

الإصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة

م.د. حسين وهاب حمد إبراهيم

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية

Governmental reform in Iraq between the constitutional document and the legal Commonplace

dr. Hussein Wahab Hamad Ibrahim

Kirkuk University – College of Law and Political Science

المستخلص: الإصلاح الحكومي في العراق موضوع ذو أبعاد متعددة، حيث يرتبط بالوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة. الإصلاح الحكومي يُعدّ خطوة أساسية لمعالجة التحديات البنوية التي تواجه الدولة العراقية، سواء من الناحية السياسية، الاقتصادية أو الاجتماعية. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يمثل الأساس القانوني الذي يحدد إطار السلطة والعلاقات بين المؤسسات الحكومية. ينص على حقوق وحريات المواطنين ويحدد صلاحيات السلطات التنفيذية، التشريعية والقضائية. يعتبر الدستور العراقي محاولة لتحقيق التوازن بين السلطات وضمان حقوق المكونات المختلفة في البلاد، لكن التحديات التي تواجه تنفيذه ترتبط بضعف المؤسسات وغياب الاستقرار السياسي. تتجسد الفكرة القانونية السائدة في هيمنة الفهم التقليدي للقانون وتطبيقه، حيث يُعتبر القانون أداة لضبط العلاقات بين القوى السياسية والاجتماعية. كثير من الأحيان، تُغلب المصالح الحزبية أو الفئوية على المصلحة العامة. هذه الفكرة السائدة تجعل من الصعب تطبيق الإصلاحات القانونية بشكل فعال، حيث تعرقل الإصلاحات الهيكلية بسبب الارتباطات الحزبية وضعف سيادة القانون.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الحكومي، الوثيقة الدستورية، الفكرة القانونية السائدة.

Abstract: Government reform in Iraq is a multi-dimensional topic, as it is linked to the constitutional document and the prevailing legal idea. Government reform is an essential step to address the structural challenges facing the Iraqi state, whether politically, economically or socially. The Iraqi Constitution of 2005 represents the legal basis that defines the framework of authority and relations between government institutions. It stipulates the rights and freedoms of citizens and defines the powers of the executive, legislative and judicial authorities. The Iraqi Constitution is considered an attempt to achieve a balance between powers and guarantee the rights of the various components in the country, but the challenges facing its implementation are related to weak institutions and the absence of political stability. The prevailing legal idea is embodied in the dominance of the traditional understanding of the law and its application, as the law is considered a tool to control relations between political and social forces. Often, partisan or factional interests prevail over the public interest. This prevailing idea makes it difficult to implement legal reforms effectively, as structural reforms are hindered by partisan affiliations and weak rule of law. **Keywords:** Government reform, constitutional document, prevailing legal idea.

المقدمة

إن وجود القانون في أي مجتمع أمر حتمي، إذ لا يمكن أن تسير أمور الناس بدون قواعد ونظم تحكمهم، وترتب العلاقة بينهم وتبين لهم ما عليهم من واجبات وما لهم من حقوق، والإصلاح

الإداري يكفل تطبيق القوانين ويمنع من أي تجاوز أو خرق للقواعد أو من ارتكاب جريمة تحت طائلة الجزاء، إذ من دون وجود قانون تنهار المجتمعات و تؤدي إلى فوضى مرفوضة، وذلك لأن الإنسان يسعى إلى الحصول على مكاسب مادية أو معنوية سواء كانت بطرق شرعية أو غير شرعية، وهذا الحال ينطبق على فئة الموظفين كشريحة مهمة في المجتمع بشكل مباشر أو غير مباشر، وهذا الأمر يؤدي إلى نشوء ظاهرة الفساد، سواء في الاتجار بالوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام، وما ينتج عنه من آثار سيئة و كارثية^١.

ويُعَدّ الفساد الجريمة الأكثر خطراً من بين الجرائم التي تتال من قيم العدالة وسبل تنمية وتطور المجتمعات المعاصرة، ففي ظل وجود الفساد تتضاءل قدرة الدولة على تحقيق أهدافها التنموية ذات الصلة برفاه المواطن وتأمين المساواة وتحقيق العدالة وبناء دولة القانون، إذ يلتهم الفساد القسم الأعظم من الموارد المخصصة لتمويل برامج التنمية، كما يقوض الفساد وانتشاره ثقة المواطنين بقاداتهم ولو كانوا مخلصين وذوي نوايا حسنة، ويعيق المنافسة الشريفة والعدالة، ويساهم في تفاقم ظاهرتي الفقر والبطالة. كما ويعتبر الفساد بكافة أشكاله وأنواعه تهديداً حقيقياً للدول ومؤسساتها، ويؤدي إلى نتائج خطيرة تهدد المجتمعات وثرواتها، حيث لم تعد ظاهرة الفساد مجرد مشكلة داخلية تتعلق بدولة ما، بل أصبحت ظاهرة عالمية وعابرة للحدود، ومعقدة لدرجة يصعب التعرف عليها أحياناً، فقد عرفت جميع المجتمعات وفي كل الأزمنة، وباتت لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها، إذ يوجد الفساد في غالبية الدول والمجتمعات، ولكن بنسب متفاوتة من دولة إلى أخرى، حسب وسائل مواجهتها الوقائية والعقابية، وكيفية إدارة مؤسساتها العامة. من الملاحظ بأن الإصلاح الحكومي في العراق يمثل تحدياً معقداً يجمع بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة. الوثيقة الدستورية، وخاصة دستور العراق لعام ٢٠٠٥، تشكل الإطار القانوني الأساسي لتنظيم عمل الدولة وتحديد صلاحيات السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، والقضائية. هذا الدستور، الذي تم تبنيه بعد سقوط النظام السابق،

^١ جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ٨.

يهدف إلى بناء دولة ديمقراطية تلتزم بسيادة القانون وحقوق الإنسان. ومع ذلك، تواجه جهود الإصلاح تحديات من الفكرة القانونية السائدة، التي تتأثر بعوامل متعددة تشمل التقاليد القانونية، والتنوع الاجتماعي والثقافي، والنظام السياسي الطائفي. الفكرة القانونية السائدة قد تعيق أو تعزز الإصلاح، بناءً على كيفية تفاعلها مع النصوص الدستورية وآليات تطبيقها. الإصلاح الناجح يتطلب نهجاً متكاملاً يأخذ في الاعتبار التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعتمد على تعزيز سيادة القانون، وتقوية المؤسسات الديمقراطية، وتحقيق العدالة الاجتماعية لضمان الاستقرار والتنمية المستدامة.

أهمية البحث: تبرز أهمية البحث في موضوع الإصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة من كون دراسة العلاقة بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة تساهم في فهم كيفية تعزيز سيادة القانون في العراق، مما يضمن احترام القوانين وتطبيقها بشكل عادل ومنصف.

مشكلة البحث: مشكلة البحث في موضوع الإصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة تتمثل في التناقضات والتحديات التي تواجه تطبيق الإصلاحات الحكومية الفعالة. رغم أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وضع أسساً قانونية واضحة للإصلاح الحكومي، إلا أن هناك فجوة بين هذه النصوص والتطبيق العملي. غالباً ما تُعطل الإصلاحات بسبب ضعف التنفيذ أو التفسير المرن للدستور بما يخدم مصالح القوى السياسية. كم أن الفكرة القانونية السائدة، التي تشمل العادات والتقاليد القانونية المتبعة، قد تتعارض مع مبادئ الدستور الحديث. هذا التباين يؤدي إلى صعوبة في تطبيق الإصلاحات القانونية والإدارية بشكل فعال ومتسق.

منهجية البحث: لإجراء دراسة معمقة حول الإصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة، من المهم اتباع منهجية بحث شاملة ومنظمة. يمكن اعتماد المنهج الوصفي وذلك لتقديم صورة شاملة للإطار الدستوري والقانوني للإصلاح الحكومي في العراق،

مع التركيز على دستور ٢٠٠٥ والنصوص القانونية ذات الصلة. المنهج التحليلي: لتحليل العلاقة بين النصوص الدستورية والفكرة القانونية السائدة من حيث التوافق أو التعارض، وكيف يؤثر هذا التفاعل على جهود الإصلاح.

هيكليّة البحث: لمعالجة موضوع البحث سنقوم بتقسيمه إلى مبحثين سنتناول دور الدستور العراقي في توجيه الإصلاحات الحكومية في المبحث الأول ومن ثم سنتقل للحديث عن آلية العمل الحكومي للإصلاح في المبحث الثاني.

المبحث الأول: دور الدستور العراقي في توجيه الإصلاحات الحكومية: ان جوهر السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها الحكومة هي حل لمشكلات المجتمع وتلبيةً لمتطلباته وتنظيم حياته، اي انها استجابة حكومية لحل الازمات والمشكلات التي تواجه المجتمع او الدولة، سواء كانت أمنية أو اقتصادية أو سياسية وغيرها، اذ تتمثل هذه الاستجابة بتشريع عدد من القوانين او اصدار قرارات حكومية او مراسيم جمهورية او تبني برنامج حكومي جديد يوضح من خلاله نية الحكومة وقدرتها على حل المشكلات في المجتمع، وهذا ما يميزها "السياسة العامة" بالتنوع والشمول والتغلغل في كافة جوانب الحياة بالمجتمع وليس الجانب السياسي فقط، وإن عملية رسم السياسة العامة تختلف من دولة إلى أخرى، وهذا الاختلاف ناتج عن اختلاف الأنظمة السياسية التي تحكم هذه الدول^١. وبقدر تعلق الامر بالعراق اذ اشار الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، الى الأسس التي من خلالها تتم عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة في العراق وبالتحديد رئيس مجلس الوزراء الذي يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وذلك وفقاً لنص المادة (٧٨) من الدستور، ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة

^١ جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٣٤

والخطط العامة والأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وفقاً للمادة (٨٠/أولاً) من الدستور^١.

