تمثيل الجاليات لدى الدول الاجنبية في المجالس النيابية الوطنية
دراسة تحليلية مقارنة

أ.م.د.اسماعيل نجم الدين زنكنة
تدريسي (وباحث في مركز الأبحاث) بجامعة جيهان_السليمانية
esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd
doi:10.23918/ilic2019.38

الملخص

من الأمور البديهية هو ان ممارسة الحقوق السياسية كقاعدة عامة محصور على الوطنيين، أي من يحملون جنسية الدولة دون أن يكون(نظرياً على الأقل) مكان تواجدهم عائقاً أمام ممارسة هذه الحقوق سواءً أكانوا مقيمين داخل الدولة أو خارجها ويقيمون في دول اجنبية بصورة دائمية أو مؤقتة.

وهذا الأمر أخذ بعداً آخراً في بعض الدول عندما أصبح أعداد المواطنين المتواجدين في الخارج كبيرة جداً جراء حوادث وحروب وأزمات اقتصادية ومعيشية مختلفة، بصورة تلك الأعداد تتجمع بتكلات كبيرة في أكثر من دولة اجنبية تحت تسمية " الجاليات الوطنية ".

و دور الجاليات تلك بات واضحاً من خلال المساعدات المالية، والمشاريع التنموية، واكتساب الخبرات المتنوعة ازاء دولتهم الام، الأمر الذي برز معه تغييراً مهماً في نظرة الدولة اليهم الى اتاحة المجال لهم بالتمثيل في المجالس النيابية الوطنية. الأمر الذي توزع فيه توجهات المشرعين الدستوريين، والسلطات التشريعية من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالإنتخابات العامة.

ففي دول مثل العراق الجاليات العراقية بموجب النص الدستوري لها نفس الحقوق السياسية التي هي مقرة للمواطنين المتواجدين في اقليم الدولة، ويحق لأفرادها الترشح للمجالس النيابية في الدوائر التي ينتمون اليها. بيد انه في دول اخرى كمصر والجزائر تم اقرار وتنظيم شكل من اشكال التمييز الايجابي لصالح افرادها المقيمين في الخارج لتمكينها بالفوز بمقاعد برلمانية وتمثيلها في المجالس النيابية.

لذا الدراسة في الموضوع تمحورت بتحليل النصوص الدستورية و القانونية المتعلقة بمفردات الدراسة، وبالمقارنة بين الأنظمة القانونية محل الدراسة وهي بطبيعة الحال كانت محصورة بدول محددة. هي (مصر والجزائر و المغرب و العراق)، حتى ان وصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج وقدمت توصيات بحقها.

الكلمات المفتاحية: الجاليات الوطنية ، المجلس النيابي، المترشح، دولة الأم، الدولة المضيفة، التمييز الايجابي.

المقدمة

أولاً: نبذة عن موضوع البحث

من الأمور البديهية هو ان ممارسة الحقوق السياسية كقاعدة عامة محصور على الوطنيين، أي من يحملون جنسية الدولة دون أن يكون مكان تواجدهم عائقاً أمام ممارسة هذه الحقوق سواءً أكانوا مقيمين داخل الدولة أو خارجها ويقيمون في دول اجنبية اقامة دائمة أو مؤقتة.

وهذا الأمر أخذ بعداً آخراً في بعض الدول عندما أصبح أعداد المواطنين المتواجدين في الخارج كبيرة جداً جراء حوادث وحروب وأزمات اقتصادية ومعيشية مختلفة، بصورة تلك الأعداد تتجمع بتكلات كبيرة في أكثر من دولة اجنبية تحت تسمية " الجاليات الوطنية ".

وبطبيعة الحال تلك الجاليات باتت تمثل مجموعات ضغط ليس فقط ازاء الدولة المتواجدين فيها بل حتى ازاء الدولة التي ينتمون اليها وأصبحوا جسراً متيناً في ربط وتحسين علاقات دولة الأم بالدول التي يتواجدون فيها سواءً حصلوا على جنسيتها أم لم يحصلوا، ودورهم بات أكبر إزاء دولتهم الأم عن طريق المساعدات والإعانات التي يرسلوها الى أهاليهم و مجتمعاتهم الأصلية. وهذا الدور الفاعل برز معه أمراً ضرورياً يتمثل بتمثيل تلك الجاليات في مفاصل السلطة والمشاركة الفاعلة في صنع القرار. وأبرز صورة لتلك المشاركة هو كيفية تمثيلهم داخل المجلس النيابي للدولة. وهو الأمر الذي توزع فيه توجه المشرعين

الدستوريين، والسلطات التشريعية من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالإنتخابات العامة. ذلك الموضوع الذي اصبح قضية مدار جدل من قضايا النظام الدستوري والقانوني لأية دولة لديها جاليات و بأعداد كبيرة.

ثانياً: اشكالية البحث

اشكالية الدراسة بصورة اساسية تتمحور حول كيفية تمثيل الجاليات الوطنية في المجالس النيابية لدولتهم الأم، هل تكون عن طريق المشاركة العامة وبواسطة القوائم الحزبية الداخلية ويتنافسون على المقاعد شأنهم شأن المرشحين داخل الدولة، أم تخصص لهم مقاعد كوتا ويتنافسون على تلك المقاعد بينهم؟ أو يقر لهم المشاركة العامة ولكن عن طريق فتح دائرة انتخابية أو أكثر خارج اقليم الدولة لمليء مقاعد الجاليات عن طريق ناخبيها، وما مدى نجاعة وامكانية تمثيلهم وفقاً للطرائق تلك؟

ثالثاً: صعوبات البحث

وقد واجه الباحث صعوبة كبيرة بسبب عدم توفر المراجع الفقهية والدراسات في الموضوع وخاصة في الدول محل المقارنة في الدراسة، وجل ما استند اليها الباحث في المقارنة تتمثل في النصوص الدستورية والقانونية الحديثة التي اصدرتها تلك الدول والتي تطبقها في تنظيم الانتخابات النيابية، وتحليل مفردات الموضوع في ضوئها.

رابعاً: منهجية البحث

الدراسة في الموضوع يعتمد على المنهجية التحليلية، من خلال تحليل النصوص القانونية والتوجهات الفقهية المتعلقة بمفردات الدراسة، وأيضاً المنهجية المقارنة بين الأنظمة القانونية محل المقارنة وهي بطبيعة الحال تكون محصورة بالدول التي لديها جاليات كبيرة لدى الدول الأجنبية. منها(الجزائر والمغرب ومصر والعراق).

خامساً: هيكلية البحث

لدراسة الموضوع يتوزع الهيكلية الى مبحثين، المبحث الأول يكون مخصصاً لبيان ماهية الجالية الوطنية وأساس تمثيلها داخل البرلمان الوطني. أما المبحث الثاني يتم فيه دراسة الآليات والطرق المتبعة لتمثيل الجاليات في المجالس النيابية الوطنية:

المبحث الأول

ماهية الجالية الوطنية في الدول الاجنبية والاساس الدستوري لتمثيلها

يتم في هذا المبحث دراسة تعريف الجالية الوطنية لغةً واصطلاحاً في المطلب الأول منه، وفي المطلب الثاني يجري البحث حول تحديد الاساس الدستوري لتمثيل الجاليات الوطنية في المجالس النيابية داخل الدولة ، وذلك كما يأتي :

المطلب الأول

تعريف الجالية الوطنية

الجالية في اللغة العربية تطلق على الذين جلوا عن أوطانهم. أو جماعة من الناس تعيش في وطن جديد غير وطنهم الأصلي[١]، وفي اللغة الانجليزية يستخدم كلمة (community) كتسمية للجاليات. اما في اللغة الكوردية فتستخدم كلمة (رەوەند) والتي تعني حركة القبيلة شمالاً وجنوباً تبعاً لتغير المناخ[٢].

أما المعنى الاصطلاحي للمفردة فإنها تستخدم للدلالة على المجاميع من الاشخاص يعيشون في نفس المنطقة ولهم خصائص وصفات متقاربة، أو على المواطنين الذين تركوا مدنهم و اوطانهم وهجروا الى دول أو بلاد اخرى واستقروا فيها وشكلوا تكتلات وتجمعات عرقية أو دينية أو وطنية وسميت بمسميات انتمائاتهم العرقية: مثل الجالية العربية، أو الجالية التركية، أو الجالية الكوردية . أو الدينية: مثل الجالية المسلمة، أو الجالية اليهودية. أو الوطنية: مثل الجالية الجزائرية، الجالية المصرية، الجالية العراقية. وبطبيعة الحال الجالية الوطنية هي موضوع ومحور دراستنا.

