IASJ
المجلات الاكاديمية العراقية
Ninevah University
جامعة نينوى
College of Law
كلية القانون

مجلة

نينوى

للدراسات القانونية

مجلة فصلية محكمة تصدر عن
كلية القانون - جامعة نينوى

المجلد (2) العدد (4) أيلول 2025

رقم المجلة الصعباري الدولي النسخة المطبوعة: 2957-7721
رقم المجلة الصعباري الدولي النسخة الالكترونية: 3078-6274
رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية
بغداد (2601) لسنة 2022

مجلة نينوى للدراسات القانونية
المجلد (2)، العدد (4)، ربيع الثاني 1447هـ - أيلول 2025

مبادئ التعايش السلمي في الدساتير الوطنية

م.م. رسول محمد سعيد عبد الله
أ.م.د. لقمان عثمان أحمد
أ.م.د. وسام نعمت إبراهيم
كلية الحقوق / جامعة الموصل
rasool.saeed@uomosul.edu.iq

الاستلام: 2025/5/21
القبول: 2025/7/21
النشر : 2025/9/25

المراسلة:
رسول محمد سعيد عبد الله

الكلمات المفتاحية:
التعايش المجتمعي، الدساتير الانتقالية، الدولة القانونية، التشريع الوطني، الاستقرار الدستوري.

يُعنى هذا البحث بتحليل مبادئ التعايش السلمي في الدساتير الوطنية، انطلاقاً من أهمية هذه المبادئ في بناء دولة القانون وترسيخ السلام لا سيما في الفترات الانتقالية التي تتسم بضعف المؤسسات، ويهدف البحث إلى الكشف عن مدى فاعلية النصوص الدستورية سواء المؤقتة أو الدائمة في ضمان التعايش المجتمعي من خلال تحليل التجارب المقارنة وتقييم الواقع القانوني في العراق وصولاً إلى تقديم مقترحات تدعم تكامل الإطار القانوني. وتكمن أهمية الدراسة في كونها تضع مبادئ التعايش السلمي ضمن سياق قانوني، يربط بين المستويات الدستورية والتشريعية ويُبرز الحاجة إلى انسجامها لتحقيق الغاية المتمثلة في الاستقرار. وقد اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي القائم على استقراء النصوص القانونية وتحليل مضامينها، مع إدراج مقارنات لفهم الفروقات في النماذج الدستورية. وتوزع البحث على ثلاثة مباحث؛ تناول الأول تنظيم التعايش السلمي في الدساتير الانتقالية، وتناول الثاني الدساتير الدائمة، في حين خُصص الثالث لدراسة القوانين الوطنية المكملة ودور المؤسسات الوطنية. وقد خلص البحث إلى أن فاعلية التعايش السلمي على المستوى القانوني تتوقف على تكامل النصوص الدستورية والتشريعية ووضوح المبادئ، فضلاً عن وجود مؤسسات تنفيذية فاعلة تُجسّد هذه المبادئ عملياً.

Journal of Nineveh for Legal Studies
Vol. (2), No. (4). September 2025

Principles of Peaceful Coexistence in National Constitutions

Assist. Lect. Rasul M. Saeed Abdallh *Assist. Prof. Dr. Luqman O. Ahmad*

Assist. Prof. Dr. Wisam N Ibrahim
College of Law/ University of Mosul
rasool.saeed@uomosul.edu.iq

Article Information

Received: 21/5/2025
Accepted: 21/7/2025
Published: 25/9/2025

Corresponding:
Rasul M. Saeed Abdallh

Keywords:
Societal coexistence, transitional constitutions, rule of law, national legislation, constitutional stability.

Abstract

This study analyzes the principles of peaceful coexistence in national constitutions, highlighting their role in building the rule of law and sustaining peace, especially during transitional periods marked by weak institutions. It aims to evaluate the effectiveness of both temporary and permanent constitutional texts in ensuring societal coexistence, through comparative analysis and an assessment of the legal context in Iraq, leading to proposals that support a more coherent legal framework. The study's importance lies in framing coexistence principles within a legal structure that connects constitutional and legislative levels, underscoring the need for their alignment to achieve stability. The adopted analytical method involves examining legal texts and their content, supported by comparisons to explore differences in constitutional models. The research is divided into three parts: the first addresses transitional constitutions; the second, permanent constitutions; and the third, national laws and institutional roles. The study concludes that the success of legal coexistence depends on the integration and clarity of texts and the presence of active institutions that enforce these principles effectively.

ورية التي تعبّر عن تطلعات الشعوب، وتعكس التوجهات الفلسفية والسياسية للمجتمعات الوطنية، وتتجسد هذه المبادئ في وثائق رسمية وتنظم ضمن قوانين ملزمة لتشكّل مرجعية عليا يحتكم إليها، وتُعدّ الدساتير الوطنية الأداة القانونية الأسمى التي تترجم الإيديولوجيا الفكرية للمجتمع، وترسم

الإطار العام للمبادئ الوطنية الجامعة، في حين تتولى القوانين العادية تفصيل تلك المبادئ وتحديد آليات تنفيذها، ويأتي في مقدمة تلك الغايات القانونية إرساء دعائم السلم الأهلي وتعزيز مبادئ التعايش السلمي سواء على المستوى الأفقي بين أفراد المجتمع أو على المستوى العمودي بين السلطة والمواطنين.

أولاً: أهمية الدراسة: تنبع أهمية هذه الدراسة من الدور الرئيس الذي تؤديه الوثائق الوطنية، بمختلف مستوياتها في تنظيم المبادئ الحاكمة للتعايش السلمي، ويكتسب هذا الموضوع أهميته الخاصة بالنظر إلى الغايات التي يسعى النظام القانوني إلى تحقيقها، وفي مقدمتها حفظ السلم المجتمعي، وترسيخ ثقافة التعايش بين مكونات المجتمع الوطني على أسس من المساواة والاحترام المتبادل.

ثانياً: إشكالية الدراسة: تتمثل الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة في: مدى فاعلية التنظيم القانوني لمبادئ التعايش السلمي في الوثائق الوطنية، بمختلف مراحلها (الانتقالية والدائمة)، وقدرته على تحقيق السلم الأهلي وتعزيز الاستقرار المجتمعي؟ وتتفرع عن هذه الإشكالية المركزية التساؤلات الآتية: كيفية معالجة الدساتير الانتقالية مبادئ التعايش السلمي، وما أثر مستوى التفاصيل ونطاق الموضوعات فيها؟ وما دور الاتفاقيات والترتيبات المؤقتة في تأسيس الإطار القانوني للتعايش؟ وما مدى اختلاف النماذج الدستورية الدائمة في تنظيم هذه المبادئ، وما مدى نجاحها؟ إلى أي مدى تسهم القوانين الوطنية والمؤسسات المتخصصة في تفعيل وتنفيذ مبادئ التعايش السلمي؟ وما التحديات التي تعوق تحقيق التكامل بين الدساتير والقوانين في هذا المجال؟

ثالثاً: فرضية الدراسة: تفترض الدراسة أن فاعلية تنظيم مبادئ التعايش السلمي تعتمد على تكامل النصوص الدستورية والتشريعية، ووضوح المبادئ، ووجود مؤسسات فاعلة، بما يعزز الاستقرار ويمنع النزاعات في المراحل الانتقالية والدائمة.

رابعاً: أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى: بيان أسس تنظيم مبادئ التعايش السلمي في الوثائق الدستورية. وتحليل نماذج مقارنة في الدساتير الدائمة. وتقييم التنظيم القانوني للتعايش السلمي في العراق. فضلاً عن توضيح الفروقات بين التنظيم الانتقالي والدائم. وأخيراً تقديم مقترحات قانونية لتعزيز التعايش السلمي.

خامساً: منهجية الدراسة: اعتمدت الدراسة منهجاً قانونياً تحليلياً قائماً على الاستقراء الدقيق للنصوص القانونية، لا سيما ما ورد في الوثائق الوطنية ذات الطابع الدستوري والتشريعي، مع تحليل مضامينها وآلياتها، ومقارنتها عند الاقتضاء لاستخلاص النتائج المتعلقة بمدى فعالية التنظيم القانوني لمبادئ التعايش السلمي.

سادساً: الدراسات السابقة: على الرغم من وجود عدد من الدراسات التي تطرقت إلى موضوع التعايش السلمي، إلا أن غالبها لم يتناول التنظيم القانوني لهذه المبادئ بشكل مباشر، بل ورد في سياق تحليلات عامة أو دراسات ذات طابع غير مباشر، وقد تم الاستفادة من تلك الدراسات في تأطير الإشكالية والوقوف على الفجوات المعرفية التي تسعى هذه الدراسة إلى سدّها.

سابعاً: هيكلية الدراسة: توزعت الدراسة على ثلاثة مباحث رئيسة على النحو الآتي:

- **المبحث الأول**: تنظيم مبادئ التعايش السلمي في الدساتير الانتقالية.
- **المبحث الثاني**: تنظيم الدساتير الدائمة لمبادئ التعايش السلمي.
- **المبحث الثالث**: القوانين الوطنية المنظمة لمبادئ التعايش السلمي.

المبحث الأول
تنظيم مبادئ التعايش السلمي في الدساتير الانتقالية

تُعدّ المراحل الانتقالية التي تمرّ بها الدول، ولا سيما تلك الخارجة من نزاعات مسلّحة، من أكثر المراحل حساسية وتعقيداً، لما تنطوي عليه من مخاطر محتملة لعودة حالة عدم الاستقرار، نتيجة لغياب السلام الفعلي والتعايش السلمي بين الأطراف المتنازعة، ومن ثم فإن تحقيق قدر من الاستقرار النسبي في هذه المراحل يقتضي اتخاذ جملة من التدابير في مقدّمتها وضع إطار قانوني مؤقت وملزم، يشكّل مرجعية تنظم المبادئ الأساسية التي تسهم في التأسيس لسلام دائم وتعايش مستقر على نحو ينسجم مع تطلعات المجتمع والظروف الواقعية المحيطة، وإذ تختلف هذه المبادئ والإجراءات باختلاف النماذج والسياقات، فقد ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب رئيسة: يُعنى المطلب الأول ببيان مراحل تأسيس الدساتير الانتقالية وأبرز الموضوعات التي تتناولها. فيما يتناول المطلب الثاني الاتفاقيات والترتيبات التمهيدية المؤدية إلى وضع تلك الدساتير، أما المطلب الثالث فيعرض نماذج مختارة من دساتير انتقالية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول
مراحل تأسيس الدساتير الانتقالية وموضوعاتها

تُعدّ عملية تأسيس الدساتير الانتقالية مساراً تدريجياً يختلف في طوله باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية المحيطة بكل حالة انتقالية، إذ لا يتم إنشاء هذه الدساتير دفعة واحدة، بل تُعتمد كتدبير مؤقت في مرحلة وسيطة تفصل بين نظامين دستوريين مختلفين، وتمثل هذه المرحلة أداة تنظيمية ضرورية تهدف إلى ملء الفراغ الدستوري وضبط العلاقة بين السلطات وضمان الحد الأدنى من الاستقرار[1]. وتقتضي هذه العملية مراعاة جانبين رئيسيين: مستوى التفاصيل ونطاق الموضوعات المشمولة في الوثيقة الانتقالية.

الفرع الأول
مستوى التفاصيل

(1) بن عطاالله بن علية، نسيغة فيصل، دور الدساتير في المجتمعات الانتقالية، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، العدد (1)، المجلد (4)، الجزائر، 2020، ص62.

يتعين عند إعداد الدساتير الانتقالية تجنب التوسع في تضمين التفاصيل الثانوية، لما قد ينجم عن ذلك من إشكاليات قد تُعيق لاحقاً عملية وضع الدستور الدائم، فالإغراق في النصوص التفصيلية يمكن أن يُقيّد المرونة المطلوبة في المراحل اللاحقة، وقد يكرّس رؤى طرف سياسي دون آخر.

وعادةً ما تُبنى الدساتير الانتقالية على مبادئ أساسية تتعلق بنظام الحكم والإدارة، دون الدخول في تفصيلات دقيقة، وذلك بهدف تقليل التكاليف السياسية وتسهيل التوافق المؤقت، ومع ذلك، فإن اعتماد نصوص مختصرة وموجزة دون مشاركة فعالة وواسعة من القوى السياسية والمجتمعية قد يؤدي إلى ضعف القبول الشعبي لتلك الوثيقة، ويقلل من مشروعيتها، ومن ثمّ، لا يُقاس مدى شمول الدستور الانتقالي بمدى تناوله للموضوعات الكبرى فحسب، بل أيضاً بدرجة التفصيل التي تتضمنها نصوصه، ويُعدّ التوقيت المثالي لبدء عملية الصياغة الدستورية هو ما بعد التوصّل إلى اتفاق سلام شامل، وتثبيت الأوضاع السياسية والأمنية. أما في حالات استمرار النزاع أو ضعف المشاركة في العملية السياسية، فإن إعداد وثيقة انتقالية مختصرة دون الغوص في التفاصيل الخلافية، يُعد خياراً عملياً لتجاوز الانقسامات القائمة وتفادي المزيد من التوتر[1].

الفرع الثاني

نطاق الموضوعات التي تعالجها الوثيقة الانتقالية:

ينبغي للدساتير الانتقالية أن تضع تركيزاً كبيراً على مضمون النصوص، من خلال تحديد نطاق واضح للموضوعات التى تعالجها الوثيقة، ويمكن تصنيف هذه الموضوعات إلى فئات أساسية، تأتي في مقدمتها العدالة الانتقالية، بوصفها إحدى الركائز الضرورية لضمان الاستقرار المجتمعى والاعتراف بالضحايا ومعالجة آثار النزاع، وتُشير دسترة العدالة الانتقالية إلى تضمين المبادئ والضمانات المتعلقة بالعدالة فى صلب الوثيقة الدستورية، من خلال وضع أسس قانونية تُمكّن من تنفيذها على أرض الواقع[2]. كما تشمل الموضوعات الأساسية الأخرى التى يجب تضمينها فى الوثيقة الانتقالية: آليات المشاركة الشعبية، مستويات التمثيل، الجهات صاحبة القرار، الجهات المسؤولة عن صياغة الوثيقة، وآليات إقرارها[3]. فضلاً عن الدور الذي تلعبه الأطراف الدولية فى تقديم الدعم الفني، والمشاركة في الوساطة بين الأطراف المتنازعة، ودعم تنفيذ الأحكام الانتقالية[4].

(1) كيمانا زولويتا، فولشر، الدساتير المؤقتة/ أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية، ورقة سياسات، المؤسسة للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2015، ص20.

