغل المناصب التنفيذية المحلية، وبين الضرورات الواقعية التي تتمثل في العرف التوافقي والتوازن بين المكونات لضمان الاستقرار السياسي والاجتماعي. وعليه، تبرز الحاجة إلى بيان دور المكونات في تولي المناصب التنفيذية المحلية، عبر بحث مساهمتها في شغل منصب المحافظ في الفرع الأول، ثم مساهمتها في شغل منصبي القائم مقام ومدير الناحية في الفرع الثاني

ألفرع الأول

مساهمة المكونات في تولي منصب المحافظ

يتسم منصب المحافظ بطبيعة مزدوجة تجمع بين الطابعين السياسي والإداري المحلي[١]؛ إذ يُمثل أعلى سلطة تنفيذية وإدارية في المحافظة، وهو ما أكده نص المادة (١٢٢/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الذي ينص على أن "يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس "[٢]. وبما أن هذا التفويض الدستوري قد حدد المبدأ العام للاختيار، فقد نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الآلية الإجرائية لذلك في المادة (٧/ سابعاً)، التي اشترطت حصول المرشح لمنصب المحافظ ونائبيه الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة[٣].

وقد قرر المشرع العراقي على أن يكون للمحافظ نائبان (أول وثان) بدرجة مدير عام، يتم انتخابهما من قبل مجلس المحافظة سواء من داخله أو من خارجه، وذلك بنفس الآلية التي يتم بها انتخاب المحافظ. ويصدر المحافظ قراراً بتعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما. ويشترط في النائبين أن تتوفر

---

(١) سامي حسين علي، مرجع سابق، ص ٨٣.
(٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة رقم ١٢٢/ ثالثاً.
(٣) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ٧/ سابعاً.

فيهما الشروط المطلوبة لعضو مجلس المحافظة كما هو منصوص عليه في المادة (٥) من هذا القانون، وأن يكونا حاملين للشهادة الجامعية، أي نفس الشروط المطلوبة في المحافظ [١].

وتأسيساً على كل ما تقدم من شروط دستورية وقانونية عامة تخص اختيار المحافظ ونائبيه، فأن المشرع العراقي قد راعى الخصوصية المكوناتية في المحافظات التي تتميز في الطبيعة التعددية في سكانها بنصوص تشريعية خاصة رسمت آلية لتقاسم السلطة والمناصب فيها، بدلاً من الاعتماد على المعيار العددي الصرف المعمول به في اختيار المحافظ عبر مجلس المحافظة، وهو ما يتجلى بوضوح عند الانتقال إلى النماذج التطبيقية مثل كركوك؛ حيث جاءت المادة رقم (٢٣) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، مراعية التعدد المكوناتي في المحافظة حيث قضت بتقاسم السلطات في المحافظة قبل اجراء الانتخابات في المحافظة بما فيها منصب المحافظ ونائبه، ويكون التقاسم بين مكونات محافظة كركوك وبنسب متساوية بين مكوناتها الرئيسة؛ ويُخير المكون ذو الأغلبية في مجلس المحافظة باختيار أحد اعلى المناصب الثلاث في المحافظة [٢].،ويلاحظ في هذا النص أنف الذكر أن المشرع العراقي اشترط تقاسم السلطة مسبقاً كشرط لإجراء الانتخابات، بدلاً من اعتبار الصناديق وسيلة لتحقيق ذلك، ما أدى إلى شلل العملية الانتخابية في كركوك لمدة تقارب عقدين.

---

[١] رائد حمدان عاجب المالكي، مرجع سابق، ص ١٥٥.

[٢] قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة، ٢٠٠٨المادة رقم (٢٣)

أولاً - تجري انتخابات محافظة كركوك والأقضية والنواحي التابعة لها بعد تنفيذ عملية تقاسم السلطة الإدارية والأمنية والوظائف العامة بما فيها منصب رئيس مجلس المحافظة والمحافظ ونائب المحافظ بين مكونات محافظة كركوك بنسب متساوية بين المكونات الرئيسة، ويخير المكون ذو الأغلبية في مجلس المحافظة باختيار أحد أعلى ثلاثة مناصب المحافظ أو نائب المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة.

ثانيا - تشكل لجنة تتكون من ممثلين أثنين عن كل مكون من مكونات محافظة كركوك الرئيسية الثلاث من أعضاء مجلس النواب عن محافظة كركوك يختارهم ممثلو المكون في المجلس وممثل عن المكون المسيحي بحلول : تشرين الثاني / ٢٠٠٨ وللجنة أن تستعين بمساعدة خبيرين اثنين عن كل مكون وممثلين عن الكتل البرلمانية والوزارات ذات الصلة لإبداء النصح والمشورة بالإضافة إلى المساعدة الفنية من الأمم المتحدة وتتخذ قراراتها بالتوافق ولا يتعارض عمل اللجنة مع أي مادة من مواد الدستور العراقي ذات الصلة بكركوك وتقوم اللجنة بتقديم تقريرها إلى مجلس النواب حول الأمور الآتية :

أ. آلية تقاسم السلطة الواردة في كركوك كما ورد في أولا أعلاه

ب. تحديد التجاوزات على الأملاك العامة والخاصة في محافظة كركوك قبل وبعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ وتضمن الحكومة العراقية تصحيح تنك التجاوزات بالآلية التي يتم معالجة جميع التجاوزات في كافة أنحاء العراق ووفق القوانين المرعية في العراق

ج. مراجعة وتدقيق جميع البيانات والسجلات المتعلقة بالوضع السكاني بعا فيه سجل الناخبين وتقديم توصياتها الملزمة بالتوافق إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفق ما توصلت إليه من نتائج.

د. تقدم اللجنة تقريرها إلى مجلس النواب في موعد لا يتجاوز ٣١ آذار /٢٠٠٩ ويقوم مجلس النواب بمتابعة وضمان أعمال اللجنة.

ثالثا - تجري انتخابات مجلس محافظة كركوك بعد تقديم اللبنة توصياتها ومسا. توصلت إليه من نتائج إلى مجلس النواب والتي وفقا لها سيقوم المجلس بتشريع قانون خاص لدورة واحدة بأنتخابات مجلس محافظة كركوك.

رابعاً - تتكفل وعلى قدم المساواة الحكومتان الاتحادية والمعنية في كركوك بتوفير كافة المستلزمات اللازمة لأنجاز اللجنة لأعمالها وفقا للدستور.

خامسا - يستمر مجلس محافظة كركوك الحالي في ممارسة مهامه وفقا للقوانيين النافذة قبل نفاذ قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ويبقى وضع محافظة كركوك المنصوص عليه دستورياً على ما هو عليه إلى حين إجراء الانتخابات فيها.

سادسا - تسري أحكام الفقرة ثانياً من المادة (٥٥) من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على مجالس محافظة كركوك.

سابعا - وفي حال تعذر على اللجنة تقديم توصياتها إلى مجلس النواب يسن المبلس قانونا خاصاً لأنتخابات مجلس محافظة كركوك، وفي حال تعذر ذلك تقوم الرئاسات الثلاث (مجلس الرئاسة ورئاسة الوزراء ورئاسة مجلس الذواب) وبمساعدة دولية عبر الأمم المتحدة يتحدد الشروط المناسبة لإجراء الانتخابات في كركوك.

ولم يقتصر هذا التوجه على قانون ٢٠٠٨ فقط، بل تجلى أيضاً في المادة (٣٥/ رابعاً) من قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل، التي قررت على أنه يجب تقاسم السلطة بتمثيل عادل يضمن مشاركة مكونات المحافظة بغض النظر عن نتائج الانتخابات. وقد أكدت المادة (٥٣) من نفس القانون على استمرار سريان المادة (٢٣) من القانون السابق (قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨)، ما أثر بشكل مباشر على آلية اختيار المحافظ ونائبيه، حيث أصبح اختيارهم مرتبطاً بالتوافق الإلزامي بين المكونات وتوزيع المناصب التنفيذية العليا بالتساوي، بدلاً من أن يكون بناءً على استحقاق الأغلبية العددية المطلقة في مجلس المحافظة[١]، وفي سياق هذا التتبع التشريعي، يتضح لنا استمرار وتجذر هذا النهج الاستثنائي في المنظومة القانونية العراقية؛ حيث لم يتخلَّ المشرع عنه حتى في أحدث التعديلات. فقد قضت المادة (١٣) من قانون التعديل الثالث رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ المعدل لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ بإلغاء المادة (٣٥) من القانون السابق وتعديلاته، لتؤكد في بندها (ثانياً) على إزالة الأثر السياسي والإداري التقليدي للعملية الانتخابية من خلال نصها على أنه: " لا تُعد نتائج الانتخابات أساساً لأي وضع قانوني أو إداري لتحديد مستقبل كركوك". وبناءً على ذلك نصت المادة في بندها (رابعاً) بوضوح على أنه: "يتم تقاسم السلطة بتمثيل عادل بما يضمن مشاركة مكونات المحافظة بغض النظر عن نتائج الانتخابات" [٢].

ويلاحظ في هذا النص الجديد أن المشرع العراقي قد ألغى الأثر القانوني والتبعي المعتاد لصناديق الاقتراع ونتائج الانتخابات المحلية في تشكيل السلطة التنفيذية. كما فرض "تقاسم السلطة" كشرط قانوني واجتماعي يتجاوز استحقاق الأغلبية العددية الفائزة بالمقاعد. وهذا يعني أن آلية انتخاب وتشكيل منصب المحافظ ونائبيه في كركوك تتطلب دائماً توافقاً إلزامياً وتمثيلاً عادلاً للمكونات الاجتماعية في المحافظة، دون النظر إلى الأرقام للنتائج الانتخابية والتكتلات السياسية المعقدة داخل مجلس المحافظة.

---

[١] قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، المادة رقم ٣٥/ رابعاً والمادة رقم ٥٣.

[٢] قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣، التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، المادة رقم ١٣ ثانياً ورابعاً.

وفي إطار هذه التعديلات القانونية، نقوم بربط النصوص بالواقع العملي من خلال استعراض قائمة المحافظين الذين شغلوا منصب محافظ كركوك منذ عام ٢٠٠٣، كما هو موضح في الجدول المدرج في هامش التوثيق.[١]ويستنتج من البيانات الموجودة فيه أن تتابع المكونات في كركوك على تولي منصب المحافظ غالباً ما تأثر بالخصوصيات السياسية والمكوناتية للمحافظة، ولم يعتمد بشكل كامل على المعايير الديمقراطية التقليدية. بل كان في كثير من الأحيان تعبيراً عن قيود وتشريعات استثنائية. فعلى الرغم من أن عدم إجراء الانتخابات المحلية سابقاً ساهم في استمرار الإدارات للمحافظ لفترات تجاوزت المدة الطبيعية، فأن تشكيل الإدارة الحالية لعام ٢٠٢٦ يعكس تطبيق المادة (١٣/ رابعاً) من قانون التعديل الثالث لعام ٢٠٢٣، التي تقرر التقاسم والتدوير بغض النظر عن نتائج الانتخابات. وقد تجسد ذلك عملياً من خلال اعتماد آلية (التدوير الوظيفي للمنصب الأول) كنتاج لتوافق سياسي يهدف إلى تعزيز نموذج الإدارة التشاركية وضمان الاستقرار في المحافظة، ويتضح ايضاً ما سبق، أن هذه الصيغ التوافقية المعمول بها ليست جديدة، بل لها جذور نظرية عميقة في سياق النقاش التاريخي حول تقاسم السلطة في المحافظة. حيث" وافق الكرد على فكرة تقاسم السلطة بالتساوي. ولكن فقط إذا سُمح لكركوك بالانضمام إلى إقليم كردستان. وعلى الجانب الآخر... فأن أحدث (حل) طلعت به الجبهة العربية... لا يختلف إلا هامشياً عن حل الجبهة التركمانية، وهو أن تبقى كركوك خارج الإقليم، وتُدار مباشرة من الحكومة العراقية، وأن يجري تقاسم السلطة... على وفق مبدأ المساواة التامة، بحيث تتناوب المكوِّنات الثلاثة سنوياً على منصب المحافظ... وهو الحل الذي يشجعه العديد من الخبراء الغربيين بوصفه توافقاً وسطياً معقولاً"[٢].

---

[١] كوردستان٢٤، "كركوك.. عقدان من التحولات السياسية: قراءة في مسيرة الانتخابات وإدارة السلطة منذ ٢٠٠٣"، تقرير منشور على الموقع الإلكتروني لكوردستأن٢٤ بتاريخ ١٦ نيسان ٢٠٢٦، تمت الزيارة بتاريخ ١ نيسأن٢٠٢٦، متاح على الرابط: https://www.kurdistan24.net/ar/story/908373 ، ، الساعة ٦:٣٦ مساءً بتوقيت بغداد.

