



اسم المقال: السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية

اسم الكاتب: م.د. ياسر علي ابراهيم

<https://political-encyclopedia.org/library/7098>

تاريخ الاسترداد: 2025/04/21 21:59 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية – Encyclopedia Political – يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – 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 دولية جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسية مستوفياً
شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي يتضمن 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 تتبعها 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 توليه 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، ومعنى أقرب للوضوح يمكن القول إن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري

* كلية العلوم السياسية/جامعة الهرفرين.

بيئي سياسي محدد تشتراك 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، الإمكانيات 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 باللغة الحساسية والتعقيد وتشمل على العديد من المؤثرات والمتغيرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تصرف 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 سيسيهم هذا الامر في تحقيق نتائج مهمة على جميع الاصعدة ، منها السياسي عبر تعزيز الوحدة الوطنية والمصالحة الوطنية كون تأثير السياسات الوطنية هي لاكبير 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 ومهם 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 متواوفر فيه جميع عوامل تحقيق ونجاح التنمية الاقتصادية من ايدي عاملة وثروات طبيعية وامكانية تمويل العديد من المشاريع الاستثمارية .

أما منهج البحث، فقد تم الاعتماد على المنهج النظمي باعتبار أن السلطة التشريعية ركن اساسي وهم من اركان النظام السياسي، مع الاستعارة 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 والاختيارات من بينها، ويعين القنوات التي يمكن عن طريقها للأفراد والجماعات إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي وفي أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يتربّط عليها تبني حلولاً يقترونها كسياسة عامة^(١)، كما إن نظام الحكم والسياسة هما الذين يحدان أيضاً خطوات العمل الرسمي التي تتبع داخل الحكومة لدراسة المشكلة العامة، تحظى وصنع السياسة العامة لحلها، إقرار هذه السياسة، تمويلها، تنفيذها، وتقدير 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 نطرق 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 تعدد تعريفاته وتتدخل، فقد رصد أحد الباحثين تعريفات عدّة للمفهوم^(٣).

^(١) Abdallah, *Les applications du principe, d'égalité, en Droit Administratif*, P.8.

^(٢) ثروت بدوي، *النظم السياسية*، الجزء الأول، النظرة العامة للنظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص ٣٩٣-٣٩٢.

^(٣) حسن توفيق إبراهيم، *النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٩٤.

فقد عرفها 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 تعبير عن تحسيم 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 بمحاجل معين كالتعليم والصحة وغيرها وكأن السياسة هي مرشد للقرارات الخاصة بمشكلة أو ميدان معين"^(٣).

كما عرفها السيد (عليوة) بأنها تعطير 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 لكل المجتمع" (values) (Allocation)، وفي الواقع ان الحكومات

^(١) نقلأً عن هايدنهامر وآخرون: السياسات العامة المقارنة (سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان)، ترجمة امل الشرقي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، بلا، ص ٣٤.

^(٢) أحمد رشيد: شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة، في علي الدين هلال، محرر، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١١٣.

^(٣) كمال المنوفي: السياسة العامة واداء النظام السياسي، في علي الدين هلال، محرر، تحليل السياسة العامة: قضايا نظرية ومنهجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٣.

^(٤) السيد عليوة عبد الكريم درويش، دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، مصر، السنة: بلا، ص ٤٥.

ووحدتها هي التي تستطيع أن تمارس التخصيص السلطوي للقيم على كل المجتمع. كما عرفها الفيلسوف السياسي ابراهام كابلان (Abraham Kaplan) بأنها "برنامج من الأهداف والقيم والمارسات" 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 متراقبة تخضع لتأثير عوامل مختلفة من أهمها طبيعة النظام السياسي السائد^(٣).

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

وتجدر 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 إجمالاً اهم عناصر تلك المرحلة بما يلي:

^(١) D. Easton, *The political system*, New York, 1953, p.129.

^(٢) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (7th ed.), Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, p.2.

^(٣) جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط٤، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٠، ص ٥٥.

^(٤) 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، ص ٨٣.

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 مقترنات السياسة العامة (صياغة البدائل):

يرى اندرسون ان هذه المرحلة تتضمن مجموعة من الأسئلة 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 المدفوعات والحقائق بهدف إعداد المقترنات الالزمة لمعالجتها وهذه الخطوة تتضمن^(١).

أ- التعرف على المشكلة بأكثر قدر من الدقة والموضوعية.

