





تعزيز المارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق

وسام شاكر السراي



برنامج سياسات العراق (الدورة الاولى) حزيران – كانون الاول 2020

نبذة عن برنامج سياسات العراق

يسعى برنامج سياسات العراق الى ردم الهوة بين النخب الشبابية وصناع القرار عبر التدريب النخب الشبابية على احداث التغيير الايجابي من خلال التأثير في عملية صنع القرار. ان البرنامج يهدف لتمكين المشاركين لإعداد اوراق سياسات واقتراح بدائل سياساتية تهدف للارتقاء باداء النظام وتدعم شرعيته. ان هذا البرنامج يتيح للمشاركين التواصل مع صناع القرار والتعرف على ابرز الصعوبات والمشاكل التي تعتري جانب التنفيذ والمتابعة للسياسات العامة. ان هذا البرنامج يسعى لمنح المشاركين قراءة واقعية لبيئة صنع القرار في العراق، وفهماً لفرص وتحديات التغيير.

ان البرنامج قائم على اربعة مراحل:

اعداد: مساعدة المشاركين في الحصول على المهارات الاساسية لإعداد اوراق السياسات وحملات مناصرة فعالة.

اكتشاف: ايضاح سياسات عامة مهمة في العراق من قبل مختصين عبر تغطية اصحاب المصلحة، الإطر والاجراءات المؤسساتية، الواقع العملي، والنقاشات الدائرة حول كل سياسة عامة، فضلاً عن آفاق الاصلاح.

اشراك: تدريب المشاركين على تطوير الحملات الترويجية وتنسيق اللقاءات مع المسؤولين الحكوميين من اجل البدأ بالخطوات الأولى لحملاتهم.

اغناء: الأشراف على المشاركين من اجل اعداد ورقة بحثية في مجال اهتمامهم، من اجل اغناء الحوارات وتطوير بدائل سياساتية، والتي بإمكانها ان تساعد على مواجهة المشاكل الحالية.

حقوق النشر محفوظة لبرنامج سياسات العراق © 2020

psdiraq.org Info@psdiraq.org

تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق

وسام شاكر السراي

المقدمة

تمثل الأحزاب السياسية قلب وروح الديمقراطية التي تُعدُّ من أفضل الأنظمة السياسية من حيث حل الصراعات بالطرائق السلمية واحترام حقوق الإنسان السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبما أنَّ نظام الحكم في العراق وفق المادة الأولى من الدستور هو نظام جمهوري نيابي ديمقراطي أ، فإنَّ الأحزاب السياسية لا غنى عنها إذا ما أردنا بناء تجربة ديمقراطية يمكن أن تحقق تطلعات الشعب العراقي بعد حقب طويلة من الاستبداد.

ويُعدُّ العراق من الدول الرائدة في تشكيل الأحزاب السياسية، إذ أُصْدِرَ قانون الجمعيات في عام 1922 الذي نظَّم عمل الكيانات والأحزاب السياسية آنذاك في عهد النظام الملكي، إلَّا أنَّ هذه التجربة لم يسعفها الوقت للتطور، لاسيَّما بعد الانقلابات المتتالية في تاريخ العراق السياسي، التي أدَّت إلى موت المجتمع المدني بما فيها الأحزاب السياسية، ولعل مقولة «استعمال العنف من أجل تحقيق أهداف سياسية» يمكن أن تختصر أبرز التحولات الكبرى في تاريخ العراق الحديث والمعاصر منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، بعيداً عن العمل الديمقراطي والحزبي من أجل تحقيق التغيير السياسي المنشود.

ولهذا من الطبيعي أن يكون سقوط نظام صدَّام حسين عام 2003 والتحول من نظام الحزب الواحد إلى التُعدُّدية الحزبية، ومن الدكتاتورية إلى الديمقراطية، عملية لا تخلو من المشاكل، وهذا هو حال معظم الديمقراطيات الناشئة، ويمكن القول أنَّ أبرز المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي عدم تطور الحياة الحزبية بسبب افتقارها إلى «الديمقراطية الداخلية»، حتى تكوَّنت عندنا معادلة شاذة وهي نظام سياسي ديمقراطي تشارك فيه أحزاب سياسية تفتقر للممارسة الديمقراطية في صنع قراراتها الحزبية واختيار قياداتها السياسية.

^{1.} دستور العراق الصادر عام 2005 ، المادة الأولى.

ولمعالجة هذه الإشكالية تفترض هذه الورقة بأنَّ تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق هو الطريق إلى الأمثل إلى مأسستها؛ لأنَّ الممارسات الديمقراطية تعمل على تغذية التنافس الحزبي للمواطنين، وتخلق ممثلين أكثر مقدرة، وهذا يضمن أنَّ الحزب سيكون قادراً على خلق سياسات وبرامج سياسية متميزة، فضلاً عن إدراك الكوادر الحزبية أهمية وفاعلية الوسائل الديمقراطية في تحقيق الأهداف السياسية بعيداً عن استعمال الوسائل العنيفة.

المحور الأول: واقع الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب العراقية.

يُمكن تعريف الديمقراطية الداخلية بأهًا امتلاك الحزب أنظمة وتعليمات تمنع السيطرة التعسفية على الانتخابات الداخلية الخاصة به، فضلاً عن تجنب سيطرة قائد أو مجموعة من الأفراد على عمل الحزب وتوجهاته، وبهذا فإنَّ مكوِّنات الحزب جميعها وموظفيها يتبعون الاجراءات القانونية ويخضعون للمساءلة أمام القواعد الرسمية والأجهزة القانونية المنصوص عليها في النظام الداخلي².

ومن دون الحاجة إلى التوسع في المفاهيم النظرية لديمقراطية الداخلية، فإنَّ الأدبيات الأكاديمية قد وضعت معايير عديدة للديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، ومنها الآتي3.

