المجلة السياسية والدولية

اسم المقال: المؤسسات الجامعة للسلطات "العراق انموذجاً" "دراسة مقارنة"
اسم الكاتب: م.د. عدي فالح حسين، م.د. احمد يحيى الزهيري
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/2272
تاريخ الاسترداد: 2026/06/05 08:37 +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 الصفحة الخاصة بالمجلة السياسية والدولية على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

المؤسسات الجامعة للسلطات " العراق انموذجاً"
"دراسة مقارنة"

م.د.عدي فالح حسين
م.د.احمد يحيى الزهيري

المقدمة:

تحكم كل الانظمة السياسية في العالم من خلال التعاون بين السلطات الثلاثة التقليدية التي تتولى ادارة شؤون الدولة المختلفة من تشريع تنفيذ وقضاء، إلا ان التطور الحاصل في العالم في كافة المجالات المختلفة والتحديات والضغوط التي تواجهها اكثر النظم السياسية، دفعها الى ايجاد ترتيبات معينة تساعدها في مواجهة هذه التحديات وتحقيق المزيد من التعاون بين نخبها السياسية الحاكمة، وذلك من خلال ترتيبات عديدة منها اللجان المشتركة بين المؤسسات الثلاثة، او الاجتماعات على مستوى القمة بين القيادات المختلفة وغيرها من الترتيبات الاخرى ، وصولا الى انشاء مؤسسات لها قوانينها والياتها في العمل على وضع سياسات موحدة ، وتجاوز الخلافات التي قد تنشا بين هذه المؤسسات بعيدا عن التعاون المطلوب فيما بينها ومنها المؤسسات الجامعة للسلطات.

لذلك نحاول في هذا البحث ان نتناول ظاهرة المؤسسات الجامعة للسلطات من حيث مفهومها وطبيعتها وأنواعها ومميزاتها وتطبيقاتها المختلفة في الدول ومنها العراق.

المبحث الأول مفهوم وطبيعة المؤسسات الجامعة للسلطات وأنواعها:

اولا: المفهوم: ويقصد بها تلك "المؤسسات التي تمارس في اطارها السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، في التشكيل او الوظائف، وبالتالي يصعب نسبتها الى اي من

ثلاثتها بشكل منفرد"[١]. او هي مؤسسات للتعاون بين القادة والنخب السياسية المسئولة عن صنع القرار السياسي والسياسة العامة في الدولة والمشكلات التي تواجه النظم السياسية وتصيبه بالشلل والجمود.

ان طبيعة هذه المؤسسة يجعل منها مؤسسة المؤسسات، باعتبار ان هذه المؤسسة تظم في اطارها من حيث التشكيل والوظيفة مؤسسات أخرى، وفي مجالات مختلفة وبحسب التحديات التي تواجه الانظمة السياسية المختلفة.

بمعنى اخر ان هذه المؤسسات هي احدى الترتيبات العملية التي اوجدها القائمين على صنع القرار في الدولة، والتي تعطي للنظام مرونة اكثر في عمله وبعيدا عن بيروقراطية مؤسساته التقليدية.

ثانياً: مميزات المؤسسات الجامعة للسلطات: توفر هذه المؤسسات العديد من الايجابيات والفوائد للنظام السياسي منها:

- اعطاء المرونة للنظام السياسي في مواجهة المشكلات والتحديات المختلفة.
- المركزية في وضع وتنفيذ السياسة العامة في الدولة.
- تحقيق الاستقرار السياسي ومن ثم الاجتماعي في اطار الدولة ومؤسساتها المختلفة.
- حسم الصراعات التي يمكن ان تنشا بين السلطات الثلاثة بفروعها المختلفة.
- سرعة الحسم لبعض القضايا المصيرية التي تستغرق فترات طويلة اذا مرت عن طريق العلاقة بين السلطات المختلفة للنظام السياسي .
- حماية المصالح القومية للدولة والدفاع عنها في كل مكان.
- المركزية في وضع استراتيجيات بعيدة المدى ، من خلال التنسيق مع المؤسسات التي تمثلها وتحتويها.

[١] نيفين مسعد، صنع القرار في ايران والعلاقات العربية الايرانية، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، ٢٠٠١، ص١٢٨.

