النزاهة والعملية الدستورية في العراق

د. م. شيماء عادل فاضل
هيئة التعليم التقني / المعهد التقني / الدور

بسم الله الرحمن الرحيم

ملخص البحث

بما ان صياغة أي دستور لأي دولة يعد بمثابة تقرير لطبيعة وهيكل الدولة،وتبيان كيفية العلاقة بين الدولة والشعب.

اما اذا تعرض البلد لصراعات أو انه لا يزال يعيش اجواءها فان صياغة دستور جديد يمكن ان يسهم في تحقيق السلام والاستقرار وذلك من خلال تحديده لمعالم المجتمع الجديد والمبادىء الاساسية التي ستتم على اساسها اعادة تنظيم البلاد وتوزيع السلطة بين الجهات الحكومية والسلطات الوطنية والمحلية.

ولتقديم افضل فرصة لنجاح العملية الدستورية لابد من توافر عنصر النزاهة في صياغة العملية الدستورية على اعتبار ان عنوان الاصلاح يكمن في تنمية التجربة الديمقراطية في البلاد، فضلا عن توفر اليات فاعلة للمساءلة والمحاسبة.

ولأجل ذلك سيأتي موضوع بحثنا سبيلا للتطرق الى اثر عامل النزاهة في نجاح العملية الدستورية –العراق أنموذجا من خلال مبحثين فضلا عن المقدمة، إذ سيتناول المبحث الأول نبذة عامة عن العملية الدستورية في العراق، فيما سيتناول المبحث الثاني، اثر عامل النزاهة في أنجاح العملية الدستورية في العراق، واخيرا تضمنت الخاتمة تلخيصا لمضمون البحث، تعقبها توصيات عسى ان تفيد القارئ الكريم.

المقدمة:

يعد عنصر النزاهة من بين المعايير الدولية الرئيسة في العملية الدستورية،وهذا ما أقرته اغلب المعاهدات الدولية، والتي نصت صراحة على ان ضمان نجاح العملية الدستورية لأي دولة لابد وان يتم في اطار من الشفافية والانفتاح وقابلية اكبر للمساءلة.

وفي العراق انموذجا لا يقاس النجاح في صياغة الدستور الوطني بالوثيقة النهائية، بل ايضا بالطريقة التي صدرت بها الوثيقة وبطريقة تبنيها.

إذ ان عملية اعداد الدستور عملية تحويلية للمجتمعات تسهل في ارساء السلام والاستقرار، ولكن اذا لم تنظم العملية الدستورية بطريقة نزيهة وبشفافية على قدر كاف وبمشاركة عامة، فانه سوف تسهم في تعرض مجتمعاتنا العربية الى مزيد من خطر التمزيق، ولاسيما ونحن نعيش في عالم يتسم بصعوبة الفصل ما بين الشأنين الداخلي والخارجي، اذ تتقلص مساحة السيادة على الداخل لتفسح المجال لمزيد من الاثر يمارسه الخارج على الداخل، والخارج الاقوى يحاول ممارسة المزيد من التدخل في الشؤون الداخلية للبعض الأضعف بحجة تطبيق احد مبادئ السياسة الدولية الجديدة والذي يدعى مبدأ التدخل الانساني والذي يتصاعد قبوله من قبل المنظمات الدولية.

ولأجل ذلك سيأتي موضوع بحثنا سبيلا للتطرق الى اثر عامل النزاهة في مدى نجاح العملية الدستورية في العراق أو فشلها؟

وعليه ستتضمن فرضية البحث الاتي: تزداد فاعلية النزاهة على العملية الدستورية في العراق كلما استطعنا كبح المتغيرات الخارجية المعرقلة،واستثمار المتغيرات الداخلية الداعمة،والعكس صحيح.

ولشمولية البحث اتبعت الباحثة اسلوب المناهج المركبة،اذ استخدمت المنهج التاريخي في المبحث الأول منه، فيما استخدمت المنهج التحليلي النظمي في المبحث الثاني والاخير منه.

كما ستتضمن هيكلية البحث، فضلا عن المقدمة، مبحثين سيتناول المبحث الأول نبذة عامة عن العملية الدستورية في العراق، فيما سيتناول المبحث الثاني، اثر عامل النزاهة في أنجاح العملية الدستورية في العراق.

واخيرا تضمنت الخاتمة تلخيصا لمضمون البحث،تعقبها توصيات عسى ان تفيد القارئ الكريم.

المبحث الأول

العملية الدستورية في العراق: نبذة عامة

منذ الانقلاب الذي اطاح بالنظام الملكي في العراق عام ١٩٥٨، وإعلان الجمهورية كان لدى العراق عدد من الدساتير المؤقته لكل منها سنوات عمر محددة تناسبت مع عمر النظام الحاكم الذي قام بوضعه.

ويرجع تاريخ أول دستور عراقي الى عام ١٩٢٥ على اثر تكوين العراق كدولة وحدوية ناشئة من حطام الامبراطورية العثمانية وتحت الانتداب البريطاني، وبعد وضع سلالة هاشمية على عرش مملكة جديدة، صاغت بريطانيا دستورا تستطيع من خلاله السيطرة غير المباشرة على الحكم ولم يستبدل الا بعد عام ١٩٥٨.

