المؤسسات الرسمية وسياسات الاصلاح الحكومي في العراق بعد العام 2003

(دراسة تحليلية)

أ.م.د ياسر علي ابراهيم

جامعة النهرين/ كلية العلوم السياسية

https://doi.org/10.61353/ma.0040111

تاريخ استلام البحث 2020/12/3 تاريخ قبول النشر 2021/1/9 تاريخ النشر 2021/3/31

بعد الاحتلال الامريكي للعراق في 9 / 4/ 2003 ليغير ذلك النظام، إذ تولت سلطات الائتلاف المؤقت برئاسة أحاكم المدني الامريكي(بريمر)أدارة الدولة العراقية ،وتأسيس ما يعرف بمجلس أحكم الذي ضم أغلب الاحزاب العراقية المعارضة للنظام السابق، وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية للعام (2004) ،والذي يعد بمثابة دستور مؤقت للعراق، مما مهد الطريق لتشريع الدستور العراقي الدائم للعام(2005)، إذ نصت مادته الاولى(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام أحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ،وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) ،وعليه فإن النظام السياسي العراقي بعد العام(2005) وفق الدستورهو نظام اتحادي برلماني يفترض التوازن والتعاون بين سلطاته الثلاث(التشريعية، التنفيذية، القضائية) في أدارة أحكم ،ويلحظ إن التجربة الديمقراطية الوليدة في العراق والتي جاءت بأسلوب الصدمة بعيدا عن التدرج التاريخي للنمط الديمقراطي للحكم

After Iraq witnessed a totalitarian, central political system for more than three decades of the last century, the US occupation of Iraq came on 4/9/2003 to change that system, as the Provisional Coalition Authority headed by the American civil administrator (Bremer) took over the administration of the Iraqi state, and the establishment of what is known as the Council The ruling that included most of the Iraqi parties opposing the previous regime, and the State Administration Law for the Transitional Period of the year (2004), which is considered as a temporary constitution for Iraq, which paved the way for the legislation of the permanent Iraqi constitution for the year (2005), as its first article stipulated ((The Republic of Iraq is a single federal state) Independent, fully sovereign, the system of government is republican, representative, parliamentary, and democratic, and this constitution is a guarantor of the unity of Iraq. Executive, judicial)in governance. It is noted that the nascent democratic experience in Iraq, which came in a shocked manner, far from the historical hierarchy of the democratic pattern of governance .

الكلمات المفتاحية: الاصلاح أحكومي في العراق، المؤسسة التشريعية، المؤسسة التنفيذية، المؤسسة القضائية.

المقدمة

إن التجربة الديمقراطية الوليدة في العراق والتي جاءت بأسلوب الصدمة بعيدا عن التدرج التاريخي للنمط الديمقراطي للحكم ، قد تعرضت للكثير من التحديات والمعوقات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية ، الآمر الذي جعل تلك التجربة تعاني من أمراض تكاد تكون مزمنة أصابت جسد الدولة العراقية ومؤسساتها الديمقراطية الوليدة ، مما حتم على المختصين التفكير في محاولة تقويم وإصلاح تلك المنظومة السياسية، من أجل تحسين أداء تلك المؤسسات وفق الأطر الدستورية والقانونية ، وتحليلها وتشخيص ابرز المعوقات والتحديات التي اعاقت عمل تلك المؤسسات، ووضع الحلول الملائمة التي هي بمثابة خارطة طريق للإصلاح الحكومي المنشود

مشكلة البحث :

ترتكز على غياب التنسيق والتعاون بين المؤسسات الرسمية مما انعكس على ضعف الاداء الحكومي وعدم استجابته للمطالب الجماهيرية ،الامر الذي ساهم في تهديد وانحراف التجربة الديمقراطية الوليدة عن المسار المخطط لها ،وكذلك تهديد كيان الدولة بمجمله ومعطياته

فرضية البحث :

يستند البحث على فرضية مفادها " اعتراف الحكومة بالخلل البنيوي والمؤسسي وسرعة استجابته لمسار الاصلاح الحكومي يساعد على تجاوز الازمات السياسية وتحسين اداء المؤسسات الرسمية وبالتالي تحقيق رغبات ومطالب الجماهير وتعزيز الاستقرار السياسي

اولاً : المؤسسة التشريعية (التحديات وآليات المعالجة)

أ-الإطار التشريعي :

السلطة التشريعية الاتحادية تتألف حسب المادة (48-49- 56 – 61- 64-65) من الدستور العراقي الدائم لعام(2005) من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إذ يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل 100،000 نسمة، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي، على أن تشكل نسبة النساء ما لا يقل عن الربع من

اعضاء المجلس، وتكون مدة العضوية في المجلس(4)سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ما لم يتم حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، وللمجلس اختصاصات متعددة من اهمها تشريع القوانين الاتحادية، والرقابة على اداء السلطة التنفيذية، ويتم انشاء مجلس تشريعي يدعى(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب(1)،كذلك من الملاحظ في أغلب الدول الاتحادية يتكون البرلمان من مجلسين احدهما يمثل شعب الدولة الاتحادية ككل ويسمى بـ (المجلس الأدنى)، والآخر يمثل الاقاليم والولايات المكونة للإتحاد ويطلق عليه(المجلس الأعلى)، ولقد أختلف الفقهاء في تحديد أي من المجلسين يعبر عن مظهر الاتحاد أو الوحدة، إذ ذهب قسم منهم إلى أن المجلس الأدنى هو الذي يعبر عن الوحدة أو الاتحاد باعتباره يمثل شعب الدولة بمجموعه، أما المجلس الاعلى فهو يعبرعن الاستقلال، وهذا الاتجاه الفقهي الاقل، في حين يذهب الاتجاه الغالب إلى أن المجلس الأعلى وأن كان يمثل الاقاليم والولايات المكونة للاتحاد إلا أنه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال بسبب وجوده داخل البرلمان الاتحادي بجانب المجلس الادنى هو تمثيل للولايات والوحدات الاعضاء جميعها وليس لوحدة معينة، فضلا عن أن البرلمان الاتحادي يمارس اختصاصاته بمجلسيه الأعلى والأدنى وتسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره ، فمجلس الاتحاد(المجلس الأعلى) هو مكمل للجهاز التشريعي الاتحادي الذي تشترك فيه جميع الوحدات السياسية في تكوينه، وعليه فأن وجوده ودوره في العمل بهذا الشكل يعبر عن مظهر الاشتراك وليس مظهر الاستقلال (2) .

