

نحو سياسة عامة راشدة في العراق*

أ.د. طه حميد حسن العنبي/كلية العلوم السياسية/جامعة المستنصرية

المقدمة:

أضحت النظم السياسية المعاصرة تولى السياسة العامة إهتماماً بالغ الأهمية وذلك من منطلق إن فاعلية النظام السياسي ونجاعته تتوقف على تبني سياسة عامة راشدة، وتستدعي الأخيرة العمل من قبل كل مكونات وعناصر هذا النظام بروح الفريق الواحد وعبر الاسترشاد بمنهجية علمية مدروسة وقابلة للتنفيذ بفاعلية على الأرض، وهذا هو معيار التمييز بين النظم السياسية المتطورة التي ذلت بل وإجتازت كل التحديات والعقبات والأزمات - بدءاً بأزمة بناء الدولة مروراً بأزمة بناء الأمة وأزمة التوزيع وإنتهاءً بأزمة المشاركة- التي تعترض سبيلها نحو تحقيق الرفاهية لشعبها، وبين النظم السياسية المتأخرة أو الفاشلة التي يعد العراق من قبيل تلك النظم وذلك بفعل عدم تبني القائمين على إدارة مؤسساته الدستورية والسياسية الرسمية وشبه الرسمية وغير الرسمية سياسة عامة واضحة المعالم.

أولاً- أهمية البحث:

إن معيار الحكم على رشادة أي نظام سياسي وصلاحه يتوقف على قدراته وأداء مؤسساته ومنجزاتها على كل الصُّعد: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية، ويدخل كل ذلك في إطار مايسمى بـ(السياسة العامة)، وعلى ذلك يعد هذا البحث بمثابة محاولة للتعرف على ماهية المؤسسات السياسية والدستورية التي تشكلت على وفق دستور عام ٢٠٠٥م النافذ، وطبيعة الأسباب التي تقف وراء تدني مستوى أداء تلك المؤسسات ما أفضى إلى غياب رؤية وقدرة واضحة على صنع وتنفيذ سياسة عامة واضحة المعالم.

ثانياً- إشكالية البحث وأهدافه:

لاجرم أن الخلل البنيوي الذي شاب مؤسسات الدولة الدستورية والسياسية، وعلى وجه الخصوص البرلمان والحكومة (مجلسي النواب والوزراء) أنعكس بشكل سلبي على أداء تلك المؤسسات ما أفضى إلى غياب سياسة عامة واضحة المعالم، وقد تجلّى ذلك في تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والخدمية فضلاً عن تردي الأوضاع السياسية والأمنية مما أفضى إلى تعاظم خيبة الأمل وتفاقم حالة الإحباط في نفوس المواطنين العراقيين.

وعلى ذلك يهدف بحثنا إلى الإجابة على جملة من التساؤلات منها:

١. ما أهم المؤسسات الدستورية والسياسية التي تشكلت في العراق على وفق دستور عام ٢٠٠٥؟ ومم تتكون وكيف تتكون تلك المؤسسات؟
٢. ما دور تلك المؤسسات في صنع السياسة العامة على وفق دستور سنة ٢٠٠٥؟
٣. ما أهم المعوقات والتحديات التي أثرت على أداء تلك المؤسسات وسببت إخفاقها في إطار صنع السياسة العامة؟
٤. ما السبل الكفيلة لمواجهة المعوقات والتحديات التي مازالت تواجه تلك المؤسسات للقيام بمهمة صنع سياسة عامة راشدة؟

ثالثاً- فرضية البحث:

ينطلق بحثنا هذا من فرضية مفادها: (بعد مرور أكثر من عشر سنوات على دخول الدستور حيز النفاذ مازالت السياسة العامة في العراق غير واضحة المعالم إن لم نقل إنها في حالة تخبط وذلك بفعل غياب المنهجية الواضحة لدى القائمين على إدارة مؤسسات الدولة على وجه الخصوص، وكل المؤسسات والهيئات والمنظمات المكونة للنظام السياسي على وجه العموم)، لذا هناك حاجة ماسة لبناء أسس منهجية واضحة تكون بمثابة المرشد لعمل كل تلك المؤسسات والهيئات والمنظمات حاضراً ومستقبلاً.

رابعاً- مناهج البحث:

بغية التحقق من صحة فرضية البحث والتوصل إلى نتائج علمية وواقعية نرى من المناسب الاسترشاد بكل من المنهج المؤسسي ومنهج تحليل النظم، أما المنهج المؤسسي فيسهل لنا مهمة معرفة ماهية المؤسسات التي تشكلت خلال المدة الزمنية المحددة للبحث، أما منهج تحليل النظم فسيعيننا على تتبع المراحل التي تمر بها عملية صنع السياسة العامة وآليات مراجعتها وتقويمها.

خامساً- مصطلحات البحث:

من المصطلحات الأساسية التي نستعملها في هذا البحث وهي التي تكون بمثابة كلمات مفتاحيه (Keywords) هي: المؤسسة، النظام السياسي، السياسة العامة، التشريع، التنفيذ، الرقابة، التقويم.

سادساً- نطاق البحث:

للبحث نطاق زمني وآخر موضوعي، أما النطاق الزمني فينحصر في المدة بين ٢٠٠٦م ولغاية كتابة تلك السطور بداية عام ٢٠١٦م، أما النطاق الموضوعي فيتمحور حول عملية صنع السياسة العامة وسبل تقويمها في العراق في المدة المذكورة.

سابعاً- خطة البحث:

ينقسم هذا البحث - فضلاً عن المقدمة والخاتمة- على المباحث الآتية:

المبحث الأول: إطار نظري.

المبحث الثاني: بنية المؤسسات الدستورية والسياسية وإختصاصاتها على وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

المبحث الثالث: واقع السياسة العامة في العراق في المدة بين ٢٠٠٦م-٢٠١٦م.

المبحث الرابع: سبل صنع سياسة عامة راشدة (تقويم الأداء).

المبحث الأول: إطار نظري

سنتناول في هذا المبحث مفهوم السياسة العامة والمفاهيم ذات الصلة في المطلب الأول، ومن ثم نتناول عملية صنع السياسة العامة وآليات تنفيذها وتقييمها وسبل تقويمها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة والمفاهيم ذات الصلة

يتداخل مفهوم السياسة العامة مع الكثير من المفاهيم كالنظام السياسي، الإدارة العامة، وغيرها، لذا سنحاول التعرض لبعض هذه المفاهيم.

أولاً- السياسة: السياسة مشتقة من لفظة (ساس) وهي تعني الترويض والقيادة، وهي نشاط إنساني يتعلق بالسلطة والدولة، لذا هناك من عرف سياسة الدولة على إنها: (عمل يتم إنجازه من منظور القوة أو السلطة)^١، وعرفها آخرون بإنها: (فن حكم الدولة)^٢، والأصح- بزعمنا- السياسة هي: فن إدارة الدولة، وعلى ذلك تستدعي هذه المهمة من يضطلع بها أن يتحلى بصفات وخصائص بعضها ملكات فطرية والبعض الآخر قدرات مكتسبة تصقلها التجربة العملية.

ثانياً- النظام السياسي: عرف (ديفيد أستن) النظام السياسي على أنه: (جزء من كل اجتماعي يدخل في علاقات معقدة مع البناء الاجتماعي الكامل)^٣، أما (جايريل الموند) فقد عرفه على أنه: (نظام التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة والتي تضطلع بوظيفتي التكامل والتكيف داخلياً وخارجياً عن طريق استعمال الإكراه المادي

(١) نقلاً عن: عابد خالد رسول: الحقوق السياسية في الدساتير العراقية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٢،

ص ٢٠.

(٢) عابد خالد رسول: المصدر السابق، ص ٢٠.

(٣) د. حسان العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٧، ص ٢٠.

المشروع أو التهديد باستعماله^١، ثم عاد ليعرفه في موضع آخر على أنه: (مجموعة هامة من المؤسسات الاجتماعية التي تُعنى بصياغة الأهداف العامة لمجتمع ما، أو لمجموعة ضمن هذا المجتمع، والعمل على تنفيذها)^٢. ويعرفه (روبرت دال) على أنه: (نمط مستمر للعلاقات الإنسانية، ويشتمل على قدر هام من القوة والسلطة والسيطرة)^٣.

وهناك من يُعرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة عناصر مهمتها الإبقاء على المجتمع من حيث هو كيان حي قائم بذاته تديره سلطة سياسية)^٤.

ومن جانبنا يمكن أن نعرف النظام السياسي على أنه: (إطار شامل تتفاعل فيه مجموعة من العناصر- المكونات - تتولى فيه مؤسسات الدولة - التي تعد العنصر الأهم فيه- السياسية والدستورية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، مهمة إدارة شؤون المجتمع بغية تحقيق سعادته ورفاهيته).

لذا فالنظام السياسي أوسع وأشمل من نظام الحكم ومن الدولة، ذلك لأنه يحوي في طياته الكثير من المكونات والعناصر، ومنها الأحزاب السياسية وجماعات المصالح، فضلاً على الثقافة السائدة والعلاقات الاجتماعية والنظام الاقتصادي القائم، وكل تلك المكونات والعناصر المتفاعلة تسهم في تكوين وتحديد ماهية النظام السياسي القائم في هذا البلد أو ذاك.

مخطط-١- مكونات النظام السياسي الأساسية

الأوضاع الجغرافية	الثقافة السائدة	البناء الاجتماعي	الأوضاع الاقتصادية القائمة	جماعات المصالح	الأحزاب السياسية	مؤسسات الدولة التشريعية-تنفيذية-قضائية
-------------------	-----------------	------------------	----------------------------	----------------	------------------	--

(من إعداد الباحث)

(١) نفس المصدر السابق، ص ٤٠.

(٢) جابريل الموند و جي. بنجهامبول: السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبدالله، مراجعة: سمير نصار، عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص ١٦.

(3) Robert Dahl: Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J, 2ed-1970, p.6.

(٤) إبراهيم درويش: النظام السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ١٥.

ثالثاً- الإدارة العامة: تعرف الإدارة العامة على إنها: (تنسيق للجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة)^١، وعلى ذلك فإن العلاقة وثقى بين السياسة العامة والإدارة العامة وهي علاقة المخطط وصانع القرار بالمنفذ.

رابعاً- القرار السياسي: يعرف القرار بشكل عام على أنه: (مسار فعل يختاره المقرر باعتباره أنسب وسيلة متاحة أمامه لإنجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها أي لحل المشكلة التي تشغله)^٢، أما عملية صنع القرار السياسي فهي: (سلسلة الاستجابات الفردية أو الجماعية التي تنتهي باختيار البديل الأنسب في مواجهة موقف معين)^٣، وبعبارة أبسط وأدق يعد القرار السياسي بمثابة إتخاذ موقف أو فعل أو الإمتناع عن فعل لمواجهة موقف ما أو مشكلة معينة.

خامساً- السياسة العامة: عرف (جيمس أندرسن) السياسة العامة بأنها: (برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع)^٤.

كما عرفها (ديفيد أستن) بأنها: (توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية أمره، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية)^٥، كما يرى (جابريل الموند) بأن السياسة العامة تمثل: (محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قرارات وسياسات...) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية والتنظيمية، التوزيعية الرمزية،...)^٦، كما يراها أيضا من زاوية إجرائية بأنها:

(تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف)^٧.

من خلال ماتقدم يتضح لنا إن السياسة العامة تجسيد لنشاط مؤسسات النظام السياسي وتفاعلاتها مع البيئة المحيطة ومتغيراتها وقدراتها على الأداء الفاعل، وكل ذلك يعد معياراً للحكم على رشادة النظام السياسي وصلاحه.

(1) <http://faculty.mu.edu.sa> & Mary Parker Follett: Prophet of Management, edited by Pauline Graham (Harvard Business School Press, 1994).

(2) <https://elebda3.com/articles/read-447>.

(3) Ibid.

(٤) جيمس أندرسن: صنع السياسة العامة، ترجمة: د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الدوحة، ١٩٩٨، ص ١٥.

(5) David Easton; An Approach to the analysis of political systems, World politics, Vole 9, No 3, (Apr., 1957), p; 383.

(٦) جايريل الموند و جي. بنجهام باويل: مصدر سابق، ص ١٦.

(٧) للمزيد أنظر كل من: جايريل الموند و جي. بنجهام باويل، مصدر سابق، ص ١٦، وكذلك: د. أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، ط ٢٠٠٢، ص ٦ وما بعدها.

