مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: صنع السياسة العامة في النظم البرلمانية: صنع السياسة الخارجية في العرق بعد التغيير دراسة حالة
اسم الكاتب: م.د. معتز اسماعيل خلف الصبيحي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1213
تاريخ الاسترداد: 2025/05/17 08:31 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى
المجلد العاشر – العدد الأول– 2021 مجلة العلوم القانونية والسياسية

صنع السياسة العامة في النظم البرلمانية: صنع السياسة الخارجية في العراق بعد التغيير دراسة حالة

Making policy public in the systems parliaments Making Policy foreign affairs in Iraq after the change as a Case Study

الكلمة المفتاحية: السياسة العامة، النظم البرلمانية، السياسة الخارجية، العراق.

Keywords: Public Policy, Parliamentary Systems, Foreign Policy, Iraq.

م.د. معتز اسماعيل خلف الصبيحي

جامعة الأنبار – مركز الدراسات الاستراتيجية

Lecturer Dr. Motaz Esmail Khalaf Al subihy
Anbar University - Center of Strategic Studies
E-mail: moataz.ismail1983@uoanbar.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

بعد التغيير، عمل العراق على اتباع النظام البرلماني كنظام سياسي في الحكم، واسند الوظائف العامة على وفق التمايز البنيوي كأساس للتحديث السياسي في النظام، وأسند صنع السياسة العامة الى مؤسسات تعمل كل على وفق اختصاصه المنصوص عليه في أحكام الدستور، والأنظمة الداخلية للمؤسسات الحكومية، ومنها وزارة الخارجية وبعض المؤسسات ذات الصلة في مجال صنع السياسة الخارجية، لكن صنعها في العراق واجهته مجموعة من المعوقات الداخلية والخارجية.

المقدمـــــة

Introduction

تُعد عملية صنع السياسة الخارجية من الظواهر السياسية المعقدة، بسبب تشابك وتعدد العناصر والعوامل الداخلة فيها، منها طبيعة الظروف الموضوعية التي تدفع إلى صنع سياسة عامة معينة، ونوعية القيم المتنافسة في كل مرحلة تمر بها هذه العملية، وعلاقة الارتباط القائم بين هذه القيم، وبين تقاليد المؤسسات التي تصنع في إطارها، وإلى أي مدى تؤثر الارتباطات الثقافية والطبقية والمصلحية لدى صانعيها في تشكيل تصوراتهم وتقويمهم النهائي لسياساتهم، كذلك هناك تأثير الضغط الذي تفرضه البيئة المحيطة بصنعها، وطبيعة الأسس الاستراتيجية التي تبنى عليها، ونوع الخبرات والمهارات التي تتوفر لدى صانعيها والتي تؤثر في أحكامهم النهائية.

اشكالية البحث:

The Problem:

تصنع السياسة الخارجية في العراق في بيئة داخلية معقدة جداً، وتحت تأثير كبير لبيئة خارجية متدخلة في شؤون العراق، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى اعاقتها عن تنفيذ أهدافها المرسومة. وتطرح الاشكالية تساؤلاً رئيساً هو: كيف تصنع السياسة الخارجية في العراق؟

وهذا التساؤل سيطرح تساؤلات فرعية مفادها:

ما السياسة العامة؟ وما السياسة الخارجية؟ وما المؤسسات التي تصنع السياسة الخارجية في العراق؟ وما معوقات فاعلية السياسة الخارجية في تحقيق اهدافها في الحالة العراقية؟

أهمية البحث :

The Importance of the Study:

تكمن أهمية البحث في هذا الموضوع من أن صنع السياسة الخارجية في العراق من الموضوعات التي تحتاج إلى جهد علمي للبحث فيها من أجل التوصل إلى نتائج علمية يستفاد منها في ترشيد العمل السياسي في العراق فضلاً عن كونه سُيعد مصدراً يمكن للباحثين الرجوع إليه في هذا المجال. فضلاً عن كونه يعد آلية لتثقيف العاملين في مجال السياسة الخارجية للتعرف على آليات ومؤسسات صنع السياسة الخارجية في العراق.

فرضية البحث :

The Hypothesis:

ينطلق البحث من فرضية مؤداها، أن السياسة الخارجية في العراق، هي سياسة عامة ناجحة في مرحلة الرسم، إلا إنها تتعثر عن تنفيذ أهدافها عند التطبيق العملي لها، وذلك لما يواجهها من مجموعات متداخلة من المعوقات الداخلية والخارجية التي تحد من فاعليتها.

منهجية البحث:

Research Methodology:

أعتمدنا في بحثنا هذا على منهج دراسة الحالة، للوصول إلى النتائج المتوخاة من البحث.

هيكلية البحث:

Research structure:

جاء البحث الموسوم بصنع السياسة الخارجية في النظم البرلمانية (العراق دراسة حالة) بثلاثة مباحث فضلاً عن لمقدمة وخاتمة، كالآتي:

المبحث الأول: اطار مفاهيمي ونظري للسياسة الخارجية وللنظم البرلمانية: تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين تناولنا فيهما مفاهيم السياسة العامة والسياسة الخارجية والنظم البرلمانية.

أما المبحث الثاني: فتناولنا فيه البحث عن المؤسسات الرسمية الفاعلة في عملية صنع السياسة الخارجية في العراق بعد عام 2005، وهي المؤسسة التشريعية المتمثلة بالبرلمان العراقي، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ودور كل منها في صنع السياسية الخارجية العراقية.

وتناولنا في المبحث الثالث واقع صنع السياسة الخارجية بعد عام 2005، ثم أهم المعوقات التي تحد من فاعلية صنع هذه السياسة، ومن فاعليتها في تحقيق أهدافها المتوخاة من صنعها.

المبحث الأول

Section One

إطار مفاهيمي ونظري للبحث

Second: What is foreign policy

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة والسياسة الخارجية:

The first requirement: the concept of public policy and foreign policy:

أولاً: مفهوم السياسة العامة:

First: the concept of public policy:

تعرف السياسة العامة بأنها نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي مُحدد تشترك فيه عناصر رسمية وغير رسمية يُحددها النظام السياسي وأهم هذه العناصر: دستور الحكم في الدولة أو فلسفة الحكم، السلطة التشريعية السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات الضغط والمصالح الصحافة والرأي العام، والإمكانات والموارد المتاحة الطبيعية منها والبشرية آخذة بعين الاعتبار طبيعة الظروف السائدة في هذا البلد[1].

فالسياسة العامة هي عملية ديناميكية مجتمعية دائمة التطور هدفها هو تحقيق الرفاه الاجتماعي ورفع مستوى الفرد والارتقاء بالمجتمع وحل مشاكله وتحقيق طموحاته، وهي بهذا نتاج المجتمع والسياسات الفرعية غايتها المجتمع بالدرجة الاولى ومن ثم تأتي جماعات المصالح وغيرها. والسياسة العامة هي تلك التي تطورها الاجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علماً أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم و تطوير بعض السياسات العامة، و تستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة[2]. والسياسة العامة تعرف أيضاً بأنها ما تقوله الحكومة وما تفعله بخصوص المشكلات المدركة، أو المستشعرة، وفي ضوء ذلك تكون السياسة العامة معبرة عن تلك الأفعال التي يقوم بها موظفو الحكومة استجابة للمشكلات والقضايا التي تُثار من خلال النظام السياسي[3]. إلا أنها لا تقتصر على مواجهة موقف فقط فقد تكون بسبب رؤية لحاجة مستقبلية في التطوير او لمواجهة مطلب...الخ.

ويلاحظ أن الحكومة عندما تقوم بمواجهة مشكلة أو قضية عامة، أو تهديد للأمن، يكون بالرد من خلال اتخاذ سياسة عامة، وأحياناً الحكومة لا تقوم بأي رد، وانما تتخذ قرار الصمت، وهذا بحد ذاته يعد سياسة عامة. كما يرى البعض ان السياسة العامة هي الوجه المرئي للنظام السياسي، وهي اللغة المستخدمة للحكومة، وهي حلقة الوصل للتوفيق بين المصالح المتضاربة لمختلف شرائح وفئات المجتمع. أي انها اداة الوصل والربط والتفاعل والتوازن بين الاطراف والقوى الحاكمة والمحكومة[4]. فالسياسة العامة هي الخطط او البرامج او الاهداف العامة او كل هذه معاً، يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية، بحيث تحظى بالمساندة السياسية. وهذا يعني ان السياسة العامة هي فعالية تصريف موارد الدولة وصاحبة السيطرة على ذلك هي الحكومة[5]. فالسياسة العامة هي مجموعة من القرارات الاساسية والالتزامات والاعمال التي يقوم الفاعل او مجموعة الفاعلين من اللذين يمسكون او يؤثرون في مراكز السلطة في النظام السياسي لغرض معالجة حالة ما، او مشكلة معينة[6]. وللسياسة العامة مجموعة من الخصائص يمكن ان نجملها بالآتي[7]:

1. إنها قرار تتخذه الحكومة بمعنى انها تختار من بين اساليب بديلة اسلوبا معينا لتحقيق الاهداف المنشودة.
2. إنَّ السياسة العامة عملية ديناميكية حركية مستمرة دائمة التطور والتغير. والقرار يتميز بالثبات اي الدوام او عدم التغير –نسبياً– مادامت السياسة العامة لم تتغير.
3. إنَّ تطبيق السياسة العامة عام شامل وبنفس الاسلوب على كل افراد المجتمع الذين تخدمهم هذه السياسة.
4. إنَّ السياسة العامة تتخذ بالتشاور بين كافة المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، ومع من ينطبق عليهم القرار، او على الاقل انها تعبر عن وجهات نظرهم جمعياً.

ومن خلال التعاريف المذكورة آنفاً يمكن ان نحدد للسياسة العامة مجموعة وظائف يمكن تلخيصها بالآتي[8]:

1. يسمح لصانع السياسة العامة بالتحرك، فهو عندما يشعر بانه حرّ يستطيع أن يتحرك من اجل تغيير الواقع وذلك من خلال توافر حلول ايديولوجية وواقعية لمشاكل المجتمع.
2. يسمح للمواطن بأن يتحمل مشاكل الاخرين لان الحلول التي يقدمها للمشاكل المطروحة تساعد الفرد على تحمل المصاعب لفترة معينة إلى حين تنفيذ السياسة والوصول إلى النتائج المطلوبة والمتوقعة لها.
3. تقدم السياسة العامة امكانية القيام بالاختيار الاكثر موضوعية وتجريداً.