- تجاوز بيروقراطية السلطة، من خلال حصر اتخاذ القرار السياسي،او القضائي او الاجتماعي، او الاقتصادي، او الامني بيد مجموعة من المسؤولين عن صنع القرار في كل مجال من تلك المجالات.
- حل الازمات التي يمكن ان تعصف بالنظام السياسي وتؤدي به الى الجمود والتوقف في مؤسساته المختلفة.
- انها مؤسسة للتعاون وحل الخلافات بين النخب السياسية الحاكمة والمسؤولة عن صنع القرار السياسي.
- ان اشتمال هذه المؤسسات على ممثلين من جميع المؤسسات ذات الشأن يعطي قراراتها صفة اقرب الى صفة الاجماع ، وبالتالي اكتسابها الشرعية في التنفيذ والتطبيق.
- ان القرارات المتخذة في اطار هذه المؤسسات تتسم بالواقعية التي تحتاجها النظم السياسية في عملها ، والمتمثلة بعملية الموائمة بين واردات الدولة من جهة والاستراتيجيات الموضوعة من قبلها لسنوات عديدة من جهة اخرى.

ثانياً: طبيعة المؤسسات الجامعة للسلطات: ان وجود هذه المؤسسة فوق السلطات الثلاثة، يثير للتساؤل حول طبيعة العلاقة بين هذه المؤسسات ومبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة الذي تقوم عليه اغلب النظم السياسية الديمقراطية، والأسس الذي يقوم عليها هذا المبدأ والمتمثلة بـ[٢]:

١. وجود سلطات ثلاثة (تشريعية، وتنفيذية، وقضائية) تمتلك صلاحيات محددة بالدستور.
٢. تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن السلطات الاخرى فيما يتعلق بالصلاحيات واتخاذ القرارات.
٣. ان تحديد صلاحيات السلطات الثلاثة في الدستور يمنع من استئثار اي منها بالسلطة السياسية واحتكارها بصورة منفردة.

[٢] يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤،ص١١١.

٤. وجود رقابة متبادلة بين السلطات الثلاثة من اجل الحيلولة دون الاستئثار بالسلطة السياسية.

وقد يبدوا هذا الامر لأول وهلة طبيعياً ومنطقياً في اغلب النظم السياسية ، غير إن الفصل المقصود بين السلطات في النظام الديمقراطي هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام وبشكل يحد من هيمنة أي منها على الشأن العام. والمؤسسات الجامعة للسلطات تعمل وفق احد مبادئ الفصل بين السلطات ، إلا وهو الفصل المرن القائم على التعاون بين هذه السلطات الثلاثة في اداء وظائفها ومواجهة التحديات والمشكلات التي يواجهها النظام السياسي بسلطاته الثلاثة ، والتي تحتاج الى قرارات حاسمة لا تمتلك الحكومة او البرلمان او القضاء او اي مؤسسة اخرى من اتخاذها بصورة منفردة وبالطرق الطبيعية ، إلا باجتماع مشترك بينها في اطار هذه المؤسسات.

ثانيا: انواع المؤسسات الجامعة للسلطات: تتخذ هذه المؤسسات اشكال متعددة تتنوع بتنوع الانظمة السياسية وظروفها والتحديات والمشكلات التي تواجهها ، لذلك نجدها تأخذ بالمؤسسات الجامعة للسلطات من اجل توحيد السياسة الداخلية والخارجية والحفاظ على تماسكها بسبب استراتيجياتها في التدخل الدولي والإقليمي كما هو الحال في الولايات المتحدة وإيران ، وقد تأخذ بعض الدول بالمؤسسات الجامعة للسلطات بسبب تبنيها لنظرية الديمقراطية التوافقية والشراكة السياسية في الحكم من قبل مكونات المجتمع الاساسية والمطبقة في اكثر من (٢٦) دولة التي تؤدي في اغلب الاحيان الى حصول ازمات وصراعات بين رئاسة السلطة التشريعية ورئاسة السلطة التنفيذية بفرعيها رئاسة الجمهورية والحكومة ، الامر الذي يؤدي الى جمود النظام السياسي ووصوله الى طريق مسدود في حال تمسك الاطراف بمواقفهم ، وهذا الصراع دفع بهذه الدول الى التي تأخذ بنظرية تقاسم السلطة الى اعتماد المؤسسات الجامعة للسلطات من اجل حسم صراع السلطة السياسية من جهة والسرعة في اتخاذ القرارات وتوحيد السياسات الداخلية من جهة اخرى ، كما هو الحال في (النمسا وبلجيكا ولبنان والعراق).

وليس بالضرورة ان تنطوي هذه المؤسسات على وظائف السلطات الثلاثة التقليدية للنظام السياسي (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وإنما قد تنطوي على واحدة او اكثر من السلطات الثلاثة او غيرها ، بحسب طبيعة التحديات التي تواجه النظام السياسي وتدفعه الى تشكيل هذه المؤسسات.

