

الاتجاهات الجديدة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية دراسة مقارنة في الدساتير العراقية- الدكتورة سحر محمد نجيب البياتي^(*)

المقدمة :

بصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٢٠٠٤/٣/٨ بدأت مرحلة جديدة من التطور الدستوري والسياسي في العراق ورغم تزامن هذه المرحلة الجديدة مع وقوع العراق تحت الاحتلال الأمريكي البريطاني، الذي يشكل المتغير الأول والأفعل في حاضر العراق ومستقبله. فان هذا القانون يكتسب أهمية كبيرة اليوم، لأنه يرسم الملامح الدستورية والسياسية لمستقبل العراق وأمنه واستقراره وتقدمه على أسس جديدة من خلال تبنيه مجموعة من القيم والمبادئ والقواعد والمصادر والنظم، والعلاقة بين المركز والمناطق والموقف من الفيدرالية، والمسألة الطائفية، والجنسية، والمواطنة، وحقوق المرأة. فضلا عن دور الإسلام في نظام الحكم وضمانات الحرية الدينية وموضعه بين مصادر التشريع. ثمة إشكالات ومشكلات وتداعيات واسعة أثارها هذا التطور والتغير الذي تبناه هذا القانون، نظرا لما يترتب عليها من أثار لها خطورتها في حياتنا الاجتماعية بجوانبها كافة، وعليه حرصنا على اختيار بعض من هذه التطورات والتغيرات المثيرة للجدل وهي تغيير هوية الدولة ولغتها وشكلها وتبني مبدأ ازدواجية الجنسية والتي سوف تثير مشاكل أساسية في العراق لأنها تعد من خطوط الصدع في أسس الدولة و المجتمع العراقي لأنه سوف تدفع إلى المزيد من التفتت والانقسام والتشرذم وارتهان مستقبل الدولة بيد الذين ليس لهم الولاء الوطني وصولا إلى التخلخل البنوي في أسس التعايش في ما بين مكوناته الثقافية. الأمر الذي يؤدي إلى انهيار المجتمع والدولة.

وعليه سوف نوضح كل ما يتعلق بالبحث والجوانب المتعلقة به من خلال النقاط الآتية:

أولاً : فرضية البحث :

ينصب موضوع البحث على توضيح الأمور الآتية:

(*) مدرس القانون الدستوري في كلية الحداثة الجامعة .
أستلم في ٢٠٠٧/٧/١٦ * قبل للنشر في ٢٠٠٧/١٢/٢٧ .

١. إن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة ٢٠٠٤ بعد احتلال العراق قد غير هوية الدولة فقد سلب أو اسقط عن الدولة العراقية هويتها العربية فلا عروبة للدولة التي يشكل العرب العراقيون فيها نسبة غالبية ولم يعدوا العراق جزءاً من الأمة العربية وقد عدوا اللغة الكردية اللغة الرسمية الأخرى في العراق الى جانب اللغة العربية للغة الرسمية الوطنية للدولة. كما انه تناول مسألة الهوية الإسلامية بشكل مغاير لما كان سائداً في الدساتير السابقة. تلك الهوية التي أكدتها الدساتير السابقة الصادرة من سنة ١٩٢٥ إلى ١٩٧٠ المؤقت.
٢. إن هذا القانون قد غير شكل الدولة العراقية فبعد أن كانت دولة بسيطة موحدة يعود جذورها إلى العشرينات من القرن الماضي وهو ما أكدته الدساتير العراقية السابقة أصبحت الآن دولة مركبة اعتمدت النظام الفيدرالي.
٣. إن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد تبنى مبدأ ازدواجية الجنسية وفيه أجاز هذا القانون للعراقي بأن يحمل أكثر من جنسية واحدة بينما الدساتير العراقية السابقة تبنت مبدأ وحدة الجنسية فلم تسمح للعراقي بأن يحمل أكثر من جنسية واحدة.

ثانياً : أهمية البحث :

تتأتى أهمية البحث من المشكلة التي طرحناها، فما يهمننا كقانونيين هو وضع النصوص الدستورية السليمة والصحيحة التي تتلاءم وتتناسب مع مجتمعنا وحماية أمنه واستقراره لان القول بغير ذلك يعني تعرض المجتمع لتخلخل في أسس التعايش مايبين مكوناته الأمر الذي يؤدي إلى تنامي الصدامات والصراعات مايبين مكونات المجتمع وهو ما ينعكس على امن واستقرار المجتمع وبالتالي تقسيم وتفتيت الدولة والمجتمع.

ثالثاً : منهجية البحث :

اعتمدنا في هذا البحث أسلوب التحليل والنقد الذي يقوم على تحليل النصوص واستجلاء معانيها ومقاصدها للوقوف على مواطن الخلل والضعف والنقص في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لمعرفة مدى صلاحية هذه النصوص وملاءمتها للمجتمع. أمليين أن يفيدنا ذلك في استخلاص العبر والدروس منها. لتجنبها في المستقبل كما اعتمدنا أسلوب المقارنة في هذه الدراسة. وقد تناولنا في هذه المقارنة الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-١٩٧٠.

رابعاً : مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث بالتساؤلات التي أثارناها في فرضيات البحث وهل ان هذه القيم والمتغيرات الجديدة التي أتى بها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تتناسب مع متطلبات المجتمع العراقي في الوقت الحالي، الأمر الذي أدى إلى اتساع الفجوة بين الواقع السياسي والدستوري نتيجة لعدم استجابة المجتمع لهذه المتغيرات والقيم الجديدة مما انعكس سلبياً على المجتمع والدولة وبالتالي عدم تحقيق الأمن والاستقرار للمجتمع.

خامساً : نطاق البحث :

يتحدد نطاق بحثنا، بتحديد بعض القيم والاتجاهات الجديدة التي أتى بها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة ٢٠٠٤ ومقارنته بالدساتير العراقية السابقة الصادرة من سنة ١٩٢٥-١٩٧٠.

سادساً : هيكلية البحث :

قمنا بتقسيم الدراسة على ثلاثة مباحث رئيسة، إذ تناول المبحث الأول تغيير هوية الدولة ولغتها، في حين تناول المبحث الثاني تغيير شكل الدولة بينما خصص المبحث الثالث لازدواجية الجنسية.

المبحث الأول**تغيير هوية الدولة ولغتها**

تعرف الهوية على أنها مجموعة من السمات والخصائص التي تميز أو تفرق شعباً أو أمة من شعوب وأمم أخرى في مرحلة تاريخية هذا يعني إن الهوية الوطنية لمعظم الشعوب هي محصلة لعملية طويلة من التطور التاريخي المفاهيم واللغة والدين والثقافة المشتركة ولذلك يكون للهوية خاصية عضوية، لكن الحال ليس كذلك للولايات المتحدة فلقد تحددت الهوية القومية الأمريكية على أساس الأفكار السياسية المثبتة بالمواثيق الدستورية^(١). على انه لا يمكن تحديد ماهية الهوية السياسية كتأصيل نظري من دون تحديد الأبعاد الأساسية التي تستند إليها. فهناك البعد الوطني أو القومي أو الثقافي أو الحضاري والديني وهناك البعد الاجتماعي الطبقي^(٢).

إن تأجيج الهوية الوطنية وتوترها وتشددها مرتبط بحالة الاهتزاز الأمني الناتج عن المخاطر والإطماع الخارجية والتشرذم الداخلي. وعلى أية حال فإن الكيان السياسي يشكل الوعاء الطبيعي للهوية الوطنية نظراً لحالة الأمن

(١) محمد سعيد بن أحمدو- موريتانيا بين الانتماء العربي والتوجه الأفريقي- دراسة في إشكالية الهوية السياسية ١٩٦٠-١٩٩٣ - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت - ط ١ - ٢٠٠٣ ص ٣٥.

(٢) للمزيد من التفصيل ينظر المصدر السابق - ص ٣٧-٦٠.

والاستقرار الناجمة عن تطابق السيادة والهوية الوطنية من جهة وتأكيد تميزها عن الغير الخارجي من جهة أخرى. وحتى لو امتدت رقعة الهوية الوطنية إلى خارج حدود الكيان السياسي. عد هذا الامتداد وتحديداً لذلك الكيان الصغير، وعدم الاستقرار له ولا جيرانه، بسبب قوة الدفع نحو الالتحام بين الأجزاء الوطنية الواحدة بهدف تأسيس كيان وطني واحد على كامل تلك البقعة. أما إذا اشتمل الكيان السياسي على أكثر من هوية وطنية واحدة فعندئذ يفقد هذا الكيان الأمن الداخلي والاستقرار وبالتالي تتصارع الهويات في داخل الكيان الواحد والمتصدع، الأمر الذي يؤدي إلى سيطرة هوية واحدة على الهويات الأخرى، فضلاً عن انقسام الكيان المتعدد الهويات لكي ينشأ عنه كيانات متطابقة مع هوياتها الوطنية الخاصة والمعبرة عنها^(١).

ولقد شهد العراق منذ صدور أول دستور سنة ١٩٢٥ حتى تاريخ احتلال العراق وصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤ التعامل مع الهوية الوطنية ولغتها. وقد تباين هذا التعامل باختلاف النظم ذاتها والظروف السياسية والاجتماعية التي كانت سائدة، بنصوص بعضها كان يتسم بالصراحة والوضوح وبعضها تجاهل الإشارة إليها وبعضها الأخر أشار إليها بشكل مشوه ومخالف للواقع السياسي للعراق بوصفه احد دول العالم الثالث، كان يتسم باتساع الفجوة بين الحكام والمحكومين. الأمر الذي انعكس سلباً على صعيد الممارسة الديمقراطية والمشاركة في الحكم من جهة، وعلى صعيد تماسك أو وحدة المجتمع الوطنية من جهة ثانية. هذا يعني أن النظم السياسية لها دور مهم في بلورة الهوية السياسية وتكوينها وتحديد معالمها دستوريا وثقافيا وسياسيا. وعليه سوف نتصدى لبيان هذه الفكرة وتوضيحها تبعا للدساتير التي ظهرت في العراق وصولاً إلى تاريخ إصدار هذا القانون الذي هو موضوع بحثنا. اما ما يتعلق بالقانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، فلم يتضمن أي نص يشير صراحة او ضمناً إلى الهوية العربية للدولة إلا انه أشار صراحة إلى لغة الدولة بأنها العربية فهي اللغة الرسمية الوحيدة باستثناء ما ينص عليه القانون وذلك بالنص على إن العربية هي اللغة الرسمية سوى ما ينص عليه بقانون خاص^(٢). وذلك بحكم الأثرية العربية وبحكم اللسان ومن نكلم العربية فهو عربي والشعب العربي يطالب بتعريب الدولة ثقافيا وحضاريا. إلا إن هذا لا يعني حرمان أبناء الطوائف المختلفة في حقها في تعلم أفرادها بلغاتها الخاصة بها لكن في نطاق المناهج العامة التي يحددها القانون

(١) وهيب الشاعر- الأردن: إلى أين؟ الهوية الوطنية والاستحقاقات المستقبلية - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت - ط١-٢٠٠٤ - ص١٧-١٨.

