

## اليات بناء دولة القانون في العراق

زيد رافع سلطان  
جامعة الموصل/كلية العلوم السياسية  
(قدم للنشر في ٢٠٢٢/٨/٨ قبل للنشر في ٢٠٢٢/٩/٩)

شيماء رافع سلطان  
جامعة الموصل/كلية التربية الأساسية  
(قدم للنشر في ٢٠٢٢/٨/٨ قبل للنشر في ٢٠٢٢/٩/٩)

### ملخص البحث

شهدت الدولة الحديثة بمفهومها العام منذ نشأتها ولغاية اليوم تطورات كثيرة سواء في بنيتها أم في الوظائف التي تؤديها، وانتقلت بذلك من دولة خاضعة لسيطرة الحاكم الفرد ذو الصلاحيات المطلقة على موارد المجتمع المادية والبشرية بصفته الحاكم الابوي إلى دولة يكون فيها الحاكم مقيد بالقانون والدستور ويخضع للرقابة والمساءلة، ومن دولة الشخصية إلى دولة المؤسسة، أي الدولة التي تعتمد على المؤسسات ويسود فيها حكم القانون، فسنت دساتير وشرعت قوانين واتجهت لأن تجعل من أفرادها مواطنين ذوي حقوق وحرريات وواجبات متساوية، ومن هنا جاءت فكرة موضوع البحث لدراسة دولة القانون وما تحتاج إليه من متطلبات مركزين على التجربة العراقية كحالة للدراسة والبحث.

## Mechanisms for building the rule of law in Iraq

**Shaima Rafi Sultan**

**Mosul University / College of  
Basic Education**

**Zaid Rafi Sultan**

**Mosul University / College of  
Basic Education**

### Summary

The modern state in its general sense, since its inception until today, has witnessed many developments, whether in its structure or in the functions it performs, and thus moved from a state subject to the control of the individual ruler with absolute powers over the material and human resources of society as the patriarchal ruler to a state in which the ruler is bound by the law and the constitution and is subject to control and question From the state of personalization to the state of the institution, that is, the state that depends on institutions and in which the rule of law prevails, it enacted constitutions and legislated laws and tended to make of its members citizens with equal rights, freedoms and duties. On the Iraqi experience as a case for study and research

### **أولاً: أهمية البحث:**

تأتي أهمية البحث من حاجة العراق الماسة إلى إعادة بناء دولته من جديد بعد أن دمرها الاحتلال وسياسات الحكام والحروب التي خاضتها البلاد على مدى عقود عديدة، تلك الدولة التي ينبغي تشييدها من جديد على أسس الدستور والقانون واحترام الحقوق والحريات.

### **ثانياً: إشكالية البحث:**

تكمن إشكالية البحث في علاقة السلطة بالدولة فضلاً عن طبيعة تلك السلطة القائمة على أساس سيطرة الشخصيات بدلاً من سيادة وقيادة المؤسسات ليتم اختزال مؤسسات الدولة في أشخاص معينين، الأمر الذي أدى إلى غياب حكم القانون والدستور وضياع الحقوق والحريات.

### **ثالثاً: فرضية البحث:**

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان اصلاح السلطة يعد مدخلا اساسيا لبناء الدولة الحديثة، وهذا يتطلب عدد من الأسس والمتطلبات يأتي في مقدمتها وجود الدستور الداعي والراعي لتلك المؤسسات فضلاً عن سمو هذا الدستور واحترام قواعده وسيادة القانون على الجميع.

### **رابعاً: منهج البحث:**

من اجل حل اشكالية البحث ومحاولة اثبات فرضيته اعتمدنا المنهج المؤسسي الذي يؤكد على ان الدولة هي وحدة التحليل السياسي باعتبارها مجموعة من المؤسسات الدستورية والسياسية واسلوب ممارسة السلطة من خلالها.

## المبحث الأول

### الاطار النظري والمفاهيمي

سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نحاول في المطلب الأول الوقوف على مفهوم دولة القانون، وفي المطلب الثاني نوضح أهم العناصر التي يتطلبها بناء دولة القانون.

#### المطلب الأول: مفهوم دولة القانون:

لا يمكن تصور وجود مجتمع أو جماعة بدون تنظيم سياسي متمثل في وجود سلطة عليا، وقد كانت هذه السلطة العليا متركزة في يد شخص الحاكم يمارسها وكأنها امتياز شخصي له، مما أدى إلى التحكم بمصير هذه المجتمعات والجماعات ومع تطور الوعي السياسي والاجتماعي للأخيرة، فلم تعد السلطة امتيازاً شخصياً للحاكم وإنما مؤسسة منفصلة عن شخص من يمارسها إذ أصبحت شخصاً معنوياً مستقلاً عن شخص من يعهد إليه ممارستها، تدعى الدولة، فكان هناك إجماع في الفقه السياسي والدستوري على الربط بين وجود المجتمع وفكرة الدولة كسلطة سياسية خاضعة للقانون<sup>(١)</sup>.

ويعد خضوع الدولة للقانون مظهراً من مظاهر المدنية الحديثة إذ يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وتكون الدولة قانونية عندما تخضع جميع مؤسساتها وهيئاتها الحاكمة لقواعد تقيدها، فمن المسلمات في العصر الحديث أن الدولة لا بد أن تخضع للقانون بما يؤدي إليه من حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، والدولة لا تكون قانونية إلا حيث تخضع فيها جميع الهيئات الحاكمة لقواعد تقيدها وتسمو عليها أي أن مبدأ خضوع الدولة للقانون أو مبدأ المشروعية يهدف إلى جعل السلطات الحاكمة في الدولة تخضع لقواعد ملزمة لها كما هي ملزمة للمحكومين<sup>(٢)</sup>.