من جانب اخر قد تأخذ المؤسسات الجامعة للسلطات احيانا شكل مؤسسة منصوص عليها في الدستور او مؤسسات ولجان عرفية تشكل عند الحاجة اليها وتنتهي بانتهاء الغاية من وجودها .

وقد تكون مؤسسات بصلاحيات وقرارات ملزمة ، اوقد تكون مؤسسات استشارية تقدم المشورة في مجال صنع القرارات في مجال الامن القومي للدولة.

ان التنوع في هذه المؤسسات اوجدته التطبيقات العملية للنظم السياسية وبحسب ظروفها المختلفة ، وهي كآلاتي:

١--النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية :انشأ مجلس الامن القومي بموجب قانون الامن القومي عام ١٩٤٧، ويسعى الى تحقيق نوع من التنسيق والتكامل بين السياسة الداخلية والخارجية في مجال الامن القومي . اما عضوية المجلس فتتكون من رئيس الجمهورية ووزراء الدفاع والخارجية ومساعد الرئيس لشؤون الامن القومي بوصفهم اعضاء دائمين في المجلس ، ويضاف لهم مدير وكالة الاستخبارات ، ورئيس هيئة اركان القوات المسلحة بوصفهم مستشارين دائمين. وفي اغلب الاحيان يقوم رئيس الجمهورية بدعوة وزراء المالية والعدل لحضور اجتماعات المجلس . لذلك يعد مجلس الامن القومي من اهم الاجهزة التي يعتمدها رئيس الجمهورية في صنع القرار السياسي الخارجي ؛ لوظيفته الاساسية في جمع المعلومات من الوزارات المختلفة (الدفاع ، والخارجية ، والمالية ، والتجارة ، ووكالة الاستخبارات) وتحليلها وتنسيقها وإعطاء رؤية شاملة للاستراتيجيات التي يجب تبنيها على المستوى الخارجي[٣].

[٣] خالد إسماعيل سرحان ، دور المعلومات في عملية صنع القرار السياسي الخارجي في الولايات المتحدة الامريكية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٣٩.

٢–النظام السياسي الإيراني: يعتبر النظام السياسي الايراني من النظم السياسية التي تقوم على ايدلوجية اسلامية ممثلة بـ"نظرية ولاية الفقيه" التي تحاول تطبيقها في اطار الدولة الاسلامية بمؤسساتها المختلفة. ومن اجل تحقيق هذا الهدف والدفاع عنه من جهة وحمايته من التهديدات التي تواجه النظام في الداخل والخارج درج القائمين على النظام السياسي على انشاء مؤسسة المؤسسات لها تشكيلات ووظائف متعددة في مجال وضع السياسة العامة للنظام وإعادة النظر في الدستور وفق المفاهيم الاسلامية ، وحماية الامن القومي للدولة الاسلامية وهي على الشكل الاتي :

أ–مجمع تشخيص مصلحة النظام : نشأ هذا المجمع عام ١٩٨٨، للفصل في النزاع الحاصل بين المجلسين اللذان يشكلان السلطة التشريعية وهما مجلس الشورى الاسلامي ومجلس صيانة الدستور حول شرعية ومشروعية التشريعات المقررة ، الا ان وظيفة هذا المجمع تطورت لتأخذ صلاحيات اكثر منها تعيين السياسة العامة للنظام ، واقتراح او تعديل بعض المواد الدستورية ، وغيرها من الصلاحيات الاخرى المتعلقة بأشغال بعض المناصب المهمة في النظام في حالة الوفاة او الاستقالة او العزل. ويتكون المجمع من اعضاء يختارهم القائد لمدة اربع سنوات وهم(ممثلي السلطات الثلاثة والنائب الاول لرئيسي الجمهورية والشورى، وممثلين عن الوزارات السيادية ، وبعض الوزراء المختصين، وممثل عن الولي الفقيه[٤].

ب–مجلس الامن القومي الاعلى : ويتكون من رؤساء السلطات الثلاثة ورئيس هيئة اركان القيادة العامة للقوات المسلحة ومسؤول التخطيط والموازنة ووزراء الداخلية والخارجية والأعلام والوزير المختص في القضية، ومندوبان يعينهم الولي الفقيه ، وكبار الضباط في الجيش وحرس الثورة. ووظيفة هذا المجلس هي تامين المصالح الوطنية ووحدة اراضي البلاد والسيادة الوطنية[٥].

