

المستخلص

إن الحكومة الديمقراطية التي تحترم القانون ، وتتقيد بسيادة القانون ، لا تنشأ من تلقاء نفسها ، بل إنها تحتاج الى مواطنين فاعلين لدعم هذه المبادئ في المجتمع ، وإن (سيادة القانون) تضمن الإنتفاع من المزايا التي يُمكن أن يُوفرها (القانون) للفرد والمجتمع لحماية حقوق الإنسان المختلفة سواءً أكانت السياسية ، أم الإقتصادية ، أم الإجتماعية ، في ظل منظومة قانونية وطنية تتوافق مع معايير القانون الدولي ومع المؤشرات الدولية للحكومة الرشيدة ، وإذا ما نشأ أي تعارض فيما بينها فإنه سيتعين على (مُمارسي السلطة) إدراك أن إنتهاكات حقوق الإنسان يُمكن أن تُعرضهم للمسؤولية ، ومن ثم فإن أهمية البحث تتأتى من الدور الذي تلعبه (الحكومة) في تصحيح مسار المؤسسات الدستورية العراقية وضبط أدائها في ظل المعايير الدولية.

Abstract

The democratic government, that respects and adhere the rule of law, it does not arise by itself, but requires active citizens to support its principles in society. The rule of law ensures the benefits which the law can presents to the individual and society, Whether political, economic or social, during a national legal system in accordance with international law and international governance standards. If there is any conflict between them, (authority officials) must realize that human rights violations can bring them to account, The importance of research highlights the role that (governance) plays in correcting the course of Iraqi constitutional institutions and controlling their performance in the light of international standards.

إن الحكومة الديمقراطية التي تحترم القانون ، وتتقيد بسيادة القانون ، لا تنشأ من تلقاء نفسها ، بل إنها تحتاج الى مواطنين فاعلين لدعم هذه المبادئ في المجتمع ، ومن ثم فإن فهم مبدأ سيادة القانون يستلزم أولاً فهم معنى القانون ، فقد يُدعى هؤلاء له خوفاً من العقاب ، وليس عن قناعة بأنه موجود لصالحهم بوصفه أداة لتنظيم المجتمع ، ولحماية إحتياجاته وكفالتها ، ولكي يتسنى لأفراد المجتمع أن يؤمنوا بالقانون ، يجب أن يشعروا بأن لهم دوراً في تحديد القيم والمطامح التي يدعمها القانون ، ويجب أن يلمسوا - حقيقةً - أن القوانين تصدر وتُطبّق من خلال مؤسسات شرعية ، ومن ثم إن كل شخص مسؤول أمام القانون ، بما في ذلك ذوو السلطة والنفوذ ، وبهذا الشكل تصبح كلمة (السيادة) مهمة لفهم مصطلح سيادة القانون.

فضلاً عن ذلك ، فإن (سيادة القانون) تضمن الإنتفاع من المزايا التي يُمكن أن يُوفرها (القانون) للفرد والمجتمع لحماية حقوق الإنسان المختلفة سواءً أكانت السياسية ، أم الإقتصادية ، أم الإجتماعية ، في ظل منظومة قانونية وطنية تتوافق مع معايير القانون الدولي ومع المؤشرات الدولية للحكومة الرشيدة ، وإذا ما نشأ أي تعارض فيما بينها فإنه سيتعين على (ممارسي السلطة) إدراك أن إنتهاكات حقوق الإنسان يُمكن أن تُعرضهم للمسؤولية .

عليه فإن جوهر مبدأ سيادة القانون لا يُمكن أن يتحقّق دون وفاء (السلطة السياسية) بالتزاماتها تجاه الفرد والمجتمع ، ودون أداء أفراد المجتمع لواجباتهم في ظل إحترام القانون ، ومن ثم فإن الإلتزام بسيادة القانون وإحترام حقوق الإنسان وحمايتها سيُساهم في بناء دولة القانون.

أهمية البحث : تتأتى من الدور الذي تلعبه (الحوكمة) في تصحيح مسار المؤسسات الدستورية العراقية وضبط أدائها في ظل المعايير الدولية.

إشكالية البحث : تتمحور حول دراسة وتحليل (أداء) المؤسسات الدستورية العراقية ومدى توافقها مع مؤشرات (الدول الهشة - The Fragile States) ، ومؤشرات (الحوكمة العالمية - The Worldwide Governance Indicators).

فرضية البحث : إن تحقيق حوكمة المؤسسات الدستورية العراقية يستند الى التلازم والترابط بين ضمان مبدأ سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

هيكلية البحث : تم تقسيم البحث إلى محاور ثلاثة هي :

المحور الأول : العلاقة بين سيادة القانون وحقوق الإنسان والحوكمة في القانون الدولي

المحور الثاني : المؤشرات العالمية للحقوق السياسية والحريات المدنية وتطبيقها في العراق

المحور الثالث : المؤشرات العالمية للحوكمة وتطبيقاتها على المؤسسات الدستورية العراقية

العلاقة بين سيادة القانون وحقوق الإنسان والحوكمة في القانون الدولي

إذا كان مفهوم (الحوكمة) يعد مفهوماً معاصراً في الدراسات الإقتصادية (إبتداءً) ومن ثم فقد دخل ميدان الدراسات الدولية بشكل عام بعد أن توضحت العلاقة الوثيقة بينه وبين القواعد القانونية الوطنية والدولية ، فإن هناك تلازم وترابط وثيق قد سبقه بين حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون وطنياً ودولياً أيضاً.

أولاً. التلازم بين مبدأي : سيادة القانون وحقوق الإنسان في القانون الدولي

إن مبدأ سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان، يعدّان مفهومين مترابطين يدعم كل منهما الآخر، وهما يعملان جنباً إلى جنب في مساعدة مجتمعات الدول المختلفة على تحقيق التوازن الفعّال بين المصالح الجماعية والمصالح الفردية ، وتستند هذه (العلاقة التعاضدية) الى أسس قانونية دولية تتمثل بالآتي:

١. في ميثاق الأمم المتحدة: إن مفهوم سيادة القانون مبدأ راسخ في ميثاق الأمم المتحدة ، إذ جاء في ديباجة الميثاق بوصفه أحد أهداف الأمم المتحدة بأن: " تُبيّن الأحوال التي يُمكن في ظلّها تحقيق العدالة وإحترام الإلتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي" ^(١) ، فضلاً عن ذلك، فهو يعدّ أحد المقاصد الأساسية للميثاق في أن: "تتدرج بالوسائل السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحلّ المنازعات الدولية التي قد تُؤدّي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها"^(٢).

٢. في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان : الذي ينصّ - في ديباجته - على أنه من الضروري: " أن يتولى القانون حماية حقوق الإنسان لكي لا يضطر المرء آخر الأمر إلى التمرد على الإستبداد والظلم " ^(٣).

(١) أنظر : ديباجة ميثاق الأمم المتحدة.

(٢) أنظر : (المادة/١ فق/ ١) من ميثاق الأمم المتحدة.

(٣) أنظر : الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ .

٣. في إطار المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا عام ١٩٩٣: لقد أدرجت الجمعية العامة موضوع (سيادة القانون) ضمن محاور هذا المؤتمر الذي دعا الأمم المتحدة إلى وضع برنامج شامل لتعزيز الهياكل الوطنية التي تُؤثر بشكل مباشر على مراعاة حقوق الإنسان والحفاظ على سيادة القانون ، وإذا ما تناولنا العلاقة الجدلية بين مبدأ سيادة القانون ومكافحة الفساد وتحقيق الديمقراطية نجد أنه غالباً ما تشير صكوك ومعاهدات وإعلانات دولية عدّة الى هذه العلاقة بوصفها كوحدة متكاملة^(٤).

٤. في إطار الجمعية العامة: إذ أقرت الدول الأعضاء في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي المعقود في عام ٢٠٠٥ ، بأن سيادة القانون وحقوق الإنسان يُشكلان جزءاً من قيم الأمم المتحدة ومبادئها العالمية الأساسية غير القابلة للتجزئة^(٥) ، فضلاً عن ذلك فقد عقدت (الجمعية العامة) في دورتها السابعة والستين الاجتماع الرفيع المستوى المعني بسيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، إذ دعت جميع الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني الممثلين على أعلى مستوى، للتعهد بتوطيد سيادة القانون ، وإنتهى الاجتماع إلى اعتماد إعلان - بتوافق الآراء - أكدت فيه من جديد الدول الأعضاء إلتزامها بسيادة القانون وتناولت بإسهاب الجهود المطلوبة لدعم الجوانب المختلفة لهذا المبدأ^(٦)، وأبرز الإعلان (سيادة القانون) بوصفها مسألة شاملة لقطاعات عدّة تربط الركائز الثلاث للأمم المتحدة: السلام والأمن، وحقوق الإنسان والتنمية^(٧).

