التمثيل النيابي للأقليات في القوانين الانتخابية في العراق 1924-2020

د. رزكار عبدال محمود

[1] قسم ادارة الاعمال، المعهد الاداري التقني، جامعة پۆليتكنيك أربيل، كردستان، العراق.

المستخلص:

الشعب هو أحد الركائز الأساسية لتكوين الدولة، ولا يخلو شعب دولة ما من التعدد في مكونه، سواء كان القومي أو الديني أو العرقي أو اللغوي، وحتماً يكون هناك عدم تساوي عددي بين هذه المكونات، مما يجعل أحد المكونات أقل عدداً من غيره، ولكن يجب أن لا تُستغل الكثرة العددية في إلغاء أو تهميش الأقلية، لأن التعددية إذا ما تواجدت معها حماية حقوق الأشخاص المنتمين الى الأقليات، سيساهم كثيراً في تعزيز الإستقرار السياسي والإجتماعي في الدولة، وهذا ما شددت عليها المواثيق الدولية، إذ حرصت على حماية الأقليات من الانتهاكات التي يتعرضون لها من النواحي المدنية و السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بسبب خصائصهم الدينية والاثنية والقومية والعرقية.

العراق من الدول التي يتواجد فيها أقليات عدة، لذا موضوع ضمان حقوق الأقليات في العراق يحضى بأهمية كبيرة، ووفقاً لإلتزامات العراق الدولية والداخلية يتحتم عليها ضمانها، أحد هذه الحقوق، هو حق الفرد في المشاركة السياسية في إدارة الدولة وإختيار ممثليها، وبما أن الكثرة العددية للمكون المقابل تجعل من الصعب منافسة الأقلية للآخرين، وبالتالي عدم تمكنهم من الفوز في الانتخابات، وبالنتيجة غياب تمثيلهم في المجالس النيابية، مما له مردود سلبي على الدفاع عن حقوقهم.

وبما أن البرلمان يعتبر المؤسسة التشريعية الأهم في سن القوانين وتلبية إحتياجات الشعب التشريعية والرقابية، بحثنا في كيفية معالجة المشرع الدستوري والقوانين الانتخابية في العراق لتمثيل الأقليات في البرلمانات العراقية منذ تأسيس الدولة العراقية لغاية 2020.

مفاتيح الكلمات: الاقليات، الكوتا، القوانين الانتخابية، تمثيل الاقلية في البرلمان، المكون، الحقوق.

المقدمة:

عند البحث في تركيبة المجتمعات التي تكوّن الدول في العالم، نجد بأن هناك العديد من الدول التي تكون مجتمعاتها تعددية، ولا يمكن تحديد مستوى معين لهذا التعدد، فهناك مجتمعات متكونة من عدة أعراق، وأخرى فيها أكثر من لغة، وهناك مجتمعات تعتنق أكثر من دين، وهكذا الحال بالنسبة للإثن والمذهب، ومع ذلك فهذه المجتمعات تعيش معاً بسلام، وبعض هذه المجتمعات يعتبر نموذجاً للتعايش، فالتعددية ليست عنواناً للتفكك والتشرذم، وإنما يمكن أن تكون عاملاً مهماً في التكامل، ولسلطات الدولة الدور المهم في خلق نوع من التجانس من خلال العمل على تلبية طموحات الأقليات من خلال إتاحة الفرصة لهم في الحفاظ على خصوصياتهم والتعامل معهم بمساواة والابتعاد الى أكثر من ذلك أحياناً ومنحهم تميزاً إيجابياً.

الكلمات المفتاحية الدالة

الاقليات، الكوتا، القوانين الانتخابية، تمثيل الاقلية في البرلمان.

أهمية البحث

تشكل العراق منذ تأسيسه من مجتمع يحتوي على أكثر من قومية ودين ومذهب وطائفة، وبالرغم من تعاقب السلطات منذ عام 1924 وتداول السلطات فيه ولحد الآن، سواء كانت بالطرق الشرعية أو غير الشرعية، ومحاولة طمس الهوية التعددية للمجتمع العراقي في حقبات ومراحل معينة، إلا أن كل هذه المحاولات باءت بالفشل وتأثيرها كان نسبياً لفترة معينة، وظل وسيظل مجتمع تعددي، ولكي تتمكن هؤلاء القوميات والاديان والطوائف والمذاهب العيش بسلام فلابد من الإبتعاد عن فكرة إلغاء الغير، وبما أنه في الدول التي تُعتمد الديمقراطية في إنتخاب من ينوب عن الأفراد لإدارة شؤون البلاد، فإن السلطة التشريعية تكون هي السلطة التي تعبر عن مطالب الشعب، وينظم كيفية إختيار نواب السلطة التشريعية بقانون إنتخابي، فمن هذا المنطلق أردنا دراسة القوانين الانتخابية منذ تأسيس الدولة العراقية لغاية 2020، و كيفية معالجة التمثيل النيابي للأقليات في السلطة التشريعية.

إشكالية البحث

نبين إشكالية البحث من خلال المحاولة للإجابة على التساؤلات التالية:

مجلّة پۆليتكنيك للعلوم الإنسانية والإجتماعية
المجلد 4 ، العدد 2 (2023)
ورقة بحث منتظمة: نُشرت في 20 نوفمبر 2023
حقوق الطبع والنشر © 2023. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

- موقف القوانين الانتخابية العراقية من ضمان تمثيل الأقليات في السلطة التشريعية.
- هل نسبة التمثيل تتناسب مع عدد هذه الأقليات؟
- ما هي الآلية التي لابد إتباعها في القوانين الانتخابية لإختيار ممثلي الاقليات والمكونات والتي يكفل بأن يكون نوابهم معبيرين حقيقين لطموحاتهم ومطالبهم؟

منهجية البحث

سنتبع في بحثنا منهج التحليلي والوصفي للدساتير والقوانين الانتخابية والمواد القانونية المتعلقة بالموضوع ونحاول إستقرائها من أجل الوصول الى مبتغانا في البحث.

خطة البحث

يتكون البحث من مبحثين وبالكيفية التالية:

المبحث الأول: ماهية كوتا الاقليات في القوانين الانتخابية

المطلب الاول: تعريف الاقليات.

المطلب الثاني: مطالب المجتمعات التعددية.

المطلب الثالث: ماهية الكوتا.

المطلب الرابع: مرتبة القوانين الانتخابية في الهرم القانوني.

المبحث الثاني: موقف التشريعات الانتخابية في العراق من تمثيل الأقليات في مجلس النواب.

المطلب الأول: تمثيل الاقليات في العهد الملكي 1924-1958.

المطلب الثاني: تمثيل الاقليات في السلطة التشريعية في العهد الجمهوري 1958-2003.

المطلب الثالث: تمثيل الاقليات في البرلمان العراقي 2003-2020.

المبحث الأول

ماهية كوتا الأقليات في القوانين الانتخابية

الأقليات وقد يشار إليها في بعض الدول بالمكونات، ولكننا اعتمدنا مصطلح الأقلية في بحثنا هذا نظراً لاعتماده من قبل منظمة الامم المتحدة من خلال إعلانها الصادر عام 1992 بعنوان (اعلان حقوق الاشخاص المنتمين الى اقليات قومية أو اثنية والى اقليات دينية ولغوية).

في مبحثنا هذا سنسلط الضوء على تعريف الأقليات ومن ثم سنتعرف على مطالب المجتمعات التعددية وسنتطرق الى الكوتا ثم نتناول بالبحث في مرتبة القوانين الانتخابية وذلك في أربعة مطالب متتالية.

المطلب الأول

تعريف الأقليات

تعريف الاقلية لغة: القلّةُ خلاف الكثرة و القُلُّ خلاف الكُثر، وأقلَّهُ جعله قليلاً، والأقلية وجمعها أقليات، والأقلية جماعة تربطها أواصر القرابة والأصل لغة ودينا و وطناً، تعيش وسط شعب يفوقها عدداً والأقلية خلاف الأكثرية، والأقلية من كانوا أقل من النصف. (الانصاري، 2022)

أما تعريف الأقلية إصطلاحاً فبالرغم من عدم وجود تعريف موحد متفق عليه من قبل المنظمات الدولية المعنية وفقهاء القانون إلا أنه هناك محاولات لتعريف المصطلح ونستعرض بعض هذه التعاريف.