أعقبه عدد من الدساتير المؤقته الناتجة عن حوار علني عام عكس كل واحد منها اهتمامات محدودة تخص فقط اصحاب السلطة، فدستور ١٩٥٨ جمع ما بين السلطات التنفيذية والتشريعية في مجلس رئاسي مكون من ثلاثة اعضاء ويخضع له مجلس الوزراء، فيما جاء دستور ١٩٧٠ الذي رسخ رؤية سياسية ومستقبلية لسلطة حاكمة، وحتى التعديلات التي تم ادخالها على هذا الدستور عكست سمة عدم الاستقرار الدستوري، الا انه بقي يعكس كالدساتير السابقة رؤية النظام.

وحتى مشروع دستور عام ١٩٩٠ الذي اريد به ان يعكس استعادة حزب البعث لحيويته بعد الحرب العراقية – الايرانية (حرب الخليج الأولى)، وتمرد الاكراد، الا ان

احداث الحرب الامريكية (الاطلسية) – العراقية (حرب الخليج الثانية) ادت الى الغاء ذلك المشروع الذي لم يصدق عليه مطلقا.[١]

وعليه يتضح لنا ان هذه الدساتير اتصفت بجملة سمات،وهي كالأتي:

١. اغلب الدساتير المؤقته كانت بمثابة المرآة العاكسة لنظام الحكم وليست عاكسة لمتطلبات جميع شرائح المجتمع.
٢. الجمود، اغلب هذه الدساتير تتصف بصفة الجمود،دون ان تتصف بدوام النص بقصد الحيلولة دون زعزعة الاستقرار اللازم للتطور.
٣. عدم تطبيق اغلب نصوص الدستور، بل تجاوز في بعض الاحيان الى انتهاكها على الرغم من ان العبرة ليست في النص على هذه الحقوق،وانما في احترامها والالتزام بتطبيقها على ارض الواقع.
٤. عدم التناسق بين القانون الداخلي والدستور وذلك لعدم توفر محكمة دستورية عليا مختصة بهذا الشأن.
٥. استخدام المعايير المزدوجة في التعامل مع قضايا حقوق الانسان.[٢]

اما بعد عام ٢٠٠٣ فقد مر العراق بمرحلة تكاد تكون فريدة من نوعها،فالتحديات التي واجهته سواء كانت داخلية أم خارجية كان لها الأثر في طرح وجهات نظر متنوعة بشأن دستور عراقي مستقبلي.

ولضمان الشفافية والتعبير الواضح عن مبادئ دستورية أساسية كما يجري في دول اخرى كثيرة، عد دستور العراق الجديد، رغم انه حظي بقليل من الاحترام.

حيث ان المناقشات الدستورية بدأت تشكيلاتها الأولية منذ إقرار سلطة الائتلاف المؤقتة المتمثلة بقوات الاحتلال الانكلو– امريكي بالبدء بوضع خطط لإعداد دستور جديد للعراق، وكان هدف السلطة انشاء مجلسين، تمثل الأول: مجلس سياسي استشاري يتكون من ٢٠ الى ٣٠ عضوا،والثاني مجلس دستوري يتكون من ٢٠٠ الى ٢٥٠ عضوا لصياغة الدستور والإعداد لجمعية دستورية ولإجراء استفتاء، ويعملان هاذان المجلسان

تحت إشراف سلطة الائتلاف،لكن مجلس الحكم ونتيجة للآراء المختلفة فيه انقسم فيما بينه حول سبل اعداد الدستور،ناهيك عن محتوى الدستور القادم.[٣]

وخير مثال ان اللجنة الدستورية التحضيرية المعينة من قبل مجلس الحكم لدراسة اكثر الطرق قبولا من النواحي العلمية والعملية والمنطقية والنزيهة لكتابة الدستور العراقي الجديد لم تصدر تقريرها الا في الأول من اكتوبر عام ٢٠٠٣ رغم ضغوط سلطة الائتلاف المؤقته، والحكومة الامريكية عليها للتعجيل في اعداد الدستور.

وفي نوفمبر ٢٠٠٣ تم الاتفاق ما بين سلطة الائتلاف ومجلس الحكم برئاسة جلال الطلباني انذاك على اتفاقية نقل السيادة للعراقيين ليتسنى صياغة دستور مؤقت سبيلا لإجراء انتخابات عامة.

ونتيجة لعامل الاستقطاب السياسي بين المكونات السياسية العراقية حول الترتيبات الدستورية تعطلت صياغة الدستور،فالمواجهات السياسية ادت الى حدوث انقسام في مجلس الحكم،حيث تبلورت معسكرات كل واحد منهما يعبر عن عقيدة أو دين أو مذهب،وبالتأكيد يحمل كل منهما وجهة نظر مختلفة،فالشيعة لهم المعسكر الخاص بهم وهم منقسمون بدورهم الى معتدلين وغير معتدلين (فبالرغم من تأييدهم لعقد انتخابات مبكرة مباشرة سبيلا لصياغة دستور جديد للبلاد الا انهم مؤيدون وجهة نظر الأمم المتحدة من ان الانتخابات المبكرة ستكون امرا مستحيلا من الناحية الفنية).[٤]

والمعسكر السني والمنقسم بدوره الى لبراليين واسلاميين (والذي يرون ان الانتخابات المباشرة يجب ان تمثل النتاج النهائي وليس المرحلة الأولية لعملية التحول الديمقراطي، والعراق مثل العديد من المجتمعات الاخرى التي تعرضت للدمار الاقتصادي في اعقاب الحرب، يعاني من ويلات العنف ويزخر بالسلاح ويفتقر الى وجود طبقة سياسية ناضجة من ذوي الخبرة في حل النزاع وبناء توافق الاراء).[٥]

وبالنظر الى تباين الاراء، وبالنظر الى وجود زعماء المليشيات وميليشيات الاحزاب، فان تنظيم انتخابات مباشرة الان لن يعكس أي اختيارات رشيدة حرة.