ومن ابرز الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية في العراق على السلطة التنفيذية والتي نصت عليها المادة (61) من الدستور لعام(2005) هي حق السؤال ،وحق الاستجواب، وحق سحب الثقة، وحق طرح موضوع للنقاش، كما يحتاج البرلمان إلى العديد من الاختصاصات لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من أجل الحرص على اتباعها القواعد

الدستورية في سياق عملها، وتكون الرقابة على قضايا مهمة لعل ابرزها: برنامج الحكومة ومراجعة التقارير الدورية التي تقدمها، تنفيذ الموازنة العامة والحسابات الختامية، الاتفاقيات والقروض، الضرائب العامة والرسوم، الخطط التنموية، شكاوى المواطنين(3)، ويلحظ أن الواقع السياسي للتجربة البرلمانية العراقية يشير إلى أن أغلب حالات الاستجواب أو التحقيق البرلماني أو أي نوع من أنواع الرقابة البرلمانية في العراق وخاصة في الدورة الاولى(2006– 2010) انتهت نتيجتها إلى عدم تحرك أي مسؤولية سواء كانت سياسية أو وزارية، إذ لم يحاسب أي وزير أو مسؤول حكومي باستثناء وزير التجارة(عبد الفلاح السوداني)الذي تم استجوابه أثر الفساد المالي والإداري ، وتم سحب الثقة منه وعده مستقيلا في 16/ 5/ 2009، فضلا عن تدني مستوى الثقافة البرلمانية والقانونية، الآمر الذي جعل الحكومة بمنأى عن المحاسبة مستغلة جهل وفشل أعضاء المجلس في ممارسة الرقابة، إذ كانت جلسات الاستجواب والاستدعاء تتسم بالطابع السياسي بعيدا عن المهنية(4)،لذلك يتضح أنه رغم وجود الاطار التشريعي الدستوري الضامن لصلاحيات السلطة التشريعية في العراق،إلا أن تلك التجربة عانت من الكثير من التحديات والمعوقات التي حالت دون أداء الواجبات الرقابية للسلطة التشريعية المكلفة بها دستوريا .

ب- تحديات ومعوقات المؤسسة التشريعية العراقية :

1- **التحدي الدستوري** : ويتمثل في أن الدستور لم يتطرق بالتفصيل إلا للمواد التي تم الاتفاق عليها من قبل الكتل السياسية العراقية من حيث المبدأ بينما تركت المسائل الخلافية والجوهرية إلى مجلس النواب، إذ ادرجت تحت عبارة (ينظم بقانون)، وذلك من أجل الخروج من المعضلة التي واجهت لجنة كتابة الدستور آنذاك ، ويبرز التحدي بشكل واضح في تمسك كل الكتل السياسية بمطالبها وعدم التنازل عنها ، فضلا عن ما ورد في الدستور في المادة(110) بخصوص الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والخاصة برسم السياسة العامة للدولة الاتحادية الخارجية والمالية والجنسية والأمن الوطني...ألخ، بينما ترك ما دونها من مواضيع إلى سلطة الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم، والتساؤل الأبرز هو كيف يمكن تعديل قانون اتحادي بواسطة قانون محافظة أو اقليم ؟ وهذا يتناقض مع الهيكل الهرمي القانوني ، إذ أن المدونة الدستورية والقانونية في الدول الفيدرالية تنص على علوية القوانين الدستورية الاتحادية على قوانين الاقاليم ، في حين اعطى دستور العراق

للأقاليم الحق في تعديل القوانين الاتحادية بما يتلاءم مع ظروفها ، مما يؤدي إلى أفراغ المحتوى التشريعي الذي يختص به مجلس النواب والتنازل عنه لسلطة ذات تدرج قانوني أدنى يتمثل بسلطة الاقاليم (5) .

2- **المحاصصة الطائفية** : إذ كرس هذا المبدأ منذ الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد 9/ 4/ 2003 ، حتى كاد يكون عرفا دستوريا ، مما جعل القرارات والقوانين التي يتخذها البرلمان تفتقر إلى الكثير من المصداقية في النوايا من جانب وتعمق حالة التأزم السياسي من جانب آخر ، إذ قامت المحاصصة الطائفية على اساس توزيع السلطات الثلاث والمناصب الوظيفية في الدولة وفقا لمعيار الانتماء إلى طائفة معينة على اساس النسب العددية إلى المكون الطائفي العام .

3- **غياب المعارضة البرلمانية** : إذ أن اغلب الكتل الموجودة في البرلمان ممثلة في الحكومة ، الامر الذي أفضى إلى غياب دور المعارضة البرلمانية ، فلم يبادر أي عضو أو كتلة برلمانية على تحريك الدور الرقابي لخشيتها من الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها ، وأضحت غاية تلك الكتل وأعضاءها حماية مصالحهم الخاصة ومصالحهم الحزبية الضيقة (6) .

4- **عدم توازن المؤسسة التشريعية** : على الرغم من النص الدستوري على ثنائية السلطة التشريعية العراقية في دستور العام(2005)، إلا إن مجلس الاتحاد لم يشكل إلى الوقت الحاضر، إذ أن المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) يبدو حاجة ملحة لإعادة التوازن للمجلس النيابي، الذي يعد أكثر توازنا من المجلس الأول، ويتشكل وفق اعتبارات الخبرة والكفاءة لا وفق الاعتبارات الدينية والمذهبية والقومية ، ويلحظ أنه في الوقت الذي جاء تنظيم مجلس النواب مفصلا في الدستور ، لم يخصص للمجلس الثاني (مجلس الاتحاد) إلا نصين، احال في احدهما (62م) على قانون يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب(7)، مما يدل على أن الاقرار بالفيدرالية في العراق قد فرضه الواقع السياسي في أقليم كردستان، وعدم جدية الائتلافات البرلمانية في مجلس النواب العراقي لغرض اقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد ، فضلا عن ترك تنظيم مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به لتشريع عادي رغم أن ذلك الآمر يقع ضمن اختصاص الدستور الاتحادي حصرا (8) . وعليه تعد تلك التحديات والمعوقات الاساسية التي عرقلت عمل السلطة التشريعية، وهي ابرز نقاط الضعف التي اتسمت بها التجربة البرلمانية التشريعية بعد العام (2005) .

ج- آليات اصلاح المؤسسة التشريعية

1- **تعديل الدستور**:إذ يعد الدستور القانون الاسمى في أي نظام سياسي، وهو الإطار التشريعي الاعلى في أي دولة مدنية حديثة ، فلا يسن قانون تشريعي عادي ولا فرعي، ولا ترسم سياسة عامة إلا من خلال الغطاء الدستوري ، فالدستور العراقي الدائم للعام (2005) يعاني من الكثير من الثغرات التي اغفلتها لجنة كتابة الدستور آنذاك لأسباب ذاتية وموضوعية رافقت كتابة الدستور ، من ابرزها ظروف الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي عاني منها العراق قبل وبعد العام (2003) ، وفقدان الثقة المتبادلة بين الاحزاب والتيارات السياسية العراقية ، فضلا عن قلة الخبرة بالقانون الدستوري للأغلب الأعم من أعضاء لجنة كتابة الدستور ، الآمر الذي جعل الكثير من مواد الدستور وفقراته الخلافية والتي عرقلت رسم السياسات العامة الحكومية ، عقبة كبيرة في اطار ترشيد السلطة التشريعية الاتحادية ، مما حتم على عملية الاصلاح الحكومي التشريعي العمل على تعديل بعض مواد وفقرات الدستور أو اضافة ملحق دستوري له كأساس لأي اصلاح يمكن أن تشهده العملية السياسية في المستقبل المنظور .