المطلب الثاني: صنع السياسة العامة

نتعرض في هذا الإطار إلى مفهوم صنع السياسة العامة، ومن ثم نتناول مراحلها وأساليب تنفيذها.

أولاً- مفهوم صنع السياسة العامة: بعد أن كان اهتمام الباحثين ينصب حول دراسة القرار تم التحول في العقدين السابع والثامن من القرن المنصرم إلى دراسة صنع القرار كتطبيق للعملية السياسية، وأصبح التركيز أيضاً على التنفيذ واستخدام المعرفة والأساليب العلمية والفنية بغية صنع أفضل للسياسة العامة سعياً لإيجاد الحلول العقلانية اللازمة للمشكلات العامة، وذلك من منظور كلي يعتمد على الخبرات الشخصية لصناع السياسة والإبداع المنظم في اختيار البدائل، وكذلك الاهتمام بمتغيرات البيئة الداخلية والخارجية^١.

وبناءً على هذه المعطيات أصبحت عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية تمر بمراحل عدة، تتمخض عنها تفاعلات شتى ناجمة عن البيئة الداخلية والخارجية، وفي هذا الإطار يمكن وصف صنع السياسة العامة بأنها عملية سياسية تتضمن صراعاً بين أفراد وجماعات، وأحياناً كفاحاً من أجل خيارات الحلول للقضايا والمشاكل العامة المطروحة.

على ذلك فإن صنع السياسة العامة تتضمن العديد من المتغيرات من توفير الموارد والإجراءات التي تقوم بها مؤسسات وأشخاص كل حسب موقعه في النظام السياسي ككل، وكل ذلك يجري بالتفاعل مع الظروف البيئية كالثقافة السياسية والظروف الاجتماعية والاقتصادية، والمؤثرات الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر في هذه العملية.

ثانياً- مراحل صنع السياسة العامة: لما كانت صناعة السياسة العامة هي بمثابة عملية منهجية متكاملة ومنسقة لذا فإنها تمر حتماً بمراحل وخطوات عدة منها^٢:

- ١- تحديد المشكلة أو القضية أو المطالب والاحتياجات المجتمعية (Defining the problem).
- ٢- تعبئة الموارد المادية والبشرية وحشد الدعم والتأييد والمساندة من الجمهور وكل المؤسسات والمنظمات (Mobilization of human and material resources).
- ٣- جمع المعلومات عبر قنوات نزيهة ونشطة (collection of information).
- ٤- وضع البدائل كحلول للمشكلة وتقييم كلفها وجدواها وفتح آفاق واسعة للنقاش العام باشتراك كل المعنيين (Alternatives).

(1) <http://dc315.4shared.com>

(٢) للمزيد من التفصيل حول تلك الخطوات وغيرها راجع كل من: كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٧، ص ٢٩٣ وما بعدها، وكذلك: د. أحمد مصطفى الحسين: مصدر سابق، ص ٢٠٠ وما بعدها، وكذلك: -FadiJardali, "Understanding the public policy making process", Issam Fares Institute for public policy and international affairs ,P:2.

- ٥- اختيار البديل المناسب الأقل كلفة وأكثر منفعة (صنع السياسة-Policy-making).
- ٦- التنفيذ (تحديد الجهات التنفيذية وأساليب التنفيذ: التعاون، المنافسة، المساومة والصراع) ومتابعة التنفيذ (implementation and follow-up implementation).
- ٧- تقييم آثار السياسة العامة (المراجعة - التغذية الاسترجاعية)(Feedback).

مخطط (٢) مراحل صنع السياسة العامة

الخطوة الأولى	الخطوة الثانية	الخطوة الثالثة	الخطوة الرابعة	الخطوة الخامسة	الخطوة السادسة	الخطوة السابعة	الخطوة الثامنة
تحديد المشكلة	تعبئة الموارد	جمع المعلومات	البدائل	صنع السياسة	التنفيذ	تقييم آثار السياسة العامة	التغذية الاسترجاعية

(من إعداد الباحث)

وتجدر الإشارة إلى إن تلك الخطوات والمراحل ينبغي أن تخضع لنقاش وتحليل واسع تشترك فيه مؤسسات رسمية وغير رسمية- المؤسسات التشريعية والتنفيذية والهيئات المرتبطة بها والعاملين فيها لاسيما من ذوي الخبرة والاختصاص- بل حتى الشرائح الاجتماعية المستفيدة من السياسة العامة، وحينذاك ستكون مخرجات السياسة العامة سليمة وناجعة وقابلة للتطوير باستمرار.

ثالثاً- أنماط السياسة العامة (القدرات): هنالك أنماط ست للسياسة العامة وهي كل من: السياسة الاستخراجية والتوزيعية والتنظيمية والرمزية والاستجابية والدولية^١.

١- السياسة الاستخراجية (Extractive Policies): حدد تلك السياسة قدرات النظام السياسي على تعبئة الموارد والثروات المتاحة المادية منها والبشرية، ويمكن قياس تلك القدرات عن طريق تقدير حجم الموارد المتوفرة ومن ثم احتساب معدل الناتج القومي ومتوسط نصيب كل فرد منها، ومن الموارد البشرية الخبراء والمهندسين والاطباء والاساتذة وغيرهم، أما الثروات المادية فمنها الثروات المعدنية والمنتجات الزراعية والضرائب والرسوم والقروض فضلاً عن توظيف الطاقات البشرية بكل مستوياتها.

(١) راجع كل من: د. كمال المنوفي: مصدر سابق، ص ٢٩٩ وما بعدها، وكذلك: غابرييل ألوندي: مصدر سابق، ص ١٩٥-١٩٩.

- ٢- السياسة التوزيعية (Policies Distributive): وهي قدرة النظام السياسي على توزيع المنافع والثروات والخدمات والوظائف والتعليم والصحة والأمن على كافة أفراد المجتمع بشكل عادل.
- ٣- السياسة التنظيمية (Policies Regulative): وهي القدرة على ضبط سلوك أفراد المجتمع وفي كل المجالات (الأحوال الشخصية، المرور، معاقبة المخالفين من الموظفين والمواطنين عامة، تنظيم النشاط الاقتصادي، التنقل، النشاط السياسي).
- ٤- السياسة الرمزية (Symbolic Policies): وتعني خلق وتوظيف الرموز التاريخية والشخصيات الوطنية والعلم والنشيد الوطني والزيارات الميدانية للمسؤولين والخطاب السياسي والأعمال الفنية والشعر والأدب والرياضة، وكل ذلك يسهم بدعم المواطنة وتعزيز روح الانتماء بالوطن.
- ٥- السياسة الاستجابية (Policies Responsive): وتعني قدرة النظام السياسي على الاستجابة والتكيف مع التحديات التي تفرزها البيئتين الداخلية والخارجية والتقليل من مخاطرها وصولاً إلى إزاحتها بل وتطويرها لمصلحة.
- ٦- السياسة الدولية (International Policy): وهي قدرة النظام السياسي على تجميع كل القدرات المذكورة آنفاً وتوظيفها على صعيد التفاعل مع العالم الخارجي.

المبحث الثاني

بنية المؤسسات الدستورية والسياسية واختصاصاتها على وفق دستور عام ٢٠٠٥ م النافذ

بالرغم من المآخذ والهناات التي تسجل على هذا الدستور إلا إنه يعد بحق بمثابة وثيقة أو عقد سياسي - اجتماعي ينظم العلاقة بين القائمين على إدارة مؤسسات الدولة وعلى كل المستويات الأفقية والعمودية وبينهم وبين المواطنين - المحكومين - وبالشكل الذي لو تم الإلتزام ببنوده سيفضي إلى ضمان قدر لا يستهان به من الحقوق لكل تلك الأطراف، بصرف النظر عن المركز والانتماء.

وقبل أن نتعرض لماهية المؤسسات الدستورية العامة - التشريعية والتنفيذية والقضائية - على وفق ما تم إقراره في الدستور المذكور نرى من المناسب أن نعرض على طبيعة النظام السياسي وهو ما حددته المادة (١) التي نصت على ما يأتي: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي - برلماني - ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وعلى ذلك حدد الدستور المذكور طبيعة النظام السياسي على وفق معيار ممارسة السلطة بأنه نظام جمهوري ديمقراطي^١، كما يصنف النظام السياسي على وفق معيار مبدأ العلاقة بين

(١) تجدر الإشارة إلى إن الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ كان قد خصص الباب الثاني للحقوق والحريات بما يضمن تعزيز

النظام الديمقراطي على الوجه الأكمل.

المؤسسات بأنه؛ نظام برلماني، علماً أن المادة (٤٧) من الدستور أقرت بأن المؤسسات (السلطات) الاتحادية هي كل من: المؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى ذلك فقد أطلق المشرع الدستوري عبارة (الاتحادية) على تلك المؤسسات إنسجاماً مع ماورد في المادة(١) المذكورة التي وصف فيها الدولة بأنها اتحادية ما يعني إن طبيعة النظام السياسي العراقي هو نظام اتحادي على وفق المعيار الإداري والإقليمي.

وبغية بيان دور المؤسسات الدستورية العامة في صنع السياسة العامة على وفق الدستور المذكور نرى من المناسب أن نتناول في المطلب الأول من هذا المبحث الإطار البنوي لمؤسسات هذا النظام (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، ومن ثم التعرض في المطلب الثاني للإطار الوظيفي لتلك المؤسسات، على أن يقتصر المطلب الثالث فقط على بيان أوجه العلاقة الدستورية بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية وذلك بحكم أن المؤسسة القضائية ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية ومن ثم فأنها تقوم بمهمة ضبط مسار عمل مكونات وعناصر النظام السياسي برمتها.
شكل (٣) يبين ماهية مؤسسات النظام السياسي الأساسية (مؤسسات الدولة)

مؤسسات النظام السياسي الأساسية (مؤسسات الدولة)		
المؤسسة القضائية= مجلس القضاء الأعلى+المحكمة الاتحادية+الإدعاء العامة+الإشراف القضائي+محاكم أخرى	المؤسسة التنفيذية= رئاسة الجمهورية+ مجلس الوزراء	المؤسسة التشريعية(البرلمان)= مجلس النواب+مجلس الاتحاد

المطلب الأول: الإطار البنوي لمؤسسات النظام السياسي العراقي

أولاً: بنية المؤسسة التشريعية

نصت المادة(٤٨) من الدستور العراقي على أن المؤسسة (السلطة) التشريعية (البرلمان) تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، أما مجلس النواب فإنه يمثل عموم الشعب العراقي، في حين يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم - حين تشكيلها- والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد أوكل الدستور مهمة تشكيل هذا المجلس وشروط العضوية فيه وبيان اختصاصاته إلى مجلس النواب لكي يسن قانون بأغلبية ثلثي أعضائه بخصوص هذا الأمر، وبطبيعة الحال لغاية كتابة هذه السطور- بداية عام ٢٠١٦م- لم يتم تشكيل هذا المجلس.

لذا أضحي الحديث عن المؤسسة التشريعية في العراق مقتصراً -لغاية الآن- على مجلس النواب الذي تطرق الدستور بشكل مفصل إلى الآلية التي يتشكل على وفقها هذا المجلس، لذا فقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٤٩)

من الدستور على ما يأتي: (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى فيه تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).

وأهم ماورد في النص المذكور أن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، ويستند هذا النص على مبدأ: الشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر...، وهو ما نصت عليه المادة (٥) من الدستور، ما يعني أن يتولى عموم المواطنين العراقيين - من الذين تتوفر فيهم الشروط التي تؤهلهم للانتخاب - مهمة اختيار من ينوب عنهم في المؤسسة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، والأهم من ذلك أن تكون عملية الاختيار حرة ونزيهة بطريقة الاقتراع السري^١، بعيداً عن أية ضغوط تمارسها أية جهة: حكومية كانت، أم حزبية، أم أية جهة داخلية كانت، أم خارجية.

خلاصة القول: إن مجلس النواب يتكون من عدد من الأعضاء يمثلون عموم أبناء الشعب العراقي، كما ينتخب أعضاء هذا المجلس رئيساً ونواباً للرئيس له في الجلسة الافتتاحية - بناءً على ما نصت عليه المادتين (٥٤-٥٥) من الدستور، كما تجري عملية تشكيل لجان دائمة ومؤقتة لتوزيع الأدوار والمهام والمسؤوليات داخل المجلس، فضلاً عن إقرار نظام داخلي للمجلس يحدد سير العمل فيه، وذلك بناءً على ما نصت عليه المادة (٥١) من الدستور.