اسم المحافظ	مدة توليه للمنصب	طريقة تولي المنصب	القومية
عبد الرحمن مصطفى	٢٠٠٣ – ٢٠١١	انتخاب من قبل مجلس المحافظة	كردي
نجم الدين كريم	٢٠١١ – ٢٠١٧	انتخاب من قبل مجلس المحافظة	كردي
راكان سعيد الجبوري	٢٠١٧ – ٢٠٢٤	تكليف بالوكالة " أمر ديواني"	عربي
ريبوار طه مصطفى	٢٠٢٤ – ٢٠٢٦	انتخاب بتوافق سياسي " تدوير "	كردي
محمد سمعان اغا	٢٠٢٦ – الى حد الان	انتخاب وتفعيل اتفاق التدوير السياسي	تركماني

[٢] نقلاً عن ليام أندرسن وغاريت ستانسفيلد، أزمة كركوك: السياسة الإثنية في النزاع والحلول التوافقية، ترجمة عبد الإله النعيمي، ط١، معهد دراسات عراقية، ٢٠٠٩، ص ٤٠٩.

الفرع الثاني

مساهمة المكونات في شغل منصبي القائمقام ومدير الناحية

تختلف الدول في الإطار القانوني الذي تحدده للامركزية، حيث يعتمد بعضهم على البلدية كنموذج، في حين يعتمد آخرون على المحافظة والبلدية معًا، وهناك من يطبق نظامًا متعدد المستويات. وتتأثر التقسيمات الإدارية بعوامل تاريخية وسياسية واجتماعية وجغرافية وتنموية. ففي لبنان، تأثر توزيع الوحدات بالتشريع الفرنسي نتيجة لكون لبنان كان تحت الانتداب الفرنسي[١]. واما العراق فقد ورث النظام الإداري العثماني الذي كان يعتمد على اللواء والقضاء والناحية، وما يتصل به من مناصب مثل القائمقام ومدير الناحية، ثم قام بتنظيمه لاحقاً وفقاً لقانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لعام ١٩٢٧م [٢]، وإذا كان تأثير المكونات الاجتماعية واضحاً في تولي منصب المحافظ، فأن هذا التأثير يمتد إلى الوحدات الإدارية الأدنى، وخاصة منصبي القائمقام ومدير الناحية، لكونهما الأقرب إلى إدارة الشؤون المحلية والتفاعل المباشر مع المجتمع، وتبرز أهمية مشاركة المكونات في شغل هذين المنصبين في المناطق التي تتمتع بتنوع مكوناتي، حيث يعكس توزيع هذه المناصب فكرة التوازن والتمثيل الإداري بين المكونات.

وأشار قانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى أنه يُعد القائمقام ومدير الناحية هم رؤساء الوحدات الإدارية التي يتولونها [٣]، ويُعد منصبا القائمقام ومدير الناحية ايضاً من أعلى المناصب التنفيذية في وحدتيهما الإداريتين[٤]، وقد حدد المشرع العراقي طريقة أنتخابهما من خلال المجلس المحلي المختص بالأغلبية المطلقة من الأعضاء. وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية، يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويفوز من يحصل على الأكثرية في الاقتراع الثاني[٥].

---

[١] د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، دار عويدات، بيروت–باريس، ١٩٨١، ص ٤٢٤– ٤٢٥.

[٢] مركز كربلاء للدراسات والبحوث، "موسوعة كربلاء الحضارية تصف النظام الوظيفي العام في لواء كربلاء"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمركز، ٢٠٢٠/١/٤، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٦/٦/١١، الساعة ٨:٠٠ مساءً بتوقيت بغداد متاح على الرابط الآتي https://www.c-karbala.com/content/2340.

[٣] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ١ / سادساً.

[٤] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة رقم ٢٣.

[٥] قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، المادة رقم ٥.

ومع ذلك، لم يتضمن القانون أي نص ينظم تمثيل المكونات في شغل هذين المنصبين، على عكس ما فعله في محافظة كركوك حيث نص صراحةً على تقاسم السلطة بين مكوناتها[١]، ما فسح المجال للاجتهاد السياسي ليملأ هذا الفراغ التشريعي لشغل منصبي القائمقام ومدير الناحية.

وتُظهر الشواهد الواقعية في العراق وجود توجه قوي نحو أن يكون شاغل منصب القائمقام من أبناء المكوّن الأكثر عدداً في القضاء، رغم تباين النتائج بين تجارب ناجحة وأخرى غير موفقة، ففي قضاء الحمدانية، الذي يتمتع بأغلبية مسيحية، أسفرت انتخابات السابع من شباط ٢٠١٨ عن فوز مرشح مسيحي بمنصب القائمقام، ما يعكس إرادة المكوّن الغالب وحقه في التمثيل الإداري[٢].

أما في قضاء سنجار، فقد أدى تعدد الأطراف المتنازعة على السلطة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان والفصائل المسلحة إلى نشوء إدارتين محليتين متوازيتين لأكثر من إحدى عشرة سنة، احداهما في سنجار والاخرى في محافظة دهوك' حتى أن القائمقام قدم استقالته في أبريل ٢٠٢٣، ما ترك المنصب شاغراً، واضطر السكان العائدون إلى قطع مسافة تزيد عن مئة وسبعين كيلومتراً لأنجاز معاملاتهم الرسمية[٣].،وفيما يتعلق بمنصب مدير الناحية، تُظهر تجربة ناحية بعشيقة في محافظة نينوى تأثير المكونات في شغل هذا المنصب، حيث تتميز الناحية بتنوع مكوناتي كبير يشمل الإيزيديين والشبك والمسيحيين والتركمان. ومع غياب مجلس الناحية، أصبح تعيين المدير بيد المحافظ مباشرةً، ما جعل المنصب ساحةً للتنافس بين المكونات. وقد تجلى ذلك عندما رفض نائب برلماني عن المكون الشبكي تعيين مرشح الحزب الديمقراطي الكردستاني مديراً للناحية، معترضاً على أن المدير المعين لا يعترف بالشبك كمكون مستقل، وتم إحالة حل النزاع إلى رئيس الوزراء[٤].

وفي ظل هذا الواقع المتقلب الذي تتراوح نتائجه بين تجربة الحمدانية الإيجابية وأزمتي سنجار وبعشيقة، تبرز أهمية دراسة التجارب المقارنة التي سعت إلى تنظيم هذه القضية من الناحية التشريعية. فقد تناولت كوسوفو

---

[١] قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ الملغى، والمادة (٢٣)، والتي أبقى عليها قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ سارية المفعول لحين إجراء الانتخابات المحلية في محافظة كركوك.

[٢] موقع عشتار تي. في، فوز المهندس عصام بهنام متي دعبول بمنصب قائمقام قضاء الحمدانية، بتاريخ ٧ شباط ٢٠١٨، متاح على الرابط: https://www.ishtartv.com/viewarticle,79463.html تاريخ الزيارة: حزيران ٢٠٢٦.

[٣] موقع كركوك ناو، لا قائمقام في سنجار - الحشد الشعبي: شخصية أمنية ستتسنم المنصب، بتاريخ ٢٠ نيسان ٢٠٢٣، متاح على الرابط: https://kirkuknow.com/ar/news/69418 تاريخ الزيارة: حزيران ٢٠٢٦. وينظر أيضاً: موقع، بحزاني نت، أهالي سنجار يقطعون١٧٠ كيلومتراً لختم معاملة، متاح على الرابط: https://bahzani.net/?p=196196 تاريخ الزيارة: حزيران ٢٠٢٦.

[٤] موقع باس نيوز، مدير جديد لناحية بعشيقة، بتاريخ ١٨ نيسان ٢٠٢٣، متاح على الرابط: https://www.basnews.com/ar/babat/803911 تاريخ الزيارة: حزيران ٢٠٢٦ بتوقيت بغداد.

جانبا من هذه القضية من خلال ضمان دستورها لعام ٢٠٠٨ في المادة (٦٢/خامساً) تمثيل المكونات غير الأغلبية في الهيئات التنفيذية للبلديات المتعددة المكونات، رغم أن هذه المعالجة تبقى محدودة لأنها تقتصر على المكون الأصغر دون تحديد آلية شغل المنصب التنفيذي الرئيسي[١]. ، وفي ذات السياق، يجدر الإشارة إلى تجربة مقدونيا الشمالية، إذ وضعت اتفاقية أوهريد الإطارية لعام ٢٠٠١ مبدأ التمثيل العادل للمكونات في جميع المؤسسات العامة المحلية والمركزية وعلى جميع مستويات التوظيف فيها، مع مراعاة معايير الكفاءة والنزاهة التي تحكم الإدارة العامة [٢]، وعلى صعيد المعالجة الأكثر شمولاً، تبرز تجربة بوروندي كنموذج يستحق الاقتداء به، حيث واجهت هذه الدولة صراعاً مسلحاً بين مكونيها الرئيسيين الهوتو والتوتسي. وقد جاء اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في عام ٢٠٠٠ ليضع نهجاً تشريعياً يعتمد على التوزيع النسبي التعويضي للمناصب بين المكونات على جميع المستويات. وقد تم تضمين الحصص العرقية في الإدارة المحلية بنص واضح، بحيث لا يُسمح لأي مكون بأن يتجاوز سبعة وستين بالمئة من إجمالي المسؤولين الإداريين في الوحدات المحلية. وشمل ذلك تركيبة الجيش والحكومة والبرلمان والإدارة المحلية معاً. وبالتالي، ضمن المشرع البوروندي حق مشاركة جميع المكونات في الإدارة المحلية دون إقصاء، مع الحفاظ على مبدأ الكفاءة كمعيار للاختيار[٣].

وبناءً على كل ما تقدم وإلى ما تكشفه هذه التجارب المقارنة، يتضح أن المشرع العراقي أمام خيار تشريعي ذكي يتجاوز ثنائية الهيمنة والإقصاء، ويعتمد على أحد مسارين: إما اعتماد مبدأ التوزيع التعويضي للمناصب التنفيذية، بحيث تُعطى رئاسة القضاء أو إدارة الناحية للمكون الأكبر مع منح المكونات الأخرى مناصب تنفيذية فرعية متكافئة أو قريبة منها مثل وكيل أو نائب أول ..... الخ، أو اعتماد مبدأ التدوير الدوري للمنصب بين المكونات عند تكافؤ أعدادها. وكل ذلك يجب أن يتم من خلال نص تشريعي واضح يضع قواعد ثابتة تضمن حق المشاركة لجميع المكونات دون المساس بمعيار الكفاءة، بعيداً عن الاجتهاد السياسي المتذبذب الذي أفرز نتائج متباينة كما ظهرت في شواهد سنجار وبعشيقة.

---

[١] دستور جمهورية كوسوفو لعام ٢٠٠٨، المادة رقم ٦٢/ خامساً.

[2] Framework Agreement concluded at Ohrid, Macedonia, signed at Skopje on 13 August 2001, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Section 3/3, Section 4/2, and Annex B, Item 4, (last visited: June 2026), available at: https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/8/100622.pdf

[٣] اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، المبرم في أروشا بتاريخ ٢٨ آب ٢٠٠٠، البروتوكول الثاني، الفصل الأول، المادة (١٠)، وكذلك دستور بوروندي لعام ٢٠٠٥ المعدَّل عام ٢٠١٨.

الخاتمة

بعد أن تناولت هذه الدراسة تأثير المكونات في تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق على المستويين الاتحادي والمحلي، توصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات التي أسفر عنها البحث، بالإضافة إلى بعض المقترحات التي تقدمها لمعالجة بعض الاشكالات التي كشفت عنها.

أولاً: الاستنتاجات

١- المجتمعات التعددية ظاهرة أنسانية متجذرة لا علاقة لها بالحداثة، غير أن ظهور مفهوم الدولة الحديثة القائمة على السيادة والمركزية جعل إدارة هذا التنوع مسألةً دستوريةً بامتياز تتجاوز الوظيفة الكلاسيكية للدستور لتصبح وظيفةً تأسيسية في بناء الهوية الوطنية الجامعة.

٢- يُعدّ مفهوم المكوّنات من المفاهيم الحديثة نسبياً في الفكر الدستوري، ويتميز جوهرياً عن مفهوم الأقلية التي ترتبط بالعدد أو المكانة الاجتماعية، في حين يقوم مفهوم المكوّن على الهوية والأنتماء الثقافي أو الديني أو القومي بصرف النظر عن العدد؛ وبالتالي فأن كل أقلية مكوّن وليس كل مكوّن أقلية.