لوقوف على دور الدستور العراقي في توجيه الإصلاحات الحكومية سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول النصوص الدستورية المتعلقة بالإصلاح الحكومي في المطلب الأول ومن ثم سننتقل للحديث عن التشريعات النافذة المتعلقة بالإصلاح الحكومي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: النصوص الدستورية المتعلقة بالإصلاح الحكومي: إن فاعلية التشريعات تؤثر على الأداء الحكومي أي سلطة تشريعية تمثل الركيزة الأساسية لعمل الحكومة من خلال تشريع القوانين الذي تنظم عملها، حيث تعتمد الحكومة على تلك النصوص كمسوغ لتصرفاتها . وبالتالي فإن أي إصلاح حكومي لا يمكن أن يتم دون أن تقابله تشريعات تساعد على ذلك الإصلاح، بيد أن البرلمان قد يأتي بدور غير متكامل، وهو ما يتحقق عبر تشريعات منقوصة . إهمالاً أو انحرافاً عن واجباته الدستورية أو امتناعاً عن تشريع بعض القوانين لأسباب معينة وهذا يندرج في شبهات فساد التي ترافق العملية التشريعية وعلى هذا الأساس فلو أراد مجلس النواب في العراق القيام بدور أصلاحي جوهري عليه معالجة كل أغفال في التشريعات، والكف عن الامتناع عن تشريع القوانين الواجب عليه تشريعها بموجب الدستور أو بسبب الحاجة لها^٢. سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان تقتضي ظهور تلك التشريعات على قدر عالي من الدقة بما تحويه من نصوص واجراءات للمواضيع التي من المفترض ان تدرج فيها، لكن نتيجة طبيعة الاستحالة في اصدار القائم على التشريع عمل متكامل لأنه صادر عن أنسان لا يتصف بالكمال، فقد يخطئ المشرع في التقدير أو يسهو عن بعض الأحكام، مما ينعكس بالسلب في

^١ عبد الحفيظ علي الشيمي رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا ط دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣ ص ٦٨

^٢ ماجد نجم عيدان الجبوري، شوائب الفساد في عمل السلطة التشريعية (دراسة في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ)، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٠، المجلد ٩، العدد ٣٥، ص ٨.

^٣ عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٢.

أغلب الاحيان على أداء الحكومة^١. الإغفال التشريعي مصطلح حديث على مستوى القانون الدستوري، إذ حاول بعض الفقه كما سنرى في البحث تحديد معناه بوصفه فكرة اعتمدت في ظهورها على اجتهاد الفقه الدستوري. فيرى البعض إن الإغفال التشريعي ينجم عن إغفال جانب من جوانب المسألة محل التنظيم التشريعي دون الإحالة إلى سلطة أخرى أي أن الإغفال التشريعي يتحقق عند مخالفة الالتزامات المنصوص عليها دستوراً، أو أنه لم ينظمها بصورة واضحة أو صريحة كما وردت في نصوص الدستور^٢. وهنالك من أطلق على الإغفال التشريعي تسمية الثغرات القانونية، أي الغياب الكلي أو الجزئي للقوانين، نظراً لإهمال المشرع تنظيم الموضوعات بصورة واضحة أو كاملة عند سنه للتشريع، سواء كان بمناسبة تنظيم الموضوع لأول مرة أو أثناء تعديل القوانين السابقة نتيجة إهمال المشرع للتطورات السريعة التي تحصل في المجتمع. كما أكد الفقه الفرنسي بأن الإغفال التشريعي يتصل معناه بتنظيم القانون لا كما ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد و المعايير العامة للقانون والذي يتمثل في ثغرات تخل في تكامل النظام القانوني وآلياته، أو هو حالة عدم وجود الحلول القانونية التي يتطلبها الدستور بسبب الموقف السلبي للسلطة التشريعية^٣ لذا يمكن تصنيفها في فئة ما يسمى (بالإغفال التشريعي).^٤ والاغفال التشريعي حالة يتولى فيها المشرع تنظيم الموضوع بصورة قاصرة أو غير مكتمل الجوانب، وأيضاً لفكرة السكوت عن تنظيم مسألة ما أو عدم التدخل بالتشريع في موضوع معين

هو ما يسميه الفقه بالإغفال الكلي، فالإغفال التشريعي ينم عن إغفال جانب من جوانب الموضوع محل التنظيم بما يؤدي إلى الحد من فاعليته، دون أن يكون مصحوباً بإحالة التنظيم إلى سلطة أخرى، وينتج بشكل أساسي من إهمال المشرع في تنظيم مسألة معينة كان ينبغي عليه تنظيمها، أو ينظمها بشكل قاصر بحيث يشوبها النقص أو عدم الدقة والوضوح، وبالتالي

^١ رافع خضر مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، ٢٠٠٦، ص ٧٤.
^٢ علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، ٧٢٠٠،

^٣ محمد علي سالم واسماعيل نعمة عبود المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة بابل، المجلد الاول، العدد ٤، ٢٠٠٨ ص ٦٨

فإن الاغفال التشريعي يقصد به تخلي المشرع عن ممارسة اختصاصه التشريعي بما منح له من اختصاص في الدستور لمصلحة سلطة أخرى، أو أنه مارس ذلك الاختصاص بصورة منقوصة أو قاصرة أهماً أو عمداً .

فحين يمارس البرلمان اختصاصه على الوجه الأكمل انما هو تحقيقاً للمصلحة العامة، فليس من المصلحة العامة في شيء أن يتمتع ولو بصورة جزئية تتمثل في إصدار قوانين قاصرة لا تقوى على تنظيم موضوعاتها بالشكل المطلوب، أو بصورة تامة تتمثل في ترك مسائل بدون تنظيم قانوني مدة زمنية طويلة نتيجة أهمال لا مبرر له بما يضر بمصلحة الكافة، وبذلك يكون قد أخفق في ممارسة سلطاته الدستورية، ويعتقد أن الأغفال التشريعي يرجع لعوامل عدة لعل ابرزها غياب السياسة التشريعية، لأن وضع التشريعات التي تحكم مجالات مختلفة يحتاج لوضع إطار عام يكون ناظماً لها ويضمن الاتساق فيما بينها ويحدد سمات الإصلاح المستهدفة، فإنه يجب إن يسبق إعادة قراءة القوانين إيجاد وثيقة تحدد النهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي محل التنظيم، فوضع التشريع يستلزم تحديد فلسفته وحمايته للمصلحة محل التنظيم، وقد يظهر القصور في الاطار القانوني الناظم لإصدار القوانين، فعلى الرغم من وجود نصوص تحدد الاختصاص التشريعي الا انها لا تبين ملامح خطوات القانون^١.

وفي العراق صدرت عدد من القوانين أتم بعضها بالنقص والغموض او الاربك في النصوص، او انها لم تصدر بشأن مسائل كان ينبغي تنظيمها من سلطة التشريع، بيد أنه لم يمارس دوره في معالجتها خاصة وان بعضها ينعكس مباشرة على بناء واداء الحكومة، كالمسائل المتعلقة بتنظيم اللغات الرسمية وبالتحديد في المناطق ذات التنوع القومي والاثني^٢ . فاذا كان اغفال مجلس النواب عن تضمين القوانين بعض الأحكام التي كان من المفترض ان تتضمنها يعد

^١ علي يوسف الشكري التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت. ٢٠١٢ ص ٦٩

^٢ عيد احمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠١، ص ٢٥

بمثابة أمر طبيعي وارد لكن الارادة الحزبية والمصالح الفئوية قد تدفعهم للامتناع عن اصدار تلك بعض التشريعات عن قصد نظراً لكونها لا تنسجم مع هذه المصالح، وهذا اشد وقعاً وخطورة على الاداء الحكومي^١. ويقصد به عدم تنظيم المشرع للموضوعات التي عهد إليه الدستور بتنظيمها وامتناعه عن تنظيمها، أو اتخاذ من تنظيمها ذريعة للانتقاص منها أو التقييد من أثارها بما يؤدي إلى الإخلال بالضمانة الدستورية للموضوع محل التنظيم، أو هو اتخاذ المشرع موقفاً سلبياً من اختصاصه الدستوري بعدم ممارسته كلياً أو جزئياً في حالات معينة أو لأسباب معينة ذهب بعض الفقه للقول بأن الامتناع التشريعي يمثل حالات مختلفة لقصور المشرع في تنظيم الجوانب الكاملة للموضوعات التي كفلها الدستور، حيث نلاحظ بأن المشرع قد يتخلى عن قصد عنها، وبالتالي يعد بمثابة تخلي المشرع عن الامتثال للالتزام دستوري صريح بضرورة التدخل بالتشريع، وعدم التخلي عنه للحكومة في تنظيم شأن معين او حتى سلطة القضاء^٢.

