مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية
اسم الكاتب: م.د. ياسر علي ابراهيم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7098
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 22:55 +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 دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

السياسة العامة في العراق
دراسة في المعوقات التشريعية

م.د. ياسر علي ابراهيم*
alsalama78@yahoo.com

ملخص البحث :

يشير الدستور العراقي الذي تعد مبادئه المتضمنة فيه الاساس والمنهج المعتمد في كافة المجالات التي يتبعها الجهاز الحكومي والقرارات المتخذة سواء على الصعيد الداخلي او الخارجي كافة، فالسلطة التشريعية لا تعتمد قرار اذا كان يخالف في مضمونه احد مبادئ الدستور العراقي ، لذلك ومن واقع اهتمام الدستور العراقي بالسياسات العامة ولعل هذا الامر هو ما يتميز به عن جميع دساتير البلدان المجاورة العربية منها وغيرالعربية ، اذ ان الدستور العراقي يشير بصورة مباشرة او غير مباشرة الى السياسات العامة في اكثر من مادة ، وهذا مؤشر على الاهمية التي توليها الحكومة العراقية لصياغة السياسات العامة والدور الذي تلعبه في حكم البلاد ، ومع ذلك فانه حتى الان لم تفعل الحكومة العراقية الا القليل في الانخراط في عملية صياغة السياسة العامة وفقا لقواعد ومبادئ وقيود الانضباط بتعريفات السياسة العامة .

.المقدمة:

تتميز السياسة العامة التي يقررها وينفذها النظام السياسي بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يمس كافة جوانب الحياة في المجتمع.

وصنع السياسات الحكومية أو العامة لحل مشاكل المجتمع هي عملية سياسية في المقام الأول. وتتميز بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة واجراءات صنع السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها، وبمعنى أقرب للوضوح يمكن القول إن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري

* كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.

بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي وأهم هذه العناصر هي: دستور الحكم في الدولة، الأيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات النفع العام والخاص، الصحافة والرأي العام، الإمكانات والموارد المتاحة، وطبيعة الظروف العامة للبلد.

يفيد ما تقدم إن صنع السياسة العامة ليس عملية سهلة باي حال من الأحوال بل هي عملية على درجة من الصعوبة والتعقيد، فهي عملية حركية بالغة الحساسية والتعقيد وتشمل على العديد من المؤثرات والمتغيرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تنصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي.

ينطلق البحث من اشكالية مفادها (ان صنع السياسات العامة في العراق يعاني من خلل كبير على مختلف الاجهزة الحكومية وخصوصا الجهاز او السلطة التشريعية) .

كذلك ينطلق البحث من فرضية مفادها (هناك علاقة طردية بين تجاوز السلطة التشريعية لمعوقات أدائها كلما زاد تحسن عملية صنع السياسة العامة في العراق ،والعكس صحيح) .

اما عن اهمية البحث ،نرى انه كلما توافر للحكومة العراقية اجراءات صحيحة في صنع السياسات العامة سيسهم هذا الامر في تحقيق نتائج مهمة على جميع الاصعدة ، منها السياسي عبر تعزيز الوحدة الوطنية والمصالحة الوطنية كون تأثير السياسات الوطنية هي لاكبر واعظم عدد ممكن من المواطنين وهي تتجاوز الطائفية وتسعى ان تكون عادلة ومنصفة ومتوازنة في توزيع الثروات لجميع فئات المجتمع . كذلك على الصعيد الامني اذ نرى ان الدولة الموحدة هي التي تتمتع بالامن والاستقرار ومتى ما يشعر افراد المجتمع ان السياسات العامة الحكومية هي من اجلهم سيكونون عنصر داعم لها ومهم في نجاحها .

اما على المستوى الاقتصادي فان الدولة التي يحكمها برنامج سياسات عامة واضح المعالم وشفاف هي الدولة التي تتمتع بمستوى عالي من الرفاهية والتنمية الاقتصادية المستدامة وكذلك الاستقرار الاقتصادي وفتح مجالات العمل والتواصل في المجال التجاري والاقتصادي امام جميع دول العالم خصوصا وان العراق تتوافر فيه جميع عوامل تحقيق وانجاح التنمية الاقتصادية من ايدي عاملة وثروات طبيعية وامكانية تمويل العديد من المشاريع الاستثمارية .

أما منهج البحث ،فقد تم الاعتماد على المنهج النظمي باعتبار ان السلطة التشريعية ركن اساسي ومهم من اركان النظام السياسي ،مع الاستعانة بالمنهج التحليلي والوصفي .

١- ماهية السياسة العامة:

تنطوي عملية صنع السياسة العامة على عدة خصائص، وتمر بمراحل متعددة تختلف في طبيعتها وحدتها وتعقيدها من دولة إلى أخرى وفقاً لعوامل كثيرة أهمها: النظام السياسي ونظام الحكم في كل منها،فالنظام السياسي لكل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسة العامة وبالتالي يحدد دور الأفراد والجماعات غير الرسمية في تحديد المشكلة وطرحها على الحكومة وفي استخلاص الحلول البديلة والاختيار من بينها، ويعين القنوات التي يمكن عن طريقها للأفراد والجماعات إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي وفي أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يترتب عليها تبني حلولاً يقترحونها كسياسة عامة[١]، كما إن نظام الحكم والسياسة هما الذان يحددان أيضاً خطوات العمل الرسمي التي تتبع داخل الحكومة لدراسة المشكلة العامة، تخطيط وصنع السياسة العامة لحلها، إقرار هذه السياسة، تمويلها، تنفيذها، وتقييم أثارها ونتائج تنفيذها. كما يحدد الأجهزة التي تساهم في هذه العمليات ودور كل منها وكيفية التنسيق بينها للوصول إلى قرار بسياسة عامة تحقق رضاء عاماً[٢].

لذا سوف نتطرق هنا الى مفهوم السياسة العامة ،ومن ثم الى عملية صنع السياسة العامة واهم مراحلها ، وكذلك الى القوى المؤثرة في صنع السياسة العامة.

١-١ مفهوم السياسة العامة:

لا يختلف مفهوم (السياسة العامة) عن كثير من المفاهيم الأخرى في العلوم الاجتماعية من حيث عدم وجود تعريف واحد له، إذ تتعدد تعريفاته وتتداخل، فقد رصد أحد الباحثين تعريفات عدة للمفهوم[٣].

---

[1] **Abdallah, Les applications du principe, d'egalite, en Droit Administratif, P.8.**

[٢] **ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص٣٩٢-٣٩٣.**

[٣] **حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٢٩٤.**

فقدعرفها شارلز كوشران (Charles Cochran) بأنها "تشمل على قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية" بوصف إن السياسات عملية لها هدف واضح، ويتفق معه ميشيل ليبسكي (Michal Lipsky) في هذا التعريف للسياسات العامة بأنها "قرارات الحكومة المصممة للتعامل مع المشكلات الاجتماعية حيث يكون للفعل الحكومي تأثيراً على قراراتها المستقبلية وليس فقط على الأطراف المعنية مباشرة بالمشكلة"(١).

كذلك عرفها (أحمد رشيد) بأن السياسة العامة هي مجموعة أهداف وخطط وبرامج ذات توجهات سياسية تعبر عن تجسيم المصالح العليا للبلد، وإن التنظيم الإداري والحكومي أهم وسيلة متاحة لتحقيق تلك الأهداف والخطط والبرامج، إن هذا التعبير يعبر عن العلاقة المتداخلة بين السياسة العامة والإدارة(٢).

وبالاعتماد على العلاقة بين القرار الذي هو اختيار أحد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين وبين السياسة، فقد عرف (كمال المنوفي) السياسة العامة بأنها "مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم والصحة وغيرها وكأن السياسة هي بمثابة مرشد للقرارات الخاصة بمشكلة أو ميدان معين"(٣).

كما عرفها السيد (عليوة) بأنها تقطير أو خلاصة عدة سياسات فرعية للعديد من جماعات المصالح وفي اللحظة التي تتم عندها تراضي وتوافق هذه السياسات والمصالح الفرعية تنشأ سياسة عامة، وهي ذات طبيعة سياسية(٤).

وعرف ديفيد ايستون (David Easton) السياسات العامة على إنها "التخصيص (Allocation) السلطوي للقيم (values) لكل المجتمع"(١)، وفي الواقع ان الحكومات

---

(١) نقلاً عن هايدنهامر وآخرون: السياسات العامة المقارنة (سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا واوربا واليابان)، ترجمة امل الشرقي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، بلا، ص٣٤.

(٢) أحمد رشيد: شكل التنظيم الحكومي في اطار السياسة العامة، في علي الدين هلال، محرر، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٨، ص١١٣.