وقد اختلف الكتاب والباحثين في اعطاء تعريف جامع شامل لدولة القانون فمنهم من عرفها بأنها: (حالة ناتجة عن خضوع مجتمع ما لنظام قانوني يقضي على الفوضى والعدالة الخاصة. أي

١ ( ) د. عصام الدبس، النظم السياسية (اسس التنظيم السياسي)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠م، ص ٢١.

٢ ( ) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٣٠.

مصطلح يعكس وجود نظام قانوني يتم فيه فعلاً احترام القانون ضماناً لحقوق الخاضعين له<sup>(١)</sup>. إذ يبين هذا التعريف أن كل نظام يخضع فيه المجتمع إلى القانون، وبعد الفقيه روبرت فون مول، *Rechtsstaat* بالريشتات ( 1799-1875 أول من استعمل هذا المصطلح، (Robert von Mohl) إذ أشار في مؤلف له نُشر في عام 1831 إلى دولة القانون بوصفها التي يكون *Verstandesstaat* شكلاً من أشكال الدولة العقلانية أساسها ضمان حريات المواطنين وحقوقهم في مواجهة محاولات تقييدها من مؤسسات الدولة<sup>(٢)</sup>

كما تعرف بأنها الدولة التي تخضع و تتقيد في جميع مظاهر نشاطها بأحكام القانون أي أن جميع سلطات الدولة ، التشريعية والتنفيذية و القضائية، لا يمكنها أن تتصرف إلا في حدود أحكام القانون، ما دامت هذه الأحكام لم تلغ أو تعدل وفقاً للشكليات و للإجراءات المحددة بالنصوص القانونية. ومن أهم مرتكزات قيام دولة القانون هو خضوع السلطة الإدارية أي السلطة التنفيذية في الدولة للقواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>.

يلزم لقيام الدولة واكتسابها الشخصية الدولية أن يتوافر لها ثلاثة عناصر مادية هي: الإقليم، والشعب، والحكومة، ويعتبر البعض توافر القدرة على إنشاء القواعد القانونية بالاعتراف عنصراً رابعاً، ويرى البعض الآخر أن العنصر الرابع يتمثل في قدرة الدولة على الدخول في علاقات مع الدول الأخرى. وبناء على ذلك لا يجوز الاستناد فقط إلى الشق الأول من المبدأ للقول بأن "مبدأ المشروعية مبدأ قديم يرجع إلى التاريخ الذي أحس فيه الناس أن حرية الجماعة إنما ترتكز على ما يقدمه القانون بحكم ثباته، وخاصيتي العموم والتجريد من ضمانات، وأن المدن السياسية القديمة عرفت صورة بدائية لكنها جوهرية من المشروعية، لأنه بتدوين العرف وشيوع العلم بالقانون بين طبقات العامة لم يعد للسلطات الحاكمة أن تعتدي عليهم إلا حسبما تسمح به القواعد القانونية المقررة سلفاً على أساس من

١ ( ) د. غالب غانم ، دولة القانون ، تصميم عام وموسع ، المعهد الوطني للإدارة ، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص ٧.

٢ ( ) كمال جعلاب ، دولة القانون الديمقراطية: إشكالية المفهوم ومتطلبات الدسترة ، مجلة سياسات عربية ، المركز العربي للبحوث ، الدوحة ، م ٩٤ ، ٥٢٤ ، ٢٠٢١ ، ص ٩.

٣ ( ) سالار علو ، مفهوم دولة القانون ومرتكزاتها ، موقع ولايتي مه ، الأربعاء ٠٢ كانون الثاني ٢٠١٣ ، على الرابط التالي : <https://www.welateme.net/erebi/modules.php?name=News&file=article&sid=14763>

تاريخ الدخول ٢٠٢٢/٣/١٠.

العمومية والتجريد<sup>(١)</sup>، وأساس ذلك، أن الحاكم في العصور القديمة لم يكن يخضع للقانون، فقد كانت سلطته مطلقة في تحديد مضمونه، عنه يصدر القانون، وله أن يعدله حسبما شاء، دون أن يكون في استطاعة المحكومين الادعاء بحقوق ثابتة، لقد كان الحاكم هو الذي يمنحهم الحريات، وهو الذي يحرمهم منها متى شاء. ومع ذلك، فقد عرف الإسلام مبدأ خضوع الدولة للقانون على النحو الصحيح<sup>(٢)</sup>.

من المظاهر الاساسية للمدنيات الحديثة اخضاع الدولة في تصرفاتها لحكم القانون. "ولقد اصبح خضوع الحكام للقانون ووضع الحدود على سلطانهم أمراً تحتمة التطورات العصرية، فقد تطورت امكانيات الدولة في العصر الحديث - نتيجة لتقدم العلوم والاختراعات- الى درجة اصبح معها من اللازم تحديد سلطاتها واخضاعها لقواعد عليا تمنع الحكام من إساءة استعمال امكانياتها الضخمة"<sup>(٣)</sup>. كما اضحى خضوع الدولة للقانون، وامثال الحكام فيها لقواعد تسمو عليهم، وتحد من سلطانهم أمراً مسلماً به في الأنظمة السياسية المختلفة في الوقت الحاضر، ولكن الخلاف لا زال قائماً في الفقه بشأن تفسير هذه الظاهرة، وتعيين الأساس القانوني أو الفلسفي لها، فقامت نظريات عديدة تتلمس السند الصحيح، وتشعبت الأفكار التي تناقش المبررات التي يقوم عليها هذا النظام، غير أن نظام الدولة القانونية حديث النشأة نسبياً ولم يتكون إلا تدريجياً وعلى مراحل متتابعة بحسب الظروف التاريخية لكل بلد<sup>(٤)</sup>.