وحالة امتناع المشرع عن تنظيم بعض المسائل بصورة كاملة إلى الحد الذي يفقد النصوص الدستورية فاعليتها يجعلنا أمام امتناع كلي للمشرع عن التشريع، أو تنظيمها عمداً بصورة منقوصة في احد مقوماتها أو في بعض جوانبها، بما يخل بالحماية الواجبة لها وبالصورة التي كان ينبغي أن تكون عليها، وان كان البعض من الفقه يميز بين سوء استعمال السلطة التشريعية لوظائفها، وهو ما يعد عيباً قسدياً في تشريعاتها ويتصل بالأغراض التي يتوخاها المشرع من وراء تبنيه لها، وبين خطأها في تقدير واقعة أو سوء فهمها لأوضاع قام القانون عليها، أو قصد إلى تنظيمها، ذلك أن الخطأ في التقدير بصورة واضحة أو محدودة هو خطأ في تقييم مداخل إصدار القوانين ذاتها، أما الإساءة عند استعمال السلطة فهو الخروج قصداً عن ضوابط المصلحة العامة في خطوات التشريع وتحريفاً لها من خلال أغراض مخالفة للدستور

^١ عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان ديوي للقانون والتنمية القاهرة، دون سنة طبع، ص ٤٧

^٢ محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٧، ص ٥٧.

تخالطها، وهي أغراض يتعين تجنبها بالنظر إلى أن صون الدستور لا يتحقق من دون الالتزام بالأغراض التي تربط قواعده ببعضها، وتضمها إلى بعض في إطار وحدة عضوية تجمعها، ولكن الامتناع ما هو إلا إساءة استعمال للسلطة بشقه السلبي، كما وصف على أنه غياب موضوعات محددة من القانون خلافاً للدستور ينتج عنها فجوة قانونية، فيما إذا تمالى البرلمان في تعسفه من خلال امتناعه عن تنظيم مسائل يخل غيابها بالنظام القانوني بالمعنى الرسمي للكلمة نكون أمام فجوة جوهرية في التشريع^١. ويترتب على الامتناع التشريعي الناتج عن عدم تدخل المشرع بشكل متعمد لممارسة اختصاصه المبين في الدستور والمتمثل بسن القوانين فراغ تشريعي في تنظيم امر من الأمور . مما يسبب الفوضى في العمل الحكومي وعدم وجود ما ينظم حالات أو وقائع في المجتمع، وهذا ينعكس بالسوء على الافراد من جهة وعلى القضاء من جهة أخرى:

أولاً / تأثير الفراغ التشريعي على الأفراد: يأتي في مقدمة ذلك التأثير أن يظن المواطنون أنهم في حل من كل قيد عند ممارستهم لبعض الأنشطة، أو اقتناء بعض الأشياء والمواد أو أتيان بعض التصرفات لا لشيء سوى ان القانون لم يمنع التعامل فيها، فما ليس ممنوعاً فهو مباح فالأصل في الأشياء الإباحة والاطلاق والاستثناء من ذلك هو المنع والتقييد، والسبب هو عدم وجود القاعدة أو النص القانوني المانع أو المقيد أو المنظم، والنتيجة العملية لذلك هي الفوضى وهذا الأثر يبرز فيما يتعلق بالجرائم والعقوبات فعلى الرغم من انتشار جرائم المعلوماتية، إلا ان حالة من الفراغ التشريعي تسود معالجة تلك الجرائم^٢.

ثانياً / تأثير الفراغ التشريعي على القضاء: إذا كانت الوظيفة الأساسية للقضاء هي الفصل في المنازعات المعروضة عليه بمقتضى النصوص القانونية القائمة، فما هو موقف القاضي عندما يجد نفسه امام منازعة لا حل قانوني لها نظراً لغياب القانون الذي يستند عليه بسبب امتناع

^١ محمد فوزي نوبجي، التفسير المنثى للقاضي الدستوري. دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨، ص٧٣

^٢ هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها دار

النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٣٤

المشرع عن ممارسة مهامه لأسباب مختلفة، خاصة وأنه مقيد بضابطين هما فصل السلطات، وضرورة فصله في النزاع من جهة أخرى، وإلا عد مرتكباً لجريمة انكار العدالة، فنجد القاضي مرغم على الاجتهاد وانشاء قاعدة تنطبق على المنازعة المعروضة عليه، على ان هذا الحل يظل حل فردي قد لا ينوي القاضي التمسك به في المستقبل^١. في العراق نجد ان تطبيقات الامتناع التشريعي على نطاق واسع، فمجلس النواب أتبع سياسة الترحيل الفاشل بين الدورات البرلمانية اللاحقة، ومنها ما كان من القوانين الهامة ذات التأثير الخطير على عمل الادارة كقانون النفط والغاز أو عمل مؤسسات القضاء كقانون المحكمة الاتحادية العليا. وحقوق الأفراد وحياتهم كقانون التظاهر السلمي، وقانون الجنسية المزدوجة، والسبب الوحيد في هذا الامتناع هو غياب التوافق السياسي او لان اصدار تلك القوانين يكون ضار بمصالح الأحزاب الحاكمة، وان كانت تلك المسائل طرحت بشأنها مشاريع قوانين إلا انه تم تجاهلها لأسباب سياسية، وإذا كان اداء مجلس النواب على هذا النحو فمن المستبعد ان يكون له دور في اصلاح الاداء الحكومي، بل هو بحاجة للإصلاح قبل غيره، وهذا كله ينعكس على عدم قدرة الادارة على القيام بأعمالها المنوطة بها ما لم يكن هنالك جملة من القوانين التي تكون غطاء لعملها وفقاً للدستور، وهذا كله ينعكس يجعلها تظهر بمظهر المقصر في أداء أعمالها أو تقديم خدماتها للأفراد^٢.

المطلب الثاني: الوسائل اللازمة للإصلاح الحكومي: إن الحديث عن الإصلاح يعني الحديث عن استراتيجية كاملة تعبر عن رؤية وقدرة وبلوغ الهدف والإصلاح في العراق بعد عام ٢٠٠٣ يخص منظومة الحكم، فالمشكلة في العراق هي مشكلة بنيوية بعد أن اثبتت هذه المنظومة عجزها وعدم قدرتها على الإنجاز، كما ان الحديث عن الإصلاح بالآليات الموجودة التي تسير عليها الدولة العراقية، قد يكون وضعه في غاية الصعوبة وبعيدا عن الواقع، ليس المهم أن

^١ افين خالد عبد الرحمن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، بحث منشور في مجلة السياسة الدولية الجامعة المستنصرية، المجلد ٣٠، العدد ١، ٢٠١٦، ص ٤٢.

^٢ حسن تركي، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية. جامعة ديالى المجلد ٥ العدد ١، ٢٠١٦، ص ٦٤.

نضع خطط وبرامج للإصلاح، لكن الأهم أن نضع نصب أعيننا التحديات والمعوقات التي تواجه ذلك، فضلا عن التفكير بوضع الوسائل التي من شأنها أن تعزز تلك الإصلاحات^١.

أولاً: توفير بيئة آمنة ومستقرة لتحقيق الإصلاحات الحكومية: إن ما تم طرحه حول التغيير الجوهري أو الشامل، بنى على تلك التحديات والتهديدات، أو ربما محاولة الدعوى الى الإصلاح والتغيير، والتخلص من سيطرة قادة الكتل السياسية الممثلة بالحكومة، عبر وزراء يعملون لكتلهم أكثر مما يعملون بروح الفريق الواحد على أساس الشراكة الحقيقية لبناء الوطن على الرغم من الظروف غير الطبيعية التي هددت وجوده وكيانه، وإن المتابعة للمعالجة في المشروع الإصلاحي للحيدر العبادي قد مر بثلاث مراحل مهمة يمكن تناولها على الشكل الآتي^٢:

المرحلة الأولى: ما تم طرحه في البرنامج الحكومي المتضمن المحاور الأساسية للأولويات الاستراتيجية التي مثلت أسس العمل للحكومة للمدة (٢٠١٤-٢٠١٨) وعلى الشكل

الآتي:

أ - عراق آمن ومستقر أن توفير بيئة أمنية مستقرة أمرا - أساس لتحقيق أولويات الحكومة الاستراتيجية، وهذا يتطلب بناء جيش قوي قادر على القيام بمسؤولياته بعيدا عن السياسة.

ب - الارتقاء بالمستوى الخدمي والمعاشي: لا بد من تلبية متطلبات المواطن الأساسية في العيش الكريم عن طريق توفير خدمات صحية على وفق معايير عالمية وإيصال الخدمات الأساسية من خلال تحسين نوعيتها من ماء وكهرباء وتطوير نظام الإدارة وقد أحتوى هذه المحور أكثر من سبعين فقرة مهمة وضعت للمعالجة.

^١ رافع خضر اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة بابل ٢٠٠٧، ص ٥٧

^٢ أحمد إبراهيم الورتي - مشاريع الإصلاح في الشرق الأوسط - دار السلام - دمشق - ٢٠١٠، ص ٢٥

ت - التحول لتشجيع القطاع الخاص: لتوفير فرص عمل أفضل وتحمل مسؤوليته تجاه المجتمع وإعادة تقسيم الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص والذي يتطلب مراجعة القوانين والتشريعات التي تنظم العمل بما يؤمن توفر مناخ استثماري مشجع لجلب رؤوس الأموال، فضلاً عن تعزيز الصناعة والتجارة والزراعة والسياحة وتوفير البنى التحتية الضرورية لخلق مصادر إضافية للموازنة العامة للدولة^١.