(2) أماندا كاتس، باريل، تخطي عملية الانتقال نحو التحول/ التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور، ورقة السياسات رقم (22)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، أدنبرة، 2021، ص19.

(3) مثل إقرار الدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا/1993 وتضمن الإعلان الدستوري في مصر/2011 عدداً من التعديلات على الدستور القديم.

(4) كيمانا زولويتا، فولشر، المصدر السابق، ص26-27.

وفي هذا السياق، تُؤخذ مجموعة من المعايير بنظر الاعتبار عند رسم الخريطة الدستورية في المراحل الانتقالية، من أبرزها:

1-**العامل الاقتصادي**، مثل الكفاءة، الفعالية، والقدرة على النهوض، بما يمنع تهميش مناطق أو فئات اجتماعية معينة.

2-**العامل الاجتماعي**، ويتعلق بالتركيبة السكانية، من حيث الإثنية أو القومية أو الطائفية، وما إذا كانت تثير حساسيات مجتمعية.

3-**الواقع الجغرافي**، من خلال مراعاة الحدود بين الأقاليم والوحدات الإدارية. 4-**التوازنات السياسية**، لضمان عدم هيمنة إقليم أو جماعة سياسية، ومنع نشوء نزعات انفصالية، والتعامل مع المناطق ذات التركيبة السكانية المعقدة.

4-**الرأي العام**، ويُقاس من خلال الاستفتاءات، الانتخابات، أو الحوارات الوطنية العامة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن عمليات تأسيس الدساتير الانتقالية غالباً ما تواجه تحديات، نظراً لأن الظروف التي يتم فيها إعداد هذه الوثائق عادة ما تكون غير طبيعية وتتسم بالتوتر والانقسام. وعليه ينبغي اعتماد أساليب تتناسب مع الواقع المحلي مع الاستفادة من التجارب المقارنة لتفادي أخطاء سابقة واستثمار مواطن القوة، وتُعدّ السرعة في إنجاز العملية الدستورية من أكثر الإشكاليات شيوعاً في السياقات الانتقالية، إذ تسعى الأطراف الفاعلة إلى إعادة ترتيب الأوضاع بأسرع وقت، لا سيما فيما يتعلق بتشكيل الحكومة، ما قد يؤدي إلى فرض رؤى النخبة على حساب الإرادة الشعبية، ويؤثر سلباً في شرعية الوثيقة الدستورية[2]. وحتى في حال تخصيص الوقت الكافي لمراحل الصياغة، قد تبرز تحديات أخرى، كهيمنة طرف أو أكثر على عملية التفاوض، وإقصاء فاعلين آخرين[3]. وتزداد هذه التحديات حدة في الدول التي تعاني من انقسامات اجتماعية حادة، مقارنة بالدول ذات التجانس النسبي. كما تؤدي بعض النماذج الديمقراطية الإجرائية، والتي تُركّز على الانتخابات فقط دون معالجة القضايا الموضوعية، إلى تفاقم الانقسامات الإثنية والعرقية، وإلى تكريس حكم الأغلبية، مع

(1) جورج اندرسون، سوجيت شودري، عملية الانتقال الدستور والانقسامات الإقليمية، تحرير: سوميت بيساريا، (برنامج بناء الدساتير في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات/ IDAE)، ترجمة: نايف الياسين، 2015، ص17-18.

(2) ففي العراق سارت العملية الدستورية على فترات متقطعة، على الرغم إنشاء الولايات المتحدة سلطة عسكرية انتقالية والإشراف على صياغة الدستور، وإجراء انتخابات إلا أن الواقع كان أكثر تعقيداً، وفي النهاية أذعنت الولايات المتحدة لمطالب داخل العراق بنقل سريع للسيادة وعملت مع الأمم المتحدة للتوسط في جدول زمني سريع لصياغة دستور وانتخاب رئيس وحكومة جديدة، لمزيد من التفصيل ينظر:

-Jane Stromseth, David Wippman, Rosa Brooks, Can Might Make Rights? BUILDING THE RULE OF LAW AFTER MILITARY INTERVENTIONS, Cambridge University Press, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York (www.cambridge.org), 2006, P95-96.

(3) Carolyn McCool, The Role of Constitution Building Processes in Democratization, International (IDEA), 2004, P14.

تهميش حقوق الأقليات، وهو ما يتعارض مع مبادئ العدالة الانتقالية والاستقرار طويل الأمد[1].

المطلب الثاني

الاتفاقيات والترتيبات الممهدة للدساتير الانتقالية

يمثّل بناء الدساتير الانتقالية مرحلة محورية في مسار ترسيخ السلام والتأسيس للتعايش السلمي في المجتمعات الخارجة من النزاعات، إذ يتم من خلالها التحوّل من منطق الصراع إلى الاحتكام للآليات القانونية والمؤسساتية لتسوية الخلافات، بما يُمهّد الطريق أمام إرساء قواعد النظام الدستوري الدائم، وتختلف أشكال بناء الدساتير بحسب السياقات وطبيعة النزاع، وظروف الدولة المعنية إذ تأخذ صوراً متعددة، منها:

- اتفاقيات سلام تتضمّن أحكاماً دستورية نهائية (كما في حالة البوسنة والهرسك/1995).
- اتفاقيات سلام تتضمن دساتير انتقالية كمرحلة تمهيدية للدستور الدائم (كما في رواندا/1993).
- إدخال تعديلات على الدستور القائم، سواء بوجود اتفاق سلام سابق أو في غيابه (كما في ليبيريا/2011).
- اتفاقيات سلام تتضمن ترتيبات مؤقتة دون صياغة دستور انتقالي صريح (كما في كمبوديا/1991).

وعليه، فإن الغاية الجوهرية للدساتير الانتقالية تتمثل في الانتقال إلى نظام دستوري جديد، من خلال إنشاء هياكل حكم مؤقتة ووضع إطار دستوري يمهّد لإعداد الدستور الدائم، وتتميّز هذه الدساتير المؤقتة بطابعها القانوني الملزم وسموّها على باقي التشريعات، على خلاف العديد من اتفاقيات السلام التي قد تفتقر إلى السند الدستوري الملائم، ومن ثم يمكن اعتبار الدستور الانتقالي بمثابة "ميثاق تأسيسي" مؤقت يحدّد المبادئ العامة، ويؤطّر عملية الانتقال، مع تضمينه جدولاً زمنياً أو إطاراً للانتقال إلى دستور دائم[2]. وفيما يلي بيان لأهم الاتفاقيات والترتيبات التي تمهّد للدساتير الانتقالية:

الفرع الأول

اتفاقيات السلام

تُعقد اتفاقيات السلام بين الأطراف المتنازعة بهدف إنهاء النزاع المسلّح والتحوّل إلى مسار سياسي قائم على التفاوض والتوافق، وغالباً ما تتضمّن هذه الاتفاقيات إنشاء هياكل قانونية وسياسية جديدة، وقد تتّخذ شكل دساتير انتقالية، أو على الأقل تُمهّد لقيامها. ويُلاحظ أن ثمة تداخلاً كبيراً بين اتفاقيات السلام والدساتير الانتقالية، حتى أن التمييز بينهما قد لا يكون واضحاً في بعض الحالات، حيث تتحوّل الاتفاقيات إلى نصوص دستورية مؤقتة بحكم الواقع، ومع ذلك، توجد فروقات جوهرية بين الوثيقتين، أهمها أن: اتفاقيات السلام غالباً ما تتسم بطابعها الإقصائي أو المحدود، سواء من حيث الأطراف المشاركة، أو الموضوعات

(1) جورج اندرسون، سوجيت شودري، المصدر السابق، ص6.
(2) كيمانا زولويتا، فولشر، مصدر سابق، ص11-12.

المطروحة، أو حتى الغايات المرجوّة، إذ تركز على تسوية النزاع واسترضاء الأطراف المسلحة بهدف إدماجها في العملية السياسية. بينما تتسم الدساتير الانتقالية باتساع موضوعاتها وشموليتها، إذ تُعالج الجوانب السياسية والدستورية والحقوقية، وتشمل آليات الحكم والمؤسسات الانتقالية وحقوق الإنسان، وغيرها. كما أن الجداول الزمنية في اتفاقيات السلام عادة ما تكون أقصر من نظيراتها في الدساتير الانتقالية، التي توفّر إطاراً أكثر تدرجاً لتنظيم العملية الانتقالية[1]. ومن الأمثلة العملية، الاتفاق الذي تم التوصّل إليه في بداية المفاوضات السودانية عام 2002، إذ تم الاتفاق على إدخال تعديلات دستورية جزئية كمرحلة أولى، على أن تُستكمل بقية التفاصيل لاحقاً ضمن مسار التفاوض[2].

الفرع الثاني
الترتيبات المؤقتة

تُعرّف الترتيبات المؤقتة بأنها نتيجة تفاوض سياسي مرحلي، تهدف إلى إدارة المرحلة الانتقالية وتجاوز الفراغ المؤسساتي دون أن ترقى إلى مستوى الدستور المؤقت من حيث السموّ القانوني، وغالباً ما تستند إلى الأطر القانونية القائمة، مع إمكانية تعديلها أو تجميدها مؤقتاً أو إلغائها كلياً، أو إصدار وثائق دستورية خارج نطاق الدستور المعمول به[3]. وتتعدد الأسباب التي تدفع إلى اعتماد هذه الترتيبات، ومن أبرزها: الحاجة إلى ملء الفراغ السياسي أو الدستوري، تأمين الحد الأدنى من الشرعية للسلطات المؤقتة، تهيئة الأرضية لإجراء الإصلاحات المؤسسية، أو توفير ضمانات سياسية للأطراف المتنازعة لضمان استمرار مشاركتها في العملية السياسية. وقد تلعب الترتيبات المؤقتة أدواراً مهمة، مثل[4]:

- طيّ صفحة الماضي والانتقال إلى نظام سياسي جديد (كما في أفغانستان/2002، وتونس/2011).
- توفير غطاء شرعي لمرحلة انتقالية قبل اعتماد دستور دائم (أفغانستان 2002، العراق 2004).
- إتاحة مساحة زمنية وإجرائية لتأمين الاستقرار المؤسسي قبل الانتخابات (جنوب أفريقيا 1993، جنوب السودان 2017).

إلا أن هذه الترتيبات لا تخلو من التحديات، لاسيما إذا جرى التوافق عليها ضمن إطار ضيق يهيمن عليه أطراف النزاع الرئيسيون، دون إشراك فعلي للقوى المجتمعية

(1) المصدر نفسه، ص12.

(2) Constitutions and Peace Processes: A Primer, Berghof Foundation and the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs, Copy editing: Tania Inowlocki, Berlin, 2020, P31.

(3) روبرت فورستر، ترتيبات الحكم المؤقتة في البيئات الهشة وبيئات ما بعد الصراع، الدورة السادسة من حوار إدنبرة حول اعداد الدساتير في فترات ما بعد الصراع، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2019، ص15.

(4) Constitutions and Peace Processes: A Primer, Op. Cit., P39.

الأوسع. ففى هذه الحالة، قد يُنظر إلى الترتيبات على أنها غير شرعية أو غير معبّرة عن تطلعات المواطنين، ما يؤدي إلى تقويض العملية برمّتها، خاصة إذا لم تُمنح هذه الترتيبات طابعاً دستورياً أو قانونياً صريحاً. كما أن من مخاطر الترتيبات المؤقتة إمكانية استغلالها من قبل الأطراف القوية لترسيخ هيمنتها السياسية فى المدى البعيد من خلال السيطرة على المناصب الانتقالية ما يضيق نطاق الخيارات مستقبلاً ويُضعف فرص الانتقال الحقيقي إلى نظام ديمقراطي شامل[1].

المطلب الثالث
نماذج لدساتير انتقالية

شهدت الدول الخارجة من النزاعات أو حالات التغيير في أنظمتها السياسية تنوّعاً وتبايناً فى نماذج الدساتير الانتقالية (المؤقتة) التى اعتمدتها، ويعود نجاح كل نموذج بدرجة أساسية إلى عوامل بنيوية وتاريخية وسياسية تختلف باختلاف السياق الوطنى لكل دولة، فمنذ العقد الأخير من القرن العشرين، اعتمدت العديد من الدول دساتير انتقالية ضمن مراحل انتقالها السياسى، ويمكن تصنيف نماذج هذه الدساتير إلى أربع فئات رئيسة:

1-دساتير مؤقتة لم تسبقها اتفاقات سلام، إذ تأتي الوثيقة الدستورية كاستجابة مباشرة لتغيير النظام دون عملية سلام سابقة[2].

2-اتفاقات سلام تشكّل دساتير مؤقتة بحكم الواقع، بحيث يُمنح الاتفاق طابعاً دستورياً ويُطبّق على أساس أنه وثيقة انتقالية[3].

3-اتفاقات سلام تتبعها دساتير مؤقتة، أي أن الاتفاق يُمهّد لصياغة دستور انتقالي في مرحلة لاحقة[4].

4-دساتير مؤقتة تتبعها اتفاقات سلام، حيث تسبق الوثيقة الدستورية المؤقتة الوصول إلى اتفاق شامل[5].

بالنسبة للنموذج العراقى (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية 2003)، فى أعقاب احتلال العراق وسقوط النظام/2003، وُضع دستور مؤقت تحت مسمى (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية)، ليشكّل الإطار الدستوري المنظم للحكم فى المرحلة الانتقالية، وقد كانت عملية صياغته معقدة للغاية بسبب وجود قوات الاحتلال، وتأثير قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، لا سيّما فى ما يتعلق بمسألة إنهاء الاحتلال والقيود المفروضة على ممارسة السيادة، وقد أدى الخلاف بشأن توقيت انتهاء الاحتلال إلى نشوء وضع قانوني غاية فى التعقيد، انتهى إلى دمج العناصر القانونية المتعلقة بقوات الاحتلال ضمن إطار قرار صادر عن مجلس الأمن، مما أتاح هامشاً قانونياً محدوداً للتعامل مع القيود التي فرضها قانون

---

(1) *Ibid*. p. 41.

(2) على سبيل المثال: (أفغانستان ٢٠٠١ ، العراق ٢٠٠٤ ، ليبيا 2011).

(3) على سبيل المثال: (رواندا ١٩٩٣ ، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٣ ، اليمن 2011).

(4) على سبيل المثال: (تشاد ١٩٩١ ، توغو ١٩٩٢، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٣).

