E-ISSN : 2790-2404
P- ISSN 2070-9250
Qadaya siyasiyyat

Ministry of Higher Education
& Scientific Research
Al-Nahrain University
College of Political Science

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية العلوم السياسية

قضايا سياسية
Political Issues

مجلة فصلية محكمة

Arab Impact Factor
معامل التأثير العربي
2022:(2.11)
معامل تأثير (Arcif)
2022:(0.1712)

ملحق
العدد ٧١
Issue 71

تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول / ٢٠٢٢
Oct. - Nov. - Dec. / 2022

قضايا سياسية
العدد ٧١
٢٠٢٢

طبع في
الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة

جدول المحتويات

التسلسل	اسم البحث	رقم الصفحة
1	الصين و إدارة الصراع في القارة الآسيوية منذ عام 2011 م.م إياد مالك عبد المجيد أ.م.د عبد القادر دندن	1_ 12
2	ادارة المخاطر في استراتيجية الامن القومي الامريكي في الشرق الاوسط الباحث جمعة عادل علي فيحان	13_27
3	المقومات الجغرافية والسكانية وتأثيرها في قوة روسيا الاتحادية الباحثة حنين إبراهيم عبدالله ا.م.د احسان عدنان عبدالله	28_36
4	التوجهات المصرية لصياغة دور جديد في منطقة شرق المتوسط دموع قاسم كريم أ.م.د باقر جواد كاظم	37_49
5	صنع السياسة العامة في العراق بعد العام 2005 الباحث داخل عبد الحمزه هنين أ. د. فراس عبد الكريم البياتي	50_ 65
6	حراك تشرين الاجتماعي في لبنان وأثاره على الاستقرار وهشاشة الدولة م. م . سالي سعد محمد أ.د. أحمد عبد الله ناهي	66 _ 75
7	مرتكزات القوة الناعمة الإيرانية علياء حميد خيون أ.م.د نور عبدالاله عجرش	76_84
8	التكنولوجيا الخضراء وأهمية اعتمادها كسياسة عامة في العراق م.م علي عبد الرزاق شنشول	85_ 96
9	الحوار الوطني وتحويل النزاع في السودان بعد عام 2022 م.م. مصطفى صادق عواد	97_114
10	المعايير الدولية للحكم الصالح د. محمد عامر حسن	115 _ 126
11	الاستراتيجية الصينية لتحقيق أمن الطاقة أ.م.د الاء طالب خلف الباحث: محمد عبدالعزيز مقداد	127_138
12	الارهاب السيبراني وأثره على الأمن القومي "العراق إنموذجاً" م.م قمر ثامر صبري	139_ 147
13	التوصيف الجيواستراتيجي لدول شبه القارة الهندية م.م. نسرين سمير جبار	148_ 161
14	انعكاسات تطوير القوى الكبرى لأجيال الحروب الجديدة على العلاقات الدولية م.م نظير سامي عبد الواحد أ.م.د. عباس سعدون رفعت	162_ 171
15	دوافع التوجه التركي أزاء منطقة المشرق العربي الباحثة: نهى مثنى نجم الدين أ.د. محمد ياس خضير	172_188
16	مكافحة الفساد وآليات معالجته في العراق م.م سارة عبد زاير	189_ 204
17	جهاز مكافحة الارهاب ودوره في تحقيق الامن المستدام ودور الاستراتيجية الوطنية في بناء السلام في العراق م.م ضحى فيصل علي	205_217

18	الرقابة على اللامركزية الادارية في العراق بعد عام 2003 م.م عفاف ظافر هادي	232_218
19	السلوك السياسي للجماعة الإسلامية في مصر بعد عام 2011 م.م علياء محمد طارش	250_233
20	التنمية السياسيَّة في العراق مابعد عام 2003 م. م. محمد مجيد حسين	267_251
21	تجربة اقليم كردستان العراق التنموية م.م أسامة محمد صاحب	277_268
22	معضلة الأمن في منطقة الشرق الأوسط " دراسة في مضامين مكافحة الارهاب " م. م ليث علاء خضير	297_278
23	تطور الحرب الروسية الاوكرانية و أنعكاساتها على القارة الافريقية (نماذج مختارة) م.م. مناسك عبد الوهاب حكمت	314_298
24	معادلات الامن الإقليمي في منطقة الشرق الأوسط والتوجه نحو السلام م.م نبأ إحسان شريف	330_315
25	تحديات المشاركة الانتخابية للمرأة في العراق بعد عام 2005 م.م نور مشتاق حسن	345_331
26	دور النظم الادارية في السياسة المحلية (دراسة حالة العراق) م. م. نور موفق عبد الغني	361_346
27	سياسة تركيا الخارجية في ليبيا وتحدياتها (2011_ 2021) م.م هبه حميد شمخي الكناني	381-262
28	أثر الثقافة السياسية للأحزاب الكردية على الهوية الوطنية وانعكاساتها على بناء الدولة العراقية بعد الاحتلال الأمريكي 2003 م.م هدى عبد الحسين فياض	396-382
29	تطور الحروب واثرها على الامن الوطني للدول (الحرب الهجينة انموذجا) م.م. هناء رحيم زيدان	411-397
30	أثر الفساد السياسي على الأنتخابات بعد عام 2003 (أنتخابات 2021 أنموذجاً) م.م. هند احمد عبد	425-412
31	توحيد السياسات في المؤسسات الحكومية بعد العام (2014) في العراق (الذكاء الاصطناعي أنموذجاً) م.م. هند شاكر محمود	438-426
32	الصين ومستقبل الصراع في بحر الصين الجنوبي م.م حسين حسن عزيز أ.د هيثم كريم صيوان	455-439
33	الحزب الشيوعي الصيني في العصر الجديد م.م منار شاكر محمود	473-456

صنع السياسة العامة في العراق بعد العام 2005

Making public policy in Iraq After the year 2005

الباحث داخل عبد الحمزه هنين *
DAKHLABDALHAMZA

أ. د. فراس عبد الكريم البياتي**
Firas Abdel Karim Al-Bayati

الملخص:

نلاحظ من خلال البحث الى الاهمية على دور القيادات السياسية في رسم السياسات العامة باعتبارها عمل حكومي تشترك فيه الافراد والجماعات الرسمية والغير الرسمية وينطوي على درجة كبيرة من الغموض والتعقيد كلما ازداد نطاق العمل الحكومي في تقدم المجتمع، تتطلب الحاجة الى استخدام مناهج واساليب علمية في صنع السياسات العامة بهدف احداث تغير وتطوير في اسلوب العمل الحكومي وهنا يأتي دور القائد السياسي في رسم السياسات العامة لمواجهة المشاكل التي تواجه المجتمع وتتطلب التدخل لحلها، من اجل تحقيق الرفاهية المجتمعية . والتي هي تختلف من مجتمع لأخر حسب وعيه الثقافي ، ودرجة نموه الاقتصادي. وان تحقيق الرفاهية تعتبر مدخلات لعملية صناعة ورسم السياسات العامة ومخرجاتها العملية قرارات السياسة العامة النهائية.

Abstract:

We note, through research, the importance of the role of political leaders in drawing up public policies as governmental work in which individuals and formal and informal groups participate and involves a great degree of ambiguity and complexity as the scope of government action increases in the progress of society, "requires the need to use scientific approaches and methods in Making public policies with the aim of bringing about change and development in the method of government work, and here comes the role of the political leader in drawing up public policies to confront the problems facing society and requiring intervention to solve them, in order to achieve societal welfare, which differs from one society to another according to its cultural awareness and the degree of its economic growth. Achieving well-being is considered an input to the process of making and drawing up public policies, and its practical outputs are the final public policy decisions

المقدمة:

تتميز الدول المتقدمة في صياغة سياسات عامة مميزة والتي تختلف من دولة الى أخرى حسب النظام السياسي ،لا يختلف العراق عن هذه الدول في وضع سياسة عامة ،اذ ان السياسات حددها دستور جمهورية العراقي بعد العام 2005 ووضح الجهات الحكومية التي ملزمة في رسمها وتنفيذها ووضع خطة الى تطبيق هذه السياسات والتي بدورها تحدث إصلاحات مختلفة سواء سياسية او اقتصادية او حتى اجتماعية عن طريق المدخلات وتعمل بطرح المخرجات لغرض إيجاد نجاح الى تنفيذها، وكما قيل ((أن السياسة تحت رحمة الاداريين)) ,ليس هذا في دول المنطقة فحسب وانما في الشأن العراقي فالحكومة

* باحث في برنامج الدكتوراه _ كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، البحث مستل من الأطروحة dakhl@gmail.com
alshrmany (بحث مستل من أطروحة دكتوراه)
** كلية العلوم السياسية _ جامعة النهرين dr.firas@nahrainuniv.edu.iq

هي المخطط والمنظم والمنسق والمشرع والمنفذ للسياسات العامـة في أي مجتمع لإيجاد الحلول للمشاكل التي تواجـه داخليا وخارجيـا.