ج–مجلس اعادة النظر في الدستور: ويتكون من رؤساء السلطات الثلاثة وبعض اعضاء مجمع تشخيص مصلحة النظام، وعشرة اشخاص يعينهم القائد، ومثلهم من مجلس

---

[٤] نيفين مسعد، مصدر سبق ذكره ، ص١٢٩.

[٥] المصدر نفسه، ص١٣٠.

الشورى الاسلامي ، وأعضاء مجلس صيانة الدستور وممثلين عن القضاء ، وثلاثة من مجلس الوزراء ، وثلاثة من مجلس القضاء ، وثلاثة مندوبين من الجامعات . ويختص هذا المجلس بإعادة النظر بالدستور من اجل الاضافة او التعديل [٦].

٣- النظام السياسي في النمسا : في النمسا توجد المؤسسات الجامعة للسلطات بشكل لجنة غير دستورية تحمل اسم "اللجنة الائتلافية" تتكون من (١٠) اعضاء يمثل فيها الزعماء النمساويين من الكاثوليك والاشتراكيين بالتساوي وهم (٤) اعضاء من الكابينة الحكومية و(٦) من قادة الكتل في البرلمان. ولهذه اللجنة عدة وظائف وهي[٧]:

أ- تقرير السياسة العامة للدولة .

ب- القرارات الجوهرية والحاسمة التي لا يمكن اتخاذها داخل الائتلاف الحكومي الواسع ، فأنها تتخذ داخل "اللجنة الائتلافية".

ج- حل القضايا والخلافات التي تواجه النظام او تلك التي تتعلق بالخلافات بين الاحزاب السياسية الفاعلة.

د- تكون اللجنة بمثابة ائتلاف كبير يمثل جميع الزعماء الممثلين لفئات التنوع الاجتماعي بالتساوي والتي تنعكس على الاستقرار السياسي والاجتماعي للنظام السياسي.

٤-النظام السياسي في بلجيكا: في بلجيكا يوجد "المجلس الاقتصادي والاجتماعي" الذي هو بمثابة برلمان اقتصادي واجتماعي فعال وشديد النفوذ، الذي وجد من اجل تنظيم التعاون في مجالات البيئية والمياه، والطاقة، والنقل، والسياسات الاقتصادية والتجارية والزراعة ؛ لان طبيعة النظام الفدرالي المطبق في بلجيكا والذي منح الاقاليم صلاحيات واسعة في مجالات(استخدام الأراضي والتخطيط، والسياسات البيئية والسياسات ، السياسات الزراعية والسياسات الاقتصادية والتجارة الخارجية، سياسات

---

[٦] المصدر نفسه، ص١٣٠.

[٧] ارنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٦-٥٧ ، وكذلك ينظر:

Wolfgang C. Mueller, Richard Luther, Politics in Austria: Still a Case of Consociationalism , published by Rutledge, 1992 .

الطاقة والسياسات العملية، الأشغال العامة والنقل والإسكان التنظيم والرقابة على المقاطعات والبلديات)[٨]،على حساب المركز ، تتطلبان ان يكون هنالك هيئة ممثلة لكل هذه الاقاليم للتعاون وفض النزاعات في هذه المجالات في حالة حدوثها من جهة ، وتحقيق المصلحة العامة لدولة بلجيكا من جهة اخرى.

٥- النظام السياسي في لبنان: تمتاز لبنان بأنها من بين الدول الشديدة التنوع الاثني ، إذ تعترف رسميا بـ(١٨) طائفة دينية ، ثم أضيف لها الطائفة التاسعة عشرة وهي البروتستانتية [٩].

واتخذ النظام السياسي من الاثنية الأساس في تقاسم السلطة ، من خلال التأكيد على ذلك في الدستور ، أو في المواثيق الوطنية التي اصبحت أعرافاً دستورية لها قوة القانون والدستور تلزم جميع الطوائف، ويكون الخروج عليها بمثابة الخروج على منطق الدولة والنظام السياسي ، كما أن تعديله يثير حساسيات ونزاعات وصراعات أو حروب اهلية كونها تمثل توازنات الحد الأدنى بين الطوائف [١٠].