## المطلب الثاني

### مرتكزات دولة القانون

- 
- (١) د. محمد عبد اللطيف، النظم السياسية، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٧، ص ١١٥.
  - (٢) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سبق ذكره، ص ١١٦.
  - (٣) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، مصر، ١٤، ١٩٥٩، ص ٨٥٧.
  - (٤) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سبق ذكره، ص ١١٩.

يراد بعناصر دولة القانون بهذا الصدد ما تتوقف عليه دولة القانون ويدخل في ماهيتها، بحيث يؤدي تخلف أحد هذه العناصر الى انتفاء هذا الوصف وتتحول الى دولة بوليسية تنتهك فيها الحقوق وتستباح الحريات وييسس فيها القانون . واهم هذه العناصر :

### اولا: وجود الدستور:

ترتبط دولة القانون وجودا وعدمها بوجود دستور يتضمن القواعد المحددة لنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة واختصاصاتها والنصوص الكفيلة بحماية الحقوق والحريات الاساسية المقررة للأفراد - فالدستور يقوم على دعامين الأولى السلطة والثانية الحرية ويسعى جاهدا الى ايجاد قدر من التوازن والتصالح بينهما . ويعرف الدستور بانه القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية ( البرلمان، المجلس الوطني، مجلس الامه، ... الخ ) والذي يعد القانون الرئيس الذي يجب ان لا نتعارض معه القوانين الفرعية الأخرى بمعنى آخر الدستور هو الوثيقة التي تنص على القواعد العامة والمبادئ الأساسية التي تحدد شكل النظام السياسي وتحدد الحقوق والحريات العامة للمواطن وتتعرض الى واجبات رئيس الدولة وتكوين السلطات الثلاث فأنها ايضا ترسم وتحدد العلاقات بين الدولة والمجتمع وبين مؤسسات الدولة وهو قمة النظام القانوني في اي دولة ولايتصور وجود قاعده قانونيه تسمو على الدستور وانما العكس بمعنى سمو الدستور على كل القواعد القانونية الأخرى - والدستور يختص بتنظيم الدولة باعتبارها المؤسسة الام لكل مؤسسات الدولة من حيث كيفية تكوينها واختصاصاتها وكيفية مباشرتها لهذه الاختصاصات وحدود وضوابط هذه الاختصاصات، كذلك علاقة السلطة داخل الدولة مع بعضها البعض وعلاقتها بالمواطنين اضافه الى عنايته بحقوق المواطنين في مواجهة السلطات العامة وكيفية حماية هذه الحقوق<sup>(١)</sup> . وعليه فالدستور يشكل اذا قيذا قانونيا لسلطات الدولة حيث يبين حدود واختصاص كل سلطه بالشكل الذي يمنع من تجاوز السلطة على السلطة الأخرى والا تكن قد خالفت احكام الدستور وفقدت

(١) عبير سهام مهدي ، بناء دولة القانون في العراق ، المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ع ٩ ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٣-٧٤.

السند الشرعي لتصرفها - كما أن أحكام الدستور تقع في قمة هرم النظام القانوني ويسمو على ما عداها من قواعد قانونية<sup>(١)</sup>.

### ثانيا: توزيع الاختصاصات بين المؤسسات:

توجد في كل دولة من دول العالم المعاصر ثلاث مؤسسات أساسية، وهي المؤسسة التشريعية ومهمتها تشريع القوانين، والمؤسسة التنفيذية ومهمتها تنفيذ القوانين التي تشرعها الأولى، والمؤسسة القضائية وتتولى مهمة تفسير وتطبيق القوانين والفصل في المنازعات والخصومات بين الأفراد وبينهم وبين مؤسسات الدولة المركزية وبين الأخيرة وبينها وبين المؤسسات والهيئات المحلية، وتعد عملية توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة تجسيدا لمبدأ الفصل بين المؤسسات العامة الذي رسخه بشكل واضح الفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو) في كتابه (روح القوانين أو روح الشرائع)، والغاية من وراء ذلك هي أن تمارس كل مؤسسة من هذه المؤسسات: تحد من تجاوز أي منها على الأخرى، مؤسسة من هذه المؤسسات اختصاصاتها وصلاها و دستور الدولة وبما يحقق التوازن بين تلك المؤسسات مع وجود آليات وضمانات دستورية وقانونية تحد من تجاوز أي منها عارا على ذلك يعد تجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع من أهم مقومات قيام الدول القانونية، ووقتذاك يتحقق مبدأ الدستورية، على ذلك فإن أية محاولة من أية مؤسسة من تلك المؤسسات الثلاث ممارسة اختصاصات أكبر من تلك التي حددها لها الدستور أو التجاوز على اختصاصات المؤسسات الأخرى يحدث خلافا في التوازن المؤسساتي، ما يفضي إلى انحراف الدولة عن مسارها القانوني والدستوري، والأمر يغدو أكثر خطورة حينها تهيم فئة أو فرد على جميع هذه المؤسسات، ومن ثم تكون الجهة التي تشرع القوانين هي ذاتها التي تفسر وتطبق وتنفذ القوانين بدون أن يكون هناك رقيب أو مانع من إيقاف تصرفاتها. وينبغي الإشارة إلى إن التوازن المؤسساتي المنشود بفعل تطبيق هذا المبدأ - مبدأ توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة - لا يعني بالضرورة التحقيق التكافؤ أو المساواة بين المؤسسات المركزية على وجه التحديد، كما لا يعني هل كل مؤسسة بمعزل عن قريناتها، بل على العكس ينبغي أن تعمل كل تلك المؤسسات على وفق مبادئ التنسيق

