

# معالجة مسألة عدم خضوع الدولة في العراق للمساءلة

نهج ترابطي لحشد الإصلاحات

ورقة بحث

برنامج الشرق الأوسط  
وشمال أفريقيا

كانون الأول / ديسمبر ٢٠٢٣

ريناد منصور



تشاتام  
هاوس

تثباتام هاوس، المعهد الملكي للشؤون الدولية،  
معهد سياسات رائد عالميا يتخذ لندن مقراً له.  
مهمتنا مساعدة الحكومات والمجتمعات لبناء  
عالم آمن ومستدام ومزدهر وعادل.

# المحتوى

٢	الملخص
٣	٠١ المقدمة
٧	٠٢ الواقعان النظريّ والفِعليّ للمساءلة في عراق ما بعد ٢٠٠٣
١٠	٠٣ استكشاف آليات المساءلة الرئيسية في العراق
٢٣	٠٤ قمع النخبة للمساءلة المجتمعية
٢٧	٠٥ استنتاجات بشأن السياسات: تعزيز المساءلة في العراق
٣٣	نبذة عن الكاتب
٣٣	كلمة شكر

# الملخص

- جلب غزو العراق واحتلاله بقيادة الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣ بعض المظاهر الشكلية للديمقراطية الليبرالية، مثل الانتخابات التنافسية متعددة الأحزاب والحريات العامة، لكنه لم يكفل المساواة السياسية. وعلى العكس من ذلك، سهّل نظام تقاسم السلطة الإثني والطائفي في البلاد بعد عام ٢٠٠٣ الاستيلاء على الدولة وتفشي الفساد على نطاق واسع. ترصد هذه الورقة الأبعاد السياسية للاستيلاء على الدولة في العراق، وتبين كيف استخدمت المصالح الراسخة آليات نظام تمثيلي شكلياً كسلاح للحفاظ على حصانة النخبة وكبح الإصلاح في جميع القطاعات وقمع المعارضين السياسيين في مختلف أنحاء المجتمع، مع ما يترتب على ذلك من عواقب على استقرار البلاد في المستقبل.
- تقترح الورقة نهجاً "ترابطياً" في تمكين الإصلاحيين، وذلك لتلافي محدودية نهج بناء القدرات التقليدي في تحقيق تحسّن فعلي ومستدام في مختلف القطاعات. فبعد مضيّ عشرين عاماً على تغيير النظام، يكشف عجز الدولة العراقية عن تعزيز الفرص الاقتصادية وتنويعها، وضمان تسلسل قيادي متناسق في قطاع الأمن، أو معالجة المخاطر المناخية الحادة، عن خللٍ أساسي في برامج الإصلاح. وقد كرس الإصلاحيون العراقيون وشركاؤهم الدوليون اهتماماً وتمويلًا كبيرين للعديد من المشاريع في هذه المجالات، إلا أن انعدام الإرادة السياسية أعاق عملهم باستمرار. وعلى الرغم من تعهّداته الخطابية بالديمقراطية، فإن النظام السياسي العراقي يقاوم الإصلاح الهادف، لأن التغيير يهدد في نهاية المطاف سلطة النخبة وحصانتها.
- بالنظر إلى أن نمو الإرادة السياسية في الإصلاح يبدو غير مرجح في المستقبل المنظور، فإن ضمان المساواة المنهجية هو المفتاح لتذليل هذه العقبة. وقد يكون النهج الأكثر فعالية هو الاستفادة من العقد الاجتماعي الضمني بين النخبة والمواطنين العراقيين. ومؤدّي هذه الفكرة أنه بما يتعدى مجرد السعي إلى إصلاح القدرات الفنية لمؤسسات الدولة نفسها - التي كثيراً ما يكون لدى بعضها بالفعل آليات مساءلة ولكنها ببساطة تفسل في تطبيقها - يمكن بدلاً من ذلك تعبئة الرأي العام لتحفيز سلوكيات من جانب النخب تكون أكثر خضوعاً للمساءلة. والأهم من ذلك، أنّ أي نهج من هذا القبيل سيحظى بفرصة أفضل لكسب الزخم إذا ما جرى تعزيزه بروابط أكثر فعالية مع (وبين) هؤلاء الأفراد الإصلاحيين الذين لا يزالون موجودين في الإدارات الحكومية وفي السلطتين القضائية والتشريعية وغيرها من المواقع في المجتمع. ونظراً لأن هؤلاء الأفراد مشتتون ومعرضون للخطر، ينبغي إقامة روابط أقوى بينهم. وبعبارة أخرى، ينبغي استكمال عملية بناء القدرات بمعناها التقليدي بما يمكن تسميته "بناء الترابط" كمبدأ تنظيمي لإصلاح القطاع العام في العراق.
- وبشكل أكثر تحديداً، تقترح الورقة إنشاء مشروع تجريبي لـ "مجموعة عمل معنية بالمساءلة"، تتكون من ثلاث مجموعات، قوامها المسؤولون الإصلاحيون في الإدارات الحكومية ممن لديهم المعرفة بدهاليز النظام السياسي؛ والمختصون القانونيون ممن لديهم الدراية بالتعامل مع تعقيدات القانون والمحاكم المسيسة في البلاد؛ والقادة المؤثرون من المجتمع المدني ممن لديهم القدرة على تعبئة الرأي العام. ويمكن أن تعمل مجموعة العمل هذه بالتوازي مع عملية وضع برامج أكثر تركيزاً من الناحية الفنية ودعمها - وهي العملية التي تظل ضرورية - عبر القطاعات الحيوية في الدولة. وينبغي وضع خطة عملية للحدّ من المخاطر من أجل ضمان الأمن الجسدي والقانوني للإصلاحيين الذين يتحدّون ممارسات الاستيلاء على الدولة.
- وبعيداً عن التمتي غير الواقعي، من المحتمل أن تكون هذه المقاربة أكثر جدوى وواقعية من جهود الإصلاح التي بُذلت حتى الآن. وفي الواقع فإنّ أفراد النخبة العراقية، وبصرف النظر عن التزامهم بالإصلاح من عدمه، لا يزالون في حاجة إلى التعاطي مع آليات المساءلة الرسمية للدولة، لأن الجمهور يتوقع منهم ذلك. وقد وجدت دراسة استقصائية أجراها معهد تشاتام هاوس في جميع أنحاء العراق في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٢١ أن لدى المجيبين على الاستقصاء مستويات منخفضة من الثقة في آليات المساءلة الحكومية والمجتمعية، لكنهم ما زالوا يعتقدون أنه ينبغي استخدام هذه الآليات نفسها لدعم سيادة القانون. إذ لا يزال للضغط العام من أجل المساءلة أهميته لدى النخبة الحاكمة، وقد درست النهج الترابطية المحدودة النطاق سلوك النخبة في حالات معزولة في الماضي، إلا أن مثل هذه التكتيكات تحتاج إلى تطوير ورسمته [إضافة طابع رسمي] وتوسيع. وإذا نجح ذلك، فقد يساعد في تغيير حالة السأم الشعبي من الاحتجاجات العامة والتشكيك في جدواها وجدوى المجتمع المدني والنشاط العام والانتخابات.