٣- ظل مصطلح المكوّنات غائباً صراحةً عن الدساتير العراقية المتعاقبة منذ القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ وحتى الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠، إذ اتسمت بالطابع الأحادي وهيمنة نخبة سياسية على تصورات وقيم المجتمعات الأخرى، وأن تضمّن بعضها موادَّ ذات طابع تعددي فأنها جاءت من دون ضمانات دستورية واتخذت طابعاً شكلياً، حتى جاء دستور ٢٠٠٥ ليقرره لأول مرة في تاريخ الدساتير العراقية.

٤- جاء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ مغايراً للدساتير التي سبقته، إذ اعترف صراحةً بالتعدد القومي والديني والمذهبي واللغوي وأرسى نهجاً جديداً في تمثيل المكوّنات داخل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن جاء في سياق انتقالي لم يُفرز توافقاً وطنياً حقيقياً حوله.

٥- اعتمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية من خلال النص على مجلس النواب ومجلس الاتحاد، غير أن مجلس الاتحاد لم يُؤسَّس رغم مضي عشرين عاماً على صدور الدستور، وقد أسهمت المادة ١٣٧ في تعليق تشكيله على إرادة مجلس النواب الذي يتعارض مع مصلحته إيجاده، وهو ما يُعدّ ثغرة دستورية جوهرية تُفقد المنظومة التشريعية أحد ركائزها الأساسية في تمثيل الأقاليم والمحافظات ومكوّناتها.

٦- أسهم نظام الكوتا المعتمد في قانون انتخابات مجلس النواب رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدَّل في ضمان تمثيل الأقليات المكوناتية، إلا أن اشتراطه شهادة الإعدادية لمرشحي الكوتا في حين يشترط البكالوريوس لغيرهم يُخل بمبدأ المساواة ويُضعف معيار الكفاءة في التمثيل النيابي، ما يعني أن التمثيل أصبح غايةً في حد ذاته بمعزل عن الكفاءة.

٧- تحوّلت الانتخابات في العراق من آلية لاختيار البرامج السياسية إلى عملية حسابية لتحديد أحجام المكوّنات، وتشكّلت التحالفات وفق المساومات المكوناتية، وتراجع دور الأغلبية البرلمانية لصالح آلية التوافق، ما أعاق سرعة اتخاذ القرارات التشريعية وأضعف الرقابة البرلمانية وأتاح بيئة خصبة لانتشار الفساد المالي في مؤسسات الدولة.

٨- أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها رقم ٨٣/اتحادية/٢٠٢٣ الذي أثار إشكالية دستورية تتعلق بكوتا المكوّنات في برلمان إقليم كوردستان، ما كشف عن تباين في المعالجة الدستورية لمبدأ تمثيل المكوّنات بين المستوى الاتحادي والإقليمي.

٩- جاءت المادة ١٢٥ من دستور ٢٠٠٥ المخصصة للإدارة المحلية قاصرة في تنظيم مشاركة المكوّنات في السلطة التشريعية المحلية، إذ اكتفت بضمانات إدارية وثقافية وتعليمية دون أن تُنظّم آليات تمثيل المكوّنات في مجالس المحافظات والأقضية والنواحي، تاركةً ذلك للتشريع العادي الذي تذبذب في معالجته.

١٠– أسفر تعقيد التعددية المكوناتية في كركوك عن شلل انتخابي امتدّ لعقدين من الزمن، وتجاوزت المعالجة التشريعية الاستثنائية لها في قانون التعديل الثالث رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ المنطق الديمقراطي التقليدي بإلغاء الأثر القانوني لنتائج الانتخابات وإلزام التقاسم بصرف النظر عنها، ما يكشف أن الاحتكام إلى الصناديق في المجتمعات التعددية المتوترة لا يحسم النزاعات المكوناتية بل يزيدها تعقيداً، وأن القضايا المتعلقة بالعلاقة بين المكوّنات تحتاج إلى حلول توافقية مؤسسية لا إلى آليات أغلبية عددية.

١١– أثبتت تجربة إقليم كوردستان أن تأثير المكوّنات في تشكيل السلطة التنفيذية الإقليمية ابتعد عن مفهوم الديمقراطية التوافقية الكاملة واقترب من نموذج الديمقراطية التشاركية، إذ أُشرك ممثلو المكوّنات الأصغر في وزارات خدمية دون الوزارات السيادية، ما يعني أن الشراكة الإدارية تحققت لكن مركزية القرار السياسي بقيت بيد الأغلبية.

١٢– كشفت تجارب سنجار وبعشيقة والحمدانية أن الفراغ التشريعي في تنظيم تمثيل المكوّنات في منصبي القائمقام ومدير الناحية أفرز نتائج متباينة تراوحت بين تجربة ناجحة في الحمدانية وأزمة في سنجار دامت أكثر من إحدى عشرة سنة، ما يؤكد أن الاجتهاد السياسي لا يصلح بديلاً عن النص التشريعي الصريح.

١٣– أفرز مبدأ التمثيل المكوناتي محاصصةً مركّبة؛ محاصصة بين المكوّنات ومحاصصة ثانية بين الأحزاب الممثلة لكل مكوّن، أدّت إلى إقصاء الكفاءات وحرمان الدولة من طاقاتها المبدعة، وكرّست الولاء للمكوّن على حساب الهوية الوطنية الجامعة، وهو ما أكده أحد أعضاء لجان كتابة الدستور العراقي في مقابلة مباشرة مع الباحث.

١٤ .تُظهر التجارب كلبنان وسويسرا وبلجيكا وجنوب أفريقيا وكوسوفو وبوروندي ومقدونيا الشمالية أن نجاح آليات تمثيل المكوّنات مرهون بتوافر ثقافة سياسية ناضجة تُغلّب معايير الكفاءة والمواطنة على الانتماءات الفرعية، وأن لا نموذج دستورياً جاهزاً قابلاً للاستنساخ، بل تجارب يُستفاد منها وفق خصوصية كل مجتمع.

١٥- كشفت الدراسة أن الوسائل التشريعية المنظِّمة لتمثيل المكوّنات جاءت منقوصة في جانبين أولهما قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ الذي اشترط تأسيس الأحزاب على أساس المواطنة وحظر الطائفية والعرقية، الا أن الواقع العملي أثبت هيمنة الأحزاب ذات الطابع المكوناتي على المشهد السياسي كاشفاً فجوة واسعة بين النص والتطبيق، فضلاً عن غموض القانون في تحديد مفهوم الأقلية ما أضعف فاعلية تمثيل المكوّنات عبره. وثانيهما المادة ١٢/ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ التي جاءت مخالفةً للمادة ٥٥ من الدستور من وجهين؛ الأول أنها نصّت على انتخاب رئيس المجلس ونائباه بالأغلبية المطلقة دون تحديد ما إذا كانت الأغلبية تعود للعدد الكلي لأعضاء المجلس أم إلى عدد الأعضاء الحاضرين، والثاني أنها لم تشترط الاقتراع السري على خلاف ما أوجبته المادة ٥٥ من الدستور صراحةً، ما يكشف أن هرم السلطة التشريعية ذاته يُشرّع قواعد تتعارض مع الدستور الذي يُفترض أن يحميه.

١٦- كشف تحليل ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن سابقة دستورية لافتة تمثّلت في ورود مصطلح المكوّنين الشيعي والسني صراحةً في الديباجة لأول مرة في تاريخ الدساتير العراقية، وهو ما يرى الباحث أنه يُرسّخ المذهبية في الوثيقة الدستورية الأسمى في وقت تحتاج فيه الدولة العراقية إلى ترسيخ مبادئ المواطنة وتعزيز الهوية الوطنية الجامعة بديلاً عن الهويات الفرعية.

١٧- كشفت الدراسة تبايناً اصطلاحياً بين الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بشأن طبيعة مجلس المحافظة؛ إذ عرّفه القانون بأنه "السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة"، في حين اقتصر الدستور على منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. وقد حسمت المحكمة الاتحادية العليا في عدد من قراراتها صلاحية مجلس المحافظة التشريعية في الأمور المالية والإدارية تحديداً، دون أن تضع قاعدة عامة شاملة تحدد ما إذا كانت هذه الصلاحية تمتد إلى ما هو خارج هذين النطاقين، ما يستدعي التمييز الدقيق بين اللامركزية الإدارية التي تقتصر على تفويض صلاحيات تنفيذية ومالية كما هو حال المحافظات، واللامركزية السياسية التي تمنح سلطة تشريعية واسعة كما هو حال الأقاليم ذات البرلمان المنتخب.

ثانياً: المقترحات

١- نقترح تنظيم مفهوم "المكوّنات" من الناحية الدستورية أو التشريعية من خلال وضع تعريف قانوني واضح له، ما يُسهم في إزالة الغموض المفاهيمي ويضمن اتساق التطبيق الدستوري والقضائي. كما يؤكد على أن المواطنة تظل الأساس في تنظيم الحقوق والواجبات داخل الدولة.

٢-.يقترح الباحث إدراج نصوص دستورية واضحة تنظم تشكيل مجلس الاتحاد وشروط العضوية واختصاصاته مباشرة في الدستور، بدلاً من إحالتها إلى قانون عادي يعتمد على إرادة مجلس النواب. يجب أن تتضمن هذه النصوص شرط الكفاءة والنزاهة كمعيار للعضوية، إضافة إلى ضمان تمثيل المكونات. كما يجب اعتماد الانتخاب من قبل السلطات التشريعية للأقاليم وممثلي المحافظات بدلاً من الانتخاب المباشر، حتى لا يصبح المجلس مجرد مرآة لمجلس النواب. وينبغي أن يتم تحديد مشاطرة تشريعية بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب في التشريعات ذات الطابع الاتحادي مثل الموازنة العامة وتوزيع الموارد والتشريعات المتعلقة بالأقاليم والمحافظات، ما يجعله ركيزة رقابية فعالة وليس مجلساً صورياً. كما يجب أن تكون قراراته المتعلقة بالمكونات بأغلبية خاصة وليس بالأغلبية العادية، لحماية المكونات من هيمنة الأكثرية.

٣-.يقترح الباحث توسيع دائرة المشاركين في انتخاب رئيس الجمهورية لتشمل مجلس الاتحاد وممثلي الأقاليم والمحافظات بجانب مجلس النواب. إذ أن حصر انتخابه بمجلس النواب الذي يخضع للأغلبية الإثنية يجعله رهيناً لمكون عددي محدد، في حين توسيع دائرة الاختيار يعزز الإجماع الوطني حول منصب الرئاسة كرمز وطني جامع وليس مسكونيا ضيقاً.

٤-.يقترح الباحث تعديل الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، بحيث تُشترط في المرشح لمقاعد كوتا المكونات الحصول على شهادة البكالوريوس كحد أدنى، توحيداً لشروط الترشح بين جميع المرشحين وضمانا لمبدأ المساواة ورفع مستوى الأداء النيابي. ويقترح الباحث أن يكون نص التعديل كالتالي:

"يُشترط في المرشح لمقاعد كوتا المكونات حصوله على شهادة البكالوريوس كحد أدنى".

٥-.يقترح الباحث على المشرع العراقي إصدار قانون ينظم إدارة الوحدات الإدارية المتعددة المكونات، يعتمد مبدأ التوزيع التعويضي للمناصب التنفيذية أو مبدأ التدوير الدوري بين المكونات بدلاً من الاجتهاد السياسي المتذبذب، مع ضمان معيار الكفاءة في الاختيار. وقد أعد الباحث مشروع قانون مُدرج في ملاحق الدراسة.

٦-.يقترح الباحث أنشاء مفوضية مستقلة لشؤون المكونات في الدستور العراقي ومنحها الصلاحيات اللازمة لمتابعة ومراقبة حقوق المكونات في مؤسسات الدولة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، خاصة المكونات الصغيرة مثل التركمان والكلدو آشوريين والصابئة المندائيين والإيزيديون والأرمن والشبك، حيث أن القضاء الدستوري وحده لا يكفي لحماية حقوقها في غياب جهة رقابية متخصصة.

٧- يقترح الباحث على المشرع الدستوري الاتحادي إلزام دساتير الأقاليم المستقبلية بتضمين نصوص واضحة تضمن تمثيل مكوناتها في السلطتين التشريعية والتنفيذية بمعايير محددة، كما فعل المشرع في جنوب أفريقيا، لأن ترك ذلك لرغبة المشرع الإقليمي قد يؤدي إلى هيمنة المكون الأكبر على حساب المكونات الأقل عدداً.