(5) على سبيل المثال: (كوسوفو ١٩٩٩، الصومال ٢٠٠٤، السودان ٢٠٠٥، جنوب السودان ٢٠١١، جنوب أفريقيا 1991).

الاحتلال الدولي[1]. وفرضت الظروف السائدة حينها نوعًا من (العقد الاجتماعي الثلاثي) بين ثلاث مجموعات رئيسة، إلى جانب تأثير الولاءات القبلية والإقليمية، وقد أدخل الدستور الانتقالي العراقي تغييرين جوهريين على بنية الدولة تتمثل في: إرساء نظام ديمقراطي برلماني، في تحول جذري من نظم الحكم السلطوي التى سادت سابقاً. والثانية، التحوّل من دولة مركزية موحدة إلى دولة اتحادية (فيدرالية)، دون أن يُسبق ذلك بنقاشات موضوعية معمّقة حول الفيدرالية وآثارها، ورغم الانتقادات الواسعة التى وُجّهت إلى شرعية هذا الدستور المؤقت، إلا أنه شكّل الأساس الذي بُنى عليه الدستور الدائم للعراق. وقد اتسمت عملية صياغة قانون إدارة الدولة بضعف واضح فى التمثيل الشعبى، إذ كانت المشاركة محدودة للغاية، ورغم محاولات تمثيل التنوع العرقي والديني في المجتمع العراقي، فقد تعرض مجلس الحكم الانتقالى، المُعيّن من قبل سلطات الاحتلال، لانتقادات شديدة بسبب افتقاره للاستقلالية وارتباطه الوثيق بقوات الاحتلال. كما استُبعد من العملية عدد كبير من الفاعلين السياسيين والاجتماعيين، لا سيما المعارضين للاحتلال، بمن فيهم المستقلون، الزعامات الدينية، وأعضاء حزب البعث المنحل. وقد تمت أغلب مفاوضات إعداد قانون إدارة الدولة المؤقت خلف أبواب مغلقة، من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة، من دون مشاركة مباشرة للأحزاب والقوى السياسية العراقية، ما أثار جدلاً واسعاً حول مدى تمثيل هذا النص لإرادة الشعب العراقي[2].

المبحث الثاني
تنظيم الدساتير لمبادئ التعايش السلمي

تتمثل الغاية الأساسية من بناء الدساتير الدائمة في إرساء أسس السلم المجتمعي والتعايش الوطني، وذلك من خلال تنظيم العلاقة بين السلطات العامة، وتحديد اختصاصاتها، وضمان الحقوق والحريات الأساسية، فضلاً عن معالجة موضوعات بنيوية تساهم في تعزيز الاستقرار الدستوري والاجتماعي، ويُعدّ التناول الدستوري لمبادئ التعايش السلمي مدخلاً أساسياً لفهم الدور الذي تؤديه الوثيقة الدستورية في منع النزاعات، واحتواء الانقسامات، وتكريس قيم التنوع والمواطنة والمساواة. ويقتضي بحث التنظيم الدستوري لمبادئ التعايش السلمي التطرق إلى جملة من المسائل، في مقدمتها المبادئ العامة والموجهة التي تؤطّر عملية صياغة الدساتير الدائمة، وهو ما سيُعالج في المطلب الأول. وفي المطلب الثاني، سيتم استعراض نماذج مختارة من دساتير بعض الدول لبيان مدى تضمينها لمبادئ التعايش السلمي. أما المطلب الثالث، فسيخصص لبيان كيفية تنظيم الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 لمبادئ التعايش السلمي، وتحليل النصوص ذات الصلة.

(1) على سبيل المثال، فيما يتعلق بالاحتجاز الإداري.

(2) Interim Constitutions: in Post-Conflict Settings, DISCUSSION REPORT (4–5/ December/ 2014), Hosted by: International IDEA and the Edinburgh Centre for Constitutional Law in association with the Global Justice Academy, University of Edinburgh, pp. 18-19.

المطلب الأول
المبادئ العامة لتأسيس وصياغة الدساتير

يمثّل التصميم الدستوري المحكم أحد العناصر الرئيسة في بناء الدولة وتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي، غير أنّ فعالية هذا التصميم لا تقتصر على بنيته ومضمونه فحسب، بل تمتد إلى عملية صياغته ومراحل اعتماده، والتي لا تقلّ أهمية في تحقيق نتائج إيجابية تُفضي إلى ترسيخ شرعيته وفعاليته، ذلك أن الدستور الذي يفتقر إلى الدعم الشعبي والتوافق المجتمعي قد يُفرغ من محتواه، حتى وإن تضمّن أفضل ما يمكن تصوره من تقسيم للسلطات أو توازن بين المصالح[1]. وتؤكد الدراسات الحديثة المدعومة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومعهد الولايات المتحدة للسلام(USIP) ، استناداً إلى تجارب عدد من الدول الخارجة من نزاعات منذ سبعينيات القرن الماضي[2]. أن طبيعة العملية الدستورية ذات أثر مباشر على مدى قبول الوثيقة، وقدرتها على بناء مؤسسات مستدامة، لا سيما في السياقات التي تتسم بعمق الانقسامات العرقية أو الطائفية أو الإقليمية، كما هو الحال في العراق، مقابل سياقات أكثر توافقية كما في تيمور الشرقية[3].

وبناءً عليه، تعتمد أغلب الدساتير الحديثة، لا سيما في الدول الخارجة من النزاعات أو الأزمات على مبادئ ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببناء السلام وتعزيز التعايش السلمي، إذ تنطلق هذه المبادئ من واقع تتجاذبه النزاعات حول الموارد والحقوق والهويات والاختصاصات

(1) إن تقاسم السلطة في الدستور لا يعني بالضرورة أن تكون هناك عملية ديمقراطية لحل النزاعات بدلاً من وضع مبادئ لضمانات جماعية ويمكن أن تستمر هذه العملية في سياق دولة مركزية، وهذا يعني أن تقاسم السلطة لا يعني بالضرورة الفيدرالية أو أشكال أخرى من اللامركزية؛ فمثلاً في جنوب أفريقيا كانت ثقافة تقاسم السلطة والمساومة موجودة منذ المراحل المبكرة من التحول إلى الحكم الديمقراطي وكان الدستور المؤقت لعام 1993 بمثابة اتفاقية لتقاسم السلطة تهدف إلى منع رد فعل محتمل من جانب البيروقراطية وقوات الأمن السابقة النافذة، ينظر:

-Jamal Benomar, CONSTITUTION-MAKING AFTER CONFLICT: LESSONS FOR IRAQ, Journal of Democracy, Volume (15), Number (2), The Year (April/ 2004), p. 85:
https://constitutionnet.org/sites/default/files/Benomar%20lessons%20for%20iraq.pdf
Date of visit: 19/6/2024, Time: 8:18PM.

(2) USIP Special Report, Iraq's Constitutional Process: Shaping a Vision for the Country's Future,2005, P2.

(3) Jane Stromseth, David Wippman, Rosa Brooks, Op. cit., P92.

والمظالم السابقة، ما يجعل من عملية إعداد الدستور أداةً أساسية لمعالجة هذه الانقسامات، وتقوم عملية وضع الدستور في هذا السياق على أهداف متعددة، من أبرزها[1]:

- تحديد القضايا الوطنية الجوهرية.
- صياغة إصلاحات مؤسسية وهيكلية.
- تطوير توافق مجتمعي حول أهداف الدولة.
- تعزيز الهوية الوطنية الجامعة، خاصة في الدول ذات التعددية.
- دعم التحول الديمقراطي وتثقيف الجمهور بالمبادئ الدستورية.

ولتحقيق هذه الأهداف، يتوجب مراعاة جملة من الشروط والمقومات الأساسية منها[2]:

أولاً: الفصل بين مفاوضات السلام والمداولات الدستورية: ينبغي أن تسبق نهاية النزاع المسلح وإبرام اتفاقية السلام مباشرة بدء العملية الدستورية، وذلك لتفادي اختزال الدستور في معالجة آثار النزاع وتكريسه بدلاً من ذلك كأداة لبناء مستقبل مشترك طويل الأمد، فبينما تركز مفاوضات السلام على تسويات قصيرة الأمد، يجب أن تكون العملية الدستورية أكثر شمولاً ومرتكزة على مبادئ استراتيجية لبناء الدولة.

ثانياً: معالجة القضايا الأمنية وبناء التوافق بين الأطراف: لا يمكن إجراء مناقشات دستورية مثمرة في ظل أوضاع أمنية متدهورة؛ ولذلك، فإن تهيئة بيئة آمنة تمكّن جميع الأطراف من المشاركة في صياغة الدستور تُعد شرطاً لازماً لإنجاح العملية[3]. وتلبية المصالح[4]. إلى جانب التأكد من شمولية التمثيل السياسي، ووجود حد أدنى من الإجماع

(1) كان لمنظمة "إنتربيس"، مبادرات حول تصميم وتنفيذ عملية وضع الدستور الداعمة للسلام والتعايش السلمي الدائم؛ حيث اطلقت برنامج خاص تحت عنوان (وضع الدساتير من أجل السلام)، الغرض منه سد الفجوات، ينظر:

-Jonathan Morrow, Iraq's Constitutional Process (II): An Opportunity Lost, United States Insinstitute of Peace, Special Report, Washington. DC, 2005, P(v-2): https://www.files.ethz.ch/isn/39330/2005_december_sr155.pdf
Date: 19/6/2024, Time: 12:04PM.

(2) Jamal Benomar, Op. cit., pp. 82-90.

(3) في نيكاراجوا، ساهمت عملية صياغة الدستور في حل الصراع المسلح، الذي لم ينته إلا في عام 1990 وكان استمرار النزاع في ظل الدستور المؤقت/1987، يعني وجود العديد من القضايا المعلقة، وجاء دستور/1991 في محاولة للتخفيف من حدة النزاع المستمر ولكن رفض المجموعتين اليساريتين الكبيرتين للمشاركة اعاق آفاق الدستور في تعزيز السلام والتعايش السلمي فقد أدت الصراعات الداخلية، وتجارة المخدرات وضعف الدولة إلى إرهاق المؤسسات الديمقراطية، كما يسود العنف مناطق كثيرة منها.

(4) في جنوب أفريقيا، تم إشراك حتى أحزاب نظام الفصل العنصري (مثل الحزب الوطني).

المبدئي حول المبادئ الأساسية[1]. كما تتضمن عملية وضع دستور حملات التثقيف المدني والحوارات العامة والتواصل مع وسائل الإعلام[2].

ثالثاً: التحضير المؤسسي لعملية الصياغة: يتطلب إعداد الدستور تحضيراً دقيقاً يشمل تحديد الجهة المسؤولة عن كتابته (لجنة خبراء، جمعية تأسيسية، أو لجنة منتخبة)، ووضع جداول زمنية واضحة لمراحل الصياغة، وتنظيم آليات اتخاذ القرار لتجنب هيمنة طرف معين. كما أن التحضير الجيد يسهم في تعزيز شرعية العملية وتقليل فرص الاعتراض أو الانهيار.

رابعاً: تشجيع المشاركة الشعبية وتعزيز الشرعية: إن صياغة الدساتير لا تُعد مجرد إجراء قانوني، بل هي ممارسة ديمقراطية يجب أن تنفتح على الرأي العام من خلال الحوار المجتمعي، والتثقيف المدني، والانفتاح على منظمات المجتمع المدني. فكلما زادت درجة مشاركة المواطنين ارتفعت شرعية النص الدستوري، وقلّت احتمالات الطعن فيه أو مقاومته من قبل فئات مجتمعية معينة[3]. كما يجب أن تؤخذ القيود الثقافية والسياسية وقيود الموارد في الاعتبار عند تحديد مدى شمولية العملية الدستورية، ومن ضمن آليات تعزيز المشاركة العامة دعوة الأطراف المختلفة من منظمات حكومية وغير حكومية ومجتمع المدني وغيرها إلى تقدم المقترحات بشأن الدستور والاستفتاء عليه[4].

خامساً: تضمين مبادئ حقوق الإنسان والمعايير الدولية: يجب أن يُجسّد الدستور المبادئ العامة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المشاركة، والحكم الرشيد، وحماية الحريات الأساسية. وقد تأثرت العديد من الدساتير في مرحلة ما بعد الحرب الباردة بالتوجه العالمي نحو إعلاء هذه المبادئ استناداً إلى القانون الدولي.

سادساً: الاستفادة من الخبرات والتجارب المقارنة: تُشكّل الاستفادة من التجارب الوطنية والدولية في مجال إعداد الدساتير رافداً مهماً للوقوف على نقاط القوة والقصور في

(1) فقد أكدت عملية السلام في نيكاراغوا على حل النزاعات وكان بوسع الحزب الحاكم فرض دستور؛ ولكنه بدلاً من ذلك استوعب المخاوف الرئيسية للمعارضة؛ ولكن هذه الخطوة كانت تعني التغطية على الخلافات الرئيسية بدلاً من حلها فعلياً، وكان القانون الأساسي الناتج مليئاً بالتناقضات والغموض، مما يعكس إجماعاً سطحياً في أفضل الأحوال.

(2) Jane Stromseth, David Wippman, Rosa Brooks, , Op. cit., p. 93.

(3) إن الدساتير التي يتم وضعها دون شفافية ومشاركة عامة كافية سوف تفتقر إلى الشرعية، ففي كمبوديا أدى العنف الذي سبق المفاوضات إلى التردد في افساح المجال للعامة في المشاركة، ومن ثم قيد الحق في الوصول إلى جلسات صياغة الدستور.

(4) على سبيل المثال، كانت هناك مشاركة كبيرة في عملية صياغة الدستور الكولومبي، مع إنشاء أكثر من 1500 مجموعة عمل في جميع أنحاء البلاد لتلقي المقترحات من قطاعات اجتماعية مختلفة.

النماذج المقارنة، مما يُمكّن من تكييف التجربة الدستورية وفقاً للخصوصيات المحلية دون استنساخ النماذج الأجنبية[1].

لذا تمثل صياغة الدساتير لحظة مفصلية في حياة الدول، لا سيما الخارجة من النزاعات أو المراحل الانتقالية، حيث يُعاد من خلالها تنظيم العلاقات بين المكونات السياسية والاجتماعية ضمن إطار جامع للتعايش السلمي، ويتطلب نجاح هذه العملية الالتزام بجملة من المبادئ الإجرائية والموضوعية تضمن بناء عقد اجتماعي متماسك، وتُفضي إلى مؤسسات شرعية ومستقرة تُرسّخ ثقافة الحوار والتسامح في المجتمعات الوطنية، وتنعكس آثارها كذلك على العلاقات الإيجابية بين الدول.

