



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة كربلاء / كلية القانون

الدراسات العليا / الفرع العام

أثر الحكم الرشيد على وحدة الدولة

(دراسة مقارنة)

أطروحة تقدم بها الطالب

محمد جبار كريدي القاضي

إلى مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف

أ.م.د ياسر عطوي عبود الزبيدي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« رَبَّنَا آتِنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً وَهَيِّئْ لَنَا مِنْ أَمْرِنَا رَشَدًا »

سورة الكهف . . الآية ١٠

« وَقَالَ الَّذِي آمَنَ يَا قَوْمِ اتَّبِعُونِ أَهْدِكُمْ سَبِيلَ الرَّشَادِ »

سورة غافر . . الآية ٣٨

صدق الله العلي العظيم

الإهداء

إلى

- من بُعث رحمة للناس أجمعين ... محمد صلى الله عليه وآله الطيبين الطاهرين
- من جعل الله رضاه برضاها ... و الذي الكريمين
- من بذلوا ما يستطيعون سعياً لنجاحي ...
- اخوتي وأخواتي
- سكن روحي ... زوجتي وأولادي

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر و عرفان

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين أبي القاسم محمد (صلى الله عليه واله وسلم) ، إن من دوام النعم ، الشكر ، فبعد الله عز وجل ، أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أستاذي المشرف أ.م.د ياسر عطوي عبود ، على تفضله بقبول الإشراف على أطروحتي ، و كان لأفكاره وتوجيهاته الدور الكبير في إتمامها .

وأتقدم بالشكر إلى أستاذتي الذين تتلمذت على أيديهم في السنة التحضيرية ، والذين مهدوا طريق العلم والبحث أمامنا ، والشكر موصول لعمادة ومعاوني العميد ورؤساء الفروع وأساتذة الكلية وأخص بالذكر أ.د سامر مؤيد عبد اللطيف ، وموظفي الدراسات العليا في كلية القانون / جامعة كربلاء ، لما أبدوه من تعاون لتذليل صعوبات الدراسة .

وأتقدم بالشكر الى أ.د ساجد احميد عبل ، و أ.م.د ميثم حنظل شريف ، و زملائي في السنة التحضيرية ، و موظفو مكتبة كلية القانون ، والمكتبة المركزية ، ومكتبة قسم التاريخ في كلية الآداب ، ومكتبة مركز دراسات الخليج العربي في جامعة البصرة ، وموظفو كلية القانون / جامعة بغداد ، وموظفي مكتبة كلية القانون / جامعة كربلاء ، وموظفو المكتبة الرضوية التابعة للحضرة العلوية المطهرة ، وموظفي مكتبتي العتبتين الحسينة والعباسية المقدستين ، وكل من ساعدني على جمع مصادر هذه الدراسة.

الباحث

الملخص

يعد الحكم الرشيد من المفاهيم التي ظهرت بافكار بعض الفلاسفة ومنهم افلاطون عندما تكلم عن المدينة الفاضلة ، وفي الصين تمثلت باراء كونفوشوس ومنشيوخ في تحقيق الحكومة الرشيدة من خلال الحوار بين العالم ، واقامة دولة العلم والفضيلة ، وعرفه المجتمع الاسلامي منذ حكم النبي محمد (صل الله عليه وآله وسلم) لمجتمع المدينة المنورة ، ثم برز بتقارير البنك الدولي في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي ، و تطور مفهومه على مرّ الزمن وتحول من أولويات الحكم التي تهدف إلى زيادة الكفاءة والنمو الاقتصاديين إلى سياسات الحكم ومؤسساته التي تهدف لضمان مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار ومحاربة الفساد وتشجيع الشفافية والمساءلة ، والمساعدة على الاعتراف بالاختلاف داخل المجتمعات المتعددة التي يضمها شعب دولة ما ، مما يتطلب اصلاحاً جذرياً لكل اجهزة الدولة وفق آليات الحكم الرشيد .

فاقامة الحكم على اساس شخصنة السلطة وعدم احترام حقوق الانسان وانتشار الفساد وقيام حكومات غير ممثلة لمواطني الدولة ، وادارة التنوع المجتمعي على اساس القسر، و التمييز والاقصاء لأسباب قومية او دينية ، تعد من الاسباب الرئيسية التي تهدد وحدة الدولة وتعرضها لخطر الانقسام ، وتؤدي الى الاقتتال الطائفي او تنظيم الاستفتاء للانفصال عن الدول ، لذا لجأت الدول الى تبني الحكم الرشيد (اما بصورة مباشرة او ضمناً من خلال تبني آلياته) في دساتيرها ، بعد ان وجدت في آلياته المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والمساواة والكفاءة والشفافية والمساءلة افضل السبل للخروج من الازمات التي مرت بها ، وكمؤشر على ترشيد عملية صنع القرار ونزاهة هيئات سلطة الدولة و تحقيق التنمية والمساواة للجميع دون تمييز لأي سببٍ كان .

والعراق من الدول التي اثرت فيه ذات المشاكل المذكورة انفاً ، مما يتطلب ادارته وفق آليات الحكم الرشيد ، بهدف تعزيز ثقة الافراد بالنظام السياسي في الدولة ، والمحافظة على وحدته ، وتحقيق التنمية ، والقضاء على الفساد بصوره كافة ونظام المحاصصة لما لهما من دور بإضعاف الدولة وانهيار السلم المجتمعي .

لذا ذهبت هذه الدراسة الى تسليط الضوء على كيفية معالجة الحكم الرشيد لمعوقات تحقيق الوحدة الوطنية في الدول بصورة عامة ، والعراق بصورة خاصة ، من خلال تحليل النصوص القانونية والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في بعض الدول (وخاصة كندا ، وكينيا) ومقارنتها مع النصوص القانونية والظروف العراقية كافة .



المحتويات

الصفحة		الموضوع
٣	١	المقدمة
٤٥	٤	الفصل الاول : التعريف بالحكم الرشيد ووحدة الدولة
٣١	٥	المبحث الأول : مفهوم الحكم الرشيد
١٢	٥	المطلب الأول : تعريف الحكم الرشيد ونشأته
٩	٥	الفرع الأول : تعريف الحكم الرشيد
١٢	١٠	الفرع الثاني : نشأة الحكم الرشيد
٢٦	١٢	المطلب الثاني : متطلبات تحقيق الحكم الرشيد وأهدافه
٢١	١٢	الفرع الاول : متطلبات تحقيق الحكم الرشيد
٢٦	٢١	الفرع الثاني : أهداف الحكم الرشيد
٣١	٢٦	المطلب الثالث : الأساس الدستوري للحكم الرشيد
٢٩	٢٦	الفرع الأول : النص الدستوري المباشر للحكم الرشيد
٣١	٣٠	الفرع الثاني : النص الدستوري غير المباشر للحكم الرشيد
٤٥	٣١	المبحث الثاني : مفهوم وحدة الدولة
٣٩	٣١	المطلب الاول : تعريف وحدة الدولة وضماداتها القانونية
٣٣	٣٢	الفرع الاول : تعريف وحدة الدولة
٣٩	٣٤	الفرع الثاني : الضمادات القانونية لوحدة الدولة
٤٥	٣٩	المطلب الثاني : معوقات تحقيق وحدة الدولة
٤١	٣٩	الفرع الاول : المعوقات السياسية
٤٣	٤٢	الفرع الثاني : المعوقات الاقتصادية
٤٥	٤٣	الفرع الثالث : المعوقات الاجتماعية
٩٦	٤٦	الفصل الثاني : أثر آليات الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة
٧٢	٤٧	المبحث الاول : اثر المشاركة و سيادة القانون في الحفاظ على وحدة الدولة
٦٠	٤٧	المطلب الاول : أثر المشاركة في الحفاظ على وحدة الدولة
٤٩	٤٨	الفرع الاول : المشاركة في اختيار النظام السياسي



٦٠	٤٩	الفرع الثاني : المشاركة في السلطة
٧٢	٦٠	المطلب الثاني : أثر سيادة القانون بالحفاظ وحدة الدولة
٦٣	٦١	الفرع الاول : تحقيق الدولة القانونية
٦٦	٦٣	الفرع الثاني : تحقيق الامن القانوني
٦٩	٦٦	الفرع الثالث : اختيار الكفاء للمناصب العامة في الدولة
٧٢	٦٩	الفرع الرابع : تحقيق المساواة
٩٦	٧٢	المبحث الثاني : أثر الشفافية والمساءلة بالحفاظ على وحدة الدولة
٨٣	٧٢	المطلب الاول : أثر الشفافية بالحفاظ على وحدة الدولة
٧٦	٧٣	الفرع الاول : تحقيق الشفافية الادارية والمالية
٨٠	٧٧	الفرع الثاني : الحق في الحصول على المعلومة
٨٣	٨٠	الفرع الثالث : الكشف عن الذمة المالية
٩٦	٨٣	المطلب الثاني : أثر المساءلة بالحفاظ على وحدة الدولة
٨٨	٨٣	الفرع الاول : انواع المساءلة
٩١	٨٩	الفرع الثاني : مساءلة رئيس الدولة
٩٦	٩١	الفرع الثالث : مكافحة الفساد
١٥٣	٩٧	الفصل الثالث : نماذج الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة
١٢٧	٩٨	المبحث الاول : أنموذج الحكم الرشيد في دستوري كندا و كينيا
١١٢	٩٨	المطلب الاول : انموذج الحكم الرشيد في دستور كندا لسنة ١٨٦٧
١٠٢	٩٨	الفرع الاول : دوافع تبني كندا للحكم الرشيد
١٠٧	١٠٣	الفرع الثاني : الاشارة الصريحة للحكم الرشيد في دستور كندا لسنة ١٨٦٧
١١٢	١٠٧	الفرع الثالث : تقييم الحكم الرشيد في كندا للحفاظ على وحدة الدولة
١٢٧	١١٢	المطلب الثاني : انموذج الحكم الرشيد في دستور كينيا لسنة ٢٠١٠
١١٧	١١٢	الفرع الاول : دوافع تبني كينيا للحكم الرشيد
١٢٣	١١٧	الفرع الثاني : الإشارة الصريحة للحكم الرشيد في دستور كينيا لسنة ٢٠١٠
١٢٧	١٢٤	الفرع الثالث : تقييم الحكم الرشيد في كينيا للحفاظ على وحدة الدولة
١٥٣	١٢٧	المبحث الثاني : انموذج الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٣٤	١٢٧	المطلب الاول : دوافع تبني آليات الحكم الرشيد في العراق
١٣٣	١٢٧	الفرع الاول : الدوافع السياسية



١٣٤	١٣٣	الفرع الثاني : الدوافع الاجتماعية
١٥٣	١٣٤	المطلب الثاني : الاشارة الضمنية للحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٤٢	١٣٤	الفرع الاول : اليات الحكم الرشيد في الدستور العراقي
١٥٠	١٤٣	الفرع الثاني : تقييم الحكم الرشيد في العراق للحفاظ على وحدة الدولة
١٥٣	١٥٠	الفرع الثالث : مؤشرات الحكم الرشيد في العراق بالمقارنة مع النماذج الاخرى
١٥٨	١٥٤	الخاتمة
١٨١	١٥٩	المصادر
A	C	Abstract

المقدمة

المقدمة

يعد الحكم الرشيد من المفاهيم التي نادى بها بعض الفلاسفة كإفلاطون عند حديثه عن المدينة الفاضلة ، كما دعت إليه الديانات السماوية كالدين الإسلامي الذي بين بعض من أسس الحكم الرشيد والتي تجسدت بدايتها في إدارة النبي محمد (صلى الله عليه وآله وسلم) للدولة الإسلامية ، وكذلك في توجيهاته للولاة ، والتي تتركز على أن تكون إدارة الحاكم المسلم بتعقل وتدبر ، و الالتزام بتعاليم الدين .

وفي نهاية الثمانينيات من القرن الماضي ، برز المفهوم في تقارير البنك الدولي عن الفقر في أفريقيا ، وشخصت الازمة في حينها بأنها أزمة حكم ، وتمثلت بشخصنة السلطة، وسيادة النظام العسكري و الدكتاتوري ، وتفشي الفساد ، وغياب الشفافية ، وانعدام المشاركة والتداول السلمي للسلطة ، مما له آثار سلبية على شعور الافراد بالانتماء للدولة ، وخاصة في الدول التي تتميز مجتمعاتها بالتعددية ، وظهر مطالب من قبل بعض الأقليات بالانفصال عن الدولة نتيجة للازمات المذكورة آنفاً ، مسببة بإضعاف الدولة وتقسيمها ، من هنا برز مفهوم الحكم الرشيد لمعالجة تلك الازمات ، واصبح من المبادئ الملزمة للنظام السياسي في بعض الدول ، بعد النص عليه في دساتيرها .

أهمية الدراسة

تُعد دراسة الحكم الرشيد من المواضيع التي حظيت بالاهتمام ، لتعلقها بمراعاة حقوق الانسان ، وكمؤشر على نزاهة هيئات سلطة الدولة و تحقيق التنمية والمساواة دون تمييز لأي سببٍ كان .

و لما له من دور إيجابي على تفعيل آليات الحكم وأساليبه ، من خلال ترشيد عملية صنع القرار بالاعتماد على آليات الحكم الرشيد المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والكفاءة والمساواة والشفافية والمساءلة ، فتعزز بذلك ثقة الافراد بالنظام السياسي و تسهم في وحدة الدولة وقوتها .

والعراق بحاجة لإدارة الدولة وفق آليات الحكم الرشيد ، من أجل تعزيز ثقة الافراد بالنظام السياسي في الدولة ، وتحقيق التنمية في المجالات كافة ، والقضاء على الفساد بصوره كافة ونظام المحاصصة لما لهما من دور بإضعاف الدولة وانهيار السلم المجتمعي .

اشكالية الدراسة

لكون هذه الدراسة تتعلق بالحكم الرشيد ، ومدى مساهمتها في المحافظة على وحدة الدولة ، لذا فان إشكالية الدراسة تكمن بالإجابة على اسئلة عدة أهمها :-

- ما هي معوقات تحقيق الوحدة الوطنية في الدولة ؟ وكيف يمكن للحكم الرشيد معالجتها ؟
- ما هو أثر آليات الحكم الرشيد في تعزيز وحد الدولة ؟
- هل تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ آليات الحكم الرشيد ؟
- ما مدى امكانية الحكومة العراقية الاستفادة من تجارب الحكم الرشيد للدول المقارنة ؟
- ما هي معوقات تحقيق الحكم الرشيد في العراق ؟

منهجية الدراسة

تطلبت الدراسة استخدام المنهج التحليلي ، لتحليل النصوص القانونية الواردة في دساتير وقوانين الدول التي نصت صراحة على الحكم الرشيد كدستور كندا لسنة ١٨٦٧ ، ودستور كينيا لسنة ٢٠١٠ ، ودستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ ، ودستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ ، ودستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤) ، و المقارنة بينها وبين دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مع التركيز على كندا وكينيا كنماذج للحكم الرشيد بالمقارنة مع العراق ، لتقارب جزء من ظروفهم الداخلية مع العراق ، وبهدف بيان مؤشرات الحكم الرشيد في كل منها ، وأثره على وحدة الدولة فيها ، وبهذا يكون منهجنا العام بالدراسة المنهج التحليلي المقارن ، فضلاً عن استخدامنا للمنهج التاريخي في بعض أجزاء الدراسة ، كلما دعت ضرورة البحث لذلك.

هيكلية الدراسة

يتطلب دراسة الموضوع والاحاطة بتفاصيله تقسيمه على ثلاثة فصول ، خصص الفصل الاول لبحث التعريف بالحكم الرشيد ووحدة الدولة ، وقسم على مبحثين تناول الاول مفهوم الحكم الرشيد ، وتناول الثاني مفهوم وحدة الدولة ، وخصص الفصل الثاني لبحث أثر آليات الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة ، وقسم على مبحثين تناول الاول أثر المشاركة وسيادة القانون في الحفاظ على وحدة الدولة ، وتناول الثاني أثر الشفافية و المساءلة في الحفاظ على وحدة الدولة ، وخصص الفصل الثالث نماذج الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة ، قسم على مبحثين تناول الاول النماذج العالمية للحكم الرشيد ، وتناول الثاني الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الأول

التعريف بالحكم الرشيد ووحدة الدولة

الفصل الاول

التعريف بالحكم الرشيد ووحدة الدولة

يعد الحكم الرشيد من المفاهيم التي برزت في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي ، وعندها تعلق مفهومه بزيادة الكفاءة والنمو الاقتصادي ، ثم تطور مفهومة إلى سياسات الحكم ومؤسساته التي تهدف لضمان مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات وتشجيع الشفافية ومحاربة الفساد والمساءلة ، مما يسهم في إحداث الإصلاح الجذري في مؤسسات الدولة كافة وفق آليات الحكم الرشيد المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والمساواة والكفاءة والشفافية والمساءلة ، وان اعتماد الدولة على هذه الآليات في ادارتها ، يُعد دليلاً على ديمقراطية النظام وحماية حقوق الانسان والحريات ، لذلك اتجهت بعض الدول بالنص على علية بشكل مباشر في دساتيرها لضمان ترشيد القرار في الدولة .

كما إن مفهوم وحدة الدولة يعد من المفاهيم التي شغلت العديد من الكتاب والفقهاء بالبحث والنقاش ، والتي تركزت بشأن حدود هذا المفهوم ، وكيفية المحافظة على وحدة الدولة ، و ماهي الضمانات التي تكفل تلك الوحدة اتجاه معوقات تحقيقها .

فالوحدة مهمة بالنسبة للدول لكونها دليل على قوة الدولة وتجانس المجتمع وقيام علاقتها بالأفراد على اسس المواطنة التي تضمن المساواة بين الجميع وعدم التمييز ، لذلك نصت اغلب الدول في دساتيرها على وحدة الدولة وعدم قابليتها على التجزئة ، والزمّت سلطات الدولة باتخاذ الاجراءات المنصوص عليها دستوريا للمحافظة على وحدة الدولة

لذا فان تحليل مفهومي الحكم الرشيد ووحدة الدولة يتطلب بحثهما في مبحثين :-

المبحث الاول : مفهوم الحكم الرشيد

المبحث الثاني : مفهوم وحدة الدولة

المبحث الاول

مفهوم الحكم الرشيد

يتطلب الاحاطة بأي مفهوم ، تناول التفاصيل المتعلقة به لكي نحصل على نتيجة وافية له ، لذا فإن الاحاطة بمفهوم الحكم الرشيد يتطلب تحديد كل من تعريفه ونشأته، ومتطلبات تحقيقه وأهدافه ، والتقنين الدستوري له ، لذا قسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب :-

المطلب الاول : تعريف الحكم الرشيد ونشأته .

المطلب الثاني : متطلبات تحقيق الحكم الرشيد واهدافه .

المطلب الثالث : التقنين الدستوري للحكم الرشيد.

المطلب الاول

تعريف الحكم الرشيد ونشأته

لقد طرحت تعاريف عدة للحكم الرشيد ، وذلك حسب رؤية وأفكار الكتاب والمنظمات المتخصصة ، و شهدت نشأته تطوراً من تحقيق النمو الاقتصادي إلى تعلقه أخيراً بأساليب الحكم وسيادة القانون ، وسنتناول الموضوع في فرعين ، الاول لتعريفه ، و الثاني لنشأته .

الفرع الاول

تعريف الحكم الرشيد

سنتناول تعريف الحكم الرشيد من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية تباعاً .

اولاً : التعريف اللغوي

الحكم هو القضاء وجمعه أحكام ، والحكم مصدر قولك حكم بينهم ، يحكم أي يقضي ، والحكم القضاء بالعدل ^(١) ، والحاكم منفذ الحكم وجمعه حكام وحاكمه الى الحاكم دعاه وخاصمه ، وحكمه في الامر تحكيمياً أمره أن يحكم فاحتسب وتحكم جاز فيه حكمه ^(٢) .

أما الرشد والرشاد فهو نقيض الغي ، رشد الانسان ، بالفتح يرشد رشداً ، بالضم ورشد ، بالكسر يرشد رشداً ورشادا ، فهو راشد ورشيد ، وهو نقيض الضلال ، إذا أصاب وجه الامر والطريق ، والإرشاد الدلالة و الهداية ^(٣) .

^(١) ابن منظور ، لسان العرب ، باب الحاء ، دار صادر ، ج ١٢ ، ط ٣ ، بيروت ، ص ١٤١ .

^(٢) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط ، فصل الحاء ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ج ٤ ، ط ٣ ، ١٩٨٠ ، ص ٩٧ .

^(٣) ابن منظور ، مصدر سابق ، ص ١٧٥ .

يبدو مما تقدم أن الحكم الرشيد لغة هو الحكم المستند على العدل والهداية وحسن التدبير . ويعود أصل كلمة حكم في الغرب الى العصر اليوناني ، وهي من الفعل (kubernanl) ، اما في اللغة الفرنسية فقد استخدم لفظ (Gouvernance) كمرادف لمصطلح الحكومة (Gouvernement) وهي مشتقة من الفعل اللاتيني (gubernare) ، ثم استعمل للدلالة على المنظمات التابعة لهيكل اداري خاص ، وفي اللغة الانكليزية استخدم لفظ (Governance) للدلالة على ادارة او حكم (١) .

وقد تمت ترجمة (Good Governance) للغة العربية بمصطلحات عدة أهمها الحكم الرشيد أو الصالح ، والحكمانية أو الحوكمة ، إلا أن أكثر المصطلحات شيوعا هو الحكم الرشيد أو الحكم الجيد(٢) .

ثانياً : التعريف الاصطلاحي

أطلق على الحكم الرشيد مصطلحات عدة هي الحكم الجيد ، والحكم السديد ، والحكم السليم ، والحكم الديمقراطي الصالح ، والحكمانية ، والحوكمة ، إلا أن هناك من يستخدم مصطلح الحاكمية ، والآخر يفضل استخدام مصطلح الحكم الرشيد (٣) ، وهذا نابع من اعتبارات ورؤى تختلف من باحث لآخر او من مؤسسة وأخرى ، تبعا لاختلاف توجهات واهتمامات كل منهم (٤) .

وقد عرفه القانون التوجيهي للمدينة الجزائري رقم 06 — 06 في ٢١ محرم ١٤٢٧ الموافق ٢٠ فبراير ٢٠٠٦ بأنه « الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في اطار الشفافية » ، ويلاحظ على التعريف بانه ضيق من مضمون الحكم الرشيد، بان اوجب على الإدارة لكي تكون إدارة رشيدة الاهتمام بقضايا المواطن والعمل للمصلحة العامة بالاعتماد على الشفافية .

(١) ابرادشة فريد ، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية ، أطروحة دكتوراه غير منشوره ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية / جامعة الجزائر ، ٢٠١٤ ، ص ٢٥ .

(٢) مصطفى موسى عبد القادر معايير الحكم الرشيد ودورها في تنمية الموارد البشرية بوزارة الداخلية الفلسطينية ، رسالة ماجستير غير منشوره ، اكااديمية الإدارة و السياسية للدراسات العليا / جامعة الأقصى بغزة ، ٢٠١٨ ، ص ١٨ .

(٣) بيشره و علي محمد امين ، اليات الحكم الرشيد في إدارة التنوع الثقافي دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية ، ٢٠١٤ ، ص ٩ .

(٤) ورشاني شهيناز ، الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة / جامعة محد خضيرة بسكرة ، ٢٠١٥ ، ص ١٦ .

و قد عرفه البنك الدولي بانه « اعتماد الاليات الديمقراطية لاستلام السلطة ، من اجل وضع السياسة العامة للدولة وتلبية الخدمات العامة »^(١) ، ويلاحظ بان هذا التعريف لم يكن شاملاً لكل مضامين الحكم الرشيد ، اذ تضمن البعد السياسي المتمثل بالاليات الديمقراطية لاستلام الدولة ، و اشار إلى وضع السياسة العامة وتلبية الخدمات العامة وهو ما يطلق عليه البعد الاداري للحكم الرشيد .

وعرفه صندوق النقد الدولي بانه « مفهوم واسع لجميع جوانب الحكم ، ويشمل الالتزام بسيادة القانون و السياسات الاقتصادية و التنظيمية »^(٢) ، يتضمن هذا التعريف بعدين من أبعاد الحكم الرشيد هما البعد القانوني المتعلق بالالتزام بسيادة القانون ، والأخر البعد الاقتصادي المتعلق بالسياسات الاقتصادية ، ولم يبين هدف الحكم الرشيد .

في حين عرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بانه « ادارة السلطة لشؤون المجتمع على المستويات كافة من خلال آليات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحهم وممارسة حقوقهم والوفاء بالتزاماتهم »^(٣) ، و يركز هذا التعريف على تطور الإدارة من إدارة تقليدية الى إدارة متجاوبة ومتطلبات المواطنين .

وقد عرفته الوكالة الكندية للتنمية الدولية (IDEA) في تقريرها الصادر عام ١٩٩٨ بأنه « الحكم القادر على بناء مؤسسات ديمقراطية قادرة على إيجاد حلول للمشاكل السياسية والاقتصادية

1) Daniel Kaufmann and Aart Kraay , Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? , Policy Research Working Paper 4370 , The World Bank World Bank Institute Global Governance Group and Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, P. 6 .

منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٢ / ٩ / ٢٠٢٠ .

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>

^٢) ينظر تقرير صندوق النقد الدولي المعنون (الصندوق والحوكمة السليمة) في ١٤ مارس / اذار ٢٠١٦ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٤ / ٩ / ٢٠٢٠ .

<https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>

^٣) ينظر تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢ ، من منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي المكتب الاقليمي للدول العربية ، الاردن ، ص ١٠١ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٢ / ٩ / ٢٠٢٠ .

https://www.un.org/ar/esa/ahdr/pdf/ahdr02/AHDR_2002_Complete.pdf

والاجتماعية وتوسيع المشاركة السياسية»^(١)، يلاحظ بأن هذا التعريف أضاف بعداً جديداً للحكم الرشيد هو البعد الاجتماعي ، فضلاً عن البعدين السياسي و الاقتصادي ، مع إغفاله الإشارة للبعد القانوني المتمثل بالالتزام بحكم القانون .

وحاول بعض الباحثين وضع تعريف للحكم الرشيد يعرفه بعضهم بأنه « مجموعة من المبادئ الأساسية المنظمة للحياة العامة ، وتشمل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية العاملة في المجال العام» ، وعرفه آخرون بأنه « فن إدارة التفاعلات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني» ، ويلاحظ بأن هذين التعريفين حاولا التركيز على ان مفهومه يتجاوز الحكومة واجهزتها الرسمية الى فواعل اخرى كالقطاع الخاص والمجتمع المدني^(٢) .

في حين سلك آخرون اتجاهاً محدداً في التعريف يعرفوه بأنه « مجموعة من المؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة في بلد معين»^(٣) .

يتضح من التعاريف السابقة بأن للحكم الرشيد ابعاداً عدة^(٤) وهي :-

١- البعد القانوني والمتمثل بسيادة القانون اي التزام الحكام والمحكومين بنصوص القانون المشرع من قبل الهيئة المنتخبة من قبل الشعب من جهة ، ومن جهة اخرى يمكن المواطنين مناقشة تصرفات الحكام .

٢- البعد السياسي ويشمل الاليات الشرعية لاختيار القائمين بالسلطة ، والمشاركة السياسية ، وهذا يوفر الاستقرار السياسي للدولة ، الذي يعد البنية الاساس للشروع في تطوير القضايا الاخرى التي تهتم المجتمع كتحقيق التنمية وضمان حقوق الانسان .

٣- البعد الاداري ويشمل عمل الادارة ومدى كفاءتها وفعاليتها باتباع اساليب متطورة في إدارة شؤون الدولة .

^١ (نقلاً عن : د. حيدر نعمة بخيت ، الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، السنة ٩ ، العدد ٢٨ ، ص ١٠٨ .

^٢ (نقلاً عن : بور غدة وحيدة ، حقوق الانسان واشكالية العلاقة الجدلية بين الحكم الراشد والتنمية الإنسانية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية والاعلام / جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٨ .

^٣ (سايح بو زيد ، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية دراسة حالة الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشوره ، كلية العلوم الاقتصادية / جامعة ابي بكر بالفايد - تلمسان ، ٢٠١٣ ، ص ١٣٢ .

^٤ (وعراب عبد المجيد ، حماية وترقية حقوق الانسان في اطار الحكم الرشيد ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم القانون العام / جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة ، ٢٠١٥ ، ص ١٥ - ١٦ .

٤- البعد الاقتصادي و يتضمن اعتماد الشفافية في وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية للدولة داخلياً وخارجياً في علاقتها الاقتصادية مع الدول الاخرى .

٥- البعد الاجتماعي والمتمثل في سياسة الدولة الموجهة نحو معالجة حالات الفقر ورفع مستوى نوعية الحياة للمواطنين ، و كيفية استيعاب وإدارة التنوع المجتمعي داخل الدولة .
والسؤال الذي يثار هنا ، ما فرق الحكم الرشيد عن الحكم بصورة عامة و الحكم الديمقراطي بصورة خاصة ؟

ان الحكم كمفهوم شامل يقصد به عملية ادارية لممارسة الاختصاصات المحددة دستورياً وتشريعياً من اجل صنع وتطبيق السياسات العامة للدولة ، دون الافصاح عن التوجهات والمعايير والاهداف التي ينطلق منها واليها الحكم لكونه مجرداً ومطلقاً ومحايداً ، أما الحكم الرشيد فإنه يدرس العناصر التي تجعل تلك الاليات والقواعد المجردة تتسم بالفاعلية ، من خلال ترشيد عملية صنع القرار ، باعتماد مبادئ المشاركة و سيادة القانون والشفافية والمساءلة^(١) .

كما إن مفهوم الحكم الرشيد جاء ليضفي على الحكم الديمقراطي (منطلق دولة القانون وهدفها) بعداً عقلانياً إنسانياً يحقق الهدف من فكرة الحكم المتمثلة بتوفير المناخ للتنمية الانسانية للبشر من خلالهم ولأجلهم^(٢) .

إلا أن التعاريف التي صيغت للحكم الرشيد لم تُحط بأبعاده كافة ولم تُشر إلى أهدافه ، وإنما اقتصرت على بعضها دون الاخر ، لذا يمكن صياغة تعريف يكون جامعاً لابعاد الحكم الرشيد كافة وأهدافه ، فنعرفه بأنه (الحكم الذي يعتمد على الاليات الشرعية لاختيار القائمين على السلطة ، وقيام مسؤوليتهم امام الشعب بما يضمن التزامهم بسيادة حكم القانون ، وادارة شؤون الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة بكفاءة و شفافية وتحقيق المطالب الشعبية بفاعلية ، وتوسيع المشاركة السياسية بما يحقق التداول السلمي للسلطة واستقرار النظام السياسي للدولة ، ويحمي الحقوق والحريات ويحقق التنمية) .

^(١) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، التأسيس الدستوري للحكم الرشيد دراسة مقارنة ، دار الوارث للطباعة والنشر ، ٢٠١٩ ، ص ١٣ .

^(٢) المصدر نفسه ، ص ٦١ .

الفرع الثاني

نشأة الحكم الرشيد

ظهرت فكرة الحكم الرشيد لدى بعض الفلاسفة ومنهم افلاطون عندما تكلم عن المدينة الفاضلة وجعل تحقيق العدالة فيها للحكام الذين يكون لهم دور القيادة والريادة في الدولة (١) ، وفي الصين تمثلت براء كونفوشوس ومنشيوش في تحقيق الحكومة الرشيدة من خلال الحوار بين العالم ، واقامة دولة العلم والفضيلة (٢) .

كما ان للحكم الرشيد اسس في الشريعة الإسلامية ، عرفها المسلمون منذ حكم النبي محمد صل الله عليه وآله وسلم لمجتمع المدينة المنورة ، وخاصة فيما يتعلق بسيادة القانون والعدل بين الناس والشورى والمحاسبة ، وقد أوضح القران الكريم معالم الحكم الرشيد مؤكداً على تمتع الحاكم المسلم بالعلم والحكمة ، ولذلك نجد آيات من القران الكريم قد ربطت بين الملك والحكمة والعلم (٣) ، كما ورد في قوله تعالى « وَآتَاهُ اللَّهُ الْمُلْكَ وَالْحِكْمَةَ وَعَلَّمَهُ مِمَّا يَشَاءُ » (٤) ، وقوله تعالى « فَقَدْ آتَيْنَا آلَ إِبْرَاهِيمَ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ وَآتَيْنَاهُمْ مُلْكًا عَظِيمًا » (٥) ، وهذا الربط بين الملك والحكمة والعلم ، لكي تكون قرارات الحكام المسلمين نابعة من تعقل وتدبر ومدركين لنتائج قراراتهم.

كما ظهر مصطلح الحكم الرشيد في فرنسا في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة ليستعمل عام ١٦٧٩ في نطاق واسع معبرا عن تكاليف الادارة ، ثم كمصطلح قانوني في عام ١٩٧٨ وهذا يشير للاصل الفرنسي للكلمة (٦) .

(١) د. السيد عبد الحميد فودة ، جوهر القانون بين المثالية والواقعية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٩ .

(٢) د. تغريد حنون علي ، الحكم الصالح ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٨ ، ص ٣٨ .
(٣) زاهر ناجي إسماعيل ، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٨ - ٢٠١٣) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، اكااديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا ، جامعة الأقصى بغزة ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٢ .

(٤) سورة البقرة الآية (٢٥١) .

(٥) سورة النساء الآية (٥٤) .

(٦) عبد الحق حملاوي ، الآليات السياسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول العربية من منظور الحكم الرشيد (تجربة الجزائر ١٩٩٩ - ٢٠٠٧) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة / جامعة محد خضيرة بسكرة ، ٢٠١٣ ، ص ٢٦ .

وبرز في الربع الاخير من القرن العشرين في اللغة الانكليزية ليعبر عن عمل الشركات والمنظمات في خضم التطورات العالمية المتسارعة ، وفي نهاية الثمانينيات أُعيد استخدامه من قبل المؤسسات الدولية (البنك الدولي و صندوق النقد الدولي) للتعريف بمعايير السياسة الجيدة للبلدان المطبقة لبرامج وسياسيات التعديل والاصلاح^(١).

ويعد البنك الدولي أول من استخدم الحكم الرشيد ومعاييره بشكل واسع في الدراسة التي أعدها حول الازمة الاقتصادية في افريقيا عام ١٩٨٩ ، ثم ظهر مفهوم الحكم الرشيد في تقرير البنك الدولي عام ١٩٩١ حول افريقيا وجنوب الصحراء بعنوان (افريقيا من الازمة الى النمو المستدام)^(٢)، إذ شخّصت الازمة في حينها بانها أزمة حكم ، وحدد ذلك ببعض المؤشرات كشخصنة السلطة ، وسيادة النظام العسكري الديكتاتوري ، وغياب الشفافية ، وتفشي الفساد ، وانعدام التداول السلمي للسلطة ، ومن هنا برز مفهوم الحكم الرشيد لمعالجة تلك الازمة^(٣).

وقد تطور مفهوم الحكم الرشيد بعد أن كان البنك الدولي يربطه بالتنمية الاقتصادية وكيفية معالجة الازمات الاقتصادية إلى أن أصبح له بعداً قانونياً ، لتعزيره قيام دولة القانون ، وهو ما أشار اليه الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة السيد كوفي عنان بقوله « ان الحكم الرشيد لا يمكن فرضه من طرف الدولة او المنظمات الدولية ، ومهما خصصت الدولة من مبالغ مالية ووضعت قواعد متطورة للمعلومات ، الا ان هذه الاليات غير مجدية من دون دولة القانون ، وإدارة قوية ، وسلطة شرعية ، تكون مستجيبة للمطالب الشعبية ، اذن فالحكم الرشيد يتطلب قناعة ومشاركة المحكومين في مستقبل اوطانهم ، وقناعة الحكام بإرساء دولة القانون التي تجعل منهم مواطنين قبل ان يكونوا حكاماً »^(٤).

يبدو مما تقدم ان مصطلح الحكم الرشيد قد طرح أولاً من قبل المؤسسات الدولية ليرتبط بالتنمية الاقتصادية ، ثم تطور مفهومه بعد ذلك ليرتبط بالجانب القانوني والسياسي كالالتزام بسيادة حكم القانون و التداول السلمي للسلطة وتعزيز المشاركة ، وهو ما أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها ٢٥ لسنة ٢٠١٣ بأن مصطلح الحكم الرشيد قد تطور من أوليات الحكم المتعلقة

^(١) ورشاني شهيناز ، مصدر سابق ، ص ٨ .

^(٢) سايج بو زيد ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ .

^(٣) ابرادشة فريد ، مصدر سابق ، ص ٣٨ .

^(٤) المصدر نفسه ، ص ٣٨ .

بزيادة الكفاءة والنمو الاقتصادي الى سياسات الحكم ومؤسساته التي توفر قدرا كبيرا من الحرية والمشاركة والشفافية والرقابة ، لذا نجد بعض الدول قد نصت عليه بصورة صريحة في دساتيرها كدستور كندا لسنة ١٨٦٧ ، ودستور كينيا لسنة ٢٠١٠ ، ودستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ ، ودستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ ، ودستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ (١) ، وبالنص عليه صراحة في الدساتير المذكورة سلفاً يصبح من القواعد الدستورية الملزمة للجميع لكونها منصوصاً عليها في قمة الهرم القانوني في الدولة .

المطلب الثاني

متطلبات تحقيق الحكم الرشيد واهدافه

إن الوصول بأساليب الحكم وإدارته وفق اليات الحكم الرشيد، يتطلب وجود جملة متطلبات لا بد من تحققها لكي يتحقق الحكم الرشيد في الدولة وفق أسس سليمة ، وصولاً لتحقيق اهدافه في حماية حقوق الانسان والحريات ، وتحقيق التنمية ، ولأجل الإحاطة بتلك التفاصيل ، سوف نبحثه في فرعين الاول لمتطلبات تحقيق الحكم الرشيد ، والثاني لأهدافه .

الفرع الاول

متطلبات تحقيق الحكم الرشيد

تتمثل متطلبات تحقيق الحكم الرشيد بالفصل بين السلطات ، والتعددية السياسية ، وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني ، وتفعيل دور الرقابة ، والتي لا بد من توافرها لقيام الحكم الرشيد والمحافظة عليه، والتي سنبحثها تباعاً :-

أولاً : الفصل بين السلطات

ويقصد به وجوب الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة ، والفصل هنا هو فصل وظيفي ، فيكون هناك جهاز مستقل بأمر التشريع ، وآخر بأمر التنفيذ ، وثالث مستقل بأمر القضاء ، وبهذا أصبح لكل منها اختصاصها المحدد الذي لا تستطيع تجاوزه (٢) ، وأن لا تستقل أي من هذه السلطات بمباشرة وظيفتها استقلالاً مطلقاً ، فالفصل المطلق بين السلطات يتعارض ومفهوم هذا المبدأ ، ويؤدي إلى نتائج عكسية ، لأنه لا يترك مجالاً للتعاون ،

(١) سنتناول هذه الدساتير بالفرع الاول من المطلب الثالث من هذا البحث .

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية الدول والحكومات ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٠٤ . وكذلك ينظر د.علي يوسف الشكري ، الوسيط في فلسفة الدولة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت _ لبنان ، ط ١ ، ٢٠١٨ ، ص ٣٥٩ .

وهذا يخالف ايضاً التصور الذي طرحه مونتسكيو عن الفصل المرن بين السلطات الذي يحقق التعاون والرقابة المتبادلة بينها ، أي بأن تراقب كل منها الاخرى في أداء وظيفتها التي تستند للدستور (١) .

وعلى الرغم من ان هذا المبدأ يعود بجذوره للفكر الاغريقي وتحديدًا لآراء افلاطون وأرسطو ، الا ان مفهومه كقاعدة من قواعد الفلسفة السياسية يعود لكتاب القرنين السابع عشر والثامن عشر امثال جون لوك في كتابه (الحكومة المدنية) عام ١٦٩٠ ، ومونتسكيو في كتابه « روح القوانين » عام ١٧٤٨ ، ثم أصبح من المبادئ الدستورية بالنص عليه في أغلب دساتير الدول (٢) .

اذ جعل مونتسكيو من مبدأ الفصل بين السلطات قاعدة أساسية من قواعد الحرية الأساسية ، الذي يمنع جمع السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية والتنفيذية و القضائية) في يد واحدة ، لكي لا يؤدي الى إساءة استخدامها ، وانتهاك الحقوق و الحريات (٣) ، وعلى ضوء مبدأ الفصل بين السلطات جرى الفقه الدستوري التمييز بين أنواع الأنظمة السياسية ، فعندما يكون الفصل مرناً يسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات نكون بصدد نظام برلماني ، واذا كان الفصل بين السلطات جامداً فعندها يكون النظام رئاسي ، أما النظام المجلسي او حكومة الجمعية فهو يدمج السلطات ويركزها بيد السلطة التشريعية (٤) .

(١) د. جعفر عبد السادة بهير ، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة) ، دار الحامد ، عمان الأردن ، ط ١ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٠ .

(٢) علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد ، حقوق الانسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها دراسة تحليلية لتحقيق التوازن بين حقوق الانسان وحرياته وامن المجتمع تشريعاً وفقهاً وقضاء ، دار الثقافة ، ٢٠٠٥ ، ص ٨٤ .

(٣) د. خضر خضر ، مدخل الى الحريات العامة وحقوق الانسان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٤٩ .

(٤) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، ٢٠٠٩ ، ص ١٨٤ . وكذلك ينظر د. احمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني (دراسة مقارنة) ، مكتبة القانون والاقتصاد ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ، ط ١ ، ٢٠١٤ ، ص ٢٥ - ٢٦ . وكذلك ينظر د. حسان محمد شفيق ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، دون مكان الطباعة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧ .

وتكمن العلة التي جعلت مبدأ الفصل بين السلطات من متطلبات تحقيق الحكم الرشيد في أن مبدأ الفصل بين السلطات هو من أهم الضمانات لحماية حقوق الافراد وحررياتهم بوجه تعسف السلطة ، وهو مقياس لمدى ديمقراطية النظام ، واحترامه لمبادئ العدل والمساواة في المجتمع^(١).

يتضح مما تقدم أن جوهر مبدأ الفصل بين السلطات ، القائم على توزيع سلطات الدولة بين التشريع والتنفيذ والقضاء ، يهدف للقضاء على تركيز تلك السلطات بيد واحدة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يعزز الرقابة المتبادلة بين السلطات لكي لا يؤدي إلى إساءة استخدام السلطة ، ومن جهة ثالثة يضمن حماية الحقوق والحريات ، وقيام الدولة القانونية كونه أحد عناصرها .

لذا اعتقد ان ما يحققه هذا المبدأ يمهد الطريق لتحقيق الحكم الرشيد في إدارة الدولة وفق آلياته التي تضمن مشاركة الجميع في اختيار ممثليه بحرية على أسس المساواة والكفاءة ، وخضوع الجميع للقانون وفق مبدأ سيادة القانون ، بما يحقق الشفافية والمساءلة ، هذا مما دفع العديد من الدول النص عليه في دساتيرها كدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص في (م ٤٧) منه على « ... تتكون السلطات الاتحادية ، ... ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات » ، و دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ الذي اشار في الفصل الأول منه على « ... يقوم النظام الدستوري للمملكة على اساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها ... » ، وكذلك نص (م ٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

ثانياً : التعددية السياسية

يقصد بالتعددية السياسية بأنها « ارتباط الافراد سياسيا بالجماعة المعبرة عن مصالحهم وافكارهم »^(٢) ، يلاحظ على التعريف بأنه ربط الافراد بالجماعة التي تعبر عن مصالحهم السياسية دون ان يبين الهدف من التعددية .

وعرفت ايضاً بانها « تعدد القوى والآراء السياسية ، وحققها في التعبير عن نفسها والمشاركة في التأثير بالقرار السياسي»^(٣) ، بين التعريف مضمون التعددية ، وهدفها المتمثل بالمشاركة للتأثير بالشأن السياسي .

(١) د. خضر خضر ، مصدر سابق ، ص ٢٥١ .

(٢) د. رعد نصيف جاسم ، التعددية السياسية في اسيا (الهند وماليزيا انموذجاً) ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٤٤ ، ص ٧٤ .

(٣) د. عبد الحليم مناع العدوان ، التعددية الحزبية والسياسية في الأردن (الأحزاب الإسلامية انموذجاً) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد ٣١ ، ٢٠١٢ ، ص ٤٤ .

ويعود صياغة مفهوم التعددية إلى آراء ونظريات المفكرين في اوربا (لوك ، وهوبز ، ومونتسكيو)، الذين أكدوا على ضرورة قيام الدولة على الرضا والقبول العام للحد من السلطة المطلقة للحكام^(١).

وتنقسم التعددية في الفكر الغربي بين مدرستين ، الأولى المدرسة الليبرالية التي تعد التعددية السياسية وسيلة لتحويل الحاجات والمطالب الخاصة لسياسات عامة مرتكزة على كل من الافراد والجماعات ، والثانية هي المدرسة الراديكالية التي تعد التعددية وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية والمشاركة الديمقراطية^(٢).

أما على الصعيد السياسي ، فالتعددية قد تكون حقيقية أو شكلية ، فالتعددية الحقيقية تقوم على وجود أحزاب عدة مختلفة من حيث البرامج والأيدولوجيات التي تتبناها ، وتتنافس بحرية في انتخابات تجري بشكل دوري ، أما التعددية الشكلية تقوم على وجود أحزاب عدة من حيث الظاهر ، أما الواقع يكون النظام أقرب لنظام الحزب الواحد أو المهيمن^(٣).

كما ان سيطرة الرأي الواحد يحتوي على خطر الجمود وافتقار القدرة على الابداع ، لذا عُدت التعددية السياسية مفهوماً عصرياً للمشاركة الجماعية لافراد المجتمع في القرار السياسي عن طريق ممثلهم تنفذها مؤسسات قانونية التي تنظم عمل جميع الافراد في إطارها بغض النظر عن هوياتهم العرقية و المذهبية^(٤).

و تشكل الاحزاب السياسية إحدى وسائل الشعب في التعبير عن إرادته ورغبته في التغيير في شؤون الحكم ، من خلال قيام أغلبية الشعب من منح أصواته في الانتخابات البرلمانية لحزب

(١) د. عمر جمعة عمران ، التعددية السياسية في دول المشرق العربي (أسس التجربة وحدود الممارسة) ، مجلة العلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد ، السنة ٢٢ ، العدد ٤٥ ، ٢٠١٢ ، ص ١٤٨ .

(٢) اسعد الوهاب عبد الكريم ، اليات التعددية السياسية وعلاقتها بالديمقراطية ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، السنة ٥ ، العدد ١٩ ، ص ٤٣٢ .

(٣) اذار عبد خليفة ، التعددية الحزبية المحاسن والمساوئ دراسة حالة العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة كلية التربية الأساسية ، العدد ٦٩ ، ٢٠١١ ، ص ٢٨٨ .

(٤) رعد قاسم صالح ، السلطة في أنظمة الحكم الفدرالية الديمقراطية استراليا نموذجا ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٣٥ ، السنة ٢٠١١ ، ص ٥٠ .

معارض بدلا من الحزب الحاكم ، فيحصل بذلك التغيير بالطرق السلمية المشروعة قانوناً^(١) ، لكون تعدد الأحزاب دليلاً على ديمقراطية النظام ، وإن تنافس الأحزاب وفق المبادئ الدستورية والشرعية ، يهدف لتحقيق الصالح العام^(٢) .

يبدو مما تقدم أن التعددية الحزبية من أهم شروط التداول السلمي للسلطة ، لكونه مرتبطاً بتعدد حقيقي يقوم على التنافس بين أحزاب عدة ذات اتجاهات مختلفة ، تسهل انتقال السلطة من حزب إلى آخر وفق انتخابات حرة ونزيهة^(٣) .

ونرى ان التعددية الحزبية ومنحها الحرية في المشاركة السياسية أصبحت من مظاهر الديمقراطية في الدول ، لذا نصت الكثير من الدول على حرية تشكيل الأحزاب والانضمام إليها ومنها نص (م ٣٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، و نص (م ٣٨) من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ ، و نص (م ٣٥) من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ ، فضلاً عن ان تنافس الاحزاب بانتخابات حرة نزيهة المقترنة بوعي الشعب بانتخاب الكفاء ، تضمن المشاركة الفاعلة في الشأن العام و تداول السلطة سلمياً وفق التشريعات النافذة بالاعتماد على مبادئ الشفافية والمساءلة ، مما يمهد الطريق لإقامة نظام يعتمد آليات الحكم الرشيد في إدارة الدولة .

ثالثاً : تفعيل دور منظمات المجتمع المدني

عرفها المشرع العراقي في (م ١) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بانها « مجموعة من الأشخاص الطبيعية او المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقاً لإحكام هذا القانون وتسعى لتحقيق اغراض غير ربحية » ، وذهب البعض في تعريفها بانها « مجموعة من المؤسسات التي تعمل في الميادين المختلفة باستقلال عن سلطة الدولة لتحقيق

(١) د. سعيد محمد الخطيب ، الدولة القانونية وحقوق الانسان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان بيروت ، ط ١ ، ٢٠١٢ ، ص ٨١ - ٨٢ .

(٢) د. سمير داود سلمان و د. لمى علي فرج ، التعددية الحزبية وأثرها في النظام الديمقراطي ، مجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، العددان ٣١ - ٣٢ ، ٢٠١٦ ، ص ٥٠٠ .

(٣) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، ازمة التداول السلمي للسلطة التنفيذية ومستقبل التغيير في العالم العربي ، مجلة رسالة الحقوق في كلية القانون / جامعة كربلاء ، السنة ٥ ، العدد ٢ ، ٢٠١٣ ، ص ١٣٩ .

اغراض متعددة سياسية ونقابية وثقافية واجتماعية » ، اذ تشمل منظمات المجتمع المدني كلاً من النقابات والجمعيات والاندية التعاونية^(١).

ويعود مفهوم المجتمع المدني للنظريات التي تبنت فكرة القانون الطبيعي ، وتكمن الفكرة الاساسية التي تقوم عليها تلك النظريات بان هناك مساواة بين افراد المجتمع ، التي تمثل الاساس في فهم المجتمع المدني وفي اقامة المذهب الليبرالي^(٢).

ومصطلح منظمات المجتمع المدني ولد في النصف الثاني من القرن الثامن عشر في اوربا ، ويعد تعبيراً على تحول الحكومات من الحكم الاستبدادي الفردي المطلق للحكم الديمقراطي ، لكونها تعد من اهم ضمانات المشاركة الشعبية ، وتبني اليات الحكم الديمقراطي^(٣) ، لذلك ارتبط نشأة مفهوم منظمات المجتمع المدني وتطوره ، بسعي الشعوب لتحقيق الديمقراطية والمساواة و الحرية^(٤).

وتتسم منظمات المجتمع المدني بعدة خصائص تجعلها مؤثرة في تبني الاليات الديمقراطية ، ومن هذه الخصائص هي^(٥) :-

- ١- لا تهدف لاستلام السلطة ، لذلك هي ليس حزباً ولا تدخل الاحزاب السياسية ضمن تعريفها.
- ٢- تسعى لتحقيق النفع العام ، سواء اكان لجميع افراد المجتمع ام لبعض الفئات التي تمثلهم ، وهذا مرتبط بالهدف الذي أنشئت من أجله .
- ٣- تتمتع بالاستقلال المالي ، وهذا ما يمكنها من اداء وظيفتها باستقلالية وحرية.
- ٤- يكون الانتماء اليها اختيارياً وليس اجبارياً ، وهو ما اكدته (م ٣٩ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على « لا يجوز اجبار أحد على الانضمام الي اي حزب

^(١) عامر عياش عبد و م.م. اديب محمد جاسم ، دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال حقوق الانسان (دراسة قانونية) ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٦ ، السنة ٢ ، ص ٦ .

^(٢) سروه عبد اللطيف عبد المجيد ، سيادة القانون واثرة على التعايش السلمي في العراق ، مجلة كلية العلوم الإسلامية ، العدد ٤٧ ، أيلول ٢٠١٦ ، ص ٦٥٧ .

^(٣) د. عامر عياش عبد و م.م. اديب محمد جاسم ، مصدر سابق، ص ١٥ .

^(٤) د. احمد فكاك احمد و عماد وكاع عجيل ، مفهوم مؤسسات المجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٤ ، السنة ٤ ، العدد ١٤ ، ص ١١١ .

^(٥) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ط ٨ ، ٢٠١٣ ، ص ٢١٣ . وكذلك ينظر : د. لمي عامر محمود و محمد حسن فليح ، تمويل الارهاب من قبل منظمات المجتمع المدني (دراسة مقارنة) ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٣ ، السنة ٩ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٢٩

او جمعية او جهة سياسية ، او اجباره على الاستمرار في العضوية فيها « ، وفي نفس المضمون نص الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في (م ٣٦ ف ٢) منه .

فضلا عن ان هناك ارتباطاً وثيقاً بين منظمات المجتمع المدني والديمقراطية ، فكلما طبقت مبادئ الديمقراطية تعزز اثر منظمات المجتمع المدني ، لكونها (اي الديمقراطية) تُعد شرطاً اساسياً لوجود مثل هذه المنظمات ^(١) .

ووصف الفيلسوف الالمانى هيغل الوظيفة الرئيسة لمنظمات المجتمع المدني بانها تقوم بدورٍ وسطي بين الفرد و الدولة ، فعجز الفرد اتجاه الدولة يمكن ان يواجهه من قبل هذه المنظمات كمواجه تعسف البيروقراطية الحكومية ^(٢) ، وبهذا تقوم هذه المنظمات بدور رئيس للحد من الانحراف او التعسف باستخدام السلطة وتعزيز مبادئ المشاركة السياسية والاليات الديمقراطية ^(٣) ، والقيام بمراقبة اجهزة الدولة عند قيامها بمهامها ، مما يتطلب اعتمادها الشفافية في اجراءاتها ، ومن ثم يكون لهذه المنظمات دوراً مؤثراً في تحقيق مبادئ الحكم الرشيد ^(٤) .

اذ توجد علاقة تكاملية بين الحكم الرشيد و منظمات المجتمع المدني ، فلا يقوم الحكم الرشيد ، ولا مسؤولية حقيقية ونزيهة لتسيير الشؤون العامة وتنفيذ استراتيجيات التنمية ، دون وجود منظمات المجتمع المدني التي تعمل على تنمية العلاقة بين الحاكم والمحكوم ^(٥) ، من خلال وظائف عدة تقوم بها لتحقيق الحكم الرشيد وتقويمه وهي :-

١- تحافظ على حقوق ومصالح الافراد والجماعات المتنوعة المنتمة اليها ، من خلال التأثير على سلطات الدولة فيما تتخذه من تشريعات او قرارات ^(٦) .

^(١) (دورين بنيامين هرمز ، الديمقراطية ومؤسسات المجتمع المدني ، مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد ١٢ ، العدد ٢ ، انساني ، ٢٠١٤ ، ص ٣٩ .

^(٢) (فرانك ادلوف ، المجتمع المدني النظرية والتطبيق السياسي ، ترجمة د. عبد السلام حيدر ، مركز المحروسة للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٦ .

^(٣) (د. اسراء علاء الدين نوري ، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد (دراسة حالة العراق) ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٦ ، السنة ٢ ، ص ٣٧٦ - ٣٧٧ .

^(٤) (ورشاني شهباز ، مصدر سابق ، ص ٢٢ .

^(٥) (خيرة بن عبد العزيز ، دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد انموذج المنطقة العربية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الجزائر / كلية العلوم السياسية والاعلام ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٦ .

^(٦) (د. سيروان طه احمد ، منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز الحكم الرشيد (دور المنظمات النسوية نموذجا) ، مجلة جامعة التنمية البشرية ، المجلد ٣ ، العدد ١ ، ٢٠١٧ ، ص ١٤٣ .

٢- تقوم بالدفاع عن حقوق الانسان ، لكونها تعد الملجأ الذي يلجأ اليه الافراد والجماعات المنتمين اليها في مواجهات مؤسسات الدولة ، في حال اساءة استخدام السلطة ، عن طريق التعبير عن آرائهم ، وتنظيم الاحتجاجات للمطالبة بالحقوق بطريقة سلمية دون اللجوء الى العنف .

٣- تعمل من خلال الندوات والمؤتمرات الثقافية التي تقوم بها ، على توعية المجتمع ونشر ثقافة التصويت والمشاركة في الشأن العام ، وكذلك على ترسيخ القناعات على احترام الاختلاف والتعددية في المجتمع^(١) .

٤- تقديم ومناقشة التقارير المتعلقة بالرقابة على اداء السلطات المختلفة ، واقتراح الحلول لتفعيل اداء الرقابة .

٥- تعمل على مساعدة مؤسسات الدولة في تنفيذ برامج وخطط التنمية في المجالات كافة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢) .

يبدو مما تقدم ان منظمات المجتمع المدني تعد حلقة وسط بين المواطنين ومؤسسات الدولة ، ودليل على ديمقراطية النظام ، وتعمل على حماية الحقوق والحريات من خلال الضغط على سلطات الدولة من خلال المظاهرات والاعتصامات والاضراب عن العمل ، وبهذا يكون لها دورا مؤثرا للحد من التعسف في استخدام السلطة او اساءة استخدامها ، ولذلك نصت اغلب الدساتير على دورها المهم وحرية تشكيلها والانضمام اليها ، ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في (م ٤٥ اولاً) منه التي تنص على « تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني » ، وكذلك نص (م ٣٦) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠^(٣) .

1) Fikret Toksöz , Good Governance : Improving Quality of Life , Tesev Publication ,2008, P 6-7.

^(٢) د. اسراء علاء الدين نوري ، مصدر سابق ، ص ٣٧٧ – ٣٧٩ .

^(٣) وفي ذات المضمون ينظر نص (م ٧٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، و (الفصل ٣٥) من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ .

رابعاً : تفعيل الرقابة

تعد الرقابة من الضمانات الاساسية التي تحمي الافراد من تعسف السلطة وطغيانها (١)، و التحقق من ان اعمال اجهزة الدولة تجري وفق الاهداف المحددة قانونا ، للوصول لمستوى الفاعلية والكفاءة المطلوبة (٢) .

وهناك صور متعددة للرقابة تتمثل في الرقابة السياسية والرقابة الادارية و الرقابة القضائية ، فيتولى البرلمان الرقابة السياسية ، وتتولى الادارة نفسها مراقبة مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون ، ويقوم القضاء بالرقابة القضائية (٣) .

ويذهب الفقه الى عدم فاعلية الرقابة السياسية والرقابة الإدارية ، لخضوع الأولى لحزب الأغلبية في البرلمان ولأهوائه ، وتجعل الثانية من الإدارة خصما وحكما في ذات الوقت ، وهو ما يخالف منطق الرقابة السليم والفعال ، في حين تتمتع الرقابة القضائية بحياد واستقلال ، مما يجعل منها الضمانة الحقيقية للأفراد ضد تعسف احدى سلطات الدولة (٤) ، اذاً لكي تكون الرقابة فاعلة ، لا بد ان تكون ضمانات استقلاليتها منصوصاً عليها في الدستور ، وان تكون الهيئة الممارسة لهذه الرقابة قضائية وليست سياسية ، وتكون طريقة تعيين القضاة وخاصة قضاة المحكمة الدستورية عبر هيئة قضائية مستقلة عن السلطة السياسية ، حتى لا يكونوا عرضة للضغوط السياسية ، وان يكون الطعن بعدم الدستورية القانون متاحا للمواطنين وليس حكرا الى جهات سياسية محددة (٥) .

يبدو ان السبب في جعل تفعيل الرقابة من متطلبات تحقيق الحكم الرشيد ، أنه وعلى الرغم من سيادة حكم القانون في الدول الديمقراطية ، قد تقوم اجهزة الدولة بتجاوز حدود وظيفتها المحددة قانونا ، مما يؤدي الى التعسف بحق الافراد ، لذلك عدت الرقابة الوسيلة الفاعلة لمواجهة التعسف باستعمال السلطة ، وضمان الحقوق والحريات و حماية مبدأ الشرعية ، لذلك نصت اغلب الدساتير

(١) علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

(٢) ناصر جابر ، السياسة العامة والحكم الرشيد في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة محمد خضير بسكرة ، ٢٠١٣ ، ص ٤٥ .

(٣) د. سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصر ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، ط ١ ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤٠ - ١٤١ .

(٤) ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مصدر سابق ، ص ١٠٧ .

(٥) د. سعيد محمد الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

على الرقابة القضائية والتأكيد على استقلالها لضمان فاعليتها لقياد بدورها الرقابي ، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على استقلال السلطة القضائية في اكثر من مادة ، منها (م ١٩ اولاً) التي تنص على « القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون » ، و(م ٨٧) منه التي تنص على « السلطة القضائية مستقلة ... »^(١) ، ثم نص في (م ٩٣) على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا التي منها الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ، وتفسير نصوص الدستور ، وكذلك نص الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ على استقلال القضاء في (م ١٦٠) منه التي عنوانها « استقلالية السلطة القضائية » ، وأشار في (١٦٥ د) منه على اختصاص المحكمة الاعلى بالنظر بكل ما يتعلق بتفسير الدستور^(٢) .

الفرع الثاني

اهداف الحكم الرشيد

ان اعتماد الحكومات اليات الحكم الرشيد لإدارة مؤسسات الدولة ، يضمن حماية حقوق الانسان والحريات ، وتحقيق التنمية ، وهو ما سوف نتناوله على النحو الاتي:-

اولاً: حماية حقوق الانسان والحريات

عُرفت حقوق الانسان والحريات بأنها « مجموعة من الحقوق والحريات الطبيعية التي يمتلكها الانسان واللييقة بطبيعته »^(٣) ، وتعد حقوق الانسان و الحريات من المواضيع التي شغلت الكتاب والفلاسفة^(٤) ، لكونها متعلقة بحياة الانسان اليومية ، وعلاقته بالسلطة القائمة^(٥) ، كما ان مسألة حماية حقوق الانسان والحريات لم يعد شأنًا داخلياً ، بل دخل ضمن اهتمام المنظمات الدولية ، وظهر ذلك في ميثاق الامم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان ، وبقية المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان والحريات^(٦) .

١) كذلك ينظر نص (م ٨٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
 ٢) وفي ذات المضمون ينظر نص المواد (١٨٤ ، ١٨٦ ، ١٩١ ، ١٩٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، وكذلك الفصل (١٠٢) من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ .
 ٣) د. محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، جروس برس ، طرابلس ، لبنان ، ط ١ ، ١٩٨٦ ، ص ٩ .
 ٤) د. السيد عبد الحميد فوده ، حقوق الانسان بين النظم القانونية الوضعية والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٩ .
 ٥) علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .
 ٦) د. خضر خضر ، مدخل الى الحريات العامة وحقوق الانسان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٣ .

و يكمن الارتباط بين الحكم الرشيد وحقوق الانسان والحريات في شروط الدولة القانونية التي تطلب تعايش السلطة والحرية معاً ، لكي لا يكون هناك استبداد في السلطة من قبل الحاكمين ، ولا تكون حرية الافراد بشكل يؤدي الى الفوضى ، أي يتطلب الامر التوازن بين السلطة والحرية ، عن طريق نظام يعمل وفق اليات الحكم الرشيد في الدولة ، يضمن خضوع الحكام والمحكومين للقانون ضمن معادلة التوازن بين السلطة والحرية ، ويجاد قيادة كفوءة تعتمد الشفافية في عملها ، وتخضع للمساءلة ، وتؤمن المشاركة الفاعلة^(١) .

وعلى الرغم من ذلك فان واقع حقوق الانسان يواجه تحديات بسبب إساءة استخدام السلطة والتفاوت الاقتصادي وتزايد اعداد السكان ، الامر الذي تطلب إيجاد حلول تواكب المتغيرات الحاصلة ، فكان مفهوم الحكم الرشيد الذي يوفر وسائل لتعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات ووضعها موضع التنفيذ ، وتكمن هذه الوسائل في المشاركة ومكافحة الفساد و المساءلة وسيادة القانون وتحسين الخدمات^(٢) .

وجاء في تقرير مفوض الأمم المتحدة لحقوق الانسان في دورتها ٢٥ لسنة ٢٠١٣ المقدم الى مجلس حقوق الانسان بشأن دور الحكم الرشيد في تعزيز حقوق الانسان وحمايتها ، بان الحكومة القائمة على الشفافية والمساءلة والمشاركة وتحقيق متطلبات الشعب هو الأساس الذي يقوم عليه الحكم الرشيد وان له دورا كبيرا لتعزيز حقوق الانسان وحمايتها^(٣) .

يبدو مما تقدم ان تقرير الأمم المتحدة المشار اليه انفاً ، قد جعل من مشاركة الجميع دون تمييز والشفافية والمساءلة ، الأساس في خلق حكومة رشيدة تقودها قيادة كفوءة ونزيهة تعتمد المساواة وسيادة القانون في إدارة الدولة ، تضمن الاحترام والالتزام بحماية جميع الحقوق والحريات للجميع دون أي تمييز لأي سبباً كان ، وبهدف حماية حقوق الانسان والحريات نصت الدول عليها في دساتيرها لكي تجعلها في قمة الهرم القانوني للدولة ، مما يوجب على جميع السلطات الالتزام بها وعدم مخالفتها والا اتصف عملها بعدم الدستورية ، فنجد ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد عنون الباب الثاني منه (الحقوق والحريات) الذي يبدأ من (م ١٤) الى (م ٤٦) ، وقد نص فيها على الحقوق المدنية والسياسية ، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

(١) د. راغب جبريل خميس ، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة ، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٥٢ .