# المقدمة

تقترح هذه الورقة نهجاً بديلاً من أجل حشد الدعم للإصلاح المؤسسي في العراق - نهج يتناول "المساءلة" السياسية من منظور الاستفادة من العقد الاجتماعي الضمني بين النخبة الحاكمة والمواطنين العاديين.

في مساء يوم ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، وقف رئيس الوزراء العراقي المعين حديثاً محمد شياع السوداني أمام منبرٍ في إحدى قاعات القصر الجمهوري. وقد ظهر السوداني محاطاً بأكوام من الأموال المكدّسة أعلى من قامته، وبينما راح ينظر إلى عدسة الكاميرا، قال مفتخراً إنَّ حكومته استعادت نحو ١٣٠ مليون دولار (١٨٣ مليار دينار عراقي) سُرقت في عملية سرقة أسماها العراقيون "سرقة القرن". وبشَّرتُ السوداني المراقبين بأنَّ هذه ليست سوى البداية، متعهداً باسترداد كامل مبلغ الـ ٢,٥ مليار دولار الذي فُقد من الهيئة العامة للضرائب خلال إدارة سلفه. وقد أمل السوداني أن تعكس هذه الرسالة جدية حكومته في السعي إلى الإصلاح في العراق، البلدُ المصنّف ضمن أكثر البلدان فساداً في العالم<sup>١</sup>.

في الأيام الأولى من التحقيق، بدت السلطات وكأنها تحرز تقدماً جيداً، وألقي القبض على العديد من الأشخاص، بمن فيهم رجل الأعمال نور زهير جاسم، الذي زُعم أنه يمتلك شركات تلقت بعض الأموال المسروقة<sup>٢</sup>. وذكر السوداني: "أَنَّ النتيجة التي توصلت لها اللجان التحقيقية، هي أنه تمَّ صرف ١١٤ صكاً للمتهم نور زهير جاسم (أبو فاطمة) بمبلغ إجمالي يزيد عن تريليون دينار، مع صرف ٣٧ صكاً بمبلغ إجمالي قدره ٦٢٤ مليار دينار لشركة باقية المساء"<sup>٣</sup>.

## جلب غزو العراق واحتلاله بقيادة الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣ بعض مظاهر الديمقراطية الليبرالية الشكلية، لكنه لم يكفل سيادة القانون.