يتضح مما تقدم أنه يمكننا القول بأن السياسة العامة هي عملية ادارية هادفة، تتضمن المفاضلة بين مجموعة من البدائل واختيار البديل الانسب لمواجهة موقف ما، أو حل مشكلة ما، أو الوصول إلى غاية محددة.

وخلاصة القول يمكن أن تعرف السياسة العامة على أنها عملية حركية مستمرة ودائمة التطور تقوم بها الحكومات والأنظمة السياسية لحل مشاكل المجتمع، والتغيير تقوم بها الحكومات والأنظمة السياسية لحل مشاكل المجتمع، باعتبارها استجابات للمطالب والمشاكل والتحديات التي تفرضها البيئة سواء الداخلية أم الخارجية، سواء كانت الاستجابة على شكل القيام بعمل أم الامتناع عن القيام به، وباختصار هي خطة أو طريقة تقوم بها الحكومة أو النظام السياسي لتنفيذ مطالب المجتمع والاستجابة لها.

ثانياً: ماهية السياسة الخارجية:

Second: What is foreign policy:

مما لا شك فيه إن عملية صنع السياسة الخارجية لأيّة دولة مهما كانت صغيرة أو كبيرة، ذات تفاعلات إقليمية أو دولية ،مؤثرة او لا، هي عملية ليس من السهولة أدراكها إنما تبين الدراسة والتحليل الموضوعين انها عملية معقدة ومتشابكة يتداخل فيها الداخلي والخارجي، الفردي والمؤسسي، كما تتأثر كعملية يتطلب منها وضع تصور استراتيجي واقعي وموضوعي بالمحددات الداخلية للدولة المعنية، بالقدر ذاته تأثيرها بالمحددات الخارجية المعنية برسم السياسة الخارجية الموجهة نحو دولة اخرى ترسم سياستها الخارجية. إن تعريف السياسة الخارجية وتحديد

طبيعتها، أمر مختلف عليه بين الباحثين، ذلك أنه يعكس دلالات مختلفة تبعاً لاختلاف الباحثين، لذلك يمكن أن نصنف تعاريفها على النحو الآتي[9]:

1. النوع الاول: يشير الى مجموعة المبادئ والقيم التي يرنو صانعو القرار إلى انجازها.
2. النوع الثاني: يعكس خطط السياسة الخارجية التي يقررها صانع القرار لتحقيق المبادئ أو القيم العامة.
3. النوع الثالث: ينطلق من الافعال السياسية الخارجية التي يقصد بها ترجمة هذه الخطط (اي قرارات السياسة الخارجية)، الى واقع ملموس للرد على الحوادث أو على عمليات سياسية خارجية معينة.

لذلك تتباين الآراء كما أسلفنا حول مدلول مفهوم السياسة الخارجية، إذ تطالعنا العديد من التعريفات لعل من أبرزها ما يراه رينولدز (*F.A. Reynolds*)، من أن السياسة الخارجية تتضمن نطاق الأفعال التي تتخذ من لدن مؤسسات حكومة دولة ما تجاه دولة غيرها[10].

وتعرف السياسة الخارجية بأنها ذلك الجزء من النشاط الحكومي الموجه للخارج، أي الذي يعالج مشاكل تطرح ما وراء الحدود، وهي أيضاً مبادئ وأفعال تتخذها مؤسسات وهيئات الدولة داخل الدولة باتجاه الخارج، تستهدف تحقيق أهداف بعيدة المدى وأخرى قريبة، وسياسة الدولة الخارجية هي جزء من السياسة العامة للدولة، وعلى كل دولة أن تختار ما ينبغي أن تقوم به فيما يخص الشؤون الدولية، وفي إطار ما تمتلك من مقومات القوة، وواقع البيئة الداخلية والخارجية، وهي المفتاح الرئيس لعملية ترجمة الدولة لأهدافها ومصالحها[11]. ويعرفها مُحَمَّد طه بدوي على انها فن ادارة التعامل مع الدول الاخرى لتحقيق المصلحة الوطنية، ولهذا الفن وجهان: الدبلوماسية والاستراتيجية، اذ يعني الاول فن الاقناع، ويعني الاخر فن الاكراه، وبالتالي فهي لا تعدو ان تكون برنامج العمل للدولة في المجال الخارجي[12]. وعرفها المفكر العراقي مازن الرمضاني على انها مجموعة النوايا التي تدفع بالدول الى نمط معين من السلوك[13]. وإذا سلمنا جدلاً بأن السياسة الخارجية لأي بلد توصف كونها ممارسة الدولة المعنية لسلوك يستهدف الدول الأخرى، فان هذا السلوك يكون عبارة عن محصلة لعمل المؤسسات القائمة في تلك الدولة.

وبناء على ما تقدم يمكن أن نؤشر مجموعة من العناصر والأبعاد الأساسية لصنع السياسة الخارجية، وهي كالآتي:

1. إن عملية صنع السياسة الخارجية هي عملية جماعية متكاملة، وإن الانتهاء منها وصولاً إلى قرار معين يمثل ذروة التفاعل والتشاور الذي يتم وفق عدد من المستويات التنظيمية ذات الصلة بهذه العملية المعقدة.
2. إن المجهود الرئيس الذي يبذله صانعو السياسات العامة الخارجية يتركز في تجميع الحقائق المرتبطة بموضوع السياسات، ثم تحليلها، ومن ثم مناقشتها وتقييمها وربط عناصرها المختلفة في اطار صورة محددة ومعبرة بدقة عن رؤية جهاز صنع السياسات العامة للموقف الذي يتعامل معه.
3. إن الاستقرار على بديل معين لا يمكن ان يكون عشوائياً، ولكن يأتي ذلك بعد فترة من التقدير الكامل أو بعد محاولة من التنبؤ الدقيق بمختلف الاحتمالات المترتبة على تنفيذ هذه السياسة أو تلك من السياسات المطروحة للاختيار.
4. صعوبة المهمة التي يحاول صانعو السياسات العامة القيام بها في حصر العوامل والمتغيرات كافة وتقييمها، ذات الصلة بموضوع المشكلة في الواقع العملي، ويضاف إلى تلك الصعوبة تعذر تحديد درجة معينة من الاهمية النسبية لكل متغير أو لكل هدف من الاهداف التي يسعون إلى بلوغها، وذلك نظراً لتعدد انواع الاهداف بين اهداف الاستراتيجية، واخرى تكتيكية، وثالثة انتقالية وسيطة.
5. صعوبة التنبؤ في عملية صنع السياسات الخارجية، وهذا يرجع إلى أسباب عدة منها على سبيل المثال :

أ- توافر عدد كبير من الاطراف في المواقف التي تتناولها هذه السياسات العامة الخارجية مما يجعل التعرف على ردود الافعال وانماط السلوك الخارجي المختلفة امراً صعباً.

ب- تنوع اطراف المواقف الداخلية والخارجية من حيث طبيعتها، وقواها النسبية، واحتياجاتها، واهدافها، فضلاً عن تباين النوايا والدوافع، مما يجعل من الصعب التنبؤ في مثل هذه الاحوال التي يحدث فيها التفاعل بين اطراف الموقف بصورة معقدة.

ت- ارتفاع معدل التمييز في عناصر الموقف الخارجي، مما يجعل من التنبؤ في موقف غير مستقر بطبيعتها عملية غير ممكنة او غير دقيقة.

ث- تعقد الطريقة التي تؤثر بها الاطراف المختلفة في عناصر الموقف الخارجي، والطريقة التي تؤثر بها عناصر الموقف في اطرافه وذلك في مواقف معينة، بمعنى أن التأثير المتبادل لا يعكس نمطاً طبيعياً ومألوفاً وبسيطاً.

ج- عدم توافر الحقائق والمعلومات التي تكفي لأغراض هذه التنبؤات والتوقعات في بعض الاحيان، مما يرفع من احتمالات التخمين الخاطئ، ويؤثر بالسلب على امكانية التنفيذ اللاحق للسياسات العامة الخارجية.

وتقوم السياسة الخارجية للدولة على الحفاظ على كثير من الأهداف والمصالح العامة، يمكن أن نذكر منها الآتي[14]:

1. الأهداف المرتبطة بالقيم والمصالح الأساسية، وهي الاهداف التي تتفق عليها غالبية المجتمع وتتميز بأهميتها المطلقة، وفي مقدمتها حماية الامن القومي للدولة.
2. اهداف متوسطة المدى، وهي اهداف تقع في مرتبة ادنى من الاولى، وتتضمن قضايا الرفاه الاقتصادي والموقف من العلاقات مع الدول بما يحفظ الكبرياء والسمعة الدولية.
3. اهداف بعيدة المدى، ويقصد بها الخطط والافكار التي ترمي الدولة الى تحقيقها على المدى البعيد، بما يزيد من قوتها وزيادة فاعلية دورها في المجال الدولي.

المطلب الثاني: مفهوم النظام البرلماني:

The second requirement: the concept of the parliamentary system:

يعد البرلمان (*Parliament*)، المؤسسة الأكثر ارتباطاً بالجمهور وانفتاحاً عليه، إذ تدور مناقشاته على تنوعها في مناخ من الشفافية والعلنية، فهو عصب النظام البرلماني –النيابي– في كل دولة، كما هو المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيستين، فهو هيكل نيابي يعبّر عن مشاعر وآراء المواطنين، كما إنه من ناحية أخرى آلية تشريعية تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان هو مصدر أهميته الفريدة بين مؤسسات نظام الحكم[15]. ويعد البرلمان أيضاً المؤسسة المركزية للديمقراطية التي تجسد ارادة الشعب عند الحكومة، وتعبر عن جميع توقعاته في استجابة الديمقراطية فعلياً لاحتياجاته، وتساعد في حل اكثر مشكلاته اليومية الحاحاً، وبوصفه الهيأة المنتخبة التي تمثل المجتمع بكل اطيافه، وتقع على عاتق البرلمان مسؤولية فريدة تتمثل في التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة بالحوار والتسوية. كما تضطلع البرلمانات بوصفها الاداة الرئيسة للتشريع بمهمة تطويع القوانين للمجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، فضلاً عن مسؤوليتها عن ضمان خضوع الحكومات للمساءلة الكاملة أمام الشعب بوصفها الهيأة المنتخبة المكلفة بالإشراف عليها[16]. وللنظام البرلماني مميزات تميزه عن غيره من النظم السياسية الأخرى هي:

1. ثنائية السلطة التنفيذية.
2. عدم مسؤولية رئيس الدولة.
3. التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني

Section Two

المؤسسات الرسمية الفاعلة في عملية صنع السياسة الخارجية في العراق بعد عام 2005

Official institutions active in the foreign policy-making process in Iraq after 2005

يقصد بالمؤسسات الرسمية الفاعلة في صنع السياسة الخارجية جميع تلك المؤسسات البيروقراطية الحكومية التي تنجز وظائف لها علاقة مباشرة بالسياسة الخارجية، والتي تشارك بصيغة أو أخرى في تحديد نوعية السلوك السياسي الخارجي لهذه الدولة[17].