عرفت الموسوعة البريطانية الأقليات بأنها ((جماعات من الافراد يتمايزون عرقياً أو دينياً أو لغوياً أو قومياً عن بقية الأفراد في المجتمع الذي يعيشون فيه))، وعرفت الموسوعة الفرنسية الأقليات بأنها ((تلك التي تكون أقل هيمنة من الأغلبية العددية بحيث لا يكون لها إلا القليل من الأصوات))، وعرفت الأقلية بأنها ((مجموعة من الأفراد أقل عدداً من أغلبية مواطني الدولة، وهي في وضع غير مسيطر وتتوافر لها خصائص اثنية أو دينية أو لغوية تختلف عن خصائص بقية السكان، وتظهر ولو بشكل مستتر، احساساً بالتظامن بغية الحفاظ على طابعها الخاص أو ذاتيتها الثقافية أو خصائصها المتميزة)) (يوسف، 1989، صفحة 86)

ويعرف الأقلية أيضاً بأنها ((تلك المجموعة الموجودة في مجتمع معين، المتجانسة فيما بينها في واحد أو أكثر من العناصر اللغوية أو الثقافية أو القومية، والمختلفة عن أكثرية أفراد ذلك المجتمع، والتي يتميز أفرادها برغبة العيش المشترك مع بعضهم البعض – وحسب معظم الباحثين – أن أكثر ما يميزها انها صغيرة العدد مقارنة مع بقية سكان الدولة. (ياقو، 2021، صفحة 135)

وقد أُعتمدت خمسة معايير أو إتجاهات في معرفة ماهية الأقلية وسنعرضها بإختصار:

الاتجاه الأول هو الاتجاه العددي الذي يحتم على الأقلية أن تكون أصغر عدداً من الآخرين ولا تهيمن على السلطة. أما الاتجاه الثاني ويسمى بالإتجاه الموضوعي أو الإجتماعي ويرتكز هذا الإتجاه على وجود فوارق بين أفراد الشعب من حيث الجنس واللغة والدين والثقافة، وفقاً لهذا الاتجاه فالأقلية هم الجماعة الأقل أهمية سواء على المستوى الثقافي أو الإجتماعي أو الإقتصادي أو السياسي قياساً ببقية السكان. أما الإتجاه الثالث فهو الاتجاه الشخصي والتي فيه تلعب مشاعر ورغبة أفراد الأقلية في الحفاظ على معتقداتهم الشخصية التي تميزهم عن الآخرين دوراً كبيرا لإندراجها ضمن هذه الأقلية. أما الإتجاه الرابع فيعتمد معيار المصلحة المشتركة ويرتكز هذا المعيار على رغبة الفرد الطوعية في الإنتماء لجماعة معينة توصله وتسهل عليه تحقيق مصلحة شخصية معينة، بمعنى آخر تعبر الأقلية وفقاً لهذا المعيار جماعة إجتماعية تربط بين أعضائها مصالح مشتركة وتميزهم عن بقية المجتمع. أما المعيار الخامس والأخير هو معيار الموقع من السلطة السياسية، فإذا كان موقع جماعة ما ذات مكانة اجتماعية وإقتصادية وسياسية مرموقة أو جيدة، فلا يمكن إعتبارها أقلية والعكس صحيح. (ياقو، 2021، الصفحات 135-142)

ونعتقد من الممكن المزج بين أكثر من معيار من المعايير السالفة الذكر لكي نعطي وصفاً للأقلية أكثر دقة.

أما عن تصنيف الأقليات، فهناك أكثر من تصنيف للأقليات، فإذا إعتمدنا الفترة الزمنية للمعايشة، فهناك أقليات عاشت لفترات طويلة مع باقي السكان دون التعرض الى القهر والإستعمار، وتسمى بالأقليات القديمة والتاريخية، وهناك أقليات ناتجة عن حدوث تغيرات في حدود الدول، على أثرها تغيير في وضع جماعة معينة وتجعلها أقلية، وتسمى بالأقليات الجديدة. ونعتقد بأن هذا التقسيم غير ذات جدوى، لأنها لا تغير من الواقع وكيفية التعامل معها وعدم التركيز على طبيعة الإختلاف، لذا هناك تقسيم آخر يركز على طبيعة الاختلاف، ويصنف الاقليات الى ثلاث أقسام وهي:

1. أقليات إثنية أو قومية وهؤلاء ينتمون الى أصل قومي واحد متميز عن باقي السكان.

2. أقليات دينية وتضم المجموعة التي تعتنق ديناً أو مذهباً متميزاً عن باقي السكان.
3. أقليات لغوية وتشمل المجموعة الي تتكلم لغة واحدة مختلفة عن باقي السكان. (ياقو، 2021، صفحة 148)

بما أن غالبية المجتمعات في العالم تتنوع إثنياً وثقافياً ولغوياً ودينياً، نرى بانه لابد من أن تتعايش مع بعضها البعض دون تفكير جماعة ما من تهميش جماعة أخرى، ولابد من إيجاد إطار مجتمعي وقانوني يتيح للجميع العيش بمساواة والتمتع بالحقوق، وأي إخلال بهذا الإطار يولد شعور بالغبن والظلم ثم الإعتراض وتتولد الصراعات فيما بينها وبالتالي تكون هذه الحالة ذات خطورة على المجتمع.

ونتائج تطبيق الديمقراطية كفيلة بضمان عيش الأفراد بسلام بالرغم من أن فكرة الديمقراطية تعني سيادة رأي الأغلبية العددية على الآخرين، إلا أن الديمقراطية عالجت الموازنة بين فكرة سيادة رأي الأغلبية مع الحفاظ على حقوق الأقليات في التعبير والتمثيل النيابي وذلك بإيجاد التميز الايجابي (الكوتا).

المطلب الثاني:

مطالب المجتمعات التعددية

تتكون غالبية الدول من مجتمعات تعددية، لذا من الأمور الغاية في الاهمية هو خلق تجانس بين مكونات هذه المجتمعات، ومن دون هذا التجانس تترتب عليه مشاكل وانقسامات، ولدرء هذه المشاكل لابد من خلق حالة من التوازن والعدالة بين مختلف مكونات المجتمع وتحقيق مطالبها، فما هي مطالب المكون او الأقلية في المجتمع التعددي؟ سنجيب على هذا التساؤول فيما يلي:

أولاً: المطالب الثقافية

كل مكون او اقلية في مجتمع تعددي يسعى لإبراز هويته الثقافية والحفاظ عليها، والمحافظة على الهوية من الناحية الثقافية تكون في ثلاث محاور رئيسية، أولها اللغة وثانيها الدين وثالثها العادات والتقاليد.

أما عن اللغة فكل مكون يسعى الى ضمان حماية قانونية للتكلم والتعلم بلغته الام، ويطمح الى أكثر من ذلك إذا تسنى له الأمر بإدراج لغته ضمن اللغات الرسمية للبلاد، وتعتبر اللغة بوابة الانفتاح على المجتمعات الاخرى في كافة المجالات. (محفوظ، 2004، صفحة 52)

وفيما يتعلق بالدين، فان المجتمعات التي تتكون من معتنقي اديان متعددة، بالنهاية يكون الدين الغالب والذي تعتنقه أغلبية الشعب هو الدين الرسمي للدولة، وهذا لا يعني إلغاء الاديان الأخرى، وإنما تتمسك الاقلية بالدين الذي يعتنقه وتتمسك بحق ممارستها للطقوس الدينية بحرية، وتبرز في هذه الحالة مطلب الأقلية بضرورة فصل الدين عن الدولة.

أما عن العادات والتقاليد الخاصة بالمكون أو الأقلية والتي تشمل الألبسة التقليدية ونمط وأساليب الحياة الاجتماعية والفنية ومراسيم الفرح والحزن، فهي أحد حقوق الأقليات ولابد من توفير الجو المناسب لممارستها وعدم تدخل أنظمة الحكم فيها. (علي، 2012، الصفحات 41-42)

ثانياً: المطالب المتعلقة بشكل الدولة

وينقسم هذا المطلب على محورين أساسيين وهما: 1- مطالب استقلالية انفصالية. 2- مطالب استقلالية ادارية. وسنوجزها في الآتي:

1- مطالب استقلالية انفصالية

تسعى الأقلية أو المكون بإقامة كيان سياسي مستقل والانفصال عن الدولة التي تعيش فيها، وهذا المطلب يلجأ اليه عندما يتعرض المكون لضغوطات كبيرة ويعتبر الانفصال كحل للتخلص من سيطرة واستبداد الأكثرية في الدولة وتهميش الإستجابة لمطالبها، وتشكيل الكيان السياسي من قبل الأقلية أو المكون يكون على طريقتين، إما يكون بالإنفصال عن الدولة التي تعيش فيها وتشكيل دولة مستقلة بها، أو يسعى هذا الكيان السياسي للإنظام الى دولة أخرى قائمة وترى بأن الانضمام اليها يوفر لها كل ما تسعى من أجله من مطالب تخص اقليته أو يخص مكونه. (علي، 2012، صفحة 44)