---

[١] – المعجم الوسيط– مجمع اللغة العربية بالقاهرة، ١٩٦٠.

[٢] – هةنبانة بورينة، قاموس كردي–فارسي، هةزار موكرياني، م١، سروش، تهران،١٣٦٩، ص٣٦٣.

وفي الاصطلاح القانوني لم نجد في القوانين والتشريعات المقارنة تعريفاً تشريعياً لمفردة الجالية الوطنية، وكذا لدى الفقه القانوني نادراً ما نجد محاولة لتعريف هذا المصطلح ويمكن ارجاع السبب في ذلك الى قلة إيلاء الاهتمام التشريعي الواضح لهذه الشريحة وحمايتها وتقوية مكانتها قانوناً.

ومع ذلك فإن الجالية الوطنية وان لم يتم تعريفها تشريعياً، الا انه يمكن نلاحظ العناصر التي تدخل ضمن مفهومها معرفة، لكونها مفردة واسعة من حيث النطاق وتشمل مفردات وعناصر تفصيلية تم تعريفها وفقاً لقواعد قانونية دولية، أو تشريعات وطنية، ويمكن لنا الاشارة الى تلك المفردات تمهيداً لوضع تعريف للجالية الوطنية بعدها، وتتمثل تلك العناصر بـ(اللاجيء، المهاجر ، المقيم لدى الدول الاجنبية):

أولاً: تحديد معنى اللاجيء: حددت مواثيق وصكوك دولية متباينة مفهوم اللاجيء وعلى رأس تلك الصكوك اتفاقية الامم المتحدة لسنة ١٩٥١ المتعلق بتحديد مركز اللاجئين والبروتوكول الملحق بها في سنة ١٩٦٧[١]. فقد جاءت في المادة الأولى من الاتفاقية في تعريف اللاجيء بانه " أي شخص يوجد نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني سنة ١٩٥١ وبسبب تخوف له ما يبرره من التعرض لاضطهاده لأسباب ترجع إلى عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لعضوية فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج دولة جنسيته وغير قادر أو لا يريد بسبب ذلك التخوف أن يستظل بحماية دولته، أو كل شخص لا يتمتع بجنسية ويوجد خارج دولة إقامته المعتادة بسبب تلك الظروف ولا يستطيع أو غير راغب بسبب هذا التخوف أن يعود إلى تلك الدولة.." .

ويلاحظ انه في البروتوكول الملحق بالاتفاقية تم تحرير التعريف من قيدي الزمان والمكان، واصبح مفهوم وتعريفه اللاجيء لايقتصر على مجتمع معين ولا يتحدد بمدة زمنية معينة. اذن اللاجيء وفقاً للقانون الدولي هو" كل شخص يوجد خارج بلد منشئه ولايريد أو لايستطيع أن يعود الى ذلك البلد أو يستظل بحمايته بسبب تخوفه من الاضطهاد بسبب انتمائه العرقي أو الديني أو الجنسي ، أو الى فئة اجتماعية معينة، أو بسبب آرائه السياسية. أو نتيجةً لتعرضه لتهديد حياته أو أمنه جراء صراع مسلح أو أشكال اخرى من العنف الواسع الذي يثير الاضطراب بشكل خطير في النظام العام[٢]" .

إذن فإن اللاجيء هو الذي يتواجد خارج بلده الأصلي نتيجة لتخوفه من الاضطهاد أو بسبب صراعات مسلحة وأعمال عنف خطيرة تهدد النظام العام في بلده. ويستوي هنا ان يكون تواجده في البلد المضيف بصورة شرعية أو غير شرعية.

ولكن قد يثار هنا سؤال جوهري هل ان اللاجئين بغض النظر عن اسباب لجوئهم يعتبرون ضمن الجالية الوطنية ويعاملون نفس معاملة العناصر الأخرى وبالتالي يمكن أن يتمتعوا بالحقوق والامتيازات السياسية وغير السياسية التي تمنحها دولتهم الاصلية؟

للإجابة على هذا التساؤل وإن لم نجد في التشريعات المقارنة نصاً يمنع صراحةً اللاجئين من التمتع بالحقوق السياسية في دولهم الاصلية، بيد ان هناك من التشريعات او المبادرات التشريعية يمكن ان يفهم منها حرمان هؤلاء من التمتع بالحقوق السياسية، أو بعض من صورها:

وابرز مثال على التشريعات تلك هو قانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة العراقي رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨، والذي يقضي بحرمان العناصر المسؤولة في النظام السياسي البائد من تقلد الوظائف والمناصب العليا في الدولة سواءً تواجدوا على اقليم العراق أو خارجه[٣].

٣- وتتمثل أبرز تلك الصكوك الدولية بصورة عامة بـ(النظام الاساسي لمكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية لعام ١٩٦٩، اعلان كارتاخينا لعام ١٩٨٤ بشأن اللاجئين، اعلان سان خوسيه لعام ١٩٩٤، ..) للمزيد ينظر: دليل العمل في حالة الطوارىء، مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاصدار الثاني، مصر،٢٠٠٠، ص١٢.

[٢] – دليل العمل في حالة الطوارىء ، المرجع السابق ، ص١٢.

[٣] – ينظر: نص المادة ٦ من القانون المذكور وخاصةً الفقرتان سادساً وثامناً .

ويفهم من ذلك بأن العناصر المشمولة بالمسائلة والعدالة الذين اكتسبوا حق اللجوء في الدول الاخرى لايمكن ان يكونوا ضمن إطار الجالية الوطنية، وبالتالي لايحق لهم التمتع بالحق السياسي المتمثل بتقلد الوظائف العليا التي يمكن ان تتاح للآخرين.

ومثال على المبادرات التشريعية هو رؤية وزارة الدولة للهجرة والشؤون المصريين بالخارج المصرية في صدد اعدادها لمشروع قانون الجاليات المصرية بالخارج في الجزئية المتعلقة بتحديد شروط التصويت لانتخاب مجلس ادارة الجالية تقترح النص الآتي(..أن يكون مصرياً مهاجراً شرعياً دائماً أو مؤقتاً، أو قام بتصحيح اوضاعه القانونية لدى دولة المهجر..)[١]. هذا فيما يتعلق بمن له حق التصويت، أما بمن له حق الترشيح للمجالس تلك فإن الرؤية لمشروع القانون جاءت اوضح عندما جاء فيها(بيان شروط الترشيح بالإضافة الى ماتقدم بالبند أولاً، وحمل الجنسية المصرية ومتمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية.. وان يكون قد ادى الخدمة العسكرية أو اعفي من ادائها قانوناً وتقديم مايفيد بانه غير مطلوب جنائياً بالدولة المصرية وبدولة المهجر..)[٢].

ومن المقترحات المذكورة يمكن الوصول الى حقيقة بأن اللاجئين المصرين لدى دول المهجر وخاصةً اللاجئين السياسيين لايصدق لهم الحق في التصويت ولا في الترشيح للمجالس الادارية للجاليات، وبالتالي عند الأخذ بالمقترحات الواردة في رؤية الوزارة المصرية لايمكن ان يدخل اللاجئين ضمن اطار مفهوم الجالية الوطنية.

بيد انه يجدر الاشارة هنا بأن اعتبار اللاجيء بصورة عامة و اللاجيء السياسي بصورة خاصة داخلاً في اطار الجالية الوطنية التي تتيح القوانين الوطنية له بممارسة الحقوق السياسية من تصويت وترشيح وتولي الوظائف العامة مرتبط بالأساس بالسلطة السياسية الحاكمة في الدولة فإذا كانت نفس السلطة التي فر اللاجيء من اضطهادها يبقى خارجاً من نطاق الجالية، أما في حال تغيير القابضين على السلطة وحلول غيرهم مقاليد الحكم عندئذ يوارب الباب للاجئين في المشاركة السياسية في وطنهم الأم[٣].