علاوة على ذلك اكد خبراء الأمم المتحدة الذين زاروا بغداد ان البلاد تحتاج الى عدة اشهر لاعداد سجل انتخابي دقيق وإعداد القوانين الانتخابية التي تسمح بعقد انتخابات حرة ونزيهة[٦]، فضلا عن الاكراد واليساريين.

اذ استمرت هذه الانقسامات وازدادت حتى أوائل عام ٢٠٠٤، فيما شهد الاستقطاب السياسي خطوط انقسامات جديدة تمثلت بالخط العلماني مقابل الخط الاسلامي والتوجه المركزي مقابل التوجه الفيدرالي، والتوجه التقليدي مقابل الاتجاه الحديث (الذي تشكل قضايا المرأة جزءا منه).[٧]

وفي ظل الانقسامات صدر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٨ اذار ٢٠٠٤ أشار لعدة أمور منها:[٨]

١. أوصى بإنشاء مجلس رئاسي من ثلاثة اعضاء يتمتع كل واحد منهم بسلطة النقض، كما اعتبر فيما يخص قضية الشريعة الاسلام احد مصادر القانون وليس المصدر الاساسي مما أثارجدلا كبيرا،فضلا عن قضايا اخرى اثارت جدلا ايضا كما هو الحال مع قضية الفيدرالية وحقوق المراة وحقوق الاقليات التي من المحتمل ان تظل القوة الدافعة وراء التباين والتعبئة الجماهيرية داخل تيار العمل السياسي المؤسسي والسلمي الذي يمثل التيار الرئيس في البلاد.

٢. كما بلور القانون الاداري الانتقالي جدولا زمنيا لإحداث تقضي الى دستور دائم للعراق في انتخابات الجمعية الوطنية في ٣١-كانون الثاني- ٢٠٠٥، وقيامها بكتابة مسودة الدستور الدائم في ١٥-اكتوبر ٢٠٠٥،وإجراء انتخابات لحكومة دائمة في ١٢-ك ١-٢٠٠٥ لتتولى وظيفتها في ٣١ من ذلك الشهر.[٩]

وتنص المادة (٦١) من القانون الاداري الانتقالي على انه (لا يجوز التصديق على دستور دائم اذا رفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو اكثر ضمن ثماني عشرة محافظة عراقية، وهو نص يعتقد انه يحمي المصالح السياسية والدينية للأقليات الإقليمية، بما فيها الاكراد).[١٠]

واعتمد مجلس الامن الدولي في قراره رقم ١٥٤٦ تاريخ الانتخابات في ٣١ كانون الثاني، وتشكيل (جمعية وطنية انتقالية) لصياغة الدستور، وتاريخ ٣١ كانون الاول ٢٠٠٥ لتتولى حكومة منتخبة وظيفتها.

ورغم ان القانون الاداري الانتقالي والقرار ١٥٤٦ يتناولون تفاصيل العملية الدستورية، الا انهما يعبران عن مبدأ رئيس مرشد من المشاركة الشعبية،إلا ان المادة (٦٠) من القانون الاداري الانتقالي نصت على ان تضطلع الجمعية الوطنية بمسؤولية كتابة الدستور، بطرق تشجع مناقشته في اجتماعات عامة منتظمة للجمهور في جميع انحاء العراق، وفي وسائل الاعلام، كما تشجع تلقي اقتراحات من المواطنين العراقيين[١١].

وينص القرار ١٥٤٦ على ان المندوب الخاص للامين العام للأمم المتحدة وبعثة المساعدة للعراق التابعة للأمم المتحدة مكلفين بناء على طلب الحكومة العراقية بتشجيع الحوار الوطني وتحقيق إجماع على صياغة دستور وطني من جانب الشعب العراقي.[١٢]

ان كل ما تقدم قد جرى في فترة قصيرة نسبيا وفي بيئة أمنية غير مؤاتية،اذ شهدت اعمال عنف متعددة الجوانب منها ما هو خارجي، ومنها ما هو داخلي.تمثل الخارجي بوجود نشاطات لوكالات استخبارية تم تشخيص البعض منها من قبل وزارة الداخلية اذ بلغ عددها (٢٧) وكالة.

اما الداخلي فتمثل بالرافضين لفكرة قيام الانتخابات في ظل الاحتلال من جهات عراقية عديدة، فضلا عن الخارجين عن القانون تحت مسميات عديدة ومختلفة بدوافع شخصية وكيدية وابتزاز وخطف، الى جانب توجهات تتسم بالطابع المذهبي والمنطقي، وتمثل تجمعات مسلحة متعددة الاصناف والاطراف.[١٣]

ومن بين النتائج التي تمخضت عنها هذه الانتخابات هو صدور دستور العراق الجديد الذي يحتوي على حقوق وضمانات الفرد العراقي، واستنادا الى المادة الـ (١٤٢) من الدستور الجديد تم انتخاب لجنة عرفت بـ(لجنة مراجعة الدستور)، والمتكونة من (٢٧) عضوا،ثم اضيف اليها مراقبان اثنان من الصابئة والكلدان، فأصبح عددهم (٢٩) عضوا ممثلة لمكونات رئيسة للشعب العراقي.