٨-.يقترح الباحث إعادة تقييم المادة ١٢٥ من الدستور لتوسيع نطاقها بحيث تنظم بشكل فعلي مشاركة المكونات في الإدارة المحلية بشكل واضح، بدلاً من أن تقتصر على الضمانات الثقافية والتعليمية التي كفلها الباب الثاني من الدستور. كما يجب أن تتضمن النصوص معايير واضحة لتحديد وحدات الإدارة المحلية للمكونات الصغيرة، وذلك لحماية حقوقها الثقافية والإدارية والسياسية من هيمنة الأغلبية.

٩- نقترح اعتماد معيار الكفاءة والنزاهة كشرط موازٍ لمبدأ التمثيل المكوناتي لشغل جميع المناصب التشريعية والتنفيذية، بدءًا من أعضاء مجلس النواب وصولاً إلى مديري النواحي في المناطق متعددة المكونات. إذ لا يمكن بناء دولة حديثة على أساس الولاء المكوناتي فقط، على حساب الهوية الوطنية الشاملة.

١٠- .يقترح الباحث الاستفادة من تجربة بوروندي في تطبيق نظام التوزيع النسبي التعويضي للمناصب الإدارية بين المكونات في الوحدات المحلية متعددة المكونات، مع وضع حد أعلى لهيمنة أي مكون واحد، ما يمنع الإقصاء، مع الحفاظ على معيار الكفاءة كمعيار للاختيار بين أبناء المكون الواحد.

١١-نقترح اعتماد نظام انتخابي مقيّد مؤقتًا، بتشديد شروط الناخب والمرشح لمرحلة انتقالية، حتى تترسخ ثقافة الاختيار القائمة على الكفاءة بدلًا من الانتماء المكوناتي والعشائري؛ وسبب ذلك يعود إلى أن الديمقراطية في العراق فُرضت في سياق الاحتلال دون تطور تدريجي، ما جعل السلوك الانتخابي خاضعًا للولاءات الفرعية والعشائرية والطائفية على حساب البرامج السياسية والكفاءة، الأمر الذي يستوجب تدابير استثنائية مؤقتة تمهيدًا للانتقال لاحقًا إلى نظام مفتوح، وقد يُثار تساؤل حول انسجام هذا مع المادة (٢٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الكافلة لحق الانتخاب، غير أن سند التقييد هو المادة (٤٦) التي تُخضع الحقوق الدستورية للتنظيم بقانون بشرط ألا يمس أصلها أو جوهرها، كشروط الترشح النافذة أصلًا (السن، الشهادة). ويستند المقترح أيضًا إلى مفهوم "الديمقراطية المتحصنة" الذي طبّقته ألمانيا بعد ١٩٤٩، ونظيره المحلي في قانون اجتثاث البعث، فيكون التقييد مضبوطًا بمعيار الضرورة، ومعيار المؤقتية بنص صريح يحدد مدة زمنية (كدورتين انتخابيتين) ينتهي بعدها العمل به تلقائيًا، ومعيار التناسب بألا يفرغ الحق من مضمونه لعموم المواطنين. وبهذا الضبط الثلاثي يبقى التقييد متسقًا مع المادة (٤٦) لا مخالفًا لها.

١٢- نرى أن المادة (٧٦) من دستور ٢٠٠٥ اكتفت بجعل الموافقة على الوزارة ومنهاجها تضمّناً للثقة برئيسها دون تخصيص نص مستقل للتصويت عليه كونه رأس السلطة التنفيذية. ونرى أن إضافة نص دستوري يُلزم بالتصويت على رئيس مجلس الوزراء بشكل مستقل سيعزز مشاركة المكونات في إبداء رأيها في أهم منصب تنفيذي في الدولة، ويُرسخ مبدأ الشرعية الديمقراطية في تشكيل السلطة التنفيذية بشكل أكبر.

١٣- نقترح تعديل نص المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بحيث يُستبدل وصف مجلس المحافظة بـ" السلطة التشريعية" بمصطلح أكثر دقة يعكس طبيعته الفعلية كهيئة صاحبة صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات المحلية ضمن حدود اللامركزية الإدارية، تفادياً للالتباس مع اللامركزية السياسية الممنوحة للأقاليم حصراً بموجب الدستور، وتحقيقاً لليقين القانوني في تحديد نطاق اختصاص مجالس المحافظات. ونرى ايضاً في حال اجراء أي تعديل دستوري مستقبلي ينبغي دراسة جدوى بقاء مجالس المحافظات من عدمه، ونرى انه ينبغي الاكتفاء برؤساء الوحدات الإدارية لعدم الحاجة الملحة لتلك المجالس، ومع إمكانية اشراك المكونات المتنوعة من خلال الإدارات التنفيذية، وفي حال انتهت الدراسة الى الغاء تلك المجالس؛ يتم تنظيم تمثيل المحافظات في مجلس الاتحاد من خلال الية بديلة يحددها الدستور والقانون؛ بما لا يؤثر في حق المحافظات ومكوناتها في المشاركة في تشكيل مجلس الاتحاد.

١٤- يقترح الباحث على المشرع العراقي إصدار قانون خاص لتعزيز المواطنة السياسية وتكافؤ الفرص على الصعيد الاتحادي، يعالج الفجوة بين ما تُقرّه النصوص القانونية القائمة من حظر للتمييز المكوناتي وبين ضعف تطبيقها الفعلي على أرض الواقع، ويشمل ذلك تشكيل الأحزاب والكتل النيابية، وتشكيل الحكومة والوظائف التنفيذية العليا، وتمثيل الدولة في السلك الدبلوماسي والقنصلي. وقد أعد الباحث في هذا الشأن مشروع قانون مُدرج في ملاحق هذه الدراسة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القران الكريم

ثانياً: المعاجم وكتب اللغة

١ –ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، معجم لسان العرب، دار صادر، ٢٠٠٣، ج١٣.

٢ –الجرجاني، علي بن محمد السيد الشريف، معجم التعريفات، دار الفضيلة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٠.

٣ –الرازي، محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح، دار الجبل، بيروت — لبنان، ٢٠٠٢.

٤ –القوسي، عبد الرزاق، عالمية الأبجدية العربية وتعريف باللغات التي كتبت بها، ج١، مجمع الملك سلمان العالمي للغة العربية، فهرسة الملك فهد، ١٤٤٥هـ، الرياض.

٥ –لسان العرب، ج٥، دار المعارف، القاهرة.

٦ –مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج٢، القاهرة، ط٣، ١٩٨٥.

ثالثا: الكتب باللغة العربية

١ –أبو خلدون ساطع الحصري، ماهي القومية؟ أبحاث ودراسات على ضوء الأحداث والنظريات، مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة خاصة، بيروت، ١٩٨٥.

٢ –احمد عبد الحميد الخالدي، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.

٣ –ارنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، ط١، مطبعة الفرات للنشر والتوزيع، بغداد — بيروت، ٢٠٠٦.

٤ –اسحق لقاش، شيعة العراق، ترجمة عبد الإله النعيمي، ط١، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق — بيروت، ١٩٩٦.

٥ –ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.

٦ –ايناس احمد غزال الحميري، الدول الإقليمية وإقليم كردستان العراق بعد ٢٠٠٣، ط١، دار الإبداع للطباعة والنشر والتوزيع، تكريت، ٢٠٢١.

٧ –بويد شيفر، القومية عرض وتحليل، ترجمة جعفر خصباك وعدنان الحمري، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٦.

٨ –جبار عودة مري، المقارنة الدستورية بين دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ودستور لبنان لسنة ١٩٢٦، ط١، دار أمل الجديدة، دمشق، ٢٠١٨.

٩ –جرجي زيدان، العرب قبل الإسلام، ج١، مطبعة الهلال بالفجالة، مصر، ١٩٠٨.

١٠ –جورج فوديل وبيار دولفولفيه، القانون الإداري، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.

١١ –حسين الرحال وعبد المجيد كمونة، الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق، مطبعة عبد الكريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣.

١٢ –حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.

١٣ –حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

١٤ –خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، دار عويدات، بيروت — باريس، ١٩٨١.

١٥ –رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة لنظام الحكم المحلي وتطبيقه في العراق وفقاً لأحكام دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدَّل، ط١، مؤسسة أم أبيها، ميسان، ٢٠١٥.

١٦ –راؤول بليندنباخر وإيغل أوستاين، حوارات حول الأصول الدستورية والهياكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفيدرالية، الجزء الأول من سلسلة حوار عالمي حول الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧.

١٧ –رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.

١٨ –رفائيل بابو إسحاق، تاريخ نصارى العراق منذ انتشار النصرانية في الأقطار العراقية إلى أيامنا، مطبعة المنصور، بغداد، ١٩٤٨.

١٩ –رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، ٢٠٠٦.

٢٠ –سامان شكر سمين، التعددية المجتمعية وأثرها في النظام السياسي، ط١، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٥.

٢١ –سامي حسين علي، التنظيم القانوني لصلاحيات المحافظات في ظل القانون العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدَّل، ط١، هاتريك للتوزيع والنشر، أربيل، ٢٠٢٣.

٢٢ –السيد محمد صادق السيد محمد حسين الصدر، الشيعة، مطبعة الكرخ، بغداد، ١٣٥٢هـ.

٢٣ –سعد سلوم، الأقليات في العراق الذاكرة الهوية التحديات، ط١، مؤسسة مسارات للتنمية الثقافية، بغداد، ٢٠١٣.

٢٤ –سعد شهاب احمد الشيخ، الديمقراطية التوافقية وأنعكاسها على الأداء السياسي للنظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٥، ط١، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا — برلين، ٢٠٢٢.

٢٥ –سعيد عبد المجيد بكر، الأقليات المسلمة في آسيا وأستراليا، إدارة الصحافة والنشر، ١٩٨٢.

٢٦– سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦.

٢٧ –سميرة عبد، السريان قديماً وحديثاً، ط١، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٧.

٢٨ –شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق دراسة تحليلية مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩.

٢٩ –سور حميد مجيد، الفدرالية في العراق معوقاتها وخصائصها دراسة تحليلية، مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية، متاح إلكترونياً.

٣٠ –عامر حنا فتوحي، الكلديون / الكلدان منذ بدء الزمان، مطبعة هارل بارك، ميشيغان — الولايات المتحدة الأمريكية، ٢٠٠٤.

٣١ –عباس العزاوي، الكاكائية في التاريخ، شركة التجارة والطباعة المحدودة، بغداد، ١٩٤٩.

٣٢ –عباس العزاوي، عشائر العراق القديمة — البدوية الحاضرة، ط١، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٣٧.

٣٣ –عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش إيبرت — مكتب الأردن والعراق، بغداد، ٢٠١٣.

٣٤ –عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للطباعة والنشر، ٢٠٠١.

٣٥ –عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.

٣٦ –عبد السلام إبراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في أفريقيا، مركز الوحدة العربية، ط١، بيروت، ٢٠٠٠.

٣٧ –عبد الوهاب الطيب بشير، الأقليات العرقية والدينية ودورها في التعايش القومي في أثيوبيا من الإمبراطورية إلى الفدرالية ١٩٣٠–٢٠٠٧م، جامعة أفريقيا العالمية، ٢٠٠٩.

٣٨ –عزيز قادر الصمانجي، التاريخ السياسي لتركمان العراق، ط١، دار الساقي، بيروت، ١٩٩٩.

٣٩ –عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.

٤٠ –عصام علي الدبس، النظم السياسية الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

٤١ –عصام علي الدبس، النظم السياسية الكتاب الرابع السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

٤٢ –علاء كامل محسن الخريفاوي، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، ٢٠١٨.

٤٣ –علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ج١، ط١، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٢.

٤٤ –علي حسين خميس الزيدي، الصابئة المندائية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان — الأردن، ٢٠١٨.

٤٥ –علي محسن علي، حق المشاركة في الحياة السياسية دراسة مقارنة، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٣.

٤٦ –علي محمد بدير ومهدي السلامي وعصام البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧.

٤٧ –غوستاف لوبون، حضارة العرب، ترجمة عادل زعيتر، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة.

٤٨ –فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠١٨.

٤٩ –كمال مرضي علاوي الجميلي، الحقوق السياسية للأقليات وضماناتها في الدساتير العربية دراسة مقارنة، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٢.

٥٠ –الليدي دراوور، الصابئة المندائيون، ترجمة نعيم بدوي وغضبان رومي، ط١، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد، ١٩٦٩.