2- مطالب استقلالية إدارية

وتتلخص هذه المطالب في حالتيت اثنتين، إما مطالبة المكون بمنحه حكم ذاتي، أو يطالب بتطبيق النظام الفدرالي في الدولة، وبذلك و وفقاً للنظام المتبع يعيش المكون أو الاقلية في حدود الدولة ولكن يتمتع بحق إدارة الشؤون المتعلقة بمكونها في مجالات معينة ومحددة وفقاً لوثائق قانونية بشكل يتلائم مع خصوصيات هذا المكون، ويُترك المجالات الأخرى التي يشترك فيها كافة مكونات الدولة للحكومة المركزية. (علي، 2012، الصفحات 45-46)

ثالثاً: المطالب السياسية والاقتصادية

أما عن المطالب السياسية فهي محور تنافس الجماعات، إذ تسعى كل مجموعة أو مكون للحصول على أكبر قدر من السلطة، لكي تسعى من خلالها تحقيق أهدافها وطموحاتها، والتمثيل في المؤسسات السياسية ونيل المناصب العامة يعتبران ذروة المطالب السياسية ومن دونها تعتبر الجماعة أو الأقلية نفسها خارج عن السلطة وخاضعة لجماعة أخرى وتابعة لها. (دانيال، 1997، الصفحات 142-143)

أما المطالب الاقتصادية فهي من المواضيع التي تتمتع بأهمية كبرى، فيسعى كل مكون لضمان نسبة معينة من ميزانية الانفاق العام للدولة واستعماله لتلبية احتياجاته، سواء كان في مجال التخصيصات المالية للمكون أو لتخصيصها في مشروعات استثمارية تصب في خدمة الجماعة والعمل على تقديم أكبر خدمة ممكنة للمكون الذي ينتمي اليه أو الرقعة الجغرافية التي يسكنها، ولابد من وجود نسبة وتناسب بين تقدم التنمية الاقتصادية في البلد ونسبة الميزانية المخصصة للمكون، وعلى الدولة خلق فرص مناسبة للمكون لكي يكون للمكونات كافة، دور فعال في النمو الاقتصادي في البلد ومواجهة التحديات التي تواجه استراتيجياته وبخلافه سيكون التوتر والصراع بين مكونات البلد أمر حتمي. (مهدي، 2002، الصفحات 95-96)

المطلب الثالث

ماهية الكوتا

بما أن الديمقراطية المباشرة بات تطبيقها من الأمور المستحيلة نظراً لكثرة عدد سكان كل دولة، لذا تم اللجوء الى الديمقراطية النيابية، إذ يُنتخب أعضاء البرلمان لتمثيل الشعب في ممارسة السلطة، ويعد الحزب أو القائمة أو المرشح فائزاً عند حصوله على أعلى الأصوات، أو حصوله على عدد أصوات بنسبة معينة وفقاً للنظام الانتخابي المعتمد لتحويل الأصوات الى مقاعد، ولكن إذا ما طُبقت هذه المعادلات بصورة مجردة على كافة افراد الشعب ومن ضمنها الأقليات، فأن النتائج التي تفرز عن هذه الانتخابات ستحرم الأقليات من حق التمثيل في المجالس النيابية بسبب قلتهم العددية

التي تحول دون امكانية منافستهم للآخرين، وفقاً لما سبق إنقسمت آراء الفقاء الى إتجاهين متباينين، الإتجاه الأول ينادي بتخصيص نسبة معينة من مقاعد المجلس النيابي للأقليات ليتنافس عليها المنتمين للأقلية في الانتخابات، وبالتالي تمثيل الأقلية والدفاع عن مصالحها، أما الاتجاه الثاني فيدمج الأقلية في النسيج المجتمعي للدول ولا يمنحه أي تميز ايجابي مع منحه حق المشاركة في الانتخابات كباقي أفراد المكونات الأخرى، معولين على أصوات أفراد الشعب بكافة مكوناته.

ونعتقد بأن الاتجاه الثاني لا يمكن تطبيقه إلا في المجتمعات التي وصلت الى درجة كبيرة من الرقي والتعايش والمساواة وعدم التميز بين مكونات الشعب كافة، بحيث يكون الفيصل في إنتخاب المرشحين هي كفاءة وجدارة المرشحين في تمثيل كافة مكونات الشعب دون تمييز، أما في المجتمعات التي هي في بداية سلم تطبيق الديمقراطية أو يغلب على تفكير الشعب طابع الإنتماء القومي أو الطائفي أو الديني، فلابد من إعتماد الإتجاه الأول وتخصيص نسبة معينة من المقاعد للأقليات والمكونات وتنظيم تمثيلهم بشكل يساهم في توطيد الإنسجام بين كافة مكونات الشعب.

و يُعرف الكوتا (الحصة) بصورة عامة بأنها عبارة عن قاعدة تخصيص، وفقاً لهذه القاعدة توزع المناصب أو الموارد أو المهام السياسية الى معادلة محددة.

أما كوتا الأقليات فيتم اللجوء اليها عندما يؤدي عدم إستخدام الكوتا الى خلل أو عدم توازن في مسألة التمثيل، وعدم إقرار الأقليات أو أقلية معينة للنظام السياسي نتيجة لوجود عدم التوازن في التمثيل سينعكس سلباً على إستقرار النظام. فالهدف من الكوتا والتي تعتبر وسيلة من وسائل التميز الايجابي هو إيجاد تمثيل ومشاركة سياسية أكثر عدلاً وتوازناً. وأحد نظم الكوتا الشائعة هو حجز مقاعد معينة لأقلية معينة، لضمان تمثيلها في البرلمان، ولكن وفقاً لعملية إنتخابية تجرى للتنافس على هذه المقاعد المخصصة، سواء كانت العملية الانتخابية تجرى وفقاً لنفس طريقة إنتخاب الممثلين الآخرين، أو تُسن طريقة انتخابية خاصة بهم. (الانتخابية، 2022)

وعلى مستوى العالم هناك دول تضم أقليات عرقية أو دينية محددة قد رجحت فوائد وإيجابيات الكوتا وإعتمدتها وحجزت مقاعد لهذه الأقليات، وبالمقابل هناك دول ترى بأن مساوىء وسلبيات الكوتا هي الطاغية وبالتالي إستبعدتها، وفيما يلي سنبين إيجابيات وسلبيات كوتا الأقليات.

أولاً: سلبيات نظام الكوتا

هذا الاتجاه يعارض وجود الكوتا ويبرر رأيه بمجموعة من الحجج وهي كالتالي:

1. يعتبر كوتا الأقلية تميز ضد الأكثرية بحيث يعتبر أفراد الأغلبية بأن الكوتا هو سلب للمقاعد الانتخابية الذي كانوا سيفوزون بها إذا ما لم تمنح للإقليات.
2. النواب المنتخبون وفقاً لكوتا الأقليات أقل كفاءة من نظرائهم الذين انتخبوا من قبل الاكثرية معللين حجتهم هذه بأن نواب الأقلية لم يحصلوا على هذه المقاعد وفقاً لكفائتهم وإنما حصلوا عليها وفقاً لإنتمائاتهم العرقية والدينية.
3. الأشخاص المنتخبين من خلال الحصص القانونية هم أقل تقديراً من الناحية العملية من جانب الغير، مما يجعل عملهم التشريعي أكثر صعوبة ولا يعاملون على قدم المساواة مع غيرهم من الأكثرية وهذا هو السبب لإتهامهم من قبل الآخرين بأنهم ليسوا ذات سلطة حقيقية.
4. الكوتا هو بمثابة سلب حرية الآخرين ومصادرتها لصالح مرشحي الأقليات.
5. الكوتا خطوة غير ضرورية لأن القادة السياسيين والمنتخبين ملتزمون بتحقيق التوازن العرقي والديني.
6. وجود الكوتا يعني وضع سقف علوي محدد لممثلي الأقليات لا يمكن تجاوزها، أما في حالة عدم وجود الكوتا وتهيئة الأرضية المناسبة للتعايش يمكن أن يكون عدد وحجم الأقليات الممثلة في البرلمان أكبر من العدد المخصص لهم. (الانتخابية، 2022)

هذه الانتقادات لكوتا الأقليات مردود عليه من قبل مؤيدوا الكوتا وذلك بطرح محاسن وفوائد الكوتا.