(٣) كمال المنوفي: السياسة العامة واداء النظام السياس، في علي الدين هلال، محرر،تحليل السياسة العامة :قضايا نظرية ومنهجية،مكتبة النهضة المصرية، القاهرة،١٩٨٨،ص١٣.

(٤) السيد عليوة عبد الكريم درويش، دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، مصر،السنة :بلا، ص٤٥.

وحدها هي التي تستطيع أن تمارس التخصيص السلطوي للقيم على كل المجتمع. كما عرفها الفيلسوف السياسي ابراهام كابلان (Abraham Kaplan) بأنها "برنامج من الأهداف والقيم والممارسات" مركزاً على ضرورة أن تكون للسياسات أهداف أو أغراض أو مرامي، وبذلك فالسياسات العامة هي أعمال لها أهداف ويعني ذلك إن هناك فرقاً بين نشاط حكومي معين والبرنامج الشامل الموجه لهدف معين، أما توماس داي (Thomas Dye) فقد عرفها بأنها "اختيار الحكومة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به"(٢).

١-٢ صنع السياسة العامة وأهم مراحلها:

تمر عملية البناء أو صنع السياسة العامة بمراحل عدة مترابطة تخضع لتأثير عوامل مختلفة من أهمها طبيعة النظام السياسي السائد(٣).

توصف عملية صنع السياسة العامة بأنها عملية ديناميكية ومعقدة تتسم بتعدد مكوناتها بحيث يكون لكل مكون من مكوناتها إسهامه الخاص كما تقرر الخطوط الأساسية للعمل والتي تتسم بتوجهها نحو المستقبل وسعيها لتحقيق الصالح العام(٤).

وجدير بالذكر هنا إن عملية صنع السياسة العامة ترتبط بمراحل مختلفة تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم وتطوراته التاريخية مع احتفاظ السلطة التنفيذية بحق اصدرا القرارات النهائية كونها الجهاز الذي يرسم ويقرر السياسة العامة(٥).ويمكننا إجمال اهم عناصر تلك المرحلة بما يلي:

---

(1) **D. Easton, The political system, New York, 1953, p.129.**

(2) **Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, (7th ed.), Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, p.2.**

(٣) **جيمس اندرسمون،صنع السياسة العامة،ترجمة:عامر الكبيسي،ط٤،دار المسيرة،عمان، ٢٠١٠، ص٥٥.**

(4) **Yeheskill Dror, public policy making reexamined, chandier pupilshed company, U.S.A, 1968, p.19.**

(٥) **طارق حمادة: السياسة العامة والتنمية في الدول العربية، المجلة العربية للإدارة المجلد السادس، عدد ٢٢، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٨٢، ص٨٣.**

١-٢-١ تحديد المشكلة العامة أو الهدف:

تعد هذه المرحلة، جوهر السياسة العامة كونها تتضمن تعريفاً للمشكلة بصورة دقيقة، وتحديداً للمتغيرات والأسباب الكامنة ورائها فضلاً عن بيان عموميتها إذ لا يمكن حلها إلا بتدخل السلطات الحكومية المسؤولة.

ولكي تكشف الحكومة المشكلة العامة فإنها غالباً ما تجدها تبحث عنها بقنواتها المختلفة سواء عن طريق أحد صانعي السياسة في البرلمان أو الجهاز التنفيذي أو عن طريق إحدى إدارات الحكومة أو جماعة المصلحة أو الصحافة أو الشعب بوجه عام.

١-٢-٢ إعداد مقترحات السياسة العامة (صياغة البدائل):

يرى اندرسون ان هذه المرحلة تتضمن مجموعة من الاسئلة الابتدائية الباحثة عن اسئلة مستعجلة مثل كيف يصاغ أو تطرح البدائل للتعامل مع المشكلة؟ ومن هم المشاركون في صياغة السياسية العامة؟

أما فيما يتعلق بصياغة البدائل، فغالباً ما يصار بعد تعريف المشكلة وتحديد الهدف وجمع الحقائق بهدف أعداد المقترحات اللازمة لمعالجتها وهذه الخطوة تتضمن[١].

أ- التعرف على المشكلة بأكثر قدر من الدقة والموضوعية.

ب- تحديد الهدف أو الأهداف المراد تحقيقها.

ث- تقييم فاعلية كل بديل باستخدام معايير موضوعية.

ج- اختيار البديل الذي يحقق الأهداف بأكبر قدر من الفاعلية ٠

١-٢-٣ الإقرار:

ويقصد بإقرار السياسة العامة هو اصدارها بالشكل القانوني الذي يكسبها الشرعية ويضفي عليها قوة الإلزام[٢].

في هذه المرحلة تختار الحكومة أفضل بديل لحل المشكلة المطروحة أو لتحقيق الهدف المنشود من بين البدائل المطروحة، وهذه الأفضلية أما تكون علمية وموضوعية أو سياسية تسعى

---

[١] **خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٩، ص١٣٤.**

[٢] **المصدر السابق، ص١٣٩.**

لتحقيق أكبر قدر من التوفيق بين الآراء وأكبر درجة من الرضاء العام[١]. وفي هذه المرحلة يتم اصدار القرار من قبل الجهات الرسمية المختصة لتضع حداً للجدل والنزاع بين الجماعات حول البدائل المطروحة.

١-٢-٤ التمويل:

وتتضمن هذه المرحلة تحويل السياسة العامة من مجرد حبر على ورق إلى برامج وتنظيم وموظفين وبيروقراطية تتولى عملية التنفيذ أو تحقق الانجاز. وتعد عملية التمويل عملية سياسية هامة حيث تتمكن السلطتين التنفيذية والتشريعية من إعادة التفكير والتقييم لعناصر السياسة العامة المقترحة فضلاً عما تمثله من فرصة للأفراد وجماعات الضغط والمصالح من استمرار نشاطهم وضغطهم بالصورة التي تخدم أغراضهم وتحقق أهدافهم[٢]، لذا في هذه المرحلة تتجدد صور الجدل والصراع حول السياسة العامة وحول الاعتمادات المالية المخصصة لها بشكل خاص[٣]. وتكتسب عملية التمويل أهميتها كونها تؤطر بقانون له صفة الإلزام .

١-٣ القوى المؤثرة في صنع السياسة العامة:

ان من أهم الجهات المسؤولة عن صنع السياسة العامة هي الجهات الرسمية والمتمثلة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية والأجهزة الإدارية والمحاكم وحسب الصلاحيات المعطاة لهم في الدستور، وجهات غير رسمية والمتمثلة في الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمواطنين، ويلزم الإشارة هنا إلى ان التفاعل والاتصالات والتعاون والتفاوض الصراع الذي يجري بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية من أجل صياغة سياسة عامة ما، يجب أن يكون ضمن الحدود والقيود التي يفرضها الدستور والنظام السياسي وقوانينه وتعبر عن مبادئ أو قيم أو عادات ومعتقدات ذلك المجتمع.

---

(١) المصدر السابق، ص١٣٩.

(٢) المصدر نفسه، ص٤١.

(٣) كمال المنوفي، مصدر سابق، ص٢٤، وكذلك ينظر:

Thomas R. Dye, Understanding public policy, op. cit. pp.305-307.

١-٣-١ الرسميون:

وهؤلاء هم الافراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية والدستورية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة وقد يخضع بعضهم أو معظمهم إلى الاحزاب وقادة الكتل والجماعات الضاغطة وهنا يجب التمييز بين متخذي السياسات الأساسيون ومتخذي السياسات الثانويين، فالأساسين يتمتعون بسلطات دستورية مباشرة للتصرف مثل البرلمانيين فهم ينتظرون (تفويضاً) من أية جهة رسمية لتشرع لائحة ما، أما الثانويين فإنهم لا يتمتعون بأية سلطات وإنما يعتمدون على تخويل الفريق الأول مثل (رجال الادارة)، ويشمل صناع السياسة الرسميين: السلطة التشريعية والتنفيذية والأجهزة الإدارية والمحاكم.

١- السلطة التشريعية:

ان معظم السياسات العامة والقوانين المهمة التي تحتاج النظر فيها والموافقة عليها رسميا او شكليا ،تتم من قبل الاعضاء المشرعون الذين تتشكل من خلالهم المجالس التشريعية او البرلمانية، وتتزايد او تتناقص اعدادهم حسب حجم الدولة واعداد السكان ، ويقومون بالتشاور والتباحث حول السياسات العامةالمعبرة عن القضايا المعروضة عليهم.

كذلك ويختلف دور المشرعين من حيث التأثير القوي او المحدود في السياسات العامة تبعا للنظام السياسي القائم في الدولة في حال كونه ديمقراطيا او غير ديمقراطي .