ويتمثل عمل هذه اللجنة على استقبال اراء ومقترحات جميع المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات والاحزاب والوزارات وكل من له اهتمام بمسألة مراجعة الدستور، كما قامت اللجنة بانشاء موقع الكتروني لهذا الغرض. (١٤)

وحصيلة أولية للمراجعة الدستورية تبين انها قامت باكمال النصوص المتعلقة بـ: (١٥)

١. مجلس الاتحاد بمواده البالغة سبعة عشرة مادة.

٢. الهيئات المستقلة بموادها البالغة اثنتي عشرة مادة.

٣. السلطة القضائية بموادها البالغة تسع عشرة مادة.

كما أضافت نصوصا جديدة بما يقارب (١٥) مادة،وقامت اللجنة بإعادة صياغة (٣٠) مادة تقريبا، وتعديل مضمون نصوص دستورية لـ(٢٠) مادة وتركزت الخلافات حول ما يقارب ثلاث الى خمس مواد.

ان ما تقدم يقودنا الى حقيقة مهمة وهي ان عنوان الاصلاح يكمن في تنمية التجربة الديمقراطية في البلاد، فضلا عن توفر اليات فاعلة للمساءلة والمحاسبة.

المبحث الثاني

اثر عامل النزاهة على العملية الدستورية في العراق

ان تحقيق نجاح العملية الدستورية في بلد العراق – انموذجا يتم من خلال وضع نظام خاص يسمى (نظام النزاهة الوطني) وهو مجموعة من المؤسسات والتطبيقات تهدف الى تحسين وادامة العلاقات النزيهة والمتكاملة بين الحكومة والقطاع الخاص من جهة، ومحاولة اعطاء اهمية فاعلة لمواجهة الفساد واعتبار هذه المواجهة ذات قدسية من جهة ثانية، وتعمل هذه المؤسسات والتطبيقات ضمن علاقات متداخلة فيما بينها للوصول الى التعديل المطلوب لضمان النزاهة.(١٦)

وبما ان كل نظام له ركائز يستند عليها،كذلك الحال مع نظام النزاهة الوطني فهو بحاجة الى ركائز اساسية لتبنيه وهي: [١٧]

١. **هيئة تشريعية منتخبة:** البرلمان المنتخب يكون في طليعة الحرب ضد الفساد،اذ يميل البرلمان الى بقاء السلطة التنفيذية عرضة للمحاسبة، ومع ذلك فان السياسي عادة ما يدعم الفريق السياسي الذي يموله، والتصرفات الغامضة في النظام سواء في تعيين الموظفين أم في اتخاذ القرارات هي العقبة الرئيسة في مواجهة الفساد.

٢. دور **السلطة التنفيذية** هو دور مركزي في البناء وتحسين واحترام الشخصية الوطنية، والتنفيذ هو المثال الحي لنزاهة البلد اذ يقدم مكونات النظام السياسي وشكل قيادة الادارة في الاصلاح الديمقراطي، الا ان الموظف العمومي النزيه لا يكفي،لان التنظيم الذي سيحدث مع دور ومسؤولية للحكومة،وكذلك ايضاح العلاقات المتداخلة مع القطاع الخاص هو المطلوب للنزاهة ايضا.

٣. **نظام قضائي مستقل:** بناء القضاء المستقل والمتكامل يشغل موقعا مركزيا في فهم حكومة عادلة ومنفتحة وقابلة للحساب – اذ يكون القضاء معفيا من السيطرة المباشرة ومن قواعد التعيين وقيادته من أعضاءه له اهمية خاصة،مع ذلك فان الافراد أو اشخاص النظام القضائي عرضة للمحاسبة وبأسلوب لا يخرق استقلاله، وهذا يزيد من النزاهة ويساعد في حماية القوة القضائية ممن يحاول استغلالها وينعكس ذلك في النظام القضائي الذي قد يصبح وبسهولة أداة في ايدي سياسيين فاسدين.[١٨]

٤. **المدقق العام:** وهو المسؤول عن تدقيق المصروفات والايرادات، وبذلك يعد الحارس الامين على النزاهة المالية،وكمدقق خارجي يعمل لمصلحة دافعي الضرائب وممثليهم.

٥. **المفتش العام:** هو المكتب الذي يستلم ويحقق في الشكاوي المتعلقة بسوء الادارة وبشكل مستقل عن الادارة التنفيذية، وهذا يعطي للإفراد فرصة للحصول على قرارات تمت مراجعتها من قبل هيكل خبير ومستقل، من دون تحمل كلف المحاكم

وتأخرها زمنيا،وكذلك الاستقلال من التدخل السياسي، ولتعمل بكفاءة يجب ان يكون الوصول اليها سهلا مع توفر افراد ذوي كفاءة عالية.