(٢) فوزية بن عثمان ، دور الحكم الرشيد في ترقية حقوق الانسان ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي :-
تاريخ الزيارة في ٢ / ١ / ٢٠١٩ . 188 . \xmlui\hanale\setif2\188 . dspace.univ-setif2.dz

(٣) كذلك ينظر تقرير مفوض الأمم المتحدة لحقوق الانسان المقدم للجمعية العامة في الدورة ٣٤ لعام ٢٠١٦ .

والثقافية ، والحريات ، وفي ذات الاتجاه ذهب القانون الدستوري الكندي لسنة ١٩٨٢ الذي عنون الجزء الاول منه (الميثاق الكندي للحقوق والحريات) ، وكذلك دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ الذي نص على الحقوق السياسية في (م ٣٨) ، و على الحقوق الاجتماعية والثقافية في (م ٤٣)^(١).

ثانياً : تحقيق التنمية

يقصد بالتنمية احداث تغيير مادي ومعنوي في المجتمع ، يكون ماديا برفع المستوى الاقتصادي ، ويكون معنوياً بتغيير اتجاهات وتقاليد الناس من خلال عملية محددة في الزمان و المكان بقصد احداث تغيير إيجابي^(٢).

وقد ارتبط مفهوم التنمية عند ظهوره بالنمو الاقتصادي^(٣) ، ثم تطور من التنمية الاقتصادية الى التنمية البشرية المستدامة ، التي عُدت كاليه لتطوير الإدارات الحكومية والعلاقة بينها وبين المواطنين والمؤسسات القضائية والتعليمية والإعلامية لتعزيز القدرات والحريات الفردية للمجتمع ككل^(٤).

كما ان التنمية لم تعد تقتصر على الجانب الاقتصادي فقط ، بل اخذت تشمل جوانب أخرى اجتماعية وسياسية وثقافية، أي انها عملية تغيير شاملة تستهدف القضاء على كل أنواع التخلف الاقتصادي والاجتماعي ، لتحسين المستوى المعاشي للأفراد^(٥) ، لذلك عُد تطور مفهوم التنمية من التنمية الاقتصادية الى التنمية البشرية المستدامة بانها عملية تجري على جميع مستويات النشاط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، وتستند هذه العملية على العدالة والمشاركة ، وان اليات الحكم الرشيد ضرورية لتحويل النمو الاقتصادي الى التنمية البشرية المستدامة^(٦).

(١) وفي ذات المضمون ينظر الباب الثالث المعنون (الحقوق والحريات والواجبات العامة) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، وكذلك ينظر الباب الثاني المعنون (الحقوق والحريات) من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ .
 (٢) سعاد قبائلي ، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الدول النامية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة الجيلاني بو نعامة خميس مليانة ، ٢٠١٧ ، ص ١٩ .
 (٣) منتظر فاضل سعد ، البعد البيئي في التنمية المستدامة في دول عربية مختاره ، أطروحة دكتوراه غير منشوره ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢ .
 (٤) اكرم جميل سلمان ، التنمية البشرية المستدامة وحقوق الانسان في البلدان النامية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية / جامعة النهريين ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣ .
 (٥) حميد حسين كاظم الشمري ، دور التنمية السياسية والتعددية الحزبية في بناء وتحقيق الوحدة الوطنية ، مجلة جامعة كربلاء ، المجلد الخامس ، العدد الثاني انساني ، حزيران ٢٠٠٧ ، ص ٣٦٥ .
 (٦) حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ، بحث منشور ضمن بحوث الندوة الفكرية عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ط ١ ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٨ .

وعلى الرغم من ان النمو الاقتصادي يُعد وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة ، الا ان النمو الاقتصادي في بعض الدول لم يقترن بتحسين المستوى المعيشي لأغلبية السكان ، لذا اصبح تطبيق معايير الحكم الرشيد ماهي الا تأكيداً لتحقيق المؤشرات النوعية لمستوى معيشي افضل للمواطنين^(١).

وينظر لعلاقة الحكم الرشيد بالتنمية على انها علاقة متبادلة و مترابطة ، ويعتمد تحقيق احدهما على الاخر ، فنجاح النمو الاقتصادي يعتمد بشكل كبير على ضرورة وجود حكم رشيد ، يمتاز بإدارة تعتمد الاهتمام والتطوير المستمر ، وفعالية الحكم في التركيز على دور القانون والعدالة ، وتحقيق الأمن والاستقرار وحماية حقوق المواطنين ، التي تعزز الظروف لجذب الاستثمارات مما يزيد معدلات النمو الاقتصادي ، كما ان السياسات الاقتصادية تؤثر في نوعية الحكم ، كون الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة يزيد من حجم المنافسة ، ومن ثم يؤدي لاتباع أساليب رشيدة في الحكم^(٢) ، فضلاً على ان الحكم الرشيد من منظور التنمية الإنسانية هو الذي يعزز رفاه الانسان ويوسع حرياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة^(٣) ، ويستدل على ذلك من خلال :-

١- يُعد النمو الاقتصادي وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة وليس غاية بحد ذاته ، وان واجب الحكم الرشيد التأكيد من تحقيق المؤشرات النوعية لتحسين حياة المواطنين ، وهذه المؤشرات تتجاوز المؤشرات المادية المقيمة بالثروة الى الاستثمار الضروري في الرأسمال البشري ، فالتعليم والصحة مثلاً يندرجان ضمن الكلفة التي تدفعها الدولة ، لكنها في النهاية هي استثمار بعيد المدى لتحسين نوعية الحياة لدى المواطنين .

^(١) بكوش ابنتام ، الحكم الرشيد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة (دراسة حالة الجزائر) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية / جامعة ابي بكر بلقيد ، ٢٠١٦ ، ص ٦٠ .

^(٢) د. رضوان محمود المجالي ، الحكم الرشيد في الأردن قراءة في مؤشر مكافحة الفساد ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثامن ، ص ١٦٢ .

^(٣) د. عماد خليل إبراهيم ، نحو تحقيق الحكم الرشيد في العراق في مرحلة ما بعد النزاع دراسة في منظومة الأمم المتحدة الثلاثية (توفير الامن وسيادة القانون وتحقيق التنمية) ، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، العدد ٣٦ ، ٢٠١٨ ، ص ١٩٥ .

٢- تعد التنمية البشرية المستدامة تنمية ديمقراطية تهدف الى رفع القدرات البشرية عبر المشاركة الواسعة والفاعلة للمواطنين عبر الانتخابات العامة لمؤسسات الحكم وتفعيل دور الأحزاب السياسية وضمان تعددها وتنافسها بحرية^(١).

فضلاً عن ان توسيع خيارات الشعب يتطلب تعزيز اشكال المشاركة بالمستويات كافة كالانتخابات العامة لمؤسسات الحكم ، وضمان تعدد الأحزاب السياسية وتنافسها بحرية ، واستقلالية وحرية عمل النقابات ومنظمات المجتمع المدني ، وان هذه المؤشرات وغيرها من مؤشرات التنمية البشرية المستدامة المتمثلة بالتمكين والتعاون والعدالة في التوزيع والاستدامة والأمان الشخصي والحرية والشفافية لا يمكن ان تتحقق الا بوجود نظام إدارة للدولة وفق اليات الحكم الرشيد^(٢) ، لذا فان الحكم الرشيد يتضمن ثلاثة مستويات تعمل لتحقيقه وهي الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ، فالعلاقة بين العناصر الثلاث مهمة لضمان ديمومة التنمية ، فالدولة توفر بيئة قانونية وسياسية ملائمة ، والقطاع الخاص يخلق فرص عمل للحد من مستويات البطالة ، والمجتمع المدني يعمل على تعبئة الجماعات للمشاركة بالأنشطة السياسية والاجتماعية^(٣).

يتضح مما تقدم ان التنمية في مجالات كافة اضحت هدفاً تسعى الدول اليه للنهوض بطاقتها البشرية والاقتصادية ، كما انها اصبحت من الحقوق المنصوص عليها في العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية ومنها اعلان الحق في التنمية الذي اصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار المرقم ١٢٨ / ٤١ في ٤ كانون الأول / ديسمبر عام ١٩٨٦ والذي نص على ضرورة التعاون الدولي من اجل تحقيقه ، وعده جزءاً لا يتجزأ من حقوق الانسان ، وان تتخذ جميع الدول على الصعيد الوطني جميع الإجراءات الضرورية لإعمال الحق في التنمية ، وقد نص عليه في العديد من الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص في (م ١١٤ رابعاً) على « تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم :- رابعاً- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام » اذ جعل النص التنمية من الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقليم لكي يضمن المشاركة في رسم سياسة التنمية في الدولة ، وكذلك نص (م ٢٧) من

(١) د. حسين احمد سرحان ، الاطار التشريعي للحكم الرشيد في العراق والحق في التنمية مع إشارة الى العراق بعد ٢٠٠٣ ، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، العدد ٣٦ ، ٢٠١٨ ، ص ٢٢٤ .

(٢) حسن كريم ، مصدر سابق ، ص ٩٩ - ١٠٠ .

(٣) فادي احمد رمضان ، البعد السياسي للحكم الرشيد في ماليزيا وامكانية الاستفادة الفلسطينية (١٩٨١ - ٢٠٠٣) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، اكااديمية الادارة والسياسة للدراسات العليا وجامعة الاقصى بغزة ، ٢٠١٥ ، ص ٢٣ .

دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ التي نصت على « يهدف النظام الاقتصادي الى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة ... » ، وكذلك نص (م ٢٩) منه التي تنص على « ... كما تلتزم بتنمية الريف ... وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعي والحيواني ... » والالتزام في هذا النص يتعلق بمؤسسات الدولة (١) .

المطلب الثالث

الاساس الدستوري للحكم الرشيد

لم تسلك الدول اتجاهاً واحداً عند النص في دساتيرها على الحكم الرشيد ، وانما انقسمت الى اتجاهين، الأول نص مباشرة على الحكم الرشيد ، في حين أشار الاتجاه الثاني وبشكل ضمني عليه من خلال تضمين بعض اليات الحكم الرشيد في دساتير الدول ، وتبعاً لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين ، نخصص فرعاً لكل اتجاه من الاتجاهات المذكورة سلفاً

الفرع الأول

النص الدستوري المباشر للحكم الرشيد

اتجهت بعض الدول الى النص المباشر على الحكم الرشيد في دساتيرها ، كدستور كندا لسنة ١٨٦٧ ، ودستور كينيا لسنة ٢٠١٠ ، ودستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ ، ودستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ ، ودستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .
والسؤال الذي يطرح هنا لماذا اتجهت هذه الدول للنص صراحة على الحكم الرشيد في دساتيرها ؟

تكمن الإجابة على هذا السؤال ان المتتبع لهذه الدول يجد بانها تعرضت لأزمات عدة تمثلت في دكتاتورية النظام ، وغياب التداول السلمي للسلطة والشفافية والمساءلة ، وتفشي الفساد ، او تعاني من مجتمع متعدد ، وقد سببت سياسات الأنظمة السابقة التي حكمت الدولة من تفشي ظاهرة التمييز والاقصاء لأسباب قومية او دينية ، هذه الازمات التي تعرضت لها سببت انقساماً حاداً في هذه الدول وصل في بعضها الى الاقتتال الطائفي او تنظيم الاستفتاء للانفصال عن الدول ، فأدى الى اضعاف الدولة وعرض وحدتها لأخطار جدية هددتها بالتفتت الى دول صغيرة او غياب السلم المجتمعي ، لذا لجأت هذه الدول الى تبني الحكم الرشيد بصورة مباشرة في دساتيرها ، بعد ان

(١) وكذلك ينظر الفصل (١٢) من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ الذي ينص على « تسعى الدولة لتحقيق العدالة الاجتماعية ، والتنمية المستدامة ... » .

وجدت فيه وآلياته المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والمساواة والكفاءة والشفافية والمساءلة افضل السبل للخروج من الازمات التي مرت بها (١) .

فضلاً عن ان الدستور يتمتع بسمو على بقية القوانين المطبقة في الدولة ، وان أي سلطة من سلطات الدولة لا يمكن ان تمارس الا السلطة المخولة لها في الدستور وبالحدود المنصوص عليها (٢) ، ومن ثم تصبو هذه الدول لإسباغ السمو على الحكم الرشيد والياتة ، بالنص عليه صراحة في صلب الدستور ، وكمؤشر على اتجاه مؤسسات الحكم على اتباع نهج تنموي شامل في جميع المجالات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فأشار الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ على الزام السلطة التشريعية بالعمل على تشريع القوانين من اجل السلام والنظام والحكم الجيد في كندا(٣) ، وبهذا جعل المشرع الدستوري الكندي من الحكم الرشيد الهدف الذي تعمل السلطة التشريعية على تحقيقه من خلال ما تصدره من تشريعات .

اما الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ نجد بانه نص على الحكم الرشيد في الفصل الثاني منه المعنون بالجمهوري و اشار الى ان الجمهورية الكينية دولة ديمقراطية تأسست على مبادئ الحوكمة المشار اليها في المادة العاشرة (٤) ، يلاحظ ان النص على الحكم الرشيد في الفصل الخاص بالجمهورية ، انما يشير بان المشرع الدستوري الكيني أراد ان يجعل من مبادئ الحوكمة مرتكزا أساسيا للجمهورية الكينية ، وبهذا تكون اليات الحكم الرشيد هي من المقومات التي يقوم عليها النظام الكيني ، ومن قيمه الوطنية ومبادئ الحكم الملزمة لمن يتولى ادارة الدولة (٥) .

وجعل الدستور الكيني من الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد احدى الشروط الأساسية للأحزاب السياسية(٦)، وبهذا يكون الدستور الكيني قد سلك الاتجاه الحديث القاضي بتفعيل دور الأحزاب

(١) و سنوضح ذلك خلال الحديث عن كندا وكينيا كنماذج على تبني الحكم الرشيد بصورة مباشرة في دساتيرها في المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

(٢) د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، المكتبة القانونية بغداد ، ط ٤ ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٤ .

(٣) ينظر نص (م ٩١) من الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ .

(٤) ينظر نص (م ٤ ف ٢) من الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ .

(٥) نصت (م ١٠ ف ج) من الدستور نفسه على انه « القيم والمبادئ الوطنية للحكم في هذه المادة ملزمة لكل أجهزة الدولة ، ومسؤولي الدولة ، والمسؤولين العموميين ، وكل الأشخاص متى قام أي منهم بما يلي: ... ج- الحكم الرشيد والنزاهة والشفافية والمساءلة » .

(٦) ينظر نص (م ٩١ ف د) من الدستور نفسه .

السياسية في توعية الشعب للمشاركة الفاعلة و الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد عند تولى الحزب السلطة.

اما دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ ، فقد نص صراحة على الحكم الرشيد واسماه « الحكامة الجيدة » في اكثر من موضوع في الدستور ، فقد أشار اليه في ديباجة الدستور بان « المملكة المغربية ... تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة ، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامنة الجيدة » ، فبعد ان أشار بان مؤسسات الدولة تقوم على مرتكزات الحكامة الجيدة ، جاء واكد في الباب الأول من الدستور ، بان النظام الدستوري للمملكة المغربية يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة^(١) ، يبدو من خلال هذا النص بان المشرع الدستوري المغربي قد ساير التطور الذي شهدته أسس الحكم ، بان جعل مبادئ الحكامة الجيدة من الأسس التي يقوم عليها النظام الدستور في المغرب ، ومن ثم على سلطات الدولة كافة الالتزام به ، والا عدت مخالفة للنظام الدستوري للدولة .

وقد أشار الدستور الى ضمان مشاركة واسعة للمغاربة المقيمين في الخارج في هيئات الحكامة الجيدة^(٢) ، ويلاحظ بان هذه الضمانة جعلها الدستور التزام تعمل السلطات العامة على تنفيذه ، وأضاف بان جعل من اعمال المجلس الأعلى للأمن بان يقوم بمأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة^(٣) ، يبدو ان المشرع الدستوري قد اعتمد مبادئ الحكامة الجيدة في جميع المجالات ، وادخلها في الجانب الأمني لأهميته ولكي يصل به الى اعلى مراتب الفاعلية والكفاءة ، مما يوضح البعد الإداري للحكم الرشيد .

ولم يكتفِ المشرع الدستوري المغربي بما ذكرناه سلفا ، وانما عنون الباب الثاني عشر من الدستور باسم الحكامة الجيدة وقد أورد تفاصيل عنها^(٤) ، وهذا يدل بان الدستور المغربي قد اتخذ إجراءات اكثر جدية وفاعلية لتطبيق احكام الحكم الرشيد الذي اسماه (الحكامة الجيدة) ، وجعل هيئات الحكامة الجيدة مستقلة ، والزم اجهزة الدولة تقديم الدعم لهيئات الحكامة^(٥) ، ومنح هيئات الحكامة الجيدة الاستقلالية ، ويُعد اهم ضمانة لها لكي تقوم بعملها دون خضوعها للضغوطات والتدخلات التي تعيق عملها .

^(١) ينظر الفصل الاول من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

^(٢) ينظر الفصل (١٨) من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

^(٣) ينظر الفصل (٥٤) من الدستور نفسه .

^(٤) ينظر الفصول (١٥٤ - ١٥٩) من الدستور نفسه .

^(٥) ينظر الفصل (١٥٩) من الدستور نفسه .

و نص الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ على الحكم الرشيد ، اذ أشار في الديباجة « وتأسيساً لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي ، ... ، والحكم الرشيد هو أساس التنافس السياسي ، وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الانسان ... » ، فهنا اقام المشرع الدستوري نظام الحكم في الدولة على مبادئ الحكم الرشيد وجعله الاساس لحرية التنافس على السلطة ، والضمان لعلوية القانون واحترام الحقوق والحريات .

وقد اتفق المشرع الدستوري التونسي مع المشرع الدستوري المغربي ، بان خصص قسماً خاصاً للحكم الرشيد ، اذ حمل القسم الخامس من الدستور التونسي عنوان هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ، وجعل مهامها الاسهام في وضع سياسات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ، واستشارتها في مشاريع القوانين المتعلقة بمجال اختصاصها ، وتطلب في أعضائها الاستقلال والكفاءة والنزاهة ، ويباشرون أعمالهم لمدة ٦ سنوات ، ويجدد الثلث كل سنتين (١) ، يبدو ان المشرع الدستوري قد اتخذ خطوات اكثر فاعلية لتطبيق مبادئ الحكم الرشيد ، بان شكل هيئة للحكامة الجيدة ومنح أعضائها الاستقلال لكي يحظون بضمانة القيام بالواجبات المحددة بالدستور بكفاءة ونزاهة .

اما دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ فقد نص في (م ٢٧) منه على « ... ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة ... » ، يلاحظ بان الدستور المصري استخدم مصطلح الحوكمة وقصرها على النظام الاقتصادي وبشكل صريح كما في النص المذكورة أنفاً . يبدو مما تقدم ان كلاً من الدستور الكندي و الدستور الكيني و الدستور المغربي والدستور التونسي والدستور المصري ، قد تضمنت دساتيرهم نصوصاً صريحة على الحكم الرشيد ، وفي هذا جعل الحكم الرشيد والياته تتمتع بالسمو على بقية القواعد القانونية في الدولة التي يجب ان تكون بالاتفاق معها وعدم مخالفتها ، فضلاً عن ان مؤسسات الدولة كافة عليها العمل بتحقيق الياته (أي الحكم الرشيد) وعدم مخالفتها و وبعبارة تتصف اعمالها بعدم الشرعية لمخالفتها النصوص الدستورية.

(١) ينظر الفصل (١٣٠) من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ .

الفرع الثاني

النص الدستوري غير المباشر للحكم الرشيد

ذهب الاتجاه الآخر من الدساتير الى عدم النص الصريح على الحكم الرشيد ، وانما اكتفى بتضمن نصوصه بعض اليات الحكم الرشيد ، وتختلف الدول في تطبيقها حسب طبيعتها واولويتها بالنسبة لها ، و لا يقتصر تنفيذ هذه الاليات على سلطات الدولة فحسب بل تشمل أيضا منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ، ان تعمل الأولى على إيجاد التشريعات الملائمة ، والثانية تقوم بتوعية المواطنين وحثهم على المشاركة الفاعلة في المجالات كافة ، وتعمل الثالثة بمساعدة مؤسسات الدولة لتنفيذ خطط التنمية وخفض معدلات البطالة في الدولة (١) .

كما يجب ان تكيف اليات الحكم الرشيد مع حالة الدولة ، فقد تختلف الأولويات في تطبيق هذه الاليات حسب وضع الدولة وثقافتها ومستوى التطور فيها ، وبما يمكن الدولة من وضع الخطط الاستراتيجية لتطوير أساليب الإدارة والحكم (٢) .

وعلى الرغم من اختلاف الباحثين بشأن تحديد اليات الحكم الرشيد ، الا ان برنامج الامم المتحدة الإنمائي قد حدد الاليات الأساسية للحكم الرشيد والمتمثلة بالمشاركة ، وسيادة القانون والكفاءة والمساواة والشفافية ، والمساءلة (٣) .

وهذه الاليات تعد من مظاهر الدولة الديمقراطية ، والتي تضمنتها اغلب دساتير الدول ، وان لم تُشر صراحة للحكم الرشيد ، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، الذي نص وبشكل ضمني على بعض اليات الحكم الرشيد (٤) ، فأشار الى ان السيادة للقانون (٥) ، والتداول السلمي للسلطة وفق الوسائل الديمقراطية المحددة في الدستور (٦) ، ونص على ضمان الشفافية و العدالة عند تخصيص الأموال للأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٧) .

(١) عبد الحق حملاوي ، مصدر سابق ، ص ٣١ .

(٢) فادي احمد رمضان ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

(٣) ورشاني شهيناز ، مصدر سابق ، ص ٢٤ - ٢٩ .

(٤) سنتطرق بشكل مفصل لآليات الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المبحث الثاني من الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

(٥) ينظر نص (م ٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٦) ينظر نص (م ٦) من الدستور نفسه .

(٧) ينظر نص (م ١٠٦ ثالثا) من الدستور نفسه .

يتضح مما تقدم ان الدستور العراقي لم يشير صراحةً الى الحكم الرشيد ، الا انه قد نص على بعض الياته كالمشاركة السياسية وسيادة القانون والشفافية ، وعد تحقيق الحكم الرشيد من اهداف خطط التنمية الوطنية^(١) ، وبمخالفتها تقوم عدم الدستورية ، لكونها أصبحت من المبادئ الدستورية التي لا يجوز مخالفتها ، ووجوب الالتزام بتطبيقها .

المبحث الثاني

مفهوم وحدة الدولة

ان الاحاطة بمفهوم وحدة الدولة يتطلب تحديد تعريفها ، والضمانات القانونية للمحافظة عليها ، ومعوقات تحقيقها ، فقيام دولة قوية موحدة يعد من الاهداف التي يسعى اليها الحكام من جهة ، و شغلت العديد من الفلاسفة والباحثين من جهة اخرى ، وسيقت العديد من الآراء والنظريات بهذا الشأن ، كإفلاطون ودعوته لإقامة الدولة على الامن و الحكمة والفضيلة والمعرفة^(٢) .
مما تقدم فان الاحاطة بالموضوع يتطلب بحثه في مطلبين :-
المطلب الاول : تعريف وحدة الدولة وضماناتها القانونية
المطلب الثاني : معوقات تحقيق وحدة الدولة

المطلب الاول

تعريف وحدة الدولة وضماناتها القانونية

ان مفهوم وحدة الدولة يعد من المفاهيم المهمة بالنسبة للدول ، وتتركز اهميتها كونها تمثل غاية ووسيلة في أن واحد ، فهي غاية تطمح الدول الى تحقيقها ، وهي وسيلة لتحقيق اهداف كثيرة بالاعتماد على الوحدة^(٣) .

مما تقدم فان الموضوع يتطلب بحث تعريف وحدة الدولة ، وضماناتها القانونية على فرعين :

الفرع الاول : تعريف وحدة الدولة

الفرع الثاني : الضمانات القانونية لوحدة الدولة

^١ ينظر خطط التنمية الوطنية العراقية للأعوام (٢٠١٠ - ٢٠١٤) و (٢٠١٣ - ٢٠١٧) و (٢٠١٨ - ٢٠٢٢) .

^٢ د. حسن علي الذنون ، فلسفة القانون ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، دون سنة الطباعة ، ص ٢٩ .

^٣ د. عبد الجبار احمد عبد الله ، العالم الثالث بين الوحدة الوطنية والديمقراطية ، وزارة الثقافة / دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠١٠ ، ص ٢٧ .

الفرع الاول

تعريف وحدة الدولة

تباينت الاتجاهات في تعريف وحدة الدولة ، فذهب بعضهم في تعريفها بإظهارها كونها تجمعاً مصلحياً مؤقتاً فعرّفها بأنها « تجمع من الافراد والجماعات وتراسها ، مع وضع الخطط التنظيمية الهادفة الى انجاز ما يريد الافراد والجماعات تحقيقه خلال فترة زمنية معينة »^(١) ، يلاحظ تضمن هذا التعريف معنى خطير كونه يرهن الوحدة بتلبية حاجات الافراد وفي حالة عجز الدولة يعني جواز تفككها ، فضلاً عن ان التعريف قرن الوحدة بفترة زمنية والاصل فيها الدوام والثبات .

كما اخذ بعضهم بالتأكيد على الجانب القومي لتعريف الوحدة ، وذكر بأنها « حالة من التماسك والتضامن والتكامل التي تربط الافراد نتيجة لانتمائهم لأمة واحدة لها لغة واحدة وتاريخ واحد ومصير مشترك وعادات وتقاليد اجتماعية ثابتة ومتعارف عليها »^(٢) ، ويلاحظ على هذا التعريف بانه جعل الوحدة مقتصرة على الامة التي يرتبط افرادها بروابط اللغة والتاريخ والمصير المشترك والعادات والتقاليد ، وهذا يؤدي الى خروج المجتمعات التعددية من مفهوم الوحدة ، مع ان هناك دولاً ذات مجتمعات متعددة ومع ذلك تنعم بالوحدة كسويسرا وكندا .

يتضح مما تقدم ان التعاريف السابقة ركزت على جانب من جوانب الوحدة التي تتمثل بالمصلحة او الانتماء الى لغة وثقافة واحدة ، ومن ثم فهي لا تصلح لتعريف الوحدة ، التي يمكن ان نعرفها بانها (قيام قيادة سياسية منتخبة وكفوءة ، تعبر عن جميع مكونات المجتمع دون اي تمييز ، وتعمل على خلق ثقافة وطنية مشتركة على اسس المواطنة) ، فالقيادة السياسية المنتخبة والكفوءة ، التي تعمل على اسس المواطنة والمساواة بين الجميع دون اي تمييز ، تخلق شعور الولاء للدولة وتحقق وحدتها الوطنية .

إذاً فان تحقيق الوحدة في اي دولة يتطلب الوصول الى التكامل بجميع ابعادها الاثنية والثقافية والسياسية والاقليمية والاقتصادية والاجتماعية ، وهذا التكامل لا يعبر في كل الاحوال عن تطابق مطلق بين جميع الافراد ، وانما قيام اتفاق على خلق ثقافة وطنية مشتركة وتعميق التفاعل

^(١) د. عبير سهام موسى ، مفهوم التعايش السلمي ودوره في تحقيق الوحدة الوطنية (العراق انموذجاً) ، مجلة حولية المنتدى / المنتدى الوطني لبحوث الفكر والثقافة ، المجلد ١ ، العدد ٧ ، ٢٠١١ ، ص ١٧٩ .

^(٢) وجدان فالح حسن ، المواطنة ودورها في ترصين الوحدة الوطنية في العراق ، مجلة دراسات إسلامية معاصرة / جامعة البصرة ، العدد ٦ ، السنة ٣ ، ٢٠١٢ ، ص ٥٢٨ .

السياسي والاقتصادي والاجتماعي بين النظام السياسي من ناحية ، و اعضاء الجماعة المختلفة من ناحية اخرى ، وان هذا التفاعل والاندماج يستلزم اقتناعهم بشرعية النظام السياسي^(١) .
 فعلى النظام السياسي تقع المسؤولية في تحقيق الوحدة ، فالنظام الذي يمثل مصالح وقيم جميع افراد الشعب ، ويحقق المساواة في تولى المناصب للجميع دون تمييز ، يكون ضماناً لخلق شعور الوحدة بين افراد شعبه^(٢) ، وتفاعل افراد المجتمع لتحقيق الاهداف والمصالح المشتركة للجماعات المكونة للشعب ضمن النظام السياسي ، معززاً شعور الانتماء و الولاء للوطن ، ومحافظاً بذلك على المجتمع من التقسيم ، و مما يحقق ديمومة واستقرار للوحدة الوطنية في الدولة^(٣) .

إذا فالوحدة تعني الاتفاق على القيم العليا بين الجماعات المختلفة اللغوية والعرقية والدينية داخل الدولة ، والشعور بالانتماء الى الجماعة الاكبر (الجماعة الوطنية) ، من خلال الايمان بأهمية الانتماء ، و من ثم التسليم بأحقية واهمية النظام السياسي في ادارة شؤون الدولة^(٤) .
 وان هذا الاتفاق المذكور انفاً لا يتم ولا يحقق نتائج جيدة في سبيل تحقيق الوحدة الوطنية الا بقيام نظام سياسي يؤمن بإدارة الدولة وفق أسس الحكم الرشيد القائمة على المشاركة الفاعلة للمواطنين بالمجالات كافة دون اي تمييز ، واعتماد سيادة القانون والمساواة والكفاءة في مؤسسات الدولة ، وتمكين الجميع من الاطلاع على اعمال الحكومة وفق مبدأ الشفافية ، وتفعيل دور الجهات الرقابية للقيام بالمساءلة للحد من الفساد ، فمن خلال هذه الاليات يمكن للنظام السياسي ان يحقق الانسجام بين جميع مكونات المجتمع ، وتنمية شعور الانتماء للدولة ، مما يحافظ على وحدة الدولة ويعزز قوتها.

(١) حميد حسين كاظم الشمري ، مصدر سابق ، ص ٣٧١ - ٣٧٢ .

(٢) د. عبير سهام مهدي ، مفهوم الوحدة الوطنية وطرق تعزيزها في العراق ، مجلة السياسة والدولية ، كلية العلوم السياسية / جامعة المستنصرية ، العدد ٢٢ ، ٢٠١٢ ، ص ١٨١ .

(٣) حسن حسين كاظم ، الآثار السلبية لظاهرة الفساد وانعكاسها على الوحدة الوطنية في العراق ، المجلة السياسية والدولية / جامعة المستنصرية ، العدد ٣١ - ٣٢ ، ٢٠١٦ ، ص ٢٩٥ .

(٤) د. عبير سهام مهدي ، مصدر سابق ، ص ١٨٠ .

الفرع الثاني

الضمانات القانونية لوحدة الدولة

نظراً للدور الايجابي للوحدة الوطنية المتمثل بتحقيق تماسك الدولة وتقويتها ، لذلك يوجد نوعان من الضمانات القانونية لها وهي الضمانات الدستورية والضمانات الدولية ، والتي سنبحثها على النحو التالي :-

اولاً : الضمانات الدستورية لوحدة الدولة

وهي الضمانات المنصوص عليها في قمة الهرم القانوني للدولة ، اذ تضمنت اغلب الدساتير العديد من النصوص التي تؤكد على ضمان وحدة الدولة ، المتمثلة في تكليف سلطات معينة في الدولة مهمة المحافظة على وحدتها (اي وحدة الدولة) ، كما نصت بعض الدساتير على عدم قابلية الدولة على التجزئة ، وسنبحث هذه الضمانات على النحو الاتي.

أ- واجب السلطة المختصة بالحفاظ على وحدة الدولة

تنص اغلب دساتير الدول بصرف النظر عن النظام السياسي المتبع فيها ، على الزام سلطات الدولة بالحفاظ على وحدة الدولة ، ومنها دستور كينيا الذي جعل من الوحدة الوطنية من القيم والمبادئ الوطنية للحكم الملزمة لأجهزة الدولة كافة ، ومسؤولي الدولة ، في حالات ثلاث هي :- الاولى عند قيامهم بتطبيق او تفسير الدستور ، والثانية عند سن او تطبيق او تفسير اي قانون ، والثالثة عند صنع او تنفيذ قرارات تتعلق بالسياسة العامة ^(١) ، يتضح بان الالزام هنا شمل سلطات الدولة كافة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، التي عليها العمل على تحقيق الوحدة الوطنية لكينيا ، اذ على كل من السلطة التشريعية وهي تعمل على تشريع القوانين ، وعلى السلطة التنفيذية عند تنفيذ القانون او رسم السياسة العامة للدولة ، وكذلك على السلطة القضائية عند تطبيق و تفسير النصوص الدستورية و القانونية ، ان تراعي المحافظة على الوحدة الوطنية وتعزيزها ، وبخلافها يعد عملها غير شرعي لمخالفتها لنصوص الدستور ، ويعرضها للمساءلة وفق القانون .

كما عد الدستور الكيني رئيس الجمهورية رمزاً للوحدة الوطنية ، والزمه بالحفاظ على الوحدة الوطنية وتعزيزها ^(٢) ، ولتحقيق ذلك منحة الدستور صلاحية اعلان حالة الطوارئ لمواجهة ما يهدد وحدة الدولة وتحقيق الاستقرار ^(٣) .

^(١) ينظر نص (م ١٠) من دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ .

^(٢) ينظر نص (م ١٣١) من الدستور نفسه ، وفي ذات المضمون ينظر الفصل ٧٢ من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ .

^(٣) ينظر نص (م ١٣٢ ف ٤ د) من دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ ، وفي ذات المضمون ينظر الفصل ٨٠ من الدستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٠ .

كما جعل من المحافظة على الوحدة الوطنية وتعزيزها من الشروط الاساسية التي تقوم عليها الاحزاب السياسية في كينيا^(١) ، و الهدف من ايراد المشرع الدستوري الكيني مثل هذا الشرط على الاحزاب في كينيا ، يكمن بان الاحزاب تسعى لاستلام السلطة ، ومن ثم على من يتولى السلطة يجب ان يسير على مبادئ الحكم التي تحقق الوحدة الوطنية وتعززها ، بالاعتماد على اليات الحكم الرشيد التي تؤمن المشاركة الفاعلة للجميع ، على أسس المساواة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة ، فالنظام الذي يقوم على هذه الاسس هو الذي يمثل جميع مكونات المجتمع ، ويعزز شعور الولاء لدى الجميع للدولة ، ويحقق بذلك الوحدة الوطنية للدولة.

ونص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الزام السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة الدولة واستقلالها وسيادتها^(٢) ، اي يجب على السلطات الاتحادية الثلاث ، عند قيامها باعمالها المنصوص عليها في الدستور ، مراعاة المحافظة على وحدة العراق واستقلاله وسيادته ، والا عد عملها مخالفاً للدستور ويعرضها للمساءلة .

كما عد رئيس الدولة رمزاً لوحدة الدولة ، والمحافظ على استقلاله وسيادته ووحدته وسلامة اراضيهِ^(٣) ، ومنحه الدستور لمواجهة ما يهدد وحدة الدولة وسلامتها صلاحية تقديم طلب مشترك مع رئيس مجلس الوزراء الى مجلس النواب لغرض اعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٤) .

فضلاً عن الزام كل من الدستوريين الكيني والعراقي اعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية باداء القسم المتضمن الالتزام بنصوص الدستور والمحافظة على وحدة الدولة وسيادتها واستقلالها^(٥) ، ولذا فان قيام اي عضو من اعضاء السلطتين المذكورتين بما يهدد وحدة الدولة، يجعله معرضاً للمساءلة عن جريمة الخيانة العظمى والحنث باليمين الدستورية .

مما تقدم يتضح ان اغلب الدساتير تضمنت نصوصاً تؤكد على الزام سلطات الدولة بالحفاظ على وحدة الدولة ، والالزام هنا سلبي وايجابي في أن واحد ، فهو سلبي لكونه يمنعها من القيام بأي عمل من شأنه التأثير على وحدة الدولة ، وايجابي لكونه يوجب عليها القيام بالإجراءات الضرورية للحفاظ على وحدة الدولة عند تعرضها للخطر .

^(١) ينظر نص (م ٩١ ف ١ ج) من دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ .

^(٢) ينظر نص (م ١٠٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٣) ينظر نص (م ٦٧) من الدستور نفسه .

^(٤) ينظر نص (م ٦١ تاسعاً) من الدستور نفسه ، وفي ذات المضمون ينظر نص (م ١٣٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

^(٥) ينظر الجدول الثالث الملحق بالدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ ، و ينظر نص (م ٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ب- عدم قابلية الدولة للتجزئة

اوردت بعض الدساتير نصوصاً تؤكد على وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة^(١)، ومنها الدستور الكيني الذي اشار الى العيش كأمة واحدة ذات سيادة وغير قابلة للتقسيم^(٢)، وكذلك دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ الذي نص في (م ١) منه على انه « جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة ، موحدة لا تقبل التجزئة ... » .

اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فبالرغم من عدم تضمنه نص يشير صراحةً الى « عدم قابلية الدولة للتجزئة » ، الا انه توجد فيه اشارة الى ان « جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ... ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق » ، وهذه اشارة صريحة كون العراق دولة اتحادية واحدة ، وان الدستور هو من يضمن هذه الوحدة ، عن طريق النصوص المذكورة سلفاً التي ألزمت السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة الدولة وتعزيزها ، فضلاً عن ان المحكمة الاتحادية العليا اشارت بقرارها حول استفتاء اقليم كردستان العراق ، بانه لا يوجد نص يجيز انفصال اي من مكونات النظام الاتحادي العراقي^(٣) ، وهذا يدل على ان العراق واحد لا يقبل التجزئة ، ومن ثم لا يجوز الانفصال من طرف واحد .

واتجه بعض الفقه الى انتقاد وجود مثل هذا النص في الدستور ، وتركزت الانتقادات بما

يلي:-

- ١- ان من وظائف الدولة هي المحافظة على وجودها ونظامها السياسي ، ومن ثم لا حاجة لتضمين الدستور مثل هذا النص .
- ٢- ان تجزئة الدولة تحدث لظروف داخلية وخارجية ، تكون خارجة عن ارادة الدولة وليس بناءً على نصوصها الدستورية .

^(١) اذ تضمنت الكثير من الانظمة الفدرالية نصوصاً دستورية على وحدة الدولة او تمنع تجزئتها ، وتُعد كل من الولايات المتحدة الامريكية والمكسيك و البرازيل ونيجيريا والهند واسبانيا امثلة على ذلك ، فقد حظرت اسبانيا على مجتمعات الحكم الذاتي اجراء استفتاء شعبي بشأن الانفصال .

ينظر جورج اندرسون ، مصدر سابق ، ص ٧١ .

^(٢) ينظر ديباجة الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ .

^(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية ذي الرقم ١٢٢ / اتحادية في ١١/٦ / ٢٠١٧ بشأن استفتاء اقليم كردستان العراق ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢٩ / ٨ / ٢٠١٩ .

٣- ان الهدف من تضمين بعض الدساتير مثل هذا النص ، يكمن في عدم الاستقرار الذي تشهده الدول نتيجة الاختلافات والصراعات بين الجماعات التي يتكون منها شعب الدولة^(١).
يتضح مما تقدم ان السبب في تضمين الدستور نصوصاً لضمان وحدة الدولة والمتمثلة في الزام سلطات الدولة بالحفاظ عليها ، او عدم قابلية الدولة على التجزئة ، لما يتمتع به من سيادة ، كونه مصدر السلطات في الدولة ، وان قواعده تعلق على غيره من القواعد القانونية المطبقة في الدولة ، لذلك وجب موافقة جميع القوانين في الدولة معه ، وفي حال مخالفة احد القوانين له يُعد غير شرعي لمخالفته مبدأ تدرج القواعد القانونية ، وتنهض معه الرقابة على دستورية القوانين ، الا ان هذا لا يكفي اذ يمكن انتهاك النصوص الدستورية ، دون ان يكون هناك رادع لهذا الانتهاك ، لذا فانه يتطلب بالإضافة الى النصوص الدستورية المذكورة سلفاً ، ان يقوم النظام السياسي على تبني الحكم الرشيد في ادارة الدولة ، وضمان تنفيذ فعال لألياته بما يحقق المشاركة الفاعلة للجميع على اسس المساواة والكفاءة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة ، فالنظام القائم وفق اليات الحكم الرشيد يعطي للنصوص الدستورية بعداً فاعلاً بالتنفيذ ، نحو تحقيق رفاهية الانسان وحماية الحقوق والحريات للجميع دون اي تمييز ، مما يسهم في تعزيز وحماية الوحدة الوطنية في الدولة.

ثانياً : الضمانات الدولية لوحدية الدولة

يُعد مبدأ السلامة الإقليمية من المبادئ المستقرة في القانون الدولي ، وهو أحد القيود الواردة على ممارسة حق تقرير المصير ، للمحافظة على سيادة الدولة وسلامتها الإقليمية ، ويقصد به « وحدة أراضي الدولة وعدم تغيير حدودها أو تقسيمها أو اقتطاع أي جزءٍ منها وضمه إلى الدولة المتدخلة ، أو محاولة أي انفصال لأي جزء من إقليمها »^(٢).

وقد تم التأكيد عليه في ميثاق الامم المتحدة في (م ٢ ف ٤) التي تنص على « يمتنع اعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة او استخدامها ضد سلامة الاراضي والاستقلال السياسي لأية دولة او على اي وجه اخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » ، وكذلك إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة لعام ١٩٦٠ ، وإعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول لعام ١٩٧٠ ، لهذا فإن الدول غالباً ما تحتج

^(١) ينظر د. عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، انفصال جزء من اقليم الدولة (دراسة في اطار القانون الدولي والفقهاء الاسلامي) ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة القاهرة / كلية الحقوق ، (دون تاريخ الطباعة) ، ص ١٦٨ - ١٧٢ .

^(٢) عدي محمد رضا يونس الطحان ، التدخل الهدام والقانون الدولي العام ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون / جامعة الموصل ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٤ .

بهذا القيد ، عندما ترى أن ممارسة حق تقرير المصير يؤثر عليها ، وتعدده من صميم شؤونها الداخلية ، التي لا يجوز للدول والمنظمات التدخل فيها ، مستنده على (م ٢ ف ٧) من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ... » .

لذلك ذهب بعضهم للقول ، إن حق تقرير المصير ليس حقا مطلقاً ، انما ترد عليه قيود ، تتمثل في عدم تطبيقه بلا تمييز ، بحيث يؤدي إلى تحطيم الوحدة الوطنية ، وتبعاً لذلك فهو لا يطبق على الأقليات التي تعيش داخل الدولة ، و إلا أدى إلى تفسخ الدول وانهيار النظام الدولي المعاصر^(١).

وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، على المفهوم ذاته ، في قرارها ذي الرقم ٢٧٨٧ (د- ١٦) ١٩٧١ ، الذي نص على « أن كل محاولة تستهدف التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة القومية والسلامة الإقليمية لدولة ما ، أنشئت إعمالاً لحق شعبها في تقرير مصيره بنفسه ، وهو عمل يتنافى مع مقاصد الميثاق ومبادئه » .

إلا إن هذا المبدأ فقد أهميته ، خاصةً بعد انتهاء الحرب الباردة ، وظهور مبدأ التدخل الإنساني ، الذي مكن الدول من التدخل للدفاع عن حقوق الإنسان^(٢) ، فضلاً عن ادراج إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة ، الخاص بمبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية و التعاون بين الدول ذي الرقم ٢٦٢٥ في عام ١٩٧٠ ، بعض القيود على مبدأ السلامة الإقليمية ، إذ نصت الفقرة السابعة منه على أنه « لا يجوز أن يؤول شيء مما ورد في الفقرات السابقة ، على أنه يُرخص القيام بأي عمل ، أو تشجيع أي عمل ، من شأنه أن يُمزق أو يخل جزئياً أو كلياً بالسلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول المستقلة ذات السيادة التي تلتزم في تصرفاتها مبدأ تساوي الشعوب في حقوقها ، وحققها في تقرير مصيرها بنفسها ، الموضع أعلاه ، والتي لها بالتالي حكومةً تُمثل شعب الإقليم كله ، دون تمييز بسبب العنصر أو العقيدة أو اللون »^(٣).

ان الفقرة السابقة ، تتضمن حظراً للمساس بالسلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول التي لها حكومة تُمثل الشعب كله دون تمييز بسبب العنصر أو العقيدة أو اللون ، وتلتزم بحق تقرير

(١) د. أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون تاريخ الطباعة ، ص ٣٠٩ . وكذلك ينظر : عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، مصدر سابق ، ص ١٩٥ .

(٢) د. غسان الجندي ، حق التدخل الانساني ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٥ .

(٣) نقلاً عن : د. وائل احمد علام ، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ٢ ، ٢٠٠١ ، ص ١٧٥ .

المصير الذي ينطوي على حق الشعب في التنمية الثقافية والاقتصادية والاجتماعية ، أي إن هذا الحظر لا يسري على الحكومات العنصرية (١) .

على ضوء ذلك ، فإن الدولة إذا ما ارتكبت انتهاكات للحقوق والحريات العامة ، ومارست التمييز ضد الأقليات التابعة لها ، ومنعتها من التمتع بحقوقها المدنية والسياسية والثقافية ، يصبح من حق الأقليات المضطهدة ، المطالبة بحق تقرير المصير ، بما فيه الانفصال وتكوين دولة مستقلة ، ولا يحق لهذه الدولة الاحتجاج بمبدأ السلامة الإقليمية .

ولكي تكون الدولة معبرة عن جميع مكونات المجتمع دون اي تمييز ، لا بد لها من اتباع الحكم الرشيد والبياتة ، فالدولة القائمة على المشاركة الفاعلة في جميع المجالات وفق المساواة وسيادة القانون ، يضمن اختيار الكفاء لتولي المناصب العامة ، ويعتمد في ادارة الدولة على الشفافية والمساءلة ، مما يسهم في تعزيز وحماية الحقوق والحريات العامة وتمثيل الجميع دون اي تمييز ، ويسعى لرفاه الجميع ، معززاً بذلك شعور الولاء للدولة لدى الجميع ، وبالنتيجة يمنح الدولة الحق بالاحتجاج بمبدأ السلامة الاقليمية للحفاظ على وحدتها .

المطلب الثاني

معوقات تحقيق وحدة الدولة

هناك العديد من المعوقات التي تهدد وحدة الدولة ، ومن ثم تعرضها لخطر التفكك وانفصال اجزاء منها ، وهذه المعوقات قد تكون سياسية او اقتصادية او اجتماعية ، والتي سوف نبحثها تباعاً .

الفرع الاول

المعوقات السياسية

هناك العديد من المعوقات السياسية التي تحول دون تحقيق وحدة الدولة اهمها :-

اولاً : سياسة التمييز : والتي تتمثل بقيام النظام السياسي باتباع سياسات تكريس مصالح الجماعات التي تنتمي اليه وعزل الجماعات الاخرى عن القيام بدورها في المشاركة السياسية ، مما يولد شعوراً لدى افراد الجماعة بالهوية المشتركة و الطموحات السياسية ، لتكوين كيان سياسي يمثل الجماعة في المشاركة السياسية (٢) .

(١) ينظر د. محمد الطاهر ، الحماية الدولية للأقليات في القانون الدولي العام المعاصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٤ - ٢٢٥ .

(٢) اذار عبد خليفة سلمان ، المتغيرات الدولية وحروب الاقليات (دراسة حالة كوسوفو) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص ٥٥ - ٥٦ .

فاتباع التمييز السياسي اتجاه جماعة معينة تجعل أعضائها محدودي التمتع بالحقوق السياسية ، ومن تولى المناصب السياسية مقارنة مع الجماعات الأخرى داخل الدولة ^(١)، بهدف تعزيز قدرة النظام على الاستمرار في السلطة ، وتحجيم القوى السياسية و الاجتماعية الأخرى ويُعد هذا انتهاكا لحقوق الانسان السياسية والاجتماعية و تمييزاً لفئة على حساب فئة اخرى ^(٢) ، وسبباً لقيام النزاع بين هذه المكونات والدولة ^(٣) .

فاللامساواة تخلق جواً من الخوف يتعذر فيه التنافس السياسي بطريقة سلمية او التخلي عن أسلوب العنف في العمل السياسي ، ويعدم الحد الأدنى من الاتفاق على القواعد الأساسية للمجتمع بين الأطراف المختلفة ^(٤) ، وتشكل اشد المخاطر على تماسك وبقاء الدولة والنظام السياسي ، ووحدة وتماسك المجتمع في أن واحد ، فهي تهدد الدولة بالضعف وفقدان السيطرة والانهيار الكامل لمؤسساتها ، وتهدد بالاقتيال والحرب الاهلية ، مما تؤدي الى الانقسام وتهديد وحدة الدولة ^(٥) .

وتبرز الحركات الانفصالية عندما يتولد شعور لدى بعض الجماعات بعدم المساواة مع الجماعات الأخرى التي تحظى بنصيب كبير من المشاركة السياسية بالحكم ، وبهذا تحظى هذه الحركات بدعم عدد غير محدود من افراد الجماعات المستهدفة ، ويتولد لديهم قناعة بان الانفصال يحقق لهم العديد من المكاسب ^(٦) .

كما قد يؤدي عدم حصول بعض الحركات السياسية على قاعدة جماهيرية تؤهلها للمشاركة في إدارة الدولة ، فتلجأ الى استنهاض المشاعر القومية و الدينية ، والتركيز على هذه الاختلافات ، مما يؤدي الى حصول تفكك في الدولة وتهديد وحدتها ^(٧) .

يبدو مما تقدم ان اتباع سياسة التمييز تُعد من اهم المعوقات السياسية لوحدة الدولة ، لأنها تؤدي الى خلق شعور عدم المساواة لدى افراد الجماعة المستهدفة ، وتعدم الاتفاق بين مكونات

^(١) تيد روبرت جار ، اقليات في خطر ، ترجمة مجدي عبد الحكيم وسامية الشامي ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ط ١ ، ١٩٩٥ ، ص ٦٩ .

^(٢) المصدر نفسه ، ص ٥٠ - ٥١ .

^(٣) ياسر خالد ياسر ، منظمات المجتمع المدني والعنف في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير غير منشوره ، كلية العلوم السياسية / جامعة النهريين ، ٢٠١٤ ، ص ٤٧ .

^(٤) د. صادق الاسود ، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص ٢١٩ .

^(٥) ياسر خالد ياسر ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

^(٦) د. صادق الاسود ، مصدر سابق ، ص ١٩٨ .

^(٧) د. امنة محمد علي ، الحركات الانفصالية في اوربا إقليم الباسك انموذجا ، مجلة السياسة الدولية ، جامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية ، العدد ٣٥ ، ٢٠١٧ ، ص ٨٠٢ .

المجتمع ، وتخلق جو يسوده العنف ، وتظهر المطالب الانفصالية كما هو الحال في اقليم كيبك الكندي بسبب سياسة حاكم الاقليم في فترة الخمسينيات من القرن الماضي ، وكذلك الامر في كينيا والعراق التي سوف نبحث هذه الاسباب بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

ثانياً : دكتاتورية النظام السياسي : فاعتماد النظام الدكتاتوري على القوة في التعامل مع الشعب وتقييد حرياته ، تعد من الاسباب الكامنة وراء حدوث ردود الأفعال الشعبية العنيفة ضد النظام السياسي^(١) ، وتؤدي الى نزاعات عنيفة بين النظام السياسي والجماعات المتعددة ، مما يسبب اضعاف الدولة وتفككها^(٢) ، وهو ما نجده في اغلب الدول التي تعاني تولد العنف بين المكونات المجتمع او ظهور الحركات الانفصالية نتيجة لسيادة الحكم الدكتاتوري مدة من الزمن في الدولة ككينيا والعراق .

ثالثاً : الفساد السياسي : المتمثل بقيام الطبقة السياسية باستغلال نفوذهم لتوجيه السياسات والتشريعات والاموال العامة لتحقيق مصالح خاصة لهذه الطبقة او للموالين اليها ، ويترتب عليه اثار خطيرة على المستويات كافة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كتراجع دور الشعب ومشاركته في الشؤون العامة ، مسبباً بتراجع مفهوم المواطنة ، و في تأجيج الاحتجاجات الشعبية التي تستهدف مساءلة السلطة الحاكمة عن الفساد واسترجاع الاموال المأخوذة بصورة غير قانونية ، وتحسين الواقع الاقتصادي والصحي والخدمي^(٣) .

رابعاً : الدعم الخارجي : يلعب الدعم الإقليمي أو الدولي دوراً مهماً في تشجيع الحركات الانفصالية في الدولة ، من خلال التأكيد على خصائص الأقليات وتضخيم قوتها ، وتحويلها الى قوة معادية للدولة ، لإضعاف الدولة المستهدفة وتفكيكها^(٤) .

(١) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٤٦ - ٣٤٧ .
(٢) د. امجد علي ، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠١٢ ، ٦٩ .
(٣) د. احمد أبو دية و هدى غصن و اية جراد و د. عبد الباقي شمسان و د. يسرى عزباوي ، الفساد السياسي في العالم العربي (حالة دراسية) ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان ، فلسطين ، ٢٠١٤ ، ص ٤ - ٦ .
(٤) د. محمد الطاهر ، مصدر سابق ، ص ٣٥ - ٣٦ .

الفرع الثاني

المعوقات الاقتصادية

ان امتلاك بعض اقاليم الدولة لخصائص معينة تجعلها في وضع متميز ، كأن يكون موقعا استراتيجيا ، او احتوائها على موارد وثروات طبيعية ، مما قد يدفع بعض السكان للعمل على انفصال ذلك الجزء ، كظهور حركة في شمال ايطاليا باسم رابطة الشمال ، التي تدعي بان اقتصاد الشمال منتج ومنافس في السوق الدولية ، وان الحكومة تعتمد على اموال الشمال لتمويل الجنوب ، وعلن زعيم الحركة عام ١٩٩٦ عن استقلال المنطقة تحت مسمى جمهورية بادانيا ، بالمقابل رفضت الحكومة هذه الافكار مؤكدة على وحدة ايطاليا (١) .

بالمقابل فان الوضع الاقتصادي الضعيف في بعض الولايات قد يدفعها لطلب الانفصال عن الدولة الاتحادية لإلام للبحث عن مصادر تمويل جديدة وهذا ما حصل فعلا في ولاية استراليا الغربية التي صوت أغلبية سكانها بالانفصال عن الاتحاد الفيدرالي الاسترالي عام ١٩٣٣ بسبب الوضع الاقتصادي المتردي إلا إن الحكومة الفيدرالية الاسترالية كانت حازمة ورفضت تنفيذ انفصالها وعضا عن ذلك استجابت لمطالبها الاقتصادية بتأسيس نظام خاص بالمساعدات المالية للولايات التي تواجه صعوبات اقتصادية (٢) .

كما ان اتباع الحكومات سياسة التميز بتوزيع الموارد بين الاقاليم ، او قيامها بخفض او منح مخصصات لاقليم معين لا تمكنه من القيام بوظائفه من حيث تنمية الواقع الاقتصادي والصحي والخدمي ، وتقديم المشاريع المهمة لسكان الاقليم ، هذا مما يؤثر سلباً على الاستثمارات و زيادة معدلات البطالة والفقر ، ونتيجة لذلك يتولد شعور لدى ابناء الاقليم بتعرضهم لسياسة تمييزية ، ويزداد الشعور حتى يؤدي الى قتل روح المواطنة لديهم ، ومن ثم القيام باعمال عنف ضد الحكومة (٣) ، وقد تستغل هذه الظروف احدى الجهات لرفع شعار الانفصال عن الدولة لخلاص

(١) د. عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، مصدر سابق ، ص ٧٦ .

(٢) د. صلاح جبير البصيصي ، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفدرالية ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة بابل / كلية القانون ، العدد ٢ ، السنة ٥ ، ٢٠١٣ ، ص ٣٧٧ - ٣٧٨ .

(٣) كمطالبة إقليم إتشية الانفصال عن إندونيسيا ، نتيجة للظروف الاقتصادية السيئة للإقليم ، لذلك شهد الإقليم أواخر عام ١٩٩٩ أضخم مسيرة تطالب بالاستقلال في تاريخ البلاد ، ضمت حوالي مليون شخص جابت مدينة باندا عاصمة الإقليم ، مطالبة بإجراء استفتاء حول تقرير مصير الإقليم والاستقلال بدولة ، على غرار ما حصل في تيمور الشرقية ، إلا أن الحكومة الإندونيسية واجهتها بعنف .

ينظر : رضا محمد هلال ، الجماعات الاثنية في جنوب آسيا (ديناميكيات الاندماج والانفصال) ، مجلة السياسة الدولية للدراسات الإستراتيجية ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة ، المجلد ٤٤ ، العدد ١٧٧ ، يوليو ٢٠٠٩ ، ص ١٥٢ .

الاقليم مما يعانیه من ازمات بسبب الحكومة^(١) .

لذلك فإن الخروج من تلك الازمة يتطلب ايجاد نظام لإعادة توزيع الموارد الاقتصادية ، لرفع الظلم عن الاقاليم الفقيرة والذين هم بحاجة ماسة أكثر من غيرهم الى تلك الموارد ، بما في ذلك تمويل هؤلاء الاعضاء من حصص الاغنياء من اجل تحقيق التكافؤ والتوازن المالي^(٢) ، ولكي يتحقق ذلك لابد من توفر ادارة رشيدة للبلاد تهدف الى تحقيق التنمية في جميع المجالات بما يحقق رفاه الجميع دون تمييز .

الفرع الثالث

المعوقات الاجتماعية

يوجد الكثير من المجتمعات التي تتكون من مجموعات ثقافية متميزة عن بعضها ، التي اطلق عليها المجتمعات التعددية ، التي تتميز بوجود تنوع اجتماعي داخل مجتمع الدولة^(٣) ، فتظهر اقلية قومية و لغوية و دينية بمقابل الاغلبية في الدولة .

ويعد التنوع القومي واللغوي^(٤) من العناصر الدافعة باتجاه المطالبة بالانفصال عن الدولة والاتحاد مع دول اخرى مشتركة معها في القومية و اللغة ، وخاصة عندما يلجأ النظام السياسي الى فرض هوية معينة على جميع افراد الشعب ، فتندفع احدى الجماعات التي تعارض الهوية المراد فرضها، لتأكيد حقها في هويتها الخاصة ، فتظهر مشكلة عدم التجانس والانسجام داخل المجتمع ، التي يعدها النظام بانها تهديداً لأمنه الوطني ، فيعمل على فرض التجانس القسري وفق سياسته وايدولوجية^(٥) ، فتتشكل حركات تدعو للحفاظ على خصائصها القومية والثقافية ، وقد تتطور هذه

^(١) معين يحيى يحيى القيلي ، إشكالية تطبيق الفدرالية في النظم العربية (دراسة حالة اليمن) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية التابع لجامعة الدول العربية ، القاهرة ٢٠١٦ ، ص ٥٦ .

^(٢) د. محمد عمر مولود ، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، موكرياني للطباعة والنشر ، أربيل العراق ، ط ١ ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٩٦ .

^(٣) د. ساجد احمد عيل و د. سامي هاتو عبد علي ، إدارة الصراع في المجتمع التعددي العراق انموذجاً ، مؤسسة وارث الأنبياء الثقافية ، العراق - البصرة ، ط ١ ، ٢٠١٣ ، ص ٤ .

^(٤) وتعرف الاقلية القومية بأنها « جماعة سكانية يرتبطون فيما بينهم بوحدة الأرض والأصل والعادات واللغة وتجمعهم مقتضيات الاشتراك في الحياة وفي الشعور الاجتماعي » . ينظر د. إبراهيم احمد شلبي ، أصول التنظيم الدولي ، الدار الجامعية بيروت ، ١٩٨٥ ، ص ٦٣٦ .

^(٥) د. ياسين محمد حمد و د. عبد الجبار عيسى عبد العال ، التعامل مع الاقليات في اطار ادارة التنوع (دراسة مقارنة بين العراق والهند) ، مجلة السياسة والدولية ، جامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية ، العدد ٢٤ ، ٢٠١٤ ، ص ٢١ .

الحركات الى اعلان التمرد او الحرب الاهلية^(١) ، ومن ثم المطالبة بالانفصال للمحافظة على هويتها المميزة اتجاه الاجراءات القسرية للحكومة ، مسببة بذلك اضعاف الدولة وتقسيمها^(٢) .

اما مشكلة التنوع الديني فتثور عندما يوجد في الدولة أكثر من دين واحد بين أعضاء الجماعة الواحدة ، مع انتماء الأغلبية لدين معين ، هو الذي يؤدي إلى ظهور أقلية دينية^(٣) ، كما أن تعدد الأديان أو وجود اختلافات دينية داخل الجماعات الوطنية المختلفة ، يمكن أن يكون سبباً للوحدة أو الانقسام بين أبناء الجماعات الوطنية الواحدة^(٤) ، وذلك من خلال :-

١- يكون الدين عاملاً للوحدة والتالف ، إذا ما ساد دين واحد بين جميع أبناء الدولة ، مما يؤدي بدوره إلى تألف المجتمع بسبب عدم وجود اختلاف عقائدي ، هذا ما فعله الإسلام ، إذ كان له دوراً وحدوياً لجميع البلدان العربية التي انضوت تحت لواء الدولة الإسلامية .

٢- يكون للدين دوراً في تمزيق الوحدة الوطنية ، وتوليد الصراعات الطائفية في مختلف المجتمعات ، عندما تمارس الحكومات دوراً في التمييز والتضييق على الحريات الدينية في الدولة ، فمثلاً أن الكبت الذي تعرضت له الطائفة البروتستانتية في أغلب المجتمعات الأوروبية ، أدى إلى تمزيق النسيج المجتمعي لبعضها ، وهذا ما حدث فعلاً في إيرلندا الشمالية^(٥) .

كما ان قيام الاحزاب او الجهات المتطرفة بتأجيج الصراعات الطائفية من اجل تحقيق مكاسب خاصة ، قد يؤدي الى خلق الكراهية بين مكونات المجتمع ، فيتولد نتيجة ذلك صراع أسس طائفية ، فتستغل جهات دولية او اقليمية الوضع للتدخل في الدولة التي حدثت فيها اعمال العنف ، ومساعدة طرف ضد اخر من اجل اضعاف الدولة المستهدفة لتحقيق مصالح خاصة ، وهو ما نجده في الوضع العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، اذ قامت بعض الاحزاب و الدول الاقليمية والدولية ، بتأجيج العنف الطائفي في العراق لسنوات لتحقيق مصالح خاصة ، مما انعكس سلباً على النسيج المجتمعي في الدولة واضر بوحدتها .

(١) د. توفيق نجم ، الاقليات الاثنية وحق تقرير المصير تفكيك الدولة ام الاعتراف بالهوية ، مجلة كلية الحقوق / جامعة النهريين ، المجلد ١٤ ، العدد ١ ، ٢٠١٢ ، ص ٩ .

(٢) سعد سلوم ، الاطار القانوني لحماية حقوق الاقليات ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية و الدولية ، العدد ٥٥ ، ٢٠١٦ ، ص ٤ .

(٣) تعرف الاقلية الدينية بانها (جماعة سكانية ترتكز هويتها أساساً على معتقدات دينية تختلف عن دين الأغلبية أو تختلف عن دين الدولة الرسمي) ينظر د. وائل أحمد علام ، مصدر سابق ، ص ٢٤

(٤) ماهر فيصل صالح الدليمي ، الحماية الدستورية لحقوق الأقليات في النظم الدستورية ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة بغداد / كلية القانون ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣ .

(٥) محمد خالد برع الفهداوي ، حقوق الأقليات وحمايتها في ظل أحكام القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النهريين / كلية الحقوق ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٤ - ٢٥ .

لذا فان أوصاف مجتمع الدولة بالتشردم لجماعات أثنية عدة ، والتي تتمسك كل منها بدينها ولغتها وثقافتها الخاصة ، إلى تنمية الولاءات الأثنية ، التي تُمارس من قبل بعض الأقليات ، بهدف تعميق الشعور بذاتيتها المتميزة عن البيئة المحيطة ، حتى تصبح هذه الذاتية مقترنة بعدم إمكانية الخضوع لجماعة أخرى ، وسعيها للانفصال عن الدولة (١) .

يتضح مما تقدم ان هذه العوامل مجتمعة أو منفردة ، قد تشكل دافعاً للأقليات للمطالبة بالانفصال وتكوين دولة مستقلة ، إلا ان الكثير من الدول ، تواجه هذه المحاولات الانفصالية بقسوة بالغة ، لكي تحافظ على كيانها السياسي ومصالحها الاقتصادية ، حتى لو اضطرت إلى ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية بحق الأقليات المطالبة بالانفصال (٢) ، فينتج نزاع دموي بين الدولة وهذه الأقليات يطلق عليه (حروب الانفصال) التي غالباً ما ترتبط بحق تقرير المصير ، ومما يزيد الأمور تعقيداً تدخل الدول المجاورة في دعم الحركات الانفصالية (٣) .

١ (آذار عبد خليفة سلمان ، مصدر سابق ، ص ٥٦ .

٢ (د. محمد الطاهر ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .

٣ (كتدخل الهند لمساعدة الانفصاليين البنغاليين في حربهم ضد باكستان عام ١٩٧١ ، والتي انتهت بإقامة دولة البنغال في أعقاب حرب دامية ، وكانت الهند أول دولة تعترف بحكومتهم .
د. صلاح الدين عامر ، المقاومة الشعبية المسلحة في القانون الدولي العام (مع إشارة خاصة إلى أسس الشرعية الدولية للمقاومة الفلسطينية) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، دون تاريخ الطباعة ، ص ٦٦ - ٦٧ .