كما أقر الدستور بأن المدة النيابية للمجلس أمدها أربع سنوات وتوزع على ثمان فصول تشريعية، أما بخصوص النصاب فإنه يتحقق بحضور نصف عدد أعضاء المجلس زائد واحد (٥٠%+١)، وتسمى تلك الأغلبية المطلقة، وبعد تحقق هذا الشرط تغدو الجلسة قانونية ومن ثم تتخذ فيها القرارات بالأغلبية البسيطة أكثر بموافقة أكثرية الأعضاء الحاضرين في تلك الجلسة (المادة ٥٩)، هذا في الحالات الاعتيادية ولكن هناك حالات وقضايا وتشريعات هامة وبالغة الخطورة تتطلب موافقة الأغلبية المطلقة لتمريرها، وقد ورد ذكرها في مواضع عدة من الدستور سنذكر بعضها لاحقاً.

ثانياً: بنية المؤسسة التنفيذية

لما كان الدستور العراقي النافذ قد أقر بأن نظام الحكم هو: (... نظام نيابي - برلماني -...)، لذا أقر - على وفق التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية المعاصرة - بأن تتكون المؤسسة التنفيذية من فرعين هما: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء.

١- رئيس الجمهورية: نصت المادة (٦٧) من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو: (رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته

(١) الاقتراع السري العام المباشر هو تعبير يطلق على الانتخابات الحرة النزيهة التي تتسم بالشفافية وإخضاعها إلى إشراف هيئة متخصصة مستقلة منذ بداية وضع جداول الناخبين مروراً بالحملة الانتخابية وصولاً إلى التصويت ومن ثم فرز الأصوات وإعلان النتائج للمزيد راجع: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية: تحرير: عمرو هاشم ربيع: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٩، ص ٦٣-٦٤.

وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور)، ويُنتخب رئيس الجمهورية من قبل أعضاء مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه- على وفق ما نصت عليه المادة (٧٠) من الدستور- وفي حال لم يحصل أي مرشح من بين المرشحين لهذا المنصب على الأغلبية المذكورة يجري التنافس في جولة انتخابية ثانية بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ومن يحصل على أكثرية الأصوات هو الفائز بالمنصب، وتحدد ولاية الرئيس بسنوات أربع على أن يعاد انتخابه لولاية ثانية فحسب (م٧٢).

وبخصوص الشروط الواجب توفرها فيمن يحق له الترشيح والمنافسة على منصب رئيس الجمهورية فقد حددتها المادة (٦٨) وكما يأتي: (أولاً-عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، ثانياً- كامل الأهلية وأتم الأربعين سنةً من عمره، ثالثاً- ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، رابعاً- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف).

ويمكن إعفاء رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب أيضاً وبعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفي حالات معينة (الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى)، وبعد إجراءات المسائلة التي يتبناها المجلس ضد رئيس الجمهورية على وفق الفقرة (سادساً) من المادة (٦١)، وفي حالة إعفاء الأخير - وكذا في حالات خلو هذا المنصب لأي سبب كان (استقالة أو عجز أو وفاة)- يحل محله نائبه، وفي حالة عدم وجود نائب للرئيس يحل محله رئيس مجلس النواب (المادة ٧٤) من الدستور.

٢- مجلس الوزراء (الحكومة): نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٧٦) من الدستور على ما يأتي: (يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة على أن: (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف)، وفي حال نجاح رئيس مجلس الوزراء المكلف في هذه المهمة يعرض أسماء الوزراء والمنهاج الوزاري على مجلس النواب وفي حال حصلت موافقة الأخير على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، يُعد ذلك بمثابة منح للثقة لمجلس الوزراء، وعلى ذلك تعد مهمة منح الثقة بمثابة عقد ترخيص، أو توكيل بالعمل، ومن حق المانح سحب الترخيص، أو التوكيل في حال حصول أي إخلال بشروط العقد من قبل الجهة الحائزة على الوكالة (الحكومة)، يتم سحب تلك الوكالة، وهذا ما يسمى بسحب الثقة على وفق إجراءات معينة، وهو ما سنعرج عليه ضمن اختصاصات مجلس النواب.

وفي حالة خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب كان يحل محله رئيس الجمهورية ويتخذ الإجراءات المذكورة في المادة (٧٦) من الدستور لتكليف شخص آخر لتولي هذا المنصب (المادة ٨١).

ثالثاً- بنية المؤسسة القضائية

نصت المادة (٨٩) من الدستور على ما يأتي: (تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون).

ومع أن المشرع الدستوري العراقي كان قد تطرق بشيء من التفصيل لما يتصل ببعض الهيئات القضائية مثل مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، إلا أنه فوّض - في مواضع متعددة أخرى لاحقة للمادة المذكورة- المشرع العادي (السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب حالياً) مهمة إصدار قوانين لتنظيم - بمعنى تشكيل وبيان اختصاصات- معظم الهيئات القضائية الاتحادية.

وما يهمنا هنا ما يتصل بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا، فقد خصص المشرع الدستوري العراقي الفرع الثاني من الفصل الثالث من الباب الثالث والمخصص للمؤسسة القضائية الاتحادية لتلك المحكمة، ويعود ذلك للأهمية المكانة والدور الذي تضطلع به تلك الهيئة، ليس فقط على صعيد القضاء بل على صعيد بناء مؤسسات النظام السياسي في العراق برمتها، وعلى ذلك نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٩٢) من الفرع المذكور على أن: (المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً)، كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها على ما يأتي: (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يُحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، ويستدل من هذا النص على أن خطورة وأهمية الدور الذي تضطلع به المحكمة الاتحادية العليا يستدعي أن تضم بين صفوفها هذه الصفوة من المتخصصين في مجال القانون والعدالة والشريعة الإسلامية، ومما يعزز هذا الرأي اشتراط المشرع الدستوري على المشرع العادي- مجلس النواب- استحصال موافقة ثلثي عدد أعضائه لسن القانون الخاص بإستكمال تشكيل تلك المحكمة وبيان آليات عملها.

المطلب الثاني: اختصاصات مؤسسات النظام السياسي العراقي (الإطار الوظيفي)

أولاً: اختصاصات مجلس النواب

فَصَلَّت المادة (٦١) من الدستور اختصاصات مجلس النواب، ويأتي في مقدمة تلك الاختصاصات مهمة تشريع القوانين الاتحادية- شأنه شأن كل البرلمانات في العالم- أما الاختصاص الآخر الذي لا يقل أهمية عن التشريع، فهو الرقابة على أداء المؤسسة (السلطة) التنفيذية بفرعيها (رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء) (المادة ٦١ الفقرة ثانياً)^١، وكذلك

(١) لمعرفة طبيعة الإجراءات والآليات التي يتبناها مجلس النواب في مراقبة ومحاسبة المسؤول الأول والمباشر عن السياسة التنفيذية وهو مجلس الوزراء (الحكومة) راجع الفقرات سابعاً وثامناً من المادة ٦١ من الدستور، علماً أننا ذكرنا سابقاً تلك الإجراءات التي تتبع إتجاه رئيس الجمهورية وهو الفرع الأول من المؤسسة التنفيذية.

انتخاب رئيس الجمهورية وإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، وكذلك للمجلس الحق في الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة وقادة الجيش من قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات باقتراح من مجلس الوزراء (الفقرة خامساً من المادة ٦١)، فضلاً عن حق المجلس في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، وللمجلس النواب أيضاً الحق في الموافقة على إعلان الحرب، أو حالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء (المادة ٦١ الفقرة تاسعاً).

ومن إختصاصات مجلس النواب الأخرى هو إقرار مشروع قانون الموازنة المالية السنوية العامة الذي يقدمه مجلس الوزراء (المادة ٦٢)، وبكل تأكيد يعد هذا الاختصاص على درجة كبيرة من الأهمية وذلك لأن اقتصاد الدولة يتوقف برمته على الموازنة.

ثانياً: إختصاصات المؤسسة التنفيذية:

١- إختصاصات رئيس الجمهورية: نصت المادة (٧٣) من الدستور على أن يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: (أ)- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري ب- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ تسليمها ت- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ تسلمها ث- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور ج- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء ح- قبول السفراء خ- إصدار المراسيم الجمهورية د- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة ذ- القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية ر- ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور).

وبخصوص الصلاحيات الأخرى فقد وردت في الدستور كثير من تلك الصلاحيات منها: أ- لرئيس الجمهورية الحق بدعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة استثنائية، وله الحق أيضاً في الدعوة لتمديد الفصل التشريعي لمدة شهر واحد (الفقرتان أولاً وثانياً من المادة ٥٨) ب- حق تقديم مشروعات القوانين (الفقرة أولاً من المادة ٦٠) ت- حق تقديم طلب لسحب الثقة من مجلس الوزراء (الفقرة ثامناً/ب/١ من المادة ٦١) ث- حق تقديم طلب مشترك مع رئيس الوزراء إلى مجلس النواب لإعلان الحرب وحالة الطوارئ (الفقرة تاسعاً/أ من المادة ٦١) ج- الموافقة على حل مجلس النواب، والدعوة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل (المادة ٦٤) ح- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، الحق في تقديم اقتراح لتعديل الدستور (الفقرة أولاً من المادة ١٢٦) خ- الاعتراض على القوانين وإعادتها إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيها (الفقرة خامساً من المادة ١٣٨).

وعلى الرغم من كل تلك الصلاحيات التي منحها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية إلا إن من يعنى النظر فيها يجد بأنها صلاحيات رسمية وتشريفية، وبعضها مكتملة ومتممة وربما تابعة لصلاحيات المؤسسات الأخرى، ومن ثم فإن مجلس الوزراء (الحكومة) هو من يمتلك السلطة التنفيذية الفعلية، وهذا هو حال سائر النظم السياسية البرلمانية.

٢- إختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة): يعد رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة المجلس ويتأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب (٧٨م من الدستور)، وهناك صلاحيات أخرى يملكها رئيس مجلس الوزراء وردت في مواضع عدة من الدستور - سنتعرض لها في إطار العلاقة بين المؤسسات لاحقاً.

أما مجلس الوزراء فإن (المادة ٨٠) من الدستور قد حددت له الحق في ممارسة الصلاحيات الآتية: (أ- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة... ب- اقتراح مشروعات القوانين ت- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ث- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ج- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية ح- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله).

وعلى ذلك فإن مجلس الوزراء هو المسؤول الفعلي عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة على الصعيدين الداخلي والخارجي، وذلك من منطلق كونه مرشح الكتلة الحائزة على أكثرية المقاعد في مجلس النواب (البرلمان)، كما أنه الحائز على ثقة مجلس النواب مع التشكيلة الوزارية التي يقع عليها اختياره، وبناءً على ذلك تكون مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية فردية وتضامنية بذات الوقت (المادة ٨٣).

ثالثاً: اختصاصات الهيئات القضائية الاتحادية

سنعرج في هذا الإطار فقط على اختصاصات مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، وذلك كون الأول يمثل أعلى هيئة قضائية، والأخيرة لها دور فاعل في بناء النظام السياسي من وجوه عدة.

١- اختصاصات مجلس القضاء الأعلى: خصص المشرع الدستوري لمجلس القضاء الأعلى الفرع الأول من الفصل الثالث من الباب الثالث المتعلق بالمؤسسة القضائية الاتحادية، وقد نصت المادة (٩٠) ضمن الفرع المذكور على ما يأتي: (يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه)، كما نصت المادة (٩١) من الدستور على ما يأتي: (يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية: أ- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي ب- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم ت- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها).

يستدل من نص المادتين المذكورتين على أن مجلس القضاء الأعلى يعد أعلى هيئة في المؤسسة القضائية في البلد، إذ أوكل المشرع الدستوري له مهام وصلاحيات بالغة الأهمية، منها مهمة إدارة شؤون الهيئات القضائية على وجه الجملة، والإشراف على الهيئات القضائية الاتحادية على وجه التحديد، وبذلك يعد المجلس بمثابة المرجع للقضاء والموجه والمرشد لعمل الهيئات القضائية في عموم أنحاء البلد، بل وله القول الفصل في تشكيل الهيئات الاتحادية ذات المكانة والدور البالغ الأهمية على صعيد بناء النظام السياسي الجديد.