ب- تحديد المدفوعات أو الأهداف المراد تحقيقها.

ث- تقييم فاعلية كل بدائل باستخدام معايير موضوعية.

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

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 بدائل لحل المشكلة المطروحة أو لتحقيق المدفوعات المنشود من بين البدائل المطروحة، وهذه الأفضلية أما تكون علمية وموضوعية أو سياسية تسعى

^(١) خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، مطبعة ذات السلسل، الكويت، ١٩٨٩، ص ١٣٤.

^(٢) المصدر السابق، ص ١٣٩.

لتحقيق أكبر قدر من التوفيق بين الآراء وأكبر درجة من الرضا العام^(١). وفي هذه المرحلة يتم اصدار القرار من قبل الجهات الرسمية المختصة لتضع حداً للجدل والنزاع بين الجماعات حول البديل المطروحة.

٤-٢-١ 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). وتكسب عملية التمويل أهميتها كونها تؤطر بقانون له صفة الإلزام.

٣-١ القوى المؤثرة في صنع السياسة العامة:

ان من أهم الجهات المسئولة عن صنع السياسة العامة هي الجهات الرسمية والتمثلة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية والأجهزة الإدارية والمحاكم وحسب الصالحيات المعطاة لهم في الدستور، وجهات غير رسمية والتمثلة 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 وعبر عن مبادئ أو قيم أو عادات ومعتقدات ذلك المجتمع.

^(١) المصدر السابق، ص ١٣٩.

^(٢) المصدر نفسه، ص ٤.

^(٣) كمال المنوفي، مصدر سابق، ص ٢٤، وكذلك ينظر:

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

١-٣-١ الرسميون:

وهوئاء هم الافراد الذين يتمتعون بالصلاحيات القانونية والدستورية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة وقد يخضع بعضهم أو معظمهم إلى الأحزاب وقاده الكتل والجماعات الضاغطة وهنا يجب التمييز بين متخدلي السياسات الأساسيون ومتخدلي السياسات الثانويين، فالأساسيين يتمتعون بسلطات دستورية مباشرة للتصرف مثل البرلمانيين فهم يتظرون (تفويضاً) من أية جهة رسمية لتشريع لائحة ما، أما الثانويين فإنهم لا يتمتعون بأية سلطات وإنما يعتمدون على تحويل 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 رسمياً او شكلياً ، تتم من قبل الاعضاء المشرعون الذين تتشكل من خلاهم المجالس التشريعية او البرلمانية، وتترافق او تتناقض اعدادهم حسب حجم الدولة واعداد السكان ، ويقومون بالتشاور والتباحث حول السياسات العامة المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم.

كذلك ويختلف دور المشرعین من حيث التأثير القوي او المحدود في السياسات العامة تبعاً للنظام السياسي القائم في الدولة في حال كونه ديمقراطياً او غير ديمقراطي .

لذلك تعد السلطة التشريعية من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تتضطلع أساساً بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الدولة^(١). ودورها يتباين في الدول الديمقراطية ذات التعددية الحزبية عن الدول الشمولية، كما إن مواقف أعضائها إزاء القضايا الداخلية تختلف عن مواقفهم إزاء القضايا الخارجية. تبعاً لطريقة الانتخابات والتعيين. ويحرص أعضاء السلطة التشريعية عادة وهم يناقشون مشروعات القوانين والسياسات على تمثيله السكاني والجغرافي إضافة إلى اهتمامهم

^(١) وصال العزاوي: السياسات العامة، السياسة العامة دراسة نظرية، في حقل معرفي جديد، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ٤٦ ص.

بالمصلحة العامة وبالبعد الدستوري وتأكيدهم على مشروعية ما يقررونه وعدم تعارضه مع ما هو نافذ ومطبق من قوانين^(١).

٢ - السلطة التنفيذية:

وتتمثل بالوزارات الحكومية المركزية وما يتبعها من مؤسسات للقطاع العام أو هيئات وإدارات محلية على مستوى الأقاليم والمحافظات، وهذه الأجهزة بحكم مسؤوليتها عن تنفيذ السياسات العامة السابقة وما يتفرع عنها من برامج ولكونها على اتصال دائم بجمهور المستفيددين 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^(٢).