ثانياً: تحديد معنى المهاجر: هناك تقارب مفاهيمي بين اللجوء والهجرة بصورة يصعب وضع حد فاصل بين المفهومين، وذلك لأن الهجرة الدولية شأنها شأن اللجوء تتجسد في ترك الموطن الاصلي والانتقال الى بلد آخر بطريقة شرعية أو غير شرعية. والأمر قد يزداد تشابكاً عندما يكون الفيصل بينهما يتعلق بالأساس بالدافع و الوازع الداخلي لدى المهاجر و طالب اللجوء، فقد يكون تخوفاً من الاضطهاد أو تجنباً للصراعات المسلحة أو اشكال العنف في دولتهم.

هذا وقد أورد الفقه القانوني تعريفات كثيرة للهجرة، يمكن الاشارة الى ابرزها هنا بقدر ماتقتضيه الدراسة. حيث عرفت بانها مغادرة الفرد لأقليم دولته نهائياً الى اقليم دولة اخرى بنية الاقامة[٤].

ويلاحظ على التعريف انه اعتمد على عنصر اساس وهو نية المهاجر على اعتبار ان الهجرة والمهاجر تتجسد للشخص الذي عقد نيته الى ترك موطنه الاصلي والاقامة في دولة أخرى بصفة دائمة، مما يعني ان مغادرة شخص لاقليم دولته الى اقليم دولة أخرى دون نية الاقامة فيها بصفة دائمة لاتصدق عليه صفة المهاجر بل يمكن ان ينصرف الى مفاهيم وتسميات أخرى.

---

[١] - ينظر : نص الرؤية المذكورة للوزارة المنشور على الموقع الالكتروني:
http://www.soutalomma.com/Article/814982/ بتأريخ ٢٠١٨/٥/٩ ، تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٢٠ الساعة ٧ مساءً.

[٢] – المرجع نفسه .

[٣] – ولعل اوضح مثال على هذا القول هو السياسيين العراقيين الذين تولوا وظائف قيادية و رفيعة في السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، فهؤلاء كانوا لاجئين لدى الدول الاجنبية وفارين من اضطهاد وقمع السلطة قبل ذلك التأريخ ولم يكن ليتمتعوا بتلك الحقوق والمناصب اذا ماكانت السلطة السابقة باقية. وقد مهد قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وبعده دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ شمول العراقيين المغتربين للمشاركة السياسية، بصورة شملت تقريباً كل الذين غادروا البلاد، بصرف النظر عن الوقت والسبب. ينظر: جودي تومبسون، دراسة حالة العراق (العراق:الشتات الكبير والمخاوف الأمنية) بحث منشور في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، بعنوان التصويت من الخارج، ٢٠١٢، ص١٦٦.

[٤] – للمزيد حول التعريفات الاصطلاحية والفقهية والقانونية للهجرة والمهاجر ينظر: د.احمد عبدالله الماضي، د.ناظر احمد منديل، الهجرة الدولية دراسة في اطار القانون الدولي العام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، س١، م١، ع٣ ، ج١، آذار ٢٠١٧، ص١٧٤-١٨٠.

ثالثاً: المقيم في الخارج(أو المهاجر المؤقت) : فقد يكون تواجد الشخص خارج اقليم دولته لاتدخل ضمن اطار مفهوم اللاجيء ولا المهاجر، بمعنى ان الوطني المتواجد في اراضي دولة اجنبية قد لايكون فاراً من اضطهاد ومخاطر ولايكون انتقاله هذا بنية الاقامة المستديمة فيها بل قد يكون الانتقال والتواجد في الدولة الاجنبية سببه العمل أو الدراسة أو اسباب أخرى.

إذن تلك المجموعة من الوطنيين الذين يتواجدون في اراضي دولة أخرى لفترات طويلة بنية الرجوع الى اوطانهم يمكن ان يطلق عليهم تسمية الوطنيين المقيمين لدى الدول الاجنبية. وهذا ماجاء به قانون مجلس النواب المصري في تعريفه لمصطلح المصري المقيم في الخارج في سياق تعريف المصطلحات بانه" من جعل اقامته العادية خارج جمهورية المصر العربية بصفة دائمة، بأن حصل على الاذن بالإقامة الدائمة في دولة اجنبية أو اقام في الخارج مدة لاتقل عن عشر سنوات سابقة على تأريخ فتح باب الترشح. ولايعتبر مقيماً في الخارج في تطبيق احكام هذا القانون الدارس أو المعار أو المنتدب.." [١].

من كل ماتقدم فإن أي تعريف للجالية الوطنية بالمعنى الواسع يفترض أن يحتوي من حيث نطاقه على الفئات الثلاثة، ومن ذلك يمكن ان نحاول تعريف الجالية الوطنية بانها" جماعة من الافراد الوطنيين المتواجدين في اراضي دولة أو دول أخرى غير دولتهم الاصلية سواءً أكانوا لاجئين أو مهاجرين أو مقيمين فيها ".

وقد يكون تعريف الجالية الوطنية يأتي بمعنى ضيق وتشمل عنصر من العناصر الثلاث المشار اليها سلفاً كما في التعريف الوارد في قانون مجلس النواب المصري سالف الذكر الذي يشمل المصريين المقيمين في الخارج فحسب.

ويجدر الاشارة هنا بأنه من منظور احقية الجالية الوطنية في الترشيح والتمثيل لدى المجالس النيابية الوطنية اغلبية الدول التي سمحت بذلك قد أخذت بالمفهوم الضيق للمفردة وقصرت ممارسة الحق على مجموعة أو مجاميع تتوفر فيها شروط محددة وفقاً للقانون المنظم للموضوع، وهو قانون المجالس نفسها أو التشريعات الانتخابية التي تحدد فيها اهلية الترشيح.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لتمثيل الجاليات الوطنية في المجالس النيابية

قبل الدخول في دراسة موقف الدساتير من تمثيل الجاليات في المجالس النيابية الوطنية، قد يعترض الطريق سؤال مفصلي مفاده ما الضرورة في ان تمثل الجاليات الوطنية في البرلمان الوطني؟

فالإجابة على هذا السؤال بالنسبة الى الدول التي تصل اعداد افرادها المتواجدين خارج حدودها الاقليمي ملايين من البشر والذين لم تنقطع علاقتهم عن اوطانهم بصورة نهائية، من خلال اوجه الدعم التي يقدمونها الى ذويهم والى دولتهم من تحويلات مادية و مشاريع تنموية و خبرات علمية. تفرض من الاسباب التي دفعت تلك الدول الى تغيير النظرة الى مواطنيها المهاجرين من اشخاص تركوا اوطانهم واهملوا واجباتهم ازائها الى افراد تنمويين وذوي خبرات تكتسب اسرهم ومجتمعاتهم وبالأخير دولهم مكاسب اقتصادية كبيرة[٢].

ومن ذلك فإن تمثيل الجاليات الوطنية في المجالس النيابية يعد شأناً داخلياً لدولتهم الاصلية، وبالتالي البحث في الاسس القانونية لضمان هذا الحق يقتصر اساساً على النصوص الدستورية والقانونية الوطنية. بيد ان هناك من المفاهيم المتعلقة بدمج الهجرة مع مسار التنمية في البلدان الأصلية أو دول المصدر ما اعار اليها المؤتمرات والجهود الدولية وخاصة برنامج الامم المتحدة الانمائي والذي اصدر تقريره لتنمية البشرية عام ٢٠٠٩، والذي حث في توصياته ضرورة " ادماج الهجرة في مسار التنمية في الدول الاصلية أو دول المصدر"[٣].

---

[١] – المادة ٢ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

[٢] – ينظر: د.صالح زياني ، منير مباركية، نحو سياسة جزائرية لدمج الهجرة في مسار التنمية، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد الثالث عشر، جوان،٢٠١٥، ص٣١٣-٣١٤.

[٣] – تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) ، ص٧٦.

وتجسيداً لهذه الرؤية توجد في العالم أثنى عشر دولة تتيح لمواطنيها في الخارج ممارسة الحقوق السياسية وهذه لاتقتصر على الحق في التصويت بل وضعت من القواعد والأسس ما يضمن بها تمثيل هؤلاء في المجالس التشريعية الوطنية[١].

وعن الاساس الدستوري، قد يكون اوضح موقف دستوري لتقرير الحق في المشاركة السياسية للجاليات الوطنية المتواجدة خارج اقليم الدولة من حيث التصويت والترشيح، و وضع آليات تفصيلية لممارستها الى حد ما، هو ماجاء به دستور المغرب لسنة ٢٠١١، فقد جاءت في المادة ١٦ منه بأن " تعمل المملكة المغربية على حماية الحقوق والمصالح المشروعة للمواطنات والمواطنين المغاربة المقيمين في الخارج، في اطار احترام القانون الدولي والقوانين الجاري بها العمل في بلدان الاستقبال. كما تحرص على الحفاظ على الوشائج الانسانية معهم، ولاسيما الثقافية منها وتعمل على تنميتها وصيانة هويتهم الوطنية..".