الفصل الثاني

أثر آليات الحكم الرشيد

في

الحفاظ على وحدة الدولة

الفصل الثاني

أثر اليات الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة

تختلف تحديد آليات الحكم الرشيد طبقاً لآراء الباحثين والجهات ومصالحها ، إلا أن لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد حددت الآليات الأساسية للحكم الرشيد في المشاركة، وسيادة القانون ، والمساواة والكفاءة ، و الشفافية ، والمساءلة^(١) .

وتجدر الملاحظة أن أولويات تطبيق هذه الآليات تختلف من دولة لأخرى تبعاً لأسلوبها في إدارة الحكم وظروفها الداخلية ، لذا فإن انتهاج سبيل الحكم الرشيد في إدارة مؤسسات الدولة يتطلب النص في تشريعاتها على آلياته ، لإلزام مؤسسات الدولة باتباعها عند القيام بأعمالها وعند وضع السياسة العامة للدولة .

وبما أن سيادة القانون يهدف لإخضاع الجميع للقانون دون أي تمييز تحقيقاً للمساواة ، فإنه سيضمن أيضاً اختيار الكفاء لتولي الوظائف أو أداء الخدمة العامة في الدولة ، تطبيقاً للتشريعات التي تتطلب اعتماد الكفاءة لمن يرشح لها ، لذا سنتناول كل من المساواة والكفاءة ضمن سيادة القانون ، و نكتفي بالآليات الرئيسة الأربع للحكم الرشيد وهي المشاركة ، وسيادة القانون ، و الشفافية ، و المساواة و أثر كل منها على وحدة الدولة ، و سنبحثها على مطلبين .

المبحث الأول : اثر المشاركة و سيادة القانون في الحفاظ على وحدة الدولة

المبحث الثاني : اثر الشفافية و المساواة في الحفاظ على وحدة الدولة

^(١) ينظر تقرير لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في دورتها (٦١) ، المعنون (دور الحكم السديد في تعزيز حقوق الإنسان) ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٣ / ٩ / ٢٠٢٠ .

<https://undocs.org/ar/E/CN.4/2005/97>

وكذلك ينظر : إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة ، من منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كانون الثاني /يناير ١٩٩٧ ، ص ٥ ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٢ / ٣ / ٢٠١٩ .

undp-pogar.org/.../governance/.../undppolicydoc97-withBassem-revision-inBlue

المبحث الاول

اثر المشاركة و سيادة القانون في الحفاظ على وحدة الدولة

سنتناول في هذا المبحث اليتين من اليات الحكم الرشيد وهما المشاركة وسيادة القانون ، من خلال بيان اثرهما على وحدة الدولة ، ويتجلى ذلك بتمكين الشعب من الاشتراك في صنع القرارات والسياسة العامة للدولة ، فضلاً عن التزام الدولة بسيادة القانون لتحقيق دولة القانون والمساواة بين الجميع ، وهذا ما سنوضحه في المطلبين الآتئين :-

المطلب الاول : أثر المشاركة في الحفاظ على وحدة الدولة

المطلب الثاني : أثر سيادة القانون في الحفاظ على وحدة الدولة

المطلب الاول

أثر المشاركة في الحفاظ على وحدة الدولة

تُعد المشاركة من ضرورات الاستقرار السياسي في الدولة ، فالنظام الذي يسمح بإسهام المواطنين في العديد من التدابير والقرارات ، وهو نظام يدفع المواطن الى الانسجام والتواصل معه ومع اهدافه وبرامجه^(١) .

وتعرف المشاركة السياسية بانها « قيام الفرد بدور ايجابي في الحياة السياسية عن طريق التصويت او الترشيح او مناقشة القضايا السياسية او الانضمام الى الاحزاب او منظمات المجتمع المدني »^(٢) ، يتضح تناول التعريف بعض الوسائل التي تُمكن الافراد من المشاركة في الحياة السياسية.

إذاً يمكن تعريف المشاركة بأنها (عمل ارادي خاضع لإرادة الشخص ، يتضمن المشاركة بالشأن العام من خلال الوسائل المنصوص عليها في الدستور) .

وتتمثل المشاركة في الدولة ، بمظاهر عدة اهمها :- المشاركة في اختيار النظام السياسي ، و المشاركة في السلطة ، والتي سوف نبحثها في فرعين .

الفرع الاول : المشاركة في اختيار النظام السياسي

الفرع الثاني : المشاركة في السلطة

^(١) عبيد مصلح ، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة _ أمان ، رام الله ، ط ٣ ، ٢٠١٣ ، ص ٥٢ .

^(٢) د. ازهار محمد عيلان ، المشاركة السياسية للمرأة العراقية في انتخابات عام ٢٠١٤ (الواقع والتحديات) ، مجلة دراسات دولية ، العدد ٦٢ ، ص ٧٥ .

الفرع الاول

المشاركة في اختيار النظام السياسي

يقصد بها مشاركة الافراد في اختيار الحكام والتأثير في السلطة بصورة مباشرة وغير مباشرة ، اي انها تعني اشتراك الافراد بمختلف مستويات النظام السياسي ^(١) .

إذاً فحق الشعب في اختيار السلطة الحاكمة والنظام السياسي في الدولة ، قائم على ان الافراد مصدر السلطات ، وان لهم الحق باختيار النظام السياسي يبدأ من طريقة وضع الدستور التي يتطلب ان تكون بإحدى الطرق الديمقراطية ، وهذا المفهوم أدى إلى ظهور النظام الديمقراطي كأسلوب للحكم يعمل على التوفيق بين سلطة الحاكم وحرية المحكومين ^(٢) ، وهو ما أكد عليه العديد من الدساتير كدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص في (م ٥) منه على « ... الشعب مصدر السلطات وشرعيتها ، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية » ، وفي ذات المضمون جاء نص (م ٣) من القانون الدستوري الكندي لسنة ١٩٨٢ ، ونص (م ٣٨ ف ٢) من دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ ^(٣) ، وكذلك المواثيق الدولية المعنية بحقوق الانسان كنص المادة (٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على « ١- لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده مباشرة واما بواسطة ممثلين له يختارون اختياراً حراً .

٢- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد .

٣- إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة ، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة ودورية تجرى على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت » ^(٤) .

يتضح ان النص اشار الى ارادة الشعب باعتباره مصدراً للسلطات ، ويحق لجميع أفراده الاشتراك في إدارة شؤونه العامة عن طريق ممثلين يتم اختيارهم من قبله بانتخابات نزيهة ، تمكن الشعوب من اختيار نظام الحكم الذي ينسجم وأهدافها بالحرية والاستقلال .

فضلاً عن ان هذا الحق يضمن تمكين الأقليات من المشاركة السياسية ، الا ان بعض الدول تتجه قصداً إلى اعاقه تمثيل الأقليات في السلطة التشريعية ، عن طريق صياغة نظام انتخابي يستحيل

(١) د. سامية خضر صالح ، المشاركة السياسية والديمقراطية ، دون مكان الطباعة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٩ .

(٢) د. سيد إبراهيم الدسوقي ، الاحتلال وأثره على حقوق الإنسان (دراسة تطبيقية على الاحتلال الأمريكي البريطاني للعراق) ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ ، ص ١٦١ .

(٣) وفي ذات المضمون ينظر : نص (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، والفصل الثالث من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ .

(٤) وفي ذات المضمون ينظر : نص (م ٢٣) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ ، وكذلك نص (م ٢٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤ .

مع على أقلية معينة الحصول على حقها في التمثيل العادل في المجالس التشريعية ، في حين ان هناك دولاً أخرى تحاول حل هذه المشكلة بطريقة غير مباشرة ، عن طريق صياغة نظام انتخابي يسهل تمثيل الأقليات في المجالس التشريعية ، ودون تقديم ضمانات خاصة لتمثيل الأقليات ، إلا أن أكثر الأساليب فاعلية لضمان تمثيل عادل لأقلية معينة ، يتمثل بحجز عدد معين من مقاعد المجالس التشريعية لكل أقلية على حده ، وقد طبق هذا النظام في الكثير من دول العالم كالعراق وباكستان وكولومبيا وكرواتيا وفلندا ودولة فلسطين والعراق ، فينتخب ممثلو الأقليات حسب هذا النظام من قبل ناخبي الأقلية أنفسهم ، ويتم تسجيل هؤلاء الناخبين في سجلات خاصة بهم ، بحيث يتم التنافس على المقاعد المخصصة لهذه الأقلية من قبل الكيانات السياسية التابعة لها^(١) .

يبدو مما تقدم بأنه لا يمكن ضمان مشاركة فاعلة لجميع مكونات الشعب في اختيار نظام الحكم ومن يمثله في ادارته ، الا بواسطة نظام يقوم على مضامين الحكم الرشيد الذي يقوم على المشاركة الواسعة والتداول السلمي للسلطة هذا من جهة ، ومن جهة اخرى فان الانتخابات الحرة والنزيهة ، تمكن الشعب من معاقبة الحكومة التي لا تعتمد اليات الحكم الرشيد في ادارة الدولة ، وذلك بعدم انتخابها مرة اخرى ، وهذا الامر يشكل ضغطاً على الحكومة لتصحيح اخطائها وكسب رضا الجمهور ، باعتماد الشفافية في اعمالها ، وفسح المجال امام الشعب دون اي تمييز للمشاركة الفاعلة في ادارة الدولة ، فيتولد شعور لدى الجميع بان هذه الحكومة تمثله وتعمل من اجل تحقيق مصالحه ، مما يعزز الولاء للدولة لدى جميع مكونات المجتمع، وهذا الحكم يضمن وحدة الدولة عندما يشعر جميع مكونات الشعب بانهم شركاء فيه ولهم دور في ادارته .

الفرع الثاني

المشاركة في السلطة

تختلف مظاهر المشاركة في السلطة السياسية للدولة ، بحسب ما اذا كانت الدولة موحدة ام دولةً فدرالية ، والتي سنبحثها على النحو الاتي :-

اولاً : المشاركة في السلطة في الدولة الموحدة

تتمثل مظاهر المشاركة في الدولة الموحدة في اللامركزية الادارية والحكم الذاتي ، والتي سوف نبحثها على النحو الاتي :-

١- اللامركزية الادارية

٢- الحكم الذاتي

^(١) محمد خالد برع الفهداوي ، مصدر سابق ، ص ١١٣ - ١١٤ .

١- اللامركزية الادارية

يقصد باللامركزية الإدارية بانها « اسلوب من اساليب الإدارة العامة للدولة تهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في إقليم معين بواسطة ممثلين من المجتمع المحلي وبإشراف من الحكومة المركزية»^(١).

والهدف من تبني نظام اللامركزية الادارية لتمكين أفراد المجالس المحلية من ادارة شؤونهم ، وتحقيق النمو بشكل عادل دون اي تهميش^(٢) ، لذا ارتبط نشوء هذا النظام في اغلب الدول لغرض التوفيق بين مصالح الفئات المتنوعة في المجتمع ، والتي تعمل على اثبات وجودها داخل الدولة على شكل وحدات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال^(٣).

كما ان هذا النظام لا يمثل اي خطورة على وحدة الدولة السياسية^(٤) ، فهو يعد حلا للعديد من المسائل المرتبطة بالديمقراطية والتنمية والمشاركة الشعبية واقامة التفاهم وبناء السلام^(٥) ، وقد تبناه العديد من الدول ومنها العراق عندما نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، على منح المحافظات غير المنتظمة بإقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، لإدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية^(٦) ، وهو ذات الاتجاه الذي تبناه دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ في (١٧٦) منه التي الزمت الدولة بدعم اللامركزية الادارية والمالية و الاقتصادية^(٧).

إذاً يتمحور دور اللامركزية الادارية في ضمان :-

- ١- المشاركة الشعبية والتمثيل الديمقراطي ، التي تعد اساس التنمية السياسية للمجتمع .
- ٢- مشاركة المواطنين في تأمين الخدمات ، التي يكونوا بأمس الحاجة اليها .

^(١) ينظر د. إسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابية ، مجلة رسالة الحقوق لكلية القانون / جامعة كربلاء ، السنة ٤ ، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول ٢٠١٢ ، ص ٢٢ .

^(٢) د. حازم صباح احمد وسهيل علي عبد ، الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق ، مجلة جامعة تكريت ، العدد ١١ ، ص ٢١ .

^(٣) د. اسماعيل صعصاع غيدان ، مصدر سابق ، ص ٢٣ . وكذلك ينظر : طاهر محمد مايج ، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين ، مكتبة السنهوري ، لبنان بيروت ، ٢٠١٧ ، ص ٥٢ .

^(٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير و د. ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٢١ .

^(٥) د. باسم علي خريسان ، المحافظات غير المنتظمة في اقليم : التحول من اللامركزية الى شبة الفدرالية ، دراسات دولية / مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية جامعة بغداد ، العددان ٧٢ و ٧٣ ، ص ١٧٨ .

^(٦) ينظر نص (م ١٢٢ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كما شرع مجلس النواب الاتحادي قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي تضمن اختصاصات مجلس المحافظة والمحافظ في ضوء نظام اللامركزية الإدارية .

^(٧) وفي ذات المضمون ينظر نص (الفصل الاول) من الدستور الغربي لسنة ٢٠١١ ، وكذلك نص (م ١٤) من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ .

٣- المشاركة في عملية التنمية المحلية ، دون تعارضها مع سياسة الدولة (١) .
ويثار التساؤل عن مدى ارتباط اللامركزية الادارية بالحكم الرشيد ، وكيف توظف في المحافظة على وحدة الدولة ؟

ان اللامركزية الادارية تعزز مشاركة المواطنين في اختيار من يمثلونهم لإدارة شؤونهم المحلية ، وتضمن لهم دوراً مهماً في القرارات ذات الطابع المحلي ، يكون قد حقق بعدد من ابعاد الحكم الرشيد ، الاول البعد السياسي المتمثل في اختيار الاشخاص القائمين على ادارة الادارات المحلية ، والثاني البعد الاداري الذي يحقق سرعة الاستجابة للحاجات المحلية ، وهو ما بينه الاعلان الصادر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن المقام في صوفيا عام ١٩٩٦ ، عندما ذكر عناصر الحكم الرشيد المحلي بانها :-

- ١- نقل مسؤولية الانشطة العامة للمجالس المحلية .
 - ٢- مشاركة المواطنين في القرارات المحلية
 - ٣- لا مركزية مالية وتخصيص الموارد الكافية للقيام بالأنشطة المحلية (٢) .
- لذلك فهي تقوم على عناصر ثلاثة هي :-

١- فكرة الاستقلالية المتمثلة بتمتع الوحدة المحلية باستقلال ، وتكون علاقتها بالسلطة المركزية وفق النظام اللامركزي في الادارة والمالية ضمن الحدود المرسومة في القانون ، مع خضوعها لسلطة رقابية .

٢- فكرة التمثيل القائمة على ان مجالس هذه الوحدات تكون منتخبة من قبل المواطنين للتعبير عن مصالحهم.

٣- فكرة التمايز التي تعد نتيجة لكل من الاستقلالية والتمثيلية المذكورتين انفا ، والتي تقوم على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن غيرها (٣) ، وقد اكد المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على هذه العناصر في الفصل الثاني منه الذي عنوانه (المحافظات التي لم تنظم في اقليم) والذي اشار الى منح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، و انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ ، وعدم خضوع مجلس المحافظة لأي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة ، مع جواز تفويض سلطات

(١) حازم عبد اللطيف احمد مسعود ، أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الدراسات العليا / جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، ٢٠١٣ ، ص ٤٥ .

(٢) نقلاً عن : د. بومدين طاشمة ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر ، مجلة التواصل ، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان ، العدد ٢٦ ، ٢٠١٠ ، ص ٣٠ .

(٣) بحث دراسة مؤشرات الحكم المحلي ، اعداد قسم الدراسات وتقييم السياسات / المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في الاردن ، ص ٨ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ١٨/٩/٢٠١٩ .

الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين ^(١) ، ثم شرع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي نص على العناصر المذكورة انفاً بما يتفق ونصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ^(٢) .

مما تقدم يتضح قدرة اللامركزية الادارية على تحقيق آلية المشاركة كآلية من آليات الحكم الرشيد من خلال تأمين المشاركة الفاعلة لأفراد الوحدات المحلية ، بانتخاب من يمثلونهم و ادارة شؤونهم المحلية ، بما يضمن عدم الانفراد بالسلطة وتحقيق مصالح الفئات المتنوعة في الدولة ، بالتنمية وحماية حقوقها وحرقاتها .

وفي الوقت ذاته تحافظ على وحدة الدولة من مطالب بعض مكونات المجتمع بالحفاظ على خصائصها الثقافية والدينية ، وذلك بمنحها الحق في ادارة شؤونها المحلية عن طريق انتخاب من يمثلهم في الحكومات المحلية ، ومنح هذه الحكومات الاستقلال المالي لتمكينها من تلبية الحاجات المحلية ، وبهذا يضمن سرعة الاستجابة بتحقيق مطالب المجتمعات المحلية هذا من جهة ، ومن جهة اخرى يحافظ على وحدة الدولة ، فبالرغم من الاستقلال الذي تتمتع به الحكومات المحلية ، الا ان اللامركزية الادارية تضمن علاقة رقابية للسلطة المركزية على السلطات المحلية ضمن الحدود المنصوص عليها بالتشريعات .

٢- الحكم الذاتي

يقصد بالحكم الذاتي بانه « اسلوب للإدارة يطبق على منطقة أو مناطق معينة ، تتميز بخصائص ذاتية ، يكون عن طريق الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الأقاليم ، ومنحها اختصاصات وسلطات متعددة ، مع بقائها في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة » ^(٣) ، نلاحظ بان التعريف قد شمل على عناصر الحكم الذاتي ، بالإضافة للهدف منه المتمثل بحل مشكلة المناطق التي تتميز بخصائص ذاتية .

إذاً فالحكم الذاتي يتم اقراره عن طريق القانون العام الداخلي في الدولة ، سواء اكان عن طريق الدستور أم مرسوماً له قوة القانون صادراً عن السلطة التشريعية في البلد المعني ، أم تعديلات دستورية تلحق بدستور الدولة لتتسع لمفهوم الحكم الذاتي وتحدد صلاحياته التنفيذية و التشريعية ^(٤) .

^(١) ينظر نص المواد (١٢٢ ، ١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٢) ينظر نص المواد (٢ ، ٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

^(٣) محمد أحمد عزيز الهاموندي ، الحكم الذاتي و الأقاليم العراقية (دراسة تطبيقية في الوطن العربي) ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق / جامعة القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٣٠ .

^(٤) د. عبد العليم محمد ، مفهوم الحكم الذاتي في القانون الدولي (دراسة مقارنة لبعض الأنماط والمشكلات) ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، الأهرام ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٣٩ .

والحكم الذاتي هو نظام قانوني داخلي اوسع من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام اللامركزية الادارية ، اذ يتم تبنيه نتيجة وضع طارئ او مشاكل عرقية وثقافية في المجتمع ، لذا تم تطبيقه في العديد من الدول التي تنطوي على عدم التجانس لمعالجة إشكالية عدم التكامل ، الناجمة عن وجود خصوصيات اجتماعية مختلفة ، تهدف إلى تحقيق طموحاتها ورغباتها الخاصة^(١) ، وقد أخذ به في السبعينيات من القرن الماضي بالنسبة لكرد العراق بموجب قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ ، الا انه فشل بسبب عدم التطبيق السليم له آنذاك ، ويعود ذلك لكون الحكومة لم تأخذ به عن قناعة لحل مشكلة الكُرد ، وانما كإجراء مؤقت للالزمات التي تتعرض لها^(٢) ، كما اخذ به الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في (م ١٧٤ ج) منه ، والتي جعلت من اهدافه تعزيز الوحدة الوطنية من خلال الاعتراف بالتنوع المجتمعي .

لذلك ذهب بعضهم للقول ، بانه لما كانت الحكمة من الأخذ بالحكم الذاتي هو تحقيق رغبات وخصوصيات بعض الجماعات داخل الدولة ، لهذا يستلزم توفر شرط أو عنصر أساسي قبل تطبيق هذا النظام، الا وهو ارتباط قومية معينة أو جماعة دينية أو لغوية أو ثقافية بإقليم معين ، فضلاً عن عناصر هذا النظام الأخرى وهي الاستقلال والرقابة المركزية^(٣) .

إذ يُعد تعرض الأقليات للتمييز في الحقوق أو محاولة تذيب قسري من قبل الدولة ، السبب الرئيس الذي يدفع الأقليات للمطالبة بالحكم الذاتي لتنمية ثقافتها القومية وتراثها الحضاري وإدارة شؤونها الداخلية بنفسها في إطار الدولة الواحدة^(٤) ، لذا أخذ يُطرح مفهومه منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي ، ضمن مفهوم (حق تقرير المصير الداخلي) ومحاولة منح الأقليات قدرًا من الاستقلالية في التعبير عن ذاتيتها الخاصة من حيث استخدامها للغتها ودينها و مواريتها الثقافية^(٥) ، لكون مضمون حق تقرير المصير الداخلي ، يتمثل بحق الشعب في اختيار شكل الحكومة التي يرغب بها ، وكذلك في اختيار شكل الإدارة التي يرغب في الخضوع إليها ، ومنها الحكم الذاتي بالنسبة للأقاليم التي تتشكل منها الدولة ، والتي تدخل في صميم الاختصاصات الداخلية للدولة^(٦) .

^(١) د. فرج ضياء حسين ، الحكومات المحلية ، دون مكان الطبع ، ٢٠١٣ ، ص ٨ .

^(٢) تانيا كيلي و عقيل عباس و منير الماوري و منيزا حسين ، واقع التعددية القومية والدينية في العالم العربي ، سلسلة اوراق ديمقراطية تصدر عن مركز العراق لمعلومات الديمقراطية ، العدد الثاني ، يونيو/ حزيران ٢٠٠٥ ، ص ١٠ .

^(٣) نقلاً عن د. محمد عمر مولود ، الفدرالية و إمكانية تطبيقها في العراق ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، اربيل ٢٠٠٠ ، ص ١٨٤ .

^(٤) د. عبد العليم محمد ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

^(٥) آذار عبد خليفة سلمان ، مصدر سابق ، ص ٤٩ .

^(٦) د. ضاري رشيد السامرائي ، الحماية الدولية للأقليات ، بحث منشور في كتاب الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في العالم الثالث ، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الموصل ، ١٩٨٩ ، ص ٣٧ - ٣٨ .

في هذا الصدد ، انقسمت الدول ازاء مطالب الأقليات بالحكم الذاتي على اتجاهين :-

١- رفضت بعض الدول مطالب الأقليات بالحكم الذاتي ، لأنه يُشكل عائقاً أمام بناء دولة موحدة ، ونتج عنه المزيد من القمع اتجاه هذه الأقليات ، كما هو الحال في تركيا ، إذ رفضت الحكومة التركية أية تنازلات خاصة للكرد أو للقوميات الأخرى^(١).

٢- بالمقابل استجابت بعض الدول لمطالب الأقليات بالحكم الذاتي ، ومن منطلق الاعتراف بواقع التمايز الثقافي والتاريخي والجغرافي ، وتحقيق التنمية المتوازنة في البلاد ، إذ ترى هذه النظم ان منح الحكم الذاتي ، جاء لترضية تطلعات الأقليات بحكم وإدارة شؤونها ، بهدف تقوية شعور أبنائها بالمواطنة وتعزيب دعائم الوحدة الوطنية^(٢) ، وهناك امثلة عدة لدول منحت اقلياتها الحكم الذاتي^(٣).

والسؤال الذي يرد هنا ما اهمية الحكم الذاتي في نطاق الحكم الرشيد للحفاظ على وحدة الدولة؟ ان اقرار نظام الحكم الذاتي ، يُعد حلاً وسطاً بين الدولة التي تحافظ على وحدتها ، وبين مطالب الأقليات في إدارة إقليمها بحرية وتنمية قدراتها الثقافية والاجتماعية ، إذ أن التطورات القانونية والسياسية التي شهدتها المجتمع الدولي ، دفعت بالحكم الذاتي ليكون حلاً لمشكلة الأقليات^(٤) ، لذلك نصت عليه العديد من الدساتير كالدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في (م ١٧٤ ج) منه التي تنص على « منح الشعب سلطات الحكم الذاتي وتعزيز مشاركة الشعب في مباشرة سلطات الدولة وفي صنع القرارات التي تؤثر عليهم » والتي جعلت من اهدافه تعزيز الوحدة الوطنية من خلال الاعتراف بالتنوع المجتمعي^(٥) ، كما أكد إعلان كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي عام ١٩٩٩ ، على اقرار الحكم الذاتي للأقليات ، إذ نصت (م ٣٦) منه على « لقد لاحظت الدول المشاركة الجهود المبذولة من أجل حماية وابتكار ظروف تنمية الهوية العرقية والثقافية واللغوية والدينية لأقليات قومية معينة عن طريق تأسيس إدارات محلية مناسبة أو مستقلة ، كوسيلة من الوسائل الممكنة لتحقيق هذه

^(١) تيد روبرت جار ، مصدر سابق ، ص ٣٥٨ .

^(٢) اذار عبد خليفة سلمان ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

^(٣) تُوجد نماذج عدة لتبني الدول نظام الحكم الذاتي بالنسبة لأقلياتها بغض النظر عن فشلها أم لا ، منها ، الحكم الذاتي لجماعة البلوش في باكستان من عام ١٩٧٠ - ١٩٧٣ ، والحكم الذاتي لإقليم تاجا في الهند في عام ١٩٧٢ ، والحكم الذاتي في جنوب السودان من عام ١٩٧٢ - ١٩٨٣ ، والحكم الذاتي لكرد العراق في عام ١٩٧٤ ، والحكم الذاتي لإقليم إلباسك في اسبانيا في عام ١٩٨٠ ، والحكم الذاتي لإقليم ميسكيتو في نيكاراغوا في عام ١٩٩٠ . للمزيد ينظر روبرت تيد جار ، مصدر سابق ، ص ٣٥٣ - ٣٥٤ .

^(٤) د. عبد العليم محمد ، مصدر سابق ، ص ٣٣ .

^(٥) ينظر الفصل الثالث من الباب الثامن المعنون (مجتمعات الحكم الذاتي) في (م ١٤٣) من دستور اسبانيا لسنة

الأهداف ، تستجيب للظروف الإقليمية والتاريخية المعنية لتلك الأقليات وفقاً لسياسات الدولة المعنية « ، و إن التصريحات الصادرة عن الاجتماع البرلماني للمجلس الأوروبي ، قد أشارت إلى (التجارب الإيجابية للحكم الذاتي كمصدر ألهم لحل النزاعات في أوروبا)^(١) ، لكونه يمنحهم المشاركة في ادارة شؤونهم المحلية ، لذا يتطلب الحكم الذاتي مشاركة المواطنين الفاعلة من اجل الوصول للحكم الرشيد^(٢) .

يتضح مما تقدم ان نجاح تجربة الحكم الذاتي في اي دولة ، يتطلب منح الافراد الحرية في الترشيح والانتخاب والانضمام للأحزاب ومنظمات المجتمع المدني ، وعندها يملك الافراد المحليين الحرية في انتخاب من يمثلهم لإدارة شؤونهم المحلية ، وبهذا فهو يقوم بتنمية خصائص المجاميع اللغوية والثقافية والدينية ضمن سيادة الدولة ويحافظ على وحدتها هذا من جهة ، ومن جهة اخرى يعمل على تنمية ثقافة المشاركة لدى السكان المحليين في الشؤون العامة وعلى مستوى الحكومتين المحلية والمركزية ، ومن ثم فان النظام الذي يُؤمن بذلك ، هو نظام قائم على اليات الحكم الرشيد في ادارة الدولة ، الذي يضمن المشاركة الفاعلة للشعب دون اي تمييز ، والتداول السلمي للسلطة ، واحترام التعددية المجتمعية .

ثانياً : المشاركة في السلطة في الدولة الفدرالية

عُرفت الفدرالية بأنها (اتحاد بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية يقوم على وحدة الدولة وتقاسم السلطات وفق الدستور المنشأ للاتحاد)^(٣) .

إذاً فمن محاسن الفدرالية توزيع السلطات في الدولة بين سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية خاصة في كل ولاية أو إقليم ، ويترتب على هذا التوزيع للسلطات ، وجود سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية لكل من الاتحاد و الولايات أو الأقاليم^(٤) .

وينشأ النظام الفدرالي عادة بطريقتين هما :-

١- انضمام دول عدة مستقلة في شكل اتحاد مركزي ، كالاتحاد السويسري و الولايات المتحدة الأمريكية ، ويُعود قيام مثل هذا الاتحادات إلى عوامل مختلفة منها ، الوحدة القومية القائمة

^١ (ويل كيمليكا ، أوديسا التعددية الثقافية (سبر السياسات الدولية الجديدة في التنوع) ترجمة د. إمام عبد الفتاح إمام ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، ٢٠١١ ، ج ٢ ، ص ١٩ .

2) Antonio M. Hernandez , Argentina : Centralized Power and Underdevelopment , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada , Volume 3 , 2006. P. 5 .

^٣ (هاشم عبد الله محمد ، التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة) ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ط ١ ، ٢٠١٩ ، ص ٢١ .

^٤ (آذار عبد خليفة سلمان ، مصدر سابق ، ص ٥٢ .

على أساس وحدة اللغة والتاريخ ، أو قد يكون وحدة الخطر الخارجي وراء قيام مثل هذا الاتحاد .

٢- تفكك دولة موحدة بسيطة إلى دول عدة ، مع رغبتها بالارتباط معاً في شكل اتحاد مركزي نتيجة عوامل عدة منها ، تعدد الأمم أو القوميات في تلك الدولة، كالاتحاد السوفيتي والبرازيل ويوغسلافيا و الهند (١) .

كما ان ممارسة بعض الدول سياسة التهميش و التمييز ضد أبناء الأقليات ، وعدم مساواتها مع الأغلبية ، نتج عنه ارتفاع مستويات العنف والتمرد ضد الدولة (٢) ، والمطالبة بالانفصال ، ومن أجل استيعاب هذه المطالب الانفصالية ، تلجأ الدول إلى إقامة النظام الفدرالي ، الذي يُمثل احد الخيارات التي تعتمد على إدارة التنوع الاثني والقومي في المجتمع ، فضلاً عن إن الفدرالية لا تشجع على الانفصال بقدر ما تحتويه ، إذ أثبتت تجارب اغلب الدول الفدرالية ، ان الانفصال لم يحدث قط ، بالرغم من الاستفتاءات الشعبية ، وظهور المطالبات بانفصال ، وذلك لمرونة الأنظمة الاتحادية الديمقراطية في التعامل مع التحدي الذي يُمثله الانفصال (٣) ، كإقليم كيبيك الكندي الذي بالرغم من المطالبة بانفصاله ، وتنظيم استفتاءين فيه من جانب حكومة الإقليم إلا ان النتيجة كانت البقاء ضمن الدولة الاتحادية الكندية (٤) .

وتفرد الدول الفدرالية (Federal States) بسمات وخصائص معينة ، بوصفها احدى التنظيمات الخاضعة للقانون الدستوري ، على الرغم من اختلافاتها المتعددة ، وتتمثل هذه الخصائص بما يأتي :-

١- وجود دستور مكتوب : لكون الاتحاد الفدرالي تنظيمًا قانونياً داخلياً ، فهو ينشأ بموجب دستور يسمى (الدستور الاتحادي) ، إذ يتضمن توزيع السلطات بين الحكومة المركزية و الولايات أو الأقاليم (٥) ، كما لا يُمكن تعديل الدستور الاتحادي بالإرادة المنفردة للحكومة المركزية ، وإنما يتطلب ذلك موافقة الولايات المكونة للاتحاد ، فضلاً عن إنه يتميز بالسمو و الجمود (٦) .

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية (الدول والحكومات) ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٣ - ٦٢ .

(٢) آذار عبد خليفة سلمان ، مصدر سابق ، ص ٥٤ .

(٣) د. ساجد أحمد عبل ، إنموذج النظام الاتحادي المركزي العراقي ، مجلة مركز دراسات الخليج العربي ، جامعة البصرة ، العدد ١٤ ، ٢٠٠٧ ، ص ١٩ .

(٤) ينظر المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الأطروحة .

(٥) محمد عمر مولود ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩ .

(٦) جورج أندرسون ، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص ٣ .

٢- توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات ، التي تحدد بموجب الدستور الاتحادي^(١) .

٣- العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، هي علاقة قانون داخلي ، تخضع للدستور الاتحادي ، فضلاً عن وجود دستور مركزي موحد وسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية موحدة ، فإن لكل من الولايات المكونة للاتحاد دستوراً خاصاً بها ، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية^(٢) .

٤- ومن الناحية الدولية ، تُعد الدولة الاتحادية شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام ، وتتعهد الشخصية الدولية للدول الأعضاء فيه ، وتقوم الدولة الاتحادية بإدارة العلاقات الخارجية^(٣) .

٥- عدم قدرة الولايات على الإبطال والانفصال ، إذ من الأمور المهمة التي تُثار في النظام الفدرالي ، مسألة حق الولايات المكونة للاتحاد على أبطال القوانين الاتحادية (Nullification) ، أو أن تقرر الانفصال من جانب واحد عن الاتحاد (Secession)^(٤) ، إذ اتجه أغلب الفقه بأنه لا يحق للدويلات الأعضاء الإبطال ، وكذلك لا يحق لها الانفصال من جانب واحد^(٥) .

نتيجة لما سبق ، فإن النظام الفدرالي يُعد من المفاهيم التي تمثل تطويراً وإضافةً لمفهوم الحكم الذاتي ، لما ينطوي عليه من توسيع من نطاق الاستقلالية بالنسبة للأقاليم التي يتميز سكانها عن الأغلبية بخصائص معينة^(٦) ، فضلاً عن اعده من الضمانات على ممارسة الأقليات لحقوقها ، لذلك سادت الأنظمة الفدرالية حيث يوجد التنوع القومي والاثني والديني^(٧) ، لذا فقد تبنى العراق النظام الفدرالي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كحل لمشكلة التنوع القومي في العراق ، ولطمئننه المكون الكردي ، لذا نص في (م ١) منه على « جمهورية العراق دولة اتحادية » ، وكذلك نص (م ١١٧ أولاً) على « يقر هذا الدستور ، عند نفاذه ، إقليم كردستان وسلطاته القائمة ، اقليمياً اتحادياً » ، وكذلك اخذ به الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ في (م ٣) منه ، كحل لمشكلة اقليم كيبيك الكندي الذي يختلف من الناحية اللغوية والمذهبية عن باقي المقاطعات في كندا .

^(١) د. عادل زغبوب ، الدولة الاتحادية (مفهومها- تحليلها - مستقبلها) ، دار المسيرة ، لبنان ، ١٩٧٩ ، ص ٣٦

^(٢) المصدر نفسه ، ص ٣٦ - ٣٧ .

^(٣) د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٠٩ .

^(٤) محمد عمر مولود ، مصدر سابق ، ٢٥٦ .

5) Ronald L. Watts , Comparing Federal Systems , Forum of Federations , Canada , 2005 , P. 110 .

^(٦) آذر عبد خليفة سلمان ، مصدر سابق ، ص ٥٣ .

^(٧) عادل عبد الرحيم ، الفدرالية لكل العراق ، مجلة رسالة الرافدين ، المركز الوطني للدراسات الاجتماعية والتاريخية ، العراق ، السنة الأولى ، العدد الثالث ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٦ . وكذلك ينظر : علي جاسم الشمري ، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها (نماذج مختارة الولايات المتحدة الأمريكية- الهند- العراق) ، مكتبة السنهوري ، لبنان بيروت ، ط ١ ، ٢٠١٦ ، ص ٨٦-٨٧ .

أدى ظهور النظام الفدرالي وانتشاره بصورة واسعة خلال القرنين التاسع عشر و العشرين ، إلى المناداة به كأسلوب إنموزجي لحل مشاكل الدول ذات القوميات والانتماءات المتعددة ، لذلك تبنت هذا النظام (٢٨) دولة ، يقيم فيها (٤٠ %) من مجموع سكان العالم ^(١) .

وتبرز اهمية النظام الفدرالي في نطاق الحكم الرشيد بأنه :-

١- يستطيع توحيد دولاً ذات نظم متغايرة ومتباينة في دولة واحدة قوية ، و يمكن الأخذ به في قارة بأسرها .

٢- يعمل هذا النظام على الجمع بين الاتحاد والاستقلال ، فهو من ناحية يحقق الاتحاد ، من خلال المحافظة على وحدة الدولة بالنسبة لمظاهر السيادة الخارجية ، ومن ناحية أخرى يحقق الاستقلال ، من خلال وجود الاستقلال الذاتي الداخلي لجميع الولايات ، بأن يجعل لكل منها سلطات عامة متميزة ومستقلة عن سلطات الاتحاد ، وهذا يُعد وسيلة ناجعة لاستيعاب التنوع الاثني والعرقى في الدولة ^(٢) .

٣- يُجنب هذا النظام الحكومة المركزية مشقة الاضطلاع بالعديد من المشكلات المحلية شديدة الخصوصية بالأقلية .

٤- يُمكن هذا النظام الأقلية المتمركزة في إقليم معين من المحافظة على ثقافتها وتنميتها .

٥- يُتيح هذا النظام سن القوانين المحلية الأكثر ملائمة للظروف الاجتماعية والثقافية لأفراد الإقليم ^(٣) .

وتتمثل مظاهر المشاركة في النظام الفدرالي كآلية من آليات الحكم الرشيد في:-

١- المشاركة في مجلس الاقاليم

يكون مجلس الاقاليم الذي يمثل جميع الاقاليم في الدولة الفدرالية جزءا من السلطة التشريعية الاتحادية ، ومظهر من مظاهر مشاركة الاقاليم في اصدار القوانين واتخاذ القرارات الاتحادية ، و اذا منح اختصاصات تفوق او مساوية لمجلس النواب فان مشاركة الاقاليم في السلطات الاتحادية تكون اكثر فاعلية ^(٤) ، كقيام الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ بتوزيع السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات ، من خلال تحديد سلطات السلطة التشريعية لسن القوانين على سبيل الحصر لكل من

^(١) نقلاً عن : جورج أندرسون ، مصدر سابق ، ص ١ .

^(٢) إبراهيم عبد العزيز شيجا ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

^(٣) أسماء جابر أحمد يوسف ، مصدر سابق ، ص ١٣٩ .

^(٤) لقمان عمر مسلم ، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، ط ١ ،

الفصل الثاني : أثر اليات الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة

المركز والمقاطعات^(١) ، ولم يشرع الى الان قانون مجلس الاتحاد كأحد طرفي السلطة التشريعية في العراق حسب نص (م ٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والذي يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(٢) ، اذ جعل الدستور العراقي امر تشكيله يخضع لموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب ، وهذا امر معيب اذ كان من الاجدر على المشرع الدستوري العراقي بيان امر تشكيله وعضويته واختصاصاته في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وفي الغالب تمثل الاقاليم في المجلس بعدد موحد بهدف تحقيق المساواة بين الاقاليم في عدد ممثلية، وبغض النظر عن مساحة الاقليم واهميته الاقتصادية^(٣) .

٢- المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي

على الرغم من صفة الجمود التي تتميز بها الدساتير الاتحادية ، الا انه لا يعني عدم إمكانية تعديله ، وانما تعديله يمر بمراحل صعبة نوعا ما ، و ذلك لتعلقه بتوزيع الاختصاصات بين المركز والاقاليم ، وقد يمس التعديل مصالح الاقاليم و استقلالها^(٤) ، لذا فان بعض الدساتير منحت الاقاليم المشاركة في اقتراح تعديل الدستور الاتحادي ، عن طريق مجلس الاقاليم الذي هو جزء من السلطة التشريعية الاتحادية^(٥) ، كالدستور الكندي الذي منح حق تعديله لمجلس الشيوخ ومجلس العموم^(٦) ، وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تطلب لتعديل اي ماده من شأنها الانتقاص من صلاحيات الاقاليم ، موافقة السلطة التشريعية في الاقليم و موافقة اغلبية سكانه في استفتاء عام^(٧) .

اما مدى مشاركة الاقاليم في اقرار التعديل ، فإنه يتخلف باختلاف النظم الفدرالية ، فمنها يتطلب موافقة السلطة التشريعية الاتحادية بمجلسها ومشاركة الولايات بصورة غير مباشرة عن طريق مجلس الولايات ، ومنها ما يمنح هذا الحق لغالبية الهيئات التشريعية الاتحادية ، او لمؤتمرات تعقد في اكثرية الولايات ، ويضف البعض ضرورة عرض التعديل على الشعب في استفتاء عام واشراكه في اتخاذ قرار التعديل^(٨) .

^(١) ينظر نص المادتين (٩١ و ٩٢) من الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ .

^(٢) ينظر نص (م ٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٣) كالولايات المتحدة الامريكية التي يتألف مجلس الشيوخ فيها من شيخين لكل ولاية ، حسب نص (م ١ ف ٣) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٩ .

^(٤) حسن قره ولي ، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في اطار القانون الدستوري والدولي ، دار الفارابي ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٣ .

^(٥) جورج أندرسون ، مصدر سابق ، ص ٣ .

^(٦) ينظر نص (م ٣٨) من الدستور الكندي لسنة ١٩٨٢ الملحق بالدستور ١٨٦٧ ، وينظر كذلك نص (م ٢٥٦ د) من دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ .

^(٧) ينظر نص (م ١٢٦ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٨) ينظر لقرمان عمر مسلم ، مصدر سابق ، ص ٢٣٤ .

فضلا عما ذكرناه أنفأ عن مظاهر المشاركة ، فان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد اشار الى جملة من الاختصاصات التي تتشارك فيها السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ^(١) .

يتضح مما تقدم ان النظام الفدرالي يضمن الوحدة للدولة التي يتميز سكانها بالتعددية ، لكونه يسمح للأقليات والفئات التي يتكون من شعب الدولة من المحافظة على خصائصها اللغوية والثقافية والدينية ، من خلال تمكنها من ادارة الاقاليم التي تتمتع بأغلبية فيها هذا من جهة ، ومن جهة اخرى يؤمن لها المشاركة في سلطات الدولة ، على ان تبنى الفدرالية وفق اليات الحكم الرشيد القائمة على المشاركة الفاعلة لجميع المكونات دون تمييز والتعددية السياسية ، وبعكسه يكون عرضة للفشل كانهيار الاتحاد السوفيتي والاتحاد اليوغسلافي في تسعينيات القرن الماضي .

المطلب الثاني

اثر سيادة القانون في الحفاظ على وحدة الدولة

تبنى هذا المبدأ العديد من الفلاسفة والمفكرين منهم فولتير الذي انتشرت كتاباته عن حق الانسان في الحرية الفكرية ، ثم جاءت كتابات الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في كتابة العقد الاجتماعي الذي نادى فيه بحقوق الافراد وحررياتهم وعدم المساس بها من خلال اخضاع الحكام للقانون ^(٢) .

و مبدأ سيادة القانون بكونه الية من اليات الحكم الرشيد ، يعمل على تقييد سلطة الدولة من خلال اخضاعها للقانون ، و يحمي الحقوق والحريات باستقرار المركز القانونية ، ويضمن اختيار الكفاء لتولي المناصب العامة في الدولة ، و يحقق المساواة بخضوع الحكام والمحكومين للقانون دون تمييز ، و يعزز بذلك شعور الانتماء لدى مختلف مكونات المجتمع للدولة ، ويحميها (اي الدولة) من مهددات وحدتها .

مما تقدم سوف نبحث اثر سيادة القانون بالحفاظ وحدة الدولة في اربع فروع وهي :-

الفرع الاول : تحقيق الدولة القانونية

الفرع الثاني : تحقيق الامن القانوني

الفرع الثالث : اختيار الكفاء للمناصب العامة في الدولة

الفرع الرابع : تحقيق المساواة

^(١) ينظر نص المواد (١٠٦ ، ١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٢) هديل مالك و نضال عباس طه ، أهمية خضوع الحكام للقانون وأثره على حقوق الانسان ، المجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، العدد ٣٥-٣٦ ، ٢٠١٧ ، ص ٥٧٧ .

الفرع الاول

تحقيق الدولة القانونية

لم تكن الدولة في السابق مقيدة بالقانون لسببين ، الاول الاعتقاد السائد بان الحاكم منصب من الله والثاني اختزال الدولة بشخص الحاكم لذا لا عجب من اطلاق الملوك لمقولاتهم الشهيرة والتي تضع الدولة فوق القانون كقول احدهم «الدولة انا» وقول اخر «ان القانون في فمي وسره غالباً ما يكون كامناً في صدري»^(١) .

ونتيجة لمطالبة الشعوب بتقييد سلطة الحاكم واتباع النظام الديمقراطي ، ظهر مفهوم الدولة القانونية القائمة على الالتزام بالقواعد القانونية ، وتوزيع السلطة بين مؤسسات الدولة وفق النظام القانوني الذي يحدد لكل سلطة اختصاصاتها ، اذن فالمرجع في دولة القانون هو القانون ، ويراد بالقانون هنا المعنى الواسع له^(٢) .

وقد عُرفت الدولة القانونية بأنها « خضوع جميع مؤسسات الدولة لقواعد قانونية تقيدها وتسمو عليها) ، وعرفت ايضاً بأنها « عدم حصر السلطة بيد واحدة وتحديد ممارستها وفق القانون مع احترام التدرج القانوني للقواعد القانونية »^(٣) .

وتطورت فكرتها (اي الدولة القانونية) من الشكل الى الجوهر ، اذ يتركز الاطار الشكلي لدولة القانون على مجرد الالتزام بالقانون و احترام التدرج القانوني للقواعد القانونية بصرف النظر عن المحتوى ، اما الاطار الجوهري لدولة القانون فانه يتركز على احترام جملة من المبادئ التي تلتزم السلطات بها المتمثلة باحترام الحقوق والحريات للأفراد ، اذ لا فائدة من قانون لا يحفظ حقوق الافراد وحررياتهم^(٤) .

ولكي يتحقق معنى الدولة القانونية لا بد من توفر عناصر معينة وجوهرية لا يستقيم بدونها معنى الدولة القانونية ، ومن اهم هذه العناصر هي^(٥) :-

^(١) نقلا عن عدنان عاجل عبيد ، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية القانون / جامعة النهرين ، ٢٠٠٧ ، ص ٤ .

^(٢) عبيد سهام مهدي ، بناء دولة القانون ، المجلة السياسية الدولية / الجامعة المستنصرية ، العدد ٩ ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٧ - ٥٨ .

^(٣) د. حميد حنون خالد ، مبدأ سيادة القانون ودور نقابة المحامين في تعزيزه ، دراسات قانونية ، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة - بغداد ، العدد ٢٢ ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٤ .

^(٤) د. خيرى عبد الرزاق جاسم ، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون ، مجلة دراسات دولية / مركز الدراسات الاستراتيجية و الدولية / جامعة بغداد ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٩ ، ص ٩ . و د. حميد حنون خالد ، مبدأ سيادة القانون ودور نقابة المحامين في تعزيزه ، مصدر سابق ، ص ٣٤ .

^(٥) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخران ، مصدر سابق ، ١٢ .

- ١- وجود دستور للدولة يحدد نظامها ويضع قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها.
 - ٢- خضوع الدولة للقانون ومقتضاه لا يجوز لأي سلطة من سلطات الدولة اتخاذ اي عمل او قرار الا بمقتضى القانون وتنفيذا لأحكامه .
 - ٣- تدرج القواعد القانونية اي ان القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة لا تكون بمرتبة واحدة من حيث القوة و القيمة ، بل تتدرج فيما بينها مما يجعل بعضها اسماً من الاخر ، ويترتب على ذلك وجوب خضوع القاعدة الادنى للقاعدة الاسمى من حيث الشكل والمضمون .
 - ٤- تنظيم الرقابة القضائية على مختلف السلطات في الدولة ، فتكون هناك رقابة قضائية لضمان دستورية القوانين ، ورقابة قضائية على اعمال الادارة .
- إذا فالتزام السلطات بالعمل وفق القانون ، سيضمن حصر ممارسة السلطة بحدود القانون، مما تقيدها من التعسف في استعمال السلطة ، وهذا مما يعود بالفائدة على المواطنين بالحفاظ على الحقوق والحريات من جهة ، ومن جهة اخرى له اهميته بالنسبة للقطاعات الاخرى في الدولة ومنها تشجيع التنمية الاقتصادية الضرورية لأي بلد يرغب بجلب رأس مال ، الذي عليه ان يضمن تنفيذ المشاريع الاستثمارية في اطار مجموعة واضحة ومستقرة من القوانين ، مع التزام مؤسسات الدولة بالقانون^(١) .
- كما ان دولة القانون والحكم الرشيد يشتركان في انهما يبدآن من الشعب ، الا انهما يختلفان في المضمون ، فدولة القانون منطلقها هو الديمقراطية التي تعرف « حكم الشعب » ، اما الحكم الرشيد فمنطلق التنمية التي عرفها البرنامج الانمائي للأمم المتحدة بأنها « تنمية الانسان ، من اجل الانسان ، وبواسطه الانسان » ، وتنمية الانسان معناها الاستثمار في قدرات البشر في المجالات كافة ، والتنمية من اجل الانسان معناها كفاءة توزيع نتائج التنمية توزيعاً عادلاً ، اما التنمية بواسطة الانسان فمعناها اعطاء كل شخص فرصة المشاركة فيها ، اي ان مفهوم الحكم الرشيد جاء لكي يضيف على الحكم الديمقراطي « منطلق دولة القانون وهدفها » وتحقيق الهدف من فكرة الحكم المتمثلة بتوفير التنمية الانسانية للبشر من خلالهم ولأجلهم^(٢) .

^(١) سيادة القانون دليل السياسيين ، دراسة من منشورات معهد راؤول ويلينبيرغ لحقوق الانسان والقانون الانساني و معهد لاهاي لتدويل القانون لعام ٢٠١٢ ، ترجمة عزة قناوي (مترجمة في الامانة العامة للأمم المتحدة) ، منشور على الموقع الالكتروني التالي : تاريخ الزيارة ٢٠١٩ / ١ / ١٢ .

rwi.lu.se/app/uploads/2013/06/Rule-of-Law-Arabic.pdf

^(٢) د. سام دلة ، من دولة القانون الى الحكم الرشيد (تكامل في الأسس والاليات والاهداف) ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٣٠ ، العدد ٢ ، ٢٠١٤ ، ص ٦٩ - ٧٠ .

يبدو مما تقدم ان الدولة القانونية تعمل على المحافظة على وحدة الدولة من خلال التركيز على سيادة الدستور بكونه قمة النظام القانوني في الدولة ، فضلاً عن تأكيد نصوصه على وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة ، وفرض التزامات على مؤسسات الدولة بالحفاظ على وحدة الدولة وحمايتها من خطر التفكك او انفصال اجزاء منها (١)، لذلك أخذ بمبدأ سيادة القانون في العديد من الدساتير ، كدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص في (م ٥) منه على « السيادة للقانون ... » ، وكذلك نص (م ١٣) التي عدت الدستور القانون الاعلى والاسمى في العراق ، وبأنه ملزم للجميع واي نص يتعارض معه يعد باطلاً ، وهذا الاتجاه سلكه الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ الذي نص في (م ١٠ ف ٢) منه على (تتضمن القيم الوطنية ومبادئ الحكم ما يلي أ- ... وسيادة القانون ...) ، واكد في (م ٣) منه بان اي حكومة تتشكل خلاف المبادئ والقيم التي نص عليها الدستور تعد غير شرعية ، وهذا يشير الى ضرورة الاعتماد في تشكيل اي حكومة في كينيا على اسس ومبادئ الحكم الرشيد والياته والتي منها سيادة القانون ، لكونها تعد من المبادئ والقيم التي يقوم عليها الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ ، كما اكد القانون الدستوري الكندي لسنة ١٩٨٢ في (م ٥٢) منه على سيادة القانون من خلال عد الدستور القانون الاعلى للدولة ، وعلى جميع سلطات الدولة الالتزام به .

الفرع الثاني

تحقيق الامن القانوني

يتطلب سيادة القانون ان يتحقق الاستقرار في تطبيق القواعد القانونية ، وخاصة المتعلقة باحترام الحقوق والحريات ، فلا معنى لسيادة القانون اذا لم يتحقق الشعور باستقرار العلاقات القانونية لدى المخاطبين بالقانون ، وهو ما يحققه الامن القانوني (٢) ، الذي يقصد به بانه « وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد ادنى من الاستقرار في المركز القانونية بهدف اشاعة الامن والطمأنينة بين اطراف العلاقات القانونية سواء اكانت عامة ام خاصة ، بحيث يمكن لهذه الاطراف من ترتيب اوضاعها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمالها ، دون تعرضها لإجراءات مفاجئة لم تكن بالحسبان صادرة من احدى سلطات الدولة ، ويكون من شأنه هد ركن الاستقرار او زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها » (٣) .

وانقسم الفقه بخصوص نشأة مبدأ الامن القانوني الى اتجاهين :-

(١) ينظر الفرع الثاني من المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذه الاطروحة .

(٢) د. احمد فتحي سرور ، القانون الجنائي الدستوري ، دار الشروق ، القاهرة ، ط٢ ، ٢٠٠٢ ، ص ٨٣ .

(٣) د. عامر زغير محيسن ، الموازنة بين فكرة الامن القانوني ومبدأ رجعية اثر الحكم بعدم الدستورية ، مركز دراسات الكوفة ، العدد ١٨ ، ٢٠١٠ ، ص ٢٠٢ .

١- ذهب الاتجاه الاول بان نشأته تعود للقضاء الدستوري الالمانى ، عندما اصدر قرارا في عام ١٩٦١ تضمن بان الامن القانوني بالنسبة للمواطن يتمثل بكل ما من شأنه حماية الثقة المشروعة بالمنظومة القانونية .

٢- في حين ذهب الاتجاه الثاني من الفقه بان نشأة هذا المبدأ تعود لاجتهاد محكمة العدل الاوربية التي تواترت احكامها منذ عام ١٩٦٢ على عد الامن القانوني من المبادئ الاساسية في القانون الاوربي ، و مهما يكن في امر نشأته فقد انتشر في اوربا ، وعمل به القضاء في كل من سويسرا وهولندا والبرتغال والنمسا وفرنسا (١) .

كما لا بد من الاشارة الى ان مصطلح الاستقرار المذكور انفاً لا يعني تقييد سلطات الدولة عن القيام بالإصلاحات القانونية متى دعت الضرورة لذلك ، وانما يعني تحقيق الموازنة بين امرين يتمثل الاول بقابلية القواعد القانونية للتطور والتغيير في مجالات الحياة كافة ، واما الثاني فيتعلق بحق الافراد في الاعتماد على قدر كافٍ من وضوح القواعد القانونية التي تلتزم بها السلطات العامة (٢) .

ولما تقدم يمكن تمييز اربعة صور لمبدأ الامن القانوني وهي :-

١- عدم رجعية القوانين : ويقصد به عدم سريان القوانين على الماضي ، وانما تنفذ على الوقائع التي تقع بعد نفاذها ، وبذلك يكون لسريان القانون الجديد من حيث الزمان وجهان ، وجه سلبي هو انعدام اثره الرجعي ، ووجه ايجابي هو اثره المباشر ، وقد استقر هذا المبدأ بالنص عليه في العديد من الدساتير، كدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص في (م ١٩ تاسعاً) على « ليس للقوانين اثر رجعي ... » .

٢- احترام الحقوق المكتسبة : ويقصد به بأنه لا يجوز لأي سلطة من سلطات الدولة سلب او انتهاك حقوق استمدها الافراد بطريق مشروع بموجب القوانين والقرارات النافذة ، متى كانت هذه الحقوق تتعلق بممارسة احدى الحريات العامة والحقوق الاساسية المنصوص عليها في الدستور (٣) ، وهو ما اكده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في (م ٤٦) منه التي تنص على « لا يكون تقييد ممارسة اي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور او تحديدها الا بقانون او بناءً عليه ، على ان لا يمس ذلك التحديد او التقييد جوهر الحق او الحرية » وهنا نجد ان المشرع الزم السلطة

(١) محمد سالم كريم ، دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الأمن القانوني ، مجلة القادسية للعلوم السياسية ، جامعة القادسية ، المجلد ٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ٣١٨ - ٣١٩ .

(٢) د. عادل علي المانع ، الامن القانوني الجنائي مفهومه و أسسه ، مجلة الامن والحياة ، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، العدد ٢٨٤ ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٤ .

(٣) د. عبد المجيد لخزاري و فطيمة بن جدو ، الامن القانوني والامن القضائي ، مجلة الشهاب ، جامعة الوادي ، المجلد ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ ، ص ٣٨٩ - ٣٩٠ .

التي تريد وضع ضوابط محددة لممارسة الحقوق والحريات بعدم مس جوهر الحق او الحرية ، لكونها تعد من الحقوق والحريات التي اكتسبها الشخص كونه انسان . ومن ثم يمكن تنظيم ممارستها وليس مس جوهرها ، وذات الاتجاه سلكة الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في (م ٢٤) منه التي نصت على « عدم وضع حدود لأي من الحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها في الميثاق ... »

٣- فكرة التوقع المشروع : وتعني التزام الدولة بعدم مباغثة الافراد او مفاجئتهم بما تصدره من قوانين او قرارات تنظيمية تخالف توقعاتهم المشروعة والمبنية على اسس موضوعية مستمدة من الانظمة القائمة التي تتبناها سلطات الدولة ، وقد اشارت المحكمة الدستورية في مصر إلى فكرة التوقع المشروع للأفراد وضرورة احترام المشرع لها من خلال تقييد سلطته في إقرار الأثر الرجعي للنصوص الضريبية ، وذلك في حكمها الذي قضت فيه بأن « نظام التحري عن القيمة الحقيقية للعقار بعد تمام عملية الشراء واستكمال إجراءاتها تمهيداً لإخضاع ما قد يظهر من زيادة في هذه القيمة لرسوم تكميلية يكون طلبها من ذوي الشأن مصادماً لتوقعهم المشروع »^(١)

٤- تقييد الاثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية : ان الحكم بعدم دستورية نص قانوني او قرار تنظيمي واعتباره كأن لم يكن بعد فترة زمنية من صدوره ، قد يترتب عليه المساس بمصالح الافراد الذين شملهم تطبيق النص اثناء سريانه ، مما يستلزم وضع ضوابط تحد من الاثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية بما يخدم مصالح الافراد الذين طالهم الحكم بعدم الدستورية ويضمن لهم نوعاً من الامن القانوني^(٢) ، وهو ما اكده قانون المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ (م ٤٩) منه التي تنص على « ... ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون او لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً اخر اسبق ، على ان الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الاحوال الاثر مباشر ، وذلك دون اخلال باستفادة المدي من الحكم الصادر بعدم دستورية النص ، فاذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الاحكام التي صدرت بالإدانة استناداً لذلك النص كأن لم يكن ... » .

(١) نقلاً عن : د. عبد الكريم محمد السروري ، دور المحكمة الدستورية في ارساء الامن القانوني ، مركز الحكمة للدراسات والبحوث والاستشارات ، الكويت ، يناير ٢٠٢٠ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة

<https://www.alhekmh.com.kw/?p=2252>

. ٢٠٢٠/١٠/١٣

(٢) د. عامر زغير محيسن ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ - ٢٠٤ .

إذا يعد الامن القانوني ضماناً لحماية حقوق الافراد ، فضلاً عن انه من مستلزمات النشاط الاقتصادي ، لكونه (اي الامن القانوني) يوفر المناخ السليم للاستثمار من خلال توفير الضمانات القانونية والقضائية للمستثمرين ، مما يحقق التنمية في الدول التي تتبناه^(١) .

يتضح مما تقدم ان مبدأ الامن القانوني يعمل في اطار الحكم الرشيد على بث روح الاطمئنان بين الافراد والقاعدة القانونية المخاطبين بها ، ويشكل ضماناً لحماية حقوق الافراد وتحقيق التنمية ، من خلال الاستقرار الذي يوفره للمراكز القانونية ، وتعزيز ثقة الافراد بالدولة وقوانينها ، ومساندة وتعزيز سيادة القانون (التي تعد من اليات الحكم الرشيد) في الدولة ، ويعمل على توفر الضمانات القانونية والقضائية للجميع في الدولة ، للقيام بالمشاريع والاستثمارات التي تدفع نحو تعزيز التنمية ، وهذا يخلق جواً من الانسجام بين مختلف مكونات المجتمع والدولة مما يسهم في الحفاظ على وحدة الدولة واقامة نظامها وفق اليات الحكم الرشيد .

الفرع الثالث

اختيار الكفاء للمناصب العامة في الدولة

عُرِفَت الكفاءة بانها « مزيج من المعارف النظرية والعملية التي يعتمد عليها الفرد لإدارة الاعمال المكلف بها بأفضل طريقة »^(٢) ، ويلاحظ على التعريف بانه ربط الكفاءة بمقدار المعارف النظرية والعملية التي يمتلكها الشخص .

وعرفها اخرون بانها « الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة بالشكل الذي يحقق الاهداف المحددة باقل الامكانيات »^(٣) ، وهذا التعريف ربط الكفاءة بالاستخدام الرشيد للموارد المتاحة لتحقيق الاهداف المحددة .

وقام اخرون بربط الكفاءة بالأداء فعرفها بأنها « ارتباط الخصائص الكامنة لدى الفرد بالإداء المتوسط او العالي في العمل »^(٤) .

إذا يُمكن تعريف الكفاءة بأنها (مجموعة من المعارف والمهارات والخبرات التي يعتمد عليها للقيام بالأهداف المحددة او لتحقيق اعلى المردودات باقل الامكانيات) .

^(١) فاطمه علوي ، دور الامن القانوني في دعم مشاريع الاستثمار في الجزائر ، مجلة البشائر الاقتصادية ، جامعة طاهري محمد - بشار - الجزائر ، العدد ٤ ، ٢٠١٦ ، ص ١٥٠ .

^(٢) بن جدو محمد الامين ، دور ادارة الكفاءات في تحقيق استراتيجية التميز ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير / جامعة سطيف ، ٢٠١٣ ، ص ٢ .

^(٣) خرخاش سعاد ، دور التغيير التنظيمي في رفع كفاءة وفعالية المؤسسة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير / جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، ص ٥٤ .

^(٤) د. ابو القاسم حمدي ، مصدر سابق ، ص ١٠ .

وتتميز الكفاءة بخصائص عدة اهمها :-

- ١- انها ذات هدف محدد اي ان الكفاءة تسعى لتحقيق غاية او هدف معين باستخدام المعارف المختلفة.
 - ٢- انها مُكتسبة ويقصد بها ان الكفاءة لا تولد مع الفرد وانما تكتسب عن طريق التعلم و التدريب .
 - ٣- انها مُدرّكة اي ان الكفاءة تلاحظ من خلال المنافع التي تعود على المؤسسة والقرارات الرشيدة التي تتخذ من الشخص الكفوء ، و الانشطة و الوسائل المستخدمة لتحقيق الاهداف .
 - ٤- انها مُتقدمة فعدم اعطاء دور للأشخاص الاكفاء في اظهار خبرتهم ومهارتهم ، يؤدي الى عدم تنميتها وزوالها^(١) .
 - ٥- للكفاءة طابع تجميعي وتراكمي لكونها حصيلة لتراكم وتفاعل مزيج من معارف وخبرات انسانية عدة مع الاستعداد الشخصي او الموهبة الذاتية^(٢) .
وللكفاءة انواع عدة اهمها هو التقسيم الثلاثي للكفاءة و هي^(٣) :-
 - ١- الكفاءة الفردية وهي الكفاءة المرتبطة بالشخص والتي تلمس من خلال المعارف والمهارات وحسن التصرف .
 - ٢- الكفاءة الجماعية وهي الكفاءة الخاصة بطريق العمل و التي تنتج من تبادل المعلومات والقدرات في العمل كمجموعة .
 - ٣- الكفاءة التنظيمية (الاستراتيجية) وهي الكفاءة التي تقوم على استغلال وتنمية الموارد الداخلية لتسهم في تكيف وتأثير المؤسسة في بيئتها .
- واصبحت الكفاءة من المبادئ الدستورية ، بعد ان نص عليها في اغلب الدساتير كشرط لتولي المناصب العامة للدولة ، كالدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ الذي نص في(المادة ٢٣٤) منه على « مهام وسلطات مفوضية الخدمة العامة : ٢ - ٥ - تضمن ان الخدمة المدنية تتسم بالكفاءة و الفاعلية »^(٤) ، وكذلك نجد ان الكفاءة ورد كشرط لتثبيت الشخص المعين لأول مرة في وظيفته لدى دوائر الدولة العراقية وذلك في نص (م ١٤) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل التي

^(١) مجد خضير ، مفهوم الكفاءة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاربعاء ٢٠١٩/٤/٢ .

مفهوم الكفاءة/https://mawdoo3.com

^(٢) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

^(٣) (هاملي عبد القادر ، وظيفة تقييم كفاءات الافراد في المؤسسة دراسة حالي مؤسسة سونلغاز المديرية الجهوية بتلمسان - وشركة تسويق وتوزيع المنتجات البترولية المتعددة نפטال تلمسان ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية / جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان ، ٢٠١١ ، ص ٧٥ - ٧٨ .

^(٤) وفي ذات المضمون ينظر الفصل (٩٢) والفصل (١١٥) من دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ ، وكذلك ينظر نص (م ٤٠) من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ .

نصت على « ١- يكون الموظف عند اول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة خدمة فعلية ويجب اصدار امر بتثبيته في درجته بعد انتهائها اذا تأكدت كفاءته و الا فتمدد مدة تجربته ستة اشهر أخرى .