إن المرحلة المعاصرة تسمى (مرحلة الهمينة التنفيذية) وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كليةً 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 الخزنية تحول في الغالب دون إقرار البرامج من جانب السلطة التشريعية، وإنقاذًا لهذا الضعف في المجلس التشريعي فإن تدخل الرئيس في تقديم المقترنات أحد يعد أمراً مقبولاً، وهذا لا يعني أن الكونغرس أصبح يقبل كل ما يقترحه الرئيس دون نقاش أو تعديل وكما أسلفنا^(٣).

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

^(١) عامر خضر الكبيسي: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، مصدر سبق ذكره، ص ٩٤.

^(٢) المصدر السابق، ص ٩٥.

^(٣) جيمس أندرسون: صنع السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٣.

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

٣- السلطة القضائية:

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

إن السلطة القضائية المتمثلة بالدرجة الأولى بالمحكمة الاتحادية العليا قد أصبحت قطعة جوهرية من النظام السياسي الأمريكي ولا يمكن تصوره بدونها، حيث استطاعت بفعل اجتهاودها واعتمادها نظرية الرقابة الدستورية أن تجعل من نفسها سلطة من السلطات الدستورية ولرها في آخر التحليل السلطة المهيمنة في انتظام السلطات الثلاث^(٢).

أما في بريطانيا فإن دور هذه السلطة يكون بدرجة أقل إذ لا يصل إلى إلغاء تشريعات أو ممارسات 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 وتقدير السياسات من قبل هذه السلطة بسبب تداخل اختصاصات السلطات وعدم استقلاليتها^(٣).

^(١) منها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان: النظام السياسي والسياسة العامة، دراسة في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية، مركز القراء للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

^(٢) أدمون رياط: الوسيط في القانون الدستوري، ط٣، دار العلم، بيروت، ٤، ٢٠٠٤، ص ٦٥٤.

^(٣) منها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان: النظام السياسي والسياسة العامة، المصدر السابق، ص ٢٦.

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 المقترنات أو في وقفها حتى 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 تجاوتها وتعاونها وعندها يصبح السلم المرمي عقبة أمام من يريدون إعادة صنع السياسات الحكومية المعبرة عن توجهاتها^(١).

وهناك العديد من المظاهر الملمسة 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 لمتحذلي القرار السياسي مساحة أكبر للتفكير والمفاضلة بين بدائل السياسة وتحديد أولوياتها.
- تعمل الأجهزة الإدارية على تحقيق الانسجام والتوازن بين السياسات العامة للدولة، فالسياسات العامة يجب أن تكون مترابطة ومكملة لبعضها البعض.

٢-٣-١ 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 ومراسكي الدراسات والبحوث والجامعات وأصحاب الشركات الكبرى. ومن أهم هذه القوى غير الرسمية هي:

^(١) عامر خضرير الكبيسي: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٩٦.

^(٢) يعقوب السيد يوسف الرفاعي وأسعد عواد الظفيري: الإدارة الحكومية والتنمية، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٩٩، ص ٣٣.

١- الأحزاب السياسية:

يدور نشاط الحزب السياسي ويتركز حول محاولة الوصول إلى السلطة، عبر سعيه لتحقيق ذلك يقوم بنشاطات مختلفة وممتبة 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)، فالأنماط كما تؤكد تجربة الدول المختلفة تظل سيفاً ذا حدين، وإيجابياتها تتوقف على نضج التجربة ومستوى التعليم والولاء والالتزام بمفهوم المواطنة من جهة، وبالبرامج والفلسفات الأيديولوجية التي تبنيها الأحزاب ذاتها من جهة أخرى.

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

٢- جماعات الضغط:

وهي تنظيمات وتحالفات غير حكومية مع إنها مجازة من السلطات المختصة لأن تعمل علينا^(٣) 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 ليعني وجوب الأخذ برأيها أو الانصياع لمطالبهما، بل إن مشاركتها والوقوف على وجهات نظرها وما تقدمه من مبررات يمكن أن يعد خطورة إيجابية لصياغة السياسات العامة الأكثر فاعلية^(٤).

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، ج ١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٠٣-٢٠٤.

^(٢) أمانى قنديل: دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسة العامة، في علي الدين هلال، محرر، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٦.

^(٣) عامر خضر الكيسى: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، مصدر سبق ذكره، ص ١٠١-١٠٢.

معارضة كل تعديل تشريعي أو تنظيمي قابل لأن يضر بالمصالح التي تتمثلها، أو تسعى لإحداث إصلاحات أو لتبني سياسات عامة إجمالية^(١).