ث - الإصلاح المالي والإداري: العمل على اصلاح النظام المالي والنظام المؤسساني وتحسين أدائه وتبسيط اجراءات العمل.

ج- تنظيم العلاقات الاتحادية - المحلية: العمل على توزيع الصلاحيات الحكومية بين الإقليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم فضلاً على تفعيل صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، قانون رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨).

المرحلة الثانية: الرغبة في إجراء تعديل وزاري وصفه بالجوهرى، يضم شخصيات (تكنوقراط) وأكد على أنى من منطلق المسؤولية ومستلزمات المرحلة ادعو الى تغيير وزاري جوهرى شخصيات مهنية^٢.

المرحلة الثالثة: تمثلت بوثيقة الإصلاحات الشاملة والتعديل الوزاري - المعايير والآليات التي قدمها رئيس مجلس الوزراء العراقي ٢٠١٦، والتي أكد فيها على كسر طوق الترهل عبر ستة أشهر الماضية ومع تحقيق نجاحات عدة تكللت بتنفيذ سياسات وإجراءات مهمة لكن هناك إشارات نقد ومطالب بتغيير منشود، لاسيما في خطاب المرجعية العليا، فضلاً عن المطالب

^١ أمين عواد، د. المعتصم بالله داود - الإصلاح السياسي والحكم الرشيد دار الحامد للنشر والتوزيع عمان - ٢٠١٢، ص٥٩

^٢ حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - مكتبة السنهوري - بغداد ٢٠١٢، ص٦٥

المشروعة للشعب العراقي في الإصلاح، وأكد أن الوثيقة، خلاصة تنفيذية حول عمل الحكومة وتحسين الإدارة المالية والفريق الاستشاري الطوعي^١.

ثانياً: مكافحة الإرهاب في العراق: تعد الإرادة السياسية متغيراً رئيسياً في استئصال الإرهاب، والذي يتأتى عبر الركون إلى معالجة عميقة وجذرية لأسبابه تشارك في أعدادها جهات سياسية فاعلة، بعد أن تصدر المصدر المشهد الداخلي والإقليمي موجات من عمليات العنف، ارتبطت بتنظيمات مسلحة، أعقبها السيطرة على أجزاء واسعة من البلاد، وتأسيساً على ذلك فإن دحر الإرهاب يتطلب إتباع نهج يتسم بالمثابرة والشمول تتضافر به جهود جميع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في منع التهديدات الإرهابية وعزلها وأضعافها. وكثرة الإرهابية التي تشنها قوى الإرهاب والتطرف على المدن مستهدفة التجمعات البشرية الإثارة القتل والرعب والخوف بين أبناء المجتمع^٢.

وبعد انتصار القوات الأمنية من جيش وحشد شعبي وجهاز مكافحة الإرهاب على قوى الإرهاب والتطرف (داعش) أصبح العراق أمام تحدي جديد ألا وهو تحدي البناء والاعمار وعلى الأصعدة كافة وهنا لا بد من توفر استراتيجية شاملة لإعادة البناء تأخذ على عاتقها النهوض بالواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي العراقي للخروج من هذه الازمات التي أخذت وقتاً طويلاً: من حياة الشعب العراقي واستقراره وسعادته . وهنا لا بد من اتخاذ استراتيجية ذات معايير وطنية خالصة تجعل من قضية استقرار العراق داخلها وخارجها أمراً ضرورياً لا بل هو من الاهداف القومية العليا التي تمس أمن واستقرار البلاد بشكلها العام^٣.

ثالثاً: الحزم الإصلاحية: تتمثل خطورة انتشار الفساد المالي والإداري وتأثيره في مختلف نواحي الحياة ومساسها بمعيشة وأمن المواطن، كونه بوابه افساد وأفشال أي جهد يمكن أن يسهم في

^١ مها بهجت يونس المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين – بيت الحكمة – بغداد – ٢٠٠٨، ص ٤٦.

^٢ عبد الحميد متولي - الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٨٦، ص ٥٨.

^٣ عماد عبد الرزاق الشيخ - الفساد والإصلاح منشورات اتحاد الكتاب العرب دمشق - ٢٠٠٣، ص ٦٨

معالجة المخاطر والتحديات، وهو ما يؤكد بأن مكافحة الفساد تعد مدخلاً رئيساً ومهما في معالجة التحديات التي يواجهها العراق، وتم التشديد على ضرورة ملاحقة الفساد والقضاء عليه، إذ أشار بهذا الخصوص إلى أنني لن اتهاون في ملاحقة الفساد والفاستدين لحين القضاء عليهم^١.

رابعاً: مكافحة الفساد: بعد الفساد من أخطر المشكلات التي تواجه الدولة العراقية وهنا علينا أن نميز بين موظفي الدولة ومكافحة الفساد والآخر محاكمة المفسدين. وربما قد نجد أن مكافحة الفساد قد يتقدم على الموضوع الثاني أي علينا أن نحسن الدولة العراقية أمام الفساد من خلال مجموعة من الإجراءات لغلق الأبواب والنوافذ التي ينفذ منها الفساد يمكن القول: أن أسوأ شيء في مكافحة الفساد، هي الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد وهي كثر، عندما تمسك بشخص مشهور بالفساد وعليه ملفات فساد مهمة، ولكن تجد بعد حين ان هذه القضية الجرمية عقوبتها ربما الحبس (ثلاثة شهور) مع وقف التنفيذ، وكان محور مكافحة الفساد التي تضمنتها الحزمة الإصلاحية الأولى تحت إشراف لجنة عليا لمكافحة الفساد تتشكل من المختصين وتعمل بمبدأ من أين لك هذا، ودعوة القضاء الى اعتماد عدد من القضاء المختصين فيها ومحاكمة الفاسدين والتأكيد على مكافحة الفساد من خلال وضع آليات وأهمها^٢:

- تفعيل دور مجلس مكافحة الفساد، ويتولى السيد رئيس الوزراء رئاسته، وإطلاق حملة من أين لك هذا الى جانب مهام المجلس الأخرى، وبالتعاون مع القضاء. تنشيط دور المؤسسات الرقابية والكشف عن المفسدين ووضع معايير التقييم أداء المؤسسات الرقابية ويقضي ذلك، تفعيل دور هيئة النزاهة الوطنية، وإعادة النظر في مكاتب والمفتشين العموميين والتركيز على المهام الأساسية لمكاتبهم بما يقضي ذلك من ترشيح هذه المكاتب، وإيقاف الترهل فيها، من أجل تكون فاعلة، وفتح ملفات الفساد السابقة والحالية تحت إشراف لجنة عليا تتشكل من المختصين،

^١ كمال طلبة المتولي - الإصلاحات الدستورية والتشريعية المرتقبة في مصر - دار النهضة العربية القاهرة - ٢٠١١،

ص ٨٦

^٢ علي محسن مهدي الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي، دار الرواد بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٨

ودعوة القضاة الى اعتماد عدد من القضاة المختصين للتحقيق فيها ومحاكمة الفاسدين، ووضع سقف زمني لحسم قضايا الرقابة وكشف الفساد والاعلان عنها طبقاً للقانون^١.

المبحث الثاني: آلية العمل الحكومي للإصلاح : إن الحكومة العراقية وجهودها الإصلاحية تجابهها مشاكل جمة أهمها الصراعات الحزبية وغياب الديمقراطية الداخلية في هذه الأحزاب والفساد المتجذّر فيها وعدم وضوح السياسي والايدولوجي لبرامجها. وإزاء ذلك، لا بد من البحث عن تطلعات إصلاحية تؤدي إلى وضع وإقرار الإجراءات العملية التي تساهم في تطوير العملية الديمقراطية، وبالتالي خلق حياة سياسية فاعلة، تضع هؤلاء أمام الأمر الواقع، وتفرض عليهم التجاوب والرضوخ للدعوة إلى تحقيق الإصلاحات السياسية والإدارية، وتطوير نظامنا الإقتصادي، وإرساء تحقيق التنمية والعدالة والمساواة، وبالتالي إلغاء النظام الطائفي. وإن الإصلاح الإداري سواء أكان شاملاً أم جزئياً، يقوم أساساً على تحديد المشاكل وتحليلها ومعالجتها بالوسائل والطرق المناسبة، ويعتبر الإصلاح والإدارة العامة توأمين انفصام بينهما، وإذا انفصلا كانت كارثة النّحجر والتّصلّب والجمود وتفاقم المعضلات، إذ لا يمكن النّظر للإدارة دون النّظر للإصلاح الإداري، فهو مرافق لها، وهو عملية دائمة ومستمرّة، ينهض بها من كبوتها وجمودها وشيخوختها، ويعمل على تكييفها وتطورها بما يخدم مصلحة المجتمع الذي يعتبر المسؤول الأول والأخير عن محاسبة كل من الإدارة والموظف، حيث تعترض جميع الإدارات العامة مشاكل عديدة تختلف باختلاف تركيب وتنظيم أجهزتها وعلاقتها ببيئتها وبالسلطة السياسية^٢. بناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سنتناول الحد من الفساد الإداري في المطلب الأول ومن ثم سننتقل للحديث عن الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المطلب الثاني.