- 1. الشفافية: وتعنى الوصول المفتوح للمعلومات ونشر السجلات الخاصة بالحزب جميعها.
- 2. نظام اساسي صريح يتضمن القيم الأساسية للديمقراطية مثل التُعدُّدية والمحاسبة والتسامح والمساوة بين الجنسين.
 - 3. التطابق بين القيم الديمقراطية المذكورة للحزب والممارسات الحزبية.
- 4. وجود آليات ديمقراطية من أجل حل الصراعات أو الصراعات المحتملة داخل الحزب، للحد من مشكلة الانشقاقات الحزبية.
 - 5. تنظيم دقيق ومتكرر للانتخابات الداخلية من أجل اشغال المناصب القيادية.
- 6. ترسيخ عملية التقدم في المناصب والمراتب الحزبية على أساس قواعد الجدارة بدلاً عن المحسوبية والمنسوبية.

^{2.} A framework for democratic party building, institute for multiparty democracy, Netherlands, 2004,p11

^{3.} I bid,p12

- 7. عدد من المؤتمرات الحزبية مع مستوى معين من حجم المشاركة في الانتخابات الحزبية.
 - 8. درجة كبرى من اللا مركزية في الحزب.
 - 9. التناوب في المناصب القيادية بالأوقات المحددة.

وبالحديث عن واقع الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب العراقية، فإنّه من الملاحظ أنّ معظم هذه الأحزاب افتقرت للممارسات الديمقراطية الداخلية نتيجة أسباب مختلفة، بعضها نتيجة خلفيتها الأيديولوجية، وبعضها الآخر نتيجة هيكلها الداخلي التنظيمي، فهذا الأمر الذي ترك آثاراً سلبية كبرى على النظام السياسي، ولهذا فإنّ الإصلاح السياسي في العراق مرتبط ارتباطاً كبيراً بإصلاح القطاع الحزبي؛ لأنّ الأحزاب تلعب دوراً رئيساً في تنشيط عمليات الإصلاح في النظام الديمقراطي، فهي تشكل جزءًا مهماً من الحل لتوفير نظام سياسي أكثر استقراراً ويستجيب للاحتياجات الشعبية.

فبعد تشكيل النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، هناك نوعان من الأحزاب التي شاركت في العملية السياسية، الأولى: هي أحزاب مؤمنة بالديمقراطية وهذه الأحزاب بجد في نظامها الداخلي «قدراً محدوداً» من الممارسة الديمقراطية، والنوع الآخر: لا يؤمن بالديمقراطية فلسفة اجتماعية، وجاءت مشاركته في العملية الديمقراطية وسيلة من أجل الوصول إلى السلطة، أي: يؤمن فقط في جانب واحد من الديمقراطية، وهو الانتخاب طالما يضمن له الوصول إلى السلطة، وهذا النوع من الأحزاب من الطبيعي ألَّا تلي اهتماماً كبيراً بتعزيز الديمقراطية الداخلية في الحزب طالما غير مؤمنه بما فلسفة اجتماعية للحكم.

وإنَّ طبيعة نشأة الأحزاب العراقية المشاركة في العملية السياسية بعد عام 2003، كان لها دوراً في تعثر الديمقراطية الداخلية، فالأحزاب عموماً تنقسم إلى أحزاب ذات « نشأة خارجية» أو أحزاب ذات « نشأة داخلية أو برلمانية «، وبما أنَّ الأنظمة الدكتاتورية المتعاقبة في العراق عملت على قمع الأحزاب السياسية وإلغاء الحياة البرلمانية، وهذا الأمر الذي جعل معظم الأحزاب التي أُسِّست تكون ذات طبيعة خارجية كأن تكون نتاج حراك سياسي عند النخبة الدينية وهذا هو الحال مع الأحزاب الكردية في الحال مع الأحزاب الإسلامية، أو نتاج الكفاح القومي المسلح وهذا هو حال الأحزاب الكردية في شمال العراق، أو حركات سرية تؤمن باستعمال العنف من أجل التخلُّص من الدكتاتورية.

فإنَّ طبيعة العمل في هذه الكيانات الاجتماعية التي أفرزت هذه الأحزاب لم تحتل الإدارة الديمقراطية دوراً كبيراً في إدارة شؤونها الداخلية، الأمر الذي أثَّر على طبيعة الأحزاب التي شكلتها؛ لتعبِّر عن أهدافها وبرامجها السياسية، ولاسيَّما ما يخص العامل الأساس الذي تستمد منه القيادة الحزبية شرعيتها السياسية، فوفقاً له «موريس دفريجة» يكون كل مجتمع فكرة ما عن بناء وانتقال السلطة داخل الكتل الاجتماعية، ويحدد هذا الاعتقاد المسيطر شرعية القائد، فكل جماعة تصنع لنفسها عقيدتما عن الشرعية، وغالباً ما تكون عقيدتما محتلفة عن مذاهب الآخرين 4.

وعلى الرغم من أنَّ الدستور العراقي وقانون الأحزاب يشير إلى الديمقراطية مرجعيةً لشرعية القيادة، ناهيك عن أنَّ الأحزاب السياسية التي تعمل في الأنظمة الديمقراطية، غالباً ما تلي عناية كبرى لمسألة اتخاذها لنفسها إدارة ذات مظهر ديمقراطي، إلَّا أنَّنا نجد أنَّ هنالك مرجعيات عديدة أخذت تتعكَّز عليها قيادات الأحزاب العراقية منها الشرعية الدينية، أو شرعية المحاربين القدامي، أو شرعية مستمدة من النضال القومي، أو شرعية مقاومة الوجود الأجنبي، بدلاً عن الشرعية الديمقراطية، وهذا الأمر الذي أدَّى إلى تزايد سلطة القيادة الحزبية والاتجاه نحو أشكال من السلطة الشخصية، «فنمو السلطة وتشخصن السلطة»، ظاهرتان ملحوظتان اليوم عند الكثير من الأحزاب السياسية في العراق، وهذا الأمر الذي يتعارض مع نمو الديمقراطية وفقاً لرأي «كأيم» الذي رأى في ضعف السلطة وسيرها المتصاعد نحو المؤسسة من الخصائص الأساسية لنمو الديمقراطية.