ثانياً: إيجابيات نظام الكوتا

أنصار هذا الاتجاه يحتم وجود الكوتا وذلك للحجج التالية:

1. حصص الكوتا هي أكثر الطرق نجاحاً في خلق توازن في المجتمع التعددي، وبالتالي سيؤدي الى دعم الأقليات للنظام السياسي بصورة عامة وبالنتيجة يزيد من نسبة الاستقرار السياسي في البلد.
2. الكوتا يحث الأحزاب المحافظة والمتشددة والتي يسيطر عليها نخبة إجتماعية معينة، على السعي في البحث عن مرشحين منتمين الى الأقليات العرقية والدينية وضمها لهم وذلك بغية إلتفاف الجماهير حولها.
3. الكوتا يحث الشباب ليقتدوا بالممثلين المنتخبين من أقليتهم وينخرطوا في العملية السياسية للعمل على ضمان مصالح الأقلية في المستقبل.
4. حصص الكوتا ليست تميزية، ولكنها مجرد تعويض عن حالة تميزية قائمة بالفعل، بمعنى أن الكوتا تم إقراره ليس كتميز لصالح الأقليات وإنما لكي يعالج بها حالة التميز القائمة ضد الأقليات وتعويض الأقليات عن الأضرار التي لحقت بهم جراء هذا التميز ضدهم، والدول التي لم تُقر الكوتا للأقليات تتدنى فيها نسبة التمثيل في الهيئات التشكيلية للمجتمع.
5. الكوتا لا يحدد حرية إختيار الناخبين بل يمنح للناخب تنوع في الإختيار على وجه يضمن حالة التنوع المجتمعي، وبخلاف ذلك لا يمكن تشكيل مجلس منتخب يضم ممثلي كافة مكونات المجتمع. (الانتخابية، 2022)

أما عن الجهة التي لها السلطة في إقرار نظام الكوتا، فهي ثلاث جهات بالكيفية التالية:

1) كوتا دستورية: وهي الكوتا التي ينص عليها الدستور في أحد بنودها يقضي بتخصيص نسبة معينة من المقاعد في السلطة التشريعية لمصلحة شريحة أو فئة معينة، ووفقاً لذلك ولتطبيق الدستور يسن القانون الانتخابي.
2) كوتا القوانين الانتخابية: وفي هذه الحالة لم يتم النص على الكوتا في الدستور، وإنما القانون الانتخابي هو الذي ينص على تخصيص مقاعد معينة لمصلحة فئات أو أقليات معينة.
3) كوتا الاحزاب السياسية وهنا يتبنى الحزب في نظامه الداخلي بتخصيص نسبة معينة لشريحة معينة أو جماعات معينة وضمان تمثيلها. (القبس، 2006)

ونعتقد بأن النص على نظام الكوتا في الدستور اكثر قوة من الناحية القانونية استنادا الى علوية الدستور، أما الكوتا الحزبية فتبقى رؤية حزب معين للأقليات وتطبيقها يكون جزئي، خصوصاً عندما يكون هذا الحزب لا يمتلك قدرة التأثير على رأي الآخرين من الاحزاب والجماعات الأخرى في المجتمع.

المطلب الثالث

مرتبة القوانين الانتخابية في الهرم القانوني

من المعروف أن الهرم القانوني يعلوه الدستور ثم يليه القوانين وبعدها تأتي الأنظمة واللوائح، في هذا المطلب سنسلط الضوء على مكانة القوانين الانتخابية في الهرم القانوني.

فنظراً لما تتضمنه القوانين الانتخابية من مسائل تلعب دور الفيصل في كيفية تولي السلطة فحازت بالاهتمام والبحث في مضمونه ومرتبته القانونية.

القوانين الانتخابية هي تلك القوانين التي تدخل في دائرة القوانين الاساسية، أما تسمية القوانين الاساسية يطلق على تلك القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية من تلقاء نفسها أو إستناداً لنصوص دستورية، والهدف من إصدار هذه القوانين هو تنظيم ممارسة إختصاصات سلطات الدولة والتي لم يُفصَّل فيها الدستور.

أما عن ترتيب القوانين الاساسية وقوانين الانتخاب هي إحدى هذه القوانين في الهرم القانوني، فإنقسمت الآراء على ثلاث إتجاهات، الاتجاه الاول يعتبر القوانين الاساسية هي قوانين عادية، الاتجاه الثاني يجعلها أعلى مرتبة من القوانين العادية وأقل مرتبة من القوانين الدستورية، أم عن الاتجاه الثالث فانه يوازي القوانين الانتخابية بالقوانين الدستورية، وسنبينها بإيجاز.

الاتجاه الاول يعتبر القوانين الاساسية قوانين عادية أسوة بالقوانين العادية الأخرى لأنها صادرة من السلطة التشريعية ولم تصدر من السلطة الأصلية التي تنبثق منها السلطات، أما الاتجاه الثاني فيضع القوانين الاساسية بين القوانين العادية والدستور، معللين رأيهم هذا بوجوب تتبع إجراءات خاصة في تعديل القوانين الاساسية تختلف عن تعديل القوانين الاعتيادية، وهذا ما يجعلها أعلى قوة من القوانين العادية، أما الاتجاه الثالث والذي في بيان مرتبة القوانين الاساسية يسند أيضاً على الإجراءات المعقدة والخاصة التي نصت عليها ولابد من إتباعها لتعديل القوانين الاساسية ويشبهها بالإجراءات المنصوص عليها في تعديل النصوص الدستورية، لذا يضع هذا الاتجاه القوانين الاساسية في مرتبة القوانين الدستورية. (البرزنجي، 2021، الصفحات 46-51)

وللفقيه الفرنسي أندريو هوريو رأي في هذا الموضوع، يقول هوريو انه بالرغم من إعتبار القوانين الانتخابية هي قوانين عادية وصادرة من السلطة التشريعية إلا أن هذه القوانين ذات قيمة دستورية (هوريو، 1974، صفحة 291) فيما يضفي الدكتور منذر الشاوي على القوانين الانتخابية القيمة السياسية، فبالرغم من أن أغلبية القواعد القانونية التي تتضمنها القوانين الانتخابية هي قواعد إعتيادية موجهة الى المحكومين والمشرفين على الانتخابات، ونظراً لأهمية العملية الانتخابية في إختيار الحكام فينظر الى قوانين الانتخاب نظرة خاصة، وان قوانين الانتخاب هي التي تضمن الحقوق السياسية للمواطنين، لذا فالقوانين الانتخابية تتمتع بأهمية سياسية. (الشاوي، 2007، صفحة 232)

ورأينا في هذا الموضوع هو أن القوانين الانتخابية هي قوانين عادية إسوة بالقوانين الاخرى، ونستند في رأينا هذا على أن الهرم القانوني لا يعرف مرتبة بين الدستور والقوانين، والسلطة التشريعية هي التي تصدر القوانين الانتخابية اسوة بالقوانين الاخرى، ونتفق بأن للقوانين الانتخابية لها دور كبير في تحديد الآلية المتبعة لإختيار السلطة السياسية التي تحكم البلاد، ولكن هناك جهة رقابية تخضع لها هذه القوانين للتأكد من مدى مطابقة هذه القوانين للدستور، فلا يمكن لهذه الجهة من أداء مهمتها في الرقابة إذا كانت القوانين الانتخابية موازية أو في مرتبة الدستور.

المبحث الثاني

موقف التشريعات الانتخابية في العراق من تمثيل الأقليات في مجلس النواب

بالرغم من أن فكرة الديمقراطية تعني سيادة رأي الأغلبية العددية على الآخرين، ومع ذلك أولت الإهتمام للأقليات التي لا يمكن لها الفوز في الانتخابات لقلتها العددية، وضمنت حقها في التعبير والدفاع عن مصالحها في المجالس المنتخبة، وأهمها برلمانات الدول، فعبر الكوتا رسمت آليات تمثيل الأقليات في تلك المجالس، أما العراق فقد تباينت آلية معالجة تمثيل الأقليات في برلماناتها بين عهد وآخر، في هذا المبحث سنتناول تمثيل الأقليات في البرلمانات العراقية و سنقسمها الى ثلاث مطالب، المطلب الأول سنبحث في كيفية تمثيل الأقليات في العهد الملكي 1924-1958، أما المطلب الثاني فسنبين كيفية التطرق الى تمثيل الأقليات في السلطة التشريعية في العهد الجمهوري 1958-2003، والمطلب الثالث والأخير سنتناول تنظيم تمثيل الأقليات في البرلمان العراقي بعد 2003 ولغاية 2020.

المطلب الأول

تمثيل الأقليات في العهد الملكي

1924-1958

بعد تأسيس الدولة العراقية وتنصيب الملك فيصل ملكاً على عرش العراق في 23 آب 1921، ألقى الملك خطاباً بيَّن فيه برنامجه والذي تضمن إنتخاب الجمعية التأسيسية لكي تقوم هذه الجمعية بالمصادقة على المعاهدة العراقية – البريطانية و سن دستور العراق وتشريع قانون الانتخاب. (السامرائي، 1980-1981، صفحة 8) وبالفعل تم إصدار قانون انتخاب مجلس النواب العراقي لسنة 1924 والذي شرع بتاريخ 22\10\1924 ونشر في الصفحة 177 من جريدة الوقائع العراقية عام 1924. وتألّف القانون من (52) مادة، خصصت المادة (6) منه لبيان كيفية تحديد مقاعد مجلس النواب، وتطرقت المادة الآنفة الذكر الى كيفية تمثيل الأقليات في مجلس النواب العراقي بنصها (..... يكون للأقليات المسيحية والموسوية العدد الآتي من النواب: في لواء الموصل 21، في لواء بغداد 12، في لواء البصرة 11، وهذا العدد هو علاوة على عدد النواب الذي يجب انتخابهم من الاكثرية بنسبة مجموع النفوس في الالوية المذكورة).