٥١ –ليام أندرسن وغاريت ستانسفيلد، أزمة كركوك السياسة الإثنية في النزاع والحلول التوافقية، ترجمة عبد الإله النعيمي، ط١، معهد دراسات عراقية، ٢٠٠٩.

٥٢ –ليث عبد الحسن الزبيدي، الفدرالية والنظام الفدرالي في العراق، ط١، مكتب الغفران للطباعة، بغداد، ٢٠١٥.

٥٣ –لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

٥٤ –لويس مير، مقدمة في الأنثروبولوجيا الاجتماعية، ترجمة شاكر مصطفى السليم، دار الشؤون الثقافية، بغداد، بدون سنة طبع.

٥٥ –ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٥٦ –ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، بغداد، ٢٠٠٩.

٥٧ –محمد أمين زكي، خلاصة التاريخ الكردي وكوردستان، ترجمة محمد علي عوني، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٩٦١.

٥٨ –محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٥٩ –محمد سبيلا ونوح الهرموزي، موسوعة المفاهيم الأساسية في العلوم الإنسانية والفلسفة، ط١، المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية، الرباط — المغرب.

٦٠ –محمد طاهر الحسيني، التعدد القومي في الدستور العراقي الجديد، ط١، دار السلام، بيروت، ٢٠١٢.

٦١ –محمد عبد العال الشاوي، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، مطبعة الإسراء، القاهرة، بدون تاريخ.

٦٢ –محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣.

٦٣– محمد فتح الله غولن، السنة النبوية تقييدها ومكانتها في الشريعة الإسلامية، ترجمة أورخان محمد علي، ط٣، دار النيل للطباعة والنشر، إستانبول — تركيا، ٢٠٠٥.

٦٤ –محمد غولنا بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.

٦٥ –محمد مهدي عاشور، التعددية الإثنية إدارة الصراعات واستراتيجيات التسوية، المركز العالمي للدراسات السياسية، عمان، ٢٠٠٢.

٦٦ –محمد المساري، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، ط١، المنهل للطباعة والنشر، مصر، ٢٠١٩.

٦٧ –محمود وهاب حسن البرزنجي، مجلس الولايات في الدولة الفدرالية، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٣.

٦٨ –مثنى أمين نادر، قضايا القوميات وأثرها على العلاقات الدولية القضية الكردية أنموذجاً، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٣.

٦٩ –مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧–١٩٤٨.

٧٠ –مصلح خضر الجبوري، الدور السياسي للأقليات في الشرق الأوسط، ط١، الأكاديميون للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية.

٧١ –منذر الشاوي، القانون الدستوري نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، ١٩٨٠.

٧٢ –منير محمود الوتري، في القانون العام المركزية واللامركزية، بغداد، ١٩٧٦.

٧٣ –منى يؤخنا ياقو، حقوق الأقليات القومية في القانون الدولي العام دراسة سياسية قانونية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠.

٧٤ –مولود مراد محي الدين، نظام الحزب الواحد وأثره على الحقوق السياسية للمواطن، ط١، مطبعة سيما، السليمانية، ٢٠٠٧.

٧٥ –ناصر بن عبد الله القفاري، دراسات في الأديان، ط٢، دار العقيدة للنشر والتوزيع، الرياض، ٢٠٢١.

٧٦ –نبيل الربيعي، تاريخ يهود العراق، ط١، مطبعة الرافدين، بيروت — كندا، ٢٠١٧.

٧٧ –نبيل عبد الرحمن حياوي، دساتير العراق الجمهوري، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.

٧٨ –نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٨.

٧٩ –نديم عيسى، الفكر السياسي لثورة العشرين، ط١، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٩٢.

٨٠ –نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.

٨١ –يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لأنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.

٨٢ –يوسف كوران، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٠.

٨٣ –وسيم رفعت عبد المجيد، العراق الأنقلابي الانقلابات الناجحة والفاشلة في العراق (١٩٢١–٢٠٠٣)، دار الجواهري، بغداد، ٢٠١٥.

٨٤ –دليل المملكة العراقية، صاحب الامتياز يعقوب الخوري، مجاز من وزارة داخلية العراق، مطبعة الأمين، بغداد، ١٩٣٥–١٩٣٦.

٨٥– د. آيات سلمان شهيب وزينب مهدي صالح، نظام التوافق السياسي وأثره في أداء الحكومة وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٤ م.

رابعاً: الاطروحات الجامعية

١ –انتصار مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

٢ –إيمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

٣ –آيات سلمان شهيب، دور الأقليات في حكم العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

٤ –توفيق بو قاعدة، الدولة الطائفية في لبنان دور الفواعل في ترسيخ الديمقراطية التوافقية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم الدراسات الدولية، جامعة الجزائر، ٢٠١٤.

٥ –حنان نوري الياس، مفهوم الألوهية عند الإيزيدية والزرادشتية والصابئة المندائية، أطروحة دكتوراه، كلية الآداب قسم الفلسفة، جامعة بغداد، ٢٠٢١.

٦ –سامان شكر سمين، التعددية المجتمعية وأثرها في النظام السياسي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية، ٢٠٢٠.

٧ –سناء طعمة مهدي الموسوي، تمثيل الأقليات في البرلمان دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.

٨ –عنفوان عبد العزيز حمادي، المحاصصة وأثرها على أداء النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، العلوم السياسية، ٢٠٢٤.

٩– فاروق عبدول مولود عبد الرحمن، النخبة السياسية في المجتمعات التعددية ودورها في السلم الأهلي العراق بعد ٢٠٠٣ أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية، ٢٠٢٠.

خامساً: الرسائل الجامعية

١– انفال حسن فاضل الواسطي، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٢٢.

٢ –آيات سلمان شهيب، النظام الفدرالي في العراق دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.

٣ –بان علي كاظم، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣م الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣.

٤ –زينب ستار جبار، تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة ميسان، ٢٠٢٢.

٥ –زينب مرتضى جبار شكر، دور القضاء الدستوري في تشكيل السلطة التنفيذية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٤.

٦ –عبيزة سميرة، الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ١٧٧٢م–١٩٩٥م دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خضير — بسكرة، ٢٠١٦–٢٠١٧.

٧ –عصام إبراهيم محمد، طائفة الكلدان في العراق دراسة أنثروبولوجيا، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

٨ –علي مهدي ماید، إشكالية التنوع الاجتماعي وأثرها في بناء شكل الدولة الاتحادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ٢٠٢١.

٩ –قاسم جبر عدافة، الطائفة الإيزيدية في العراق دراسة أنثروبولوجية في قضاء شيخان، رسالة ماجستير، كلية الآداب، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٧.

١٠ –قايد لبنى، المحاصصة السياسية وآثارها على الاستقرار الحكومي دراسة حالة لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح — ورقلة، ٢٠١٤–٢٠١٥.

١١ –لواء طه فليح، الديمقراطية التوافقية وإمكانية نجاحها في حل السلطة في العراق، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٦.

١٢ –محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.

١٣ –نجم الدين مصطفى محمد، حقوق التركمان بين حق الوجود والصراع حول مدينة كركوك، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠.

١٤ –نزار بلاسم بجاي العقيلي، التطورات السياسية في كردستان العراق للمدة بين ١٩٩١–٢٠٠٩ دراسة تاريخية سياسية، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، العلوم السياسية — قسم الدراسات السياسية، ٢٠١٥–٢٠١٦.

١٥– نعوش عبد الحق وقريرم عبد النور، الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية التشريعية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة ٢٠٠٠ أنموذجاً، رسالة ماجستير، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ — سكيكدة، ٢٠٢٢–٢٠٢٣.

سادساً: البحوث والمقالات المنشورة

١ –أسعد كاظم شبيب، نقد الطائفية في الفكر العراقي المعاصر، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد ٣٨، ٢٠١٥.

٢ –آيات سلمان شهيب، نظرية المحاصصة السياسية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة المعهد، معهد العلمين للدراسات العليا، العدد (٩)، ٢٠٢٢.

٣ –إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، السنة الرابعة، ٢٠١٢.

٤ –جهاد عباس علي، نظام الكوتا دراسة في المبررات السياسية، بحث منشور، جامعة بغداد، متاح على منصة مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية.

٥ –خالد عبيد صالح العزاوي، القزلباش والكاكائية والبكتاشية والشبك أصولهم وعقائدهم وعباداتهم دراسة وتحليل، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، مجلد ٨، عدد ٢٣، ٢٠١٦.

٦ –زياد سمير زكي دباغ، دراسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، العدد ١، ٢٠١١.

٧ –سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، العدد ١١٢، ٢٠١٥.

٨ –صادق السامرائي، الطوائف والطائفية، مقال منشور على موقع كتابات.

٩ –طارق حرب، المحفل البهائي في بغداد أول محفل في العالم، جريدة الصباح الجديد، ٢٠١٧.

١٠ –علاء كامل محسن الخريفاوي، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، ٢٠١٨.

١١ –علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، العدد الرابع، السنة الثالثة، ٢٠٠٧.

١٢ –عبد العزيز عزت الخياط، مفهوم المذهب في الفقه الإسلامي، مقال منشور في جريدة الرأي، ٣/٧/٢٠٠٧.

١٣ –فائق زيدان، خطيئة التفسير الخاطئ للدستور، مقال منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي، ٣ آذار ٢٠٢٦.

١٤ –فارس عبد الرحيم حاتم، الأساس القانوني لتعليق عمل المجالس المحلية في العراق، مقال منشور، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢٢.

١٥ –غفران يونس، أرمن العراق يصارعون للحفاظ على الخصوصية والوجود، مقال منشور على صحيفة الأندبندنت عربية.

١٦– لقاء ياسين حسن، دولة المكونات في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل، المركز الديمقراطي العربي، ٦ أيلول ٢٠١٦.

١٧ –محبوبة الأقريد وعبد الكريم بإسماعيل، تأثير المحاصصة الطائفية على بناء النظام الديمقراطي حالة العراق بعد ٢٠٠٣، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ورقلة، المجلد ١٢، العدد ١، ٢٠٢١.

١٨ –نجلاء مهدي محسن بحر، التنظيم الدستوري للتوازن المكوناتي في العراق بعد عام ٢٠٠٣م، مجلة المعهد، العدد (١٥)، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢٣.

١٩ –وجدان كارون فليح التميمي، يهود العراق بين الهجرة والتهجير في العهد الملكي، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد ١١، العدد ٣٨، ٢٠١٩.

٢٠ –ياسين محمد حمد العيثاوي، الأنعكاسات السلبية للمحاصصة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق، مجلة دراسات دولية، العدد ٦٠، ٢٠١٥.

سابعاً: الدساتير

١ –الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل.

٢ –دستور الأمة الأرجنتينية لعام ١٨٥٣ المعدَّل سنة ١٩٩٤.

٣ –القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٤ –الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدَّل.

٥ –دستور جمهورية العراق المؤقت لعام ١٩٥٨.

٦ –دستور جمهورية العراق المؤقت لعام ١٩٦٣.

٧ –دستور جمهورية العراق المؤقت لعام ١٩٦٤.

٨ –دستور جمهورية العراق المؤقت لعام ١٩٦٨.

٩ –دستور جمهورية العراق المؤقت لعام ١٩٧٠.

١٠ –دستور مملكة إسبانيا لسنة ١٩٧٨ المعدَّل.

١١ –الدستور البلجيكي المنسَّق لسنة ١٩٩٤ المعدَّل سنة ٢٠١٤.

١٢ –دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣ المعدَّل.

١٣ –دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦ المعدَّل.

١٤ –دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ سنة ٢٠٠٠.

١٥ –قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

١٦ –الدستور القطري لعام ٢٠٠٤.

١٧ –بوروندي لعام ٢٠٠٥ المعدَّل عام ٢٠١٨.

١٨ –دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

١٩ –دستور جمهورية كوسوفو لعام ٢٠٠٨.

٢٠ –مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٩.

٢١– الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

ثامناً: القوانين والتشريعات

١ –قانون اللغات المحلية رقم (٧٤) لسنة ١٩٣١.

٢ –قانون شعار الدولة العراقية رقم (٢٥) لسنة ١٩٣١.

٣ –قانون تنظيم المحاكم الدينية للطوائف المسيحية والموسوية رقم (٣٢) لسنة ١٩٤٧، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٥٠٩.

٤ –قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤.

٥ –قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، جريدة الوقائع العراقية، العدد.(1789)

٦ –قانون تحريم النشاط البهائي رقم (١٠٥) لسنة ١٩٧٠، الوقائع العراقية، العدد ١٨٨٠.

٧ –قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤.

٨ –قانون المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢.