وكذا المادة ١٧ التي جاءت فيها" يتمتع المغاربة المقيمون في الخارج بحقوق المواطنة كاملةً، بما فيها حق التصويت والترشيح في الانتخابات. ويمكنهم تقديم ترشيحاتهم للإنتخابات على مستوى اللوائح والدوائر الانتخابية، المحلية والجهوية والوطنية. ويحدد القانون المعايير الخاصة بالاهلية للانتخاب وحالات التنافس.كما يحدد شروط وكيفيات الممارسة الفعلية لحق التصويت وحق الترشيح ، انطلاقاً من بلدان الاقامة".

وفي نفس السياق تم تعزيز الموقف الدستوري الرامي لإتاحة المجال الى المغاربة المتواجدين خارج اقليم المملكة المغربية من خلال وضع التزامات على عاتق المؤسسات الدستورية العامة للعمل على ضمان أوسع مشاركة ممكنة لهم، في المؤسسات الاستشارية وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحدثها الدستور أو القانون[٢].

ومن الدساتير ايضاً يمكن الاشارة الى الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل والذي الزم الدولة على العمل لحماية حقوق المواطنين في الخارج ومصالحهم، والعمل على تعزيز هويتهم الوطنية وتمتين روابطهم مع الأمة وتعبئة مساهمتهم في تنمية بلدهم الأصلي[٣].

وكذلك الدستور المصري بدوره الزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحرياتهم، وتمكينهم من اداء واجباتهم العامة تجاه الدولة والمجتمع واسهامهم في تنمية الوطن. ولم يغفل الدستور مشاركتهم السياسية في دولة مصر فقد احال امر تنظيم مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءآت الى قانون يصدر لتلك الغاية [٤].

ومما يلاحظ ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن نصاً مماثلاً لما احتوته الدساتير المقارنة، فلم يخصص المشرع الدستوري اي نص يقر فيه المشاركة السياسية للعراقيين المتواجدين خارج اقليم العراق بصورة متميزة، برغم انه لم يمنع صراحةً ممارسة تلك الحقوق من قبل الجاليات العراقية عندما أورد نصاً عاماً يقر فيه الحقوق السياسية على اطلاقها للعراقيين رجالاً ونساءً[٥].

وبصدد الموقف الدستورى العراقي نرى بأنه وان اقر الحقوق السياسية للعراقيين دون استثناء سواءً تواجدوا داخل اقليم الدولة أو خارجه، اي إنه اقام العدل والمساواة بينهم، لكنه لم يكن أكثر توفيقاً في موقفه ازاء اقامة العدالة بالنسبة الى الفئات التي تتضائل فرص نجاحها في التمثيل النيابي وخاصةً الجاليات العراقية المقيمة في الخارج. هذا في حين ان الدستور نفسه قد اقر

---

[١] – وقد توزعت تلك الدول على القارات، منها أربعة دولة في اوروبا (كرواتيا وفرنسا و ايطاليا والرتغال) وخمسة دول في افريقيا(الجزائر، انغولا، القرن الأخضر، موزمبيق، ومصر) و ثلاثة في الأمريكيتين (كولومبيا، الاكوادور و بنما)،وفي آخر الدراسة سوف ندرج جدول مبين فيه الدول تلك وعدد المقاعد ونسبته مقارنةً مع العدد الكلي لمقاعد المجالس النيابية للدول تلك. للمزيد ينظر: كارلوس نافارو فييرو، ايزابيل مورالس، و ماريا غراتنشيف، التصويت الخارجي لمحة عامة وشاملة ، بحث منشور في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، بعنوان التصويت من الخارج، ٢٠١٢، ص٢٧–٢٨.

[٢] – المادة ١٨ من دستور المغرب لسنة ٢٠١١.

[٣] – المادة ٢٨ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل.

[٤] – المادة ٨٨ من دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

[٥] – فقد جاءت في المادة ٢٠ منه " للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق الانتخاب والتصويت والترشيح".

التمييز الايجابي لصالح فئات قومية أو اثنية، أو لصالح النساء من خلال تطبيق نظام الكوتا بحقهم والمتمثل بتخصيص عدد من المقاعد البرلمانية لأي فئة، أو تثبيت نسبة مئوية لضمان تمثيل النساء في مجلس النواب وهي ٢٥% من المقاعد النيابية[١].

المبحث الثاني

آليات تمثيل الجالية الوطنية في المجالس النيابية

بعد ان تناولنا فيما سبق من الدراسة تبين لنا بأن هناك توجهات حقيقية نحو تمكين الجاليات الوطنية لدى دول محددة في مشاركتها السياسية، وخاصة المشاركة في الانتخابات والاستفتاءآت مصوتاً، أو مرشحاً وممثلاً فيها ليس ممثلاً عن الناخبين المتواجدين في داخل اقليم الدولة بل ممثلاً عن الناخبين المتواجدين خارج اقليم الدولة. وبالمقابل توجد من الدول ما تتيح لجاليتها ممارسة حقوقها السياسية تصويتاً وترشيحاً وتوظيفاً بنفس السياق الذي اتاح به للمواطنين الآخرين المتواجدين في الداخل. لذلك سوف نقوم بدراسة هذا المبحث من خلال مطلبين نخصص المطلب الأول الى المشاركة العامة للجاليات في ممارسة الحقوق السياسية، والمطلب الثاني ندرس فيه المشاركة السياسية المتميزة للجاليات الوطنية:

المطلب الأول

التمثيل في اطار المشاركة السياسة العامة

وفقاً لهذه الطريقة الجاليات الوطنية تشارك في الحياة السياسية بنفس الآليات التي تشارك بها المواطنين المتمتعين بالحقوق السياسية في الداخل من دون ان يتم معاملة هؤلاء بأية تعاملات متمايزة، بل غالباً مايقر لها المعاملة المتساوية للدولة ازاء تمتعها بالحقوق السياسية[٢].

ومن ذلك فإن السبيل في الترشيح والتمثيل في المجلس النيابي الوطني يكون وفق القائمة الحزبية و في الدائرة الانتخابية التي تتواجد فيها اساميهم في داخل بلدهم الاصلي. وبالتالي جميع الاجراءآت المتعلقة بالترشيح شروطها واجراءآتها والدعاية الانتخابية وسائر العمليات الانتخابية سوف تكون في اطار القواعد القانونية واللائحية المعمولة بها لدى الجهة المشرفة على العملية الانتخابية، وهي بطبيعة الحال موحدة للجميع.

ويبدو ان النموذج العراقي هو اوضح مثال على الدول التي تتبنى هذه الطريقة، فوفقاً للإحصائيات الرسمية لدى وزارة الخارجية و وزارة الهجرة والمهجرين تصل اعداد العراقيين الناخبين المتواجدين في الخارج الى ٨٥٠ الف ناخب[٣]. ويتاح لهم المشاركة في التصويت عبر فتح مراكز انتخابية متعددة في دول العالم وخاصة تلك التي تتواجد فيها الجاليات العراقية بأعداد مكثفة. ويأتي أساس هذا التقرير والتماثل وفقاً لما جاء الدستور العراقي في المادة ٢٠ سالفة الذكر.

أما فيما يتعلق بحق الترشيح والتمثيل في مجلس النواب فإن الآلية المتبعة هي نفسها التي تطبق على العراقيين المتواجدين داخل الدولة، وذلك لأن الدوائر الانتخابية موزعة على حسب المحافظات دون ان تخصص دائرة أو أكثر للعراقين في الخارج.