(١) المصدر نفسه، ص ٥٣-٧٤.

والتعاون والتكامل التي صحت من أهم وظائف النظم السياسية المعاصرة، حتى مع رجحان كفة مؤسسات أو إحدى هيئاتها دستوريا<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: سيادة القانون:

تعد سيادة القانون إحدى أهم ضمانات خضوع الدولة للقانون، ما يعني أن المؤسسة التنفيذية وكل الهيئات والمؤسسات والدوائر والعاملين فيها تلتزم بكل ما يصدر عن المؤسسة التشريعية - كونها هي الممثل الشرعي للشعب وتتوب عنه في ممارسة السلطة - من قوانين (١)، ومن ثم تنفذ تلك القوانين على أكمل وجه، وذلك بغية تحقيق المصلحة العامة. ولكي يتم تجسيد مبدأ سيادة القانون في الدولة ينبغي أن يطبق القانون على كل فرد من أفراد المجتمع بصرف النظر عن موقع المسؤولية والمكانة والدور، ما يعني أن يكون الجميع متساوين أمام القانون، سواء من ناحية الحماية التي توفرها القوانين السائدة لهم أم من ناحية العقاب الذي تفرضه على المخالفين منهم، وهذا هو المعيار الذي يعد بمثابة الفيصل في التمييز بين دولة القانون عن غيرها، لذا فإن هذا المبدأ جاري تطبيقه على قدم وساق في النظم المتقدمة، وعلى خلاف ذلك ما زال هذا المبدأ معلقاً في النظم المتخلفة، وعلى ذلك يعد هذا المبدأ معياراً للنقد والتحضر<sup>(٢)</sup>.

### رابعاً: ضمان الحقوق والحريات العامة والخاصة:

تتصدر في معظم دول العالم المعاصر قائمة الحقوق والحريات العامة والخاصة نصوص الدساتير المدونة، ولكن الإشكالية تكمن في مدى جدية وقدرة هذه الدولة أو تلك في توفير الآليات التي تضمن حماية تلك الحقوق والحريات العامة والخاصة بكل ألوانها، السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وممارستها من قبل أفراد المجتمع على الوجه الأكمل، ومن هنا يستدعي قيام دولة القانون

١ ( طه حميد حسن العنبيكي ، النظم السياسية والدستورية المعاصرة ، ط٥، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٩ ، ص١٢٣ .

٢ ( طه حميد حسن العنبيكي ، مصدر سبق ذكره ، ص١٢٨ .

ليس فقط كفالة مبدأ المساواة وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة والعمل على احترامها، بل إنها ملزمة بالعمل على تحقيق و تنمية تلك الحقوق والحريات<sup>(١)</sup>.

#### خامسا: تفعيل دور الرقابة القضائية:

تتطلب عملية بناء دولة القانون تنظيم حماية مناسبة للقواعد المقيدة لنشاط السلطة العامة. فتحقق الرقابة القضائية ضمانا حقيقية للأفراد، إذ تعطيهم سلاحاً بمقتضاه يستطيع الالتجاء إلى جهة تتمتع بضمانات حصينة من إلغاء أو تعديل أو التعويض عن القرارات والإجراءات التي تتخذها السلطات العامة بالمخالفة للقواعد القانونية المقررة واستقلال السلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال ضروريات لتحقيق رقابة فعالة ومنتجة للسلطة القضائية<sup>(٢)</sup>. ولا شك ان وجود قضاء مستقل يشكل احد اهم العناصر الاساسية لقيام دولة القانون. وعلى استقلال القضاء يتوقف الوجود الفعلي لبقية مقومات او عناصر دولة القانون فلا قيمة للدستور، ولا لمبدأ الفصل بين السلطات الا بوجود رقابة قضائية تضمن احترام احكام الدستور وبقية القواعد القانونية. وتضمن ممارسة كل سلطه لوظائفها في حدود مبدأ الفصل بين السلطات وتضمن حماية للحقوق والحريات الفردية، ولا قيمه لهذه الرقابة القضائية الا اذا كان القضاء المستقل<sup>(٣)</sup>.

(١) المصدر نفسه، ص ١٢٦.

(٢) عبد الله خليل، القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري، المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ١٩٩٣، ص ١٠\_١١.

٣ طه حميد حسن العنبيكي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢.