٩ –اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، البروتوكول الثاني، الفصل الأول، ٢٨ آب ٢٠٠٠.

١٠ –اتفاقية أوهريد الإطارية، مقدونيا الشمالية، ١٣ آب ٢٠٠١.

١١ –النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد (٥٢)، ٢٠٠٣.

١٢ –الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالأحزاب والهيئات السياسية، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤.

١٣ –قانون رئاسة إقليم كوردستان — العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

١٤ –قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدَّل.

١٥ –قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، جريدة الوقائع العراقية، العدد.(4060)

١٦ –قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد.(4091)

١٧ –قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان — العراق رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩، جريدة وقائع كوردستان.

١٨ –قانون التعديل الخامس لقانون انتخاب برلمان كوردستان — العراق رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩، جريدة وقائع كوردستان.

١٩ –قانون التعديل الرابع لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٥٤) لسنة ٢٠١٢.

٢٠ –قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.

٢١ –قانون اللغات الرسمية رقم (٧) لسنة ٢٠١٤.

٢٢ –قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، جريدة الوقائع العراقية، العدد.(4383)

٢٣ –قانون حماية حقوق المكونات في كوردستان — العراق رقم (٥) لعام ٢٠١٥.

٢٤ –قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم (٤٤) لعام ٢٠١٧.

٢٥ –قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدَّل.

٢٦ –قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨.

٢٧ –قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية.

٢٨ –قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢١.

٢٩ –النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، جريدة الوقائع العراقية.

٣٠– قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣، التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية.

تاسعاً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا

جميع القرارات منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: www iraqfsc.iq.

١ –قرار رقم (١٥/اتحادية/٢٠٠٨). صادر بتأريخ ٢٠٠٨/٤/٢١.

٢ –قرار رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨)، صادر بتاريخ ٢١ /٤/ ٢٠٠٨.

٣ –قرار رقم (١٠/اتحادية/٢٠٠٩)، صادر بتأريخ ٢٠٠٩/٥/٢٦.

٤ –قرار رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠)، صادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥.

٥ –قرار رقم (٧٢/اتحادية/٢٠١٢)، صادر بتأريخ ٢٠١٢/١٠/١.

٦ –قرار رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٣)، صادر بتاريخ ٢٦ /٨/ ٢٠١٣.

٧ –قرار رقم (٦٤/اتحادية/٢٠١٤)، صادر بتاريخ ٢٣ /٦/ ٢٠١٤.

٨ –قرار رقم (٨٢/اتحادية/أعلام/٢٠١٨)، صادر بتاريخ ٢٠١٣/٦/١١.

٩ –قرار رقم (١٥٥/اتحادية/٢٠١٩)، صادر بتاريخ ٢٠٢١/٦/٢.

١٠ –قرار رقم (٨٣/اتحادية/٢٠٢٣)، صادر بتاريخ ٢١ /١١/ ٢٠٢٣.

عاشراً: المصادر الإلكترونية

١ –قناة الجزيرة نت، متاح على الرابط.https://www.aljazeera.net :

٢– مقابلة محمد ريكان الحلبوسي، قناة العربية الحدث، ، متاح على: https://youtu.be/ZrlNNEbEBv8

٣ –موقع كتابات، متاح على.KITABAT@KITABAT.COM :

٤ –جريدة الرأي، متاح على www.alrai.com :،.

٥ –إعلان الحكومة العراقية لعصبة الأمم، متاح على https://www.atour.com :،

٦ –مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، متاح على https://www.hcrsiraq.net :،

٧ -إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات، متاح على :
https://undocs.org/ar/A/RES/47/135
(https://undocs.org/ar/A/RES/47/135%D8%8C)،.

٨ -المركز الديمقراطي العربي، متاح على https://democraticac.de :،.

٩ -الاتحاد البرلماني الدولي(IPU) ، منصةParline ، متاح على https://data.ipu.org :،.

١٠ -برنامج الأمم المتحدة الأنمائي(UNDP) ، متاح على https://www.undp.org :،.

١١ -المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية(IDEA) ، متاح على. https://www.idea.int :

١٢ -الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا العراقية، متاح على www.iraqfsc.iq :،.

١٣ -الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، متاح على www.parliament.iq :، .

١٤ -كركوك ناو، متاح على https://kirkuknow.com :،.

١٥ -هيئة إحصاء إقليم كوردستان، متاح علىkrso.gov.krd :،.

١٦ -كوردستان ٢٤، متاح على https://www.kurdistan24.net :،.

١٧ -الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي، متاح على www.sjc.iq :،.

١٨ -الجزيرة نت، متاح على https://www.aljazeera.net :،.

١٩ -حكومة إقليم كردستان، الكابينة الحكومية، متاح على :
https://gov.krd/arabic/government/the-cabinet
(https://gov.krd/arabic/government/the-cabinet%D8%8C)،.

٢٠ -موقع إيشتار TV ، متاح على https://www.ishtartv.com :،.

٢١ -باس نيوز، متاح على https://www.basnews.com :،.

٢٢ -بحزاني نت، متاح على.https://bahzani.net :

٢٣ -مركز كربلاء للدراسات والبحوث، متاح على https://www.c-karbala.com :

الحادي عشر: المصادر الأجنبية

1- Framework Agreement concluded at Ohrid, Macedonia, signed at Skopje on 13 August 2001, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), available at: https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/8/100622.pdf

2- Lexique des termes juridiques, 12ème édition, Dalloz, Paris, 1999.

3 -The New Encyclopedia Britannica, Chicago: Encyclopedia Britannica, 15th Edition, Vol 4, 1992.

الملاحق ـــــ ملحق رقم ١

مشروع قانون تعزيز المواطنة السياسية وتكافؤ الفرص على الصعيد الاتحادي

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب مجلس النواب

استناداً إلى أحكام المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وبناءً على ما أقره مجلس النواب، وصادق عليه مجلس الرئاسة، تم تشريع القانون التالي:

الفصل الأول — أحكام عامة

المادة (١) — التعريفات

أولاً: المواطنة: الرابطة القانونية والسياسية والولاء الكامل لجمهورية العراق، وهي المعيار الأساسي للحقوق والواجبات، دون أن يكون الانتماء الفرعي أساساً لتفضيل أو إقصاء أي مواطن.

ثانياً: المكوّن: كل جماعة تتشارك في رابطة قومية أو دينية أو مذهبية، بصرف النظر عن حجمها العددي.

ثالثاً: الأقلية المكوناتية: كل مكوّن لا تتجاوز نسبته واحداً بالمئة من عموم سكان جمهورية العراق وفق آخر إحصاء سكاني رسمي معتمد.

رابعاً: المحاصصة المركّبة: كل توزيع للمناصب أو التمثيل يقوم على أساس الانتماء المكوناتي أولاً، والأنتماء الحزبي داخل المكوّن ثانياً، بمعزل عن معياري الكفاءة والبرنامج السياسي.

خامساً: التوافق الوطني: اتفاق ممثلي المواطنين المنتخبين على برنامج سياسي وطني مشترك يُصوَّت عليه بشكل مستقل، لا توزيع حسابي للمناصب أو الحقائب الوزارية بحسب الحجم العددي للمكونات أو الكتل الحزبية.

سادساً: الفرز المجتمعي: كل خطاب أو ممارسة تدعو إلى التمييز أو الإقصاء أو العزل بين المواطنين على أساس انتمائهم المكوناتي، أو تُحرّض على العداء أو الكراهية بينهم لهذا السبب.

سابعاً: تكافؤ الفرص: ضمان إتاحة التنافس على أي منصب عام أو تمثيلي لكل مواطن مستوفٍ للشروط القانونية، دون تفضيل أو استبعاد مسبق بسبب انتمائه المكوناتي أو الحزبي.

المادة (٢) — نطاق التطبيق

يسري هذا القانون على مجلس النواب وكتله النيابية، ومجلس الوزراء، والأحزاب والتحالفات السياسية، والوظائف التنفيذية العليا الاتحادية، والسلك الدبلوماسي والقنصلي.

المادة (٣) — أولوية النص

عند التعارض بين أحكام هذا القانون وأي نص تشريعي عادي آخر ينظم عمل الجهات المذكورة في المادة (٢)، يُعمل بأحكام هذا القانون.

المادة (٤) — ضمان تكافؤ الفرص في الترشح والتعيين

لا يجوز اشتراط الانتماء المكوناتي أو الحزبي، سلباً أو إيجاباً، للترشح لعضوية مجلس النواب، أو للتعيين في أي من المناصب والوظائف الخاضعة لأحكام هذا القانون، وتقتصر شروط الأهلية على ما ينص عليه القانون من معايير موضوعية للكفاءة والنزاهة.

الفصل الثاني — سد فجوة التعريف والأنفاذ في قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥

المادة (٥) — تعديل المادة (١١/أولاً–ب)

يُستبدل نص الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ بالنص التالي: "ترفق الأحزاب التي تمثل مكوّناً لا تتجاوز نسبته واحداً بالمئة من عموم سكان جمهورية العراق وفق آخر إحصاء سكاني رسمي معتمد قائمة بأسماء عدد لا يقل عن (٥٠٠) خمسمائة عضو، حصراً دون توسع في تفسير هذا الاستثناء".

المادة (٦) — إضافة سبب صريح للحل ضمن المادة (٣٢) القائمة يُضاف إلى البند (أولاً/١) من المادة (٣٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ فقرة جديدة برمز (ز): "ثبوت اعتماد الحزب الفعلي، بعد التأسيس، على الحشد على أساس الانتماء المكوناتي البحت، خلافاً لما أقرّه من التزام بالمادة (٥) من هذا القانون عند التأسيس".

الفصل الثالث — من حساب الكتل إلى تمثيل المواطن: التوافق الوطني وتشكيل الحكومة

المادة (٧) — تفعيل مبدأ التوافق الوطني

أولاً: يُعمل بمبدأ التوافق الوطني المعرَّف في المادة (١/خامساً) عند تشكيل الحكومة أو رئاسة مجلس النواب، بحيث يمثّل كل شاغل منصب فيها المواطنين كافة الذين انتخبوه، لا الكتلة الحزبية أو المكوناتية التي رشحته حصراً.

ثانياً: يُعد هذا المبدأ معياراً تفسيرياً ملزماً عند الطعن بدستورية أو قانونية أي إجراء متعلق بتشكيل الحكومة أو رئاسة مجلس النواب أمام المحكمة الاتحادية العليا، دون أن يُنشئ بذاته سبباً مستقلاً للطعن بمعزل عن الأسباب الأخرى المقررة قانوناً.

المادة (٨) — التصويت البرنامجي المستقل

أولاً: يُصوَّت مجلس النواب على البرنامج الحكومي المشترك تصويتاً مستقلاً، قبل التصويت على منح الثقة لتشكيلة مجلس الوزراء المعروضة وفق المادة (٧٦) من الدستور.

ثانياً: لا يجوز عرض تشكيلة مجلس الوزراء للتصويت على منح الثقة دون استيفاء التصويت المستقل على البرنامج الحكومي المنصوص عليه في البند (أولاً)، ويُعد أي تصويت على منح الثقة تم بالمخالفة لذلك باطلاً شكلياً، ولهيئة رئاسة مجلس النواب أو لعدد لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً حق الطعن به أمام المحكمة الاتحادية العليا.

المادة (٩) — حظر الكتل أحادية المكوّن

أولاً: يُحظر تشكيل الكتلة النيابية على أساس الانتماء المكوناتي البحت دون برنامج سياسي جامع لعموم المواطنين، ولا يُخل هذا الحظر بحرية تكوين الأحزاب والتنظيمات السياسية المكفولة بموجب المادة (٣٩) من الدستور، إذ ينصبّ حصراً على تسجيل الكتلة وامتيازاتها البرلمانية، دون المساس بحق أي حزب أو تنظيم بالتأسيس والعمل السياسي.

ثانياً: تتحقق هيئة رئاسة مجلس النواب من استيفاء الكتلة المعلنة لشرط البند (أولاً) عند إشهارها، وفي حال ثبوت المخالفة، لا تُدرج الكتلة ضمن السجل الرسمي لكتل المجلس، فتُحرم من الحقوق المالية والتمثيل في اللجان النيابية إلى حين تصويب وضعها.

الفصل الرابع — تمثيل المواطن في الوظائف التنفيذية العليا والسلك الدبلوماسي

المادة (١٠) — معيار تشكيل مجلس الوزراء

يُلزم رئيس مجلس الوزراء المكلف باختيار فريقه الوزاري بناءً على الكفاءة والبرنامج الحكومي، ولا يجوز أن يقتصر تبرير اختيار أي وزير على انتمائه المكوناتي أو الحزبي داخل مكوّنه دون توافر الشروط المهنية للمنصب.