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 وغير العربية ، اذ ان الدستور العراقي يشير بصورة مباشرة او غير مباشرة الى السياسات العامة في اكثر من مادة ، وهذا مؤشر على الاهمية التي توليهما 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 ثائية 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 : تحضير 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).

^(١) فيليب برو: علم الاجتماع السياسي، ترجمة: محمد عرب ، ط٢، مجدد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٢٨٢.

هذا يدفعنا الى توضيح طبيعة عمل والأهمية 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.

١-٢ هيكل السلطة التشريعية في العراق

ت تكون السلطة التشريعية حسب الدستور العراقي الدائم من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد.^١

١. مجلس النواب.

يتكون مجلس 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 بمجلس النواب بدعاوة من رئيس الجمهورية وذلك خلال (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة"^٣. وتعقد الجلسة الأولى برئاسة أكابر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه^٤. ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون بالاقتراع السري المباشر^٥.

ومجلس 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، وتحتاج 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^١، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس^٢.
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^٣.

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 توأكب
هذه الأوضاع. وفي هذه الحالة يتم مناقشة الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها فقط، ولا يجوز
مناقشة موضوعات أخرى^٤.

٢ - مجلس الاتحاد

اعتمد الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) على نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية
الاتحادية بوصفه أحد مقومات النظام السياسي المتبعة في أغلب الدول الفيدرالية^٥. 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 ، واحتصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء

^١ المادة (٥٩) الفقرة (١٢) المصدر نفسه.

^٢ مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي، المادة (٢٣) .

^٣ المادة (٥٧) الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥)، وكذلك مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي، المادة (٢٢)، مصدر سبق ذكره، ص ٤.

^٤ المادة (٥٨) الفقرة (١)، الدستور العراقي الدائم، وكذلك مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي، المادة (٢٨)، مصدر سبق ذكره، ص ٥.

^٥ رونالد ل. واتسي: الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالب برهونه وآخرين، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أو تawa (كشا)، ٢٠٠٦، ص ١١٥.

مجلس النواب^١. 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 الـثانية والتي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور"^٢.

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 أصلاً بالحاجة إلى وجود مثل هذا المجلس، لكنهم نصوا عليه في صلب الدستور بوصفه أحد المؤسسات الدستورية في النظام الفدرالي، مع العلم أنه كان وما زال محل خلاف لدى بعض الكتل والتيارات السياسية، فكان من الأولى بواضعين الدستور الاكتفاء بمجلس النواب، إذ أخذت عدة دساتير فيدرالية بنظام المجلس الواحد^٣.

وقد طرح الفقه الدستوري مبررات عدّة لتبني نظام ازدواج السلطة التشريعية ، بعض منها تعلق بالدولة الفدرالية وأخرى انصبت على عمل السلطة التشريعية بصفة عامة ، ومن ابرز هذه المبررات^٤ :

١. إن ثنائية السلطة التشريعية تساعده 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 لا زالت للاعتبارات العشائرية فيها الدور الأول في اختيار المرشح ، أمر من شأنه التأثير سلباً على مستوى أداء المجلس. من أجل ذلك اهتمى العقل القانوني لنظام المجلسين لكي يعمل المجلس الثاني على سد النقص المهني المتوقع في المجلس النيابي.

^١ المادة (٦٥) الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

^٢ المادة (١٣٧)، المصدر نفسه.

^٣ علي يوسف الشكري: دراسات حول الدستور العراقي ، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٩١-٩٧.

^٤ احمد عبيس الفتلاوي : السلطان القضائية والتشريعية طبقاً للدستور العراقي ، مجلة الكوفة ، العدد(٧) ، مركز دراسات الكوفة ، الكوفة ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٧ .

. ٢ . يحول المجلس التشريعي الثاني دون التسرع في إصدار التشريعات المختلفة ، وذلك أن أحد المجلسين يكون عادة مسؤولاً عن مراجعة التشريعات التي يقرها المجلس الآخر قبل إصدارها وهو ما يمثل نوعاً من الرقابة من أحد المجلسين على الآخر ومشاركة في السلطة التشريعية. يمنع نظام الثنائيّة التشريعية من تفرد المجلس النيابي بسلطة من التشريعات والقوانين، فإذا كانت هذه السلطة بيد مجلس نواب واحد فإنه قد يستبد بها ويتعسف في استعمالها في مواجهة السلطة التنفيذية ، أما إذا توزعت بين مجلسين نوابيين فان هذا سيكون مانعاً من الاستبداد وعملاً مساعداً 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 النظام الداخلي للبرلمان العراقي واقتراح القوانين :