اهمية البحـــث:

ان اهمية وهدف هذا البحث هو الاجابة عن التساؤلات أعلاه من خلال مناقشة مستفيضة لمشاكل السياسات العامة، وشملت تحديد وبحث الجهات التي تتشارك في صنع السياسات العامة ،فقد كرس الحديث عن عمليات رسم السياسات العامة في حين اختص البحث والدراسة في مستويات ومراحل السياسات العامة. وصولاً لتحقيق أهداف البحث المذكورة.

إشكاليـــــة البحـــث : تتميز السياسة العامة بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة واجراءات صنع السياسة العامة من مرحلة الى اخرى تبعاً للوضع السياسي ودور الاجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها .ولكي يتم الوصول الى هذا الهدف لابد من الاجابة عن التساؤلات الاتية:-

- كيف تتم صياغة السياسات العامة في العراق وما هي الجهات الرسمية والغير رسمية؟
- ما مهمة صياغة السياسات العامة في العراق؟
- ما المشاكل التي ترافق صياغة السياسات العامة ؟
- ما المواد الدستورية التي تعني بصناعة السياسة العامة في العراق ؟

فرضيـــة البحـــث: تنطلق فرضية البحث من أن تحسين الأداء السياسي عبر تطوير منظومة الجهات الرسمية والفكرية للمؤسسات يعد عنصرا لازما لأي أداء سياسي فاعل ومؤثر وبالشكل الذي يدعم النظام الديمقراطي ويحقق له الذات والفاعلية وخاصة عندما تمر الدولة في مرحلة التحول الديمقراطي كما في العراق .

منهجية البحث : تم الاعتماد على المنهج التحليل النظمي باعتبار ان طبيعة النظام السياسي لكل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسة العامة في البلدان كافة ويحدد دور الافراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية.

هيكلية البحث : يتم تقسيم الدراسة الى مقدمة وخاتمة بالإضافة الى الاستنتاجات موزعة على شكل بحث مفصل وينقسم الى مطلبين، الأول القوى الرسمية في صنع السياسة العامة ،والثاني القوى غير رسمية في صنع السياسة العامة.

أولاً: القوى الرسمية لصنع السياسة العامة:

هم مجموعة من الأفراد يتمتعون بسلطات دستورية وقانونية لتشكيل السياسة العامة للدولة قد يكون بعضهم خاضعًا لمجموعة أو قادة حزبيين ،أو حتى لمجموعات الضغط هنا يمكننا تمييزهم بين الاساسيون والثانويون ،فالأول يتمتع بصلاحيات دستورية يحق له التصرف مباشرة مثل البرلمانين يحق لهم التشريع في أي لائحة اما بالنسبة للجزء الثاني ليس لديهم أي صلاحيات محددة ولكنهم ينتظرون تمكين الطرف الأول في الإصلاحات الموكلة إليهم ،مثل (مديري) أجهزة الدولة مما يعني صانعو القرار الرسميون هم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

1. السلطة التشريعية

دستور جمهورية العراق لعام 2005 العراقي ومبادئه مجسدة في المناهج المتضمنة الأساسية والمعتمدة وجميع المجالات التي تتبعها الجهات الحكومية وجميع القرارات المتخذة سواء على المستوى الخارجي أو

الداخلي حتى لا تنتهك السلطات التشريعية أي محتوى مخالف مضمونه احد بنود الدستور على العكس من ذلك في الدول العربية في دساتيرها وواقع مصلحة الدستور العراقي في السياسة ،ربما يكون هذا ما يميزه عن دساتير جميع الدول العربية المجاورة وغير العربية [1]، كما يشير الدستور العراقي بشكل مباشر أو غير مباشر على السياسة العامة في بعض المواد الدستورية توضح الأهمية التي توليها الحكومة العراقية لصياغة السياسة العامة وتأثيرها على نظام الحكم في رسم السياسة العامة وفق ضوابط ومبادئ الدستور فيما يخص المادة (49) تحدد هذه المادة (الهيئة التشريعية) مجلس النواب وعضويته ،وهو من أهم الهيئات المسؤولة عن صنع السياسة العامة وأهم الوظائف البارزة لمجلس النواب: التشريع والرقابة وتحديداً المادة (60)[2] (أولاً: تقديم مشاريع القوانين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) ثانياً: تقديم المقترحات القانونية من عشرة أعضاء من مجلس النواب أو إحدى لجانه الخاصة للنظر في رسم السياسة العامة ويكون للسلطة التنفيذية في تنفيذ جوانب السياسة العامة تدخل حيز التنفيذ لأن العديد من القضايا والمتطلبات تتطلب خبرة فنية متخصصة لتنفيذ هذه السياسات ذات الصلة ،والاجهزة الادارية التنفيذية لديها هذه الخبرة التي قد تفتقر إليها الهيئات التشريعية ،وبالتالي تشارك هذه الادارات في عملية الصياغة وسن السياسة العامة وبما أن دور السلطة التنفيذية كان واضحًا بالفعل ربما أكثر من دور الهيئة التشريعية نفسها ،جاء في المادة الدستور على أن السلطة التنفيذية هي الهيئة الوحيدة المخولة تقديم مسودات القوانين أو السياسة العامة إلى مجلس النواب تمثل القرارات المتعلقة بالمبادرات التشريعية للبرلمان بسبب الشروط القانونية المفروضة على المبادرات التشريعية للبرلمان ،المرحلة الأولى من العمل التشريعي ،وتسمى المقترحات القانونية التي تطرحها السلطة التنفيذية (مشاريع القوانين) والمقترحات القانونية الصادرة عن أعضاء البرلمان هي: تسمى (اقتراح القانون) سر تسمية مشاريع القوانين الأولى هو أن الحكومة تقدم عادة اقتراحاً مدروساً إلى البرلمان على شكل مشروع قانونياً ،وعلى البرلمان فقط دراسته ومناقشته والتصويت عليه في حين أن المقترح هو مجرد فكرة لإصدار قانون ومبرراته .

المادة (61) اولا: يختص مجلس النواب العراقي بما يلي: اولا: (تشريع القوانين الاتحادي).

ثانياً: مراقبة أداء السلطة التنفيذية ، ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية ، رابعاً: تتمثّل عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقواعد قانونية تؤسس بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في دستور العراق الدائم من مجلسين: (مجلس النواب) و (المجلس الاتحادي) [3].

أ- مجلس النواب العراقي: السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب التي تضع النواة الأولى لصنع السياسة العامة فكان لابد من معرفة ممن تتكون هذه السلطة وفقًا لدستور العراق لعام 2005 ،تتكون الجمعية الوطنية العراقية من عدة أعضاء (عراقي الجنسية كاملي الأهلية) يمثلون الشعب العراقي بأكمله. ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، بواقع نائب واحد عن كل (100.000) مائة ألف نسمة من نفوس العراق[4] لذلك وبحسب انتخابات عام 2005 ، تألفت الجمعية الوطنية العراقية من (275) عضوا ، تم تشكيلها مع مراعاة تمثيل جميع شرائح الشعب العراقي.

وبحسب إحصائية وزارة التجارة لعام 2005 ، فقد ارتفع عدد أعضاء مجلس النواب في انتخابات 2010 النيابية إلى (325) ، وبلغ معدل النمو السكاني. وبحسب تعديل قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم

---

[1]- ياسر علي ابراهيم سلامة ،السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية ،دراسات دولية ، ص223

[2] - دستور جمهورية العراق (2005) المادة (60)

([3]) المادة 48، الدستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

([4]) المادة 49، الفقرة أولاً، ثانياً، دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

26 لسنة 2009[1] ، فإن 2.8٪ لكل محافظة في السنة ،أما بالنسبة للانتخابات النيابية لعام 2014 ، فقد ارتفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى 328 نتيجة لزيادة عدد السكان[2]، بينما ارتفع عدد أعضاء مجلس النواب في انتخابات 2018 إلى 329 عضوًا ،لا يختلف عن العدد في عام 2021.

المشكلة تكمن في اجتياز التعداد نفسه ومعلوم أن التعداد الذي أقرته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في هذه الحالة يستند إلى البطاقات التموينية سواء في الانتخابات النيابية السابقة (2005/12/15) أو الانتخابات النيابية التي أجريت في 3 تموز (يوليو) 2010. البطاقات التموينية المنظمة للسكان العراقيين في هذه الإحصائية غير دقيقة ووجود حالات تزوير مقرونة بالعدد الكبير لأسماء المتوفين التي لا تزال قيد التسجيل يستلزم إجراء إحصاء دقيق وشامل تقوم به الدوائر المعنية وأهمها وزارة التخطيط قبل إجراء أي انتخابات [3].

ان الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي هي أربع سنوات ،تبدأ من الجلسة الأولى وتنتهي بنهاية السنة الرابعة [4] لمجلس النواب جلسة سنوية لفصلين تشريعيين مدة كل منهما (8) أشهر ،على أن تبدأ الجلسة الأولى في (3/1) وتنتهي في (6/30) من كل عام ،وتبدأ الجلسة الثانية في (1/ 9) وينتهي في (12/31)[5]. اذ لا ينتهي الفصل الذي يكون فيه الانعقاد للموازنة العامة إلا بعد المصادقة عليها[6].