المطلب الاول: السلطة التشريعية ودورها في صنع السياسة الخارجية بعد اقرار الدستور:

The first requirement: the legislative authority and its role in making foreign policy after the constitution was approved:

تتمتع المجالس التشريعية، دستورياً، بالعديد من الصلاحيات التي تتعلق بالسياسة الخارجية، كإعلان الحرب او تصديق المعاهدات...وغيرها، إلا ان دورها في صنع السياسة الخارجية يتوقف على مدى قدرتها على استخدام صلاحياتها، وعلى نوعية النظام السياسي. ففي نظام الحزب الواحد، غالباً، والانظمة القائمة على ثنائية الاحزاب، يسود دور السلطة التنفيذية على دور السلطة التشريعية. فعندها يكون دور المجالس التشريعية ضئيلاً في صنع السياسة الخارجية. الامثلة على ذلك كثيرة منها: اقتصار دور البرلمان في تركيا على مجرد التصديق على مبادرات السلطة التنفيذية. وعلى العكس من ذلك، نجد دور هذه المجالس كبيراً ومهماً في النظم الرئاسية وشبه الرئاسية، والنظم القائمة على تعدد الاحزاب[18].

أولاً: الصلاحيات الدستورية للسلطة التشريعية في العراق:

First: the constitutional powers of the legislative authority in Iraq:

1. الاختصاص التشريعي:

تصاغ القوانين نتيجة اتفاق بين الحكومة والبرلمان، وغالباً ما تكون المبادرة التشريعية من الحكومة بواسطة مشاريع القوانين التي تتقدم بها الى البرلمان الذي يملك حق المناقشة والتعديل واقرار المشاريع، وغالباً ما يتم ذلك بالاتفاق بين الحكومة والبرلمان[19].

وقد جاءت المادة (60) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام ،2005 منسجمة مع ذلك حيث نصت على مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء او تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المتخصصة[20]، وفي حالة اقرار مشاريع القوانين من البرلمان يرسلها الاخير الى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليها ويعد مصادقاً عليها اذا صادق عليها او لم يصادق عليها رئيس الجمهورية خلال (15) يوماً من تسلم القانون وبذلك تكون مصادقة رئيس الجمهورية مصادقة شكلية بوصف ان الدستور لم يمنحه حق الاعتراض على القوانين[21].

2. الاختصاص الرقابي:

أعطى الدستور الحق لمجلس النواب العراقي بمراقبة السلطة التنفيذية كذلك نص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006م على ان مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور والمواد الاخرى ذات الصلة وقد مكن الدستور مجلس النواب من رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، كذلك اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة[22].

ومن مظاهر الرقابة هو حق البرلمان في اجراء تحقيق للتعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة او ادارة مصلحة عامة، وللوقوف على اوجه التقصير او الانحراف في المرفق او الادارة، حيث نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (32) اجراء التحقيق مع ايّ مسؤول في السلطة التنفيذية بشأن اي واقعة يرى فيها البرلمان ان لها علاقة بالمصلحة العامة او

حقوق المواطنين فضلاً عن طلب المعلومات والوثائق من اي جهة رسمية بشأن اي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين، او تنفيذ القوانين[23].

ثانياً: البنية التنظيمية لمجلس النواب العراقي:

Second: The organizational structure of the Iraqi Council of Representatives:

1. هيأة رئاسة المجلس:

تتكون هيأة رئاسة مجلس النواب من رئيس المجلس ونائبيه والذين يتم اختيارهم من بين اعضاء المجلس عن طريق الاقتراع السري في اول جلسة له وبأغلبية مطلقة لعدد اعضائه وفقاً للمادة (55) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، وكذلك المادة (7) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وتمارس هيأة الرئاسة عدة مهام منها[24]:

أ- تنظيم جدول الاعمال والتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية او ممثليهم من اللجان بجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الاعضاء واعضاء مجلس الرئاسة واعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة مع مراعاة اولوية ادراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انهت اللجان المختصة دراستها، وكذلك الموضوعات المهمة الجارية، وذلك قبل يومين في الاقل من عقد الجلسة.

ب- تصديق محضر الجلسة السابقة لمجلس النواب.

ت- وضع القواعد الخاصة بتنظيم المحاضر.

ث- البت بتنازع الاختصاصات بين اللجان فيما يتعلق بالقضايا المحالة إليها.

ج- اعداد خطة عمل للمجلس والتشكيلات الادارية التابعة له ومتابعة تنفيذها بعد اقرارها.

ح- اقرار الهيكل التنظيمي لديوان المجلس وتعديله ورسم السياسة الادارية والمالية له واطلاع اعضاء المجلس على ذلك.

خ- تنظيم موازنة مجلس النواب السنوية وعرضها على المجلس لإقرارها والاشراف على تنفيذها واجراء المناقلة بين ابوابها.

ويمارس رئيس مجلس النواب العراقي مجموعة من المهام منها[25] :

أ- العمل على تطبيق الدستور والقوانين والنظام الداخلي للمجلس.

ب– افتتاح جلسات المجلس وترأسها.

ت– ادارة المناقشات والمحافظة على انتظامها، وتحديد موضوع البحث، ويوجه نظر المتحدث الى التزام حدود الموضوع والنظام وله ان يستوضح اية مسألة يراها غامضة.

ث– اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الامن والنظام داخل المجلس.

ج– الرقابة والاشراف على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وممارسة كافة الصلاحيات المقررة في هذا الشأن بما لا يتعارض مع المادة (9)، من النظام الداخلي لمجلس النواب.

2. اللجان البرلمانية:

اللجنة هي مجموعة صغيرة من المشرعين المعينين بصورة مؤقتة او دائمة، للتعمق في دراسة موضوع او مواضيع معروضة على الهيأة التشريعية تفوق قدرتها على الاحاطة بكافة جوانبها فتحيلها الى هذه اللجان[26].

وتشير الانظمة الداخلية للمجالس النيابية لعدد اللجان والمهام الموكلة اليها. وتسمح تلك الانظمة في الوقت نفسه لإمكانية تشكيل لجان مؤقتة تنتهي بانتهاء المهام المكلفة بها[27]. ومنها النظام البرلماني العراقي حيث يشكل مجلس النواب فيه مجموعة من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان التحقيق، حيث نصت المادة (69)، من النظام الداخلي للمجلس على ان تشكل اللجان الدائمة في اول جلسة يعقدها المجلس بعد اقرار النظام الداخلي ويراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته. وتوجد في مجلس النواب اربع وعشرين لجنة دائمة تشكل في اول جلسة يعقدها المجلس بعد اقرار النظام الداخلي ويراعي في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته[28]، وتتكون كل لجنة من اللجان من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد عن خمسة عشر عضواً[29].

ومن هذه اللجان، لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب، وتمارس هذه اللجنة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات يمكن اجمالها بما يلي[30]:

أ– دراسة الموقف الدولي والاقليمي والتطورات السياسية الدولية.

ب– متابعة السياسة الخارجية للدولة والتمثيل الدبلوماسي.

ت– متابعة المؤتمرات الدولية.

ث– دراسة الاتفاقات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية.

ج– اقتراح التشريعات المنظمة للسلكين الدبلوماسي والقنصلي.

ح– متابعة الشؤون الخاصة بالمنظمة العالمية للأمم المتحدة والمنظمات الدولية والاقليمية.

3. الاعضاء:

وهم الاعضاء الذين تتشكل من خلالهم المجالس التشريعية او البرلمانية، حيث يقومون بالتشاور والتباحث والنقاش حول السياسات العامة التي تعالج مشكلات المجتمع، وان معظم السياسات العامة والقرارات والقوانين والقواعد المهمة التي تحتاج النظر فيها والموافقة عليها رسمياً تتم من قبل المشرعين قبل ان تصبح قوانين نافذة، وان دور المشرعين او مجالسهم يختلف من حيث التأثير في صنع السياسة العامة بين القوة والمحدودية[31]. فالمشرعون يقومون بالدور المركزي في تشريع وصنع القرارات السياسية في النظام السياسي، فلا يمكن اضفاء هذه السمة عليهم لمجرد انهم مخولون دستورياً، وانما يستلزم الامر ممارستهم الفعلية لذلك، وهذه الممارسة تقررها التطبيقات والشواهد العملية، وليس مجرد الادعاء[32]. نصت مواد الدستور العراقي الدائم على ان مجلس النواب العراقي يتكون من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله. يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه[33].

ثالثاً: دور مجلس النواب في صنع القرار السياسي الخارجي طبقاً للدستور الدائم لعام 2005:

Third: The role of the House of Representatives in external political decision-making according to the 2005 permanent constitution:

يختص مجلس النواب العراقي طبقاً لدستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، بالصلاحيات والمهام التالية في صنع القرار السياسي الخارجي وهي كالآتي:

أ– الموافقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء[34].

ب– الرقابة على اداء السلطة التنفيذية[35].

ت– الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء[36].

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة الخارجية بعد اقرار الدستور:

The second requirement: the role of the executive authority in making foreign policy after the constitution was approved:

اولاً: دور رئيس الجمهورية في صنع السياسية الخارجية:

First: The role of the President of the Republic in foreign policy making:

يتباين تأثير رئيس الدولة في السياسة الخارجية تبعاً لطبيعة الصلاحيات الدستورية الممنوحة له، فضلاً عن مدى اهتمامه الذاتي بالسياسة الخارجية وقوة فكره وشخصيته وأثرها في القضايا الخارجية التي تهم دولته[37]. إن دور رئيس الدولة في صنع القرار السياسي الخارجي، يختلف ايضاَ وفق طبيعة النظام السياسي، ونوعية الصلاحيات الممنوحة له دستورياً، ومدى ممارسته الفعلية لتلك الصلاحيات. فضلاً عن مدى اهتمامه وخبرته في توجيه السياسة الخارجية[38]. وفي الدول ذات النظم البرلمانية عموماً، لا يؤدي رئيس الدولة وظائف سياسية خارجية مهمة، في العراق مثلاً يعد رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز الوحدة الوطنية، يمثل سيادة العراق، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه[39]. ولرئيس الجمهورية العراقية دور رمزي في صنع القرار السياسي الخارجي، وهذا الدور نابع من ان النظام العراقي، هو نظام نيابي (برلماني)، ديمقراطي. فهو يتولى صلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها[40]. كما ان رئيس الجمهورية العراقية يقوم بصلاحية قبول سفراء الدول المعتمدين لدى العراق طبقاً للصلاحيات الدستورية الممنوحة له وفق المادة الدستورية (73/ سادساً). ووفق الصلاحيات السابقة الممنوحة له، يعد رئيس الجمهورية في العراق ذو صلاحيات تشريفية ورمزية اي بدون صلاحيات فعلية في السياسة الخارجية العراقية.