(٢) المادة السابعة عشر من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥.

بالنص على أنه) للطوائف المختلفة حق تأسيس المدارس لتعليم أفرادها بلغاتها الخاصة والاحتفاظ بها على أن يكون ذلك موافقا للمناهج العامة التي تعين قانوناً^(١). وبذلك يكون القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ قد حسم أمر الهوية العربية للدولة العراقية على الرغم من انه لم ينص عليها، من خلال النص صراحة على أن العربية اللغة الرسمية للدولة وانطلاقاً مما تقدم نرى إن من وراء هذا الإغفال والتجاهل عن ذكر الهوية العربية هو عدم وجود معنى لان يوضع سكان الدولة أمام الاختيار بان يكونوا عرباً أو لا، لان الغالبية العظمى من السكان هم عرب على الرغم من وجود أقليات أخرى فهم أصحاب دين واحد ولغة وتاريخ ومصير واحد ومصالح مشتركة ومنهم مسلمون ومنهم مسيحيون وأتباع الديانات الأخرى وهم الأقلية. هذا يعني إن القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ لم يول أي اهتمام لمسألة الهوية العربية للمملكة العراقية إلا انه في المقابل نص صراحة على الهوية الإسلامية للدولة انطلاقاً من كون الغالبية الساحقة من العراقيين مسلمين وذلك بالنص على إن (الإسلام دين الدولة الرسمي، وحرية القيام بشعائره المألوفة في العراق على اختلاف مذاهبه محترمة لا تمس، وتضمن لجميع سكان البلاد حرية الاعتقاد التامة وحرية القيام بشعائر العبادة على وفق عاداتهم ما لم تكن مخلة بالأمن والنظام وما لم تناف الآداب العامة)^(٢). يعد القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ دستوراً مدنياً اقرب إلى العلمانية فعلى الرغم من تأكيده على أن الإسلام دين الدولة الرسمي وعلى احترام الشعائر الدينية فإنه مما لا شك فيه أن هناك تأثير مباشر وغير مباشر للنخب السياسية والثقافية التي احتلت مواقع متقدمة في الحكم في ذلك الوقت سواء المتعاونة مع البريطانيين أو من بقايا الشريحة التركية المتأثرين بالحركة الاتاتوركية ويعد ساطع ألحصري من ابرز منظري العلمانية العروبية في العراق. ولذا فان هذا المناخ الثقافي والفكري قد أدى إلى تشكيل اسر علمانية وبؤر اجتماعية وشرائح غريبة داخل عوائل الكثير من الوزراء والسياسيين في السلطة والمعارضة وبذلك تكون العلمانية قد ظهرت قبل ظهور الأحزاب القومية والشيوعية ذات الأهداف الثورية^(٣).

أما بالنسبة لدستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت فإنه نص صراحة على الهوية العربية للدولة العراقية وذلك بالتأكيد على انتماء العراق إلى الأمة العربية

(١) المادة السادسة عشر من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥.

(٢) المادة الثالثة عشر من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥.

(٣) د. عبد الحسين شعبان- الدستور ونظام الحكم - مركز دراسات الوحدة العربية-احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً - ط١- بيروت - ٢٠٠٤-ص٥١٥-٥١٦.

بالنص على أن (العراق جزء من الأمة العربية)^(١) وهو نص له ما يبرره نتيجة لحالة التجزئة والانقسام التي سادت الدول العربية والتي يتحكم أو يسيطر عليها النفوذ الأجنبي. وعلى الرغم من إشارة الدستور إلى الهوية العربية للدولة وما تقتضيه هذه الهوية من تطلعات وحدوية تجاه محيطها العربي بوصفها عامل قوة، وضمان لاستمرار وجوده بالنسبة إلى العراق في عصر التكتلات، ولا يشكل بأي حال من الأحوال انتقاصا من حقوق أي مكون من شعبيها الثقافية والحضارية في إطار الوحدة العراقية. وعليه فأن وجود الأقليات الراضة للتوجهات الوحدوية العربية يعد عملا إقليميا منافيا للمصلحة العليا للأمة العربية التي يعد العراق جزءا منها كما انه يخل بالوحدة الوطنية للعراق. ولذلك نص على أن ((الكيان على أساس من التعاون بين المواطنين كافة باحترام حقوقهم وصيانة حرياتهم ويعتبر العرب والأكراد شركاء في هذا الوطن ويقر هذا الدستور حقوقهم ضمن الوحدة العراقية))^(٢) ولأول مرة يرد الاعتراف بحقوق القومية الكردية ويعدهم شركاء في هذا الوطن في إطار الوحدة العراقية. وقد نص هذا الدستور على الهوية الإسلامية للدولة الذي عد الإسلام عامل وحدة وتضامن بين مكوناته العرقية كافة. فالهوية الإسلامية للدولة تنطلق من عد الإسلام هوية مستقلة دينية قائمة بذاتها. وذلك بالنص على أن (الإسلام دين الدولة)^(٣) وفي المقابل كفل هذا الدستور حرية الأديان وممارسة الشعائر الدينية على أن لا تكون مخالفة للنظام العام و الآداب وذلك بالنص على أن (حرية الأديان مصونة ويجب احترام الشعائر الدينية على أن لا تكون مخلة بالنظام العام ولا متنافية مع الآداب العامة)^(٤) وهكذا نجد أن دستور ١٩٥٨ نجح في الجمع بين الهوية العربية والإسلامية للدولة. أما بالنسبة للدستورين الصادرين في ٤ نيسان ١٩٦٣ و ٢٢ نيسان ١٩٦٤ فيلاحظ أنهما لم يحتوي على أي نص يشير إلى الهوية العربية والإسلامية للدولة ولغتها نظرا لصفة الإيجاز التأقيت اللتان تميز بهما هذان الدستوران إذ جاء خاليان من الأفكار والمبادئ الأساسية فلم يتضمن أي توضيح أو تنظيم مفصل لكثير من المسائل التي تهتم عادة الدساتير بمعالجتها وهذا ناتج من عدم الدقة لدى واضعي هذا الدستور. أما موقف دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ من مسألة الهوية العربية والإسلامية للدولة ولغتها فانه نص صراحة على الهوية العربية وذلك بالنص على أن (الجمهورية العراقية دولة ديمقراطية اشتراكية

(١) المادة الثانية من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨.

(٢) المادة الثالثة من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨.

(٣) المادة الرابعة من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨.

(٤) المادة الثانية عشر من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨.

تستمد أصول ديمقراطيتها واشتراكيته من التراث العربي وروح الإسلام. والشعب العراقي جزء من الأمة العربية هدفه الوحدة العربية الشاملة وتلتزم الحكومة بالعمل على تحقيقها في اقرب وقت ممكن مبتدئة مع الجمهورية العربية المتحدة^(١). وعلى الرغم من إقرار الهوية العربية للشعب والدولة فإنه اعترف بالقومية الكردية وحقوقها وذلك بالنص على أنه (... الحقوق القومية للأكراد ضمن الشعب العراقي في وحدة وطنية متآخية)^(٢) كما اغفل هذا الدستور ذكر القوميات والأقليات الأخرى التي يتكون منها الشعب العراقي. فضلا عن أن هذا الدستور نص على أن (الإسلام دين الدولة والقاعدة الأساسية لدستورها واللغة العربية لغتها الرسمية)^(٣). ويتضح من ذلك أن هذا الدستور لم يكتف بتحديد الهوية الإسلامية وإنما حدد اللغة الرسمية للدولة وهي اللغة العربية، كما حدد علاقة الدولة بالدين بوصفها مصدر التشريع الرئيسي فيها. وقد كفل هذا الدستور الحرية الدينية وإقامة الشعائر الدينية الأخرى على أن لا تكون مخالفة للنظام العام والآداب من خلال النص على أن (حرية الأديان مصونة وتحمي الدولة حرية القيام بشعائرها على أن لا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب)^(٤). ثم صدر دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الذي نص صراحة على الهوية العربية والإسلامية للدولة ولغتها الرسمية وذلك بالنص على (إن الجمهورية العراقية دولة ديمقراطية شعبية تستمد أصول ديمقراطيتها وشعبيتها من التراث العربي وروح الإسلام والشعب العراقي جزء من الأمة العربية هدفه الوحدة العربية الشاملة وتلتزم الحكومة بالعمل على تحقيقها)^(٥) فيلحظ أن هذا النص اقتباس وتكرار لما تضمنه دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ حيث عد الدولة والشعب جزءين لا يتجزأ من الأمة العربية.

أي أكد على الانتماء العروبي للدولة والمجتمع وعلى الرغم من إقرار هذا الدستور للهوية العربية فإنه اعترف أيضا بالحقوق القومية للأكراد دون بقية الأقليات التي كان يتألف منها الشعب العراقي وذلك بالنص على أن ((٠٠٠ يتعاونون في الحفاظ على كيان الوطن بما فيهم العرب والأكراد ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية))^(٦) وقد نص هذا الدستور على الهوية الدينية للدولة بالنص على أن ((الإسلام دين الدولة والقاعدة الأساسية

(١) المادة الأولى من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

(٢) المادة التاسعة عشر من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

(٣) المادة الثالثة من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

(٤) المادة الثامنة وعشرون من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

(٥) المادة الأولى من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت.

(٦) المادة الحادية والعشرون من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت.

لدستورها واللغة العربية لغتها الرسمية)) يفهم من هذا النص إن اللغة العربية اللغة الرسمية للدولة، وإن الإسلام دين الدولة الرسمي انطلاقاً من احترام الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، وهو المصدر الرئيس للتشريع الدستوري فالمشروعية العليا تجسد في الشريعة الإسلامية كمصدر رئيس في التشريع. ثم صدر دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت الذي أشار إلى الهوية العربية للدولة ولغتها من خلال النصوص الآتية^(١) ((العراق جمهورية ديمقراطية ... هدفه الأساس تحقيق الدولة العربية الواحدة)) (أ- العراق جزء من الأمة العربية) (ب- اللغة العربية هي اللغة الرسمية).

يفهم من النصوص في أعلاه إن دستور ١٩٧٠ حاله حال دستور ١٩٦٨ قد نص صراحة على الهوية العربية للدولة والمجتمع عند تعريفه بالدولة، وتحديد شكلها، وطبيعة نظامها السياسي، فضلاً عن اللغة الرسمية للدولة. على إن تحديد الهوية العربية للدولة والمجتمع لم يمنع من معالجة مشكلة الأقليات القومية في العراق من منطلق أنساني وبما يعزز ويقوي الوحدة الوطنية للشعب العراقي وذلك بتأكيد على أنه ((يتكون الشعب العراقي من قوميتين رئيسيتين هما القومية العربية والقومية الكردية ويقر هذا الدستور حقوق الشعب الكردي القومية والحقوق المشروعة للأقليات كافة ضمن الوحدة العراقية))^(٢). وبذلك يكون هذا الدستور قد تجاوز القصور الذي وقعت به الدساتير العراقية السابقة التي اقتصر على ذكر القومية الكردية دون الأقليات القومية الأخرى. وهذا ما أكده الدستور على أن (تكون اللغة الكردية لغة رسمية إلى جانب اللغة العربية في المنطقة الكردية)^(٣).