خصص النظام الداخلي مجلس النواب العراقي المواد (١٢٠-١٢٦) لاقتراحات الأعضاء مشروعات القوانين حيث أعطت المادة (١٢٠) من هذا النظام لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوّغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون ” ، في حين نصت المادة (١٢١) على أنه ” رئيس 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 هيئة الرئاسة ويبلغ الرئيس الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بما تقرره الهيئة في هذا الشأن فإذا أصرت الجهة المقدمة للاقتراح ثانية على وجهة نظرها عرض الرئيس بعد أسبوع من تبليغه الأمر على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه ” . وتبرز المادة (١٢٢) الدور المركزي الذي تلعبه اللجنة القانونية في مجلس النواب بالقول ” يحيى رئيس مجلس النواب الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو 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 مخاله إلى إحدى اللجان ، أحاله رئيس المجلس إلى 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 المقترنات المقدمة بالقول ”لقدموي مقترنات 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 أحد الأعضاء الاستمرار في النظر في الاقتراح بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس ”. في حين نصت المادة (١٢٦) على أن ”مقترنات القوانين التي يرفضها المجلس أو 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 إلى 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 الحالات الخصبة والحيوية لعمل هذه المنظمات والحصول على التمويل والمنح المالية وخاصة الدولية^١.

٣-٢ مناقشة البذائل المقترنة:

إن عملية صنع السياسات (مراحلها) كلما كانت متقدمة وعلمية وبالوقت نفسه واقعية ومعبرة عن الرغبات والمطالب حققت أغراضها كماًًا نوعاًً وعكسـت كفاءة ونجاعة وفاعلية المنظمات الحكومية على أداء دورها وتحمـل مسؤوليتها. وهذه الموصفات لا تتحقق بدون توافر

^١ نقلـاً عن : مجـيد نـجـفـ، دورـ السـلـطـةـ التـشـريعـيـةـ فـيـ صـنـعـ السـيـاسـةـ العـامـةـ، رسـالـةـ مـاجـسـتـيرـ غـيرـ منـشـورةـ، كـلـيـةـ العـلـومـ السـيـاسـيـةـ، جـامـعـةـ الـنـهـرـيـنـ، ٢٠١٣ـ، صـ ٧٤ـ.

المعلومات الصحيحة والحديثة وبدون مساعدة مراكز البحوث المتخصصة التي تدلي بأرائها وتحليلاتها وتقدم مقترناتها وبنتائجها، وبنفس الوقت اطلاع ومشاركة المتنفعين والمهتمين بموضوعات السياسة العامة من العاملين والمعاملين معها.

إن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين على وفق لنظام الداخلي تسرى 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 المعتمدة بها وفي إطار 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 تتربى عليها أعباء مالية من المسائل الضرورية ويقوم بهذه المهمات اللجنة المالية . وبعد تقييم مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة مع الأخذ بنظر الاعتبار التقرير الذي تعداده هذه اللجنة يتم طرح المشروع من قبل رئيس مجلس النواب على المجلس للمناقشة .

وعادة ما تبدأ المداولات بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالا ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه ، عد ذلك رفضا للمشروع (المادة ١٣٢). وهذا ما يطلق عليه القراءة الأولى وهي قراءة سطحية سريعة وغالبا تكون الغاية منها الإلمام بصورة عامة بمشروع القانون وعدد مواده وأهدافه وأسباب الكامنة وراء تقديمها والجهة المقدمة ، وبعد ذلك الإجراء تبدأ القراءة الثانية والتي تكون في الغالب متأنية وعلى شكل مادة مادة وفقرة فقرة ، حيث نصت المادة (١٣٣) من النظام الداخلي على أن " ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده فمادة بعد تلاوة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد تلاوة مواده كاملة " .

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

لقد بات التشريع في العديد من الحالات مادة تقنية باللغة التركيب تقوي موقف الحكومة، فبمقابلتها بالبرلمان تمتلك الحكومة قدرًا من المعرفة والخبرة التقنية أوسع مما يمكن للبرلمان أن يمتلكه في أحسن التقديرات، وإن دور اللجان البرلمانية (ال دائمة أو الخاصة) يتزايد أينما كان وان معظم العمل التشريعي يجري فيها وليس في الجلسات العامة، ونتيجة لذلك فقد قررت العديد من البرلمانات تقوية تلك الخدمات الداعمة التي تعاطى 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^١.