ثانياً. التلازم بين مبادئ: سيادة القانون وحقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة في القانون الدولي

إن المعنى العملي للعلاقة التفاضلية بين حقوق الإنسان وسيادة القانون، بالنسبة لأجهزة إنفاذ القانون والمسؤولين على أرض الواقع، يتخذ تدابير مثل : مبادرات مكافحة الفساد، أو تدابير مكافحة الإرهاب،

(٤) أنظر : المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان في فيينا لعام ١٩٩٣ .

(٥) أنظر: تقرير الأمين العام : (تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها) ، في الوثيقة :

A/68/213/Add.1, 11 July 2014, p.5

(٦) أنظر: إعلان الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بسيادة القانون /٦٧ على الصعيدين الوطني والدولي ، في الوثيقة:

A/RES/67/1 , 30 November 2012

(٧) أنظر : المصدر نفسه.

أو سياسات النظام العام ، أن يتجسد إحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان ، ولن تقدر على تحقيق سيادة القانون دون حماية حقوق الإنسان^(٨) ، فضلاً عن ذلك ، فإن تحقيق الحوكمة الرشيدة يستند الى التلازم والترابط بين ضمان مبدأ سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ، ويُشير الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره إلى أن " التحرر من الفاقة والخوف ضروري لكنه غير كاف فكل إنسان له الحق في أن يُعامل بكرامة واحترام " ، ويتمتع الأفراد بهذه الكرامة والإحترام من خلال التمتع بجميع حقوق الإنسان وبالحمية من خلال سيادة القانون^(٩) .

وهكذا ، فإن الحوكمة تتحقق، عندما تكون سيادة القانون هي الوسيلة الفاعلة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان من خلال خضوع ممارسة السلطة لقواعد قانونية وطنية تتوافق مع قواعد القانون الدولي ، ومن ثم أن تتوافق العمليات القانونية والمؤسسات والمعايير الفنية مع حقوق الإنسان بما فيها المبادئ الأساسية للمساواة أمام القانون والمسؤولية أمام القانون والإنصاف في الحماية والدفاع عن الحقوق ، ولن تسود سيادة القانون داخل المجتمعات لو لم تحظ حقوق الإنسان بالحماية ، ولا يُمكن حماية حقوق الإنسان في المجتمعات بدون أن تكون سيادة القانون متينة وسيادة القانون هي آلية التنفيذ في مجال حقوق الإنسان وهي التي تُحوّلها من مجرد مبدأ إلى حقيقة واقعة^(١٠) .

وقد وصف الأمين العام للأمم المتحدة - في تقريره الى مجلس الأمن - مبدأ سيادة القانون بأنه: "مبدأ للحوكمة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتُطبّق على الجميع بالتساوي ويُحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويتضمن هذا المبدأ كذلك إتخاذ تدابير لكفالة الإلتزام

(٨) أنظر: ليان مكاي وحرره أديوالي أجادي وفيبيان أوكونور ، نحو ثقافة سيادة القانون : إستكشاف الإستجابات الفعالة للتحديات القائمة أمام تطبيق العدالة والأمن ، دليل عملي :

United States Institute of Peac, 2301 Constitution Avenue, NW Washington, DC
20037,2015 ,www.usip.org,p.32.

(٩) أنظر: تقرير الأمين العام ، مصدر سابق، ص ٤ .

(١٠) أنظر: المصدر نفسه ، ص ٤ - ٥ .

بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية (١١).

المحور الثاني

المؤشرات العالمية للحقوق السياسية والحريات المدنية وتطبيقها في العراق

لقد تطورت مسألة حقوق الإنسان - وسط معاناة وسعي حثيث طالهما الظلم والإضطهاد - من كونها مبادئ فكرية وفلسفية الى أن تدخل إطاراً قانونياً بصيغة نصوص دستورية ملزمة أسست بموجبها مرجعية قانونية كان لها (فيما بعد) الدور الحاسم بإيجاد الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وممارسة الإنسان لمزيد من الحقوق والحريات.

وعلى الرغم من أن خلاصة تطور حقوق الإنسان ، تدلّ على إنها تسير نحو التوسع في أفقها والوضوح في إعلانها والاستقرار في ثبوتها ونفاذها ، وإنها قد صيغت وأدرجت في المواثيق الدولية العالمية والإقليمية ، (فإن العديد من النشاطات الإنسانية الدولية مُوجهة لغرض تشجيع الدول من أجل تضمين المعايير الإنسانية الدولية ضمن نُظُمها القانونية الوطنية) (١٢) .

ولا شك إن الدولة تعدّ البيئة التي يجري فيها احترام حقوق الإنسان أو إنتهاكها ، وتطبيق الديمقراطية أو تعييبها ، وحرية الفكر والرأي ، ومن ثم فإن النظم القانونية (الوطنية) تلجأ إلى وسائل عدة لضمان احترام حقوق الإنسان هي (١٣):

(١١) أنظر: تقرير الأمين العام: سيادة القانون والعدالة الإنتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع ، في الوثيقة : (S/2004/616)

(١٢) د. محمد مصباح عيسى ، حقوق الانسان في العالم المعاصر ، ليبيا ، ٢٠٠١ ، ص ٢١٦ .

(١٣) المصدر نفسه ، ص ٧٢ .

- ١- الإرتفاع بهذه الحقوق والحريات إلى مستوى الضمانات الدستورية وهو ما يمنع المشرع من وضع قوانين وأنظمة ينتهكها أو يجور عليها .
- ٢- تنظيم الوسيلة العملية لحماية تلك الحقوق والحريات عن طريق رقابة قضائية تسلط على القرارات الإدارية وعلى القوانين المتعلقة بالحريات .
- ٣- تنظيم وسائل سياسية تكفل كشف الستار عن المخالفات الإدارية والإنتهاكات التي تقع على الحريات والحقوق .

ان الواقع يُشير إلى إن بعض الأنظمة السياسية تُمارس سياسات القمع وعمليات الإبادة والإنتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان التي ترتكب على نحو منهجي منظم وواسع النطاق والذي يُمارس بوصفه جزءاً من سياسة الدولة^(١٤) ، وهو ما يعدّ خرقاً لكثير من النصوص القانونية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية التي جاءت بها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان كالتي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من (المادة ٣/) إلى (المادة ٢١/) وتتضمن ، الحق في الحياة والحرية والأمن والحق في التحرر من العبودية والأشغال الشاقة والتحرر من التعذيب والقسوة والمعاملة اللا إنسانية والعقوبات المهينة التي تحطّ من قدر الإنسان ، والحق في الإعتبار كشخص قبل القانون والحق في رفع الدعاوى القضائية والحق في محاكمة عادلة والحق في أن يعدّ بريئاً حتى تثبت إدانته ، والتحرر من التدخل السافر في الخصوصيات الشخصية والأسرة والحق في الجنسية أو القومية وحرية الفكر والتعبير والحق في المشاركة في الحكومة وفي دورٍ متساوٍ في الخدمات العامة^(١٥) .

ونتيجةً لذلك فقد أصبحت شرعية الحكم في أية دولة ، تُقاس بمدى إحترام حقوق الإنسان^(١٦) ، وضمن تقريرها في التشريعات الوطنية وصياغتها في قواعد قانونية داخلية وخاصة (القواعد الدستورية) وتوفير

(١٤) د. أسامة ثابت اللوسي ، ملاحظات في إشكالية الصلة ما بين الإرهاب الدولي وحقوق الإنسان ، مجلة العدالة ، العدد / الثاني ، نيسان - حزيران ، ٢٠٠٢ ، وزارة العدل ، بغداد ، ص ٢٢ .

(15) Basic Facts about The United Nation ,(ed.), Human Rights, New York, 1998.
Op.Cit .

(١٦) محمد فائق ، حقوق الإنسان بين الخصوصية والعالمية ، مجلة المستقبل العربي ، العدد / ٢٤٥ ، ٧ ، ١٩٩٧ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ص ٥ .