يتحقق النصاب القانوني لاجتماع مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه وبعد اكتمال النصاب ،تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة في اجتماع مجلس النواب ما لم ينص على خلاف ذلك [7].

في حالة تساوي عدد الأصوات يرجح الجانب الذي صوت عليه الرئيس[8].

ب- المجلس الاتحادي: المجلس الاتحادي مشمول في المادة 65 من الدستور العراقي لعام 2005 والتي تنص على ((إنشاء مجلس تشريعي يسمى (مجلس الاتحاد) * يتألف من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ثلثا الأعضاء مجلس النواب))[9]أما مادة أخرى تشير إلى مجلس الاتحاد فهي المادة (137) من الدستور والتي تنص على: ((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد

---

(1) أنظر: أثير إبراهيم عبد الزهرة: مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، 2011، ص181-ص182.

2) عبد الوهاب القصاب، انتخابات مجلس النواب العراقي لعام 2014 التوقعات والأفاق ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات،2014، ص8 ،متاح على الموقع https://www.dohainstitute.org/ar/lists/ACRPS-P ، تاريخ الزيارة 2022/2/1

(3) د. طه حميد العنبكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقويمية، التقرير الإستراتيجي العراقي 2010-2011، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت، ص68.

(4) المادة 56 من دستور العراق الدائم لعام 2005.

(5) المادة (59) الفقرة (1،2) ،الدستور العراقي لعام 2005 .

(6) المادة (57) الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(7) المادة (59) الفقرة (1،2) ،الدستور العراقي لعام 2005 .

(8) المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، مصدر سبق ذكره ، ص5 .

* على الرغم من أن الدستور العراقي لسنة 2005 لم يذكر فيه مجلس الاتحاد سوى في مادتين إلا أن لجنة التعديلات الدستورية تداركت ذلك، إذ أرفقت تقريرها المرفوع إلى مجلس النواب، أربعة ملاحق، حيث اقترحت اللجنة لهذا الأمر (17 مادة) دستورية، كما دعت لجنة مراجعة الدستور بالتأكيد على ضرورة تشكيل هذا المجلس بنصوص دستورية جديدة أسوة بمجلس النواب. للمزيد أنظر تقرير لجنة المراجعة الدستورية المرفوعة إلى مجلس النواب بتاريخ 2009/7/30 متضمناً مواد دستورية تناولت مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به.

أنظر: ضياء علاوي عباس: النظام السياسي العراقي في ظل دستور 2005، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2011، ص55.

(9) المادة 65، الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

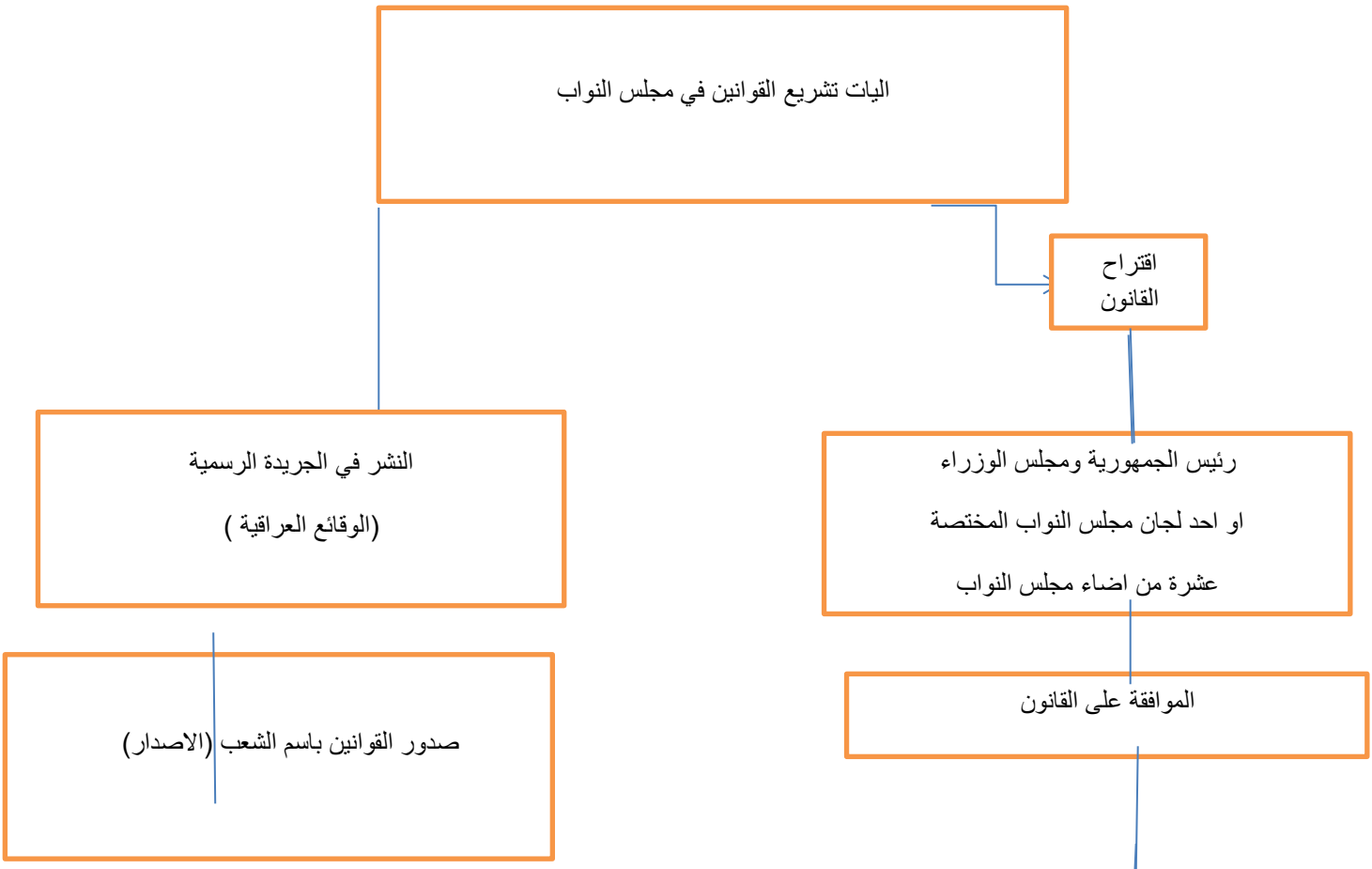
أينما ورد في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وفي دورته الانتخابية الثانية ...))[1].

من الخطير جدا ترك مسألة تركيبة مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تمثيل الاقاليم والمحافظات واختصاصاتها امام مجلس النواب الذي يجب ان يكون له سلطة تشريعية متساوية مع المجلس النواب لانهما متساويان مجلس الاتحاد العراقي فرع من السلطة التشريعية وليس مساعد لمجلس النواب او يكون تابعا له بمعنى اخر مجرد ترك تشكيل المجلس الاتحادي ومسؤولياته لممثلي مجلس النواب يعني انهم ليسوا على نفس القدر من الأهمية لذلك يمكننا أن نعتبر أن المجلس الاتحادي الذي تم المزمع انشائه بموجب الدستور العراقي الدائم لعام 2005 هو مجرد لجنة استشارية لأن مجلس النواب سوف يسود في العملية التشريعية ،وهو ما يعد انتهاكًا للنظام الفيدرالي الديمقراطي[2]. وفي سياق متصل ،يصنع مجلس النواب السياسة العامة بقانون ،سواء كان مشروعًا مقدمًا من السلطة التنفيذية ،أو رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء ،أو إحدى لجان مجلس النواب المختصة أو عشرة أعضاء أو أكثر يكون المشروع قيد قراءة كل مادة وتوصية ويتم تقديمه وإقراره بأغلبية البسيطة لا صوات النواب، وبعد إقرار القانون ، يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليه ونشره خلال خمسة عشر يومًا ،إذا تم رفضه مرة أخرى ،يتم إعادته إلى مجلس النواب ،حيث يتم تمريره بأغلبية اعضائه ،ويعتبر مشروع القانون معتمدًا حتى يدخل القانون حيز التنفيذ إلزام المواطنين ،بعد نشر في الجريدة الرسمية و التصديق عليه ،ويسري بعد النشر[3]،أوضح الباحث من أجل توضيح عملية التشريع القوانين في مجلس النواب قام برسم ايضاحي لذلك.

(1) المادة 137، الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(2) ليث عبد الحسن جواد الزبيدي: مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد 29-30، 2012، ص54.