المطلب الثاني

مبادئ التعايش السلمي في نماذج دستورية مختارة

رغم التباين القائم بين الدساتير من حيث الموضوعات التي تنظمها، فإنها تقوم جميعاً على أسس فلسفية وفكرية تمثل المنطلقات الجوهرية للمبادئ والأحكام التي تتضمنها، وتكاد تلتقي هذه الأسس عند نقطة مركزية تُعدّ الغاية الأساسية لأي دستور، وهي تحقيق السلم المجتمعي، وترسيخ مبادئ التعايش، وضمان استمرارية الدولة في إطار نظام قانوني منظم ومستقر، وتتجلى هذه الغاية من خلال تنظيم العلاقة بين فئات المجتمع، سواء على المستوى الداخلي – أي بين الأفراد أنفسهم أو بين الحاكم والمحكوم – أو على المستوى الخارجي في إطار علاقات الدولة بالمجتمع الدولي. فالدساتير، بوصفها المرجعية القانونية العليا، تُكرّس المبادئ التي تهدف إلى حماية الوحدة الوطنية، وضمان المساواة، واحترام التنوع الثقافي والديني واللغوي، بما يُسهم في تقويض جذور النزاع، وتعزيز الثقة بين المكونات المختلفة للمجتمع. وفي هذا المطلب، سيتم استعراض نماذج مختارة من الدساتير الوطنية، لبيان الكيفية التي نظّمت بها مبادئ التعايش السلمي، وتحليل مدى نجاحها في تضمين هذه المبادئ ضمن بنيتها القانونية والنصوص الدستورية ذات الصلة.

الفرع الأول

مبادئ التعايش السلمي في الدستور الدائم لجنوب أفريقيا لعام 1996

شكّل نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا نموذجاً للأوليغارشية العنصرية، إذ تولت الأقلية البيضاء –من بقايا الاستعمار الغربي– حكم الدولة، وحرمت الغالبية من السكان الأصليين من حقوقهم الأساسية، ومارست ضدهم شتّى صنوف التمييز والانتهاك، غير أن

(1) غالباً ما يتم الاستعانة بالخبرات الوطنية باعتبار المامهم بالوضع المحلي والقضايا الإقليمية؛ كما يمكن الاستعانة بالخبرة الدولية، لتحقيق غرضين: أولهما: الاستفادة من المعرفة والخبرة الدولية، في العادة يمتلك الخبراء الدوليون الأساس الفني في مجال المسارات التأسيسية المقارنة ومجال كتابة الدساتير؛ ثانيهما: على خلاف الخبرات الوطنية التي قد تكون منحازة لجهة أو توجه سياسي معين، فإن الخبراء الدوليون يتمتعون بالحياد النسبي في هذا المجال، ينظر: نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، صياغة مشروع الدستور/ تجارب مقارنة ودروس مستفادة، ورقة نقاش، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2013، ص27-28.

هذه الممارسات الجائرة قوبلت بمقاومة سلمية متواصلة، قادها الرئيس الراحل "نلسون مانديلا"، مدعومة بضغط دولي واسع، ما أدى إلى تآكل شرعية النظام العنصري وعجزه عن الاستمرار.

وقد أسفرت هذه المرحلة عن عملية انتقالية سياسية، بدأت بمفاوضات مطولة في ثمانينيات وأوائل تسعينيات القرن العشرين، انتهت بإقرار دستور مؤقت عام 1993، مهّد لوضع دستور دائم لاحقاً، وشمل في طياته آليات للعدالة الانتقالية، مثل إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة عام 1995.

لقد عكس الدستور الدائم لعام 1996 التوجّه العام للدولة الجديدة نحو ترسيخ السلم المجتمعي، وتكريس التعايش الوطني، من خلال الإقرار بحق جميع المواطنين في ممارسة السلطة، وضمان التوزيع العادل للموارد، وحماية حقوق الأقليات، دون تمييز، والتأكيد على (الوحدة الوطنية والمصالحة)[1]. مع الالتزام بقرارات العفو وهذه المعايير أسست لمبادئ في الدستور الدائم التي تضمن الحماية المتساوية للجميع[2].

وقد ورد في ديباجة الدستور تأكيد صريح على هذه المبادئ، بالنص: (نحن شعب جنوب أفريقيا، إدراكاً منا للظلم الذي تعرضنا له في الماضي، وإيماناً منا بأن جنوب أفريقيا ملكٌ لكل من يعيشون فيها، المتحدين في تنوعهم... نلتزم بـ: معالجة انقسامات الماضي، وتأسيس مجتمع مبني على القيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان الأساسية...)، كما أكد الدستور الحق في الحرية، والسلام، والأمان الشخصي[3]. ونص على ضمان الحق في التعليم بلغات رسمية أو بلغات مختارة، في إطار معالجة آثار السياسات التمييزية السابقة[4]. وفي علاقة الدولة بمواطنيها، ألزم الدستور المؤسسات الحكومية كافة بحفظ السلم والوحدة الوطنية، والحيلولة دون تفكك الدولة أو تقسيمها...[5]. وأسس الدستور مجموعة من المؤسسات الداعمة للتعايش والديمقراطية منها (مفوضية تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية) من أهدافها تعزيز وحماية حقوق الجماعات الدينية والثقافية واللغوية، وتنمية السلام، والصداقة، والإنسانية، والتسامح والوحدة الوطنية بين الجماعات الثقافية، والدينية، واللغوية على أساس المساواة، وعدم التمييز وحرية الانضمام

(1) ينظر نص المادة/34 (الجدول الرابع)، من دستور جنوب افريقيا الانتقالي لعام 1993.
(2) ادرج المبادئ والأحكام التي تتعلق بالعفو في دستور 1996 المعدل، في (الجدول/6-القسم/22)، تحت عنوان (الوحدة الوطنية والمصالحة)، والذي أقر بإن هذه المبادئ يمثل غاية وهدف للانتقال السلمي وأساس لازم للحكم الديمقراطي، حيث ربط الدستور الانتقالي بشكل واضح بين قرارات العفو والسعي نحو الوحدة والمصالحة الوطنية، وان هناك حاجة إلى للحوار والتفاهم وجبر الضرر والحاجة إلى وجود الآخر والاعتراف به، لا للانتقام والثأر، ينظر: أماندا كاتس، باريل، مصدر سابق ص58-59.
(3) ينظر الفصل الثاني (وثيقة الحقوق)، البند/12-أ، من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 المعدل (2012).
(4) ينظر الفصل الثاني (وثيقة الحقوق)، البند/29-2، من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 المعدل (2012).
(5) ينظر البند/41، الفصل الثالث (الحكومة التعاونية)، من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 المعدل (2012).

إلى الاتحادات[1]. كما أكد الدستور العلاقة بين العيش بسلام وفكرة الأمن القومي للدولة ذلك من خلال الالتزام بمبادئ مثل المساواة والانسجام وعدم المشاركة في النزاعات[2].

الفرع الثاني

مبادئ التعايش السلمي في الدستور الكولومبي لعام 1991 (المعدّل)

عانت كولومبيا، منذ ستينيات القرن العشرين، من نزاع مسلح داخلي طويل الأمد بين الحكومة ومجموعات ثورية، لأسباب تتعلق بغياب العدالة الاجتماعية والمشاركة السياسية . وقد أسفر هذا النزاع عن مئات الآلاف من القتلى والمفقودين، وموجات واسعة من العنف والانتهاكات، بدأت مفاوضات السلام منذ عام 1982، وأثمرت في عام 1990 عن اتفاق سلام شامل، تضمّن عفوًا عامًا، وتزامن مع مشاركة فاعلة من المجتمع المدني في التمهيد لصياغة دستور جديد. وصدر دستور 1991 بوصفه دستورًا دائمًا للمرحلة ما بعد النزاع، تبعه إقرار قانون العدالة والسلام عام 2005، وإدخال تعديلات دستورية لاحقة عام 2012، وتمخضت العملية عن اتفاق نهائي للسلام عام 2016، تم تضمينه في الإطار الدستوري والتنفيذي من خلال استفتاء شعبي ومصادقة برلمانية[3].

يُعد الدستور الكولومبي من أكثر الدساتير تفصيلاً[4]. وقد تضمّن في ديباجته تأكيداً واضحاً على مبادئ التعايش السلمي، بالنص على: (إن شعب كولومبيا، في نطاق ممارسته لسلطته السيادية... ومن أجل تعزيز وحدة الأمة، وضمان الحياة، والتعايش السلمي، والعمل، والعدالة، والمساواة، والتفاهم، والحرية، والسلام لأفراده) [5]. كما نصّ الدستور على أن السلام (حق وواجب)[6]. وأكد في واجبات المواطن ما يلي[7]:

- احترام الدستور والقوانين.
- الدفاع عن حقوق الإنسان ونشرها، بوصفها أساساً للتعايش السلمي.

(1) ينظر الفصل التاسع (مؤسسات الدولة الداعمة للديمقراطية الدستورية)، الجزء/ج (مفوضية تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية/185)، من دستور جنوب افريقيا لعام 1996 المعدل (2012).

(2) نص (الفصل/11) على: (يعكس الأمن القومي في الجمهورية المبادئ التالية:1-عزم مواطني جنوب أفريقيا، أفراداً وأمة، على أن يعيشوا على قدم المساواة، وفى سلام وانسجام، وأن يتحرروا من الخوف والعَوَز، وأن يسعوا إلى حياة أفضل؛2-يُوجب العزم على العيش في سلام والانسجام على المواطنين عدم المشاركة في الصراعات المسلحة، على المستوى الوطني أو الدولي..).

(3) أماندا كاتس، باريل، مصدر سابق ص38.

(4) يتألف الدستور الكولومبي لعام 1991 المعدل (2015)، من (13) باب، فضلاً عن الأحكام الختامية، وهذه الأبواب مقسمة إلى عدة فصول، مجموع المواد (البنود) (380) مادة، و(67) مادة ضمن الأحكام الانتقالية.

(5) ينظر نص المادة/2 (الباب الأول: المبادئ الأساسية)، من دستور كولومبيا لعام (1991) المعدل (2015).

(6) ينظر نص المادة/22 (الفصل الأول: الحقوق الأساسية من الباب الثاني)، من دستور كولومبيا لعام (1991) المعدل (2015).

(7) ينظر نص المادة/95 (الفصل الخامس: الواجبات والالتزامات/ الباب الثاني)، من دستور كولومبيا لعام 1991 المعدل(2015).

- السعي لتحقيق السلام والمحافظة عليه.
- التعاون في إقامة العدالة.

وعدّ الدستور أن التهديدات الموجهة للتعايش السلمي تُعد من مبررات إعلان حالة الطوارئ[1]. وألزم الأجهزة الأمنية بضمان الأمن الشخصي للمواطنين والعيش بسلام[2]. أما على صعيد العدالة الانتقالية، فقد أدرج الدستور أحكامًا خاصة، منها المادة (66) التي تنص على أن: (آليات المحكمة الانتقالية يجب أن تكون استثنائية، وتركز على الهدف الأساسي المتمثل في إنهاء النزاع المسلح الداخلي، وتحقيق سلام مستقر ودائم، مع ضمانات عدم التكرار وتحقيق الأمن لجميع الكولومبيين).

وعليه، يُمكن القول إن الدستور الكولومبي شكّل نتاجًا مباشراً لتجربة انتقالية ما بعد نزاع أهلي، واحتوى على عدد كبير من النصوص التي تؤكد على مبدأ التعايش السلمي، من خلال تنظيم العلاقة بين الدولة والمواطنين، واعتماد نهج المصالحة والعدالة، وربط الاستقرار السياسي والاجتماعي بضمان الحريات والمساواة، ومنع العودة إلى النزاع.

المطلب الثالث

مبادئ التعايش السلمي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ

نظّم الدستور الانتقالي/2004 (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية)، مراحل تأسيس وصياغة الدستور الدائم، إذ نصّ صراحةً على وجوب انتخاب جمعية وطنية انتقالية تتولى عملية صياغة[3]. واعتماد الدستور الدائم، ويُعد اعتماد هذا الأخير إيذاناً بانتهاء المرحلة الانتقالية، وانتقال السلطات إلى مؤسسات ديمقراطية مدنية منتخبة، وقد تولّت الجمعية الوطنية تشكيل لجنة صياغة الدستور، والتي ضمّت (55) عضواً ممثلين لمكونات المجتمع العراقي[4]. وأسندت إليها مهمة إعداد مشروع الدستور، إلا أنّ اللجنة باشرت أعمالها في ظل أوضاع سياسية وأمنية شديدة الاضطراب، مما حال دون التوصل إلى توافق بشأن العديد من القضايا الجوهرية محلّ الخلاف، ورغم ذلك، أُجري الاستفتاء الشعبي على مشروع

(1) نصت المادة/ 213 (الفصل السادس: الحالات الاستثنائية/ الباب السابع) على: (في حالة وجود اضطراب خطير في النظام العام يحمل تهديداً وشيكاً للاستقرار المؤسساتي وأمن الدولة، أو **التعايش السلمي** بين المواطنين؛.. يمكن لرئيس الجمهورية، إعلان..).

(2) نصت المادة/218، من (الفصل السابع: قوات الأمن العام/ الباب السابع: السلطة التنفيذية) على: (الشرطة الوطنية جهاز مسلح دائم ذو طبيعة مدنية...، ويكون الهدف الأساسي له...، ضمان **أن يعيش الكولومبيون معاً بسلام**).

(3) تم انتخاب الجمعية الوطنية بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في (كانون الثاني/ 2005).

(4) بسبب مقاطعة السنة للعملية، لم يتم تمثلهم في اللجنة، وفي وقت لاحق تم توسيع اللجنة بإضافة (15) عضواً من السنة العرب.

الدستور في 15 تشرين الأول/2005[1]. وتمّت المصادقة عليه وفقاً للآليات الدستورية المعتمدة.

وقد تضمّن الدستور العراقي لسنة 2005 مجموعة من المبادئ الدستورية الأساسية التي تُرسّخ مفهوم التعايش السلمي، منها ما ورد بصيغة نصوص صريحة، ومنها ما يمكن استنباطه من المبادئ الضمنية والفلسفة الدستورية العامة، وتجلّت هذه المبادئ في ديباجة الدستور، التي عبّرت عن رؤية الدولة العراقية الجديدة في بناء نظام ديمقراطي يقوم على السلم الاجتماعي، والوحدة الوطنية، ونبذ الطائفية والعنصرية والإقصاء، واحترام التنوع الثقافي والديني واللغوي.