٦. **وكالات مستقلة مضادة للفساد:** نتيجة لانتشار الفساد وتطبيقاته ظهرت الحاجة لمواجهة هذا الفساد عن طريق خلق وكالات لتطبيق القانون وللتحدي والادعاء العام بقضايا الفساد. ان الوكالات المستقلة والمتخصصة المضادة للفساد تمثل ميزة المخول لمكافحة الفساد،ان نجاح مثل هذه الوكالات يعتمد على تحديد ونزاهة موظفيها من جهة وإرادة سياسية لإنجاحها من جهة اخرى ورعاية من قيادة البلد ومن دون هذا الدعم الصحيح لا يمكن ضمان استقلاليتها.(١٩)

٧. **خدمات عامة لخدمة الجمهور**:في العالم المثالي الموظف العمومي يخدم بنزاهة ومن دون تميز وينجز مهامه بكفاءة ولصالح المجتمع.

ان مساعدة الحكومة في صياغة وتنفيذ سياسات، ووجود حلقة وصل بين الحاكم والمحكوم هذا قد يؤدي الى احتمال التهديد من الادارة العليا (السياسيون في الخدمات العامة) والقاعدة (مقدمو الرشاوي) لهذا يتطلب ان تكون هناك صيانة لنزاهة الافراد، ويعد هذا مفتاح الخدمات الكفوءة وعدالة الحكومة.

٨. **الحكومة المحلية:** بدأ هذا النوع من الحكومات بالدخول الى الميدان بشكل متزايد في استراتيجيات مضادة للفساد بسبب كونها في المستوى الأول للتأثير المباشر للفساد الذي يراه المواطن الاعتيادي.فالفساد لا يتم البحث عنه فقط في القمة للادارات، بل معالجة الفساد والذي يبدأ من القاعدة وصعودا أي باستهداف الفساد الابسط أولا لانه يكون وينمو الى الفساد الاكبر.(٢٠)

٩. **وسائل اعلام حرة ومستقلة:** تعد وسائل الاعلام من الوسائل الأساسية لنقل المعلومات الى الجمهور، كما تشارك في توجيه الشعب لمجموعة من المبادئ الأساسية خلال العملية الدستورية وتعتمد في الدستور الجديد. وهي كالأتي:(٢١)

أ- ضمانات حقوق الانسان.

ب- المبادئ المتعلقة بتنظيم الدولة والعلاقة بين الجهات الحكومية.

١٠. **المجتمع المدني:** أي المنظمات الغير حكومية والشبكات التي تقع خارج نطاق الهيكل الرسمي للدولة، وقد شكلت في الأونة الاخيرة تحديا رئيسا واستطاعت ان تضيف بعدا مهما للمحاسبة من القاعدة صعودا لتنفيذ سياسات مقاومة الفساد.(٢٢)

فضلا عن ان العديد من منظمات المجتمع المدني استطاعت توفير ضوابط على سلطة الحكومة، مما يعزز المساءلة والشفافية في النظام السياسي،مثلما يمكنها ايضا الاسهام في صياغة السياسات العامة، وحماية الحقوق، وقد يتعدى عملها الى تعدي حكم القانون ايضا اذا ما تهيأ لها قدر من حرية الراي والتعبير والحركة،وهذا سيعود في مجملة بالفائدة على المواطنين وعملية تمثيلهم بفاعلية اكبر من الاجهزة التشريعية الرسمية التابعة للحكومة.(٢٣)

١١. **القطاع الخاص المستقل:** يؤدي القطاع الخاص دورا مهما في تحسين النزاهة الوطنية، بالرغم من انه موجود أصلا لتحقيق الربح، حيث يفسح المجال نحو وعي جديد حول المسؤولية المشتركة سواء داخل المنظمة أم باتجاه المجتمعات التي تتعامل معها.

فضلا عن تعاونها مع القطاع العام في توفير السلع والخدمات الأساسية، الا انه لا يمنع من ان الفساد قد يظهر خلال القطاع الخاص أو بين القطاعين، الا ان ما يقلل من المخاطر هو المنافع الناجمة عن التعاون الجيد بين القطاعين فهو يستطيع ان يؤدي دورا فعالا في كبح الفساد.

١٢. **الممثلون الدوليون والميكانيكيات:** بدأت في الأونة الاخيرة بعض الدول تتحرك باتجاه تطوير ترتيبات نموذجية أو موحدة للمساعدة العالمية، مثل (OECD) اتفاق محاربة الرشوة في صفات الاعمال الدولية للموظفين الاجانب عام ١٩٩٧ واتفاق الدول الامريكية المضاد للفساد.ويجب على المستوى الدولي تميز اكبر الاثار العكسية أو السلبية والمسؤولية الاخلاقية للحكومات لتجنب ايواء أو غسيل عوائد الفساد.

١٣. **التقنين:** يعمل المتخصصون في تكنولوجيا المعلومات على تنظيم الاقتراحات والخيارات الكثيرة والتي يتم استلامها والموازنة بينها لتسهيل اطلاع الشعب ومساعدة المكلفين في اعداد الدستور من جهة اخرى.[٢٤]

وبما ان العراق كما هو معروف يمر بمرحلة انتقالية سياسية كبرى،فان اعادة صياغة الدستور الوطني دائما تنطوي على تحديات كبيرة وممارسة حساسة تتعلق بها الحقوق والمصالح المستقبلية لجميع المنظمات في المجتمع والتي غالبا ما تكون متعارضة، هذا فضلا عن التوجس والشكوك التي سوف تثار من جانب الفصائل السياسية والعرفية والدينية والاقليمية المتنافسة،أو انواع اخرى من الفصائل.