(3) المصدر نفسه



في مجلس النواب من عمل الباحث

هرم الهيكل
الحفاظ على
السلامة الوطنية والسلامة العامة[1] تُعرَّف
التي تتولى
الوظيفة التنفيذية للدولة تطبيقاً لمبدأ الفصل
ن ،أصبحت
متشابكة بعد أن كانت دولة حارسة من أجل
خل والخارج

(1) سمير داوود سلمان، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الجامعة العراقية، العدد(32)، بغداد،2017، ص536.
(2) أسراء علاء الدين نوري، ظاهرة فراغ السلطة في دول عالم الجنوب الأسباب والنتائج، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ص103.

وهذا بدوره يؤدي إلى تضاعف مسؤولياته وتعقيد مهامه [1] ومن هنا ما نلاحظه في الدول النامية هناك تداخل في سلطات المؤسسات السياسية وأهمية كل منها على الأخرى ،الأمر الذي يؤدي بدوره إلى السلطة التشريعية ،وبالتالي السلطة التنفيذية ممثلة بممثلي الشعب (الحكومة والبرلمان) تنشأ فجوة عميقة بين المؤسسات ،والتي تتكون من نمو الطاعة والإكراه للسلطة التشريعية ،وكحكومة (الطابع الأبوي) الذي يميز هذه الدول[2] ،وأهم ما يميز هذه السلطة التنفيذية هو القانون وتطبيقه ،وكذلك الحفاظ على أمن الدولة والدفاع ،ويهتم بقطاعات الصحة والتعليم والتجارة والصناعة والثقافة والتخطيط والإعلام حيث يمارس سلطته لتحقيق المصلحة العامة و ضمان اتخاذ القرار للسلطة التنفيذية هي ممثلة الشعب ،ومراعاتها لتطبيق القوانين وتحقيق الأهداف المرجوة هو حق الشعب المنصوص عليه في الدساتير الوطنية والمديرين التنفيذيين في البلدان النامية ،وهو المحرك الرئيسي لأن تكمن قوتها في زيادة المشاكل والأزمات بمرور الوقت [3] بسبب الاداريين التنفيذيين للقيادة من خلال السيطرة والتوجيه في بعض الحالات حتى يصبح المجلس التشريعي إطارًا ويضع حدودًا عامة للنشاط الحكومي ،لدرجة أن البعض يرى الوظيفة التشريعية كوظيفة منقسمة بين السلطتين ،فلا بد من وجود معارضة سياسية لكل الإجراءات الحكومية التي لا تصب في مصلحة الشعب ،وللمعارضة دور قيادي مهم ،وهي ملتزمة بتثقيف الحكومة وإدراك الأخطاء بسرعة قبل تكثيفه وان ميزان المهام هو مسألة لامركزية لأن السلطة التنفيذية لديها قدرة سريعة على حل المشاكل ،لذا فإن دور السلطة التنفيذية في التشريع مكمل لدور البرلمان كما تعتبر السلطة التنفيذية أداة مهمة لاقتراح السياسات والقرارات العامة الملزمة قانونًا ،وكذلك لإدارة العمل اليومي وتتبع التنفيذ من خلال الوكالات ذات الصلة التي تمثلها الوزارات والإدارات الحكومية ومؤسسات القطاع العام والهيئات والإدارات المحلية على مستوى المناطق والمحافظات يتمثل دورها في تنفيذ السياسة العامة لأنها على اتصال دائم مع الجمهور (المستفيدين) وأيضًا لإبداء الآراء حول المشاريع المقدمة من قبل الهيئة التشريعية أو الأحزاب أو المجموعات غير الرسمية لأنها مسؤولة عن الموافقة على أي مشروع أو سياسة عامة نفذت في ظل الظروف وهي تختلف حسب طبيعة النظام السياسي وقال (جيمس أندرسون))(اننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية..... وتكون فعالية الحكومة التنفيذية معتمد كلياً على القيادة التنفيذية في رسم السياسات العامة)(4) على الرغم من أن رؤساء الدول غالبًا ما يمارسون واجباتهم من خلال السلطة الدستورية ،أو العرف أو في الواقع من خلال هيئات ثلاثية السلطة ،والتي تمكنهم من التأثير على مشاريع القوانين والسياسات العامة التي تتطلب غالبًا الموافقة كمرحلة نهائية ،إلا أنهم يلعبون دورًا مباشرًا في صياغة بعض السياسات العامة أو اتخاذ بعض القرارات المهمة ،حتى لو كانت السلطات الثلاث لا تؤمن بسلامتها. بمعنى آخر ،فإن الرئيس أو الحاكم الذي يستخدم منصبه عندما تكون ولايته محدودة أو لا يحظى بدعم تشريعي لمقترحاته وبرامجه يكون له أجندة خاصة كشفت الأبحاث والممارسات أن بعض هؤلاء القادة والرؤساء أساءوا استخدام سلطتهم لصالح شخصية الحزب أو مصالحه أو استدامته وينعكس ذلك في قرارات وسياسات بعض رؤساء الدول ،لا سيما في السياسة الخارجية حيث يتمتع الرئيس بسلطات أوسع باسم التأثير على البلاد والأمن القومي إن قرارات الدول بشن الحرب ضد الدول الأخرى أسرع وأبسط في الموافقة عليها من القرارات الداخلية المتعلقة بالعمال المهاجرين ورفع أجورهم[2] ،أو سياسات بيع الأسلحة الخفيفة للأفراد على الرغم من كل المشاكل والمخاطر التي يمثلونها من ناحية أخرى ،لم يرد مصطلح "السياسة العامة" في الدستور العراقي سوى مادتين: (78) و (80). تخول هاتان المادتان رئيس الوزراء ومجلس الوزراء "تخطيط وتنفيذ السياسة العامة" التي تنص على أن رئيس الوزراء هو الهيئة التنفيذية المباشرة المسؤولة عن السياسة العامة للبلاد. نصت المادة (80 / أولا) من الدستور على أن يمارس مجلس الوزراء سلطة تخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة و التخطيط والإشراف على أعمال الوزارات والأجهزة غير التابعة للوزارة ،واقتراح مشروعات القوانين ،وإصدار اللوائح والتوجيهات والقرارات ،وتنفيذ القوانين ،وإعداد

---

(1) المصدر نفسه، ص103

(2) المصدر نفسه، ص104.

(3) سمير داوود سلمان، السرية في اعمال السلطة التنفيذية، مصدر سبق ذكره، ص537.

(4) **جيمس أندرسون: صنع السياسات العامة**، , ترجمة عامر الكبيسي , دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ,عمان – الاردن , ط4 , 2010 **ص53.**

(2) **عامر خضير الكبيسي : السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات ، مصدر سبق ذكره، ص98.**

مشروعات الموازنات العامة وكذلك الحسابات الختامية وخطط التنمية والحكمة فإن مجلس الوزراء لديه القدرة على إعداد مشاريع شاملة للقانون في الواقع ،حيث معظم القوانين تقدم من قبل مجلس الوزراء ،وليس أعضاء مجلس النواب وذلك بسبب قدراتهم بسيطة مقارنة بقدرات مجلس الوزراء ،والحكومة ذات الأغلبية البرلمانية لديها القدرة على فهم احتياجات الشعب ومن ثم يبدأ صنع السياسة العامة في مجلس الوزراء من خلال هيئة أو وزارة مستقلة حيث تقترح مشاريع قوانين لتطوير الحلول عندما تواجه أي مشاكل في العمل فيجب أن تصل إلى تصنيف محدد لتسهيل عملية الصياغة النهائية ،والتي يتم رفعها بعد ذلك إلى مجلس الوزراء لدراستها ويطر عليه عدة مراجعات [1] ومن ثم ارساله الى مجلس شورى الدولة اذ يمارس اختصاصه في اعداد وصياغة وتدقيق جميع مشاريع القوانين واجراء تعديل عليها، اما اذا زاد التعديل على النصف او اكثر من مواد المشروع فيقتضى اعادة صياغته من جديد وفي حالة قبوله سيخلق تشريع مربك وفيه كثير من الاشكالات ، لذلك ان اغلب الدول تلجا الى خبراء لتشريع القوانين او التدقيق قبل عرضها [2].

3- السلطة قضائية

يتكون القضاء من المؤسسات القضائية والقانونية ذات الصلة بصياغة السياسات العامة القضائية ،ويلعب دورًا مهمًا وفريدًا في صياغة السياسات العامة من خلال تفسير متطلبات هذه السياسات العامة الجديدة ومطالب الشعب و تلعب دورًا مهمًا في دور التشريع السياسي من خلال الاتي:

1. تفسير المقصود من السياسة العامة والتفسير القانوني المناسب.
2. لتقرير ما إذا كانت هذه السياسة العامة دستورية ام لا .
3. ضمان تنفيذ القرارات والأوامر القانونية [3] .