وقد ورد في الديباجة ما نصّه: (نحنُ أبناء وادي الرافدين... سعينا لنصنع عراقنا الجديد من دون نعرة طائفية، ولا نزعة عنصرية، ولا عقدة مناطقية، ولا تمييز، ولا إقصاء... ولم توقفنا الطائفية والعنصرية من أن نسير معاً لتعزيز الوحدة الوطنية، وانتهاج سُبُلِ التداول السلمي للسلطة، وتبني أسلوب التوزيع العادل للثروة، ومنح تكافؤ الفرص للجميع... نحنُ شعبُ العراقِ الناهض توّاً من كبوته... عقدنا العزم على احترام قواعد القانون، وتحقيق العدل والمساواة، ونبذ سياسة العدوان، وإشاعة ثقافة التنوع، ونزع فتيل الإرهاب...).

تعكس هذه الديباجة إرادة جماعية لتأسيس نظام دستوري قوامه العدالة والمساواة والتعايش السلمي بين جميع مكونات الشعب العراقي، سواء على مستوى العلاقة بين المواطنين أنفسهم، أو بين المواطنين ومؤسسات الدولة، وهو ما يجعل من الدستور العراقي أحد النماذج الدستورية التي اعتمدت صراحة على مبادئ التعايش الوطني في سياق مرحلة ما بعد النزاع.

وكفل الدستور مجموعة من المبادئ الأساسية ضمنها مبادئ تؤكد الوحدة الوطنية والتعايش[2]. وضمان الحقوق للمكونات فضلاً عن الاعتراف بالتعددية القومية والدينية والمذهبية، وحرية ممارسة الشعائر الدينية[3]. بما يضمن السلم والتعايش، كما حظر الدستور الكيانات التي تتبنى النهج العنصري والارهابي والطائفي[4]. وضمن المستوى الدولي وتأكيداً

(1) عدنان عبدالحسين، وآخرون، تقييم آثار دستور جمهورية العراق لعام 2005 على الدولة والمجتمع، المؤسسة الدولة للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، دار الرواق للنشر والتوزيع، بغداد، 2023، ص43-44.

(2) نصت المادة/1 (الباب الأول/ المبادئ الأساسية) على ان: جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

(3) نصت المادة(2-ثانياً) (الباب الأول/ المبادئ الأساسية) المادة/2-ثانياً: يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الافراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية كالمسيحيين والآيزديين والصابئة المندائيين، وأضافت المادة (3): العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، ...؛ ونصت في المادة (10) العتبات المقدسة والمقامات الدينية في العراق كياناتٌ دينيةٌ وحضارية وتلتزم الدولة بتأكيد وصيانة حرمتها، وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها.

(4) نصت المادة (7-اولاً) (الباب الأول/ المبادئ الأساسية): يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد أو يمجد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي

من الدستور على إقامة علاقات ودية قائمة على حسن الجوار والتعايش السلمي واحترام الالتزامات الدولية أكدت على مبادئ منها: عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وحل النزاعات بالوسائل السلمية[1]. وتضمن الدستور العديد من المبادئ التي تعزز التعايش السلمي على مستوى العلاقات بين افراد المجتمع من خلال ضمان الحقوق والحريات منها الحق في المساواة وعدم التمييز لأي سبب كان، والحق في الحرية والأمن، وتكافؤ الفرص أمام الجميع[2]. وفي سبيل تحقيق العدالة وسيادة القانون في إطار الفصل في النزاعات التي تنشأ كفل الدستور وجود سلطة قضائية تتمتع بالاستقلالية بما يحفظ الحقوق، وكما كفل المشاركة العامة في إدارة الشؤون العامة للبلاد بما يضمن التداول السلمي للسلطة والتمثيل الشعبي العام في الحكم[3]. على الرغم من النص الدستوري المتوازن حول المبدأ الديمقراطي للتداول السلمي للسلطة في البند السابق واجراء العديد من الدورات الانتخابية إلا إن السمة السائدة للنظام والحالة الانتخابية المنتجة كانت سمة الاستقطاب الطائفي والقومي فبدلاً من إقامة نظام حكم لوحدة وطنية تتجاوز الأُطر الضيقة إلى المجال الوطني الواسع إلا إن السمة السائدة للنظام الاستقطاب العرقي والطائفي، مع ذلك تبقى التجربة في مراحله الأولى وعلى المدى الطويل فإن الإصلاحات كفيلة بتصحيح المسار[4].

ومن ضمن الممارسات التي تنعكس على التعايش السلمي بين الفئات المتنوعة النص على حظر التملك لأغراض التغيير السكاني (المادة/23) واعتبر الدستور الأسرة أساس للمجتمع حيث نصت (المادة/29-اولاً/أ) على: (الأسرة أساس المجتمع وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية) وعلى الرغم من الأهداف التي تم إيرادها في الدستور تبقى بعض المبادئ الأساسية والجوهرية الذي لم يتم التطرق إليها أو بالأحرى تم تناولها بشكل غير مباشر من دون إيلاء الأهمية المطلوبة، منها إقامة الدول على أسس متينة وبهوية وطنية واحدة تجمع الهويات الفرعية في إطارها وترسيخ القناعة لدى المجتمع العراقي على وحدة المصير والعيش المشترك، من دون أي نوع من أنواع التكريس للمخاوف من الآخر وانعدام الثقة، مع تأكيد ضمان المصالح المتقاطعة لجميع الأطراف، إن الخيارات والنهج المؤقت التي تم انتهاجها من قبل واضعي الدستور في مقدمتها اعتماد النظام الفيدرالية كان الأجدر تأسيسه على قاعدة الاتحاد الاختياري لإقامة الدولة وليس كنظام سياسي لإرضاء

في العراق ورموزه وتحت اي مسمى كان، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون.

(1) ينظر نص المادة (8) (الباب الأول/ المبادئ الأساسية) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) ينظر نص المواد (14،15،16)، الفصل الأول (الحقوق)، الفرع الأول (الحقوق المدنية والسياسية)، الباب الثاني (الحقوق والحريات) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(3) ينظر نص المادتين /19-20 الفصل الأول (الحقوق) الفرع الأول (الحقوق المدنية والسياسية)، الباب الأول (الحقوق والحريات) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(4) عدنان عبد الحسين، مصدر سابق، ص17.

بعض الاطراف ومنع عودة نظام معين وأفرزت آثار سلبية مع مرور الوقت[1]. ولم يتضمن الدستور بنوداً بخصوص مبادئ أساسية للتعايش السلمي منها تعليم السلام والتعايش السلمي، والأمر نفسه بالنسبة للجانب الثقافي (إشاعة ثقافة السلام) باستثناء رعاية الدولة للنشاطات والمؤسسات الثقافية[2].

وتضمن الباب الثاني (الفصل الثاني/الحريات) من الدستور مجموعة من المبادئ التي ترسي السلم والتعايش منها: صيانة الحرية والكرامة الإنسانية، وحماية الفرد من كل أشكال الإكراه، الفكرية والسياسي والديني، فضلاً عن الحرية في التعبير عن الرأي، والحق في التظاهر بما لا يخل بالنظام والآداب العامة وفي إطار القانون، والحق في تأسيس الأحزاب والانضمام إليها[3]. وتؤكد (المادة/45) (أولاً: على الجهود التي تحرص عليها الدولة في تعزيز مؤسسات المجتمع المدني بما ينسجم مع الوسائل السليمة لتحقيق الاهداف المشروعة لها، ثانياً: تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة وبما يسهم في تطوير المجتمع وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الانسان).

كما أسس الدستور مجموعة من المؤسسات المستقلة ضمنها مؤسسات تهدف إلى تحقيق العدالة في جوانب متعددة كالواردات وغيرها، كل ذلك في سبيل تحقيق الاستقرار والسلام والوئام[4]. واعتبر الدستور في (المادة/111) أن النفط والغاز ملك للشعب العراقي، واعتمد الدستور النهج اللامركزي في الإدارة بما يحقق تطلعات سكان المحافظات غير المنتظمة بإقليم[5]. بما في ذلك الحقوق الإدارية والسياسية، إذ نصت (المادة/125) على: (يضمن هذا الدستور الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والاشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون) وحق العراقيين في تعليم أبناءهم باللغة الأم (المادة/4-أولاً) وكفل الدستور بعض عناصر العدالة الانتقالية ضمنها النص على حقوق ذوي الشهداء والسجناء السياسيين وأوجب تعويضهم[6].

(1) المصدر نفسه، ص51.
(2) ينظر المادة/35، الفصل الأول/الحقوق، الفرع الثاني/الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
(3) ينظر نص المواد (37،38،39،42،43)، الفصل الثاني (الحريات)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
(4) ينظر المواد (105،106)، الفصل الرابع (الهيئات المستقلة)، الباب الثالث، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
(5) نصت المادة (122-ثانياً)، الفصل الثاني (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم)، على: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.
(6) نصت المادة (132-أولاً) على: (تكفل الدولة رعاية ذوي الشهداء والسجناء السياسيين والمتضررين من الممارسات التعسفية للنظام الدكتاتوري المباد).

وتضمن (الباب السادس/الاحكام الختامية والانتقالية) مجموعة من الاحكام والمبادئ منها التعويض وكفالة حقوق المتضررين فضلاً عن استمرار أعمال المحكمة الجنائية العليا[1].

ومن خلال استقراء النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، لا سيّما ما يتعلق بالمبادئ الحاكمة للسلم المجتمعي والتعايش الوطني، يتضح أنّ الدستور تضمّن مجموعة من المبادئ ذات الصلة بهذا المجال، سواء فيما يتعلق بتأسيس الدولة العراقية الجديدة على مرتكزات دستورية قائمة على القيم الإنسانية والثقافية الأصيلة للمجتمع العراقي أو من خلال إرساء قواعد النظام السياسي على مبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، إدراكاً منه بأنّ من أبرز أسباب عدم الاستقرار في التجارب السابقة تمثلت في الصراع على الحكم والاحتكار السياسي.

وقد كفل الدستور، في الباب الثاني منه، جملة من الحقوق والحريات الأساسية، مستندًا في ذلك إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما ما ورد في الشرعة الدولية .كما أقرّ الدستور أساسًا قانونيًا لإنشاء مؤسسات تعنى بالعدالة الانتقالية، على أن يُنظَّم عملها بموجب قوانين يصدرها المشرّع.

إلا أنّه، ورغم تلك النصوص، فإن التنظيم الدستوري لم يُولِ اهتماماً كافياً أو فعّالاً للمبادئ الهيكلية التي من شأنها ترسيخ التعايش السلمي وتعزيز السلام المستدام، بل إنّ بعض المؤسسات التي أُنشئت بموجب تلك الأسس قد أدّت، في ممارساتها العملية، إلى تعميق الشعور بالإقصاء والتمييز، ما انعكس سلباً على مسار بناء الثقة وتعزيز الوحدة الوطنية.

المبحث الثالث

القوانين الوطنية المُنظِّمة لمبادئ التعايش السلمي

تُعد القوانين الوطنية من الركائز الأساسية في بناء دولة القانون وتعزيز أسس التعايش السلمي، إذ غالباً ما تتضمن هذه القوانين أحكاماً تهدف إلى تفعيل مبادئ المصالحة الوطنية، وإرساء السلم المجتمعي، ومعالجة آثار النزاعات والانقسامات المجتمعية. وفي هذا السياق، قد تُشرَّع تلك القوانين بالاستناد إلى الدساتير الانتقالية، أو تُستمد من الدساتير الدائمة، وذلك في إطار سعي الدولة إلى تحقيق السلام والاستقرار، لا سيّما في المراحل التي تعقب النزاعات أو التحولات السياسية العميقة، ومن الأمثلة على هذه القوانين: القوانين الخاصة بإنشاء المحاكم الاستثنائية أو الخاصة لمحاكمة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان، وقوانين المصالحة الوطنية، وقوانين العفو العام، وغيرها من النصوص التشريعية التي تهدف إلى جبر الضرر، وإنصاف الضحايا، وضمان عدم تكرار الانتهاكات، وفي الغالب، يُرافق تشريع هذه القوانين تأسيس هيئات أو مؤسسات متخصصة تُعنى بتطبيقها وتنفيذ أهدافها، سواء من خلال الدعم المعنوي والمادي للضحايا، أو من خلال تهيئة بيئة قانونية واجتماعية تساعد على بناء الثقة بين مكونات المجتمع. ومن الجدير بالذكر أن مدى فاعلية هذه القوانين لا يرتبط فقط

(1) ينظر نص المواد (130،131،132،133،134،135)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

بجودة نصوصها أو أهدافها المُعلنة، بل يعتمد بالدرجة الأساس على مدى توفّر الإرادة السياسية الصادقة، ووجود بيئة داعمة على المستويين الوطني والدولي، إذ قد تُصبح هذه القوانين مجرّد نصوص جامدة مفرغة من محتواها في حال غياب الإرادة السياسية أو تراجع الالتزام المجتمعي والمؤسسي بتنفيذها، وانطلاقاً مما تقدّم، يتطلب البحث في القوانين الوطنية المنظمة لمبادئ التعايش السلمي تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول عرض نماذج مختارة من قوانين وطنية وتنظيمها لمبادئ التعايش السلمي. أما في الفرع الثاني سنبين التطور التشريعي والمؤسساتي في مجال تنظيم مبادئ التعايش السلمي في العراق. وفي الفرع الثالث سنتناول مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي) في العراق وتحليل مضامينه.