الضمانات الكافية لحمايتها من خلال مرتكزات أساسية أهمها ، مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين والرقابة على أعمال الإدارة^(١٧).

ومن أجل حماية حقوق الإنسان من إعتداء السلطة عليها وإنتهاكها لها ، يُقدم (الفقه الدستوري) ، صيغة الدولة القانونية التي تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها لقواعد تقيدها وتسمو عليها ، أي إن مبدأ خضوع الدولة للقانون أو مبدأ المشروعية ، يهدف إلى جعل السلطات الحاكمة في الدولة ، تخضع لقواعد ملزمة لها كما هي ملزمة بالنسبة للمحكومين ، فلم يعد يكفي لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم العامة ، أن تتأكد سيادة القانون فيما ينشأ بينهم من علاقات ، بل أصبح يلزم لتأكيد هذه الحماية ، أن يسود القانون علاقاتهم مع الدولة وما يتفرع عنها من هيئات عامة ، لأنه بغير خضوع الدولة للقانون ، فلن يكون الحكم لغير القوة المادية ولغير سياسة الإستبداد والطغيان^(١٨).

ومن ضمانات الدولة القانونية التي تُوفر الحماية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية وتمنع الإستبداد والطغيان هي: مبدأ الفصل بين السلطات وتنظيم رقابة قضائية وتطبيق النظام الديمقراطي الذي ينطوي على حقّ المحكومين في إختيار الحاكم ومشاركته السلطة ومراقبته وعزله^(١٩) ، وقد أكد تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ ، على إنه (بدون سيادة القانون وإقامة العدل بنزاهة لا تعدو قوانين حقوق الإنسان ، أن تكون جبراً على ورق)^(٢٠) .

ولا شكّ أن هناك مؤشرات إيجابية تتعلّق بتمتّع المواطن العراقي ببعض حقوقه السياسية وحرياته المدنية ومن بينها : (حق الإنتخاب والترشيح وتشكيل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وحق التجمع

(١٧) د. نعمان الخطيب ، حقوق الإنسان بين الجهد الدولي والحق الدستوري ، بحوث المؤتمر العلمي الأول لحقوق الإنسان ، كلية الحقوق ، جامعة الزيتونة ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ١٨-١٩ .

(١٨) د. منير البياتي ، حقوق الإنسان في الشريعة والقانون ، كتاب الأمة ، العدد/ ٨٨ ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، قطر ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٢ ، ص ٧٧-٧٩ .

(١٩) المصدر نفسه ، ص ٨٤ .

(٢٠) د. محمد سعيد الحلبي ، التنمية البشرية وحقوق الإنسان ، مجلة المعرفة ، العدد/ ٤٥٦ ، ايلول ، ٢٠٠١ ، وزارة الثقافة ، سوريا . مصدر سابق ، ص ٨٨ .

والتظاهر والتعبير عن الرأي... على نحو يفوق ما يتمتع به المواطن في دول عربية وأخرى أجنبية مجاورة ، إذ وفقاً للبيانات والمؤشرات التي إستخلصها (بيت الحرية - Freedom House) من دراسة قام بها لحالة الحقوق السياسية والحريات المدنية لدول العالم لعام ٢٠١٨ ، إذ كلما كان المؤشر مُنخفضاً لحالة الحقوق السياسية والحريات المدنية كان ترتيب الدولة إيجابياً ، وقد جاء العراق بالمرتبة (٢٧) من بين (١٠٠) دولة في العالم^(٢١) ، أنظر الجدول رقم : (١) أدناه :

جدول رقم (١) أعدّه الباحث يُوضّح مؤشرات الحقوق السياسية والحريات المدنية في العراق مقارنة مع بعض دول العالم لعام ٢٠١٨

Arab Rank	Country	Freedom Status	Political Rights	Civil Liberties	Freedom Rating	World Rank
1.	Somalia	Not Free	7	7	7.0	5
2.	Sudan	Not Free	7	7	7.0	6
3.	Bahrain	Not Free	7	6	6.5	12
4.	Gaza Strip	Not Free	5	6	5.5	12
5.	Libya	Not Free	7	6	6.5	13
6.	Yemen	Not Free	7	6	6.5	14
7.	United Arab Emirates	Not Free	6	6	6.0	20
8.	Oman	Not Free	6	5	5.5	25
9.	Djibouti	Not Free	6	5	5.5	26
10.	Egypt	Not Free	6	5	5.5	26
11.	Qatar	Not Free	6	5	5.5	26
12.	Iraq	Not Free	5	6	5.5	27
13.	Mauritania	Not Free	6	5	5.5	30
14.	Algeria	Not Free	6	5	5.5	35
15.	Morocco	Partly Free	5	4	4.5	41
16.	Lebanon	Partly Free	5	4	4.5	44
17.	Tunisia	Free	1	3	2.0	78
19.	United States	Free	1	1	1.0	89
20.	Sweden	Free	1	1	1.0	100

المصدر:

Freedom House, Freedom in the World 2018, www.freedomhouse.org.

ولقد تفوق العراق - وفقاً لهذه المؤشرات - على بعض الدول المجاورة سواءً أكانت دولاً عربية أم أجنبية تشهد إستقراراً وتطوراً مُقارناً بالعراق ، فإذا كانت سوريا قد إحتلت المرتبة (قبل الأولى-١) في المستوى المدني لتمتع المواطن بالحقوق السياسية والحريات المدنية فهي تعدّ دولة تعيش حالة نزاع مستمر الى حدّ الآن فضلاً عن النظام الشمولي الذي يسود فيها ، لكننا نجد أن بعض الدول المجاورة الأخرى وهي :

(21) See: Freedom House, Freedom in the World 1850 M Street NW, 11th Floor Washington, DC 20036, 2018, www.freedomhouse.org.

السعودية وإيران قد جاءتا في ترتيب مُنخفض أيضاً وفي المرتبة (١٠) و (١٧) على التوالي وهو دليل على القيود المفروضة على تمتع المواطن فيهما بالحقوق السياسية والحريات المدنية ، مقارنةً بالعراق الذي حقق في الوقت نفسه موقعاً منخفضاً مقارنةً بالدول المجاورة الأخرى : (الكويت في المرتبة(٣٦) ، والأردن (٣٧) ، وتركيا (٣٨))^(٢٢) ، أنظر الجدول رقم : (٢) أدناه :

جدول رقم (٢) أعدّه الباحث يُوضّح مؤشرات الحقوق السياسية والحريات المدنية (العراق والدول المجاورة) لعام ٢٠١٨

Arab Rank	Country	Freedom Status	Political Rights	Civil Liberties	Freedom Rating	World Rank
1.	Syria	Not Free	7	7	7.0	-1
2.	Saudi Arabia	Not Free	7	7	7.0	10
3.	Iran	Not Free	6	6	6.0	17
4.	Iraq	Not Free	5	6	5.5	27
5.	Kuwait	Partly Free	5	5	5.0	36
6.	Jordan	Partly Free	5	5	5.0	37
7.	Turkey	Partly Free	4	5	4.5	38

المصدر:

Freedom House, Freedom in the World 2018, www.freedomhouse.org.

أما فيما يتعلق بالدول العربية - غير المجاورة - التي احتلت مراتب متدنية مقارنةً بالعراق فهي على التوالي : البحرين في المرتبة (١٢) والإمارات في المرتبة (٢٠) وعمان في المرتبة (٢٥) ومصر في المرتبة (٢٦) وقطر في المرتبة (٢٦) ، أنظر : الجدول رقم (١)^(٢٣).

بينما جاءت دول عربية وأخرى أجنبية في مستوى يفوق العراق كثيراً وهي: موريتانيا في المرتبة (٣٠) ، والكويت (٣٦) ، والأردن (٣٧) ، والمغرب (٤١) ، ولبنان (٤٤) ، وتونس التي حققت مستوى متقدماً عالمياً في تمتع المواطن بالحقوق السياسية والحريات المدنية وهي المرتبة (٧٨) ، بينما حلت الولايات المتحدة المرتبة (٨٩) ، والسويد والنرويج وفنلندا في المرتبة ذاتها (١٠٠)^(٢٤).

وإذا ما أحضعنا مدى إنطباق (المؤشرات الدولية) المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات المدنية في العراق للدراسة والتحليل ، فإننا سنجد أنها سجلت نتائجها بناءً على معطيات (رقمية) وإحصائيات لوقائع تُثبت

(22) See: Freedom House, Freedom in the World ,op.cit.