ثانياً: دور مجلس الوزراء في صنع السياسة الخارجية:

Second: The role of the Council of Ministers in making foreign policy:

يضطلع مجلس و رئيس مجلس الوزراء بدور مهم ورئيس في صنع القرار السياسي الخارجي في النظم البرلمانية، بوصف رئيس الوزراء هو رئيس الحزب الفائز وصاحب الاغلبية البرلمانية الفائز بالانتخابات، ويحظى بالتالي بدعم المؤسسة التشريعية. كما تتاح له بحكم منصبه احدث المعلومات عن البيئة الدولية، ولا سيما عن الدول المحيطة والدول الكبرى. فضلاً عن تحليلات وآراء مستشاريه. وكل ذلك يمكنه من المساهمة الفاعلة في صنع القرار السياسي الخارجي، وبالأخص في الدول ذات الحزب الواحد او المهيمن، او النظم ثنائية الاحزاب، اما النظم السياسية متعددة الاحزاب، فان دوره يكون ضئيلاً غالباً، بسبب طبيعة الحكومات الائتلافية، والتي يدب غالباً الجدل المحتدم ووجهات النظر المتعارضة بين وزرائها[41].

ويعد رئيس الوزراء في العراق هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتراس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب[42]. ويمارس مجلس الوزراء دوراً هاماً في صنع القرار السياسي الخارجي وفق الصلاحيات الممنوحة له دستوريا، ومنها الآتي[43]:

أ- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ب- التوصية الى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية.

ت- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله.

ثالثاً: دور وزارة الخارجية في صنع السياسة الخارجية:

Third: The role of the Ministry of Foreign Affairs in foreign policy-making:

على الرغم من ان الوظيفة الاساسية لوزارة الخارجية هي (الوظيفة التنفيذية)، في ترجمة قرارات السياسة الخارجية الى واقع ملموس في البيئة الدولية، فان وظيفة وزارة الخارجية

ومساهمتها في صنع السياسية الخارجية، اي مساهمتها في اتخاذ القرار السياسي الخارجي، سواء بشكل مباشر ام غير مباشر، تتجسد في مشاركة وزير الخارجية في عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي، بشكل مباشر، لكونه عضواً رئيساً في وحدة اتخاذ القرار، ولكون وزارته تقدم المعلومات عن الدول الاخرى، ناهيك عن اختياره غالباً ما يكون من اصحاب الحنكة والخبرة السياسية الدولية[44]. فالهيكل التنظيمي لوزارة الخارجية يتيح لرجال السياسة ورجال القانون العمل معاً وبما يتيح للخبراء القانونيين القيام بدور ناشط لخدمة المصالح الاستراتيجية للدولة، ومنحهم المشورة القانونية اللازمة التي تتناسب والوضع القانوني للدولة، في مرحلة مبكرة دون الانتظار لطلب المشورة عندما تكون أية مشكلة قد بدأت[45]. في جمهورية العراق يتشكل مركز الوزارة من المجالس واللجان الآتية[46]:

أ- مجلس وزارة الخارجية: ويكون برئاسة الوزير وعضوية وكلاء الوزارة ورؤساء دوائر مركزها ويقوم بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة للوزارة.

ب- مجلس معهد الخدمة الخارجية: ويتشكل برئاسة وكيل الوزارة لشؤون التخطيط السياسي وعضوية عميد معهد الخدمة الخارجية ورئيس الدائرة الادارية والتخطيط السياسي، واحدى الدوائر السياسية ويقوم برسم سياسة المعهد.

ت- اللجنة الاستشارية ويراسها الوزير ويحدد اعضائها من السادة السفراء والمستشارين.

ث- لجنة الخدمة الخارجية وتكون برئاسة وكيل الوزارة للشؤون الفنية والادارية وعضوية الوكلاء ورئيس الدائرة الادارية ورئيس الدائرة القانونية وعميد معهد الخدمة الخارجية واثنين من رؤساء الدوائر السياسية وتكون مهامها النظر واتخاذ القرارات ورفع التوصيات في الشؤون المالية والادارية وشؤون المواطنين.

وتختلف عملية صنع السياسة الخارجية عن عملية تنفيذها، فبينما ترمي الأولى إلى تحديد مضمون السلوك السياسي الخارجي، تقوم الاخرى بترجمته إلى واقع ملموس، وتتم عملية التنفيذ هذه عبر ادارة بيروقراطية تسمى بوزارة الخارجية[47]. لذلك يجب أن يتصف وزير الخارجية بوصفه المنفذ الأول لهذه السياسة، ببعض السمات الرئيسة منها: أن يكون متصفاً بالحكمة وبعد

النظر والمعرفة الفنية، كما يجب أن يكون قادراً على إصدار البيانات على المشاكل القائمة بشكل منفرد، ويعرف كيف يزن الأمور، ويقابل الدبلوماسيين الأجانب ويتمسك بوجهة النظر التي تخدم مصلحة بلده إلى أبعد مدى، كما ينبغي عليه أن يكون من الموهوبين سياسياً[48]. وتعد الصلاحيات التي يتمتع بها وزير الخارجية ذات دور رئيس في صنع القرار السياسي الخارجي في العراق، ويمكن ان نذكر من الصلاحيات والمهام التي يضطلع بها وزير الخارجية العراقي، ومنها الآتي[49]:

أ- وزير الخارجية هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها ويمارس الرقابة على نشاطها وفعالياتها وحسن ادائها، وله اصدار التعليمات والقرارات والاوامر في كل ما له علاقة بمهام الوزارة ودوائرها.

ب- للوزير ان يخول بعضاً من صلاحياته الى اي من الوكلاء في الوزارة، او الى اي من رؤساء الدوائر او السفراء فيها، او الى اي من موظفي الوزارة.

ت- وللوزير ان يعين في السلك الدبلوماسي بوظيفة سكرتير ثالث حامل شهادة الماجستير من جامعة معترف بها وبوظيفة سكرتير ثان حامل شهادة الدكتوراه او ما يعادلها[50].

ث- تعيين السفراء بمرسوم جمهوري بناء على ترشيح الوزير وتوصيته الى مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب.

ويمارس وزير الخارجية مهامه على صعيدين: داخلي ودولي، فهو الذي يدير جهاز ادارة الشؤون الخارجية للدولة على الصعيدين الدبلوماسي والقنصلي. فيمارس سلطاته الممنوحة له لمتابعة اعمال وزارته ولتعيين الموظفين. كما يعمل على تنسيق انشطة بعثات دولته الدبلوماسية في الخارج، فضلاً عن الوظائف التي يضطلع بها[51]:

أ- استقبال المبعوثين الدبلوماسيين الاجانب، وتقديمهم الى رئيس الدولة، وكذلك التفاوض معهم والرد على مذكرات الدول، والعمل على تمكين هؤلاء من تأدية وظائفهم.

ب– تمثيل دولته في المؤتمرات الدولية، ولدى المنظمات الدولية والاقليمية واجراء المباحثات مع ممثلي الدول الاخرى في القضايا ذات الاهتمام المشترك والاشراف على حسن تنفيذ المعاهدات.

ت– الالمام بالوضع الدولي من خلال خبرته بالشؤون الدولية ومتابعته للأحداث والتطورات التي يشهدها المجتمع الدولي.

ث–العمل على حماية مصالح دولته بأبعاده المختلفة، السياسية، والاقتصادية، والتجارية، والثقافية لدى الدول الاخرى، وكذلك حماية رعايا دولته ومصالحهم.

ج– الاشراف على اعداد وتحرير كافة الوثائق الرسمية سواء كانت بيانات او مراسلات.

ح– اقتراح تعيين المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين في دولته لدى الدول الاخرى.

خ– استقبال الوفود والشخصيات الاجنبية.

د– تنسيق نشاط مختلف البعثات الدبلوماسية المعتمدة لبلاده في الخارج.

المبحث الثالث

Section Three

واقع ومعوقات صنع السياسة الخارجية بعد عام 2005

The reality and obstacles of making foreign policy after 2005

المطلب الاول: واقع صنع السياسة الخارجية بعد عام 2005:

The first requirement: the reality of foreign policy-making after 2005

إن التحول الديمقراطي في العراق بعد التغيير في عام **2003**، كان له تأثير واضح في توجهات السياسة الخارجية العراقية، فتميز طبيعة العملية السياسية في النظام الديمقراطي عنها في النظام التسلطي يؤدي إلى اختلاف طبيعة عملية السياسة الخارجية في كل من النظامين، فالنظم الديمقراطية أقل ميلاً من النظم التسلطية إلى استعمال الأدوات العسكرية في ميدان السياسة الخارجية أو اللجوء إلى الحرب، كما أنها أكثر ميلاً من النظم التسلطية في اللجوء إلى التنظيمات الدولية والقضاء والتحكيم الدوليين كأداة لتسوية منازعاتها الدولية. كذلك تتميز السياسة الخارجية في النظم الديمقراطية بميلها للاستجابة لتوجهات الرأي العام[52]. ومن هذا المنطلق كان للعراقيين رؤيتهم في صياغة شكل النظام السياسي بعد التغيير وفي توجهاته الخارجية، فعند كتابة مسودة الدستور في عام **2005**، كان هناك حرص على تضمينه مواد تؤكد استقلالية صنع السياسة الخارجية العراقية، إذ جاءت مواده لتصرح بمراعاة العراق لمبادئ حسن الجوار والتزامه بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاخرى، ويسعى العراق لحل نزاعاته بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته الخارجية على أسس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل ويحترم التزاماته الخارجية[53]. لكن الخلل في الأداء السياسي الداخلي وتضارب المصالح وتعدد مصادر القرار، كان له أثره الواضح في ضعف الأداء وتواضع التأثير في النشاط السياسي الخارج. فالخطاب السياسي الواضح والمتماسك لنظام الحكم هو الذي يحدد معالم السياسة الداخلية والخارجية في إطار فلسفة الدولة، ورغبة الجميع في نهوض البلد وتطوره. ومن المفارقات الواضحة في هذا المجال ما حدث قبيل وبعد انعقاد القمة العربية في الدوحة في أواخر شهر اذار/مارس ٢٠٠٩ و التصريحات المتبادلة التي جاءت بشكل بيانات رسمية بين كل من رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء

بشأن مسألة تمثيل السياسة الخارجية للبلاد التي يرى كل منهما، بحسب ما صدر عنهما من بيانات، أنه الجهة المخولة دستورياً لهذا التمثيل. كما أن الخطاب السياسي في العراق محكوم بطبيعة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، واذا ما ارتبكت هذه الأوضاع أو شابها القلق فان ذلك ينعكس في ارتباك الخطاب السياسي وضعف تأثيره في المقابل. فالحرص على تعزيز البناء الداخلي اجتماعياً واقتصادياً يعني أداء سياسياً أفضل في الداخل والخارج. وتجزئة الخطاب السياسي بحسب الولاءات الحزبية والفئوية والاقليمية قاد الى تجزئة القرار السياسي الموجه نحو الخارج، مما يستدعي ضبط مسار العملية السياسية في الداخل وصولاً إلى فعل متماسك في الخارج[54].