المادة (١١) — الوظائف التنفيذية العليا ومجلس الخدمة العامة الاتحادي

أولاً: تُشغل وظائف وكلاء الوزارات والمدراء العامين ورؤساء الهيئات المستقلة حصراً من قِبَل مجلس الخدمة العامة الاتحادي المنشأ بموجب القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩، وفق معايير الكفاءة والمهنية المنصوص عليها فيه.

ثانياً: تُبطَل أي تسمية لهذه الوظائف تمت خارج اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي، ويُسأل من قام بها تأديبياً وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

المادة (١٢) — الطعن بالتشكيلة الوزارية

أولاً: يحق لعدد لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب تقديم اعتراض مكتوب ومسبَّب على تسمية أي مرشح لحقيبة وزارية، قبل عرض التشكيلة الوزارية للتصويت على منح الثقة، إذا ثبت بأدلة موضوعية عدم استيفائه الشروط المهنية للوزارة المعنية.

ثانياً: يُلزَم رئيس مجلس الوزراء المكلف بالرد كتابياً على الاعتراض خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام، إما بسحب الترشيح أو بتقديم تبرير مفصّل لاستيفاء المرشح الشروط المهنية محل الاعتراض.

ثالثاً: إذا لم يُقدَّم الرد خلال المدة المحددة، أو لم يتضمن تبريراً كافياً، يُعرض اسم المرشح المعترَض عليه للتصويت المستقل أمام مجلس النواب بمعزل عن باقي التشكيلة الوزارية، دون أن يُعطَّل ذلك التصويت على بقية الحقائب المتفق عليها.

المادة (١٣) — تمثيل الدولة في السلك الدبلوماسي والقنصلي

أولاً: تُلغى الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩) من قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ التي تُجيز تعيين السفراء من خارج السلك الدبلوماسي.

ثانياً: يُقتصر التعيين في مناصب السفراء والقناصل حصراً على منتسبي السلك الدبلوماسي المستوفين للشروط المنصوص عليها في المادة (٩/ثانياً) من القانون المذكور، باعتبارهم ممثلين لعموم المواطنين العراقيين لا لجهة حزبية أو مكوناتية رشّحتهم.

ثالثاً: تُصادَق لجنة العلاقات الخارجية النيابية على كل مرشح لمنصب سفير أو قنصل بشكل مستقل، استناداً إلى تقييم موضوعي لسجله الوظيفي ومؤهلاته العلمية، لا بالتصويت الجماعي على قائمة مرشحين دفعة واحدة.

الفصل الخامس — حماية الهوية الوطنية الجامعة

المادة (١٤) — تجريم خطاب الفرز المجتمعي

أولاً: يُجرّم أي خطاب أو ممارسة رسمية أو حزبية تشكّل فرزاً مجتمعياً وفق التعريف الوارد في المادة (١/سادساً)، أو تضع الولاء الفرعي فوق الولاء الوطني في مؤسسات الدولة، ويُعاقب مرتكبها وفق أحكام قانون العقوبات النافذ.

ثانياً: يُشدَّد العقاب إذا صدر الخطاب المُجرَّم من سياسي أو مسؤول حكومي أثناء ظهوره في وسيلة إعلامية مرئية أو مسموعة أو مقروءة، نظراً لاتساع أثره على الرأي العام وقدرته على تهييج الشارع.

المادة (١٥) — الشكاوى

يحق لكل مواطن تقديم شكوى مباشرة إلى الجهة القضائية المختصة بشأن أي مخالفة لأحكام هذا الفصل، دون الحاجة إلى وسيط.

الفصل السادس — أحكام أنتقالية

المادة (١٦) — الأوضاع القائمة

أولاً: يستمر السفراء والقناصل المعيَّنون قبل نفاذ هذا القانون من خارج السلك الدبلوماسي في مناصبهم حتى انتهاء مدة تكليفهم الأصلية، دون أن يجوز تجديدها أو تمديدها بعد نفاذ هذا القانون.

ثانياً: تُكيّف الأحزاب السياسية القائمة أوضاعها بما يتفق وأحكام المادة (٥) من هذا القانون خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذه، فأن لم تُصوِّب وضعها خلال هذه المهلة، تسري بحقها أحكام المادة (٦) من هذا القانون.

ثالثاً: تسري أحكام المادة (٩) على الكتل النيابية اعتباراً من الدورة الانتخابية التالية لنفاذ هذا القانون، ولا تسري بأثر رجعي على الكتل القائمة في الدورة الحالية.

رابعاً: يستمر شاغلو وظائف وكلاء الوزارات والمدراء العامين ورؤساء الهيئات المستقلة المعيَّنون قبل نفاذ هذا القانون خارج اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي في مناصبهم، على أن تخضع أي إعادة تعيين أو تجديد لتكليفهم بعد نفاذ القانون لأحكام المادة (١١) دون استثناء.

الفصل السابع — أحكام ختامية

المادة (١٧) — التنفيذ

تتولى هيئة رئاسة مجلس النواب، ومجلس الوزراء، ودائرة الأحزاب والتنظيمات السياسية، ومجلس الخدمة العامة الاتحادي، ووزارة الخارجية، ولجنة العلاقات الخارجية النيابية، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القانون.

المادة (١٨) — المراجعة الدورية

تُراجع لجنة العلاقات الخارجية والقانونية النيابية مدى فاعلية تطبيق أحكام هذا القانون كل دورتين انتخابيتين، وترفع تقريرها إلى مجلس النواب مشفوعاً بأي مقترحات تعديل تراها ضرورية.

المادة (١٩) — النفاذ

يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به من تاريخ نشره.

الأسباب الموجبة

تماشياً مع المادة (١٤) من الدستور العراقي التي تكفل تساوي العراقيين أمام القانون دون تمييز، وتأسيساً على ما كشفته الدراسة من أن الإشكالية الجوهرية في تمثيل المكونات العراقية ليست غياب النص القانوني الضامن للمواطنة، بل فجوة بين الإعلان والأنفاذ؛ وإذ يمتد أثر هذه الفجوة من التمثيل النيابي والتنفيذي الداخلي إلى تمثيل جمهورية العراق ذاتها في المحافل الدولية، حيث تحوّلت مناصب السفراء والقناصل، شأنها شأن المناصب التنفيذية العليا الأخرى، إلى موضع تقاسم بين الكيانات الحزبية والمكوناتية بدل أن تعكس كفاءة المواطن العراقي وتمثيله لوطنه لا لجهته؛ وإذ لا يتحقق تعزيز المواطنة السياسية بمعزل عن ضمان تكافؤ الفرص الفعلي أمام كل مواطن للتنافس على المواقع العامة، دون تخصيص أو استبعاد مسبق بحكم الانتماء؛ فقد شُرّع هذا القانون لتأكيد أن صفة "المواطن" وحدها، لا صفة الانتماء الحزبي أو المكوناتي، هي أساس تولي الوظائف العامة والتمثيل الرسمي للدولة في الداخل والخارج على حد سواء.

ملحق رقم ٢

نقترح على المشرع العراقي المضي بتشريع هذا القانون أو الأخذ ببعض مواده ويكون علاجاً لتلك المناطق حتى ولو كان ذلك لمرحلة انتقالية مؤقته، لضبط إيقاع تعدد المكونات وعدم توسع النزاعات في المناطق التي تتميّز بتعدد المكونات في الوحدات الإدارية.

مشروع قانون تعزيز المواطنة السياسية وتكافؤ الفرص في الوحدات الادارية

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب

مجلس النواب

استناداً إلى أحكام المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وبناءً على ما أقره مجلس النواب، وصادق عليه مجلس الرئاسة، تم تشريع القانون التالي:

الفصل الأول -- أحكام عامة

المادة (١) — التعريفات

تُستخدم التعابير التالية في هذا القانون بالمعاني المحددة لكل منها:

أولاً: الوحدة الإدارية: القضاء أو الناحية.

ثانياً: الوحدة الإدارية المتعددة المكونات: أي قضاء أو ناحية تتكون من مكونين أو أكثر، حيث يُمثل أي مكون غير الأغلب ما لا يقل عن عشرة بالمئة من إجمالي السكان وفق آخر إحصاء معتمد.

ثالثاً: المكون: أي جماعة تتشارك في رابطة قومية أو دينية أو مذهبية أو لغوية تعيش ضمن الوحدة الإدارية ويجب ان يكون معترف بها دستورياً.

رابعاً: المكون الأغلب: المكون الذي يُمثل النسبة الأعلى من سكان الوحدة الإدارية.

خامساً: المجلس المحلي: مجلس القضاء أو مجلس الناحية.

سادساً: رئيس الوحدة الإدارية: القائمقام في القضاء، ومدير الناحية في الناحية.

سابعاً: مبدأ التوزيع التعويضي: منح المكونات غير الأغلب مناصب تنفيذية فرعية متكافئة في الوحدة الإدارية نفسها.

ثامناً: مبدأ التدوير الدوري: تناوب المكونات على شغل منصب رئيس الوحدة الإدارية بالتساوي عند تكافؤ أعدادها.

تاسعاً: المفوضية: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

المادة (٢) — مبدأ المواطنة

أولاً: يقوم هذا القانون على مبدأ المواطنة الشاملة كأساس لا يتجاوز، حيث يُعد كل ساكن في الوحدة الإدارية مواطناً له كامل حقوقه وواجباته بصرف النظر عن انتمائه المكوناتي.

ثانياً: لا تُفسر أحكام هذا القانون المتعلقة بتمثيل المكونات على أنها تعزز الانقسام أو تكرس التقسيم المكوناتي بشكل دائم، بل هي آلية مؤقتة تهدف إلى بناء الثقة بين المكونات وتعزيز وحدة الوحدة الإدارية.

ثالثاً: تلتزم جميع مؤسسات الوحدة الإدارية المتعددة المكونات بتقديم خدماتها لجميع المواطنين دون تمييز بناءً على الانتماء المكوناتي.

رابعاً: يُحظر على أي شاغل منصب تنفيذي أو عضو في المجلس المحلي في الوحدة الإدارية المتعددة المكونات التمييز في تقديم الخدمات أو توزيع الموارد أو اتخاذ القرارات لصالح مكون على حساب آخر.

خامساً: يترتب على ثبوت الإخلال بأحكام البند (رابعاً) من هذه المادة الجزاءان التاليان معاً:

- **أ —** إحالة المخالف إلى القضاء المختص للمساءلة القانونية وفق أحكام قانون العقوبات النافذ.

- **ب —** الحرمان من حق الترشح لأي منصب تنفيذي أو تشريعي محلي أو اتحادي بشكل مطلق ونهائي.

سادساً: تختص المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في دعاوى الإخلال بأحكام هذه المادة، ويحق لكل مواطن في الوحدة الإدارية تقديم الشكوى مباشرةً دون الحاجة إلى وسيط.

المادة (٣) — نطاق التطبيق

يسري هذا القانون على جميع الوحدات الإدارية المتعددة المكونات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولا يسري على الوحدات الإدارية ذات المكون الواحد.

المادة (٤) — معيار التصنيف

أولاً: تُعد الوحدة الإدارية وحدة متعددة المكونات إذا توافر فيها شرطان:

أ- وجود مكونين أو أكثر.

ب- أن يُمثل كل مكون غير الأغلب ما لا يقل عن عشرة بالمئة من إجمالي السكان.

ثانياً: تُعتمد نتائج آخر إحصاء سكاني رسمي معتمد من الجهات المختصة كأساس لتحديد نسب المكونات.

ثالثاً: يتم مراجعة قائمة الوحدات الإدارية المتعددة المكونات كل أربع سنوات بالتزامن مع الدورة الانتخابية.

رابعاً: تتولى المفوضية بالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء إعلان القائمة الرسمية للوحدات الإدارية المتعددة المكونات قبل كل دورة انتخابية بمدة لا تقل عن ستة أشهر.

الفصل الثاني — تمثيل المكونات في المجالس المحلية

المادة (٥) — ضمانات التمثيل العادل

أولاً: تجري انتخابات المجلس المحلي بالتنافس الحر بين جميع المرشحين دون تخصيص مسبق لعدد المقاعد بحسب الانتماء المكوناتي.

ثانياً: يُضمن لكل مكون يُمثل ما لا يقل عن عشرة بالمئة من سكان الوحدة الإدارية مقعد واحد على الأقل في المجلس المحلي، إذا لم يحقق أي من مرشحيه هذا التمثيل من خلال نتائج الانتخابات مباشرة.