ان طبيعة تكوين المجتمع الطائفي ، دفعت واضعي الدستور الى اعتماد التعليم الحر لكل الطوائف ، والنظام الاقتصادي الحر ايضاً الذي يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة . ومن اجل تحقيق الانماء المتوازن الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمناطق والذي اكدت عليه ديباجة الدستور ، درج النظام على انشاء المؤسسات الجامعة للسلطات في المجالات التالية وهي:

أ- مجلس الشيوخ : تم استحداث مجلس الشيوخ دستوريا في لبنان وهو غير مطبق على ارض الواقع ، ويتميز هذا المجلس بكونه يضم زعماء جميع مكونات المجتمع

---

[٨] بوحنية قوي و جيدور حاج بشير ، إدارة التنوع الإثني اللغوي في بلجيكا- قراءة في التجربة، جامعة قاصدي مرباح. ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني
)http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=168(

[٩] كاظم شبيب، المسالة الطائفية، تعدد الهويات في الدولة الواحدة، دار التنوير للنشر، بيروت،٢٠١١، ص٢٢٢.

[١٠] رضوان زيادة، الديمقراطية التوافقية كمرحلة أولية في عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، المستقبل العربي، العدد ٣٣٤، ٢٠٠٦، ص ٨٣.

اللبناني "العائلات الروحية" وتنحصر صلاحياته في حسم القضايا المصيرية في اطار العملية السياسية [١١].

أ–المجلس الاقتصادي والاجتماعي: وهو مجلس استشاري انشأ بموجب القانون رقم (٥٣٣) بتاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤ ، ويعمل على تأمين مشاركة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرأي والمشورة في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتنمية الحوار والتعاون والتنسيق بين مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية. ويتألف المجلس من (٦٥) عضواً موزعين على الوجه الآتي : أصحاب العمل في القطاعات التالية بنسبة ممثل واحد لكل منها وهي (الصناعية، والزراعية، والتجارية، والمصرفية، والسياحية، والتربوية، والتامين) وكذلك ممثلين عن المهن الحرة، والنقابات ، والجمعيات التعاونية، و المؤسسات الاجتماعية، و اصحاب الفكر والكفاءة والاختصاص في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والقانونية والثقافية والبيئية والفنية، و الممثلين[١٢].

أ– المجلس الاعلى : انشا هذا المجلس بموجب المادة (٨٠) من الدستور اللبناني ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، ويتألف من (١٥) عضواً ، بنسبة (٧) نواب ينتخبهم مجلس النواب، و(٨) قضاة من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدمية إذا تساوت درجاتهم ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس العلى بغالبية عشرة أصوات.

ان طبيعة البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي لدولة لبنان حتم عليها انشاء مثل هكذا مؤسسات من اجل تحقيق عدة اهداف هي[١٣] :

- التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية من اجل تحقيق المصلحة العليا للدولة وتطويرها، بسبب الحرية والتشتت في البناء المتعلق في المجالات المذكورة.

---

[١١] المادة (٢٢) من دستور لبنان الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ .

[١٢] للمزيد ينظر الموقع الالكتروني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي (http://www.ces.gov.lb).

[١٣] للمزيد ينظر الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى (http://www.csm-lib.com/).

- ان البناء الطائفي للنظام يجعل من الصعب محاكمة اي شخصية سياسية ، لان محاكمتها يعتبره البعض هو بمثابة استهداف للطائفة التي يمثلها ، لذلك فان انشاء مثل هكذا مؤسسة ممثلة لجميع الطوائف من شانه ان يعمل على محاكمة اصحاب الدرجات العليا في النظام من رئيس جمهورية ووزراء وسرعة اصدار الاحكام بدلا من تسويفها وجرها للصراعات السياسية بين ممثلي الطوائف المختلفة.

وقد تتخذ "مؤسسة المؤسسات" في لبنان ايضا صيغة(الترويكا)[*] التي هي بمثابة مؤسسة سياسية غير دستورية تقضي بإحالة الازمات التي يتعرض لها النظام السياسي الى الرئاسات الثلاث التشريعية والتنفيذية بفرعيها رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء الممثلة لكل مكونات المجتمع من اجل حلها ، في ظل تعذر الحل وصعوبته من خلال مؤسسات النظام السياسي الدستورية والسياسية ، اذ يتولى الرؤساء الثلاثة في لبنان (رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب) تعيين "١٢٠" شخصا الذين يشغلون أرفع المناصب في الإدارة العامة، على أن يكون المعيار الأساس في الاختيار اثنياً [١٤].

المبحث الثاني:المؤسسات الجامعة للسلطات، النظام السياسي العراقي انموذجاً:

العراق من بين الدول التي تبنت نظام سياسي بعد ٢٠٠٣ قائم على اساس الشراكة السياسية في الحكم من قبل المكونات الثلاثة(الشيعة، والسنة، والاكراد) ، وذلك بعد نظام استبدادي وشمولي دام لأكثر من ثلاثين عاما ، غيب كل معالم الهوية الوطنية الجامعة ، وادى الى خلق جماعات غير منسجمة في علاقتها مع السلطة السياسية ويكتنفها فقدان الثقة المتبادلة ومشاريع اقامة الدولة المتقاطعة .