يختلف دور القضاء في العملية السياسية لرصد وتقييم وتنفيذ السياسة العامة من نظام سياسي إلى آخر ،حسب أهمية وأولويات المؤسسة ودرجة استقلاليتها ،وكذلك صلاحيات ونطاق عملها، ففي الولايات المتحدة ،يلعب القضاء دورًا مهمًا في تصميم السياسة العامة والإشراف عليها وتفسيرها ،حيث يقدم المشورة من خلال مراجعة وتعديل النصوص المفروضة عليهم ،سواء كانت تتعلق بمحتوى السياسة أو تطبيقها ،ومن خلال القضاء لإبلاغ المحكمة يكتب هذا الدور[4]. وكذا الحال بالنسبة للقضاء العراقي يعطي الحق الى مجلس الدولة في مراجعة ومطابقة القوانين للمواد الدستورية قبل تشريعها من قبل البرلمان ومع ذلك ، في الولايات المتحدة الأمريكية ،يعتمد الاختلاف بين الاثنين على المشورة ،بينما في العراق ليس كذلك.

ونصت المادة (87) على أن القضاء مستقل وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها وتتخذ قراراتها وفق القانون اذ منح الدستور العراقي لعام 2005 السلطة القضائية حق الرقابة القضائية على السلطة التشريعية وما تقره من تشريعات وقوانين وسياسات عامة ،وصار للمحكمة الاتحادية العليا أن تنظر في الطعون المباشرة من قبل مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد ضد السياسات أو التشريعات التي يقرها مجلس النواب العراقي كضمانة أساسية للمواطنين توفر الحماية لهم من القوانين والأنظمة المتعارضة مع الدستور.

وتشير المادة (88) إلى استقلال القضاء الذي لا سلطة عليه في قراراته ولا يتدخل في شؤونه القضائية. وتنص المادة(89) على أن القضاء يتكون من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التميز والمحاكم الاتحادية الأخرى والادعاء العام وهيئات الاشراف القضائية ،وكل منها يلعب دوره في

---

1) علي حسين سفيح ، **آلية صنع السياسة العامة في النظام السياسي البرلماني (دراسة حالة العراق بعد 2003)** , رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية - جامعة النهرين , 2013 , ص 155

2) المصدر السابق نفسه ، ص 157

3- صدام ابراهيم خضير ،صنع وتنفيذ السياسة العامة في العراق ،مركز اضواء للدراسات والبحوث ،2021/8/12 ، متاح على الموقع /http://adhwaa.net

4- محمد عدنان الخفاجي ،دراسة في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والتنمية ،الجامعة الاسلامية ،النجف الاشرف،2006،ص42 .

تنفيذ المهام الموكلة إليه. ففي المادة (93)[1] ينص الدستور على أن المحكمة الاتحادية العليا لها دور الإشراف على دستورية القوانين واللوائح القائمة ،وتفسير النصوص الدستورية والفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القانون الاتحادي. كما أن لديها سلطة حل النزاعات بين الحكومات الإقليمية أو المحافظات .

بالإضافة إلى الأدوار الفردية لهذه السلطات في صنع السياسات العامة في العراق فهناك عدد من الصلاحيات المشتركة التي تقع بالكامل على عاتق السلطات الاتحادية ، وأهمها:

1- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع ،وصياغة السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

2- تطوير سياسة الأمن الوطني.

3- رسم السياسات المالية والجمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية العراقية عبر الأقاليم والمحافظات وصياغة الميزانية العامة للدولة وصياغة السياسة النقدية.

4- اعداد مشروع الموازنة العامة والميزانية الاستثمارية.

5- وضع خطة للسياسات المتعلقة بالموارد المائية خارج العراق لضمان تدفق المياه داخل العراق وتوزيعها العادل.

أن السلطات الاتحادية والإقليمية لها اختصاصات مشتركة في اتخاذ القرار العام ،ومن أهمها:

- تطوير السياسة البيئية.

- صياغة سياسات التنمية والخطط الرئيسية.

- تطوير سياسة الصحة العامة [2]

ثانياً:الهيئات غير الرسمية في صنع السياسة العامة:

الهيئات غير الرسمي في أي بلد هو عنصر أساسي في المجتمع الديمقراطي وظاهرة اجتماعية سياسية ،وأداة فعالة لعملية الإصلاح والتحول والبناء والتنمية بأشكال مختلفة و لكن الهدف واحد عملية الإصلاح والتحسين ،فهي من الآليات الحديثة المشاركة في صنع القرار العام ،ممثلة بالأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمواطنين (الاعلام والرأي العام) ومؤسسات المجتمع المدني ومراكز البحوث والجامعات ومن أهم هذه القوى هي :

1-الأحزاب السياسية:

بعد احتلال العراق عام 2003 تحول النظام السياسي من دكتاتوري الى ديمقراطي أي من حزب واحد الى تعددية الحزبية وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق 2005 في المادة (1) والأحزاب السياسية (Political Parties):بشكل عام حسب ما يرى (موريس ديفرجية)[*] ظهرت الأحزاب السياسية في القرن التاسع عشر ،ومنذ عهد الرئيس الراحل للولايات المتحدة (جاكسون) في ذلك العام (1830) توسعت الأحزاب السياسية لتشكل وحدات إدارية صغيرة[3] لم يكن ظهور هذه الأحزاب في ظل ظروف دولة مستقلة وبرلمان دستوري ،وفي العراق قبل (1908) لم يكن هناك تنظيم حزبي لأن تشكيلها كان محظورًا من قبل الدولة العثمانية [4]،فالحزب كان مجموعة منظمة تشارك في اتجاه واحد متعلق بالنشاط السياسي

1- المصدر نفسة

[2]) **ياسر ابراهيم سلامة ،المصدر السابق** ، ص229

(*) **موريس دفرجية**: وهو فرنسي الجنسية. ولد في العام (1917)، عالم سياسي وأستاذ القانون الفرنسي، وهو مختص بالقانون الدستوري توفي في العام (2014). للمزيد ينظر: للموقع.https://www.noor تاريخ الزيارة في 2022/6/10.

([3]) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، جامعة بغداد، ط1، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص256.

([4]) صالح جواد كاظم، وعلي العاني، الأنظمة السياسية، جامعة بغداد، كلية القانون، دار الحكمة، ط1، بغداد، 1991، ص96.

،يمكن تشكيل الأحزاب بجهود الأفراد أو الجماعات أو المناسبات التاريخية ،لكنها تستهدف نوعًا معينًا لتحقيق مثل أعلى أو ببساطة أفضل طريقة لممارسة السلطة [1] والغرض الرئيسي منه هو الوصول السلطة.

ان الأحزاب السياسية في العراق صدر لها قانون بتاريخ 2015/9/17 بعد اقراره من قبل مجلس النواب ونشر في الجريدة الرسمية بالعدد (4383) في 2015/10/12 [2]وكذلك الأحزاب السياسية: "مجموعة ذات كيان خاص فالأحزاب المعاصرة لا تعرف ببرامجها او بطبقة اتباعها أكثر مما تعرف بطبيعة تنظيماتها ،وتتميز الأحزاب المعاصرة قبل كل شيء بكياناتها وبنيتها"[3] إذ ما علمنا: فان الأحزاب السياسية هي عامل ديناميكية للحياة السياسية وواقعها المهم و تلك الأحزاب تتجسد عن طريق أيديولوجيتها وبرامجها وتكوينها الاجتماعي وأهدافها السياسية ،فما ذُكر سابقا يُعد من اهم أغراض تكوين الأحزاب ،وان العنصر الأكثر أهمية يكمن في(الأيديولوجية) وان الاختلاف ما بين الأيديولوجيات الذي يميز الحزب السياسي وأهداف الحزب ، ومن مشاركة الأحزاب العراقية بعد العام 2003 (البداهة) فالهدف الأساسي الذي يسعى اليه الحزب هو الوصول الى السلطة السياسية لتنفيذ سياسته العامة لا مجرد البقاء بالسلطة ،أما الإجراءات المتبعة للحزب للوصول الى السلطة فتتكون من اهمها الأساليب الدستورية او الديمقراطية عن طريق الانتخابات[4]، فدور الاحزاب السياسية العراقية في صُنع السياسة العامة هو أحدى قنوات السياسية للمواطن وايضاً قنوات الاتصال السياسي المنظم في المجتمع ،والركيزة القوية بين القاعدة و القمة ،وان صنع السياسة العامة تتميز بالتقييد والصعوبة ،ويمكن تأثيرها في السلطة التشريعية بشكل واضح .

وكذلك دورها في السلطة التنفيذية وحجم مشاركة هذه الأحزاب وكذلك تقسيم السياسة العامة لها دور مهم لان تقييمها الفعال والموضوعي والحقيقي يُعد أساس نجاح السياسة العامة ،ويمتاز وجودها في المعارضة السياسية واستخدامها طرق الضغط والتأثير على السلطة فالأحزاب تكون ناصحة بقدر ما تكون مرآة حقيقية لتوزيع الآراء ومعالجة للمجتمع[5] .