---

[١] – والكوتا هي كلمة لاتينية الأصل وتلفظ باللغة الانجليزية (quota) وبالفرنسية(quote) وتعني في العربية الحصة أو النصيب، بيد انه اصطلاحاً يقصد بها تخصيص حصص محددة للفئات المهمشة في العمل والمؤسسات التعليمية والوظائف الحكومية ، وعلى مستوى النيابي يعنى بالكوتا تخصيص مقاعد في البرلمان لبعض الاقليات العرقية أو الدينية ، أو لبعض الفئات المهمشة في المجتمع التي يصعب عليها عند اتباع الطرق المعتادة الفوز بالمقعد أو المقاعد النيابية .للمزيد: ينظر هادي الشيب، البرلمانيات في ظل نظام الكوتا النيابية– دراسة حالة النائب الفلسطيني –،ط١، المركز الديمقراطي العربي، برلين– المانيا، ٢٠١٧، ص٢٧–٢٩؛ و كاثرين سميتس ، هل التمييز الايجابي منصف، مقالة منشورة ضمن سلسلة مقالات تحت عنوان(تطبيق النظرية السياسية– قضايا وتقاشات–)، ترجمة احمد محمود، ط١، المركز القومي للترجمة، القاهرة،٢٠١٣ ص ١٣٢– وماتليها.

[٢]– د.الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الانسان، ط٣، منشأة المعارف بالأسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٢١٣؛ د.هاني سليمان الطعيمات، حقوق الانسان وحرياته الاساسية، الشروق، ٢٠٠٣، ص٤١٧.

[٣] – المصدر الموقع الالكتروني للجزيرة : https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2018 تأريخ الزيارة ٢٠١٨/٢/٢٤ الساعة الثامنة مساءً.

والقانون عندما عرف المرشح من بين المصطلحات اعتبره" هو كل عراقي تم قبول ترشيحه رسمياً من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لعضوية مجلس النواب العراقي"[١]. دون ان يقيد الترشيح بالمقيمين في اقليم الدولة، واكد هذا الموقف عندما وضع شروط الترشيح دون ان تعير الى مكان اقامة الشخص كشرط من شروط الترشيح[٢].

كما ان حصص الكوتا من المقاعد لاتشمل الجاليات العراقية بل تقتصر على المكونات الاثنية والقومية للشعب العراقي، بصورة تخصص مقاعد محددة لتلك المكونات في اي دائرة انتخابية يتواجدون فيها مثل(دائرة بغداد، دائرة نينوى، دائرة دهوك، دائرة كركوك..)[٣] وكذلك المعاملة المتميزة تشمل النساء عند اشتراطه ان لايتضمن قائمة مرشحي الانتخابات من النساء عن٢٥%، وذهب ابعد من ذلك ولضمان تثبيت تلك النسبة في المجلس بأن قضى القانون في ان لاتقل نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب عن النسبة المذكورة[٤].

إذن أعضاء الجالية العراقية اذا ما ارادت ان تكتسب العضوية في مجلس النواب عليها اتباع نفس الآليات التي تتبعها المواطنين في داخل العراق، وبادء ذي بدء يتمثل في وجود اسمه ضمن القوائم الانتخابية المسجلة في المحافظة التي ينتمي اليها ويرشح نفسه ضمن القوائم الانتخابية المتنافسة للفوز بالمقاعد المخصصة للمحافظة. واذا ما كان المترشح من المكونات المشمولة بالكوتا في محافظته عندئذ يستطيع ان يترشح للفوز بالمقعد المخصص لهم وفقاً للانظمة والقرارات الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات.

ويمكن أن نسجل على هذا التنظيم الملاحظات التالية:

١- مع ان الدستور العراقي اقر المشاركة السياسية والتمتع بالحقوق المتعلقة بالتصويت والترشيح الانتخابي الى العراقيين بصورة عامة سواءً تواجدوا داخل اقليم الدولة أو خارجه. إلا ان ممارسة هذا الحق بالنسبة الى الجاليات العراقية تكاد ان تقتصر على التصويت فقط وذلك لما للترشيح من شروط ومتطلبات تقتضي تواجد المرشح داخل اقليم الدولة لترقية فرصه للفوز بمقعد نيابي في الدائرة التي ينتمي اليها.

٢- وفي حال فوز المرشح الذي ينتمي الى جالية من الجاليات العراقية فإنه لايمثل الناخبين ضمن جاليته أو حتى الجاليات بصورة عامة، بل يمثل الناخبين المسجلين في دائرة المحافظة التي ينتمي اليها، وبطبيعة الحال فان غالبية الناخبين في تلك الدائرة هم من الافراد المتواجدين في المحافظة هذا من جانب، ومن جانب آخر الجالية أو الجاليات هي بالأساس متكونة من افراد منتمين الى محافظات أو بالأحرى الى دوائر انتخابية متابينة، مما يحتمل ان تذهب اغلبية اصواتهم الى دوائر أخرى غير الدائرة التي ترشح عنها المرشح المنتمي اليها.

٣- من الأمور التي تعد مدار جدل واسع هو آلية حضور النائب عن الجاليات الوطنية جلسات البرلمان، فالقوانين والأنظمة المتعلقة بمجلس النواب وانتخابه تشترط حضور النائب جلسات البرلمان وحددت جزءآت مالية وانضباطية للنائب المتخلف عن الحضور لجلسات برلمانية محددة[٥]. الأمر الذي يفهم منه ان افراد الجالية العراقية في الخارج اذا ما رشحت في الانتخابات عليها الرجوع الى اقليم الدولة وحضور الجلسات بانتظام، أي انقطاعه عن الجاليات العراقية ومشاكلها ومطالبها طيلة فترة عضويته وهذا لايتوائم مع فكرة تمثيل الجاليات، لأن النائب في الترشيح والانتخاب والتمثيل و ممارسة العمل النيابي بعيد بصورة كبيرة عن الجاليات العراقية في الخارج.

---

[١] – المادة ١ من قانون مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

[٢] – فقد حددت المادة ٨ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل شروط الترشيح وهي : أولاً- شروط الناخب. ثانياً: الايقل عمره عن (٣٠) ثلاثين سنة عند الترشيح .ثالثاً: ان لايكون مشمولاً بقانون الهيئة المسائلة والعدالة أو اي قانون آخر يحل محله. رابعاً: ان يكون حاصلاً على شهادة الاعدادية كحد ادنى أو مايعادلها. خامساً: أن لايكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام. خامساً: ان لايكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية عند ترشحه.

[٣] – المادة ١١ من نفس القانون.

[٤] – المادة ١٣/أولاً من القانون نفسه.

[٥] – المادة ١٠/ثانياً والمادة ١١ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.

المطلب الثاني

التمثيل المتميز عن المشاركة العامة

لاحظنا فيما سبق بأن مواقف الدساتير ازاء الجاليات الوطنية قد تغير وخاصةً الدساتير الحديثة التي صدرت بعد الألفية الثانية للميلاد في الدول محل المقارنة في الدراسة. بصورة اصبحت الجاليات الوطنية مرتكزاً واضحاً للإهتمام و ترقية شؤونها حيث تتواجد من قبل دولتهم الاصلية، مما يعني ان اهتمام الدولة ورعاية مصالح المواطنين باتت لاتقتصر على الذين يتواجدون في اقليمها، بل تعدت اقليم أو اقاليم متابينة لتقرير الحماية والحقوق لمواطنيها[١]. الى حد لجئت بعض الدول الى مأسسة شؤون جالياتها بواسطة انشاء مجالس ولجان ادارية رسمية لها وربطها بالسفارات والقنصليات بموجب قوانين صادرة بصدد تنظيمها وتحديد آلية تشكيلها و تعيين اختصاصاتها.

ومن ضمن الاهتمام المتميز لبعض الدول ازاء جالياتها الوطنية يتمثل بتعزيز مكانتها في المجلس النيابي التشريعي من خلال ضمان تمثيلها بمقاعد نيابية. ومع ذلك فإن الاسلوب المتبع في تمثيل ممثلي الجالية الوطنية في المجلس النيابي يختلف من دولة لآخر تبعاً للأسلوب المتبع في التمييز الايجابي لصالحها أو طرق تطبيق الكوتا الانتخابي [٢].

ففي دولة مصر الجاليات المصرية متمثلة في مجلس النواب، جراء تدخل المشرع الصريح من خلال اشتراطه في ان يضمن أية قائمة انتخابية عدداً محدداً من المصريين المقيمين في الخارج.