2- **حكومة الاغلبية السياسية** : يعد خيار حكومة الاغلبية السياسية الخيار الانسب في ضوء التجربة الديمقراطية البرلمانية بعد العام(2005) التي عانت من سلبيات شوهت تجربة النظام البرلماني في العراق،لعل ابرزها(النظام التوافقي) أو(الديمقراطية التوافقية) بصبغة تقاسم السلطات والمناصب وفق نمط المحاصصة الطائفية والمذهبية والقومية، مما خلق نظام سياسي مشوه لا يمت للنظام البرلماني بصلة، الأمر الذي جعل العراق يمر بمرحلة ما قبل التحول الديمقراطي بعيدا عن الاسس الدستورية التي نص عليها الدستور ،وعليه فأن اعتماد نموذج حكومة الاغلبية السياسية في ادارة الدولة العراقية اضحى مطلبا اساسيا لبناء الدولة وضرورة مهمة في ترشيد النظام السياسي من خلال وجود اغلبية سياسية حاكمة ومعارضة سياسية حقيقية تراقب عمل الحكومة في البرلمان،والابتعاد عن نمط تقاسم السلطة الذي قاد إلى مزيد من الفشل والتراجع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في العراق.

3- **ثنائية المؤسسة التشريعية** : تلك الثنائية التي اشار لها دستور عام (2005) ولم تطبق فعليا ، مما يتطلب العمل على تطبيق ما نص عليه الدستور في تشكيل الجناح

الثاني من المؤسسة التشريعية العراقية (مجلس الاتحاد) ، باعتباره ضرورة اساسية للدولة العراقية الاتحادية الفيدرالية ، وتعديل النص الدستوري الخاص به في جعل تنظيمه وإقرار صلاحياته وتحديدها دستوريا وليس من اخصاص المدونة التشريعية العادية ، من أجل تحقيق التوازن القانوني والدستوري بين المجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) ، ذلك التوازن الذي يضمن تحقيق التوازن الاجتماعي في الدولة العراقية والذي يعد من متطلبات ومستلزمات بناء الدولة المدنية الحديثة التي تهدف مقاصد دستور (2005) تحقيقها .

4- **النظام الانتخابي:** أن النظام الانتخابي الذي اعتمد في العراق في أكثر من دورة انتخابية، كان يخدم بطريقة أو بأخرى الاحزاب والكتل الكبيرة ويضمن بقائها في السلطة لأطول فترة ممكنة، مما جعل تغيير نمطية اداء السلطة التشريعية وانعكاسها على مجمل السلطات الاخرى امرا يكاد يكون مستحيلا ، وأن أي تغيير يضمن تحقيق اصلاحا حكوميا حقيقيا لا يمكن له النجاح إلا من خلال اتباع نظاما انتخابيا جديدا يضمن وصول الاحزاب الصغيرة والنخب السياسية الجديدة بالشكل الذي يضمن مشاركة فاعلة لأغلب فئات الشعب العراقي .

ثانيـــا : المؤسسة التنفيـذيـة (التحديات وآليات المعالجة) :

أ- **الاطـار التشـريعي** :يختلف دور السلطة التنفيذية من دولة لآخرى وحسب النظام السياسي،إذ أن السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف وضعها في دولة تتبنى نظاما آخر، ففي النظام البرلماني يجب أن تكون الحكومة حائزة على ثقة البرلمان وعندما تفقد تلك الثقة عليها أن تستقيل ، وحتى لا يكون للبرلمان الهيمنة دائما، فإن الحكومة لها الحق في الطلب من رئيس الدولة حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة، مما يخلق حالة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(9)،ومن أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني هو مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية،أي وجود(رئيس الدولة ورئيس الوزراء) ويمارس كل منهما صلاحياته على وجه الاستقلال، وتختلف تلك الصلاحيات لكل منهما،إذ يتمتع رئيس الوزراء بصلاحيات رئيسية وفعلية مع تقييد صلاحيات رئيس الدولة سواء من الناحية الدستورية أو الفعلية(10) ،وأشار دستور العراق الدائم لعام(2005) للسلطة التنفيذية من خلال المواد(66- 86)، والتي بينت شروط وصلاحيات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، إذ نصت المادة (66) (تكون السلطة التنفيذية الاتحادية،من رئيس الجمهورية،

ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقا الدستور والقانون) والمادة (67) (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته ، ووحدته ،وسلامة اراضيه، وفقا لأحكام الدستور)، فيما نصت المادة (73) على صلاحيات لعل اهمها(اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، ويصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي 15 يوما من تاريخ تسلمها) (11) .

أما رئيس مجلس الوزراء، اشارت المادة(76)اولا (يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية) وثانيا(يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها 30يوم من تاريخ التكليف)،ونصت المادة(80)إلى صلاحيات مجلس الوزراء لعل اهمها(تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والأشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة،واقتراح مشروعات القوانين،وإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)،(تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية)(12) .

ويلحظ مما تقدم أن الدستور العراقي النافذ لعام (2005) كان قد اختط لنفسه طريقا خاصا ووسطا في تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية ، فجمع بين الاتجاه الذي يعطي للرئيس دورا شكليا وبروتوكوليا، وبين الاتجاه الذي يخوله صلاحيات تفوق تلك الممنوحة له في النظام الرئاسي، إذ إلى جانب الاختصاصات البروتوكولية يتمتع الرئيس بصلاحيات اقتراح القوانين والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات، مما جعل له الاشتراك في اختصاص هو بالأصل لمجلس النواب حسب المادة (58 / ثالثا)، كما خول الدستور للرئيس اختصاص بالغ الخطورة تمثل في طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وهو اختصاص لا يخول لرئيس دولة ذات نظام برلماني ، كما أن الدستور لم يفرد لرئيس مجلس الوزراء إلا بعض الصلاحيات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة وترأس وإدارة جلسات مجلس الوزراء، في الوقت الذي اعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات اوسع في بعض

الاحيان، إلى جانب الصلاحيات الفردية في اشتراك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية، كاقتراح اعلان الحرب وحالة الطوارئ واقتراح العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين(13)، وفي الوقت الذي تعد فيه صلاحيات رئيس الوزراء صلاحيات ادارية وتنفيذية واسعة ولكن هناك صلاحيات ربطها الدستور بموافقة مجلس النواب مما جعل النظام السياسي العراقي هو أقرب إلى نظام الجمعية (14) .

وفي النظام البرلماني العراقي فإن ادارة السلطة التنفيذية وقمة هرمها يتم اختيارها عبر البرلمان المنتخب ، ليقوم البرلمان بمهمة تشريع القوانين ، وما تتطلبه السياسات العامة للدولة من تشريعات ، بينما تعمل السلطة التنفيذية على تطبيق تلك التشريعات ، وتنفيذ تلك السياسات من خلال رقابة السلطة التشريعية ،(15)، ويلحظ أن السلطة التنفيذية في اغلب الحكومات العراقية المتعاقبة بعد العام(2005) لم تعمل على اتباع نهج أو سياسة أو برنامج فاعل،وإدارة حكيمة لاستثمار الموارد وخاصة المادية (النفطية) في بناء اقتصاد قوي (16)،وعليه كانت هناك الكثير من التحديات والمعوقات لعمل السلطة التنفيذية بعد العام (2005) التي عرقلت عملها وكانت سببا اساسيا في تراجع ادائها ، والحيلولة دون تحقيق برامجها الحكومية .