فأحد أسباب الارباك في صنع السياسة الخارجية في العراق يعود إلى الأحزاب السياسية العراقية التي تصدرت العمل السياسي بعد عام 2003، وبمختلف تياراتها، اذ لا زالت هذه الاحزاب ذات ثقافة تقليدية وبرامج سياسية غير واضحة فضلا عن تأسيسها للمحاصصة الطائفية في توزيع المكاسب السياسية مما يؤثر في عملية صنع السياسة الخارجية[55]. أما أبرز القرارات السياسية العراقية فكانت "معاهدة انسحاب القوات الاجنبية من العراق" ، التي ابرمت في عام 2008 وعلاقة العراق بالولايات المتحدة الامريكية بعد أن وقعت خطة لانسحاب قوات هذه الاخيرة من الاراضي العراقية في نهاية عام 2011، وتكشف المفاوضات الطويلة التي خضعت لها الاتفاقية قبل أن ترى النور عن تصارع الارادتين الامريكية والايرانية فيما يخص القرارات التي تشكّل مستقبل العراق[56]. فالعراق كان مكبلاً ومضطراً، وفي ظل عملية سياسية هشة وخلافات حادة، ووضع دولي أملى شروطاً منها قرار مجلس الامن المرقم (1546) في 8 حزيران/ يونيو 2004، الذي حول العراق الى دولة ذات سيادة، واكد أن بقاء القوات الاجنبية في العراق يكون رهناً بقبول العراق، وبطلب يقدم من الحكومة العراقية، وأشترط القرار كذلك أن يجدد العراق في كل عام طلب الموافقة على بقاء القوات، والذي يعني في حالة عدم وجوده انصراف القوات، وقد جددت حكومة ابراهيم الجعفري الطلب عامي 2005 و2006، وجددت حكومة المالكي الطلب عام 2007، ثم جاء قرار مجلس الامن

المرقم (1723) في تشرين الثاني/ نوفمبر2006، ليحسم الامر ببقاء القوات . دون حاجة إلى طلب من الحكومة العراقية إلى نهاية 2008، وكان عليه بعدها الدخول في الاتفاقية الامنية من أجل تنظيم عملية بقاء القوات الاميركية مدة اطول[57]. فكانت السياسة الخارجية العراقية ذات فاعلية في هذه القضية الشائكة. وكان العراق يواجه مشكلة خارجية اخرى هي اشكالية التعويضات فقد تلقى اكثر من (2.6) مليون طلب تعويض تجاوز قيمة (160) مليار دولار. ونجحت الدبلوماسية العراقية في التعامل مع هذا الملف الكبير والمؤثر على الدولة العراقية داخليا وخارجيا. لكن ستبقى التعويضات بأرقامها المقررة والمدفوعة فعلا مجرد استقطاعات قسرية من اصول تم الاستحواذ عليها بالقوة وايداعها في صندوق التعويضات وهو امر لم يسبق له مثيل في تاريخ التعامل الدولي[58]. لذلك فتقييم السياسة الخارجية العراقية بعد 2003 يقتضي النظر بصورة عامة الى انها سعت الى انهاء التراكمات السابقة التي خلفها النظام السابق بخاصة في العلاقات الثنائية والدولية، وعلى سبيل المثال عمد العراق الى العمل بشكل جاد على ازالة الترسبات الماضية في العلاقة مع الجارة الكويت عبر اللجنة الوزارية المشتركة بين الجانبين. وخصوصا بعد نجاح الدبلوماسية العراقية في الخروج من الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة، لكن ثمة نقاط ما زالت عالقة في طبيعة تلك العلاقات[59].

إن الخطاب السياسي والمتماسك لنظام الحكم هو الذي يحدد معالم السياسة الداخلية والخارجية في أطار فلسفة الدولة ورغبة الجميع في نهوض الدولة وتطورها، فقد تتبنى الحكومة متمثلة برئيس الوزراء موقفاً ما ويختلف معه رئيس الجمهورية أو وزير الخارجية أو حتى رئيس البرلمان أو زعيم كتلة برلمانية، كما حدث بشأن موضوع التصعيد الذي شهدته العلاقات الدولية العراقية السورية والدعوة الى أنشاء لجنة تحقيق دولية حول التفجيرات التي استهدفت وزارتي الخارجية والمالية في عام 2009، عندما تبنت كل كتلة سياسية موقفاً لا يلتقي مع الآخر أو يعمل بالضد منه. كما يمكن النظر الى ما حدث قبيل وبعد انعقاد القمة العربية في الدوحة في اذار 2009والتصريحات المتبادلة من رئاسة الجمهورية بشأن تمثيل السياسة الخارجية للبلاد التي يرى كل منهما بأنه الجهة المخولة دستورياً لهذا التمثيل، كما أنعكس الخطاب السياسي في

العراق على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فكلما ارتبكت هذه الأوضاع أو شابها القلق ظهر الارتباك في الخطاب السياسي وضعف تأثيره في المقابل وظهرت تجزئته السياسية بحسب الولاءات الحزبية والفئوية والإقليمية الذي يقود الى تجزئة القرار السياسي الموجه نحو الخارج[60]. واتخذ العراق موقفاً داعماً للحراك العربي الرامي الى التحول الديمقراطي والتخلص من النظام الاستبدادي، حيث بارك العراق التغيير في كل من تونس ومصر واليمن وليبيا والبحرين. أما فيما يخص سورية فمنذ اندلاع الازمة في 15/اذار 2011، والعراق ينظر اليها بترقب لخصوصية الجغرافية السياسية والامنية التي يترتبط بها، اذ يشترك العراق مع سورية بحدود تبلغ حوالي (650) كم ولهذا فالمتابع للقرار السياسي الخارجي العراقي تجاه الازمة السورية منذ البداية يلاحظ الحذر، وهذا الحذر تجاه سورية أدى بالعراق إلى اتخاذ قرارات في أغلب قرارات جامعة الدول العربية بالامتناع عن التصويت، ومن بين هذه القرارات السياسية الخارجية الخاصة بالأزمة السورية ما يلي[61]:

1. قمة بغداد أمتنع العراق عن التصويت على قرار مجلس الجامعة على المستوى الوزاري المرقم 7438د.غ.ع.م في 2011/11/21، القاضي بتعليق مشاركة وفود حكومة الجمهورية العربية السورية في اجتماعات مجلس جامعة الدول العربية وجميع الاجهزة التابعة لها اعتباراً من 2011/11/16.
2. تحفظ العراق على قرار مجلس الجامعة العربية في 2011/11/27، القاضي بفرض عقوبات اقتصادية على سورية.
3. قمة الدوحة امتنع العراق –أيضا– عن التصويت على قرار القمة المرقم 580 في 2013/3/26، وقرار المجلس الوزاري المرقم 7595 في 2013/3/6 بشأن الترحيب بشغل الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية مقعد الجمهورية العربية السورية في جامعة الدول العربية. والاعتراف به كممثل شرعي وحيد للشعب السوري، واعتبار ذلك سابقة خطيرة تتنافى مع مبادئ واهداف ميثاق الجامعة.

4. قمة الكويت تثمين ودعم جهود جمهورية العراق حكومة وشعبا: لاستقبالها اكثر من 240 الف لاجئ سوري بحسب اخر احصائية للأمم المتحدة بموجب قرار الجامعة المرقم 603 في 2014/3/26، هذا من جانب، اما من الجانب الاخر فقد امتنع العراق عن التصويت على القرار المرقم 600 في 2014/3/26 القاضي بتجديد تحفظ العراق على تمثيل الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية كممثل عن الجمهورية العربية السورية.