٢- يستغنى عن الموظف اذا تأكد لدائرتة انه لا يصلح للعمل المعين في خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة » .

كما اكدت المحكمة الاتحادية العليا العراقية على ترشيح الكفاء لإشغال المناصب العامة في الدولة عندما قضت بأن « ... مطالبه القوائم والكتل السياسية بمناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في اجهزة الدولة وفق استحقاقها لا سند له من الدستور ، لان هذه العناوين ماهي الا عناوين وظيفية حدد الدستور في المادة (٦١ / خامساً) منه الجهات التي تتولى ترشيح من تراهم لإشغالها وفق الاختصاص والكفاءة ... » ^(١) ، وهذا القرار يؤكد على اختيار الاشخاص لتولي المناصب على اساس الكفاءة ، وتجنب توزيعها على اساس المحاصصة السياسية التي سببت تدهور مؤسسات الدولة وانتشار الفساد فيها ^(٢) ، اذاً يكون الاختيار على اساس الكفاءة لتولي المناصب العامة ، ملزم لجميع سلطات الدولة لكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة و ملزمة للسلطات كافة حسب نص (م ٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ومن يخالفه يعد مرتكباً لجريمة وقف او تعطيل تنفيذ الاحكام القضائية حسب نص (م ٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، كما اشار مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي العراقي الى الكفاءة في الاهداف التي يسعى لتحقيقها في (م ٢) منه التي تنص على « رابعاً : بناء خدمة مدنية على اساس المهنية والكفاءة والحياد وبما يضمن تحسين اداء الجهاز الاداري للدولة ورفع كفاءته .

خامساً : زيادة كفاءة واداء وفاعلية دوائر الدولة وموظفيها » ^(٣) .

وتبرز أهمية الكفاءة في نطاق الحكم الرشيد بما تحققه لمؤسسات الدولة من القدرة على تقديم الخدمات وتحقيق الاهداف الاستراتيجية المرسومة، بالاعتماد على المهارات والخبرات ، وعلى الادارة الرشيدة في استخدام الموارد المتاحة لتحقيق اعلى المردودات الايجابية ^(٤) .

^(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٨٩ /اتحادية/ ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ٢٨ / ١ / ٢٠٢٠ .

www.iraqfsc.iq/krarat/1/2019/89_fed_2019.pdf

2) Dr. Yasir Otaiwi Abbood ,Dr. Hussein Jabbar Abed and Dr.Arkan Abbass Hamza , The Truth of Parliamentary opposition in the constitution of the republic of Iraq 2005- Consolidate study with Decisions of the Fedral supreme court , unpublished research, p.6.

^(٣) وهناك عدة مواد اشارة الكفاءة منها (١٢ تانياً ، ٤٤) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي العراقي .

^(٤) د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، التأسيس الدستوري للحكم الرشيد دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٧٣ .

مما تقدم يتبين ان الكفاءة تُعد شرطاً لتولي المناصب العامة ، وبالأخص المناصب المهمة في الدولة ، وذلك بعد النص عليها في الدستور و قوانين الخدمة المدنية وتأكيد المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المذكور انفاً ، لكون القيادي الكفوء يستطيع بما يملكه من مهارات وخبرات على التواصل مع الجمهور وعرض اهدافه وخططه للنهوض بالدولة وتحقيق التنمية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ووضع الاستراتيجيات الناجحة لخدمة الصالح العام وتنفيذها بكفاءة ، ويعمل على تعزيز اواصر الترابط بين مؤسسات الدولة والمجتمع بمكوناته المختلفة ، مما يسهل الوصل بالحكم لتطبيق اليات الحكم الرشيد وتحقيق اهدافه في المساواة والتنمية ، وفي الوقت ذاته يحافظ على وحدة الدولة ، ويعزز ثقة جميع مكونات المجتمع بمؤسساتها .

الفرع الرابع

تحقيق المساواة

يقصد بالمساواة بأنها « عدم التمييز بين ابناء الدولة الواحدة عند تطبيق القانون عليهم »^(١) ، ويتضح من التعريف بخضوع الجميع للقانون على اساس المواطنة التي تربط الفرد بالدولة . في حين ذهب بعض الفقهاء الى التمييز بين مفهومين لمبدأ المساواة هما :
الاول هو المساواة في القانون والمتعلق بنص القانون اي بمضمونه الذي يهدف للمساواة المادية وعدم جواز النص على اي تمييز بين المواطنين وبأي سبب كان .
الثاني هو المساواة امام القانون والمتعلق بتطبيق القوانين وهو ملزم لجميع سلطات الدولة^(٢) .
ولمبدأ المساواة مظاهر عدة وهي :-

- ١- المساواة امام القانون وحسب ما ذكرناها سلفاً .
- ٢- المساواة امام القضاء ويقصد بها ان لا تختلف المحاكم التي تفصل في الجرائم او المنازعات المدنية باختلاف المكانة الاجتماعية للمتقاضين^(٣) .

(١) د. شحاته ابو زيد شحاته ، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاته القضائية ، مصر ، ٢٠٠١ ، ص ٣٢ .

(٢) د. أمين عاطف صليبا ، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون (دراسة مقارنة) ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس _ لبنان ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٨٨ .

(٣) د. احمد فاضل حسين ، نصوص دستور العراق ٢٠٠٥ ودورها في حماية مبدأ المساواة ، مجلة ديالى للعلوم الإنسانية / جامعة ديالى ، العدد ٤١ ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٣٠ . وكذلك ينظر دليله مرابط ، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق / جامعة محمد خيضر بسكرة ، ٢٠١٧ ، ص ١٧ .

٣- المساواة في تولى الوظائف العامة ، اي حق المواطنين كافة في تولى الوظائف العامة ضمن شروط محددة دون التمييز بينهم لأي سبب كان ، كما لا يمكن استبعاد احد من تولى الوظائف العامة متى ما توفرت فيه الشروط التي يحددها القانون^(١).

٤- المساواة في الانتفاع بالمرافق العامة اي المساواة بين المنتفعين كافة من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في الدولة^(٢).

٥- المساواة امام التكاليف والاعباء العامة ، وتتمثل هذه المساواة في صورتين ، الاولى المساواة في تحمل الضريبة اي ان يخضع جميع الافراد المتماثلين في الثروة والظروف الاجتماعية في تحمل عبءٍ متساوٍ من الضرائب ، والثانية المساواة في اداء الخدمة العسكرية اي ان تكون المساواة في اداء الخدمة العسكرية او الاعفاء منها مقررًا بمقتضى قواعد موضوعية تسري على الجميع متى تماثلت ظروفهم^(٣).

اما بالنسبة للمساواة وعدم التمييز على اساس الاقليات ، فان مبدأ سيادة القانون يلزم الدولة بحماية الاقليات وهويتها الثقافية والدينية واللغوية ، وتحقيق المساواة امام القانون وذلك باعتمادها على تدابير تشريعية تتفق مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمساواة والقضاء على جميع اشكال التمييز ، وضمان ترسيخ مبدأ عد التمييز في النظام الداخلي للدولة^(٤).

وقد برزت في الفكر السياسي و الدستوري نظريتان لتحديد اساس المساواة هما :-

الاولى نظرية القانون الطبيعي ويذهب انصارها الى ان الافراد كانوا في حالة الفطرة الاولى يتمتعون بالمساواة التامة فيما بينهم في ممارسة حقوقهم وحررياتهم الطبيعية ، اما الثانية فهي نظرية العقد الاجتماعي والتي يرى انصارها ان الافراد تعاقدوا فيما بينهم للخروج من حالة الفطرة الاولى من اجل الحياة في مجتمع منظم يتمتعون فيه بالمساواة التامة في الحقوق^(٥).

والمساواة يعد مدخلا للتمتع بالحقوق والحرريات كافة ، لان انهيار هذا الحق يؤدي الى فقدان الحقوق والحرريات الاخرى^(٦) ، فالتمييز بين الناس بسبب الوانهم او اعراقهم او مكانتهم الاجتماعية

^(١) (رشا جواد جمعة ، مبدأ المساواة في تولى الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري ، مجلة الحقوق / الجامعة المستنصرية ، المجلد ٤ ، العدد ١٣-١٤ ، ٢٠١١ ، ص ٣٨٤ .

^(٢) د. وجدي ثابت غبريال ، مبدأ المساواة امام الأعباء العامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، دون سنة الطباعة ، ص ٢٥ .

^(٣) ينظر د. شحاته ابو زيد شحاته ، مصدر سابق ، ص ٣٤ - ٣٨ .

^(٤) وعراب عبد المجيد ، مصدر سابق ، ص ٦٠ .

^(٥) د. جعفر عبد السادة بهير ، مصدر سابق ، ص ١٩٣ .

^(٦) د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحرريات ، دار الشروق ، القاهرة ، ط٢ ، ٢٠٠٠ ، ص ١١٣ .

يقضي على البناء الديمقراطي في الدولة ، ويؤدي الى تسلط فئة على اخرى والغاء الضمانات المقررة للحقوق و الحريات ^(١) .

وللمساواة في الفلسفة الدستورية مظهران يتمثل الاول بازالة التمييز بين الافراد بسبب الجنس او العرق او اللغة او الانتماء او العقيدة ، ويمثل الثاني بتثبيت قيمة العدل لدى الافراد سواء فيما بينهم او في مواجهة مؤسسات الدولة ^(٢) .

مما تقدم يتضح بان مبدأ المساواة يتطلب الغاء النصوص القانونية التي تتضمن التمييز بين افراد المجتمع لأي سببٍ كان ، واقامتها (اي القواعد القانونية) على قيم العدالة وتكافؤ الفرص ، مما يعد ضماناً للحقوق والحريات لجميع مكونات المجتمع ، و يضمن (اي مبدأ المساواة) تحقق المشاركة السياسية للمواطنين كافة كحق الترشيح والانتخاب والانضمام وانشاء الاحزاب السياسية ، ولذلك يعد مبدأ المساواة من اليات الحكم الرشيد التي يسعى من خلالها حماية الحقوق والحريات من جهة ، ومن جهة اخرى يحفظ وحدة الدولة من خلال تقوية الشعور الوطني لدى جميع مكوناته ، عندما يتبع النظام السياسي في الدولة سياسة المساواة بين الجميع ، فمن المعلوم ان من الاسباب الرئيسية المهدة لوحدة الدولة وظهور مطالب بعض المكونات بالانفصال هو تولد شعور بين ابنائها بان هناك سياسة تمييز ممنهجه من قبل مؤسسات الدولة تمارس ضدها ، لذلك لأهمية المساواة نص عليه في دساتير الدول كدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي اشار للمساواة في (م ١٤) منه التي تنص على « العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الأصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي » ، كما أشار الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ على مبدأ المساواة في (م ٢٠ ف ٢) التي نصت على « يتمتع كل شخص بالحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في ميثاق الحقوق الى اقصى درجة تتفق وطبيعة الحق او الحرية الأساسية » ، كما نص في (م ٤ ف أ) من الدستور الكيني على الزام المحكمة عند قيامها بتفسير ميثاق الحقوق ان تعمل في تفسيرها على تعزيز قيم المساواة والانصاف والحرية ، و كذلك نص (م ٢٧) منه على ضمان المساواة وعدم التمييز ^(٣) ، كما نصت على مبدأ المساواة المعاهدات

^(١) د. شورش حسن عمر و د. خاموش عمر عبد الله ، الحق في المساواة وموقف القضاء الدستوري منه ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون / جامعة بغداد ، المجلد ٣٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ١٠١ .

وكذلك ينظر مصطفى سالم مصطفى ، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية القانون / جامعة الموصل ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٧ - ٢٨ .

^(٢) د. شورش حسن عمر و د. خاموش عمر عبد الله ، مصدر سابق ، ص ١٠٧ .

^(٣) وفي ذات المضمون ينظر نص (م ١٥) من القانون الدستوري الكندي لسنة ١٩٨٢ ، وكذلك ينظر نص (م ٥٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الانسان^(١) .

المبحث الثاني

أثر الشفافية والمساءلة في الحفاظ على وحدة الدولة

تعد كل من الشفافية والمساءلة من اليات الحكم الرشيد التي تسعى للدول للأخذ بها ، لما لهما من اثر ايجابي على تحسين اداء مؤسسات الدولة ورفع كفاءتها في وضع وتنفيذ الخطط و الاستراتيجيات للسياسة العامة للدولة ، مما ينعكس بنتائج ايجابية على وحدة الدولة ، لذا سنبحث اثرهما على وحدة الدولة في مطلبين وعلى النحو الآتي :-

المطلب الاول : أثر الشفافية في الحفاظ على وحدة الدولة

المطلب الثاني : أثر المساءلة في الحفاظ على وحدة الدولة

المطلب الاول

أثر الشفافية في الحفاظ على وحدة الدولة

تعد الشفافية من اهم عناصر الادارة الجيدة في الحكم ، فاتباع عناصر الشفافية تجعل الحكم رشيدا ومستقراً ، ويقصد بالشفافية بأنها « المكاشفة بين الحكومة والشعب ، عبر ممثلية في البرلمان ومنظمات المجتمع المدني »^(٢) ، يلاحظ بان التعريف ركز على الهدف من الشفافية وهو المكاشفة بين الحكومة والشعب .

وعرفت ايضاً بأنها « توفر المعلومات للجميع عن القوانين والسياسات والنظم والتعليمات والقرارات الحكومية »^(٣) ، ركز التعريف هنا على مضمون الشفافية ، الذي يتطلب توفر المعلومات عن جميع مؤسسات الدولة .

مما تقدم يتضح بان الشفافية هو (جعل المعلومة المتعلقة بأعمال واجراءات الحكومة كافة بمتناول الجميع) ، والشفافية ضرورية في عمل الحكومة وخاصة من الناحية الادارية والمالية لبناء المصداقية بين المواطنين والحكومة ، فضلاً عن حصول المواطنين على المعلومات عن اعمال

^(١) أشار الإعلان العلمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨ للمساواة في (م ١) منه التي تنص على « يولد جميع الناس احراراً متساوين في الكرامة والحقوق ... » وكذلك ينظر نص (م ٢) من الإعلان ، وكذلك ينظر نص (م ٢ ف ١) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية .

^(٢) د. خديجة احمد بحيح و د. سالم عبد السلام رحومة و د. عبير أنور رضوان ، الشفافية الإدارية لدى قيادات جامعة بنغازي في ضوء بعض المتغيرات ، ص ١٢ . بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١١ .

<http://uob.edu.ly/assets/uploads/pagedownloads/4828f-.pdf>

^(٣) خالد سعد برهم ، درجة تحقيق الشفافية الإدارية لدى مديري مديريات التربية والتعليم بمحافظة غزة وعلاقتها بأداء العاملين فيها ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية التربية / الجامعة الإسلامية – غزة ، ٢٠١٤ ، ص ٨ .

الحكومة اصبح جزءاً من حقوق الانسان الذي تناولته العديد من النصوص القانونية والمواثيق الدولية ، كما ان الشفافية تضمن الكشف عن الذمة المالية ، لذا نبحت الموضوع في ثلاثة فروع ، الاول نتناول فيه تحقيق الشفافية الادارية والمالية ، والثاني خصص لحق الحصول على المعلومة ، والثالث للكشف عن الذمة المالية .

الفرع الاول

تحقيق الشفافية الادارية والمالية

يؤدي اتباع مؤسسات الدولة الشفافية في اعمالها الى تحقيق الشفافية الادارية ، و الشفافية المالية والتي سوف نبحتها تباعاً .

اولاً : الشفافية الادارية

ثانياً : الشفافية المالية

اولاً : الشفافية الادارية

يقصد بالشفافية الادارية بانها « الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي »^(١) ، يلاحظ بان التعريف حصر الشفافية بالانفتاح على الجمهور دون ان يبين الغاية منها . كما عرفت بانها « التزام الدولة وفق القانون بتزويد المواطنين بالمعلومات عن الخطط والمشاريع والميزانية ، مع توضيح طرق مساءلة من يتولى ادارة مؤسسات الدولة عن اعمالها »^(٢) ، وهذا التعريف اشار الى ضرورة وجود قوانين تلزم الدولة بتزويد المواطنين بالمعلومات عن اعمالها ، وبين بان الغاية منها مساءلة مؤسسات الدولة .

إذاً يقصد بالشفافية الادارية بانها (كشف الحكومة عن اعمالها وفق القانون للجميع بهدف تعزيز المصداقية بينها وبين المواطنين ، وتسهيل اجراءات المساءلة) .
وتكمن اهمية الشفافية الادارية في :-

١- الشفافية الادارية تسهم في نجاح خطط التطوير والتغيير : فالإدارة التي تتبنى مبدأ الشفافية الادارية ، وتعلن سياساتها وخطتها ، وتهتم بالكشفة ونشر المعلومات و تسهيل الوصول اليها ، تكون قد تخلصت من الاثار السلبية التي يبذلها العاملون في الاعتراض ومقاومة اجراءات التغيير التي تقوم بها الادارة ، ومن ثم تحولها الى نتائج ايجابية تخدم التغيير المنشود .

(١) اسيل هادي محمود ، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، العدد ٧١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٥ - ٧٦ .

(٢) سلطان غالب الديحاني ، تأثير ابعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري ، المجلة الدولية للبحوث التربوية/ جامعة الامارات ، المجلد ٤١ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ١٧٠ .

٢- الشفافية الادارية وسيلة لتقويم عمل الهيئة وترشيد قراراتها : يسهم قيام الادارة بتطبيق الشفافية في مناقشة جميع القضايا المرتبطة بعملها من اهداف وسياسات وخطط ، مما يؤدي الى ترشيد القرارات المتخذة من قبل الادارة.

٣- الشفافية الادارية وسيلة لكشف الازمات المبكرة : من المعلوم ان الازمات لا تكون بشكل مفاجئ وانما تمر بمراحل ، لذا فان الادارة التي تتبع الشفافية في عملها يمكنها كشف الازمات بمراحلها الاولى ، ومن ثم اتخاذ القرارات المناسبة لمواجهتها والقضاء عليها .

٤- الشفافية الادارية وسيلة لجذب الاستثمارات : فالمستثمر يتخذ قراراته بعد دراسة معمقة ، ومن العوامل التي تؤثر في قرارات المستثمر للاستثمار في اي بلد ، هو الاستقرار والامان وسيادة القانون وامكانية الحصول على المعلومات ووضوح التشريعات ومناسبتها^(١).

إذاً فالشفافية الادارية دورٌ في تحقيق الاصلاح الاداري ورفع كفاءة العاملين ، لكونها لا تسمح باستلام اي منصب الا من كان يتمتع بالمؤهلات المطلوبة ، وتمهد السبيل لإدارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد ، كما ان اسهامها في الاطلاع على خطط واهداف الادارة ومناقشتها يسهل في ترشيد قراراتها ودعمها من قبل المواطنين عن طريق اشراكهم في القرارات التي تهمهم وخاصة اذا كان مجتمع الدولة يتكون من مكونات عدة واتبعت الحكومة اسلوب اللامركزية الادارية او النظام الفدرالي ، هذا مما يعزز شعور الوحدة لديهم وتحافظ الدولة على وحدتها .

فضلا عن ان الشفافية الادارية تساعد في الكشف المبكر عن الازمات التي تواجهها الدولة ، ومن ثم وضع الحلول اللازمة لمعالجتها ، ولضعف الشفافية الادارية في اداء الحكومة العراقية ، نتيجة لعدم اتباع اليات الحكم الرشيد في ادارة الدولة ، لذلك لم تستطع تحديد اسباب الازمات التي يمر بها البلاد ، ووضع الخطط اللازمة لمعالجتها ، اذ يوجد نص واحد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الشفافية هي (م ١٠٦ ثالثاً) منه التي تنص على « ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ... » ، ولا توجد نصوص تشريعية تنظم الشفافية الادارية للحكومة ، بينما تحقيقاً لمبدأ الشفافية الادارية التزمت حكومة كندا بمبادئ الحكومة المفتوحة ، التي يتم تنفيذها عن طريق البيانات والمعلومات المفتوحة والحوار المفتوح ، والتي تهدف الى تعزيز الشفافية ، ومكافحة الفساد ، وكذلك كينيا التي اشارة في دستورها لسنة ٢٠١٠ في (م ٣٥ ج) على « تنشر الدولة وتعمم أية معلومات هامة تؤثر على الامة »^(٢).

^(١) مشرف بن علي عبد الله ، درجة ممارسة الشفافية الادارية في الجامعات السعودية ومعيقاتها وطرق تحسينها كما يتصورها أعضاء هيئة التدريس فيها ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية التربية / جامعة ام القرى ، ١٤٣٤ هـ . ٢٠١٣ م ، ص ٢٠ - ٢٤ .

^(٢) وسوف نتناول الشفافية في كندا وكينا والعراق بالفصل الثالث من هذه الاطروحة .

ثانياً : الشفافية المالية

عرفت الشفافية المالية بانها « التزام الحكومة بالكشف عن المعلومات المالية كافة للمواطنين والهيئات للاطلاع عليها »^(١) ، وعرفت ايضاً بأنها « الانفتاح نحو المجتمع فيما يتعلق بالنشاطات المالية لمؤسسات الدولة للمدة الماضية والحالية والمستقبلية »^(٢) ، ويلاحظ على التعريفين السابقين بانهما ركزا على مضمون الشفافية المالية المتمثل باطلاع المواطنين على النشاطات المالية للدولة ، دون بيان الغاية من هذا الكشف .

إذاً فان الشفافية المالية تعني (اتاحة المعلومات المتعلقة بالأنشطة المالية لمؤسسات الدولة وفق القانون للمواطنين و الاجهزة المتخصصة ، بهدف تسهيل المساءلة) .

وتتطلب الشفافية المالية وضع قواعد قانونية واضحة لإدارة المالية العامة ، وخاصة فيما يتعلق بالموازنة ، اذ يجب ان تخضع الايرادات والنفقات لقوانين واضحة متاحة لمن يريد الاطلاع عليها ، وان تغطي الموازنة جميع التعاملات المالية الحكومية ، وتزويد المواطنين بمعلومات شاملة عن انشطتها المالية العامة السابقة والحالية والمستقبلية^(٣) .

اذ ان الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق باستراتيجية السياسة المالية العامة ، وحسابات القطاع العام و هيكل ووظائف القطاعات الحكومية المالية من شأنه تعزيز المساءلة والمصداقية ، ودعم المواطنين للسياسات المالية للدولة^(٤) .
وتكمن اهمية الشفافية المالية في :-

- ١- تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الانفاق المالي وتوجيهه نحو تحقيق اكبر منفعة ممكنة للمجتمع .
- ٢- تفعيل المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة ، وعلى الحكومة العمل على تثقيف المواطنين بطريقة تمكنهم من المشاركة في اعداد الموازنة .

١ (د. حاجي العجلة ، دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة ، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، العدد ٢٦ ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٨ .

٢ (سناء احمد ياسين ، شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية / كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد ، المجلد ٢٣ ، العدد ١٠١ ، ٢٠١٧ ، ص ٥٩٠ .

٣ (دليل الشفافية العالمية ٢٠٠٧ الصادرة عن صندوق النقد الدولي ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٦ . <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf> .

٤ (فاطمة ساجي ، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان ، ٢٠١١ ، ص ٣١ .

٣- الحد من الازمات المالية عن طريق كشف المخاطر التي تكتنف المالية العامة ، مما يسمح باتخاذ اجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الاوضاع الاقتصادية المتغيرة، ومن ثم الحد من وقوع الازمات المالية .

٤- زيادة حصيلة الضرائب ، فالشفافية تعمل لتدعيم الثقة بين الممول الضريبي والادارة الضريبية ، عن طريق كشف المعلومات عن الفائدة المتحصلة من الانفاق العام والخدمات العامة الناتجة من الايرادات العامة والتي منها الضرائب ، مما يشكل دافعاً للمكلف بدفع الضريبة من الوفاء بالتزاماته الضريبية تجاه الخزانة العامة للدولة ، فيزيد بذلك حصيلة الضرائب .

٥- زيادة حجم الاستثمارات الوطنية والاجنبية ، فتوفر المعلومات المالية حول النفقات العامة والايادات اللازمة لتغطية هذه النفقات ، من شأنه تعزيز مصداقية السياسة المالية للدولة ، وبتث الثقة لدى المستثمرين الوطنيين والاجانب لكي يستثمروا اموالهم في الدولة ^(١) .

٦- انخفاض بمستوى الفساد ، اذ يعد اتباع الشفافية في قضايا المالية العامة مؤشر على تقليص الفرص امام الممارسات المرتبطة بالفساد ^(٢) .

إذاً فالشفافية المالية اصبحت من المبادئ الاساسية في اي اصلاح مالي ، بهدف ادارة النفقات العامة بشكل رشيد وتوجيه الموارد لتحقيق المصلحة العامة و التنمية ، ووضع الخطط الاستراتيجية لحل الازمات المالية التي تتعرض لها الدولة ، فضلاً عن تحقيق التوزيع العادل لموارد الدولة بين الجميع دون اي تمييز ، مما يسهم في ازالة شعور عدم المساواة الذي يتولد لدى بعض مكونات المجتمع ، ويعزز شعور المواطن لديهم ويسهم في الحفاظ على وحدة الدولة ، وهذا يتم عن طريق اعتماد الشفافية بإعداد موازنة للدولة ، فان مناقشة البرلمان العراقي لمشروع قانون الموازنة المحال لية من الحكومة ، وقراءته قراءة اولى وثانية حتى تشريعه بصورته النهائية بإصداره بجريدة الوقائع العراقية تعد من اهم مظاهر الشفافية المالية وخاصة ما يتضمنه قانون الموازنة من حجم الإيرادات والنفقات ومقدار العجز والخطط الموضوعة لسد هذا العجز ^(٣) .

^(١) (وللزيد من التفاصيل ينظر د. نزيه عبد المقصود محمد مبروك ، شفافية الموازنة العامة للدولة أهميتها واليات تعزيزها ، ص ٧٦٣ - ٧٧٢ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ١٦ / ٣ / ٢٠١٩ .

https://mksq.journals.ekb.eg/article_7807_76bee2257e9f42bad2dc0ca8fbb9bbbd.pdf

^(٢) د. حاجي العجلة ، مصدر سابق ، ص ١١٠ .

^(٣) (وسوف نتناول الشفافية في كندا وكينيا والعراق في الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

الفرع الثاني

الحق في الحصول على المعلومة

عرف قانون الحق في الحصول على المعلومات المغربي المرقم ٣١،٣١ لسنة ٢٠١٨ ، في (م ٢) منه المعلومة بانها « المعطيات والاحصائيات المعبر عنها في شكل ارقام او احرف او صور او تسجيل سمعي بصري او اي شكل آخر ، والمضمنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات وقرارات ودوريات ومناشير ومذكرات وقواعد البيانات وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام ، التي تنتجها او تتوصل بها المؤسسات او الهيئات المعنية في اطار مهما المرفق العام ، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها ورقية او الكترونية او غيرها »^(١) .

اما التعريف الفقهي للمعلومة فقد عرفها بعضهم بأنه « ما موجود في السجلات والوثائق المكتوبة ، او المحفوظة الكترونياً ، او الرسومات ، او الخرائط ، او الجداول ، او الصور ، او الافلام ، او الميكرو فيلم ، او التسجيلات الصوتية ، او أشرطة الفيديو ، او الرسوم البيانية ، او أية بيانات تقرأ على اجهزة خاصة ، او أية أشكال أخرى يرى المفوض بإعطاء المعلومة أن من شأنها ان تعتبر معلومة »^(٢) ، في حين عرفها اخرون بأنها « حق الجمهور في الحصول على جميع المعلومات التي تضع السلطات اليد عليها »^(٣) ، ويلاحظ على التعريف المتقدم بأنه يعطي الحق في الحصول على جميع المعلومات دون استثناء وهذا غير صحيح ، لأن اغلب القوانين المنظمة لهذا الحق وضعت استثناءات لا يجوز الحصول على معلومات بشأنها ، فقد وضع معايير اساسية للاستثناءات التي ترد على حرية تداول المعلومات وهي^(٤) :-

^(١) وكذلك قانون ضمان الحصول على المعلومات الاردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠١٢ فقد عرف المعلومة في (م ٢) منه بأنها « أي بيانات شفوية او مكتوبة او سجلات او احصاءات او وثائق مكتوبة او مصورة او مسجلة او مخزونة الكترونياً او بأي طريقة وتقع تحت ادارة المسؤول او ولايته » .

وقانون الحصول على المعلومة اليمني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ فقد عرف المعلومة في (م ٢) منه بأنها « حقائق مدركة في الوعي تتواجد معنوياً كقيم معرفية ومادية في شكل ارقام و حروف ورسوم واصوات ويتم جمعها ومعالجتها وحفظها وتبادلها بوسائط الكترونية ورقية » .

و قانون الحق في الحصول على المعلومات في اقليم كردستان العراق رقم ١١ لسنة ٢٠١٣ ، والذي عرف المعلومة في (م ١) ثامناً) منه بأنها « بيانات شفوية او مكتوبة او سجلات او احصائيات او وثائق مكتوبة او مصورة او مسجلة او مخزونة الكترونياً او بأية طريقة اخرى »

^(٢) د. فرحان نزال المساعيد ، حق الحصول على المعلومة في التشريعات الأردنية ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون / جامعة بغداد ، المجلد ٣٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٠٩ .

^(٣) محمد جبار طالب ، حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الانسان ، مجلة كلية الحقوق جامعة النهريين ، المجلد ١٦ ، العدد ١ ، ٢٠١٤ ، ص ٢٥٥ .

^(٤) احمد عزت و ريهام زين و سارة المصري و رؤى ابراهيم و عماد مبارك ، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة ، مؤسسة حرية الفكر والتعبير ، شارع عبد الخالق ثروت ، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠١١ ، ص ١٥ .

١- ان يرتبط كشف المعلومات بالهدف الشرعي المنصوص عليه في القانون .
 ٢- اذا ترتب على الكشف عن المعلومات ضرر بحق يحميه القانون .
 ٣- اذا كان الضرر المترتب عن الافصاح عن المعلومات أكبر من المصلحة المتحصلة من الحصول على المعلومات .
 ويؤكد البعض ان السبب في اتساع الدول^(١) التي اصدرت قانوناً للحق في الحصول على المعلومة يكمن في :-

١- ارتفاع المطالبة بالديمقراطية التشاركية فالشعوب لم تعد تكتفي بتقبل الحكم الصادر من الاعلى.
 ٢- التطور التكنولوجي الذي جعل المعلومات اقرب من اي وقت مضى .
 ٣- تزايد وعي المواطنين بالحصول على المعلومات المتعلقة بعمل مؤسسات الدولة^(٢) .
 ويتميز الحق في الحصول على المعلومة بسمات عدة أهمها^(٣) :-

١- ان هذا المفهوم هو من المفاهيم الديمقراطية ، لذا يمكن ان يتقلص ويتسع حسب النظام السياسي في الدولة .
 ٢- ان هذا الحق يشمل المواطنين كافة دون تمييز لأي سبب كان .
 ٣- يشمل هذا الحق جميع الوثائق التي تحتفظ بها السلطات العامة ، الا اذا ترتب على افشائها ضررُ بأمن الدولة او المصلحة العامة للدولة على ان تقرر ذلك هيئة مختصة .
 كما ان للمحاكم الدستورية دور مهم في اعمال حق الحصول على المعلومات ، نتيجة تأثرها في تفسيرات المنظمات الدولية لحقوق الانسان فيما يتعلق بحرية الرأي والتعبير ، فأصدرت المحكمة

(١) تعد السويد اول دولة في العالم وضعت قانوناً للمعلومات عام ١٧٦٦ ، الا انه وبعد مرور (٢٠٠ سنة) تقريباً اقرته الولايات المتحدة الامريكية ثم استراليا وبعدها كندا ونيوزلندا في العام ١٩٨٢ ، ثم ارتفع عدد الدول التي شرعت قانوناً للمعلومات في العام ١٩٩٠ الى (١٨ دولة) ، وتسارعت بعدها اصدار قوانين للمعلومات ، اذ يوجد في العام ٢٠١٢ (٩٣ دولة) لديها قانون للمعلومات .

ينظر محمد حسين أبو عرقوب ، جاهزية المؤسسات الإعلامية الفلسطينية لاستخدام قانون حق الحصول على المعلومات ، سلسلة أبحاث وسياسات الاعلام ، مركز تطوير الاعلام في جامعة بيرزيت ، فلسطين _ رام الله ، ط ١ ، ٢٠١٦ ، ص ٦ . وكذلك ينظر حق الحصول على المعلومات ، دراسة اعدتها مركز القدس للدراسات السياسية ، مكتب عمان _ الأردن ، ص ١١ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي :- تاريخ الزيارة ٢٣ / ٢ / ٢٠١٩ .

<http://cms.alqudscenter.org/fileman/Uploads/pdfs/20170601075747.pdf>

(٢) يحيى شقير ، مدى توافق ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن مع المعايير الدولية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق / جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٢ ، ص ٤٢ .
 (٣) زعباط الطاهر ، حق المواطن في الوصول الى المعلومة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق / جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، ٢٠١٤ ، ص ١٠ - ١١ .

الدستورية العليا المصرية بأحد قراراتها بان « ما توخاه الدستور من ضمانات حرية التعبير ، هو ان يكون التماس الاراء والافكار وتلقيها عن الغير ونقلها اليه غير مقيد بمصادر بذواتها »^(١) .

إذا فسهولة الحصول على المعلومة تجعل ادارة مؤسسات الدولة تتمتع بكفاءة ومهنية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان حصول المواطنين على المعلومة الصحيحة ، ستمكنهم من اتخاذ الخيارات المهمة التي يتطلبها المجتمع التشاركي ، ويعطيه دافعاً للمشاركة في الشأن العام ، مما يثمر عنه تنمية في المجالات كافة سياسية واقتصادية واجتماعية^(٢) .

وتأتي أهمية الحق في الحصول على المعلومات بكونه أحد الاليات التي تعزز وتدعم ممارسة الحقوق الاخرى ، وتوفر البيئة المناسبة لحمايتها ، سواء اكان على مستوى الفرد الذي يطمح بالتمتع بحقوقه دون عنف او تمييز لأي سبب كان ، او على مستوى المجتمع الطامح لتنمية انسانية حقيقية تُحترم فيها الحقوق ويقوم على اسس ديمقراطية تحترم معايير الشفافية والحكم الرشيد ، فضلاً عن توفير المعلومات وسهولة الوصول اليها يعمل على اصلاح مؤسسات الدولة وجعلها اكثر كفاءة وشفافية ، فتعد بذلك الية من الاليات الاساسية لإقامة الحكم الرشيد في الدولة^(٣) .

فضلاً عن ان تعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن اعمال المؤسسات العامة وعن الاجراءات و الخدمات المقدمة الى المواطنين ، سيمنع من جعل هذه المعلومات وسيلة لاستغلال المواطنين من جهة ، ومن جهة اخرى تعزز روح المواطنة في العلاقة بين مؤسسات الدولة والمواطنين ، القائمة على الحقوق والواجبات المتبادلة بينهما^(٤) ، مما يحفظ وحدة الدولة من مخاطر الانفصال ، لذلك اتجهت اغلب الدول على تشريع قانون الحق في الحصول على المعلومات ، كما في كندا اذ توفر (م ٢) من قانون الوصول إلى المعلومات لسنة ١٩٨٥ للمواطنين الكنديين والمقيمين الدائمين أو أي شخص (أو كيان) موجود في كندا الحق القانوني في الحصول على المعلومات ، بأي

^(١) وكذلك في اليابان قررت المحكمة العليا عام ١٩٦٩ مبدأ حق المعرفة وانه محمي بموجب النص العام المتعلق بحرية التعبير في (م ٢١) من الدستور ، وفي الهند اصدر المحكمة العليا عام ١٩٨٢ قرراً جاء فيه « ان حق الوصول الى المعلومات الحكومية هو جزء اساسي من الحق الاساسي لحرية التعبير في (م ١٩) من الدستور الهندي » ، وفي كوريا الجنوبية حكمت المحكمة الدستورية عامي ١٩٨٩ و ١٩٩١ بأن الحق في المعرفة « متأصل في ضمان حرية التعبير في (م ٢١) من الدستور ... وان هذا الحق قد تم انتهاكه عندما رفض المسؤولون الحكوميون كشف وثائق مطلوبة » .

للمزيد ينظر يحيى شقير ، مصدر سابق ، ص ٤٣ - ٤٤ .

^(٢) ميت هام ، الانفتاح والولوج الى المعلومة : مفتاحك الى الشأن العام ، ترجمة مؤيد مهيار ، المعهد الدنماركي لحقوق الانسان ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢ .

^(٣) احمد عزت وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٦ .

^(٤) ايمن احمد محمد ، الفساد والمسائلة في العراق ، مؤسسة فريديش ايبيرت ، مكتب الأردن والعراق ، ٢٠١٣ ، ص ٧ - ٨ .

شكل من الأشكال ، الخاضعة لسيطرة مؤسسة حكومية ، بما يضمن إتاحة المعلومات للجمهور مع مراعاة الاستثناءات التي لا يجوز الاطلاع عليها بموجب القانون ، كما انشئ بموجب (م ٣٦) من القانون منصب مفوض المعلومات الذي يكون من اختصاصاته ، التحقيق في الشكاوى المقدمة لتنفيذ قانون المعلومات ، وكذلك كينيا شرعت قانون الوصول الى المعلومات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٦ لضمان حق الجميع بالوصول للمعلومات ولتعزيز الشفافية ، بينما لم يشرع العراق الى الان قانون الحق في الوصول الى المعلومات ، وانما اشار لحق الصحفي في الحصول على المعلومات في قانون حقوق الصحفي العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠١١^(١) .

الفرع الثالث

الكشف عن الذمة المالية

عُرف الكشف عن الذمة المالية^(٢) بأنه « افصاح الموظف عن ذمته المالية » ونلاحظ بان هذا التعريف جاء مقتضب ولم يبين المراد بالكشف عن الذمة المالية ، وعرف ايضاً بأنه « المحرر الذي يبين فيه الخاضع ماله من حقوق وما عليه من التزامات » وهذا التعريف لم يبين المقصود بالخاضع ، وكذلك لم يبين الغاية من الكشف عن الذمة المالية^(٣) .

مما تقدم يمكن تعريف الكشف عن الذمة المالية بأنه (الافصاح التحريري للمكلف عن ذمته المالية وذمة زوجه واولاده القاصرين للجهة المحددة بالقانون للحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة) . وهناك اهداف عدة تكمن وراء الزام المكلف بتقديم تقرير الكشف عن ذمته المالية وهي^(٤) :-

- ١- هدف سياسي فان كشف المسؤولين بالدولة عن ذمهم المالية ، وتمكين المواطنين من الاطلاع عليها ، يعمل على تعزيز ثقة المواطنين بالمسؤولين في الدولة .
- ٢- هدف اداري يتمثل بالرقابة على الذمة المالية للمكلف ، لكي لا يكون هناك تغليب للمصالح الخاصة على المصالح العامة .
- ٣- هدف جنائي فتكون هذه التقارير اداة للكشف عن جريمة الكسب غير المشروع في حال تحققه من المكلفين .

^(١) وسوف نتناول بالتفصيل موضوع الشفافية والحق بالحصول على المعلومات في كل من كندا وكينيا والعراق في الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

^(٢) تعرف الذمة المالية بانها « مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية حالية ومستقبلية » . ينظر د. اثير طه محمد ، النظام القانوني لكشف المصالح المالية في العراق ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد ٣٦ ، ص ٥٩٢ .

^(٣) رقية عادل حمزة ، جرائم الكشف عن الذمة المالية في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون / جامعة البصرة ، ٢٠١٦ ، ص ٧ .

^(٤) صفاء جبار عبد ، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون / جامعة كربلاء ، ٢٠١٥ ، ص ٤ .

ولا يوجد معيار يمكن الاستناد عليه لتحديد الاشخاص المكلفين بتقديم تقرير الكشف عن ذممهم المالية ، وانما تضيق او تتسع قائمة المكلفين من دولة الى اخرى ، ويرجع ذلك لظروف ونظام الدولة ، فضلاً عن الاهداف المرجوة من هذه التقارير (١) .

و المكلفين بالكشف عن ذممهم المالية في العراق هم ، رئيس الجمهورية ونوابه ، رئيس ونائب الرئيس واعضاء مجلس النواب ، ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجته ، اعضاء مجلس الاتحاد ، رئيس مجلس القضاء الاعلى والقضاة واعضاء الادعاء العام ، رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا، رؤساء الاقاليم ورؤساء وزرائها ووزرائها ووكلائهم ، ورئيس اعضاء مجلس نواب الاقليم ، وكلاء الوزراء ومن يتقاضى راتب وكيل وزير، اصحاب الدرجات الخاصة والعليا ، رؤساء واعضاء مجالس المحافظات المنتظمة في اقليم وغير المنتظمة في اقليم ، والمحافظون ونوابهم ومعاونوهم ومستشاروهم والقائم مقامون ومديرو النواحي ، ورؤساء الجامعات الحكومية والاهلية وعمداء الكليات ، ورؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم ونوابهم ، وقادة الفيالق والفرق ورؤساء الاجهزة الامنية والضباط في القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية من رتبة مقدم فما فوق في التشكيلات العسكرية والامنية كافة وضباط الاستخبارات في الافواج صعوداً ومديرو الدوائر الامنية من غير حامل الرتب ، المدراء العامون ومن هم بدرجتهم ، محققو مجلس القضاء الاعلى ومحققو الهيئة ، العاملون في هيئة النزاهة ، رؤساء الجمعيات والاتحادات والنقابات والمنظمات ومؤسسو ورؤساء الاحزاب السياسية (٢) ، اما في مصر فقد ذكرتهم اللائحة التنفيذية رقم ١١١٢ لسنة ١٩٧٥ لتنفيذ قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ (٣) .

(١) رقية عادل حمزة ، مصدر سابق ، ص ١٩ .

(٢) ينظر (م ١٦) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

(٣) نصت (م ٢) من اللائحة التنفيذية رقم ١١١٢ لسنة ١٩٧٥ لتنفيذ قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ على (يقدم الخاضعين لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار اليه اقرارات الذمة المالية الى الجهات الآتية: ١- رئيس ديوان رئيس الجمهورية بالنسبة لرئيس الجمهورية ونوابه ومساعد رئيس الديوان بالنسبة لمن هم في درجة نائب رئيس وزراء أو وزير أو فئة ممتازة برئاسة الجمهورية .

٢- أمين عام مجلس الشعب بالنسبة الى رئيس المجلس ووكلائهم والأعضاء .

٣- أمين عام مجلس الوزراء بالنسبة الى رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.

٤- أمانة اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي بالنسبة الى اعضائها وأعضاء تشكيلاته القيادية الأخرى وسائر العاملين في تلك اللجنة وهذه التشكيلات عدا العاملين الذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

٥- مدير ادارة شئون الضباط للقوات المسلحة بالنسبة الى رجال القوات المسلحة

٦- مدير الإدارة العامة لشئون الضباط بوزارة الداخلية بالنسبة الى رجال الشرطة.

٧- مدير ادارة العمد والشايخ بوزارة الداخلية بالنسبة لهم .

٨- سكرتير المجلس المحلى بالنسبة الى أعضاء المجلس.

٩- مدير ادارة شئون العاملين في كل من المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكي العربي بالنسبة الى رؤساء وأعضاء مجالس الادارة والعاملين فيها عدا العاملين الذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث ==

و المكلفين ملزمين بتقديم التقارير خلال المدة المنصوص عليها قانوناً ، وهناك ثلاثة انواع من التقارير هي :-

- ١- التقرير الابتدائي الذي يلزم المكلف بتقديمه عندما يشغل وظيفة او منصباً يقتضي ذلك .
- ٢- التقرير الدوري وهو التقرير الذي يقدم في اوقات منتظمة للجهة المحددة ، لمعرفة فيما اذا كانت هناك زيادة طرأت على ذمة المكلف ومصدرها .
- ٣- التقرير الختامي وهو التقرير الذي يلزم المكلف بتقديمه بعد انتهاء اشغاله للوظيفة او المنصب واثناء المدة المحددة قانوناً^(١) .

وعلى الجهة المحددة بالقانون ارسال التقرير الابتدائي الى المكلف ، اما التقارير الدورية والختامية فترسل الى دائرته ، وبعدها تقوم الجهة المحددة بالقانون استلام التقارير و فحصها وتدقيقها ، وفي العراق تقوم دائرة الوقاية في هيئة النزاهة بإرسال واستلام التقارير وفحصها وتدقيقها ، اما في مصر فان ادارة الكسب غير المشروع هي الجهة التي تقوم بطلب ملفات تقارير المكلفين والبيانات والايضاحات من الجهات المعنية وعرضها على هيئات الفحص والتدقيق^(٢) .

مما تقدم يكون تقرير الكشف عن الذمة المالية في اطار الحكم الرشيد ، هو مظهر من مظاهر الشفافية المتمثل بالزام المكلف بتقديم هذا التقرير ، و في ذات الوقت يُعد إجراءً مهماً لمساءلة المكلف عند امتناعه او تأخره او تقديمه بيانات كاذبة او عجزه عن اثبات مصدر الزيادة غير المبررة في ذمته المالية هذا من جهة ، ومن جهة اخرى فان تقديم المكلف تقرير كشف عن ذمته المالية بأنواعها الثلاث (الابتدائي ، والدوري ، والختامي) للجهة المحددة قانوناً ضمن التوقيات المحددة ، وتمكين المواطنين

١٠- مديروا ادارات شئون العاملين في الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التي ينسب اليها النشاط الذي تمارسه النقابة او الاتحاد أو الجمعية ذات انفع العام او الجمعيات التعاونية وذلك بالنسبة الى الفئات المنصوص عليها في البندين السادس والسابع من المادة (١) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار اليه.

١١- مديروا ادارات شئون العاملين بالوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام والشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها وذلك بالنسبة الى باقى الفئات المنصوص عليها في البنود الأول والرابع والخامس والتاسع من المادة (١) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار إليه.

١٢- مديروا ادارات شئون العاملين بالجهات المتعامل معها وذلك بالنسبة للمولين الخاضعين لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه ، والمنصوص عليهم في البند (١٠) من المادة (١) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار اليه.

١٣- الجهة التي يحددها رئيس الجمهورية بالنسبة للفئات التي يصدر قرار باخضاعها لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المشار اليه.

وإذا كان للخاضع أكثر من صفة وجب عليه أن يقدم اقراره الى جهة عمله الأصلي وأن يخطر باقى الجهات الأخرى بما يفيد ذلك .

(١) وللمزيد ينظر د. خالد خضير دحام ، تجريم الكسب غير المشروع ومبدأ البراءة (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة ٧ ، العدد ٢ ، ٢٠١٥ ، ص ١٧١ - ١٧٢ .

(٢) وللمزيد ينظر صفاء جبار عبد ، مصدر سابق ، ص ١٣ - ١٧ .

من الاطلاع عليها، يسهم في القضاء على الفساد وتعزيز ثقة المواطنين بمسؤولي الدولة ويدعم التنمية في المجالات كافة ، هذا مما ينعكس ايجاباً على صون وحدة الدولة وتقويتها .

المطلب الثاني

أثر المساءلة في الحفاظ على وحدة الدولة

عرفت المساءلة بانها « التزام المسؤولين بتسبيب الاعمال والقرارات التي يتخذونها وتحمل مسؤولية نتائجها »^(١) ، هنا التعريف ركز على جانبين ، الاول هو الالتزام بالتسبب من جانب المسؤولين ، والثاني تحمل المسؤولية

اذاً فالمساءلة تعني (محاسبة المسؤولون عن الاعمال التي تصدر عنهم وتحمل المسؤولية عنها) ، والمساءلة مهمة اذ ان اليات الحكم الرشيد الاخرى (المشاركة ، سيادة القانون ، الشفافية) لا يمكن ان تحقيق الهدف منها مالم تكن هناك مساءلة للحكومة عن اعمالها ، هذه من جهة ، ومن جهة اخرى فان الشفافية تعد وسيلة من وسائل المساءلة ، لان كشف المعلومات واطلاع المواطنين يمهّد الطريق لمساءلة الحكومة والقضاء على مظاهر الفساد ، لذا سنبحث الموضوع على ثلاثة فروع هي:-

الفرع الاول : انواع المساءلة

الفرع الثاني : مساءلة رئيس الدولة

الفرع الثالث : مكافحة الفساد

الفرع الاول

انواع المساءلة

هناك ثلاثة انواع للمساءلة وهي المساءلة السياسية ، والادارية ، والقضائية ، ولكل منها دور تمارسه في مساءلة الحكومة عن اعمالها ، والتي سوف نبحثها تباعاً بعرض دور كل منها بشيء من الايجاز.

اولاً : المساءلة السياسية

تتمثل المساءلة السياسية في صورتين هما المساءلة البرلمانية و مساءلة الرأي العام ، والتي سوف نبحثها على النحو الاتي .

أ-المساءلة البرلمانية

يقصد بالمساءلة البرلمانية بانها « مجموعة من الاجراءات التي يلجأ اليها البرلمان لمحاسبة

(١) د. فلاق محمد و حدو سمير ، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري (تجارب دولية) ، مجلة الردة لاقتصاد الاعمال ، العدد ١ ، ٢٠١٥ ، ص ١٤ .

السلطة التنفيذية عن ادارتها لشؤون الدولة»^(١) ، و تتمثل بمساءلة البرلمان لأعضاء السلطة التنفيذية

عن اعمالهم ، والتي يختلف نطاقها من دولة الى اخرى ، حسب النظام السياسي السائد في الدولة ، ومدى التطور الديمقراطي ، والحدود المرسومة لها في الدستور^(٢) ، ففي النظام البرلماني تكون مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية عندما تتعلق بالسياسة العامة للحكومة ، وفردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها^(٣) ، ويمارسها البرلمان بصور عدة هي :-

- ١- حق السؤال : اذ يكون لكل عضو من اعضاء البرلمان توجيه سؤال الى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء^(٤) ، للاستفهام منه عن موضوع محدد يدخل في اختصاصه او لاستيضاح
- ٢- معلومات معينة او بقصد لفت نظر الحكومة الى امر معين^(٥) .
- ٣- طرح موضوع عام للمناقشة : من حق اعضاء البرلمان ان يطلبوا عرض موضوع عام للمناقشة للاستيضاح عن سياسة الحكومة بشأن موضوع معين ، ولا يتضمن طرح موضوع للمناقشة توجيه اتهاماً الى الحكومة وانما وسيلة لتبادل الرأي حول موضوع معين^(٦) .
- ٤- الاستجواب : يقصد به وسيلة اتهامية للحكومة كلها او احد اعضاءها بشأن موضوع معين او فعل قام به ، وينتهي الاستجواب باتخاذ البرلمان قراره الذي قد يكون في صالح الحكومة او ضدها ، ويترتب عليه سحب الثقة من الحكومة او احد اعضاءها اذا ثبت الإدانة بالتقصير او الفشل^(٧) .

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري (مسؤولية السلطة العامة) ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣ .

(٢) وسيم حسام الدين ، الرقابة البرلمانية على اعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٥ .

(٣) د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ط ١ ، ٢٠١٠ ، ص ٣١ .

(٤) د. عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها وظائفها ، اصدار مجلة الحقوق كلية الحقوق / جامعة الكويت ، ط ١ ، ١٩٨٧ ، ص ٢٧ .

(٥) د. احمد سعيان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٩٩ .

(٦) د. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة في دولة الامارات العربية المتحدة ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٠٤ .

(٧) ياسين بن بريح ، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، ط ١ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧ . وكذلك ينظر د. إبراهيم الدسوقي ، الاستجواب الوزاري نظرية تقييمية ، مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي / جامعة الكويت ، ملحق العدد ٢ ، السنة ٢٥ ، ٢٠٠١ ، ص ٥ .

٥- التحقيق البرلماني : فللبرلمان الحق في اجراء التحقيق في مسألة معينة عن طريق اللجان الدائمة التي تساعد رئاسة البرلمان بالاطلاع على اداء الحكومة وتقييمه ، وقد تشكل لجان خاصة من اعضاء البرلمان للتحقيق في موضوع يتعلق بأداء الهيئات العامة للدولة ، ويكون لهذه اللجان جمع المعلومات والاطلاع على الوثائق واستدعاء ذوي الشأن ، وتنتهي مهمة اللجان بإعداد تقرير ورفعها للبرلمان لاتخاذ القرار بشأنه^(١) .

٦- سحب الثقة : ويراد به حق البرلمان بسحب الثقة من احد الوزراء او من الحكومة بأكملها ، فيؤدي الى استقالة الوزير او الحكومة بأكملها ، و المسؤولية السياسية اما ان تكون فردية تنصب على احد الوزراء عند تقرير مسؤولية عن فعل يتعلق بوزارته ، او مسؤولية تضامنية تنصب على الحكومة بأكملها اذا كان الفعل ينسب لها و يتعلق بسياساتها^(٢) .

يتضح مما تقدم بأن المساءلة البرلمانية هي مساءلة سياسية للحكومة سواء اكانت فردية او تضامنية عن الاعمال المكلفة بها ، والتي تبدأ بتوجيه السؤال الى حد سحب الثقة من الحكومة الذي يعد اقصى حد في المساءلة البرلمانية ، وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في (م ٦١ سابعاً) على صور المساءلة البرلمانية المذكورة انفاً ، وكذلك الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ نص على المساءلة البرلمانية في المواد (٩٥ ، ١٥٣)^(٣) ، وبذلك تضمن عدم اقدام الحكومة على اتخاذ قرارات او وضع خطط عاجلة غير مدروسة مادام ان هناك مساءلة فاعلة لها من قبل ممثلي الشعب ، التي تمهد السبيل نحو ادارة الدولة ادارة رشيدة^(٤) .

ب - مساءلة الرأي العام

ويقصد بالرأي العام بأنه « مجموعة الآراء التي تسود مجتمعاً معيناً بشأن قضية معينة »^(٥) ، لذا فان تجاهل الحكومة للرأي العام او العمل في اتجاه يخالفه ، يعرضها الى ضغوطات تلجئها الى

^(١) السيد محمد حسين الجوهري ، الرقابة على مشروعية استثمار القطاع العام (الرقابة البرلمانية - رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات - رقابة الأجهزة التنفيذية) ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٢ .

^(٢) د. حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٥ ، العدد ١ ، ٢٠١٦ ، ص ٧٦ - ٧٨ .

^(٣) وفي ذات المضمون ينظر دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ في الفصول (١٠٠ ، ١٠١ ، ١٠٢ ، ١٠٣) ، وكذلك ينظر دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ في الفصول (٩٦ ، ٩٧ ، ٩٨) ، وكذلك ينظر دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ في المواد (من ١٢٩ الى ١٣٦) .

^(٤) وسوف نتناول المساءلة البرلمانية في كندا وكينيا والعراق في الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

^(٥) د. كاظم علي عباس و علي مجيد ، الرقابة الشعبية على اعمال الحكومة ، المجلة السياسية والدولية / جامعة المستنصرية ، العدد ٢٨ - ٢٩ ، ٢٠١٥ ، ص ٨١ .

الاتفاق مع رغبات الرأي العام ، فالحكومات تستمد قوتها وفعاليتها في النظم الديمقراطية من قوة وتأيد الرأي العام (١) .

ويتشكل الرأي العام عن طريق الاعلام الحر والاحزاب السياسية وجماعة الضغط التي تقوم بتشخيص مخالقات الحكومة ونقلها الى علم الافراد ، لتسليط ضغط على الحكومة لتصحيح مخالقاتها (٢) ، ويرتبط تأثير هذه الوسيلة الرقابية بقوة الوعي السياسي لدى الافراد ودرجة تقدم المجتمع وتوفر القدر الكافي من الحريات الاساسية (٣)

يتضح مما تقدم بان المساءلة السياسية بصورتها (البرلمانية والرأي العام) تتميز بكونها اداة شعبية لضمان عدم انحراف الحكومة عن الاعمال المكلفة بها بموجب الدستور ، وضمان حقوق الافراد وحرياتهم ، ولكن مما يؤخذ عليها ان مساءلة الرأي العام لا تتمتع بتأثير فعال الا في الدول التي تكفل الحريات السياسية ، و قد تصاب بالانحراف نتيجة تدخل الاعتبارات الحزبية لعمل البرلمان ، كما تنعدم في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد (٤) .

إذاً رقابة الرأي العام هي رقابة شعبية للحكومة وتعمل على الضغط عليها لحثها على الالتزام بسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات ، وللوفاء بخطى التنمية في المجالات كافة ، مما يضمن ادارة رشيدة لمؤسسات الدولة .

ثانياً : المساءلة الادارية

ويقصد بها قيام الادارة بنفسها بمراقبة مدى مطابقتها تصرفاتها واعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع او مدى ملاءمته للظروف المحيطة بها ، وقد تباشر الادارة هذه الرقابة من تلقاء نفسها او بناءً على تظلم يقدم من الافراد (٥) .

إذاً فالمساءلة الادارية تكون بطريقتين هما :-

الطريقة الاولى تكون تلقائية تجريها الادارة من تلقاء نفسها بصدد مراجعة وتقييم اعمالها ، وهي اما ان تكون ولائية تكون من ذات الموظف الذي اصدر القرار ، فيكون له اذا تبين ان قراره مخالف للقانون ، جاز له سحبه او الغاءه ، او قد تكون رئاسية والتي تكون لجهة ادارية اعلى من الجهة مصدرة القرار ،

(١) د. صدّاع دحام طوكان و د. عبد الصمد رحيم كريم ، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية / جامعة كركوك ، المجلد ٥ ، العدد ١٧ ، ص ٤٧٥ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ط ٢ ، ٢٠١٢ ، ص ٩١ .

(٣) د. أبو بكر مرشد فازع ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة (دراسة مقارنة) ، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ، عابدين - القاهرة ، ط ١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٥٨ .

(٤) د. علي سعد عمران ، القضاء الإداري ، مكتبة دار السلام ، النجف الاشرف ، ط ١ ، ٢٠١٦ ، ص ٧٨ - ٧٩ .

(٥) د. جعفر عبد السادة بهير ، مصدر سابق ، ص ٢٠٢ .

اذ يكون لكل رئيس الحق في مراقبة مرؤوسيه طبقاً للمبادئ العامة للقانون ، ومن ثم يكون للرئيس سحب او الغاء قرار المرؤوس المخالف للقانون ، وقد مُنح رئيس مجلس الوزراء في العراق صلاحية توجيه نوابه والوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة ادائهم واعمال الوزارات ، ويمكنه ان يتقدم بتوصية الى مجلس النواب لاعتبار اي من اعضاء مجلس الوزراء مستقيلاً بسبب تعليق عملة في الحكومة لمدة ٣٠ يوماً او الاعلان عن تعليق حضوره اجتماعات المجلس او عدم حضوره عمدا ودون عذر مشروع للاجتماعات لمدة ثلاث جلسات متتالية^(١).

الطريقة الثانية وتكون بناء على تظلم يقدم من المتضرر من قرار الادارة يبين فيه أوجه مخالفة القرار للقانون طالبا الغاءه ، والتظلم قد يكون ولانياً يقدم الى من صدر منه القرار مباشرة ، او يكون التظلم رئاسياً يقدم الى الرئيس الاداري للموظف او الجهة التي صدر منها القرار ، او قد يقدم التظلم الى لجنة ادارية وقد اخذ بالطريقتين اعلاه العديد من الدول منها مصر والعراق^(٢).

وللمساءلة الادارية عدد من المزايا والعيوب ، فمن مزاياها انها اكثر يسراً ومرونة اذ لا تحتاج الى اجراءات معقدة ، ولا تكلف المتظلم تكاليف واعباء مالية كما في الرقابة القضائية ، وهي رقابة مشروعية و ملائمة في ان واحد فتمنح الادارة صلاحيات واسعة للتعامل مع القرار المخالف من ناحية الغاءه او سحبه او تعديله ، ومن الانتقادات التي وجعت لها انها تقوى وتضعف حسب قوة وضعف الجهاز الاداري في الدولة فهي تقوى في النظام المركزي وتضعف في النظام اللامركزي ، كما تقتصر الى الحياد والاستقلال لكون الادارة تجمع صفتي الحكم والخصم في ان واحد ، فضلاً عن انها غير ملزمة بالرد على تظلمات الافراد^(٣).

يتضح مما تقدم ان المساءلة الادارية تمنح الادارة مرونة كبيرة في التعامل مع القرار الاداري ، ومن ثم يمكنها من مراجعة اعمالها باستمرار وتصحيح اخطائها وعدم تكرارها ، فيسهم ذلك في تطور اسلوب الادارة عند قيامها باعمالها و اتخاذ قراراتها نحو ادارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد .

ثالثاً : المساءلة القضائية

تعد الرقابة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية من اهم صور الرقابة واكثرها ضماناً لحقوق الافراد وحررياتهم ، لما يتميز به القضاء من استقلال وحياد ، فضلاً عما تتمتع به احكامه من قوة وحجية تلتزم بها الجميع ويتعرض المخالف للمساءلة ، وتوجد نوعان من الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية هما :-

(١) ينظر نص المواد (١٥ ، ١٦) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ .

(٢) د. محمد عبد العال السناري ، مصدر سابق ، ص ١٣١-١٣٣ .

(٣) د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ٨٢ - ٨٣ .

الفصل الثاني : أثر اليات الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة

النوع الاول نظام القضاء الموحد ويسود هذا النظام في الدول الانكلوسكسونية كانكلترا والولايات المتحدة الامريكية ومن تحذو حذوها ، ومقتضاه ان تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات العادية والادارية بذات الاجراءات والقواعد .

ويمتاز هذا النظام بكونه اكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية ، لأنه يخضع الافراد والادارة لقضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الادارة اي امتيازات في مواجهة الافراد ، ومع ذلك فقد انتقد هذا النظام لكونه يقضي على الاستقلال الواجب توافره للإدارة بتوجيه اوامر اليها ، فضلاً عن تجاهله طبيعة المنازعات الادارية التي تختلف عن غيرها ، ولا يوفر الحماية الكافية للأفراد اذا صدرت تشريعات التي تمنع الطعن بقرارات الادارة ^(١) .

النوع الثاني نظام القضاء المزدوج ويقصد به وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة ، الاولى هو القضاء العادي التي تختص بالفصل في المنازعات الناشئة بين الافراد ، والثانية هو القضاء الاداري الذي يختص بالفصل بالمنازعات الادارية ، وتعد فرنسا هي مهد نشوء القضاء الاداري وانتقل الى عدد من الدول ومنها مصر والعراق ^(٢) بينما كندا اخذت بنظام القضائي الموحد متأثرة بإنكلترا .

ومن مزايا هذا النظام بأنه يضمن وجود قضاء اداري مستقل ومتخصص ، يلائم وطبيعة المنازعات الادارية التي يتطلب فيها تطبيق قواعد خاصة ، ويؤخذ عليه انه يؤدي الى تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والاداري ، ورد هذا النقد بأن انشاء محكمة التنازع التي تكون مهمتها تحديد المحكمة المختصة ^(٣) .

يتضح مما تقدم بان المسألة بأنواعها الثلاث (السياسية ، والادارية ، والقضائية) كألية من اليات الحكم الرشيد هي بمثابة التحقق من حسن الاداء للمسؤول او لمؤسسات الدولة وتحمل المسؤولية ، وبهذا تضمن التطبيق السليم للقانون بمعناه الواسع ، وتضمن حماية الحقوق والحريات وتحقيق المساواة بين الجميع دون تمييز ، وتمهد الطريق للقضاء على الفساد ، هذا من جهة ومن جهة اخرى تضمن الاداء الجيد من حيث وضع الخطط وتنفيذها وبالأخص خطط التنمية الشاملة في جميع المجالات ، هذا مما يعزز مستويات الحكم الرشيد في الدولة ، و يقوي الترابط والانسجام بين مكونات المجتمع وبينها وبين الدولة ، مما ينعكس ايجاباً على وحدة الدولة وتقويتها .

^(١) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق ، دون مكان الطباعة ، دون تاريخ الطباعة ، ص ٥٠ - ٥١ .

^(٢) تم انشاء القضاء الإداري في العراق عام ١٩٨٩ بعد تأسيس محكمة القضاء الإداري بموجب التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

^(٣) د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ١٠١ - ١٠٢ .

الفرع الثاني

مساءلة رئيس الدولة

اتجهت دساتير الأنظمة الديمقراطية على إيجاد نوع من التوازن بين صلاحيات رئيس الدولة والمساءلة التي يخضع لها عند تجاوزه الحدود الدستورية لصلاحياته او استغلالها لتحقيق مصالح شخصية ، مما يؤمن اداء دستوري متوازن ، فمن جهة يوفر الحماية لمن يمارس السلطة وفق الدستور ، ومن جهة اخرى يخضعه للمساءلة ان خالف او تعسف في استعمال صلاحياته^(١) .

ويثير تساؤل عن طبيعة المساءلة التي يخضع لها رئيس الدولة ، فهل هي مسؤولية سياسية ام انها جنائية ؟ ام انها مسؤولية سياسية جنائية ؟

فذهب بعضهم الى عد مسؤولية رئيس الدولة هي مسؤولية سياسية بحته لعدم تحديد نوع تلك المسؤولية ضمن نصوص الدستور الذي يُورد في الغالب عبارة « يُسأل رئيس الجمهورية في الحالات التالية » ، فضلاً عن ان القواعد العامة تقضي بخضوع قانون العقوبات لقاعدة « لا جريمة ولا عقوبة الا بنص » اي ان قانون العقوبات هو الذي يحدد الافعال التي تعد جرائم ويحدد العقوبات لكل منها ، وان النص في بعض الدساتير على تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية فلا يعني بانها جنائية ، لكونه ليس من اختصاص الدساتير تحديد الجرائم والعقوبات المقررة لها ، كما ان المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة يتطلب النص عليها صراحةً^(٢) .