وهنا يبرز عامل الشفافية والنزاهة فكلما كانت اللجنة المعدة لاعداد الدستور تتحلى بالشفافية والنزاهة في عملها كلما كانت عملية اعداد الدستور عملية تتمتع بالمصداقية والقبول من قبل شرائح المجتمع جميعها.

ان ما تقدم سيمنح الشفافية والنزاهة في عملية اعداد الدستور.

الا ان ما تقدم لا يمنع من ان كل عملية تنظيمية رغم انها تهدف الى تغليب الدافع الحقيقي لإيجادها، الا انها تواجه عدة مشاكل وتحديات التي قد تعرقل عملها كمحاولة التأثير فيها بشتى الوسائل والطرائق وإخراجها بصورة تخدم توجهاتها بحيث تجعلها تفتقر الى الموضوعية والنزاهة.

والعملية الدستورية كعملية قانونية وموضوعية تتأثر كغيرها بعدة عوامل منها ما هو داخلي مرتبط بالبيئة الاجتماعية والسياسية والديمغرافية، ومنها ما هو خارجي اقليميا أو دوليا كنتيجة لنظرية التأثر والتأثير الدولية.[٢٥]

وكذلك الحال مع عملية النزاهة في العراق فهي ايضا تواجه عدة تحديات، منها:[٢٦]

أولا. ضعف الإرادة السياسية العامة لأسباب عدة أهمها التعصب الحزبي.

ثانيا. على الرغم من وجود الإرادة الشعبية لضمان نزاهة العملية الدستورية ، فان هناك تقبل شعبي واجتماعي لعرقلة عملية النزاهة.

ثالثا. ارتباك الرؤية العراقية سواء حول مفهوم النزاهة أو المؤسسات التي تواجهه ووسائل تنظيمها.

رابعا: ضعف الآليات المتبعة في العملية الدستورية، وضرورة البحث عن آليات فاعلة.

خامسا. الفراغ التاريخي، فالتجربة ما تزال محدودة،والعراق بدأ يشارك في كتابة دستوره بنفسه بالصورة الصحيحة وبدون تهيئة أو تمهيد، لاسيما وهو يعيش في ظل استثنائي وفريد من نوعه متمثلا في الاحتلال.[٢٧]

سادسا: بقاء اغلب الموظفين في الوظيفة العامة عندما يترشحون لولاية ثانية ويشاركون في الانتخابات كمنصب وزير او محافظ الخ، اذ يحاول هؤلاء التاثيرية الارادة الشعبية من خلال السلطات والصلاحيات التي يملكها مما يؤدي الى عدم نزاهة الانتخابات.

فضلا عن تأثير المؤثرات الخارجية، اذ تلعب هذه المؤثرات دورا كبيرا في اضعاف الحياة التشريعية، ولاسيما في بلداننا العربية، والعراق من بينها، فالذي حدث فيه منذ مطلع عام ٢٠٠٤ خير مثال، فقانون إدارة الدولة، ومن ثم الدستور تخلى عن تعبير الأمة العربية، وهذا بالتأكيد مرده العامل الخارجي (الأمريكي)، وأثره في معالجة هوية العراق، في حين نجد مسعى السيد عمرو موسى الأمين العام لجامعة الدول العربية والذي نجح في تثبيت ما يشير الى عروبة العراق عن طريق إدخال فقرة في الدستور تنص على ان العراق دولة مؤسسة لجامعة الدول العربية.[٢٨]

الخاتمة:

يتضح لنا وفق ما تقدم، إن نجاح العملية الدستورية في بلد يعيش واقع منفرد كما هو الحال مع العراق يتمثل في غياب الإرادة السياسية في إنتاج ديمقراطية حقيقية مرتكزة

علـى عمليـة دسـتورية حـرة ونزيهـة وفـق المعـايير الدوليـة، وبالتـالي هـو يواجـه جملـة صـعوبات، وربمـا عواقـب اذا مـا تمـت معالجـة المرحلـة التـي يمـر بهـا العـراق فـي وقتنـا الحاضر، والتي في مقدمتها عدم توفر النزاهة التامة.

لكن كل ما تقدم يمكن التغلب عليه، إذا ما توافرت للعملية (الدستورية) دعما سواء أكان داخليا او خارجيا سبيلا لمحاولة إنجاحها، هذا من جهة.

ومن جهة اخرى ان العراق كغيره من البلدان العربية بحاجة الى جعل العملية الدستورية التي تحصل فيه عامل ثقة للعراقيين وليست عامل شك، كما هو معتاد سبيلا لجعل الشعب العراقي يستعيد ولو القدر البسيط من حقوقه التي معظمها انتهكت في ظل الواقع المرير الذي يعيشه.

وعلية يمكن التوصل الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات ترى ضرورة العمل بها في المستقبل القريب أو المتوسط ضمانا لنجاح اكبر للعملية الدستورية في العراق، وكما يلي:-

أ- الاستنتاجات:

١. ضعف الثقافة الانتخابية في العراق نتيجة المناهج التربوية والتعليمية،فضلا عن عدم توافر تراكم تاريخي، ولاسيما في البلدان التي تعاني من تحريم في الراي ومن بينها العراق.
٢. استمرار تدخل القوى السياسية العراقية البارزة في التشكيك بنزاهة العملية الدستورية في العراق رغم توافر حد أدنى منها سبيلا للتأثير وإبراز وجودها.
٣. لازالت الاجهزة القضائية في الدولة تتخذ موقفا متساهلا ازاء عمليات افساد العملية الدستورية،واتجاه عمليات شراء اصوات الناخبين وتمرير الاستثناءات والمعاملات الحكومية غير القانونية لصالح بعض المرشحين.