إن عملية التشريع ثلاثة الأبعاد تبدأ بفلسفة التشريع، الجانب السياسي، الغاية السياسية من مشروع القانون وأهدافه، ثم تنطلق عملية الصوغ وأخيراً يدرس الأثر التشريعي الذي يتركه تنفيذ القانون من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كما لا يمكن لأحد أن ينكر الدور الذي تؤديه المعلومات في اتخاذ القرار الجيد، وبذلك يصدق القول بأن من يمتلك المعلومات يستطيع أن يكون الأقدر على الإقناع^٢.

وبناءً على ما تقدم فإن غياب الخبراء والباحثين المحترفين لن يمكن النائب من الفهم الكامل للمقصود والغايات السياسية التي تقف وراء حركة الحكومة من إرسال مشروع القانون إلى مجلس النواب، إذ إن بناء الموقف التشريعي للنائب لا يأتي من فراغ بل يتطلب فهماً عميقاً ودقيقاً لحيثيات مشروع القانون، وفي حال توافره سيرتفع بالأداء التشريعي للنائب بحيث لا يعود آلة ميكانيكية الاستجابة لتوجيهات السلطة التنفيذية ويبدو أن مراكز الأبحاث البرلمانية قد توفر مصادر ومعلومات ودراسات واستشارات عميقة الأثر في هذا السياق، الأمر الذي يوفر للنائب

^١ احمد عيسى الفتلاوي : السلطان القضائية والتشريعية طقا للدستور العراقي ، مجلة الكوفة ، العدد(٧) ، مركز دراسات الكوفة ، الكوفة ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٧ .

^٢ آلان بارو وآخرون: المركز الأوروبي للبحوث البرلمانية وخبرات المعلومات، في الإصلاحات البرلمانية، أهمية البحوث البرلمانية وخدمات المعلومات، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٤١.

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

ويبقى الموضوع الأهم الذي تبرز فيه بقعة أهمية المراكز البحثية وضرورتها عبر الدراسات العمقة حول الآثار التي تترتب على تبني مشروع قانون معين وإصداره، لأن دراسة الآثار ضرورة ديمقراطية أصلية، 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 أن النظام السياسي في سعيه لإيجاد حل مناسب للمشكلة، يعتمد ليس فقط على الحكمية 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 والمجهد 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 أن لدى الحكومة سلطة عليها مسؤولية إعداد خطط وبرنامح عمل لتطبيق قرار السياسة العامة.

٣- المعوقات السياسية للسلطة التشريعية:

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

١- مبدأ الديمقراطية التوافقية:

نشأت التجربة التوافقية عملياً بعد الحرب العالمية الثانية اعتراضاً بقصور النظام الديمقراطي الأكثر المأثور عليه إذ أنها انطلقت من قاعدة ديمقراطية راسخة وليس ناشئة^١. اذ جاءت

^١ مجید نجف، مصدر سبق ذكره ،ص ١٣٥ .

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

يقدم المعنيون بالديمقراطية التوافقية تعرفيين 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 كفلياً بتحقيق التوطيد والاستقرار الديمقراطي في هذه المجتمعات، وتحدف التوافقية إلى تنمية روح المساومة والإجماع بين فئات المجتمع المتعددة. وتمارس الديمقراطية التوافقية عادة في المجتمعات المتعددة والتي تكون عرضة لانقسامات متنوعة وحدادة ومتباينة، وتشمل هذه الانقسامات ظواهر ترافق مع تطور المجتمعات والتحولات الاجتماعية والاقتصادية فيها مثل الانقسامات ذات الطابع الاجتماعي والطبيقي 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 ومعزل عن العوامل السياسية والاجتماعية التي رافقت نشوئها، بل كانت هناك عوامل واعتبارات أمنت قيامها واستمرارها وتطورها^١ منها حجم الدول وكيف إن فرص قيام واستمرار الديمقراطية التوافقية في الدول الصغيرة هي أكبر من فرص قيامها في الدول الكبرى، فالدول الأوربية التي طبقة التوافقية (بلجيكا، هولندا، سويسرا، النمسا) هي من الدول الصغيرة. وخارج أوروبا 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 يتحققه زعيم سياسي إلى خسارة تصيب منافسه والعكس بالعكس. هناك ايضاً عامل مهم وحساس في الخواص 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 ليهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، دار الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٦، ص.٨.