لكن الهدف من النشاط السياسي الخارجي " نسج شبكة من النشاطات والعلاقات الخارجية، للاستفادة إلى أقصى حد ممكن من عناصر قوتها والتقليل الى أقصى حد ممكن من الاثار السلبية لعناصر ضعفها، لتكون المحصلة النهائية هي ضمان أمنها واستمرارها واستقرارها من خلال العمل على تلبية احتياجاتها وضمان مصالحها وتحقيق أهدافها. ولا يمكن تجاوز حقيقة أن الفعل العراقي و إمكاناته لا يزال مقيداً دولياً، وأن المجال المتاح أمامه وهامش الحركة السياسية للفعل المستقل محدود إلى درجة كبيرة وبالمقابل فان معطيات وتعقيدات اقليمية ودولية غير مواتية أسهمت في تقييد حركة الدبلوماسية العراقية، فهناك بيئة اقليمية ضاغطة بشدة تعيق حرية التحرك الدبلوماسي العراقي، من تحفظ عربي على قبول العراق ضمن المجموعة العربية وهو تحت الاحتلال، أو قبول مشروط يجعل حركة الدبلوماسية العراقية صعبة في هذا المحيط، مما أدى الى بطء كبير في عملية اعادة السفارات العراقية في الخارج أو عودة السفارات العربية والأجنبية لممارسة نشاطاتها في العراق. ومن دول الجوار من تتدخل في الكثير من شؤونه الداخلية وتنطلق من دوافع مصلحية لا تحدها قيود.بينما الدولة التي احتلت العراق أي الولايات المتحدة، لا تخفي طموحها في الاستفادة بأكبر قدر ممكن من وجودها في العراق والعمل على الضغط من أجل تأمين مصالحها في المنطقة واستغلال هيمنتها على القرار العراقي لفرض رؤاها على الإقليم بكامله، بل وحتى التدخل في تحديد خياراته تجاه دول العالم والجوار[62]. وفي ظل الأوضاع الداخلية في العراق وتفاعلات الوضع الإقليمي المحيطة بمنطقة الخليج العربي فأن العمل على تجاوز مكامن الخلل في علاقات العراق مع جيرانه لا تبدو يسيرة, لكونه محكوما بقيود داخلية تجعل عملية صنع السياسة الخارجية معقدة بفعل تعامل بعض الاطراف السياسية ضمن الحكومة

ومجلس النواب مع تلك الدول ودفاعها عن مصالحها مما يجعل التحرك العراقي في هذا المجال يمتاز بعدم التوازن بل والى التناقض في أحيان كثيرة كما أن التأثير الأمريكي مؤثر أكثر من غيره في القرار السياسي الداخلي مستغلا في أغلب الأحيان تلك التناقضات مما يزيدها تعقيدا ويؤدي الى استمرارها. أما الدول المؤثرة في السياسة الدولية مثل الاتحاد الأوربي وروسيا والصين واليابان وغيرها التي تعمل للحصول على مصالح في العراق فترى أن عليها أن تتعامل مع الولايات المتحدة من منطلق أن القرار السياسي العراقي يمر عبر البوابة الأمريكية من خلال استمالة بعض الاطراف العراقية من جهة والتفاهم مع الولايات المتحدة من جهة أخرى(63). وعلى الرغم من أن كثرة القيود التي تحجم الأداء السياسي الخارجي للعراق تشكل نقطة ضعف واضحة ألا أن هذا الضعف ليس عيباً بحد ذاته، بل أن اكتشاف مواطن الخلل يستدعي عملا دوريا من أجل وضع استراتيجية لتحديد اتجاهات سياسته الخارجية لا يستهين بالتجربة ولا يتراجع أمام الخطأ، لأن حجم التحديات التي تواجهها الدبلوماسية العراقية كبيرة جدا وتتطلب اجراءات كثيرة لا يمكن الاشارة الى بعضها، هنا الأمر الذي يعمل على تحسين أداء الدبلوماسية العراقية والاستفادة من الفرص المتاحة لها، اذ يمكن النظر الى ذلك من خلال الاتفاق بين الاطراف السياسية في الداخل على الأهداف الأساسية ومحاولة تحقيق أجماع وطني حول أدوات السياسة الخارجية وأساليبه، والابتعاد عن المهمات الاعلامية التي تعيق العمل الدبلوماسي، لأن السياسة الخارجية لأية دولة يمكن أن تخفق أحيانا وتنجح أخرى تبعا لطبيعة الوضع السياسي الداخلي وصراعات القوى المتنفذة والمتغيرات الداخلية والإقليمية والدولية في المنطقة، لذا فأن فاعلية سياسة العراق الخارجية تزداد كلما استطاعت أنماط سلوكه الخارجي احتواء المتغيرات الكابحة واستثمار المتغيرات الداعمة في ضوء التفعيل الاستراتيجي الشامل لكل وسائل سياسته الخارجية(64).

المطلب الثاني: المعوقات المؤثرة في نجاح السياسة الخارجية في العراق بعد التغيير:

The second requirement: the obstacles affecting the success of foreign policy in Iraq after the change:

أولاً: المعوقات الداخلية: من المعوقات الداخلية نركز على الأكثر تأثيراً على مجال بحثنا وهي:

First: Internal Obstacles: Among the internal obstacles, we focus on the most influencing the field of our research, which are:

1. **المحاصصة الطائفية: كان نظام المحاصصة الطائفية على المستويين السياسي والإداري هو أحد خصائص الدولة العراقية بعد عام 2003، وفي ظل هذه الأجواء المشحونة طائفياً، يصبح لكل طائفة أحزابها وتنظيماتها الخاصة بها، كما تتعزز التفرقة بين الناس في الحقوق والواجبات، وتتمتع بعض الطوائف على حساب الطوائف الأخرى بالنفوذ والجاه والثروة والمكانة الاجتماعية، والتدخل الخارجي من قوى أجنبية تعمل على ترسيخ هيمنتها. أضف إلى ذلك يصبح لكل طائفة مرجعية خارجية تعمل في المدى البعيد على مزيد من التجزئة(65). وهو ما يؤثر بشكل كبير في عملية صنع قرار السياسية الخارجية للدولة العراقية بعد التغيير.**
2. **الفساد: في عام 2005 اشار تقرير منظمة الشفافية الدولية الى ان عملية اعادة الاعمار في العراق ستتحول الى اكبر فضيحة للفساد في العالم، كما اكد تقرير المفتش العام الامريكي (ستيوارت بوين)، المتخصص بشؤون اعادة الاعمار في العراق والصادر في (23/ كانون الثاني/2006)، ان اغلب اموال اعادة الاعمار في العراق قد صرفت في مشاريع غير فعالة، والتي اهدرت بسببها عشرات المليارات، وقد جاء في التقرير ان آثار الفساد المدمرة تهدد عملية بناء الديمقراطية(66).**
3. **تنامي دور الاطراف على حساب المركز في سلطة الدولة الخارجية: ومن بين ابرز المشاكل التي تثار بين الاقليم والمركز قضية النفط من حيث استثماره وتصديره وعائداته إذ كثيراً ما تثير وزارة النفط العراقية مسألة عدم شرعية قرارات توقيع العقود التي وقعتها حكومة اقليم**

كردستان العراق مع شركات اجنبية لاستخراج النفط في مناطق غير مستثمرة في كردستان، وفي هذا الاطار، تؤكد حكومة كردستان أن وزارة النفط في بغداد تعرقل حق السلطات الكردية في التوقيع على عقود نفطية يجيزها الدستور[67].

ثانياً: المعوقات الخارجية:

Second: External Obstacles:

من المعوقات التي تحد من فاعلية السياسة الخارجية هي التدخلات الخارجية في السياسة العراقية بشقيها الداخلي والخارجي ومن الدول الأكثر تدخلاً هي:

1. الولايات المتحدة الامريكية: ولقد مثل الوجود الامريكي في العراق القيد الأكبر للسياسة الخارجية العراقية بعد التغيير، إذ كانت للولايات المتحدة الامريكية بعد حرب 2003، خططها للبقاء حقبة من الزمن في العراق، لمواجهة مهمات جديدة نجمت عن متطلبات ما بعد الحرب الباردة، والرد على أحداث 11 سبتمبر 2001، وتحديات التمدد الارهابي لتنظيم داعش في سورية والعراق ودول العالم الأخرى. وتزايد النفوذ الأمريكي في العراق حدد علاقات العراق بالقوى الاقليمية والدولية، وأثر على القرار السياسي الخارجي له، لا سيما أن أحد الأهداف الحيوية والرئيسة من الحرب الأمريكية على العراق 2003 هو إعادة ترتيب الوضع الاقليمي للمنطقة، وهو ما حدث فعلاً من خلال المشروع الامريكي لما يسمى بالشرق الأوسط الكبير[68]. فتدخل الولايات المتحدة الامريكية في صنع السياسة الخارجية في العراق واضحة للعيان وتتم عبر قنوات عديدة منها قيادة الأركان للقوات المتعددة الجنسيات، والسفارة الأمريكية، وحتى الكونغرس الأمريكي فإن له رأياً في كثير مما يحدث في العراق، والأمثلة على ذلك عديدة ومنها القرار الذي صدر عن مجلس النواب الأمريكي المتمثل بالدعوة إلى تقسيم العراق إلى ثلاث كيانات طائفية وعرقية. ومن الطريف الإشارة هنا إلى أن السناتور (جو بايدن)، الذي قدم قرار التقسيم أعترض غاضباً على منتقدي مشروعه من المسؤولين العراقيين وفي مقدمتهم نوري المالكي رئيس الوزراء قائلاً: "من يظنون أنفسهم بحق الجحيم ليقولوا لنا ليس من حقنا أن نبدي رأينا... لقد صرفنا من دمنا ومن مالنا لدعمهم بالالتزام بالدستور، هكذا كان العقد معهم"[69].

2. دول الجوار غير العربية: على صعيد العلاقات العراقية مع دول الجوار الاقليمي والدول العربية فان من القيود التي تعيق عمل الدبلوماسية العراقية، الميراث الطويل من الخلافات، والاشكالات الامنية التي تحد من التعاون مع بعض الدول خاصة مع اتهام العراق للبعض منها بإيواء الأطراف المعارضة[70]. ان بعض دول الجوار وبشكل خاص ايران، لا تزال تشعر بالقلق إزاء وجود القوات الامريكية في العراق باعتبارها تهديد محتمل. ولم تستطع التطمينات التي تضمنتها الاتفاقية الموقعة بين العراق والولايات المتحدة تسكين هواجسها رغم احتوائها على نص صريح في المادة ٢٧ من أن الولايات المتحدة لا يمكنها استخدام الأراضي العراقية، أو المياه أو الأجواء للعدوان على الدول الأخرى، أو أنه لن يكون هناك قواعد اميركية أو وجود عسكري دائم في العراق وكان من الطبيعي أن تأتي سياسة العراق الخارجية خلال هذه المرحلة الحاسمة انعكاساً لما يجري في الداخل وتواصلاً معه لتتكامل صورة الانجاز بشقيها الداخلي والخارجي[71].
3. تدخلات الدول العربية (الكويت، السعودية نموذجاً): في مقدمة الدول التي لها دور مؤثر بشكل سلبي على عملية صنع السياسة الخارجية والواقع الداخلي في العراق هي المملكة العربية السعودية، حيث ان العامل الديني فيها يدخل ضمن الادوات الرمزية في السياسة الخارجية السعودية، وقد امكن للأخيرة ان توظفه حيال ازمات خارجية فالنظام السياسي السعودي وظفه في العراق بشكل غير مباشر، حيث ان الحكومة السعودية لم تتخذ موقفاً حيال الشيوخ المتشددين ومنعهم من اصدار الفتاوى التحريضية للقتال في العراق عبر منابر المساجد في السعودية أو عبر قنوات الاعلام ومواقع الانترنيت، أو الحد من تدفق الأموال عبر الجمعيات والمنظمات في داخل المملكة، وعلاوة على ذلك كانت السعودية تطالب بتسليم السجناء السعوديين الذين اتهموا بتنفيذ أعمال ارهابية داخل العراق[72].