في حين يذهب رأي اخر الى ان مسؤولية رئيس الدولة تبدأ مسؤولية سياسية وتنتهي جنائية عن الافعال المحددة دستورياً ، لكون الاجراءات المتبعة في اثاره المسؤولية تكون مختلطة بين البرلمان والمحكمة ، اذ تبدأ المسؤولية من قبل البرلمان وتنتهي بإحالة الموضوع للمحكمة المختصة التي تحيل في الغالب قرارها للبرلمان للبت بمصير رئيس الدولة وفق قرار المحكمة^(٣) ، وبعض الدساتير تنص على اتباع اجراءات خاصة بمحاكمة رئيس الدولة ، بجعلها امام محاكم معينة وهذا الامر يختلف من دستور لآخر^(٤) .

(١) د. علي يوسف الشكري ، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا ، مجلة الكوفة ، المجلد ١ ، العدد ٥ ، ٢٠١٠ ، ص ٧ - ٨ .

(٢) ميثم حسين الشافعي ، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، مجلة اهل البيت ، المجلد ١ ، العدد ١٢ ، ٢٠١٢ ، ص ١٩٤ .

(٣) إسماعيل نعمة عبود و ميثم حسين الشافعي ، مساءلة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥٢ .

(٤) اكرام فالح احمد ، المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية ، المجلد ١٦ ، العدد ٣ ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٨٨ .

وفي كينيا يمكن لأي عضو في المجلس الوطني تقديم طلب وموافقة ثلثي الأعضاء توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية وذلك لمخالفته الجسيمة للدستور أو أي قانون ، أو بسبب ارتكابه جريمة بموجب القانون الوطني أو الدولي ، أو لسوء سلوكه الجسيم ، ويبلغ رئيس المجلس الوطني رئيس مجلس الشيوخ بقرار الاتهام خلال يومين ، ويدعو رئيس مجلس الشيوخ المجلس للانعقاد للاستماع الى التهم ، ويجوز للمجلس تشكيل لجنة من (١١) عضواً للتحقيق بالتهم ، وعليها رفع تقرير خلال (١٠) أيام لرئيس المجلس ، وتقرير اللجنة اما ان يتضمن بعدم ثبوت التهم وعندها تلغى الإجراءات المتخذة ، أو يتضمن ثبوت التهم وعندها يصوت مجلس الشيوخ على التهمة الموجهة لرئيس الجمهورية ، وإذا ايدها ثلثا أعضاء المجلس عندها يقال لرئيس الجمهورية (١) ، ويلاحظ مما تقدم ان الدستور الكيني قد جعل مساءلة رئيس الجمهورية سياسية فهي تبدأ بالبرلمان وتنتهي فيه ، وحتى عند ثبوت التهم الموجهة اليه من اللجنة البرلمانية ، فان الامر يتوقف على تصويت مجلس الشيوخ فاذا لم يوافق ثلثا اعضائه تلغى التهمة .

اما في مصر فان دستورها لعام ٢٠١٤ قد نظم امر مساءلة رئيس الجمهورية في (م ١٥٩) منه والتي تنص على ان « يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك الدستور والخيانة العظمى او بأية جناية اخرى ، بناءً على طلب موقع من اغلبية اعضاء مجلس النواب ، ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام ، ويحاكم رئيس الجمهورية امام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الاعلى ، وعضوية اقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، واقدم نائب لرئيس مجلس الدولة ، واقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف ، ويتولى الادعاء امام المحكمة النائب العام ، وتكون احكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن ، واذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية يعفى من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الاخرى » (٢) .

ويلاحظ على النص المتقدم بان مساءلة رئيس الجمهورية في مصر عن انتهاك احكام الدستور والخيانة العظمى او اية جناية اخرى ، تبدأ سياسية بجعل البرلمان يصدر قرار الاتهام بأغلبية الثلثين ، ثم تنتهي جنائية بمحاكمته امام محكمة خاصة وفق التشكيل المذكور بنص المادة اعلاه .

اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فقد منح لمجلس النواب سلطة مساءلة رئيس الجمهورية واعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا

(١) ينظر نص (م ١٤٥) من الدستور نفسه .

(٢) وكذلك نصت (م ٨٨) من دستور تونس لعام ٢٠١٤ على مساءلة رئيس الجمهورية التي اشارت الى « يمكن لأغلبية اعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معلة لإعفاء رئيس الجمهورية من اجل الخرق الجسيم للدستور ، ويوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من اعضائه ، ولا يمكن للمحكمة الدستورية ان تحكم في صورة الادانة الا بالعزل ، ولا يُعفى ذلك من التبعات الجزائية عند الاقتضاء ، ويترتب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى » .

في احدى الحالات التي بينها الدستور وهي (الحنث في اليمين الدستورية ، و انتهاك الدستور ، و الخيانة العظمى) (١) ، اذ يجب ان يستند طلب الاتهام على اسباب واقعية ، يخضع تقديرها لسلطة مجلس النواب (٢) ، ويلاحظ بان الامر يقترب في مساءلة رئيس الجمهورية في كل من العراق وكينيا ، اذا ان ثبوت التهم الموجهة للرئيس يتوقف على تصويت السلطة التشريعية في البلدين لكي يتم اعفاءه من منصبه ، وهذا يجب تعديله من قبل المشرعين الدستوريين في العراق وكينيا .

يتضح مما تقدم ان تقرير مساءلة رئيس الدولة في نطاق الحكم الرشيد يضمن التوازن بين السلطة الممنوحة له والمساءلة التي يخضع لها عند انتهاك الدستور او الخيانة العظمى ، فضلاً عن تحقيق الاداء الجيد بخضوع اعماله والقرارات التي يتخذها للمساءلة ، فضلاً عن متابعة تنفيذ التزاماته بشأن المحافظة على وحدة الدولة ، اذ ان اغلب الدساتير تنص على عده رمزاً لوحدة الدولة ، وتلزمه بضمان وحدة الدولة (كما وضحناه في الضمانات الدستورية لوحدة الدولة في المبحث الثاني من الفصل الاول من الاطروحة)

الفرع الثالث

مكافحة الفساد

لبحث موضوع مكافحة الفساد يتطلب اولاً تحديد مفهومة ، وثانياً اليات القضاء عليه ، والتي سوف نبحثها تباعاً .

اولاً : مفهوم الفساد

الفساد ظاهرة عرفتھا المجتمعات كافة فهي لا تتعلق بمجتمع بذاته او مرحلة تاريخية بعينها ، فضلاً عن تزايدها الى درجة اصبحت تهدد مجتمعات ونظم كثيرة بالجمود والانهيار (٣) .
وعرف الفساد بانه « الاعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي بهدف تحقيق مكاسب لهم ولأصدقائهم » (٤) ، وعرفه اخرون بأنه « سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة » (٥) ، ونلاحظ بأن هذه التعاريف قد اتفقت على الهدف من الفساد هو تحقيق منفعة خاصة .

(١) نص (م ٦١ سادساً أ و ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) د. ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون / جامعة كربلاء ، المجلد ٢ ، السنة ٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٠ ، ص ٩٧ .

(٣) د. اسراء علاء الدين نوري ، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد (دراسة حالة العراق) ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٦ ، السنة ٢ ، ص ٣٦٩ .

(٤) هاشم فوزي دباس و فاضل راضي غباش و افنان عبد علي ، دور الرقابة والشفافية في مكافحة الفساد الاداري ، مجلة كلية الاسلامية الجامعة / النجف الاشرف ، المجلد ٤ ، العدد ٦ ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٢٠ .

(٥) محمد غالي راهي ، الفساد المالي والإداري في العراق وسبل معالجته ، مجلة الكوفة ، العدد ٢ ، ص ١٩٧ .

ويصنف الفساد الى ثلاثة انواع وهي : -

١- **الفساد السياسي** : وهو اساءة استخدام السلطة السياسية لتحقيق مكاسب خاصة كالحفاظ على الموقع في السلطة او تعزيزها ، وتتمثل مظاهرة بسيادة الحكم الشمولي ، وغياب المشاركة ، وانعدام المساءلة ، وعدم استقلال القضاء ، والمحاباة في تولي المناصب السياسية^(١) .

٢- **الفساد الاداري** : هو سوء استخدام الوظيفة العامة او السلطة للحصول على مكاسب شخصية او منفعة ذاتية او معنوية ، وتتمثل باستخدام الاموال العامة للأغراض الشخصية ، واستغلال النفوذ لأهداف خاصة^(٢) .

٣- **الفساد المالي** : ويتمثل بالانحرافات المالية ومخالفة القواعد والاحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها ، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية^(٣) .
وهناك اسباب عدة لظاهرة الفساد اهمها : -

١- **ضعف الكفاءة** :- اذ يعد ضعف الكفاءة للمسؤول وعدم خبرته ، فضلاً عن عدم نزاهته تكون لها الدور الرئيس في تفشي هذه الظاهرة في المؤسسة التي يديرها هكذا مسؤول.

٢- **ضعف الرقابة** :- على الرغم من تشكيل العديد من الجهات الرقابية على عمل مؤسسات الدولة الا انها لم تصل الى المستوى المطلوب .

٣- **البيروقراطية الادارية** :- فكلما توسعت وتعقدت الاجراءات الادارية الواجب اتباعها لكي يتم انجاز معاملة ما ، كلما زادت حالات الفساد بلجوء اصحاب المعاملات الى اقصر الطرق لإنجازها وان كانت بطريق غير مشروع^(٤) .

٤- **عدم الاستقرار الحكومي** :- اذ يرتبط الفساد بعدم الاستقرار الحكومي ، فقد توصل التقرير الانمائي للأمم المتحدة الى استنتاج مفاده بأن الفساد يؤدي الى اضعاف هيبة الدولة امام شرائح المجتمع ، مما يفقدها المصدقية والقدرة على تحقيق التنمية والاستقرار^(٥) .

٥- **المرحلة الانتقالية** :- تزداد فرص انتشار الفساد في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ، اذ تشهد هذه الدول ظروفاً خاصة ، سواء اكانت سياسية كالانتهاء من مرحلة الاحتلال الى مرحلة

^(١) محمد الجسيم ، واقع الشفافية في المؤسسات السورية ، مركز المجتمع المدني والديمقراطي ، ٢٠١٥ ، ص ١١ - ١٢ .

^(٢) بلال امين زين الدين ، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٦٣ .

^(٣) محمد الجسيم ، مصدر سابق ، ص ١٢ .

^(٤) حميد عبد حمادي ضاحي ، سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ١٥ ، ٢٠١٨ ، ص ٢٤٨ .

^(٥) نقلاً عن د. اسراء علاء الدين نوري ، مصدر سابق ، ص ٣٧٠ .

تكوين دولة ، ام اقتصادية كالتحول من نظام اقتصادي الى آخر ، ام اجتماعية التي تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير ، ويساعد ذلك حداثة بناء المؤسسات الوطنية والقوانين او عدم اكتمالها ، مما يوفر بيئة مناسبة لانتشار الفساد ، ويرافقه ضعف الاجهزة الرقابية في الغالب اثناء المرحلة الانتقالية^(١) .

وللفساد اثار عدة اهمها هي :-

١- ان فساد الجهاز الاداري في الدولة يؤدي الى فقدان الثقة والمصادقية بمؤسسات الدولة بشكل عام .

٢- يؤدي انتشار الفساد الى تراجع الشعور بالمساواة لدى المواطنين كافة .

٣- يؤدي انتشار الفساد الى سيادة شعور اللامبالاة بالمصالح العامة للدولة .

٤- يسبب الفساد المستشري في اجهزة الدولة اثاراً على القيم الاخلاقية للمجتمع، اذ يؤدي الى الانحلال الاخلاقي وزيادة في المشاكل الاجتماعية .

٥- يسبب الفساد سوء استخدام موارد الدولة وعدم القدرة على تحديد الاوليات ، ومن ثم تكون اغلب القرارات والاجراءات المتخذة من قبل مؤسسات الدولة غير رشيدة^(٢) .

٦- التوزيع غير العادل للثروة بين المواطنين .

٧- يتسبب الفساد في زيادة حالات العنف والانقسام في المجتمع ، وفي اضعاف الاستقرار السياسي في الدولة .

٨- الفساد يضعف النمو الاقتصادي ، ويزيد في حجم الديون الخارجية مع عدم امكانية سددها وذلك لعدم اتباع سياسات رشيدة في توجيه الموارد^(٣) .

ثانياً : اليات مكافحة الفساد

تتم مكافحة الفساد على المستويين الوطني والدولي للحد من اسبابه والقضاء عليه ، و ذلك على

النحو التالي :-

١- فعلى المستوى الوطني تكون المساءلة بمختلف صورها (السياسية ، والادارية ، والقضائية)

بوسائلها المختلفة التي ذكرناه في انواع المساءلة دوراً في الحد من اسباب الفساد المالي

والاداري ، فضلاً قيام بعض الدول بإنشاء اجهزة متخصصة بمكافحة الفساد ، ففي مصر تم

منح هيئة الرقابة الداخلية الاستقلال الكامل للقيام بدورها في منع الفساد ومكافحته ، واتخاذ

^(١) عيبر مصلح ، مصدر سابق ، ص ٣٠ .

^(٢) هاشم فوزي دباس و اخران ، مصدر سابق ، ص ٣٢١

^(٣) لهيب توما ميخا ، التأثيرات السلبية للفساد على التنمية المستدامة ودور الحكم الصالح في مكافحتها مع اشارة للبلدان العربية ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية / جامعة المستنصرية ، العدد ١٦ ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٩ - ١٣٠ .

الاجراءات الكفيلة لضمان حسن اداء الوظيفة العامة ، وحفظ المال العام^(١) ، وفي العراق يعمل كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة كأجهزة متخصصة لمكافحة الفساد^(٢) ، اما في كندا فيوجد قانون مكافحة فساد الموظفين العموميين ، وفي كينيا شرع قانون الاخلاقيات ومكافحة الفساد لسنة ٢٠١١^(٣) .

٢- اما على المستوى الدولي فقد اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة العديد من القرارات لمكافحة الفساد اهمها قرارها المرقم (٥١ / ١٩١) في ١٦ كانون الاول ديسمبر ١٩٩٦ الذي وضع المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين .

كما صدرت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤^(٤) ، والتي دعت الدول على انشاء اجهزة متخصصة لمكافحة الفساد ، وابلاغ الامين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة او السلطات التي يمكن ان تساعد الدول الاطراف الاخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد^(٥) .

وتقوم منظمة الشفافية الدولية بنشر تقارير دورية عن مدركات الفساد في مختلف الدول، وتقدم للدول التوصيات والاجراءات المناسبة للحد من ظاهرة الفساد ، فضلاً عن قيام البنك الدولي في عام ٢٠٠١ بإنشاء (ادارة النزاهة المؤسسية) تضطلع بمسؤولية التحقيق في مزاعم الفساد في المشاريع التي يمولها، وتحويل نتائج التحقيقات الى احدى لجانته المتخصصة بالعقوبات ، فضلاً عن قيام البنك الدولي بدعم الادارة العامة ، من خلال مشاريع وبرامج تستهدف تحسين شفافية الاموال العامة ، وادارة الضرائب والكمارك وتعزيز جهاز الخدمة المدنية ، ومساندة عمليات الاصلاح القانوني والقضائي في الدول وخاصة الدول النامية^(٦) .

والسؤال الذي يثار هنا كيف يمكن للحكم الرشيد في الحد من ظاهرة الفساد ؟

ان تطبيق اليات الحكم الرشيد تعد بمثابة اليات للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك على النحو التالي:-

١- المشاركة ومكافحة الفساد : اذ لا يمكن لسياسات مكافحة الفساد ان تنجح اذا اقتصر على المؤسسات الحكومية فقط ، وانما لا بد من تطبيق مبدأ المشاركة والمسؤولية ، وقوة التأثير

^(١) ينظر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر ٢٠١٩ - ٢٠٢٢ ، ص ١٢ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة السبت ٥ / ١٠ / ٢٠١٩ .

^(٢) www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/PublishingImages/Pages/nationalstrategy.pdf
^(٣) سوف نتناول دور هذه الاجهزة في مسائلة مؤسسات الدولة ومكافحة الفساد في المبحث الثاني من الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

^(٤) وسوف نتناول مكافحة الفساد في كندا وكينيا في المبحث الاول من الفصل الثالث من هذه الاطروحة .
^(٥) انضم العراق للاتفاقية في القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٧ في ٨ / ٣٠ / ٢٠٠٧ .

^(٦) ينظر نص (م ٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .
^(٦) سميح مسعود ، البنك الدولي ومكافحة الفساد ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة في ١٦ / ٣ / ٢٠١٩ .
http://www.nazaha.iq/search_web/eqtsade/1.pdf

لمنظمات المجتمع المدني ، ووسائل الاعلام ، اذ تعد منظمات المجتمع المدني شريكا مهماً في خلق بيئة خالية من الفساد ، بتقديمها الدعم للحكومة وممارستها التأثير عليها في الترويج للإصلاح السياسي و الاقتصادي والاجتماعي ، فضلاً عن دورها في رفع الوعي في اوساط المجتمع واشاعة نشر ثقافة محاربة الفساد و اظهار تأثيراته السلبية على الافراد ومؤسسات الدولة .

٢- سيادة القانون ومكافحة الفساد : يتطلب لمكافحة الفساد وجود اطار قانوني صالح ومؤسسات حكومية تطبق القانون ، ومراجعة القوانين دورياً لإزالة الغموض والتناقض والنقص الذي يكتنف النصوص القانونية ، فضلاً عن تضمن القوانين عقوبات صارمة ضد مرتكبي جرائم الفساد .

٣- الشفافية ومكافحة الفساد : اذ اصبح تطبيق الشفافية من الوسائل الناجحة للمساهمة في الكشف والقضاء على الفساد ، فعن طريق الشفافية يمكن طرح القضايا العامة التي تهم المجتمع على الرأي العام ، ويتم مناقشتها بحرية وتبادل الآراء والمعلومات بشأنها ، كما تمكن الشفافية من كشف الحقائق واطلاع المواطنين على سياسات الحكومة في المجالات كافة ، اذن فكشف المعلومة على نطاق واسع تزيد من فرصة الرقابة على مؤسسات الدولة وتسهم في الحد من انتشار الفساد .

٤- المساءلة ومكافحة الفساد : فالمساءلة الية مهمة من اليات مكافحة الفساد ، لكونها تمكن من محاسبة المسؤولين عن اعمالهم وفحص وتدقيق قراراتهم وكشف ذممهم المالية ، والاستيضاح منهم على اي استفسارات يقدمها المواطنين او الجهات الرقابية ، وهذا يؤدي الى كشف التقصير والاهمال في اداء اعمالهم او الاثراء على المال العام ، والمساءلة قد تكون سياسية او ادارية او قضائية^(١) .

وقد اصبحت مؤشرات الحكم الرشيد ومكافحة الفساد تحظى باهتمام مؤسسات الدولة ، لكونها (اي مؤشرات الحكم الرشيد) توفر القدر الكبير من المعلومات عن الخطط المستقبلية للطبقة السياسية الحاكمة ، وتضمن عمل المنظومة الادارية للدولة وفقاً للقوانين ، وتدرئ الازمات التي تنجم عن سوء الادارة^(٢) .

^(١) د. يوفليح نبيل و جريو ساره ، دور الحكم الراشد في الحد من ظاهرة الفساد المالي و الاداري ، مجلة الاقتصاد والمالية ، جامعة حسيبة بن بو علي الشلف في الجزائر ، المجلد ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ ، ص ١٢٧ - ١٢٨ .

^(٢) د. ياسين محمد حمد و د. احمد عدنان كاظم ، فاعلية إدارة عمليات الحوكمة في مكافحة الفساد منظور تحليلي مقارنة ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، العدد ١٣ ، ص ١٥ .

يبدو مما تقدم بان للفساد مخاطر جمة ، وتتعدد اثاره منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فضلاً عن سيادة شعور بعدم المساواة بين مكونات المجتمع نتيجة لانتشار الفساد ، مما يضعف شعور الانتماء للدولة ، وخاصة في الدول ذات المجتمع التعددي ، ويكون ارضاً خصبة لرفع شعار الانفصال عند افراد الاقليات وتفكك الدول ، لذلك تسعى الدول على المستويين الوطني والدولي لمواجهة الحد من اثاره والقضاء عليه بالاستعانة باليات الحكم الرشيد .

الفصل الثالث

نماذج الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة

الفصل الثالث

نماذج الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة

نظراً لما تتمتع به آليات الحكم الرشيد ، المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والمساواة والكفاءة والشفافية والمساءلة ، من دور ايجابي بالنهوض في الدول على المستويات كافة ، وحل الازمات السياسية والاجتماعية التي تتعرض لها خاصة الدول ذات المجتمعات التعددية ، والتي غالباً ما يكون لهذه الازمات تأثير سلبي على وحدة الدولة المتمثل بإضعاف الدولة وتجزئتها .

ولتوضيح الاثر الايجابي لآليات الحكم الرشيد في حل ازمات الدول المذكورة أنفاً ، ودورها بمساعدة الدول على ترشيد نظامها السياسي بما يحقق وحدتها ، لذا تطلبت الدراسة اخذ نماذج من دساتير بعض الدول التي تبنت الحكم الرشيد وهي كندا وكينيا ، وبيان اثره الايجابي على وحدتها ، فضلاً عن دراسة نموذج الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وقياس مستواه في كل منها ، وذلك في مبحثين هما:-

المبحث الاول : انموذج الحكم الرشيد في دستوري كندا وكينيا

المبحث الثاني : انموذج الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المبحث الاول

انموذج الحكم الرشيد في دستوري كندا وكينيا

هناك العديد من الدول نصت بشكل صريح على الحكم الرشيد في دساتيرها ، وقد اسهمت عوامل عدة في دفع هذه الدول لتبني الحكم الرشيد ، وسنقتصر على بحث كل من كندا وكينيا كأنموذجي للإشارة الصريحة للحكم الرشيد في مطلبين .

المطلب الاول

انموذج الحكم الرشيد في دستور كندا لسنة ١٨٦٧

تعد كندا من النماذج المهمة التي تبنى نظامها الدستوري الحكم الرشيد ، ويتضح ذلك من خلال دراسة وتحليل دوافع تبني الحكم الرشيد فيها ، فضلاً عن الإشارة الصريحة للحكم الرشيد والياته في الدستور الكندي ، ومن ثم تقييم الحكم الرشيد في هذا البلد من خلال الفروع الثلاثة الآتية :-

الفرع الاول

دوافع تبني كندا للحكم الرشيد

تنقسم دوافع تبني كندا للحكم الرشيد الى دوافع سياسية واقتصادية واجتماعية ، وسنبحثها تباعاً .

اولاً : الدوافع السياسية

تختلف كندا عن معظم الفدراليات في العالم ، إذ إنها تحتوي على وجهتي نظر مختلفتين كلياً حول هيكلها الفدرالي ، فمنذ البدء أعتقد الناطقون بالفرنسية في إقليم كيبك بكندا ، على أنها تضامن لشريكين وثقافتين متساويتين فرنسية وانكليزية ، لكن عندما توسعت الفدرالية الكندية من أربعة إلى عشرة أقاليم، وجدوا بأن التضامن قد أنحل ، وظهرت لغة الأرقام لتحديد الأغلبية والأقلية ، إذ أصبح الإقليم ذا الأغلبية الفرنسية (كيبك) الإقليم الوحيد في موقع الأقلية الدائمة بنسبة (١ : ٩) ، ولذا فإن مسألة الحكم بالنسبة لمعظم الناطقين بالفرنسية في كيبك ، حتى ولو لم يكونوا من الانفصاليين ، لا يمكن فصلها عن القضية الأكبر المتعلقة بقدرة الفدرالية الكندية على استيعاب حق تقرير المصير^(١) .

لذلك شهد الاتحاد الفدرالي الكندي بعض المطالب الانفصالية من قبل إقليم كيبك ذي الأغلبية الفرنسية هددته بالتفكك^(٢) ، ومما أوجج هذه المطالب ممارسات حكومة كيبك المحلية برئاسة دوبريسيس

1) Thomas O. Hueglin , Canada: Federalism Behind (Almost) Closed Doors , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada , Volume 3 , 2006, P. 13 .

2) Rainer Knopff and Anthony Sayers , Constitutional Politics in Canada , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada, Volume 1 , 2005, P. 16 .

التي انتهت بوفاته عام ١٩٥٩ ، الذي كان يتلاعب بنتائج الانتخابات ، فضلاً عن انتشار الفساد بشكل واسع في مؤسسات حوكمة إقليم كيبيك ، مما انعكس سلباً على مشاركة سكان الاقليم في القضايا العامة^(١) . ونتيجة لأوضاع الاقليم في تلك الفترة أسس تنظيم انفصالي باسم (التحالف اللورنسي) عام ١٩٥٧ ، ولكنه لم يتمكن من استقطاب التأييد الواسع لحركته ، و في عام ١٩٦٠ تأسس تنظيم آخر ربط بين حركة الاستقلال وبين الايدولوجية الاشتراكية تحت اسم (العمل الاشتراكي من اجل استقلال كيبيك) ، و تأسس في العام ذاته تنظيم ثالث باسم (التجمع من أجل الاستقلال الوطني) الذي تمكن من كسب قاعدة شعبية واسعة ، إلا ان جميع هذه التنظيمات فشلت في تحقيق برامجها ، فمهد السبيل لظهور تيار انفصالي لا يؤمن بالعمل السياسي السلمي لتحقيق الاستقلال ، وانما بالعمل السري العنيف ، إذ تبلور هذا التيار في تنظيم شبه سري تأسس عام ١٩٦٢ تحت اسم (شبكة المقاومة للتحرير الوطني في كيبيك) ، وبعد عام انشق عنها جناحها المتطرف ، وشكل تنظيم مستقل باسم (جبهة تحرير كيبيك) وتبنى الكفاح المسلح والعمليات العسكرية المحددة في المدن ، كإلقاء القنابل على المؤسسات الحكومية الفدرالية ، واختطاف العديد من الشخصيات السياسية ، بالمقابل قامت الحكومة الفدرالية بقمعها واعتقال زعمائها ، وحاولت تفتيتها من الداخل ، خاصة بعد ان أصدر بيير فالير (وهو أحد زعمائها البارزين) كتاباً عام ١٩٧٢ من سجنه بعنوان (ضرورة الاختيار) أعلن فيه تخليه عن العمل المسلح غير الشرعي ، والانضمام إلى (حزب كيبيك) الاستقلالي المعتدل^(٢) ، الذي تأسس عام ١٩٦٨ ، وتمكن من الوصول إلى السلطة ، وتشكيل حكومة كيبيك المحلية عام ١٩٧٦ ، وطالب باستقلال إقليم كيبيك^(٣) ، ثم تمكنت حكومة كيبيك المحلية من إجراء استفتاء حول انفصال الإقليم في أيار/ مايو ١٩٨٠ ، ورفض الانفصال في حينها بنسبة (٥٩،٥) من قبل سكان الإقليم^(٤) .

في الوقت ذاته بادرت الحكومة الفدرالية الكندية بإجراء إصلاحات عدة لاستيعاب مطالب كيبيك الانفصالية ، منها تعديل دستور عام ١٨٦٧ ، بإقرار المرسوم الدستوري لعام ١٩٨٢ ، الذي أضاف عنصرين مهمين على دستور البلاد لعام ١٨٦٧ ، تمثل الأول بأن جعل تعديل الدستور محلياً بالكامل ،

^(١) تقرير عن انفصال كيبيك (Quebec separatism) منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٤ / ٢٠١٩ / ١١ .

www.britannica.com/place/Canada/Quebec-separatism

^(٢) د. عبد الوهاب الكيالي ، موسوعة السياسة (من ج إلى ر) ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ط ٢ ، ١٩٩١ ، ج ٢ ، ص ٣٣ - ٣٤ .

^(٣) محمد محمود ربيع و إسماعيل صبري مقلد ، موسوعة العلوم السياسية ، جامعة الكويت ، ١٩٩٣ - ١٩٩٤ ، ص ١٥٣٠ - ١٥٣٩ .

^(٤) نقلاً عن : عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، مصدر سابق ، ص ٥٤ .

دون الحاجة للجوء إلى البرلمان البريطاني لسن التعديلات^(١) ، وتمثل الثاني بوضع ميثاق الحقوق والحريات موضع التنفيذ بواسطة

القانون^(٢) ، لكن زعماء كيبيك رفضوا الموافقة على المرسوم الدستوري لعام ١٩٨٢ ، مدعين بأن ميثاق الحقوق والحريات يمنح الأفراد حقوقاً بغض النظر عن الظروف الخاصة بكل إقليم ، وهذا يؤدي من وجهة نظرهم إلى تقييد سلطاتهم التشريعية^(٣) .

إلا ان اقرار مرسوم دستور عام ١٩٨٢ ، دون موافقة كيبيك ، أدى إلى تزايد الخلافات بين الإقليم والحكومة الفدرالية ، ولوضع حد لتلك الخلافات دخلت الحكومة الفدرالية في مفاوضات مع الأقاليم الأخرى ، ومع حكومة كيبيك المحلية ، أسفرت عن التوصل إلى اتفاقية (ميثاق ليك Meech Lake) عام ١٩٨٧ ، التي تضمنت الموافقة على شروط كيبيك المتمثلة ، باعتراف واضح بالصفة المميزة لمجتمع كيبيك كقاعدة في الدستور ، والنص على عدم تعديل بعض المسائل الأساسية (كتعديل المؤسسات الفدرالية أو إنشاء أقاليم جديدة) إلا بالإجماع ، ومشاركة الأقاليم في اختيار قضاة المحكمة العليا ، إلا ان الأقاليم الأخرى رفضت هذه الاتفاقية لكونها تعطي لمجتمع كيبيك وضعاً متميزاً عن مجتمعات الإقليم الأخرى ، ويُعد ذلك خروجاً عن مبدأ المساواة ، الذي يُمثل المبدأ الأساس في النظام الفدرالي الكندي^(٤) .

جرت محاولات أخرى للوصول إلى اتفاق ، تضمن إجراء تعديل دستوري ، يحتوي على بعض مطالب كيبيك ، والتي أسفرت في عام ١٩٩٢ عن التوصل إلى اتفاقية (شارلوت تاون Charlottetown) ، المتضمنة بنوداً خاصة للاعتراف بسكان كيبيك دستورياً كمجتمع متميز داخل كندا ، إلا ان فشل هذه الاتفاقية أيضاً ، دفع حكومة كيبيك المحلية إلى إجراء استفتاء عام ١٩٩٥ ، يتعلق بالبقاء مع كندا أو الانفصال^(٥) ، وكانت نسبة الفارق بين المؤيدين والمعارضين للانفصال ضئيلة جداً بلغت (١,٢ %) لصالح رفض الانفصال^(٦) .

يتضح مما تقدم ان سكان إقليم كيبيك ، كان تسود لديه ثقافة بان الاتحاد وتكوين دولة كندا الاتحادية

^(١) كندا دولة فدرالية تشكلت بموجب قانون شمال أمريكا البريطاني لعام ١٨٦٧ ، ومع الاعتراف بالاستقلال الواقعي لكندا منذ عام ١٩٣١ ، إلا ان الارتباط بالبرلمان البريطاني ظل قائماً ، إذ كان لابد من موافقته على أي تعديلات يدخلها البرلمان الكندي على ذلك المرسوم ، واستعادة كندا سلطة تعديل الدستور من بريطانيا بموجب المرسوم الدستوري لعام ١٩٨٢ ، الذي مكن كندا من تعديل الدستور دون الحاجة إلى موافقة البرلمان الانكليزي على التعديل.

ينظر : عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، مصدر سابق ، ص ٢٨٣ .

2) Richard Simeon , Canada: Competition Within Cooperative Federalism , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada , 2005 , Volume 2 , P. 13.

^(٢) نقلاً عن : عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، مصدر سابق ، ص ٢٨٥ .

^(٤) المصدر نفسه ، ص ٢٨٨ .

^(٥) Rainer Knopff and Anthony Sayers , Op . Cit , P. 18 .

^(٦) Ibid , P. 16 .

هو اتحاد بين مجموعتين الاولى الناطقة بالإنكليزية والثانية الناطقة بالفرنسية وانهم يتمتعون بالمساواة بين الطرفين ، ولكن بعد ازدياد الاقاليم المكونة للاتحاد الكندي وجد سكان اقليم كيبيك بان الامر يختلف وظهرت مسألة الاغلبية والاقلية ، وبأنه الاقليم الوحيد من بين الاقاليم الاخرى المختلفة بلغته وثقافته .
ومما ازداد الاوضاع توتراً هو سياسة رئيس الحكومة المحلية في اقليم كيبيك خلال فترة الاربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي ، الذي كان يتلاعب بنتائج الانتخابات ، فضلاً عن انتشار الفساد في مؤسسات الاقليم ، الامر الذي دفع نحو تشكيل تنظيمات انفصالية ، وبعضها انتهجت سبيل العمل السري العنيف ضد مؤسسات الدولة والشخصيات البارزة ، لذا فان هذه السياسة غير الرشيدة ادت الى حدوث صراع دموي بين التنظيمات الانفصالية في الاقليم والدولة ، وتبلور فكرة الانفصال عن كندا لدى سكان كيبيك .

ثانياً : الدوافع الاقتصادية

في أواخر الستينيات من القرن الماضي ، عمل الكنديون الفرنسيون الساكنون في إقليم كيبيك على تعزيز الوضع في الاقليم ، اما بالارتباط على أساس المساواة مع الإنكليز الكنديين ، أو الاستقلال الكامل كدولة ذات سيادة ، وكان الدافع الأساس وراء هذه الحركة هو الاعتقاد الذي ساد لدى العديد من المثقفين والقادة العماليين في كيبيك ، بأن الصعوبات الاقتصادية في كيبيك ناجمة عن الهيمنة الكندية الإنجليزية على الفدرالية ، ولا يمكن أن تنتهي إلا عن طريق التغيير أو إنهاء العلاقات مع المقاطعات الأخرى والحكومة الاتحادية^(١) .

فضلاً عن سياسة الافقار لسكان اقليم كيبيك ، التي مارسها حاكم الاقليم دبلويسيس حتى عام ١٩٥٩ ، اذ فرض سيطرته على موارد الإقليم ، لدرجة أن الكنديين الفرنسيين وهم يمثلون نسبة ٨٠ % من سكان الإقليم ، لا يمتلكون أكثر من ١٠ % من موارد الإقليم الاقتصادية ، لذا كان من الطبيعي أن يثور الرأي العام في كيبيك على هذا الوضع ، وتظهر جهات وحركات تطالب بالانفصال عن كندا^(٢) .

يتضح مما تقدم ان تولد شعور بعدم المساواة لدى سكان الاقليم ، نتيجة الصعوبات الاقتصادية وسياسة الافقار التي مورست ضدهم في فترة الخمسينيات من القرن الماضي من قبل حاكم الاقليم ، وعدم تبني سياسة اقتصادية تنموية وفق اليات الحكم الرشيد ، كانت السبب بظهور مطالبات بانفصال الاقليم عن كندا .

ثالثاً : الدوافع الاجتماعية

يمتاز المجتمع الكندي بانه من المجتمعات التعددية اذ توجد اقلية تسكن اقليم كيبيك ناطقة باللغة الفرنسية وتدين بالمذهب الكاثوليكي بالمقارنة مع الاغلبية الناطقة باللغة الانكليزية وتدين بالمذهب

^(١) تقرير عن انفصال كيبيك (Quebec separatism) ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة
www.britannica.com/place/Canada/Quebec-separatism . ٢٠١٩/١١/٤

^(٢) د. سمعان فرج الله ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ .

البروتستانتية ، و الذين يشكلون نسبة أكثر من (٨٠ %) من سكان الإقليم ^(١) ، وهو ثاني أكبر الأقاليم الكندية من حيث المساحة ^(٢) ، ويقع عند مدخل خليج سانت لورنس أكبر طريق مائي في أمريكا السكسونية ^(٣) .

ويُعود وجود الأقلية الفرنسية في كندا ، إلى حركة الاستيطان الفرنسي لشمال القارة الأمريكية في أوائل القرن السابع عشر ، وبقيت المنطقة مستعمرة فرنسية إلى أن تنازلت عنها فرنسا لصالح بريطانيا وأسبانيا في عام ١٧٦٣ ، إلا ان الثقافة الفرنسية ظلت راسخة في المنطقة التي عُرفت بـ (كيبك Quebec) ، ثم تتابعت الهجرات الفرنسية ، المقترنة بحركة تبشيرية واسعة النطاق للمبشرين الكاثوليك ، مما أدى إلى خضوع الكنديين الفرنسيين إليهم ثقافياً وسياسياً ، فأثر في تكوين عقلية الكنديين الفرنسيين ^(٤) ، لذلك يمكن القول بأن كيبك تُعد عاصمة دينية للفرنسيين الكاثوليك ^(٥) .

من جانب آخر ، تميز الاتحاد الفدرالي الكندي على مدار تاريخه بالازدواجية الفرنسية – الانكليزية ، وبقوة النزعة الإقليمية التي يتم التعبير عنها في أرجاء الأقاليم ^(٦) ، وهذا مما يتطلب ادارة البلاد وفق اليات الحكم الرشيد من اجل استيعاب هذا التنوع داخل المجتمع الكندي وتحقيق الاستقرار والتنمية .

يتضح مما تقدم ان المجتمع الكندي يمتاز بتعدد ثقافي انكليزي وفرنسي ، فضلاً عن تعدد مذهبي بروتستانت وكاثوليكي ، هذه الامور كان لها تأثير سلبي على شعور الارتباط بالدولة الكندية ، فضلاً عن السياسات الخاطئة لحاكم الاقليم ، مما قوى نزعة الانفصال لدى سكان الاقليم ، مما يتطلب ادارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد لاستيعاب التنوع الثقافي داخل المجتمع الكندي ، ومنح سكان كيبك دوراً مهماً في ادارة شؤونهم الخاصة ضمن الاتحاد الكندي .

1) Ronald L. Watts , Comparing Federal Systems , Forum of Federations , Canada , 2005 , P. 24 .

^٢ د. زين الدين مقصود ، نصف الكرة الغربي الأمريكي (دراسة في الجغرافية الإقليمية) ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٠١ .

^٣ المصدر نفسه ، ص ٢٢٧ .

^٤ د. سمعان فرج الله ، الحركة الانفصالية في كندا ، مجلة السياسة الدولية ، مؤسسة الأهرام للدراسات الإستراتيجية ، السنة الرابعة ، العدد ١١ ، ١٩٦٨ ، ص ٩٨ – ١٠٠ .

^٥ د. زين الدين مقصود ، مصدر سابق ، ص ٢٢٩ .

6) Ronald L. Watts , Op . Cit , P. 24 .

الفرع الثاني

الإشارة الصريحة للحكم الرشيد في دستور كندا لسنة ١٨٦٧

نظراً للعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، التي مر بها المجتمع في اقليم كيبيك ، و ظهور مطالبات بانفصال الاقليم ، مما يهدد باضعاف الدولة الكندية وتفككها ، فعملت الحكومة الكندية على وضع حلول للمشاكل التي تعترض وحدتها الوطنية ، لذا كان الاخذ بالحكم الرشيد كاسلوب لادارة الحكم في الدولة بهدف الخروج من ازماتها ، وعلى الرغم من النص على الحكم الرشيد بصورة صريحة في الدستور الكندي ، توجد هناك العديد من نصوص التشريعية التي تناولت اليات الحكم الرشيد وهي :-

اولاً : حق المشاركة

قام الاتحاد الكندي منذ تكوينه على تحقيق مفهوم المشاركة الفاعلة بين الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات وفق اسس الانظمة الفدرالية ، فعمل الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات ، اذ نص على تحديد سلطات السلطة التشريعية لسن القوانين على سبيل الحصر لكل من المركز والمقاطعات ^(١) ، كما جعل جميع المسائل ذات الطبيعة المحلية او الخاصة بالمقاطعة من اختصاص السلطة التشريعية في الاقليم والمقاطعات ^(٢) ، وبهذا يكون المشرع الدستوري الكندي قد عمل على التوازن بين سلطات الاتحادية والمقاطعات ، فضلاً عن منح المقاطعات حق المشاركة في السلطة التشريعية المركزية عن طريق مجلس الشيوخ ، كما عمل على منح السلطة التشريعية في المقاطعات الاختصاص في كل ما يتعلق بشؤون المقاطعة ، وفي هذا تأكيد على اشراك سكان المقاطعة في ادارة شؤونهم الخاصة عن طريق ممثلهم في السلطة التشريعية في المقاطعة هذا من جهة ، ومن جهة اخرى يعمل على تنمية وتعزيز ثقافة المشاركة لدى سكان المقاطعات في الشؤون العامة .

واشار الدستور الكندي بان اجراء اي تعديل على الدستور يتطلب قراراً من مجلس الشيوخ ومجلس العموم ، وقرارات من المجالس التشريعية في المقاطعات بما لا يقل عن ثلثي المقاطعات ، وبما لا يقل عن (٥٠ %) من السكان في تلك المقاطعات ، اما اذا كان التعديل ينتقص من السلطة التشريعية او من اي حقوق او امتيازات تتمتع بها السلطة التشريعية او الحكومة في المقاطعة يتطلب قراراً بمصادقة اغلبية الاعضاء في كل من مجلس الشيوخ ومجلس العموم والمجالس التشريعية في المقاطعات ، ولا يعد التعديل نافذاً في المقاطعة اذا ابدت السلطة التشريعية بأغلبية اعضائها اعتراضها على التعديل الدستوري قبل الاعلان عن التعديل ^(٣) ، يلاحظ ان المشرع الدستوري الكندي قد عمل على مراعاة اشراك السلطة

^(١) ينظر نص المادتين (٩١ و ٩٢) من الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ .

^(٢) ينظر نص المادة (٩٢ ف ١٦) من الدستور نفسه .

^(٣) ينظر نص (٣٨) من ملحق القانون الدستوري لعام ١٩٨٢ .

التشريعية للمقاطعات في تعديل الدستور الاتحادي الكندي ، لكي يضمن للمقاطعات المشكلة للاتحاد الكندي عدم الانتقال من حقوقهم ، فضلاً عن اشراكهم في اي تعديل للدستور الكندي .

فضلاً عن منح السلطات التشريعية للمقاطعات سلطة الاعتراض على التعديل الدستوري الذي يمس سلطتها التشريعية او المساس بحقوقها وامتيازاتها والحكومة ، ولا يعد التعديل نافذاً بناءً على هذا الاعتراض ، وفي هذا ضماناً لحقوق وامتيازات لسلطات المقاطعات في مواجهة السلطات المركزية .

كما ان نظام الحكم في كندا برلماني ، وتشكل الطبيعة الاتحادية لكندا الاساس لنظامها الانتخابي ، فيكون لكل مقاطعة نظامها الانتخابي فضلاً عن النظام الانتخابي الاتحادي ، ويكفل الميثاق الكندي للحقوق والحريات حق المشاركة الفاعلة في انتخابات السلطة التشريعية الاتحادية و المجلس التشريعي للمقاطعة ، وان لجميع المواطنين الكنديين التمتع بالحقوق السياسية ، وحرية الانتخاب والترشيح ^(١) ، وهذا يشير الى تمتع جميع الكنديين بالحقوق السياسية دون اي تمييز ، بالاعتماد على أسس المواطنة ، فضلاً عن تمتعهم بالحرية في الترشح او انتخاب من يمثلهم في ادارة شؤونهم العامة .

وتأكيداً لمفهوم المشاركة الذي يقوم عليه النظام الكندي ، نجد بأنه على الرغم من امتلاك الحكومة الكندية صلاحية ابرام المعاهدات الدولية باسم كندا ، الا ان تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في هذه المعاهدات يقع ضمن اختصاص المقاطعات والاقاليم ، لذا فان حكومة كندا تتشاور مع حكومات المقاطعات و الاقاليم لاصدار القوانين الخاصة لتنفيذ المعاهدات قبل المصادقة عليها ^(٢) .

يتضح مما تقدم ان تحقيق المشاركة الفاعلة على أسس المواطنة ، يعمل على ضمان مشاركة الجميع في الشؤون العامة على المستوى الوطني والمقاطعات ، مما يعزز في ادارة الدولة ادارة رشيدة ، تعمل زيادة ثقة الافراد بالنظام السياسي ، وتقوية الولاء للدولة الكندية .

ثانياً : سيادة القانون

تعمل جميع الدول على تحقيق سيادة القانون ، لما من دور ايجابي في تحقيق دولة القانون بخضوع الجميع للقانون وحماية الحقوق والحريات وتحقيق المساواة ، لذا نجد بان القانون الدستوري الكندي لعام ١٩٨٢ ، قد نص على عد الدستور القانون الاعلى للدولة ، وعلى جميع سلطات الدولة الالتزام به ^(٣) .

فضلاً عن نص القانون اعلاه في الجزء الاول منه الخاص بميثاق الحقوق والحريات على المساواة

^(١) ينظر تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/4/CAN/1 في 5 January 2009 ، ص ٩ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .

lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A_HRC_WG6_4_CAN_1_A.pdf

^(٢) المصدر نفسه ، ص ٥ .

^(٣) ينظر نص (م ٥٢) من القانون الدستوري لعام ١٩٨٢ .

بين الجميع امام القانون دون اي تمييز بسبب العرق او اللون او الدين او الجنس ^(١) ، كما قامت حكومات الاقاليم ومنها كيبك بالنص في تشريعاتها على حماية حقوق الانسان ومنها الحق في المساواة ، وقد اولت المحاكم الكندية تشريعات حقوق الانسان اهمية خاصة وجعلتها بمنزلة المبادئ الدستورية ^(٢) .

كما لزم الميثاق السلطات التشريعية في الحكومة المركزية و حكومات المقاطعات بسن التشريعات التي تضمن تمتع جميع الكنديين دون تمييز وبصورة متساوية في الخدمات و التطور الاقتصادي المقدم من مؤسسات الدولة بما يحقق الرفاهية للجميع ^(٣) ، وهذا الالتزام يضمن تمتع الجميع دون تمييز بالخدمات والنمو الاقتصادي المتحقق في الدولة ، وفق لأليات الحكم الرشيد الذي يقوم على احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في الانتفاع من التنمية المتحققة ، مما يعزز ولاء المواطنين للدولة ويجنبها المطالب الانفصالية .

ثالثاً : الشفافية

تحقيقاً لمبدأ الشفافية ، تلتزم حكومة كندا بمبادئ الحكومة المفتوحة ، التي يتم تنفيذها عن طريق البيانات والمعلومات المفتوحة والحوار المفتوح ، والتي تهدف الى تعزيز الشفافية ، وتمكين المواطنين ، ومكافحة الفساد وتسخير التكنولوجيات الجديدة لتعزيز الحكم الرشيد ^(٤) .

كما يوفر قانون الوصول إلى المعلومات لسنة ١٩٨٥ الخصوصية للمواطنين الكنديين والمقيمين الدائمين أو أي شخص (أو كيان) موجود في كندا الحق القانوني في الحصول على المعلومات ، بأي شكل من الأشكال ، الخاضعة لسيطرة مؤسسة حكومية ، بما يضمن إتاحة المعلومات للجمهور مع مراعاة الاستثناءات التي لا يجوز الاطلاع عليها بموجب القانون ^(٥) ، وبموجب قانون الوصول الى المعلومات انشئ منصب مفوض المعلومات الذي يكون من اختصاصاته ، التحقيق في الشكاوى المقدمة لتنفيذ قانون المعلومات ^(٦) .

ومن التدابير التي اتخذتها الحكومة الكندية لتعزيز الشفافية هو الإفصاح المسبق عن المعلومات المتعلقة بالموارد المالية والبشرية من قبل مؤسسات الدولة ، وفي ٢٣ اذار / مارس ٢٠٠٤ ، أعلنت

^(١) ينظر نص (م ١٥) من القانون الدستوري لعام ١٩٨٢ .

^(٢) ينظر تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/4/CAN/1 في 5 January 2009 ، ص ٣ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .

lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A_HRC_WG6_4_CAN_1_A.pdf

^(٣) نصت (م ٣٦) من القانون الدستوري لعام ١٩٨٢ ..

^(٤) تقرير عن الشفافية في اعمال الحكومة الكندية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٦ / ٢٠١٩ / ٧ .

www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/transparency.html

^(٥) ينظر (م ٢) من قانون الوصول الى المعلومات الكندي لعام ١٩٨٥ .

^(٦) ينظر (م ٣٦) من القانون نفسه .

الحكومة عن سياسة جديدة بشأن النشر الإلزامي للعقود التي تتجاوز قيمتها ١٠٠٠٠ دولار ، والتي أصبحت سارية في ٣١ تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٤ ، ومن ١ نيسان / أبريل ٢٠٠٩ ، على الإدارة أيضاً ان تقدم معلومات حول تعديل العقود التي تزيد قيمتها عن ١٠٠٠٠ دولار ، كما وضعت الحكومة المبادئ التوجيهية للإفصاح المسبق عن العقود ، والتي دخلت حيز التنفيذ في الأول من كانون الثاني / يناير ٢٠١٨ والتي تتضمن تفاصيل المتطلبات^(١).

كما أعلن رئيس الوزراء في ١٢ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٣ ، على ضرورة النشر الإلزامي لنفقات السفر والضيافة لموظفي الحكومة المختارين ، والتي دخلت حيز التنفيذ في ٣١ آذار / مارس ٢٠٠٤ ، ويوفر موقع Open Canada على شبكة الإنترنت معلومات عن نفقات السفر والضيافة التي تكبدها الوزير ووزير الدولة والسكرتير البرلماني والموظفون منهم وكبار الموظفين في نائب الوزير ونائب الوزير المساعد ونائب الوزير المساعد^(٢).

يتضح مما تقدم ان الحكومة الكندية قد اتخذت العديد من الإجراءات نحو تحقيق الشفافية في مؤسسات الدولة كافة ، ايماناً منها بان اطلاق الشعب على اعمال مؤسسات الدولة كافة ، يزيد من ثقة الافراد بالدولة ، ويعزز ولائهم اليها ، مما يزيد في تماسكها ، و تحقيق الإدارة الرشيدة .

رابعاً : المساءلة

تبنى الدستور الكندي النظام البرلماني ، الذي اخضع الحكومة للمساءلة البرلمانية ، وتكون مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية عن جميع قرارات مجلس الوزراء وعن تنفيذ السياسات التي يضعها أمام مجلس العموم عن ممارسة صلاحياتهم ، وخاصة فيما يتعلق بإداراتهم ، لذلك يجب أن تعمل بطريقة مسؤولة للتمتع بدعم مجلس النواب ، لكي يمكنها تمرير القوانين والتصريح بالنفقات التي بدونها لا تستطيع الحكومة أن تعمل ولا تحقق أهدافها ، لذا تعد فكرة "الحكومة المسؤولة" أحد الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الكندي ، كما يعمل أعضاء المعارضة ، سواء في مجلس النواب أم في اللجان ، على مساءلة الحكومة علانية عن قراراتها^(٣).

اما المساءلة المالية في كندا ، فهناك أجهزة عدة تقوم بها وهي:

^(١) تقرير عن الشفافية في ابرام العقود في كندا ، منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٦ / ٧ / ٢٠١٩ .

www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/transparency

^(٢) تقرير عن الشفافية في اعمال الحكومة الكندية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٦ / ٧ / ٢٠١٩ .

www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/transparency.html

4) Marc Bosc and André Gagnon , House of Commons Procedure and Practice , House of Commons Publication , Third Edition, 2017 , P. 30 .

١- مجلس الخزانة الذي يقوم بالعديد من المهام منها وضع السياسات المحاسبية ، بهدف السيطرة على عمليات انفاق الأموال العامة ، وهو مسؤول أيضاً عن تقييم البرنامج الحكومي .

٢- مكتب المراجع العام ، الذي يقوم في حالة انفاق الأموال في غير الأهداف المحددة قانوناً او عدم الكفاءة او الاقتصاد او عدم وجود جدوى حقيقية للإنفاق ، بتقديم تقرير الى مجلس العموم .

٣- اللجنة الدائمة للحسابات العامة التابعة لمجلس العموم تقوم بتدقيق الحسابات العامة للحكومة ، وتهدف هذه اللجنة التي يرأسها أحد أعضاء المعارضة ، الى مساءلة مؤسسات الدولة عن الاستخدام الأمثل للموارد، وتحدد ما إذا كانت سياسة الحكومة تحقق الأهداف المحددة مسبقاً ، ومدى كفاءة وصحة تنفيذها ، وتقدم اللجنة تقريرها إلى مجلس العموم (١) .

إذاً فالنظام الكندي يقوم على اخضاع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية ، فضلاً عن الأجهزة الأخرى التي تخضع لها الحكومة لمراقبة انفاقها لموارد الدولة ، ومدى قدرتها على تحقيق الانفاق الأمثل لهذه الموارد ، لتحقيق سياسات تنموية شاملة في الدولة ، ومكافحة الفساد ، التي تعد من مؤشرات الحكم الرشيد في الدولة ، مما لها دور إيجابي على تقوية الدولة في المجالات كافة .

الفرع الثالث

تقييم الحكم الرشيد في كندا للحفاظ على وحدة الدولة

للحكم الرشيد مؤشرات يتم على ضوئها قياس مدى قوته او ضعفه في الدولة ، وهذه المؤشرات هي:-
اولاً : تحقيق الاستقرار السياسي وغياب العنف

اشار الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ على قيام السلطة التشريعية بتشريع القوانين من اجل السلام والنظام والحكم الجيد في كندا (٢) ، ولتحقيق الحكم الرشيد عملت الحكومة الكندية على ضمان حقوق سكان إقليم كيبيك ، فاعترف دستور ١٨٦٧ بان كندا ثنائية اللغة ، ونص على انشاء سلطات عدة في المركز والاقليم ، وأصدرت الحكومة عام ١٩٨٢ الميثاق الكندي للحقوق و الحريات ، الذي نص على ضمان الحقوق المدنية والسياسية للجميع دون تمييز ، ودخلت الحكومة بمفاوضات عدة مع ممثلي الإقليم من اجل وضع حد للخلافات بينهما ، ولعدم انفصال الإقليم عن كندا .

وحرصاً من الحكومة الفدرالية الكندية على حل المشاكل بالطرق القانونية وترك العنف تحقيقاً للاستقرار السياسي الذي يعكس مدى قدرة النظام السياسي على التعامل مع الازمات داخل المجتمع بنجاح ، وادارتها بشكل يستطيع معها من السيطرة عليها ، لذلك توجهت في ٣٠ أيلول / سبتمبر عام ١٩٩٦ إلى المحكمة العليا بشأن استفتاء كيبيك ، بثلاثة أسئلة وهي :-

١- هل يحق لكيبيك الانفصال عن كندا من جانب واحد في ظل الدستور الكندي ؟

(١) تقرير عن المساءلة المالية في كندا ، منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الاربعاء ١٧ / ٧ / ٢٠١٩
publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp297-e.htm

(٢) ينظر نص (م ٩١) من الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ .

٢- هل يعطي القانون الدولي بموجب حق تقرير المصير لكيبك الحق في الانفصال من جانب واحد؟

٣- في حالة وجود تعارض بين القانون الدولي والقانون الداخلي حول انفصال كيبك عن كندا من جانب واحد ، فلن تكون الأولية في التطبيق في كندا ؟

وأرقت الحكومة الفدرالية الكندية حججاً وتقارير تتعلق بالموضوع مع الأسئلة المرسلة إلى المحكمة العليا ، بالمقابل اعترضت حكومة كيبك المحلية على اختصاص المحكمة في نظر القضية ، من منطلق أن الانفصال مسألة سياسية خالصة وليس هناك ما يبرر إخضاعها للقضاء ، وأن المحكمة لا يمكنها الإجابة على السؤال الثاني لكونه يتعلق بمبدأ من مبادئ القانون الدولي ، ولذا فهي غير مختصة بالنظر فيه .

إلا ان المحكمة رفضت الاعتراض ، وردت بتوافر مسائل قانونية مهمة في القضية ، فضلاً عن ان الأسئلة كانت محددة بدقة ، ولا يكتنفها الغموض او عدم كفاية المعلومات المطلوبة ، لكي ترفض المحكمة سماع الدعوى ^(١) ، وقد بحثت المحكمة الموضوع من الناحيتين الدستورية والدولية وكالتالي ^(٢) :-

١- من الناحية الدستورية بحثت المحكمة المبادئ التي يقوم عليها الدستور الكندي والمتمثلة بالفدرالية والديمقراطية ، وفيما يتعلق بالاستفتاء الذي أجرته حكومة كيبك ، فان المحكمة ذهبت بانة لا يوجد مانع دستوري او قانوني من اجراء الاستفتاء ، الا انها ذهبت بالقول بان التصويت لصالح الانفصال ، لا يضيفي المشروعية على الانفصال من جانب واحد ، لأنه مهما كانت نسبة التصويت ، فهي لا تلغي مبادئ الفدرالية ، وسيادة القانون ، وحقوق الأقليات في كيبك أو العملية الديمقراطية في الأقاليم الأخرى أو في كندا ، وان تصويت أغلبية واضحة من شعب كيبك لصالح الانفصال ، لا يعني ضرورة تحقق الانفصال أو أنه سيقع ، وانما يعني منح الشرعية لحكومة كيبك المحلية للدخول في مفاوضات مع الأطراف الأخرى في الاتحاد (الحكومة الفدرالية و حكومات الأقاليم) ، التي يجب أن تراعي مصالح جميع الكنديين على حدٍ سواء داخل وخارج كيبك ، وخاصة حقوق الأقليات ، لذلك لا يجوز لحكومة كيبك الاستناد لنتيجة الاستفتاء ، لإثارة الحق في تقرير المصير في المفاوضات ، لكي تفرض شروط الانفصال على الأطراف الأخرى في الاتحاد .

^١ (ينظر : نص قرار المحكمة العليا في كندا بشأن انفصال كيبك ، ذي الرقم ٢٥٥٠٦ في ٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٨ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .

scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do

^٢ (للمزيد ينظر : محمد جبار كريدي ، حق تقرير المصير (دراسة مقارنة) ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠١٦ ، ص ١٢٦ - ١٣٠ .

٢- من الناحية الدولية فقد توصلت المحكمة بأن سكان كيبيك ، لا يخضعون لاستعمار أو اضطهاد ، بل منحوا الحق في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وفي مثل هذه الظروف ، فإنه لا يحق لحكومة كيبيك المحلية الانفصال عن كندا من جانب واحد في القانون الدولي .

لذلك أصدرت المحكمة قرارها في ٢٠ آب / أغسطس عام ١٩٩٨ ، القاضي بأن أحكام القانون الدستوري الكندي ، وكذلك القانون الدولي ، لا تمنح كيبيك الحق بالانفصال عن كندا بإرادتها المنفردة ^(١) . ومع ذلك استمرت المفاوضات بين الطرفين ، وتم إجراء اصلاحات تدريجية ، عبر تشريعات برلمانية وقرارات تضمنت تعديلات دستورية محدودة ^(٢) ، وسُمح بان يكون لكيبيك ممثل دائم في الوفد الكندي في اليونسكو بباريس عام ٢٠٠٦ ، فضلاً عن مكاتب تمثيلية لكيبيك في (٢٥) دولة ، واحقية الإقليم في عقد الاتفاقيات مع الدول ، مع خضوع تلك المكاتب والاتفاقيات لآلية معينة موضوعة من قبل الحكومة الفدرالية ^(٣) .

يتضح مما تقدم بانه على الرغم من اجراء الحكومة المحلية في كيبيك استفتاء للانفصال عن كندا ، فان الحكومة الكندية ومن منطلق التزامها بالبيات الحكم الرشيد في إدارة الدولة لم تلجأ الى استخدام القوة ، وانما لجأت الى المحكمة العليا في كندا لتقرر من الناحية القانونية فيما اذا كان اجراء الاستفتاء من طرف واحد قانوني ام لا ، وبالمقابل سلكت طريق المفاوضات مع الحكومة المحلية في كيبيك من اجل الوصول الى حل لمشكلة الاستفتاء والمطالب الانفصالية .

ثانياً : تحقيق سيادة القانون

تعد كندا من الدول الديمقراطية التي تتمتع بوجود دستور الذي يعد الأساس لسيادة القانون، ويتضمن بيان تقاسم السلطة بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات ووضع القوانين بين مختلف المستويات الحكومية ، ويوجد شرعة حقوق هي الميثاق الكندي للحقوق والحريات ، ومنظومة قانونية لتنظيم مختلف المجالات ^(٤) .

كما ان حماية حقوق الانسان مكفولة في كندا بموجب العديد من التدابير الدستورية والقانونية ، اذ يكفل الميثاق الكندي للحقوق والحريات (الذي هو جزء من الدستور الكندي) الحقوق المدنية والسياسية

1) David R . Cameron , Canada, Handbook of Federal Countries , Forum of Federations , Canada , 2005 , P. 114 .

2) Rainer Knopff and Anthony Sayers , Op . Cit , P. 18 .

3) Andre Lecours and George Anderson , Foreign Policy and Intergovernmental Relations in Canada , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations , Canada , 2007, Volume 5 , P. 22 – 23 .

٤ (تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/4/CAN/1 في 5 January 2009 ، ص ٢ . منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .

lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A_HRC_WG6_4_CAN_1_A.pdf

لجميع المواطنين في كندا دون أي تمييز ، فضلاً عن وجود مجموعة من القوانين على المستوى الاتحادي ومستوى المقاطعات والاقاليم التي توفر الحماية للحقوق والحريات (١) .

ويشير مؤشر سيادة القانون الى حصول كندا على المرتبة (٩) في هذا المؤشر من بين ١٢٦ دولة (٢) ، وهذا يدل على ارتفاع مستوى سيادة القانون في كندا ، الذي يعد احدى اليات الحكم الرشيد .

ثالثاً : استيعاب التنوع الاجتماعي

تعد كندا من اقدم الفدراليات في العالم ، ويتميز مجتمعها بانه من المجتمعات التعددية، وقد اقر الدستور بهذا التنوع الثقافي والديني في المجتمع الكندي ، وتنفيذاً لذلك فقد نص على احترام الخصوصية الثقافية والدينية للأقليات في المجتمع وخاصة إقليم كيبيك الناطق بالفرنسية بعدما عد اللغة الفرنسية اللغة الرسمية الثانية في كندا ، وسمح لابناء الإقليم البقاء على المذهب الكاثوليكي ، كما عد كل من اللغة الانكليزية والفرنسية اللغتين الرسميتين في كندا ، ولهما ذات الحقوق والامتيازات من ناحية الاستخدام في مؤسسات الدولة (٣) .

و نص الدستور على ان تكون للمقاطعات سلطة تشريعية وتنفيذية (٤) حتى تكون معبرة عن مجتمع المقاطعة ، فضلاً عن اسهامه في اشراكهم في القوانين و القرارات التي تتعلق بمصالحهم و خصائصهم الثقافية ، وهذا مما يعزز الإدارة الرشيدة للدولة

رابعاً : تحقيق التنمية الاقتصادية

اقترن اداء الاقتصاد الكندي بالتنمية المستدامة وانخفاض التضخم ومعدلات الفائدة وتحسين القدرة على مقاومة الازمات الاقتصادية ، كما اعتمدت الحكومة الفدرالية وحكومة المقاطعات والاقليم تدابير من منتصف التسعينات للتخلص من العجز في ميزانياتها وللتحكم في مواردها المالية لضمان استدامة الاقتصاد الكندي وبرامجها الاجتماعية (٥) .

(١) تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/4/CAN/1 في 5 January 2009 ، ص ٣ . منشور على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .

(٢) للمزيد ينظر مؤشر سيادة القانون الصادر عن مشروع العدالة العالمي ٢٠١٩ ، ص ١٦ – ١٧ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة السبت ٢١ / ٩ / ٢٠١٩ .

worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf

(٣) ينظر نص (م ١٦ ف ١) من ملحق القانون الدستور الكندي لسنة ١٩٨٢ .

(٤) ينظر نص المواد (٥٨ ، ٦٩ ، ٩٢) من الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ .

(٥) تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة E/C.12/CAN/5 في 30 August 2005 ، ص ٨ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .

ووضعت الحكومة الكندية عام ٢٠٠٩ الاطار الاتحادي للتنمية للشعوب الاصلية ، ونفذت استثمارات رئيسة لدعم هذه الخطط ، ولتعزيز مشاركة الشعوب الاصلية في الاقتصاد الكندي ، وتحسين النتائج الاقتصادي لهذه الشعوب^(١) .

يتضح مما تقدم نجاح الحكومة الكندية بشأن تحقيق التنمية المستدامة ، وهو ما أكده دليل التنمية الذي يبين حصول كندا على المرتبة (١٣) في الجدول الذي يضم ١٨٩ دولة^(٢) ، وهذا يشير الى ان مؤشرات التنمية مرتفعة في كندا ، بما يخدم التقدم الاقتصادي وتحقيق الرفاهية للمواطنين ، والذي يعد من نتائج الادارة الرشيد لمؤسسات الدولة .

خامساً : مكافحة الفساد

يتم تطبيق قانونين اتحاديين لمكافحة الفساد والرشوة في كندا هما :

أ - تخضع الرشوة الأجنبية بموجب القانون الكندي لقانون فساد الموظفين العموميين الأجانب الذي يُجرم القيام بما يلي: « تقديم أو عرض أو الموافقة بشكل مباشر أو غير مباشر على تقديم أو تقديم أي شكل من أشكال المزايا أو المنفعة من أجنبي الى موظف عمومي للحصول على ميزة في سياق الأعمال ، أو الانخراط في بعض الممارسات المحاسبية التي تستخدم فيها هذه الممارسات لغرض رشوة موظف عمومي أجنبي أو إخفاء رشوة » .