لذلك تعد السلطة التشريعية من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع أساساً بتشريع اللوائح والانظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الدولة[1]. ودورها يتباين في الدول الديمقراطية ذات التعددية الحزبية عن الدول الشمولية، كما إن مواقف أعضائها إزاء القضايا الداخلية تختلف عن مواقفهم أزاء القضايا الخارجية. تبعاً لطريقة الانتخابات والتعيين. ويحرص أعضاء السلطة التشريعية عادة وهم يناقشون مشروعات القوانين والسياسات على تمثيله السكاني والجغرافي إضافة إلى اهتمامهم

---

(1) **وصال العزاوي: السياسات العامة،السياسة العامة دراسة نظرية، في حقل معرفي جديد، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ، ص٤٦.**

بالمصلحة العامة وبالبعد الدستوري وتأكيدهم على مشروعية ما يقررونه وعدم تعارضه مع ما هو نافذ ومطبق من قوانين[1].

٢– السلطة التنفيذية:

وتتمثل بالوزارات الحكومة المركزية وما يتبعها من مؤسسات للقطاع العام أو هيئات وإدارات محلية على مستوى الأقاليم والمحافظات، فهذه الأجهزة بحكم مسؤوليتها عن تنفيذ السياسات العامة السابقة وما يتفرع عنها من برامج ولكونها على اتصال دائم بجمهور المستفيدين فإنها تكون الأقدر على تقديم التقارير والإحصاءات حول ما تحقق وما تبقى من مطالب ومنجزات. كما تبدي رأيها بشأن المشروعات المقدمة من السلطة التشريعية أو من الأحزاب والجماعات غير الرسمية لكونها ستكون مسؤولة عن التنفيذ في حالة الإقرار لأي مشروع أو سياسة عامة[2].

إن المرحلة المعاصرة تسمى (مرحلة الهيمنة التنفيذية) وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة ويرجع سبب ذلك حسب تطور النظام السياسي، ففي الولايات المتحدة نجد أن التجزئة وتقاسم السلطات في الكونغرس بين اللجان الدائمة والقوى الحزبية تتحول في الغالب دون إقرار البرامج من جانب السلطة التشريعية، وإنقاذاً لهذا الضعف في المجلس التشريعي فإن تدخل الرئيس في تقديم المقترحات أخذ يعدّ أمراً مقبولاً، وهذا لايعني أن الكونغرس أصبح يقبل كل ما يقترحه الرئيس دون نقض أو تعديل وكما أسلفنا[3].

أما في الدول النامية فترجع هيمنة السلطة التنفيذية إلى أن الكثير من قضايا السياسة العامة تصعد إلى الحكومة لعدم وجود جهاز إداري مهني ومتخصص يحسم الأمور فتضطر الحكومة إلى مناقشتها في المستوى الأعلى مما يجعلها حرة في صنع السياسات دون الحاجة إلى تكوين

(١) عامر خضير الكبيسي: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، مصدر سبق ذكره، ص٩٤.

(٢) المصدر السابق، ص٩٥.

(٣) جيمس أندرسون: صنع السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص٥٣.

التحالفات أو كسب الانتصار لها، كما أن هيكل صنع السياسة العامة في دول عالم الجنوب يعد بسيطاً ممّا يبرز دور السلطة التنفيذية.

٣- السلطة القضائية:

يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة وتقييم وتنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي لآخر وبحسب أهمية وأولوية هذا الجهاز ودرجة استقلاليته، وكذلك حسب صلاحيته ونطاق أعماله. ففي الولايات المتحدة يؤدي جهاز القضاء دوراً مهماً في تصميم ومراقبة وتفسير السياسة العامة عبر مراجعة النصوص وتعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة أم تطبيقها، وتكتب للمحاكم هذا الدور عبر سلطاتها القضائية[١].

إن السلطة القضائية المتمثلة بالدرجة الأولى بالمحكمة الاتحادية العليا قد أضحت قطعة جوهرية من النظام السياسي الأمريكي ولايمكن تصوره بدونها، حيث استطاعت بفعل اجتهادها واعتمادها نظرية الرقابة الدستورية أن تجعل من نفسها سلطة من السلطات الدستورية ولربما في آخر التحليل السلطة المهيمنة في انتظام السلطات الثلاث[٢].

أما في بريطانيا فإن دور هذه السلطة يكون بدرجة أقل إذ لايصل إلى إلغاء تشريعات أو مراسيم دستورية كما هو الحال في أمريكا، ويقتصر دورها على المتابعة والتقييم. أما في الدول النامية فإن هيئة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية انعكست أيضاً على السلطة القضائية، فهناك صعوبة في مراقبة وتقييم السياسات من قبل هذه السلطة بسبب تداخل اختصاصات السلطات وعدم استقلاليتها[٣].

---

[١] مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان: النظام السياسي والسياسة العامة، دراسة في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦، ص٢٥.

[٢] أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، ط٣، دار العلم، بيروت، ٢٠٠٤، ص٦٥٤.

[٣] مها عبد اللطيف الحديث، محمد عدنان: النظام السياسي والسياسة العامة، المصدر السابق، ص٢٦.

٤- الإجهزة الإدارية:

تساهم الأجهزة الإدارية في رسم السياسة العامة للدول عبر وضع وتشكيل السياسات، ومن خلال تنفيذها. فالبيروقراطيون الذين يديرون أجهزة ومؤسسات الدولة لهم دورهم في تفعيل المقترحات أو في وقفها وحتى إفشالها، ولذلك يقال بأنهم ما لم يكونوا فاعلين في صنعها فإنهم سيكونون معوقين لها (Make or Break). ولكن حين تكون النظم الإدارية ذات طابع تقليدي وبيروقراطي فإن السلطة المركزية تحرص على تعيين القيادات الموالية لها لتضمن تجاوبها وتعاونها وعندها يصبح السلم الهرمي عقبة أمام من يريدون إعاقة صنع السياسات الحكومية المعبّرة عن توجهاتها[١].

وهناك العديد من المظاهر الملموسة التي تؤكد مشاركة منظمات الإدارة في وضع وتشكيل السياسات العامة منها[٢]:

- تساهم الأجهزة الإدارية التنفيذية كل في مجال اختصاصه باقتراح السياسات العامة.
- إن أجهزة الإدارة العامة تتيح لمتخذي القرار السياسي مساحة أكبر للتفكير والمفاضلة بين بدائل السياسة وتحديد أولوياتها.
- تعمل الأجهزة الادارية على تحقيق الانسجام والتوازن بين السياسات العامة للدولة، فالسياسات العامة يجب أن تكون مترابطة ومكملة لبعضها البعض.

١-٣-٢ القوى غير الرسمية:

وهي القوى التي تمارس السلطة عبر السيطرة على بعض المقومات الأساسية في الدولة والمجتمع والتي تشمل الأحزاب السياسية وجماعات الضغط ومؤسسات المجتمع المدني والرأي العام وقادته ومراكز الدراسات والبحوث والجامعات وأصحاب الشركات الكبرى. ومن أهم هذه القوى غير الرسمية هي:

---

[١] **عامر خضير الكبيسي: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية الادارية،القاهرة،٢٠٠٨، ص٩٦.**

[٢] **يعقوب السيد يوسف الرفاعي وأسعد عواد الظفيري: الإدارة الحكومية والتنمية، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٩٩، ص٣٣.**

١- الأحزاب السياسية:

يدور نشاط الحزب السياسي ويتركز حول محاولة الوصول إلى السلطة، عبر سعيه لتحقيق ذلك يقوم بنشاطات مختلفة ومتباينة تعود بالفائدة على أعضائه وعلى المناطق التي يقيمون فيها وفي كثير من الأحيان تعود بالنفع إلى الصالح العام، وإن أنواع النشاطات التي يقوم بها الحزب متوقف على طبيعة النظام السياسي ذاته وعلى طبيعة المجتمع[١]، فالأحزاب كما تؤكد تجارب الدول المختلفة تظل سيفاً ذا حدين، وإيجابياتها تتوقف على نضج التجربة ومستوى التعليم والولاء والالتزام بمفهوم المواطنة من جهة، وبالبرامج والفلسفات الأيديولوجية التي تتبناها الأحزاب ذاتها من جهة أخرى.