أما فيما يتعلق بالهوية الإسلامية للدولة، فإن هذا الدستور قد نص صراحة على أن (الإسلام دين الدولة)^(٤). على أن تحديد الهوية الإسلامية للدولة لم يمنع من إقرار حرية الأديان والمعتقدات وممارسة شعائرها للآخرين في هذا الدستور في حدود النظام العام والآداب إذ نص على إن (حرية الأديان والمعتقدات وممارسة الشعائر الدينية مكفولة، على أن لا يتعارض ذلك مع أحكام الدستور والقوانين، وإن لا ينافي الآداب والنظام العام)^(٥).

(١) المواد (الاولى، الثالثة فقرة أ، السابعة فقرة أ) من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

(٢) المادة الخامسة فقرة ب من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

(٣) المادة السابعة فقرة ب من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت.

(٤) المادة الرابعة من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

(٥) المادة الخامسة والعشرون من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

من خلال استعراض هذه الدساتير نجد إنها حاولت دائماً الجمع بين الهوية العربية والإسلامية عند التعريف بالدولة وتحديد النظام السياسي سواء كان شكلها ملكياً أو جمهورياً .

أما بعد احتلال العراق وصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ فإنه تناول الهوية العربية والإسلامية للدولة ولغتها بشكل مشوه وغير دقيق وذلك من خلال النصوص الآتية^(١).

((أ - الإسلام دين الدولة ويعد مصدراً للتشريع ولا يجوز سن قانون خلال المرحلة الانتقالية يتعارض مع ثوابت الإسلام المجمع عليها ولا مع مبادئ الديمقراطية والحقوق الواردة في الباب الثاني من هذا القانون ، ويحترم هذا القانون الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية.

ب- إن العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية.))

((اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق ويضمن حق العراقيين تعليم أبنائهم باللغة الأم كالتركمانية أو السريانية أو الأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية على وفق الضوابط التربوية أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة يحدد نطاق المصطلح (لغة رسمية) وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانون يشمل:- ١- إصدار الجريدة الرسمية ((الوقائع العراقية)) باللغتين ٢- التكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كالجمعية الوطنية، ومجلس الوزراء، والمحاكم والمؤتمرات الرسمية، بأي من اللغتين ٣- الاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وإصدار الوثائق بهما ٤- فتح مدارس باللغتين على وفق الضوابط التربوية ٥- أية مجالات أخرى يحتمها مبدأ المساواة مثل الأوراق النقدية وجوازات السفر والطابع ٦- تستخدم المؤسسات والأجهزة الاتحادية في إقليم كردستان اللغتين)).

إن قراءة متفحصة لهذين النصين، تسمح لنا بإيداء الكثير من التحفظات والتساؤلات هي:-

١. فيما يتعلق بالهوية العربية للدولة فإن هذا القانون ألغى أو (مسح) الهوية العربية للدولة وتوحي بان العراق يتألف من عدة قوميات أو مجموعات ليس بلداً

(١) المادة السابعة والتاسعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

عربيا ، وإنما المجموعة العربية فيه هي وحدها فقط تنتمي إلى الأمة العربية .
وبذلك يخرج العراق وشعبه من الأمة العربية ولا يعد جزءاً منها.
هذا يعني إن هذا القانون يضمن تجزئة الشعب العراقي لابل خطوة مبيتة
لسلب العراق عروبوته فلا يحق له أن يدخل الجامعة العربية وأرضه ليست عربية
فلا يحق له أن يدخل في معاهدات دفاعية مع أي دولة عربية^(١).
إن التعدد سمة حضارية رفيعة ولكن التعدد المطلوب هو المبني على أصل
أو أساس حضاري جامع وهو في العراق (الأصل العربي) فالحضارة العربية
تمكنت من تحويل أو المجموعات العرقية واللغوية المتبادلة والمختلفة في العراق
إلى مجموعة حضارية قومية متماسكة كان روادها ونجومها المبدعون والمفكرين
من غير العرب . على إن هذا لا يعني إن فضل العرب على غيرهم وإنما
المقصود من ذلك هوان الحضارة العربية كانت وستبقى الوعاء الذي اشتركت في
إثرائه وملئه الشعوب والحضارات الأخرى^(٢).
هناك من يصوغ هذا النص نتيجة لردود الفعل السلبية التي ظهرت بعد
احتلال العراق الذي يدعو إلى عزل العراق عن محيطه العربي والإسلامي. وهو
سمته التاريخية بحجة خذلان العرب للعراقيين حتى وصل الأمر إلى إطلاق
الدعوات العنصرية للانسحاب من جامعة الدول العربية والتنديد بمواقفها ومواقف
الدول العربية^(٣). وليس غريباً على المحتل أن يدعم هذا التوجه لأنه ليس سوى
تغذية ودعم لتطلعات الأقليات على حساب الأغلبية لإضعاف الدول العربية وهو
ما يصب في مصلحة المشروع الأمريكي للشرق الأوسط الجديد^(٤).
٢. إن هذا القانون قد حسم الجدل فيما يتعلق بهوية الدولة، إذ ربط مسألة الهوية
باللغة فأضفى على الدولة الهوية الثنائية. وذلك بجعله اللغتين العربية والكردية
لغتين رسميتين في البلاد^(٥). فاللغة الكردية يمكن استعمالها لا في المنطقة
الكردية فحسب وإنما في أنحاء العراق كافة بما فيها البرلمان ومجلس الوزراء

- (١) د. محمد المجذوب- تعقيب على بحث د. عبد الحسين شعبان -مصدر سابق ص ٥٧٦-٥٧٧.
وبالمعنى نفسه ينظر أ- صباح المختار- تعقيب على ذات البحث-ص٥٦٠.
(٢) د. عبد الحسين شعبان- الدستور ونظام الحكم - مركز دراسات الوحدة العربية مصدر سابق-
ص٥٤٤.
(٣) أ- فراس عبد الرزاق السوداني- العراق مستقبل بدستور غامض- دار عمار للنشر والتوزيع- عمان
الأردن ٢٠٠٥ص٢٢٢-٢٢٣.
(٤) للمزيد من التفصيل عن هذا المشروع ينظر - مايكل هيدسون- الرؤية الإستراتيجية الأمريكية
الجديدة للمنطقة العربية والعالم- مركز دراسات الوحدة العربية مصدر سابق-ص٦٥-٨١.
(٥) د. عصام نعمان- العراق على مفترق التعدد والتوحد: المتغيرات والتحديات والخيارات- مركز
دراسات الوحدة العربية - مصدر سابق - ص٥٥٠.

والمحاكم والمؤتمرات الرسمية ودوائر الحكومة والجوازات والعملة والطوابع. ولكن على أي أساس جرى وضع اللغة الكردية على قدم المساواة مع اللغة العربية (اللغة الأم المتداولة بين مختلف الفئات والأعراف منذ فجر الإسلام في العراق لذلك يرى البعض أن المشكلة لا تكمن في اعتماد اللغة الكردية دستوريا، فاللغة بحد ذاتها إضافة حضارية، وإنما تتجسد في التصميم في عزل العراق عن محيطه أو إطاره التاريخي والحضاري فضلا عن تشويه ما تراكم من تراثه العربي باتجاه إضعاف دور العراق على الساحة العربية وتوجيه ضربة قاصمة إلى الرابطة الحضارية بين مختلف فئات الشعب^(١). أي استهداف جديد لهوية العراق وخطوة على طريق تمييز العراق فتطبيق هذه المادة يعد شكلا من أشكال التكريد للشعب العراقي باجمعه وخلقا لسوابق ثقافية وسياسية لتشجيع الأقليات العديدة في كثير من الأقطار العربية للاقتداء بها^(٢) بما سيشكل خطراً على الأمن القومي العربي.

٣. أما فيما يتعلق بالهوية الدينية للدولة ، فقد نص صراحة هذا القانون على الهوية الإسلامية للدولة. انطلاقاً من كون الغالبية الساحقة من العراقيين هم مسلمون إلا إن الأمر ليس محل نقاش في ذاته لأنه ليس له اثر في كيفية إدارة البلاد وهو حال بقية الدساتير العراقية السابقة التي وضعت الإسلام في مكانة رمزية . إلا أن المشكلة تكمن بنوع ضمانات الحرية الدينية التي سوف يضمنها الدستور والدور الذي سيعطى للإسلام في نظام الحكم فهل تكون الشريعة الإسلامية المصدر الوحيد أو الأول للقانون^(٣) ونحن نرى إن هذه الصيغة للمادة أعلاه قد اعتمدت الشريعة كأحد مصادر التشريع فالحديث عن الإسلام كمصدر من مصادر التشريع أثار إشكالات كبيرة، فقد ذكرت هذه المادة أنه لا يجوز سن قانون خلال الفترة الانتقالية يتعارض ويتناقض مع ثوابت الإسلام المجمع عليها، وبذلك يكون الغرض من ذلك هو فسخ المجال لتمرير أي قانون يخالف ثوابت الإسلام إذا شاد عنها علماء الأمة أو عن شرعيتها مع غموض هذه العبارة فإنها تسمح في المقابل إمكانية سن تشريعات مخالفة للثوابت الإسلامية بعد إنهاء الفترة الانتقالية كما أنها أجازت سن أي

(١) د. محمد المجذوب - مصدر سابق - ص ٥٧٥.

(٢) أ. فراس عبد الرزاق السوداني- مصدر سابق - ص ٢٢٤.

(٣) المجموعة الدولية للازمات - التحدي الدستوري في العراق تقرير الشرق الأوسط رقم ١٩ في ١٣ تشرين الثاني نوفمبر ٢٠٠٣ مركز دراسات الوحدة العربية - العراق - الغزو - الاحتلال - المقاومة - سلسلة كتب المستقبل العربي - العدد ٢٧ - ط ١ - بيروت ٢٠٠٣ - ص ٣٨٧. وبالمعنى نفسه ينظر أ. فراس عبد الرزاق السوداني- مصدر سابق - ص ٢٢١.

قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية^(١). وهنا يثار التساؤل عن الثوابت المجمع عليها فهل هي محددة أم لا؟ ومن الذي يقررها؟ وعلى أي أساس يتم تحديدها؟ وما الحل لو حدث تعارض مع المبادئ الديمقراطية لأنه من الوارد جدا أن يحصل تعارض مع ثوابت الإسلام والمبادئ الديمقراطية وإزاء هذه التساؤلات نعتقد من الأفضل تعليق ذلك على ثوابت الإسلام المتفق عليها ولممارسة الديمقراطية بعد الممارسة تختلف حسب ظروف كل بلد في حين إن المبادئ شي واحد وثابت للجميع.