المطلب الأول

لتطور التشريعي والمؤسساتي لمبادئ التعايش السلمي في العراق

شرع العراق، بعد عام 2003، في اعتماد نهج تشريعي ومؤسساتي يهدف إلى ترسيخ مبادئ العدالة الانتقالية وتحقيق التعايش السلمي، من خلال إصدار قوانين ذات صلة وتأسيس عدد من الهيئات المتخصصة، وفي هذا السياق، يتناول هذا المطلب التطورات على مستويين:

الفرع الأول

مستوى المؤسساتي

سيتم الإشارة ضمن هذه الفقرة إلى تقرير الحكومة العراقية بصدد تقدم المؤسسات الوطنية فضلاً عن إيراد عدد من مؤسسات العدالة الانتقالية المؤسسة وفق الآتي:

أولاً: التقرير المقدم من العراق إلى مجلس حقوق الإنسان[1]: أشار التقرير إلى دور السلطة القضائية في إصدار العديد من الأحكام التي تعزز حقوق الإنسان وتضمن حقوق المكونات وتعزيز المساواة وحرية الرأي والتعبير[2]. كما أسس مجلس القضاء الأعلى محاكم تحقيق مختصة بشؤون حقوق الإنسان في كل منطقة استئنافية ومنها المناطق التي تسكنها الأقليات للتحقيق في هذه الجرائم إضافة إلى محاكم التحقيق المختصة بمجال مكافحة الإرهاب لمنع الإفلات من العقاب[3]. وأكد التقرير تطوير البنية المؤسساتية لحقوق الإنسان أهمها: (اللجنة العليا للتعايش والسلم المجتمعي، مديرية التعايش بين الأديان ضمن وزارة الأوقاف والشؤون الدينية في إقليم كردستان) وفي مجال تعليم ثقافة السلام والتعايش السلمي أشار التقرير (الفقرة/35) إلى: (تضمين مفاهيم حقوق الإنسان في المناهج الدراسية... لنشر هذه الثقافة وللمراحل كافة بمفاهيم لها دور في صناعة السلام والعدالة الاجتماعية وحماية الحقوق والحريات ونبذ العنف، فضلاً عن نصوص من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والدستور

(1) التقرير الوطني/ الدوري، الذي تم تقديمه من قبل العراق إلى مجلس حقوق الإنسان لعام (2019) وفقاً للفقرة/5 من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان 21/16 (العراق)، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، (د-34) (4–15) تشرين الثاني/2019، (A/HRC/WG.6/34/IRQ/1).

(2) ينظر الفقرة/ 12، بند (احكام المحاكم الوطنية)، المصدر نفسه، ص5.

(3) ينظر الفقرة/221، بند (لأقليات والشعوب الاصلية)، المصدر نفسه، ص38.

العراقي..، كما راعت المناهج النوع الاجتماعي)، وجاء في (الفقرتين/37-38): (اعداد الدليل التربوي لحقوق الإنسان والمواطنة، الذي يستهدف الهيئات التربوية والتعليمية وطلبة المدارس ومنظمات المجتمع المدني) و (تنفيذ وزارة التربية بالتعاون مع اليونيسف الاستراتيجية الوطنية للتربية الإيجابية) بالنسبة للتقدم المحرز في مجال المصالحة الوطنية أشار التقرير إلى الجهود المبذولة منها:

- قدمت لجنة متابعة وتنفيذ المصالحة الوطنية في مكتب رئيس الوزراء وهيئة المساءلة والعدالة جهداً مؤسسياً شاملاً عالج أهم ملفات الدولة وبالأخص تلك المتصلة بكيانات النظام البائد المنحلة، إذ سهلت تلك المؤسسات عملية إنهاء إجراءات إحالة العاملين في تلك الكيانات إلى التقاعد وإعادة من تتوافر فيه الشروط القانونية للعمل في المؤسسات الحكومية وشملت تلك الإجراءات منتسبي وزارة الدفاع السابقين والأجهزة الأمنية القمعية التابعة للنظام البائد وصرفت لهم مبالغ كبيرة[1].
- تتمثل الأسس التي ترتكز عليها المصالحة الوطنية في العراق بالتسوية الشاملة والأمن الشامل مقابل المشاركة الشاملة وتصفير الأزمات بين القوى المتفاوضة وسلمية الصراع بما يضمن إسقاط العنف كورقة سياسية بتحقيق التسويات السياسية[2].
- قامت لجنة متابعة وتنفيذ المصالحة الوطنية وبالتعاون مع بعثة (يونامي) بالاتصال مع مختلف الأطراف لغرض ايجاد تفاهمات أولية وكانت جميع الاتصالات في إطار الدستور وقد تمخض عن تلك الجهود تفاهمات ستكون قاعدة للتفاوض وعلى أساس ذلك تم وضع خطة عملية لإنجاز اتفاق مصالحة نهائي بين الأطراف من ست مراحل انجز ثلاثاً منها، وستركز محاور المفاوضات على الاتفاق على مبادئ وأسس التسوية وجدولة للالتزامات المتبادلة بين الأطراف وبسقوف زمنية محددة لتنفيذ المطالب التي توافقت عليها الأطراف ثم الخروج بصيغة اتفاق نهائي على المبادئ وصولاً إلى (تسوية نهائية)، ولقد أقترح اسماً أولياً لاتفاق المصالحة هو (وثيقة بغداد)[3].
- اعتماد مبادرة التسوية الوطنية بشراكة بعثة (يونامي) وهي تسوية سياسية مجتمعية وطنية ترمي لعراق متعايش خالٍ من العنف والتبعية وتشارك فيها فئات المجتمع العراقي (العرقية والدينية والمجتمعية) وتضع الأطراف العراقية جميعاً أمام التزامات وضمانات متبادلة[4].

(1) ينظر الفقرة/52، بند (المصالحة الوطنية)، من التقرير المقدم من العراق، مصدر سابق، ص12.
(2) ينظر الفقرة/54، بند (المصالحة الوطنية)، المصدر نفسه، ص12.
(3) ينظر الفقرة/55، بند (المصالحة الوطنية)، المصدر نفسه، ص12-13.
(4) عرفت الوثيقة المصالحة: بـ(تسوية تاريخية بين القوى الفاعلة في المجتمع العراقي على تنوعه، وتضع إطاراً لعقدٍ سياسي للثابت والمتحرك من المبادئ والأسس والحلول والالتزامات المتبادلة بين أطراف الأزمة وضمن سقوف زمنية محددة تلتزم بها أطراف التسوية)، ومن أهم أسسها: التسوية الشاملة وليس التنازل أحادي الجانب، ومبدأ اللاغالب واللامغلوب والأمن الشامل مقابل المشاركة الشاملة، وتصفير الأزمات بين القوى

ثانياً: مؤسسات العدالة الانتقالية في العراق: شهد العراق، في مرحلة ما بعد تغيير النظام السياسي عام 2003، تأسيس عدد من المؤسسات والهيئات التي انتهجت آليات وأساليب مختلفة لتحقيق أهداف تُقارب في مضمونها مفاهيم العدالة الانتقالية، وذلك من خلال إصدار قوانين تشريعية أُنشئت بموجبها وزارات وهيئات ولجان ذات طابع خاص تُعنى بجبر الضرر وتحقيق المصالحة والعدالة[1]. إلا أن إنشاء تلك المؤسسات لم يكن في الأصل بغرض إرساء نموذج متكامل للعدالة الانتقالية، وإنما جاء كردّ فعل للظروف الاستثنائية التي أعقبت انهيار النظام السابق، فركّزت هذه المؤسسات في عملها على معالجة الخلل البنيوي في مؤسسات الدولة، وكان معيار "الوظيفة العامة" يمثل الأداة الأولية للتقييم والتصفية في سياق المعالجات الهيكلية، وقد تمثل أول إجراء اتخذته السلطة الجديدة في هذا السياق بإنشاء الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث بموجب الأمر الصادر عام 2003، والتي أُنيط بها تصفية مؤسسات الدولة من عناصر النظام السابق، وقد تزامن ذلك مع حل عدد من الأجهزة الأمنية والعسكرية، مما أحدث فراغاً مؤسسياً واسعاً استدعى اتخاذ تدابير لاحقة لمعالجة الآثار السلبية الناجمة عنه، لاسيّما تجاه أولئك الذين تعرضوا للفصل أو الإقصاء لأسباب سياسية، وفي هذا السياق، صدر قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005، بوصفه أحد التشريعات التي هدفت إلى جبر الضرر وإعادة دمج المتضررين من سياسات النظام السابق في مؤسسات الدولة، وتجدر الإشارة إلى أن معظم القوانين المؤسسة لهذه الهيئات استندت إلى المادة (132/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، التي نصت على التزام الدولة برعاية شؤون ضحايا النظام السابق وتعويضهم عما لحق بهم من أضرار مادية ومعنوية[2]. وتُعد هذه المؤسسات الركائز التنفيذية للعدالة الانتقالية في العراق، وإن كانت تعاني من تحديات متعددة على مستوى الأداء والتأثير، فإن وجودها شكّل خطوة أولى في اتجاه إرساء قواعد العدالة وإعادة بناء الثقة بين المواطن والدولة. ومن أبرز المؤسسات التي أُنشئت تحقيقاً لهذه الغايات:

1-المحكمة الجنائية العراقية العليا: شُكِّلت المحكمة التي سُمّيت في بادئ الأمر بـ(المحكمة العراقية المختصة بالجرائم ضد الإنسانية) بأمر من سلطة الائتلاف المؤقتة (الأمر/48 لسنة 2003) لمحاسبة مرتكبي الجرائم أبان النظام البائد وأعقبه بعد فترة صدور قانون المحكمة

المتفاوضة، والتنازلات من جميع الأطراف وسلمية الصراع بما يضمن إسقاط العنف كورقة سياسية لتحقيق التسويات السياسية، نقلاً عن: مركز الاتحاد، متاح على الموقع:
https://www.aletihad.ae/article/72941/2015
تاريخ الزيارة: 2025/2/23، الوقت: 10:25 PM.

(1) فمثلاً تم استحداث وزارات منها و(زارة الهجرة والمهجرين)، ومن أهم اللجان (لجنة المفصولين السياسيين) تشكلت هذه اللجنة في جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.، أما بالنسبة للجنة (التحقق) تشكلت اللجنة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

(2) د. فالح مكطوف كاصد، العدالة الانتقالية في العراق بين المفهوم والواقع، مقالة، مركز رواق بغداد، 2022، متاح على الموقع: (https://rewaqbaghdad.org/ar/version/1690807638)؛
تاريخ الزيارة: 2025/4/21، الوقت: 1:30AM.

الجنائية العليا في العراق رقم (10/لسنة 2005)[1]. وأدرج في قانون المحكمة الجرائم الدولية المنصوص عليها في القانون العراقي، ويخضع تنظيم إجراءات المحكمة للقانون السالف والقوانين النافذة كـ(قانون الإجراءات الجزائية العراقي/23 لسنة 1971) وقانون (العقوبات العراقي/111 لسنة 1969) وفيما يخص اختصاص المحكمة الشخصي والإقليمي والموضوعي والزماني، تخضع لولايتها العراقيين والمقيمين في العراق المتهمين بارتكاب جرائم الإبادة الجماعية وضد الإنسانية وجريمة الحرب وانتهاكات القوانين العراقية. ونظرت المحكمة بقضايا وجرائم عديدة[2]. ونص الدستور في المادة (134) على استمرار عمل المحكمة في النظر بالقضايا والجرائم والانتهاكات المرتكبة من النظام الدكتاتوري.

2-الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة (الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث): أسست الهيئة بموجب القانون رقم (10) لسنة (2008) ويمثل الصيغة المعدلة لقانون اجتثاث البعث وتختص الهيئة في ممارسة أعمالها إلى اجتثاث هيكل حزب البعث المنحل من مؤسسات الدولة[3].

3-مؤسسة الشهداء: شُكِّلت مؤسسة الشهداء بموجب القانون رقم (3) لسنة (2006) استناداً (للمادة/132-أولاً) من الدستور النافذ[4]. وصدر لاحقاً قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة (٢٠١٦).

4-مؤسسة السجناء السياسيين: شُكِّلت المؤسسة بموجب قانون رقم (4) لسنة (2006) وهي آلية لمعالجة أوضاع السجناء والمعتقلين السياسيين أبان النظام السابق وتعويضهم مادياً ومعنوياً ويرتبط المؤسسة برئاسة مجلس الوزراء.

5-هيئة دعاوى الملكية: يُعد قضية معالجة انتهاكات حق الملكية التي تم انتزاعها قسراً وإعادتها إلى أصحابها الشرعيين من ضمن القضايا والمواضيع المهمة للعدالة الانتقالية في

(1) صدر عن الجمعية الوطنية، استناداً إلى المادتين (33/أ-ب، 37) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(2) أبرز القضايا التي نظرت فيها المحكمة: جريمة مجزرة الدجيل لعام/1982؛ جريمة قصف مدينة حلبجة وعمليات الانفال/1988، جريمة اعدام عدد من النجار العراقيين/1992، جريمة قمع الانتفاضة الشعبانية/1991، جريمة احداث صلاة الجمعة/1999 وغيرها. لمزيد من التفصيل ينظر: جرائم نظام البعث في العراق، جمهورية العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص7 وما بعدها.

(3) من اختصاصات الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة ومؤسسة الشهداء، حفظ الذاكرة وأحياء الذكرى بالنسبة للجرائم والانتهاكات التي ارتكبها النظام السابق، نصت المادة/3-سادساً من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008، على: (خدمة الذاكرة العراقية من خلال توثيق الجرائم والممارسات غير المشروعة لعناصر حزب البعث المنحل وأجهزته القمعية، وتوفير قاعدة بيانات متاحة عن العناصر المذكورة، لتحصين الأجيال القادمة من السقوط في براثن الظلم والطغيان والاضطهاد).

(4) نصت المادة/3-رابعاً، من قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة ٢٠١٦ على:(تمجيد قيم الشهادة والتضحية والفداء في المجتمع من خلال: أ-إقامة الفعاليات الثقافية والفنية والإعلامية. ب-إقامة النصب التذكارية والمتاحف وتسمية المرافق العامة للدولة باسماهم).

العراق، إذ تُعدّ اللائحة التنظيمية رقم (4) لسنة (2003) الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة المحاولة الأولى لتأسيس الهيئة التي اصطلح عليها بـ(مرفق تسوية المطالبات العراقية بالملكية) ونص عليها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (المادة/45) وأُدرج في الدستور النافذ (المادة/136)[1]. فضلاً عن تنظيم قوانين لاحقة كان آخرها قانون (رقم/13 لسنة 2010).

تقييم مؤسسات العدالة الانتقالية في العراق: إن الطبيعة المؤقتة هي سمة المؤسسات الانتقالية ومع ذلك لا بد من التمييز فيما بينها استناداً إلى الأهداف والغايات لإنشائها، إذ إن المؤسسات التي تتولى انجاز الملفات للمتضررين وذويهم يتوقف عملها بمجرد إنجازها لمهامها، أما بالنسبة للمؤسسات التي تنصب عملها بمشروع العدالة الانتقالية برمته يستوجب استحداث رؤية شاملة عن موضوع العدالة الانتقالية، وضرورة سد الفجوة بين تجربة النظام الجديد للسلطة وبين الحد الأقصى لتطبيق كامل مقاربات العدالة الانتقالية وهو ما لم يتحقق نسبياً، بالنتيجة إن عملية العدالة الانتقالية في العراق انصبت على تشريعات التعويض من دون التركيز على المجالات القانونية الأخرى، ومن ثم افتقرت العملية إلى التكامل الاستراتيجي للعدالة الانتقالية فمثلاً وعلى الرغم من محاكمات رموز النظام السابق عن الانتهاكات والجرائم وبقدر ما كان لهذه المقاربة من أهمية على المستوى المعنوي وأثره في الضحايا، إلا أنها لم تكن كجزء من مشروع متكامل للعدالة الانتقالية، وفيما يتعلق بموضوع المصالحة الوطنية والاعتذار للضحايا وتعزيز ثقافة التعايش والتسامح والاصلاح المؤسسي لم تستغل في إطار بناء دولة السلام والتعايش والديمقراطية[2].