وتؤثر الأحزاب السياسية على السياسة العامة عبر وظائفها التي تقوم بها والتي تتمثل بـ[٢]:(تعبئة المصالح - الاتصال ونقل المصالح - ترتيب وتصفية المطالب - متابعة تنفيذ المطالب - مراقبة التنفيذ)

٢- جماعات الضغط:

وهي تنظيمات وتجمعات غير حكومية مع إنها مجازة من السلطات المختصة لأن تعمل علناً ويكون لها غطاء قانوني، والجماعات الضاغطة قد تكون مهنية التوجه أو ذات طابع إنساني أو ذات طابع سياسي داخلي تسعى إلى التأثير على أعضاء السلطة التشريعية مثل اللوبي الصهيوني في أمريكا، كما إن إشراك الجماعات الضاغطة في مناقشة ووضع السياسات العامة لايعني وجوب الأخذ برأيها أو الانصياع لمطالبها، بل إن مشاركتها والوقوف على وجهات نظرها وما تقدمه من مبررات يمكن أن يعد خطوة إيجابية لصياغة السياسات العامة الأكثر فاعلية[٣].

وتصيغ جماعات الضغط متطلباتها بهدف ممارسة الضغط على السلطات العامة والحصول على نتيجة، فهي تعمل إما كمجموعات اعتراض (Veto group) فتسهر على

---

[١] إسماعيل علي سعد: دراسات في المجتمع والسياسة، ج١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٨، ص٢٠٣-٢٠٤.

[٢] أماني قنديل: دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسة العامة، في علي الدين هلال، محرر، مصدر سبق ذكره، ص١٤٦.

[٣] عامر خضير الكبيسي: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، مصدر سبق ذكره، ص١٠١-١٠٢.

معارضة كل تعديل تشريعي أو تنظيمي قابل لأن يضر بالمصالح التي تمثلها، أو تسعى لإحداث إصلاحات أو لتبني سياسات عامة إجمالية[1].

٢- السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في العراق:

يشير الدستور العراقي الذي تعد مبادئه المتضمنة فيه الاساس والمنهج المعتمد في كافة المجالات التي يتبعها الجهاز الحكومي وكافة القرارات المتخذة سواء على الصعيد الداخلي او الخارجي ،فالسلطة التشريعية لا تعتمد قرار اذا كان يخالف في مضمونه احد مبادئ الدستور العراقي ، لذلك ومن واقع اهتمام الدستور العراقي بالسياسات العامة ولعل هذا الامر هو ما يتميز به عن جميع دساتير البلدان المجاورة العربية منها وغيرالعربية ، اذ ان الدستور العراقي يشير بصورة مباشرة او غير مباشرة الى السياسات العامة في اكثر من مادة ، وهذا مؤشر على الاهمية التي توليها الحكومة العراقية لصياغة السياسات العامة والدور الذي تلعبه في حكم البلاد ، ومع ذلك فانه حتى الان لم تفعل الحكومة العراقية الا القليل في الانخراط في عملية صياغة السياسة العامة وفقا لقواعد ومبادئ وقيود الانضباط بتعريفات السياسة العامة .

لذلك نجد على مستوى الرئيس ، نص المادة ٦٠ اولا :(مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية) ، اذ ان القانون هو دائما نتيجة نهائية لصياغة السياسة العامة.

وعلى مستوى رئيس مجلس الوزراء هناك نص المادة ٧٨ :(رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة)، نص المادة ٨٠ اولا :(يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية :تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة)

اما على صعيد الحكومة الاتحادية ، نص المادة ١١٠ :(تتولى الحكومة الاتحادية عملية صياغة السياسات العامة في مختلف المجالات :الخارجية – الاقتصادية – التجارية – الامن القومي – الجمارك).

---

[1] فيليب برو: علم الاجتماع السياسي، ترجمة: محمد عرب ، ط٢، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص٢٨٢.

هذا يدفعنا الى توضيح طبيعة عمل والاهمية الملقاة على السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة للدولة وما هي الاجراءات التي تتبعها بهذا الصدد ، وما هي اهم المعوقات والصعوبات التي تواجهها في هذا الامر.

٢-١ هيكل السلطة التشريعية في العراق

تتكون السلطة التشريعية حسب الدستور العراقي الدائم من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد[١].

١. مجلس النواب.

يتألف هذا المجلس من عدد من الأعضاء عراقي الجنسية كاملي الأهلية يمثلون الشعب العراقي بأكمله، وتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، بواقع نائب واحد من كل (١٠٠،٠٠٠) نسمة من نفوس العراق[٢]. تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب (٤) سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له "تعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب بدعوة من رئيس الجمهورية وذلك خلال (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة"[٣]. وتنعقد الجلسة الأولى برئاسة اكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه[٤]. ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون بالاقتراع السري المباشر[٥].

ولمجلس النواب دورة انعقاد دستورية بفصلين تشريعيين أمدهما (٨) أشهر، يبدأ أولهما في (١/آذار) وينتهي في (٣٠/حزيران) من كل سنة، ويبدأ ثانيهما في (١/أيلول) وينتهي في (٣١/كانون الأول)[٦]، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها، وتتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، ما لم

---

[١] المادة (٤٨)، الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥).

[٢] انظر المادة (٤٩) الفقرة (١) الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥).

[٣] المادة (٥٦)، المصدر نفسه.

[٤] انظر: مجلس النواب العراقي ، النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة (٢٥)، بغداد، ٢٠٠٦.

[٥] المادة (٥٥)، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥).

[٦] مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي، المادة (٢٢) .

ينص على خلاف ذلك[1]، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس[2]. ويعقد مجلس النواب نوعين من الجلسات (جلسة اعتيادي وجلسة استثنائية) ، والجلسات الاعتيادية تتم على مدار مدة الدورة الانتخابية البالغة (٤) سنوات تقويمية والتي يبدأ حسابها من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى وتنتهي بنهاية السنة الرابعة ، ويتم في هذه الجلسات (الاعتيادية) مناقشة الأمور الاعتيادية التي تدخل في اختصاص المجلس[3].

أما بالنسبة للجلسات الاستثنائية فيتم عقدها في الأوقات غير الاعتيادية، إذا أجاز الدستور لأربع جهات هي (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب و(٥٠) عضوا من أعضاء مجلس النواب) الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية في غير الأوقات التي يكون فيها المجلس في دورة انعقاد لمواجهة أوضاع معينة تستدعي عقد جلسة استثنائية لاتخاذ قرارات تواكب هذه الأوضاع. وفي هذه الحالة يتم مناقشة الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها فقط، ولا يجوز مناقشة موضوعات أخر[4].

٢- مجلس الاتحاد

اعتمد الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) على نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية بوصفه أحد مقومات النظام السياسي المتبع في اغلب الدول الفيدرالية[5]. وقد اقتصر ذكر هذا المجلس في الدستور في مادتين هما المادة (٦٥) والتي تنص على " انه يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد ويضم ممثلين من الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء

[1] المادة (٥٩) الفقرة (١٢) المصدر نفسه.

[2] مجلس النواب العراق، النظام الداخلي، المادة (٢٣) .

[3] المادة (٥٧) الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥)، وكذلك مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي، المادة (٢٢)، مصدر سبق ذكره، ص ٤.

[4] المادة (٥٨) القفرة (١)، الدستور العراقي الدائم، وكذلك مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي، المادة (٢٨)، مصدر سبق ذكره، ص٥.

[5] رونالد ل. واتسي: الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالب برهوته وآخرين، منتدى الاتحادات الفدرالية، أو تاوا (كندا)، ٢٠٠٦، ص١١٥.

مجلس النواب"[1]. أما المادة الأخرى التي ذكر فيها مجلس الاتحاد هي المادة (١٣٧) في الدستور والتي نصت على أن "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد التي وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية والتي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور"[2].

هناك بعض الانتقادات التي وجهت إلى المواد المتعلقة بهذا المجلس، فهناك من يرى أن صورة هذا المجلس لم يتبلور لدى واضعي الدستور عند إعداده فتركوا تنظيمه لقانون لاحق، ويرى آخرون بأن واضعي الدستور لم يؤمنوا أصلا بالحاجة إلى وجود مثل هذا المجلس، لكنهم نصوا عليه في صلب الدستور بوصفه أحد المؤسسات الدستورية في النظام الفدرالي، مع العلم أنه كان ومازال محل خلاف لدى بعض الكتل والتيارات السياسية، فكان من الأولى بواضعي الدستور الاكتفاء بمجلس النواب، إذ أخذت عدة دساتير فيدرالية بنظام المجلس الواحد[3].