ب- معوقات وتحديات المؤسسة التنفيذية :

1- **تحدي الفساد:** رغم أن العراق يحتل المرتبة التاسعة عالميا في الثروة الطبيعية وتقدر بـ (16) ترليون دولار ، فقد احتل العراق احد المراتب العشر الأولى من بين الدول الأكثر فشلا من بين (177) دولة في العالم، وهي دول في مرحلة الخطر مرتبة عدديا من 10هي:الصومال، تشاد،السودان،زيمبابوي،الكونغو الديمقراطية،أفغانستان،العراق،جمهورية أفريقيا الوسطى،باكستان (17) ، مما سبب فوضى في العمل الحكومي العراقي والذي قاد إلى تعطيل القوانين ، وادى إلى فقدان سلسلة الأوامر والنواهي الحكومية حتى اصبح الفساد الاختصاص الرئيس لموظف الدولة يمارسه من خلال وظيفته(18)، فضلا عن ما تعانيه اجهزة الدولة من هيكلية قديمة لم تتغير رغم تغيرات قيم وطموحات الأفراد من شأنه أن يخلق فجوة بين الجانبين تظهر من خلال قصور الاجهزة الادارية في الاستجابة لمطالب الافراد، مما يدفع ببعض العاملين لمسالك تنضوي تحت مفهوم الفساد من أجل تجاوز محددات الهياكل القديمة، كما أن سيطرة الدولة على مجمل القطاعات الاقتصادية، واحتكار عدد

محدود من المؤسسات للقطاع الاقتصادي وحمايتها من المنافسة سوف يؤدي إلى تشجيع هذه المؤسسات على الفساد، تزامنا مع عدم فعالية نظم الرقابة المالية والاقتصادية في مؤسسات الدولة والتي كانت سببا للفساد الاداري بل التغطية المستمرة للفاسدين وتوفير الحماية لهم، مما أدى إلى اضعاف قواعد ونظم العمل الرسمية المعتمدة في الجهاز الاداري المعني والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية كليا أو جزئيا (19) .

2- **فشل الاداء للأجهزة الحكومية** : إذ فشلت الاجهزة الحكومية في اداء واجباتها من خلال تدني القدرة الانفاقية (عدا الرواتب والامتيازات) في مجمل اجهزة الحكومة وبنسبة لا تتعدى (40%) في حين تعود الأموال في نهاية السنة إلى الخزانة العامة ، فضلا عن تدني نسبة التنفيذ لأغلب المشاريع(النفقات الاستثمارية) فلم تتعدى نسبة (26%) قياسا للمبالغ المصروفة ، إذ أن الاجهزة الحكومية تصرف الاموال المخصصة للمشاريع من دون أن يكون هناك تنفيذ فعلي على الارض، بسبب احتكار الوظائف الاشرافية من الاحزاب المهيمنة على السلطة، فالفشل في الاداء الحكومي كان انعكاس للفوضى الادارية والحكومية الناجمة عن الصراع على الحكم والمناصب والنفوذ، ونمط المحاصصة التي اوصلت الفاشلين والفاسدين في اجهزة الدولة ، مما نجم عن ذلك اغراق المجتمع العراقي في محن الفقر والبطالة وانعدام الخدمات (20) .

3- **المحاصصة والتوافقية** : بعد العام (2003) عانت عملية بناء الدولة في العراق من مشكلة جوهرية عند تأسيس مجلس الحكم الانتقالي ، على اساس مبدأ التمثيل النسبي للقوميات والأديان والطوائف العراقية ، لضمان تمثيلها والاعتراف بوجودها وحقوقها لتتأسس الدولة العراقية على قاعدة المحاصصة القومية والطائفية والدينية ، الآمر الذي لم يمكن النظام السياسي من تكوين مشروع وطني لدولة وطنية مبنية على العدالة والمساواة والحرية ، فاعتماد النظام السياسي العراقي على المحاصصة التي تعمل على تقاسم مراكز الحكم في الدولة بين الاحزاب والقوى السياسية بعد العام (2003) اصبح يهدد أي بناء محتمل لدولة عراقية تقوم على المؤسسات ونظام الكفاءة في ادارة الدولة ، أما مبدأ التوافقية الذي اعتمد من قبل النظام السياسي ادى إلى غياب الدولة المدنية وحكم القانون ، إذ كان الانموذج التوافقي محاولة للعودة لحكم القبيلة والدين ، وهو تهديد للحكومة المدنية التي تقوم على حكم القانون وسيادة حكم المؤسسات في ادارة الدولة ، فيتحول ولاء الفرد من الدولة إلى الطائفة والعشيرة (21) .

4- **ضعف الادارة العامة الحكومية:** إذ تشمل الادارات العامة الحكومية القيادات الادارية ضمن مفاصل الجهاز الاداري الحكومي، وهي مسؤولة عن ادارة وتنمية وتطوير الانشطة الادارية، بما يضمن تحقيق اهداف المؤسسات الحكومية والتي تدار من المديرين الحكوميين، والذين يفترض أن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة للانتقال بالمؤسسات من حال إلى حال افضل، ورغم وجود الكفاءات والخبرات إلا انها غير قادرة على أن تفعل شيئا، بسبب اصرار الكتل السياسية على اسناد المناصب إلى مناصريهم من دون اعتبار للتسلسل الوظيفي وحتى القدرة الشخصية، وتوزيعها بصيغة الغنائم،الآمر الذي لا يستقيم مع مشروع بناء دولة مدنية حديثة (22) .

5- **التحديات الامنية** : التحدي الأمني لا يزال قائما وهناك استمرار للهجمات الارهابية التي وأن خفت حدتها من الناحية الكمية لكنها بدأت تأخذ طابعا نوعيا وخاصة ضرب مؤسسات الدولة ، مما جعل العملية السياسية تواجه تحديات خطيرة(23)، إذ أن المشكلة الامنية تشكل عائقا كبيرا في وجه الحكومة العراقية، فحل المؤسسات الامنية من قبل سلطة الائتلاف الموحدة قد أدى إلى توافد القوى الارهابية، إذ نشأت نتيجة ذلك المد الارهابي المتأسلم شرائح اجتماعية جديدة في المجتمع العراقي وظهور فئات بيروقراطية ذات سمة طائفية وعشائرية(24) ، فضلا عن التوسع الكبير في حجم القوات الامنية والإنفاق العسكري عليها مما يثقل الموازنة العامة للدولة وعلى حساب باقي مجالات الصرف الأخرى ، فالتوسع في عسكره المجتمع العراقي تقاس عالميا بقيمة معادلتين : الاولى : عدد الأفراد في قوى الأمن والجيش / إجمالي عدد السكان . والمتوسط العالمي في عام 2007 هو 4 لكل 1000، والثانية : إجمالي الإنفاق في قطاعات الأمن والجيش / إجمالي عدد السكان . والمتوسط العالمي في عام 2005 هو 162 دولار للفرد الواحد كنفقات إنفاق امني وعسكري ، وهذا الانفاق انعكس سلبيا على حجم الإنفاق على الخدمات(25)،ويلحظ أن تلك التحديات والمعوقات كانت قد عرقلت عمل السلطة التنفيذية في اداء وظائفها ، وفي تحقيق اهداف السياسات العامة لأغلب مؤسساتها .