إنَّ المعوقات التي تواجه الديمقراطية داخل الأحزاب في العراق متنوعة، منها أنَّ عدداً كبيراً من الأحزاب المشاركة في العملية السياسية كان في الأصل جماعات مسلحة سواءً الجماعات التي حملت السلاح ضد الوجود الأجنبي في العراق ومن ثمَّ تولت إلى أحزاب سياسية، فغالباً ما يكون النظام الداخلي لأي جماعة مسلحة يتصف بخاصيتين «الشمولية، والمركزية»، فالأخيرة تجعل للقيادة الحزبية دوراً كبيراً ومهيمناً في السيطرة على الأنظمة الرسمية والديناميكيات غير الرسمية في صناعة القرار الحزبي، فالقيادة الحزبية عادةً ما يكون دورها في الأحزاب التي تتسم بالممارسات الديمقراطية قائماً على «تنسيق والتواصل» بين أجهزة الحزب المختلفة، في حين يكون دور القيادة في الأحزاب «المركزية» التي لا تتمتع بالديمقراطية الداخلية المتلاك ومركزية صناعة القرار الحزبي، أمَّا مِن حيث الشمولية التي تتسم بما أحزاب كانت في الأصل جماعات مسلحة نتيجة اعتبارات أمنية وعسكرية، فهي تشير إلى مدى اتساع دائرة المشاركة في صنع

موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 2011، ص145

القرار الحزبي، فالأحزاب الشمولية غالباً ما تكون عملية صنع القرار فيها مسيطر عليها بوساطة قيادة قوية تحيطها حلقة ضيقة، في حين الأحزاب غير الشمولية فإنَّ للأعضاء والمناصرين دوراً في القرارات اتجاه بعض القضايا المهمة مثل اختيار المرشحين أو اختيار القيادة الحزبية 5.

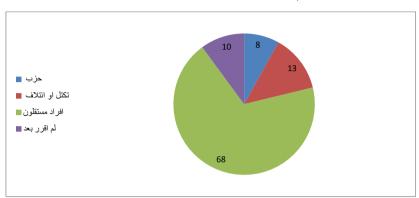
إنَّ اقتراب الأحزاب السياسية في العراق من الدولة هو الآخر أدَّى إلى اندلاع أزمة على مستوى التجربة الديمقراطية، فنتيجة الثراء الاقتصادي المتزايد، وما نتج عنه من أنماط متغيرة على مستوى المشاركة السياسية، أدَّى إلى فقدان العديد من الأحزاب جذورها المجتمعية، وأصبحت أكثر اعتماداً على الدولة، وبهذا فإنَّ الأحزاب لم تجعل من ممارسة الديمقراطية الداخلية أولوية، طالما أنمَّا تعتمد على أجهزة الدولة بدلاً عن المجتمع، فالوصول إلى الأجهزة الحكومية هو من يؤمِّن الوصول إلى الموارد المالية التي بدورها اسْتُثْمِرتْ من أجل الحصول على مزيد من الأصوات الانتخابية.

إنَّ العلاقة الطردية بين وجود الحزب في أجهزة الدولة والحصول على الموارد أدَّى إلى هجرة الأحزاب نحو الدولة الأمر الذي خلق «أزمة تواصل» بين الجماهير والأحزاب السياسية، هذا بدوره أدَّى إلى صعود «الخطاب الشعبوي» في العراق، إذ وصل الأمر إلى مطالبة بعضهم بإلغاء الأحزاب المشاركة في العملية السياسية جميعها، ولعل قيام المحتجين في العراق أبان احتجاجات شهر تشرين من عام 2019 «المطالبة بإصلاح النظام السياسي» إلى حرق بعض مقرات الأحزاب السياسية، يفسِّر لنا فقدان الثقة بالأحزاب السياسية باعتبارها وسيلة يمكن عن طريقها إصلاح الوضع السياسي والاقتصادي في العراق.

فقي استطلاع للرأي أجراه مركز البيان للدراسات والتخطيط أظهر أنَّ 8 % فقط من الناخبين في الانتخابات يفضلون التصويت على أساس حزبي، في حين 68 % منهم يفضلون التصويت لمرشح مستقل، وفضَّل 13,4 % التصويت لصالح الائتلافات والتكتلات السياسية 6

^{5.}Gyda Marås Sindre, internal democracy in militant movement turned political parties: a comparison of partia aceh and fretilin, department of comparative politics, university of berrgen, P5-6

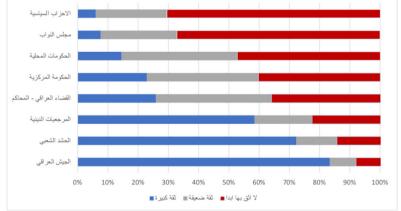
⁶ استطلاع للرأي: توجهات الناخبين بالاستحقاقات الانتخابية القادمة في العراق (المشاركة، التفضيلات، الأولويات)، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2017، ص 34



شكل رقم (1) تفضيلات الناخبين أزاء المرشحين

وفي استطلاع آخر أجرته مؤسسة أفكار عراقية حول مدى ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة العراقية، أظهر أزمة الثقة بين الأحزاب السياسية والمجتمع، إذ بيَّن الاستبيان أنَّ 10% فقط هم من يثقون بالأحزاب السياسية في العراق، وبهذا جاءت الأحزاب في المرتبة الاخيرة، قياساً مع مؤسسات الدولة الأخرى من حيث ثقة المواطنين بها، على الرغم من أنَّ الأحزاب هي أجهزة مجتمعية وليست حكومية، وبالتي من المفترض أن تكون أقرب للمجتمع والأقدر على نيل ثقته، من الأجهزة الحكومية الأخرى 7.





