الملخص

إن المتغيرات الكبيرة التي حصلت في الساحة السياسية العراقية بعد سقوط النظام البائد في عام 2003 أدّت الى تطورات جذرية في النظام السياسي العراقي، اذ تحول من نظام قائم على مبدأ وحدة السلطة الى نظام ديمقراطي تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، فرض واقعا يتطلب منا تلمس الآليات والوسائل التي تؤدي الى الوصول الى نظاماً سياسياً فاعلاً ومستقراً وقادراً على الاستمرار في ظل المتغيرات الخارجية والداخلية ولإحاطة المشرع العراقي والقائمين على السلطة بايجابيات وعيوب هذه النظم لان النظام السياسي في مرحلة التحول نحو الديمقراطية، فبالرغم من صياغة الوثيقة الدستورية لكن الأمر يتطلب العمل المستمر لبناء نظام ديمقراطي اتحادي تعددي يتسم بالفاعلية والقدرة على مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومحاولة التعرف على الأسباب الحقيقية والآثار والنتائج المستخلصة من الركود الاقتصادي، وكيفية وقدرة السياسة العامة في العراق للتصدي للأزمات المالية، والاستفادة من النتائج السلبية لهذه الأزمات ومحاولة تفادي وقوعها مستقبلا، ومعالجة أوجه الخلل والغموض الذي وقع فيه واضعوا الوثيقة الدستورية لعام2005 بشأن توزيع الصلاحيات، وتأثيرها في فاعلية السلطتين التنفيذية والتشريعية.

إن البحث في السلطة وتوازناتها يرتبط بالجانب الزمني، أكثر من كونها تتعلق بحقبة معينة أو ظرف معين أو عنصر المكانية المتعلق بمفهوم السلطان ومن الممكن ان تكون السلطة مرافة لمفهوم السلطان الشرعي، وفي إطار المفهوم التقليدي للسلطة الذي يرادف السلطان فان المبدأ القائل بان من يمتلك السلطة يتجه نحو استغلالها وبذلك تمركزها بيد شخص أو فئة واحدة وهذه الاشكالية لايمكن حلها بتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات فحسب، وإنما كيفية عمل هذه السلطات وحسن أدائها أيضا، وقد عبر مونتسكيو عن ذلك بقوله: ((ان التجارب الأزلية كون الأنسان ذي سلطان يميل الى إساءة إستعمال سلطانه هذا حتى يقف عند حد، فلا يوقف السلطان غير السلطان، وعن توازن السلطات الثلاثة تنشاء حرية الأمة))، فقد كان يفكر في خلق حالة من التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

وتختلف الأنظمة السياسية من ناحية ممارسة السلطة واساليب هذه الممارسة واعتمادها على نظم إنتخابية معينة، ومؤسسات ترجمت اختصاصاتها وتشكليلها والعلاقة فيما بينها بواسطة وثيقة دستورية تعبر عن فلسفة النظام في تنظيم وتوزيع وممارسة السلطة، وإن تطبيق القواعد الدستورية والتشريعات المنسجمة معها من شأنه أنْ يدعم النظام السياسي نفسه، وتحسين أداءه بما يحقق الفاعلية في جميع أقنية النظام السياسي، والحديث هنا يتعلق في الجانب السلطوي التشريعي والتنفيذي اكثر منه في الجوانب المؤسسية، مع عدم اغفال تاثير الجوانب المؤسسية والبنيوية للنظام البرلماني بشكل خاص.

وفي إطار مبدأ الفصل بين السلطات فقد حضي موضوع فاعلية النظام السياسي باهتمام واسع في النظم السياسية المعاصرة لما يمثله من أهمية المحافظة على النظام وديناميته على المستوى التنفيذي والتشريعي والقضائي لأن الحكم الديمقراطي القائم على توزيع السلطة، قد يعاني من خلل في مبدأ التوازن نفسه؛ بان يعطي صلاحيات واسعة لاحدى السلطات على حساب الأخرى، من ذلك توسيع وظائف الحكومة على حساب السلطات الأخرى الأمرالذي قد يؤثر في ديمقراطية النظام والجنوح نحو الدكتاتورية، ومع ذلك فان هذه المخاوف لدى واضعي الوثيقة الدستورية (السلطة التأسيسية) لا تحول دون الوقوع في هذا الخلل