ج- آليات أصلاح المؤسسة التنفيذية

1- **مكافحـة الفســـاد:** تعد استراتيجية مكافحة الفساد أحد الأسس المهمة للحفاظ على المؤسسات التنفيذية للحكومة، باعتبار أن الفساد هو المرض الأكثر خطورة الذي يصيب الجهاز التنفيذي لأي حكومة ويعرقل تنفيذ برامجها وسياساتها العامة،وذلك من خلال تبني اجهزة رقابية مهنية تعمل على كشف ملفات الفساد،وإحالة المتورطين فيها إلى القضاء، على أن تتبنى استراتيجية مكافحة الفساد مسألة مراجعة البيئة القانونية الخاصة بمعاقبة الفاسدين، وتشديد العقاب عليهم وفق قوانين خاصة تتعلق بالفساد تكون رادعة تضمن اعادة المال العام إلى الدولة،إلى جانب قانون العقوبات العراقي كما هو الحال في تشريع قانون مكافحة الارهاب، باعتبار أن آفة الفساد أكثرخطورة من الارهاب نفسه أن لم تكن هي منتجة له، وأن تتمتع السلطة الرقابية بصلاحيات تنفيذية واسعة تمكنها من اداء مهامها بعيد عن الأطر البيروقراطية والروتين الذي قد يحول دون حسم ملفات الفساد ومعاقبة الفاسدين،وأن تنحصر تلك المهمة الرقابية بجهة واحدة متخصصة في الكشف عن الفساد والتحقيق معهم واتخاذ الاجراءات العقابية وفق قانون يشرع (قانون مكافحة الفساد)،ويكون ديوان الرقابة المالية هو الجهة المسؤولة عنه حصريا،لأن تعدد الجهات التي تواجه الفساد تعد حلقات زائدة تعرقل جهود مكافحة الفساد.

2- **تحسين كفـــاءة الاجهـزة التنفيـذيـــــة** : تعد الاجهزة التنفيذية الاداة الرئيسية للمؤسسة التنفيذية في مجال تحقيق اهداف السياسات العامة للحكومة، وعليه فأن ضمان تنفيذ تلك الاهداف يتطلب الكفاءة والخبرة المطلوبة لتلك الاجهزة من خلال مواردها البشرية التي تتولى ادارتها،والتي يجب اختيارها من ضمن العناصر الادارية التي تدرجت عبر السلم الوظيفي لمؤسسات الدولية العراقية، ولها الخبرة المطلوبة للنهوض بالإصلاح المنشود على اسس مهنية، بعيدا عن تولي ادارة الاجهزة الحكومية التنفيذية شخصيات تمثل احزاب سياسية كل مؤهلاتها أنها جاءت بناء على نظام المحاصصة والنموذج التوافقي،مما جعل الاجهزة الحكومية التنفيذية تتخبط في اداء واجباتها وتعرقل بصورة مباشرة تحقيق اهداف السياسات العامة في العراق، فضلا عن اتخاذ افضل السبل لتطوير اداء الاجهزة الحكومية التنفيذية من خلال ارسال الكوادر المتقدمة فيها للتدريب واكتساب المهارات الادارية المطلوبة في أكثر الدول العالمية تقدما في مجال ادارة الجودة الادارية ، أو الاستعانة بخبراء ومستشارين ادارين

دوليين للتدريب والاستفادة من خبراتهم في خلق كادر اداري متطور يستطيع تنفيذ المهام الموكلة له.

3- **تبنـــي نظـــام ديمقراطـــي سلـيـــــم** : عرف العراق بعد العام(2003) نظاما سياسيا ديمقراطيا يقوم على نظام المحاصصة والديمقراطية التوافقية، التي اريد لها ان تكون لفترة زمنية محددة، وتمثل تحولا ديمقراطيا لبناء دولة مدنية حديثة،لا أن تكون عرفا سياسيا يمتد لأكثر من عقد من الزمن،الآمر الذي ادى إلى أن تكون الاجهزة الحكومية التنفيذية مرآة عاكسة للمحسوبية والمنسوبية وتفشي الفساد بسبب سياسة تقاسم المغانم بين احزاب السلطة ، مما يتطلب تبني نظام ديمقراطي سليم، يتسم بأغلبية حاكمة وأقلية معارضة، مما يؤسس لدولة حكم القانون واهم معاييره الشفافية ، والمسألة والمحاسبة ، الأمر الذي يمهد لبناء نظام ديمقراطي سليم يمكن له من النهوض بالواقع العراقي سياسا واقتصاديا واجتماعيا .

4- **تحسين اداء الادارات المحلية ومجالس المحافظات** : إذ تعاني هذه الاجهزة من قلـة الخبرة والكفاءة في ادارة الاعمال التي تقع ضمن اختصاصها ، مما عرقلة تنفيذ السياسات العامة الحكومية ، الآمر الذي يتطلب تنمية المهارات الادارية لموظفي ورؤساء الوحدات الادارية سوى على مستوى المحافظات أو الاقضية والنواحي ، فضلا عن رؤساء مجالس المحافظات وأعضائها ، وحصر تولي تلك المناصب بكفاءات متخصصة بالإدارة العامة ، والقانون والعلوم السياسية ، باعتبارها الأكثر تخصصا في ادارة الاجهزة التنفيذية الحكومية ، من اجل تحقيق اهداف السياسات العامة بشكل أكثر نفعا وأقل كلفة .

ومما تقدم يتضح أن الاصلاح الحكومي المطلوب للحد من التحديات التي تواجه السلطة التنفيذية في العراق ، يجب أن يكون شاملا ومتوازنا وتكامليا من أجل ترشيد عمل الاجهزة الادارية الحكومية التنفيذية ، وفق معايير الجودة الشاملة في ادارة الموارد البشرية والمادية ، لكي تكون السلطة التنفيذية قادرة على وضع الإطار التشريعي للقوانين والخطط والأهداف موضع التنفيذ السليم والرشيد، باعتبار أن الاصلاح الحكومي للسلطة التنفيذية هو الضمانة الاساسية لوضع الاسس التشريعية الدستورية والعادية والفرعية موضع التنفيذ ، فالجهاز التنفيذي الذي لا يعاني من الفساد ، ويمتلك موارد بشرية تتميز بالكفاءة والخبرة والنزاهة ، ويعتمد على ابرز مبادئ حكم القانون (الشفافية ، المسألة ، المحاسبة)، وتكامل الكفاءة والخبرة والتعاون بين الاجهزة الادارية الاتحادية وبين الاجهزة الادارية في الاقليم

والمحافظات ، يكون جهاز تنفيذيا سليما وقادرا على تحقيق الجودة الشاملة في الادارة العامة في العراق .

ثالثـا : المؤسسة القضـــائـــيـــة (التحديات وآليات المعالجة) :

أ- **الاطـار التشريعـي:** تمثل السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة من مؤسسات الدولة، وأن ما يصدر عنها من احكام وقرارات يدخل في اطار مخرجات النظام السياسي، إذ أن السلطة القضائية هي الهيئة التي تناط بها تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع التي تعرض عليها للفصل فيها، ومهمتها الاساسية هي الرقابة التي تمارسها على اعمال السلطة التشريعية وخاصة فيما يتعلق بدستورية القوانين والرقابة التي تمارسها على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بمشروعية أعمال الادارة(26)، والدستور العراقي الدائم للعام(2005) كان قد حدد الاطار التشريعي للسلطة القضائية العراقية،والذي يمكن أن نحدد أهم المواد الدستورية التي بينت ذلك الاطار وكما يأتي ،السلطة القضائية مستقلة ، وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها ، وتصدر احكامها وفقا للقانون(المادة 87)، القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة(المادة 88).

تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقا للقانون(المادة 89)، يتولى مجلس القضاء الأعلى ادارة شؤون الهيئات القضائية، وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل(المادة 90)، يمارس مجلس القضاء الأعلى صلاحيات منها، ادارة الشؤون والإشراف على القضاء الاتحادي ، ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ، ورئيس الاداء العام ، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم ، اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية،وعرضها على المجلس للموافقة عليها(مادة 91 اولا وثانيا وثالثا)

لذلك تعد المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة ماليا وإداريا، وتختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في القضايا التي

تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات ، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات، والفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون، فضلا عن المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، والفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، والفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في أقليم، وقرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة(المواد 92 اولا والمادة 93 والمادة 94) (27)، ومن أبرز المبادئ العامة التي تقوم عليها السلطة القضائية ،(الاستقلال) أي حصانة السلطة القضائية من تدخل السلطة التشريعية والتنفيذية في شؤونها وأعمالها من خلال الضمانات الدستورية – الاستقلال الوظيفي – الاستقلال الشخصي – الاستقلال المؤسسي ، والمبدأ المهم الآخر هو سيادة القانون وهو أن يخضع كافة الأفراد حكام ومحكومين لحكم القانون، فضلا عن مبادئ النزاهة والفعالية والمحاكمة العادلة وحق الدفاع والتقاضي وعلانية جلسات المحاكمات (28)، وعلى الرغم من محاولة الدستور العراقي لعام(2005) وضع الاسس الديمقراطية لحكم المؤسسات القانونية عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات والحقوق والحريات العامة واستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أنها لا تزال تتعرض لضغوط غير مباشرة من قبل السلطة التنفيذية وتظهر في احيان كثيرة كأنها خاضعة للسلطة التنفيذية (29) .

ب- تحديات ومعوقات المؤسسة القضائية :

1-**التأثير السياسي على استقلال القضاء** :رغم النصوص الدستورية التي تؤكد استقلالية القضاء العراقي وفق دستور (2005) وفق المادة (87)، وتأكيد المادة(88) من أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، لكن القضاء العراقي لم يسلم بمؤسساته وشخوصه وأحكامه من التأثير السياسي الذي يحاول زجه في النزاعات السياسية، ومحاولة كل جهة أن تستخدم القضاء أداة لصالحه على الرغم من الطابع السياسي لتلك

النزاعات(30)، إذ مارست السلطة التنفيذية دورا في التأثير بالعمل القضائي وتوجيهه باتجاه أما لمصلحة الحكومة أو احد رجالها في اصدار قرار قضائي معين ، وقد يكون ذلك التأثير واضحا أو مستترا بأساليب مختلفة منها أن يتم الزام المحاكم أو القضاة بتسليم وزارة العدل أو احدى مؤسسات الحكومة بصور من الدعاوى المدنية والجنائية التي ترفع على شخصيات مهمة ومسؤولة فور تقديمها أو من خلال قدرة وزير العدل بنقل الدعاوى من محكمة إلى أخرى، مما نجم عنه تجريد سائر المحاكم والقضاة من الشعور بالاستقلال بسبب الضغوط التي تمارس عليهم، ما يجعل السلطة القضائية مرفق اداري تابع للسلطة التنفيذية تفتقر إلى الاستقلال، ومن ابرز الامثلة على ذلك قرار المحكمة الاتحادية في تفسير المادة 76،وقرارات الهيئة القضائية للمسائلة والعدالة (31) .

2-**الخلل الدستوري لبنية المؤسسة القضائية** : أن السلطة القضائية هي أحد اركان السلطة السياسية التي اولاها الدستور الدائم اهمية خاصة في المواد (87-88-91) ، ورغم ذلك كان من الواجب على المشرع الدستوري أن يحدد المبادئ الرئيسية المتعلقة بتكوين السلطة القضائية واختيار رئيسها وتحديد اختصاصاتها ، من أجل ضمان استقلالها وعدم تجاوز السلطات الأخرى على اختصاصاتها ، فضلا عن أن الدستور الدائم لم يحدد اعضاء المحكمة الاتحادية العليا وترك ذلك لقانون لاحق ، إذ أن تحديد عدد اعضاء المحكمة الاتحادية العليا أفضل من تركه لقانون عادي ، يمكن أن يعدل زيادة أو نقصان حسب الأهواء والظروف السياسية وتدخلات الكتل السياسية ، كما أن المادة (91ثانيا) من الدستور وسعت من تشكيلة المحكمة الاتحادية العليا لتشمل عددا من القضاء ، وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون ، أذ لم تعد المحكمة الاتحادية مقتصرة على قضاة بل شملت فقهاء القانون وخبراء في الفقه الاسلامي ، مما يعني وجود طوائف مختلفة ويمكن أن يجر ذلك إلى المحاصصة الطائفية ، وسيؤدي ذلك إلى تباين في الآراء وعدم استقرار الاحكام التي تصدرها المحاكم في حين أن هذه الاحكام يجب أن تستند إلى أسس دستورية وقانونية صرفة (32) .

3- **قلة الموارد البشرية في المؤسسة القضائية** : يبلغ عدد قضاة العراق ما عدا (قضاة محكمة التميز) (756) قاضيا بينما يبلغ عدد الادعاء العام (112) عضوا ، إذ يمثل ذلك خللا كبيرا وواضحا له علاقة بين التركة الثقيلة التي خلفها النظام السابق والمتمثلة بالمشاكل الاجتماعية والاقتصادية والأمنية وبين عدد القضاة والادعاء العام ، إذ لا يوجد

تناسب بين عدد الدعاوى التي تنظر من قبل المحاكم وعدد القضاة الذين يتولون تدقيقها ومراجعتها ومن ثم الوصول إلى اصدار قرارات العادلة ، وعليه فأن قضية زيادة عدد القضاة والادعاء العام ضرورة ملحة من أجل أن تكون القرارات والأحكام الصادرة منها قانونية إلى حد كبير ، فضلا عن مشكلة عدم الاختصاص للقاضي العراقي بنظر نوع معين من القضايا ، إذ أن الاختصاص له فوائد جمة تتمثل في احتراف القاضي لعمله في حقل معين من حقول العمل القضائي مما يخلق لديه قدرة الاستنباط والإبداع والتحليل الكبيرين بعكس عدم الاختصاص ، فمثلا في العراق يمكن أن تصدر محكمة الاستئناف قرارا بنقل قاضي من محكمة البداءة مثلا ليكون قاضيا في محكمة التحقيق مما يشتت امكانيات القاضي العملية (33) .