7. استطلاع للرأي حول الانتخابات النيابية في العراق ، مؤسسة أفكار عراقية ،2018، ص2

إنَّ فقدان الثقة بالتجربة الحزبية في العراق أدَّى في النهاية إلى فقدان الثقة بالنظام السياسي وبالوسائل الديمقراطية في التغيير، ولهذا نجد أنَّ هنالك تراجعاً كبيراً في نسب المشاركة في الانتخابات البيلانية، فقد سجَّلت الانتخابات النيابية الأولى بعد سقوط نظام صدَّام حسين في عام 2005 نسبة مشاركة 79 %، في حين تراجعت هذه النسبة قليلاً في انتخابات عام 2010 بمعدل مشاركة 62,4 % ، واستمر هذا التراجع التدريجي في انتخابات عام 2014 حينما وصلت نسبة المشاركة إلى 60 % ، وصولاً إلى التراجع الحاد في المشاركة في انتخابات عام 2018 حينما بلغت نسبة المشاركة إلى 44,52 % .

لقد استثمرت القوى غير القانعة بالتجربة الديمقراطية في العراق اقتراب الأحزاب السياسية من الدولة بدلاً عن المجتمع، وقفزت إلى الفراغ المجتمعي الذي خلفته الأحزاب التقليدية المشاركة في العملية السياسية، ولهذا فإنَّ عملية الفصل بين الدولة والأحزاب السياسية يُعدُّ أمراً جوهرياً للتنمية الديمقراطية؛ لأنَّ الفصل يجعل من الأحزاب مؤسسات مجتمعية، وليست أجهزة شبه حكومية بيروقراطية.

إنَّ افتقار الأحزاب السياسية في العراق للممارسات الديمقراطية له دلائل وأسباب عديدة، و أحد الأسباب التي يمكن ملاحظتها بهذا الشأن هو الأنظمة الداخلية لهذه الأحزاب التي افترضت بأنَّ مركزية وشمولية القيادة هي الطريق الأمثل للحفاظ على وحدة الحزب الأمر الذي أدَّى إلى تشظي الحياة الحزبية نتيجة الانشقاقات التي حصلت بسبب غياب الإدارة الديمقراطية داخل الحزب وفشلها في إدارة الصراعات الحزبية.

إذ إنَّ معظم الأنظمة الداخلية للأحزاب في العراق مثقله بالواجبات المفروضة على العضو الحزبي، من دون الإشارة إلى الحقوق المترتبة على العضوية، فضلاً عن بعض المواد داخل الأنظمة الداخلية تحدها ذات عبارات مرنة، ويمكن أن تنتج تعسفاً بحق العضو الحزبي الذي يختلف مع قيادته الحزبية في الرأي، لاسيَّما تلك المتعلقة بالحفاظ على أسرار الحزب وعدم الافصاح عنها.

العراق: الانتخابات التشريعية تسجل أدنى نسبة مشاركة منذ سقوط نظام صدام حسين العام 2003، وكالة فرانس 24، 2018، على الرابط: https://www.france24.com

^{9.}P. (Pepijn) Corduwener, Democracy and the Entanglement of Political Parties and the State: Party–State Relations in 20th–Century France, Italy, and Germany, Comparative Political Studies, sage journals, 2019, P41

الانتخابات الحزبية هي بدورها أيضاً تواجه عدداً من الإشكاليات، أبرزها وجود قائد حزبي منتخب حوله حلقة داخلية غير منتخبة تسيطر على القرار الحزبي، وغالباً ما تكون هذه الحقلة إمَّا حلقة عائلية؛ أو جماعة تجمعهم مصالح وروابط مختلفة، وبالتالي تفقد أجهزة الحزب المختلفة دورها في صناعة القرار الحزبي، على الرغم من أنَّ قانون الأحزاب العراقي في المادة السادسة منه ينص على اعتماد الحزب السياسي الآليات الديمقراطية؛ لاختيار القيادات الحزبية¹⁰، فالشروط التي تضعها بعض الأحزاب على اختيار المندوبين للمؤتمر العام الذي من المفترض أن يقوم بانتخاب القيادة السياسية للحزب تجعل من الانتخابات مسألة شكلية، فغالباً ما يكون المندوبين في المؤتمر غير منتخبين من قبل القواعد الحزبية، وبالتالي فإنَّ المناخ المحيط بالانتخابات يفتقر للديمقراطية الحقيقية.

من الإشكاليات الجوهرية التي أدَّت إلى تعثر الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب هو مسألة التمويل المالي، فعادةً ما يكون الأشخاص أو المنظمات التي تتحكم في تخصيص الأموال للحزب تتمتع بوضع قوي في تحديد الأولويات والأهداف الحزبية، في حين كلَّما زاد الدور المؤسسي لأجهزة الحزب الوطنية في رفد خزينة الحزب بالأموال، فضلاً عن ازدياد عدد المناطق والأفراد الذين يشاركون في هذه العملية على المستوى الوطني، انعكس ذلك أيجاباً على إضفاء الطابع الديمقراطي على السلطة السياسية الداخلية للحزب.

ففي العراق نتيجة عدم وجود ثقافة دفع اشتراك للعضوية في الحزب، فضلاً عن غياب ثقافة التبرع من قبل جماعات الضغط، وعدم دفع إعانات مالية من قبل الحكومة للأحزاب على الرغم من تظمينها في قانون الأحزاب لعام 2015 في المادة رقم 17 ثانياً الفقرة (ب) والتي أشارت لقيام المفوضية بتقديم مقترح إلى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية للأحزاب السياسية، فإنَّ الحزب ارتكز على تمويله إمَّا على الأموال التي يحصل عليها من المسؤولين التابعين له والعاملين في إحدى أجهزة الدولة، أو عن طريق التمويل الخارجي، وفي الحالتين فإنَّ الأموال تكون بيد الطبقة العليا من القيادة الحزب فمن طبيعي أن يقل تأثيرها في صناعة القرار الحزبي؛ لصالح تضخم سلطات القيادة العليا للحزب والحلقة الضيقة المحيطة بحا.

^{10.} قانون الأحزاب العراقي لعام 2015، المادة 6.