^١ مصدق عادل طالب – قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والافاق المستقبلية – مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٨، ص ١٦

^٢ بربر كامل، الإدارة العامة في لبنان، التحديثات والإصلاح، دار المنهل اللبناني، لبنان، ٢٠٠٦، ص ١٢٢.

المطلب الأول: الحد من الفساد الإداري بما أن للفساد الإداري آثاراً ضارة على الأفراد والجهات الإدارية والمجتمع، وبما أن الممارسات المنجرفة والفايدة تعرقل وتُعيق جهود التنمية، فإن هذه الظاهرة الخطيرة توجب أن نَقِفَ إزاءها بكل حزمٍ وأن نتصاغر الجهود لِعَرَضِ تحجيمها وتقليل آثارها السلبية. يمثل الفساد تحدياً خطيراً في وجه التطور والتنمية، فهو يضعف القدرة المؤسساتية للدولة لأنه يؤدي إلى إستنزاف مصادرها، وتغييب قيم الديمقراطية والمساواة والعدالة فيها، لذا تسعى الدول ومنها العراق إلى حشد الجهود لمكافحته، ويمكن حصر أهم جهود العراق في تحقيق الإصلاح في الآتي^١:

أولاً: الجهود التشريعية سعى المشرع العراقي إلى البحث في العيوب التشريعية والقصور المؤسساتي الذي يتطلب التعرف على جوانب الفشل والاختفاق والعمل على تلافيتها وإزالتها في المنظومة التشريعية، ومن أهم ما قدمته السلطة التشريعية في هذا المجال ما يلي:

١ - إنشاء جهات فعالة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق:

بادر المشرع العراقي إلى إنشاء جهات فعالة لمكافحة الفساد الإداري ومن أبرز وأهم هذه الجهات إلى جانب القضاء العراقي - في مواجهة هذا الفساد هي: ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكتب المفتش العام، ولا بدّ من القول أنّ نجاح الهيئات المختصة بمكافحة الفساد يحتاج إلى مجموعة من المتطلبات أهمها: استقلاليته وتوافر الإرادة السياسية لدى القيادات بضرورة نجاحها، ووجود قانون يمنحها من الصلاحيات ما يساهم في تحقيق أهدافها إلى جانب اختيار الأشخاص ذوي المصداقية وعلى درجة عالية من النزاهة لتولّي مناصب قيادية فيها، ولا تخفى الحاجة إلى تشريعات مساندة مثل: قانون الكسب غير المشروع، وقانون الدّمة المالية

^١ حسن لطيف الزبيدي، الحكم الصالح في العراق "نحو إطار إصلاحي"، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٢.

والإفصاح لدى كبار المسؤولين وعقوبات رادعة ومشددة على من يتدخل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة أو يرتكب فعلاً من أفعال الفساد أو يساهم فيه^١.

٢- سن تشريعات تعزز النزاهة والشفافية عملت السلطة التشريعية في العراق على سن تشريعات تساهم في تحقيق الإصلاح من قبل التشريعات الخاصة بنزاهة أعضاء البرلمان والمسؤولين الآخرين في الحكومة، وضمان أن التشريعات الخاصة بالمراقبة ملائمة وكافية لضمان الشفافية ومحاسبة الحكومة، ويبرز في هذا المجال دور الذي تلعبه لجنة النزاهة في مجلس النواب العراقي. لا شك في أن الحاجة ماسة إلى وجود تشريعات إدارية هادفة تواكب التطورات الإدارية الحديثة في العالم المتقدم وتتناول جميع نشاطات الدولة بما في ذلك التغيير في المفاهيم والقيم والاتجاهات والتصرفات وفي الأخذ بعناصر الإدارة الحديثة. والتشريع هو الأساس الذي يوضح العلاقة بين الموظف والدولة ويحدد واجبات الموظف ومسؤولياته وحقوقه بأسلوب تراعى فيه الدقة والوضوح والشمول وحسن التبويب والانجاز ومن المؤكد أن الإصلاح يتطلب إرادة سياسية، لكن الإرادة السياسية مع كونها عاملاً حاسماً، إلا إنها ليست كافية، فحينما يعلن المشرعون عزمهم على مواجهة التحديات الهائلة المتمثلة في مكافحة الفساد، فإن الحكومات في حاجة إلى أدوات لتحويل هذا الالتزام إلى عمل والعمل إلى نتائج^٢. وتشكلت هيئة تسمى هيئة النزاهة والتي يعبره البعض بالسلطة الرابعة لما لهذه الهيئة استقلال في مواجهة الحكومة^٣.

ثانياً: وضع استراتيجية لمكافحة الفساد والإصلاح تماشياً مع التدابير الواجب اتخاذها تطبيقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صدر الأمر الديواني المرقم (٩٩) في ٣٠-٥-٢٠٠٧ بتأسيس المجلس المشترك لمكافحة الفساد برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء وعضوية رؤساء: (مجلس القضاء الأعلى وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة) ومنسق رئيس الوزراء للشؤون

^١ المرجع نفسه، ص ٢٥.

^٢ سردار كاكه أمين ناكو، الإصلاح الإداري المعوقات والحلول، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢٢٢.

^٣ احمد خورشيد حميدي، محمد مظهر ناصر، النظام القانوني لهيئة النزاهة، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، السنة ٢٠١٦، المجلد ٥، العدد ١٩، الجزء الأول، ص ٣٣.

الرقابية وممثل عن المفتشين العموميين الذي تم الغائه في عام ٢٠٠٩، وإستهدف المجلس التنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد الممثلة في هذا المجلس، لضمان توزيع الادوار فيما بينها، وتقديم التوصيات والمقترحات بشأن التشريعات والاجراءات والانظمة المناسبة^١. كما وضع المجلس المشترك لمكافحة الفساد في العراق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من ٢٠١٠ - ٢٠١٤ والتي تضمنت خطة لإصلاح إداري وقانوني ومالي واقتصادي واسع ولتكون بمثابة خطة شاملة ومفصلة ودليل عمل لمواجهة الفساد في كافة مستوياته وأصبح للعراق خطة خمسية للإصلاح الإداري للفترة ٢٠١٤ - ٢٠١٨ بعد مصادقة مجلس الوزراء العراقي على إطار عمل وخريطة طريق الإصلاح الإداري في جلسته الاعتيادية المنعقدة في ٢٤ أيلول ٢٠١٣، وقد تضمنت خارطة الطريق الرؤية الوطنية للإصلاح والاهداف الاستراتيجية والتدخلات الرئيسية خلال السنوات الخمس القادمة، حيث تسعى خارطة العراق إلى الاسهام الفاعل في تحقيق رؤية الإصلاح المتمثلة في الوصول إلى " إدارة عامة تمكّن الدولة من أداء دورها وإدارة مواردها وتقديم خدماتها للمواطنين بكفاءة وفاعلية بما يحقق التنمية المستدامة". كما حدّدت الخريطة تسعة مداخل للإصلاح الإداري وهي: إصلاح المنظومة القانونية وقوانين الوظيفة العامة، وتحديث الإدارة المالية، وتعزيز أجهزة ونظم الرقابة الداخلية، وتطوير النظم وتبسيط اجراءات العمل، وتعزيز الحوكمة الالكترونية كوسيلة لتحقيق الفاعلية والشفافية، وتجهيز البنى التحتية اللازمة للإصلاح، وتنمية الموارد البشرية وإدارتها، وتعزيز وتهيئة القيادات الإدارية وتعزيز اللامركزية الإدارية . كما وإن الحكومة العراقية (الأمانة العامة لمجلس الوزراء دائرة شؤون المواطنين والعلاقات العامة) تمكّن من تنفيذ برنامج حكومة المواطن الالكترونية، بموجبه يقوم المواطن باختيار الجهة لتقديم الطلب من بين (٥٦) جهة رسمية تتضمن (الرئاسات الثلاث، الوزارات، المحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة) والتي بدورها ترتبط إلكترونياً ب (٤٥٠) مؤسسة فرعية قابلة للزيادة، ومن خلالها يتمكن المواطن من تقديم الطلب والشكاوى

^١ احمد هاشم الصفال، ظاهرة الفساد الإداري، الطبعة الثانية، مكتب المفتش العام وزارة التجارة، العراق، ٢٠١٠، ص ١٢٣.

ومتابعاتها. فهي بوابة لخدمات أفضل، وله أهمية كبيرة في القضاء على الروتين الإداري وتبسيط الاجراءات في المعاملات الحكومية ومراجعات المواطنين والحد من الفساد الإداري^١. وأكدت هيئة النزاهة العراقية في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٦ بإيقاف هدر واسترجاع أكثر من (٢,٥) ترليونين ونصف الترليون دينار، واستصدار ثلاثة آلاف أمر قبض وإحالة (٢٥١٢) متهماً إلى القضاء بقضايا الفساد منهم (١٦) وزيراً ومن هم بدرجتهم من الوزراء السابقين والحاليين، حيث صدر بحقهم (٢٢) قراراً بالاحالة، وبلغ عدد المحالين على القضاء من ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العامين (١٢٧) متهماً وصدر بحقهم (١٩١) قراراً بالاحالة^٢.

ثالثاً: تفعيل دور المؤسسات غير الحكومية المحلية في الإصلاح ومكافحة الفساد:

يستدعي تحقيق الإصلاح تكاتف الجميع، لأمؤسسات الدولة فحسب، فمن المهم تدخل المواطنين ومشاركة المجتمع والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وهذه المشاركة هي إحدى المسائل الحاسمة والاساسية لتحقيق الإصلاح وهذا ما تؤكدتها المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاءت تحت عنوان (مشاركة المجتمع)^٣.