4- **هيكل المؤسسة القضائية وجدلية العلوية والاهمية داخلها** : يتضح ذلك من خلال الخلافات بين مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية حول علوية وأهمية مكانة كل منهما ، إذ تعتبر المحكمة الاتحادية العليا أنها تمثل أعلى هيئة قضائية في العراق ، وأعلى مكونات السلطة القضائية الاتحادية ، ثم يليها مجلس القضاء الأعلى ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي ، في حين يرى مجلس القضاء الاعلى انه الأكثر أهمية من بين مكونات السلطة القضائية ، باعتبار أن المادة (89) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نصت على الاشارة على مكونات السلطة القضائية بحسب تسلسل اهميتها وهي مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الادعاء العام ، وهيئة الاشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الأخرى ، وعليه فأن مجلس القضاء الاعلى ذكر قبل المحكمة الاتحادية،وبذلك فهو يتقدم في الأهمية والعلوية على المحكمة الاتحادية ،ولا يوجد نص في الدستور يشير إلى علوية المحكمة الاتحادية على باقي مكونات السلطة القضائية (34) .

ومن خلال ما تقدم يتبين أن على الرغم من تبني الاطار الدستوري العراقي الضمانات الاساسية لاستقلال القضاء والتأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ اساسي يقوم عليه النظام السياسي البرلماني،إلا أنه اصطدم بتحديات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والأمني في العراق ، الآمر حد من فاعلية عمل السلطة القضائية في تحقيق ضمانات اجراءات التقاضي ، وفرض حكم القانون على الافراد

والمؤسسات ، وحل المنازعات السياسية والتشريعية والقانونية ، وتفسير النصوص القانونية دستوريا وتشريعيا .

ج- آليات اصلاح المؤسسة القضائية

1- **ترسيخ ودعم مبدأ استقلال القضاء** :رغم تأكيد النصوص الدستورية على مبدأ استقلال القضاء من الناحية الادارية والتنظيمية،ألا أن من الناحية الواقعية يخضع إلى التأثير السياسي بشكل أو بأخر، باعتبار أن النصوص الدستورية تشير إلى تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العليا من خلال السلطة التشريعية،مما يجعل عملية اختيار القضاة تخضع للتأثير السياسي، والنمط التوافقي والمحاصصي الذي اعتمد كعرف دستوري منذ العام(2003)، بعيدا عن المهنية والكفاءة والنزاهة التي يجب أن تتوفر في من يمثل السلطة القضائية، ويكون ذلك الضامن لاستقلالية القضاء، فالإصلاح الحكومي المطلوب هو تحقيق استقلالية القضاء من خلال ربط السلطة القضائية بمجلس القضاء الاعلى الذي يتكون من اعضاء قضاة يتدرجون وفق السلم الوظيفي المهني للسلطة القضائية وقانون المحاكم العراقية، يتم اختيارهم بالانتخاب داخل المجلس نفسه ،وهذا المجلس هو من يختار اعضاء المحكمة الاتحادية العليا وفق معايير الكفاءة والنزاهة والمهنية القضائية ، وفصل ارتباط السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية والتشريعية ، تحقيقا لمبدأ أساسي (أن لا سلطان على القضاء إلا للقانون)، مما يتطلب تعديلا دستوريا فيما يتعلق بتشكيل السلطة القضائية يضمن استقلالية حقيقية لها (اداريا ، ماليا ، تنظيميا)، وخاصة أن العراق يمر بمرحلة ما قبل التحول الديمقراطي التي القت بضلالها على مجمل العملية السياسية في العراق ، وتحتاج إلى قضاء مستقل قادر على تقويم وإصلاح العمل الحكومي في العراق .

2- **تعزيز دستوريـــة المؤسســـات القضائيـــة** :اصلاح البنية الدستورية لتشمل كل مؤسسات السلطة القضائية ، وخاصة فيما يتعلق بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا وحصر ذلك بالتشريع الدستوري بعيدا عن التشريع العادي الذي اشار اليه دستور العراق الدائم (2005) (ينظم بقانون)،الآمر الذي يخضع مؤسسة مهمة في السلطة القضائية للتأثير السياسي (التوافقي والمحاصصي) مما يخل بمبدأ الاستقلالية والمهنية التي تعد مبادئ اساسية لنجاح السلطة القضائية في أداء عملها ، وأن يحدد دستوريا

عدد اعضاء المحكمة الاتحادية العليا ، وتحدد المدونة القانونية التي تعتمد عليها السلطة القضائية دستوريا ، ووضع حد لجدلية المادة الثانية اولا أ و ب من الدستور(أ- لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت الاسلام ، ب – لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية) ، والسؤال المنطقي وفق هذه المادة هل السلطة القضائية تستند إلى مدونة قانونية تشريعية اسلامية أو مدونة قانونية تشريعية مدنية ؟ ، وعليه على المشرع الدستوري تحديد المدونة القانونية التي تعتمد من السلطة القضائية في العراق ، وبيان كيفية تحقيق التكيف والانسجام القضائي لقضاة عراقيين وفقهاء في الفقه الاسلامي تجمعهم مؤسسة قضائية واحدة مهمة هي المحكمة الاتحادية العليا، فالإصلاح الحكومي المطلوب هو تحديد المدونة القانونية التي تستند اليها السلطة القضائية وخاصة المحكمة الاتحادية العليا في انفاذ حكم القانون بتشريع دستوري واضح بعيدا عن الضبابية التي تشوب كثير من مواد وفقرات دستور العراق لعام (2005) .

3- **تعزيز الموارد البشرية للمؤسسة القضائية :** تعاني السلطة القضائية العراقية من قلة القضاة والمدعين العموميين ، وعدم تغطية التوسع الكبير في انواع المحاكم المدنية والجنائية والإدارية ودرجاتها المتعددة في العراق ، مما يحتم على صانع القرار الحكومي كخطوة مهمة للإصلاح الحكومي أن يعمل على التوسعة في القبول في المعهد القضائي في العراق ليشمل أكبر عدد ممكن من الكفاءات العلمية وخاصة (الماجستير والدكتوراه) ، من أجل تغطية النقص الكبير في عدد القضاة والمدعيين العموميين ، والتأكيد على التخصص الوظيفي والنوعي للقضاة لضمان الدقة والجودة والكفاءة في العمل القضائي ، إذ تعاني أكثر محاكم العراق من ظاهرة تعدد المهام للقاضي الواحد ، من حيث هو قاضي بداءة وقاضي محكمة احوال شخصية وجنح في آن واحد ، مما يسبب معضلة كبيرة يعاني منها القضاء العراقي وهي تأخير حسم الدعاوى ، مما يتناقض مع مبدأ قضائي مهم هو(تحقيق القضاء الناجز والعادل) .

4- **تعزيز دور الادعاء العام (النيابة العامة) :** يعـد من الضروري تعزيز دور الادعاء العام في السلطة القضائية باعتباره ممثلا للمجتمع وحامي للعدالة ، وأن يكون من ضمن برامج الاصلاح الحكومي تعديلات دستورية مستقبلية ، تشمل تخصيص مواد دستورية تفصيلية عن دور ومهام وتشكيل الادعاء العام ، وبيان اهميته في السلطة

القضائية ، وأن يمكن الادعاء العام من أخذ دورا جوهريا في ضمان استقلال وعدالة القضاء العراقي ، إذ لا يزال دوره هامشيا لا يتناسب وحجم المهام التي يتوجب القيام بها لضمان تحقيق القضاء العادل والعاجل والناجز .