ولكن في غضون أسابيع من بدء التحقيق، خرج بعض الأفراد من السجن وعادوا إلى ممارسة الأعمال التجارية في جميع أنحاء البلاد<sup>٤</sup>. وفي أثناء إعلانه عن استرداد بعض الأموال، أخبر السوداني المشاهدين أنَّ حكومته أبرمت صفقة مع جاسم، الذي أُطلق سراحه بكفالة

١ يصنّف العراق ضمن أدنى ١٠ في المئة من البلدان من حيث "السيطرة على الفساد"، وفقاً للبنك الدولي. انظر كوفمان، د. وكراي، أ. (٢٠٢٢). [بالإنجليزية]. "مؤشرات الحكومة في جميع أنحاء العالم"، مجموعة البنك الدولي، <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>; احتل العراق المرتبة ١٥٧ من أصل ١٨٠ دولة في مؤشر مدركات الفساد. انظر منظمة الشفافية الدولية (٢٠٢٢). [بالإنجليزية]. "مؤشر مدركات الفساد"، <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/irq>.

٢ لمراجعة مذكرة الاعتقال وحظر السفر الصادرة عن السلطات العراقية بشأن نور زهير جاسم، انظر أمواج ميديا (٢٠٢٢). "قضية فساد بقيمة ٢,٥ مليار دولار تهز العراق ومسرح الفضيحة مطار بغداد"، ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢. 26f0224f17b9#3472912322. للحصول على بيان حول مذكرة الاعتقال، انظر وزارة الداخلية العراقية (٢٠٢٢) عبر الفيسبوك، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٣. نور زهير جاسم: <https://www.facebook.com/26f0224f17b9#3472912322>. "المتهم نور زهير كان موظفاً بمكتب هشام الجبوري. قيادي في دولة القانون"، ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢. <https://almasalah.com/archives/30208>.

٣ يمكن العثور على تسجيل للمؤتمر الصحفي هنا: العراقية عبر يوتيوب (٢٠٢٢). "رئيس الوزراء محمد شياع السوداني يعلن استرداد جزء من أموال سرقة القرن"، فيديو، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢. [https://www.youtube.com/watch?v=7222SKbxK\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=7222SKbxK_U). انظر أيضاً وكالة الأنباء العراقية (٢٠٢٠) "السوداني يعلن استرداد جزء من الأموال المسروقة من الأمانات الضريبية"، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر <https://www.ina.iq/171587--.html>. (٢٠٢٢). <https://www.alsumaria.tv/news/439361> /ياسة/السوداني يعلن تفاصيل استرداد جزء من أموال سرقة القرن: ألتر العراق (٢٠٢٢). "وزير الداخلية يعلن اعتقال "نور جاسم" في مطار بغداد"، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢. <https://ultrairaq.ultrasawt.com>. وزير الداخلية يعلن اعتقال نور جاسم في مطار بغداد/الترا عراق/أخبار.

٤ نينا نيوز (٢٠٢٢). "إطلاق سراح نور زهير الموسوي بكفالة"، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢. <https://www.ninanews.com/Website/News/Details?key=1016925>.

مقابل المساعدة في العثور على الأموال المسروقة وإعادتها.<sup>٥</sup> وبعد أشهر، أظهرت وثائق من وزارة العدل أن الوزارة أمرت أيضاً برفع تجميد الأصول عن أكثر من ٤٠ عقاراً لنور زهير جاسم وأفراد أسرته.<sup>٦</sup>

ولكن كان العديد من العراقيين قد فوجئوا باكتشاف أن بعض أموالهم الضريبية قد استُردت، إلا أنهم لم يفاجؤوا بالإفراج السريع عن شخصيات بارزة يُزعم أنها ضالعة في الفضيحة.<sup>٧</sup> فبالنسبة إلى الكثير من المواطنين، أكدت هذه الأحداث الانطباع بأن النظام السياسي العراقي يضمن الإفلات من العقاب لأصحاب العلاقات الجيدة، وأن النُخب العراقية، وعلى مدى عقدين منذ سقوط نظام صدام حسين، واصلت العمل دون مساءلة تُذكر.

جلب الغزو والاحتلال بقيادة الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣ إلى العراق بعض مظاهر الديمقراطية الليبرالية مثل الانتخابات المحلية والوطنية متعددة الأحزاب، وكذلك الحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور، لكنه لم يكفل سيادة القانون. على العكس من ذلك، أتاح نظامٌ جديدٌ لتقاسم السلطة بين الإثنيات والطوائف الفُرص لأفراد النخب السياسية في البلاد للاستيلاء على الدولة ونهب ثرواتها، متمتعين بالحصانة في كثيرٍ من الحالات.<sup>٨</sup> وما سهّل قدرتهم على ذلك، السيطرة الكبيرة على النظام القانوني، الذي لم يصبح أقل قدرة على أداء دوره في ضمان المساءلة فحسب، بل وفّر أيضاً وسيلة لبعض الزعماء لاكتساب سلطة أكبر وقمع المعارضين السياسيين.