وعلى أية حال فإننا لا نجد أي مسوغ لمثل هذا النص في القانون ونعتقد إن النص الصحيح يلزم أن يضمن ربط العراق بعمقه العربي وبعده الإسلامي بشكل ينسجم مع واقع المجتمع العراقي، فبغداد كانت في وقت ما حاضرة الخلافة الإسلامية فالهوية العربية تمتد إلى آلاف السنين وليست مسألة وقتية. وعليه لا يحق لواضي الدستور أن يغيروا الهوية العربية والإسلامية التي ترسخت على مدى قرون طويلة وينزع عنها حقوقها الحضارية كدولة عربية وإسلامية وبما يضمن الإشارة إلى أن العراق جزءا من الوطن العربي والشعب العراقي جزءا لا يتجزأ من الأمة العربية وهدفه إقامة الوحدة العربية. أما فيما يتعلق بلغة الدولة فإننا نرى إن الحفاظ على الوحدة الوطنية يلزم عد اللغة العربية للغة الرسمية للدولة مع الاعتراف باللغات المحلية للمجموعات والأقليات الأخرى وفي استخدامها في المؤسسات التعليمية على وفق الضوابط التي تضعها الدولة بعدها لغة وطنية وكوسيلة للتجاوز الحضاري ونشر الثقافة، لا أن تكون أداة لتقسيم وحدة الشعب العراقي. أما الهوية الإسلامية فيلزم على هذا القانون أن يحترم الهوية الدينية للدولة بشكل يتناسب مع واقع حال المجتمع العراقي من خلال التأكيد على إن الإسلام دين الدولة الرسمي ومصدر التشريع الرئيس وأن الشعب العراقي شعب مسلم والعراق جزء من الأمة الإسلامية مع احترام أبناء الطوائف والمذاهب والقوميات والديانات الأخرى في ممارسة الحرية الدينية وشعائرها مما ينسجم مع النظام العام والآداب^(٢). هكذا نرى إن العراق لم يعد حسب هذا الدستور جزءا من الأمة العربية أي أن هذا القانون سلخ ومسح عروية العراق على رغم من إن اغلب سكانه عرب وهذه حقيقة تاريخية وحضارية وجغرافية، فوجود

(١) ينظر بحثنا الموسوم بالحقوق والحریات في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - مجلة بحوث مستقبلية الصادرة عن كلية الحداثة الجامعة - العدد ١٥ لسنة ٢٠٠٦ - ص ١٨٧-١٨٨.
(٢) لقد كفل هذا القانون الحرية الدينية للجميع دون شرط أو قيد وفقا للمادتين ١٣ فقرة و، والسابعة فقرة أ وعليه لم يرد ذكر لعبارة (النظام العام والآداب) في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

قوميات أخرى كالأكراد والتركمان واليزيدية والصابئة والأقليات الأخرى، لا يلغي الطابع العربي للعراق أو عروبيته ولناخذ مثلاً سوريا أو إيران أو تركيا فرغم وجود أقليات كثيرة فيها إلا أنه لم يلغى المكون الأساسي لها. فأصبحت أرض العراق مكاناً لصدام أو لقاء لشعوب تنتمي إلى أمم وقوميات مختلفة لأن الفكرة التي أرادوا وضعها هذا الدستور هي إقامة المجتمع العراقي على أساس التعدد وليس التوحيد الأمر الذي سوف يفتح المجال على المدى البعيد لتدخل الغير وبالتالي تفسخ المجتمع من الداخل كل حسب اتجاهاته وانتماؤه القومية أو الطائفية أي دويلات طائفية أو دينية وبعبارة أخرى سوف يكون العراق لبنان ثانياً.

المبحث الثاني

تغيير شكل الدولة (الفيدرالية)^(١)

النظام الاتحادي اتحاد دائم بين عدة دول مستقلة له مؤسساته الحكومية تمارس سلطاتها على الدول الأعضاء ورعاياها . وتستند إلى دستور اتحادي تتنازل فيه الدويلات الداخلة هذا الاتحاد عن بعض سلطاتها وعن سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد فتصبح مجرد أقسام دستورية يطلق عليها اسم دويلات، مقاطعات، ولايات، ويكون لكل منها دستورهما وقوانينها الخاصة بها ومجالسها النيابية وحكومتها وقضاؤها وفي الوقت ذاته يكون لحكومة الاتحادات هذه الهيئات والمؤسسات^(٢).

أما موقف الدساتير العراقية من الفيدرالية فإننا سنحاول أن نسلط الضوء على أبرز ما ورد في هذه الدساتير من نصوص تتعلق بطبيعة النظام السياسي للدولة والذي من خلاله يمكننا من تحديد شكل الدولة. اخذين بنظر الاعتبار التسلسل التاريخي لهذه الدساتير وصولاً إلى احتلال العراق وصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(١) الفيدرالية مصطلح عربي يعني في اللغة العربية اتحاداً، هذا الاتحاد يتطلب وجود شينين متشابهين في بعض الصفات ومختلفين في أمور أخرى ينظر د. أمير جبار الساعدي- الطريق إلى الفيدرالية - مجلة أوراق عراقية- مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية - العدد الثاني - لسنة ٢٠٠٥ - ص٤٥.

(٢) د. عبد الكريم علوان- النظم السياسية والقانون الدستوري- دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع - ط١ - عمان- الأردن ١٩٩٩ - ص٧٢-٧٣ وبالمعنى نفسه ينظر د. نعمان احمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري- دار الثقافة للنشر والتوزيع - ط١ - الأردن ١٩٩٩ - ص٨٨-٨٩ ، د. إحسان ألمفرجي ود. كطران زعير النعمة ود. رعد الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظم الدستوري في العراق - مطبعة دار الحكمة - بغداد ١٩٩٠ - ص١١٠، يوسف اسكندر- مسائل خلافية في الدستور القادم - مجلة الإسلام والديمقراطية - العدد العاشر - لسنة ٢٠٠٥ - ص١٢١.

ففي فترة العهد الملكي صدر القانون الأساسي للمملكة العراقية في سنة ١٩٢٥. وقد أشار صراحة وهو في صدد التعريف بالنظام السياسي للدولة وتحديد طبيعته إلى إن (العراق دولة ذات سيادة مستقلة حرة، وحكومته ملكية وراثية، وشكلها نيابي)^(١) يتضح من هذا النص أن القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ قد تبنى الشكل البسيط (الموحد) للمملكة العراقية فالسيادة موحدة غير مجزأة، تمارسها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة تدير شؤون الدولة الداخلية والخارجية في كل أنحاء إقليم الدولة من دون أن تشاركها أو تقاسمها هيئة أو جهة أخرى فيها في ظل دستور واحد. ويعد أفراد الدولة وحدة واحدة يخضعون فيما يتعلق في شؤون حياتهم ومعاملاتهم لقوانين وأنظمة الدولة الواحدة بغض النظر عن الفوارق والاختلافات التي توجد بينهم^(٢).

وفي العهد الجمهوري الذي بدأ بعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ وصدور الدساتير المؤقتة، وأول هذه الدساتير، دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ الذي ألغى النظام الملكي وعلن النظام الجمهوري، وتأكيد على الشكل الوحيد والبسيط للدولة وذلك بالنص على أن (الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة)^(٣) يتضح من هذا النص أن السيادة الموحدة تمارسها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة في كل أنحاء العراق هذا يعني انفراد سلطة أو هيئة واحدة في إدارة الشؤون الداخلية والخارجية للدولة ولا يؤثر في شكل الدولة البسيط واتساع رقعتها أو كونها مكونة من عدة أقاليم أو محافظات تتمتع بالإدارة المحلية. والمواطنون فيه سواسية أمام القانون في التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات العامة ولا يجوز التمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة^(٤). فالكيان العراقي يقوم على أساس التعاون بين المواطنين كافة ضمن إطار الوحدة العراقية^(٥). أما دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ فإنه لم يشير إلى شكل الدولة ولا إلى السيادة لأنه أصلاً لم يعرف النظام السياسي السائد في الدولة ولا طبيعته أن هذا

(١) المادة الثانية من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥.

(٢) نصت المادة السادسة من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ على انه (لا فرق بين العراقيين في الحقوق وان اختلفوا في القومية والدين واللغة). كما نصت المادة ١٨ على أن (العراقيون متساوون في التمتع بحقوقهم وأداء واجباتهم).

(٣) المادة الثانية من دستور ١٩٥٨.

(٤) المادة الثالثة من دستور ١٩٥٨ تنص على أن (يقوم الكيان العراقي على أساس التعاون بين المواطنين كافة... ضمن الوحدة العراقية).

(٥) المادة التاسعة من دستور ١٩٥٨ تنص على أن (المواطنون سواسية أمام القانون في الحقوق والواجبات العامة ولا يجوز التمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة).

الخلو أو الإغفال لهذه الأفكار والمبادئ الدستورية الأساسية يعود إلى السرعة في وضعه فضلا عن الظروف التي كانت سائدة آنذاك إلا انه يمكننا استنتاج تبني هذا الدستور للشكل أو المفهوم البسيط للدولة من خلال قراءة الأسباب الموجبة لإقامة دستور ٤ نيسان بأنه (أصبح لازما إصدار قانون يبين تكوين المجلس الوطني لقيادة الثورة وسلطاته والحصانة التي يتمتع بها أعضاؤه بصفتهم يمارسون السلطة التشريعية والسلطة العليا لقيادة جماعية في الجمهورية العراقية كما يبين تشكيلات المجلس وكيفية انعقاد جلساته والتصويت فيه). وكذلك نص البيان رقم ١٥ الصادر في ٨ شباط ١٩٦٣ الذي أناط بالمجلس الوطني لقيادة الثورة السلطة العليا في الجمهورية العراقية بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة^(١).

أما بالنسبة لدستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت فانه حاله حال الدستور السابق لم يشر إلى شكل للدولة والى السيادة. لان هذا الدستور صدر بعد الانقلاب العسكري الذي قاده رئيس الجمهورية ضد المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي قاد السلطة العليا في ثورة ٨ شباط ١٩٦٣ وذلك بهدف إلغاء صيغة القيادة الجماعية التي اعتمدها دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ التي جسدها المجلس الوطني لقيادة الثورة^(٢).

ثم صدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت الذي كان أكثر تفصيلا من الدستورين السابقين. فقد نص صراحة على النظام السياسي للدولة وشكلها بالنص على إن (الجمهورية العراقية دولة مستقلة ذات سيادة كاملة ولا يجوز التخلي عن أي جزء من أراضيها)^(٣). يفهم من هذا النص أن دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت قد تبنى المفهوم والشكل البسيط للدولة، فالسيادة غير مجزأة أي موحدة تمارسها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة من دون أن تشاركها أو تقاسمها هيئة أو جهة أخرى. تتولى إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية في كل أنحاء إقليم الدولة في ظل دستور واحد. ويعد أفراد الدولة وحدة واحدة فيما يتعلق بالخضوع في إدارة شؤون حياتهم ومعاملاتهم لقوانين وأنظمة واحدة بغض النظر على اختلافاتهم والفوارق التي توجد بينهم^(٤).