وكي يقوم المجلس بهذه المهام على أكمل وجه، ينبغي أن يحظى بدرجة كبيرة من الاستقلالية في ممارسته لمهامه واختصاصاته، وكي تعزز تلك الاستقلالية ينبغي أن تخصص له موازنة مالية خاصة، وهذا ما أقره الدستور كما ورد في نص الفقرة ثالثاً من المادة (٩١).

٢- اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا: تحتل المحكمة الاتحادية العليا موقع الصدارة بين الهيئات القضائية الاتحادية في العراق على وفق ما نص عليه الدستور النافذ، ومرد ذلك هو حجم وأهمية الإختصاصات التي حددها المشرع الدستوري لها، فقد جاء في المادة (٩٣) من الدستور المذكور على أن تتولى المحكمة الاتحادية العليا ممارسة اختصاصات في غاية الأهمية يأتي في مقدمتها:

أ- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة: ويستدل من هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي أوكل للمحكمة الاتحادية مهمة مطابقة كل التشريعات الصادرة عن السلطات المختصة في عموم أنحاء البلد- على الصعيدين الاتحادي والمحلي- مع أحكام الدستور - نصاً وروحاً- وعلى ذلك للمحكمة الحق في إصدار قرارات وأحكام تعطل التشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور، أو إلغائها نهائياً.

ب- تفسير نصوص الدستور: لاجرم أن اختصاص تفسير نصوص الدستور يعد من أهم، بل وأخطر، المهام التي أوكلها المشرع الدستوري للمحكمة الاتحادية، ذلك أن صياغة النصوص الدستورية من الناحية اللغوية الشكلية قد تحتل تفسيرات متعددة، إلى الحد الذي قد تكون بعض تلك التفسيرات متناقضة ومتعارضة، وبفعل تعارض مصالح القوى السياسية والجهات المعنية بتفسير نص هذه المادة أو تلك قد يفتح هذا الأمر أبواب الجدل بل والنزاع الذي قد يفضي إلى وقوع أزمة دستورية ربما ينجم عنها مشاكل وصراعات سياسية لها عواقب وخيمة على المجتمع والدولة، ولنا فيما حصل أزاء تفسير نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ بعد انتخابات ٢٠١٠ البرلمانية خير مثال.

لذا فإن الإشكالية الحقيقية التي ظهرت في هذا الإطار وما زالت تعد العقبة الحقيقية أمام الاستقرار والتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي أن معظم نصوص الدستور المذكور ومنذ صدوره ودخوله حيز النفاذ كانت قد إتسمت بالغموض الذي يعود للعجالة التي تمت على وفقها عملية صياغة أخطر وثيقة في حياة المجتمع والدولة، الأمر الذي يملئ على المحكمة الاتحادية أن تنهض بتلك المهمة الخطيرة وعلى درجة كبيرة من توخي المهنية والحيادية والوطنية، وبكل تأكيد ستتعاظم تلك المهمة مع مرور الوقت وذلك مع النصوص التي ستجد طريقها للتطبيق في المستقبل.

ت- هناك اختصاصات أخرى عدة نصت عليها المادة (٩٣) من الدستور النافذ، وتلك الاختصاصات أيضاً على درجة كبيرة من الأهمية تتعلق معظمها في الفصل في المنازعات بين مؤسسات النظام السياسي المختلفة، ومنها المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات الاتحادية وبينها المؤسسات والهيئات المحلية وفيما بين الأخيرة، كما أوكل الدستور للمحكمة مهمة الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وكذلك المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

والأهم من كل ماتقدم ما نصت عليه المادة (٩٤) من أن: قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة، وعلى ذلك عد الدستور كل ما يصدر عن المحكمة من قرارات يتصف بالإلزام ومكتسباً للدرجة القطعية، ومن ثم يغدو على جميع مؤسسات النظام السياسي وما يرتبط بها من هيئات وأشخاص احترام وتنفيذ تلك القرارات من دون أي اعتراض، ويعزز هذا الأمر استقلالية المؤسسة القضائية وهيبتها ومكانتها في تحقيق التوازن والاستقرار السياسيين اللذان يعدان السبيل الأمثل لبناء النظام السياسي الديمقراطي والراشد في العراق.

المطلب الثالث: العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية

أولاً: العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية

تبدأ العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية من لحظة قيام الأخير - المنتهية ولايته - بدعوة الأول لعقد جلسته الافتتاحية خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية، ومن ثم يتولى الأول (مجلس النواب) مهمة انتخاب رئيس الجمهورية عبر الآليات الدستورية التي ذكرناها آنفاً، وعلى ذلك يبقى الأخير مسؤولاً أمام الأول، وهو ما حدده الدستور كما أسلفنا أيضاً، وتلك المسؤولية تجعل رئيس الجمهورية معرضاً لمسائلة مجلس النواب بناءً على طلب مسبب يقدم من قبل الأغلبية المطلقة من أعضائه، وقد يصل الأمر إلى حد إعفائه وبالأغلبية ذاتها بعد إدانته في حالات الخنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى (الفقرة سادساً من المادة ٦١).

كما حدد المشرع الدستوري أبواباً عدة تسهم في تعزيز تلك العلاقة ومن ذلك: لرئيس الجمهورية الحق بتقديم طلب إلى مجلس النواب يقضي بسحب الثقة من رئيس الوزراء، كما أن إعلان حالة الطوارئ من قبل المجلس لا يتم إلا بناءً على طلب مشترك يقدم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وفي حال قدم رئيس مجلس الوزراء طلباً يقضي بحل مجلس النواب يتطلب ذلك موافقة رئيس الجمهورية، وفي حال تحقق هذا الأمر - حل مجلس النواب بهذه الطريقة، أو بناءً على طلب من ثلث أعضائه وبالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه - يتولى رئيس الجمهورية مهمة الدعوة لانتخابات برلمانية خلال ستين يوماً (م ٦٤)، فضلاً عن دعوته للمجلس للإنعقاد في الحالات الاستثنائية (م ٥٨) فق أولاً).

والأهم في إطار تلك العلاقة ما يتصل بأهم اختصاصات مجلس النواب، إلا وهو تشريع القوانين- وهذا هو أهم دعائم صنع السياسة العامة-، إذ إن لتشريع القوانين مراحل عدة تبدأ المرحلة الأولى باقتراح مشروع قانون معين، ويعرض الأخير للمناقشة كمرحلة ثانية ومن ثم يتم التصويت عليه كمرحلة ثالثة وبعدها يحال لرئيس الدولة للمصادقة عليه كمرحلة رابعة ليعلن إصداره وتنفيذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(١)، أما مرحلة الإقتراح فيمكن أن تكون على شكل مقترحات تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو لجانه المتخصصة (م ٦٠٠ فق ١)، أو أنها تكون على شكل مشروعات قوانين تقدم من قبل المؤسسة التنفيذية بفرعيها (رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء) إلى مجلس النواب (م ٦٠٠ فق ٢) لمناقشتها وربما إقرارها وهاتان المرحلتان من اختصاص مجلس النواب حصراً، في حين أن مرحلة المصادقة والإصدار فهي من اختصاص رئيس الجمهورية، ولكن تلك المصادقة مشروطة وليست مطلقة، ذلك إن الدستور ألزم رئيس الجمهورية بضرورة المصادقة على القوانين المحالة إليه من قبل مجلس النواب خلال مدة أقصاها (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها وخلاف ذلك - أي في حال عدم اتخاذ رئيس الجمهورية أي إجراء سواء بالمصادقة أم الاعتراض - تعد مصادقاً عليها (أوتوماتيكياً)، وفي حال تمت المصادقة خلال تلك المدة الدستورية يعلن الرئيس إصدار القانون ومن ثم تنفيذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) أما في حالة الاعتراض على القانون من قبل الرئيس فإنه ليس مطلق اليدين أيضاً في هذا الإجراء لذا يطلق على هذا الاعتراض ب(الاعتراض التوفيقى)^(٢)، وذلك لأنه في حال أعيد القانون بفعل الاعتراض إلى مجلس النواب فإن للأخير خيارين: أما الخيار الأول فهو إعادة النظر بالقانون وتعديله ومن ثم إعادته إلى الرئيس للمصادقة عليه وإصداره، أما الخيار الثاني فللمجلس التصويت على القانون مرة أخرى بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وبذلك يعد مصادقاً عليه ومن ثم يتم نشره، وعلى نفس المنوال تجري عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها، فبعد مضي (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها من المجلس تعد مصادقاً عليها من دون الحاجة للمصادقة عليها من قبل الرئيس.

ثانياً: العلاقة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء (الحكومة)

لما كانت الحكومة (مجلس الوزراء) تتشكل على وفق المادة (٧٦) من الدستور، من خلال تكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً للشروع بهذه المهمة- وعلى وفق المدد المحددة دستورياً كما أسلفنا- وحينما ينتهي الأخير من تسمية أعضاء حكومته، يعرضهم مع المنهاج الحكومي، على مجلس النواب وذلك لنيل الثقة، ويتحقق ذلك من خلال تصويت المجلس بالأغلبية المطلقة (٥٠% + ١ من عدد الأعضاء) على المنهاج الوزاري وعلى الوزراء بشكل منفرد.

(١) للمزيد حول مراحل التشريع راجع كل من: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية: مصدر سابق، ص ٩٢ وما بعدها.

(٢) للمزيد راجع كل من: د. شمران حمادي: مصدر سابق، ص ٢١٢-٢١٣، وكذلك: حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في

الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج ٤، ط ١، البصرة، الغدير للطباعة، ٢٠٠٩، ص ٧٢-٧٣.

وبناءً على تلك الثقة الممنوحة من قبل مجلس النواب للحكومة- وعلى غرار ما معمول في النظم السياسية البرلمانية^(١)، يحق للمجلس سحب تلك الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء)- كلما استدعت الحاجة لذلك، ولكن تلك العملية تتطلب إتخاذ سلسلة من الإجراءات تدخل ضمن ما يسمى بإجراءات الرقابة السياسية، أو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وعلى وفق ما نصت عليه الفقرة ثانياً من المادة(٦١)، ومن بين تلك الإجراءات:السؤال والاستجواب والتحقيق^(٢)، أي أن للمجلس الحق في مسائلة الحكومة بل ومحاسبتها في حال حصول أي تقصير، أو إهمال في أدائها لمهامها، بشكل فردي أو جماعي، أي من قبل رئيس الوزراء ووزرائه- فرادى أو مجتمعين-، وعلى ذلك يحق لمجلس النواب أن يحرك إجراءات عدة أزاء الحكومة نص عليها الدستور النافذ، ومنها: السؤال والاستيضاح والاستجواب، لذا فقد نصت المادة (٦١ الفقرة سابعاً)على ما يأتي: (أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة....، ب-يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات....، ت- لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أوالوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم...) وفي حال توصل أعضاء مجلس النواب- ومن خلال تلك الإجراءات- إلى فناعة تامة بسوء أداء وزير معين - أو رئيس الوزراء أو الحكومة برمتها- أو تقصيره أو إهماله وما إلى ذلك ينتهي الأمر بطرح موضوع سحب الثقة على المجلس للتصويت عليه، ومتى ما تجاوزت نسبة التصويت الأغلبية المطلقة(أي نصف أعضاء المجلس + ١)، تتم عملية سحب الثقة(المادة ٦١ الفقرة ثامناً)، ما يعني عزل الوزير، أو ربما إسقاط الحكومة واللجوء إلى إجراءات تشكيل حكومة جديدة لتحل محلها.

ومن جانب آخر، وفي إطار التعاون القائم بين مجلس النواب ومجلس الوزراء- الحكومة- أقر المشرع الدستوري العراقي الحق لرئيس الوزراء بتقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية، لإستحصال موافقة مجلس النواب وبأغلبية الثلثين، في حالة وجود حاجة لإعلان حرب، أو حالة طوارئ، وفي حال تم إستحصال تلك الموافقة، يتم تحويل رئيس مجلس الوزراء- باعتباره القائد العام للقوات المسلحة- الصلاحيات اللازمة وبما يمكنه من إدارة شؤون البلاد في تلك الظروف- أثناء مدة إعلان حرب، أو حالة طوارئ-على أن تنظم تلك الصلاحيات بقانون يصدر من مجلس النواب وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور، وينبغي أن يعرض رئيس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء المدة المذكورة آنفاً، وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الحرب، أو حالة الطوارئ (الفقرة تاسعاً من المادة ٦١).