وللكويت دور سلبي في الشأن العراقي ينبع من عقدة الغزو العراقي لها في عقد التسعينات فلم تخرج السياسة الخارجية الكويتية وتحركاتها الاقليمية والدولية عن تلك العقدة المتجذرة في سلوكها وأيدولوجيتها السياسية، فهذه العقدة تذكي فيها الرغبة في الانتقام والثأر مما

لحق بها جراء ذلك الاجتياح، فهي لم تكتف بثلاثة عشر عاماً من الحصار الذي انهك الشعب العراق واثر بشكل كبير في نفسيته، حيث فتحت اراضيها ومياهها واجواءها لاجتياح وتدمير العراق، وسعت ولم تدخر جهداً ومسعى في عدم خروج العراق من طائلة الفصل السابع، واعادة انعاشه من جديد، وتضغط باستمرار لتكبيل العراق بمزيد من العقوبات والتعويضات، وما عملية احتجاز الطائرة المستأجرة للخطوط الجوية العراقية في احد مطارات لندن، إلا دليل على استمرار مسلسل الحقد الكويتي على العراق وشعبه حتى بعد اسقاط النظام الدكتاتوري في العراق بعد 2003، بعد الانسحاب الامريكي تحاول الكويت التعايش مع ذلك الوضع من خلال الاستمرار في الضغط على العراق، وعدم اعطائه الفرصة لالتقاط انفاسه، من خلال خلق العديد من المشاكل معه، والتلويح دائماً بسوط الفصل السابع، الذي تعلم ان العراق لن يتخلص منه الا بمباركة كويتية. لذلك ابتكرت الكثير من الاشكاليات والمعوقات ومنها بناء ميناء مبارك[73].

الخاتمـــــــة

Conclusion

مما لا يخفى على المتابع للشأن العراقي فأنه يرى أن العراق ورث بعد التغيير تركة ثقيلة من العداء وإنعدام الثقة بينه وبين محيطيه الإقليمي والدولي، وتعرض قبل عام 2003 إلى عقوبات إقتصادية وسياسية نتيجة للسياسات الإرتجالية في كثير من المواقف، وغير السلمية في مواقف أخرى إنتهجها النظام السابق، أدت إلى عزلته عن جيرانه وعن المجتمع الدولي، وأتبع العراق بعد التغيير، نظام سياسي يعتمد التوافق في سن القرارات في نظامه البرلماني الذي يعتمد خاصية التوافق السياسي في صنع السياسة العامة بشقيه الداخلي والخارجي، بصفته شكلاً من أشكال ممارسة السلطة في الدول ذات التنوع المجتمعي، التي تعاني ضعفاً في وحدتها الوطنية، أو عدم إستقرار سياسي أو تواتر في الأزمات السياسية والعنف المجتمعي، لذلك يطرح الأنموذج التوافقي بصفته آلية لإشراك جميع المكونات المجتمعية (الأغلبية والأقلية على حد سواء) في صنع القرارات السياسية المصيرية للحيلولة دون حدوث انقسامات عميقة في لحمة المجتمع، تتحول مع الزمن إلى عنف دموي وحرب أهلية، ولوضع ركائز للتعايش عبر تقاسم السلطة. ومما تقدم يمكن أن نوجز بعض الاستنتاجات الخاصة، بعملية صنع السياسة الخارجية في النظم البرلمانية وفي الحالة العراقية كأنموذج لهذه العملية، كالآتي:

1. **بعد احتلال الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها، للعراق، في التاسع من نيسان 2003، تحولت عملية صنع السياسة الخارجية في العراق من يد الفرد القائد زعيم الحزب الواحد الدكتاتوري، أي من الفعل الإنفعالي غير المدروس إلى الفعل الخارجي المحسوب النتائج إلى عملية صنع سياسة عامة خارجية وفق الأطر الدستورية من الناحية النظرية.**
2. **إن النُخب السياسية ليست موحدة في مواقفها اتجاه البيئة الخارجية والمصلحة القومية للعراق ولا هي موحدة أيضاً اتجاه التوافق على القرارات المصيرية، ولا حول الاستراتيجية السليمة لإدارة السياسة الخارجية العراقية، فهذه النُخب تسعى وراء مصالحها الضيقة على حساب**

مصلحة العراق فلا يخفى على أحد ان من الكتل السياسية من يطالب علناً بالانفصال عن العراق.

3. تمثل الحالة السياسية لصيغة الحكم في العراق، مرحلة انتقالية في الساحة السياسية العراقية المتمثلة بالانتقال من حكم الحزب الواحد (الدكتاتوري) إلى الحكم الديمقراطي التعددي الذي يعتمد التنوع المجتمعي في إسناد المناصب السياسية، وهي المرحلة التي يمر بها العراق في الوقت الحاضر، لذلك فإن صنع السياسة الخارجية في هذه المرحلة يمثل مرحلة وسيطة في صنعه، بين الدكتاتورية والديمقراطية.
4. إن إشكالية صنع السياسة الخارجية في العراق، تكون ناتجة عن حداثة التجربة الديمقراطية في النظام السياسي العراقي، والحالة الانتقالية التي يعيشها النظام، وضعف الثقة المتبادل بين الأطراف السياسية الممثلة للمجتمع المتنوع مذهبياً، وقومياً، ودينياً. والقرار السياسي الخارجي في العراق ليس قوياً، كما يجب أن يكون عليه لبلد مثل العراق، وهذا لا يعود فقط لعامل حصري متمثل في الطائفية السياسية في الحكم، بل يعود الأمر أيضاً إلى تدخلات خارجية من دول إقليمية ودولية تسعى لتحقيق مصالحها على حساب مصلحة العراق في وضع القيود على حرية صنع قرارات سياسية خارجية تلبي المصلحة العراقية.

من كل ما تقدم من استعراضنا لأهم الاستنتاجات يمكن أن نشير إلى مجموعة من المقترحات التي لابد من الأخذ بها من أجل نجاح عملية صنع السياسة الخارجية في العراق بعد التغيير، ومن هذه المقترحات هي:

1. العمل على تكوين وضع داخلي موحد ورصين، فالمفاوض العراقي لابد أن يكون مُسنداً من نظام سياسي موحد وفعال وبدون ذلك لا يستطيع تحقيق الأهداف التي يتفاوض من أجلها فالخلافات السياسية الداخلية تُضعف صانع القرار السياسي الخارجي، وهذا ما يجعل على عاتق السياسيين كافة ان يتجنبوا الخلافات الحزبية ويتفقوا على سياسة وطنية موحدة، وإن الخلافات في المواقف السياسية هي صورة من صور الديمقراطية إلا إن المبالغة فيها يضعف من الموقف السياسي الخارجي للدولة.

2. لابد لنجاح عملية صنع السياسة الخارجية من اتفاق المجتمع على خطوط عريضة لتحديد المصالح الوطنية العليا لتكون أهدافاً لنشاط السياسة الخارجية وفي الدفاع عنها. فلا يجوز التفريط بالإقليم أو بالحدود أو بالمياه.
3. ولنجاح عملية صنع السياسة الخارجية هو الاستمرارية والمرونة فعندما نضع سياسة خارجية ثابتة لمرحلة من المراحل ونسير على نهج تلك السياسة بشكل منظم وندافع عنها في كل الأوساط الدولية بصورة مستمرة نضمن بذلك نجاح تلك السياسة، وبخلاف ذلك تصبح مصالح البلاد عرضة للأهواء والتغيرات.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1989، ص ص35–36.

(2) جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان الاردن، 1999، ص15.

(3) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة – منظور كلي في البيئة والتحليل، ط 1، دار المسيرة للنشـر والتوزيـع والطباعـة، عمـان، 2001، ص 360.

(4) مُحَمَّد علي حمود، الشركات عابرة القومية وصنع السياسة العامة في البلدان النامية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2002، ص46.

(5) ثناء فؤاد عبدالله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص311.

(6) عامر الكبيسي، المداخل المنهجية المعاصرة لدراسة السياسة العامة مالها وما عليها، المجلة العراقية للعلوم الادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، 2001، ص3.

(7) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 46.

(8) نقلاً عن كاظم هاشم نعمة، العلاقات الدولية، شركة اياد للطباعة، بغداد، 1987، ص193.

(9) فكرت نامق عبدالفتاح، سياسة العراق الخارجية في المنطقة العربية (1953–1958)، دار الرشيد للنشر، بغداد، 1981، ص17.

(10)صالح عباس الطائي، المدخل الى السياسة الخارجية: دراسة في السلوك السياسي الخارجي، ط1، مطبعة الكتاب، 2014، ص ص41–42.

(11)مفهوم السياسة الخارجية والنظريات المرتبطة بها، الاكاديمية السورية الدولية، منشور على شبكة المعلومات العالمية: ***http//sia-sy.net/sia/view.***

(12)مُحَمَّد طه بدوي، مدخل الى علم العلاقات الدولية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972، ص ص40–41.

(13)مازن الرمضاني، السياسة الخارجية: دراسة نظرية، مصدر سبق ذكره، ص34.

(14)فاضل زكي مُحَمَّد، السياسة الخارجية وابعادها في السياسة الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، 1975، ص23.

(15)حنان مُحَمَّد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق: دراسة في دستور (2005) والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص 5.

(16)ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين "دليل للممارسة الديمقراطية" الاتحاد الاوربي، 2006، ص ص1–2.

(17)مازن الرمضاني، السياسة الخارجية: دراسة نظرية، مصدر سبق ذكره، ص345.

(18)صالح عباس الطائي، المدخل الى السياسة الخارجية: دراسة في السلوك السياسي الخارجي، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، 2014، ص220.

(19)زهير شكر، الوسط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1994م، ص81.

(20)المادة 60/اولا وثانيا والمادة 80/ثانيا من الدستور العراقي الدائم.

(21)المادة 73/ اولا وثانيا والمادة 138/خامسا ف/ ب، من الدستور العراقي الدائم

(22)المادة (61/ثانيا) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م.

(23)المادة (32)، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(24)للمزيد حول مهام هيأة الرئاسة ينظر: المادة (7) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006م.

(25)المادة (33)، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(26)للاستزادة انظر: سامي عبد الصادق، اصول الممارسة البرلمانية، الهيأة المصرية للكتاب، القاهرة، 1982، ص109.