ب- تخضع الرشوة والفساد الداخليين للقانون الجنائي الذي يحظر أشكال الفساد المختلفة ، بما في ذلك رشوة العديد من المسؤولين ، والاحتيايل على الحكومة ، وانتهاك الثقة من قبل موظف عمومي ولجان سرية ، فضلاً عن مختلف ممارسات المحاسبة وحفظ السجلات المخالفة للقانون .

ويتم التحقيق في مسائل مكافحة الفساد في كندا فيهما وتطبيقهما من قبل وحدة مكافحة الفساد

التابعة للشرطة الملكية الكندية في قضايا الفساد وتوجيه الاتهامات^(٣) .

ج - في إقليم كيبيك ، يوجد قانون لمكافحة الفساد يطبق على جرائم الفساد المرتكبة داخل الإقليم^(٤) .

^(١) تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/16/CAN/1 في 8 February 2013 ، ص ٨ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ١١ / ٢٠١٩ .
www.upr-info.org/sites/default/files/document/canada/session_16_-_april_2013/ahrcwg.616can1canadaa.pdf

^(٢) للمزيد ينظر تقرير التنمية لعام ٢٠١٩ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ص ٢٢ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاثنين ١٧ / ٢ / ٢٠٢٠ .

hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_arabic.pdf
^(٣) تقرير عن مكافحة الفساد والرشوة في كندا ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢١ / ٧ / ٢٠١٩ .

globalcompliancenews.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-canada
^(٤) تقرير عن مكافحة الفساد والرشوة في إقليم كيبيك الكندي ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٠ / ٧ / ٢٠١٩ .
www.osler.com/en/resources/business-in-canada/browse-topics/additional/anti-corruption-bribery-and-enforcement

فضلاً عن اتخاذ الحكومة الكندية العديد من الإجراءات لمحاربة الفساد ، وقد نجحت في التقليل من فرص الفساد في مؤسسات الدولة ، وما يؤكد ذلك مؤشر قياس مدركات الفساد لسنة ٢٠١٩ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ، الذي يشير الى حصول كندا على المرتبة ١٢ من ١٨٠ دولة التي شملها قياس مدركات الفساد فيها ، وهذا يدل على ان كندا من الدول المتقدمة بالنزاهة مقارنة مع الدول الاخرى^(١). يتضح مما تقدم ان جميع مؤشرات الحكم الرشيد مرتفعة في كندا ، وهذا مما ساعد على رفع مستوى الولاء للدولة الكندية ، وتحقيق التعايش السلمي بين مكونات المجتمع ، والمحافظة على حقوق الجميع ، مما ساهم بالحفاظ على وحدة الدول من خطر الاستفتاء الذي اجراه قادة كيبك عام ١٩٩٥ بشأن الانفصال او البقاء مع كندا ، والذي جاءت نتيجة البقاء مع كندا، وان السبب في تصويت المواطنين الساكنين في كيبك لصالح البقاء مع كندا ، يعود لادارة البلاد إدارة رشيدة ، التي تضمن مشاركة الجميع مشاركة فاعلة في المجالات كافة ، وحماية حقوق وحرريات الجميع دون أي تمييز لأي سبباً كان .

المطلب الثاني

انموذج الحكم الرشيد في دستور كينيا لسنة ٢٠١٠

ان بحث كينيا كانموذج للحكم الرشيد ، يتطلب اولاً بحث دوافع تبني الحكم الرشيد ، وثانياً لبحث الحكم الرشيد في الدستور الكيني ، وثالثاً لبحث تقييم للحكم الرشيد في كينيا.

الفرع الاول

دوافع تبني كينيا للحكم الرشيد

هناك دوافع عدة دفعت كينيا الى تبني الحكم الرشيد صراحة في دستورها لسنة ٢٠١٠ ، وهذه الدوافع هي:-

اولاً : الدوافع السياسية

نالت كينيا استقلالها عام ١٩٦٣ ، وبعد الاستقلال سيطر على كينيا حزب الاتحاد الوطني الافريقي الكيني بعد ان اصبح زعيمه اول رئيس للبلاد بعد الاستقلال^(٢) ، الذي تميز حكمه بالاستبداد بالسلطة

^(١) ينظر مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٩ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاثني ١٧ / ٢ / ٢٠٢٠

https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2020/01/23/2019-cpi-report-ar-1-1579784981.pdf

^(٢) اصبح جومو كينياتا اول رئيس لكينيا بعد الاستقلال ، ينظر علي جبريل الكتبي ، قراءة في المشهد السياسي الكيني ، مركز الجزيرة للدراسات ، ٢٠١٣ ، ص ٢ .

ومنع الاحزاب الاخرى بالعمل ، وعندما شكل حزب معارض عام ١٩٦٦ باسم الاتحاد الشعبي الكيني ، قامت السلطات الكينية بالتضييق عليه ومن ثم حظره عام ١٩٦٩ واعتقال قياداته^(١).

وفي عام ١٩٧٨ تسلم نائب الرئيس السلطة^(٢) ، واتسم حكمه ايضاً بالتفرد بالسلطة واغتيال قادة المعارضة الى ان نشطت جبهة المعارضة ضده بفعل الضغوط الخارجية ، اذ ربطت الدول الاوربية وامريكا تقديم المساعدات بتطبيق الديمقراطية و التعددية ، وتحت وطأة هذه الضغوط رضخ لمطالب المعارضة فسمح بإجراء الانتخابات على اسس التعددية السياسية في عام ١٩٩٢ ، وشكلت احزاب سياسية عدة كحزب فورد، والحزب الديمقراطي ، وحزب المؤتمر الوطني الكيني ، وفاز الرئيس انذاك بالانتخابات نتيجة لتشتت جبهة المعارضة ، التي اعترضت على نتيجة الانتخابات متهمة الرئيس بتزوير الانتخابات الذي نفى هذا الاتهام واعلن بانه لن يترشح لمنصب الرئيس بعد انتهاء مدة رئاسته البالغة خمس سنوات^(٣).

ومنذ عام ١٩٩٢ اتسعت دارة الحوار السياسي بين الاحزاب الكينية ، وعندما جرت الانتخابات الرئاسية الثانية عام ١٩٩٧ وصل عدد المرشحين للرئاسة الى ١٥ مرشحاً ، وكان اقوى المرشحين هو رئيس الجمهورية الذي يتمتع بقوة الدولة وسطوتها فاصبح رئيساً للدورة الرابعة^(٤).

وفي عام ٢٠٠٢ توحدت احزاب المعارضة في ائتلاف قوي سمي (قوس قزح) ، وحقق مرشح المعارضة فوزاً في الانتخابات الرئاسية الثالثة ، وانهى بذلك سيطرة حزب الاتحاد الوطني الافريقي الكيني على السلطة قرابة ٣٩ عاماً ، الا ان هذا الائتلاف لم يدم طويلاً نتيجة لاتهام بعض الاحزاب المنضوية في ائتلاف قوس قزح الرئيس الجديد بعدم تنفيذ ما اتفقوا عليه قبل فوز الاخير بالانتخابات ، فانسحبت هذه الاحزاب من الائتلاف الحاكم مكونة جبهة ضد الرئيس ، و عملت على افشال الاقتراح المقدم من قبله لتعديل الدستور عام ٢٠٠٥^(٥).

^(١) هيفاء احمد محمد ، النظام السياسي الكيني ، مجلة دراسات دولية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية / جامعة بغداد ، العدد ٢٨ ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣١ .

^(٢) توفي جومو كنياتا اول رئيس للبلاد بعد الاستقلال عام ١٩٧٨ وتسلم نائبه دانيال اراب مو السلطة . ينظر علي جبريل الكتيبي ، مصدر سابق ، ص ٢ .

^(٣) هيفاء احمد محمد ، مصدر سابق ، ص ١٣٣ - ١٣٥ .

^(٤) حسن مكي محمد ، قابلية مشروع الدولة الكينية للبقاء والاستمرار ، مجلة دراسات افريقية ، مركز البحوث والدراسات الافريقية / جامعة افريقيا العالمية ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٤ .

^(٥) الانتخابات ومنع نشوب النزاعات (دليل للتحليل والتخطيط والبرمجة) ، اعداد فريق الحكم الديمقراطي / مكتب السياسات الانمائية التابع لبرنامج الامم المتحدة الانمائية ، اب / اغسطس ٢٠٠٩ ، ص ٧٠ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاربعاء ١٢/٤ / ٢٠١٩ .

وجرت الانتخابات الرئاسية الرابعة في عام ٢٠٠٧ في جو من الانقسام والتوتر ، واشترك فيها (٨٧) حزباَ الا ان المنافسة الشديدة كانت بين حزب الوحدة الوطنية برئاسة الرئيس المنتهية ولايته والحركة الديمقراطية البرتقالية المعارضة ، وكانت النتائج الاولية للانتخابات تشير الى فوز مرشح المعارضة وبفارق اكثر من مليون صوت ، الا ان نتائج الانتخابات جاءت عكس ذلك ، وتاخر اعلان النتائج النهائية لأيام عدة، وبعدها اعلن رئيس اللجنة الانتخابية ومن خلال غرفة مغلقة ومتصلة بالاذاعة والتلفزيون بفوز رئيس الجمهورية بفترة رئاسية ثانية وبفارق مني الف صوت ، وادى الرئيس القسم خلال نصف ساعة ، وهذه الامور سببت تأجج الانقسام الحاد في المجتمع الكيني ، وادت الى اندلاع موجة من العنف والاضطرابات بعد ان خرج مؤيدو مرشح المعارضة مشككين بمصداقية نتائج الانتخابات وبأنها مزورة ، كما شكك بها ايضا المراقبون الاجانب ، وازداد العنف وشمل انحاء واسعة من كينيا وخاصة في نقاط الالتماس بين قبيلة الكيكويو وقبيلة الكاجين المتحالفة مع المعارضة ، وكانت حصيلة اعمال العنف (١٣٠٠ قتيل) وتشريد الالاف من منازلهم ، وعندها تدخل الامين العام الاسبق ونجح بابرام اتفاق تقاسم السلطة بين الطرفين ^(١) .

و في ٢٠٠٨ تم الاتفاق على بنود تقاسم السلطة وانهاء العنف ، وتضمنت بان تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة وهو رئيس الجمهورية آنذاك و رئيس الوزراء زعيم المعارضة ، وذلك من خلال وضع دستور جديد للدولة يتبنى اليات الحكم الرشيد في ادارة الدولة ^(٢) ، لكي يحقق المشاركة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة ، وليضمن حماية حقوق الانسان والتوزيع العادل للثروات بين مكونات الشعب ، وبالفعل تم الاستفتاء على مشروع الدستور في اب / اغسطس ٢٠١٠ وحاز على ٦٧ % من نسبة المصوتين على الدستور ، ودخل حيز النفاذ في الشهر ذاته بعد مصادقة الرئيس عليه ^(٣) .

اتضح مما تقدم بأن كينيا منذ الاستقلال عام ١٩٦٣ لم تشهد استقرارا سياسيا ويعود ذلك الى عوامل عدة اهمها :

١- **التفرد بالسلطة** اذ سيطر حزب واحد هو حزب الاتحاد الوطني الافريقي الكيني لقرابة ٣٩ عاماً ، وما شهدته خلال هذه الفترة من التفرد بالسلطة واعتقال المعارضين واغتيالهم ، ولم يتغير الوضع الا في اول انتخابات تعددية عام ١٩٩٢ .

^(١) قام الامين العام الاسبق كوفي عنان بالوساطة بين الرئيس كيباكي وزعيم المعارضة اودينغا ، ونجح بابرام اتفاق تقاسم السلطة بين الطرفين ووضع حد لاعمال العنف التي اجتاحت البلاد في تلك الفترة ، للمزيد من التفاصيل ينظر علي جبريل الكيني ، مصدر سابق ، ص ٤ - ٥ .

^(٢) فقد تضمن الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ إشارة صريحة للحكم الرشيد في اكثر من نص وهي (م ٤ ف ٢) و (م ١٠) و (م ٩١ د) وحسب ما موضح في الفرع الأول من المطلب الثالث من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الاطروحة .

^(٣) ميشيل برانندت و جيل كوتير و ياش غاي و انطوني ريغان ، وضع الدستور والاصلاح الدستوري : خيارات عملية ، ترجم بدعم برنامج الامم المتحدة الانمائي ، انتربيس _ لبنان ، ٢٠١٢ ، ص ٣٤١ .

٢- الفساد السياسي المتمثل باستحواذ الطبقة السياسية على ثروات البلاد ، وتزوير الانتخابات منذ اول انتخابات تعددية ١٩٩٢ ، وحتى بعد فوز مرشح المعارضة عام ٢٠٠٢ ، فان الامر لم يتغير اذ عمل هو الاخر على تزوير انتخابات عام ٢٠٠٧ والتي تبعها اعمال عنف خلفت الكثير من القتلى والمشردين ، ولم تنته اعمال العنف الا بعد وساطة الامم المتحدة واتفاق اطراف النزاع على تقاسم السلطة ووضع دستور جديد للدولة ، وهذا الوضع يتفق مع الوضع السياسي الذي كان سائداً في اقليم كيبك الكندي في فترة الخمسينيات من القرن الماضي (١) .

اذاً فالتفرد بالسلطة لمدة ٣٩ عاماً ، والفساد السياسي وتزوير الانتخابات ، هي التي اوصلت البلاد الى صراع دموي خلف الالاف من القتلى والنازحين ، وادت الى اضعاف الدولة ، وغياب الروح الوطنية لدى مكونات المجتمع ، وخلال ضغط هذه الاحداث وتدخل الامم المتحدة ، دفع رئيس الجمهورية وزعيم المعارضة ، على الاتفاق لايجاد حل لخروج البلاد من محنته ، وكان ذلك بوضع دستور جديد للبلاد يعزز إدارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة ، والتي تضمن حماية حقوق الانسان والحريات لجميع المكونات دون اي تمييز لأي سبب كان ، ونزاهة الانتخابات .

وبهذا كان اتباع اليات الحكم الرشيد في ادارة الدولة قد جنب كينيا الاثار السلبية للتفرد بالسلطة وتزوير الانتخابات و اعمال العنف التي تؤثر بشكل مباشر على تحقيق الاندماج الوطني بين مكونات المجتمع الكيني ، ويحافظ بذلك على وحدة الدولة الكينية ، وهذا ما تحقق في انتخابات عام ٢٠١٣ ، اذ قدمت المعارضة اعتراض امام المحكمة العليا في كينيا ، ولم تقم بتعبئة انصارها للقيام بمظاهرات او اعمال عنف تهدد الاستقرار في كينيا ، وكذلك انتخابات عام ٢٠١٧ التي لم تشهد اعمال عنف كالتي حصلت عام ٢٠٠٧ .

ثانياً : الدوافع الاجتماعية

يوجد في كينيا لغات عدة ، اللغة الوطنية هي الكسواحيلي ، واللغة الرسمية فهي الكسواحيلي و الانكليزية (٢) ، اما المجموعات الدينية الرئيسة فيها المسيحية و الاسلامية والهندوسية ، وفيها ايضاً اقلية دينية اخرى ، كما يوجد فيها ٤٢ مجموعة اثنية (٣) .

ويوضح الجدول ادناه نسبة عدد المجموعات الاثنية الرئيسة من اجمالي عدد السكان في كينيا

(١) للمزيد ينظر الدوافع السياسية في الفرع الأول من المطلب الأول من الفصل الثالث من هذه الاطروحة .

(٢) ينظر نص (م ٧) من دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ .

(٣) تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ذي الرقم (E/C.12/KEN/1) في 11 September 2007 ، ص ٣ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الجمعة ٢٩ / ١١ / ٢٠١٩ .

ت	اسم المجموعة	النسبة
١	الكيكويو	٢٢ %
٢	اللوهايا	١٤ %
٣	اللوه	١٣ %
٤	الكالينجين	١٢ %
٥	كامبا	١١ %
٦	ميرو	٦ %
٧	الهنود والجماعات الاسيوية الاخرى	٠,١ %
٨	العرب	٠,١ %
٩	الاوربيون البيض	٠,١ %

يتضح من الجدول اعلاه ، ان مجموعة الكيكويو الإثنية هي أكبر هذه المجموعات ، مما سهل لها السيطرة سياسيا واقتصاديا في كينيا عقب الاستقلال ، وقد مرت سيطرتها بمراحل حيث بدأت بالسيطرة بشكل كبير عقب الاستقلال حتى وفاة الرئيس جومو كينياتا ، ثم بدأ نفوذها في التناقص المستمر بعد تولي الرئيس السابق دانييل اراب الحكم ، ثم بدأ نفوذها في التصاعد مرة اخرى بعد فوز موي كيباكي عام ٢٠٠٢، ٢٠٠٧ وهذه المجموعة لا يزال لها مركز كبير فهم يعيشون في العاصمة نيروبي ويشكلون أغلبية في جميع المناطق المحيطة بها^(١).

وقد ارتبط الصراع الاثني في كينيا بالانتخابات التي تشهدها فضلاً عن تغذية القوى السياسية المتنافسة لهذه الصراعات لتحقيق غايات انتخابية ، اذ نجد بان الفترة الممتدة من (١٩٩٢ – ١٩٩٧) قد شهدت حملة ضد قبيلة الكيكويو ودخولها في مواجهات مع الكالينجين ، وحسب تقارير منظمة حقوق الانسان ومنظمة العفو الدولية تشير الى رعاية الدولة مثل هذا العنف ، وقد بلغ هذا العنف أوجه في انتخابات عام ٢٠٠٧ بعد ان تحالفت قبيلة الكالينجين مع قبيلة اللوه التي ينتمي لها زعيم المعارضة في مواجهة جماعة الكيكويو التي ينتمي لها الرئيس الذي استغل سيطرته على الحكم ، فاستخدم العنف المفرط ضد معارضيهِ ، الا ان اضطر لعقد اتفاق لإنهاء النزاع ، وعد هذا الاتفاق الأساس لإقرار السلام بين القبائل الكينية ووضع دستور جديد للبلاد عام ٢٠١٠ يعتمد الحكم الرشيد لإدارة الدولة^(٢).

^(١) نقلاً عن اسماء حجازي ، مشكلة الاندماج الوطني في كينيا منذ عام ١٩٩٢ ، دراسة منشورة في المركز الديمقراطي العربي على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاحد ١٩ / ٥ / ٢٠١٩ .

<https://democraticac.de/?p=53059>

^(٢) د. اميرة عبد الحلیم ، الانتخابات الرئاسية الكينية ... استمرار الأزمة السياسية ، بحث منشور في مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية على الموقع الالكتروني التالي تاريخ الزيارة الاحد ١٠ / ٦ / ٢٠١٩ .

<http://acpss.ahram.org.eg/News/16373.aspx>

يتضح مما تقدم ان كينيا من الدول التي عانت من فترة السيطرة الحزب الواحد وانتشار الفساد في المجالات كافة وتعزيز النزعة القبلية والتهميش وعدم المساواة وانخفاض في معدلات التنمية ، لذا عملت الحكومة بالاتفاق مع المعارضة عام ٢٠٠٨ باتخاذ إجراءات عدة لضمان خروج البلاد من المشاكل التي يعانيها والمتمثلة في عدم إدارة البلاد إدارة رشيدة على اسس المشاركة الشعبية الواسعة و سيادة القانون والمساواة دون تمييز والشفافية والمساءلة ، اذ شخّصت الازمة في حينها بانعدام التداول السلمي للسلطة وغياب الشفافية ، وتقشي الفساد ، ومن هنا برز مفهوم الحكم الرشيد في كينيا لمعالجة تلك الازمة ، وهو ما يتفق الى حد ما توصلنا له هذه الدراسة في بحث الدوافع الاجتماعية للأخذ بالحكم الرشيد في كندا ، المتمثلة بتعدد المجتمع الكندي ، والسياسة غير الرشيدة من قبل حاكم كيبك خلال فترة الاربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي ، التي أدت تقوية نزعة الانفصال لدى سكان الإقليم .

الفرع الثاني

الإشارة الصريحة للحكم الرشيد في دستور كينيا لسنة ٢٠١٠

لضمان التقنين الدستوري للأليات الحكم الرشيد فقد عقد مؤتمر وطني لمناقشة كيفية اجراء الإصلاحات في الدولة ، وكانت الأولوية لإجراء إصلاحات دستورية ، لذا قرر المؤتمر إعادة شاملة للدستور ، فشكلت مفوضية من (٢٩) عضوا من محامين واشخاص لهم خبرة من اجل مراجعة الدستور ، وبعدها أكملت مشروع الدستور الذي عرض في استفتاء عام على الشعب عام ٢٠١٠ وافق عليه ٦٧ % من المصوتين على الدستور ^(١) ، وتضمن الدستور النص على الحكم الرشيد بصورة صريحة في اكثر من نص من نصوصه ^(٢) ، اما الياته فقد أشار اليها في اكثر من نص وهي :-

اولاً : حق المشاركة

بعد الاحداث التي شهدتها كينيا في انتخابات عام ٢٠٠٧ وما خلفته الالاف من القتلى والنازحين ، بسبب تقييد حرية الافراد بالانتخاب ، و استغلال رئيس الجمهورية انذاك نفوذه وتزوير الانتخابات لصالحه ، وتحت ضغط الاحداث والتدخل الدولي توصلت الحكومة الكينية والمعارضة الى اتفاق لانهاء العنف وتقاسم السلطة ، لتمكين الجميع من المشاركة الفاعلة في إدارة الدولة .

وكانت اول العقبات في سبيل المشاركة الفاعلة هو اصلاح العملية الانتخابية لضمان مشاركة الجميع في إدارة شؤون الدولة ، وبناءً على ذلك شكلت الحكومة لجنة المراجعة الانتخابية المستقلة برئاسة القاضي كريغلار لتقديم التوصيات لإصلاح العملية الانتخابية ، والتي اوصت بإنشاء لجننتين جديدتين هما

^(١) ميشيل برانندت وآخرون ، مصدر سابق ، ص ٣٤٠ - ٣٤١ .

^(٢) وحسب ما موضح في الفرع الأول من المطلب الثالث من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الاطروحة .

اللجنة الانتخابية المستقلة المؤقتة ولجنة مراجعة الحدود المستقلة المؤقتة^(١)، وبالفعل تم النص على انشاء اللجنة المستقلة لشؤون الانتخابات والحدود وتحديد الوحدات الانتخابية في دستور كينيا لعام ٢٠١٠ ، و تعمل على اصلاح العملية الانتخابية وخاصة فيما يتعلق بإنشاء سجل الناخبين ، ووضع نظام جديد لجمع ونقل وفرز البيانات الانتخابية ، ونشر الثقافة الانتخابية لدى الناخبين ، وإدارة الاستفتاءات^(٢) ، وتقوم بمراجعة الحدود الإدارية للدوائر الانتخابية الجديدة ، وتحدد عدد الدوائر الانتخابية للوحدات الإدارية على أساس المساواة^(٣) ، وبالفعل أجريت انتخابات دورية في الاعوام ٢٠١٣ و ٢٠١٧ حسب الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ والقوانين الانتخابية الصادرة بموجبه التي

راعت تمثيل الجميع على أسس المساواة والمواطنة ، وضمان نزاهة الانتخابات، وأعلنت النتائج دون ان تتخللها اعمال عنف ، بل سادت ثقافة الاعتراض امام الجهات الرسمية ، عندما تم اللجوء الى المحكمة العليا للطعن بالنتائج وفق القوانين النافذة^(٤) .

ولدعم المشاركة الفاعلة ووضعها موضع التنفيذ الفعلي ، تم تنظيم استفتاء شعبي عام على الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ ، الذي عبر عنها في ديباجته بعبارة « مشاركتنا مشاركة كاملة في وضع هذا الدستور »، وهذا يدل على ان المشرع الدستوري قد سلك الطرق الديمقراطية في وضع الدستور ، فضلا عن اخذ رأي الشعب في وضع الدستور يعمل على تعزيز قيم المشاركة لدى الجميع ، بعد ان عُدت مشاركة الشعب و المشاركة في السلطة في انتخابات حرة ونزيهة يعبر الناخبين عن ارادتهم بحرية^(٥) من القيم الوطنية ومبادئ الحكم ، التي يقوم عليها النظام السياسي الكيني^(٦) .

ولضمان المشاركة الواسعة لجميع مكونات المجتمع الكيني في إدارة شؤونه ، فقد عمل المشرع الدستوري الكيني الى جعل ممارسة السلطة على المستوى الوطني و مستوى المقاطعات^(٧) ، وقد خصص

^(١) ينظر تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة ذي الرقم A/HRC/WG.6/8/KEN/1 22 February 2010، ص ٦-٧ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الجمعة ٢٩ / ١١ / ٢٠١٩ .

www.upr-info.org/sites/default/files/document/kenya/session_8_-_may_2010/ahrcwg-68ken1a.pdf

^(٢) ينظر نص (م ٨٨) من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ .
^(٣) ينظر نص (م ٨٩) من الدستور نفسه .

4) Karuti Kanyinga , Kenya Democracy and political participation , open society initiative for eastern africa ,2014, p. 11.

^(٥) ينظر نص (م ٣٨) من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ ..
^(٦) ينظر نص (م ١٠ ف ٢ أ) من الدستور نفسه .
^(٧) ينظر نص (١ ف ٤) من الدستور نفسه .

الفصل الحادي عشر من الدستور لحكومة المقاطعات ، وبين اهداف عدة لنقل السلطة الى حكومة المقاطعات اهمها تعزيز الديمقراطية ، ومساءلة السلطة ، وتحقيق الوحدة الوطنية (١) .

كما منح مجلس الشيوخ الذي يمثل المقاطعات حق المشاركة بالعمل التشريعي ، و تخصيص الإيرادات على مستوى المقاطعات والاشراف عليها ، والنظر في أي قرار لعزل الرئيس او نائب الرئيس من منصبه (٢) ، وهذا يمثل مظهر من مظاهر مشاركة المقاطعات في اصدار القوانين والقرارات الاتحادية.

يبدو مما تقدم بان وضع دستور جديد عن طريق الاستفتاء الشعبي ، وتوزيع ممارسة السلطة على المستوى الوطني والمقاطعات ، مما يمكن حكومة المقاطعات من إدارة شؤونها المحلية ، ومنح مجلس الشيوخ صلاحيات تشريعية ورقابية على أعضاء السلطة التنفيذية والتخصيصات المالية للمقاطعات ، يعد تحولاً مهماً في كينيا نحو تحقيق المشاركة في القضايا العامة ، والتي تقود لإدارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد التي تؤمن بالمشاركة الفاعلة للجميع على أسس المواطنة ، مما يعزز الثقة بين النظام السياسي والافراد ، ويساعد في تقوية وحدة الدولة.

ثانياً : سيادة القانون

ان ادارة المصالح المتعارضة لمختلف مكونات المجتمع الكيني ، يتطلب خضوع جميع المواطنين بمختلف انتماءاتهم السياسية والثقافية والاثنية للقانون ، لكون سيادة القانون تعد من الاليات التي يبنى عليها الحكم الرشيد ، فضلاً عن دوره في تحقيق السلام والتنمية في كينيا (٣) .

ومن اجل تعزيز سيادة القانون في كينيا ، جعله المشرع الدستوري الكيني من القيم الاساسية التي يجب على الحكومة الكينية الالتزام بها (٤) ، وبخلافه تخضع الحكومة للمساءلة لمخالفتها الدستور ، فضلاً عن عد اي حكومة تتشكل بخلاف المبادئ والقيم التي نص عليها الدستور تعد غير شرعية (٥) ، وهذا يشير الى ضرورة الاعتماد في تشكيل اي حكومة في كينيا على اسس الحكم الرشيد والياته والتي منها سيادة القانون ، لكونها تعد من المبادئ والقيم التي يقوم عليها الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ .

وتحقيقاً لمبدأ سيادة القانون عمل المشرع الدستور الكيني على تكريس مبدأ المساواة وعدم التمييز بين جميع المواطنين الكينيين دون أي تمييز، فأشار الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ في (م ٢٠ ف ٢) الى انه «

(١) ينظر نص (م ١٧٤) من الدستور نفسه .

(٢) ينظر نص (٩٦) من الدستور نفسه .

(٣) جون موكوم مباكو ، حقوق الانسان والحكم الديمقراطي الكيني وسيادة القانون ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٢ / ١١ / ٢٠١٩ .

(٤) واكد ذات المضمون في نص (م ١٠ ف ٢) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ على (تتضمن القيم الوطنية ومبادئ الحكم ما يلي أ- ... وسيادة القانون ...) .

(٥) ينظر نص (م ٣) من الدستور نفسه .

يتمتع كل شخص بالحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في ميثاق الحقوق الى اقصى درجة تتفق وطبيعة الحق او الحرية الأساسية « ، فضلا عن الزام المحكمة عند تفسير ميثاق الحقوق ان تعمل في تفسيرها على تعزيز قيم المساواة والانصاف والحرية^(١) ، وافرد الدستور الكيني الباب الخامس بعنوان لجنة كينيا الوطنية لحقوق الانسان والمساواة ، وقد نص على منح هذه اللجنة عدة اختصاصات لتعزيز المساواة والتحقيق في الشكاوى والانتهاكات لمبدأ المساواة ، فضلاً عن الزام البرلمان بإصدار تشريعي يضمن تنفيذ هذا الباب^(٢)، مما تقدم يلاحظ ان المشرع الدستوري عمل على تعزيز مبدأ المساواة بين المواطنين الكينيين ، ايماناً منه بأن الحق في المساواة هو الذي يمهّد الطريق لتتمتع بحقوق الانسان والحريات الأخرى ، فضلاً عن كون المساواة من اهداف سيادة القانون المتمثلة بخضوع الجميع للقانون دون أي تمييز لأي سبباً كان .

إذا عملت المؤسسات الكينية بعد نفاذ الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ على تكريس ثقافة احترام سيادة القانون ، وبرز مثال على احترام سيادة القانون هو قيام زعيم المعارضة اودينغا بالاعتراض على نتائج الانتخابات التي جرت في ٨ اب / أغسطس ٢٠١٧ امام المحكمة العليا في كينيا ، والتي اجرت تدقيقاً بالاعتراض وقررت في ١ أيلول / سبتمبر ٢٠١٧ إلغاء نتائج الانتخابات ، واجراء انتخابات جديدة خلال ٦٠ يوماً ، ورحب اودينغا والمعارضة بالقرار ، في حين اعرب كينياتا وانصاره عن رضاه عن القرار الذي الغى فوزه بالانتخابات ، الا انه قرر الالتزام بقرار المحكمة ، وقد عد المراقبين ان هذا الحكم تاريخياً واسهاماً مهماً في استقلال القضاء وسيادة القانون في كينيا^(٣) .

يتضح مما تقدم الى انه بعد اصدار دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ وتبنيه الحكم الرشيد ، سادت ثقافة احترام سيادة القانون لدى الجميع ، وهذا يضمن حماية الحقوق والحريات للجميع دون تمييز لأي سبب كان ، وخضوع الجميع للقانون ، وهو ما أكدّه قرار المحكمة المذكور انفاً ، فالتزام رئيس الجمهورية آنذاك بقرار المحكمة على الرغم من صدوره ضده ، يؤكد على التزام الجميع باحترام سيادة القانون واستقلال القضاء ، وهذا يعد مؤشراً على التقدم الحاصل في كينيا بعد فترة طويلة من الحكم الفردي وغياب لسيادة القانون فيها ، نحو إدارة الدولة وفق اسس الحكم الرشيد التي تجعل احترام سيادة القانون من ضمن الياتها ، وتعزز المساواة بين الجميع دون أي تمييز ، هذا مما يزيد من قوة الدولة وتماسكها .

^(١) ينظر نص (م ٤ ف أ) من الدستور نفسه ، وينظر كذلك نص (م ٢٧) من الدستور نفسة التي اشارت الى ضمان المساواة وعدم التمييز .

^(٢) وللمزيد عن اختصاصات وعمل لجنة كينيا الوطنية لحقوق الانسان والمساواة ينظر نص (م ٥٩) من الدستور نفسه .

^(٣) جون موكوم مباكو ، حقوق الانسان والحكم الديمقراطي الكيني وسيادة القانون ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٢ / ١١ / ٢٠١٩

ثالثاً : مبدأ الشفافية

بعد اعمال العنف التي تلت انتخابات عام ٢٠٠٧ بسبب تزوير الانتخابات وعدم اتباع الشفافية في جميع المراحل التي مرت فيها الانتخابات لحين اعلان النتائج ، اخذت بالظهور الكثير من الدعوات ومن مختلف الجهات الى ضرورة سن قانون لحرية الوصول الى المعلومات ، فضلاً عن ان اللجنة التحقيقية المشكلة للتحقيق في اعمال العنف ما بعد الانتخابات ، اوصت بسن قانون يضمن حرية الوصول للمعلومات لما له من دور في المساعدة في عملية العدالة الانتقالية^(١) وتعزيز المساءلة ، لذلك فان المناقشات التي جرت عام ٢٠٠٨ بين مختلف الأطراف من اجل وضع دستور جديد في كينيا يقوم على تبني أسس الحكم الرشيد، لذلك تضمن دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ نصوصاً تشير الى حرية الحصول على المعلومات ، والتي تعد مكسباً لتعزيز الشفافية في مؤسسات الدولة^(٢) .

فضلاً عن اشارة الدستور الى حق المواطنين في الوصول الى المعلومات التي لدى الدولة او لدى أي شخص وتعد ضرورية من اجل ممارسة او حماية أي حق او حرية ، كما لزم الدولة بنشر أي معلومة مهمة ويكون لها تأثير على الامة^(٣) .

ولكي لا تتكرر اعمال العنف التي أعقبت انتخابات المذكورة انفاً ، جعل الدستور من الشفافية من المبادئ العامة التي يقوم عليها النظام الانتخابي^(٤)، وان تضمن التشريعات المعنية بالانتخابات ، بأن يتسم التصويت بالشفافية^(٥) ، كما لزم الدستور اللجنة المستقلة لشؤون الانتخابات والحدود بان تضمن ان يكون النظام الانتخابي متسماً بالشفافية من حيث جمع النتائج والاعلان عنها^(٦) .

^(١) عرفها قانون العدالة الانتقالية التونسي رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٣ في الفصل الأول منه بانها « مسار متكامل من الاليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الانسان ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا ورد الاعتبار لهم ، بما يحقق المصالحة الوطنية ويحفظ الذاكرة الجماعية و يوثقها ويرسي ضمانات عدم تكرار الانتهاكات ، والانتقال من حالة الاستبداد الى نظام ديمقراطي يساهم في تكريس منظومة حقوق الانسان »
^(٢) تقرير اللجنة الدولية للحقوق في كينيا حول حرية الوصول للمعلومات في كينيا ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الأربعاء ١٣ / ١١ / ٢٠١٩ .

icj-kenya.org/11-in-focus/10-freedom-of-information

^(٣) ينظر نص (م ٣٥) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ التي تنص على « لكل مواطن الحق في الوصول الى :-
أ - المعلومات في حيازة الدولة .

ب- المعلومات في حيازة شخص اخر وتمثل ضرورة من اجل ممارسة او حماية اي حق او حرية اساسية .
ج- تنشر الدولة وتعمم اية معلومات هامة تؤثر على الامة » .

^(٤) ينظر نص (م ٨١ ٤٥) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ .

^(٥) ينظر نص (م ٨٢ ٢ ب) من الدستور نفسه .

^(٦) نص (م ٨٦) من الدستور نفسه على انه « تضمن اللجنة المستقلة لشؤون الانتخابات والحدود في كل انتخابات . ان النظام يتسم بالبساطة والدقة وإمكانية التحقق منه والأمن والمسؤولية والشفافية .

ب. احتساب وجدولة الأصوات التي تم الادلاء بها وقيام رئيس كل مركز اقتراع بالإعلان عن النتائج بسرعة .

ج. جمع النتائج بطريقة تتسم بالانفتاح والدقة من مراكز الاقتراع وقيام المسؤول المعني بالإعلان عنها بسرعة » .

وتنفيذاً لنصوص الدستور في حرية الوصول للمعلومات ، قامت السلطة التشريعية في كينيا بتشريع قانون الوصول الى المعلومات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٦ ، لضمان حق الجميع بالوصول الى المعلومات ، ولتعزيز الشفافية والمساءلة في الحكومة الكينية ، وأشار في (م ٤) منه على حق اي مواطن في الوصول الى المعلومات دون ان يترتب على ذلك رسوم مرتفعة ، وعرف المعلومات بانها « تشمل جميع السجلات التي يحتفظ بها كيان عام أو هيئة خاصة ، بغض النظر عن النموذج الذي يتم به تخزين المعلومات أو مصدرها أو التاريخ »^(١) .

إذاً تمثل كل من النصوص التشريعية المذكورة انفاً ، انتقاله نوعية في التشريع الكيني نحو تحقيق الشفافية في مؤسسات الدولة كافة ، مما يمكن جميع المواطنين من العلم بالإعمال التي تقوم بها مؤسسات الدولة ، فيضمن بذلك نزاهتها وتعزيز الثقة بينها وبين الافراد ، ويمهد السبيل للوصول الى ادارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد ، وتحقيق السلام والتنمية في كينيا ، بما يحفظ وحدة الدولة من خطر تجدد الصراعات الدموية على اسس اثنية .

رابعاً : المساءلة

يقوم البرلمان الكيني بمساءلة السلطة التنفيذية عن الاعمال التي تقوم بها ، فعلى الحكومة تمكين اللجان البرلمانية من الوصول الى البيانات والمعلومات المطلوبة وتقييمها ، كما يقوم المجلس بالإشراف على التخصيصات المالية للحكومة المركزية وحكومة المقاطعات وطرق انفاقها^(٢) ، وان منح السلطة التشريعية الحق في مساءلة السلطة التنفيذية لكونها الجهة الممثلة للشعب ، و لضمان انفاق الإيرادات بما يحقق رفاهية المواطنين ، وتحسين أداء الحكومة^(٣) .

وقد اخذ الدستور الكيني بالرقابة البرلمانية عندما قرر من حق المجلس الوطني مراجعة سلوك الرئيس ونائب الرئيس وبقية مسؤولي الدولة والقيام بإقالتهم^(٤) ، اذ لأي عضو في المجلس الوطني تقديم طلب وموافقة ثلثي الأعضاء توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية وذلك لمخالفته الجسيمة للدستور أو أي قانون ، او بسبب ارتكابه جريمة بموجب القانون الوطني او الدولي ، او لسوء سلوكه الجسيم ، ويبلغ رئيس المجلس الوطني رئيس مجلس الشيوخ بقرار الاتهام خلال يومين ، ويدعو رئيس مجلس الشيوخ

^(١) ينظر نص (م ٢) قانون الوصول الى المعلومات الكيني رقم ٣١ لسنة ٢٠١٦ .
^(٢) رقابة البرلمان الكيني على السلطة التنفيذية من منشورات البرلمان الكيني ، ص ٢-٣ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاربعاء ١٣ / ١١ / ٢٠١٩ .

www.afidep.org/?wpfb_dl=130

3) Global Parliamentary Report , Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account , Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme , 2017 , p. 13 .

منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاربعاء ١٣ / ١١ / ٢٠١٩ .
www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Parliamentary%20Development/global%20parliamentary%20report_EN.pdf

^(٤) ينظر نص (م ٩٥ ف ٥ أ) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ .

المجلس للانعقاد للاستماع الى التهم ، ويجوز للمجلس تشكيل لجنة من (١١) عضواً للتحقيق بالتهم ، وعليها رفع تقرير خلال (١٠) أيام لرئيس المجلس ، وتقدير اللجنة اما ان يتضمن بعدم ثبوت التهم وعندها تلغى الإجراءات المتخذة ، او يتضمن ثبوت التهم وعندها يصوت مجلس الشيوخ على التهمة الموجهة لرئيس الجمهورية ، واذا ايدها ثلثا أعضاء المجلس عندها يقال رئيس الجمهورية^(١) ، ويلاحظ مما تقدم ان الدستور الكيني قد جعل مساءلة رئيس الجمهورية سياسية فهي تبدأ بالبرلمان وتنتهي فيه ، وحتى عند ثبوت التهم الموجهة اليه من اللجنة البرلمانية ، فان الامر يتوقف على تصويت مجلس الشيوخ فاذا لم يوافق ثلثا اعضائه تلغى التهمة .

اما الوزراء فيخضعون للمساءلة البرلمانية عن طريق توجيه الأسئلة عن الاعمال التي يقومون بها ، فضلاً عن الزامهم بتقديم تقارير وافية للبرلمان عن المسائل التي تدخل ضمن اختصاصهم ، ولرئيس الجمهورية محاسبة الوزراء بشكل فردي او جماعي عن مباشرتهم لصلاحياتهم وأداء لمهامهم^(٢) ، وبهذا يكون الوزراء مسؤولين امام كل من السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية عن الاعمال التي تدخل ضمن اختصاصاتهم .

اتضح ان تقرير المساءلة البرلمانية لجميع مسؤولي الدولة واقالتهم عند ثبوت تقصيرهم او سوء استخدامهم للسلطة الممنوحة لهم ، تعمل على ضمان انجاز الاعمال المكلفين بها وفق الأهداف والخطط المحددة ، فضلاً عن دورها في رفع كفاءة الانجاز لمؤسسات الدولة ، وترشيد الانفاق بما يحقق المصلحة العامة وخطط التنمية الوطنية لزيادة مستوى رفاهية المواطنين ، ويؤدي لتعزيز إدارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد التي تضمن المشاركة الفاعلة وسيادة القانون والشفافية ، مما يقوي ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة ، ويزيد بقوة الدولة في المجالات كافة .

نستنتج مما تقدم اتفاق الدستور الكيني مع الدستور الكندي بالنص بشكل مباشر على الحكم الرشيد ، الا انهما قد اختلفا بكيفية الاخذ به وفاعليته ، وهذا يعود لاختلاف درجة الوعي والإرادة لدى الحكام في (كندا وكينيا) لتطبيق آليات الحكم الرشيد ، فضلاً عن تطور النظام الديمقراطي في كندا بالمقارنة مع التجربة الديمقراطية الحديثة في كينيا .

(١) ينظر نص (م ١٤٥) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ .

(٢) ينظر نص (م ١٥٣) من الدستور نفسه .

الفرع الثالث

تقييم الحكم الرشيد في كينيا للحفاظ على وحدة الدولة

يعتمد الحكم الرشيد على مؤشرات عالمية موحدة عن طريقها يقاس مستوى تطبيقه في دول العالم ، وأثرة في الدولة على الصعيد كافة ، وبفضل تبني الحكم الرشيد صراحة في دستور كينيا لعام ٢٠١٠ ، تحسن الوضع نوعاً ما في كينيا وفي المجالات كافة أهمها :-

أولاً : تحقيق الاستقرار السياسي وغياب العنف

بعد احداث عام ٢٠٠٧ ، وما تبعه من محادثات بين الحكومة والمعارضة ، وصولاً لاتفاق تقاسم السلطة ، الذي صيغ في الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ ، والمتضمن النص صراحةً على الحكم الرشيد في إدارة مؤسسات الدولة ، والعمل على تقنين الياته المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والكفاءة والمساواة والشفافية والمساءلة ، والتي كان لها دورٌ في تحقيق الاستقرار السياسي في كينيا وفق انتخابات تعدديه تضمن مشاركة جميع افراد الشعب دون أي تمييز في اختيار من يثمله في رئاسة الدولة او بالمجلس التشريعية ، وبالفعل أجريت الانتخابات للاعوام ٢٠١٣ و ٢٠١٧ دون ان تحدث أي نزاع مسلح بين الأطراف التي خاضت الانتخابات ، وإذ سادت ثقافة الاعتراض امام المحكمة ، اذ قدم اودينغيا اعتراضاً على نتائج انتخابات عام ٢٠١٣ الى المحكمة العليا في كينيا ودعا أنصاره الى عدم التظاهر او القيام باعمال عنف لثقتة بالقضاء، كما عملت الحكومة الكينية ومنظمات المجتمع المدني على استيعاب الاعتراضات والاحتجاجات التي رافقت اعلان نتائج انتخابات عام ٢٠١٣ لمنع تكرار احداث عام ٢٠٠٧^(١) .

يتضح مما تقدم نجاح الانموذج الكيني للأخذ بالحكم الرشيد رغم حدائته على تحقيق الاستقرار السياسي وغياب العنف في البلاد ، من خلال زيادة ثقة الجميع بمؤسسات الدولة ، الذي جنب البلاد الصراعات الدموية التي كانت تحدث بعد كل عملية انتخابية .

ثانياً : تحقيق سيادة القانون

نص الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في (م ١٠ ف ٢) منه على عد سيادة القانون من القيم الأساسية التي يقوم عليها الحكومة الكينية ، ونص بان الدستور يعد القانون الأعلى في الدولة ، وفرض التزام على الجميع كرئيس الجمهورية والمدعى العام وكذلك على الأشخاص بالحفاظ على سيادة القانون^(٢) . كما أشار الى اهداف سيادة القانون وذلك بالزامه مؤسسات الدولة كافة بضمان المساواة بين الجميع دون تمييز ، وحماية حقوق الانسان اذ اشارت (م ٢٠ ف ٢) من الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ على

^(١) نقلاً عن اسماء حجازي ، مشكلة الاندماج الوطني في كينيا منذ عام ١٩٩٢ ، دراسة منشورة في المركز الديمقراطي العربي على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاحد ١٩ / ٥ / ٢٠١٩ .

<https://democraticac.de/?p=53059>

^(٢) ينظر نص المواد (٢ ، ٣) من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ .

انه (لكل شخص في كينيا الحق في التمتع بكافة حقوقه والحريات الأساسية للفرد) ، فضلاً عن إعطاء السلطة القضائية اختصاصاً بالنظر بالقضايا المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان^(١) .

وما يدل على تعزيز سيادة القانون لجوء المعارضة بعد خسارتها في انتخابات عام ٢٠١٣ للطعن بنتائج الانتخابات امام المحكمة العليا .

الا ان كينيا تحتاج الى المزيد من العمل من اجل تحسين مستوى تصنيفها وفق مؤشر سيادة القانون ، اذ احتلت كينيا المرتبة (١٠١) من بين ١٢٦ دولة ، في حين نجد كندا احتلت المرتبة (٩) في هذا المؤشر^(٢) .

ثالثاً : استيعاب التنوع الاجتماعي

ومن إيجابيات الاخذ بالحكم الرشيد نص الدستور الكيني على توزيع السلطة في الدولة بين مستويين المستوى الوطني ومستوى المقاطعات ، وبهذا فهو ضمن لمكونات المجتمع الكيني تعزيز وحماية مصالحهم من خلال المشاركة في اتخاذ القرارات التي تهمهم وإدارة شؤونهم ، والمشاركة العادلة في الموارد ، مما يسهم في تعزيز روح الانتماء لكينيا ومن ثم تحقيق الوحدة الوطنية^(٣) ، فضلاً عن ضمان المشاركة السياسية بحرية وللجميع دون أي تمييز لأي سببٍ كان .

ولاستيعاب الأقليات في المجتمع الكيني ولضمان المحافظة على حقوقها ، فقد الزم الدستور الكيني الدولة بوضع برامج تمييز إيجابية لضمان حصول الأقليات والفئات المهمشة على المشاركة و التمثيل في الحوكمة وغيرها من مجالات الحياة^(٤) .

رابعاً : تحقيق التنمية

وضعت الحكومة الكينية عام ٢٠٠٨ رؤية استراتيجية حتى عام ٢٠٣٠ ، والتي هي عبارة عن خطة عمل طويلة لتحقيق التنمية في كينيا حتى عام ٢٠٣٠ ، و تهدف الرؤية الى تحول كينيا الى بلد صناعي ، وتبدأ بتحقيق نمو اقتصادي بمقدار (١٠ %) بحلول عام ٢٠١٢ ، والعمل على تحقيق اهداف الخطة بما يوفر مستوى حياة مرتفع لجميع المواطنين بحلول عام ٢٠٣٠ ، وتعتمد الخطة في تحقيقي

^(١) ينظر نص (م ٢٢) من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ .

^(٢) للمزيد ينظر مؤشر سيادة القانون الصادر عن مشروع العدالة العالمي ٢٠١٩ ، ص ١٦ - ١٧ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة السبت ٢١ / ٩ / ٢٠١٩ .

worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf

^(٣) ينظر نص (م ١٧٤) من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ .

^(٤) ينظر نص (م ٥٦) من الدستور نفسه .

أهدافها على عدد أسس منها ضمان استقرار الاقتصاد الكلي ، وتطوير البنى التحتية والطاقة والإصلاح الزراعي وتنمية الموارد البشرية ، وإصلاح نظام الخدمة العامة وتعزيز الامن^(١) .

على الرغم من الإجراءات التي اتخذتها كينيا في سبيل تحقيق التنمية الا ان موقعها في مؤشر التنمية العالمية لايزال ضعيفاً ، اذ تحتل المرتبة (١٤٧) في الجدول الذي يضم ١٨٩ ، بالمقارنة مع كندا التي تحتل المرتبة (١٣) ، وهذا يعود الى ان كندا اسبق من كينيا في العمل على تحقيق إنجازات عديدة في زيادة دخل الفرد و مجال الصحة والتعليم ومستوى الفقر وغيرها من المعايير التي يعتمد عليها مؤشر التنمية لقياس مستوى التنمية في الدول^(٢) .

خامساً : مكافحة الفساد

لقد حدد دستور كينيا لعام ٢٠١٠ معايير للنزاهة التي يجب ان يتصف بها القادة ومدراء المؤسسات الحكومية ، وقد اصدر عدد من القوانين لوضعها موضع التنفيذ واهم هذه القوانين القانون المتعلق بلجنة الاخلاقيات ومكافحة الفساد لعام ٢٠١١ الذي نص على انشاء هذه اللجنة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة .

كما يوجد لدى مكتب النائب العام والجهاز القضائي وحدات متخصصة لملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومقاضاتهم ، فضلاً عن صدور قانون القيادة والنزاهة لعام ٢٠١٢ في اطار تنفيذ الفصل السادس من الدستور الكيني المعنون بالقيادة والنزاهة ، ويفضل هذا الاطار القانوني لمكافحة الفساد أجريت العديد من التحقيقات والملاحقات للمتهمين بقضايا الفساد ، فقد تم استرجاع ملايين الدولارات الى خزينة الدولة ، ففي الفترة بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٤ استطاعت لجنة الاخلاقيات ومكافحة الفساد استرجاع ٢,٥ بليون شلن كيني (أي ما يعادل ٣٠ مليون دولار تقريباً) ، كما تمكنت دون فقدان ممتلكات عامة بقيمة ٦٢ بليون شلن كيني (أي ما يعادل ٧٣٠ مليون دولار) ، فضلاً عن قيام مكتب المدي العام بإنشاء نظام لحماية المبلغين عن المخالفات ضمن حملة مكافحة الفساد^(٣) ، الا ان كينيا لاتزال في مرتبة متدنية حسب مؤشر

^(١) ينظر تقارير الدول الاطراف كينيا بشأن الصكوك الدولية لحقوق الانسان للجمعية العامة للأمم المتحدة HRI/CORE/KEN/2011 في ٢٤ اب / اغسطس ٢٠١١ ، ص ٨ .

^(٢) للمزيد ينظر تقرير التنمية لعام ٢٠١٩ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ص ٢٢ - ٢٤ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاثنيين ١٧ / ٢ / ٢٠٢٠ .

hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_arabic.pdf

^(٣) ينظر تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/21/KEN/1 في 6 November 2014 ، ص ١١ - ١٢ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الجمعة ١٥ / ٢٠١٩ / ١١ .

مدرجات الفساد في القطاع العام ، اذ حصلت على المرتبة (١٣٧) بالمقارنة مع كندا التي حصلت على المرتبة (٩) (١) .

يبدو مما تقدم ان مؤشرات الحكم الرشيد في كينيا بمستوى ضعيف لحدثة التجربة لديهم ، مما يتطلب من جميع الأطراف في كينيا وبالأخص الحكومة اتخاذ الإجراءات الكفيلة لرفع مستوى مؤشرات الحكم الرشيد لديها وفق المؤشرات العالمية ، ومع ذلك ساهم الاخذ بالحكم الرشيد والياته في كينيا رغم تدني مؤشرات الى تحقيق الاستقرار والمحافظة على وحدة الدولة من الصراعات الداخلية بين مكونات المجتمع الكيني .

المبحث الثاني

انموذج الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

على الرغم من عدم النص صراحة على الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، الا انه تضمن النص على اغلب اليات الحكم الرشيد ، وعدها من المبادئ التي يجب الالتزام بها ، لما لها من دور ايجابي في حماية حقوق الانسان وتحقيق التنمية والاستقرار السياسي ، والمحافظة على وحدة الدولة .

وللإحاطة بالموضوع سنبحثه في مطلبين ، الاول لبحث دوافع تبني اليات الحكم الرشيد في العراق ، والثاني لبحث الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

المطلب الاول

دوافع تبني اليات الحكم الرشيد في العراق

اختلفت الحكومات العراقية المتعاقبة في كيفية تعاملها مع مكونات المجتمع العراقي ، وذلك يعود لاختلاف فلسفتها في ادارة الازمات التي تواجهها الدولة ، مما اثر ذلك على الظروف السياسية والاجتماعية في الدولة ، لذا فان ادارة العراق ادارة رشيدة يعد من الحاجات الضرورية لتحقيق التعايش السلمي بين المكونات وتحقيق الوحدة.

مما تقدم يتطلب الموضوع بحث الدوافع السياسية والاجتماعية لتبني الحكم الرشيد في العراق .

الفرع الاول

الدوافع السياسية

تكمن الدوافع السياسية لتبني الحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في :-

(١) ينظر مؤشر مدرجات الفساد لعام ٢٠١٩ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاثنيين ١٧ / ٢ / ٢٠٢٠

أولاً : النظام الدكتاتوري

عانى العراق خلال فترة سيطرة حزب البعث من ١٩٦٨ لغاية ٢٠٠٣ ، الانفراد بالسلطة ، وتعرض الكثير للاعتقالات والاعدامات بسبب انتماءاتهم السياسية او العرقية او الدينية ، وانتهاك الحقوق والحريات ، وانتشار الفساد بصوره كافة بجميع مؤسسات الدولة ، وتغذية الولاءات العشائرية والقومية على سبيل الوحدة الوطنية ، وتصفية الاحزاب السياسية كافة^(١) .

ونتيجة للظروف تلك كان لابد من صياغة الدستور الجديد بعد سقوط نظام البعث عام ٢٠٠٣ ، على النحو الذي يضمن ادارة البلاد وفق اليات الحكم الرشيد للخروج من الازمات التي كان يعاني منها العراق ، ولذلك ضُمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصوصاً تشير الى اليات الحكم الرشيد المتمثلة بالمشاركة و سيادة القانون والكفاءة والمساواة والمساءلة .

يبدو مما تقدم بان الوضع السياسي في العراق خلال سيطرة حزب البعث ، يتشابه الى حد ما مع الوضع السياسي الكيني من سيطرة حزب الاتحاد الوطني الافريقي الكيني ، الذي تميز بالتمرد بالسلطة واعتقال المعارضين واغتيالهم .

ثانياً : القضية الكردية

لم تكن قضية القومية الكردية في العراق وليدة الاحداث بعد عام ٢٠٠٣ ، وانما مرت بمراحل عدة في ظل الحكومات العراقية المتعاقبة ، والتي كانت متذبذبة بين المفاوضات و المواجهة المسلحة^(٢) ،

^(١) ينظر تقرير اللجنة المعنية بالاختفاء القسري التابعة لمنظمة الأمم المتحدة ، CED/C/IRQ/1 في ٢٠١٤ ، ص ٤ - ٨ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢١ / ١١ / ٢٠١٩ .

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/CED-C-IRQ-1_ar.pdf

^(٢) ان علاقة الكرد مع الحكومات العراقية المتعاقبة منذ تشكيل اول حكومة عام ١٩٢١ ولغاية ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ ، لم تكن على وتيرة واحدة ، ففي فترات يسود جو التفاوض بين الطرفين من اجل النظر بالمطالب الكردية في اقليم كردستان العراق ، وفي فترات اخرى تصل الامور الى حد الصدام المسلح بين الطرفين ، وخلال هذه الفترات كان تختلف مطالب الكرد حسب الظروف الدولية والاقليمية المحيطة ، و فلسفة واستراتيجية الحكومات العراقية بالتعامل مع الوضع الكردي ، اذ كانت مطالب الكرد في (العهد الملكي و ثورة ١٤ تموز / يوليو) تتخلص بالحفاظ على الحقوق القومية والثقافية للشعب الكردي وادارة كردية لمناطقهم .

اما في (انقلاب ٨ شباط / فبراير ١٩٦٣ ، وانقلاب ١٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٣ ، وانقلاب ١٧ تموز / يوليو ١٩٦٨) اختلف الوضع وطالب الكرد بمنحهم الحكم الذاتي ، وبلغ قمة الصراع المسلح مع حكومة البعث ، فلأول مرة في التاريخ تستخدم حكومة عراقية في مواجهتها مع الكرد ، الأسلحة الكيماوية ضمن عملياتها في كردستان التي أسماها نظام البعث (بالأنفال) ، فقد قامت الطائرات العراقية في ١٦ آذار / مارس ١٩٨٨ بقصف مدينة حلبجة بالغازات السامة (غاز الخردل والسيانيد و غاز الأعصاب) ، وقُتل في أقل من دقائق أكثر من (٥٠٠٠) خمسة آلاف شخص جلهم من النساء والأطفال ، ولم تتكشف حقائق اضطهاد الكرد ، إلا بعد الغزو العراقي للكويت ، والتطورات التي حدثت بعد انهيار الاتحاد السوفيتي ، وفشل الانتفاضة الكردية بعد انتهاء حرب الخليج عام ١٩٩١ ، والكارثة الإنسانية التي تعرض الكرد إليها بعد ان اجبروا على الهجرة الجماعية إلى دول الجوار ، كل هذه الأحداث أسهمت

وسنركز في دراستنا على القضية الكردية بعد عام ٢٠٠٣ ، والسبب في ذلك لكونهم أصبح لهم دور رئيس في تشكيل الحكومات العراقية التي حكمت العراق بعد تلك الفترة ، فضلاً عن قيامهم بإجراء استفتاء من طرف واحد من أجل الانفصال عن العراق مما سبب تهديداً خطيراً لوحدة العراق ، لذا سوف نبحث القضية الكردية بعد عام ٢٠٠٣ ، ومن ثم مدى مشروعية استفتاء الانفصال في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

١- الكرد منذ عام ٢٠٠٣

أصبح للكرد الدور الريادي في مجريات الأمور بعد سقوط نظام البعث عام ٢٠٠٣ ، و يعود ذلك إلى تمتعهم بإدارة مناطقهم ذاتياً منذ عام ١٩٩٢ ، وكانت لهم علاقات مع قوى إقليمية ومنظمات حكومية ومدنية ، فضلاً عن إنهم في تلك الفترة كانوا الجهة الوحيدة في العراق التي لها قوات شبه نظامية هي (

==== بقيام مجلس الأمن بإصدار قراره ذي الرقم ٦٨٨ لعام ١٩٩١ ، والذي يدعو الحكومة العراقية إلى وقف اضطهاد الشعب الكردي ، ومن ثم أقيمت منطقة أمنة للشعب الكردي في كردستان العراق، وبهذا مُنح الكرد لأول مرة في تاريخهم غطاءً دولياً ، مكنهم من التحرك بحرية في مناطقهم .

اثر ذلك قرر صدام حسين فصل إقليم كردستان عن العراق ، وسحب جميع الإدارات من اربيل والسليمانية ودهوك ، وتوقف عن دفع رواتب الموظفين الكرد ، وأعلن حصاراً اقتصادياً على جميع المناطق الكردية ، وألغى العملة العراقية الرسمية من فئة (٢٥) دينار ، ومنع الكرد من استبدالها بكباقي العراقيين ، فمثل ذلك انفصلاً واقعياً طبقتة الحكومة العراقية .

واثبتت الأحداث اللاحقة خطأ هذا القرار ، وبأنه لم يبين على استراتيجية وطنية تخدم وحدة العراق ، فقد حفزت تلك الأوضاع الفصائل الكردية على إيجاد صيغة توافقية لتجاوز خلافاتها ، والسير نحو ملء الفراغ الأمني والسياسي ، الذي خلفه انسحاب السلطات الحكومية ، لذا قامت الجبهة الكردستانية (التي تضم اغلب الاحزاب الكردية الرئيسية) في ٨ نيسان / أبريل ١٩٩٢ بإصدار قرارها ذي الرقم (١) حول قانون المجلس الوطني لكردستان العراقي ، بهدف إجراء انتخابات محلية تضيفي الصفة الشرعية على سيطرتها على المنطقة ، وتأسيس برلمان وحكومة كردية ، وبالفعل اجريت الانتخابات وانقسم المجلس الوطني بين الحزبين الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني ، واعلن المجلس الوطني عن الاتحاد الفدرالي بالقرار ذي الرقم ٢٢ عام ١٩٩٢ الذي بين علاقته بالعراق في تلك المرحلة . يبدو بأن الفدرالية أصبحت أمراً واقعياً للعراق منذ عام ١٩٩٢ عندما أصدر البرلمان الكردستاني قراره القاضي بجعل الفدرالية هي العلاقة بين الإقليم والحكومة المركزية ، أي أن الكرد مارسوا حقهم بتقرير المصير ضمن العراق الموحد الفدرالي ، الذي يحافظ على حقوقهم السياسية واللغوية والثقافية ، وهو ما أشار إليه الدكتور حامد محمود عيسى بالقول أن الطرح الفدرالي للعراق حدث لأول مرة عام ١٩٩٢ بموجب القرار الأول للبرلمان الكردي الذي حدد العلاقة بين كردستان العراق وحكومة المركز في بغداد بالفدرالية ، وقد أيدت جميع مفاصل المعارضة العراقية ذلك في مؤتمر لندن في كانون الثاني / يناير ٢٠٠٢ .

للمزيد عن القضية الكردية في العراق منذ تشكيل الحكومة العراقية (١٩٢١ ولغاية ٢٠٠٣) ينظر د. حامد محمود عيسى ، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي (١٩١٤ - ٢٠٠٤) ، ص ٦٢ - ٥١٤ . و د. حامد محمود عيسى ، المشكلة الكردية في الشرق الأوسط ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٩٥ - ٢٦١ . و ديفيد مكدول ، تاريخ الأكراد الحديث ، ترجمة راج آل محمد ، دار الفارابي ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٧ - ٥٨٢ . و د. دهام محمد العزاوي ، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفدرالية الكردية ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٤ - ٤٧ .

البشركة) ، مما ساعدهم على الحصول على مكانة متميزة في مؤسسات الدولة التي تشكلت بعد تغيير النظام ، وأنعكس الدور المهم الذي تمتع به الكُرد في مؤسسات الدولة خلال تلك الفترة ، على صياغة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ ، الذي تضمن العديد من المواد لمصلحة الكُرد أهمها:-

١- النص على أن نظام الحكم العراقي جمهوري اتحادي (فدرالي) ، ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية (١) ، و يُشير ذلك إلى تحول العراق من دولة موحدة مركزية إلى دولة اتحادية فدرالية ، وهو المطلب الجوهرى للكُرد .

٢- اللغة العربية واللغة الكُردية هما اللغتان الرسميتان للعراق (٢) ، وهو اعتراف بان الكُرد يمثلون المكون الثاني من حيث الأهمية بعد المكون العربي .

فضلاً عن دورهم المهم في اللجنة المكلفة بكتابة دستور دائم للعراق ، لذلك عندما أُجري الاستفتاء على مسودة الدستور في ١٥ تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٥ ، كان الكُرد من اشد المتحمسين على التصويت لصالح الدستور ، لكونه أقر العديد من الحقوق القومية والسياسية للكُرد ، أهمها :-

١- التأكيد على أن العراق دولة فدرالية بالنص على أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة(٣).

٢- النص على أن اللغة العربية واللغة الكُردية هما اللغتان الرسميتان (٤) .

٣- النص بالإقرار عند نفاذ الدستور بإقليم كُردستان وسلطاته القائمة ، إقليمياً اتحادياً (٥) .

٤- نص الدستور في المادة (١٤٠) منه ، على تولي السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها (٦) ، والمتعلقة بكركوك وغيرها من المناطق المتنازع عليها .

إلا ان مصادقة البرلمان الكردي على مشروع دستور الإقليم في يونيو / حزيران ٢٠٠٩ ، جاء ليؤكد استمرار القيادات الكُردية في رفع سقف مطالبها السياسية ، وعلى نحو يهيب الإقليم الكُردى لوضع انفصال مستقبلي ، فما تضمنه مشروع الدستور من تأكيد على حق تقرير المصير بمفهوم الانفصال ، وضم مدينة كركوك ، والاحتفاظ بقوات البشركة ، يدل على أن الكُرد يهيئون أنفسهم لواقع سياسي يقترب من الاستقلال متى ما حانت الظروف الدولية والإقليمية التي تسمح بذلك (٧) .

(١) (م ٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

(٢) (م ٩) من القانون نفسه .

(٣) (م ١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، نُشر في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢/٢٨ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

(٤) (م ٤ / أولاً) من الدستور نفسه .

(٥) (م ١١٧ / أولاً) من الدستور نفسه .

(٦) (م ١٤٠) من الدستور نفسه .

(٧) للمزيد ينظر : محمد جبار كريدي ، مصدر سابق ، ص ٢٧٤ - ٢٨٥ .