(١) للمزيد حول كيفية تطبيق قاعدة منح الثقة للحكومة من قبل البرلمان راجع كل من: حسين عذاب السكيني:مصدر سبق

ذكره، ص٥٦، وكذلك: M.Duverger: Sociologie Politique, TheMis P.U.F, 1967, p;176.

(٢) للمزيد حول تلك الإجراءات راجع كل من: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية:مصدر سابق،

ص٤٧ وما بعده، وكذلك: د.د. شمران حمادي:مصدر سابق، ص٢١٠-٢١١.

ومن أوجه التعاون الأخرى بين كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء، وهي تلك التي تتصل بأهم اختصاصات الأول، ألا وهو التشريع وبشقيه: العادي والمالي، أما ما يخص التشريع العادي، فالمشروع العراقي منح مجلس الوزراء الحق بتقديم مشروعات القوانين- وهي بكل تأكيد أهم من المقترحات- إلى مجلس النواب (الفقرة أولاً من المادة ٦٠)، لمناقشتها وربما إقرارها، أما فيما يخص التشريع المالي، وبالتحديد ما يخص الموازنة العامة السنوية للدولة والحسابات الختامية، فيتولى مجلس الوزراء مهمة تقديمها كمشروع إلى مجلس النواب لإقرارها (الفقرة أولاً من المادة ٦٢)، وذلك بحكم أن وزارة المالية وبالتنسيق مع الوزارات الأخرى في مجلس الوزراء، هي الأكثر دراية ومعرفة في هذا الإطار، وفي الوقت الذي منح المشرع مجلس النواب الحق بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها، وكذلك حق تخفيض مجمل مبالغها، لكنه إذا وجد هناك حاجة لزيادة إجمالي مبالغ النفقات فعليه إعادة الموازنة لمجلس الوزراء ليقرر ذلك بناءً على اقتراح يقدم من الأول للأخير (الفقرة ثانياً من المادة السابقة الذكر).

وفي المقابل، وبغية تحقيق التوازن بين مجلس النواب ومجلس الوزراء -على غرار ما معمول بالنظم السياسية البرلمانية- منح المشرع لرئيس مجلس الوزراء الحق بتقديم طلب وبموافقة رئيس الجمهورية يقضي بحل مجلس النواب، بشرط أن لا يتزامن ذلك مع استجواب رئيس الوزراء (الفقرة أولاً من المادة ٦٤)، وبالرغم من أهمية هذا الحق، إلا إنه يبقى مرهوناً بمدى ثقة الأخير بحصول حزبه أو قائمته الانتخابية على الأغلبية التي تؤهله للعودة إلى منصبه وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور، وذلك بفعل إن هذا الإجراء- حل مجلس النواب- يعني بالنتيجة إستقالة الحكومة، والعودة مجدداً للإجراءات التي ذكرناها سابقاً في تشكيل الحكومة.

خلاصة القول إن نصوص الدستور العراقي، وبالرغم من الإشكالات العديدة التي مازالت تثيرها الكثير منها، فأنها وضحت بشكل جلي آليات ومراحل صنع السياسة العامة ومن خلال توزيع الأدوار بين المؤسسات الدستورية وفي إطار التعاون والتكامل البنوي والوظيفي، ولكن العبرة ليست في النصوص بل بمدى تطبيق تلك النصوص والإلتزام بها بما يفرضي إلى ما نسميه ب(الدستورية)، وهذه الإشكالية الأساسية لهذا البحث وهو ما نحاول الولوج فيه من خلال المبحث الآتي:

المبحث الثالث: واقع السياسة العامة في العراق في المدة بين ٢٠٠٦م-٢٠١٦م

سنحاول في هذا المبحث التعرض لمعالم السياسة العامة على مدى الدورتين النيابيتين المنصرمتين وصولاً إلى الدورة النيابية الحالية التي تقترب من نهاية النصف الأول منها ومن خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: السياسة العامة في الدورة النيابية الأولى (٢٠٠٦م-٢٠١٠م)

تجري عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها في العراق على وفق دستور ٢٠٠٥م بالدرجة الأساس من قبل مجلس النواب والحكومة- مجلس الوزراء- مع اشراك مؤسسات أخرى، وتعد العملية التشريعية أهم مراحلها، وتجري تلك العملية- من الناحية الدستورية- من خلال تقديم مجلس الوزراء مشاريع قوانين إلى مجلس النواب، كما يقدم أعضاء مجلس النواب أو لجانه المتخصصة مقترحات القوانين، ومن ثم تتم مناقشتها داخل مجلس النواب وبعد الوصول إلى صيغة نهائية لمشروع القانون يتم عرضه على مجلس النواب للتصويت عليه، وبعد إقراره يحال إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه، ويمكنه الاعتراض عليه وإعادة مجلس النواب على وفق ضوابط معينة مثلما حصل مع قوانين كثيرة منها(تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥)، وفي حالة المصادقة على القانون يتم نشره في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) لكي يدخل حيز التطبيق.

وعلى صعيد الواقع، واجه العراق في تلك المرحلة جملة من التحديات، يقف في مقدمتها تردي الأوضاع الأمنية التي أحالت معظم مناطق العراق إلى ساحة حرب طائفية أهلكت الحرث والنسل، هذا فضلاً على استمرار العمليات العسكرية التي تقوم بها قوات التحالف بغية حماية منتسبيها ومصالحها ما انعكس سلباً على أداء المؤسسات السياسية والدستورية- وفي مقدمتها مجلس النواب الذي تم انتخابه في ١٥/١٢/٢٠٠٥ على وفق أحكام الدستور النافذ والحكومة المنبثقة عنه- التي يعد معظم منتسبيها حديثي عهد بمهنة السياسة ويفتقر الكثير منهم إلى التقاليد والثقافة الديمقراطية.

ومن الناحيتين القانونية والفنية تستغرق العملية التشريعية وقتاً طويلاً قد يصل في بعض الأحوال إلى ما يقارب (٧٠٠) يوم حسب تأكيد النائب (حسين الأسدي)، وما يؤيد ذلك هناك الكثير من القوانين استغرقت هذا الوقت وربما أضعافه، ومن ذلك على سبيل المثال لالحصر قانون التقاعد وقانون الأحزاب السياسية، وهذا يعد مشكلة كبيرة لأن ذلك يعني تأخير تلبية المطالب الشعبية التي يمكن أن يليها القانون المعني، كما يعرقل هذا الأمر عمليات صنع السياسة العامة، وبالمقابل تفضي أحياناً ظاهرة العجالة وعدم التأني إلى إصدار بعض التشريعات غير المدروسة ما يتطلب إعادة النظر فيها، ويضاف إلى ذلك ظاهرة غياب الكثير من البرلمانيين وخاصة من هم متواجدون خارج

العراق ولا يشاركون في الكثير من جلسات البرلمان، الأمر الذي يضطر رئاسة المجلس إلى تأجيل الجلسات لعدم اكتمال النصاب القانوني^١.

ولامية في إن تلك العملية - صياغة القوانين- لا ينبغي أن تتعارض مع المصالح الأمريكية، إن لم تكن تلي تلك المصالح، ولا خلاف حول دور الخلافات بين الكتل السياسية البرلمانية في تعويق وتلكؤ مجلس النواب السابق في أداء مهامه المناطة به.

خلاصة القول لم يكن مجلس النواب وطيلة أربع سنوات فاعلاً بالشكل الذي يؤهله للارتقاء إلى مستوى طموح ناخبه على وجه الخصوص، وطموح عموم الشعب العراقي على وجه الجملة، ذلك أن العملية التشريعية في تلك المرحلة كانت تتسم بطغيان عناصر إخفاقاتها على حساب عناصر نجاحها، بدليل أنّ معظم أعضاء هذه الدورة كانوا غير راضين عنها، والبعض يعلّل سبب هذا الإخفاق لحداثة التجربة البرلمانية في العراق.

وبالدخول في بعض تفاصيل تلك العملية في تلك المرحلة كان مجلس النواب قد أصدر خلال سنة ٢٠٠٦ ثلاثة عشر قانوناً فقط، أهم ما فيها قانون الموازنة العامة، أما في سنة ٢٠٠٧ فقد أصدر ست وثمانون قانوناً، أهم ما فيها قانون المفوضية للانتخابات ذو الرقم (١١)، أما القوانين التي أصدرها المجلس في سنة ٢٠٠٨ فقد كانت ستون قانوناً، ومن أهمها قانون العفو العام المرقم (١٩) وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (٢١)، والقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٨ والخاص بتصديق اتفاقية سحب القوات الأجنبية واتفاقية الإطار الاستراتيجي لعلاقة صداقة وتعاون بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأمريكية، أما في سنة ٢٠٠٩ فقد أصدر المجلس (٣٦) قانون، وإن أبرز ما جاء فيها هو القانون المرقم (٢٦) والخاص بتعديل قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، وفي سنة ٢٠١٠ أصدر المجلس (٢٢) قانوناً، ويعد القانون المرقم (٣) الخاص بالخدمة والتقاعد العسكري أبرز ما جاء فيه، وتجدر الإشارة إلى إن معظم القوانين التي أصدرها مجلس النواب طيلة مدته النيابية عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة.

وحتى التشريعات التي كانت تصدر بعد مخاضٍ عسير، تصدر من خلال إجراء مساومات بين الكتل، والأهم من كل ذلك لم يكن بالإمكان التوصل إلى تشريعات تجسد حلول وطنية عراقية بمعزل عن صيانة مصالح الدول الإقليمية، بمعنى آخر أن محاولة عزل القضية العراقية عن إطارها الإقليمي هو مثابة استمرار للمحنة العراقية^٢.

(١) عبد الرزاق السويري: نظرة مستقبلية للبرلمان الجديد: مجلة الحوار المتمدن: ع ١١، ٣٠٠١-٥-٢٠١٠

(٢) لطفى حاتم: العملية السياسية وبناء الدولة العراقية على الموقع الإلكتروني: www.ahewar.org

أما عن دور الحكومة-مجلس الوزراء - في صنع وتنفيذ السياسة العامة^١، فالملاحظ إن مشاريع القوانين كخطوة أولى وأساسية في العملية التشريعية تقدم من قبلها إلى مجلس النواب، وفي هذا الإطار نجد إن الحكومة تتحمل جزء كبير من مسؤولية تأخر تشريع القوانين بفعل عدم تقديمها في الوقت المناسب، إذ إنهما لم تكن بدورها بمنأى عن الصراعات السياسية التي تلقي بظلالها على تلك المؤسسة، إذ أنها بنيتها تتكون من ذات القوى السياسية المهيمنة على مجلس النواب- مايفضي بدوره إلى غياب التكامل المؤسساتي سواء بين كلا المؤسساتين (مجلس النواب والحكومة) أو داخل كل مؤسسة من هاتين المؤسساتين وبالخصلة امتدت انعكاسات هذا الأمر- أزمة أو غياب التكامل- إلى سائر المؤسسات والقوى التي ينبغي أن تسهم في صنع وتنفيذ السياسة العامة، على ذلك ظلت الكثير من التشريعات على شحتها وفقرها مجرد حبر على ورق أو يتأخر تنفيذها سنوات عدة بعد صدور التشريع أو أن بعض التشريعات تواجه عقبات عند التنفيذ، ومن ذلك البيروقراطية والروتين العقيم والاختلاف في التفسير على صعيد التطبيق مايستدعي صدور تعليمات بهذا الخصوص، هذا فضلاً على محاولات الكثير من موظفي الإدارة العامة يعرقلون عملية التنفيذ كونهم غير مستفيدين من التشريع أو إن البعض منهم يخشى العقوبة في حال ارتكب خطأ في هذا الإطار، أو إنه يستغل الأمر كي يكون فرصة للفساد عن طريق مساومة المستفيدين ما يفضي إلى حرمان المستهدفين بالتشريع وإفادة غير المستهدفين، وكل ذلك تتحمله الحكومة التي ينبغي أن تتولى مهمة متابعة إجراءات التنفيذ ومحاسبة المقصرين والفاستدين لضمان نجاح عملية التنفيذ ومن ثم تقوم الحكومة بمراجعة العملية برمتها لتلافي أوجه الخلل والقصور ومعالجتها في عملية التغذية الاسترجاعية بالتنسيق والتكامل مع المؤسسات الأخرى وفي مقدمتها مجلس النواب، وهذا ما لم نتلمسه على صعيد الواقع.