وكان انتخاب مجلس النواب العراقي آنذاك يتَّبع الانتخابات غير المباشرة وعلى مرحلتين، في المرحلة الأولى يختار الناخبون الأولون الناخبين الثانيين، وبعد إنتهاء المرحلة الأولى تبدأ المرحلة الثانية بإنتخاب المنتخبون الثانون أعضاء مجلس النواب.

وفي المرحلة الأولى من الانتخابات لم يتحدث القانون الانتخابي لسنة 1924 عن كيفية إختيار العدد المخصص من نواب الأقليات، لكن في المرحلة الثانية من الانتخابات والذي فيها يختار الناخبون الثانون لأعضاء مجلس النواب، وفي المادة (34) من القانون، تم التطرق الى كيفية إختيار المسيحيين والموسوين، حيث يتم بيان العدد المعين للنيابة عن اللواء مع تخصيص الموسويين والمسيحيين الذي يجب انتخابهم.

وبذلك يتبين لنا بأن إختيار أعضاء مجلس النواب من المسيحيين و الموسويين كان يختارون من قبل المنتخبون الثانون مهما كانت ديانتهم، أي لم يحدد إختيار نواب هذه الأقليات ضمن معتنقي ديانتهم.

وبينت المادة (40) من القانون بأن المرشحين الحاصلين على أكثرية الأصوات يعتبرون فائزين في الانتخابات، ولا يدخل المرشح الموسوى والمسيحي في التنافس مع كافة

المرشحين وإنما يكفيه الحصول على الأكثرية من بين المرشحين الذين هم من دينه. وعند البحث في أساس تمثيل الأقليات فنجد بأنه بالرغم من تشكيل الدولة العراقية من نسيج مجتمعي متعدد القوميات والأديان والطوائف والمذاهب، إلا أن القانون الإنتخابي خص الأقلية الدينية المسيحية والموسوية فقط بنسبة تمثيل معينة(الكوتا)، وكانت نسب التمثيل عالية إذ عادلت نصف أعضاء مجلس النواب، فوفقاً للمادة(6) من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 1924 كان عدد نواب مجلس نواب الدورة الأولى الذي تم إنتخابهم في الانتخابات التي جرت في 8 حزيران لسنة 1925 كان عدد النواب 88 نائبا والمقاعد المخصصة للمسيحيين والموسويين 44 مقعداً. علماً أنه كان لكل عشرين ألف ناخب تقريباً نائب واحد.

أما القانون الانتخابي الثاني الذي تم إصداره في العهد الملكي هو قانون انتخاب النواب رقم 11 لسنة 1946 والمنشور في الوقائع العراقية العدد (2377) بتاريخ 8\6\1946، وفيما يخص مقاعد الأقليات الدينية، سار هذا القانون على خطى القانون الانتخابي السابق بتخصيص نسبة معينة من مقاعد مجلس النواب للأقليتين الدينيتين المسيحية والموسوية، وهذا ما بينته نص المادة (9) من القانون والتي تنص على أن: ((يكون للأقليات الإسرائيلية والمسيحية العدد الآتي من النواب: إسرائيلي مسيحي، في قضاء مركز لواء بغداد 32، في قضاء لواء البصرة 21، في لواء الموصل 13))، علماً أن المادة (6) من القانون وفي الفقرة 1 منه تتطرق الى حث وزير الداخلية على أن يكون نسبة تمثيل النواب للسكان المسجلين بشكل عام بنسبة واحد لكل عشرين ألف من الذكور المسجلين في العراق.

وعن آلية إنتخاب مرشحي الاسرائيلين والمسيحيين لمجلس النواب، فبينت المادة (45) من القانون بأن قائمة المرشحين في ورقة الانتخاب في كل منطقة انتخابية في الوحدة، مقسمة الى ثلاث أقسام، القسم الأول يتضمن أسماء المرشحين (عدى مرشحي الأقليات) ، أما القسم الثاني فكان يحتوي على أسماء المرشحين الإسرائيليين، والقسم الثالث كان يتضمن أسماء المرشحين المسيحيين لمجلس النواب، مع وجود تنويه في رأس القائمة حدد فيه عدد المرشحين الاسرائيلين والمسيحيين الواجب إنتخابهم. وهنا أيضاً كانت نسبة تمثيل الاقليتين المسيحية والموسوية كبيرة، إذ كان لهم 66 مقعداً وفقاً للقانون الانتخابي من أصل 135 نائباً الذي تم إنتخابهم في إنتخابات مجلس النواب التي جرت في 15 حزيران لسنة 1948.

وفي خضم مقارنتنا بين القانونين الانتخابيين السابقين لاحظنا بأنه ورد تغيير في تسمية احد الأقليات الدينية، إذ كان في القانون الانتخابي لسنة 1924 سميت أقلية دينية بالأقلية الموسوية، بينما في قانون 1946 للإنتخاب تم تغير التسمية الى الأقلية الإسرائيلة، وكذلك حدث تغيير في العدد المخصص لتمثيل الاقليات، حيث كان عدد النواب المخصص لهم في سنة 1924 (44) نائباً، بينما إزداد هذا العدد الى (66) نائبا في القانون الانتخابي لسنة 1946 وذلك وفقاً للزيادة السكانية التي نص عليها القانون الانتخابي بأن يكون لكل عشرون الف ناخب نائب في المجلس، إضافة الى ذلك، في القانون الانتخابي رقم 11 لسنة 1946 تم تنظيم سجل الناخبين بشكل يفصل بين الناخبين الموسوين والناخبين المسيحيين والناخبون الآخرون بشكل عام، وهذا أمر جدير بالإشادة لأنه ينظم آلية تصويت الأقليتين المسيحية والإسرائيلة، وبالرغم من أن القانون نص على أن يكون لكل عشرون ألف نسمة نائب واحد، ولكن إذا ما قارنا العدد المخصص للكوتا وعدد سكان العراق، فالمفروض أن الأقليتين المذكورتين كانوا يساويا نصف سكان العراق تقريباً، وهذا الأمر غير وارد، فبحسب التقدير التقريبي الرسمي للتكوين الديني والاثني لسكان العراق في سنة 1947 كان يقدر نسبة المسيحيون في العراق 3.1% بعدد يناهز 149 ألف نسمة، أما نسبة اليهود في العراق كانت 2.6% بعدد يناهز 117 ألف نسمة، التركمان كانوا يشكلون 2% بعدد يناهز 92 الف نسمة، أما اليزيديون والشبك شكلوا 0.8% وعددهم 33 الف والصابئة 0.2% وعددهم 7 الاف نسمة. (بطاطو، 2005، صفحة 60)، إضافة الى ذلك فأن القانون الانتخابي خصَّ الاقلية المسيحية والموسوية بالكوتا وتناسى الاقليات الاخرى المتواجدين في العراق سواء كان الدينية أو القومية.

أما قانون انتخاب النواب رقم 74 لسنة 1952 والذي شرع بتاريخ 1\7\1952 والمنشور في العدد (3129) من جريدة الوقائع العراقية كان القانون الانتخابي الثالث الذي صدر في العهد الملكي، وهذا القانون كان عبارة عن تعديل لتسعة مواد واردة في قانون انتخاب النواب رقم 11 لسنة 1946، إحدى هذه المواد التسعة هي المادة المتعلقة بتخصيص مقاعد لنواب الأقليات، فقد جاء في المادة (2) من هذا القانون بأنه (يخصص للأقلية المسيحية عدد من النواب وكالآتي: في قضاء مركز لواء بغداد 2، في قضاء مركز لواء البصرة 1، في قضاء مركز لواء الموصل 3)، ونصت المادة(7) من القانون((بحذف كلمة (إسرائيلة) أو (إسرائيليين) أو (إسرائيل) من القانون رقم 11 لسنة 1946 أينما وردت)).