وقد طرح الفقه الدستوري مبررات عدة لتبني نظام ازدواج السلطة التشريعية ، بعض منها تعلق بالدولة الفدرالية وأخرى انصبت على عمل السلطة التشريعية بصفة عامة ، ومن ابرز هذه المبررات[4]:

١. إن ثنائية السلطة التشريعية تساعد على رفع مستوى كفاءة أداء المجلس النيابي باعتبار أن تبني غالبية الدساتير لمبدأ الاقتراع العام وفتح باب الترشيح لكل الراغبين فيه لاسيما في الدول التي لازال للاعتبارات العشائرية فيها الدور الأول في اختيار المرشح ، أمر من شأنه التأثير سلبا على مستوى أداء المجلس. من اجل ذلك اهتدى العقل القانوني لنظام المجلسين لكي يعمل المجلس الثاني على سد النقص المهني المتوقع في المجلس النيابي.

---

[1] **المادة (٦٥) الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.**

[2] **المادة (١٣٧)، المصدر نفسه.**

[3] **علي يوسف الشكري: دراسات حول الدستور العراقي ، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٩١-٩٧.**

[4] **احمد عبيس الفتلاوي : السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي ، مجلة الكوفة ، العدد(٧) ، مركز دراسات الكوفة ، الكوفة ، ٢٠٠٨ ، ص٩٧ .**

٢. يحول المجلس التشريعي الثاني دون التسرع في إصدار التشريعات المختلفة ، وذلك أن احد المجلسين يكون عادة مسئولا عن مراجعة التشريعات التي يقرها المجلس الآخر قبل إصدارها وهو ما يمثل نوعا من الرقابة من احد المجلسين على الآخر ومشاركة في السلطة التشريعية. يمنع نظام الثنائية التشريعية من تفرد المجلس النيابي بسلطة من التشريعات والقوانين، فإذا كانت هذه السلطة بيد مجلس نيابي واحد فانه قد يستبد بها ويتعسف في استعمالها في مواجهة السلطة التنفيذية ، أما إذا توزعت بين مجلسين نيابيين فان هذا سيكون مانعا من الاستبداد وعاملا مساعدا على وجود توازن بين السلطات العامة في الدولة . وهذا المبرر صحيح لو جرى تشكيل المجلس الثاني على نحو يعيد التوازن للمجلس النيابي وعن طريق الانتخاب وليس التعيين .

٢-٢ ألنظام الداخلي للبرلمان العراقي واقتراح القوانين :

خصص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المواد (١٢٠-١٢٦) لاقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين حيث أعطت المادة(١٢٠) من هذا النظام لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين حيث نصت على'' يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون '' ، في حين نصت المادة (١٢١) على أنه'' لرئيس المجلس أن يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية بعد عرضه على اللجان المختصة ، أو عدم استيفاءه الشكل المطلوب أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافذة وان يطلب منه تصحيحه أو سحبه فإذا أصر العضو على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس بوجهة نظره في ضوء ما تم خلال أسبوع من تبليغه ، ويعرض الرئيس الأمر على هيأة الرئاسة ويبلغ الرئيس الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بما تقرره الهيأة في هذا الشأن فإذا أصرت الجهة المقدمة للاقتراح ثانية على وجهة نظرها عرض الرئيس بعد أسبوع من تبليغه الأمر على مجلس النواب لاتخاذ مايراه '' .

وتبرز المادة (١٢٢) الدور المحوري الذي تلعبه اللجنة القانونية في مجلس النواب بالقول '' يحيل رئيس مجلس النواب الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه او تأجيله ، وللرئيس أن يقترح على

المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة ، فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة "، في حين نصت المادتان (١٢٣،١٢٤) على التوالي على أن " إذا قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين أخرى محالة إلى إحدى اللجان ، أحاله رئيس المجلس الى هذه اللجنة مباشرة وذلك ما لم تكن قد بدأت اللجنة في دراسة مواد المشروع أو الاقتراح " ، " تسري بشأن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذا النظام مع مراعاة ما وردت بشأنه نص خاص" .

وتناولت المادة (١٢٥) إمكانية سحب المقترحات المقدمة بالقول " لمقدمي مقترحات القوانين سحبها بطلب كتابي مقدم لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء المناقشة في المواد بالمجلس ، ويترتب على سحب الاقتراح اعتباره كأن لم يكن ما لم يطلب احد الأعضاء الاستمرار في النظر في الاقتراح بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس" . في حين نصت المادة (١٢٦) على ان " مقترحات القوانين التي يرفضها المجلس او التي يسحبها مقدموها لا يجوز إعادة تقديمها في دور الانعقاد ذاته ، ويعرض رئيس المجلس التوصية أعلاه على المجلس مع البيانات الخاصة بها في أول جلسة ثم تحال الى اللجنة المختصة ، وللرئيس أن يحيلها إلى اللجان المختصة مباشرة مع إبلاغ المجلس بذلك في أول جلسة تليها ، وما يلاحظ أن منظمات المجتمع المدني ليس بمقدورها تقديم مشاريع القوانين مباشرة إلى مجلس النواب بل يجب أن يتبنى مشروع القانون إما إحدى الوزارات أو عدد معين من أعضاء مجلس النواب ، وهذا يعني شراكة منظمات المجتمع المدني مع الجهات الحكومية والنيابية في مجال إعداد مشاريع القوانين ، وهذا الأمر يعد من المجالات الخصبة والحيوية لعمل هذه المنظمات والحصول على التمويل والمنح المالية وخاصة الدولية[١] .

٢-٣ مناقشة البدائل المقترحة:

إن عملية صنع السياسات (بمراحلها) كلما كانت متقنة وعلمية وبالوقت نفسه واقعية ومعبّرة عن الرغبات والمطالب حققت أغراضها كماً ونوعاً وعكست كفاءة ونجاعة وفاعلية المنظمات الحكومية على أداء دورها وتحمل مسؤوليتها. وهذه المواصفات لاتتحقق بدون توافر

[١] نقلا عن :مجيد نجف،دور السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة،رسالة ماجستير غير منشورة،كلية العلوم السياسية ،جامعة النهرين،٢٠١٣،ص٧٤.

المعلومات الصحيحة والحديثة وبدون مساهمة مراكز البحوث المتخصصة التي تدلي بآرائها وتحليلاتها وتقدم مقترحاتها وبدائلها، وبنفس الوقت اطلاع ومشاركة المنتفعين والمهتمين بموضوعات السياسة العامة من العاملين والمتعاملين معها.

إن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين على وفق لنظام الداخلي تسري عليها ذات الإجراءات التشريعية الخاصة بمشروعات القوانين المنصوص عليها في النظام الداخلي مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص (المادة ١٢٤) ، والمناقشات على وفق الصيغة المعمول بها وفي أطار النظام الداخلي تكون على شكل القراءات (القراءة الأولى والقراءة الثانية) حيث تبدأ الخطوة الأولى في سير الإجراءات التشريعية من إحالة رئيس مجلس النواب لمشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة هذا قبل عرض هذه المشاريع على المجلس لمناقشتها وإبداء الرأي فيها وذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع .

وما يلاحظ بان اخذ رأي الحكومة (مجلس الوزراء) وخاصة فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تترتب عليها أعباء مالية من المسائل الضرورية ويقوم بهذه المهمات اللجنة المالية.

وبعد تهيئة مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة مع الأخذ بنظر الاعتبار التقرير الذي تعده هذه اللجنة يتم طرح المشروع من قبل رئيس مجلس النواب على المجلس للمناقشة .

وعادة ماتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالا ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه ، عد ذلك رفضا للمشروع (المادة١٣٢). وهذا ما يطلق عليه القراءة الأولى وهي قراءة سطحية سريعة وغالبا تكون الغاية منها الإلمام بصورة عامة بمشروع القانون وعدد مواده وأهدافه والأسباب الكامنة وراء تقديمه والجهة المقدمة ، وبعد ذلك الإجراء تبدأ القراء الثانية والتي تكون في الغالب متأنية وعلى شكل مادة مادة وفقرة فقرة ، حيث نصت المادة(١٣٣) من النظام الداخلي على ان " ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ الى مناقشة مواده مادة فمادة بعد تلاوة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد تلاوة مواده كاملة "[١].

[١] ينظر المواد (١٢٤، ١٢٨، ١٣٢، ١٣٣) ، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

لقـد بـات التشـريع في العديـد مـن الحـالات مـادة تقنيـة بالغـة التركيـب تقـوي موقـف الحكومـة، فبمقابلتها بالبرلمان تمتلك الحكومة قدراً من المعرفة والخبرة التقنية أوسع مما يمكن للبرلمان أن يمتلكه في أحسن التقديرات، وإن دور اللجان البرلمانية (الدائمة أو الخاصة) يتزايد أينما كان وان معظم العمـل التشـريعي يجـري فيهـا ولـيس في الجلسـات العامـة، ونتيجـة لـذلك فقـد قـررت العديـد مـن البرلمانات تقوية تلك الخدمات الداعمة التي تتعاطى مع أنشطة اللجان بصورة مباشرة وغالباً ما كان ينشأ عن ذلك مجموعات منعقدة لرسم السياسات العامة تتكون من اللجان البرلمانية ذات الصلة تعاونها مجموعة دائمة من الباحثين والإداريين، علاوةً على ذلك تدرك الحكومات إن تقوية جودة التشريع أمر من مصلحة كل الأطراف المعنية وان الاقتراحات التشريعية يجب أن تقدم في سياق أكثر انسجاماً وشمولاً[1].