وفرص نجاح المرشحين عن المصريين المقيمين في الخارج كبيرة على الرغم من النظام الانتخابي المصري لم يقم بتحديد دائرة انتخابية أو أكثر للناخبين المقيمين في الخارج، وذلك بسبب النظام الانتخابي المتبع في القانون، حيث انتهج نظاماً مركباً لشغل المقاعد الانتخابية، تملأ ٤٢٠ مقعداً عن طريق الانتخاب الفردي و ١٢٠ مقعد عن طريق الانتخاب بالقائمة المغلقة المطلقة[٣]. وتوزع الدوائر الانتخابية الفردية بعدد المقاعد المعينة في القانون، أما دوائر الانتخاب بالقائمة المغلقة توزع الى اربعة دوائر تخصص لدائرتين الأولى ١٥ مقعد لأي منهما، وللدائرتين الثانية ٤٥ مقعداً لأي منهما[٤].

علماً ان المصريين المقيمين في الخارج مهد القانون لهم الترشيح من خلال اشتراطه أن يتضمن القوائم الانتخابية المتنافسة في الدائرتين الاولى على مترشح عنهم، والقوائم المتنافسة في الدائرتين الثانية على ثلاثة مترشحين[٥]. وبطبيعة الحال المترشحين ضمن القوائم المغلقة في حال فوزها بمقاعد نيابية توزع تلك المقاعد وفقاً للتسلسل الوارد في اسماء المترشحين في

---

[١] – وهذا الاهتمام لاتقتصر فقط على الدول محل المقارنة، بل هناك نماذج من الدول الأوروبية مثل اسبانيا والبرتغال حيث كانتا من الدول المصدرة للهجرة، وكذلك فرنسا من خلال " المجلس الأعلى الفرنسي بالخارج" . ينظر: د.صالح زياني، منير مباركية، المرجع السابق، ص٣٢٢.

[٢] – وتتعدد الطرق تلك الى انواع ،هي : ١– نظام تخصيص المقاعد. ٢– نظام الحد الأدنى كنسبة مئوية للتمثيل. ٣– نظام التمثيل النسبي وفقاً لعدد الاقليات. ٤– التصويت التفضيلي. ٥– إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية. ٦– غلق دوائر على اعضاء الاقليات أو المناطق الجغرافية الخاصة ٧– استخدام آليات التمثيل الفوقي لمجاميع الاقليات. ٨– القوائم الموحدة للأقليات. ٩– عضو يمثل الاقلية عن كل مقاطعة. ١٠– تحديد رقم محدد في القوائم النسبية مخصص للأقليات. ١١– نظام مناطق العضو الواحد..الخ. ينظر: مجدي خليل، التجارب الدولية في تمثيل الاقليات والفئات المهمشة،مقالة منشورة في الحوار المتمدن على الرابط التالي: http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=101288&r=0 بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٣٠ . تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٢٠. د.حسام الدين علي مجيد، سياسة التمييز الايجابي والكوتا النيابية: مقاربات ادارة التنوع الثقافي،منشور ومتاح على الرابط التالي:

https://www.researchgate.net/publication/304168864 ، بتأرخ ١١/ ٢٠١٥ ، ص٨ ومانليها.

[٣] – المادة ٣ من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

[٤] – المادة ٤ من نفس القانون.

[٥] – حيث جاءت في المادة ٥ من القانون اعلاه بأنه " ..... يتعين ان تتضمن كل قائمة مخصص لها عدد ١٥ مقعداً الاعداد والصفات الآتية :.... مترشح من المصريين في الخارج .. ويتعين ان تتضمن كل قائمة مخصص لها عدد ٤٥ مقعداً الأعداد والصفات الآتية:..... ثلاثة مترشحين من المصريين في الخارج." .

القائمة وليس على اساس حجم الاصوات التي حصل عليها المرشحون في القائمة[١]. الأمر الذي يعزز من امكانية فوز مترشحي الجالية المصرية وخاصةً اذا ما كانت اساميهم تقدمت المترشحين الآخرين.

وبالفعل وفقاً لهذه الآلية فازت ثمانية مترشحين عن المصريين المقيمين في الخارج بثمانية مقاعد برلمانية في أول تجربة لتطبيقها في انتخابات ٢٠١٥ بعد الاقرار الدستوري والتنظيم القانوني سالفي الذكر[٢].

وقد ثارت بصدد التنظيم القانوني لتمثيل الجاليات المصرية بالخارج مجموعة من التساؤلات، منها هل يعد الطريقة المتبعة لانتخاب نواب عن الجالية المصرية كفيلة بإنجاح ممثلين حقيقين عن الجالية نفسها؟ ولئن هؤلاء النواب لايقيمون بالضرورة في اقليم دولة مصر، اذن كيف يضمن تواجدهم في الجلسات البرلمانية؟[٣].

فيما يتعلق بالتساؤل الأول و وفقاً لما تقدم يتبين بصورة واضحة بان الفائزين عن المصريين في الخارج بمقاعد برلمانية اساس تمثليهم ترجع الى الشروط الذاتية في المترشح لكي يضمن موقعه في اية قائمة انتخابية، وليس الى كونهم ممثلين عن الناخبين المتواجدين خارج اقليم مصر.

الأمر الذي دفع الوزارة المعنية بشؤون الهجرة في مصر الى تقديم رؤيتها نحو اعداد مشروع قانون يتضمن جزئية تقضي بضرورة ان يتم انتخاب النواب الممثلين عن المصريين بالخارج عن طريق ناخبي الجاليات المصرية[٤].

أما التساؤل الثاني فإن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري عالجت هذا الأمر عن طريق افساح المجال امام نواب عن المصريين في الخارج في عدم حضور جلسات المجلس واتاح لهم الحضور فقط في جلستين في الشهر[٥].

بيد ان التجربة الجزائرية فيما يتعلق بتمثيل الجاليات الوطنية (التي تصل اعدادها الى مايقارب ٧ ملايين فرد) في المجلس الشعبي الوطني جاءت بصورة مغايرة الى حد ما عندما عين القانون نظام الكوتا لها وحدد ثمانية مقاعد للجاليات تملأ عن طريق ناخبيها وفي الدوائر المخصصة لذلك في الخارج.

وقد تم لتنفيذ ذلك تحديد اربع مناطق جغرافية تخصص لأي منها مقعدين اثنين، واي منطقة تضم دول ومدن متباينة حددها وزارة الخارجية الجزائرية في قرارها، كما ان الترشيحات لشغل المقاعد الثمانية تكون لدى اللجان الدبلوماسية و القنصلية المعينة في القرار و وفقاً للآجال المحددة،[٦]. اما الاشراف على الاجراءآت الانتخابية تكون لدى اللجنة الانتخابية للمقيمين في الخارج[٧].

---

[١] – وتعني طريقة القائمة المغلقة بأن الناخب يعطي صوته الى احد القوائم الانتخابية فحسب دون ان يكون له الحق في اعادة ترتيب المرشحين في القائمة أو تفضيل احدهم على آخر. للمزيد ينظر : بلال امين زين الدين ، النظم الانتخابية المعاصرة، ط١، دار الفكر الجامعي،الأسكندرية، ٢٠١١، ص ٦٢–٦٣؛ د.فوآد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ٤٠٣؛ د.حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٢، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص٧٠.

[٢] – وتم تمثيل ثمانية نواب عن المصريين بالخارج فى برلمان ٢٠١٥ ،من قائمة في حب مصر، وهم النائب رشاد عبد الحميد شكرى محمد مدير العلاقات العامة والإعلامة بشركة "رولكس" بالسعودية ، والنائبة منى الشبراوى مذيعة سابقة بإذاعة إسكندرية، والنائب حمدى سعد عمر رجل أعمال من العاملين بدولة الكويت القيادي بحزب الوفد، والنائبة رشا عبد الفتاح، والنائب شريف محمد فخري حنفي نائب رئيس صندوق الاستثمار للشرق الأوسط بدبي ، والنائبة غادة غريب محمود، مديرة بشركة "دو" للاتصالات بالإمارات، والنائب معتز سليمان السعيد المقيم بالصين ويعمل رئيس مجلس إدارة مجموعة "يونيون جروب القابضة" ، والنائبة نانسي سمير أحمد. من العاملات بسلطنة عمان. ينظر: سهاد سعيد، نواب المصريين بالخارج ..خارج الخدمة، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني بوابة البرلمان، على الرابط التالي: https://www.parliamentgate.net بتأريخ ٢٠١٨/١/٢٥ .تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢٦.

[٣] – ينظر: سهاد سعيد، المرجع أعلاه.

[٤] – ينظر: رؤية الوزارة المذكورة، المرجع الذي سبق الاشارة اليه في الدراسة.