الفرع الثاني
الإصلاحات التشريعية

أشار التقرير المقدم من العراق إلى مجلس حقوق الإنسان إلى التقدم في مجال تشريع القوانين منها قوانين الأحوال الشخصية وتنظيم المحاكم الدينية للطوائف وجاء فيه: (إن الدستور العراقي وقانون الأحوال الشخصية والتشريعات الأخرى ومنها قانون تنظيم المحاكم الدينية للطوائف المسيحية والموسوية[3]. وقانون إدارة طائفة الأرمن الأرثوذكس[4]. وتضمن حرية الدين والعقيدة والمذهب لجميع العراقيين وممارسة جميع الاقليات والطوائف الدينية حقوقها المتعلقة بالزواج والاحوال الشخصية وفقاً للطقوس المتبعة في ذلك وحمايتهم مسؤولية الدولة، كما لا يوجد تشريع يميز طائفة عن أُخرى إلا إذا كان التمييز إيجابياً، ويعرض حالياً مشروع قانون حماية التنوع ومنع التمييز على مجلس النواب لمناقشته والتصويت عليه)[5].

(1) نصت المادة/136-أولاً، من الدستور العراقي النافذ، على: (تواصل هيئة دعاوى الملكية اعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائية والاجهزة التنفيذية وفقا للقانون وترتبط بمجلس النواب).
(2) د. فالح مكطوف كاصد، مصدر سابق.
(3) قانون رقم (32) لسنة 1947.
(4) قانون رقم (87) لسنة 1963.
(5) ينظر الفقرة/216، بند (الأقليات والشعوب الاصلية)، من التقرير المقدم من العراق، مصدر سابق، ص37.

وصدر قوانين تحظر الأنشطة الإرهابية والتكفيرية والعنصرية منها قانون (حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية)[1]. كما اشارت (الفقرة/61) إلى عرض مشروع قانون الهيئة الوطنية لحماية التعايش السلمي (قراءة أولى)، وهو ما سنسلط عليه الضوء في الفرع التالي.

ملاحظة على التقرير العراقي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان: تجدر الإشارة إلى أن التقارير التي تُقدّمها الدول إلى آليات مجلس حقوق الإنسان تمثل عادة آليةً من آليات تنفيذ الاتفاقيات الدولية، وتهدف بصورة رئيسة إلى إظهار منجزات الحكومات في مجال حقوق الإنسان وتعزيز صورتها الإيجابية في المحافل الدولية، وعلى الرغم من النقد المبدئي الذي يوجه لهذه التقارير؛ كونها قد تحمل طابعًا دبلوماسيًا يميل إلى إبراز النجاحات وتجاوز الإخفاقات، فإن تقديم هذه التقارير يُتيح للمنظمات الدولية والهيئات المعنية الاحتجاج بها رسميًا في مواجهة تلك الدول، مما يرسخ آلية محاسبة دولية على مستوى الالتزام بالمعايير الدولية.

وفيما يتعلق بالتقرير المقدم من العراق بشأن التقدم المحرز في مجالات حقوق الإنسان، المصالحة، ومبادئ السلم والتعايش، فقد وُجد أنه يعكس - إلى حد كبير - صورةً متفائلةً تفوق الواقع الفعلي على الأرض، إذ تم تحميل التقرير مسؤوليات وتطلعات تتجاوز الإنجازات المحققة فعلياً، بالرغم من احتوائه على جوانب مهمة ومشجعة، منها التزام العراق بمبادئ ومعايير حقوق الإنسان الدولية، وكذلك محاولاته في تفعيل مبادئ التعايش السلمي وتحقيق السلام الداخلي.

مع ذلك تُعد هذه الخطوات، رغم محدوديتها، بمثابة القاعدة الأولى التي يمكن البناء عليها لتحقيق الأهداف المرجوة على المدى البعيد، بما في ذلك تعزيز ثقافة حقوق الإنسان، وضمان تحقيق التعايش السلمي بين مكونات المجتمع العراقي، وهو ما يشكل مدخلاً حيويًا لبلورة رؤية متكاملة للعدالة والمصالحة الوطنية.

المطلب الثاني

مشروع قانون الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي في العراق

من القوانين ذات الأهمية في ميدان تعزيز مبادئ التعايش السلمي، مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، الذي تم تقديمه استناداً إلى الاختصاصات التشريعية الحصرية لمجلس النواب العراقي، وفقاً لما تقرره أحكام الدستور، وقد جرت القراءة الأولى لمشروع هذا القانون في عام 2016، ورغم عدم استكمال إجراءات القراءة الثانية والتصويت عليه، فإن تقديم المشروع وقراءته يُعدان خطوة أولى في الاتجاه الصحيح نحو إرساء أسس قانونية ومؤسساتية رصينة لمبادئ التعايش السلمي.

(1) نص القانون رقم (32) لسنة 2016:(منع تشكيل اي كيان او حزب سياسي ينتهج او يتبنى العنصرية او الإرهاب او التكفير او التطهير الطائفي او يحرض عليه او يمجد له او يروج له او يتبنى افكاراً او توجهات تتعارض مع مبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة).

وسنتناول فيما يأتي أبرز البنود التي وردت في نص مشروع القانون.

فقد أسس مشروع القانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي) التي تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون مقرها العام في بغداد ويشرف عليها مجلس النواب العراقي وتكون مسؤولة أمامه[1]. وعرف مشروع القانون التعايش السلمي: (هو تقبل الأفراد لبعضهم البعض داخل المجتمع الواحد، أي تقبل الاختلافات الموجودة بينهم، مما يساهم في تحقيق مبادئ التعايش الإنساني والقبول بالتنوع بما يضمن وجود علاقات إيجابية في المجتمع)[2]. وعرف حماية التعايش السلمي: (حماية التعايش السلمي في العراق وتعزيزه بسياج من الاحترام المتبادل ومن الثقة الإيجابية ومن القوانين الرادعة كي لا ينحرف التعايش عن الخط المرسوم بالأديان السماوية وفي القوانين الدولية وفي الدستور العراقي)[3].

كما عرف مقترح مشروع القانون عدداً من المصطلحات الأخرى التي تتعلق بموضوع التعايش السلمي[4]. وحدد مشروع القانون مجموعة من الأهداف التي تسعى الهيأة إلى تحقيقها من خلال المهام الموكلة إليها فضلاً عن أحكام ومبادئ أوردها القانون، وهو ما سنتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأول
أهداف الهيأة وفق مشروع القانون

حدد مقترح مشروع القانون هدفين أساسيين تسعى الهيأة إلى تحقيقها وهما[5]:

(أ- تنفيذ توصيات المؤتمر الوطني لحماية التعايش السلمي والتي أقرها مجلس النواب بجلسته المرقمة (10) والمؤرخة في 2016/6/20، ب- تحقيق البرنامج الوطني لحماية التعايش السلمي وحظر الكراهية، والمعد من قبل لجنة الأوقاف والشؤون الدينية والنيابية).

مما يعني ان أهداف الهيأة تتركز في جانبين: الأول الجانب التنفيذي بالنسبة لما تم التوصل إليه في المؤتمر الوطني للتعايش السلمي بعد اقراره من قبل مجلس النواب العراقي، الجانب الثاني ممارسة أنشطة لتحقيق البرامج الوطنية المعدة من قبل لجنة الأوقاف بخصوص التعايش السلمي.

---

(1) ينظر المادة/2، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.
(2) ينظر المادة/1-رابعاً (الفصل الأول)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.
(3) ينظر المادة/1-خامساً (الفصل الأول)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.
(4) من ضمن المصطلحات التي عرفتها مقترح مشروع القانون: حظر الكراهية؛ الطائفية؛ مكافحة التطرف والإرهاب؛ الرموز الخاصة بالطوائف والرموز الدينية؛ لمزيد من التفصيل حول التعاريف؛ ينظر: المادة/1، الفقرات (سادساً، سابعاً، ثامناً، تاسعاً)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.
(5) ينظر المادة/4 (الفصل الأول)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.

الفرع الثاني
المهام الخاصة بالهيأة:

بالنسبة للمهام والمبادئ الخاصة بالهيأة والآليات التي تعتمدها في سبيل تحقيق تلك المبادئ أورد مشروع القانون، على ان الهيئة الوطنية تتولى المهام التالية[1]:

(1-تنسيق الجهود في مجال تحقيق اهداف الهيئة وذلك عن طريق انشاء التشكيلات الضرورية في مجال الدراسات والبحوث والرصد والتوثيق والارشفة والتوعية والتثقيف ومتابعة كل المستجدات على الساحة والتي من شأنها التأثير - سلباً أو ايجاباً - على مستويات التعايش السلمي وتنميتها، كذلك الاهتمام بمؤسسات المجتمع المدني لإدامة ومتابعة التواصل معهم، والتركيز على الشباب وما يمكن أن يقدموه من نشاطات وتعاون في مجال التعايش السلمي وإدامته، وإيلاء اهتمام خاص بالمرأة ودورها في موضوع التعايش السلمي مستندين في عمله الى الخطة الوطنية للقرار/1325. 2-رصد مستوى التعايش السلمي على المستوى السياسي والاجتماعي والديني والثقافي والاقتصادي والحضاري. 3-إعادة تأهيل المتطرفين المعنفين وكل من يروج لأفكار التحريض والكراهية، وفتح الباب امام المغرر بهم للعودة إلى الصف الوطني ممن لم تتلطخ أيديهم بدماء العراقيين. 4-العمل على احتواء أي نزاعات أو أزمات تؤثر في التعايش السلمي في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم والاقضية. 5-وضع مشاريع عمل تتعلق بالتأهيل الفكري والديني والاقتصادي والاجتماعي للمناطق التي خضعت لسيطرة الدواعش والارهابيين، ومعالجة الاثار السلبية التي خلفها هذا الفكر الظلامي. 6-حظر -الفتاوى والخطاب الديني والسياسي الذي يؤجج الارهاب والتطرف ويكفر الآخر. 7-بيان الأسس العقائدية والفكرية التي تدعو إلى الوحدة والتسامح ونبذ التطرف والإرهاب. 8-توفير الضمانات الكاملة لحقوق الأفراد والمكونات والاقليات في مجال التعايش السلمي وحماية الحريات. 9-التواصل والانفتاح على المرجعيات الدينية وعلماء الدين والقيادات الوطنية بما يحقق التعايش السلمي بين أبناء الشعب العراقي عن طريق إجراء الحوارات والمؤتمرات والندوات المتنوعة. 10-الانفتاح والاستفادة من التجارب الدولية في مجال السلم المجتمعي والتواصل مع الامم المتحدة والدول المجاورة للعراق بما يحقق السلم المجتمعي في العراق خصوصاً والمنطقة عموماً. 11-الإسهام في بناء الدولة العراقية من خلال الاستقرار وإدارة التنوع بين أبناء العراق جميعاً بما يحقق العدالة الاجتماعية والسلم الأهلي. 12-العمل على بناء جيل جديد واع يؤمن بالهوية العراقية ويحترم الانتماءات الخاصة ويحقق التعايش السلمي وقادر على مواجهة أفكار التطرف والارهاب والتكفير والطائفية، من خلال مناهج التربية والتعليم من الروضة حتى الجامعة اضافة إلى دور الإعلام والتربية الاجتماعية).

(1) ينظر المادة/5 (الفصل الثاني)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.

وفق بنود مقترح مشروع القانون فإن اختصاصات ومهام الهيأة تتركز في إطار تنسيق الجهود من الجهات ذات العلاقة لتعزيز التعايش السلمي، ورصد مستويات التعايش السلمي، ومعالجة الانحرافات من خلال إعادة تأهيل والدمج في المجتمع والذي يشمل التأهيل الفكري وغيرها، وإشاعة روح التسامح والتضامن والهوية والانتماء الوطني ومواجهة التحديات التي تؤثر سلباً على التعايش السلمي، والعمل مع المراجع الدينية لحظر الفتاوى الذي يحض على الكراهية والإرهاب، والتركز على التربية والتعليم والاعلام كأساس لخلق جيل يؤمن بالسلام والتعايش.

الفرع الثالث
المبادئ والاحكام العامة

جاء في مشروع القانون، تحقق هذه المبادئ حالة من الاستقرار للمجتمع العراقي والانسجام وتماسك نسيجه الاجتماعي[1]:

(1-الهوية الوطنية هي الهوية الجامعة لجميع العراقيين مع احترام جميع الانتماءات. 2-أرواح العراقيين وكرامتهم ودمائهم واعراضهم مصونة لا يجوز الاعتداء عليها أو المساس بها. 3-العراقيون متساوون في الحقوق والحريات التي أقرها الدستور والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها العراق وتأدية ما عليهم من التزامات وواجبات. 4-تأكيد -حرمة دور العبادة وحرية العراقيين في ممارسة شعائرهم وعقائدهم. 5-ترسيخ قيم التسامح والتعايش السلمي واعتماد الحوار عند الاختلاف. 6-التأكيد على مسؤولية الجميع في الحفاظ على الأمن المجتمعي والتعايش السلمي. 7-اعتماد التنمية المستدامة في دعم السلم المجتمعي وبناء الدولة المدنية وسيادة القانون واستقلال القضاء. 8-الإعلان عن وحدة الموقف لجميع العراقيين برفض كل أشكال الارهاب والتكفير والطائفية وكل من يستبيح الدم العراقي. 9-التعاون مع الدول في مجال حفظ السلم والأمن العالمي والتعايش بين الشعوب مع الحفاظ على سيادة العراق وأمنه واستقلاله. 10-عدم التعرض للمعتقدات الخاصة بالأديان والطوائف بطريقة تثير الكراهية واحترام الشعائر الدينية بما لا يخل بالنظام العام والتشريعات النافذة. 11-اعتماد مبدأ المطالبة بحقوق المواطنة في المحافظات كافة بدلا عن خطاب لغة حقوق المكون).

(1) ينظر المادة/6 (الفصل الثاني)، من مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.