(١) د. إحسان المفرجي وآخرون- مصدر سابق - ص ٣٦١-٣٦٢ وبالمعنى نفسه ينظر د. صالح جواد كاظم ود. علي غالب خضير العاني ود. شفيق عبد الرزاق- النظام الدستوري في العراق- دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد ١٩٨٠ - ١٩٨١ - ص ٣٨. د. رعد الجدة - التشريعات الدستورية في العراق - دار الحكمة للطباعة والنشر - بغداد ١٩٩٨ - ص ٦٧.

(٢) د. إحسان المفرجي وآخرون - مصدر سابق - ص ٣٦٩.

(٣) المادة الأولى من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

(٤) ينظر نصوص المواد (٤، ٦، ١٩، ٦١-٦٤، ٨٤-٨٦، ٩٣) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

ثم صدر دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الذي نص على أن (الجمهورية العراقية دولة ذات سيادة كاملة لا يجوز التخلي عن أي جزء من أراضيها^(١)) يتضح من هذا النص أن هذا الدستور قد تبنى الشكل البسيط والموحد للدولة وهو في صدد التعريف بالنظام السياسي وتحديد طبيعته. فالسيادة موحدة تتولى ممارسة السلطة فيها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة^(٢). استناداً إلى دستور واحد والمواطنون متضامنون وموحدون ومتساوون في المجتمع بالحقوق والالتزام بالواجبات بصرف النظر عن اختلافاتهم والفوارق التي توجد بينهم^(٣).

أما دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ فإنه نص صراحة على الشكل المبسط والموحد للدولة وهو ما يفهم من تعريفه وتحديده لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة ((أ- سيادة العراق وحدة لا تتجزأ ب- أرض العراق وحدة لا تتجزأ لا يجوز التنازل عن أي جزء منها))^(٤).

يفهم من هذا النص أن هذا الدستور لم يكتف بالنص على أن السيادة موحدة غير مجزأة وإنما نص أيضاً على أن إقليم الدولة أيضاً موحد. انطلاقاً من هذه الوحدة في السيادة والإقليم فإن السلطة بمشتملاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارسها هيئة واحدة تشمل كل أنحاء إقليم الدولة في ظل دستور واحد^(٥)، وشعب موحد يتمتع المواطنون فيه بالمساواة في التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات بغض النظر عن الاختلافات التي توجد بينهم^(٦).

وبعد غزو العراق واحتلاله وصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر لسنة ٢٠٠٤ فإنه نص على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي فدرالي، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس أو العرف أو الأثنية أو القومية أو المذاهب)^(٧).

يفهم من هذا النص أن هذا القانون قد غير شكل الدولة العراقية. فبعد أن كانت الدولة ذات بشكل بسيط وموحد والسيادة فيها موحدة أيضاً في ظل الدساتير

(١) المادة الثانية من دستور ٢١ أيلول لسنة ١٩٦٨.

(٢) ينظر الباب الرابع من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.

(٣) ينظر نص المواد (٧، ١٠، ٢١) من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.

(٤) المادة الثالثة من دستور ١٦ تموز لسنة ١٩٧٠ المؤقت.

(٥) ينظر الفصل الأول والثاني والثالث والرابع والخامس من الباب الرابع من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

(٦) ينظر نص المادة (١٩ فقرة أ، ب) من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

(٧) المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

السابقة الأنفة الذكر، إلى شكل اتحادي (فدرالي) وقد حدد ملامح نظام الحكم في العراق وأسس بثلاث سمات هي:

- ١- نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي، ديمقراطي، تعددي.
- ٢- يجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.
- ٣- يقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرف أو الأثنية أو القومية أو المذاهب.

أنتقد هذا النص بسبب عدم وضوحه فيما يتعلق بتقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحلية، كما أن عبارة الحقائق الجغرافية والتاريخية الواردة فيها تخدم مناطق معينة مثل إقليم كردستان بوصفه إقليماً مستقلاً عن العراق اليوم. لذلك فأن هذا النص يعاني التناقض والتعارض داخليا وخارجيا، فعلى الصعيد الداخلي فأن عبارة الحقائق الجغرافية والتاريخية تتضمن اختلافا وتمايزا عرقيا وأثينيا وقوميا ومذهبيا. أما التناقض الخارجي فقد أقره الدستور عندما أترف بحكومة إقليم كردستان كحكومة قائمة على أساس أثني قومي^(١). بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسلیمانية وكرکوك وديالی ونینوی والتي كانت تدار من قبلها في ١٩ آذار ٢٠٠٣ ويقصد بمصطلح حكومة إقليم كردستان، المجلس الوطني الكردستاني، ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان على أن تبقى حدود المحافظات الثماني عشر بدون تبديل خلال المرحلة الانتقالية. على أن هذا الدستور لم يكتفِ بذلك وإنما منح مجموعة من المحافظات لا تتجاوز الثلاث، خارج إقليم كردستان، ماعدا بغداد وكرکوك، حق تشكيل أقاليم فيما بينها على أن يترك للحكومة العراقية المؤقتة أمر تنظيم آليات تشكيل هذه الأقاليم على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة لإقراره فضلا عن حصوله على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء. على أن هذا القانون تضمن الحقوق الإدارية والثقافية والسياسية للتركمان والكلدو آشوريين والمواطنين الآخرين كافة^(٢). أما فيما يتعلق بكيفية مزاولة حكومة إقليم كردستان لعملها وتطبيق القوانين الاتحادية فيها، فإن هذا الدستور قد سمح للحكومة المذكورة أنفاً بالاستمرار في مزاولة أعمالها طوال الفترة الانتقالية ماعدا القضايا التي

(١) أ. فراس عبد الرزاق السوداني - مصدر سابق - ص ٢١٠-٢١١.

(٢) ينظر نص المادة (٥٣) فقرة أ، ب، ج، د) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

تدخل ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية والتي نص عليها قانون إدارة الدولة ويتم تمويل هذه الوظائف من الحكومة الاتحادية مع احتفاظ حكومة الإقليم بالسيطرة على الأمن والشرطة ويكون لها حق فرض الضرائب والرسوم داخل الإقليم. وتملك حكومة الإقليم (المجلس الوطني) حق تعديل تنفيذ القوانين الاتحادية داخل إقليم كردستان ماعدا الأمور التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية^(١). إن ضرورة اعتماد صيغة الفيدرالية بين العرب والأكراد كان مطلباً للحركة الكردية. وقد نشر ممثلو هذه الحركة وثيقة دستورية حددت تصوراتهم حول الفيدرالية والتي تبناها برلمان إقليم كردستان في ٤ تشرين الأول ١٩٩٢ بعد أن كانوا يرفعون شعار الديمقراطية والحكم الذاتي لكردستان^(٢). هذا يعني إن هناك من يفهم الفيدرالية على أنها محاولة لمواجهة قيام حكومة مركزية قوية لأنه منذ تأسيس الحكم الوطني العراقي والدستور الأول لعام ١٩٢٥ فإن طبيعة الحكومات العراقية ذات سمات شمولية. هذا المفهوم جعل البعض يتردد حتى في مناقشتها لا بل يتخوف من أن تتحول إلى شعار تنسهر به بعض الفئات أو الجهات الراغبة في الانفصال عن الوطن على الرغم من أن قياماً للفدرالية جعل البعض يتردد حتى في مناقشتها لا بل يتخوف من أن تتحول إلى شعار تنسهر به بعض الفئات أو الجهات الراغبة في الانفصال عن الوطن رغم أن قيام الفيدرالية في الولايات المتحدة وسويسرا كان الغرض منه إقامة حكومة مركزية قوية عكس ما يروج به في الأوساط الشعبية والثقافية العراقية. هذا يعني أن النموذج العراقي لا يأخذ بالنموذج الأمريكي ولا السويسري لان الأصل في طرحها هو الخوف من قيام حكومة مركزية قوية. في حين أن الفيدرالية تعني بناء حكومة قوية تجاه لامركزية الأقاليم والولايات الامر الذي سوف يؤدي إلى إضعاف الشعور الوطني لدى مكونات المجتمع العراقي المتنوعة عرقياً وطائفيًا ومذهبيًا وقومياً. فالمشكلة ليست بطبيعة النظام الفدرالي فالمشكلة أو الخوف من التربية الوطنية للأجيال المتتالية^(٣).

إن صيغة الفيدرالية التي اعتمدها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لا تضمن الوحدة الوطنية للبلاد. فتوزيع السلطة في هذه الفيدرالية يجري على أسس عرقية ومذهبية وطائفية وقومية وهو ما يجعلنا تسأل عن المغزى أو

(١) ينظر نص المادة (٥٤ فقرة أ، ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
(٢) للمزيد من التفصيل عن هذا الموضوع ينظر د. عبد الحسين شعبان - الدستور ونظام الحكم - مصدر سابق - ص ٥٠٥-٥٠٧، المجموعة الدولية للازمات - التحدي الدستوري في العراق - مصدر سابق - ص ٣٧٧-٣٨٢.
(٣) د. حسان محمد شفيق - (الفيدرالية الخيار الأنسب) حوار منشور في مجلة الإسلام والديمقراطية - السنة الثانية - العدد العاشر - ٢٠٠٥ - ص ١٢٩-١٣١.

الهدف من إقامة النظام الفيدرالي على أساس الفصل بين السلطات والحقائق الجغرافية والتاريخية هذا من جهة ومن جهة ثانية نتسال عن كيفية التوافق بين ما ذكرناه مسبقاً والمادة (٥٣) المتعلقة بحكومة إقليم كردستان فضلاً عن المادة (٥٤) المتعلقة بالمجلس الوطني لكردستان الذي يمكنه تعديل أي قانون داخل منطقة كردستان وتجاهل لا بل إغفال أي قانون يتعارض مع مصالحها. فهذه الصيغة من الأسباب سوف تؤدي إلى اندلاع الحرب الأهلية في العراق مستقبلاً. فضلاً عن ذلك فإن هذا القانون قد خول المحافظات صلاحيات إدارية واسعة بمعزل عن السلطة المركزية أي انه نص على كيفية شردمة البلاد وجعلها أقاليم صغيرة كما منح هذا القانون المحافظات حق تكوين أقاليم إلا انه عدد هذه الحكومات الإقليمية غير معروف.