ولعلّ المفارقة في وضع كهذا، هي أنّ العراق، نظرياً على الأقل، كان لديه نظام حكم مُصمّم لتحقيق المساءلة. ولا يزال هذا النظام موجوداً اليوم، لكنه غير فعال. تُعرّف "المساءلة" في هذه الورقة على أنها عملية تتمتع فيها مجموعات مختلفة في دولة متعددة المستويات<sup>٩</sup> -تتكون<sup>١٠</sup> من النخبة<sup>١١</sup> والبيروقراطية الحكومية والجمهور- بسلطات محددة لتنظيم بعضها البعض، والحد من إفلات أصحاب الامتيازات الخاصة من العقاب، ودعم سيادة القانون. لكن هذه الورقة تتجادل بأن آليات المساءلة المعاصرة في أجهزة الدولة العراقية (أي القضاء والهيئات التنفيذية والحكومية والسلطة التشريعية وجهات إنفاذ القانون) غير قادرة على ضبط أفراد النخبة السياسية العراقية بعد عام ٢٠٠٣، الذين استولى العديد منهم على هذه الآليات نفسها وراحوا يستخدمونها للسيطرة على الحكومة ومقاومة الإصلاح الحقيقي، وذلك خلافاً لدورها الأساسي. كذلك تعيق ديناميكية مماثلة آليات المساءلة العامة (أي التصويت والإعلام والمجتمع المدني والاحتجاجات)، التي غالباً ما يهيمن عليها أفراد النخبة للسيطرة على المجتمع وتحديد شروط الخطاب العام.

ونتيجة لذلك، خلّص المئات من واضعي برامج الإصلاح عبر قطاعات مختلفة، التي ينفذها العراقيون (غالباً مع شركاء دوليين)، إلى أنّ الافتقار إلى الإرادة السياسية هو العائق النهائي أمام عملهم.<sup>١٢</sup> وعلى الرغم من تعهدها الخطابية بالديمقراطية، إلا أنّ النخبة العراقية تقاوم الإصلاح الاقتصادي والحوكمة والإصلاح الأمني الهادف، لأن التغيير يهدد في النهاية سلطتها وحصانتها. وبالنظر إلى أن زيادة الإرادة السياسية حول الإصلاح تبدو غير مرجّحة في المستقبل المنظور، فإن هذه الورقة تقترح نهجاً بديلاً من أجل حشد الدعم للإصلاح، وهو نهج يضع المساءلة ضمن إطار الاستفادة من العقد الاجتماعي الضمني بين النخبة والمواطنين العاديين.

والفكرة هي أنه بدلاً من السعي في المقام الأول إلى إصلاح القدرات الفنية لمؤسسات الدولة نفسها -التي كما ذكرنا، لديها بالفعل في كثير من الحالات آليات مساءلة ولكنها ببساطة تفضل في تطبيقها- يمكن أن ينطوي النهج الأكثر فعالية على حشد الضغط الشعبي. والأهم من ذلك، أنه سيُشمل أيضاً ربط مثل هذا الضغط بجهود الإصلاحين المعزولين الذين لا يزالون في الحكومة والأجهزة البيروقراطية. وقد يساعد ذلك في زيادة زخم المطالبات بسلوكيات من جانب النُخب تكون أكثر خضوعاً للمساءلة.

٥ يمكن العثور على تسجيل للمؤتمر الصحفي هنا: العراقية عبر يوتيوب (٢٠٢٢)، "رئيس الوزراء محمد شياع السوداني يعلن استرداد جزء من أموال سرقة القرن، فيديو، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، [https://www.youtube.com/watch?v=7222SKbxK\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=7222SKbxK_U)، انظر أيضاً وكالة الأنباء العراقية (٢٠٢٢)، "السوداني يعلن استرداد جزء من الأموال المسروقة من الأمانات الضريبية"، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، <https://www.ina.iq/171587--.html>.

٦ شفق نيوز (٢٠٢٢)، "القضاء العراقي يرفع إشارة الحجز عن ٤٣ عقاراً للمتهم الأول بسرقة القرن ٣٠ نيسان/أبريل <https://shafaq.com/ar/سياسة/القضا-العراقي-يرفع-شارة-الحجز-عن-٤٣-عقارا-للمتهم-ال-ول-بسرقه-ال-قرن-وثائق-أثرا-العراق-٢٠٢٢>، توند العراق: "نور زهير" يتمتع بعقاراته المتناثرة في بغداد والبصرة وربما هرب ٣٠ نيسان/أبريل <https://ultrairaq.ultrasawt.com>، نقاش مجموعة تركيز أجراه المؤلف في بغداد، آذار/مارس ٢٠٢٣.

٧ نقاش مجموعة تركيز أجراه المؤلف في بغداد، آذار/مارس ٢٠٢٣.