(23) See: Freedom House, Freedom in the World ,op.cit.

(24) See: Freedom House, Freedom in the World ,op.cit.

إجراء (ممارسات ديمقراطية) مثل : حق الانتخاب والترشيح ، وتشكيل الأحزاب السياسية ، وتكوين الجمعيات ، والقيام بالمظاهرات ، وحرية الصحافة ، حرية الرأي ، وحماية الحقوق المدنية الفردية الأخرى ، لكنها لم تأخذ بنظر الاعتبار حقيقة وجوه هذه الممارسات من حيث نزاهة الانتخابات والمتمثلة بالضغط التي مورست على الناخبين وشراء الأصوات والتلاعب في صناديق الاقتراع ، وترجيح كفة مرشح على آخر وكتلة على أخرى ، فضلاً عن الخروقات الكبيرة المتعلقة بممارسة الحريات المدنية.

أولاً. ممارسة السلطة وسيادة القانون

إن جوهر سيادة القانون يتمثل بوصفه نظاماً لتقييد السلطة والحدّ من تعسفها والحوّل دون إفلات أصحابها من العقاب، ويشمل أصحاب السلطة قادة الحكومات، والشبكات الإجرامية المنظمة، والقادة الدينيين، وأمراء الحرب، والنخب الاقتصادية ، وفي الوقت نفسه ، تُؤدي سيادة القانون أيضاً إلى ترسيخ الحقوق ، حتى يتسنى للمحكومين الوقوف على قدم المساواة مع أصحاب السلطة في مطالبتهم بالعدالة (٢٥).

وهكذا تصبح سيادة القانون نقيضاً ل(سيادة الإنسان) عندما يستطيع ذوو السلطة أن يتصرفوا طبقاً لأهوائهم دون قيود على تصرفاتهم، بينما لا يمتلك المحكومين سوى وسائل محدودة، أو لا يمتلكون أية وسائل على الإطلاق للمطالبة بالعدالة، وبناءً على ذلك، فإن التدخلات الرامية لتحسين سيادة القانون تتسم بأنها ذات طابع سياسي: فهي تؤثر في تحديد من سيحصل على الموارد المجتمعية، وتحديد القواعد الحاكمة للعلاقات بين أصحاب السلطة (الحكام) والأقل سلطة (المحكومين) (٢٦) ، وإذا ما خلّت سيادة القانون من إطار حقوق الإنسان فستصبح مجرد "السيادة بواسطة القانون" ، وهو مصطلح يصف الأطر القانونية أو القائمة على القواعد بدون أساس يكفل العدالة الموضوعية ، والأسوأ أن ما يطلق عليه "سيادة

(٢٥) أنظر : ليان مكاي ، مصدر سابق ، ص ٣٩.

(٢٦) أنظر : المصدر نفسه ، ص ٣٩.

القانون بدون إحترام حقوق الإنسان" يُمكن أن يُستخدم بوصفه أداةً لممارسة السلطة بشكل تعسفي وقهري^(٢٧) .

وهكذا تنقسم (النخب السياسية) الى فئات ثلاث ، فيما يتعلق بعلاقتها ب (سيادة القانون) وكما يأتي^(٢٨):

(١) معارضة النخب السياسية - من ذوي السلطة - تحسين سيادة القانون ، فهم يُسكِّتون المعارضة الشعبية، ويُقصون المسؤولين الحكوميين المناصرين للتغيير، وهذا يتطلب تصحيح الدوافع السياسية لتلك (النخب) بشكل جذري، حتى تضطر إلى إجراء الإصلاحات اللازمة لسيادة القانون، أو يتم إستبدالها ب (نخب) أكثر تأييداً لسيادة القانون.

(٢) رغبة بعض (النخب السياسية) في تحسين جوانب معينة لسيادة القانون، ولكنهم من ناحية أخرى يواجهون "دولة عميقة" يُمكن أن تعارض هذا التحسين، ونخب إقتصادية يحتاجونها إلى جانبهم، بالإضافة إلى المصالح الأخرى لذوي النفوذ، الذين يرغبون في الإبقاء على مزاياهم الخاصة ، وينبغي لكي يتحقق التحول نحو سيادة القانون، أن يعمل المسؤولون الحكوميون، ذوو التفكير الإصلاحي، داخل الحكومة، وكذا مع مواطني الدولة، من أجل حشد ضغط سياسي نحو التغيير، ومن ثم يمكنهم كسب المزيد من القوة إلى جانبهم مع تحجيم خصومهم.

(٣) رغبة صفوة (النخب السياسية) في التحول نحو سيادة القانون، بينما يشاركونهم المسؤولون الحكوميون، في قطاعات الإدارة المختلفة، معتقداتهم، وإستناد قوتهم إلى تكليف شعبي بإحداث التغيير، ما يتيح لهم إصدار القوانين من خلال السلطة التشريعية ، وفي هذه الحالات النادرة، تصبح بعض جوانب إصلاح سيادة القانون إجراءات تقنية. ومع ذلك، يمكن أن تؤدي السلطة المفرطة في نهاية المطاف إلى إفساد حتى أقوى المصلحين. وإضافة إلى ذلك، من الممكن أيضاً أن يَحُلَّ تدريجياً سياسيون أقلّ توجهاً نحو الإصلاح، محلّ القادة المناصرين للإصلاح.

(٢٧) أنظر: تقرير الأمين العام ، مصدر سابق، ص ٤ - ٥ .

(٢٨) أنظر : ليان مكاي ، مصدر سابق ، ص ٤١ .

ثانياً. ممارسة الناخبين لأدوارهم في العملية الديمقراطية وسيادة القانون

يُشجع المجتمع الدولي في بعض الأحيان إجراء انتخابات مبكرة - خاصةً في دول ما بعد الصراع - في محاولة لإضفاء الشرعية على القادة السياسيين والعمليات والمؤسسات السياسية، غير أن الانتخابات السابقة لأوانها لا يمكن إلا أن تأتي على أحسن تقدير بديمقراطيات إنتخابية تجميلية، وفي كثير من الحالات، تؤدي الإنتخابات التي تُجرى في ظروف أمنية غير مواتية إلى إستبعاد المشاركة الفعّالة من جانب مجموعات رئيسية، وفي حالات أخرى، يلجأ المرشحون والأحزاب من النظام السياسي القديم - دون التزام بالمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان- إلى إجراء انتخابات سابقة لأوانها لتوطيد سلطتهم، وهم في أسوأ الحالات يُمكنهم إضفاء طابع التطرف على الخطاب السياسي بل ويفضوا إلى تجدد الصراع^(٢٩).

وعند ممارسة (الناخبين) لأدوارهم في العملية الديمقراطية ، نلاحظ ما يأتي :

١. ضمان قدرة الناخبين على ممارسة حقوقهم

يرى كثير من الباحثين، أنه ينبغي لإنتخابات تكون نزيهة قبلية وما لإنتخابات بفترة كافية، حتى يتسنى للمواطنين إحاطة بما يلزم من معلومات حول المرشحين كافة، وحتي ممارسة حقهم في التصويت بحرية، وبناءً على ذلك، فإنها لكي تجرى إنتخابات تنافسية، يجب أن تتوفر شروط طمينة للديمقراطية، تتمثل في حرية الإعلام، وحرية الخطاب، وحرية التنظيم، والتحرر من العنف والقسر السياسي، كما يجب أن تتسم الإنتخابات بالنزاهة :أي عدم إقترانها بالفساد أو شراء الأصوات، فضلاً عن توفر قدر آمن سيادة القانون، من أجل تقليص العنف، والقسر، والفساد السياسي^(٣٠).

^(٢٩) أنظر: تقرير الأمين العام: سيادة القانون والعدالة الإنتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع ، مصدر سابق ، ص ص ١١ - ١٢ .

^(٣٠) أنظر : ليان مكاي ، مصدر سابق ، ص ٣٣ .

٢. قدرة الناخبين في التأثير على المرشحين:

ويعتقد باحثون آخرون مثل (جوزيفش ومبيتر)، أنه بمجرد أن ينتخب الشعب ممثليه، يستطيع هؤلاء الممثلون أن يُقرروا السياسات العامة مع الحد الأدنى من تدخل المواطنين، أو دون أي تدخل منهم على الإطلاق، وإذا لم يوافق الناخبون على تلك السياسات، يمكنهما إسقاط ممثليهما بالتصويت ضد ههما في الانتخابات التالية^(٣١).