وعند تحليل البيانات والارقام تبين لنا بأن نسبة تمثيل الاقليات في مجلس النواب تقلص الى ست نواب فقط وهم من الاقلية المسيحية، بعدما كان قد خصص للأقلية المسيحية والإسرائيلة (66) مقعد، فالاحداث التاريخية التي حدثت في تلك الحقبة من هجرة وتهجير الاسرائيلين من العراق وعلى أثره إلغاء الكوتا المخصصة لهم، تبين لنا بأنه قد تم تخصيص ستون مقعداً للسكان الإسرائيلين في العراق، ووفقاً للأحصائيات التي أشرنا إليها سابقاً تبين لنا بأن نسبة تواجدهم هي 2.6% وهذا ما يجعلنا نبحث في أساس تخصيص هذا العدد الكبير من المقاعد في مجلس النواب العراقي للإسرائيلين، وبالنتيجة لم نتوصل الى أساس قانوني، ونعتقد بأن المكانة الإقتصادية القوية التي كان يتمتعون بها الاسرائيلين في الاقتصاد العراقي كانت وراء ذلك، فالمكانة الاقتصادية كان لها دور في تحديد المنزلة الاجتماعية، إذ كان اليهود يحتلون المرتبة الأولى في التجارة في العراق، فمن بين 25 تاجر والمسجلين في الدرجة الاولى لغرفة التجارة في بغداد في سنة 1938-1939 كان عشرة منهم من اليهود، ومن إجمالي الاعضاء المسجلين في الغرفة التجارية والذي كان عددهم 498، كان 215 منهم من اليهود، ومن الناحية الرقمية كان اليهود يشكلون المجموعة التجارية الأكثر أهمية في بغداد. (بطاطو، 2005، صفحة 281)

أما القانون الانتخابي الرابع الذي صدر في العهد الملكي فكان قانون انتخاب النواب رقم (53) لسنة 1956 والمنشور في العدد (3088) من جريدة الوقائع العراقية بتاريخ19\6\1956. وفيه تم إختيار 135 نائبا لمجلس النواب بنسبة نائب واحد لكل عشرين ألف من الذكور المسجلين وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة السادسة من القانون. وفي هذا القانون الانتخابي تغيرت طريقة الانتخاب من غير المباشر الى الانتخاب المباشر وهذا ما نصت عليها المادة (1) من القانون الانتخابي.

أما عن نسبة تمثيل الاقلية المسيحية في مجلس النواب فقد تتطرقت المادة(8) من هذا القانون الى ذلك وحدد نواب الاقلية المسيحية بالكيفية التالية:(في قضاء مركز بغداد 3، في قضاء مركز لواء الموصل 3، في قضاء مركز لواء البصرة 1، في قضاء مركز لواء كركوك1)، وألزم هذا القانون رئيس محكمة الاستئناف أن يعيين في كل من الاقضية المذكورة أعلاه عدد من المناطق الانتخابية التي يكثر فيها المسيحين في تلك الاقضية، تقدر بقدر عدد النواب المقر للقضاء، لغرض إنتخاب النواب المذكورين،

ويعتبر المناطق المعينة على الوجه المذكور منطقة انتخابية واحدة لغرض انتخاب النواب المسيحيين في كل قضاء، وألزم المسيحيين بترشيح أنفسهم فقط في المناطق الانتخابية المخصصة لهم.

وتبين لنا أنه في هذا القانون تم التطرق الى تفاصيل اكثر بخصوص الاقلية المسيحية وكيفية ترشيحهم وتخصيص مناطق انتخابية خاصة بهم، إضافة الى زيادة نسبة التمثيل من ستة نواب الى ثمانية نواب.

وبهذا نكون قد أنهينا البحث في القوانين الانتخابية الأربعة التي صدرت في العهد الملكي وهي قانون انتخاب النواب لسنة 1924 وقد صدر بتوقيع ملك العراق الملك فيصل، أما قانون انتخاب النواب رقم(11) لسنة 1946 وقانون انتخاب النواب رقم (74) لسنة 1952 صدرا بتوقيع الوصي على العراق عبدالاه، وقانون انتخاب النواب رقم (53) لسنة 1956 والذي صدر بتوقيع الملك فيصل الثاني ملك العراق.

المطلب الثاني

تمثيل الاقليات في السلطة التشريعية في العهد الجمهوري

1958-2003

في عام 1958 شهد العراق تحول في نظامه السياسي، وانتهى العهد الملكي وتحول الى العهد الجمهوري جراء انقلاب عسكري، وتسلم عبدالكريم قاسم السلطة، وصدر الدستور المؤقت العراقي في 27 تموز 1958 المتكون من 30 مادة، ولم يتطرق الدستور الى مجلس النواب أو مجلس الأمة و الانتخابات مطلقاً، ووفقاً للمادتين(20 و21) من الدستور حصرت السلطة برئاسة الجمهورية ومنح الدستور صلاحيات السلطة التشريعية في سن القوانين لمجلس الوزراء على أن يصادق عليه مجلس السيادة المتكون من رئيس الجمهورية ونائبي رئيس الجمهورية. وفيما هو متعلق بحقوق الاقليات الدينية ومشاركتهم في ادارة امور البلاد فلا يوجد تفاصيل في هذا الدستور عدا المادة التاسعة منه والتي تعلق الامر بمساواة كافة أفراد الشعب في الحقوق والواجبات وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو المعتقد.

واستمر الحال على ذلك لغاية الإطاحة بحكم عبدالكريم قاسم من قبل عبدالرحمن عارف وألغي دستور 1958 وتم إصدار دستور مؤقت، أن الدستور المؤقت الصادر في 29 نيسان 1964 وفي المادة 39 منه يتطرق الى الانتخابات ويعتبره حق لكل العراقيين بالكيفية المبينة في القانون ومشاركتهم في الحياة العامة واجب وطني.

وبذلك وبموجب المادتين(44 و62) من الدستور فإن السلطة التشريعية لابد أن تكون بيد ممثلي الشعب والذي يتم إختيارهم وفقاً للانتخابات، ولكن لكي يصلوا الى هذه المرحلة تم رسم آالية معينة وهي كالآتي: يستمر مجلس الوزراء في إصدار القوانين ويصادق عليه رئيس الجمهورية لغاية تشكيل مجلس التشريع ويتحول الى هذا المجلس صلاحيات السلطة التشريعية ويستمر في مهامه التشريعية لغاية إنعقاد مجلس الأمة المنتخب وفقاً للقانون.

وفيما هو متعلق بحقوق الاقليات الدينية ومشاركتهم في ادارة امور البلاد، كرر دستور 1964 وبالتحديد في المادة (19) منه، ما جاء في دستور 1958 ولم يخصص كوتا للأقليات، واكتفى بالنص على مساواة كافة أفراد الشعب في الحقوق والواجبات وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو المعتقد، مع إضافة إعتراف هذا الدستور بالحقوق القومية للأكراد في إطار الشعب العراقي .

وتنفيذاً للدستور، أُصدر قانون انتخاب اعضاء مجلس الامة رقم (7) لسنة 1967 والذي نشر في العدد (1370) من جريدة الوقائع العراقية بتاريخ 9\2\1967. وعند البحث في طيات مواد القانون المذكور حول كيفية تمثيل الاقليات في مجلس الامة، لم نجد أية مادة أو إشارة الى تمثيل الاقليات الدينية، وإنما نصت المادة (17) منه على كوتا للعمال والفلاحين بنسبة 25% من المجلس، إضافة الى منح رئيس الجمهورية الحق في تعين ما لا يزيد عن 15 عضوا في مجلس الامة.

ونرى بانه إستبعاد الكوتا للاقليات لضمان تمثيلهم في مجلس الامة محل ملاحظة، بالرغم من إحتمالية تخصيص مقاعد للاقليات من ضمن حصة رئيس الجمهورية في تعيين النواب، ولكن هذه الفرضية تبقى فرضية قابلة لعدم التطبيق، وإن وجدت لنفسها مكان للتطبيق، إلا اننا نرى فكرة تعيين ممثلي الامة لا تلتقي مع مبادىء الديمقراطية والانتخابات لإختيار ممثل حقيقي ومعبر صادق عن الناخبين، وخوض الأقليات للمنافسة الانتخابية مع باقي سكان العراق وفقاً للكثرة العددية للخصم في بلد حديث العهد في طرق باب الديمقراطية أمر صعب إن لم يكن مستحيلاً.

وصدر بعد هذا القانون قانون آخر تحت اسم قانون انتخاب المجلس الوطني رقم(55) لسنة 1980 والذي شرع بتاريخ 17\3\1980، وفي هذا القانون تم زيادة عدد أعضاء المجلس الى (250) نائبا بنسبة تمثيل نائب لكل (50) الف ناخب، وبالرغم من الزيادة في عدد أعضاء النواب إلا أن القانون لم يتطرق الى تخصيص الكوتا للأقليات .

وهذا ما سار عليه قانون انتخاب المجلس الوطنى الذي صدر برقم(26) في سنة 1995 والذي نشر في الصفحة 428 من جريدة الوقائع العراقية بالعدد(3597) بتاريخ 27\2\1995، حيث لم يتطرق هذا القانون المتكون من (91) مادة الى تمثيل الأقليات في المجلس الوطني العراقي ولم يخصص القانون الكوتا لهم أو لغيرهم، واكتفت المادة(13) منه بإطلاق حق الترشيح لكل عراقي أو عراقية تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في القانون.

وبعد دراسة القوانين الانتخابية الصادرة بعد سقوط العهد الملكي ولغاية سقوط النظام السياسي وإحتلال العراق من قبل الولايات المتحدة في عام 2003 تبين لنا بأنه لم يتم تخصيص أية كوتا لتمثيل الاقليات الدينية في مجالس السلطة التشريعية في العراق.