---

[*] " الترويكا " مصطلح روسي معناه عربة خفيفة تجرها ثلاثة جياد ، تم استخدامها في مجالات مختلفة لتشير الى ثلاثة مسؤولين عن القرار في أي هيئة أو مؤسسة تسمى ترويكا ، للمزيد ينظر: (حيدر المولى، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩٥).

[١٤] محمد زين العابدين السيد محمد، الديمقراطية التوافقية واثرها في الحياة السياسية، دراسة لحالة لبنان، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٤.

هذه الارضية الاجتماعية السياسية دفعت القائمين على الحكم الى اعتماد الشراكة السياسية في السلطة السياسية من اجل ضمان الحقوق والاعتراف المتبادل بالهويات الفرعية تمهيداً للوصول الى الهوية الوطنية الجامعة وبناء الدولة الواحدة.

والشراكة السياسية كرحلة اولية لتقاسم السلطة السياسية في العراق تتميز بكونها مرحلة الصراع الدائم بين الشركاء الانداد حول المسائل المصيرية المتعلقة ببناء الدولة والتي تحتاج الى التعاون بين النخب الحاكمة الممثلة لفئات التنوع من اجل حسم الصراعات وحل الازمات من جهة والسرعة في اتخاذ القرارات المصيرية من جهة اخرى .

كل ذلك دفع القائمين على الحكم وصنع القرار الى طرح فكرة انشاء مؤسسات جامعة للسلطات تكون بمثابة مؤسسات للتعاون بينهما في حل الازمات التي تواجه النظام السياسي وتؤدي به الى الجمود والطريق المسدود ، كما هو الحال في المؤسسات التي انشئت في ظل الحكومات الثلاثة الدائمة للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٥) وهي على الشكل الاتي:

١- المجلس السياسي للأمن الوطني: وجدت صيغة المؤسسات الجامعة للسلطات في حكومة الوحدة الوطنية التي تشكلت للفترة (٢٠٠٦-٢٠١٠) باسم "المجلس السياسي للأمن الوطني" الذي يتكون من (مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ورئيس البرلمان ونوابه ورئيس مجلس القضاء الاعلى بصفة "مراقب" ورئيس الاقليم وممثلي الكتل السياسية التي تتكون من عشرة اعضاء فما فوق ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته). ويبحث المجلس القضايا المتعلقة بالمصلحة الوطنية ذات الطبيعة الاستراتيجية الحساسة والتنسيق بين مؤسسات الدولة وبما لا يتعارض مع نصوص الدستور [١٥]. واستطاع المجلس الذي هو بمثابة ائتلاف واسع يضم الرئاسات الثلاثة وزعماء الكتل السياسية الذي اجتمع بأكثر من صيغة بحسب طبيعة القضايا المطروحة وهي صيغة (٣+١) الذي يضم مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء، او صيغة (٣+٢) بإضافة رئيس اقليم كردستان مسعود البارزاني. كما اتخذ المجلس شكل

[١٥] جريدة الصباح، بغداد، العدد (٨٦٢)، ١٧/ حزيران / ٢٠٠٦.

الاجتماع الخماسي بين بعض الاحزاب الرئيسية وهي (الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الكردستاني، وحزب الدعوة الاسلامية، والمجلس الاعلى الاسلامي، والحزب الاسلامي) من مناقشة العديد من القضايا الرئيسية المختلف عليها سواء كانت قوانين مثل(قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٨، وقانون المسائلة والعدالة ، وقانون النفط والغاز، وقانون انتخابات مجالس المحافظات) او قضايا سياسية مهمة مختلف عليها وهي (توسيع حق المشاركة في القرار السياسي ، ووضع آليات التوازن والشراكة في مؤسسات الدولة ، ومحاولة تشكيل حكومة مصغرة " تكنوقراط " تمثل كل مكونات الشعب العراقي وتكون مهنية الوزراء مقدمة على انتمائهم الحزبي ، والاتفاقية الامنية مع الولايات المتحدة ، ومعالجة مسالة انسحاب وزراء (جبهة التوافق والقائمة العراقية والتيار الصدري)، بالإضافة إلى مناقشة مسائل تعليق العضوية والانسحابات من جلسات البرلمان، وحالات التدهور الامني، وقضايا المعتقلين... وغيرها من القضايا الاخرى المهمة)[١٦].