على إننا يمكن أن نسجل الملاحظات الآتية على تناوله الباحثون أعلاه :

- أ- إذا كنا نؤيد ما جاء بكيفية ضمان ممارسة الناخبين لحقوقهم في العملية الديمقراطية ، فإننا نعتقد أن قدرة (الناخبين) في التأثير على المرشحين تنتهي بمجرد (فوز المرشحين) ، مع بقاء (هامش) التأثير داخل (البرلمان) الذي سيكون مقيداً بألية تشكيل الحكومة المتولفة من تحالفات عدّة أساس قوتها في البرلمان ذاته مما يُفقد أو يُضعف مقدار (التأثير) الذي قد يُمارسه (الناخبون) في ممثليهم.
- ب- إذا لم يوافق الناخبون - حسب رأي بعض الباحثين المذكور آنفاً - على سياسات ممثليهم فيمكنهما إسقاط ممثليهما بالتصويت ضد ههما في الانتخابات التالية ، وهذا بالتأكيد لن يكون متاحاً بشكل كبير لأسباب تتعلق في التغيير الحاد في الإنتماءات الحزبية ونمط التحالفات المتغيرة التي يترتب عليها إنتقال (المرشحين السابقين) الى أحزاب وكتل مختلفة.
- ت- بمجرد (فوز المرشحين) فإنهم سيقومون بإتباع خيارات أساسها الإستحواذ على السلطة وتغذية الصراع والنزاع بين الجماعات ومن ثم تغليب مصالحهم على المصلحة العامة.
- ث- تكريس عدم المساواة والتهميش وتغليب الهويات الإثنية .
- ج- عدم القدرة على تكوين رؤية مشتركة تتجاوز الهويات الفرعية والصراعات الإجتماعية تُنذر بتحويل الإنقسامات الإجتماعية الى حالات مُزمنة من عدم الإستقرار والصراع المفتوح الذي يُدخل الدولة في دوامة من الإقصاء السياسي والإقتصادي والإجتماعي.

(٣١) أنظر : المصدر نفسه ، ص ٣٣.

ح- تتأجج المظالم وحالات عدم الإستقرار وتُشكّل تبريراً خاطئاً تسوقه (النخب) لإستخدام أساليب القمع .. فتؤول الأوضاع الى مزيد حالات التأزم والإقصاء.

خ- بالنتيجة يكون (التحوّل الديمقراطي) تحوّلاً يحكمه نظام إجتماعي سياسي يكون (العنف) خطراً دائماً ، وتكون النتائج السياسية والإقتصادية حصيلة الحاجة الى ضبط العنف بدلاً من تعزيز النمو الطبيعي ومن ثم عدم السير بإتجاه التنمية وحماية الحقوق السياسية وتستهلك فيها الموارد المالية الحكومية بإتجاه تكريس السلطة وديمومتها أطول فترة زمنية ممكنة تتجاوز (الفترات الإنتخابية) المحددة.

المحور الثالث

المؤشرات العالمية للحكومة وتطبيقاتها على المؤسسات الدستورية العراقية

إذا كانت الحكومة الرشيدة تتطلب مساءلة الحكومة، ومنع الفساد، ووضع نظام قانوني يُمكن التنبؤ به في بعض الأحيان، كما هي الحال عند إستخدام مؤشرات البنك الدولي إذ تعدّ سيادة القانون نفسها لازمة للحكومة الرشيدة ، فإن سيادة القانون نفسها تتطلب أيضاً بعضاً من جوانب الحكومة الرشيدة، مثل تراجع الفساد، والبيروقراطيات الفاعلة، والمساءلة، والقانون والنظام^(٣٢).

وقد إجتهدنا في أن نضع أداء (المؤسسات الدستورية العراقية) بين السنوات (١٩٩٦ - ٢٠١٦) الى تقييم (مزدوج) يتمحور حول جانبيين هما :

أولاً : مؤشرات (الدول الهشة - The Fragile States)

ثانياً : مؤشرات (الحكومة العالمية - The Worldwide Governance Indicators)

أولاً : مؤشرات (الدول الهشة - The Fragile States)

(٣٢) أنظر : ليان مكاي ، مصدر سابق ، ص٣٥.

في دراسة قام بها (معهد السلام) بالتعاون مع مجلة السياسة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية لعام ٢٠١٦ لتصنيف الدول بوصفها (دول هشة أو رخوة) بناءً على مؤشرات مُحدّدة أساسها مستويات إستقرار الدول لـ (١٧٨) دولة ، والضغط التي تواجهها بالإستناد إلى تقييم حالي الصراع والسلام في الدول ، فقد تمّ تحديد نتائج "مؤشر الدول الهشة" على أساس أنه كلما كانت نتيجة التقييم منخفضة فإنّ ذلك يُشير إلى تحسّن في حالة السلام والإستقرار ، بينما إذا كانت نتيجة التقييم مرتفعة فإنّ ذلك يُشير إلى حالة عدم الإستقرار وإنعدام السلام، وبالتالي فإنّ التقييم تمّ بترتيب عكسي وقد وضعت درجة التقييم من (١٠%)^(٣٣).

فوفقاً لإحصائيات عام ٢٠١٦ ، فإن العراق قد جاء في المرتبة (١٠٤) عالمياً من مجموع (١٧٨) دولة ، وفي القائمة التي تُدرج فيها الدول الواقعة تحت خط (الخطر العال) من حيث عدم الإستقرار وهشاشة السلام فيها من خلال مؤشرات مهمة هي: عدد المهاجرين والنازحين ، التنمية الاقتصادية ، تفاقم حالة العنف ، الفقر والإندثار الإقتصادي ، وشرعية الدولة التي تتضمن: حالات الفساد وإجراء الإنتخابات ، ومستوى الديمقراطية ، فضلاً عن تقديم الخدمات العامة ، وحالة حقوق الإنسان وسيادة القانون ، وتأثير التدخل الخارجي ، على الرغم من أنه يسير في إتجاه التحسن بعد أن سجل درجة مقدارها (-٦,٧) ضمن مجموعة الدول التي سجلت تحسناً في مؤشر السلام لعام ٢٠١٧^(٣٤).

ويُوضح دليل مؤشرات (الدول الهشة - The Fragile States) لعام ٢٠١٨ ، أنه على الرغم من أن العراق قد حقّق تقدماً نسبياً في هذه المؤشرات مُقارنةً بما تحقّق في عام ٢٠١٦ ، إلا أنه لا يزال يُعاني من مستويات عالية من عدم الإستقرار ومن الفقر ، ومن ثمّ يُمكنه الإنزلاق بسهولة إلى الخلف وخسارة ما تحقّق من مكاسب^(٣٥).

⁽³³⁾ See: The Fund for Peace, Report Edited by J. J. Messner, Washington, D.C. 2005,2016, www.fundforpeace.org, p.3.

⁽³⁴⁾ See: Op.Cit, pp.9-20.

⁽³⁵⁾ See: The Fund for Peace,2018 The Fragile States Index Report Edited by J. J. Messner, Washington, D.C. 2005 , www.fundforpeace.org, Copyright © 2018 The Fund for Peace.

فضلاً عن ذلك ، فإنه وفقاً لـ (المؤشرات أعلاه) ، نلاحظ أن العراق قد تقدّم مرتبتين في سلم الدول الخاضعة للمؤشرات فبعد أن كان في المرتبة (١٠٤) عام ٢٠١٦ ، أصبح يحتلّ المرتبة (١٠٢) عالمياً عام ٢٠١٨ ، وهو لا شك تطور بطيء جداً فضلاً عن أنه غير مستقر ومن الممكن أن ينزل سلبياً بشكل أسوأ ، فهو لا يزال يقع ضمن الدول العشرة الأسوأ في العالم وضمن الدول التي تقع في (خطير عال).

ولدى البحث في مؤشرات عام ٢٠١٦ ومقارنتها بمؤشرات عام ٢٠١٨ ، توصلنا الى ما يأتي :

١. مؤشر (حالة المهاجرين والنازحين) : وهو من المؤشرات التي إزدادت فيها حالة التردّي والسوء ، فمعدّل التردّي قد إرتفع من (9.4) في عام ٢٠١٦ الى (9.6) عام ٢٠١٨ من قيمة معيارية قيست بـ (10%) درجة ، أنظر الجدول رقم : (٥).