واستمر توتر الاوضاع بين الحكومة المركزية واقليم كردستان العراق خاصة فيما يتعلق بموضوع تصدير النفط وتسليم عوائد النفط للحكومة الاتحادية ، الى ان اصدر رئيس الاقليم قراره ذي العدد ١٠٦ في ٩ / ٦ / ٢٠١٧ ، محدداً موعداً لاجراء الاستفتاء لتقرير مصير كردستان العراق في ٢٥ / ٩ / ٢٠١٧ في كل من (اربيل والسليمانية ودهوك) وكذلك المناطق المتنازع عليها في (ديالى ونيوى وكركوك) ، وكلف المفوضية المستقلة للانتخابات والاستفتاء في الاقليم بتنظيم الاستفتاء ، ورغم اعتراض الحكومة العراقية والدول الاقليمية والدولية لاجراء الاستفتاء ، فضلاً عن صدور امر ولائي من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٨ / ٩ / ٢٠١٩ يقضي بايقاف اجراء الاستفتاء لحين البت في الدعوى المقامة امامها بشأن مشروعية الاستفتاء ، الا ان رئيس الاقليم انذاك مضى باجراء الاستفتاء في موعده المحدد ، واعلنت المفوضية في الاقليم بان ٩٢ % من المشاركين بالاستفتاء مع الانفصال عن العراق ، وقام البرلمان العراقي بعقد جلسة يوم ٢٥ / ٩ / ٢٠١٩ لمناقشة الاستفتاء وتداعياته على وحدة العراق ، فقرر بمنح رئيس الوزراء باتخاذ الاجراءات الكفيلة للمحافظة على وحدة العراق ^(١) .

وطلب رئيس الوزراء العراقي يوم ٢٦ / ٩ / ٢٠١٧ من إقليم كردستان تسليم المطارات الموجودة فيه إلى الحكومة الاتحادية خلال مهلة ثلاثة أيام، تحت طائلة إغلاق الأجواء ابتداءً من يوم ٢٩ / ٩ / ٢٠١٧ ، وفوض البرلمان العراقي من جهته يوم ٢٧ / ٩ / ٢٠١٧ رئيس الوزراء بنشر قوات للسيطرة على حقول النفط في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها مع كردستان العراق، وطالب الإقليم بإلغاء كل ما يترتب على استفتاء الانفصال ، ودعا رئيس الوزراء أيضا إلى إلغاء نتائج الاستفتاء على الانفصال، للدخول في حوار لحل المشاكل العالقة بين أربيل وبغداد ، وبعد انتهاء المهلة التي منحتها الحكومة الاتحادية للإقليم يوم ٢٩ / ٩ / ٢٠١٧ ، فرضت الحكومة المركزية حظرا جويا على إقليم كردستان وتوقفت كل الرحلات الدولية من مطاري مدينتي أربيل والسليمانية وإيهما ، وفي ١٦ / ١٠ / ٢٠١٩ استطاع الجيش العراقي والحشد الشعبي من السيطرة على كركوك وحقول النفط فيها ، وحصلت صدامات مسلحة مع البشمركة ، وكانت تداعيات الاستفتاء سلبية على الإقليم بعدما تمت مقاطعته ، وقامت بعض الأحزاب الكردية بتحميل مسعود البرزاني السبب ما الت اليه الأمور وخسارة الكرد لنفوذهم في كركوك والمنطق المتنازع عليها الأخرى وطالبوه بالاستقالة ، وضرورة اجراء مفاوضات مع الحكومة العراقية ، ونتيجة لذلك استقال رئيس الإقليم في ١ / ١١ / ٢٠١٧ ونقل صلاحياته الى الحكومة والبرلمان في الإقليم ^(٢) ،

^(١) ميثم غانم جبر ، استفتاء انفصال كردستان العراق بين القبول والرفض ، مجلة واسط للعلوم الإنسانية ، المجلد ١٤ ، العدد ٤١ ، ص ٦١٢ .

^(٢) استفتاء كردستان العراق : تداعياته ومستقبل الازمة ، سلسلة تقدير موقف ، من منشورات وحدة الدراسات السياسية / المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، الطعنين قطر ، ٢٠١٧ ، ص ١ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢٠١٩/٩/١٩ .

وجرت مفاوضات بين الطرفين ، وما زال الخلاف مستمراً بين الطرفين خصوصاً بشأن تصدير النفط وتسليم الأموال الى الحكومة العراقية .

يتضح مما تقدم ان عدم إيجاد حل للقضية الكردية قبل عام ٢٠٠٣ ، انما يكمن في التفرد بالسلطة وعدم منح مشاركة حقيقية هذا من جهة ومن جهة أخرى اعتقاد الكرد بان الوحدة مع العراق هي وحدة قسرية فرضتها عليه الظروف الإقليمية والدولية .

اما بعد عام ٢٠٠٣ فقد حصل الكرد على مشاركة فاعلة في الحكومات العراقية وكذلك في كتابة الدستور والتصويت عليه ، الا ان غياب الحكم الرشيد في إدارة مؤسسات الدولة ، نتيجة لبنائها على أسس المحاصصة واستشراء الفساد وعجز الحكومة المركزية في أداء مهمها وخاصة فيما يتعلق بالاقليم ، والضعف في مستويات النزاهة والشفافية و سيادة القانون ، مما فسح المجال امام القيادات الكردية وبالأخص رئيس الإقليم انذاك لإصدار امر بإجراء استفتاء الانفصال عن العراق .

٢-مدى مشروعية استفتاء إقليم كردستان العراق بالانفصال في ضوء دستور جمهورية العراق

لسنة ٢٠٠٥

اثار استفتاء اقليم كردستان العراق بالانفصال بتاريخ ٢٥ / ٩ / ٢٠١٧ ، الكثير من الجدل والنقاش ، حول مدى مشروعية الاستفتاء ، ومصير نتائجه من الناحية القانونية ، وقد حسمت المحكمة الاتحادية العليا العراقية الموضوع بقرارها ذي الرقم ١٢٢ / اتحادية في ١١/٦ / ٢٠١٧ القاضي « ... بانه لم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال استعراض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ودراستها ، نصاً يجيز انفصال اي من مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق وهي العاصمة والاقاليم والمحافظات اللامركزية والادارات المحلية المنصوص عليها في المادة (١١٦) من الدستور العراقي في ظل احكامه النافذة والتي تعد ضامنة لوحدة العراق كما هو منصوص عليه في المادة (١) موضوع طلب التفسير » ، ويلاحظ ان القرار جاء مقتضباً ذاكراً فقط بانه لا يوجد نص في الدستور يجيز الانفصال ، ولم يبين هل يمكن لأي من مكونات الدولة العراقية حسب (م ١١٦) ان تجري استفتاء على الانفصال ؟ وما هو الاجراء الذي يجب ان تقوم به الحكومة الاتحادية ضد من ينظم او يدعو لإجراء مثل هذا الاستفتاء المههد لوحدة العراق ؟ وما هي مصير نتائج الاستفتاء؟ .

وكان على المحكمة الاتحادية العليا العراقية ، ان تسير على نهج المحكمة الكندية العليا عند بحثها لقضية انفصال كيبيك في ضوء الدستور الكندي ١٨٦٧ ، التي كان قرارها مسبباً تسببياً وافياً ومستنداً على اهم مبادئ الدستور والمتمثلة بالفدرالية ، والديمقراطية ، وحماية الأقليات ، والتي ناقش قرارها عدة مواضيع النقاط اهمها:-

١- ان تصويت شعب إقليم ما بأغلبية واضحة على الانفصال ، سيمنح المشروعية لكي تبدأ

حكومة الإقليم مفاوضات مع الأطراف الأخرى في الاتحاد ، ولا يعني أن الانفصال يجب أن يقع ، وإنما هي عملية متواصلة من النقاش والمفاوضات تعكس الحق الدستوري لكل مشارك في الاتحاد أن يقرر مصيره ، وليس أن يقرر إقليم ما بصورة منفردة مستقبل الاتحاد ، لذا يتطلب ذلك دخول كرد العراق في مفاوضات مع الحكومة الاتحادية والكتل الأخرى في البرلمان لغرض التوصل إلى حل بالنسبة لمطالبهم بالانفصال ، وهذا ينسجم مع روح كل من النظام العراقي الجديد ، و الدستور ، القائم على مبدأ المشاركة في حل أغلب المسائل القانونية و السياسية ، وهو ما ينسجم بتعزيز المشاركة كآلية من اليات الحكم الرشيد .

٢- ان الكرد وان كانوا يُمثلون الأغلبية في الإقليم (كردستان العراق) ، وأن طابعهم الثقافي واللغوي هو السائد في الإقليم ، إلا إنه يضم أقليات أخرى (تركمان ، العرب ، الكلدان ، السريان ، الآشوريين ، الأرمن)^(١) ، لا بد من مراعاة حقوقهم السياسية والقومية ، التي قد تجد الدعم من أطراف إقليمية ودولية ، ومن ثم يكون الصراع الداخلي المتمثل بالكرد ضد غيرها من الأقليات الأخرى ، من التحديات التي تواجه مستقبل ومصير مسألة انفصال الإقليم^(٢) .

يتضح مما تقدم عدم مشروعية استفتاء إقليم كردستان العراق للانفصال في ضوء المبادئ التي يقوم عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وهو ما اكده قرار المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المذكور آنفاً ، في ضوء اختصاصها في حل المنازعات التي تنشئ بين المركز والاقليم ، وهذا يشير الى احترام سيادة القانون احد اليات الحكم الرشيد .

الفرع الثاني

الدوافع الاجتماعية

يعد العراق من المجتمعات المتنوعة قومياً ودينياً ، الا ان القومية الكردية تعد القومية الثانية بعد العربية من حيث الأهمية والتاثير على الواقع السياسي العراقي كما ذكرناه آنفاً ، فهم يتميزون عن الأغلبية العربية بخصائص عدة اهمها^(٣) :-

١- للكرد لغة خاصة بهم ، وتنقسم اللغة الكردية على أربع لهجات مختلفة ، هي الكرمانجية و الجورانية (السورانية) واللورية و الكهلرية ، أما في شمال العراق فتختلف اللهجات باختلاف القبائل ، فالقبائل التي تسكن نهر الزاب الأعلى وحدود (وان) الأرمينية (قبائل البادينان) فتتكلم اللهجة الكرمانجية ، وفي السليمانية فيتكلمون اللهجة السورانية ، و تختلف اللهجات عن بعضها اختلافاً كبيراً ، لدرجة أن الكردي قد يجد صعوبة في التفاهم مع أخيه الكردي الذي يتكلم لهجة بعيدة عنه .

^(١) نصت (م ٥) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٩ على « يتكون شعب اقليم كردستان من الكورد ، التركمان ، العرب ، الكلدان والسريان والآشوريين ، الأرمن وغيرهم ممن هم من مواطني اقليم كردستان » .

^(٢) للمزيد ينظر : محمد جبار كريدي ، مصدر سابق ، ص ٢٨٥ - ٢٩٣ .

^(٣) المصدر نفسه ، ص ٢٢٨ - ٢٣١ .

٢- يملك الكُرد مقومات نشوء الأمة ، المتمثلة بشعورهم بالانتماء إلى الوطن الواحد ، والأصل الواحد ، والتاريخ المشترك ، وتجمعهم اللغة والعقيدة ، ووحدة المطامح القومية ، والأهداف الوطنية والسياسية ، و يتميزون باعتزازهم بكرديتهم ، ويفخرون بالانتماء إليها ، ويُعد ذلك من الأمور المهمة التي تُشد الأفراد عادةً إلى تراثهم القومي و إلى بعضهم البعض ، فضلاً عن الدم والعرق واللغة والعقيدة ، التي توحدهم وتربطهم قومياً ، فان مجموعة من العادات والتقاليد الموحدة مثل عادات الارتحال والزواج والزفاف وصيد الذئب ومراسيم الاحتفالات الدينية والقومية ، كالاحتفال بالنوروز ، و مجموعة من الأساطير والأدب الشعبي والخرافات والمعيشة ، فضلاً عن اللباس الكُردي الخاص بهم تزيد من تماسكهم القومي ووحدهم .

ان هذه الخصائص المميزة لهم ، جعلتهم يهدفون الى تحقيق حلمهم الرئيس بإقامة دولة كردستان المستقلة ، وكانت السبب في الدخول في صراع مستمر مع الحكومات العراقية المتعاقبة لتحقيق دولتهم ، وهذا الامر يتطلب الاخذ بأساليب الحكم الرشيد في إدارة الدولة العراقية ، مما يمكن الكُرد من الحفاظ على خصائصهم الثقافية في اطار النظام الفدرالي ، وهذا الوضع الاجتماعي في العراق يتفق الى حد ما مع إقليم كيبك الكندي الذي يتميز بخصائص ثقافية تميزه عن المجتمع الكندي ، وظهور مطالبات في الإقليم للانفصال عن كندا .

المطلب الثاني

الإشارة الضمنية للحكم الرشيد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

تُعد اليات الحكم الرشيد من المبادئ المهمة التي نصت عليها المواثيق الدولية للحقوق الانسان ودساتير الدول ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وأشارت الى ضرورة الالتزام بها وضمان حمايتها ، لذا سنبحث عن اليات الحكم الرشيد في الدستور العراقي في الفرع الاول ، ومن ثم تقيمه في الفرع الثاني ، ومؤشراته في العراق بالمقارنة مع النماذج الاخرى في الفرع الثالث .

الفرع الاول

اليات الحكم الرشيد في الدستور العراقي

اشار الدستور العراقي بصورة ضمنية الى اغلب اليات الحكم الرشيد وهي المشاركة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة ، التي اوضحت من المبادئ التي نصت عليها اغلب الدساتير ، والتي سنتناولها تباعاً :-

اولاً : مبدأ المشاركة

ان المشاركة السياسية للمواطنين سواء عن طريق الانتخاب والترشيح ام عن طريق تشكيل الاحزاب السياسية والانضمام اليها ، تعد الوسيلة الاساسية للمشاركة الفاعلة ، والضمانة لتحقيق الاهداف العامة للمجتمع عن طريق اختيار المرشحين الذين يمثلون المواطنين ، فضلاً عن توفيرها فرص المساهمة

في صنع القرارات التي تتخذها مؤسسات الدولة ، و تُعد المشاركة حقاً من حقوق الانسان التي نصت عليها العديد المواثيق الدولية المعنية بحقوق الانسان ، وحرصت دساتير الدول على النص عليها ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في نصوص عدة ، و لعدة الشعب مصدر السلطات و اساس شرعيتها^(١) ، فقد نص على التداول السلمي للسلطة بالوسائل الديمقراطية المنصوص عليها فيه^(٢) ، وبالرجوع الى نصوص الدستور نجد ان هذه الوسائل تكمن في حق التصويت والانتخاب والترشيح^(٣) .

كما نص الدستور الى مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة بهدف ضمان حقوقهم^(٤) ، وتنفيذاً لذلك شرع قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٦ الذي نص في (م ٢) منه على (يهدف هذا القانون الى ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ...) ، ونص كذلك على تشكيل هيئة تضم بالإضافة الى ممثلين عن الحكومة الاتحادية ، ممثل عن كل محافظة من محافظات الاقليم وممثل عن كل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٥) ، وهذا يسهم مساهمة فاعلة في اشراكهم في صنع القرارات ومن ثم المشاركة في تنفيذها ، ونص الدستور العراقي كذلك على جملة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية و سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(٦) ، وتنفيذاً لمبدأ المشاركة شرع قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتي تضم ثلاث ممثلين عن الحكومة الاتحادية ولا يزيد عن ممثل واحد عن كل اقليم او محافظة من المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٧) .

^(١) نصت (م ٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « ... والشعب مصدر السلطات وشرعيتها ... » .
^(٢) نصت (م ٦) من الدستور نفسه على « يتم تداول السلطة سلمياً ، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في الدستور » .

^(٣) نصت (م ٢٠) من الدستور نفسه على « للمواطنين رجالاً ونساءً ، حق المشاركة في الشؤون العامة ، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح » .

^(٤) نصت (م ١٠٥) من الدستور نفسه على « تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، في المشاركة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية ، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وتنظم بقانون »

^(٥) ينظر نص (م ٣) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٦ .

^(٦) ينظر نص (م ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٧) ينظر نص (م ٧) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

فضلاً عن ذلك فقد اشار الدستور الى الشراكة في الموارد الطبيعية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة النفط والغاز^(١) ، وكان هدف المشرع الدستور العراقي آنذاك هو حل المشاكل التي تنجم عن ادارة واستخراج النفط والغاز التي هي من اهم الموارد الطبيعية في العراق ، لذلك نص على مشاركة الاقاليم والمحافظات المنتجة مع الحكومة الاتحادية في ادارة واستخراج هذه الموارد الطبيعية ، الا ان الواقع السياسي افرز لنا مشكلة في تفسير هذا النص وانعكس سلباً على العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان العراق ، مع ان حل هذا الامر يكمن في الالتجاء الى الوسائل القانونية التي نص عليها الدستور والمتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا بان جعل لها الكلمة الفصل في اي نزاع ينشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم بشأن تفسير اي نص من نصوص الدستور^(٢) .

ثانياً : سيادة القانون

يعد سيادة القانون من المبادئ الدستورية التي تطمح جميع الدول لتحقيقه ، لدوره الايجابي في حماية حقوق الانسان والحريات ، وتحقيق المساواة بين الجميع دون تمييز لاي سبب كان ، لذلك نصت عليه العديد من المواثيق الدولية المعنية بحقوق الانسان ، وكذلك الدول في دساتيرها ومنها العراق الذي نص على هذا المبدأ في اكثر من نص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ايماناً من المشرع الدستوري العراقي بأهمية هذا المبدأ في تعزيز الامن والسلم المجتمعي والمساواة داخل المجتمع العراقي ، ولكي لا تستغل السلطة لتحقيق غايات خاصة لذلك جعل السيادة للقانون^(٣) .

ويتمتع الدستور بالسمو الموضوعي والشكلي ، كونه القانون الاسمي والاعلى في العراق ، وهو ملزم للجميع ولذا فان اي قانون يتعارض معه يعد باطلاً^(٤) .

^(١) نصت (م ١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « اولا - تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ... » .

ثانياً - تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ... »

^(٢) نصت (م ٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي :-
ثانياً - تفسير نصوص الدستور .

رابعاً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية ، وحكومة الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية»

^(٣) نصت (م ٥) من الدستور نفسه على « السيادة للقانون ... » .

^(٤) نصت (م ١٣) من الدستور نفسه على « اولا - يعد هذا الدستور القانون الاسمي و الاعلى في العراق ، ويكون ملزماً في انحاءه كافة ، وبدون استثناء .

ثانياً - لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم ، او اي نص اخر يتعارض معه »

فضلاً عن اشارته لتحقيق المساواة بين الجميع دون تمييز لأي سببٍ كان^(١) ، والذي يعد من اهداف سيادة القانون التي تسعى الدول الى تحقيقها عن طريق تنفيذ مبدأ سيادة القانون . ولاستكمال تحقيق اهداف سيادة القانون وبناء دولة القانون ، لا بد من ان يكون القضاء مستقلاً ، كونه الضامن لتحقيق المساواة بين الجميع وعدم انتهاك الدستور وحماية الحقوق والحريات ، لذلك اشار الدستور العراقي الى استقلالية القضاء^(٢) ، وافرد للسلطة القضائية الفصل الثالث من الدستور التي اشار فيها الى استقلال القضاء كسلطة وكأعضاء اي القضاة^(٣) ، لما له من دور في تمهيد الطريق لإقامة الحكم الرشيد .

ثالثاً : الشفافية

تكمن اهمية الشفافية في تعزيز وعي المواطنين وازالة الغموض عن الاداء الحكومي وتفعيل المساءلة، وذلك عن طريق اتاحة المعلومات للجميع ، لذا عملت العديد من الدول على تشريع قوانين الحق في الحصول على المعلومات ، فضلاً عن النص على الشفافية في دساتير بعض الدول . وفي العراق نجد بان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على الشفافية عند تخصيص الاموال للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(٤) . ولم يشرع الى الان قانون الحق في الحصول على المعلومات بعده من مظاهر تعزيز الشفافية ، وانما اشار للحق في الحصول على المعلومات في قانون حقوق الصحفي رقم ٢١ لسنة ٢٠١١ الذي قصر الامر على الصحفي في الحصول على المعلومات والانباء والبيانات والاحصائيات^(٥) . واشير الى هذا الحق في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي و الاجتماع والتظاهر السلمي الذي قُراء قراءة اولى في ٢٤ / ٦ / ٢٠١٩ في مجلس النواب ، اذ نص في (م ١ ثانياً) منه على « حق

^(١) نصت (م ١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي » .

^(٢) نصت (م ١٩) من الدستور نفسه على « اولا - القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون » .

^(٣) نصت (م ٨٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « السلطة القضائية مستقلة » ، وكذلك نصت (م ٨٨) من الدستور نفسه على « القضاة مستقلون ، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، و لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء او شؤون العدالة » .

^(٤) نصت (م ١٠٦ ثالثاً) من الدستور نفسه على « ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وفقاً للنسب المقررة » ، وتنفيذاً لها شرع قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ لضمان العدالة والشفافية عند تخصيص الواردات الاتحادية على الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

^(٥) نصت (م ٤ اولاً) من قانون حقوق الصحفي العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠١١ على « للصحفي الحق الحصول على المعلومات والانباء والبيانات والاحصائيات غير المحظورة من مصادرها المختلفة وله الحق في نشرها » .

المعرفة : حق المواطن في الحصول على المعلومات التي يبتغيها من الجهات الرسمية وفق القانون وخاصة المعلومات المتعلقة بأعمالها ومضمون اي قرار او سياسة تخص الجمهور»^(١) .

في حين يوجد في اقليم كردستان العراق قانون الحق في الحصول المعلومات رقم ١١ لسنة ٢٠١٣ ، والذي منح الحق بالحصول على المعلومات لجميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية^(٢) ، ثم بين الاهداف التي يسعى الى تحقيقها ، اذ نصت (م ٢) منه على انه « يهدف القانون الى :
اولاً : تمكين مواطني الاقليم من ممارسة حقهم في الحصول على المعلومات لدى المؤسسات العامة والخاصة وفقاً لأحكام القانون .

ثانياً : دعم مبادئ الشفافية والمشاركة الفعالة لترسيخ العملية الديمقراطية .

ثالثاً : تأمين مناخ افضل لحرية التعبير والنشر» .

ويبدو مما تقدم بان قانون الحق في الحصول على المعلومات في اقليم كردستان العراق ربط بين ممارسة هذا الحق بالنسبة لمواطني الاقليم ، وانعكاسه الايجابي لتعزيز الشفافية والمشاركة وحرية التعبير والنشر ، والتي هي من اليات الحكم الرشيد ، وكان على البرلمان الاتحادي العراقي تشريع قانون الحق في الحصول على المعلومة لتعزيز الشفافية ، ومكافحة الفساد المالي والاداري الذي يعاني منه العراق ، والذي يعد الخطر الرئيس في سبيل اقامة الحكم الرشيد في العراق .

رابعاً : المساءلة

تعمل المساءلة كألية من اليات الحكم الرشيد على احترام الحقوق والحريات ، والحد من اساءة استخدام السلطة ومكافحة الفساد عن طريق محاسبة المسؤولين عن القرارات والاعمال التي يقومون بها، ويوجد في التشريع العراقي اربعة انواع من المساءلة هي :-

١-المساءلة البرلمانية

تتمثل المساءلة البرلمانية في الدستور في :-

أ-نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في (م ١) منه على تبني النظام البرلماني، والذي يمكن من خلاله مساءلة الحكومة عن اعمالها امام البرلمان ، واثار الدستور بان مسؤولية الحكومة تضامنية وشخصية امام مجلس النواب العراقي^(٣) ، والتي يمكن ان يمارسها بصور عدة هي :-

^(١) ينظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي (ar.parliament.iq) ، قوانين قيد التشريع ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ٢٠ / ٨ / ٢٠١٩ .

^(٢) نص قانون الحق في الحصول المعلومات في اقليم كردستان العراق رقم ١١ لسنة ٢٠١٣ في (م ٤) منه على « يحق لكل شخص طبيعي او معنوي الاطلاع و الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسات والحصول على نسخ من الوثائق التي يطلبها ... »

^(٣) نصت (م ٨٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية » .

- ١- توجيه السؤال من اي عضو من اعضاء مجلس النواب الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء عن الاعمال التي تدخل في اختصاصاتهم .
 - ٢- طرح موضوع عام للمناقشة من قبل (٢٥) عضواً في الاقل من اجل الاستيضاح عن سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات .
 - ٣- توجيه استجواب من قبل احد اعضاء مجلس النواب وبموافقة (٢٥) من الاعضاء الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم عن الاعمال التي تدخل في اختصاصاتهم.
 - ٤- اذا اشار النظام الداخلي لمجلس النواب في (م ٨٢) على تشكيل لجان تحقيقية حسب مقتضيات العمل ، وذلك بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح هيئة الرئاسة او خمسين عضواً ، وللجان التحقيق صلاحية تقصي الحقائق وطلب اي شخص لسماع اقواله ، ثم ترفع تقريرها وتوصياتها الى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس واتخاذ القرار المناسب بشأنها^(١)
 - ٥- سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء^(٢) .
- ب - منح الدستور العراقي لمجلس النواب صلاحية مساءلة رئيس الجمهورية ، واعفاءه من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات التي بينها الدستور^(٣) .
- يتضح مما تقدم ان الدستور العراقي منح لمجلس النواب الاختصاص بمساءلة طرفي السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، لمحاسبتهم عن القرارات والاعمال التي يقومون بها ، ومدى موافقتها للتشريعات النافذة ، بهدف زيادة كفاءة السلطة التنفيذية للقيام بخططها ، والحد من تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، ومن ثم النهوض بالدولة نحو الادارة الرشيدة لمؤسساتها .

٢-المساءلة الادارية

ان المساءلة الادارية قد تكون تلقائية او بناءً على تظلم ، وعلى النحو التالي :-

- ١) ينظر نص المواد (٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧ .
 - ٢) ينظر نص (م ٦١ سابقاً و ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
 - ٣) نصت (م ٦١ سادساً) من الدستور نفسه على « أ - مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب ، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب .
- ب- اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا ، في احدى الحالات الآتية :

- ١- الحنث في اليمين الدستورية
- ٢- انتهاك الدستور
- ٣- الخيانة العظمى « .

أ- المساءلة التلقائية اذ يمكن للرئيس الاداري وبموجب اختصاصاته توجيه رؤوسيه في اداء واجباتهم بما يصدره من تعليمات ، او الغاء الاوامر والقرارات المخالفة للقانون المتخذة من قبل المرؤوسين، وله توجيه استفسار او استجواب للموظفين المخالفين لواجباتهم الوظيفية او الامر بتشكيل لجان تحقيقية بحقهم^(١) ، وقد مُنح رئيس مجلس الوزراء في العراق صلاحية توجيه نوابه والوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة ادائهم واعمال الوزارات ، ويمكنه ان يتقدم بتوصية الى مجلس النواب لاعتبار اي من اعضاء مجلس الوزراء مستقياً بسبب تعليق عملة في الحكومة لمدة ٣٠ يوماً او الاعلان عن تعليق حضوره اجتماعات المجلس او عدم حضوره عمدا ودون عذر مشروع للاجتماعات لمدة ثلاث جلسات متتالية^(٢).

ب - المساءلة بناءً على التظلم الاداري الذي اشترطه المشرع في :-

١- القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩^(٣) ، في

(م ٧ سابقاً أ) منه قبل تقديم الطعن لدى محكمة القضاء الاداري تقديم تظلم الى الجهة الادارية المختصة خلال ٣٠ يوماً من تبليغ بالأمر او القرار المطعون فيه او اعتباره مبلغاً .

٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في (م ١٥ اولاً و ثانياً) ، على الموظف المعاقب بتقديم التظلم لدى الجهة الادارية قبل الطعن به لدى محكمة قضاء الموظفين .

٣- المساءلة القضائية

اصبح العراق من الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج بعد انشاء محكمة قضاء الاداري بموجب التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

والقضاء الاداري في العراق تقوم به كل من :-

أ - محكمة القضاء الاداري وتختص بالفصل بصحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة والقطاع العام^(٤) ، وقد بين القانون اسباب الطعن بالأوامر والقرارات^(٥).

ب - محكمة قضاء الموظفين التي تختص بالفصل في :-

^(١) للمزيد ينظر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

^(٢) ينظر نص المواد (١٥ ، ١٦) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ .

^(٣) عدل قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ بالقانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ الذي اسماه مجلس الدولة وجعله هيئة مستقلة ، بعد ان كان تابعا لوزارة العدل .

^(٤) ينظر نص (م ٧ رابعاً) من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

^(٥) ينظر نص (م ٧ خامساً) من القانون نفسه .

- ١-الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها.
- ٢-الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^(١).
- ج - المحكمة الادارية العليا وتمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين^(٢).

٤ - مساءلة هيئة النزاهة

عرفت (م ٢) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، هيئة النزاهة بانها (هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب ، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري ، ويمثلها رئيسها او من يخوله) ، وان الهدف من انشاء هذه الهيئة هو المساهمة في منع الفساد ومكافحته ، واعتماد الشفافية في ادارة الحكم على جميع المستويات^(٣) .

ولتحقيق الهدف الذي أنشئت من اجله فهي تملك اختصاصات عدة :-

- ١-التحقيق في قضايا الفساد الاداري بواسطة محققها ، تحت اشراف قاضي التحقيق ، ويرجع اختصاص الهيئة التحقيقي في قضايا الفساد على اختصاص الجهات التحقيقية الاخرى^(٤) .
- ٢-تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة الشخصية في القطاعين العام والخاص ، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب^(٥) .
- ٣-تصدر اللائحة التي تتضمن احكام ومبادئ الالزام بتقديم تقارير الكشف عن الذمة المالية من المكلفين بتقديمها وفقاً للقانون^(٦) ، ومتابعة مدى سلامة وصحة المعلومات الواردة في تقارير الكشف عن الذمة المالية^(٧)، والعمل على استرداد الاموال^(٨) .
- ٤-اصدار قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء السليم لواجبات الوظيفة العامة^(٩) .

^(١) ينظر نص (م ٧ تاسعاً) من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

^(٢) ينظر (م ٢ خامساً) من القانون نفسه .

^(٣) ينظر نص (م ٣) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بقانون التعديل الاول رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ .

^(٤) ينظر نص (م ١١) من القانون نفسه .

^(٥) ينظر نص (م ٣ ثالثاً) من القانون نفسه .

^(٦) ينظر نص (م ٣ خامساً) من القانون نفسه .

^(٧) ينظر نص (م ١٠ ثالثاً) من القانون نفسه .

^(٨) ينظر نص (م ١٠ سابعاً) من القانون نفسه .

^(٩) ينظر نص (م ٣ سادساً) من القانون نفسه .

٥- اعداد مشروعات القوانين المعنية بمنع الفساد ومكافحته ، ورفعها الى السلطة التشريعية عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح (١) .

٦- القيام بأي عمل يسهم في مكافحة الفساد والوقاية منه على ان يكون العمل ضرورياً وفاعلاً ومناسباً لتحقيق اهداف الهيئة (٢) .

و بين قانون هيئة النزاهة دور الاجهزة الرقابية الثلاث وهي ديوان الرقابة المالية ومكتب المفتش العام (قبل الغائه) (٣) و هيئة النزاهة بمكافحة الفساد والتي تمر بثلاث مراحل هي :-

١- يقوم ديوان الرقابة المالية بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف ، وارسال جميع الادلة عنها الى المفتش العام المختص.

٢- يقوم المفتش العام بالتحري والتحقق الاداري اللازم بما ورد بتقرير الديوان ، ويقدم نتائج التحقيق الى الوزير المعني او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وعليه اخبار هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المناسبة اذا وجد بالفعل ما يشكل جريمة وفق القوانين النافذة .

٣- تقوم هيئة النزاهة بالتحقيق الجزائي ، لكونها الجهة المختصة بين الجهات الثلاث لإجراء التحقيق الجزائي بقضايا الفساد (٤) .

يتضح مما تقدم ان الجهات الرقابية الاربع المذكورة انفاً ، كل منها تقوم وبموجب الصلاحيات الممنوحة لها في التشريعات النافذة بمساءلة المسؤولين في مؤسسات الدولة عن القرارات و الاعمال التي يقومون بها ، والكشف عن ذمهم المالية ، من اجل مكافحة الفساد بصورة المختلفة ، ولضمان سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات ، مما يمكن من ادارة البلاد ادارة رشيدة للخروج من ازماته السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(١) ينظر نص (م ٣ رابعاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بقانون التعديل الاول رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ .

(٢) ينظر نص (م ٣ سابعاً) من القانون نفسه .

(٣) الغي مكاتب المفتشين العموميين بالقانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٦٠ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ ، واحيلت كل موجوداته من وثائق وغيرها الى هيئة النزاهة .

(٤) ينظر نص (م ٢١) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بقانون التعديل الاول رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ .

الفرع الثاني

تقييم الحكم الرشيد في العراق للحفاظ على وحدة الدولة

هناك مؤشرات عدة لتقييم الحكم الرشيد في الدولة ، والتي على ضوءها يمكن قياس تقدم او ضعف ادارة مؤسسات الدولة وفق اليات الحكم الرشيد ، وأثرها على وحدة الدولة ، وهذه المؤشرات هي :-

اولاً : تحقيق الاستقرار السياسي وغياب العنف

يعكس الاستقرار السياسي مدى قدرة النظام السياسي على التعامل مع الازمات داخل المجتمع بنجاح ، وادارتها بشكل يستطيع معها من السيطرة عليها ، من دون استخدام العنف الا في اضيق نطاق دعماً للشرعية وحماية حقوق الانسان والحريات (١) .

وان النظام السياسي لا يستطيع تحقق الاستقرار الا اذا كان يتبنى تطبيق اليات الحكم الرشيد في ادارة الدولة ، والتي تسهم في تعزيز ثقافة المواطنة والولاء للدولة ، ويكون معبراً عن قيم المجتمع ومبادئه ، والعراق بعد نفاذ دستوره عام ٢٠٠٥ ، قد نص على اليات الحكم الرشيد على النحو الذي ذكرناه انفاً ، في سبيل ادارة الدولة ادارة رشيدة ، وتحقيق الاستقرار السياسي ، والقضاء على العنف .

الا ان المتتبع للواقع السياسي يتضح له ان مؤسسات الدولة لا تدار وفق اليات الحكم الرشيد ، وانما على اسس اخرى ، فمثلاً ان الحكم الرشيد يتطلب الكفاءة فيمن يتولى المناصب العامة في الدولة وخاصة المناصب العليا ، والدستور العراقي والقوانين النافذة تتطلب ذلك ايضاً ، الا ان الاختيار في الاعم الاغلب يكون على اسس الانتماء الحزبي وفق ما يعرف بالمحاصصة ، وهذا يؤدي الى ان يتولى المناصب من لا يتمتع بالكفاءة ، مما يؤدي الى سوء الادارة ومن ثم اتخاذ قرارات غير مدروسة تسبب بازمة داخل الدولة ، او قد يتخذ قراراته على اساس المصالح الحزبية او الطائفية التي ينتمي لها ، وبالحالتين تكون لهذه القرارات نتائج وخيمة على بنية الدولة والمجتمع وتسبب بخلق ازمات ، فضلاً عن ان هذا يُعد بيئة خصبةً لتفشي الفساد في مؤسسات الدولة كافة هذا من جهة ، ومن جهة اخرى عدم جدية الدولة بالقيام بواجباتها كتقديم الخدمات للمواطنين .

اما فيما يتعلق بالمشاركة الذي نص الدستور بكونها حقاً للجميع ، الا ان انتخاب المرشحين لمجلس النواب ، يكون بالاعتماد على الاسس الطائفية او العشائرية او الحزبية التي ينتمي لها المرشح ، دون النظر الى مدى كفاءة المرشح وجدية البرامج الانتخابية المقدمة من قبل المرشحين ، اذ في الاعم الاغلب يكون الانتخاب دون معرفة جدية بسيرة المرشح فقط لانتمائه لطائفته او لان القائمة الانتخابية تعود لزعم سياسي معروف ، وبهذا يفوز اشخاص بعضوية اهم سلطة وهي السلطة التشريعية ، دون ان يكون لديهم

(١) د. احمد شاكر حمود ، ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في المفهوم والأسباب) ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، العدد ١٣ ، ص ٤٨ - ٤٩ .

معرفة بأهمية العمل المناط بهم ، فضلا عن خضوعهم لإرادة قادة الكتلة التي ينتمي إليها في مناقشة و التصويت على مشاريع القوانين و الموازنة العامة للدولة او ممارسة الرقابة البرلمانية .

فضلا عن ضعف في اداء البرلمان الرقابي ، وهذا يعود الى تغلل الاعتبارات الحزبية والمصالح ، لكون الجميع مشارك بالحكومة ، اذ تمنح كل كتلة حصة من الوزارات حسب نسبة اعضائها في البرلمان ، مما يكون له دور سلبي على تفعيل المساءلة البرلمانية للحكومة ، والتي في اغلبها تنتهي دون نتيجة وترضية لتوافقات سياسية حزبية .

ان هذه الاسباب وغيرها ، هي التي تؤدي الى خلق الازمات داخل الدولة وعدم تحقيق الاستقرار ، وقد تنزلق الامور الى مواجهات مسلحة ، كما حصل مع الكرد عندما استغلوا ضعف الحكومة المركزية ونظموا استفتاء الانفصال عن العراق وما تبعة من اجراءات من الحكومة المركزية ضد الاقليم ، وانتهى الامر باستخدام القوة المسلحة .

ثانياً : تحقيق سيادة القانون

على الرغم من تضمين دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ العديد من النصوص على سيادة القانون ، ومساواة الجميع امام القانون دون اي تمييز لأي سبب كان ، الا انه لايزال هناك معوقات تعتري مبدأ سيادة القانون ، كبناء مؤسسات الدولة على اسس التوافق (المحاصصة) ، استغلال السلطة التشريعية نفوذها ومنح اعضائها امتيازات ورواتب تقاعدية كبيرة في خلاف واضح لمبدأ المساواة مع غيرهم من المتفاعدين ، التأخير في تشريع القوانين المهمة التي تهم المواطنين ، انتشار النزاعات العشائرية المسلحة وعدم استطاعة الحكومة القضاء عليها ، ضعف الحكومة بتطبيق القانون على اقليم كردستان فيما يتعلق بتمكين ديوان الرقابة المالية الاتحادية من الاطلاع على الوثائق المالية في الاقليم او اجراء كشف عن موازنات الاقليم وكيفية صرفها ، او تنفيذ القاء القبض على المطلوبين للقضاء في الاقليم ، وغيرها من القضايا التي تؤثر ضعف سيادة القانون في العراق .

و لم يدرج العراق ضمن المؤشر العالمي لسيادة القانون الصادر عن مشروع العدالة العالمي^(١) عام ٢٠١٩ ، والذي يقيس سيادة القانون في ١٢٦ دولة ، في حين احتلت كندا المرتبة (٩) في هذا

(١) ان مشروع العدالة العالمي هو منظمة مستقلة ومتعددة التخصصات، تأسست عام ٢٠٠٦، وتعمل على تعزيز سيادة القانون في جميع أنحاء العالم ، ويقيس المؤشر العالمي سيادة القانون في ١٢٦ دولة في العالم، بناءً على استطلاعات رأي شملت ١٢٠ ألف شخص، وآراء ٣٨٠٠ خبير في مجال سيادة القانون، ويعتمد المؤشر في منجته على دراسة وضع سيادة القانون في الدولة محل الدراسة، بناءً على ثمانية معايير أساسية وهي: خضوع الحكومة وكبار المسؤولين للقانون، وغياب الفساد، وشفافية الحكومة وتبادلها المعلومات مع الأفراد ووسائل الإعلام، والحقوق الأساسية للأفراد، وتوافر الأمن والنظام، والمساواة أمام القانون وتطبيقه، والعدالة المدنية، والعدالة الجنائية.

مقال عن مؤشر سيادة القانون منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة السبت ٢١ / ٩ / ٢٠١٩ .

المؤشر ، بينما احتلت كينيا المرتبة (١٠١)^(١)، وهذا يدل على احترام وتحقيق لمبدأ سيادة القانون في كندا بالمقارنة مع كل من كينيا والعراق.

ثالثاً : استيعاب التنوع الاجتماعي

لكون المجتمع العراقي من المجتمعات التعددية ، لذا عمل المشرع الدستوري العراقي على تضمين دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، نصوص عدة تضمنت الاعتراف بالتنوع الاجتماعي داخل العراق والتعايش السلمي ، عندما نص في (م ٣) منه على « العراق بلد متعدد القوميات والاديان والمذاهب ... » ، وهذا يدل باتجاه المشرع الدستوري الى الاعتراف بالتنوع الاجتماعي والديني للمجتمع العراقي ، وان الجميع هم شركاء في الوطن تحت مفهوم المواطنة الذي يعزز روح الانتماء للعراق .
وللمحافظة على الخصائص اللغوية لمكونات المجتمع العراقي ، فقد اشار الدستور بحق الجميع بالاحتفاظ بلغته الاصلية ، عندما نص على اللغتين العربية والكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق ، مع حق التركمان والسريان والارمن تعليم ابنائهم لغتهم الام في المؤسسات التعليمية وفقاً للضوابط التربوية^(٢) ، فضلاً عن عد اللغتين التركمانية والسريانية هما اللغتان الرسميتان في الوحدات الادارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية^(٣) ، كما يمكن لكل اقليم او محافظة اتخاذ لغة محلية كلغة رسمية ، اذ اقترنت من قبل غالبية السكان باستفتاء عام^(٤).

فضلاً عن الاعتراف بالتنوع الديني في المجتمع العراقي ، عندما اشار الدستور الى حرية ممارسة الشعائر الدينية ، وادارة الاوقاف والمؤسسات الدينية ، والزم الدولة بكفالة حرية العبادة وحماية اماكنها^(٥).

١) للمزيد ينظر مؤشر سيادة القانون الصادر عن مشروع العدالة العالمي ٢٠١٩ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة السبت ٢١ / ٩ / ٢٠١٩ .

worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf

٢) نصت (م ٤ اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على « اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق ، ويضمن حق العراقيين تعليم ابنائهم باللغة الأم كالتركمانية ، والسريانية ، والأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية وفقاً للضوابط التربوية ، او بأية لغة اخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة » .

٣) نصت (م ٤ رابعاً) من الدستور نفسه على « اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان اخريان في الوحدات الادارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية » .

٤) نصت (م ٤ خامساً) من الدستور نفسه على « لكل اقليم او محافظة اتخاذ اي لغة محلية اخرى ، لغة رسمية اضافية ، اذا اقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام » .

٥) هناك عدة نصوص وردت في الدستور نفسة اشارت الى الحرية الدينية منها :-

• نصت (م ٤٢) على « لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة »

• نصت (م ٤٣) على « اولا : اتباع كل دين او مذهب احرار في :

أ- ممارسة الشعائر الدينية ، بما فيها الشعائر الحسينية .

ب- ادارة الاوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية ، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً - تكفل الدولة حرية العبادة وحماية أماكنها . » ===

كما نص الدستور العراقي على تبني النظام الفدرالي، وذلك لاستيعاب التنوع القومي والديني في المجتمع العراقي، ولكي يحافظ على وحدة العراق، اتجاه مطالب البعض بضرورة الحفاظ على خصائصهم المميزة عن الاغلبية في المجتمع العراقي^(١)، لذلك اقر الدستور بإقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً، ونص على الزام مجلس النواب بسن قانون بين الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم^(٢)، ومنح الاقاليم صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية تطبيقاً للنظام الفدرالي^(٣)، كما منح المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات ادارية و مالية واسعة وفق لمبدأ اللامركزية الادارية^(٤).

كما وسع الدستور من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بالإقليم في نقطتين :

أ- جعل من صلاحياتها كل مالم ينص عليه ضمن السلطات الحصرية للسلطات الاتحادية

ب- جعل الاولوية لقوانينها في الصلاحيات المشتركة عند الخلاف مع القوانين الاتحادية^(٥).

يتضح مما تقدم ان الدستور العراقي كان موفقاً في ايراد النص على التنوع الاجتماعي، والاعتراف بحرية التنوع اللغوي والديني داخل العراق، وعلى التزام الدولة باحترام وضمأن هذا التنوع على اسس المواطنة، التي تضمن للجميع المشاركة الفاعلة في الشأن العام، وتمكين الجميع دون تمييز من الاحتفاظ بخصائصه الثقافية، وادارة شؤونه بمنحهم نوعاً من الاستقلال ضمن الدولة العراقية الاتحادية، مما يمهّد السبيل لإدارة الدولة ادارة رشيدة هذا من جهة، ومن جهة اخرى يحافظ على وحدة الدولة

رابعاً : تحقيق التنمية

نتيجة للإخفاقات والمشاكل التي تعترض البرامج التنموية و الاستثمارية السنوية، اقترحت وزارة التخطيط على مجلس الوزراء فكرة اعداد برامج تنموية متوسطة الامد (خمس سنوات)، و اقر المجلس

• نصت (م ١٠) على « العتبات المقدسة، والمقامات الدينية في العراق، كيانات دينية وحضارية، وتلتزم الدولة بتأكيد و صيانة حرمتها، وضمأن ممارسة الشعائر بحرية فيها »

(١) اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى النظام الاتحادي في مقدمة الدستور عندما ذكر « ... نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي ...»، وكذلك نصت (م ١) منه على « جمهورية العراق دولة اتحادية ... ».

(٢) ينظر نص المواد (١١٧ و ١١٨ و ١١٩) من الدستور نفسه.

(٣) نصت (١٢١) من الدستور نفسه على « اولا - لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً : يحق لسلطة الاقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

ثالثاً : تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام باعبائها ومسؤوليتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

رابعاً : تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية»

(٤) ينظر نص (م ١٢٢) من الدستور نفسه.

(٥) ينظر نص (م ١١٥) من الدستور نفسه.

الفكرة عام ٢٠٠٨ ، وشرعت وزارة التخطيط بالعمل على اعداد خطة تنمية وطنية خمسية عام ٢٠٠٩ ، وقامت باجراء تحليل شامل لواقع الاقتصاد العراقي وواقع الخدمات خلال العقود الاربع الماضية مع التأكيد على الفترة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ ، وبعد التشاور مع الهيئات الدولية المتخصصة والوزارات ، اعدت وزارة التخطيط خطة تنموية وطنية ٢٠١٠ - ٢٠١٤ ، التي تضمنت كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية ، من خلال تنوع مصادر الاقتصاد العراقي ، ومعالجة لمشكلة الفقر والبطالة والجانب الخدمي والصحي وقطاع التربية والتعليم ، ووضعت اسس لمشاركة القطاع الخاص في دعم الاقطاع العام ، و بينت ان تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي ، يتطلب الاسترشاد بمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون واسلوب الحكم الرشيد في ادارة مؤسسات الدولة^(١) .

ثم اعدت خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣ - ٢٠١٧ ، والتي اشير فيها بانها جاءت لتستكمل المسار التنموي للخطة السابقة ، مع السعي لتحديثها لكي تستوعب المتغيرات المحلية والدولية ، وبالاستفادة من انتعاش اسعار النفط في الاسواق العالمية، لوضع برامج تنموية تسعى الى تلبية احتياجات الجيل الحالي والارتقاء بجودة حياتهم مع المحافظة على حقوق الاجيال القادمة^(٢) .

كما اعدت خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨ - ٢٠٢٢ ، التي عدت بانها تمثل خطوة نحو الانطلاق في اطار التنمية المستدامة ، و جعله بلداً متطوراً في ابعاد التنمية كافة ، وذلك بالاسترشاد بمجموعة من السياسات والاستراتيجيات القطاعية المتعمدة على راس المال البشري و الاقتصاد ، والساعية الى افضل تخصيص للموارد لتحسين جودة الحياة في بيئة امنة مستقرة مستدامة ، وتعمل الخطة على ارساء اسس الحوكمة ، وتطوير القطاع الخاص ، والتخفيف من حدة الفقر ، والتصدي لضعف الدور الحكومي والقطاعات الاقتصادية^(٣) .

يتضح مما تقدم بان الحكومة العراقية وضعت منذ عام ٢٠١٠ خطاً للتنمية الوطنية ، والتي تسعى لتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية ، والنهوض بالقطاعات كافة ، والقضاء على البطالة والفقر وتحسين مستوى الحياة للمواطنين ، التي تعد من اهداف الحكم الرشيد ، التي تسعى اغلب الدول لتحقيقها .

^(١) (للمزيد ينظر خطة التنمية الوطنية العراقية ٢٠١٠ - ٢٠١٤ ، منشورة على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ٢٦ / ١١ / ٢٠١٩ . arabwidows.org/upload/research/folder3/16a.pdf .

^(٢) (للمزيد ينظر خطة التنمية الوطنية العراقية ٢٠١٣ - ٢٠١٧ ، منشورة على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ٢٦ / ١١ / ٢٠١٩ .

mop.gov.iq/static/uploads/8/pdf/150623228222ee87994d2dac3f148d38ada35d69e3--202013-2017.pdf

^(٣) (للمزيد ينظر خطة التنمية الوطنية العراقية ٢٠١٨ - ٢٠٢٢ ، منشورة على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ٢٦ / ١١ / ٢٠١٩ .

mop.gov.iq/static/uploads/8/pdf/153043655382b53671459f036956a85eddb1a38412--

الا ان المشاكل السياسية وعدم الاستقرار ، واتباع سبيل المحاصصة في تولي المناصب العامة في الدولة ، قد سبب عدم وجود جهاز اداري يتمكن من ادارة التنمية في العراق بكفاءة ومهنية ، ومن ثم اللجوء الى بعض الحلول الانية غير الفاعلة لموضوع التنمية ، لذلك يتطلب ادارة البلاد وفق استراتيجية واضحة معتمدة على اليات الحكم الرشيد ، التي تضمن حسن التصرف بالموارد وتخصيصها نحو تحقيق افضل النتائج في المجالات كافة ، لان تحقيق التنمية لا يتم الا بإدارة الدولة بأسلوب الحكم الرشيد^(١) ، وهذا ما يفسر تدني مؤشر التنمية في العراق الذي احتل المرتبة (١٢٠) من (١٨٩) في دليل التنمية ، بالمقارنة مع كندا التي احتلت مرتبة متقدمة هي المرتبة (١٣) في دليل التنمية^(٢) ، وهذا يعود الى ان كندا تتميز بكونها تدار وفق اليات الحكم الرشيد المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والكفاءة والشفافية والمساءلة ، التي تؤمن تحقيق برامج تنموية فعالة للدولة .

خامساً : مكافحة الفساد

أستحدثت هيئة النزاهة بموجب الامر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤^(٣) ، بوصفها جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ، ووضع استراتيجية مكافحة الفساد ، وعملت على تحقيق اهدافها المحدد بموجب قانونها ، واهم ما قامت به الهيئة خلال النصف الاول من عام ٢٠١٩ لمكافحة الفساد يتمثل في العمل مع ديوان الرقابة المالية الاتحادية على اعداد مسودة (الاستراتيجية الوطنية والمؤشر الوطني للنزاهة و مكافحة الفساد ٢٠١٩ - ٢٠٢٢) ، وهي معروضة امام المجلس الاعلى لمكافحة الفساد لمراجعتها واحالتها لمجلس الوزراء، لغرض تبنيها من قبله والزام مؤسسات الدولة بتنفيذها . كما عملت الهيئة خلال الفترة المذكورة انفاً ، على تلقي (٢٠٨٩) بلاغاً و (٤٥٧٦) اخباراً ، وتم التحقيق فيها من قبل محققي الهيئة ، وسجلت (٤٧٨٣) قضية جزائية انجز منها (٢٩١٢) ، واختلف منصب المتهمين بهذه القضايا بين وزير ومن بدرجته (٢١ متهماً) ، وذوي الدرجات الخاصة والمديرين العاميين ومن بدرجتهم (١٩٤ متهماً) ، ودون ذلك من موظفي الدولة (٥٥٦٨ متهماً) ، نفذت الهيئة (٣٠٦) عملية ضبط بالجرم المشهود ، موزعة على محافظات العراق كافة ، وقامت الهيئة باتخاذ اجراءات لمنع هدر الاموال العامة ، واسترجعت ما مجموعه (١١٩٥٣٠١٧٨٧١٢٨) ترليوناً ومئة وخمسة وتسعين ملياراً وثلاثمائة وواحد مليون وسبعمائة وسبعة وثمانين الفاً ومئة وثمانية وعشرين

(١) وعن علاقة الحكم الرشيد بتحقيق التنمية ، ينظر ثانياً من الفرع الثالث من المطلب الاول من المبحث الاول من الفصل الأول من هذه الاطروحة .

(٢) للمزيد ينظر تقرير التنمية لعام ٢٠١٩ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ص ٢٢ - ٢٣ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاثنيين ١٧ / ٢ / ٢٠٢٠ .

hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_arabic.pdf

(٣) كما نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في (م ١٠٢) منه على عد هيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون ، وتنفيذاً لذلك صدر قانون هيئة النزاهة ذي الرقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ، الذي عدل بموجب القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ وغير اسمها الى (هيئة النزاهة والكسب غير المشروع)

ديناراً عراقياً) و (٩٨٥٤٥٨٨٩) ثمانية وتسعين مليوناً وخمسمائة وخمسة واربعون ألفاً وثمانمائة وتسعة وثمانين دولاراً أمريكياً) الى الخزينة العامة (١) ، وبلغ مجموع استثمارات الكشف عن الذمة المالية المستلمة من الوزارات والهيئات والجهات غير مرتبطة بوزارة والمحافظات كافة (١٨٥٥٢) استمارة ، وقامت الهيئة بمراقبة سلامة البيانات في كشوفات الذمم المالية ، وتدقيق التضخم والكسب غير المشروع في اموال المشمولين بالكشف عن الذمة المالية (٢) .

و يلاحظ بانه على الرغم من الدور التي تقوم به هيئة النزاهة بالتعاون مع الجهات الاخرى في مكافحة الفساد ، الا ان العراق لا يزال في مرتبة متدنية حسب مؤشر مدركات مستوى الفساد في القطاع العام ، اذ حصل العراق على المرتبة (١٦٢) بالمقارنة مع كندا التي حصلت على المرتبة (١٢) ، وكينيا حصلت على المرتبة (١٣٧) من (١٨٠) دولة (٣) .

وقد اشار تقرير منظمة الشفافية الدولية ، الى ان الابحاث التي عدت في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية ، قد توصلت الى نتيجة مفادها بوجود علاقة واضحة بين ارساء اسس سليمة للحكم الرشيد ومكافحة الفساد في القطاع العام ، اذ تبين ان الفساد ينتشر بشكل واسع في الحكومات المستندة على اسس هشة لإدارة الدولة ، وذلك عندما يستحوذ السياسيون على مؤسسات الدولة ويستغلونها لمصلحتهم (٤) ، وهذه النتيجة نلمسها في الواقع السياسي العراقي ، اذ ان الفساد المستشري في مؤسسات الدولة ، يعود لبناء النظام على اساس المحاصصة الحزبية وليس على اسس الحكم الرشيد ، مما سهل وبالأخص لاجراء السلطات التشريعية والتنفيذية باستغلال نفوذهم لتحقيق مصالح خاصة ، وهو ما يلاحظ قيام السلطة التشريعية الاتحادية العراقية بتشريع قوانين يمنحها امتيازات ومخصصات ورواتب تقاعدية كبيرة لامثيل لها في اغلب السلطات التشريعية في الدول الاخرى (٥) .

(١) للمزيد ينظر تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠١٩ فيما يتعلق بعملها من اجل مكافحة الفساد ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٠ / ٣ / ٢٠٢٠ .

www.nazaha.iq/pdf_up/5778/f_report_2019.pdf

(٢) للمزيد ينظر تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠١٩ فيما يتعلق بعملها من اجل مكافحة الفساد ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ١٠ / ٣ / ٢٠٢٠ .

www.nazaha.iq/pdf_up/5778/f_report_2019.pdf

(٣) ينظر مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٩ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الاثنين ١٧ / ٢ / ٢٠٢٠ .

https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2020/01/23/2019-cpi-report-ar-1-1579784981.pdf

(٤) مؤشر قياس مدركات الفساد في القطاع العام لعام ٢٠١٨ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ، ص ٦ ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي تاريخ الزيارة ٢٠ / ٧ / ٢٠١٩ .

www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_AR.pdf

(٥) للمزيد ينظر عبد الكريم زغير جبر ، عضو البرلمان العراقي بين التبعية والاستقلال (دراسة مقارنة) ، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر ، ط ١ ، ٢٠١٧ ، ص ٢٧٧ - ٢٩٣ .

يلاحظ مما تقدم ان النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، قد تبني الاليات الديمقراطية في ادارة الدولة وفق ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فضلاً عن عد الحكم الرشيد من اهداف خطط التنمية الوطنية العراقية ، الا انه لم يحرز تقدماً في ادارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد ، وهو ما ظهر نتيجة للضعف في المؤشرات المذكورة سابقاً ، وانتشار الفساد ، مما سبب ضعف في اداء الدولة على جميع المستويات .

مما تقدم يتضح ان العراق بحاجة الى اعتماد اسس الحكم الرشيد في ادارة الدولة ، لكون الحكم الرشيد يجعل الدولة قوية ويحقق وحدتها ، و يعتمد على الشرعية والتداول السلمي للسلطة ، ويفعل المشاركة الفاعلة في الحياة العامة ، ويدعم حرية التعبير ، ويضمن وجود تشريعات تقوم على تعزيز سيادة القانون والشفافية والمساءلة ، بهدف حماية الحقوق والحريات وتحقيق التنمية .

الفرع الثالث

مؤشرات الحكم الرشيد في العراق بالمقارنة مع النماذج الاخرى

مؤشرات الحوكمة العالمية هي عبارة عن مجموعة من البيانات التي تبين جودة الحكم الرشيد في الدول، ويتم جمع هذه البيانات من عدد من معاهد المسح والمؤسسات البحثية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية وشركات القطاع الخاص ، ويكون القياس لأكثر من ٢٠٠ دولة منذ ١٩٩٦ ، لستة أبعاد للحكم وهي (التصويت والمساءلة ، الاستقرار السياسي وغياب العنف ، فعالية الحكومة ، الجودة التنظيمية ، سيادة القانون ، مكافحة الفساد) ، ويتراوح تقدير الحوكمة من (٢,٥ - ضعيف) إلى (٢,٥ أداء قوي) من أداء الحوكمة ، اما ترتيب الدولة جميع البلدان فيتراوح من (٠ الأقل) إلى (١٠٠ أعلى)^(١) .

^(١) تقرير عن مؤشرات الحوكمة العالمية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢١ / ١١ / ٢٠١٩ .
info.worldbank.org/governance/wgi

الفصل الثالث : نماذج الحكم الرشيد في الحفاظ على وحدة الدولة

ونوضح من خلال الجدول التالي مدى جودة الحكم الرشيد في كندا وكينيا والعراق ، وبيان الاختلاف بين هذه الدول ، وما هو ترتيب العراق بين الدول الأخرى في مؤشرات الحوكمة العالمية لقياس الحكم الرشيد في الدول .

التصويت والمساءلة		العراق	كينيا	كندا	السنة	
		النسبة	-١,٠٢	-٠,١٢	١,٤٥	٢٠١٦
	الترتيب بين الدول	٢٢,١٧	٤٢,٣٦	٩٦,٠٦	٢٠١٧	
	النسبة	١,٠٥	-٠,٢٠	١,٤٨	٢٠١٨	
	الترتيب بين الدول	٢٠,٦٩	٣٩,٩٠	٩٦,٠٦	٢٠١٦	
	النسبة	-٠,٩٩	-٠,٣٦	١,٨٥	٢٠١٧	
	الترتيب بين الدول	٢١,١٨	٣٤,٩٨	٩٦,٠٦	٢٠١٨	
الاستقرار السياسي وغياب العنف		النسبة	-٢,٣١	١,٢٦	٢٠١٦	
		الترتيب بين الدول	٣,٣٣	١٠	٩٣,٨١	٢٠١٧
		النسبة	-٢,٣١	-١,١٣	١,١٠	٢٠١٨
		الترتيب بين الدول	٣,٣٣	١١,٩٠	٨٨,١٠	٢٠١٦
		النسبة	-٢,٥٦	-١,١٦	٠,٩٩	٢٠١٧
		الترتيب بين الدول	١,٣٤	١٢,٣٨	٨٤,٧٦	٢٠١٨
فاعلية الحكومة		النسبة	-١,٢٧	-٠,٣٢	١,٧٨	٢٠١٦
		الترتيب بين الدول	٩,١٣	٤٠,٨٧	٩٥,١٩	٢٠١٧
		النسبة	-١,٢٦	-٠,٣٢	١,٨٥	٢٠١٨
		الترتيب بين الدول	٩,٦٢	٤٠,٣٨	٩٧,١٢	٢٠١٦
		النسبة	-١,٣٢	-٠,٤١	١,٧٢	٢٠١٧
		الترتيب بين الدول	٩,١٣	٣٨,٩٤	٩٤,٧١	٢٠١٨

الجودة التقييمية		العراق	كينيا	كندا	السنة
		النسبة	-١,١٢	-٠,٣٠	١,٧٣
	الترتيب بين الدول	١١,٠٥	٤١,٨٢	٨٨,٩٤	٢٠١٦
	النسبة	١,٢٠	-٠,٢٣	١,٨٨	٢٠١٧
	الترتيب بين الدول	٩,٦١	٤٣,٧٥	٩٧,٥٩	٢٠١٧
	النسبة	-٠,٢١	-٠,٢٢	١,٦٦	٢٠١٨
	الترتيب بين الدول	٩,١٣	٤٣,٧٥	٩٣,٧٥	٢٠١٨
	النسبة	-١,٦٣	-٠,٤٤	١,٨٤	٢٠١٦
سيادة القانون	الترتيب بين الدول	٣,٨٥	٣٥,٥٨	٩٦,٦٣	٢٠١٦
	النسبة	-١,٦٤	-٠,٤١	١,٨٠	٢٠١٧
	الترتيب بين الدول	٤,٣٣	٣٧,٩٨	٩٥,٦٧	٢٠١٧
	النسبة	-١,٧٦	-٠,٤١	١,٧٧	٢٠١٨
	الترتيب بين الدول	٣,٣٧	٣٧,٩٨	٩٤,٧١	٢٠١٨
	النسبة	-١,٣٩	-٠,٨٩	١,٩٩	٢٠١٦
مكافحة الفساد	الترتيب بين الدول	٦,٢٥	١٦,٨٣	٩٦,١٥	٢٠١٦
	النسبة	-١,٣٧	-٠,٩٥	١,٩٢	٢٠١٧
	الترتيب بين الدول	٦,٧٣	١٥,٣٨	٩٥,٦٧	٢٠١٧
	النسبة	-١,٤٠	-٠,٨٥	١,٨٧	٢٠١٨
	الترتيب بين الدول	٧,٢١	١٩,٢٣	٩٤,٧١	٢٠١٨

(١)

يتضح من خلال الجدول اعلاه ان العراق بمستوى ضعيف بجميع مؤشرات الحكم الرشيد انفة الذكر ، بالمقارنة مع كينيا التي هي ايضاً في مستوى ضعيف الا انها افضل من العراق في اغلب

^(١) الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على المعلومات المتوفرة في موقع الحوكمة العالمية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢١ / ١١ / ٢٠١٩ .

المؤشرات على الرغم من حداثة الاخذ بالحكم الرشيد لديهم منذ عام ٢٠١٠ ، اما كندا فإنها تتمتع بمستوى مرتفع بمؤشرات الحكم الرشيد كافة ، وهناك فرق شاسع بينها وبين كل من العراق وكينيا ، وهو ما يميز نظامها السياسي بالاستقرار وغياب العنف ، مما مكنها من العمل على تحقيق التنمية في المجالات كافة ، وسهل استيعاب التنوع الثقافي في المجتمع الكندي ، وعزز شعور الولاء للدولة ، ومن ثم حافظ على حدة الدولة الكندية ، من خطر الاستفتاء الذي قامت به الحكومة المحلية لكيبك من طرف واحد عام ١٩٩٥ ، عندما جاءت نتيجة الاستفتاء رفض الانفصال .

ويمكن الاستنتاج بان هناك اسباب عدة لضعف المستوى بجميع مؤشرات الحكم الرشيد في العراق ، اهمها هو بناء النظام السياسي الجديد في العراق بعد عام ٢٠٠٣ على نظام المحاصصة ، الذي بدأ من مجلس الحكم واستمر بعد ذلك بمفاصل الدولة كافة ، ولأغلب المناصب العامة في الدولة ، مما اثر سلباً على الاستقرار السياسي في الدولة ، خاصة بعد تولي أشخاص غير كفؤين في ادارة اغلب المؤسسات العامة ، الذين استغلوا مناصبهم لتحقيق مصالحهم الشخصية ، مما مهد الطريق لاستشراء الفساد في مؤسسات الدولة كافة ، فاصبح الفساد ظاهرة هددت بنية الدولة والمجتمع ، وهو ما بينته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي الرقم ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ القاضي بعدم مشروعية توزيع المناصب وفق المحاصصة وانما يتم الترشيح لإشغالها على اساس الاختصاص والكفاءة .

الختامة

الخاتمة

في ضوء ما تم بحثه بشأن أثر الحكم الرشيد على وحد الدولة ، توصلنا الى مجموعة من النتائج والمقترحات اهمها :-

اولاً : النتائج

١- أطلق على الحكم الرشيد مصطلحات عدة هي الحكم الجيد ، والحكم السديد ، والحكم السليم ، والحكم الديمقراطي الصالح ، والحكمانية ، والحوكمة ، الا ان هناك من يستخدم مصطلح الحاكمية ، والآخر يفضل استخدام مصطلح الحكم الرشيد ، وهذا نابع من اعتبارات ورؤى عدة تختلف من باحث لآخر او من مؤسسة لأخرى ، تبعا لاختلاف توجهات واهتمامات كل منهم .