ويفضل الآليات التي تضمن ذلك، بتمكين المجتمع من مراقبة اعمال المؤسسات العامة وفقاً للقوانين والانظمة التي تنص على ذلك، بما فيها مراقبة استعمال الموارد العامة لغرض التنمية الاجتماعية، وفي هذا السبيل حاول العراق تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني ووسائل

^١ سردار كاكه أمين ناكو، الإصلاح الإداري المعوقات والحلول، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

^٢ غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٤، ص ٣٣٨.

^٣ ينظر في تفاصيل ذلك: المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: "١ - تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود امكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الاهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإنكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثل من خطر وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ - تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها.

ب - ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات.

ت - القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

ث - إحترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها".

الإعلام والاحزاب السياسية، وتعزيز جهودها لتحقيق الإصلاح^١. وفي إقليم كردستان العراق حول مواجهة الفساد والاحرازات القضائية، قامت هيئة النزاهة في إقليم كردستان بالتعاون مع مجلس الوزراء ومؤسسة ويست مينستير البريطانية للديمقراطية وشبكة منظمات المجتمع المدني بكتابة مشروع الاستراتيجية الوطنية لمواجهة الفساد في الاقليم وتمّ تحديد مدة خمسة أعوام لتنفيذ هذه الاستراتيجية، وتتألف المحاور الرئيسية لهذه الاستراتيجية من الوقاية من الفساد، والشفافية، وتطبيق القوانين والمراجعة القضائية بالإضافة إلى التوعية التربوية والتدريبات المستمرة والمشاركة المجتمعية والتعاون مع المؤسسات والمنظمات الدولية^٢. وحول ملقات الفساد والجهود الاصلاحية في مواجهته، نجد أنّ أنشطة هيئة النزاهة قد ازدادت خلال عام ٢٠١٦، حيث استلمت الهيئة (٢٢٩) معلومة حول الفساد بالإضافة إلى (١٥٦) اخبارية تتعلق بالفساد، ومن مجموع كل ما تمّ التوصل إليه من قبل الهيئة تحوّلت (١٩١) حالة منها إلى دعوى جزائية و (١٣٨) ملف مازال تحت التحقيق و (٥٠) حالة أخرى تم تحويلها إلى المحاكم. وفي المحصلة صدرت احكام قضائية بحق (٣٦٢) شخصاً من اعتقال وإحضار إلى المحكمة للاستجواب، ومن هذه النسبة نفذت الاحكام في (٣٠١) حالة، وقد عمل الخط الساخن بين المواطنين وهيئة النزاهة في هذه الفترة عملاً جاداً ونشطاً وقام المواطنون بالمشاركة في هذا الخط لمواجهة الفساد، كما تمّ اتخاذ العديد من الاجراءات القانونية والقضائية حول الصّكوك البنكية والمشاكل المتعلقة بالاستثمارات. وفيما يتعلّق بالتجاوز على الاملاك العامة، تمّ تشكيل لجنة خاصة من المدّعين العامين في محافظات إقليم كردستان لمراجعة وجمع المعلومات المتعلقة بالتجاوزات على أملاك الحكومة، ومع بدأ عمل اللجنة تمّ التحقيق مع اكثر من (٢٠) مسؤولاً من اصحاب الدرجات العسكرية والمتنفذين وتمّ رفع التجاوزات عن مئات الدونمات من الأراضي الزراعية، كما تمّ اعتقال كافة المسؤولين الإداريين والذين كانوا شركاء لهم في هذه التجاوزات وأحيلت

^١ جان العليّة، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٩، ص ١٨٠.

(٣) سردار كاكه أمين ناكو، الإصلاح الإداري المعوقات والحلول، مرجع سابق، ص ١٥٢.

ملفاتهم إلى القضاء وتمّ إبعادهم من الوظيفة^١. أما حول عقود المساطحة، فقد تمّ إعادة الكثير من الأراضي الممنوحة بالمساطحة والتي لم تقام عليها المشاريع المزمع انشاءها في الوقت المحدد والقانوني، وتمّ إبلاغ جميع المؤسسات المعنية في حكومة إقليم كردستان من قبل رئاسة الاقليم بكتب رسمية على عدم السّماح بتحويل عقود المساطحة إلى عقود استثمار، وعدم السّماح بتملك اراضي مشاريع المساطحات لمتعاقديها وغيرها من الخطوات العملية الإصلاحية. ومن الجدير بالذكر أنّ أولى الخطوات الاساسية للإصلاح الإداري هي عملية تقييم الاداء التي تبدأ بجمع البيانات والمعلومات اللازمة من جميع القطاعات العامة المعنية، بأخذ عينات من ذوي العلاقة، مدراء ورؤساء اقسام وموظّفين، بالإضافة إلى أخذ عينات من المراجعين والمتعاملين مع الوزارات والدوائر ليصار إلى تحليلها وتحويلها إلى معلومات وخطط ممنهجة للاستفادة منها وهو ما تقتقر اليه برامج الإصلاح ومكافحة الفساد في العراق والتي تتّسم ا عموماً بالعشوائية في رأينا وهو ما تلمّسه من غياب أثر لاستراتيجية متكاملة ومنسجمة للإصلاح، من هنا فلزال العراق يشغل المراتب الأولى في سلّم الفساد^٢.

المطلب الثاني: الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية: إن الإصلاح بشكل عام، ولا سيما الإداري منه، مرتبط بتطوير العملية الديمقراطية التي تركز على قوانين إنتخابية عصرية إلا أن ذلك لا يمكن أن يتحقق بالشكل المطلوب في أوضاع اجتماعية سيئة، كالفقر والجهل. ولذلك، لا بد من تعزيز التنمية، ولا سيما الاجتماعية والاقتصادية منها، بمعنى أن الوعي الشعبي والوفرة يدفعان نحو النمو والتطور الاجتماعي الإيجابي باستمرار، ومعنى ذلك أنه لا بد من تهيئة الظروف، وجعلها مؤاتية لتحقيق هذا الأمر، وإن لجهة تجاوز المعوقات الإقتصادية واعتماد سياسة تنموية شاملة، أو لجهة تجاوز المعوقات الاجتماعية، سواء كانت طائفية أم عائلية أم شخصية موروثية أم متولدة من تفاعلات سلبية ينتجها الواقع بصورة تلقائية أو من

^١ أحمد سبهان أحمد، أثر الشفافية والرقابة على الإصلاح الإداري، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية اللبنانية، لبنان، ٢٠٢٠، ص ٩٠.

^٢ سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، (دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية)، بغداد: دار الدكتور للعلوم، ٢٠٠٨، ص ١٥.

خلال بلورة تصوّر أدائي مجدّ يفعل الأداء على صعيد الإدارات العامة، يكون مبنياً على تحديثات في الممارسة السياسية، والتي تأخذ بأيدينا نحو مشاركة أوسع في الحكم وتداول السلطة، وبناء الدولة المدنية الملتزمة بقضايا مواطنيها وشعبها، على غرار دول العناية ذات الأنظمة الديمقراطية الليبرالية، أو عن طريق تقديم بعض الحلول العملية والمقترحات التي تشكل مرحلة إنتقالية على طريق الإصلاح كخصخصة المرافق التي يصعب التحكم بها ()، في واقع الحال وبرغم كل الجهود التي بذلت، هناك مُعيقَات تُعَرِّضُ وجودَها عندَ الشروع في تنفيذ خطط وبرامج الإصلاح الإداري. من هذا المنطلق سنتناول الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على النحو الآتي:

أولاً: الإصلاحات السياسية تقوم الحياة السياسية الفاعلة في الدول الحديثة على المنافسة الحرة بين الأحزاب السياسية، وعلى توزيع الأدوار بين السلطات على أساس التوازن والتعاون فيما بينها من جهة، وعلى سيادة القانون، والإحتكام إلى الديمقراطية من جهة أخرى، كما تقوم على إرساء علاقة متوازنة بين السياسة والإدارة. كما تضمن نظم الحكم الديمقراطية في الدول المتطورة التغيير السلمي في المجتمع بما تفسحه من مرونة في الإستجابة للرأي العام وإتاحة الفرصة للتعبير عن الآراء المختلفة، وهي تؤدي بالتالي إلى تضيق الفجوة بين التغيرات السياسية والاجتماعية المصاحبة لها^١، حيث نعود للتأكيد أنه من الضروري السعي الجاد لزرع الفكر الديمقراطي الهادف لتأمين المصلحة العليا للدولة والابتعاد من قبل غالبية المجتمع عن أسلوب التبعية المحاصصة والسكوت، وعلى هذا الأساس سنعالج نقاط الإصلاح السياسي وفق الآتي:

أولاً: تطوير العملية الديمقراطية وتفعيل الحياة الحزبية: قامت الديمقراطية أصلاً على أساس المبدأ الداعي إلى محاربة الحكم المطلق، والإستئثار بالسلطة من دون مشاركة المواطنين، ومنع الإعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، فالديمقراطية هي ممارسة الحكم باسم غالبية الشعب

^١ محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطور الإداري، معهد الإدارة العامة، سلطنة عمان، ٢٠١٣، ص ٨٩.