^٢ مجید نجف، المصدر السابق، ص ١٦٧

والمشاركة بغرض حماية بلدانهم من هذه التحديات. وبالتأكيد ان التحديات الخارجية تسهم في انجاح او فشل العديد من المواقف ذات الصلة بنشاطات وسياسات الدول بين بعضها البعض وهنا تبرز حنكة صناع القرار في الكشف عن المواقف 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 تضمنها الدولة الواحدة بما يوفر فرصة أفضل لقيامها من غياب مثل هذا التوازن. فالتوازن لا يقصد به الديمغرافي فقط ولكن يشمل أيضاً سائر عناصر القوة والتأثير مثل القدرات الاقتصادية والثقافية والسياسية وحتى العسكرية. فقد تكون هناك فجوة تقل عددًا 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 ٥٣٣٪ من مجموع السكانا^١ .

٢-٣ 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 انتهت 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 ممثلين مختلفين في الشعب العراقي في السلطة كلهم من دون إقصاء

^١ رغيد الصالح: الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مجلس النواب اللبناني، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٣.

^٢ ستار جبار علاي وخضر عباس عطوان: العراق قراءة لوضع الدولة ولعلاقتها المستقبلية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، أبو ظبي، ٢٠٠٦، ص ٢٧.

أو تهميش لأي طرف أو جهة^١، والمحاصصة السياسية تنشأ عندما لا تكون هناك أغلبية برلمانية تتمكن من تشكيل حكومة فتشار المحاصصة السياسية باقتسام المناصب السياسية (الوزراء صعوداً) لتكون حصته موازية لنسبيته في البرلمان، وهذا المبدأ من الناحية النظرية يبدو مستساغاً ومحبلاً، ولكن الواقع أثبت أن المحاصصة كانت بمثابة توزيع للمناسب والوظائف في مؤسسات الدولة على شكل حرص 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 كرست المحاصصة وغلوة الانتتماءات 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 غالب طابع الانتتماءات 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. لأن تسهم في تعزيز حالة التوتر والاحتقان الطائفي بين الكتل السياسية التي لاتفلك من تبادل التهم حول تصرفات تعدّها موجهة ضدها ضد الفئة التي تمثلها^٢.

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

^١ عبد الجبار عيسى وباقر السوداني: أداء البرلمان العراقي... رؤية تقويمية، مصدر سبق ذكره، ص ٧٢.

^٢ خضر عباس عطوان، علي محمد علوان: أداء البرلمان السياسي: أفكار سياسية لعمل برلمان رشيد، العدد (٢٥)، مجلة الحكم، بيت الحكم، بغداد، ٢٠١١، ص ٩.

آخر، 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 المخاصصة 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 رئاستها بين الكتل البرلمانية الكبيرة. وهذه المخاصصة لم تكن بحسباً مبدأ 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 مجال التشريع والرقابة، وقد ذكرنا سابقاً عدد القوانين ونوعيتها التي شرعت في الدورتين الانتخابيتين فوووجدت 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.

وصفة القول أن العلة الأساسية التي كانت تقف ولازالت وراء الضعف الذي أصاب أداء مجلس النواب يمكن في الخلل الذي أصاب بنيته، وهذا الخلل تقف وراءه أسباب عديدة لعل في مقدمتها تكريس مبدأ المخاصصة 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، ص ٧٥.

^٢ حيدر أدهم: المخاصصة في ضوء نظرية العرف الدستوري، مجلة دراسات سياسية، العدد (١٣)، بيت الحكم، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٥.

لخشيتهما من إقدام الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها، ولاسيما أن معظم هؤلاء أضحت غايتهما 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، وبعد الحرب الأمريكية على العراق ٢٠٠٣، بدا أن دولة العراق مقبلة على حالة من الفوضى تحلت ملامحها في غياب الاستقرار الأمني والصراع الطائفي الداخلي فضلاً عن تزايد نشاط تنظيم القاعدة والعناصر المتطرفة داخل الأرضي العراقي، وما ساعد على تزايد حدة هذه الأوضاع المتردية التدخلات الخارجية سواء الدول الإقليمية أو العربية. ولذا مثل الاحتلال بداية لمرحلة جديدة من التفاعلات السياسية الداخلية للدولة على نحو جعل من الوضع السياسي العامل الأساس في التأثير والتاثير ببناء التفاعلات ذات الصلة بتشكيل مؤسسات النظام السياسي للعراق الجديد ومنها المؤسسة البرلانية. ويمكن تحديد ملامح الوضع السياسي التي أثرت في رسم عالم التفاعلات البريطانية من خلال العديد من العوامل والظروف التي مرت على الساحة العراقية ،