إن عمليـة التشـريع ثلاثيـة الأبعـاد تبـدأ بفلسـفة التشـريع، الجانـب السياسـي، الغايـة السياسية من مشروع القانون وأهدافه، ثم تنطلق عملية الصوغ وأخيراً يدرس الأثر التشريعي الذي يتركه تنفيذ القانون من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كما لايمكن لأحد أن ينكر الدور الذي تؤديه المعلومات في اتخاذ القرار الجيد، وبذلك يصدق القول بأن من يمتلك المعلومات يستطيع أن يكون الأقدر على الإقناع[2].

وبنـاءً على ماتقـدم فـإن غيـاب الخبراء والبـاحثين المحترفين لـن يمكّـن النائـب مـن الفهـم الكامل للمقاصد والغايات السياسية التي تقف وراء حركة الحكومة من إرسال مشروع القانون إلى مجلس النواب، إذ إن بناء الموقف التشريعي للنائب لايأتي من فراغ بل يتطلب فهماً عميقاً ودقيقاً لحيثيـات مشـروع القـانون، وفي حـال تـوافره سيرتقي بـالأداء التشـريعي للنائـب بحيـث لايعـود آلـة ميكانيكيـة الاستجابة لتوجيهـات السـلطة التنفيذيـة ويبـدو أن مراكـز الأبحـاث البرلمانيـة قـد تـوفر مصادر ومعلومات ودراسات واستشارات عميقة الأثر في هذا السياق، الأمر الذي يوفر للنائب

[1] احمد عبيس الفتلاوي : السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي ، مجلة الكوفة ، العدد(٧) ، مركز دراسات الكوفة ، الكوفة ، ٢٠٠٨ ، ص٩٧ .

[2] آلان بـارو وآخـرون: المركـز الأوربـي للبحـوث البرلمانيـة وخبـرات المعلومـات، فـي الإصـلاحات البرلمانيـة، أهميـة البحـوث البرلمانية وخدمات المعلومات، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٨، ص٤١.

الوقت الكافي للاهتمام بالجوانب السياسية دون الغرق في التفاصيل الفنية التي من شأنها أن تعيق ليس حركته التشريعية فقط بل الرقابية أيضاً.

ويبقى الموضوع الأهم الذي تبرز فيه بقوة أهمية المراكز البحثية وضرورتها عبر الدراسات المعمقة حول الآثار التي تترتب على تبني مشروع قانون معين وإصداره، لأن دراسة الآثار ضرورة ديمقراطية أصيلة، فالمواطن سيكون أول من يتأثر بهذا القانون الذي يؤطر جانباً من جوانب حياته اليومية وقد يسبب الأثر التشريعي احتقانات كبيرة داخل المجتمع وتوقع باتجاه فقدان النائب لمؤيديه أو حتى قواعده الانتخابية.

ويبقى مهما الإشارة إلى ان النظام السياسي في سعيه لإيجاد حل مناسب للمشكلة، يعتمد ليس فقط على الحكمة السياسية لصانعي القرار في التوفيق بين وجهات نظر متعارضة، ولكنه يعتمد بنفس الدرجة من الأهمية على اتباع أساليب علمية موضوعية للوصول إلى استخلاص أفضل أسلوب بديل يحقق حل المشكلة بأعلى درجة من الكفاءة وأقل التكاليف في الوقت والجهد والكلف المادية.

إن جوهر عملية صنع السياسة العامة يقود إلى صدور قرار من صاحب السلطة يحدد ما سوف تقوم الحكومة بعمله في سبيل حل المشكلة، وهو ما يعني ان لدى الحكومة سلطة وعليها مسؤولية إعداد خطط وبرنامج عمل لتطبيق قرار السياسة العامة.

٣- المعوقات السياسية للسلطة التشريعية:

هناك العديد من الصعوبات والمعوقات التي تعترض عمل السلطة التشريعية ، ولعل هذه الصعوبات انعكس بصورة مباشرة على اهم عمل تقوم به السلطة التشريعية الا وهو تشريع القوانين وتعديلها والغائها والتصويت عليها ،ويمكن هنا ذكر بعض اهم تلك المعوقات السياسية[١].

٣-١ مبدأ الديمقراطية التوافقية:

نشأت التجربة التوافقية عملياً بعد الحرب العالمية الثانية اعترافاً بقصور النظام الديمقراطي الأكثر المألوف عليه إذ أنها انطلقت من قاعدة ديمقراطية راسخة وليست ناشئة[١]. اذ جاءت

[١] مجيد نجف،مصدر سبق ذكره ،ص١٣٥.

كنموذج بديل عن الديمقراطية التمثيلية في ظل ظروف يغلب عليها طابع الانقسام الاجتماعي والعرقي والاثني وتصاعد لاموجات العنف الاجتماعي والسياسي .

يقدم المعنيون بالديمقراطية التوافقية تعريفين لها، فهي من جهة توصيف حيادي لنمط معين من الأنظمة السياسية المنتشرة عالمياً في نوع معين من المجتمعات، وهي من جهة أخرى النموذج المفضل الذي يعتبره الديمقراطيون الوفاقيون كفيلاً بتحقيق التوطيد والاستقرار الديمقراطي في هذه المجتمعات، وتهدف التوافقية إلى تنمية روح المساومة والإجماع بين فئات المجتمع المتعددة. وتمارس الديمقراطية التوافقية عادة في المجتمعات المتعددة والتي تكون عرضة لانقسامات متنوعة وحادة ومتطابقة، وتشمل هذه الانقسامات ظواهر ترافقت مع تطور المجتمعات والتحولات الاجتماعية والاقتصادية فيها مثل الانقسامات ذات الطابع الاجتماعي والطبقي والعقائدي التي نمت مع تحول الأحزاب السياسية إلى ما يشبه الجماعات الدينية وعقائدها إلى ما يقارب الأديان.

إن الديمقراطية التوافقية لم تنشأ في الدول التي اعتمدتها بصورة اعتباطية ولم تتأسس بعامل الصدفة وبمعزل عن العوامل السياسية والاجتماعية التي رافقت نشوءها، بل كانت هناك عوامل واعتبارات أمنت قيامها واستمرارها وتطورها[٢] منها حجم الدول وكيف إن فرص قيام واستمرار الديمقراطية التوافقية في الدول الصغيرة هي أكبر من فرص قيامها في الدول الكبرى، فالدول الأوربية التي طبقت التوافقية (بلجيكا، هولندا، سويسرا، النمسا) هي من الدول الصغيرة. وخارج أوربا فإن حظ نظام الديمقراطية التوافقية في الدول الصغيرة كان أفضل منه في الدول الكبيرة، ففي هذه الدول تزداد فرص التعارف والتواصل والتعاون بين القادة وتتراجع احتمالات تحول التنافس السياسي فيما بينهم إلى لعبة صفرية حيث يتحول أي ربح يحققه زعيم سياسي إلى خسارة تصيب منافسه والعكس بالعكس. هناك ايضا عامل مهم وحاسم في انجاح هذا الامر ، الا وهو حجم ونوع التحديات الخارجية التي تتعرض لها تلك الدول ، اذ أن قادة الدول الصغيرة يشعرون أكثر من قادة الدول الكبيرة أو المتوسطة بالتحديات الخارجية وبالحاجة إلى التفاهم

[١] آرنت ليبهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، دار الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٦، ص٨.
[٢] مجيد نجف ،المصدر السابق ،ص ١٦٧

والتشارك بغرض حماية بلدانهم من هذه التحديات. وبالتاكيد ان التحديات الخارجية تسهم في انجاح او فشل العديد من المواضيع ذات الصلة بنشاطات وسياسات الدول بين بعضها البعض وهنا تبرز حنكة صناع القرار في الكشف عن المواضيع المشتركة والتهديدات التي تحتاج الى تنسيق وترتيب في العمل بين جميع البلدان .