^{11.}A framework for democratic party building, institute for multiparty democracy, Netherlands, 2004,p12

المحور الثاني: آليات تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق

تساهم عملية تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في التطوير المؤسسي للأحزاب، أي: تصبح الأحزاب منظمة بصورة أفضل الأمر الذي يجعلها أكثر فعالية وأكثر نجاحاً في تنفيذ برامجها السياسية، سواءً أكانت في الحكم أم المعارضة، وبالتالي فإنَّ الأحزاب ذات الطابع المؤسساتي تكون أكثر قدرة على الاستجابة لمطالب الناس ومصالح أعضاء الحزب والناخبين 12، وأنَّ الممارسات الديمقراطية يمكن أن تؤدِّي إلى طول عمر الحزب؛ لأنَّ وجود ممارسة ديمقراطية يعني أنَّ هنالك وسائل مفهومة وشفافة لحل الصراعات الحزبية الداخلية، وهذا الأمر الذي يمكن أن يعالج ظاهرة التشظي في الحياة الحزبية العراقية نتيجة الانشقاقات المتكررة داخل الأحزاب، ولكن في ذات الوقت تُعدُّ عملية تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب بصورة تلقائية من قبل الأحزاب نفسها عملية صعبة طالما لم يثبت أنَّ هنالك علاقة إيجابية ملموسة بين اعتماد الديمقراطية الداخلية، وبين الحصول على أعداد أكبر من الناخبين.

ولهذا فإنَّ الإصلاح المؤسسي للأحزاب السياسية يجب أن يأتي من خارج الأحزاب، وعادةً ما يكون عبر مسارين، المسار الأول: هو إصلاح المنظومة القانونية التي تنظم الحياة الحزبية، والمسار الآخر: يتمثَّل في حملات المناصرة من قبل مؤسسات المجتمع المدني التي تحدف إلى تطوير وإصلاح مؤسسات النظام السياسي الديموقراطي في العراق.

ويُركَّزُ في هذه الورقة على المسار الأول؛ لأهميته وقدرته على تحقيق إصلاح حقيقي للقطاع الحزبي في العراق، إذ يُعدُّ تعديل قانون الأحزاب العراقي لعام 2015 مسألة جوهرية إذا ما أردنا مأسسة الأحزاب عن طريق تعزيز الممارسات الديمقراطية، وذلك بتضمينه المقترحات الآتية:

أولاً: يجب أن يحَدَّ قانون الأحزاب من تشظّي الحياة الحزبية، من أجل تسهيل عملية التغيمها، فوجود عدد محدَّد من الأحزاب يمكن أن يجعل من عملية الإعانات المالية التي تدفعها الدولة للأحزاب مجزية من أجل تحفيزها على فك الارتباط بالأجهزة الحكومية، وإنَّ تقليص عدد الأحزاب يمكن أن يسهِّل من ملاحقة التمويل غير المشروع، فازدياد عدد الأحزاب المسجلة لا سيِّما في أوقات الانتخابات والبالغ عددها 230 حزباً مسجلاً حتى الآن جعل من مهمة متابعة المفوضية لهذه الأحزاب أمراً صعباً، ولهذا يرى الرئيس السابق لدائرة الأحزاب السياسية السيد سعد

العبدلي بأنَّ هنالك حاجة إلى تفعيل الجهد الرقابي لدائرة الأحزاب السياسية، قائلاً: بعض الأحزاب غير موجودة على الأرض على الرغم من أهًا ما زالت مسجَّلة في المفوضية، وأضاف: إنَّ قانون الأحزاب لم يتطرَّق إلى الموقف من الأحزاب التي تتوقف نشاطاتها على الأرض وعدم مشاركتها في الحياة السياسية والانتخابية، مشيراً إلى أنَّ تفعيل الجهد الرقابي لدائرة الأحزاب السياسية، فضلاً عن قانون الانتخابات العراقي لعام 2020 الذي قلَّل من دور الحزب في العملية الانتخابية بسبب ارتكازه على الدوائر الصغيرة والترشيح الفردي، يمكن أن يؤدِّي إلى تقليص عدد الأحزاب في العراق على المدى المتوسط 13.

ثانياً: فرض مبدأ التناوب في القيادة الحزبية، إذ من الممكن وفقاً لقانون الأحزاب تحديد مدة القيادة العليا للحزب لدورتين متتالتين فقط، إذ يمكن أن تؤدّي عملية تحديد مدَّة القيادة الحزبية إلى معالجة مشاكل الحلقات الضيقة، فضلاً عن الحد من تحويل الأحزاب إلى مؤسسات عائلية، فمبدأ التناوب سيسهم في أيجاد أجيال متنوعة من القيادات الحزبية وهو ما يعزز التنافس الديمقراطي داخل الحزب.

ثالثاً، من المهم أن ينص قانون الأحزاب على وجوب تضمين مبدأ «اللا مركزية» في النظام الداخلي للأحزاب المشاركة في العملية السياسية؛ لأنَّ اللا مركزية سوف تشجِّع على تعزيز الممارسات الديمقراطية وتحد من الشمولية أي سيطرة القيادة العليا على كل مفاصل الحزب وقراراته، وتجعل دور القيادة مبني على التنسيق بين أجهزة الحزب المختلفة بدلاً عن السيطرة عليها، فأثناء المقابلة مع رئيس دائرة الأحزاب السياسية في المفوضية المستقلة للانتخابات السيد سعد العبدلي أشار إلى أنَّه عن طريق متابعته للحياة الحزبية في العراق فإنَّ معظم السلطات داخل الحزب تتركز في يد القيادة الحزبية المركزية، وغالباً ما تكون صلاحيات قادة الفروع الحزبية في المحافظات صلاحيات هامشة.