نتيجة عوامل داخلية وخارجية بحيث يؤدي هذا التوزيع الى تأسيس نظام سياسي لايتسم بالفاعلية؛ لذا أصبح ضرورياً إعادة هيكلة النظام السياسي في العراق وايجاد سلطة تنفيذية فاعلة تكون قادرة على أداء المهام المنوطة بها بموجب الدستور بكفاءة وفاعلية دون التجاوز على بقية السلطات، والعمل على الوصول الى الرشد السياسي القائم على متلازمة أساسية تقوم على سلطة تنفيذية مركزية قوية ومتوازنة في العلاقة مع السلطة التشريعة.

وقد عُرّف النظام البرلماني بأنه النظام الذي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ذات الجهاز المزدوج، ويقوم على التوازن والمساواة بينهما، وهو يقوم على السلوك الوظيفي المتميز لأنه لايعتمد على جمع السلطات كما هو الحال في حكومة الجمعية أو على الفصل بينها كما في النظام الرئاسي، وإن البحث في توازن السلطة يرتبط بشكل وثيق بهذا النظام، وجوهر هذا النظام يتركز في أمرين هامين هما: المسؤولية الوزارية، وحق الحَل، وهذا التقابل بين المسؤولية الوزارية وحق الحل يؤدي الى استمرار التعادل والتوازن في النظام السياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحول ذلك دون حدوث انحراف النظام البرلماني الى نظام آخر تتغلب فية احدى السلطتين.

لذلك فان الفاعلية والتوازن متلازمان من حيث ماتحمله الأولى من بناء للقدرات المؤسسية للسلطة في عناصرها كالكفاءة والإستقلالية والوحدة والإستمرارية والشرعية والوظائف الكافية، وهي مقومات تلزم النظام السياسي لكي يصبح فاعلا، لكن هذا الأمر يتوقف على طبيعة تلك العناصر من حيث نوع الكفاءة اللازمة وشكل الاستقلال وضمان الاستمرارية وطبيعة الوظائف التي يفترض أن تمارسها الحكومة، واذا كان التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية ضروري لحماية الحرية ومنع الاستبداد، أما عدم التوازن في أداء الأدوار للسلطتين التشريعية والتنفيذية وتدهور العلاقة بينها وبين المجتمع يؤدي الى فشل النظام السياسي في أداءه وفشل السياسات العامة في تحقيق المصلحة العامة.

وبوصف النظام السياسي في العراق بأنه قد أخذ بالنظام البرلماني، وهذا النظام له كثير من المبادئ التي تؤثر في طبيعة مؤسسات الحكم الدستورية في العراق، أهمها ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية غير المسؤول سياسيا ورئيس الوزراء المسؤول أمام البرلمان عن وزارته، اضافة الى وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والبحث في مدى ملاءمة النظام البرلماني للعراق من خلال دراسة الآثار الإيجابية والآثار السلبية الناجمة عن تطبيقه بغية الوصول الى الفاعلية المنشودة.

ومع النقد الموجه الى بعض تطبيقات الديمقراطية التوافقية في العراق، فمن غير الممكن ولا العملي في المرحلة الحالية التحلل منها والسير بخلافها، إنما المراد هو منع تغوّلها، والحيلولة دون أن تصبح عائقا في طريق تحقيق الفاعلية السياسية، وفي طريق رسم وتنفيذ السياسات العامة بسبب خضوعها للمساومات بما يؤدي الى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، ويمكن القول إن طبيعة المرحلة والنظرة الواقعية للواقع الدستوري في العراق تتحتم الأخذ بوصفة خاصة للديمقراطية التوافقية في العراق تقوم على أساس الأغلبية الوطنية التي تضم جميع المكونات الإثنية وهو شرط أساسي للأخذ بالأغلبية في مجلس النواب وليس الائتلاف الواسع الذي يقوم على فيتو المكونات.