٢. مؤشر (حالة العنف) : أما مؤشر (حالة العنف) فإن المعدل قد إزداد سوءاً بشكل متسارع من (7.9) عام ٢٠١٦ الى (9.3) عام ٢٠١٨ من (10%) ، وهذا يعني إرتفاع درجة العنف والتوتر في المجتمع الذي قوّض قدرة الدولة على توفير الأمن وما ترتّب عليه من التمييز المجتمعي وأشكال العنف (العرقى والطائفي والديني)، أنظر الجدول رقم : (٥).

٣. مؤشر (حالة الفقر والإنحدار الإقتصادي) : لقد تناول مؤشر الفقر والتدهور الإقتصادي مقياس قوّة الدولة التي تؤمّن الإحتياجات لمواطنيها ، وتشمل الضغوط والتدابير المتعلقة بـ : (العجز الاقتصادي ، الدين الحكومي ، معدل البطالة ، توظيف الشباب ، القوة الشرائية ، الناتج المحلي الإجمالي ، التضخم) ، ولقد إزدادت حالة (الفقر والإنحدار الإقتصادي) لتسجل زيادةً في درجة السوء وليزداد مؤشرها من (6.8) عام ٢٠١٦ الى (7.0) عام ٢٠١٨ من (10%) ، أنظر الجدول رقم : (٥).

٤. مؤشر (حالة الخدمات العامة) : لقد تفاقمت حالة تردّي (الخدمات العامة) لتسجل زيادةً من (7.3) الى (8.3) من (10%) ، أنظر الجدول رقم : (٥).

وهذه النسب المتدنية تعدّ بلا شك نسب عالية من (١٠%) تُؤكّد هشاشة الإستقرار السياسي ومُسبباته الداخلية بإرتفاع ظاهرة العنف المسلّح والإرهاب وما رتّبته من موجة نزوحٍ داخلية وهجرة خارجية كبيرة ، فضلاً عن ضعف المصادقية المتعلقة بشرعية الدولة من حيث إستكمالها لمتطلبات الديمقراطية والشك الذي

يُحوم حول مدى قبول الجماهير بها، الى جانب مدى تأثير العامل الخارجي في التدخل في شؤون العراق الداخلية بل وزعزعة الإستقرار فيه بدعم وتمويل الإرهاب العابر للحدود.

٥. مؤشر حقوق الإنسان وسيادة القانون : فيما يتعلق بمؤشر (حقوق الإنسان وسيادة القانون) فقد سجل إنخفاضاً من (8.9) عام ٢٠١٦ الى (8.4) عام ٢٠١٨ من (10%) ، أنظر: الجدول رقم (٥).

٦. مؤشر (التدخل الخارجي) : ونلاحظ أن مؤشر (التدخل الخارجي) قد إنخفض من (9.7) عام ٢٠١٦ الى (9.4) عام ٢٠١٨ من (10%) ، أنظر الجدول رقم : (٥). وإذا كانت هذه المؤشرات قد شهدت إنخفاضاً نسبياً في معدلاتها السلبية ، لكن هذا لا يعني أنها وصلت الى حالة التحسن الإيجابي فهو مجرد (تحسن رقمي) في درجة السوء ليس إلا.

٧. مؤشر التنمية الاقتصادية : لقد سجل مؤشر التنمية الاقتصادية في العراق (9.8) في عام ٢٠١٦^(٣٦)، وهذا بالتأكيد يرجع الى أن (٢٣%) من العراقيين يعيشون على أقل من (٢,٢) دولار يومياً ضمن إحصاءات الأمم المتحدة لعام ٢٠١٦ ، ويبلغ معدّل البطالة (١١%) على الصعيد الوطني (٥٧% من الذكور و ١٣% من الإناث)، أي أن (٦٥٣ ألفاً) عاطلون عن العمل بينهم (٤٩٦ ألفاً) من الذكور و(١٥٧ ألفاً) من الإناث ، منهم (١٨%) نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين (١٥-٢٤) عاطلون عن العمل^(٣٧).

ومع هذا ، فقد شهد تحسناً مرتفعاً نسبياً من (9.8) عام ٢٠١٦ الى (6.3) عام ٢٠١٨ من (10%) ، أنظر الجدول رقم : (٥).

٨. مؤشر (شرعية الدولة) : ونلاحظ أن مؤشر (شرعية الدولة) والمتعلق بمستوى الديمقراطية قد إستقر عند المعدل ذاته (9.2) بين عامي ٢٠١٦ - ٢٠١٨ ، أنظر الجدول رقم : (٥).

(36) See: The Fund for Peace, op.cit.

(37) للتفصيل حول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق ..أنظر:

جدول رقم : (٣) يُوضِّح مؤشرات الدول الهشة في العراق مقارنةً بين عامي ٢٠١٦ - ٢٠١٨

التدخل الخارجي	حقوق الإنسان وسيادة القانون	الخدمات العامة	شرعية الدولة : -الفساد -الانتخابات -مستوى الديمقراطية	الفقر والانهيار الاقتصادي	العنف	التنمية الاقتصادية	المهاجرون والنازحون	السنة
9.7	8.9	7.8	9.2	6.8	7.9	9.8	9.4	2016
9.4	8.4	8.3	9.2	7.0	9.3	6.3	9.6	2018

المصدر: جدول أعدّه الباحث من إستقراء البيانات لعامي ٢٠١٦ - ٢٠١٨ ، من :

-The Fund for Peace, Report Edited by J. J. Messner, Washington, D.C. 2005,2016, www.fundforpeace.org

-See: The Fund for Peace,2018 The Fragile States Index Report Edited by J. J. Messner, Washington, D.C. 2005 , www.fundforpeace.org, Copyright © 2018 The Fund for Peace.

ثانياً : مؤشرات (الحكومة العالمية - The Worldwide Governance Indicators)

يُشير التقرير الدولي لمؤشرات الحكومة العالمية الذي وضعه (Daniel Kaufmann) وآخرون والذي نشره البنك الدولي، الى مؤشرات عدّة بين عامي (١٩٩٦ - ٢٠١٦) وقد قيست جودة الأداء الحكومي بين درجتي الأداء السلبي الضعيف : (-2.5) وبين الأداء الإيجابي الفعّال : (+2.5) ، في إحصائية ل (٢٢٩) دولة ، وقد احتل العراق فيها المرتبة (١٠٧) في مؤشر الحكومة المتديّ علمياً^(٣٨).

١. مؤشّر الإستقرار السياسي : يُشير التقرير الدولي لمؤشرات الحكومة العالمية الذي وضعه (Daniel Kaufmann) وآخرون الى أن متوسط مؤشّر الإستقرار وغياب العنف والإرهاب بين عامي (١٩٩٦ - ٢٠١٦) في العراق قد سجّل أدنى درجة سلبية في حالة عدم الإستقرار السياسي (وهي الأفضل في درجة السوء : (-1.53) في عام ١٩٩٨) من (-2.5) الدرجة الأسوأ، في حين سجّل أعلى درجة سلبية (-3.18) في عام ٢٠٠٤ وهذا يعني تجاوز الحدّ الأعلى في درجة سوء حالة عدم الإستقرار السياسي وهي الفترة التي أعقبت الإحتلال الأمريكي للعراق ، أما ما سجّلهُ المؤشّر ذاته في

(38) See: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2016). "The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.

عام ٢٠١٦ فقد كان (-2.28) درجة وهذا يعني إستمرار حالة عدم الإستقرار السياسي نتيجة تفاقم حدة النزاع الداخلي فضلاً عن تشظي حالة الإرهاب فيه، أنظر : الجدول رقم (٦) ^(٣٩).

٢. **مؤشر سيادة القانون** : يُشير التقرير الدولي لمؤشرات الحوكمة العالمية الى أن متوسط مؤشر(سيادة القانون) بين عامي (١٩٩٦ - ٢٠١٦) في العراق قد سجّل أدنى الدرجات السلبية (وهي الأفضل في درجة السوء : (-1.33) في عام ٢٠١٤) من (-2.5) الدرجة الأسوأ، في حين سجّل أعلى درجة سلبية (-1.84) في عام ٢٠٠٧ ، أما ما سجّله المؤشر ذاته في عام ٢٠١٦ فقد كان (-1.70) درجة وهو يعني تحسّن طفيف جداً ولكن لا يزال في إطار المعيار السلبي ، أنظر : الجدول رقم (٦) .