رابعاً: التأكيد على أهمية هيئات التحكيم داخل الأحزاب، التي تُعدُّ وظيفتها الأساسية فض النزاعات داخل الأحزاب وفق القوانين والتعليمات الحزبية، ويجب أن تكون هذه الهيئات منتخبة من قبل المؤتمر العام بدلاً عن تعيينها من قبل القيادة العليا للحزب، مع التأكيد على ضرورة حضور المفوضية للإشراف على جلسات هيئات التحكيم الحزبي، والمصادقة عليها؛ لضمان الشفافية، ومنع

^{13.} مقابلة افتراضية مع المدير العام السابق لدائرة الأحزاب السياسية في المفوضية المستقلة للانتخابات والخبير في الشؤون الحزبية والانتخابية السيد سعد العبدلي ، 3/12/2020.

جواز التعسف وطرد أي عضو من دون موافقة هيئات التحكيم المنتخبة.

خامساً: أهمية التركيز على مكافحة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية؛ لأنَّه أبرز الأسباب التي تؤدِّي إلى افتقار الممارسات الديمقراطية، وهنا لسنا بحاجة إلى تعديل قانون الأحزاب بقدر الحاجة إلى تفعيل المواد الواردة فيه لاسيَّما الدور الرقابي للمفوضية المستقلة للانتخابات وديوان الرقابة المالية 14.

سادساً: على الرغم من أنَّ قانون الأحزاب أكَّد على اختيار قيادة الأحزاب يجب أن يكون بالوسائل الديمقراطية في رسم وصناعة القرارات الحزبية، فضلاً عن التأكيد على أهمية المؤسسات الحزبية المنتخبة لكونها أجهزة لا غنى عنها في رسم سياسات الحزب وتوجهاته السياسية.

سابعاً: التأكيد على أهمية الإعانات المالية من أجل مكافحة التمويل غير المشروع وتعزيز القيم والتنمية الديمقراطية، وذلك بقيام المفوضية بإصدار تقرير سنوي عن الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق، وتقديم «محفزات مالية» عن طريق منح نسبة من الإعانات المالية تخصص للأحزاب التي تعمل على تعزيز الممارسات الديمقراطية في إدارة شؤونها الداخلية، وفقا

^{14.} تضمن قانون الأحزاب العراقي عدداً كبيراً من المواد بشأن مكافحة التمويل غير المشروع ومن هذه المواد هي الآتي: تنص المادة -11- ثانياً- د- على تقديم الحزب تعهداً خطياً بفتح حساب مصرفي للحزب خلال (30) ثلاثين يوماً من اعتبار الحزب السياسي مجازاً ، وهذا الأمر الذي يمكن المفوضية العُلى مراقبة الشؤون المالية للحزب، كما تنص المادة 32 فقرة (3) على ايقاف نشاط الحزب السياسي لستة (6) أشهر بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة ثبوت تلقيه أموالاً من جهات أجنبية خلافاً لإحكام هذا القانون ويحل الحزب السياسي في حال تكرار هذه المخالفة، وقد حدَّد قانون الأحزاب مصادر تمويل الحزب في المادة— -33باشتركات أعضائه، والتبرعات والمنح الداخلية، وعوائد استثمار أمواله وفقاً لهذا القانون، و الإعانات المالية من الموازنة العامة للدولة بموجب المعايير الواردة في هذا القانون، وقد تطرّقت المادة- 37 - إلى تنظيم التبرعات من خلال تأكيدها على أولاً: لا يجوز للحزب السياسي أن يتسلم التبرعات من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً، من الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة. ثانياً: تمنع كل التبرعات المرسلة من أشخاص أو دول أو تنظيمات أجنبية، ثالثاً: يمنع التبرع للحزب بالسلع المادية أو المبالغ النقدية المعدة أصلا لكسب منفعة غير مشروعة للحزب أو للمتبرع.، كما ان المادة- 38 – عملت على مكافحة الربح الغير مشروع للأحزاب، حيث نصت على عدم جواز ان يقوم الحزب السياسي مزاولة أعمال تجارية بقصد الربح، ماعدا (نشر وإعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والثقافية، والنشاطات الاجتماعية والثقافية، الفوائد المصرفية، وبيع وايجار الممتلكات المملوكة له)، في حين عززت المادة 39- - د من رقابة الدولة على النشاطات المالية للحزب من خلال تضمينها عدم نقاط مهمة وهي (أولاً: يودع الحزب أمواله في المصارف العراقية، ثانياً: يمسك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن إيراداته ونفقاته، ثالثاً: يقدم الحزب تقريراً سنويا بحساباته يعده مكتب محاسب قانوني مرخص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية، رابعاً: يرفع ديوان الرقابة المالية تقريراً ختامياً عن الأوضاع المالية للأحزاب إلى مجلسي النواب والوزراء ودائرة الأحزاب.

لمعايير تضعها المفوضية العليا، فضلاً عن توجيه عقوبات للأحزاب التي تضع الممارسات الديمقراطية جانباً، ويمكن أن يتحقق ذلك بتعديل المادة 32 ثانياً من قانون الأحزاب والتي تنص على حجب الإعانة من الحزب السياسي لستة أشهر بطلب مسبب من دائرة الأحزاب وبناءً على قرار قضائي في حالة ارتكابه إحدى الحالات الآتية:

أ. قيامه بعمل من شأنه الاعتداء على حقوق وحريات مؤسسات الدولة والأحزاب الأخرى والنقابات والاتحادات والمنظمات غير الحكومية.

ب. التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بما يضر بالمصالح العليا للعراق.

إذ يمكن إضافة الفقرة ج عدم مراعاة معايير الممارسات الديمقراطية داخل الحزب.

ويمكن أيضاً تعديل المادة -44 من قانون الأحزاب والتي تنص على توزيع الإعانات المالية على الأحزاب السياسية بنسبة: 20 % بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفق أحكام هذا القانون، 80 % على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب، وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات النيابية، إذ من المهم تخصيص نسبة إضافية للأحزاب التي تراعي الممارسات الديمقراطية في تنظيماتها الداخلية وفقاً للتقرير السنوي الذي تصدره المفوضية بشأن الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية المسجلة في العراق.