المطلب الثاني: السياسة العامة في الدورة النيابية للمدة (٢٠١٠-٢٠١٤م)

إن استمرار الإجراءات الروتينية ذاتها المعتمدة في إصدار التشريعات في الدورة السابقة، فضلاً على عمليات الشد والجذب التي تخيم على العلاقات بين الكتل النيابية على وجه الجملة وعلى أعضاء اللجان النيابية على وجه الخصوص، وفي مقدمتها اللجنة القانونية، وذلك بفعل تباين وتعارض المصالح، كل ذلك أفضى إلى استمرار حالة التعثر والتلكؤ في العملية التشريعية في الدورة النيابية الحالية التي ابتدأت بعد المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية التي أجريت في ١٠/٣/٢٠١٠م.

(١) نصت المادة(٧٨) من الدستور العراقي النافذ على إن رئيس الوزراء هو: (المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة...)، وكما نصت المادة(٨٠) على إن مجلس الوزراء يتولى: (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة...). راجع نص الدستور منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ الصادر في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

وعلى وجه الحملة أصدر مجلس النواب منذ بداية سنة ٢٠١١ - التي تعد بداية العمل التشريعي الحقيقي بعد أن كان المجلس معطلاً طيلة الأشهر التي أعقبت الانتخابات المذكورة وبفعل استمرار أزمة تشكيل الحكومة - أكثر من خمس وثلاثون قانوناً، ثمناً منها كانت إلغاء لقوانين وقرارات النظام السابق، وبكل تأكيد وكالعادة كان قانون الموازنة العامة قد أخذ الحيز الأكبر من وقت وجهد أعضاء المجلس والتي لم يتم التوصل إلى إقرارها بشكل نهائي إلا بعد مضي عدة أشهر من السنة المذكورة، ولنا أن نتصور حجم الإرباك الذي حصل في عمل مؤسسات الدولة فضلاً عن التأخر الحاصل في إنجاز المشاريع الخدمية ومشاريع البنى التحتية وكذلك تأخر إطلاق الدرجات الوظيفية في عموم الوزارات، وكل ذلك بفعل تأخر التخصيصات الناجمة عن تأخير إقرار الموازنة السنوية العامة للبلد، وهذه المشكلة تتكرر سنوياً.

كما شهد العامين ٢٠١٢/٢٠١٣ صدور جملة من القوانين عن مجلس النواب يمكن تقسيمها الى: قوانين معدلة لقوانين نافذة، قوانين لاغية لقرارات صادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل، قوانين جديدة، قوانين تصديق اتفاقيات ومعاهدات دخل فيها العراق خلال هذين العامين.

فعلى صعيد القوانين الجديدة صدر خلال العامين ٢٠١٢ / ٢٠١٣ عدد من القوانين منها ما كان يتعلق بتنظيم عمل الوزارات ومنها ما كان يتعلق بإنشاء مؤسسات وهيئات جديدة، ومن أهم تلك القوانين ما يأتي:

١- قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (١١٢) لسنة ٢٠١٢، والذي نشر في الوقائع العراقية - العدد ٤٢٦٦ بتاريخ ٢٠١٣/٢/٤، ويعد هذا القانون من أهم إصدارات المجلس للعام ٢٠١٢، إلا أنه تعرض للطنن، وعلى ذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا أمراً بعدم دستورية هذا القانون ولم يتم تشريعه من جديد.

٢- قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢، والذي نشر في الوقائع العراقية - العدد ٤٢٥٤ بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٥.

٣- قانون رقم (٩٨) منع إكراه العراقي على تغيير قوميته، والذي نشر في الوقائع العراقية - العدد ٤٢٦٠ بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧.

٤- قانون تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاث (مجلسي الوزراء والنواب ورئاسة الجمهورية) للسنة رقم (٨) لسنة ٢٠١٣، والذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٧٣ بتاريخ ٢٠١٣/٤/٨، ولكن تم نقض هذا القانون من قبل المحكمة الاتحادية بسبب عدم توفر الشروط الشكلية.

٥- قانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة ذو الرقم ٣٨ لسنة ٢٠١٣، والذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٩٥ بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٨.

على ذلك فلاخلاف حول استمرار حالة التلكؤ والتعثر في العملية التشريعية في العراق في هذه الدورة النيابية، فالمتتبع لأداء مجلس النواب في هذا الإطار خلال هذه الدورة يجد إن القوانين التي تم تشريعها - على شحتها - بعضها تم الطعن به ومن ثم تم نقضه بعد مدة قصيرة من قبل المحكمة الاتحادية العليا، أما القوانين المهمة التي تصب في مصلحة المواطن بشكل مباشر، كانت ومازالت بانتظار الاقرار حتى الساعة، والبعض الآخر قد تم ترحليه من الدورة النيابية السابقة ومازالت هي الأخرى بالانتظار، وكل ذلك يعود بالدرجة الأساس إلى حالة العناد السياسي بين القوى السياسية المتنفذة في المجلس، إذ إن كل طرف يسعى إلى تمرير القانون التي يصب في صالح حزبه أو في صالح المكون الذي ينتمي إليه، مقابل بذل أقصى الجهود لعرقلة القوانين التي تسعى القوى الأخرى لتمريرها لنفس السبب وهذا الأمر يعد من أشد المعضلات التي تعرقل الأداء التشريعي لمجلس النواب.

وبالحصلة أضحي التلكؤ في العملية التشريعية على اشكال عدة، فقد تلكأ المشرع ابتداءً في حسم ملف التعديلات الدستورية، والذي كان من المفترض إنجازها في تلك المرحلة، على الرغم من إن لجنة التعديلات الدستورية قد تم تشكيلها ومارست عملها ووضعت جملة من التعديلات الدستورية.

كما ان مجلس النواب فشل في اقرار بعض القوانين التي كان من المفترض اقرارها في الدورة النيابية السابقة الا انها أُجلت على أمل اقرارها في هذه الدورة إلا انها لم ترى النور، مثل قانون مجلس الاتحاد.

كما ان بعض القوانين المهمة التي تم اعدادها او تقديم مقترحاتها او مشاريعها خلال هذه الدورة لم تصل إلى مرحلة الاقرار وبقيت ما بين قراءة أولى وثانية، أو محاولة التصويت والقرار، مثل قانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية وقانون البنى التحتية وقانون المحكمة الاتحادية العليا وغيرها، ناهيك عن عدد لا بأس به من مشاريع القوانين التي ظلت تراوح في مكانها.

واللافت إن الغلبة في هذه الدورة النيابية كانت للكم الهائل من المعاهدات والاتفاقيات التي صادق المجلس على انضمام العراق اليها من جهة، والغاء عدد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، أما العملية التشريعية الحقيقية فلم يمارسها المجلس بصورة فعلية، بل والأدهى والأمر إن البعض من التشريعات التي صدرت عن المجلس - على شحتها - لم يتم تنفيذها بالشكل المطلوب.

ويمكننا القول إنه حتى التعديلات التشريعية، أي تلك القوانين التي صدرت عن مجلس النواب بتعديل قوانين قائمة انصبت بالدرجة الاساس على تشريعات حديثة قام المجلس بوضعها في وقت سابق، وهذا مؤشر آخر على الخلل في العملية التشريعية، من حيث الاستعجال وعدم تدقيق تلك المشاريع قبل اقرارها بحيث انها لا تصمد طويلا امام التطبيق والتنفيذ، اذ سرعان ما تظهر الاحطاء في الصياغة ما يحول دون امكانية تنفيذها، ما يستدعي الاسراع بتعديلها.

ولم يختلف دور الحكومة في هذه المرحلة عن المرحلة السابقة، إذ لم يطرأ أي تحسن ملحوظ على أدائها، وذلك بفعل استمرار نفس الخلل البنيوي، فبادئ ذي بدء لم تشكل تلك الحكومة إلا بعد مرور مايقارب (٩) أشهر على

إجراء الانتخابات النيابية التي جرت يوم ١٠/٣/٢٠١٠ وذلك بعد أن حازت على ثقة مجلس النواب يوم ٢٢/١٢/٢٠١٠م بعد مخاض عسير وبسبب الخلاف الذي دار بين (القائمة العراقية) و(دولة القانون) حول تفسير نص المادة (٧٦) من الدستور النافذ، وجرى تشكيلها على أساس مبدأ التوافق - المحاصصة - ولكن هذا الأمر لم يمنع من استمرار الصراعات السياسية والتي تعد الاتهامات المتبادلة إحدى أهم معالمها، ما أفضى إلى استمرار أزمة التكامل التي أُلقت بضلالها على أداء الحكومة، وما ميز هذه المرحلة تصاعد حدة الأزمات التي حملت الحكومة أعباء إضافية بل إنها أضحت متهمه من قبل قوى سياسية داخل مجلس الوزراء أو خارجه باستهداف طائفة بعينها، وبالتالي أضحى كل ماتقوم به الحكومة من إجراءات أو إنجازات سلبياً.

وواقع الحال يؤكد إنه بالرغم من النجاحات التي حققتها الحكومة في هذه المرحلة والتي يقف في مقدمتها تنفيذ اتفاق سحب القوات الاجنبية من العراق نهاية سنة ٢٠١١، إلا إن الاخفاق والفشل في معظم مجالات السياسة العامة: السياسة الداخلية والخارجية، السياسة الاقتصادية، السياسة الاجتماعية والسياسة الأمنية وما إلى ذلك، هو السمة الغالبة على أدائها، فقد ظل البلد يعاني من الصراعات السياسية كما كان يفتقد إلى القدرات الدبلوماسية التي تؤهله لإقامة علاقات متوازنة مع العالم الخارجي وعلى وجه الخصوص مع دول الحوار الاقليمي، كما إن المشاكل الاقتصادية كالتضخم وضعف القدرة الشرائية لشرائح اجتماعية واسعة واستمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية وعدم أهلية القطاع الخاص ودوره السلبي في الاقتصاد العراقي، والأهم من كل ذلك إن الفجوة بين المجتمع والدولة مازالت قائمة بفعل عدم قدرة الحكومة على تجاوز أزمات التوزيع والاندماج وبناء الأمة، لاسيما مع استمرار المشاكل والمعاناة ومن ذلك النقص الفاضح في الخدمات وماحصل عند هطول الأمطار بغزارة في تلك المرحلة خير مثال، وإذا ما انتقلنا إلى السياسة الأمنية لوجدنا بكل وضوح خللاً فادحاً في هذا الإطار، إذ مع الاستمرار عن إعلان عن تطبيق خطط أمنية جديدة تستمر أعمال العنف والقتل واستهداف المؤسسات الحكومية فضلاً على شيوع ظاهرة هروب السجناء والمعتقلين.

بالمناسبة فإن السياسة العامة في العراق - صنعاً وتنفيذاً- مازالت تفتقر إلى المنهجية المتكاملة - على وفق ماذهب إليه جيمس أندرسن وغابرييل ألموند وآخرون- مايعني إننا لم نصل بعد إلى مرحلة الإدراك لضرورة التكيف مع التحديات التي تفرزها البيئة الداخلية والخارجية، ومن ثم لازلنا لامتلك القدرات التي تؤهلنا للارتقاء إلى مستوى الرشادة والحكم الصالح، تلك القدرات التي حددها- غابرييل ألموند- بالقدرات الاستخراجية والتوزيعية والتنظيمية والرمزية، بالرغم من إن الموازنة العامة وصلت العام -٢٠١٣- إلى أكثر من (١٣٨) تريليون دينار عراقي، إذ إن كل المؤشرات تؤكد عدم حصول أي تحسن على الوضع العام في العراق، فقد ظلت المشاكل والتحديات التي واجهت المجتمع والدولة العراقيين من الخطورة بمكان إلى الحد الذي تهدد وجودهما ككل، وبالمقابل فإن المطالب الاجتماعية لم

يتم تلبية الحد الأدنى منها، كالحاجة للأمن وللسكن والعمل والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي والتعليم والرفاهة وما إلى ذلك.