الخاتمة

أن الاصلاح الحكومي للسلطات الثلاث(التشريعية ، التنفيذية ، القضائية) أضحى أمرا ضروريا لتقويم مسار النظام السياسي العراقي ، بعد التجربة الديمقراطية والتي امتدت لأكثر من عقد من الزمن ، تلك التجربة التي جاءت بطريقة الصدمة ،وبعيدا عن التدريجية التاريخية للتجارب الديمقراطية التي مرت على الكثير من النظم السياسية في العالم ، وأن الآمر الاساسي في أي عملية اصلاح حكومي هو وجود الارادة السياسية للنخب السياسية الحاكمة في اجراء الاصلاحات الضرورية للمؤسسات الحكومية، من خلال معالجة التحديات والمعوقات التي تواجهها تلك المؤسسات بإصلاحات حقيقية، تمكنها من أداء مهامها بشكل سليم ، على أن تستند تلك الاصلاحات إلى أهم معايير الحكم الرشيد (الشفافية، المسألة، المحاسبة، الرؤية الاستراتيجية) لبناء مؤسسات حكومية تعتمد حكم القانون وفرضه على كل الأفراد حكاما ومحكومين ، وأن لا يكون الاصلاح لمرحلة زمنية معينة وإنما يكون مستمرا وتكامليا، باعتبار أن المؤسسات الحكومية الاساسية(التشريعية، التنفيذية، القضائية) تمثل واجهة النظام السياسي ، وانعكاس للبيئة السياسية الداخلية الدائمة التغيير، مما يستلزم أن تكون عملية تقويم تلك المؤسسات متلائمة ومتناغمة مع تلك التغييرات، وأن تتناغم تلك الاصلاحات الحكومية مع الاهداف التنموية للألفية الثالثة (2015–2030) اهداف التنمية المستدامة (17) هدفا ، واعتبارها خارطة طريق للإصلاح الحكومي المؤسسي في العراق في المستقبل المنظور.

المصادر والهوامش

1 - دستور جمهورية العراق 2005، المواد 48-49-61-65.
2 - رافع خضر صالح شبر ، وليد حسن حميد ، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، ، ص 142-143.
3 - حيان الخياط ، رقابة السلطة التشريعيةعلى السلطة التنفيذية في العراق وفقا للدستور العراقي، الشبكة الدولية الانترنيت على الرابط : www. Ahewar. Org/ debat/ show. Art. Asp? Aid= 342345& r=0
4 - سحر كامل خليل ، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور 2005(الواقع والأفاق والمستقبل) ، مجلة قضايا سياسية ، العدد 35-36، 2014، ص 390-391.
5 - احمد عبيس نعمة الفتلاوي ، السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي ، مجلة مركز دراسات الكوفة – جامعة الكوفة ، العدد 7 ، 2008، ص 100-101.
6 - سحر كامل خليل ، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور 2005، مصدر سبق ذكره ، ص 393.
7 - علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية دراسة تحليلية نقدية ، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة – النجف الاشرف ، العدد 1، 2006، ص 8.
8 - سليمان كريم محمود، شالاو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية– جامعة كركوك،العدد14، 2015، ص 196.
9 - ميثم حسين الشافعي ، وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، مجلة أهل البيت – جامعة اهل البيت ، العدد 22 ، 2018، ص 419.
10 - احمد خورشيد حميدي ، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية ، العدد 2 ، 2012، ص 1.
11 - دستور جمهورية العراق 2005، المواد 66-67-73.
12 - دستور جمهورية العراق 2005 ، المواد 76- 80- 83.
13 - ميثم حسين الشافعي ، وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، مصدر سبق ذكره ، ص 473-474.
14 -احمد خورشيد حميدي،السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005، مصدر سبق ذكره،ص 17.
15 - نجلاء صلاح الدين ، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، جريدة الصباح الجديد ، الشبكة الدولية الانترنيت على الرابط : https: // newsabah. Com/ newspaper/ 82198
16 - مجموعة باحثين ، التقرير الاستراتيجي العراقي 2012-2013، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، الطبعة الاولى ، 2014، ص 149.
17 - موسى فرج ، سنوات الفساد التي أضاعت كل شيء ، الروسم للصحافة والنشر،ط1، 2015، ص 190.
18 - موسى فرج ، قصة الفساد في العراق ، دار الشجرة للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، 2013، ص 43.
19 - علاء فرحان طالب ، علي الحسين حميدي العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الاداري والمالي – مدخل تكاملي ، دار الايام للنشر والتوزيع – عمان – الاردن ، الطبعة العربية ، 2014، ص 55-67.
20 - موسى فرج ، سنوات الفساد التي اضاعت كل شيء ، مصدر سبق ذكره ، ص 282-289.
21 - احمد عبدالله ناهي ، علي محمد علوان ، الاصلاح السياسي في العراق قراءة في اهم التحديات الداخلية ، مجلة قضايا سياسية – كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين ، العدد 54 ، 2018، ص 152-158.
22 - مجموعة باحثين ، التقرير الاستراتيجي العراقي 2012-2013، مصدر سبق ذكره ، ص 155-156.

23 - طه حميد حسن العنبكي ، نحو بناء نظام سياسي صالح في العراق ،مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية – كلية العلوم السياسية - الجامعة المستنصرية ، العدد 28، 2009، ص110.
24 - احمد عبدالله ناهي ، علي محمد علوان ، الاصلاح السياسي في العراق قراءة في اهم التحديات الداخلية ، مصدر سبق ذكره ، ص 156.
25 - مجموعة باحثين ، التقرير الاستراتيجي العراقي الثاني 2009 ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، 2009، ص 118.
26 - ليث عبد الحسن، هند احمد،المؤسسات السياسية الدستورية في العراق بعد عام (2003) السلطة القضائية انموذجا، مجلة قضايا سياسية– جامعة النهرين – كلية العلوم السياسية ،العدد 47، 2017، ص 37-40.
27 - دستور جمهورية العراق 2005 ، المواد (87، 88، 89، 90، 91، 92، 93، 94) .
28 - ليث عبد الحسن الزبيدي ، هند احمد عبد البهادلي ، المؤسسات السياسية الدستورية في العراق بعد العام 2003، مصدر سبق ذكره ، ص 45-46.
29 - المصدر نفسه ، ص 60.
30 - ياسين محمد حمد العيثاوي ، الانعكاسات السلبية للمحاصصة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق ، مجلة دراسات دولية ، العدد 60 ، 2015، ص 46.
31 - حسن العكيلي،استقلال القضاء،رابط شبكة الانترنت ،https: // www. hjc. Iq/ view. 704
32 - مجموعة باحثين ، التقرير الاستراتيجي العراقي 2010- 2011، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، ص 156.
33 - احمد عبيس الفتلاوي، السلطتان القضائية والتشريعية طبقا للدستور العراقي، مصدر سبق ذكره، ص 91.
34 - فاضل النشمي ، عدوى الصراع السياسي العراقي تصيب مكونات السلطة القضائية ، جريدة الشرق الاوسط ، العدد 14654، 11 يناير 2019 ، الشبكة الدولية (الانترنيت) على الرابط : https: // aawsat. Com/ home/ articIe/ 1540921