ولكن الإشكالية أنَّ المحكمة الاتحادية طعنت في المادة 44 بشأن الإعانة المالية المقدمة للأحزاب بناءً على الطلب الذي تقدَّمت به بعض منظمات المجتمع المدين، والقانون الذي يُطْعَنُ به للأحزاب بناءً على الطلب الذي تقدَّمت به بعض منظمات المجتمع المدين، والقانون الذي يُطْعَنُ به الرئيس يجب أن يعود من جديد إلى مجلس النواب من أجل تشريع قانون بديل بحسب ما تفضَّل به الرئيس السابق لدائرة الأحزاب السياسية السيد سعد العبدلي الذي أكَّد على أنَّ هنالك مقترحاً جديداً؛ لتوزيع الإعانة المالية قائم على الربط بين عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات، والحصص المالية المقدمة للحزب، وبهذا يمكن تضمين مبدأ «الممارسات الديمقراطية» في المقترح الجديد لتعديل المادة 44 الخاصة بآليات توزيع الإعانة المالية والتي من المفترض أن يقوم مجلس النواب بإعادة التصويت عليها 15.

^{15.} تعد عملية الإعانات المالية خياراً جوهريًا؛ لمكافحة التمويل غير المشروع وتعزيز القيم والممارسات الديمقراطية، وقد وضعت دائرة الأحزاب برئاسة السيد سعد العبدلي في عام 2017 عدد من المعايير تم تقديمها الى مجلس المفوضين، لابد من أخذها بعين الاعتبار، وهي الآتي:

^{1.} إنَّ هدف التمويل الحكومي في كل التجارب الدولية هو تخصيص أموال من الميزانية العامة؛ لغرض تمكين الأحزاب من القيام بنشاطاتها المعتادة والعمل على تعزيز التنمية السياسية والحزبية والديمقراطية حتى لا تضطر تلك الأحزاب للجوء إلى مصادر مشبوهة للتمويل أو للتغول على المال العام

^{2.} أن يكون مبلغ الإعانة المالية الحكومية كافياً؛ لتحقيق الهدف المبين في الفقرة (1) أعلاه ، وكما يقال فإنَّ (الديمقراطية سعرها غالي)، أمَّا إذا كانت المبالغ المخصصة للإعانة هي مبالغ قليلة، فإنَّ الهدف من المنحة الحكومية سوف يتلاشي ولن يتحقق .

^{3.} ألَّا يكون مبلغ الإعانة المالية الحكومية كبيراً جداً أو مبالغاً به، للأسباب الآتية:

أ- إنَّ تخصيص مبالغ كبيرة سيؤدِّي إلى إثارة النقمة الشعبية بلحاظ أنَّ هذه المبالغ هي من أموال دافعي الضرائب، وأكَّا ستستقطع من الأموال المخصصة للخدمات والصحة والتعليم والأمن .

ب- إنَّ تخصيص مبالغ كبيرة سيشجع على نشوء العديد من الأحزاب الوهمية أو ما يسمى بـ (الدكاكين الحزبية)، على أمل الحصول على أموال الإعانة المالية الحكومية .

^{4.} إن أُخِذَ بنظر الاعتبار عدد الأحزاب المجازة ، فإنَّ الوضع بوجود (80) حزب مجاز (لحد الآن) ، سيختلف حينما يكون عدد الأحزاب المجازة (270) حزب سياسي (استناداً إلى عدد الطلبات المقدمة إلى الدائرة).

ضرورة مراعاة الوضع الاقتصادي والمالي للبلد في سنوات منح الإعانة المالية الحكومية .

^{6.} الأخذ بنظر الاعتبار أنَّ هذه الإعانة هي إعانة سنوية، بمعنى أثمًّا سوف تقدِّم ليس فقط في سنة الانتخابات (والتي تزداد فيها النفقات الحزبية)، إثمًّا ستقدم للحزب السياسي في السنوات التي تلي سنة الانتخابات، مع ملاحظة انخفاض الإنفاق الحزبي في السنوات الثلاث التي تقع بين انتخابات وأخرى .

المحور الثالث: تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب العراقية التحديات والفرص أولاً: التحديات المحتملة:

- 1. إن تعديل قانون الأحزاب عملية ليست سهلة؛ من الصعب موافقة قيادات الكتل السياسية المتنفذة في البرلمان على مقترحات قانونية من شأنها تقليص سلطتها على الأحزاب التي تديرها وتتحكم في قراراتها ورسم سياساتها.
- 2. يُعدُّ ضعف مؤسسات الدولة عائقاً أمام تنفيذ القوانين حتى في حال تشريعها، ولهذا نجد أنَّ قانون الأحزاب تضمن مواد رصينة في ما يخص مكافحة التمويل المالي غير المشروع، ولكن لا يوجد عمل جاد في تفعيل هذه المواد على أرض الواقع سواءً من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أو من جانب ديوان الرقابة المالية، وإنَّ التدخلات السياسية في عمل المفوضية أضعف من قدرتها على تنظيم الحياة الحزبية في العراق.
- 3. عدم تطور النظام المصرفي والمالي في العراق، يمكن أن يضعف الجهود التي من شأنها ملاحقة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، ففي المقابلة مع الرئيس السابق لدائرة الأحزاب السيد سعد العبدلي أشار إلى أنَّه على الرغم من أنَّ المفوضية الزمت الأحزاب جميعها بفتح حساب مصرفي يكون خاضع لديوان الرقابة المالية، إلَّا أنَّ الواقع يقول بإنَّ معظم نشاطات الأحزاب لا تمر عبر الحسابات المصرفية بسبب عدم تطور النظام المالي والمصرفي في العراق، إذ إنَّ معظم التعاملات المالية في العراق هي عن طريق الدفع العادي من دون استعمال البنوك والمصارف وبالتالي هي خارج إطار رقابة المفوضية وديوان الرقابة المالي.