اما ما يخص الأنماط الحزبية المهيمنة في الأنظمة الانتخابية هي حقيقتان مترابطتان يصعب أحيانًا التمييز بينهما بسبب وجود أنواع عديدة من الأحزاب بين العالمين الشرقي والغربي فهناك دول تتميز بنظام الحزب الواحد ،بينما هناك دول أخرى تتميز بنظام الحزبين مثل المملكة المتحد والأنظمة متعددة الأحزاب ،مثل فرنسا لذلك ستظل الأحزاب تدور حول أدوات الخير والشر والديمقراطية هي ما يسمح لهذه الأحزاب في المشاركة في النظام السياسي[6] تتمحور نشاطات الأحزاب السياسية حول محاولات الوصول إلى السلطة من خلال سعية لتحيق ذلك اذ تقوم بمجموعة متنوعة من الأنشطة المختلفة التي تفيد أعضائها والمناطق التي يعيشون فيها ،وفي كثير من الحالات تعود بالنفع الى المصلحة العامة ،ويعتمد نوع النشاط الحزبي على طبيعة النظام السياسي نفسه وطبيعة المجتمع[7] كما تظل الأحزاب السياسية في البلدان المختلفة سلاحًا ذا حدين ،ونجاحها يتوقف على نضج التجربة ومستوى الالتزام والتعليم والولاء

([1]) أحمد زكي بدوي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، الناشرون دار الكتاب المصري القاهرة ودار الكتاب اللبناني، ط1، بيروت، 1989، ص110.

([2]) قانون االحزاب السياسية العراقية لعام 2015 ,الوقائع العراقية, العدد 4383 , 12/ 2015/10.

([3]) يزن خلوق محمد، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة، دار السنهوري للنشر، ط1، بغداد ،ص17.

([4]) صالح جواد كاظم، وعلي العاني، الأنظمة السياسية ، مصدر سبق ذكره، ص105 .

([5]) احمد ناصوري، دور الاحزاب السياسية في صنع السياسة العامة، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العليا، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (37)، العدد(2)، 2015، ص379- 380.

([6]) موريس ديفرجية، الأحزاب السياسية، ترجمة: علي المقلد وعبد الحسن سعد، دار الأمل للطباعة والنشر، ط1، القاهرة،2011، ص216.

([1]) إسماعيل علي سعد ،دراسات في المجتمع والسياسة،ج1، دار النهضة العربية، بيروت،1988.ص203-204.

بمفهوم المواطنة من جهة ،وبالبرامج و الايدلوجية والفلسفات التي تتبناها الأحزاب نفسها من جهة أخرى [2].

تؤثر الأحزاب السياسية في العراق على السياسة العامة من خلال الوظائف التي تقوم بها بما في ذلك:

أ- جميع الاحزاب تراقب التنفيذ من أجل التنفيذ الفعال للسياسة العراقية.

ب- عملية حشد المصالح المحتملة لتنظيم الأفراد العراقيين بالاتجاه المشترك ،حيث تعبر الأطراف عن هذه المطالب وتضعهم في دائرة السياسة العامة وذلك عن طريق المواطنين لتجمع مصالحهم المختلفة وارسالها الى البرلمان .

ت- تعمل الأحزاب العراقية كمرشحات لتنقية مصالحهم ومطالبهم المعلنة.

وظيفة بعض الأحزاب العراقية الاتصال ، التي تعبر عن الاحتياجات والاهتمامات وتنقلها من دائرة الاحتياجات (التي تشكل المدخلات) إلى دائرة السياسة (تشكل المخرجات)[3]. والأحزاب السياسية العراقية هي إحدى القنوات التي يشارك المواطنون من خلالها في السياسة ،وللأحزاب السياسية في العراق تأثيران رئيسيان :

الأول : على صعيد السياسة العامة العراقية هو التعبير عن مصالح ومطالب الشعب عندما تمارس جميع الأطراف ضغوطًا على صانعي السياسة العامة ،وستسعى الحكومة العراقية إلى تحقيقها .

ثانيا : نقل توجهه وسياسات الحكومة الى الناس والتأكيد على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة ازائها اما تأيداً او دعماً او رفضاً ومواجهة. إن ألاحزاب السياسية في العراق تمارس دورها في صنع السياسة العامة بتواجدأعضائها في مجلس النواب أو الحكومة بعد فوزهم في الانتخابات, مما يتيح لهم امكانية المساهمة في تشريع القوانين في مجلس النواب , أوَ الحكومة فتقوم بتشريع القوانين التي تنظم المجتمع والدولة فضلا عن دورها فيَ الحكومةً الذي يتمَ بالقضاءً علىَ الفقرَ وتحسين مستوى الصحة والتعليم وإعادة اعمار النية التحتية وغيرها

2- مؤسسات المجتمع المدني: في العراق كانت مؤسسات المجتمع المدني موجودة على شكل نقابات حرفية او منظمات نسويه او اتحادات تعاونية وفلاحية والعمالية والشبابية والمنظمات الخيرية و حسب المدرسة الكلاسيكية (Institutions of civil society) ترى (المدرسة الكلاسيكية)(*) مفهوم (المجتمع المدني) هو: العلاقة بين طرفي المجتمع والسياسة ،من خلال تضارب أفكار الحقوق الطبيعية ،ثم فكرة(العقد الاجتماعي) ،كان حجر الزاوية الأول للمجتمع المدني[2].

وبعد عام 2003 ، ظهرت مؤسسات المجتمع المدني في ظل التغير الذي حصل من الخارج فأصبحت مؤسسات المجتمع المدني لملي الفراغ السياسي ،واعتبرت هذه احد السلبيات لان المجتمع المدني ينشا من العلاقة بين الدولة والمجتمع وليس من ضعف الدولة ، وفي هذه الفترة كان العراق بحاجة الى تلك

---

[2] عامر خضير الكبيسي ، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات ، مصدر سبق ذكره ، ص100 .

[3] أماني قنديل، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسة العامة، في علي الدين هلال، محرر، مصدر سبق ذكره، ص146.

[1] سجى ياسين خضير, دور الاحزاب والقوى السياسية في صنع السياسة العامة بعد عام 2005 ,رسالة ماجستير, غير منشورة, كلية العلوم السياسية, جامعة بغداد, 2016 ,ص 133

(*) المدرسة الكلاسيكية: تنظر تلك المدرسة الى مسألة الدولة والنظام: بأن الدولة تقوم على فكرة (الحق الطبيعي)، " أي حكم الفرد لنفسه"، ومن أهم رواد تلك المدرسة: (ادم سميث، وجاي ساي...وغيرهم)، وان استخدام المجتمع المدني يكون كمرادف الى المجتمع الجيد او الرشيد. للمزيد ينظر: عز الدين عمر موسى، منظمات المجتمع المدني ما بين النشأة والتطور، عميد كلية العلوم الإستراتيجية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص7. متاح على الموقع :
http://repository.nauss.edu. تاريخ زيارة الموقع في 2022/1/10.

(2) أسراء علاء الدين نوري، ظاهرة فراغ السلطة في دول عالم الجنوب الأسباب والنتائج، مصدر سبق ذكره ص291.

المؤسسات ،اذ قامت ادارة الاحتلال بإصدار قرار (45) بتأسيس مفوضية تحمل اسم (n.g.o)مهمتها تنظيم منظمات المجتمع المدني وتنظيم عملها للحصول على الاعتراف الرسمي الا انها لم تتمكن من ذلك بسبب الاف المنظمات وهي معظمها وهمية وغير موجودة في المجتمع وليس فاعلة[1]

أما بالنسبة لمدرسة الحقوق. ترى: يأتي المجتمع المدني طواعية لضمان حقوقهم الاجتماعية المتساوية في ظل القانون الطبيعي ،لأن منظمات المجتمع المدني تعتبر قوة ثالثة بعد الحكومة والقوى السياسية ،لأنها مصنفة من قبل منظمة الأمم المتحدة وتمثل حلقة الوصل الوسيطة بين الدولة والمجتمع ،يحتجون ويرفضون ويتحدثون باسم المجتمع و منظمات المجتمع المدني هي جوهر المجتمعات الديمقراطية المتحضرة وتتولى عملية التثقيف وتفعيل المشاركة الفردية وحثهم على معالجة الأزمات والتغيرات السياسية التي تؤثر على مستويات معيشتهم وسبل عيشهم كواحدة من أهم القنوات للمشاركة في السياسة العامة ،وحث نماذج التنمية الجديدة على التركيز على تمكين المجتمعات حيث يقوم المجتمع المدني بوظائف متعددة ببناء دول ومجتمعات أكثر تماسكًا ،فضلاً عن تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية من خلال المجتمع (التنمية المستدامة) ،وإشراك المواطنين في عمليات صنع القرارات العامة. لكن بطريقة غير رسمية: لها تأثير في المجتمع[2].ويكون هذا التأثير من خلال تقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساتها ، والمشاركة الاجتماعية ،فتلعب مؤسسات المجتمع المدني دورًا مهمًا في عملية التنمية[3] ،وهو الاهتمام الذي تم التعبير عنه في تقرير البنك الدولي حول التنمية العالمية تحت عدد من العناوين ،على سبيل المثال: اللامركزية وإعادة الانخراط في مجتمع صنع القرار إرادة الجمهور والمواطنين هي انتخابات منتظمة ونزيهة من خلال الاقتراع العام ومشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار العام هي مشاركة سياسية غير مباشرة وبالتالي تقلل من وجود النخب في السياسة من خلال تقوية علاقة المجتمع بسياسة القوة الهيمنة في الحياة والوعي الكامل ببيئة صنع القرار العام