٨ دودج، ت. ومنصور، ر. (٢٠٢١)، الفساد تحت المظلة السياسية ووثائق الإصلاح في العراق، ورقة بحثية، لندن: المعهد الملكي للشؤون الدولية، <https://www.chathamhouse.org/2021/06/politically-sanctioned-corruption-and-barriers-reform-iraq>.

٩ تتجادل هذه الورقة بأنه في دولة مسؤولة متعددة الطبقات، توجد ثلاث مجموعات رئيسية لها آليات مساءلة، هي: النخبة الحاكمة والبيروقراطية الحكومية والجمهور العام. وقد جرى تكييف إطار الدراسة هذا استناداً إلى أعمال تشاتام هاوس السابقة بشأن الدولة في العراق واليمن. في حين ركز العمل السابق على التمييز بين السلطات المنصوص عليها بموجب القوانين وتلك الفعلية بحكم الأمر الواقع في العراق واليمن، تذهب هذه الورقة إلى أنّ السلطات القانونية والفعلية موجودة في كل جانبٍ من آليات مساءلة الدولة متعددة الطبقات. انظر منصور، ر. وسالزبيري، ب. (٢٠١٩)، [بالإنجليزية] بين النظام والفوضى: مقارنة جديدة لتحويلات الدولة المتوقفة في العراق واليمن، ورقة بحثية، لندن: المعهد الملكي للشؤون الدولية، <https://www.chathamhouse.org/2019/09/between-order-and-chaos>.

١٠ تُعرّف حكومة المملكة المتحدة النخبة بأنها "أولئك الذين يمتلكون قدرًا أكبر من المعتاد من السلطة السياسية، والقادرين على التأثير على القرارات وحشد الدعم الشعبي وتنفيذ السياسات على المستويات الوطنية ودون الوطنية وعبر الوطنية". وحدة تحقيق الاستقرار (٢٠١٩)، [بالإنجليزية]، نهج حكومة المملكة المتحدة لتحقيق الاستقرار: دليل لصانعي السياسات والممارسين، لندن: وحدة تحقيق الاستقرار، ص. ٨٩، [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/784001/The\\_UK\\_Government\\_s\\_](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784001/The_UK_Government_s_) Approach\_to\_Stabilisation\_A\_guide\_for\_policy\_makers\_and\_practitioners.pdf.

١١ جميع المؤسسات الحكومية، بما في ذلك الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

١٢ انظر، على سبيل المثال، مكتب المفتش العام للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، مراجعة برنامج التعزيز التشريعي للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/العراق، واشنطن العاصمة: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2019-09/6-267-13-001-P.pdf>.

تحقيقاً لهذه الغاية، تقترح هذه الورقة إنشاء "مجموعة عمل معنيّة بالمساءلة" لبناء الترابط بين ثلاث مجموعات رئيسية هي: الإصلاحيون في المناصب الحكومية الذين لديهم دراية بالدهاليز داخل الأجهزة البيروقراطية؛ والمختصون القانونيون ممن لديهم المعرفة بالتعامل مع تعقيدات القانون والمحاكم؛ والقادة المؤثرون من المجتمع المدني الذين لديهم القدرة على تعبئة الرأي العام. وسوف يتمثل الهدف النهائي لمجموعة العمل هذه في ممارسة ضغط أكبر على النخبة العراقية لقبول الإصلاحات في مجالات مختلفة. يمكن أن تعمل مجموعة العمل الجديدة المعنيّة بالمساءلة بالتوازي مع جهود الإصلاح التي تركز أكثر على الجوانب الفنيّة وتساعد في الدفع بها قدماً، وهي الجهود التي تطلّ ضرورة عبر القطاعات الحيوية في الدولة.

## والواقع أنّ أفراد النخبة العراقية - بصرف النظر عن التزامهم الحقيقي بالإصلاح - ما يزالون في حاجة إلى التعاطي مع آليات المساءلة.

وبعيداً عن التمتّي غير الواقعي، يمكن القول إن مثل هذا النهج قد يكون أجدي من المقاربات الفنيّة حسنة النوايا، التي فشلت في معالجة القيود السياسية الناشئة عن استيلاء النخبة على الدولة. وفي الواقع، ما يزال أفراد النخبة السياسية العراقية - بصرف النظر عن مدى التزامهم الحقيقي بالإصلاح - بحاجة إلى التعاطي مع آليات المساءلة. إذ يروّج معظم أفراد النخبة السياسية علناً لفكرة الديمقراطية الليبرالية ويدّعون أنهم ضد الفساد.<sup>١٣</sup> وعلى هذا النحو، فإنهم يمنحون سلطة عقائدية للمبادئ التي يمكن من الناحية النظرية استخدامها ضدّهم للمطالبة بحُكم أكثر خضوعاً للمساءلة. وقد وجدت دراسة استقصائية أجراها معهد تشاتام هاوس شملت أنحاء العراق أنّ لدى المجيبين عن الاستقصاء مستويات منخفضة من الثقة في آليات المساءلة الحكومية، ولكنهم ما زالوا يعتقدون أنه ينبغي استخدام هذه الآليات نفسها لدعم سيادة القانون (انظر الفصل ٣، الأشكال ٣-٥).<sup>١٤</sup>