## المبحث الثاني

### اليات بناء دولة القانون في العراق

هناك عدد من الليات التي يتم من خلالها بناء دولة القانون في العراق ومنها

#### أولاً : التغلب على المحاصصة الطائفية:

ان ثمة معيار جديد بات يعتمد في إدارة السلطة السياسية في البلاد وان لم ينص عليه الدستور لا صراحة ولا ضمناً ألا وهو مبدأ التوافق في توزيع وتقاسم السلطات في النظام السياسي العراقي او بات يعرف بالعملية السياسية في العراق، وقد جرى زرع وترسيخ المحاصصة الطائفية والسياسية في العراق منذ عام ٢٠٠٣ عندما تم تشكيل مجلس الحكم الانتقالي برئاسة الحاكم المدني الامريكي (بول بريمر)، اذ كان المجلس المذكور الذي تشكل في شهر ايار من عام ٢٠٠٣ قد ضم (٢٥) عضواً من ممثلي الكيانات السياسية المختلفة، وقد راعى المجلس في تشكيلته الحجم السكاني لكل طائفة وقومية، اذ ضم (١٣) عضواً من الشيعة العرب و (٥) أعضاء من السنة العرب و (٥) أعضاء من القومية الكردية فضلاً عن عضوين اخرين لكل من المسيحيين والتركمان بالتساوي<sup>(١)</sup>. وعلى الرغم من أن الدستور لم يشير إلى هذه الإجراءات ولم ينص عليها قانوناً إلا أنها باتت عرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات العراقية المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٣. وهو أمر يتناقض اصلاً مع الدستور العراقي الذي نص في المادة (١) من الباب الأول على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية ... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ) مما يوحي بما لا يدع مجالاً للشك أن الحكم في العراق بات، كما يفترض أن يكون، يقوم على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء أكانت حزباً أم ائتلاف يضم مجموعة من الأحزاب وهي التي تشكل الحكومة وتنتخب رئيس الجمهورية، إلا أن القاعدة التي بات معمولاً بها هو اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية والسياسية ) في توزيع المناصب والأدوار. الأمر الذي انعكس سلباً على بناء دولة القانون في العراق، واذ ما أريد تجاوز هذه الاشكالية فينبغي العمل على تولي المناصب الحكومية على أساس الاستحقاق الانتخابي وتحقيق الاغلبية التي نص عليها الدستور

(١) ديناميكيات النزاع في العراق: تقييم استراتيجي، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد - أبريل، ٢٠٠٧، ص ٨ .

العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥. لذلك فإن الطريق الذي ينبغي اتباعه من أجل تجاوز المحاصصة الطائفية في العراق المعاصر تتمثل بالاتي:<sup>(١)</sup>

- ١- تعزيز الديمقراطية والمواطنة، وهذا يحتاج الى واختيار النموذج المناسب بين الديمقراطية التوافقية والديمقراطية الليبرالية الحديثة.٢. تفعيل دور المرجعيات الدينية والنخب السياسية المعتدلة.
  - ٢- استحضار الصراع التاريخي الديني والمذهبي، وغياب الهوية.
  - ٣- فشل السلطات في ادارة التنوع الاجتماعي الموجود في العراق والتنافس الانتخابي المحتدم.
- في حين تتمثل المعالجات السياسية والدينية للطائفية السياسية في العراق بالاتي<sup>(٢)</sup>:-

- المعالجات السياسية.
- حل الخلافات السياسية.
- اصدار قانون تحريم الطائفية.
- منهضة سياسات الاحتلال.
- متابعة الاعلام الطائفي.
- المعالجات الدينية.
- الحوار الديني والتقريب بين المذاهب.
- متابعة المناهج الدينية التعليمية.
- رفض الخطاب الديني المتطرف.
- النخب الدينية المعتدلة.

### ثانيا: تعزيز الانتماء أو الهوية:

---

(١) د. طارق عبد الحافظ الزبيدي، إشكالية الطائفية السياسية، محاضرة ملقاءة على طلبة الدراسات العليا، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٥ / ١٢ / ٢٠٢٠.

(٢) المحاصصة الطائفية والسياسية وأثرها في الإستقرار، مقال منشور في جريدة الزمان بتاريخ ٧ تموز ٢٠١٤، متاح على الرابط التالي: <https://www.azzaman.com>

ترتبط الهوية بوجود شعور بالانتماء المشترك بين الافراد الذين يعيشون معاً على اقليم محدد ويخضعون لسلطة دولة ما وحينذاك ايضاً يتولد شعور بين هؤلاء الافراد بأنهم متميزين عن غيرهم من الجماعات-المجتمعات -الآخري ويجمعهم الولاء للدولة التي ينتمون لها وحينذاك تتعزز روح المواطنة ويتنامى الشعور بالانتماء للوطن (الدولة/الامة)<sup>(١)</sup>.

تعد هذه الاشكالية عاملاً حاسماً في عملية بناء دولة القانون واستقرارها لا سيما في المجتمعات التي تتكون من جماعات عرقية أو دينية أو ثقافية، والعراق كأحد هذه الدول لم يصل إلى مستوى دمج هذه الانتماءات الفرعية من أجل الوصول إلى هوية مشتركة وعامة، علماً أن هذا الدمج لا يعني إزالة أو تهميش الانتماءات الفرعية بقدر ما يعني وجود هوية سياسية وطنية عامة شاملة يتم تغليبها على جميع الهويات الفرعية الأخرى، كما أن ن تقسيمات البيئة الاجتماعية والتعدد الذي يتسم به المجتمع العراقي نقلت الولاء من الدولة إلى الولاءات الفرعية بحسب الإنتماء العرقي أو الطائفي، الأمر الذي أضعف الشعور بالهوية العراقية وبالمواطنة العراقية، ولعل ما عمق من هذه الحالة هو فشل الخطاب السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ في إيجاد روابط مشتركة تعيد اللحمة الوطنية وتدفع بالمواطنة إلى الأمام، بل على العكس نراه عمق من الأزمة لأنه لم يستند إلى خطاب جامع واحد يصهر كل خصوصيات المجتمع العراقي وانتماءاتهم تحت الهوية الوطنية العراقية<sup>(٢)</sup>.