ثانياً: الفرص المحتملة:

- 1. يمكن أن يشكل مزاج الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني في العراق عاملاً مساعداً وضاغطاً باتجاه تعديل قانون الأحزاب بما يتوافق وتعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، وتُعدُّ تجربة الضغط الشعبي في تغيير قانون الانتخابات مثالاً يمكن تكرراه مع قانون الأحزاب شرط قيام منظمات المجتمع المدني بحملات مناصرة لتعريف الرأي العام بأهمية قانون الأحزاب و تأثيره على الإصلاح السياسي.
- 2. من المحتمل أن يكون للأحزاب الصغيرة والأعضاء المستقلين في مجلس نواب صوتاً مؤيداً

لتعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، لا سيّما في ملفات مكافحة التمويل غير المشروع، والتأكيد على مبدأ التناوب في القيادة الحزبية الذي يمكن أن يحد من هيمنة شخصيات محددة على المشهد السياسي العراقي.

- 3. يمكن أن يجذب مبدأ «اللا مركزية» في التنظيمات الجزبية بعض نواب الأحزاب الكبيرة الممثلين للمحافظات في مجلس النواب، إذ يشتكي بعض النواب من سيطرة المكاتب الجزبية في بغداد على بعض القرارات الاستراتيجية بصورة عامة، وعلى القرارات التي تخص مدنهم خاصة، وقد شاهدنا بعض نواب المحافظات المنتمين إلى أحزاب مختلفة يُنسَّقُ في ما بينهم بشأن بعض الملفات التي تخص مدنهم، وهو الحال التنسيق بين نواب محافظة البصرة؛ لزيادة نسبتها في الموازنة الاتحادية، أو التنسيق بين نواب المحافظات المتضررة من الإرهاب.
- 4. يمكن أن تؤدِّي حملات المناصرة حول تعريف المجتمع والقواعد الحزبية بأهمية تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية إلى توليد رأي عام داخل الأحزاب نفسها، فهنالك عدد كبير من الشباب الذي انتمى للأحزاب السياسية بعد عام 2003، وهؤلاء الشباب لا ينحدرون بالضرورة من النخب الدينية، ولم يعايشوا حكم الكفاح ضد الدكتاتورية، وبالتالي ستكون الشرعية الديمقراطية عاملاً حاسماً من أجل وصولهم إلى المواقع المتقدمة في الأحزاب التي ينتمون إليها.

الخاتمة

يواجه النظام السياسي في العراق تحديات كبرى على مختلف المستويات، ولذلك فإنَّ عدم إجراء إصلاحات سياسية يعني: إنَّ الديمقراطية ستواجه تحدياً وجودياً في بلد عاش عهوداً طويلةً من الاستبداد، فالنظام السياسي يعيش حالة من انعدام ثقة المجتمع بمؤسساته المختلفة، وهذا الأمر أدَّى إلى انعدام الاستقرار السياسي، ولهذا يمكن أن تستثمر القوى غير القانعة بالنظام سواءً في «داخل أم خارج العراق» أزمة انعدام الاستقرار للإطاحة بالديمقراطية، وجر البلد إلى الفوضى.

فالعراقيُّون مطالبون اليوم أكثر من أي وقت مضى بإجراء إصلاحات عاجلة على مختلف المستويات؛ من أجل تعزيز ثقة المجتمع بمؤسسات الدولة ومن ضمنها الأحزاب السياسية، ويمكن أن يكون تعزيز الممارسات الديمقراطية مدخلاً لإصلاح القطاع الحزبي بالصورة التي تتحوَّل الأحزاب إلى مؤسسات قادرة على انتاج برامج من شأنها تعزيز التنمية الاقتصادية، وإعادة بناء جسور الثقة بين المجتمع ومؤسسات النظام السياسي الديمقراطي.

وعلى الرغم من أنَّ قانون الأحزاب العراقي لعام 2015 شكَّل تحولاً ذا أهمية كبرى في تنظيم الحياة الحزبية، ولكنَّه بحاجة إلى تعديلات من شأها أن تجعل الأحزاب السياسية أكثر مؤسساتية عن طريق مقترحات يمكن أن تعزِّز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب، ولكنَّ هذه المقترحات من المتوقع أن تُواجَه بمقاومة كبرى من قبل الأحزاب المستفيدة من بقاء الوضع الراهن، إلَّا أنَّ ضغط الرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب الصغيرة قد يدفع السلطة التشريعية إلى الموافقة على الرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب الصغيرة كبيراً ليس على مسار التجربة الحزبية فقط، وإثمًا على مسار النظام السياسي الديمقراطي في العراق.

قائمة المصادر

اولاً: مصادر اللغة العربية:

- 1. دستور العراق الصادر عام 2005
- 2. قانون الأحزاب العراقي لعام 2015
- 3. موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 2011
- 4. مقابلة افتراضية مع المدير العام السابق لدائرة الأحزاب السياسية في المفوضية المستقلة للانتخابات والخبير في الشؤون الحزبية والانتخابية السيد سعد العبدلي ، 3/12/2020.
- 5. العراق: الانتخابات التشريعية تسجل أدنى نسبة مشاركة منذ سقوط نظام صدام حسين العام https://www.france24.com على الرابط: 2003، وكالة فرانس 24، 2018،
- 6. استطلاع للرأي: توجهات الناخبين بالاستحقاقات الانتخابية القادمة في العراق (المشاركة، التفضيلات، الأولويات، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2017.
 - 7. استطلاع للرأي حول الانتخابات النيابية في العراق، مؤسسة أفكار عراقية، 2018 ثانياً: مصادر اللغة الانكليزية:
- 1. A framework for democratic party building, institute for multiparty democracy, Netherlands, 2004
- 2. P. (Pepijn Corduwener, Democracy and the Entanglement of Political Parties and the State: Party–State Relations in 20th–Century France, Italy, and Germany, Comparative Political Studies, sage journals, 2019
- 3. Gyda Marås Sindre, internal democracy in militant movement turned political parties: a comparison of partia aceh and fretilin, department of comparative politics, university of berrgen.