[٥] – المادة ٣٦٧ من قانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ النتعلق باصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري

[٦] – وبالفعل فقد تم انتخاب النواب الثمانية، أربعة نواب تمثل الجالية الجزائرية في فرنسا، نائب واحد مقيم في بلجيكا ممثلاً عن الجاليات الجزائرية في دول اوروبا عدا فرنسا،ونائب مقيم في تونس ممثلاً عن الجاليات المتواجدة في دول افريقيا، ونائب واحد ممثلاً عن الجالية الجزائرية المتواجدة في الدول العربية، ونائب مقيم في امريكا يمثل الجاليات الجزائرية في امريكا الشمالية والجنوبية وآسيا واوقيانوسيا.ينظر: كلمة السيد محمد قحش، نائب برلماني عن الجاليات عن منطقة أمريكا، آسيا،اوقيانوسيا ضمن فعاليات الملتقى العالمي الأول للمجالس والمؤسسات الممثلة للجاليات في الخارج، الرباط، المملكة المغربية،٣ و ٤ مارس ٢٠٠٩.

[٧] – المادة ١٦٣ من قانون عضوي رقم ١٠–١٦ بتأريخ ٢٥ غشت ٢٠١٦ بشأن نظام الانتخابات.

أما في المغرب فإن هناك توجه الى حد ابعد لتمثيل الجاليات المغربية في الخارج في المجلس النيابي بصدد تنفيذ وتطبيق المواد الدستورية التي تحث على الرعاية والحفاظ على مصالح الجاليات، ذلك الأمر الذي دفع الاحزاب الممثلة في البرلمان الى تقديم مشروع قانون يقضي بتوزيع المقاعد الانتخابية وفقاً لتخصيص مقعد نيابي واحد الى عدد محدد من المواطنين واحتساب المقاعد المخصصة الى المغاربة في الخارج وفقاً لأعدادهم، وكذلك توزيع الدوائر الانتخابية في الخارج لأجل مليء تلك المقاعد التي عينها المشروع بستين مقعد نيابي وفقاً لأعداد المغاربة الموجودين في الخارج [١].

ومع ذلك فإن تمثيل الجالية الوطنية في البرلمان مرتبط اساساً بفكرة الدولة وقناعة التنظيمات السياسية الممثلة في البرلمان الذي من الضروري ان يصدر قانون لتنظيم الآلية والاجراءآت الانتخابية والحصص لتمكين افراد الجاليات من تعزيز فرصهم للفوز بالمقعد او المقاعد النيابية. وبطبيعة الحال فإن قناعة وتوجه القوى السياسية في الدولة تستطيع ان تعدل وتغير من نظام تمثيل الجاليات في المجلس النيابي الوطني في الدورات اللاحقة، بل حتى الغائه مثلما فعلت جزر كوك بالغاء المقعد الوحيد المخصص للناخبين في الخارج[٢].

ففي هذا الجدول يبين التمثيل السياسي لناخبي الجاليات الوطنية في المجالس النيابية التشريعية الوطنية في اثنى عشرة دولة[٣]:

	الدولة	العدد الكلي لمقاعد المجلس التشريعي	عدد المقاعد المخصصة للجاليات	نسبة تمثيل الجاليات في المجلس
١	الجزائر	٣٨٩	٨	%٢
٢	انغولا	٢٢٠	٣	%١,٤
٣	القرن الاخضر	٧٢	٦	%٨,٣
٤	كولومبيا	١٦٦	١	%٠،٦
٥	كرواتيا	١٥٢	٦	%٣،٩
٦	الاكوادور	١٣٠	٦	%٤،٦
٧	فرنسا	٣٣١	١٢	%٣،٦
٨	ايطاليا	٦٣٠	١٢	%١،٩
٩	موزمبيق	٢٥٠	٢	%٠،٠٨
١٠	بنما	١٣٠	٦	%٤،٦
١١	البرتغال	٢٣٠	٤	%١،٧
١٢	مصر	٥٩٦	٨	%١،٣٤

[١] – مشروع قانون مقدم من قبل الفريق الاشتراكي الممثلة في مجلس النواب المغربي بتخصيص ٣٠ مقعداً للجالية المغربية، بيد ان الفريق الاستقلالي طالب بتخصيص ٦٠ مقعداً لهم . ينظر تفصيل المشروعين ، عبدالحكيم محي الدين، حق تمثيل المغاربة في البرلمان المقبل، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني :

https://www.maghress.com/rissalatalomma/1283 بتأريخ ٢٦-٣-٢٠١٤.

[٢] – ينظر: جراهام هاسال، الغاء مقعد الناخبين في الخارج، بحث منشور في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، بعنوان التصويت من الخارج، ٢٠١٢ ، ص٥٠-٥٣.

[٣] - ينظر: كارلوس نافارو فييرو، ايزابيل مورالس، و ماريا غراتنسشيف، المرجع السابق، ص٢٨.

الخاتمة

في ختام الدراسة في الموضوع توصلنا الى مجموعة من النتائج، ونقدم بصدد البعض منها توصيات ومقترحات، مثلما يأتي:

أولاً: النتائج

١- بات اهتمام الدولة الأصلية لجالياتها المقيمين في الخارج تبرز بصورة واضحة من خلال تأسيس مجالس ادارية لها في الدول التي يتواجدون فيها، بل ان الأمر وصل الى توثيق الصلة بين هؤلاء وبين البلد وأمورها في الداخل من خلال الاستفادة من امكانياتهم المادية وطاقاتهم العلمية وخبراتهم المكتسبة في شتى المجالات، الى ان وصل الاهتمام الى اتاحة المجال وتعزيز فرص النجاح لتمثيلها في المجلس النيابي التشريعي الوطني.

٢- بيد ان اول ما يعترض طريق الجاليات نحو تحقيق هدفهم في التمثيل داخل المجلس النيابي هو تحديد مفهوم الجالية في التشريعات واللوائح المنظمة للحالة، والتي قد تضيق أو توسع من مفهومها وبالتالي تكتسب من ورائها فئة عريضة من الجاليات حق الترشيح والتمثيل في المجلس أو تحرم مجاميع كبيرة منهم من ذلك الحق.

٣- ان التعريف الواسع للجالية الوطنية برأينا يتطلب ان يشمل على العناصر الثلاث(اللاجيء، المهاجر، المقيم في الخارج)، وبموجبه يمكن تعريفها بأنها(جماعة من الافراد الوطنيين المتواجدين في اراضي دولة أو دول أخرى غير دولتهم الاصلية سواءً أكانوا لاجئين أو مهاجرين أو مقيمين فيها).

٤- أما التعريف الضيق بصدد تحقيق التمثيل في المجلس النيابي للجاليات هو الذي جاء به قانون مجلس النواب المصري والذي يحصره فقط بالمصريين المقيمين في الخارج والذي يستبعد منها الى حد كبير اللاجئين والمهاجرين غير الشرعيين.

٥- الأمر الملاحظ في الدول التي لديها جاليات عريضة وبأعداد تفوق الملايين من الأفراد تضمن في دساتيرها الحديثة نصوص وبنود تلزم سلطات الدولة بالعمل على ترقية شؤونها ورعاية مصالحها حيث تتواجد، وكذلك تمكينها من ممارسة الحقوق السياسية التي تقرها الدستور للمواطنين وازالة العوائق التي قد تعتري طريقها في سبيل ذلك. بصورة اصبحت تلك النصوص أساساً متيناً للمشرعين في تنظيم وتعزيز مشاركتها السياسية وخاصةً التمثيل في المجلس النيابي الوطني.

٦- كما انه يلاحظ في الانظمة القانونية محل المقارنة يختلف الآليات والأساليب المعتمدة في تحقيق تمثيل الجاليات في المجالس النيابية الوطنية، منها ما يمنحها الفرص المتساوية مع المتواجدين داخل اقليم الدولة، ويقر بصورة عامة الحقوق السياسية للمواطنين من حق التصويت وحق الترشيح وحق تولي الوظائف العامة ، ومثاله العراق.

٧- ومنها ما يقر للجاليات مشاركة متميزة من خلال تعزيز فرص نجاحها للتمثيل البرلماني، من خلال منحها التمييز الايجابي، وتحديد مقاعد الكوتا لها كما في الجزائر، أو تعزيز نجاحها من خلال اشتراط القانون بأن تتضمن القوائم الانتخابية ممثلين عن الجاليات الوطنية مثلما هو عليه الحال في مصر.