٢- تبين ان التعاريف التي صيغت للحكم الرشيد لم تحط بأبعاده كافة المتمثلة بالبعد القانوني والسياسي والإداري والاقتصادي ولم تشر الى اهدافه ، وانما اقتصرت على بعضها دون الآخر ، لذا توصلنا الى تعريف يكون جامعا لابعاد الحكم الرشيد كافة، واهدافه ، فنعرفه بأنه (الحكم الذي يعتمد على الاليات الشرعية لاختيار القائمين على السلطة ، وقيام مسؤوليتهم امام الشعب بما يضمن التزامهم بسيادة حكم القانون ، وادارة شؤون الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة بكفاءة و شفافية وتحقيق المطالب الشعبية بفاعلية ، وتوسيع المشاركة السياسية بما يحقق التداول السلمي للسلطة واستقرار النظام السياسي للدولة ، ويحمي الحقوق والحريات ويحقق التنمية) .

٣- اتضح بأن تمييز الحكم الرشيد عن الحكم بصورة عامة و الحكم الديمقراطي بصورة خاصة ، يكمن في ان الحكم كمفهوم شامل يقصد به عملية ادارية لممارسة وتسيير السلطة في مجال صنع وتطبيق السياسات العامة للدولة ، دون الافصاح عن التوجهات والمعايير والاهداف التي ينطلق منها واليها الحكم لكونه مجرداً ومطلقاً ومحايداً ، اما الحكم الرشيد فانه يدرس العناصر التي تجعل تلك الاليات والقواعد المجردة تتسم بالفاعلية ، من خلال ترشيد عملية صنع القرار ، باعتماد مبادئ المشاركة و سيادة القانون والشفافية ، والمساءلة ، كما ان مفهوم الحكم الرشيد جاء ليضفي على الحكم الديمقراطي (منطلق دولة القانون وهدفها) بعداً عقلانياً انسانيا يحقق الهدف من فكرة الحكم المتمثلة بتوفير المناخ للتنمية الانسانية للبشر من خلالهم ولأجلهم .

٤- للحكم الرشيد متطلبات لا بد من توفرها لقيام الحكم الرشيد والمحافظة عليه ، والتي تتمثل بالفصل بين السلطات ، والتعددية السياسية ، وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني ، وتفعيل دور الرقابة .

٥- للحكم الرشيد اهداف عدة أهمها حماية حقوق الانسان والحريات ، وتحقيق التنمية، واتضح

ان علاقة الحكم الرشيد بالتنمية هي علاقة متبادلة و مترابطة ، ويعتمد تحقيق احدهما على الاخر ، فنجاح النمو الاقتصادي يعتمد بشكل كبير على ضرورة وجود حكم رشيد ، يمتاز بإدارة تعتمد الاهتمام والتطوير المستمر ، وفعالية الحكم في التركيز على دور القانون والعدالة ، وتحقيق الأمن والاستقرار وحماية حقوق المواطنين ، التي تعزز الظروف لجذب الاستثمارات مما يزيد معدلات النمو الاقتصادي ، كما ان السياسات الاقتصادية تؤثر في نوعية الحكم ، كون الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة يزيد من حجم المنافسة ، ومن ثم يؤدي لاتباع أساليب رشيدة في الحكم .

٦- توجد العديد من التعاريف للوحدة والتي ركزت على جانب من جوانبها ، والتي تتمثل بالمصلحة او الانتماء الى لغة وثقافة واحدة ، ومن ثم فهي لا تصلح لتعريف الوحدة ، التي يمكن ان نعرفها بانها (قيام قيادة سياسية منتخبة وكفوءة ، تعبر عن جميع مكونات المجتمع دون اي تمييز ، وتعمل على خلق ثقافة وطنية مشتركة على اسس المواطنة) ، فالقيادة السياسية المنتخبة والكفوءة ، التي تعمل على اسس المواطنة والمساواة بين الجميع دون اي تمييز ، تخلق شعور الولاء للدولة وتحقق وحدتها الوطنية .

٧- توجد نوعان من الضمانات القانونية لوحدة الدولة وهي الضمانات الدستورية والدولية ، تتمثل الضمانات الدستورية بالضمانات المنصوص عليها في قمة الهرم القانوني للدولة ، اذ تضمنت اغلب الدساتير العديد من النصوص التي تؤكد على ضمان وحدة الدولة ، المتمثلة في تكليف سلطات معينة في الدولة مهمة المحافظة على وحدتها (اي وحدة الدولة) ، كما نصت بعض الدساتير على عدم قابلية الدولة على التجزئة ، اما الضمانات الدولية فتتمثل بمبدأ السلامة الإقليمية ، الذي يعد من المبادئ المستقرة في القانون الدولي ، وهو أحد القيود الواردة على ممارسة حق تقرير المصير ، للمحافظة على سيادة الدولة وسلامتها الإقليمية ، ويقصد به (وحدة أراضي الدولة وعدم تغيير حدودها أو تقسيمها أو اقتطاع أي جزء منها وضمه إلى الدولة المتدخلة ، أو محاولة أي انفصال لأي جزء من إقليمها) .

واتضح ان تحقيق الوحدة الوطنية يتطلب قيام نظام سياسي يؤمن بإدارة الدولة وفق أسس الحكم الرشيد القائمة على المشاركة الفاعلة للمواطنين بالمجالات كافة دون اي تمييز ، واعتماد سيادة القانون والمساواة والكفاءة في مؤسسات الدولة ، وتمكين الجميع من الاطلاع على اعمال الحكومة وفق مبدأ الشفافية ، وتفعيل دور الجهات الرقابية للقيام بالمساءلة للحد من الفساد ، فمن خلال هذه الاليات يمكن للنظام السياسي ان يحقق الانسجام بين جميع مكونات المجتمع ، وتنمية شعور الانتماء للدولة ، مما يحافظ على وحدة الدولة ويعزز في قوتها .

٨- هناك العديد من المعوقات التي تهدد وحدة الدولة ، ومن ثم تعرضها لخطر التفكك وانفصال

اجزاء منها ، وهذه المعوقات قد تكون سياسية او اقتصادية او اجتماعية ، اذ تتمثل المعوقات السياسية بانتهاج سياسة التمييز ، والدكتاتورية ، والفساد السياسي ، والدعم الخارجي ، اما الاقتصادية فتتمثل بسياسة الافقار ، وعدم المساواة بتوزيع الموارد على الأقاليم ، في حين تتمثل المعوقات الاجتماعية بالتنوع الثقافي داخل المجتمع ، واتباع سياسة الاضطهاد الديني او القومي.

٩- تتمثل المشاركة في الدولة ، بمظاهر عدة اهمها ، المشاركة في اختيار النظام السياسي المتمثلة بمشاركة الافراد في اختيار الحكام والتأثير في السلطة بصورة مباشرة وغير مباشرة ، اي انها تعني اشراك الافراد بمختلف مستويات النظام السياسي ، والمشاركة في السلطة فالامر يختلف بين الدولة الموحدة والدولة الفدرالية ، اذ تتمثل مظاهر المشاركة في الدولة الموحدة في اللامركزية الادارية والحكم الذاتي ، وتتمثل مظاهر المشاركة في النظام الفدرالي كالية من اليات الحكم الرشيد في المشاركة في مجلس الاقاليم ، و المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي.

وتشترك كل من اللامركزية الادارية والحكم الذاتي و الفدرالية بانها تحافظ على وحدة الدولة من جهة ، ومن جهة اخرى تمكن من المشاركة في الشؤون العامة بما يتلاءم وطبيعة كل منها .

١٠- يعمل مبدأ سيادة القانون بكونه الية من اليات الحكم الرشيد ، على تقييد سلطة الدولة من خلال اخضاعها للقانون ، و يحمي الحقوق والحريات باستقرار المركز القانونية ، ويضمن اختيار الكفوء لتولي المناصب العامة في الدولة ، و يحقق المساواة بخضوع الحكام والمحكومين للقانون دون تمييز ، و يعزز بذلك شعور الانتماء لدى مختلف مكونات المجتمع للدولة ، ويحميها (اي الدولة) من مهددات وحدتها ، ويتمثل أثر سيادة القانون كالية من اليات الحكم الرشيد للحفاظ على وحدة الدولة في تحقيق الدولة القانونية ، وتحقيق الامن القانوني واختيار الكفوء للمناصب العامة في الدولة ، وتحقيق المساواة .

١١- تعد المساواة بأنواعها الثلاث (السياسية ، والادارية ، والقضائية) كالية من اليات الحكم الرشيد هي بمثابة التحقق من حسن الاداء للمسؤول او لمؤسسات الدولة وتحمل المسؤولية ، وبهذا تضمن التطبيق السليم للقانون بمعناه الواسع ، وتضمن حماية الحقوق والحريات وتحقيق المساواة بين الجميع دون تمييز ، وتمهد الطريق للقضاء على الفساد ، هذا من جهة ومن جهة اخرى تضمن الاداء الجيد من حيث وضع الخطط وتنفيذها وبالأخص خطط التنمية الشاملة في جميع المجالات ، هذا مما يعزز مستويات الحكم الرشيد في الدولة ، و يقوي الترابط والانسجام بين مكونات المجتمع وبينها وبين الدولة ، مما ينعكس ايجاباً على وحدة الدولة وتقويتها .

١٢- ان تطبيق اليات الحكم الرشيد تعد بمثابة اليات للوقاية من الفساد ومكافحته ، فمن خلال مشاركة منظمات المجتمع المدني ، ووسائل الاعلام ، وتقديمها الدعم للحكومة وممارستها

التأثير عليها في الترويج للإصلاح السياسي و الاقتصادي والاجتماعي ، فضلاً عن دورها في رفع الوعي في اوساط المجتمع واشاعة نشر ثقافة محاربة الفساد و اظهار تأثيراته السلبية على الافراد ومؤسسات الدولة ، كما يعمل سيادة القانون على وجود اطار قانوني صالح ومؤسسات حكومية تطبق القانون ، فضلاً عن تضمن القوانين عقوبات صارمة ضد مرتكبي جرائم الفساد ، وتعد الشفافية من الوسائل الناجحة للمساهمة في الكشف والقضاء على الفساد ، فكشف المعلومة على نطاق واسع تزيد من فرصة الرقابة على مؤسسات الدولة وتساهم في الحد من انتشار الفساد ، وتمكن المساءلة من محاسبة المسؤولين عن اعمالهم وفحص وتدقيق قراراتهم وكشف ذممهم المالية ، والاستيضاح منهم على اي استفسارات يقدمها المواطنين او الجهات الرقابية ، وهذا يؤدي الى كشف التقصير والاهمال في اداء اعمالهم او الاثراء على المال العام .

١٣- هناك العديد من الدول نصت بشكل صريح على الحكم الرشيد في دساتيرها ، وقد اسهمت عوامل عدة في دفع هذه الدول لتبني الحكم الرشيد ، وبرز هذه النماذج هي كندا وكينيا كأ نموذجي للإشارة الصريحة للحكم الرشيد ، وتمثلت دوافع تبني كندا للحكم الرشيد بدوافع سياسية واقتصادية واجتماعية ، بينما تنقسم دوافع تبني كينيا للحكم الرشيد الى دوافع سياسية واجتماعية .

١٤- لقد اشار الدستور العراقي بصورة ضمنية الى اغلب اليات الحكم الرشيد ، المتمثلة بالمشاركة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة ، الا ان النظام السياسي العراقي لم يحرز تقدماً في ادارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد ، وهناك عدة اسباب لضعف المستوى بجميع مؤشرات الحكم الرشيد في العراق ، اهمها هو بناء النظام السياسي الجديد في العراق بعد عام ٢٠٠٣ على نظام المحاصصة ، الذي بدأ من مجلس الحكم واستمر بعد ذلك بمفاصل الدولة كافة ، ولأغلب المناصب العامة في الدولة ، مما اثر سلباً على الاستقرار السياسي في الدولة ، لكونه (اي نظام المحاصصة) قد سلم ادارة اغلب المؤسسات العامة لأشخاص غير كفؤين ، الذين استغلوا مناصبهم لتحقيق مصالحهم الشخصية ، مما مهد الطريق لاستئثار الفساد في مؤسسات الدولة كافة ، فاصبح الفساد ظاهرة هددت بنية الدولة والمجتمع ، وهو ما بينته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي الرقم ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ القاضي بعدم مشروعية توزيع المناصب وفق المحاصصة وانما يتم الترشيح لإشغالها على اساس الاختصاص والكفاءة .

ثانياً : المقترحات

١- نظراً لأهمية الحكم الرشيد في ترشيد اساليب الحكم وحماية حقوق الانسان والحريات وتحقيق التنمية ، ندعو الى ضرورة اجراء تعديل لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بتضمينه نص بالشكل الاتي (تؤسس هيئة مستقلة تسمى الحكم الرشيد ، تختص بوضع خطة استراتيجية

للنهوض بأسلوب ادارة الدولة وفق اليات الحكم الرشيد ، واعداد تقرير يتضمن تقييم سنوي لمؤشرات الحكم الرشيد في العراق بالاعتماد على المؤشرات العالمية ، وتنظم بقانون) .

٢- تفعيل دور الجهات الاتحادية المختصة بمكافحة الفساد في جميع العراق بما فيه اقليم كردستان العراق ، من خلال منحها الصلاحيات بالاطلاع على جميع البيانات والمعلومات وخاصة فيما يتعلق باعمال حكومة اقليم كردستان العراق ، واعتماد اسس الشفافية الادارية والمالية في مؤسسات الدولة كافة ، لكون زيادة نسب الفساد ، تؤدي الى ضعف مؤشرات الحكم الرشيد في الدولة .

٣- تشريع قانون الحق في الحصول على المعلومة ، لأهميته بتمكين الافراد بالاطلاع على اعمال مؤسسات الدولة كافة ، مما يزيد بمعدلات الشفافية كآلية من اليات الحكم الرشيد .

٤- اضافة نص لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بموجب القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ ، بتجريم اي مطالبة بتوزيع المناصب وفق المحاصصة ، وكذلك تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادية ، بهدف اعتماد الكفاءة كآلية من اليات الحكم الرشيد ، فيمن يعهد الية في تولي الوظائف او المكلفين بخدمة عامة في الدولة ، للقضاء على نظام المحاصصة الذي اعتمد في العراق بعد عام ٢٠٠٣ .

٥- تطبيق نظام اللامركزية الادارية بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، لضمان ادارة محلية تلبي متطلبات السكان المحليين بعيداً عن الاجراءات الادارية المعقدة ، وتمكن الافراد من المشاركة في الشؤون العامة.

٦- تعديل القوانين بالاستعانة بتجارب الدول ، بما يضمن العلاقة التشاركية بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، بهدف تعزيز التنمية في المجالات كافة ، مما يسهم بزيادة معدل الاستثمار والتنوع الاقتصادي وزيادة الدخل ، وتقليص نسبة البطالة والفقر في العراق .

٧- تعديل النصوص الغامضة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كونها تسبب تنازع في تفسيرها بين المركز والاقليم وخاصة فيما يتعلق بالثروات الطبيعية وتصديرها ، واعادة صياغتها على النحو الذي يعزز الاستقرار السياسي وسيادة القانون داخل العراق ، من خلال الاستعانة بخبراء بالقانون الدستوري لضمان صياغة سليمة وواضحة لنصوص الدستور .

المصادر

المصادر

أولاً : القرآن الكريم

ثانياً : المعاجم اللغوية

١- ابن منظور ، لسان العرب ، باب الحاء ، دار صادر ، ج ١٢ ، ط ٣ ، بيروت ، ص ١٤١ .

٢- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزابادي، القاموس المحيط ، فصل الحاء ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ج ٤ ، ط ٣ ، ١٩٨٠ .

ثالثاً : الكتب

- ١- د. إبراهيم احمد شلبي ، أصول التنظيم الدولي ، الدار الجامعية بيروت ، ١٩٨٥ .
- ٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية الدول والحكومات ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- ٣- أبو بكر مرشد فازع ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة (دراسة مقارنة) ، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ، عابدين - القاهرة ، ط ١ ، ٢٠٠٦ .
- ٤- د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، المكتبة القانونية بغداد ، ط ٤ ، ٢٠١٠ .
- ٥- د. احمد أبو دية و هدى غصن و اية جراد و د. عبد الباقي شمسان و د. يسرى عزباوي ، الفساد السياسي في العالم العربي (حالة دراسية) ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان ، فلسطين ، ٢٠١٤ .
- ٦- د. احمد سعيقان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ط ١ ، ٢٠٠٨ .
- ٧- د. احمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني (دراسة مقارنة) ، مكتبة القانون والاقتصاد ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ، ط ١ ، ٢٠١٤ .
- ٨- احمد عزت و ريهام زين و سارة المصري و رؤى ابراهيم و عماد مبارك ، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة ، مؤسسة حرية الفكر والتعبير ، شارع عبد الخالق ثروت ، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠١١ .
- ٩- د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، القاهرة ، ط ٢ ، ٢٠٠٠ .

- ١٠- د. احمد فتحي سرور ، القانون الجنائي الدستوري ، دار الشروق ، القاهرة ، ط ٢ ، ٢٠٠٢
- ١١- د. أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون تاريخ الطباعة.
- ١٢- د. امجد علي ، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠١٢ .
- ١٣- د. أمين عاطف صليبا ، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون (دراسة مقارنة) ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس _ لبنان ، ٢٠٠٢ لعامة وتطبيقاته القضائية ، مصر ، ٢٠٠١.
- ١٤- ايمن احمد محمد ، الفساد والمسائلة في العراق ، مؤسسة فريديش ايبيرت ، مكتب الأردن والعراق ، ٢٠١٣ .
- ١٥- د. بلال امين زين الدين ، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ .
- ١٦- تيد روبرت جار ، اقليات في خطر ، ترجمة مجدي عبد الحكيم وسامية الشامي ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ط ١ ، ١٩٩٥.
- ١٧- د. جعفر عبد السادة بهير ، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة) ، دار الحامد ، عمان الأردن ، ط ١ ، ٢٠٠٩.
- ١٨- جورج أندرسون ، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية ، كندا ، ٢٠٠٧ .
- ١٩- د. حامد محمود عيسى ، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي (١٩١٤ - ٢٠٠٤) ، ٢٠٠٥ .
- ٢٠- د. حامد محمود عيسى ، المشكلة الكردية في الشرق الأوسط ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- ٢١- حسان محمد شفيق ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، دون مكان الطباعة ، ٢٠٠٧.
- ٢٢- د. حسن علي الذنون ، فلسفة القانون ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، دون سنة الطباعة.
- ٢٣- حسن قره ولي ، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في اطار القانون الدستوري والدولي ، دار الفارابي ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠٠٤ .
- ٢٤- د. خضر خضر ، مدخل الى الحريات العامة وحقوق الانسان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان ، ٢٠٠٥.

- ٢٥- د. دهام محمد العزاوي ، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفدرالية الكُردية ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، ٢٠٠٩.
- ٢٦- ديفيد مكحول ، تاريخ الاكراد الحديث ، ترجمة راج ال محمد ، دار الفاربي ، بيروت ، ٢٠٠٤.
- ٢٧- د. راغب جبريل خميس ، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة ، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠٠٩ .
- ٢٨- د. زين الدين مقصود ، نصف الكرة الغربي الأمريكي (دراسة في الجغرافية الإقليمية) ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٤ .
- ٢٩- د. ساجد احميد عبل و د. سامي هاتو عبد علي ، إدارة الصراع في المجتمع التعددي العراق انموذجاً ، مؤسسة وارث الأنبياء الثقافية ، العراق - البصرة ، ط ١ ، ٢٠١٣ .
- ٣٠- د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، التأسيس الدستوري للحكم الرشيد دراسة مقارنة ، دار الوارث للطباعة والنشر ، ٢٠١٩ .
- ٣١- سامية خضر صالح ، المشاركة السياسية والديمقراطية ، دون مكان الطباعة ، ٢٠٠٥ .
- ٣٢- د. سعيد محمد الخطيب ، الدولة القانونية وحقوق الانسان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان بيروت ، ط ١ ، ٢٠١٢ .
- ٣٣- د. سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصر ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، ط ١ ، ٢٠٠٥ .
- ٣٤- سيد إبراهيم الدسوقي ، الاحتلال وأثره على حقوق الإنسان (دراسة تطبيقية على الاحتلال الأمريكي البريطاني للعراق) ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ .
- ٣٥- السيد عبد الحميد فودة ، جوهر القانون بين المثالية والواقعية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- ٣٦- السيد عبد الحميد فوده ، حقوق الانسان بين النظم القانونية الوضعية والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- ٣٧- السيد محمد حسين الجوهرى ، الرقابة على مشروعية استثمار القطاع العام (الرقابة البرلمانية - رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات - رقابة الأجهزة التنفيذية) ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
- ٣٨- شحاته ابو زيد شحاته ، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات، مصر، ٢٠٠١ .
- ٣٩- د. صادق الاسود ، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ .

- ٤٠- د. صلاح الدين عامر ، المقاومة الشعبية المسلحة في القانون الدولي العام (مع إشارة خاصة إلى أسس الشرعية الدولية للمقاومة الفلسطينية) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، دون تاريخ الطباعة.
- ٤١- د. طاهر محمد مايح ، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين ، مكتبة السنهوري ، لبنان بيروت ، ٢٠١٧ .
- ٤٢- د. عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها وظائفها ، كلية الحقوق / جامعة الكويت ، ط ١ ، ١٩٨٧ .
- ٤٣- د. عادل زغبوب ، الدولة الاتحادية (مفهومها- تحليلها - مستقبلها) ، دار المسيرة ، لبنان ، ١٩٧٩ .
- ٤٤- د. عبد الجبار احمد عبد الله ، العالم الثالث بين الوحدة الوطنية والديمقراطية ، وزارة الثقافة / دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠١٠ .
- ٤٥- د. عبد العليم محمد ، مفهوم الحكم الذاتي في القانون الدولي (دراسة مقارنة لبعض الأنماط والمشكلات) ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، الأهرام ، القاهرة ، ١٩٩٤
- ٤٦- عبد الكريم زغير جبر ، عضو البرلمان العراقي بين التبعية والاستقلال (دراسة مقارنة) ، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر ، ط ١ ، ٢٠١٧ .
- ٤٧- د. عبد الوهاب الكيالي ، موسوعة السياسة (من ج إلى ر) ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ط ٢ ، ١٩٩١ ، ج ٢ .
- ٤٨- عبير مصلح ، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة _ أمان ، رام الله ، ط ٣ ، ٢٠١٣ .
- ٤٩- د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ .
- ٥٠- د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ط ١ ، ٢٠١٠ .
- ٥١- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير و د. ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٥٢- علي جاسم الشمري ، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها (نماذج مختارة الولايات المتحدة الامريكية- الهند-العراق) ، مكتبة السنهوري ، لبنان بيروت ، ط ١ ، ٢٠١٦ .
- ٥٣- علي جبريل الكتبي ، قراءة في المشهد السياسي الكيني ، مركز الجزيرة للدراسات ، ٢٠١٣ .

- ٥٤- د. علي سعد عمران ، القضاء الاداري ، مكتبة دار السلام ، النجف الاشرف ، ط ١ ، ٢٠١٦ .
- ٥٥- علي محمد صالح الدباس و علي عليان محمد أبو زيد ، حقوق الانسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها دراسة تحليلية لتحقيق التوازن بين حقوق الانسان وحرياته وامن المجتمع تشريعاً وفقهاً وقضاء ، دار الثقافة ، ٢٠٠٥ .
- ٥٦- د. علي يوسف الشكري ، الوسيط في فلسفة الدولة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت _ لبنان ، ط ١ ، ٢٠١٨ .
- ٥٧- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ط ٢ ، ٢٠١٢ .
- ٥٨- د. غسان الجندي ، حق التدخل الانساني ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ .
- ٥٩- فرانك ادلوف ، المجتمع المدني النظرية والتطبيق السياسي ، ترجمة د. عبد السلام حيدر ، مركز المحروسة للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٦٠- فرج ضياء حسين ، الحكومات المحلية ، دون مكان الطبع ، ٢٠١٣ .
- ٦١- د. كطران زغير نعمة و د. احسان حميد المفرجي ، د. رعد ناجي الجده ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، شركة العاتق ، القاهرة ، ط ٤ ، ٢٠١٠ .
- ٦٢- لقمان عمر مسلم ، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، ط ١ ، ٢٠١١ .
- ٦٣- د. ماجد راغب الطلو ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٧ .
- ٦٤- د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق ، دون مكان الطباعة ، دون تاريخ الطباعة .
- ٦٥- د. محمد الجسيم ، واقع الشفافية في المؤسسات السورية ، مركز المجتمع المدني والديمقراطي ، ٢٠١٥ .
- ٦٦- د. محمد الطاهر ، الحماية الدولية للأقليات في القانون الدولي العام المعاصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ٦٧- محمد حسين أبو عرقوب ، جاهزية المؤسسات الإعلامية الفلسطينية لاستخدام قانون حق الحصول على المعلومات ، سلسلة أبحاث وسياسات الاعلام ، مركز تطوير الاعلام في جامعة بيرزيت ، فلسطين _ رام الله ، ط ١ ، ٢٠١٦ .
- ٦٨- محمد جبار كريدي ، حق تقرير المصير (دراسة مقارنة) ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠١٦ .

- ٦٩- د. محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، جروس برس ، طرابلس ، لبنان ، ط ١ ، ١٩٨٦ .
- ٧٠- د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ط ٨ ، ٢٠١٣ .
- ٧١- د. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة في دولة الامارات العربية المتحدة ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٠ .
- ٧٢- د. محمد عمر مولود ، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، موكرياني للطباعة والنشر ، أربيل العراق ، ط ١ ، ٢٠٠٠ .
- ٧٣- د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري (مسؤولية السلطة العامة) ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ٧٤- د. محمد محمود ربيع و إسماعيل صبري مقلد ، موسوعة العلوم السياسية ، جامعة الكويت ، ١٩٩٣ - ١٩٩٤ .
- ٧٥- ميت هام ، الانفتاح والولوج الى المعلومة : مفتاحك الى الشأن العام ، ترجمة مؤيد مهيار ، المعهد الدنماركي لحقوق الانسان ، ٢٠٠٨ .
- ٧٦- ميشيل برانديت و جيل كوتير و ياش غاي و انطوني ريغان ، وضع الدستور والاصلاح الدستوري : خيارات عملية ، ترجم بدعم برنامج الامم المتحدة الانمائي ، انترييس _ لبنان ، ٢٠١٢ .
- ٧٧- د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، ٢٠٠٩ .
- ٧٨- هاشم عبد الله محمد ، التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة) ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ط ١ ، ٢٠١٩ .
- ٧٩- د. وائل احمد علام ، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ٢ ، ٢٠٠١ .
- ٨٠- د. وجدي ثابت غبريال ، مبدأ المساواة امام الأعباء العامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، دون سنة الطباعة .
- ٨١- وسيم حسام الدين ، الرقابة البرلمانية على اعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت _ لبنان ، ط ١ ، ٢٠٠٨ .
- ٨٢- ويل كيمليكا ، أوديسا التعددية الثقافية (سبر السياسات الدولية الجديدة في التنوع) ترجمة د. إمام عبد الفتاح إمام ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، ج ٢ ، ٢٠١١ .

٨٣- ياسين بن بريح ، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، ط ١ ، ٢٠٠٩ .

رابعاً : البحوث والدوريات

- ١- د. إبراهيم الدسوقي ، الاستجواب الوزاري نظرية تقييمية ، مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي / جامعة الكويت ، ملحق العدد ٢ ، السنة ٢٥ ، ٢٠٠١ .
- ٢- د. اثير طه محمد ، النظام القانوني لكشف المصالح المالية في العراق ، مجلة الجامعة العراقية ، العدد ٣٦ .
- ٣- د. احمد شاكر حمود ، ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في المفهوم والأسباب) ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، العدد ١٣ .
- ٤- د. احمد فاضل حسين ، نصوص دستور العراق ٢٠٠٥ ودورها في حماية مبدأ المساواة ، مجلة ديالى للعلوم الإنسانية / جامعة ديالى ، العدد ٤١ ، ٢٠٠٩ .
- ٥- د. احمد فكاك احمد و عماد وكاع عجيل ، مفهوم مؤسسات المجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٤ ، السنة ٤ ، العدد ١٤ .
- ٦- اذار عبد خليفة ، التعددية الحزبية المحاسن والمساوي دراسة حالة العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة كلية التربية الأساسية ، العدد ٦٩ ، ٢٠١١ .
- ٧- د. ازهار محمد عيلان ، المشاركة السياسية للمرأة العراقية في انتخابات عام ٢٠١٤ (الواقع والتحديات) ، مجلة دراسات دولية ، العدد ٦٢ .
- ٨- د. اسراء علاء الدين نوري ، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد (دراسة حالة العراق) ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٦ ، السنة ٢ .
- ٩- اسعد الوهاب عبد الكريم ، اليات التعددية السياسية وعلاقتها بالديمقراطية ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، السنة ٥ ، العدد ١٩ .
- ١٠- د. إسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة ، مجلة رسالة الحقوق لكلية القانون / جامعة كربلاء ، السنة ٤ ، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول ٢٠١٢ .
- ١١- إسماعيل نعمة عبود و ميثم حسين الشافعي ، مساءلة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .

- ١٢- اكرام فالح احمد ، المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية ، المجلد ١٦ ، العدد ٣ ، ٢٠٠٩ .
- ١٣- د. امنة محمد علي ، الحركات الانفصالية في اوربا إقليم الباسك انموذجا ، مجلة السياسة الدولية ، جامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية ، العدد ٣٥ ، ٢٠١٧ .
- ١٤- د. باسم علي خريسان ، المحافظات غير المنتظمة في اقليم : التحول من اللامركزية الى شبة الفدرالية ، دراسات دولية / مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية جامعة بغداد ، العددان ٧٢ و ٧٣ .
- ١٥- د. بوفليح نبيل و جريو ساره ، دور الحكم الراشد في الحد من ظاهرة الفساد المالي و الاداري ، مجلة الاقتصاد والمالية ، المجلد ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ .
- ١٦- د. بومدين طاشمة ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر ، مجلة التواصل ، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان ، العدد ٢٦ ، ٢٠١٠ .
- ١٧- تانيا كيلى و عقيل عباس و منير الماوري و منيزا حسين ، واقع التعددية القومية والدينية في العالم العربي ، سلسلة اوراق ديمقراطية تصدر عن مركز العراق لمعلومات الديمقراطية ، العدد الثاني ، يونيو، حزيران ٢٠٠٥ .
- ١٨- د. تغريد حنون علي ، الحكم الصالح ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٨ .
- ١٩- د. توفيق نجم ، الاقليات الاثنية وحق تقرير المصير تفكيك الدولة ام الاعتراف بالهوية ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، المجلد ١٤ ، العدد ١ ، ٢٠١٢ .
- ٢٠- د. حاجي العجلة ، دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة ، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، العدد ٢٦ ، ٢٠١٢ .
- ٢١- د. حازم صباح احميد و سهيل علي عبد ، الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق ، مجلة جامعة تكريت ، العدد ١١ .
- ٢٢- د. حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٥ ، العدد ١ ، ٢٠١٦ .
- ٢٣- حسن حسين كاظم ، الآثار السلبية لظاهرة الفساد وانعكاسها على الوحدة الوطنية في العراق ، المجلة السياسية والدولية ، جامعة المستنصرية ، العدد ٣١ - ٣٢ ، ٢٠١٦ .
- ٢٤- حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ، بحث منشور ضمن بحوث الندوة الفكرية عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ط ١ ، ٢٠٠٤ .

- ٢٥- حسن مكي محمد ، قابلية مشروع الدولة الكينية للبقاء والاستمرار ، مجلة دراسات افريقية ، مركز البحوث والدراسات الافريقية ، جامعة افريقيا العالمية ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٨ .
- ٢٦- د. حسين احمد سرحان ، الاطار التشريعي للحكم الرشيد في العراق والحق في التنمية مع إشارة الى العراق بعد ٢٠٠٣ ، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، العدد ٣٦ ، ٢٠١٨ .
- ٢٧- حميد حسين كاظم الشمري ، دور التنمية السياسية والتعددية الحزبية في بناء وتحقيق الوحدة الوطنية ، مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد الخامس ، العدد الثاني انساني ، حزيران ٢٠٠٧
- ٢٨- د. حميد حنون خالد ، مبدأ سيادة القانون ودور نقابة المحامين في تعزيزه ، دراسات قانونية ، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة - بغداد ، العدد ٢٢ ، ٢٠٠٨ .
- ٢٩- حميد عبد حمادي ضاحي ، سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ١٥ ، ٢٠١٨ .
- ٣٠- د. حيدر نعمة بخيت ، الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية و الإدارية ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، السنة ٩ ، العدد ٢٨
- ٣١- د. خالد خضير دحام ، تجريم الكسب غير المشروع ومبدأ البراءة (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، السنة ٧ ، العدد ٢ ، ٢٠١٥ .
- ٣٢- د. خيرى عبد الرزاق جاسم ، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون ، مجلة دراسات دولية / مركز الدراسات الاستراتيجية و الدولية / جامعة بغداد ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٩ .
- ٣٣- دورين بنيامين هرmez ، الديمقراطية ومؤسسات المجتمع المدني ، مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد ١٢ ، العدد ٢ ، انساني ، ٢٠١٤ .
- ٣٤- رشا جواد جمعة ، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري ، مجلة الحقوق / الجامعة المستنصرية ، المجلد ٤ ، العدد ١٣-١٤ ، ٢٠١١ .
- ٣٥- رضا محمد هلال ، الجماعات الاثنية في جنوب آسيا (ديناميكيات الاندماج والانفصال) ، مجلة السياسة الدولية للدراسات الإستراتيجية ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة ، المجلد ٤٤ ، العدد ١٧٧ ، يوليو ٢٠٠٩ .
- ٣٦- د. رضوان محمود المجالي ، الحكم الرشيد في الأردن قراءة في مؤشر مكافحة الفساد ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثامن .

- ٣٧- د. رعد قاسم صالح ، السلطة في أنظمة الحكم الفدرالية الديمقراطية استراليا انموذجا ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٣٥ ، السنة ٢٠١١ .
- ٣٨- د. رعد نصيف جاسم ، التعددية السياسية في اسيا (الهند وماليزيا انموذجا) ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٤٤ .
- ٣٩- د. ساجد أحمد عبل ، إنموذج النظام الاتحادي المركزي العراقي ، مركز دراسات الخليج العربي ، جامعة البصرة ، العدد ١٤ ، ٢٠٠٧ .
- ٤٠- د. سام دلة ، من دولة القانون الى الحكم الرشيد (تكامل في الأسس والاليات والاهداف) ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٣٠ ، العدد ٢ ، ٢٠١٤ .
- ٤١- د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، ازمة التداول السلمي للسلطة التنفيذية ومستقبل التغيير في العالم العربي ، مجلة رسالة الحقوق في كلية القانون / جامعة كربلاء ، السنة ٥ ، العدد ٢ ، ٢٠١٣ .
- ٤٢- د. سروه عبد اللطيف عبد المجيد ، سيادة القانون واثرة على التعايش السلمي في العراق ، مجلة كلية العلوم الإسلامية ، العدد ٤٧ ، أيلول ٢٠١٦ .
- ٤٣- د. سعد سلوم ، الاطار القانوني لحماية حقوق الاقليات ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية و الدولية ، العدد ٥٥ ، ٢٠١٦ .
- ٤٤- سلطان غالب الديحاني ، تأثير ابعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري ، المجلة الدولية للبحوث التربوية/ جامعة الامارات ، المجلد ٤١ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ .
- ٤٥- د. سمعان فرج الله ، الحركة الانفصالية في كندا ، مجلة السياسة الدولية ، مؤسسة الأهرام للدراسات الإستراتيجية ، السنة الرابعة ، العدد ١١ ، ١٩٦٨ .
- ٤٦- د. سمير داود سلمان و د. لمى علي فرج ، التعددية الحزبية وأثرها في النظام الديمقراطي ، مجلة السياسية و الدولية ، الجامعة المستنصرية ، العددان ٣١ - ٣٢ ، ٢٠١٦ .
- ٤٧- سناء احمد ياسين ، شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية / كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد ، المجلد ٢٣ ، العدد ١٠١ ، ٢٠١٧ .
- ٤٨- د. سيروان طه احمد ، منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز الحكم الرشيد (دور المنظمات النسوية نموذجاً) ، مجلة جامعة التنمية البشرية ، المجلد ٣ ، العدد ١ ، ٢٠١٧ .
- ٤٩- د. شورش حسن عمر و د. خاموش عمر عبد الله ، الحق في المساواة وموقف القضاء الدستوري منه ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون / جامعة بغداد ، المجلد ٣٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ .

- ٥٠- د. صدّاع دحام طوكان و د. عبد الصمد رحيم كريم ، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية / جامعة كركوك ، المجلد ٥ ، العدد ١٧ .
- ٥١- د. صلاح جبير البصيصي ، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفدرالية ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة بابل / كلية القانون ، العدد ٢ ، السنة ٥ ، ٢٠١٣ .
- ٥٢- د. ضاري رشيد السامرائي ، الحماية الدولية للأقليات ، بحث منشور في كتاب الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في العالم الثالث ، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الموصل ، ١٩٨٩ .
- ٥٣- عادل عبد الرحيم ، الفدرالية لكل العراق ، مجلة رسالة الرافدين ، المركز الوطني للدراسات الاجتماعية والتاريخية ، العراق ، السنة الأولى ، العدد الثالث ، ٢٠٠٥ .
- ٥٤- د. عادل علي المانع ، الامن القانوني الجنائي مفهومه و أسسه ، مجلة الامن والحياة ، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، العدد ٢٨٤ ، ٢٠٠٣ .
- ٥٥- د. عامر زغير محيسن ، الموازنة بين فكرة الامن القانوني ومبدأ رجعية اثر الحكم بعدم الدستورية ، مركز دراسات الكوفة ، العدد ١٨ ، ٢٠١٠ .
- ٥٦- د. عامر عياش عبد و م.م. اديب محمد جاسم ، دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال حقوق الانسان (دراسة قانونية) ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٦ ، السنة ٢ .
- ٥٧- د. عبد الحليم مناع العدوان ، التعددية الحزبية والسياسية في الأردن (الأحزاب الإسلامية انموذجاً) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد ٣١ ، ٢٠١٢ .
- ٥٨- د. عبد المجيد لخداري و فطيمة بن جدو ، الامن القانوني والامن القضائي ، مجلة الشهاب ، جامعة الوادي ، المجلد ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ .
- ٥٩- د. عبير سهام مهدي ، بناء دولة القانون ، المجلة السياسية الدولية / الجامعة المستنصرية ، العدد ٩ ، ٢٠٠٨ .
- ٦٠- د. عبير سهام مهدي ، مفهوم الوحدة الوطنية وطرق تعزيزها في العراق ، مجلة السياسة الدولية ، كلية العلوم السياسية / جامعة المستنصرية ، العدد ٢٢ ، ٢٠١٢ .
- ٦١- د. عبير سهام موسى ، مفهوم التعايش السلمي ودوره في تحقيق الوحدة الوطنية (العراق انموذجاً) ، مجلة حولية المنتدى / المنتدى الوطني لبحوث الفكر والثقافة ، المجلد ١ ، العدد ٧ ، ٢٠١١ .
- ٦٢- فاطمة علوي ، دور الامن القانوني في دعم مشاريع الاستثمار في الجزائر ، مجلة البشائر الاقتصادية ، جامعة طاهري محمد - بشار - الجزائر ، العدد ٤ ، ٢٠١٦ .

- ٦٣- د. علي يوسف الشكري ، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا ، مجلة الكوفة ، المجلد ١ ، العدد ٥ ، ٢٠١٠.
- ٦٤- د. عماد خليل إبراهيم ، نحو تحقيق الحكم الرشيد في العراق في مرحلة ما بعد النزاع دراسة في منظومة الأمم المتحدة الثلاثية (توفير الامن وسيادة القانون وتحقيق التنمية) ، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، العدد ٣٦ ، ٢٠١٨.
- ٦٥- د. عمر جمعة عمران ، التعددية السياسية في دول المشرق العربي (أسس التجربة وحدود الممارسة) ، مجلة العلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد ، السنة ٢٢ ، العدد ٤٥ ، ٢٠١٢.
- ٦٦- د. فرحان نزال المساعيد ، حق الحصول على المعلومة في التشريعات الأردنية ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون / جامعة بغداد ، المجلد ٣٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧.
- ٦٧- د. فلاق محمد و حدو سمير ، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري (تجارب دولية) ، مجلة الردة لاقتصاد الاعمال ، العدد ١ ، ٢٠١٥.
- ٦٨- د. كاظم علي عباس و علي مجيد ، الرقابة الشعبية على اعمال الحكومة ، المجلة السياسية والدولية / جامعة المستنصرية ، العدد ٢٨ – ٢٩ ، ٢٠١٥.
- ٦٩- د. لمى عامر محمود و محمد حسن فليح ، تمويل الارهاب من قبل منظمات المجتمع المدني (دراسة مقارنة) ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٣ ، السنة ٩ ، ٢٠١٧.
- ٧٠- لهيب توما ميخا ، التأثيرات السلبية للفساد على التنمية المستدامة ودور الحكم الصالح في مكافحتها مع اشارة للبلدان العربية ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية / جامعة المستنصرية ، العدد ١٦ ، ٢٠٠٨ .
- ٧١- محمد جبار طالب ، حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الانسان ، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين ، المجلد ١٦ ، العدد ١ ، ٢٠١٤ .
- ٧٢- محمد سالم كريم ، دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الأمن القانوني ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، جامعة القادسية ، المجلد ٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ .
- ٧٣- محمد غالي راهي ، الفساد المالي والإداري في العراق وسبل معالجته ، مجلة الكوفة ، العدد ٢ .
- ٧٤- محمود أسامة عبد الوهاب ، الشفافية الإدارية واثرها على التميز المنظمي دراسة ميدانية على الجامعة المستنصرية ، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٥٣ ، ٢٠١٦.

- ٧٥- ميثم حسين الشافعي ، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، مجلة اهل البيت ، المجلد ١ ، العدد ١٢ ، ٢٠١٢ .
- ٧٦- ميثم غانم جبر ، استفتاء انفصال كردستان العراق بين القبول والرفض ، مجلة واسط للعلوم الإنسانية ، المجلد ١٤ ، العدد ٤١ .
- ٧٧- هاشم فوزي دباس و فاضل راضي غباش و افنان عبد علي ، دور الرقابة والشفافية في مكافحة الفساد الاداري ، مجلة كلية الاسلامية الجامعة / النجف الاشرف ، المجلد ٤ ، العدد ٦ ، ٢٠٠٩ .
- ٧٨- هديل مالك و نضال عباس طه ، أهمية خضوع الحكام للقانون وأثره على حقوق الانسان ، المجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية ، العددان ٣٥-٣٦ ، ٢٠١٧ .
- ٧٩- هيفاء احمد محمد ، النظام السياسي الكيني ، مجلة دراسات دولية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية / جامعة بغداد ، العدد ٢٨ ، ٢٠٠٥ .
- ٨٠- وجدان فالح حسن ، المواطنة ودورها في ترصين الوحدة الوطنية في العراق ، مجلة دراسات إسلامية معاصرة / جامعة البصرة ، العدد ٦ ، السنة ٣ ، ٢٠١٢ .
- ٨١- د. ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون / جامعة كربلاء ، المجلد ٢ ، السنة ٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٠ .
- ٨٢- د. ياسين محمد حمد و د. احمد عدنان كاظم ، فاعلية إدارة عمليات الحوكمة في مكافحة الفساد منظور تحليلي مقارن ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، العدد ١٣ .
- ٨٣- ياسين محمد حمد و د. عبد الجبار عيسى عبد العال ، التعامل مع الاقليات في اطار ادارة التنوع (دراسة مقارنة بين العراق والهند) ، مجلة السياسة والدولية ، جامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية ، العدد ٢٤ ، ٢٠١٤ .

خامساً : الرسائل والاطاريح

- ١- ابرادشة فريد ، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية ، أطروحة دكتوراه غير منشوره ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية / جامعة الجزائر ، ٢٠١٤ .
- ٢- اذار عبد خليفة سلمان ، المتغيرات الدولية وحروب الاقليات (دراسة حالة كوسوفو) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ .
- ٣- اكرم جميل سلمان ، التنمية البشرية المستدامة وحقوق الانسان في البلدان النامية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية / جامعة النهريين ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣ .

- ٤- بكوش ابتسام ، الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة (دراسة حالة الجزائر) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية / جامعة ابي بكر بلقيد ، ٢٠١٦ .
- ٥- بن جدو محمد الامين ، دور ادارة الكفاءات في تحقيق استراتيجية التميز ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير / جامعة سطيف ، ٢٠١٣ .
- ٦- بور غدة وحيدة ، حقوق الانسان واشكالية العلاقة الجدلية بين الحكم الراشد والتنمية الإنسانية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية والاعلام / جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، ٢٠٠٨ .
- ٧- بيشره و علي محمد امين ، اليات الحكم الرشيد في إدارة التنوع الثقافي دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية ، ٢٠١٤ .
- ٨- حازم عبد اللطيف احمد مسعود ، أثر دمج الهيئات المحلية على التنمية السياسية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الدراسات العليا / جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، ٢٠١٣ ،
- ٩- خالد سعد برهم ، درجة تحقيق الشفافية الإدارية لدى مديري مديريات التربية والتعليم بمحافظة غزة وعلاقتها بأداء العاملين فيها ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية التربية / الجامعة الإسلامية - غزة ، ٢٠١٤
- ١٠- خرخاش سعاد ، دور التغيير التنظيمي في رفع كفاءة وفعالية المؤسسة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير / جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، .
- ١١- خيرة بن عبد العزيز ، دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الرشيد انموذج المنطقة العربية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة الجزائر / كلية العلوم السياسية والاعلام ، ٢٠٠٧ .
- ١٢- دليلة مرابط ، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق / جامعة محمد خيضر بسكرة ، ٢٠١٧ .
- ١٣- رقية عادل حمزة ، جرائم الكشف عن الذمة المالية في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون / جامعة البصرة ، ٢٠١٦ ، ص ٧ .
- ١٤- زاهر ناجي إسماعيل ، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٨ - ٢٠١٣) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، اكااديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا ، جامعة الأقصى بغزة ، ٢٠١٦ .

- ١٥- زعباط الطاهر ، حق المواطن في الوصول الى المعلومة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم الحقوق / جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، ٢٠١٤ .
- ١٦- سايح بو زيد ، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية دراسة حالة الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشوره ، كلية العلوم الاقتصادية / جامعة ابي بكر بلقايد – تلمسان، ٢٠١٣ .
- ١٧- سعاد قبايلي ، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الدول النامية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة الجيلاني بو نعامة خميس مليانه ، ٢٠١٧ .
- ١٨- صفاء جبار عبد ، جريمة الكسب غير المشروع في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون / جامعة كربلاء ، ٢٠١٥ .
- ١٩- عبد الحق حملاوي ، الاليات السياسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول العربية من منظور الحكم الرشيد (تجربة الجزائر ١٩٩٩ – ٢٠٠٧) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة / جامعة محد خضيرة بسكرة ، ٢٠١٣ .
- ٢٠- د. عبد الرحمن محمد حمود الوجيه ، انفصال جزء من اقليم الدولة (دراسة في اطار القانون الدولي والفقہ الاسلامي) ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة القاهرة / كلية الحقوق ، (دون تاريخ الطباعة) .
- ٢١- عدنان عاجل عبيد ، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية القانون / جامعة النهرين ، ٢٠٠٧ .
- ٢٢- عدي محمد رضا يونس الطحان ، التدخل الهدام والقانون الدولي العام ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون / جامعة الموصل ، ٢٠٠٤ .
- ٢٣- فادي احمد رمضان ، البعد السياسي للحكم الرشيد في ماليزيا وامكانية الاستفادة الفلسطينية (١٩٨١ – ٢٠٠٣) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، اكااديمية الادارة والسياسة للدراسات العليا / جامعة الاقصى في غزة ، ٢٠١٥ .
- ٢٤- فاطمة ساجي ، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان ، ٢٠١١ .
- ٢٥- ماهر فيصل صالح الدليمي ، الحماية الدستورية لحقوق الأقليات في النظم الدستورية ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة بغداد / كلية القانون ، ٢٠٠٧ .
- ٢٦- محمد أحمد عزيز الهماوندي ، الحكم الذاتي و الأقليات العراقية (دراسة تطبيقية في الوطن العربي) ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق / جامعة القاهرة ، ١٩٨٥

- ٢٧- محمد خالد برع الفهداوي ، حقوق الأقليات وحمائيتها في ظل أحكام القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النهريين / كلية الحقوق ، ٢٠٠٥ .
- ٢٨- مشرف بن علي عبد الله ، درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات السعودية ومعيقاتها وطرق تحسينها كما يتصورها أعضاء هيئة التدريس فيها ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية التربية / جامعة ام القرى ، ١٤٣٤ هـ - ٢٠١٣ .
- ٢٩- مصطفى سالم مصطفى ، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية القانون / جامعة الموصل ، ٢٠٠٤ .
- ٣٠- مصطفى موسى عبد القادر، معايير الحكم الرشيد ودورها في تنمية الموارد البشرية بوزارة الداخلية الفلسطينية ، رسالة ماجستير غير منشوره ، اكااديمية الإدارة و السياسية للدراسات العليا / جامعة الأقصى بغزة ، ٢٠١٨ ، ص ١٨ .
- ٣١- معين يحيى القيلي ، إشكالية تطبيق الفدرالية في النظم العربية (دراسة حالة اليمن) ، رسالة ماجستير غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية التابع لجامعة الدول العربية ، القاهرة ٢٠١٦ ، ٥٦ .
- ٣٢- منتظر فاضل سعد ، البعد البيئي في التنمية المستدامة في دول عربية مختاره ، أطروحة دكتوراه غير منشوره ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة البصرة ، ٢٠٠٦ .
- ٣٣- ناصر جابر ، السياسة العامة والحكم الراشد في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة محمد خضيرة بسكرة ، ٢٠١٣ .
- ٣٤- هاملي عبد القادر ، وظيفة تقييم كفاءات الافراد في المؤسسة دراسة حالي مؤسسة سونلغاز المديرية الجهوية بتلمسان - وشركة تسويق وتوزيع المنتجات البترولية المتعددة نفضال تلمسان ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية / جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان ، ٢٠١١ .
- ٣٥- ورشاني شهيناز ، الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون والسياسة / جامعة محد خضيرة بسكرة ، ٢٠١٥ .
- ٣٦- وعراب عبد المجيد ، حماية وترقية حقوق الانسان في اطار الحكم الرشيد ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم القانون العام / جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة ، ٢٠١٥ .
- ٣٧- ياسر خالد ياسر ، منظمات المجتمع المدني والعنف في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير غير منشوره ، كلية العلوم السياسية / جامعة النهريين ، ٢٠١٤ .

٣٨- يحيى شقير ، مدى توافق ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن مع المعايير الدولية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق / جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٢ .

سادساً : التشريعات

أ- الدساتير

- ١- دستور كندا لسنة ١٨٦٧ .
- ٢- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٤- دستور كينيا لسنة ٢٠١٠ .
- ٥- دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ .
- ٦- دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ .
- ٧- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

ب - القوانين

- ١- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
- ٣- قانون المنظمات غير حكومية العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .
- ٤- قانون ضمان الحصول على المعلومات الاردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠١٢ .
- ٥- قانون الحصول على المعلومة اليمني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ .
- ٦- قانون الحق في الحصول على المعلومات في اقليم كردستان العراق رقم ١١ لسنة ٢٠١٣ .
- ٧- قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حاليا) رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
- ٨- قانون العدالة الانتقالية التونسي رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٣ .
- ٩- قانون الوصول الى المعلومات الكيني رقم ٣١ لسنة ٢٠١٦ .
- ١٠- قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٦ .
- ١١- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .
- ١٢- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ .
- ١٣- قانون الغاء مكاتب المفتشين العموميين رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩ .
- ١٤- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ .

سابعاً : الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت)

١- ادارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة ، من منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي كانون الثاني / يناير ١٩٩٧ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي.

undp-pogar.org/.../governance/.../undppolicydoc97-withBassem-revision-inBlue

٢-اسماء حجازي ، مشكلة الاندماج الوطني في كينيا منذ عام ١٩٩٢ ، دراسة منشورة في المركز الديمقراطي العربي على الموقع الالكتروني التالي.

<https://democraticac.de/?p=53059>

٣-د. اميرة عبد الحليم ، الانتخابات الرئاسية الكينية ... استمرار الأزمة السياسية ، بحث منشور في مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية على الموقع الالكتروني التالي.

<http://acpss.ahram.org.eg/News/16373.aspx>

٤-تقرير البنك الدولي عن الحكم الرشيد

Daniel Kaufmann and Aart Kraay , Governance Indicators:
Where Are We, Where Should We Be Going? , Policy Research
Working Paper 4370 , The World Bank World Bank Institute Global
Governance Group and Development Research Group
Macroeconomics and Growth Team.

منشور على الموقع الالكتروني التالي.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>

٥-تقرير عن عمل البرلمان الكيني، من منشورات البرلمان الكيني ، منشور على الموقع الالكتروني التالي.

www.afidep.org/?wpfb_dl=130

٦-تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢ ، من منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي المكتب الاقليمي للدول العربية ، الاردن، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/٢٢.

www.un.org/ar/esa/ahdr/pdf/ahdr02/AHDR_2002_Complete.pdf

٧-تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة E/C.12/CAN/5 في ٣٠ August 2005 ، ص ٨ . منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الخميس ٢٨ / ٢٠١٩ / ١١

hrlibrary.umn.edu/arabic/CESCR100.pdf

٨- تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/16/CAN/1 في February 2013 ، منشور على الموقع الالكتروني التالي

www.uprinfo.org/sites/default/files/document/canada/session_16_april_2013/ahrcwg.616can1canadaa.pdf

٩-تقرير التنمية لعام ٢٠١٩ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي.

hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_arabic.pdf

١٠-تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ذي الرقم (E/C.12/KEN/1) في September 2007 ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

hrlibrary.umn.edu/arabic/CESCR71.pdf

١١-تقرير صندوق النقد الدولي المعنون (الصندوق والحوكمة السليمة) في ١٤ مارس / اذار ٢٠١٦ ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي ، تاريخ الزيارة ٢٤/٩/٢٠٢٠ .

www.imf.org/ar/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance

١٢-تقرير عن الشفافية (transparency) منشور على الموقع الإلكتروني التالي.

www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/transparency

١٣-تقرير عن الشفافية في كندا (transparency canada) منشور على الموقع الإلكتروني التالي.

www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/transparency.htm

١٤-تقرير عن المساءلة البرلمانية في مجلس العموم منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

www.ourcommons.ca/About/Compendium/ParliamentaryFramework/c_d_housecommonscanada-e.htm

١٥-تقرير عن المساءلة المالية في كندا ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp297-e.htm

١٦-تقرير عن انفصال كيبيك (Quebec separatism) منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

<https://www.britannica.com/place/Canada/Quebec-separatism>

١٧-تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/4/CAN/1 في 5 January 2009 ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A_HRC_WG6_4_CAN_1_A.pdf

١٨-تقرير مجلس حقوق الانسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة A/HRC/WG.6/21/KEN/1 في November 2014 ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=54c0f16d4

١٩-تقرير لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة في دورتها (٦١) ، المعنون (دور الحكم السديد في تعزيز حقوق الانسان) ، منشور على الموقع الالكتروني التالي .

<https://undocs.org/ar/E/CN.4/2005/97>

٢٠-تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠١٩ فيما يتعلق بعملها من اجل مكافحة الفساد ، منشور على الموقع الإلكتروني التالي . www.nazaha.iq/pdf_up/5778/f_report_2019.pdf

٢١-حق الحصول على المعلومات ، دراسة اعدھا مركز القدس للدراسات السياسية ، مكتب عمان _ الأردن ، منشور على الموقع الالكتروني التالي.

<http://cms.alqudscenter.org/fileman/Uploads/pdfs/20170601075747.pdf>

f

٢٢-د. خديجة احمد بحيح و د. سالم عبد السلام رحومة و د. عبير أنور رضوان ، الشفافية الإدارية لدى قيادات جامعة بنغازي في ضوء بعض المتغيرات ، ص ١٢ . بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي.

uob.edu.ly/assets/uploads/pagedownloads/4828f-.pdf

٢٣-خطة التنمية الوطنية العراقية ٢٠١٠ – ٢٠١٤ ، منشورة على الموقع الالكتروني التالي.
arabwidows.org/upload/research/folder3/16a.pdf

٢٤-خطة التنمية الوطنية العراقية ٢٠١٣ – ٢٠١٧ ، منشورة على الموقع الالكتروني التالي.
mop.gov.iq/static/uploads/8/pdf/150623228222ee87994d2dac3f148d38ada35d69e3--202013-2017.pdf

٢٥-خطة التنمية الوطنية العراقية ٢٠١٨ – ٢٠٢٢ ، منشورة على الموقع الالكتروني التالي.
mop.gov.iq/static/uploads/8/pdf/153043655382b53671459f036956a85eddb1a38412

٢٦-جون موكوم مباكو ، حقوق الانسان والحكم الديمقراطي الكيني وسيادة القانون ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي .

www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org

٢٧-دليل الشفافية العالمية ٢٠٠٧ الصادرة عن صندوق النقد الدولي ، منشور على الموقع الالكتروني التالي.

www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf

٢٨-سميح مسعود ، البنك الدولي ومكافحة الفساد ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي .

www.nazaha.iq/search_web/eqtsade/1.pdf

٢٩-د. عبد الكريم محمد السروري ، دور المحكمة الدستورية في ارساء الامن القانوني ، مركز الحكمة للدراسات والبحوث والاستشارات ، الكويت ، يناير ٢٠٢٠ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي .

<https://www.alhekmh.com.kw/?p=2252>

٣٠- فوزية بن عثمان ، دور الحكم الرشيد في ترقية حقوق الانسان ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي.

dSPACE.univ-setif2.dz/xmlui/handle/setif2/188

٣١- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية ذي الرقم ١٢٢ / اتحادية في ١١/٦ / ٢٠١٧ بشأن استفتاء اقليم كردستان العراق ، منشور على الموقع الالكتروني التالي .

www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/122_fed_2017.pdf

٣٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٨٩ /اتحادية/ ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي ، تاريخ الزيارة الثلاثاء ٢٨ / ١ / ٢٠٢٠ .

www.iraqfsc.iq/krarat/1/2019/89_fed_2019.pdf

٣٣- قرار المحكمة العليا في كندا بشأن انفصال كيبيك ، ذي الرقم ٢٥٥٠٦ في ٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٨ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي.

scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do

٣٤- مجد خضير ، مفهوم الكفاءة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي .

[مفهوم الكفاءة](http://mawdoo3.com)

٣٥- مؤشر سيادة القانون الصادر عن مشروع العدالة العالمي ٢٠١٩ ، منشور على الموقع الالكتروني التالي.

worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.

٣٦- مؤشرات الحوكمة العالمية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي .

[/knoema.com/WBWI2017/worldwide-governance-indicators?country =1000970-kenya](http://knoema.com/WBWI2017/worldwide-governance-indicators?country =1000970-kenya)

٣٧- مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٩ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ، منشور على الموقع الالكتروني التالي .

www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2020/01/23/2019-cpi-report-ar-1-1579784981.pdf

٣٨- د. نزيه عبد المقصود محمد مبروك ، شفافية الموازنة العامة للدولة أهميتها واليات تعزيزها ، ص ٧٦٣ - ٧٧٢ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي.

https://mksq.journals.ekb.eg/article_7807_76bee2257e9f42bad2dc0ca8fbb9bbbd.pdf

- 1- Andre Lecours and George Anderson , Foreign Policy and Intergovernmental Relations in Canada , A Global Dialogue on Federalism, Forum of Federations , Canada, Volume 5, 2007.
- 2- Antonio M. Hernandez , Argentina : Centralized Power and Underdevelopment , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada , Volume 3 , 2006 .
- 3- David R . Cameron , Canada, Handbook of Federal Countries , Forum of Federations , Canada , 2005 .
- 4- Fikret Toksöz , Good Governance : Improving Quality of Life , Tesev Publication ,2008 .
- 5- Karuti Kanyinga , Kenya Democracy and political participation , open society initiative for eastern africa ,2014.
- 6-Marc Bosc and André Gagnon ,House of Commons Procedure and Practice , House of Commons Publication , Third Edition, 2017 .
- 7- Rainer Knopff and Anthony Sayers , Constitutional Politics in,A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada , Volume 1, 2005.
- 8- Richard Simeon , Canada: Competition Within Cooperative Federalism, A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada , Volume 2, 2005 .
- 9- Ronald L. Watts , Comparing Federal Systems , Forum of Federations , Canada , 2005 .
- 10- Thomas O. Hueglin , Canada: Federalism Behind (Almost) Closed Doors , A Global Dialogue on Federalism , Forum of Federations, Canada ,Volume 3, 2006.
- 11 - Dr. Yasir Otaiwi Abbood ,Dr. Hussein Jabbar Abed and Dr.Arkan Abbass Hamza , The Truth of Parliamentary opposition in the



constitution of the republic of Iraq 2005- Consolidate study with
Decisions of the Fedral supreme court , unpublished research, p. 6 .



Abstract

Good governance is considered to be one of the concepts advocated by some philosophers as Plato when speaking about the utopia. Besides, it was advocated by divine religions such as the Islamic religion, which clarified some of the foundations of sensible governance, whose beginning was embodied in the administration of the Prophet Muhammad (PBUH) for the Islamic state, as well as in his directives to the governors, which focuses on the administration of the Muslim ruler being rational, thoughtful, and observing the teachings of religion.

At the end of the eighties of the last century, the concept emerged in the World Bank reports on poverty in Africa, while the crisis was characterized at the time as a crisis of power, represented by the personalization of power, the prevailing rule of the military and dictatorial regime, the spread of corruption, the absence of transparency, the lack of participation and the peaceful transfer of power, which has Negative effects on individuals' sense of belonging to the state, particularly in countries whose societies are characterized by pluralism, leading up to the emergence of demands by some minorities to separate from the state as a result of the aforementioned crises, causing the state to be weak and divided. Hence, the concept of sensible governance emerged to address these crises.

The Importance of the Research

The study of good governance is regarded as one of the topics that has received attention, as it relates to the observance of human rights, and as an indication of the integrity of state authority bodies and realizing development and equality without discrimination for any reason.

In addition, the good governance has a positive role in activating the mechanisms of governance and its methods, through rationalizing the decision-making process through relying on the mechanisms of sensible governance represented by participation, rule of law, efficiency, equality, transparency and



accountability, thus enhancing individuals' confidence in the political regime, and contributing to strengthening the power of the state. Iraq requires to manage the state according to the mechanisms of sensible governance, in order to enhance the confidence of individuals in the political regime of the state, to achieve development in all areas, and to eliminate corruption in all its forms and the quota system due to their role in weakening the state and collapsing the societal peace.

The Problem of the Research

Since this Research relates to sensible governance, and the extent of its contribution to preserving the unity of the state, the problem lies in answering several questions, the most important of which are: -

- What are the obstacles to achieve national unity in the country? How can sensible governance address it?
- What is the effect of good governance mechanisms on maintaining the state's unity?
- Did the 2005 constitution of the Republic of Iraq adopt the mechanisms of good governance?
- What are the obstacles to accomplish good governance in Iraq?

The Method of the Research

The research required the use of the analytical method. This is to analyze the legal texts included in the constitutions and laws of countries that explicitly stipulated sensible governance such as (the Canadian Constitution of 1867, the Constitution of Kenya of 2010, the Constitution of the Kingdom of Morocco of 2011, the Constitution of the Republic of Tunisia of 2014, and the Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014), making a comparison between them and the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, with a focus on Canada and Kenya as models for sensible governance in comparison with Iraq, to show indicators of sensible governance in each of them, and its impact on the unity of the state. Thus,



the general approach of research is the comparative analytical approach, as well as using the historical approach in some parts of the research, whenever necessary.

The Structure of the Research

Studying the Research topic and taking notes of its details requires dividing it into three chapters. The first chapter is devoted to discussing the definition of sensible governance and the unity of the state, which, in turn, is divided into two Sections : the first deals with the concept of sensible governance, while the second deals with concept of the unity of the state. The second chapter is devoted to discussing the effect of sensible governance mechanisms on preserving the unity of the state, which , in turn, is divided into two sections ; the first deals with the effect of participation and the rule of law in preserving the unity of the state, and the second deals with the effect of transparency and accountability in preserving the unity of the state . The third chapter is devoted to models of sensible governance in preserving the unity of the state. This Chapter splits into two sections; one deals with global models of sensible governance, while the second deals with Sensible governance in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005

Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Karbala - collage of Law

Graduate Studies - public Law Branch



**The Impact of Good Governance
on The State Unity
(Comparative Study)**

A Dissertation submitted

By

Mohammad Jabbar Kraidi AL - Qadhi

To

the board of law collage- Karbala University

It is part of a PHD degree in public Law

supervised of

Assistant Prof. Dr yasir Otaiwi Abbood Alzubaidy

2020 A.D.

1442 A.H.