لذلك يشار إلى المجتمعات والنقابات والمنظمات والطوائف والقبائل والأسر والعادات والأخلاق والتقاليد في العصر الحديث (المجتمع المدني) لأن مؤسسات المجتمع المدني (من حيث المبدأ) تتمتع باستقلال نسبي من حيث التمويل والتنظيم والإدارة(4) ،وتابع (هنتنغتون) في القول بأن عمل التنظيمات والمؤسسات يختلف فيما بينها من حيث نسقها وتأسيسها السياسي تتحدد في ضوء ذلك معايير مستخدمة إذ يمكن استخدامها للحكم على مدى التطور لتلك المؤسسات ،وأن اي استقرار السياسي يعتمد على وجود مؤسسات سياسية تنظم عمل المشاركة السياسية ،والتي تمنع بذلك إنتشار العنف و الفساد ،وفيما تزداد المشاركة الشعبية في رسم السياسة العامة ،مع القدرة على إيجاد الحلول للمشكلات والأزمات السياسية والتوترات في المجتمع (5). حيث يختلف عمل المؤسسات والمنظمات عن بعضها البعض في إنشائها وتنسيقها السياسي و تطور هذه المؤسسات ،وتحقيق الاستقرار السياسي هو وجود مؤسسات سياسية تنظم المشاركة السياسية ،وبالتالي تمنع انتشار الفساد والعنف ،والقدرة على إيجاد حلول للأزمات الاجتماعية والمشاكل السياسية وطريقة التفاهم بينها ،اما في النظام السابق فغياب المؤسسات الحكومية المتخصصة

---

1) بشري محمود الزوبعي, دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية في العراق, مجلة نداء الحرية, العدد الثالث, مركز دراسات وبحوث الوطن العربي, الجامعة المستنصرية, 2007 ,ص 20.

(2) دون ايبرالي، نهوض المجتمع المدني العالمي بناء المجتمعات والدول من أسفل إلى الأعلى، ترجمة: لميس فؤاد اليحيى، دار الأهلية للنشر والتوزيع، ط1، عمان،2011، ص91.

(3) إسماعيل رزوقي، سبل تعزيز مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية الاقتصادية والسياسية، بحث، 12/6/ 2015، متاح على الموقع للمزيد ينظر:https://democraticac.de/?p=23986 تاريخ زيارة الموقع في 2022/1/10.

(4) ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجيات أدارة السلطة، مصدر سبق ذكره، ص109.

(5) المصدر نفسه، ص113.

في مجال المجتمع المدني ،فضلا عن عدم وجود رؤية وخطط وبرامج واضحة للنهوض بها والعمل معها وان دور المجتمع المدني غير مؤثر على السياسة العامة العراقية وهذا يعود الى أسباب مهمه منها :

أ- عدم استقلالية المجتمع المدني وذلك بسبب تخندق المجتمع وراء التقاليد الاجتماعية السلبية مما يحدد من دور المجتمع المدني في التأثر صنع السياسة العامة

ب- أسباب مؤثرة لأضعاف المجتمع المدني عن دوره الأساسي منها العنف والارهاب داخل المجتمع جعلت المجتمع المدني يتوجه نحو الاعمال الإنسانية والإغاثة ويبتعد عن المشاركة بصنع السياسة العامة والاهتمام بتنفيذها[1]،وبعد تغير النظام في عام 2003 بلغ عدد منظمات المجتمع المدني في المحافظات العراقية الى عدد كبير مسجلة في مجلس الوزراء العراقي عدد كبير من المنظمات مسجلة لدى شعبة منظمات المجتمع المدني بالمجلس ولكن هناك رغبة واسعة لتنمية هذه التجربة وبلورة مفهومها في مجلس الوزراء العراقي ،لكن التأثر الواسع سيقوم المواطنون بإنشاء منظمات اجتماعية تسعى بدورها إلى تطوير وتوسيع مشاركتها في صنع القرار.

3- الاعلام والرأي العام في العراق:

بعد تغيير النظام السياسي في العراق ، أجرت بعض المحاولات العراقية المحلية استطلاعات الرأي العام العراقي مباشرة ، ورافقت هذه الفكرة والتوجهات حرية الصحافة والإعلام ، والتي انطلقت بعد رفع القيود القانونية والأمنية التي كانت قائمة. فرضت آنذاك ، وأن ظاهرة الرأي العام في العراق تبدو غامضة ، لما لها من تأثير على العملية السياسية العراقية التي كانت منذ الأيام الأولى بعد 2003/4/9 تقوم على المحاصصة على أسس (طائفية وعرقية ودينية) مما سيؤدي إلى فقدان الرأي العام لفعاليته وثقله في الحياة السياسية إذا قبلنا ،جدلا ، أن الحياة السياسية في العراق ستشهد رأيًا عامًا متماسكًا وقويًا بسبب الطائفية السياسية التي ستمنع ظهور الرأي العام العراقي ،خاصة أن المجتمع العراقي مجتمع تعددي في مكوناته ، وإن كان البعض منهم ينظر إلى هذه التعددية على أنها مصدر ضعف وعدم استقرار للعراق[2].

وطالما يتم التعامل مع هذه التعددية بأسلوب التعايش ، فإنها (التعددية) ستكون مصدر قوة للمجتمع والدولة معًا في التعددية هناك ثراء للمجتمع ،خاصة إذا ترجمه استمرارية وليس تمييز بين الأصناف[3].

ولدت في العراق قضايا ساخنة وخطيرة تهدد أرض العراق وشعبه ، ولم يتحرك الفرد العراقي ساكنا حيال هذه القضايا بدافع ذاتي أو عاطفي ،إلا بدافع وتوجيهات من القيادات الدينية والاجتماعية ،وبعض القادة إذ لها تأثير كبير على الشعب العراقي ، على عكس تأثير القادة السياسيين الذين يكون تأثيرهم على الرأي العام العراقي محدودًا ،لأن المجتمع العراقي مجتمع يميل إلى الطابع الديني وكذلك إلى العادات والتقاليد الاجتماعية أكثر من الأيديولوجيات والتوجهات السياسية للتنظيمات السياسية ، خاصة بعد طوفان الساحة السياسية العراقية بعدد كبير من التنظيمات والتجمعات السياسية التي بلغ عددها أكثر من (200) منظمة وتيارات سياسية ،وهذا ما لفت أنظار المنظمات والقوى السياسية لمعرفة الاتجاهات الشعب العراقي ،الكثير من القوى السياسية توجهت إلى التقارب وكسبت استحسان القيادات والمراجع الدينية وكذلك زعماء العشائر من أجل نيل استحسانهم وقبولهم بين أبناء الشعب العراقي ،لكن هذا لا يعني أن القوى السياسية وخطابها لا تؤثر على سلوك الشعب العراقي الذي يتم من خلاله تكوين رأيه في

[1]) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية, تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2013 ,منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا, دائرة الشرق الأوسط, مكتب برنامج الشرق الأوسط, 2013,ص 1.

[2] احمد مطر محمد ،الرأي العام العراقي الى أين ،مجلة أوراق عراقية، مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية، العدد 3 ،٢٠٠٨، ص ٣٠ .

[3] سليم الحص ،الهوية والقضية ،مجلة المستقبل العربي، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٣١١، ٢٠٠٥، ص64

موضوع أو سؤال معين. وعليه ،فإن للقادة والمراجع الدينية والقادة الاجتماعيين دور كبير في تشكيل الرأي العام العراقي والتأثير فيه. استطاع التأثير على الرأي العام وتحريك تياراته ،لا سيما أن العديد من الزعماء الدينيين في العراق لديهم أحزاب وتيارات سياسية يديرونها بشكل مباشر أو غير مباشر .

أما الخطاب السياسي للأحزاب والتيارات السياسية ، فله تأثير يتخذ أشكالاً مختلفة ومتنوعة. لذلك لكل حزب لغته الخاصة في مخاطبة الجماهير ،ومن الطبيعي أن تتكاثر الخطابات ،كل حسب المقدمات الأيديولوجية التي يقوم عليها الحزب قد يكون خطابًا سياسيًا دينيًا أو خطابًا سياسيًا علمانيًا ،وكل نوع من أنواع الخطاب السياسي هذه له صدى لدى فئة معينة من الشعب العراقي ،بما يتناسب مع ميولهم للتأثير على آرائهم ومواقفهم تجاه القضايا المطروحة[1].

للإعلام دور في تكوين وتشكيل الرأي العام العراقي من خلال التأثير في مواقفه وقناعاته ومعتقداته وقيمه ،والعمل على تشخيص توجهاته المستقبلية ،واستهداف عواطف الفرد ومشاعره وأهواءه ،وهذا من خصائصه ،المجتمع العراقي أنه مجتمع عاطفي يتأثر بسرعة بالقضايا ويتفاعل معها.