المطلب الثالث: السياسة العامة في الدورة النيابية الحالية

(منذ عام ٢٠١٤م ولغاية الآن: عام ٢٠١٦م)

بعد مدة وجيزة من إجراء الانتخابات النيابية في ٣٠/٤/٢٠١٤م حدثت الكارثة مع لحظة دخول الجماعات الإرهابية (داعش) إلى مدينة الموصل بتاريخ ١٠/٦/٢٠١٤م وما تلاها من سقوط ما يقارب ثلث الأراضي العراقية، الأمر الذي أدخل الدولة العراقية في مرحلة مواجهة مع هذا التحدي الأمني المصيري الخطير الذي نجم عنه نتائج وعواقب وخيمة بدأ بأرباك مؤسساتها مروراً بإشاعة حالة الرعب لدى معظم مواطنيها وقتل أعداد كبيرة منهم ونزوح ما يقارب الـ ٣ ملايين منهم وتفاقم معاناتهم مع مرور الوقت مع استمرار معاناة الملايين الذين لم يتمكنوا من الخروج من المناطق المغتصبة وإنهاءً بحجم الدمار الهائل الذي لحق بالبنى التحتية لتلك المناطق.

ومما زاد الأمور تعقيداً بدء مسلسل تدني أسعار النفط الذي يعد المصدر الأساس لواردات الدولة العراقية وذلك منذ بداية النصف الثاني من عام ٢٠١٤م، وعلى ذلك أضحى أمام الحكومة الجديدة تحديان خطيران هما: التحدي الأمني والأزمة المالية، وفي غضون ذلك أصدرت المرجعية الدينية العليا في النجف الأشرف فتوى للجهاد الكفائي لمقاتلة الجماعات الإرهابية وتحرير الأراضي المغتصبة وبعد أن لبت جموع غفيرة من الشعب العراقي تم إيقاف تمدد تلك الجماعات التي باتت تهدد العاصمة بغداد فضلاً عن تهديدها للمدن المقدسة الأخرى وهي كل من: سامراء و كربلاء والنجف، ومن ثم تمت إعادة تنظيم القوات المسلحة بكل صنوفها وبدأت أثر ذلك صفحة العمليات الهجومية على مواقع الجماعات الإرهابية حتى تم إستعادة أكثر من نصف المناطق المغتصبة- في الربع الأول من عام ٢٠١٦م- ومع بقاء مناطق أخرى كثيرة ترزح تحت سيطرة تلك الجماعات مازال التحدي الأمني قائماً وما يستدعيه من تخصيصات مالية طائلة ترهق موازنة الدولة مما يزيد الأزمة المالية تعقيداً، وكل ذلك زاد من تدني أداء مؤسسات الدولة وتقصيرها الكبير في تنفيذها للبرنامج الحكومي الذي تضمن سلسلة من الوعود الرامية إلى إجراء إصلاحات سياسية واقتصادية واسعة، مما دفع أعداد كبيرة من المتظاهرين للإحتجاج على تدني مستوى الخدمات واستشراء ظاهرة الفساد في كل مفاصل الدولة والمطالبة بتغيير هذا الواقع، وكل ذلك يؤكد فرضية بحثنا التي مفادها: غياب سياسة عامة واضحة المعالم بالرغم من إصدار مجلس النواب العديد من القوانين في تلك المرحلة يقف في مقدمتها قانون الأحزاب السياسية الذي ظل يراوح في مكانه منذ أكثر من سبع سنوات وقد أقره المجلس يوم ٢٧/٨/٢٠١٥م ومن ثم نشره في جريدة الوقائع العراقية يوم ١٢/١٠/٢٠١٥م، وكذلك بالرغم من إتخاذ الحكومة للعديد من السياسات والقرارات والإجراءات والتدابير اللازمة على مستويات عدة.

المبحث الرابع: سبل تقويم أداء المؤسسات الدستورية والسياسية في العراق

بالرغم من مرور أكثر من عقد من الزمان على دخول الدستور الصادر سنة ٢٠٠٥ حيز النفاذ، وبالرغم من إنقضاء دورتين نيابيتين ونقترت من الدخول إلى النصف الثاني من الدورة الثالثة، ولكن مازال العراق يعجز بالأزمات والتحديات، بدءاً بأزمة بناء مؤسسات الدولة ومروراً بأزمته بناء الهوية والتوزيع وصولاً إلى أزمة المشاركة، وكل ذلك يعود إلى غياب سياسة عامة واضحة المعالم.

ولمعالجة كل تلك الأزمات والتحديات لا بد من اعتماد منهجية علمية وعملية واضحة في بناء سياسة عامة راشدة، مما يستدعي البحث عن أفضل السبل لبلوغ تلك الغاية وستعرض لأبرز تلك السبل - التي يزعم الباحث أنها يمكن أن تسهم في حل تلك الإشكالية - من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: التغيير الثقافي

لامراء في إن الثقافة السياسية السائدة في العراق مازالت ثقافة تقليدية ذات قيم موروثية يغلب عليها طابع التسلط والشخصنة والاقصاء والتهميش وعدم قبول الآخر فضلاً على سيادة حالة التعصب للانتماء الديني و/أو الطائفي و/أو القومي على حساب الانتماء للوطن، كما إن العقلية السائدة حتى على مستوى النخبة مازالت غير مؤمنة بالتقاليد الديمقراطية وأهم ما في هذا السياق إنها غير مؤمنة بثقافة المعارضة، بمعنى إن كل القوى السياسية تسعى للحصول على مواقع وزارية أما بدافع البحث عن الامتيازات والهيبية أو بدافع التقرب من المواطنين بهدف توسيع قاعدتها الجماهيرية، كما إن أي مسؤول - وزير أو غيره - لا يقبل أي نقد حتى لو كان على خطأ لأنه تأخذ العزة بالإثم.

على ذلك فإن حل تلك الإشكالية يستدعي تحقيق ما يسميه (غابريل الموند) بالتغيير الثقافي، أي تغيير الثقافة التقليدية السائدة إلى ثقافة الحوار وقبول الرأي الآخر بل والنقد البناء وتوزيع الأدوار خدمة للصالح العام وتطوير أداء مؤسسات النظام السياسي، ويتحقق ذلك عبر وضع خطط شاملة للتنشئة الاجتماعية - السياسية يجري تنفيذها عبر آليات مختلفة بدءاً بالأسرة مروراً بمؤسسات التربية والتعليم وانتهاءً بوسائل الاعلام ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسة الدينية.

المطلب الثاني: ترسيخ مفهوم المواطنة

إن ترسيخ مفهوم المواطنة يرتبط بالهوية بمعنى تعزيز الشعور لدى جميع المكونات بالانتماء إلى هذا البلد، وهذا الشعور ينمي الوعي بالذات لدى الأفراد والوعي بالآخر، والوعي بالمواقف والسلوك، وكل ذلك يسهم في بناء المجتمع والحفاظ على نسيجه الاجتماعي والحضاري^١.

لذا ينبغي العمل بكل الوسائل المتاحة، ومن قبل كل الجهات المعنية في العراق على ترسيخ مفهوم المواطنة الحقة وذلك من خلال تجسيد مبدأ المساواة بين كل أبناء الشعب العراقي على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم، والعمل على إلغاء كل أشكال التمييز على أساس الجنس أو اللون أو القومية أو الدين أو الطائفة أو الانتماء السياسي، وهذا يعني أن تكون للجميع حقوق متساوية في كل الميادين، ويأتي ذلك تجسيدا لنص المادة (١٤) من الدستور النافذ وهو: (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)، ونصت المادة (١٦) من الدستور المذكور على أن: (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك)، وبالمقابل ينبغي العمل على تحقيق المساواة في الواجبات والمسؤوليات أمام قوانين منصفة وعادلة وقابلة للتطبيق.

وفي النهاية فإن تعزيز مفهوم المواطنة من خلال تكريس مبدأ المساواة والعدالة بين جميع المواطنين العراقيين يوفر أفقا وفرصا واسعة للتعايش بل يمكن أن يمهد لتحقيق التكامل الاجتماعي وذلك بفعل تنامي الشعور لدى الجميع بأنهم يعملون ويعيشون معاً من أجل مستقبلهم المشترك ويكون للجميع حضور ومشاركة حقيقية في بناء المجتمع والدولة وكذا الانتفاع من ثروات البلد ومقدراته دون تمييز، وعليه يمكن أن يكون اعتماد مبدأ النسبية الذي تحدث عنه (ليبهارت) حلاً مرضياً لكل مكونات الشعب العراقي وهذا المبدأ يقوم على أساس توزيع الوظائف في الإدارات العامة والموارد المالية على شكل مساعدات حكومية على مختلف القطاعات والمكونات^٢، وعند ذاك سيشعر الجميع بدورهم ومكانتهم في المجتمع والدولة والأهم أنهم يشعرون بأن كرامتهم مصانة، وكل ذلك سيفضي إلى تحويل المواطنين من قوة سلبية، معيقة أو محايدة إلى قوة إيجابية مساندة وداعمة للسياسات العامة.

المطلب الثالث - تعزيز المصالحة الوطنية

إن التداعيات التي خلفتها الفتنة الطائفية في العراق وعلى وجه الخصوص ماجرى في السنوات ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وكذلك استمرار مسلسل التفجيرات والهجمات الإرهابية وانتهاءً بوقوع ما يقارب ثلث الأراضي العراقية بعد ١٠/٦/٢٠١٤م في قبضة الجماعات الإرهابية (داعش وحلفائها)، وما تخللها من عمليات قتل جماعي لأبناء الشعب

(١) مجموعة باحثين: المواطنة في مواجهة الطائفية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، ٢٠٠٩، ص ٦٩.

(٢) وللمزيد حول هذا المبدأ راجع: أرنت ليبهارت: مصدر سابق، ص ٦٧، وما بعدها.

العراقي وكان أبرزها حادثة (سبايكر)، هذا فضلاً عما خلفته كل تلك الأحداث من عواقب وخيمة ألفت بضلالها على نفوس شرائح واسعة من الشعب العراقي وعمقت الأحقاد وغذت روح الثأر والانتقام، وكل ذلك يستدعي بذل أقصى الجهود وبكل جدية للعمل على رآب الصدع وتضميد الجراح ولم الشمل وإعادة لحمة الصف الوطني.

وأزاء ذلك ما زالت مسيرة المصالحة الوطنية في العراق على وجه الجملة متعثرة وتفتقر للجدية، وذلك بفعل أسباب شتى، منها عدم الاتفاق على آليات وبرنامج المصالحة وتحديد أطرافها، ومعنى آخر فإن المصالحة تفتقر إلى خارطة طريق واضحة المعالم¹، على ذلك فالمصالحة الوطنية الحقيقية ينبغي أن تقوم على الحوار بوصفه وسيلة أساسية لتفاهم أبناء المجتمع فيما بينهم، وبالحوار تتكسر قيم التواصل والتفاهم بينهم، وهذه المصالحة المنشودة كي تكون ناجحة وفاعلة ينبغي أن تشمل الجميع - باستثناء من ارتكب جرائم بحق هذا المجتمع - وهذا يعني أن المصالحة ينبغي أن تتم بين كل الأطراف الفاعلة في العملية السياسية وبينها وبين قوى المعارضة داخل العراق وخارجه، وبين القوى السياسية وبين القوى الاجتماعية (دور شيوخ العشائر الإيجابي)، والأهم أن تجري مصالحة بين المرجعيات الدينية ورجال الدين البارزين من خلال تعزيز التواصل والتقارب والحوار المفتوح على كل القضايا والأمور بغية بناء جسور الثقة المتبادلة والعمل على إبعاد أبناء المناطق الرخوة وخاصة الشباب منهم من الوقوع في مصائد التنظيمات الإرهابية، ولاننسى الفئة الأكثر تضرراً من أحداث الفتنة الطائفية وهم المهجرون والنازحون الذين هم بأمرس الحاجة لإجراء تلك المصالحة بينهم وبين أهالي المناطق التي هجروا منها باستثناء من تلطخت أياديهم بدمائهم.