المطلب الثالث

تمثيل الأقليات في البرلمان العراقي

2003- 2020

في 2003 بدأت مرحلة جديدة من الحكم في العراق، ففي هذا التاريخ سقط نظام الحكم العراقي أثر الإحتلال الأمريكي للعراق، وتمت إدارة زمام الأمور فيه بواسطة حاكم مدني تم تعينه من قبل الولاياة المتحدة الأمريكية الذي كان لزاماً عليه تسليم السلطة الى العراقيين بعد وضع الدستور وتشكيل برلمان يمثل الشعب ويُختار من قبل الشعب، لذا كان من الضروري وجود قانون إنتخابي، فقد صدر أول قانون إنتخابي في هذا العهد من قبل سلطة الإئتلاف المؤقتة وفقاً للأمر المرقم (96) لسنة 2004 والمنشور في الصفحة 135 من جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3984) بتاريخ 15\6\2004.

لم يتطرق هذا القانون الانتخابي الى تمثيل الأقليات الدينية في مجلس النواب العراقي ولم يحدد كوتا للأقليات، وإنما إكتفى بكوتا النساء فقط، إذ أوجبت المادة(3) من القانون بأن يكون ترتيب أسماء النساء في قائمة المرشحين بشكل يضمن تمثيلهم في المجلس الوطني، حيث أوجب أن يكون اسم إمرأة واحدة على الأقل ضمن أسماء أول ثلاث مرشحين في القائمة، علماً أن في هذا القانون تم إتباع نظام القائمة المغلقة ، وهكذا دواليك حتى نهاية القائمة، وحددت المادة (4) من القانون عدد مقاعد مجلس النواب ب(275) مقعد، بنسبة تمثيل مقعد لكل 100 الف نسمة من سكان العراق.

ثم بعد ذلك شُرع قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005، والذي نشر في العدد(4010) من جريدة الوقائع العراقية بتاريخ 23\11\2005، فهو الآخر كالقانون الانتخابي السابق تناسى كوتا الأقليات، واستمر الحال على ذلك لغاية عام 2009، ففي هذا العام شُرع قانون الانتخابات المعدل رقم(26) لسنة 2009 والمنشور في الصفحة (81) من جريدة الوقائع العراقية العدد (4140) بتاريخ 28\12\2009. والمكون من تسعة مواد ليعدل بها بعض مواد قانون انتخابات رقم (16) لسنة 2005، إحدى مواد هذا القانون جاءت لتنظم تمثيل الأقليات في مجلس النواب العراقي وتمنح الكوتا لهم، إذ حدد عدد مقاعد الاقليات بثمانية مقاعد وبالكيفية التالية:

1. خمسة مقاعد للمكون المسيحي، توزع على محافظات بغداد ونينوى وكركوك ودهوك وأربيل، وحددت المقاعد المخصصة هذه ضمن دائرة انتخابية واحدة.
2. مقعد واحد للمكون الايزيدي وهو في محافظة نينوى.
3. مقعد واحد للمكون الصابئي المندائي وهذا المقعد في محافظة بغداد.
4. مقعد للمكون الشبكي في محافظة نينوى.

وفقاً للمادة(1) من القانون ظلت نسبة التمثيل نفسها، نائب عن كل 100 الف نسمة، وحدد عدد مقاعد مجلس النواب ب325 مقعد.

أما قانون إنتخاب مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 والمنشور في العدد(4300) من جريدة الوقائع العراقية بتاريخ 2\12\2013. وفيما يتعلق بالكوتا أبقى على الثمانية مقاعد للمكونات السالفة الذكر ولم يجرى على المادة المخصصة لذلك عن قانون المعدل رقم (26) لسنة 2009 إلا تغيرا طفيفياً، فكيفية التقسيم وعدد المقاعد للمكونات بقت على حالها، ولكن في قانون 26 لسنة 2009 قد حددت المقاعد المخصصة للمسيحين فقط أن تكون ضمن دائرة انتخابية واحدة، أما في قانون إنتخاب 45 لسنة 2013 وبالتحديد في المادة(11) منه قد أشترط أن يكون المقعد المخصص من الكوتا لإنتخاب الصابئي المندائي في دائرة إنتخابية واحدة كما هو مطبق على المسيحيين، جدير بالذكر أن الكوتا المخصصة للمكونات ضمن 328 مقعد برلماني تبقى ثابتة ولا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية. ويعني ذلك بأنه يمكن للمنتمين الى هذه المكونات إضافة الى الكوتا المخصصة لهم، أن يرشحوا أنفسهم ضمن القوائم الإنتخابية للإحزاب السياسية الموجودة على الساحة السياسية العراقية دون أن يؤثر ذلك على الكوتا المخصصة لهم، وبذلك يزيد نسبة تمثيلهم في مجلس النواب.

أما القانون الإنتخابي الأخير والنافذ فهو قانون إنتخاب مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020، المنشور في العدد (4603) من جريدة الوقائع العراقية بتاريخ 9 تشرين الثاني 2020. وعند البحث في مواد هذا القانون فيما يخص بحثنا، لاحظنا بأنه قد أضاف على عدد مقاعد مجلس النواب مقعداً واحداً ليجعلها 329 مقعداً بعدما كانت 328 مقعد، وقد منح هذا المقعد الإضافي للمكون الفيلي وأدرجها ضمن المادة 13 من القانون والذي ينظم كوتا المكونات، لتصبح الكوتا تسعة مقاعد، وتم صياغة المادة بالكيفية التالية ((..... ثانياً: تمنح المكونات الآتية حصة (كوتا) تحتسب من المقاعد المخصصة على ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية وتكون على النحو الآتي: أ. المكون المسيحي (٥) خمسة مقاعد توزع على محافظات (بغداد ونينوى وكركوك ودهوك واربيل). ب. المكون الايزيدي (١)مقعد واحد في محافظة نينوى. جـ. المكون الصابئي المندائي (١)مقعد واحد في محافظة بغداد. د. المكون الشبكي (١)مقعد واحد في محافظة نينوى. هـ. مكون الكورد الفيليين (١)مقعد واحد في محافظة واسط .ثالثاً: تكون المقاعد المخصصة من الكوتا للمسيحيين والصابئة المندائيين ضمن دائرة انتخابية واحدة.)). ولابد من التنويه أن هذا القانون يتضمن نوعين من الكوتا أولهما للمكونات وثانيهما للنساء والذي حدد ب 25% وهذا ما جاء في المادة 16 من القانون المذكور.

وعند البحث عن معيار وأساس تحديد عدد المقاعد في مجلس النواب العراقي ومحاولة الرد على تساؤلنا عن آلية تحديد مقاعد الكوتا للأقليات، هل نسبة سكان تلك الأقليات مقارنة بسكان العراق لها دور في تحديد عدد المقاعد؟ أم العدد الاجمالي لمقاعد مجلس النواب يلعب دور في تحديد عدد مقاعد كوتا الاقليات؟ أم أعتمد تحديد الأقليات وفقاً للتوزيع السكاني لتلك المكونات على المناطق الجغرافية في العراق؟ أم ضمان وجود ممثل عن المكون في مجلس النواب العراقي؟

وبعد البحث والتحليل استنتجنا بأنه تم اعتماد التوزيع السكاني للمكون في تحديد مقاعد الكوتا، فإذا ما نظرنا الى عدد مقاعد المكون المسيحي نجدها خمسة مقاعد، خصص كل مقعد للمسيحين المتواجدين في محافظة معينة، وإن أحتمالية تواجد المكون المسيحي في محافظات أخرى غير المحافظات التي خصص لها مقعد أمر وارد ولكن كثافة تواجدهم هي في المحافظات التي تم تخصيص مقعد لها، وبالتالي يمكن أن ينوبوا عن مسيحي المحافظة وباقي المسيحيين في المحافظة التي لم يخصص لهم مقعد، وبما ان الاقلية المسيحية اينما تواجدوا يمكنهم ان يصوتوا لمرشحهم المسيحي لكون دائرتهم الانتخابية واحدة، وكذلك الحال في مقاعد المكونات الاخرى، ولكن الفقرة ثالثا خصت فقط المسيحيين والصابئة المندائيين بجعل المقاعد المخصصة لهم ضمن دائرة انتخابية واحدة. ونعتقد بأن المشرع كان لابد من أن يجعل انتخاب باقي المكونات لمرشحهم في دائرة انتخابية واحدة كما هو الحال عند المسيحيين والصائبة المندائيين، لتجنب حرمان الافراد المنتمين الى مكون ما لا يعيش ضمن المحافظة الذي خصص لها المقعد، إضافة الى ذلك نرى بأنه لابد من وجود تناسب بين عدد المقاعد المخصصة للكوتا وعدد سكان هذا المكون بغية إيجاد توازن في التمثيل بين المكونات، ولاحظنا بعدم المساواة في التعامل مع المكونات والاقليات في العراق في تخصيص عدد مقاعد الكوتا، حيث هناك فرق عددي بينهم دون بيان الاساس القانوني لتحديد هذه المقاعد، وهذا ما دفعنا للإعتقاد بأن الحماية الخارجية التي تتمتع بها أقلية ما لها دور في تحديد حجم الكوتا المخصص للمكون او الاقلية كما هو الحال في المكون المسيحي الذي له أعلى نسبة من مقاعد الكوتا.