كذلك هناك عنصر حاسم ومهم في انجاح الديمقراطية التوافقية الا وهو مسألة التوازن النسبي بين الجماعات التي تضمها الدولة الواحدة بما يوفر فرصة أفضل لقيامها من غياب مثل هذا التوازن. فالتوازن لايقصد به الديمغرافي فقط ولكن يشمل أيضاً سائر عناصر القوة والتأثير مثل القدرات الاقتصادية والثقافية والسياسية وحتى العسكرية. فقد تكون هناك فئة تقل عدداً من الفئات الأخرى ولكنها تعوض نقصها العددي بأهميتها في واحدة أو عدد من هذه القدرات كما هو حال الأقلية الصينية ذات المصالح الاقتصادية الواسعة في ماليزيا إذ تبلغ نسبة الصينيين ٣٣% من مجموع السكان[١] .

٣-٢ التقسيم الطائفي في إدارة البلد:

بدأ تكريس مبدأ المحاصصة منذ اللحظة الأولى التي تمت فيها عملية الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ واستمر الحال على هذا المنوال لغاية الآن مما قد يؤدي إلى تكريس هذا المبدأ وجعله عرفاً دستورياً[٢]، فمنذ تشكيل مجلس الحكم سنة ٢٠٠٣ مروراً بتشكيل الحكومة العراقية الانتقالية سنة ٢٠٠٤ برئاسة (أياد علاوي) وتكرر الحال مع الجمعية الوطنية التي تم انتخابها بداية سنة ٢٠٠٥ والتي انبثقت عنها حكومة (إبراهيم الجعفري) التي مهمة صياغة الدستور سنة ٢٠٠٥ والذي جرت بموجبه انتخابات مجلس النواب المنتهية ولايته في نهاية السنة المذكورة كان تشكيل كل تلك المؤسسات على أساس هذا المبدأ (الديمقراطية التوافقية) بغية إشراك ممثلي مكونات الشعب العراقي في السلطة كلهم من دون إقصاء

---

[١] رغيد الصلح: الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مجلس النواب اللبناني، بيروت، ٢٠٠٧، ص١٣.

[٢] ستار جبار علاي وخضر عباس عطوان: العراق قراءة لوضع الدولة ولعلاقاتها المستقبلية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، أبو ظبي، ٢٠٠٦، ص٢٧.

أو تهميش لأي طرف أو جهة[1]، والمحاصصة السياسية تنشأ عندما لاتكون هناك أغلبية برلمانية تتمكن من تشكيل حكومة فتثار المحاصصة السياسية باقتسام المناصب السياسية (الوزراء صعوداً) لتكون حصته موازية لنسبته في البرلمان، وهذا المبدأ من الناحية النظرية يبدو مستساغاً ومقبولاً، ولكن الواقع أثبت أن المحاصصة كانت بمثابة توزيع للمناصب والوظائف في مؤسسات الدولة على شكل حصص حتى باتت المحاصصة لها ألوان وأشكال مختلفة، فهناك محاصصة حزبية وأخرى قومية ومذهبية، وقد طال الأمر بطبيعة الحال مجلس النواب ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء.

كما كرّست المحاصصة وغلبة الانتماءات والممارسات الفئوية ليس فقط من خلال توزيع المناصب القيادية على الأحزاب العراقية والطائفية، وبناء المؤسسات السياسية، إنما أيضاً من خلال الانتخابات العامة التي تتم في أجواء التخندق الطائفي والعرقي، بسبب هيمنة الأحزاب العرقية والطائفية على الحياة السياسية في المجتمع العراقي، إذ غلب طابع الانتماءات الفئوية على الكتل السياسية، وأصبحت الفئوية السياسية واحدة من أدوات العمل السياسي في النظام السياسي العراقي لتمتد إلى الشارع العراقي، بل واستخدمت الفئوية من بعض الأطراف لأغراض دعائية، حتى من ادعى أنه ضد الفئوية، فإنه استخدمها كتهمة لإلصاقها بالآخرين كوسيلة للحصول على مكاسب، وانعكس هذا الواقع على القرارات السياسية التي من المفروض أن تصب في مصلحة المجتمع الذي انتخبهم. لا أن تسهم في تعميق حالة التوتر والاحتقان الطائفي بين الكتل السياسية التي لاتنفك من تبادل التهم حول تصرفات تعدّها موجهة ضدها وضد الفئة التي تمثلها[2].

ويقدر تعلق الأمر بمجلس النواب فعلى الرغم من أنه أعلى وأهم هيئة في البلاد ومنذ الجلسة الافتتاحية الأولى التي عقدها المجلس كانت معالم المحاصصة قد طغت عليها أو على ما جرى فيها من عملية انتخاب لرئيس المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وكان آنذاك (محمود المشهداني) مرشح كتلة التوافق ومن ثم انتخاب (أياد السامرائي) لاحقاً بعد استقالة الأول ومن الكتلة نفسها لأن هذا المنصب من حصتها لوحدها ولايجوز انتخاب غيره من كتلة

[1] عبد الجبار عيسى وباقر السوداني: أداء البرلمان العراقي... رؤية تقويمية، مصدر سبق ذكره، ص٧٢.

[2] خضر عباس عطوان، علي محمد علوان: أداء البرلمان السياسي: أفكار سياسية لعمل برلمان رشيد، العدد (٢٥)، مجلة الحكمة، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١، ص٩.

أخرى، ثم جرى في الجلسة الافتتاحية نفسها انتخاب النائب الأول الشيخ (خالد العطية) مرشحاً عن كتلة الائتلاف العراقي الموحد، ثم انتخاب (عارف طيفور) مرشح كتلة التحالف الكردستاني.

وكانت المحاصصة قد زحفت لتطال عملية تشكيل اللجان البرلمانية بحيث كان رئيس اللجنة من كتلة معينة ونائبه من كتلة أخرى، وقد تكرر المشهد ذاته مع مهمة تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة للدورة الثانية والتي توزعت رئاساتها بين الكتل البرلمانية الكبيرة. وهذه المحاصصة لم تكن تجسيداً لمبدأ الشراكة وعدم التهميش أو الإقصاء بل أضحت حالة مرضية حيث تتفق معظم الكتل سواء داخل مجلس النواب أم خارجه على أنها العلة الأساسية التي تقف وراء عرقلة عمل مجلس النواب ولجانه كما عرقلت مؤسسات الدولة برمتها[١].

ومن جانب آخر فقد انعكست هشاشة وضعف بنية مجلس النواب على أدائه وفي ممارسة اختصاصه وصلاحياته في مجالي التشريع والرقابة، وقد ذكرنا سابقاً عدد القوانين ونوعيتها التي شرعت في الدورتين الانتخابيتين فوجدت أن معظم القوانين التي أصدرها مجلس النواب كانت عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة، وحتى التشريعات التي كانت تصدر بعد مخاض عسير عبر إجراء مساومات بين الكتل كان يتم إقرارها تحت سلة واحدة، كما حصل في التصويت على الاتفاقية الأمنية التي عقدت بين الولايات المتحدة والحكومة العراقية وقانون العفو وقانون الأقاليم والمحافظات في نهاية سنة ٢٠٠٨[٢].

وصفوة القول أن العلة الأساسية التي كانت تقف ولازالت وراء الضعف الذي أصاب أداء مجلس النواب يكمن في الخلل الذي أصاب بنيته، وهذا الخلل تقف وراءه أسباب عديدة لعل في مقدمتها تكريس مبدأ المحاصصة التي تجسدت في أن الكتل الممثلة في مجلس النواب موجودة نفسها في الحكومة ما أفضى إلى غياب دور المعارضة البرلمانية التي هي ركن أساسي من أركان الأنظمة البرلمانية الناجحة، ومن هنا لم يجرؤ أي عضو أو كتلة نيابية على تحريك الدور الرقابي

---

[١] حسن حسين كاظم: الواقع السياسي العراقي بعد ٢٠٠٣ وتحديات بناء الدولة، المجلة السياسية والدولية، العدد (١٩)، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١١، ص٧٥.

[٢] حيدر أدهم: المحاصصة في ضوء نظرية العرف الدستوري، مجلة دراسات سياسية، العدد (١٣)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٨، ص٢٥.

لخشيتها من إقدام الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها، ولاسيما أن معظم هؤلاء أضحت غايتهم الأساسية حماية مصالحهم الخاصة أو الحزبية الضيقة وعليه نجم عن هذا الأمر حالة من الاتكالية والتنصل من المسؤولية بل إلقاء المسؤولية كلها على الآخرين.