(27)معتز فيصل العباسي، اليات الرقابة للجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي، المجلة البرلمانية، العدد الثاني، 2012، ص41.

(28)ينظر: المادة (69) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006.

(29)المادة (73) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006.

(30)المادة (88)، من نفس النظام.

(31)فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص216.

(32)جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص56.

(33)المادة (49)، من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(34)المادة (61/خامسا/ب)، من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(35)المادة (61/ ثانيا)، من نفس الدستور.

(36)المادة (61/تاسعا/ أ)، من نفس الدستور.

(37)دكستر بركنس، فلسفة السياسة الخارجية الامريكية (دراسة وتحليل)، ترجمة حسن عمر، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ص ص 170 – 171.

(38)صالح عباس الطائي، مصدر سبق ذكره، ص215.

(39)المادة (67)، من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(40)المادة (73/ ثانيا)، من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(41)صالح عباس الطائي، مصدر سبق ذكره، ص ص217–218.

(42)المادة (78)، من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(43)المادة (80)، من نفس الدستور.

(44)صالح عباس الطائي، مصدر سبق ذكره، ص218.

(45)دكستر بركنس، المصدر السابق، ص11.

(46)المادة (35)، من قانون الخدمة الخارجية رقم (45)، لسنة 2008.

(47)مازن اسماعيل الرمضاني، السياسة الخارجية: دراسة نظرية، مطبعة الحكمة، بغداد، 1991 ، ص347.

(48)دكستر بركنس، المصدر السابق، ص194.

(49)المادة (2)، من قانون الخدمة الجامعية رقم (45)، لسنة 2008.

(50)المادة (5)، من نفس القانون السابق.

(51)عبدالفتاح علي الرشدان ومُحَمَّد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، 2005، ص ص83–84.

(52)مُحَمَّد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1998، ص ص238–239.

(53)المادة (3) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(54)كوثر عباس الربيعي، سياسة العراق الخارجية بين القيود والفرص، مجلة دراسات دولية، العدد (44)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، ص ص7–8.

(55)علي مُحَمَّد علوان ومثنى علي حسين، السياسة الخارجية العراقية بعد عام 2003، في استراتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الامريكي، المؤتمر السنوي لقسم الدراسات السياسية، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص243.

(56)سعد ناجي جواد، في احمد يوسف احمد وآخرون، كيف يصنع القرار في الانظمة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تموز/ يوليو2010، ص ص360. 362.

(57)عبد الحسين شعبان وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص97.

(58)فكرت نامق عبد الفتاح، العراق والفصل السابع، في ملف العراق ما بعد الهزيمة الامريكية، مجلة حمورابي للدراسات، العدد 2 السنة الاولى، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، اذار 2012، ص ص40–41.

(59)ياسر عبد الحسين، مصدر سبق ذكره، ص ص 125–126.

(60)سعدون شلال ظاهر وسلام مجهول، رؤية مستقبلية لمواجهة الاثار المترتبة على العراق من الصراع الجيوبولوتيكي في منطقة الخليج العربي، مجلة البحوث الجغرافية، العدد 21، كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة، 2013، ص48.

(61)خالد اسماعيل، السياسة الخارجية العراقية تجاه الازمة السورية عام 2011، مجلة ابحاث استراتيجية، العدد التاسع، مصدر سبق ذكره، ص164– 165.

(62)كوثر عباس الربيعي، مصدر سبق ذكره، ص8.

(63)سعدون شلال ظاهر وسلام مجهول، مصدر سبق ذكره، ص50.

(64)نفس المصدر، ص ص56–57.

(65)حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين، بحث في تغير الاحوال والعلاقات، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص438.

(66)رغد عبدالستار ابراهيم، نحو فاعلية اكثر للصحافة المقروءة في ممارسة الدور الرقابي وتطبيق النزاهة، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد السابع، هيأة النزاهة، جمهورية العراق، بغداد، حزيران 2014، ص ص97–98.

(67)رشيد عمارة وعماد المرسومي، تقويم الاداء الحكومي، التقرير الاستراتيجي العراقي2010–2011، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2011، ص105.

(68)حميد شهاب احمد، مستقبل علاقات العراق الاقليمية والدولية في ضوء الوجود الامريكي، مجلة العلوم السياسية، العدد 39، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2004، ص ص 98–99.

(69)ابراهيم خليل احمد العلاف ، هياكل صنع القرار في العراق ومصادره وآلياته، سلسلة اوراق إقليمية، العدد (11)، مركز الدراسات الاقليمية، جامعة الموصل، شوال 1429هـ/تشرين الاول2008م. ص22.

(70)كوثر عباس الربيعي، مصدر سبق ذكره، ص9.

(71)نفس المصدر، ص10.

(72)انور عادل مُحَمَّد، العلاقات العراقية –السعودية: ارث الماضي، وآفاق المستقبل، مجلة ابحاث استراتيجية، العدد التاسع، مركز حمورابي للدراسات والابحاث الاستراتيجية، آيار 2015، ص ص198–199.

(73)ستار جبار الجابري، الموقف الاقليمي من الانسحاب الامريكي من العراق، مجلة رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد الثاني، مركز رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، نيسان 1012، ص ص59–60.

المصـــــــادر

References

أولاً: الوثائق:

I. دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

II. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006.

III. قانون الخدمة الخارجية رقم (45)، لعام 2008.

ثانياً: الكتب:

I. ثناء فؤاد عبدالله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997.

II. جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان الاردن، 1999.

III. حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين، بحث في تغير الاحوال والعلاقات، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.

IV. حنان مُحَّد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق: دراسة في دستور (2005) والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، بيت الحكمة، بغداد، 2011.

V. خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، منشورات ذات السلاسل ، 1989.

VI. دكستر بركنس، فلسفة السياسة الخارجية الامريكية (دراسة وتحليل)، ترجمة حسن عمر، مكتبة النهضة المصرية، بلا تاريخ.

VII. ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين "دليل للممارسة الديمقراطية" الاتحاد الاوربي، 2006.

VIII. زهير شكر، الوسط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1994.

IX. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الهيأة المصرية للكتاب، القاهرة، 1982.

X. سعد ناجي جواد، في احمد يوسف احمد وآخرون، كيف يصنع القرار في الانظمة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تموز/ يوليو2010.
XI. صالح عباس الطائي، المدخل الى السياسة الخارجية: دراسة في السلوك السياسي الخارجي، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، 2014.
XII. عامر الكبيسي، المداخل المنهجية المعاصرة لدراسة السياسة العامة مالها وما عليها، المجلة العراقية للعلوم الادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، 2001.
XIII. عبدالفتاح علي الرشدان ومُحَمَّد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، 2005.
XIV. علي مُحَمَّد علوان ومثنى علي حسين، السياسة الخارجية العراقية بعد عام 2003، في استراتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الامريكي، المؤتمر السنوي لقسم الدراسات السياسية، بيت الحكمة، بغداد، 2011.
XV. فاضل زكي مُحَمَّد، السياسة الخارجية وابعادها في السياسة الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، 1975.
XVI. فكرت نامق عبدالفتاح، سياسة العراق الخارجية في المنطقة العربية (1953–1958)، دار الرشيد للنشر، بغداد، 1981.
XVII. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة – منظور كلي في البيئة والتحليل، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001.
XVIII. كاظم هاشم نعمة، العلاقات الدولية، شركة اياد للطباعة، بغداد، 1987.
XIX. مُحَمَّد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1998.
XX. مُحَمَّد طه بدوي، مدخل الى علم العلاقات الدولية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.

ثالثاً: المجلات:

I. **ابراهيم خليل احمد العلاف ، هياكل صنع القرار في العراق ومصادره وآلياته، سلسلة اوراق إقليمية، العدد (11)، مركز الدراسات الاقليمية، جامعة الموصل، شوال 1429هـ/تشرين الاول2008.**

II. **انور عادل مُحَمَّد، العلاقات العراقية –السعودية: ارث الماضي، وآفاق المستقبل، مجلة ابحاث استراتيجية، العدد التاسع، مركز حمورابي للدراسات والابحاث الاستراتيجية، آيار 2015.**

III. **حميد شهاب احمد، مستقبل علاقات العراق الاقليمية والدولية في ضوء الوجود الامريكي، مجلة العلوم السياسية، العدد 39، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2004.**

IV. **ستار جبار الجابري، الموقف الاقليمي من الانسحاب الامريكي من العراق، مجلة رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد الثاني، مركز رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، نيسان 2012.**

V. **سعدون شلال ظاهر وسلام مجهول، رؤية مستقبلية لمواجهة الاثار المترتبة على العراق من الصراع الجيوبولوتيكي في منطقة الخليج العربي، مجلة البحوث الجغرافية، العدد 21، كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة، 2013.**

VI. **رشيد عمارة وعماد المرسومي، تقويم الاداء الحكومي، التقرير الاستراتيجي العراقي2010–2011، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2011.**

VII. **رغد عبدالستار ابراهيم، نحو فاعلية اكثر للصحافة المقروءة في ممارسة الدور الرقابي وتطبيق النزاهة، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد السابع، هيأة النزاهة، جمهورية العراق، بغداد، حزيران 2014.**

VIII. **كوثر عباس الربيعي، سياسة العراق الخارجية بين القيود والفرص، مجلة دراسات دولية، العدد (44)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد.**

IX. فكرت نامق عبد الفتاح، العراق والفصل السابع، في ملف العراق ما بعد الهزيمة الامريكية، مجلة حمورابي للدراسات، العدد 2 السنة الاولى، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، اذار 2012.

X. معتز فيصل العباسي، اليات الرقابة للجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي، المجلة البرلمانية، العدد الثاني، 2012.

رابعاً: **الرسائل**:

I. مُحَمَّد علي حمود، الشركات عابرة القومية وصنع السياسة العامة في البلدان النامية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2002.

Making policy public in the systems parliaments Making Policy foreign affairs in Iraq after the change as a Case Study

Lecturer Dr. Motaz Esmail Khalaf Al subihy
Anbar University - Center of Strategic Studies

Abstract

After the change, Iraq worked to follow the parliamentary system as a political system in government, and assigned public jobs according to structural distinction as a basis for political modernization in the system. Public policy-making was assigned to institutions that work according to their specialization stipulated in the provisions of the constitution and the internal regulations of government institutions, including the Ministry of Foreign Affairsin addition to some related institutions in the field of foreign policy making, but their making in Iraq faced a set of internal and external obstacles.

Journal of Juridical and Political Science
Web: www.lawjur.uodiyala.edu.iq