وباختصار، ما يزال ضغط الشارع مهماً للنخبة الحاكمة. وقد أدى الغضب العام والنهج الترابطي<sup>١٥</sup> للإصلاح إلى ضبط سلوك النخبة في حالات بعينها في الماضي. على سبيل المثال، في عام ٢٠٢٢، اعتُقل مراهق عراقي يُدعى حيدر الزيدي وحُكم بالسجن لمدة ثلاث سنوات بسبب تغريدة وصف فيها أبو مهدي المهندس، القائد الراحل لقوات الحشد الشعبي، بأنه "جاسوس" وليس شهيداً. ردّاً على ذلك، انطلقت حملة ضغط شعبي من المجتمع المدني، شارك فيها صحفيون كتبوا المقالات، ومؤثرون على وسائل التواصل الاجتماعي تداولوا هاشتاغ "#حيدر\_الزيدي" في مواكبة مساعي الإصلاحيين في الحكومة، ما أفضى في النهاية إلى إلغاء الحُكم. وقد صَغَطَ المسؤولون داخل مؤسساتهم ومع المحامين وأعضاء مجلس النواب الذين تابعوا الإجراءات القانونية. وفي نهاية المطاف، أدى هذا التوظيف لما يمكن تسميته بالضغط "الترابطي" إلى سحب الحكم الصادر ضدّ الزيدي في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢.<sup>١٦</sup> تدلّ هذه القضية على أنّ بناء هذا النوع من الترابط بين فعاليات المجتمع المدني والمحامين والإصلاحيين في الحكومة يمكن أن يساعد في مواجهة القمع، ممّا يوفر سبيلاً محتملاً لنهج الإصلاح الذي يستند إلى مبدأ "مساءلة النخبة" وفقاً لما تقترحه هذه الورقة. ولئن كانت حالة قضية الزيدي حالةً خارجةً عن المألوف في المشهد العراقي، إلا أنها تقدم لمحة موجزة عن إمكانات الترابط بهدف الإصلاح، شريطة أن يكون هذا الترابط في إطار استراتيجية منسّقة ومتناسكة.

١٣ في مقابلة مع المؤلف، صرّح رئيس الوزراء محمد شياع السوداني قائلاً: "نحن ضد الفساد. ولكن هناك فساد في كل مكان". مقابلة أجراها المؤلف، شباط/فبراير ٢٠٢٣. في مقطع فيديو، يذكر محمد الحلبيسي أنه ضد الفساد: الحلبيسي، م. عبر يوتيوب (٢٠١٩)، "دور البرلمان العراقي"، ٨ شباط/فبراير ٢٠١٩، فيديو [https://www.youtube.com/watch?v=pBvgWa7NFgs&t=1s&ab\\_channel=ChathamHouse](https://www.youtube.com/watch?v=pBvgWa7NFgs&t=1s&ab_channel=ChathamHouse). ويقول المصدر إنه ضد الفساد: بي بي سي نيوز (٢٠٢٢)، "مقتدى الصدر: رجل الدين الشيعي المؤثر وراء احتجاجات العراق 12135160". <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12135160>. ويقول قيس الخزعلي إنه ضدّ الفساد هنا: الشيخ قيس الخزعلي: نوّكذ دعمنا لجهود الحكومة والمؤسسة القضائية للتصدي لآفة الفساد، وكالة أنباء العراق (٢٠٢٢)، ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢، <https://www.ina.iq/172693--.html> <https://www.ina.iq/172693--.html>؛ ويقول نوري المالكي إنه ضدّ الفساد هنا: المالكي: واجبنا محاربة الفساد ودعم مؤسسات الدولة وتقديم المشورة للحكومة العراقية، شفق نيوز (٢٠٢٢)، ١١ شباط/فبراير ٢٠٢٢، سياسة / <https://shaf.com/ar/>؛ المالكي: واجبنا محاربة الفساد - ودعم مؤسسات الدولة وتقديم المشورة للحكومة العراقية.