- منذ أيام الاحتلال الأولى ارسى الاحتلال الأمريكي محددات البيئة التي ستم فيها الانتخابات ، وساهم تدمير مؤسسات الدولة العراقية وحل الجيش والشرطة والاجهزة الامنية في ترك البلاد لاكبر عملية نهب وسلب في تاريخ العراق واوجد منهاجاً مختلف انوع 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 الأجندة التي تتنافس وتتصارع سعيًا منها لتحقيق أهدافها ومصالحها على حساب المصلحة العراقية مما سيؤثر حتماً على محمل التفاعلات في العراق مستقبلاً.

ساهم تردي الوضع الأمني إلى سيادة حالة من عدم الاستقرار في الداخل العراقي ما انعكس في تراجع ثقة ومصداقية المواطن في عمل الأجهزة الحكومية وشيوخ حالة من الفساد السياسي والمالي والإداري في معظم مفاصل عمل الحكومة الوليدة ، هذا الأمر ساعد كذلك على تزايد التحالفات والتكتلات السياسية في العملية السياسية العراقية، وهذه التحالفات ترتكز على أساس هش لا يعتمد على البرامج السياسية والحزبية ما أوجد صدأه في الاصطفاف الطائفي على حساب المفوية الوطنية.

إن المتغيرات المذكورة آنفًا 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 لانتهاكات مسؤوليتها بعيداً عن المصلحة الوطنية.

استشراء ظاهرة الفساد السياسي والإداري والمالي، وهي مرحلة تميز بها العراق منذ عهد النظام السابق، إلا أنه كان بعيداً عن أعين التقارير الدولية، ومعتمد عليه بشكل كبير نظراً لعزلة النظام السابق لمدة طويلة من الزمن، إلا إنّ مظاهر الفساد الإداري والمالي أصبحت مكشوفة وغير قابلة للكرمان والسرقة، فقد كتبت تقارير دولية ومحليّة كثيرة عن حالات الفساد المالي والإداري منذ (٤/٩/٢٠٠٣) ابتداءً بالفساد الذي مارسته سلطة الائتلاف المؤقتة بعد مسکتها رئاسة إدارة العراق وتصرّفها بأموال إعادة الإعمار بشكل غير سليم مروراً لما بعد السيادة العراقية في (٤/حزيران/٢٠٠٤) وتفاقمها من عام (٦/٢٠٠٦) متعددة جوانب متعددة لعلّ أبرزها ما يظهر

^١ علي عباس مراد: المحاسبة التوافقية ونامي الفساد الإداري في العراق، مجلة تضامن، العدد (١٣)، تصدر عن المجلس العراقي للسلم والتضامن، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٦-١٧.

لليان وهي الامتيازات الضخمة لأعضاء السلطةين (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 الداخلية 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 آنفًا 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 أمر مرتبط بتجاوز تلك العقبات وتغليب المصلحة الوطنية على المصالح الضيقية والخاصة سواء للأفراد أو الكتل السياسية المشاركة في الحكم .

الخاتمة

يخلص البحث إلى التأكيد على أهمية السياسات العامة باعتبارها نشاط حكومي تشتراك فيه الجماعات والأفراد الحكوميون وغير الحكوميون ، ينظرى على درجة كبيرة من الغموض والتعقيد ، وكلما اتسع نطاق العمل الحكومي في خدمة المجتمع وازدادت نشاطاته ، وتعقدت اجراءات واساليب عملها ، كلما دعت الحاجة إلى الاعتماد على مناهج واساليب علمية في صنع السياسة العامة بهدف احداث تغيير او تطوير في اسلوب العمل الحكومي .

وجاء التوسيع الكبير في نشاط الحكومة نتيجة لوجود مشاكل تواجه المجتمع تتطلب تدخل حكومي حلها، او لتحقيق هدف او غاية او مستوى متقدم من الرفاهية المجتمعية ، والتي تختلف في مضمونها من مجتمع لآخر 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 والمعوقات السياسية التي تواجهها خدمة للمجتمع العراقي وتجاوزه للمشاكل الراهنة التي يمر بها للحيلولة دون تفاقمها في حدتها وثارها التي قد تصل الى مستوى الازمات الخطيرة التي قد تحرز بعدها الحكومة من ان تخلها بمفرداتها 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

دراسات دولية
العدد الحادي وستون