٨- ومع ذلك فإن هناك من العوائق ماتعترض هذا التمثيل، وعيوب تلحقه، ابرزها من ينتخب النائب البرلماني الممثل للجالية؟ هل ينتخب من قبل الناخبين في داخل الدولة أم ينتخب عن طريق دوائر انتخابية خاصة بناخبي الجالية الوطنية؟ وكيف هي الآلية في حضور الجلسات البرلمانية وهو مقيم خارج اقليم الدولة؟

ثانياً: المقترحات

لأن اعتاد اسلوب كتابة البحث القانوني ان يقدم التوصيات والمقترحات بصدد نتائجه الى الجهات الرسمية الداخلية أو الجهات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها، لذلك فإن التوصيات سوف تقتصر على النموذج العراقي:

١- ندعو المشرع الدستوري في العراق ان يحذو حذوة المشرعين الآخرين ويقر في الدستور في اول تعديل له تقرير التزام على الدولة وسلطاتها العمل على رعاية مصالح الجاليات العراقية وتمكينها من ممارسة الحقوق السياسية وترقية

فرصها في الترشيح والتمثيل في المجالس النيابية، على اعتبار ان العراق دولة اتحادية وتوجد فيها اكثر من مجلس نيابي تشريعي.

٢- وندعو المشرع في العراق وفي اقليم كوردستان تحديد مفهوم الجالية العراقية وتعيين عناصرها و شرائط ممارستها للحق في الترشيح في اطار القوانين الانتخابية، و وضع تنظيم قانوني لتعزيز فرص تمثيلها في المجالس النيابية، ونفضل ان تكون بواسطة تعيين كوتا لها بصورة مؤقتة تمهيداً لتنظيم آخر تلائم التوزيع الجغرافي للجاليات، وتقرر التمثيل وفقاً لرأي الناخبين في الجاليات العراقية وذلك من خلال تحديد دائرة انتخابية أو أكثر لها.

قائمة المراجع

أولاً: المعاجم والقواميس

١- المعجم الوسيط- مجمع اللغة العربية بالقاهرة، ١٩٦٠.

٢- هةنبانة بورينة، قاموس كردي-فارسي، هةزار موكرياني، م١، سروش، تهران،١٣٦٩، ص٣٦٣.

ثانياً: الكتب والدوريات

١- بلال امين زين الدين ، النظم الانتخابية المعاصرة، ط١، دار الفكر الجامعي،الأسكندرية، ٢٠١١

٢- تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP

٣- د.الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الانسان، ط٣، منشأة المعارف بالأسكندرية ، ٢٠٠٤

٤- د.حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٢، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

٥- د.فوآد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

٦- د.هاني سليمان الطعيمات، حقوق الانسان وحرياته الاساسية، الشروق، ٢٠٠٣.

٧- دليل العمل في حالة الطوارىء، مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاصدار الثاني، مصر،٢٠٠٠

٨- كاثرين سميتس ، (تطبيق النظرية السياسية- قضايا وتقاشات-)، ترجمة احمد محمود، ط١، المركز القومي للترجمة، القاهرة، ٢٠١٣

٩- هادي الشيب، البرلمانيات في ظل نظام الكوتا النيابية- دراسة حالة النائب الفلسطيني -،ط١، المركز الديمقراطي العربي، برلين- المانيا

ثالثاً: الابحاث والدراسات

١- جراهام هاسال، الغاء مقعد الناخبين في الخارج، بحث منشور في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، بعنوان التصويت من الخارج، ٢٠١٢.

٢- جودي تومبسون، دراسة حالة العراق (العراق:الشتات الكبير والمخاوف الأمنية) بحث منشور في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، بعنوان التصويت من الخارج، ٢٠١٢

٣- د.احمد عبدالله الماضي، د.ناظر احمد منديل، الهجرة الدولية دراسة في اطار القانون الدولي العام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، س١، م١، ع٣ ، ج١، آذار ٢٠١٧

٤- د.صالح زياني ، منير مباركية، نحو سياسة جزائرية لدمج الهجرة في مسار التنمية، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد الثالث عشر، جوان،٢٠١٥

٥- د.منصور محمد احمد ، ود. جمال جبريل، نظم الانتخابات العامة، جمعية السادات للتنمية والرعاية ،٢٠١٢

٦- السيد محمد قحش، نائب برلماني عن الجاليات عن منطقة أمريكا، آسيا،اوقيانوسيا ضمن فعاليات الملتقى العالمي الأول للمجالس والمؤسسات الممثلة للجاليات في الخارج، الرباط، المملكة المغربية،٣ و٤ مارس ٢٠٠٩.

٧- كارلوس نافارو فييرو، ايزابيل مورالس، و ماريا غراتتسشيف، التصويت الخارجي لمحة عامة وشاملة ، بحث منشور في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، بعنوان التصويت من الخارج، ٢٠١٢

رابعاً: الدساتير والقوانين والصكوك الدولية

١- قانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة العراقي رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨

٢- قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

٣- دستور المغرب لسنة ٢٠١١

٤- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل

٥- دستور مصر لسنة ٢٠١٤

٦- قانون مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل

٧- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.

٨- قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

٩- قانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ النتعلق باصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري

١٠- قانون عضوي رقم ١٠-١٦ بتأريخ ٢٥ غشت ٢٠١٦ بشأن نظام الانتخابات.

خامساً: المراجع الالكترونية

١- نص الرؤية المذكورة للوزارة المنشور على الموقع الالكتروني:
http://www.soutalomma.com/Article/814982/ بتأريخ ٢٠١٨/٥/٩ ، تأريخ الزيارة ٢٠١٩ /٢/٢٠ الساعة ٧ م.

٣- الموقع الالكتروني للجزيرة : https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2018 تأريخ الزيارة ٢٠١٨/٢/٢٤ الساعة الثامنة مساءً.

٤- مجدي خليل، التجارب الدولية في تمثيل الاقليات والفئات المهمشة،مقالة منشورةفي الحوار المتمدن على الرابط التالي:
http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=101288&r=0 بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٣٠ . تأريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٢٠

٥- سهاد سعيد، نواب المصريين بالخارج ..خارج الخدمة، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني بوابة البرلمان، على الرابط التالي: https://www.parliamentgate.net بتأريخ ٢٠١٨/١/٢٥ .تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٢٦.

٦- عبدالحكيم محي الدين، حق تمثيل المغاربة في البرلمان المقبل، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني :

٧- https://www.maghress.com/rissalatalomma/1283 بتأريخ ٢٦-٣-٢٠١٤.

د.حسام الدين علي مجيد، سياسة التمييز الايجابي والكوتا النيابية: مقاربات ادارة التنوع الثقافي،منشور ومتاح على الرابط التالي: https://www.researchgate.net/publication/304168864 ، بتأرخ ١١/ ٢٠١٥

Summary

It is evidential that the exercise of political rights as a general rule is restricted to the naturalized citizens, i.e., those who hold the nationality of the state (theoretically at least) without their presence being an obstacle to the exercise of these rights, whether they are residents within or outside the state and residing in foreign countries permanently or temporarily.

This subject has taken another dimension in some countries when the numbers of citizens who are abroad are very large due to accidents, wars and economic crises and different living conditions and crises. Thus, such numbers are gathered in large quantities in more than one foreign country under the name of "national communities."

The role of these communities has become evident through providing financial benefits, development projects and the acquisition of diverse experiences in their mother country, which has led the state to view these changes as imperative, and granting them representation in national parliaments. In turn, this has resulted in various theoretical directions by constitutional legislators and legislative authorities through the legal texts relating to general elections.

In countries such as Iraq, the Iraqi communities under the constitutional text have the same political rights as the citizens of the state, and their members are entitled to stand for parliamentary councils in their constituencies. However, in other countries, such as Egypt and Algeria, a form of positive discrimination has been adopted and regulated for the benefit of its

members living abroad to enable them to win parliamentary seats and represent them in parliamentary assemblies.

Therefore, the study on the subject focused on the analysis of the constitutional and legal texts related to the study terminologies and concepts, comparing between the legal systems under study and it was found that it was limited to specific countries. (Egypt, Algeria, Morocco and Iraq), consequently, the study reached a set of results and made recommendations for it.

Keywords: national communities, parliament, candidate, mother country, host country, positive discrimination.