وهذا ما يقودنا إلى القول أن النظام الاتحادي بصيغته الحالية يسودها الغموض وعدم الوضوح ومفتوح على كافة الاحتمالات، فهو يرسم دولة ضائعة وحائرة بين المركزية واللامركزية والوحدة والاتحاد وهكذا يكون هذا القانون إزاء تكوين دولة هجينة أو معدومة الهوية يراد تأسيسها على حطام أو أنقاض الدولة العراقية إلى يعود جذورها وتأسيسها إلى العشرينات من القرن الماضي^(١). في حين إن الفيدرالية تاريخياً تعني توحيد لكيانات متفرقة في الأصل في حين أنها تعني في العراق تفكيك للدولة وذلك بإنشاء دويلات أو ولايات على أساس قبلي وطائفي ومذهبي حتى على مستوى الهيئات المحلية. أمر فريد ما يحصل في العراق إعادة تشكيل الدولة العراقية التي بدأت موحدة ثم تفتت ثم يعاد توحيدها وصفة خطيرة للتفتت تؤدي إلى تقسيم البلد بين أبناء الشعب الواحد في البلد الواحد^(٢). ونحن نرى أن مثل هذه المسائل والموضوعات والخطرة والمتعلقة بكيان

(١) إن القوى الاستعمارية اعتادت على استغلال التنوع الطائفي والأثني والعشائري السائد في المجتمعات العربية لإحداث المزيد من التفتت والتقسيم والتشردم في هذه المجتمعات حماية لمصالحها. الذي يعد احد أهم أركان سياسة اليمين الأمريكي للشعوب والبلدان التي تعارض سيطرتها على العالم. فمخطط التفتت يشمل كل مقومات الشعب والبلد والأمة، القومية والدينية والمذهبية والجغرافية هذه السياسة أصبحت معروفة في العراق قبل احتلاله إلا أنها أصبحت أكثر وضوحاً بعد احتلاله وذلك من خلال افتعال النزاعات والخصومات بين مكوناته، أي التبشير بفكرة الديمقراطية مع ضياع الاستقلال الوطني مع الإشارة إلى دور الأحزاب ومنظمات ومؤسسات المجتمع المدني. ينظر د. باقر إبراهيم- الغزو عدوان واستبداد وتعميق للشقاق- مجلة المستقبل- مركز دراسات الوحدة العربية- بيروت - العدد ٣١٦ لسنة ٢٠٠٥ - ص ١٦٠.

(٢) وما يؤيد تقسيم العراق إلى ثلاث دول هو مقالة د. هنري كسينجر الجمهوري البارز ووزير الخارجية الأمريكي السابق وفيها يقول ((لان العراق، شان يوغوسلافيا التي أنشئت للأسباب جيو سياسية، لا يمكن توحيدها بمؤسسات تمثيلية، لذا سوف يتجه نحو الأوتوقراطية أو يتفكك إلى عناصره المكونة. ==

الدولة العراقية يعود أمر إقرارها أو رفضها إلى الإدارة الشعبية تعرض عليه في استفتاء عام لا يتخذ قرارها من قبل زعماء أحزاب خارج إقليم الدولة العراقية في مؤتمرات للمعارضة العراقية في دول أجنبية. بعيدا عن الإرادة الشعبية ونرى أن هذا سبب الكثير من المشاكل والتعقيدات وشجع النزاعات الانفصالية، الأمر الذي سيقود حتما إلى تقسيم العراق عاجلا أم آجلا. خاصة وان البلد تحت الاحتلال الأمر الذي يؤدي إلى اختلال التوازن السياسي والدستوري للدولة. وأمام هذه المخاوف فأنا نرى أن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية هو أفضل وأسلم للعراق في هذه المرحلة بالذات لان نظام اللامركزية الإدارية لا يعطي استقلالاً تاماً للهيئات المحلية أو المرفقية التي تمنح صلاحيات اتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري بعيدا عن المركز لأنها تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وبذلك نضمن حماية الوحدة السياسية والاقتصادية للدولة^(١).

وعليه لا نؤيد ما يذهب إليه من أن الانقسامات الاثنية والعرقية وتحديات كثيرة تواجه الديمقراطيات النامية، وبما أن العراق واحد من هذه البلدان. لذا يلزم معالجتها بعناية لان مثل هذه الصراعات تؤدي إلى العودة إلى الدكتاتورية أو إلى الحرب الأهلية. لذا فان هناك طريقة كاملة لضمان تلك الغاية وهي الفيدرالية التي تعد الوسيلة الكفيلة بحل جميع المشاكل العراقية و تأسيس النظام الديمقراطي فالديمقراطية لا تكون فعالة دون اللامركزية في السيطرة على الدخل الحكومي والمصادر الثمينة مثل النفط^(٢).

== إذ يبدو هذا الاحتمال بعيدا عن النتيجة المرته، فان البلدان الديمقراطية العاجزة عن إنتاج مؤسسات مركزية ديمقراطية أو غير الراغبة في دعم مستبد عادل مثل مصطفى كمال أتاتورك (مؤسس الجمهورية التركية) يصبح تفكيكها إلى دول ثلاثة عندئذ مفضلا على حرب أهلية مفتوحة)). هذا يعني تفكيك العراق هو شرط لضمان سلامة إسرائيل على المدى الاستراتيجي الطويل كما يرى شارون. ينظر د. عصام نعمان- العراق على مقترق التعدد والتوحد - مصدر سابق- ص٥٤٩، وتعقيبه ص١٤٧.

- (١) للمزيد من التفصيل ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة- دار الكتب للطباعة والنشر- جامعة الموصل - ١٩٩٦ص٣٨-٤٢.
- (٢) للمزيد من التفصيل ينظر إيليا سومين- السلم عبر الفيدرالية يحد من الصراع الديني والاثني - مجلة أوراق عراقية - مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية - العدد الرابع - لسنة ٢٠٠٥ - ص١٣-١٤. أمير جبار الساعدي- الطريق إلى الفيدرالية - مجلة أوراق عراقية - مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية - العدد الثاني - لسنة ٢٠٠٥ - ص٤٥-٤٨.

المبحث الثالث ازدواجية الجنسية

إن للجنسية علاقة قانونية وسياسية تربط الشخص بدولته فهي علاقة بين الشخص ودولته تترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بينهما. وهي علاقة سياسية لأنها وسيلة لتوزيع الأفراد جغرافيا بين الدول فتجعل الشخص احد أعضاء شعب الدولة فرابطة الجنسية تجعل الأفراد مواطنين يتمتعون بالحقوق ويلتزمون بالواجبات وبالتالي يختلف مركزهم عن الأجانب خاصة فيما يتعلق بالحقوق السياسية وحق العمل وتملك العقارات وأداء الخدمة العسكرية^(١). هذا يعني إن لكل إنسان حقا في جنسية واحدة فقط. ولكن الشخص قد يجد نفسه متمتعا بأكثر من جنسية واحدة فتحصل حينذاك حالة ازدواج أو تعدد الجنسية وهذه الحالة شاذة ويجب مكافحتها. لان الشخص سوف يتحمل الأعباء العامة المنبثقة من تعدد الجنسيات في حالة السلم والحرب ويمكن مكافحتها بتشريعات داخلية واتفاقيات دولية^(٢). فتثير مسألة تعدد الجنسيات بالنسبة للشخص الواحد الكثير من المشكلات منها مسألة الوفاء بالالتزامات المترتبة عليه بالنسبة للدولتين التي يحمل جنسيتها كأداء الخدمة العسكرية والوفاء بالضرائب ولعل الصعوبة تزداد إذا قامت حرب بين الدولتين اللتين يحمل جنسيتها كما يترتب على تعدد الجنسية صعوبة تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقانون الواجب التطبيق في مجال تنازع القوانين بالنسبة للقوانين التي تعد قانون الجنسية هو القانون الشخصي إذا يلزم تحديد قانون واحد من بين قوانين الدولتين بوصفه القانون الشخصي. وقد تؤدي هذه الحالة إلى ادعاءات وصادمات بين الدول خاصة فيما يتعلق بحماية كل دولة لرعاياها الموجودين خارج دولهم^(٣).

وبخصوص موقف الدساتير العراقية من حق الجنسية فإننا سوف نحاول أن نسلط الضوء على ابرز ما ورد في هذه الدساتير من نصوص تتعلق بالجنسية. ففي ظل أحكام القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥. فإنه أحال كل ما يتعلق بالجنسية

(١) د. غالب علي الداودي ود. حسين محمد الهداوي - القانون الدولي الخاص - دار الكتب للطباعة والنشر - الموصل - ١٩٨٨ - ص ٣١ ، وبالمعنى نفسه ينظر د. غازي حسن صباريني - الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - ط ٢ - عمان - الأردن - ١٩٩٥ - ص ٩٩ .

(٢) د. غالب علي الداودي ود. حسين محمد الهداوي - مصدر سابق - ص ٣٦-٣٧ وبالمعنى نفسه ينظر : د. ممدوح عبد الكريم- القانون الدولي الخاص وفق القانون العراقي والمقارن- دار الحرية للنشر والطباعة - ط ٢- ١٩٧٧ - ص ٤٠، ٣١.

(٣) د. جابر إبراهيم الراوي- القانون الدولي الخاص بالجنسية - مطبعة دار السلام- بغداد ١٩٧٧ - ص ٤٦- ٤٧.

وأحكامها إلى القانون وذلك بالنص على إن (الجنسية العراقية وأحكامها يحددها القانون)^(١) على إن العراق أعلن دولة مستقلة في ١٩٢٣/٨/١٩٢١ واعترفت تركيا بهذا الاستقلال دولياً في ١٩٢٤/٨/٦ لذا كان لابد من حصر أو تسمية الشعب العراقي، ذلك العنصر المهم والأساسي لقيام الدولة العراقية. ومن البديهيات المتعارف عليها دولياً إن التغيرات التي تطال السيادة سواء بالضم أو الانفصال تؤدي إلى تغيير جنسية سكان إقليم الدولة التي ينضمون إلى دولة أخرى أي يحصلون على جنسية تلك الدولة وهذا ما أكدته معاهدة لوزان الصادرة سنة ١٩٢٣ والتي نظمت مسألة الجنسية بالنسبة للبلدان التي نشأت عن تفكك الدولة العثمانية وبناءاً عليه صدر قانون الجنسية العراقية رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٤^(٢).

وعليه نظم القانون السابقة الذكر أحكام الجنسية العراقية فنص على أن كل من كان في اليوم السادس من أب سنة ١٩٢٤ يحمل الجنسية العثمانية وساكناً في العراق عادة تزول عنه الجنسية العثمانية ويعد حائزاً للجنسية العراقية ابتداء من التاريخ المذكور)^(٣)

يفهم من هذا النص إن هذا القانون قد تبنى مبدأ وحدة الجنسية ولم يسمح للعراقي بان يحمل أكثر من جنسية واحدة.

أما بالنسبة لدستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ فإنه نص على أن (الجنسية العراقية يحددها القانون)^(٤) وهذا يعني أن الدستور أحال كل ما يتعلق بأحكام الجنسية إلى القانون. وقد بقي نافذاً قانون الجنسية العراقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٤ والذي سبق أن بينا أنه تبنى مبدأ الجنسية الواحدة ولم يأخذ بمبدأ ازدواجية الجنسية. وكذلك في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ ودستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ اللذان لم يشيرا إلى أي نص يتعلق بأحكام الجنسية. على أن هذا الإغفال والتجاهل عن تنظيم مسألة الجنسية لم يمنع المشرع القانوني من تنظيمها وبالفعل صدر قانون الجنسية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٣ والذي نص على أن (١- من كان عثمانياً الجنسية وبالغا من الرشد وساكناً في العراق عادة تزول جنسيته العثمانية ويعتبر عراقي الجنسية ابتداء من اليوم السادس من أب سنة ١٩٢٤ ويعتبر ولده الصغير عراقي الجنسية أيضاً تبعاً له.