المعبر عن إرادته بالاقتراع العام فالذين يمارسون الحكم والسلطة بكل أنواعها وأشكالها هم الأشخاص الذين يتم اختيارهم من قبل الشعب بعيداً عن أي ضغط أو إكراه، وعليه، فإن قادتنا السياسيين هم أفراد منا نختارهم في انتخابات عامة، ويتوقف بقاؤهم أو ذهابهم على إرادتنا، حيث نمارس اليوم الحكم الذاتي ممارسة ديمقراطية، هذا من حيث الشكل، أما من حيث الواقع فإننا نختار أمراء للطوائف من خلال الاصطفافات الطائفية والعائلية العمياء^١. وإن فعالية النظم الديمقراطية، ولا سيما في الدول الحديثة، تتمثل في شرعية السلطة التي تنبع أن الحكام يجيئون بالإدارة الشعبية الحرة إلى حد كبير، أي بالانتخابات التي تسمح بإعادة تشكيل القوى السياسية على أساس أكثرية تمثل الإرادة الشعبية العامة، وهنا، تعني الديمقراطية "حكم الشعب من قبل الشعب من أجل الشعب". وتعد الديمقراطية جزءاً أساسياً من ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص على المساواة في الحقوق بين الشعوب وبأن لكل منها الحق في تقرير مصيره... وعلى تعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، وبلا تمييز وللتأكيد على ذلك، صدر عن الجمعية العامة القرار رقم ٥٥/٦٩ تحت عنوان: تعزيز الديمقراطية وتوطيدها، ويتم ذلك بوسائل عديدة، منها: "تعزيز التعددية وتعزيز وحماية واحترام حقوق الإنسان... وتعزيز سيادة القانون... وإقامة تعزيز وصون نظام انتخابي يكفل التعبير عن إرادة الشعب تعبيراً حراً ونزihاً عن طريق انتخابات حقيقية بحرية... وإنشاء وتحسين الإطار القانوني والآليات اللازمة، لتمكين جميع أعضاء المجتمع المدني من المشاركة في تعزيز وتوطيد الديمقراطية.. وتعزيز الديمقراطية بواسطة الحكم الصالح... وتدعيم الديمقراطية بتعزيز التنمية المستدامة... والتلاحم والتضامن الاجتماعيين" إزاء ذلك، يمكن القول: إن الديمقراطية بعداً عالمياً، وهي قيمة إنسانية أساسية، حيث تمثل أصدق تعبير عن ممارسة الحرية، كما تلعب دوراً في التنمية البشرية،

^١ عامر خياط، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الدار العربية للعلوم، لبنان، ٢٠٠٠، ص ٨٨.

وتحقيق العدالة والمساواة من جهة، وتحقيق النمو الاقتصادي والتطور وتعزيز الإنصهار الوطني والعيش المشترك من جهة أخرى^١.

ثانياً: التزام السلطة السياسية بتأمين المناخ المناسب للإصلاح إن التزم السلطة السياسية بتوفير المناخ المساعد للإصلاح والتنمية يقتضي قيام الدولة بوظائفها، وإرساء علاقة متوازنة بين السياسة والإدارة، وذلك من خلال التزامها بفلسفة الإصلاح، على أن يكون مداها شاملاً ومتوازناً، ويتناول جميع الأجهزة، والمؤسسات كافة، وعلى مختلف الصعد، بحيث يتم التطرق من خلالها إلى مكامن الخلل أو العراقيل المختلفة التي تعوق حركة الدولة كمؤسسة، ولا سيما ما يتعلق بالعلاقة المشتركة بين الإداري والسياسي في عملية الإصلاح وهذا يتطلب إدارة حديثة فاعلة ومرنة وقادرة على تأمين الإنماء الشامل وتحقيق الإنصهار الوطني والتقيد بمبادئ الحكم الرشيد ما يؤدي إلى محاصرة الفساد والقضاء عليه وإذا شاءت الدولة أن تكون هذه السياسة خطها العملي، فالعمل الإصلاحي يصبح أقل صعوبة ولا يخلو من بعض الاعتراضات من الطبقة البيروقراطية المهيمنة على شؤون الإدارة التي لا تتقبل فكرة التغيير بكل سهولة، أما إذا كانت هذه السياسة غير واضحة وغير محددة وغير قابلة للتطبيق، فإن الإصلاح يبقى مجرد طروحات فكرية، وتبقى دراسته مجمدة في الأدراج^٢.

ثانياً: الإصلاحات الاقتصادية

إن العمليات الإصلاحية التي تتناول الإدارة العامة يجب أن تقوم على توصيف الواقع في الدرجة الأولى، بهدف التعرف على جوانب القوة والضعف فيه، ومن ثم العمل على ترقيب المتغيرات، ولا سيما الاجتماعية والاقتصادية التي يمكن أن تنعكس على مسار هذا الواقع بحسب الزوايا التي يتم رصد الموضوع أو التحولات من خلالها. وعندئذ يتحوّل الدور إلى اتخاذ

^١ سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، (دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية، مرجع سابق، ص ٦٥.
^٢ دريد كامل آل شبيب، تطوير إدارة مالية الدولة لترشيد الاتفاق والحد من الفساد، بحث منشور في كتاب (الإصلاح والتطوير الإداري في الوطن العربي)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، ٢٠١٠، ص ٣١٢.

القرار القائم على الدراسات العلمية وملاحظة البدائل واختبارها وملاحظة سلبياتها وإيجابياتها بصورة ترجيحية يعالج الأمر من خلالها^١.

وهذا يقتضي تحسين الأداء الإداري ومعالجة الانحراف والفساد على صعيد الإدارة العامة لمواجهة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة من جهة، والعمل على تحقيق النمو الإقتصادي باستمرار من جهة أخرى. كما يقتضي الأمر أن تترسخ قنوات الإصلاح بشتى الطرق التي تؤدى إلى إرسائه على الرغم من تعدد هذه الحلول والمقترحات التي يمكن من خلالها معالجة الوضع، والإصلاح بكل ما يقتضيه الأمر من إعداد وتنسيق خارج إطار الروتين الذي هيمن على مسار الإدارة، ما أعاق النمو الإقتصادي. يشكل الحكم الرشيد اليوم منارة للمجتمعات الحاملة بالإصلاح والتنمية الشاملة، ويتمثل ذلك في اعتماد السلطة السياسية إدارة موارد المجتمع وتنظيم شؤونه، وتحقيق العناية والرفاه لأبنائه، وذلك من خلال اعتماد سياسة تنمية شاملة ترتكز على رؤية تستشرف المستقبل، وتضع حلولاً ملائمة. وهذا يستوجب وجود الدراسات والإحصاءات الواضحة والشاملة، سواء على مستوى القطاعات أم المناطق، على قاعدة تقديم الأهم على المهم ملتفتين إلى ضرورة تأمين حد كبير من مشاركتهم الفعالة، بالإضافة إلى إحراز الرضى والقبول والمرونة في الإستجابة من الجميع. وهذا يتطلب إعداد التخطيط الإقتصادي الشامل على الدوام، لتحقيق الإنماء الشامل، لأن المستوى الإقتصادي يحتل من دون شك أهمية خاصة في العملية الإصلاحية والتنمية المتوازنة والمستدامة.

ثالثاً: الإصلاحات الاجتماعية هناك العديد من العوامل والظواهر الاجتماعية التي تساهم في تكريس الانحرافات الإدارية وتشعب الأزمة العراقية، وتفاقمهما وهي تتجلى في التفاوت الخطير بين طبقات المجتمع، وبسبب الفساد المنظم، نجد أن قسماً لا يستهان به من الشعب يعيش دون مستوى الفقر، وبالمقابل، نرى الأغنياء يزدادون غنى. وهكذا، تعقدت المشكلة الاجتماعية في ظل تجاذبات سياسية ودينية غير مسؤولة من جهة، وغياب أي رؤية إصلاحية تنمية للسلطة

^١ فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم - الآثار وسبل المعالجة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣، ص ٣٣٣.

الحاكمة من جهة أخرى، ولا سيما ما يتعلق بالتنمية البشرية والقطاعات المنتجة على مستوى الأرياف^١. إن الإصلاح، والتحديث والتغيير والتطوير كلها عناوين تشير إلى المستقبل والحكم الصالح إلا أن تحقيق الأهداف المتوخاة منها لا يعتمد على العملية البيروقراطية فحسب، وإنما يتطلب حركة مجتمع برمته. وشرط نجاحه أن يشارك فيه المثلث الوطني المتمثل بالدولة كراعية وناظمة و المجتمع المدني كشريك ومساهم، والقطاع الخاص كجزء فاعل من هذا المجتمع، ولكن المؤسف أن حركة المجتمع في العراق تتمثل في نظام اجتماعي يرتكز على العقلية السياسية المتحجرة، والعشائرية والعائلية البالية ويقوم على الفردانية والتسلط والاستبداد، حيث تحتكر السلطات هيئات طائفية ديكتاتورية، ينتقي بوجودها المواطن المتحرر الذي يعبر عن شخصيته وحقوقه، ويمارس دوره الإنساني عن ضغوطات بيئته الاجتماعية التي انتمى إليها قصراً بالولادة، والجغرافيا كما يصعب وصول قيادات من أصحاب النوايا الحسنة إلى المراكز القيادية الإدارية والسياسية^٢. إن الإصلاح الإداري عمَل شاق وعسير في بعض الأحيان، فعلى الرغم من صدق نوايا الدول في سعيها لتحقيقه، فإن الظروف الاجتماعية تخلق بيئة تجعل السلطة السياسية في هذه الدول تعيش في صراع غير متكافئ مع الزمن في مُحاولاتها للاستجابة لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم، ولكن هذه الجهود تصطدم بمُعوقات عديدة يأتي على رأسها المُعوقات التي يعود أصلها إلى العوامل السياسية، باعتبار أن السلطة السياسية هي مصدر لكل الخطط والبرامج التنموية، بما في ذلك خطط وبرامج الإصلاح الإداري^٣.