على ذلك فالمصالحة الوطنية في العراق إذا ما قدر لها أن تسير في مسارها الصحيح والسليم، يمكن أن توفر الأرضية الصالحة للتفاعل والانسجام والتواصل في أجواء من الشفافية والصدق والوضوح، وهذا هو السبيل الكفيل بترصين فرص التعايش الاجتماعي بشكل حضاري وشرعي ومثمر ويستظل بعقد اجتماعي يستند على أسس العصر وقيمه الديمقراطية الراسخة التي تجمع أبناء المجتمع وتوفر لهم الحياة الكريمة وقيم الحرية والتآخي البناء والمشرف، وكل ذلك يعزز قدرات النظام السياسي لاسيما في إطارها الاستخراجي والتنظيمي والتوزيعي ويمهد السبيل لرسم سياسة عامة رشيدة.

المطلب الرابع: بناء دولة القانون والمأسسة

لاشك إننا مازلنا نعاني من هشاشة مؤسسات الدولة وضعف قدراتها التنظيمية التي تؤهلها لضبط وتقويم سلوك أفراد المجتمع بما يجعلهم يحترمون القانون، والطامة الكبرى إن العقلية التي تحكم سلوك النخبة السياسية ما زالت عقلية تسلطية تنظر للمكانة والدور بانه تشريف وليس تكليف، ومن ثم لازلنا نعاني من داء الشخصية، وهذا يتطلب بناء مؤسسات الدولة على أساس سيادة القانون وعلى أسس مهنية بعيدة عن المحاصصة الحزبية والطائفية، ويستدعي ذلك

(١) للمزيد ينظر: المصالحة الوطنية في العراق: مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠١٦.

في بلدنا العراق إعادة النظر في الكثير من القوانين والأنظمة السائدة والمناهج التربوية والتعليمية وأسسها، لتخليصها من النزعات الاستعلائية والعنصرية، مع التأكيد على الحق في المعارضة^١، وأهمية الدور الذي تؤديه الأخيرة في تصحيح مسار مؤسسات الدولة سواء أكانت داخل البرلمان (مجلس النواب) ومن خلال تحريك الرقابة على أداء المؤسسة التنفيذية (الحكومة) لتقوم أداءها، أم خارج البرلمان من خلال توجيه الانتقادات لمؤسسات الدولة عبر وسائل الإعلام وتنظيم الاحتجاجات والتظاهرات على وفق ماتم إقراره دستورياً (المادة ٣٨ من دستور ٢٠٠٥).

لذا ينبغي العمل بكل الوسائل على ضمان العدل وعدم التمييز في التشريعات وفي إنفاذ القانون والإجراءات القضائية والإدارية وتطبيقها على الجميع بصرف النظر عن الموقع والمكانة والدور والمسؤولية، وإتاحة الفرص المتكافئة للجميع دون تهميش أو إقصاء لأية فئة أو طائفة^٢، ولا يمكن بلوغ تلك الغاية إلا من خلال إتخاذ الاجراءات والتدابير الآتية:

أولاً- تغيير النظام الانتخابي: بالرغم من إن اعتماد نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي في الانتخابات النيابية للدورتين السابقتين وكذا الدورة الحالية يعد من قبيل توزيع المقاعد على سائر ممثلي مكونات الشعب العراقي بشكل عادل نسبياً، لكن الإشكالية الأساسية التي اعترضت هذا السبيل تمثلت باحتساب المقاعد الشاغرة والتعويضية، إذ خضعت تلك العملية لأمزجة ورغبات قادة الكتل السياسية الكبيرة، هذا فضلاً على عدم دقة المعلومات حول عدد السكان نتيجة عدم توفر إحصاء سكاني شامل، والأهم تديني مستوى وعي الناخب وارتحان إرادته وسلوكه الانتخابي بالاعتبارات الطائفية والقومية، ومن ثم لم تكن المؤسسات التي تمخضت عن تلك العمليات الانتخابية - مجلس النواب على وجه الخصوص - لتجسد إرادة الشعب العراقي الحقيقية، ما انعكس سلباً على أداء مؤسسات النظام السياسي برمته، وهذا ما تؤكد الأوضاع الحالية المتردية يقابلها تزايد الدعوات للإصلاح السياسي والإقتصادي التي تركز جلها على ضرورة تشكيل حكومة تكنوقراط والتحرر من المحاصصة الحزبية.

لذا نرى من جانبنا ضرورة تبني نظام الإنتخاب بالأغلبية من خلال تقسيم كل محافظة على دوائر صغيرة متعددة يكون الترشيح فيها فردي والتنافس يجري على أربعة مقاعد كحد أقصى، وهذا هو السبيل الأفضل لوصول الأشخاص المؤهلين والقادرين على تمثيل ناخبهم خير تمثيل كون الناخبين سيصوتون لمن يعرفونه معرفة أكيدة ما سيصب في بناء مؤسسات فاعلة وفي مقدمتها مجلس النواب، كما سينعكس ذلك حتماً على بنية الحكومة وأدائها وسائر المؤسسات الأخرى.

ثانياً- ضمان نزاهة الانتخابات: لا ريب إن تبني نظام انتخابي عادل ليس له جدوى من دون توفير ضمانات لسلامة إجراء العملية الانتخابية وتفادي أي عملية تزوير أو تأثير أو ضغط على الناخبين أو المرشحين، ويتطلب هذا

(١) عبدالحسين شعبان: فقه التسامح في الفكر العربي الإسلامي، الثقافة والدولة، بيروت، دار النهار للنشر، ط ١، ٢٠٠٥، ص ٨٦.

(٢) نفس المصدر السابق، ص ١٦٧.

الأمر أولاً وقبل كل شيء أن تكون الهيئة المشرفة على الانتخابات نزيهة ومستقلة وكفوءة وقادرة على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الغاية، ومن تلك الإجراءات منع وردع أية تجاوزات أو خروقات للقوانين التي تنظم العملية الانتخابية من أية جهة كانت، فضلاً على تمكين المرشحين و مندوبيهم من حضور جميع عمليات الاقتراع والفرز والعد بما في ذلك فتح الصناديق والتدقيق في بطاقات الاقتراع وضمان سرية التصويت ومراقبة فرز الأصوات مع ضرورة حضور مراقبين دوليين ومحليين مستقلين ومحايدين لإنجاز العملية بكل مراحلها وبكل نزاهة، وكل ذلك يمكن إنجازه بسهولة ويسر ودقة عبر اللجوء إلى خيار التصويت الإلكتروني، وحينذاك ستكون مخرجات هذه العملية برلمان - مجلس نيابي - فاعل وقوي قادر على ممارسة مهامه واختصاصاته بالشكل الأمثل ومن ذلك مهمة التشريع والرقابة على أداء الحكومة وتقويم أداؤها، وبذلك سيتحقق التكامل بين المؤسسات ما سيعزز فاعليتها وقدراتها.

ثالثاً- تشكيل كتلة أوتحالف وطني: تعد ظاهرة افتقار الساحة السياسية العراقية إلى الأحزاب والكتل والتحالفات الوطنية إحدى أهم التحديات التي تعرقل عملية بناء مؤسسات الدولة، وذلك بفعل طغيان ظاهرة التخندق الطائفي والقومي التي عززتها المحاصصة، لذا نرى إن السبيل الأمثل لبناء تلك المؤسسات على أسس راسخة ومن ثم تطوير أداؤها بما في ذلك أداء المعارضة البرلمانية هو بناء تحالف وطني يتشكل أولاً داخل مجلس النواب يطالب بتشكيل حكومة وطنية متماسكة وقوية وفاعلة تعيد الأمور إلى نصابها الحقيقي وتصحح مسار العملية السياسية وتعطي لكل ذي حق حقه بعد أن تضرب رؤوس الفساد والفاستدين بيد من حديد.

رابعاً- تفعيل مبدأي العقاب والثواب: هناك مثل شائع ينطبق على الواقع العراقي مفاده: (من أمن العقاب أساء الأدب)، وخير دليل على ذلك إستشراء ظاهرة الفساد السياسي والإداري والمالي في كل مفاصل الدولة العراقية حتى وصل الأمر أن مسؤولين بارزين وعلى مرأى ومسمع كل الناس يعترفون بهذا الفساد ومن دون أي رادع، هذا فضلاً على أن القضاء مازال عاجزاً عن ملاحقة كبار الفاسدين بفعل إحتماء هؤلاء بمظلات كتلهم وأحزابهم المهيمنة على الساحة العراقية، لذا فأنا بحاجة إلى قضاء مهني عادل وحازم وحكومة وبرلمان قويان ومهنيان يؤازران عمل القضاء للإضطلاع بمهمته على أكمل وجه من خلال إنزال القصاص العادل بحق سراق المال العام ووضع حد لكل المتجاوزين على القانون سعياً لضمان إعطاء كل ذي حق حقه، وبالمقابل ينبغي مكافئة كل الموظفين والمواطنين المتميزين في أداؤهم وفي كل المواطن والمستويات مما سيخلق حافزاً للتنافس في ميدان خدمة الوطن والمواطن العراقي.

خاتمة:

مازال النظام السياسي في العراق يعجز بالأزمات والتحديات، وأزاء ذلك فإنه لا يمتلك سياسة عامة واضحة وفاعلة، بفعل الافتقار للمنهجية العلمية لصنع وتنفيذ تلك السياسة وعلى كافة المستويات والصُّعد، لذا حري بكل المعنيين والمهتمين بالشأن العراقي أن تتكاتف جهودهم ويعملوا بروح الفريق الواحد لمواجهة الأزمات والتحديات بدءاً بالشروع ببناء مؤسسات سياسية ودستورية فاعلة، تسجيب لمطالب الشعب العراقي على اختلاف انتماءاته ومكوناته وتوجهاته، وتسعى لإيجاد الحلول السريعة والناجعة لكل المشكلات العالقة.

Summary:

First – the importance of research : The standard rule on Rashadh any political system and goodness depends on the capabilities and performance of its institutions and its achievements at all levels : political, economic , social and security , and enters it all within the framework of the so-called B (public policy) , and it is this research is an attempt to identify the what political and constitutional institutions that have formed since the fall of the former regime in Iraq – 9/4/2003– until now (2013), and how to enable them to public policy – making and clear , and most importantly to what extent they were able to apply these policies on the ground .

Secondly – the problematic research and its objectives : centered problematic this research about the size of the challenges and problems still hinder the work of the institutions of the political system in Iraq since 2003 until that moment – the end of the year 2013 – and in a form which has led to an imbalance hardcore –making processes of public policies is reflected clearly on the performance of these institutions and there is still a great imbalance in this context , all of which price is paid Iraqi citizen who has long suffered over the past decades , and rejoiced good to the New Testament , but injured frustrated and disappointed by the lack of improvement in the situation. Therefore our research aims to answer a number of questions , including:

1 -What political and constitutional institutions, which was formed at some point after the fall of the former regime in Iraq in the period between 9/4/2003 and up to the 2005 Constitution? And how those institutions formed? And how to enable them to make and implement concrete policies?

2 - How it is made up institutions that undertake the task of public policy-making in accordance with the Constitution of 2005?

3 - Do you have those institutions that function properly?

4 - What are the main obstacles and challenges faced by these institutions work?

5 - What methods to ensure the face of obstacles and challenges, not those still facing these institutions to carry out the task of making rational public policies , but also work to implement and

continuously review the results to ensure the development of the capacity of the political system as a whole ?

Third – the premise of Search: stems discussed this from the premise that : (after a decade is still public policy in Iraq is clear , if not it is in the case of floundering and that due to the absence of the methodology clear to the administrators of the institutions of the state in particular, and all the institutions The constituent bodies and organizations of the political system in general), so there is an urgent need to build the foundations of a clear methodology serve as a guide for the work of all those institutions , bodies and organizations present and future.

IV – Research Methodology : In order to validate the hypothesis of the research and to reach scientific results and realistic view of the appropriate guidance to both the curriculum and institutional approach to systems analysis, the approach of institutional making it easier for us important to know what the institutions that formed during the time period set for the search , and the approach to systems analysis Vsieinna to track the stages of the policy – making process and mechanisms for review and evaluation.

V. – search terms : basic terminology that we use in this research is that serve as keywords (Keywords) are: Enterprise , rules, policies , legislation , implementation , oversight.

VI – your search : Search time scale and the last objective , The time scale Vinhsr of the length of time between 9/4/2003 until the end of 2013 , while substantive scope Vimahor on the policy – making process and straightened in Iraq in the said period.

VII – Plan : This research is divided – as well as the introduction and conclusion – the detective followin :

SectionI:conceptual framework

Section2: public policy-making in Iraq in the transitional phase (between 9 / 4 and the beginning of the year 2006)

Section3: public policy in Iraq under the 2005 constitution in force