(١) المادة الخامسة من القانون الأساس لسنة ١٩٢٥.

(٢) د. ممدوح عبد الكريم حافظ - مصدر سابق - ص ٧١.

(٣) المادة الثالثة من قانون الجنسية العراقية رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٤ المنشور في مجموعة البيانات والقوانين لسنة ١٩٢٤ الصادر عن الحكومة العراقية - المكتبة العصرية ببغداد.

(٤) المادة الثامنة من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت.

(٥) المادة الثالثة فقرة ١ و ٢ من قانون الجنسية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٣.

٢- من كان في التاريخ المذكور بالفقرة السابقة غير بالغ سن الرشد وفاقداً الأبوين أو الأب وحده تزول عنه الجنسية العثمانية ويعد عراقي الجنسية ابتداءً من التاريخ المذكور^(٥)

يتضح من هذا النص بأنه لم يسمح للعراقي بان يحمل أكثر من جنسية واحدة لان مفهوم هذا النص يشير إلى عدم جواز تعدد الجنسية فالعراقي هو الذي يحمل جنسية واحدة وتزول عنه الجنسية العثمانية التي كان يحملها قبل ٦ آب ١٩٢٤.

ثم صدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤. الذي نص على أن (الجنسية العراقية يحددها القانون)^(١) يتضح من هذا النص انه أحال كل ما يتعلق بالجنسية وأحكامها إلى القانون. وقد بقى نافذاً قانون الجنسية العراقية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٣. والذي سبق أن وضعنا موقفه من مبدأ ازدواجية الجنسية.

وصدر بعد هذا دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الذي نص على أن (أ- الجنسية العراقية يحددها القانون ولا يجوز إسقاطها من عراقي ينتمي إلى أسرة عراقية تسكن العراق قبل ٦ آب ١٩٢٤ وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية واختارت الرعوية العراقية. ب- يجوز سحب الجنسية من المتجنس في الأحوال التي عددها قانون الجنسية)^(٢).

يتضح من هذا النص أن هذا الدستور قد أولى مسألة الجنسية اهتماماً ملحوظاً من خلال تخصيص فقرتين لها. كما انه لم ينص على مبدأ ازدواجية الجنسية إلا انه أحال كل ما يتعلق بأحكام الجنسية إلى القانون. وصدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٣ والذي سبق أن أوضحنا انه قد تبني مبدأ وحدة الجنسية.

ثم صدر دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت الذي نص على أن (الجنسية العراقية وأحكامها ينظمها القانون)^(٣) هذا يعني أن هذا الدستور لم يتضمن أي نص يجيز للعراقي بان يحمل أكثر من جنسية واحدة إلا انه أحال كل ما يتعلق بتنظيم الجنسية وأحكامها إلى قانون الجنسية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٣ والذي سبق أن بيناه أنفاً والذي بقي سارياً إلى تاريخ احتلال العراق سنة ٢٠٠٣.

وبعد احتلال العراق وصدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة ٢٠٠٤ فانه قد تبني اتجاهها جديداً فيما يتعلق بالجنسية، حيث أجاز للعراقي أن يحمل أكثر من جنسية واحدة أي أقر بمبدأ ازدواجية أو تعدد الجنسية وذلك بالنص على أن (أ- كل من يحمل الجنسية العراقية يعد مواطناً عراقياً

(١) المادة الثامنة عشر من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

(٢) المادة العشرون فقرة أ، ب من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت .

(٣) المادة السادسة من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت.

وتعطيه مواطنته كافة الحقوق والواجبات التي ينص عليها هذا القانون وتكون مواطنته أساساً لعلاقته بالوطن والدولة. ب- لا يجوز إسقاط الجنسية العراقية عن العراقي ولا يجوز نفيه. ويستثنى الموطن المتجنس الذي يثبت عليه في محاكمة انه أورد في طلبه للتجنس معلومات جوهرية كاذبة تم منحه الجنسية استناداً إليها. ج- يحق للعراقي أن يحمل أكثر من جنسية واحدة، وان العراقي الذي أسقطت عنه جنسيته العراقية بسبب اكتساب جنسية أخرى، يعد عراقياً. د- يحق للعراقي ممن أسقطت عنه الجنسية العراقية لأسباب سياسية أو دينية أو طائفية أن يستعيدوها. هـ- يلغى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٦٦٦ لسنة ١٩٨٠ ويعد كل من أسقطت عنه الجنسية العراقية بموجبه عراقياً. و- على الجمعية الوطنية إصدار القوانين الخاصة بالجنسية والتجنس والمتفقة مع أحكام هذا القانون. ز- تنظر المحاكم في كل المنازعات التي تنشأ عن تطبيق الأحكام الخاصة بالجنسية ((^(١) يتضح من النصوص أعلاه أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد أولى موضوع الجنسية وأحكامها اهتماماً ملحوظاً لأنها تعد من المواضيع القانونية الهامة والدقيقة نظراً لارتباطها بكيان الدولة الجديدة التي يراد تأسيسها في العراق. على أن أهم وأخطر فقرات المادة أعلاه التي سوف نركز عليها هي ف(ج، د، هـ) والتي سمحت للعراقي بان يحمل أكثر من جنسية واحدة كما إنها أعدت العراقي الذي أسقطت عنه الجنسية العراقية بسبب اكتساب جنسية أخرى. أو فقدها لأسباب سياسية أو دينية أو طائفية عراقياً^(٢). كما انه ألغى قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٦٦٦ سنة ١٩٨٠^(٣). هذا يعني أن اليهودي العراقي الأصل الذي غادر العراق واكتسب الجنسية الإسرائيلية أو الأمريكية سيكون بإمكانه أن يكون عراقياً وأن يجمع بين الجنسيتين من جديد وأن يتمتع بحقوق المواطنة العراقية على الرغم حمله ثلاث أو أربع جنسيات واقسم يمين الولاء لكل من هذه الدول. الأمر الذي يؤدي إلى تعدد الولاءات في العراق والذي يراد بنائه على أساس التعدد والتنوع. فالمجتمع التعددي يفسح المجال لتدخل الغير وبالتالي خلق

(١) المادة الحادية عشر الفقرات (أ، ب، ج، د، هـ، و، ز) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة ٢٠٠٤.

(٢) فرق هذا القانون بين من أسقطت عنه الجنسية العراقية بسبب اكتساب جنسية أخرى وبين من أسقطت عنه لأسباب سياسية أو دينية أو عنصرية أو طائفية. فقد عد الأول عراقياً، ومنح الثاني الحق في استعادتها عند المطالبة بها. مع العلم أن الحالة الأولى تشمل اليهود المهجرين الذين اكتسبوا الجنسية العراقية أما الثانية العراقيون الذين هجروا على أساس التبعية الإيرانية. ينظر أ. فراس عبد الرزاق السوداني- مصدر سابق- ص ٢٢٦-٢٢٧.

(٣) للمزيد عن هذا القرار ينظر د. عبد الحسين شعبان - مصدر سابق - ص ٥٤١. أ. فراس عبد الرزاق السوداني - مصدر سابق - ص ٣١٠.

طبقة خطيرة على المجتمع والدولة تعمل على القضاء على الانتماء الوطني وتفتيت وحدة النسيج الاجتماعي وتغليب المصالح والمنافع الشخصية على الولاء الوطني الأمر الذي يؤدي إلى تفسخ المجتمع والدولة. فكان المنطق السليم يقتضي على الأقل، باستثناء المناصب السيادية في الدولة من مبدأ ازدواجية الجنسية مثل رئيس الدولة، رئيس الحكومة وأعضائها، أعضاء البرلمان، ضباط الداخلية والدفاع والأمن حماية للمصلحة العليا للدولة. فمن الطبيعي أن ينص هذا القانون على مبدأ ازدواجية الجنسية فعدد كبير ممن عين واستقدم من سلطات الاحتلال في مجلس الحكم يحملون الجنسية الأمريكية أو البريطانية لغرض الاستفادة منهم في تنفيذ المشروع الأمريكي في العراق. وبذلك يكون هذا القانون قد خالف ما اتجهت إليه الدساتير العراقية بتبنيه مبدأ ازدواجية الجنسية. كما انه خالف ما اتجهت إليه العديد من المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تريد القضاء على حالات ازدواجية الجنسية. وهو ما سوف يثير الكثير من المشاكل وعدم الاستقرار، لان الجنسية تفترض أن يكون لكل شخص مكانا ثابتا يستقر ويستوطن فيه، ويقوم فيه إقامة دائمة ويمنحه ولاؤه وبالتالي يتمتع بالحقوق والحريات مثلما يتمتع بها بقية المواطنين ويلتزم بالواجبات المفروضة عليهم.

الخاتمة :

من خلال بحثنا الذي تناولنا فيه الاتجاهات الجديدة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية دراسة مقارنة بالدساتير العراقية توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :

أولاً : النتائج :

١. تبني قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر سنة ٢٠٠٤ قيماً ومبادئ وأسساً جديدة تتناسب وتتلاءم مع الدولة الجديدة التي يراد تنظيمها بشكل يختلف أو يتناقض عما كان سائداً في ظل الدساتير العراقية السابقة الصادرة من سنة ١٩٢٥-١٩٧٠ وهي تصب جميعها في خدمة الدولة والمجتمع الذي يراد تأسيسه في العراق وهو المجتمع المتعدد الذي سوف يؤدي حتماً إلى تعدد الولاءات وضعف الولاء للدولة وامتداده إلى دول الجوار.
٢. أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد سلب أو سلخ لابل مسح الهوية العربية للدولة العراقية، فجعلت العراق عبارة عن خليط من عدة قوميات ومجموعات ليس قطراً عربياً وإنما المجموعة العربية هي وحدها التي تنتمي إلى الأمة العربية. في حين أن العراق جزء من الوطن العربي، وان

- الشعب العراقي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية وهذا ما أكدته الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-١٩٧٠. فلا يستطيع احد إنكار هذه الحقيقة التاريخية والجغرافية التي يعود جذورها إلى آلاف السنين. فيغداد عاصمة الخلافة العباسية كما إن العراق من الدول المؤسسة لجامعة الدول العربية، فضلا عن أن الغالبية الساحقة من الشعب العراقي من أصل عربي.
٣. أما فيما يتعلق بلغة الدولة العراقية فان هذا القانون قد جعل اللغة الكردية لغة رسميا الثانية للدولة إلى جانب اللغة العربية فضلا عن اللغة التركمانية والسرمانية التي تعد لغة رسمية في الوحدات الإدارية وبذلك يكون هذا القانون قد شجع الأقاليم والمحافظات في اتخاذ أية لغة تريدها أو تختارها في حين أن الدساتير العراقية السابقة جعلت اللغة العربية الرسمية الوحيدة للبلاد.
٤. أن شكل الدولة العراقية قد تغير فبعد أن كانت الدولة العراقية في ظل لدساتير السابقة ذات شكل بسيط وموحد أصبحت الآن دولة مركبة تتبنى النظام الفيدرالي وفقا لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
٥. تبنى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية مبدأ ازدواجية الجنسية وهو مبدأ جديد وفيه سمح للعراقي بان يحمل أكثر من جنسية واحدة، في حين أن الدساتير السابقة لم تسمح للعراقي إلا بان يحمل جنسية واحدة فقط.