ثالثاً: إذا لم يسفر التنافس الحر عن فوز مرشح من مكون يستحق هذا الضمان، يُمنح المقعد الإضافي للمرشح الحاصل على أعلى الأصوات من بين مرشحي ذلك المكون.

رابعاً: لا يجوز لأي مكون أن يستحوذ على أكثر من خمسة وثمانين بالمئة من إجمالي مقاعد المجلس المحلي، وذلك كضمانة استثنائية لمنع الاستئثار الكامل بإدارة الوحدة الإدارية، دون أن يُطبَّق هذا الحد كقاعدة اعتيادية تحدّ من التمثيل الطبيعي الناتج عن الثقل السكاني الفعلي.

خامساً: تُراعى في تطبيق أحكام هذه المادة نتائج آخر إحصاء سكاني رسمي معتمد.

سادساً: كل مكون يُمثل أقل من عشرة بالمئة من سكان الوحدة الإدارية يُمنح مقعداً استشارياً غير تصويتي في المجلس المحلي، يحق لصاحبه حضور جلسات المجلس والمشاركة في النقاش وإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات، دون أن يمتد هذا الحق إلى التصويت على القرارات.

المادة (٦) — رئاسة المجلس المحلي

أولاً: يتم انتخاب رئيس المجلس المحلي ونائبه من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة.

ثانياً: إذا كان رئيس المجلس من المكون الأغلب، يجب أن يكون نائبه من أحد المكونات الأخرى الممثلة في المجلس.

الفصل الثالث — تمثيل المكونات في المناصب التنفيذية

المادة (٧) — شغل منصب رئيس الوحدة الإدارية

أولاً: في الوحدات الإدارية المتعددة المكونات، يُشغل منصب رئيس الوحدة الإدارية وفق إحدى الآليتين التاليتين، باعتبارهما تدبيرين مؤقتين لتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين في الوصول إلى المناصب التنفيذية، لا تخصيصاً دائماً بحسب الانتماء:

أ — مبدأ التوزيع التعويضي:

يتولى رئاسة الوحدة الإدارية مرشح من المكون الأغلب، على أن يُمكَّن كل مكون آخر يمثل ما لا يقل عن عشرة بالمئة من السكان من تولي منصب معاون رئيس الوحدة الإدارية أو ما يعادله من مناصب تنفيذية فرعية، تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص بين مواطني الوحدة الإدارية كافة.

ب — مبدأ التدوير الدوري:

عند تقارب أعداد المكونات بحيث لا يتجاوز أي منها خمسة وأربعين بالمئة من السكان، تتناوب المكونات على شغل منصب رئيس الوحدة الإدارية بالتساوي في كل دورة انتخابية، ضماناً لتكافؤ فرص مواطني كل مكون في تولي هذا المنصب.

ثانياً: يُحدد تطبيق إحدى الآليتين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على توصية وزارة الداخلية وبعد التشاور مع المجلس المحلي المختص، وتُعاد مراجعة الحاجة إلى استمرار العمل بأي منهما كل دورتين انتخابيتين، تفعيلاً لمبدأ المواطنة المتساوية المنصوص عليه في المادة رقم (٢).

المادة (٨) — شروط شغل منصب رئيس الوحدة الإدارية

يشترط فيمن يُرشح لمنصب رئيس الوحدة الإدارية ما يلي:

أولاً: أن يكون عراقي الجنسية.

ثانياً: الا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

ثالثاً: أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية على الأقل.

رابعاً: الا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلّة بالشرف.

خامساً: أن يكون من أبناء الوحدة الإدارية أو المقيمين فيها منذ ما لا يقل عن خمس سنوات.

المادة (٩) — آلية الانتخاب

أولاً: في حال تطبيق إحدى الآليتين المنصوص عليهما في المادة (٧) من هذا القانون، يقتصر الترشح لمنصب رئيس الوحدة الإدارية على المرشحين المنتمين إلى المكون الذي حددته الآلية المطبقة، مع بقاء حق الترشح للعضوية العامة في المجلس المحلي مكفولاً لجميع المواطنين وفق المادة.(5)

ثانياً: يُنتخب رئيس الوحدة الإدارية من بين هؤلاء المرشحين من قِبَل المجلس المحلي المختص بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.

ثالثاً: إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في التصويت الأول، يُجرى تصويت ثان بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويفوز من يحصل على الأكثرية في التصويت الثاني.

المادة (١٠) — المناصب التنفيذية الفرعية

أولاً: تُستحدث في كل وحدة إدارية متعددة المكونات مناصب معاوني رئيس الوحدة الإدارية بعدد يتناسب مع عدد المكونات الممثلة فيها.

ثانياً: يُخصص لكل مكون يمثل ما لا يقل عن عشرة بالمئة من السكان منصب معاون رئيس وحدة إدارية يتولى الإشراف على الملفات الخدمية المتعلقة بذلك المكون.

ثالثاً: يُنتخب معاون رئيس الوحدة الإدارية من قِبَل المجلس المحلي بالأغلبية البسيطة.

الفصل الرابع — دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

المادة (١١) — اختصاصات المفوضية

أولاً: تتولى المفوضية الإشراف على انتخابات المجالس المحلية في الوحدات الإدارية المتعددة المكونات والتحقق من صحتها وانسجامها مع أحكام هذا القانون.

ثانياً: تتولى المفوضية بالتنسيق مع الجهاز المركزي للإحصاء التحقق من نسب المكونات السكانية في كل وحدة إدارية وإعلان قائمة الوحدات الإدارية المتعددة المكونات رسمياً قبل كل دورة انتخابية بما لا يقل عن ستة أشهر.

ثالثاً: تتحقق المفوضية من استيفاء المرشحين لشروط الترشح المنصوص عليها في هذا القانون، بما في ذلك شرط الانتماء إلى المكون المحدد عند تطبيق إحدى آليتي المادة (٧)، وذلك قبل قبول طلبات الترشح.

رابعاً: تتلقى المفوضية الشكاوى المتعلقة بصحة تمثيل المكونات في نتائج الانتخابات، وتُعالج هذه الأمور في البداية قبل إحالتها إلى القضاء المختص عند الحاجة.

خامساً: تصدر المفوضية تقريراً سنوياً حول واقع تمثيل المكونات في الوحدات الإدارية المتعددة المكونات، يُرفع إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء.

سادساً: تسري على عمليات الانتخاب والإجراءات الشكلية المتعلقة بعمل أجهزة المفوضية الأحكام المنصوص عليها في قانون انتخابات مجلس النواب والمحافظات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل، وذلك فيما لم يُنص عليه بشكل خاص في هذا القانون.

الفصل الخامس — ضمانات التطبيق والرقابة

المادة (١٢) — الرقابة

أولاً: تتولى وزارة الداخلية الاتحادية الإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون.

ثانياً: تُشكل في كل وحدة إدارية متعددة المكونات لجنة رقابة تضم ممثلاً عن كل مكون، تختص بمتابعة تطبيق هذا القانون وتقديم التقارير الدورية إلى المجلس المحلي ووزارة الداخلية.

ثالثاً: يحق لأي مكون يرى وجود إخلال بأحكام هذا القانون أن يتقدم بشكوى إلى المحكمة الإدارية المختصة.

المادة (١٣) — معيار الكفاءة

لا تُعد أحكام هذا القانون المتعلقة بتمثيل المكونات انتهاكا لمبدأ الكفاءة والنزاهة، حيث يُشترط في جميع المرشحين استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون، ولا يُقبل أي مرشح لا تتوفر فيه هذه الشروط بغض النظر عن انتمائه المكوناتي.

الفصل السادس — الأحكام الانتقالية

المادة (١٤) — الأحكام الانتقالية

أولاً: تُعتمد نتائج التعداد العام للسكان والمساكن لعام ٢٠٢٤ الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء كأساس للتصنيف الديموغرافي العام للوحدات الإدارية.

ثانياً: نظرًا لعدم احتواء تعداد ٢٠٢٤ على بيانات مكوناتية تفصيلية على مستوى القضاء والناحية، يُكلف الجهاز المركزي للإحصاء بالتنسيق مع وزارة الداخلية بإجراء مسح مكوناتي تكميلي خاص بالوحدات الإدارية المتعددة المكونات خلال فترة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون.

ثالثاً: حتى صدور نتائج المسح المكوناتي التكميلي المشار إليه في البند (ثانياً)، تُعتمد بيانات بطاقات الهوية الوطنية الصادرة عن وزارة الداخلية كمرجع مؤقت لتحديد الانتماء المكوناتي على مستوى الوحدة الإدارية.

رابعاً: لا تُعاد انتخابات المجالس المحلية الحالية بسبب نفاذ هذا القانون، وتُطبق أحكامه اعتبارًا من الدورة الانتخابية التالية لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

خامساً: تُمنح الوحدات الإدارية المتعددة المكونات مهلة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون لتوفيق أوضاعها وفق أحكامه.

الفصل السابع — أحكام ختامية

المادة (١٥)

تُلغى جميع النصوص القانونية التي تتعارض مع أحكام هذا القانون.

المادة (١٦)

يُعمل بهذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

الأسباب الموجبة

نظرًا لغياب النص التشريعي الواضح الذي ينظم تمثيل المكونات في الوحدات الإدارية المتعددة المكونات، وما نتج عن هذا الغياب من اجتهادات سياسية متقلبة ومتذبذبة أدت إلى أزمات إدارية متكررة كما يتضح من تجارب سنجار وبعشيقة وغيرها الكثير من المناطق من الاقضية والنواحي، ولضمان حق جميع المكونات في المشاركة في إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ التوازن والتوزيع العادل دون المساس بمعيار الكفاءة، ولأن ضبط إيقاع التمثيل في الوحدات الإدارية الدنيا مثل الناحية والقضاء يُؤسس لأسس سليمة لصحة التمثيل الاتحادي في مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إذ أن هذه الوحدات هي المصدر الذي ينبثق منه الممثلون على المستوى الاتحادي، فأن إصلاح القاعدة ينعكس تلقائيًا على صحة القمة وسلامة التمثيل الوطني الشامل، تم تشريع هذا القانون.

Abstract

This study addresses a pivotal constitutional and political issue concerning the extent to which the principle of component representation has influenced the structure of the legislative and executive authorities in Iraq at both the federal and local levels, within the constitutional framework established by the Iraqi Constitution of 2005.

The first chapter provides a conceptual foundation for the term components, distinguishing it from minorities, sects, and ethnicities, and demonstrates that Iraqi society is characterized by three intertwined patterns of diversity: the national, including Arabs, Kurds, Turkmens, Chaldeans, and Assyrians; the religious, including Muslims, Christians, Yazidis, Mandaean Sabeans, and Kakais; and the sectarian, between Shia and Sunni. An analysis of successive Iraqi constitutions revealed that the term components remained absent explicitly until the 2005 Constitution formally recognized it, drawing on comparative constitutional experiences from countries such as Lebanon and Switzerland in managing societal diversity.

The second chapter examined the impact of components on the legislative authority at both levels: federally, through the quota system in the Council of Representatives and the persistent absence of the Federation Council despite the explicit constitutional provision for over twenty years; and locally, through the Kurdistan Region Parliament, provincial councils, and district councils, highlighting the constitutional issues raised by Federal Court Decision No. 83/Federal/2023 regarding the component quota in the Region.

The third chapter addressed the impact of components on the executive authority: federally, through the distribution of the three presidencies and the Council of Ministers; and locally, through the Kurdistan Region presidency and government, and the positions of governor, qaimmaqam, and district director in areas of component tension such as Sinjar, Bashiqa, and Hamdaniya.

The study concluded that component representation has shifted in practice from a guarantee of balance to political sectarian quotas that undermined institutional efficiency, proposing key constitutional and legislative reforms, most notably activating the absent Federation Council, reforming the quota system, and enacting a special law to regulate component representation in multi-component administrative units, achieving balance between fair representation and the requirements of competence and integrity.

Keywords: Components, Legislative Authority, Executive Authority, Political Sectarian Quotas, Consociational Democracy, Iraqi Constitution 2005



Al-Alamein Institute for Higher Studies



Ministry of Higher Education and Scientific Research

The Effect of Components on the Formation of the Legislative and Executive Authorities in Iraq

A Thesis Submitted by the Student

Abdul Azeem Yahya Allawi

To the Council of Al-Alamein Institute for Higher Studies in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public Law

Under the Supervision of

Ayat Salman Shaheeb

Professor of Constitutional Law

1448 A.H **2026 A.D**