كما إن تحليل العمل النيابي في مجلس النواب كسلطة تشريعية لا يكون بمعزل عن طبيعة الثقافة السياسية والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والظروف الدولية السائدة وتأثيرها، وكذلك طبيعة العمل المؤسسي للمجلس، وهو بدوره يمثل مدخلاً مهما لفاعلية النظام السياسي والثقافة السياسية، لأن عملية التقييم المتعلقة بالسلوك السياسي يفترض أن تنطلق من المعتقدات والقيم السياسية والاجتماعية وعلاقة الانسان بالبيئة الداخلية والخارجية والتصور الزمني وعلاقته مع شركاءه وقدرته على تبني وجهة نظر الآخرين، والتسامح والثقة بين العراقيين، وان تراجع فاعلية الاداء التشريعي وفي تنفيذ السياسات العامة لايشكل تهديدا على بقاء الدولة وحياة مواطنيها فحسب، بل يصبح من التهديدات الأكثر خطورة على الأمن الإقليمي بحكم الهجرة وانتشار الأوبئة وانتشار وتوسع رقعة النزاعات المسلحة وتفشي الإرهاب.

وهنالك حالة من التباين في واقع المجتمعات المختلفة في العالم من ناحية الطبيعة ومن ناحية الشكل، الأمر الذي يجعل الظاهرة السياسية متباينة من ناحية الزمان والمكان بحكم إختلاف وتعدد العوامل التي تؤثر فيها، كما ان الوصول الى تزايد الفاعلية السياسية والاستقرار السياسي والاجتماعي يتطلب إقامة دولة مدنية تفرض إرادتها باسم القانون، وتحقق المساواة بين مواطنيها وتتجه نحو بناء دولة قوية تفرض وجودها إقليمياً ودولياً، وتحقيق الآليات التي يمكن من خلالها وجود الفكر المستنير الذي يقود نحو التنمية المستدامة وتحقيق التحول الاجتماعي الذي يساهم هو الآخر في التغيير، وتحقيق حلم الدولة القانونية القائمة على الكفاءة وإحترام حقوق الإنسان وتنميتها على وفق القيم الأخلاقية والثقافية للمجتمع العراقي.

ولقد جاءت هذه الدراسة للبحث في توازن السلطة والفاعلية السياسية في العراق بعد عام2003، اذ تم تناول الموضوع وفق هيكلية موزعة على مقدمة وثلاثة فصول تخص مضمون البحث مع خاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات، ففي الفصل االاول تناولنا في إطار نظري محددات التوازن وفاعلية النظام السياسي، ليتناول طبيعة السلطة العامة في ظل مبدأ التوازن وعلاقتها بفاعلية النظام السياسي، وبدائل النظام السياسي في تحقيق الفاعلية السياسية عن طريق السياسات العامة التي تساهم في تحقيق الفاعلية، في ما خصص الفصل الثاني لدراسة (توازن السلطة على وفق الدستور العراقي لسنة2005) وطبيعة وابعاد العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني في العراق، في ماتناول الفصل الثالث دراسة فاعلية النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 في إطار دراسة تحليلية لفاعلية النظام السياسي في العراق تقييم الفاعلية التشريعية في النظام السياسي على وفق دستور سنة2005، وتقييم فاعلية السياسات العامة الحكومية على وفق دستور سنة2005، والاستعانة بمؤشرات الاداء النيابي والحكومي، والظروف التي تؤدي الى مشهد تزايد الفاعلية أو تلك التي تؤدي الى تراجع الفاعلية.

وقد توصلت الدراسة إلى الاستنتاج بان واقع النظام السياسي في العراق يعاني من ضعف الوظيفة الرقابية لمجلس النواب، لأسباب تعود الى ضعف البناء المؤسسي، وضعف أداء اللجان النيابية بسبب عملية اختيار رئاسة اللجان النيابية، وعدم التعاون الحكومي خصوصا في الحكومات السابقة، وغياب بعض عناصر التوازن أهمها حق الحل، ويتعارض مع قواعد المسؤولية السياسية للحكومة، الأمر الذي أسس الى عدم احترام مجلس النواب كسلطة تشريعية.