الخاتمة: في ختام دراسة الإصلاح الحكومي في العراق بين الوثيقة الدستورية والفكرة القانونية السائدة، يتضح أن التحديات التي تواجه الإصلاح تتطلب توازناً دقيقاً بين النصوص القانونية والأطر الدستورية من جهة، والفكرة القانونية السائدة التي تعكس التقاليد والممارسات الاجتماعية

^١ فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مؤسسة الرسالة العالمية، بيروت، ٢٠١١، ص ٨٨.

^٢ معتز سلام طيار العجمي، مكافحة الفساد الإداري والمالي في التشريعات المقارنة، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢١، ص ٨٧.

^٣ مروان القطب، الفساد الإداري ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه، مجلة الحياة النيابية، العدد ٩٩، لبنان، ٢٠٠٧، ص ٣١٢.

والسياسية من جهة أخرى. الوثيقة الدستورية تمثل إطارًا قانونيًا مهمًا يسعى إلى ترسيخ مبادئ الديمقراطية، سيادة القانون، وحقوق الإنسان. ومع ذلك، يبرز التحدي الأكبر في كيفية تفعيل هذه المبادئ على أرض الواقع، في ظل تأثير الفكرة القانونية السائدة والتي قد تتناقض أحيانًا مع متطلبات الإصلاح الحديث. إن النجاح في تحقيق الإصلاح الحكومي يعتمد على وجود إرادة سياسية قوية، وتعزيز الكفاءة المؤسسية، ومكافحة الفساد، وتطوير رؤية استراتيجية شاملة تُعالج التحديات البنوية والوظيفية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تفاعل المجتمع المدني والمواطنين مع جهود الإصلاح يعتبر عنصرًا حاسمًا لضمان نجاحها واستدامتها. بعد استكمال هذا البحث، وما انطوى عليه من معطيات، وتحليل للنصوص، توصلنا إلى جملة من النتائج، والمقترحات وهي:

أولاً - النتائج:

- ١- نلاحظ بوجود فجوة واضحة بين المبادئ الإصلاحية المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية وتطبيقها الفعلي على الأرض. هذا التناقض يعود إلى عوامل متعددة تشمل ضعف الإرادة السياسية، وتأثير الفكرة القانونية السائدة، وضعف المؤسسات.
- ٢- الفكرة القانونية السائدة، بما تحمله من عادات وتقاليد قانونية قديمة، تؤثر بشكل كبير على تطبيق الإصلاحات. هذه الفكرة قد تعرقل التنفيذ الفعلي للإصلاحات بسبب التباين بينها وبين المبادئ الحديثة المضمنة في الدستور.
- ٣- ضعف البنية المؤسسية والإدارية يعد أحد الأسباب الرئيسية لفشل أو تعثر الإصلاحات. المؤسسات غالبًا ما تقتصر على الكفاءة، والاستقلالية، والقدرة على تنفيذ القوانين بشكل فعال.

٤- الفساد المستشري في مختلف مستويات الحكومة العراقية يشكل عقبة كبيرة أمام أي جهود إصلاحية. رغم وجود نصوص دستورية وقانونية لمكافحة الفساد، إلا أن تطبيقها يواجه تحديات كبيرة.

ثانياً – المقترحات:

١- ضرورة الالتزام الصارم بتطبيق النصوص الدستورية والقوانين دون استثناءات، مع التأكيد على استقلالية القضاء لضمان العدالة والمساءلة.

٢- تعزيز آليات مكافحة الفساد من خلال دعم الهيئات الرقابية، وزيادة الشفافية في العمليات الحكومية، وتطبيق العقوبات بصرامة على المتورطين في قضايا الفساد.

٣- تحسين كفاءة المؤسسات من خلال التدريب المستمر للكوادر الحكومية، وتطوير الهياكل الإدارية لضمان تقديم خدمات فعالة وشفافة.

٤- صياغة رؤية استراتيجية للإصلاح الحكومي تتضمن أهدافاً واضحة ومحددة، مع تحديد أولويات الإصلاح وتنفيذها تدريجياً بما يتناسب مع قدرات المؤسسات والواقع الاجتماعي.

قائمة المصادر والمراجع

أولا الكتب:

١. احمد ابراهيم الورتي، مشاريع الإصلاح في الشرق الأوسط، دار السلام، دمشق، ٢٠١٠.
٢. أمين عواد، د. المعتصم بالله داود، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، ٢٠١٢.
٣. بربر كامل، الإدارة العامة في لبنان، التحديثات والإصلاح، دار المنهل اللبناني، لبنان، ٢٠٠٦.
٤. جان العلية، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٩.
٥. جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٦. جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٧. حسن لطيف الزبيدي، الحكم الصالح في العراق "نحو إطار إصلاحي"، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، ٢٠٠٧.
٨. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢.
٩. دريد كامل آل شبيب، تطوير إدارة مالية الدولة لترشيد الاتفاق والحد من الفساد، بحث منشور في كتاب (الإصلاح والتطوير الإداري في الوطن العربي)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، ٢٠١٠.
١٠. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، (دراسة في إشكالية الإصلاح الإداري والتنمية)، بغداد: دار الدكتور للعلوم، ٢٠٠٨.
١١. سردار كاكه أمين ناكو، الإصلاح الإداري المعوقات والحلول، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٦.
١٢. عامر خياط، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، الدار العربية للعلوم، لبنان، ٢٠٠٠.
١٣. عبد الحفيظ علي الشيمي رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣.
١٤. عبد الحميد متولي، الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦.

١٥. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٦. علي محسن مهدي الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي، دار الرواد بغداد، ٢٠١٤.
١٧. علي يوسف الشكري التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
١٨. عماد عبد الرزاق الشيخ، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣.
١٩. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه، جان ديوي للقانون والتنمية القاهرة، دون سنة طبع.
٢٠. عبد احمد الغفول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠١.
٢١. غازي محمد فريخ، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٤.
٢٢. فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم - الآثار وسبل المعالجة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣.
٢٣. فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، مؤسسة الرسالة العالمية، بيروت، ٢٠١١.
٢٤. كمال طلبة المتولي، الإصلاحات الدستورية والتشريعية المرتقبة في مصر، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠١١.
٢٥. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٧.
٢٦. محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطور الإداري، معهد الإدارة العامة، سلطنة عمان، ٢٠١٣.
٢٧. محمد فوزي نويجي، التفسير المنثني للقاضي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨.
٢٨. مصدق عادل طالب - قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والافاق المستقبلية - مكتبة السنهوري - بيروت - ٢٠١٨.
٢٩. مها بهجت يونس المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٨.
٣٠. هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

ثانياً المجالات والدوريات:

١. احمد خورشيد حميدي، محمد مظهر ناصر ، النظام القانوني لهيئة النزاهة، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك، السنة ٢٠١٦، المجلد ٥، العدد ١٩، الجزء الاول.

٢. أفين خالد عبد الرحمن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، بحث منشور في مجلة السياسة الدولية الجامعة المستنصرية، المجلد ٣٠، العدد ١، ٢٠١٦.
٣. حسن تركي، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى المجلد ٥ العدد ١، ٢٠١٦.
٤. رافع خضر اتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة بابل، المجلد ١٠ العدد ٢١، ٢٠٠٧.
٥. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٥، العدد ١٧، ٢٠٠٧.
٦. محمد علي سالم واسماعيل نعمة عبود المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة بابل، المجلد الأول، العدد ٢٠٠٨.
٧. مروان القطب، الفساد الإداري ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه، مجلة الحياة النيابية، المجلد الثالث، العدد ٩٩، لبنان، ٢٠٠٧.
٨. احمد هاشم الصقال، ظاهرة الفساد الإداري، الطبعة الثانية، مكتب المفتش العام وزارة التجارة، العراق، ٢٠١٠.
٩. رافع خضر مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، ٢٠٠٦.
١٠. ماجد نجم عيدان الجبوري، شوائب الفساد في عمل السلطة التشريعية (دراسة في ضوء دستور ٢٠٠٥ النافذ)، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٠، المجلد ٩، العدد ٣٥.

ثالثاً: الرسائل العلمية

١. أحمد سبهان أحمد، أثر الشفافية والرقابة على الإصلاح الإداري، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية اللبنانية، لبنان، ٢٠٢٠.
٢. معتر سلام طيار العجمي، مكافحة الفساد الإداري والمالي في التشريعات المقارنة، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢١.

رابعاً: الدساتير والقوانين

- ١- الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ المعدل لسنة ١٩٦٩
- ٣- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل
- ٤- قانون مكافحة الفساد وإنشاء الهيئة الوطنية رقم ١٧٥ لعام ٢٠٢٠.
- ٥- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.