٤. ضعف آليات الحيادية الغير منحازة لإدارة العملية الدستورية سبيلا لتعزيز نزاهة العملية، ولاتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان حصول الأحزاب والمرشحين على فرص متساوية لعرض برامجهم.

ب- التوصيات:

١. تزويد العراقيين بالخبرات الفنية اللازمة لصياغة الدستور.

٢. ضرورة تخصيص نصيب للمرأة في اللجان المعدة للدستور.

٣. عمل الاحصاء العام والاستفتاء الشعبي في القضايا التي تخص البلد.

٤. توفر عدد كبير من الشفافية والمصداقية في صياغة الدستور.

٥. ضرورة تشجيع فئات المجتمع المدني وفي مقدمتها المنظمات النسائية والنقابات (الاتحادات المهنية للطبقة الوسطى) التي تشكل عملا مدنيا للوطنية العراقية سبيلا لتعزيز عملية التحول الديمقراطي.

٦. على الجمعية الوطنية العراقية تغذية الحوار الوطني وبلورة رؤية مشتركة لمستقبل العراق.

٧. تشكيل لجنة دستورية في العراق تكون مهمتها تسهيل جهود للتثقيف العام والاستشارة العامة وجمع وترتيب المداخلات العامة للمكلفين بصياغة مسودة الدستور للجمعية الوطنية والقيام بالبحث والصياغة للجمعية.

٨. على المجتمع الدولي تقديم تسهيلات للعراق في الحصول على معلومات مقارنة لتجارب دول حديثة في اعداد الدستور خاصة فيما يتعلق بالمشاركة العامة في عملية الاعداد مما يعطي ادوات مفيدة للعراق.

٩. نشر قيم النزاهة والشفافية وذلك من خلال:

أ. استثمار القيم الأخلاقية والدينية لتعزيز ثقافة النزاهة والشفافية.

ب. التأكيد على تضمين المناهج التربوية مواضيع تساهم في نشر ثقافة النزاهة.

ج. ضرورة تضافر الجهود للدعم السياسي والإداري لنشر ثقافة النزاهة والشفافية.

د. التركيز على زيادة الدورات التدريبية وورش العمل في قطاعات الدولة كافة وبإشراف ومتابعة دوائر المفتش العام الهادفة لنشر النزاهة والشفافية.

١٠. السعي نحو تطوير الحريات المدنية والسياسية في العراق سبيلا لاسقاط التدخل الخارجي في الاصلاح، فضلا عن تغيير القوانين بحيث تصبح هي مصدر السلطة وليس الحاكم متحكما بالشعب ومصدرا لكل سلطة.

١١. قيام الدولة بإيجاد الحلول الناجحة للعقبات التي تعرضت لها اثناء العملية الدستورية السابقة ليتسنى لها الاستفادة منها في العمليات الدستورية مستقبلا.

١٢. توافر الرقابة على العملية الدستورية فهي احد المرتكزات الرئيسة لإجراء عملية دستورية ناجحة تتمتع بمعايير النزاهة والشفافية.

١٣.سحب يد الموظف الذي يرشح نفسه للانتخابات،وبالتحديد الموظف الذي قد يؤثرون خلال مركزه او صلاحياته على العملية الانتخابية.

١٤. مراجعة الدستور واعادة النظر فيه،وإزالة كل الالغام التي تفكك الوحدة الوطنية ومن ضمنها:

أ. رفع الديباجة كليا.

ب. رفع كل من شانه ان يعطي صلاحيات واسعة للأقاليم كالتعاقد مع الشركات أو الدول الأجنبية.

ج. تفعيل دائرة الرقابة المالية المرتبطة بديوان رئاسة الجمهورية.

د. تفعيل العمل في التفتيش والتدقيق للميزانية لكل دائرة او وزارة في الدولة العراقية نهاية كل عام لمعرفة (النفقات) وما تبقى من النقد، وبالتالي المعرفة الكاملة والوقوف على حجم الفساد من عدمه.

المصادر:

(١) المعالجة الدولية لادارة الازمات، التحديات الدستورية في العراق، تقرير الشرق الاوسط، رقم ١٩، (بغداد/ بروكسل: ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٣)، ص٢

وحول الموضوع، راجع:مركز الامام الشيرازي للدراسات والبحوث، الانتخابات في العراق– الفرص والتحديات، ط١، (العراق: كربلاء المقدسة – مؤسسة الامام الشيرازي العالمية، ، ٢٠٠٥)، ص٣٧

(٢) غسان مخيبر، المؤثرات السياسية الداخلية في الدول العربية التي ساهمت في تعطيل تطور انظمة انتخابية تتصف بقدر عال من الشفافية والنزاهة، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص ٨٨

(٣) د.فالح عبد الجبار، عراق ما بعد الحرب – سباق من اجل الاستقرار واعادة البناء والشرعية، من التقرير الخاص لمعهد السلام الاميركي، رقم ١٣٢، (واشنطن:فبراير ٢٠٠٥)، ص١٠

(٤) المصدر نفسه، ص١١

(٥) المصدر نفسه، ص١٢

(٦) المعالجة الدولية لادارة الازمات، م.س.ذ، ص١٥

(٧) المصدر نفسه، ص١١

(٨) جواد كاظم شحاتة، تقويم الأداء مدخل فاعل في منظومة النزاهة ومكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، من مؤتمر (نحو إستراتيجية وطنية لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة)، (بغداد: هيئة النزاهة و المعهد العراقي، ٥-٦ تموز ٢٠٠٨)، ص٤

(٩) أ.د.حسان محمد شفيق العاني، حول الانتخابات العراقية، بحث من كتاب(النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص١٩٠.