٣. **مؤشر مكافحة الفساد** : يُشير التقرير الدولي لمؤشرات الحوكمة العالمية الى أن متوسط مؤشر(مكافحة الفساد) بين عامي (١٩٩٦ - ٢٠١٦) قد سجّل أدنى درجة سلبية (-1.17) في عام ٢٠١١ مقارنةً بأعلى درجة سلبية سجّلها (-1.60) في عام ١٩٩٦ ، أنظر الجدول رقم (٦) ^(٤٠). وهذا لا يعني أن نسب الفساد الآن مُنخفضة قياساً الى فترة التسعينيات وإنما القياس قد جرى لحالات الفساد المنظورة ، فقد أكدت الأمم المتحدة في عام ٢٠١٦ أن (٥٤%) من العراقيين يعتقدون أنّ الفساد إزداد خلال هذه الفترة ، وأن (١٢%) منهم قد دفع رشى عند تعامله مع مزوّدي الخدمات المدنية وأن (٩٥%) من الرشى غير مُبلّغ عنها ^(٤١) ، وما يدعم إنخفاض مؤشر (سيادة القانون) وإرتفاع مؤشر (الفساد) ما أكدّه (مؤشر الدول الهشّة) في العراق الذي سجّل درجات مقدارها : (8.9) و (9.2) من (١٠%) على التوالي، أنظر الجدول رقم (٦) ^(٤٢).

٤. **مؤشر المساءلة وانتهاك حقوق الإنسان** : يعكس مؤشر (المساءلة) مدى قدرة مواطني البلد على المشاركة في حكومتهم ، وكذلك حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وتوافر وسائل الإعلام الحرة ، ويُشير التقرير الدولي لمؤشرات الحوكمة العالمية الى أن متوسط مؤشر(المساءلة) بين عامي (١٩٩٦ -

⁽³⁹⁾ See: Daniel Kaufmann, op.cit.

⁽⁴⁰⁾ See: Daniel Kaufmann, op.cit.

^(٤١) أنظر : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق ، مصدر سابق.

⁽⁴²⁾ See: The Fund for Peace, op.cit.

٢٠١٦) في العراق قد سجلّ أدنى درجة سلبية (وهي الأفضل في درجة السوء : (-0.99) في عام ٢٠١٠) من (-2.5) الدرجة الأسوأ، في حين سجلّ أعلى درجة سلبية (-2.05) في عام ٢٠٠٢ ، أما ما سجلّه المؤشر ذاته في عام ٢٠١٦ فقد كان (-1.01) درجة وهو يعني تحسّن طفيف ولكن لا يزال في إطار المعيار السلبي^(٤٣) .

٥. **مؤشر الفعالية الحكومية** : وتمثّل الفعالية الحكومية بدرجة إستقلالية سياساتها الخارجية بعيداً عن الضغوط السياسية ، وضمان تقديمها للخدمات المدنية العامة ، فضلاً عن قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات وأنظمة سليمة تسمح وتُعزّز تنمية القطاع الخاص ، ويُشير التقرير الدولي لمؤشرات الحوكمة العالمية الى أن متوسط مؤشر(الفعالية الحكومية) بين عامي (١٩٩٦ - ٢٠١٦) في العراق قد سجلّ أفضل درجة إيجابية وهي: (+01.26) في عام (٢٠١٦) من (+2.5) الدرجة الأفضل وهي وإن كانت لا ترقى الى المستوى المأمول فضلاً عن كونها قد تم إستنتاجها من تدوين السياسات الحكومية المتعلقة بالقطاع الخاص وأغلبها في (القطاع النفطي) الإنتاجي ، ولكنها تعدّ الدرجة الإيجابية الوحيدة التي سُجّلت في جميع مؤشرات الحوكمة العالمية الخاصة بالعراق، مُقارنتاً بما تمّ تسجيله في عام (١٩٩٦) بأعلى درجة سلبية ومقدارها (-2.09)^(٤٤)، أنظر : الجدول رقم (٦).

٦. **مؤشر (السياسات والممارسات الحكومية)** : أما مؤشر (السياسات والممارسات الحكومية) فقد سجّل أدنى درجة سلبية (وهي الأفضل في درجة السوء : (-1.01) في عام (٢٠٠٩) من (-2.5) الدرجة الأسوأ ، في حين سجلّ أعلى درجة سلبية ومقدارها : (-2.23) في عام ١٩٩٨، أما ما سجلّه في عام ٢٠١٦ فقد كان (-1.13) درجة وهو يعني تحسّن طفيف مُقارنتاً بما سُجّل عام ٢٠١٥ وهي : (-1.24) ولكن لا يزال في إطار المعيار السلبي ، أنظر : الجدول رقم (٦)^(٤٥) .

(43) See: Daniel Kaufmann, op.cit.

(44) See: Daniel Kaufmann, op.cit.

(45) See: Daniel Kaufmann, op.cit.

الدرجة المعيارية	2016	السنة	الحدّ الأعلى	السنة	الحدّ الأدنى	الحدّ الأدنى والأعلى المؤشر
(±2.5)	(-1.01)	2002	(-2.05)	2010	(-0.99)	المساءلة
(±2.5)	(-2.28)	2004	(-3.18)	1998	(-1.53)	الإستقرار السياسي
(±2.5)	(01.26)	1996	(-2.09)	2016	(01.26)	الفعالية الحكومية
(±2.5)	(-1.13)	1998	(-2.23)	2009	(-1.01)	السياسات الحكومية السليمة
(±2.5)	(-1.70)	2007	(-1.84)	2014	(-1.33)	سيادة القانون
(±2.5)	(-1.40)	1996	(-1.60)	2011	(-1.17)	مكافحة الفساد

المصدر:

See: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2016). "The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.

الاستنتاجات

١. أن مؤسسات الدولة تعمل في ظلّ إقتصاد متردّد ومشاكل تعوق العمل الجماعي
٢. صانعو (السياسات) يُركزون على المصالح الذاتية الضيقة التي لا تسمح بتحقيق التنمية
٣. ظهور مستويات من العنف تدفع الأنظمة السياسية لإستخدام المصالح الإقتصادية لضبطها.
٤. تسعى الأنظمة السياسية الى تحقيق (العائدات المالية) وتوزيعها على المجموعات النافذة.
٥. ضعف المؤسسات وسوء الممارسات الإنتخابية وندرة المعلومات يؤدي الى تقليص حجم المشاركة.
٦. تحكّم النخب السياسية يؤدي الى حدوث المأزق السياسي أو ما يُعرف بـ (الأنظمة المختلطة) التي تأخذ شكلياً بالنظام الديمقراطي ومضمونها (الإستحواذ أو الإستئثار بالسلطة).
٧. عدم القدرة على تكوين رؤية مشتركة تتجاوز الهويات الفرعية والصراعات الإجتماعية

٨. تتحوّل الإنقسامات الإجتماعية الى حالات مُزمنة من عدم الإستقرار والصراع المفتوح الذي يُدخل الدولة في دوامة من الإقصاء السياسي والإقتصادي والإجتماعي.
٩. تتأجج المظالم وحالات عدم الإستقرار وتُشكّل تبريراً خاطئاً تسوقه (الخب) لإستخدام أساليب القمع.
١٠. تؤول الأوضاع العامة الى مزيد من التأزم والإقصاء.
١١. تنشأ (التنظيمات الخارجة عن القانون ، الجماعات المسلحة ، الجماعات الإثنية ، المجموعات الدينية).
١٢. هذه التنظيمات تخضع الى تنظيم عمودي على رأسها قيادات ترتبط بإتفاقات في ما بينها لتقاسم المصالح والتشارك في النفوذ وهي تسمى ب (المجموعات أو المؤسسات الإستحواذية).
١٣. يصبح (التحول الديمقراطي) تحولاً في النفوذ السياسي على الإمتيازات الإقتصادية وعلى شكل تحالفات بين جهات تابعة للدولة وأخرى تابعة للقطاع الخاص.
١٤. تكون النتائج السياسية والإقتصادية حصيلة الحاجة الى ضبط العنف بدلاً من تعزيز النمو الطبيعي.
١٥. عدم السير بإتجاه التنمية وحماية الحقوق السياسية.
١٦. تستهلك فيها الموارد المالية الحكومية بإتجاه تكريس السلطة وديمومتها أطول فترة زمنية ممكنة تتجاوز (الفترات الإنتخابية) المحددة.
١٧. إن الحوكمة الرشيدة أصبحت هي الطريقة الأساسية التي يُناقش بها المانحون الدوليون، وغيرهم من الجهات التنموية الفاعلة، الشؤون السياسية للبلدان النامية، وهي هدف الكثير من برامج المساعدات.
١٨. إن الحوكمة الرشيدة تتضمن - بشكل عام - البيروقراطية الفعالة، والمساءلة، والشفافية في عملية صنع القرارات الحكومية، والأخذ بمبدأ سيادة القانون ومكافحة الفساد.