١٤ بالنسبة لهذا المسح الاستقصائي التمثيلي الوطني، أجرى المعهد المستقل لدراسات الإدارة والمجتمع المدني (IIACSS)، وهو الهيئة التمثيلية الوحيدة مؤسسة غالوب في العراق، ١٦٠٠ مقابلة. ينقسم العراق إلى ١٨ محافظة مقسمة إلى مناطق أو أفضية. وتقسّم الأفضية بدورها إلى نواح أو نواح فرعية وقرى ريفية. جرى توزيع المقابلات بشكل متناسب على جميع المحافظات الثمانية عشر. واستُخدمت مناهج مختلفة لاختيار المواقع الحضرية والريفية، وفقاً للمحافظة المرغوبة. لتحديد الأسر المعيشية التي سيشملها المسح الاستقصائي، جرى تعيين نقطة البداية باستخدام جدول أرقام عشوائي. قسّم المشرف على كل مسح عدد المنازل في الشارع على عدد المقابلات بالإضافة إلى بدلين محتملين (أي  $V=3+0$ ) لحساب نسق التخطي "skip pattern". باستخدام هذا الفاصل الزمني لأخذ العيّنات، اختار المحاور بشكل عشوائي منازل إضافية في ذلك الشارع لمقابلتها. إذا كانت هناك أسر متعددة داخل المسكن المختار، استخدم القائم بإجراء المقابلة شبكة اختيار الأسرة (جدول أرقام عشوائية) لتحديد الأسرة المحددة للمقابلة. واستُخدمت طريقة تاريخ الميلاد التالي، حيث طُلب من الشخص البالغ الذي يزيد عمره عن ١٨ عاماً والذي يقرب من ذكرى ميلاده اختيار المجيب داخل الأسرة المعيشية. وبمجرد اختيار المجيب، تُجرى المقابلة معه. لم تكن هناك حصة للجنسين، ولكن روعي التوازن بين الجنسين بشكل عام ضمن هامش الخطأ. أُجرى المسح الاستقصائي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.

١٥ في هذا السياق، تعني عبارة "نهج ترابطي"، نهجاً يعتمد على العمل المتواصل أو المتكامل بين مجموعة من الأفراد أو المؤسسات. والهدف هو تعزيز التعاون وتبادل المعرفة والموارد، بهدف تمكين المجتعيين بالإصلاح من خلال إستراتيجية تركز على بناء وتعزيز العلاقات والتواصل الفعال من أجل تحسين حقيقي ومستدام في قطاعات متعددة، وذلك لتعويض أوجه قصور النهج التقليدي المتمكّن في بناء القدرات.

١٦ يمكن العثور على مذكرة الاعتقال هنا: أثيرا العراق (٢٠٢٢)، "الحشد يستعين بمادة 'صدامية' ضد شاب يافع. ويربح القضية بسجنه ٣ سنوات"، ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢، <https://ultrairaq.ultrasawt.com> - - يستعين بمادة صدامية - ضد شاب - يافع ويربح - بسجنه 3 سنوات - 2% / العراق / اصد.

## نبذة عن هذه الورقة

تستكشف الفصول اللاحقة من هذه الورقة، بمزيد من التفصيل، آليات استيلاء النخبة على الدولة في العراق، وتطرح أفكاراً للتعامل مع تحديات الحوكمة الناجمة عن هذا الاستيلاء. يُحدّد الفصل الثاني السمات الأساسية -والفروقات بين- الدولة الخاضعة للمساءلة وفقاً لما ينصّ عليه الدستور العراقي شكلياً، والواقع الفعلي "للدولة غير الخاضعة للمساءلة" التي يمكن رؤيتها على أرض الواقع في العراق اليوم. ويتناول الفصل الثالث آليات المساءلة في قطاعات مؤسسية محددة، هي: القضاء والهيئات التنفيذية والوزارات الحكومية والسلطة التشريعية والهيكل الأمنية للجهاز البيروقراطي. ويوضّح هذا الفصل كيف أصبحت المؤسسات عُرضة لاستيلاء مصالح النخبة عليها، وكيف أدى ذلك إلى تقويض الثقة في الدولة. وينظر الفصل الرابع في كيفية استخدام قنوات المجتمع المدني التي يراد منها تعزيز المساءلة، بما في ذلك وسائل الإعلام، في كثير من الأحيان ضد الشارع، بدلاً من استخدامها في خدمته، وبالتالي تقييد الإصلاح بدلاً من تمكينه. ويختتم الفصل الخامس هذه الورقة بالنظر في أوجه قصور برامج بناء القدرات السابقة، وبإثبات وجهة الصيغة المقترحة أعلاه، المتمثلة في إعادة تأطير المساءلة. وعلى وجه الخصوص، يقترح الفصل إنشاء مشروع لشبكة أو مجموعة عمل تركز على المساءلة، ويعتمد في المقام الأول على أصحاب المصلحة العراقيين الموجودين داخل العراق.

# الواقعان النظريّ والفعليّ للمساءلة في عراق ما بعد ٢٠٠٣

توجد آلياتٌ مساءلة من شتى الأنواع عبر مختلف أنحاء الدولة العراقية متعددة المستويات. وتهدف هذه الآليات إلى تحقيق التوازن بين سلطة النخبة الحاكمة والجهاز البيروقراطي والجمهور، بحيث تضبط كل مجموعة المجموعتين الأخرتين. لكن من الناحية العملية، هذه النظام غير فعّال.