لقد زاد تأثير الإعلام واتساعه بفضل التقنيات الحديثة في الوسائل الإعلام والاتصال ، حيث استخدمه القادة الدينيون والسياسيون كوسيلة للتأثير والتوجيه الرأي العام العراقي كما يحلو لك والصحافة الحزبية كانت ولا تزال صحافة الرأي ،وهي تحمل وجهة نظر الحزب أو التيار السياسي وتعبر عن مواقفه ،وهي وسيلة من وسائل التثقيف العام للجماهير[2].

تعد وسائل الإعلام بمختلف وسائلها: الصحف الإذاعية ، والتليفزيونية ، وشبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) عاملاً أساسياً في تكوين رأي شعبي حول قضية ما ،سواء كانت هذه القضية متوافقة مع أيديولوجية السلطة السياسية الحاكمة أو تتعارض معها والحقيقة أن الإعلام العراقي بعد عام 2003 ركز بشكل كبير وواضح على تكوين رأي عام مخالف لتوجهات الحكومة في مختلف القضايا ولعل هذه فائدة لاطلاع الحكومة والطبقة السياسية على ما يجري في الجسم الاجتماعي من آراء واتجاهات يمكنك من خلالها معرفة كيفية التعامل معها ،إذا كان على الصحفي معرفة وفهم دوره المؤثر في الصناعة فإن الرأي العام الموحد سيكون الهدف الأعظم إقامة مجتمع مستقر وموحد في مواجهة التحديات وقادر على الرقي والتقدم ،وكان لا بد من معرفة وجهات النظر من العراقيين في العديد من القضايا ،وذكر الرئيس جورج بوش في هذا الصدد في إحدى المقابلات التي أجراها أنه يقرأ ويقرأ العديد من الاستطلاعات النوعية للرأي العام العراقي ،لذلك تضافرت جهود منظمات الاقتراع ،خاصة الأمريكية منها ، للعمل بجدية من أجل تعرف على الرأي العام العراقي من خلال اعداد العديد من الاستطلاعات الكمية والنوعية فقد تم إنشاء عدد من المؤسسات الصحفية والإعلامية بهدف استطلاع الرأي العام العراقي ، منها: "مركز العراق للدراسات الإستراتيجية" ، وهو المركز الأول في العراق بعد تغيير النظام السياسي عام 2003 ، وأجرى العديد من الجمهور العراقي استطلاعات الرأي حول العديد من القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية ،واعتمدت عليها كثيرًا ومن المؤسسات الدولية المهتمة بالشأن العراقي قراءة الواقع العراقي بعد التحولات التي حدثت فيه[3].

[1] عدي ابراهيم محمود، التيارات السياسية وصناعة الرأي العام في جمهورية العراق بعد ٢٠٠٣ (التيار العلماني أنموذجا) ، رسالة ماجستير منشورة ، جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠١١ ، ص ٧٠

[2] صادق الاسود الراي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، بغداد ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩،ص ٣١٦

[3] هيثم هادي الهيتي ،الراي العام بين التحليل والتأثير، دار اسامة للنشر والتوزيع، ط ١ الاردن ، عمان، ٢٠١٢، ص ١٧١

ومن توجهات الرأي العام العراقي فيما يتعلق بقضايا مصيرية ،مثل الوجود الأمريكي ،حيث أن غالبية الشعب العراقي ترفض هذا الوجود وترى أنه أكثر إثارة للصراع ولا يمنعه ، وعلى نطاق أوسع ، يدرك الشعب العراقي أن الولايات المتحدة كان لها تأثير سلبي في العراق وأن انسحاب قواتها سيؤدي إلى تقليص حجم العنف بين الطوائف ،وهذا سيشهد تحسنا في الوضع الأمني للعراقيين وسيعزز قوة الحكومة العراقية ، وأن غالبية الشعب العراقي تؤيد حكومة عراقية قوية مبنية على أساس المؤسسات الدستورية[1].

ومن القضايا المهمة التي تحرك الرأي العام العراقي وتثيره: رفضه لفكرة الفيدرالية والتقسيم وتأييده لحل الميليشيات والقضاء على الإرهاب ،ورفضه للتدخل الخارجي ،ودعوته لنبذ الطائفية وتأييده لحل الميليشيات والقضاء على الإرهاب و تعزيز الوحدة الوطنية بين مكونات الشعب العراقي ،ورفضه للفساد المالي والإداري والقضاء عليه ،ودعمه لتحسين الوضع السياسي. القضايا الأمنية والاقتصادية، والقضاء على البطالة ،وتوفير فرص السكن ،وغيرها من القضايا المهمة التي يتفاعل معها الشعب العراقي ،والتي لا تحتاج إلى استطلاعات تجريها مراكز بحثية محلية أو دولية تعرف اتجاهات الرأي العام العراقي.

لذلك فإن الرأي العام العراقي ،كأي رأي عام في أي مجتمع بشري ،يخضع للعديد من العوامل التي تشكله وتؤثر في اتجاهه ولعل أهم العوامل المؤثرة في التأثير على رأي الفرد العراقي هي: العامل الديني ، والعامل الاجتماعي ، والعامل السياسي ، والعامل الإعلامي ،تركت هذه العوامل أثراً كبيراً في تكوين الرأي العام العراقي[2]

من أجل تكوين الرأي العام العراقي وتنشيطه وأخذ دوره في الحياة السياسية ،ولكي يكون صحيحًا وفعالاً ،لا بد من توافر الشروط الاتية[3]:

أ- يجب على الأفراد توخي الحذر دائمًا في الشأن العام.
ب- يجب أن يكونوا متجانسين ومتحدين في المصالح الخاصة لمجتمعهم ،لأن الاختلاف الكبير في الجنس والدين والطبقة يؤدي إلى صعوبات بالنسبة لهم لتكوين رأي عام متناغم في الشأن العام.
ت- أن يكون هناك اتفاق واضح على طبيعة الحكومة.
ث- يجب أن تكون وسائل التأثير على الرأي العام واسعة وصادقة ، ولا يجوز استخدامها بأي شكل من الأشكال لخداع الجمهور أو لتحقيق مصالح فئة
ج- يجب أن تكون هناك حرية للرأي العام وحرية المناقشة.
ح- يجب السماح للأقلية بالتعبير عن وجهة نظرها والدفاع عنها بشتى الطرق السلمية

الخاتمة والاستنتاج:

ينهى البحث الى الاهتمام الى السياسة العامة باعتبارها من اهم النشاطات الحكومية والتي تشترك فيها جماعات وافراد حكومية وغير حكومية ،وكلما ازداد العمل الحكومي كلما احتاج الى تطوير وتغير في تطبيق الأسلوب ، وكان التوسع الكبير في النشاط الحكومي بسبب وجود مشاكل مختلفة تواجه المجتمع والتي تختلف بين مجتمع واخر حسب التطور والتقدم الاقتصادي والثقافي ،فمدخل السياسة الحكومية تمثل الحل لذلك في حين ان مخرجات السياسة هي تلك التي تجري داخل عمل السلطة التشريعية .

اذن السياسة العامة في العراق تخلوا من الاهتمام مع وجود نصوص دستورية توصي بذلك وينصب الاهتمام بالدرجة الأولى بالتشكيلات الوزارية ،اذ يستغرق وقت طويل للنقاش عليها ،واما البرامج الحكومية الذات الأهمية الكبيرة فأنها تنتهي بالعرض امام مجلس النواب كأجراء دستوري روتيني ،كمالا

[1] المصدر نفسه ،150-152
[2] عدي ابراهيم محمود ،مصدر سبق ذكره ،ص288
[3] احمد مطر محمد ،مصدر سبق ذكره ،ص33

تنسجم السياسة العامة مع المحاصصة الحزبية والتي اعتبرت مدخل من مداخل تقاسم السلطة بين الأحزاب ،لذلك السياسة العامة غير موجودة بقدر وجود المصالح الحزبية .

التوصيات.

الاهتمام بالبرامج الحكومية والعمل على تطبيقها ,ليس لأنها شرط دستوري يمنح الحكومة المبرر القانوني لتنفيذها, وإنما هذه البرامج تُعدّ من قبل مؤسسات حكومية تعكس من خلالها المشاكل والازمات المتنوعة التي تصيب المواطن العراقي وتضع بعض الحلول المناسبة لمعالجتها وعلى النخب السياسية, وبالخصوص ًمجلس الوزراء تدارسها واختيار البديل الأفضل, وبهذا السلوك نوضح أمرين هما : إن التعرف على أي المشكلة ووضع حلولها تنطلق من رحم المؤسسات الحكومية والتي هي تمارس دوراً كبيراً في تنفيذ المعالجات, والأمر الثاني التوجه نحو المأسسة وتقليل التدخل الحزبي الشخصي في اداء تلك المؤسسات لكونها يجب ان تكون محكومة بخطط معينة. وبهذا يتم التعامل مع البرامج الحكومية بصفة قانون ملزم .