٢- المجلس الوطني للسياسات الاستراتيجية : طرحت فكرة انشاء هذا المجلس بموجب "اتفاقية اربيل"* التي تشكل بموجبها حكومة الشراكة الوطنية (٢٠١٠-٢٠١٤) ، ونصت على تشكيل المجلس الوطني وأعطت رئاسته للقائمة العراقية برئاسة اياد علاوي، والتي بدورها وضعت مسودة مشروع المجلس وحددت اختصاصاته بعد مواد منها المادة(٣) منه، وهي (حل العقد التي تعترض العملية السياسية ، ووضع الخطوط العامة للسياسات العليا العامة للدولة ، وتشريع القوانين المتعلقة بإصلاح النظام القضائي). والمادة(٥/أ) من المسودة على تقديم مقترحات القوانين. كما نصت المادة (٦) على هيكلية المجلس التي تتكون من (رئيس المجلس ورؤساء النواب

---

[١٦] جريدة الصباح، بغداد، الاعداد (١١٧٨-١١٨٨)٤-٥/اب/٢٠٠٧، وكذلك العدد (١٣٠٤)، ٢٦/كانون الثاني/ ٢٠٠٨، والعدد (١٤١٢)، ١١ / حزيران / ٢٠٠٨ ، والعدد (١٤١٣)، ١٢/حزيران / ٢٠٠٨.

* اتفاقية اربيل: وهي الاتفاقية التي سبقت تشكيل حكومة الشراكة الوطنية ، وكانت بمثابة اتفاق بين الاحزاب الرئيسية حول توزيع السلطة السياسية والمناصب والوزارات فيما بينها ، وعلى ضوئها تشكلت الحكومة المذكورة ، للمزيد ينظر: (عدي فالح حسين، جدلية الشراكة والمعارضة في النظام السياسي العراقي بعد ٢٠٠٣، اطروحة دكتوراة غير منشورة، ٢٠١٤، ص٢٥٩-٢٦٠).

والجمهورية والوزراء ورئيس اقليم كردستان وزعماء القوائم غير الممثلة في المجلس والحاصلة على اكثر من (١٥%) من المقاعد).

اما من حيث صلاحيات المجلس فتضمنت المسودة صلاحيات واسعة في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والتأكيد على جعل قرارات المجلس ملزمة لجميع السلطات الاخرى، كما أن للمجلس أنشاء هيئات تابعة له وتعيين مستشاري وخبراء وكادر اداري وموظفين ومقر وقوات حماية يحددها رئيس المجلس[١٧].

إلا أن غياب الاعتدال في مواقف الائتلافات السياسية وعدم تقديم التنازلات المتبادلة كان عامل اساسي في غياب مجلس السياسات ، وجعل حل الازمات التي واجهت العملية السياسية وأصابتها بالجمود ، قائمة على المبادرات من قبل الزعماء السياسيين واللجان الثلاثية والرباعية التي يشكلها البرلمان والتي انتهت اغلبها بالفشل والأزمات التي لا تنتهي خلال فترة حكومة الشراكة الوطنية.

٣-مجلس الامن الوطني: ان التحديات الخطيرة التي واجهت النظام السياسي العراقي بعد ٢٠١٤/٦/١٠، والمتمثلة باحتلال تنظيم الدولة الاسلامية(داعش) للمحافظات الغربية من العراق ، استدعت من الحكومة التي تشكلت برئاسة حيدر العبادي تشكيل هذا المجلس بديلاً عن مكتب القائد العام للقوات المسلحة الذي وجد في ظل الحكومات السابقة ، وهذا المجلس هو بمثابة قيادة عمليات مصغرة تناقش الأوضاع الأمنية والتحديات والمخاطر والخطط التي تتبعها الأجهزة الأمنية على الساحة العراقية، ويضم في عضويته سبع وزارات وجهات حكومية منها(الداخلية والدفاع والخارجية والمالية والمخابرات والأمن الوطني والاستخبارات ومدير جهاز مكافحة الإرهاب) ، ويتولى رئيس الوزراء رئاسة هذا المجلس الذي ينطوي على تركيبة وصلاحيات اوسع من مكتب القائد العام السابق ، وتكون اجتماعاته في بعض الأحيان شهرية لمناقشة الأوضاع الأمنية والتداعيات التي تحيط البلاد[١٨].

---

[١٧] جريدة الصباح، بغداد، العدد (٢٣١٨)،١٣/اب/٢٠١١ .