### الحلول المقترحة لمعالجة أزمة الانتماء :

إن التعددية التي يتمتع بها المجتمع العراقي ليست حالة سلبية أو حالة فريدة بين دول العالم. لذا يتطلب من النظام السياسي في العراق أن يؤمن بالتعددية، ويحفظ الحقوق والحريات العامة لكل أفراد الشعب من دون تمييز، ورفع مصلحة الوطن فوق الانتماءات الفرعية. وهناك عدد من النقاط تصنف على انها آلياتٍ للتعايش بين الهويات الفرعية، وهي:<sup>(٣)</sup>

١ ( ) طه حميد العنبيكي مصدر سبق ذكره، ص ٢٣-٢٤

٢ ( ) حميد الهاشمي، ميكانيزمات العيش المشترك وأزمة الهوية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، ٢٠١٣، ص ٤-٦.

٣ ( ) هيفاء احمد محمد، اشكالية الهوية الوطنية العراقية، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد ٥٣، ص ٤.

١. العدالة الاجتماعية: فهي أحد أهم أركان العيش المشترك وعناصر بناء الهوية الوطنية التي تعتبر مظلة لجميع المواطنين. إن الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية من خلال عدم تكافؤ الفرص، وغياب القانون أو ضعفه، وسيادة المحسوبية لطرفٍ على حسابٍ آخر، وامتيازاتٍ لطبقاتٍ وفئاتٍ معينةٍ على حساب غيرها، كلُّها تصبُّ في منحنى إضعاف الهوية الوطنية ومفهوم المواطنة.

٢. المشاركة السياسية وعدم الإقصاء: إنَّ المشاركة السياسية هي الأخرى واحدةً من ركائز العيش المشترك وقرار الهوية الوطنية. فالمشاركة السياسية تعني ممارسة الحقِّ في الإدارة السياسية وصنع القرار والحكم سواءً على مستوى الحكومة المركزية أو الحكومات المحلية. وهي تعبيرٌ صادقٌ عن حقوق المواطنة التي ترسخ الانتماء والولاء للوطن والانضواء تحت هويته الوطنية. وبخلاف ذلك، فإنَّ الأمر يعني بالضرورة تمييزاً واقصاءً وعزلاً، بل حرماناً لفئاتٍ من أبناء الوطن الواحد.

٣. التنمية الاجتماعية: إنَّ التنمية الاجتماعية تهدف غالباً إلى تحسين الواقع الصحيِّ والتعليميِّ والثقافيِّ والترفيهيِّ والإداريِّ، إضافةً إلى الجانب الاقتصاديِّ. وإنَّ تحقُّق مثل هذه الأهداف سيرفع من درجات الرضا عن الإدارة السياسية عامّة وبالتالي يعزز روح الانتماء والولاء للهوية الوطنية.

٤. الأمن الاجتماعي: يشير مفهوم الأمن الاجتماعيِّ إلى كفالة الدولة لأمن المواطنين من الاعتداءات والأخطار التي تستهدفهم سواءً كانت من خارج البلد أو من داخله. ولذا فضمان الأمن الاجتماعيِّ للمواطن، يعدُّ إلى حدٍّ كبيرٍ ضماناً لحياة كريمةٍ تُشعر الفرد بالانتماء والولاء لهذا الوطن.

٥. التعايش في السكن: يشير هذا إلى التعايش والسكن المشترك في أحياءٍ مختلطةٍ بين مختلف الاثنيات والمذاهب والأديان. وهو نموذج حقيقي يجسّد التسامح وقبول الآخر من أبناء البلد.

٦. الزواج المختلط: إنَّ الزواج المختلط من الآليات المرتبطة بالواقع الاجتماعيِّ وأجواء التسامح، حيث يمثّل تجسيداً لذوبان الفروقات العرقية والطائفية والعنصرية والطبقية وغير ذلك. وفيه تقوية للأواصر

وتداخلُ دماء النسب وصلات القرابة، وهو ما ينعكس على تداخل الانتماءات وتذويب أية نزعةٍ نحو الهويات الفرعية التي تأتي على حساب الهوية الوطنية<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات

لقد اعتمد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات في بابه الثالث في محاولة منه للتخلص من مبدأ وحدة السلطات والت وظائف الثلاث التي كرست الاستبداد السياسي حيث عالج كل فصل من فصول هذا الباب وظائف السلطات الثلاث واختصاصاتها وطرق تشكيلها ، واولى السلطات التي تطرق لها هذا الباب هي السلطة التشريعية التي تعد اساس النظم البرلمانية الحديثة ، حيث اكد على ان هذه السلطة تشكل من مجلسين هما : مجلس النواب الذي يختار اعضاءه بطريقة الاقتراع السري المباشر على ان يراعي سائر مكونات الشعب العراقي علماً ان هذه النقطة بالذات اي المراجعة يناقض مع فكرة الانتخاب التي هي اساس اختيار مجلس النواب ب التشريع ومراقبة اداء السلطة التنفيذية عن طريق السؤال والمساءلة وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة وانتخاب رئيس الجمهورية ومنح رئيس الوزراء والوزراء الثقة وسحبها منه والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة ومسألة رئيس الجمهورية واعفائه من منصبه<sup>٢</sup>.