ووفقاً لما ورد في البند السابق من مقترح مشروع القانون فإن المبادئ والاحكام العامة لترسيخ وتعزيز التعايش السلمي في المجتمع العراقي ينبغي التأكيد على الهوية الوطنية الجامعة التي تضم الهويات الفرعية للثقافات والفئات المتنوعة وضمان الحقوق والحريات المكفولة في الدستور والقوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية المصادق عليها بمعنى ان الحقوق الواردة في الاتفاقيات غير المصادقة عليها لم تضمنها علماً أن أغلب اتفاقيات حقوق الإنسان من قبيل الاتفاقيات العامة الملزمة للدول كافة واعتبر المشروع ان حماية التعايش السلمي حق وواجب.

بالنسبة للآليات التي تعتمدها الهيأة في سبيل تحقيق الأحكام والمبادئ الواردة في مشروع القانون، أورد المشروع جملة من الوسائل منها: المؤتمرات والندوات وخطب الجمعة والزيارات الميدانية والصلوات الموحدة والبرامج الاعلامية والمشاريع الانسانية ومواقع التواصل الاجتماعي واستطلاعات الراي وورش العمل والتدريب والتطوير وغير ذلك بما يحقق ويعزز التعايش السلمي وحظر الكراهية ومكافحة التطرف والإرهاب المادة (7).

ووضع مشروع القانون أسس الهيكل الإداري وطريقة تأسيسه وشروطه فضلاً عن دورات انعقاده المواد (8،9،10) كما حدد المشروع المهام التي تتولاها الأمانة العامة للهيأة[1] وبالنسبة لانعقاد المؤتمر الوطني جاء فيه إن المؤتمر ينعقد كل ستة أشهر وحسب الحاجة وبمشاركة جميع المؤسسات والشخصيات المعنية بالتعايش السلمي في المحافظات كافة المادة(12) ، وتضمنت المادة(14) أحكاماً ختامية والأسباب الموجبة لتشريع القانون[2].

بالنتيجة يُعد مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمى) خطوة مهمة نحو تعزيز السلم المجتمعي في العراق، ويعكس تحولاً إيجابياً نحو المعالجات الفكرية والثقافية

(1) نصت المادة/ 11-أولاً)، من المشروع، بخصوص مهام الأمانة العامة، على: (أ-رصد مستوى التعايش السلمي في العراق على المستوى السياسي والاجتماعي والديني والثقافي والاقتصادي والحضاري ووضع الحلول والمقترحات الكفيلة للحفاظ على النسيج المجتمعي والسلم الاهلي من كل انواع التطرف والارهاب والطائفية والكراهية. ب-الاشراف على تنفيذ البرنامج الوطني لحماية التعايش السلمي وحظر الكراهية ومكافحة التطرف والارهاب وتوصيات المؤتمر الوطني المصوت عليها في مجلس النواب العراقي في جلسته المرقمة (10)، في 2016/2/20. ت-رسم السياسة العامة للهيئة. ث-وضع نظام داخلي ينظم عمل الهيئة. ج- تقديم التوصيات والمقترحات في مجال التعايش السلمي إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية. ح-دراسات المقترحات والأبحاث المقدمة من قبل الباحثين والخبراء ومنظمات المجتمع المدني المتعلقة بعمل الهيئة والاستفادة منها. خ-الاشراف على انعقاد المؤتمر الوطني وورش العمل والندوات. د-تقديم تقرير دوري كل ثلاثة اشهر على مستوى التعايش السلمي والمعوقات والمقترحات حول تعزيز ذلك. ذ-وضع اليات لتنظيم العلاقة بين الهيئة الوطنية والمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الوطنية والدولية ذات العلاقة بمهام الهيئة الوطنية. وغيرها من المهام).

(2) جاء في الاسباب الموجبة لتشريع هذا القانون: 1-من أجل مجتمع متماسك ومتعايش ومتسامح وقادر على مواجهة تحدي الإرهاب والعنف والطائفية والكراهية. 2-من أجل استيعاب الجهود العاملة في مجال التعايش السلمي من قبل مجلس النواب العراقي تم تشريع هذا القانون.

بدلاً من الاقتصار على الحلول الأمنية، ويُلاحظ أن المشروع وضع أسساً قانونية لحماية التعددية، لكنه يعاني من بعض أوجه القصور، منها: أولاً، حصر أهداف الهيأة في تنفيذ توصيات مؤتمر وطني وبرنامج من لجنة نيابية يُعد ضيقاً في الرؤية، ويغفل المستجدات المستمرة في هذا المجال. يُقترح توسيع الأهداف لتشمل استراتيجية وطنية مرنة للتعايش. ثانياً، المهام الموكلة للهيأة واسعة، لكنها تفتقر إلى آليات تنفيذ واضحة، وتحتاج إلى تحديد شراكات مؤسسية مع وزارات وجهات معنية لتجنب التداخل والازدواجية. ثالثاً، المبادئ الواردة في المشروع إيجابية، خصوصاً التأكيد على الهوية الوطنية الجامعة وحماية الحريات، لكن يجب ضبط مفهوم "النظام العام" لتجنب استخدامه بشكل مقيد. رابعاً، الآليات والوسائل المقترحة جيدة، لكنها بحاجة إلى خطة تنفيذية واضحة ومؤشرات لقياس الأداء لضمان فعالية عمل الهيأة.

الخلاصة: المشروع يمثل أساساً جيداً لبناء منظومة قانونية تعزز التعايش السلمي، لكنه يحتاج إلى تطوير في الأهداف والآليات وضمانات التنفيذ ليواكب واقع المجتمع العراقي وتحدياته المتغيرة.

الخاتمة

بالاعتماد على ما تقدّم من تحليل قانوني ومعالجة منهجية للمصادر الدستورية والتشريعية المختلفة، تأتي هذه الخاتمة لتلخّص أهم الاستنتاجات التي توصّلت إليها الدراسة، وتطرح جملة من المقترحات التي يمكن أن تسهم في تعزيز فاعلية التنظيم القانوني لمبادئ التعايش السلمي، على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1-أظهرت الدراسة أن تحقيق التعايش السلمي لا يمكن أن يكون مجرد شعار دستوري أو هدف نظري، بل يتطلب إطاراً قانونياً متماسكاً ومتكاملاً، يبدأ من النصوص الدستورية ويمر عبر التشريعات التفصيلية، وصولاً إلى المؤسسات الفاعلة التي تطبّق هذه المبادئ على أرض الواقع. وقد اتضح أن التفاوت في فاعلية التنظيم القانوني لمبادئ التعايش السلمي يرتبط بمستوى وضوح النصوص، وشمولها، ووجود ضمانات قانونية ومؤسسية لحمايتها وتنفيذها.

2-فاعلية الدساتير الانتقالية محدودة نسبياً في معالجة مبادئ التعايش السلمي، إذ يطغى عليها الطابع المؤقت والعام، ما يضعف من أثرها العملي على الاستقرار المجتمعي.

2-تقدّم الدساتير الدائمة إطاراً أكثر عمقاً لتنظيم مبادئ التعايش السلمي، لاسيما حين تتضمن نصوصاً صريحة تعكس التعدد الثقافي والديني واللغوي، وتضمن المساواة وعدم التمييز.

3-الاتفاقيات والترتيبات المؤقتة تلعب دوراً تأسيسياً مهماً في مرحلة ما بعد النزاعات، لكنها بحاجة إلى تضمينها لاحقاً في نصوص دستورية دائمة لضمان استدامة أثرها.

4-القوانين الوطنية المكمّلة للدساتير تُعدّ أداة محورية في تفعيل مبادئ التعايش السلمي، لكن فعاليتها ترتبط بمدى توافقها مع الدستور ووضوح آليات تنفيذها.

5-مؤسسات الدولة المتخصصة، مثل لجان المصالحة والحوار وغيرها تؤدي دوراً محورياً في تطبيق مبادئ التعايش، لكن نجاحها مرهون باستقلالها وتمكينها القانوني.
6-التحديات الرئيسة التي تعيق التكامل بين الدساتير والقوانين تشمل: الغموض التشريعي، ضعف التنسيق المؤسسي، وتضارب النصوص القانونية أحياناً، فضلاً عن غياب الإرادة السياسية الفعلية.

ثانياً: المقترحات:

1-تضمين مبادئ التعايش السلمي صراحة في الدساتير، مع النص على ضمانات واضحة لحماية هذه المبادئ، بما في ذلك المساواة، حرية المعتقد، ورفض التمييز بكافة أشكاله.
2-إعداد تشريعات خاصة بالتعايش السلمي تحدد بوضوح المفاهيم والآليات، وتربط بين المبادئ الدستورية والمؤسسات التنفيذية، وتمنح أدوات عملية لحل النزاعات.
3-تعزيز دور المؤسسات الوطنية من خلال توفير استقلالية قانونية ومالية، وتمكينها من مراقبة وتقييم مدى احترام الدولة والمجتمع لمبادئ التعايش.
4-مراجعة وتعديل القوانين القائمة بما يتوافق مع روح ومبادئ الدستور، لتفادي التناقضات القانونية التي قد تقوّض التعايش السلمي.
5-تشجيع برامج التثقيف القانوني والمجتمعي التي تروّج لقيم التعدد والتسامح، وبناء ثقافة قانونية تحترم الآخر وتُعلي من شأن المشترك الوطني.
6-الاستفادة من التجارب المقارنة، لا سيما النماذج التي نجحت في إدارة التنوع المجتمعي بوسائل قانونية فعالة، بهدف نقل الممارسات الفضلى وتكييفها وفق الخصوصية الوطنية.
7-إدراج مبادئ التعايش ضمن السياسات العامة والخطط الحكومية لضمان تكاملها مع مجالات التعليم، والإعلام، والإدارة العامة.

بهذا، تكون الدراسة قد سعت إلى سد فجوة معرفية مهمة في موضوع التنظيم القانوني للتعايش السلمي، وقدّمت رؤية قانونية متكاملة تجمع بين التحليل النظري والتطبيق العملي، بما يسهم في تعزيز الاستقرار المجتمعي وترسيخ دعائم دولة القانون.

المصادر والمراجع

أ. العربية:

أولاً: الكتب:

1-جرائم نظام البعث في العراق، جمهورية العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

2-جورج اندرسون، سوجيت شودري، عملية الانتقال الدستور والانقسامات الإقليمية، تحرير: سوميت بيساريا، (برنامج بناء الدساتير في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات/ IDAE)، ترجمة: نايف الياسين، 2015.
3-د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، ط2، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019.
4-عدنان عبدالحسين، وآخرون، تقييم آثار دستور جمهورية العراق لعام 2005 على الدولة والمجتمع، المؤسسة الدولة للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، دار الرواق للنشر والتوزيع، بغداد، 2023.

ثانياً: البحوث، المقالات، الأوراق:

1-أماندا كاتس، باريل، تخطي عملية الانتقال نحو التحول/ التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور، ورقة السياسات رقم (22)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، أدنبرة، 2021.
2-بن عطاالله بن علية، نسيغة فيصل، دور الدساتير في المجتمعات الانتقالية، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، العدد (1)، المجلد (4)، الجزائر، 2020.
3-د. فالح مكطوف كاصد، العدالة الانتقالية في العراق بين المفهوم والواقع، مقالة، مركز رواق بغداد، 2022، متاح على الموقع: (https://rewaqbaghdad.org/ar/version/1690807638).
4-روبرت فورستر، ترتيبات الحكم المؤقتة في البيئات الهشة وبيئات ما بعد الصراع، الدورة السادسة من حوار إدنبرة حول اعداد الدساتير في فترات ما بعد الصراع، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2019.
5-كيمانا زولويتا، فولشر، الدساتير المؤقتة/ أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية، ورقة سياسات، المؤسسة للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2015.
6-نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، صياغة مشروع الدستور/ تجارب مقارنة ودروس مستفادة، ورقة نقاش، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2013.

ثالثاً: الوثائق: الدساتير والقوانين:

1-الدستور الكولومبي لعام 1991 المعدل (2015).
2-دستور جنوب افريقيا الانتقالي لعام 1993.
3-دستور جنوب افريقيا لعام 1996 المعدل (2012).
4-قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
5-دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
6-قانون المحكمة الجنائية العليا في العراق رقم (10) لسنة 2005.
7-قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.
8-قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة ٢٠١٦.
9-قانون (حظر حزب البعث والكيانات والاحزاب والانشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية)، رقم (32) لسنة 2016.
10-مقترح مشروع قانون (الهيأة الوطنية لحماية التعايش السلمي)، قراءة أولى، 2016.

رابعاً: التقارير:

-التقرير الوطني/ الدوري، الذي تم تقديمه من قبل العراق إلى مجلس حقوق الإنسان لعام (2019) وفقاً للفقرة/5 من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان 21/16 (العراق)، الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، (د-34) (4–15) تشرين الثاني/2019، (A/HRC/WG.6/34/IRQ/1).

خامساً: المواقع الالكترونية:

-مركز الاتحاد، متاح على الموقع: (https://www.aletihad.ae/article/72941/2015).

ب. الأجنبية:

-Carolyn McCool, The Role of Constitution Building Processes in Democratization, International (IDEA), 2004.

-Constitutions and Peace Processes: A Primer, Berghof Foundation and the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs, Copy editing: Tania Inowlocki, Berlin, 2020.

-David L. Phillips, Constitution Process Risks a Civil War, News Day, August 26, 2005.

-Interim Constitutions: in Post-Conflict Settings, DISCUSSION REPORT (4–5/ December/ 2014), Hosted by: International IDEA and the Edinburgh Centre for Constitutional Law in association with the Global Justice Academy, University of Edinburgh.

-Jamal Benomar, CONSTITUTION-MAKING AFTER CONFLICT: LESSONS FOR IRAQ, Journal of Democracy, Volume (15), Number (2), The Year (April/ 2004), Available on:
(https://constitutionnet.org/sites/default/files/Benomar%20lessons%20for%20iraq.pdf).

-Jane Stromseth, David Wippman, Rosa Brooks, Can Might Make Rights? BUILDING THE RULE OF LAW AFTER MILITARY INTERVENTIONS, Cambridge University Press, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York(www.cambridge.org), 2006.

-Jonathan Morrow, Iraq's Constitutional Process (II): An Opportunity Lost, United States Insinstitute of Peace, Special Report, Washington. DC, 2005, P(v-2), Available on:
(https://www.files.ethz.ch/isn/39330/2005_december_sr155.pdf).

-USIP Special Report, Iraq's Constitutional Process: Shaping a Vision for the Country's Future, February 2005.