(١٠) انظر: نص المادة (٦١) من القانون الاداري الانتقالي العراقي، انترنيت:صحيفة الشعب اليومية – النص الكامل لقانون ادارة الدولة المؤقت في العراق، ٢٠٠٤/٣/٩، ص٦

http:// Arabic. Peopledaily,com.cn/2004/03/09

(١١) انظر: نص المادة (٦٠) من القانون الاداري الانتقالي العراقي، انترنيت:صحيفة الشعب اليومية – النص الكامل لقانون ادارة الدولة المؤقت في العراق، ٢٠٠٤/٣/٩، ص٧

http:// Arabic. Peopledaily,com.cn/2004/03/09

(١٢) انظر: وثيقة القرار (١٥٤٦) للامم المتحدة، انترنيت: قرارات مجلس الامن الخاصة في العراق.

www.lsalim.online

(١٣) أ.د.حسان محمد شفيق العاني، م.س.ذ، ص(١٩٦-١٩٧)

(١٤) تعقيب:جهاد حرب، عن بحث، اصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني، طالب عوض، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة

الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص٢٧١.

(١٥) زياد بارود، واقع الانتخابات البرلمانية في لبنان بين الشكوى والمأمول: تجربة وخلاصات، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص ٢٠٦

(١٦) د.نبيل محمد الخناق، الشفافية التنظيمية، (بغداد:دار الكتب والوثائق – مطبعة الرفاه، ٢٠٠٦)، ص٤٩

(١٧) د.نبيل محمد الخناق، م.س.ذ، ص٥٢-٥٣.

كذلك انظر: تعقيب: عبد الفتاح ماضي، عن بحث (الانتخابات في مصر)، يحيى الجمل، من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص٣١٣

(١٨) تعقيب: سليمان تقي الدين، عن بحث (واقع الانتخابات البرلمانية في لبنان بين الشكوى والمأمول: تجربة وخلاصات)، زياد بارود، من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص٢٠٩

(١٩) د.نبيل محمد الخناق، م.س.ذ، ص٥٣

(٢٠) المصدر نفسه، ص٥٥

(٢١)ريتشارد تشامبرز، المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص ٦٢-٦٣.

(٢٢) طالب عوض، اصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني، بحث من كتاب(النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص(٨٣-٨٤).

(٢٣) ازهار الغرباوي، مؤسسات المجتمع المدني والانتخابات –قراءة لدورها المستقبلي المنظور، مجلة النبأ، العدد ٧٣، (بغداد: مركز المستقبل للثقافة والاعلام، ت٢/٢٠٠٤)، ص٧٠.

(٢٤) د.نبيل محمد الخناق، م.س.ذ، ص٥٣

(٢٥) فارس بيزات وعادل حواتمة، الانتخابات البرلمانية الاردنية بين النصوص والممارسات، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص١٦٢.

(٢٦) جواد كاظم شحاتة، م.س.ذ، ص٦

كذلك انظر: غسان مخيبر، م.س.ذ، ص٩٠

(٢٧) عبد الحسين شعبان، في الثقافة الانتخابية والمعايير الدولية، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث

ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص٩٩، كذلك انظر:

جمال الخرسان، الانتخابات والمستقبل السياسي للعراق، مجلة النبأ، العدد ٧٣، (بغداد: مركز المستقبل للثقافة والاعلام، ت٢/٢٠٠٤)، ص٦٠.

(٢٨) جورج جبور، المؤثرات السياسية الخارجية التي ساهمت في عدم تطوير انظمة انتخابية نزيهة في معظم الاقطار العربية، بحث من كتاب (النزاهة في الانتخابات البرلمانية – مقوماتها والياتها في الاقطار العربية – بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية)، مجموعة باحثين، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ايلول ٢٠٠٨)، ص(٨٣-٨٤).

ABSTRACT

While the formed any institution for any state consider report of natural & structure state ,also find relationship between state and people.

While for the country face conflicts or nor lives eounverment, if the formed new institution may be corporation for the peace &as well as anew world society and essentials fundaments for lead replay order in country& divide power between government &local and national.

And provide good chance of institution process true if the provide quite element in formed of institution process because consider the improvement democracy temptation development in country, & provide activity tools for questioner & mathematically.

Consequentially, go subject search of take affect quite element in space true institution process in Iraq or failure .

Also took search structure , introduction and paving and the tow season ,if dealing of first season for public essay for institution process in Iraq, or second season the effect quite element for institution process in Iraq, while the final dealing summary of search, also of import thinking shall be work in future.