ومجلس الاتحاد نص الدستور على إنشاء مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم ويعد هذا المجلس فكرة دستورية مؤجلة لحين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين واذا لم يصدر مثل هذا القرار فلن يتشكل مجلس الاتحاد ، ويعد هذا الاجراء انتقاصا من وكأنه هذا المجلس في نظام يفترض انه يقوم نيابته السلطة التشريعية بوصفه شرطاً من شروط النظام

١ هيفاء احمد محمد ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥.

٢ د. حميد صفوان خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السهوري ، بغداد وبيروت ، ٢٠١٢ ، ص ٣٥٠ - ١ - ٣٦ ،

البرلماني ، اذ يقوم المجلس الاول على اساس التحليل السكاني ، معنى يقوم الآخر على اساس مبدأ المساواة في التحليل بين الولايات ، اذ لافرق بين ولاية صغيرة او كبيرة ، وإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، والموافقة على الموازنة العامة وبالعودة الى نصوص الدستور نجد انه منح مجلس النواب صلاحيات واسعة ادت الى تغليب كفته على كفة سائر المؤسسات الدستورية الاخرى مقترباً بذلك من نظام حكم المعية اكثر من كونه نظام للحكم البرلماني، ان اولى المهام التي يجب ان تهتم بها التعديلات الدستورية للدستور العراقي هي معالجة الية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلس فيما يتعلق بعمل العملية التشريعية مثل الاقتراح والتصديق وحل الخلاف ، من اجل ضمان استقرار النصوص التي تنظمه وتأسيس نظام برلماني متكامل الى حد ما ، وسعى بعض العلماء الذين عرفوا البرلمان على انه توازن للسلطات التشريعية والتنفيذية للرهنه على ان تشكيلة البرلمان من مجلسين تعد اداة مهمة لضمان هذا التوازن مما يشيع للحكومة الاستناد على احد المجلسين في حال نشوب نزاع مع الاخرى وعلى الرغم من ذلك فإن هذا الموقف لم يحظ بموافقة كافة اشباع نظرية توازن السلطة (١).

#### **رابعاً: الرقابة على دستورية القوانين**

ان الرقابة على دستورية القوانين تعني اخضاع القانون الصادر عن السلطة التشريعية لنوع من الرقابة من قبل جهاز مستقل للتأكد من مدى مطابقتها هذا القانون للمادئ الواردة في الدستور ويركز مفهوم الرقابة على كون الدستور هو قانون الدولة الأسمى وان القواعد الواردة فيه هي الاعلى مرتبة ويتوجب على كل السلطات في الدولة احترامها والعمل بموجبها بما في ذلك السلطة التشريعية.

#### **١- الرقابة السياسية :**

تكون الرقابة السياسية عبارة عن رقابة وقائية تسبق اصدار القانون ، وتتم ممارستها من قبل هيئة خاصة انشأها الدستور ، وابرز خصائصها الاتي (٢):

١ مارينا سبروننا : التحولات الدستورية في العراق : صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق ، ترجمة فالح ص ٩٩ الحمراي ، الطبعة الاولى ، بغداد ، مكتبة عدنان للطباعة والنشر ٢٠١٢  
٢ عبدالعزيز عليوي: الانظمة الدستورية والسياسية المقارنة ، الدار القومية للطباعة ، والنشر ، مصر ، ١٩٩٧ ، ص ٩٦.

أ. تسمى رقابة سياسية لأنها تتبع حق الرقابة على دستورية القوانين الى هيئة سياسية عددها الدستور

ب. تعتبر الرقابة السياسية وقائية لأنها تعمل على تجنب الخروقات الدستورية قبل وقوعها .

٢- الرقابة القضائية :

ويقصد بها وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين اي قيام القضاء بالتحقق من مدى مطالبة القانون لاحكام الدستور .ويتم تطبيق الرقابة القضائية على دستورية القوانين من خلال طريقتين<sup>(١)</sup>:

أ. رقابة الامتناع :ويقصد بذلك امتناع القضاء عن تطبيق القوانين التي تتعارض مع الدستور ونشأ هذا النوع من الامتناع في الولايات المتحدة الامريكية اذ منحت المحاكم الاتحادية حق مراقبة القوانين التي تشرع في السلطة التشريعية .

ب. رقابة الالغاء : ويتم تطبيق هذا النوع من الرقابة حيث يقوم المتضرر من عدم دستورية القوانين بتقديم طعن امام القضاء كطالباً بالغاء القانون , ويتم تطبيق هذا النوع من الرقابة في كثير من الدول .

١ حسام احمد : الصحيفة القانونية والدستورية لاراء وقرارات المجلس الدستوري , دار الجاحظ للطباعة والنشر , بغداد , ٢٠١٩ , ص ٦٥ .

## الخاتمة

إن الدولة العراقية تواجه أزمات عدة تهدد وحدة العراق ومستقبل الدولة العراقية، مما يتطلب إعادة النظر بالدستور العراقي وتقويم مسار النظام السياسي ككل، وخلق التوافق بين القوى السياسية، اذا كان هناك ما يطلق عليه سمة العصر التي تنشأ الشعوب تحقيقها في القرن الحادي والعشرين فان ذلك سيكون بالتأكيد دولة القانون .