٣-٣ المتغيرات الاجتماعية والسياسية:

مر العراق في السنوات الأخيرة بالعديد من التحولات، فبعد الحرب الأمريكية على العراق ٢٠٠٣، بدا أن دولة العراق مقبلة على حالة من الفوضى تجلت ملامحها في غياب الاستقرار الأمني والصراع الطائفي الداخلي فضلاً عن تزايد نشاط تنظيم القاعدة والعناصر المتطرفة داخل الأراضي العراقية، ومما ساعد على تزايد حدّة هذه الأوضاع المتردية التدخلات الخارجية سواء الدول الإقليمية أو العربية. ولذا مثّل الاحتلال بداية لمرحلة جديدة من التفاعلات السياسية الداخلية للدولة على نحو جعل من الوضع السياسي العامل الأساس في التأثير والتأثر ببناء التفاعلات ذات الصلة بتشكيل مؤسسات النظام السياسي للعراق الجديد ومنها المؤسسة البرلمانية. ويمكن تحديد ملامح الوضع السياسي التي أثرت في رسم معالم التفاعلات البرلمانية من خلا العديد من العوامل والظروف التي مرت على الساحة العراقية ،

- منذ ايام الاحتلال الاولى ارسى الاحتلال الامريكي محددات البيئة التي ستتم فيها الانتخابات ،وساهم تدمير مؤسسات الدولة العراقية وحل الجيش والشرطة والاجهزة الامنية في ترك البلاد لاكبر عملية نهب وسلب في تاريخ العراق واوجد مناخا لمختلف انواع العنف ما زال اثاره حتى وقتنا الحاضر ، مما اسهم في تأجيج الصراع الطائفي والعرقي ، وغدت الطائفية اساس العمل الحكومي.

- ظهور التنظيمات المسلحة خارج اطار الدولة العراقية والتي أدت دوراً مهماً في تأجيج الانقسامات الطائفية في الشارع العراقي بما يخدم المخطط الأمريكي في النهاية، وبفعل الوجود العسكري الأمريكي في العراق تحول البلد إلى ساحة للتدخل الخارجي الإقليمي بسبب طبيعة الموقف الناجم عن الاحتلال ما أفضى إلى وجود العديد من الأجندات التي تتنافس وتتصارع سعياً منها لتحقيق أهدافها ومصالحها على حساب المصلحة العراقية مما سيؤثر حتماً على مجمل التفاعلات في العراق مستقبلاً.

- ساهم تردي الوضع الأمني الى سيادة حالة من عدم الاستقرار في الداخل العراقي ما انعكس في تراجع ثقة ومصداقية المواطن في عمل الأجهزة الحكومية وشيوع حالة من الفساد السياسي والمالي والإداري في معظم مفاصل عمل الحكمة الوليدة ، هذا الامر ساعد كذلك على تزايد التحالفات والتكتلات السياسية في العملية السياسية العراقية، وهذه التحالفات ترتكز على أساس هش لايعتمد على البرامج السياسية والحزبية ما أوجد صداه في الاصطفاف الطائفي على حساب الهوية الوطنية.

إن المتغيرات المذكورة آنفاً عملت على إيجاد وضع سياسي غير مستقر يتميز بالعديد من السمات التي كان لها الأثر الكبير في تفعيل حالة من عدم الانسجام وفقدان الثقة المتبادلة بين أبرز المكونات المشاركة في العملية السياسية العراقية، وأبرز هذه السمات هي[١]:

- اختلاف مصالح الفرقاء السياسيين العراقيين في العملية السياسية وفي مختلف مؤسساتها (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ما أدخل العمل الحكومي في العديد من الأزمات والمشكلات.
- تعارض الإرادات المختلفة في عموم العملية السياسية وتحول العديد من المرافق الحكومية إلى منابر لانتماءات مسؤوليها بعيداً عن المصلحة الوطنية.
- استشراء ظاهرة الفساد السياسي والإداري والمالي، وهي مرحلة تميز بها العراق منذ عهد النظام السابق، إلا إنّه كان بعيداً عن أعين التقارير الدولية، ومعتم عليه بشكل كبير نظراً لعزلة النظام السابق لمدة طويلة من الزمن، إلا إنّ مظاهر الفساد الإداري والمالي أصبحت مكشوفة وغير قابلة للكتمان والسرية، فقد كتبت تقارير دولية ومحلية كثيرة عن حالات الفساد المالي والإداري منذ (٩/٤/٢٠٠٣) ابتداءً بالفساد الذي مارسته سلطة الائتلاف المؤقتة بعد مسكها زمام إدارة العراق وتصرفها بأموال إعادة الإعمار بشكل غير سليم مروراً لما بعد السيادة العراقية في (٢٨/حزيران/٢٠٠٤) وتفاقمها من عام (٢٠٠٦) متخذة جوانب متعددة لعل أبرزها ما يظهر

---

[١] علي عباس مراد: المحاصصة التوافقية وتنامي الفساد الإداري في العراق، مجلة تضامن، العدد (١٣)، تصدر عن المجلس العراقي للسلم والتضامن، بغداد، ٢٠١٢، ص١٦-١٧.

للعيان وهي الامتيازات الضخمة لأعضاء السلطتين (التشريعية والتنفيذية) وبصورة استفزت الرأي العام، ووصل الأمر إلى عدّ العراق من الدول التي تتصدر قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم.

- ضعف الثقة بين الكتل السياسية الداخلة في العملية السياسية ومن ثم استمرار الصراع بدلاً من بناء جسور الثقة بين المكونات العراقية، للتعايش السلمي وتحقيق الأمن والاستقرار، وانعدام الثقة بدأت أولاً بين الكتل السياسية نفسها لينتقل إلى داخل الكتلة الواحدة.

في ظل الوضع السياسي المذكور آنفاّ فإن طبيعة عمل البرلمان في المرحلة النيابية الحالية ستكون معقدة جداً ولاسيما إن الكثير من الممارسات والحقائق التي صاحبت عمله في المرحلة السابقة سيتوارثها مرة أخرى، وعليه فإن إمكانية حصول تغيير واضح وجذري في عمل البرلمان للمرحلة الحالية أمرمرتبط بتجاوز تلك العقبات وتغليب المصلحة الوطنية على المصالح الضيقة والخاصة سواء للافراد او الكتل السياسية المشاركة في الحكم .

الخاتمة

يخلص البحث الى التأكيد على اهمية السياسات العامة باعتبارها نشاط حكومي تشترك فيه الجماعات والافراد الحكوميون وغير الحكوميون ، ينطزي على درجة كبيرة من الغموض والتعقيد ، وكلما اتسع نطاق العمل الحكومي في خدمة المجتمع وازدادت نشاطاتها، وتعقدت اجراءات واساليب عملها ، كلما دعت الحاجة الى الاعتماد على مناهج واساليب علمية في صنع السياسة العامة بهدف احداث تغيير او تطوير في اسلوب العمل الحكومي .

وجاء التوسع الكبير في نشاط الحكومة نتيجة لوجود مشاكل تواجه المجتمع تتطلب تدخلا حكومي لحلها، او لتحقيق هدف او غاية او مستوى متقدم من الرفاهية المجتمعية ، والتي تختلف في مضمونها من مجتمع لاخر حسب وعيه الثقافي ودرجة نموه الاقتصادي ، وان الاسلوب او الاجراء الامثل لهذا الامر هو اصدار القرارات الحكومية ، فمدخلات عملية صنع السياسة العامة تمثل المطالب تلك ، في حين ان مخرجات تلك العملية هي قرارات السياسة العامة التي تجري داخل اطار السلطة التشريعية .

لذلك نرى ان هذه الاجراءات تفرز من خلالها الدول الديمقراطية عن غيرها ، سواء في تحديد المشاكل او المطالب وعملية الاستجابة لها وادراجها في جدول الاعمال وصولا الى اصدارها

بصيغة قانون او تشريع، من هنا جاء التأكيد على اهمية تلك السلطة وضرورة تجاوزها للعقبات والمعرقلات السياسية التي تواجهها خدمة للمجتمع العراقي وتجاوزه للمشاكل الراهنة التي يمر بها للحيلولة دون تفاقمها في حدتها واثارها التي قد تصل الى مستوى الازمات الخطيرة التي قد تحجز بعدها الحكومة من ان تحلها بمفردها وفقا للامكانات المتاحة لديها.

Abstract:

Public policy in Iraq : Study in the legislative obstacles " "

Dr; Yasir Alibrahim

Iraqi constitution, which is the principles contained therein foundation adopted in all fields, followed by the government apparatus and all decisions taken both internally or external approach points out, the legislative authority is not dependent decision if it violates the content of one of the principles of the constitution, so it is the reality of the attention of the Iraqi constitution policy general This is perhaps what distinguishes all the constitutions of the neighboring Arab countries, including the non-Arab, as the Iraqi Constitution refers directly or indirectly to the public policy in more than substance, and is an indication of the importance attached by the Iraqi government for the formulation of public policy and the role it plays in rule the country, however it is so far the Iraqi government has done little to engage in the process of policy formulation, according to the rules and principles of the discipline and restrictions definitions of public policy

دراســــــــ