المعالجات

أولاً. التأكيد على إستقلال النظام القضائي :

١. إن إستقلال النظام القضائي وحيداً هو نراه تهشرواً أساسية للنهوض بسيادة القانون وكفالة عدم التمييز في إقامة العدل.

٢. تأكيد مبدأ الحكم الرشيد، وإتاحة الخدمات العامة المتعلقة بسيادة القانون، بما في ذلك العدالة الجنائية والمدنية والإدارية وتسوية المنازعات التجارية وتقديم المساعدة القانونية، على نحو فعال وعادل ومنصف غير تمييزي.

٣. حقاً لجميع، بمن فيهم الأفراد المنتمون إلى فئات مستضعفة، في اللجوء إلى العدالة علناً والمساواة وعلناً أهمية توعيتهم بما لهم من حقوق قانونية.

ثانياً. القدرة المدنية الوطنية وبناء المؤسسات :

١. أهمية دعم وتطوير القدرة المدنية الوطنية وبناء المؤسسات خاصةً في أعقاب النزاع، وتوفير قدرات مدنية أكثر فعالية في مجالات سيادة القانون.

٢. وضرباً على مستقلة عدل النظام الأمني واستعادة الثقة بمؤسسات الدولة والنهوض بسيادة القانون.

٣. أهمية الدور الأساسي للبرلمانات في إرساء سيادة القانون على الصعيد الوطني، وإقامة حوار جاد بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية والاتحاد البرلماني الدولي.

٤. تعزيز سيادة القانون من خلال كفالة المشاركة العالمية في الإتفاقيات المتعددة الأطراف التصديق على جميع المعاهدات المتعلقة بحماية المدنيين وتنفيذها.

ثالثاً. تعزيز قدرة المواطن في أعمال مبدأ المساءلة

١. إن الحوكمة الرشيدة تتطلب بالمساءلة من جانب المواطن.

٢. إن سيادة القانون تتطلب طرقاً معينة لإخضاع مسؤولي الحكومة للمساءلة من جانب المواطن.

٣. تعدد (الديمقراطية) الطريقة الأكيدة والأكثر فعالية لترسيخ مبدأ المحاسبة.

٤. إن الحكومة الديمقراطية التي تحترم القانون، وتتعهد بسيادة القانون، لا تنشأ من تلقاء نفسها، بل إنها تحتاج إلى مواطنين نشطين ينفذون مبادئها.

٥. يمكن أن يؤدي إلتزام الرؤساء التقليديين (الزعماء المحليين) بالقانون العرفي، دوراً موازياً في ترسيخ مبدأ المساءلة.

رابعاً. تعزيز الترابط بين الديمقراطية، والحوكمة الرشيدة، وسيادة القانون

١. يجب الإعتماد على العلاقة التعاقدية بين (المفاهيم الثلاثة) ،
فالدولة التي تعمل على تحسين القانون والنظام في ربوعها، معتقلا بصحة القوانين، وزيادة قابلية الحكومة للإفلات من العقاب، لا تتقدم منح مستوا علمنا لحكومة وسيادة القانون.
٢. تعد الديمقراطية، وسيادة القانون، والحكومة الرشيدة، أدوات لتحديد من سيتقلد زمام السلطة، وما هو حجمها، وكيف سيتم تخصيص الموارد، هذه العناصر هي في جوهرها عناصر سياسية ،
وإذا كانت الجهود الإصلاحية غير سياسية أو تكنوقراطية، فالغالب أنها لن تتمكن من التصدي لتحديات الرئيسة الماثلة أمام مسيادة القانون.
٣. هناك ضرورة لتحقيق مقدار من سيادة القانون، حتى يتسنى إلجام الحكام، والسيطرة على العنف، وبحيث يُمكن للإنتخابات أن تكون حرة ونزيهة وغير مشوبة بفساد، وحتى يُمكن حماية الحريات المدنية، وتسليم القادة للسلطة بعد خسارة الإنتخابات.
٤. تنطوي سيادة القانون، والديمقراطية، والحكومة الرشيدة، على بعض الغايات المشتركة، بما في ذلك المساواة، والمساءلة، والمشاركة، والحكومة الفعالة ، ولن يُجدى إصدار القوانين أو تغيير المؤسسات ما لم يُستخدم كلاهما هذه الغايات :
فهما ليسا غايتين يفيد أحدهما.
٥. إن الإنتخابات مهمة لأنها تُمكن الشعب من إختيار حكومته، ومن مُساءلة قادته ، لكنها لن تكون مجدية إذا ما حُرِم المواطن من مُمارسة حقوقه، والمحاكم الفعالة مهمة لسيادة القانون إذا ما حُققت العدالة ، لكنها يُمكن أن تُقوّض سيادة القانون، إذا ما أُسندت الى قضاة فاسدين.

المصادر

أولاً. المواثيق والتقارير الدولية

١. ميثاق الأمم المتحدة.
٢. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.
٣. المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان في فيينا لعام ١٩٩٣.
٤. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق .. أنظر :

http://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/operations/about_undp.html

٥. تقرير الأمين العام: سيادة القانون والعدالة الإنتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع ، في الوثيقة : (S/2004/616)
٦. تقرير الأمين العام : (تعزيز أنشطة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون وتنسيقها) ، في الوثيقة : A/68/213/Add.1, 11 July 2014

الكتب

٧. ليان مكاي وحرره أديوالي أجادي وفيغيان أوكونور، نحو ثقافة سيادة القانون : إستكشاف الإستجابات الفعالة للتحديات القائمة أمام تطبيق العدالة والأمن ، دليل عملي :
United States Institute of Peace, 2301 Constitution Avenue,
NWWashington, DC 20037,2015 ,www.usip.org.
٨. د. محمد مصباح عيسى ، حقوق الانسان في العالم المعاصر ، ليبيا ، ٢٠٠١ .

الدوريات والمؤتمرات

٩. د. أسامة ثابت الألوسي ، ملاحظات في إشكالية الصلة ما بين الإرهاب الدولي وحقوق الإنسان ، مجلة العدالة ، العدد / الثاني ، نيسان - حزيران ، ٢٠٠٢ ، وزارة العدل ، بغداد .
١٠. محمد فائق ، حقوق الإنسان بين الخصوصية والعالمية ، مجلة المستقبل العربي ، العدد / ٢٤٥ ، ٧ ، ١٩٩٧ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت .
١١. د. محمد سعيد الحلبي ، التنمية البشرية وحقوق الإنسان ، مجلة المعرفة ، العدد/ ٤٥٦ ، ايلول ، ٢٠٠١ ، وزارة الثقافة ، سوريا .
١٢. د. منير البياتي ، حقوق الإنسان في الشريعة والقانون ، كتاب الأمة ، العدد/ ٨٨ ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، قطر ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٢ .
١٣. د. نعمان الخطيب ، حقوق الإنسان بين الجهد الدولي والحق الدستوري ، بحوث المؤتمر العلمي الأول لحقوق الإنسان ، كلية الحقوق ، جامعة الزيتونة ، عمان ، ١٩٩٩ .

14. See: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2016). "The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No.5430 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.
15. See: Freedom House, Freedom in the World 1850 M Street NW, 11th Floor Washington, DC 20036, 2018, www.freedomhouse.org.
16. See: The Fund for Peace, Report Edited by J. J. Messner, Washington, D.C. 2005, 2016, www.fundforpeace.org.
17. See: The Fund for Peace, 2018 The Fragile States Index Report Edited by J. J. Messner, Washington, D.C. 2005 , www.fundforpeace.org, Copyright © 2018 The Fund for Peace.
18. United Nations, (ed.), Basic Facts About the United Nations, Human Rights, New York, 1998.