ثانيا : التوصيات :

١. نوصي بعدم بناء الدولة العراقية على أسس مختلفة أو متناقضة في الوقت ذاته ((المركزية، او اللامركزية،الإدارية، او النظام الاتحادي)) لأنه من شأنه أن يجعل الدولة ضائعة وحائرة بين الوحدة أو الاتحاد، والذي ينعكس حتما بشكل سلبي على الدولة والمجتمع. وهنا نرى ضرورة إعادة النظر في نص المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وبما تضمن تبنى أساس واحد في بناء الدولة. أما النظام الاتحادي أو نظام اللامركزية الإدارية.
٢. نقترح ضرورة النص على الهوية العربية للدولة العراقية وللمجتمع العراقي فعلى الرغم من وجود أقليات قومية فيه فان هذا لا يعني انه بلد ليس عربيا. الأمر الذي يلزم إعادة النظر في المادة السابعة الفقرة ب من هذا القانون.
٣. نوصي بتبني نظام اللامركزية الإدارية بدلا من النظام الفيدرالي الذي نص عليه قانون إدارة الدولة العراقية حفاظا على كيان الدولة الموحد من جهة والوحدة الوطنية للشعب العراقي من جهة ثانيا، التي باتت مهددة بالمشاريع التقسيمية لمنطقة الشرق الأوسط الذي تريد الولايات المتحدة إقامته حماية لمصالحها في المنطقة. فاللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع مهام

الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية التي تمنح صلاحيات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالوظيفة الإدارية ألا إنها لا تمنح استقلالاً تاماً لأن في ذلك تفتيت وتقسيم لوحدة الدولة السياسية والاقتصادية، وإنما تضل هذه الهيئات خاضعة لإشراف ورقابة الهيئات المركزية حفاظاً على المصلحة العامة لكافة أفراد الشعب في الدولة الواحدة. أما إذا كانت الضرورة تقتضي تبني النظام الفيدرالي فإننا نرى أهمية إعادة النظر في الصيغة الحالية للفيدرالية التي تبناها هذا القانون، التي لا تخدم الوحدة الوطنية للشعب العراقي. وذلك بما لا يؤدي إلى تقسيم وشرذمة البلاد على أسس عرقية أو طائفية أو مذهبية أو قومية من جهة، ولا إلى إضعاف المركز للحيلولة دون قيام حكومة مركزية قوية وتقوية الأقاليم والإدارات المحلية على حساب المركز من جهة ثانياً، وتحديد عدد الفيدراليات من جهة ثالثاً، فضلاً عن أهمية عرض مسألة الفيدرالية ((تغيير شكل الدولة)) من عدمه إلى الشعب العراقي ليقول كلمته في استفتاء عام ومنفصل عن الدستور نظراً لأهمية وخطورة هذا الموضوع على كيان الدولة العراقية.

٤. نقتراح إعادة النظر في المادة التاسعة من هذا القانون وذلك بجعلها تشير صراحة على أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية الوحيدة للبلاد، مع الاعتراف بحق الأقليات والقوميات والطوائف الأخرى في استخدام لغتها المحلية الخاصة بها في المؤسسات التعليمية على وفق الضوابط التي يحددها القانون كوسيلة للتحاور ولتنشر الثقافة لا أن تكون هدفاً أو أداة لتعميق التقسيم والتفتيت لوحدة الشعب العراقي.

٥. نوصي إعادة النظر في المادة السابعة الفقرة أ والمتعلقة بالهوية الدينية للدولة بحيث تنسجم مع واقع الحال، فالغالبية الساحقة من العراقيين مسلمين الأمر الذي يترتب عليه عد الدولة والمجتمع العراقي جزءاً من الأمة الإسلامية، وإن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيس للتشريع، وبالتالي فإن على هذا القانون أن يحترم الهوية الإسلامية للدولة والمجتمع، بما لا يسمح سن أي قانون يتعارض مع الثوابت المتفق عليها في الإسلام وليس المجمع عليها، ولا مع الممارسة الديمقراطية وليس مع مبادئ الديمقراطية. حتى بعد انتهاء الفترة الانتقالية أو خلالها مع ضمان كامل الحقوق الدينية لكافة الأقليات والطوائف في حرية العقيدة والممارسة الدينية التي لا تخل بالنظام العام والآداب.

٦. نرى ضرورة إعادة النظر في المادة الحادية عشرة وبالذات الفقرة ج والتي أجازت للعراقي بان يحمل أكثر من جنسية واحدة. فهذا الاتجاه الجديد يؤدي إلى تعدد الولاءات الذي سوف يؤدي حتماً إلى ضعف الولاء الوطني

لدى المواطنين وبالتالي خلق أو إيجاد فئة أو طبقة خطيرة على المجتمع والدولة. أو على الأقل استثناء الوظائف السياسية الهامة في الدولة مثل رئيس الدولة ونواب رئيس الدولة، أعضاء الحكومة، أعضاء البرلمان، منتسبو الجيش والداخلية والمخابرات من مبدأ ازدواجية الجنسية حفاظاً على مصلحة الدولة العليا.

المصادر :

أولاً : الكتب :

١. د. إحسان المفرجي، د. كطران زعير النعمة، د. رعد الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطبعة دار الحكمة - بغداد ١٩٩٠.
٢. أحمد سعيد بن أحمدو- موريتانيا بين الانتماء العربي والتوجه الأفريقي- دراسة في إشكالية الهوية السياسية ١٩٦٠-١٩٩٣- مركز دراسات الوحدة العربية- ط١- بيروت ٢٠٠٣
٣. د. جابر إبراهيم الراوي- القانون الدولي الخاص في الجنسية - مطبعة دار السلام- بغداد ١٩٧٠.
٤. د. رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق- دار الحكمة- بغداد ١٩٩٨ .
٥. د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضر، د. شفيق عبد الرزاق-النظام الدستوري في العراق- دار الكتب للطباعة-بغداد ١٩٨٠-١٩٨١.
٦. د. عبد الكريم علوان - النظم السياسية والقانون الدستوري- دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع - ط١- عمان- الأردن ١٩٩٩.
٧. د. غازي حسن صباريني- الوجيز في حقوق الإنسان وحياته الأساسية- مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع- ط٢ - عمان- الأردن ١٩٩٥.
٨. د. غالب علي الداودي، د. حسن محمد الهداوي - القانون الدولي الخاص - دار الكتب للطباعة والنشر- موصل ١٩٨٨ .
٩. أ. فراس عبد الرزاق السوداني-العراق مستقبل بدستور غامض- دار عمار للنشر والتوزيع- عمان- الأردن ٢٠٠٥.
١٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الكتب للطباعة والنشر- جامعة الموصل ١٩٩٦ .
١١. د. ممدوح عبد الكريم حافظ - القانون الدولي الخاص وفق القانونين العراقي والمقارن- دار الحرية للنشر- بغداد ١٩٧٠.

١٢. د. نعمان احمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - مكتبة دار الثقافة للطباعة والنشر- ط ١ - الاردن ١٩٩٩ .
١٣. وهيب الشاعر- الأردن. إلى أين ؟- الهوية الوطنية والاستحقاقات المستقبلية- مركز دراسات الوحدة العربية- ط١- بيروت- تشرين الثاني ٢٠٠٤ .

ثانيا : البحوث والمجلات :

١. المجموعة الدولية للزامات- التحدي الدستوري في العراق (تقرير الشرق الأوسط رقم ١٩) في ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٣- مركز دراسات الوحدة العربية - العراق الغزو. الاحتلال. المقاومة. شهادات من خارج الوطن العربي-سلسلة كتب المستقبل العربي عدد٢٧، ط١- بيروت ٢٠٠٣ .
٢. أمير جبار الساعدي- الطريق إلى الفيدرالية- مجلة أوراق عراقية-مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية عدد ٢- نيسان ٢٠٠٥ .
٣. ايليا سومين- السلم عبر الفيدرالية يحد من الصراع الديني والاثني- مجلة أوراق عراقية عدد٤- مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية ٢٠٠٥ .
٤. سحر محمد نجيب جرجيس- الحقوق والحريات في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية-مجلة بحوث مستقبلية- العدد ١٥ سنة٢٠٠٦ .
٥. عبد الحسين شعبان- الدستور ونظام الحكم- مركز دراسات الوحدة العربية- احتلال العراق وتداعياته عربيا وإقليميا ودوليا. ط ١- بيروت ٢٠٠٤ .
٦. د. عصام نعمان- العراق على مفترق التعدد والتوحيد: المتغيرات والتحديات- مركز دراسات الوحدة العربية- احتلال العراق وتداعياته عربيا وإقليميا ودوليا - ط١-بيروت ٢٠٠٤ .
٧. مايكل هدسون- الرؤية الإستراتيجية الأمريكية الجديدة للمنطقة العربية والعالم- مركز دراسات الوحدة العربية- احتلال العراق وتداعياته عربيا وإقليميا ودوليا- ط١ بيروت ٢٠٠٤ .
٨. يوسف اسكندر- مسائل خلافية في الدستور القادم- مجلة الإسلام و الديمقراطية- العدد العاشر- شباط ٢٠٠٥ .

ثالثا : الدساتير والقوانين :

أ. الدساتير :

١. القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ .
٢. دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ الموقت .
٣. دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ .
٤. دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ .
٥. دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ .

٦. دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الموقت .
٧. دستور ١٧ تموز ١٩٧٠ الموقت .
٨. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر سنة ٢٠٠٤ .
- ب. القوانين :**
١. قانون الجنسية العراقية رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٤ .
٢. قانون الجنسية العراقية رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٣ .
- رابعاً : الحوارات والتعقيبات :**
١. د.حسان محمد شفيق- الفيدرالية الخيار الأنسب- مجلة الإسلام والديمقراطية- العدد العاشر- السنة الثانية - شباط ٢٠٠٥ .
٢. د. محمد المجذوب- احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً -بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية- ط ١ - بيروت ٢٠٠٤ .
٣. أ.صباح المختار-احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً- بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية- ط ١ - بيروت ٢٠٠٤ .
٤. د. باقر إبراهيم- الغزو عدوان واستبداد وتعميق للشقاق-مجلة المستقبل- مركز دراسات الوحدة العربية- بيروت عدد ٣٦١-بيروت سنة ٢٠٠٥ .