## اولا: الاستنتاجات

١- ان اقامة دولة القانون تتمخض عنها المؤسسات التي تحتاجها الدولة . فلا تتم ادارة شؤون الناس عن طريق مركزي قد يتطور الى دكتاتوري فردي بل عن طريق هيئات متخصصة تتمتع بصلاحيات ومؤسسات تستطيع من خلالها توجيه العمل ذاتيا دون ان يكون للمركز تدخل في ذلك.

٢- الدولة القانونية هي الدولة التي تتوفر فيها العناصر التالية: - وجود دستور -مبدأ الفصل بين السلطات -مبدأ سيادة القانون -رقابة القضاء المجلة السياسية والدولية -استقلال القضاء وانطلاقا من ان دولة القانون لايمكن ان تكون غير الدولة الديمقراطية فنحن بحاجة الى ارساء وخلق الثقافة الديمقراطية في العراق فهي - اي الديمقراطية - التي تتيح السير ضمن ركب التطور الجاري قي القرن الحادي والعشرين مثلما اتاحت لبلدان كثيره الرقي الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والعلمي فهي تضمن القضاء العادل المستقل وتضييق الخناق على التلاعب بشؤون المجتمع من قبل افراد او جماعات وذلك من خلال مؤسسات الرقابه على كل مفاصل الدولة .

٣- هناك عدة عوامل تؤثر وبشكل سلبي على اقامة دولة القانون في العراق لعل اهمها: الاحتلال وسياسته المتخبطه، فكيف يمكن بناء مؤسسات وطنيه او مؤسسات دوله مستقلة عن اثار الاحتلال وتدخله، والعامل الاخر البنيه السياسيه للحزاب الفاعله في الساحة وشكلها الطائفي والذي يشكل عاملا ضاغطا امام بناء الدولة القانونية، والعامل الثالث هو التدخل الخارجي الذي يسعى الى فرض اجندته السياسيه مما يشكل عائقا امام بناء دولة القانون.

## ثانياً: التوصيات

- ١- تعميق مفهوم المواطنة.
- ٢- ترسيخ الوحدة الوطنية بحيث يصبح الولاء للوطن بعيداً عن السياسات القسرية.
- ٣- ضرورة اصلاح السلطة السياسية من أجل أن تعبر عن جميع فئات المجتمع العراقي.
- ٤- تعميق الوحدة الوطنية العراقية عبر توحيد شعارات الدولة، والعلم العراقي، والعملية وغيرها.
- ٥- تحقيق تنمية عادلة تشمل جميع المحافظات.
- ٦- اصلاح المناهج التعليمية لتؤكد على ضرورة التعريف بتاريخ الفئات المكونة للمجتمع بدلاً من التحفيز على الانشقاق.

### قائمة المصادر

- ١- احمد جويد وآخرون، عيون على الحقوق والحريات، مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات، بغداد، ٢٠١٧.
- ٢- ثروت بدوي، النظم السياسية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة سنة ١٩٧٠ .
- ٣- حسام احمد ، الصحيفة القانونية والدستورية لآراء وقرارات المجلس الدستوري ، دار الجاحظ للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٩ .
- ٤- حميد الهاشمي، ميكانيزمات العيش المشترك وأزمة الهوية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، ٢٠١٣.
- ٥- عبد الله خليل. القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري، المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ١٩٩٣
- ٦- د.عصام الدبس، النظم السياسية: اسس التنظيم السياسي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠م
- ٧- د.غالب غانم، دولة القانون، تصميم عام وموسع، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ٢٠١٥،
- ٨- كمال جعلاب، دولة القانون الديمقراطية: إشكالية المفهوم ومتطلبات الدسترة، سياسات عربية، ٢٠٢١
- ٩- د. محمد عبد اللطيف، النظم السياسية، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٧،
- ١٠- د. ميثم الجنابي، رهان المستقبل، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٠

### ثانياً: المجلات والدوريات

- ١- ديناميكيات النزاع في العراق: تقييم استراتيجي، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد - أبريل، ٢٠٠٧، ص ٨ .
- ٢- د. طارق عبد الحافظ الزبيدي، إشكالية الطائفية السياسية، محاضرة ملقاة على طلبية الدراسات العليا، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٥ / ١٢ / ٢٠٢٠ .
- ٣- د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، ١٩٥٩
- ٤- د. طلال حامد خليل، الهوية الوطنية العراقية وآفاق المستقبل، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي بالاعواظ، الجزائر، المجلد ١٢، العدد ٤، ٢٠٢٠ .
- ٥- عبير سهام مهدي، بناء دولة القانون في العراق، المجلة الدولية والسياسية، ع ٩، ٢٠٠٨،
- ٦- هيفاء احمد محمد، اشكالية الهوية الوطنية العراقية، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد.

### ثالثاً: مواقع الانترنت

- ١- سالار علو، مفهوم دولة القانون ومرتكزاتها، موقع ولاتي مه، الأربعاء ٠٢ كانون الثاني ٢٠١٣،  
على الرابط التالي:  
<https://www.welateme.net/erebi/modules.php?name=News&file=article&sid=14763>  
تاريخ الدخول ١٠ / ٣ / ٢٠٢٢ .
- ٢- المحاضرة الطائفية والسياسية وأثرها في الاستقرار، مقال منشور في جريدة الزمان بتاريخ ٧ تموز ٢٠١٤، متاح على الرابط التالي: <https://www.azzaman.com>