وبما أنه عدد مقاعد الكوتا للمكونات غير قادرة على منافسة باقي أعضاء مجلس النواب، نرى بأن عدد مقاعد الأقليات ليست ذات تأثير، لذا نقترح عند مناقشة القضايا المتعلقة بأقلية أو مكون معين، أن يتمتعوا ممثلي الاقلية أو المكون بحق الفيتو لكي تكون القوانين الصادرة بحقهم معبرة عنهم.

الخاتمة

بعد أن أنهينا بحثنا الموسوم بعنوان (التمثيل النيابي للأقليات في القوانين الانتخابية في العراق 1924-2020) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نبينها في فقرتين أثنتين:

الاستنتاجات

بعد البحث والدراسة في القوانين الانتخابية التي صدرت منذ تشكيل الدولة العراقية ولغاية يومنا الآن تبين لنا بأنه في بداية تشكيل الدولة العراقية والعهد الملكي قد تم تخصيص عدد من مقاعد مجلس النواب للأقليتين الموسوية والمسيحية فقط، وبعد هجرة اليهود تم إلغاء الكوتا المخصص لهم وبقت الأقلية المسيحية هي الوحيدة التي لها مقاعد

كوتا في مجلس النواب، واستمر الحال على ذلك لغاية سقوط العهد الملكي وبداية العهد الجمهوري الذي لم يورد في قوانينه ذكر هذه الاقليات ولم يمنحها الكوتا، وفي عام 2003 سقط النظام السياسي في العراق، ولكن لم يتم تخصيص مقاعد الكوتا واستمر الحال على ذلك لغاية عام 2009 ، في هذا العام تم تعديل قانون الانتخاب رقم (26) لسنة 2009 لينص على الكوتا، ولكن تم تغير مصطلح الفئة التي منحت لها الكوتا، فبعد أن كانت تسمى بكوتا الأقليات الدينية في العهد الملكي، أصبحت تسمى كوتا المكونات.

وفي تخصيص عدد مقاعد الكوتا لم يبين الاساس الذي استند عليه لتحديد عدد المقاعد، إضافة الى ذلك فوجودهم في مجلس النواب ليس له ذلك التاثير في تلبة مطالب الاقليات.

المقترحات:

- لكي تتمكن الأقليات من إختيار ممثلين عنها بحيث يكونوا على دراية بمطالبهم وطموحاتهم فلابد من أن يتضمن القانون الانتخابي على ثلاث نقاط مهمة وجوهرية وهي:

1. تنضيم سجل انتخابي خاص بأسماء الناخبين المنتمين الى الأقليات التي خصص القانون الانتخابي الكوتا لهم بحيث يسمح لهم فقط التصويت لمرشحي هذه الأقلية، وتنظيم ورقة إنتخابية خاصة لكل أقلية ليصوتوا عليه في يوم الانتخاب بعد التأكد من وجود اسمه في السجل الانتخابي الخاص بهم، وبهذا الشكل يُضمن أن الذي ينوب عن الأقلية هو من إختيارهم، وعندها لا يمكن أن يتدخل القوى السياسية الأخرى في إختيار من ينوب عن الأقليات عن طريق تخصيص أشخاص لا ينتمون الى الاقلية او المكون للتصويت لصالح مرشح معين.
2. بالرغم من أن أقلية ما لديها كثافة سكانية في بعض المناطق والمحافظات، إلا أنهم لا يعبرون عن الكل لأنه هناك آخرون يعيشون في محافظات أخرى، ولكي يتمكنوا من التصويت لصالح أقليتهم فلابد أن تكون الدائرة الإنتخابية للأقلية هي دائرة إنتخابية واحدة وتشمل هذه الدائرة مساحة الدولة بكاملها، وإستثنائهم من تقسيم الدوائر الانتخابية وتعددها.
3. ضمان وجود تمثيل حقيقي للأقليات في المؤسسة التي تدير العملية الإنتخابية، وإن كان عضو واحد عن الأقليات كافة، والتخصص في سير العملية الانتخابية الخاص بهم.
4. إذا ما أردنا أن يكون نواب الأقليات دور فعال في تمثيل أقلياتهم، وإذا ما أردنا أن نحافظ على حقوق هذه المكونات، فلابد من إقتراح فيتو لهذه الأقليات في بعض المواضيع الجوهرية التي تخص قضاياهم المصيرية.
5. نقترح تطبيق المادة من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على الأقليات والتي تنص على أن يكون لكل مائة الف نسمة نائب واحد، وهذا يكون بعد إجراء تعداد سكاني في العراق، ونجد أنه من الضروري أن تحتوي إستمارة التعداد السكاني على حقول لبيان الأقليات التي ينتمون إليها. وبذلك نتجنب تحديد نسبة الكوتا للأقليات وفقاً للمؤثرات الخارجية وضغوطات الدول في الدفاع عن مكون دون آخر.

.1

I.

قائمة المصادر

- الانتخابية, ش. ا .(2022, 10 7) .*الحصص(الكوتا) القانونية للاقليات* . Retrieved from شبكة المعرفة الانتخابية : https://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/pca/pca03/pca03b/default
- الانصاري, ا. م .(2022, 11 2) .*معجم لسان العرب* . Retrieved from موقع المعاني: https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/?c=%D9%84%D8%B3%D8%A7%D9%86+%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8
- البرزنجي, د. س .(2021) .*المرجع للانتخابات تنظيرا وتطبيقا، الكتاب الاول* .لبنان: منشورات زين الحقوقية.
- السامرائي, ص. ج .(1981-1980) .*النظام الدستوري في العراق* . العراق: وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد.
- الشاوي, د. م .(2007) .*النظرية العامة في القانون الدستوري* .الاردن: دار ورد للنشر والتوزيع.
- القبس .(2006, 6 11) .*تقافة نقابية: ما نظام الكوتا؟* Retrieved from موقع القبس: https://www.alqabas.com/article/216370-%D8%AB%D9%82%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D9%86%D9%82%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%A7-%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7%D8%9F
- بطاطو, ح .(2005) .*العراق، الكتاب الاول، الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية في العهد العثماني حتى قيام الجمهورية* .تهران: منشورات فرصاد.
- دانيال, ب .(1997) .*التعدد وتحديات الاختلاف: المجتمعات المنقسمة وكيف تستقر؟* .بيروت، لبنان: دار الساقي.

- علي, أ .(2012) .*النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية* . الاسكندرية: منشاة المعارف.
- محفوظ, م .(2004) .*الاصلاح السياسي والوحدة الوطنية، كيف نبني وطنا للعيش المشترك؟* .بيروت: المركز الثقافي العربي.
- مهدي, د. م .(2002) .*التعددية الاثنية: اداة الصراعات واستراتيجيات التسوية* .عمان: المركز العالمي للدراسات الستراتيجية.
- هوريو, ا .(1974) .*القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول* .بيروت: الاهلية للنشر والتوزيع.
- ياقو, د. م .(2021) .*حقوق الاقليات القومية في القانون الدولي العام* . اربيل: بدون جهة نشر.
- يوسف, ع. م .(1989) .*حقوق الانسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية* .الكويت: بدون جهة نشر.

Abstract

The people are one of the main pillars of the formation of the state, and the people of a state are not devoid of plurality in its component, whether it is national, religious, ethnic or linguistic. Numerical plurality is not used to eliminate or marginalize the minority, because pluralism, if coexisted with the protection of the rights of persons belonging to minorities, will greatly contribute to strengthening political and social stability in the state, and this is emphasized by international covenants, as it was keen to protect minorities from the violations they are exposed to. from the civil, political, economic, social and cultural aspects because of their religious, ethnic, national and racial characteristics

Iraq is one of the countries in which there are several minorities, so the issue of ensuring the rights of minorities in Iraq is of great importance, and according to Iraq's international and internal obligations, it must be guaranteed. The contrast makes it difficult for the minority to compete with others, and thus their inability to win the elections, and as a result their lack of representation in parliaments, which has a negative impact on defending their rights.

Since parliament is considered the most important legislative institution in enacting laws and meeting the legislative and oversight needs of the people, we discussed how the constitutional legislator and electoral laws in Iraq deal with the representation of minorities in Iraqi parliaments since the establishment of the Iraqi state until 2020.