[١٨] المركز الخبري لشبكة الإعلام العراقي(IMN) (http://center-imn.net/1/?p=9584).

وهكذا يمكن القول ان النظام السياسي العراقي بعد ٢٠٠٣ والقائمين عليه حاولوا الاخذ بالمؤسسات الجامعة للسلطات وكما هو معمول به في الكثير من الدول الاخرى ، إلا ان الصراع السياسي الذي طبع العملية السياسية وغياب الاتفاق بين النخب الحاكمة حول مشروع بناء الدولة ، حول هذه المؤسسات الى اشبه بلقاءات دورية بين النخب الحاكمة خاضعة لأهوائها الشخصية ، وبعيدا عن منطق المؤسسات اياً كانت طبيعتها دستورية ام عرفية ، وهو الامر الذي ادى بالنتيجة الى ضعف العملية السياسية وتفاقم ازماتها المزمنة .

الخاتمة : اجمالا يمكن القول ان التحديات التي تواجهها بعض النظم السياسية الداخلية منها والخارجية ، دفع اغلب هذه النظم الى ايجاد ترتيبات مختلفة لمواجهة هذه التحديات والتغلب عليها ، ومنها مفهوم المؤسسات الجامعة للسلطات التي تعطي النظام السياسي اهم موارد استقراره متمثلة بالتعاون والمرونة والإجماع وسرعة الحسم في وضع وتنفذ وحماية المصالح العامة للدولة من قبل النخب المسؤولة عن صنع القرار السياسي في داخل النظام السياسي ، و يعبر جان جاك روسو عن ذلك بقوله بأنه " كلما ازدادت خطورة وأهمية المسائل محل النقاش كان من الواجب أن يقترب الرأي الذي يؤخذ به من الاجماع " [١٩]، الذي لا يتحقق إلا من خلال التعاون من قبل اصحاب القرار في ظل هذه المؤسسة وفي اطار المصلحة المشتركة للدولة والعراق من الدول التي اخذت بالمؤسسات الجامعة للسلطات بعد ٢٠٠٣ ، باعتبارها وسيلة من وسائل الشراكة في السلطة السياسية وبناء الدولة ، الا ان الصراع السياسي بين النخب الحاكمة اضعف هذه المؤسسات وجعل منها اما اشبه باللقاءات الدورية والشخصية خلال فترة حكومة الوحدة الوطنية او كونها لا تتعدى المشاريع والمسودات الغير مطبقة على ارض الواقع ، واقرب الى كونها ورقة ضغط منها الى مؤسسات للتعاون وبناء الدولة.

التوصيات: ان المؤسسات الجامعة للسلطات هي احدى اهم المؤسسات التي تقيمها الانظمة السياسية من اجل معالجة الازمات وتوحيد السياسات الداخلية والخارجية ،

[١٩] محمد زين العابدين السيد محمد، مصدر سبق ذكره ، ص٣٥ .

وانطلاقاً من هذه الاهمية ، فانه يتوجب على النخب العراقية الحاكمة ان تفعل انشاء هكذا مؤسسات من اجل حسم الصراعات وبناء الدولة، وان تأخذ بنظر الاعتبار عند اقامة هكذا مؤسسات عدة امور وهي:

١. ان يكون لهذه المؤسسات قوانين تنظم كيفية انشائها، ونظامها الداخلي، ومهامها وصلاحياتها، على ان لا تتقاطع مع الدستور او صلاحيات واختصاصات السلطات الثلاثة، وإنما تكون مكملة لها ، لاسيما وان رؤساء هذه السلطات الثلاثة هم اعضاء في هذه المؤسسات.
٢. ان وجود هذه المؤسسات كفيل بحل جميع العقد التي تعتري العملية السياسية وتضعف النظام السياسي ، لذلك يجب على النخب الحاكمة ان تتحمل مسؤولياتها امام اقامة هذه المؤسسات وبناء الدولة، او ان تحدد مواقفها ومشاريعها الظاهرة والمخفية والتي تتقاطع مع بناء الدولة الواحدة.
٣. ان وجود هكذا مؤسسات لا يحتاج الى ابنية ومخصصات تؤدي الى الترهل الحكومي؛ لان اعضائها هم اعضاء في السلطات الثلاثة، ووجودهم داخل هذه المؤسسات هو للتعاون والاتفاق على سياسات الدولة الداخلية والخارجية وحل الازمات، لذلك تكون الابنية التابعة للسلطات الثلاثة هو ميدان عملها واجتماعاتها.