## الدولة الخاضعة للمساءلة: النخبة والجهاز البيروقراطي الحكومي والجمهور

في الجوهري، يمكن النظر إلى "المساءلة" على أنها نظامٌ للحد من السلطة أو تنظيمها (بما في ذلك تنظيم مسألة حصانة من ممارستها).<sup>١٧</sup> إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتعلّق بتحديد المسؤوليات، بمعنى من يخضع لمساءلة من، وفي أي مجالات، وكيف يمكن تحقيق المساءلة الحقيقية على أرض الواقع. في سياق هذه الورقة، يمكن اعتبار أن الجزء المتعلق "بالخضوع للمساءلة" يتكون من علاقات "رأسيّة" (أي بين النخبة والجمهور) وكذلك علاقات "أفقية" (بين النخبة والحكومة، وبداخل كل منهما). ويشير سؤال "ماذا" و "كيف" إلى آليات المساءلة، التي تشمل بدورها وظيفتين، هما: واجب الإجابة (التزام أفراد النخبة السياسية بتوضيح السلوك في مجالات محددة، على سبيل المثال، السلوك المالي أو مراعاة حقوق الإنسان - أي سؤال "ماذا")؛ والإنفاذ (حق المجتمع، على سبيل المثال من خلال الآليات القانونية، في معاقبة سوء السلوك - وهذا سؤال "كيف").

توجد آلياتٌ مساءلة من شتى الأنواع عبر مختلف أنحاء الدولة العراقية متعددة المستويات. تمتد السلطة الاجتماعية عبر ثلاث مجموعات، هي: النخبة الحاكمة والبيروقراطية الحكومية والجمهور. وهذا يعني أن كل مجموعة من هذه المجموعات لديها أيضاً آليات تحت تصرفها للحد من سلطة المجموعتين الأخرين أو تنظيمها، أو محاسبتها. لكن في حالة العراق، تكمن المشكلة في أنّ العديد من هذه الآليات غير فعّال من الناحية العملية.

١٧ يرى ليندبرغ أنّ "المساءلة تنتمي إلى فئة من المفاهيم تندرج ضمن الفئة الأكثر عمومية من "أساليب كبح جماح السلطة". ليندبرغ، إس إي (٢٠١٣). [بالإنجليزية]. "رسم خرائط المساءلة: المفهوم الأساسي والأنواع الفرعية". المجلة الدولية للعلوم الإدارية، (٣)٧٩، ص ٢٠٢-٢٦. <https://doi.org/10.1177/0020852313477761>. وبالمثل، ينظر لورمان وآخرون إلى المساءلة على أنها "القيود الفعلية المفروضة على استخدام الحكومة للسلطة السياسية". لورمان، أ.، ماركواري، ك. وميشكوف، ف.، (٢٠٢٠). [بالإنجليزية]. "تقييد الحكومات: مؤشرات جديدة للمساءلة الرأسيّة والأفقية والمائلة"، مجلة العلوم السياسية الأمريكية، (٣)١١٤، ص. ٨١١، المعرف الرقمي: 10.1017/S0003055420000222. مطبعة سي كي، ص. 253. انظر أيضاً ساتوري، ج. (1987). [بالإنجليزية]. إعادة النظر في نظرية الديمقراطية، واشنطن العاصمة: مطبعة سي كي، ص. 253.

تضم النخبة الحاكمة أقوى الأطراف الفاعلة في بنية الدولة هذه. وأحد التعريفات السياسية للنخبة هو "أولئك الذين يمتلكون قدراً مفراطاً من السلطة السياسية، والقادرين على التأثير في القرارات وحشد الدعم الشعبي وتنفيذ السياسات على المستويات الوطني ودون الوطني وعبر الوطني"<sup>١٨</sup>. في العراق، تتكون النخبة من مجموعات مختلفة من الأفراد ذوي العلاقات الواسعة ممن هم أعضاء في الأحزاب السياسية، أو ممن هم جزء من الشبكات الأمنية والاقتصادية المرتبطة بتلك الأحزاب. ويمارس هؤلاء الأفراد السلطة على الحكومة والسكان. ولسلطة النخبة العراقية الاجتماعية أوجه عقائدية واقتصادية وقسرية.<sup>١٩</sup>

تتكون البيروقراطية الحكومية من موظفين مدنيين، على الرغم من أنهم ليسوا مجموعة واحدة متجانسة. ويتمتع البعض بالمهارات والدرابة لتنفيذ السياسات بشكل مستقل، والبعض الآخر معيّنون سياسياً تُفوّض أجنداتهم ونفوذهم اتّساقاً مؤسساتهم وسلطتها، سواء في السلطات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية. وفي ما يتعلق بالعلاقات والالتزامات "الأفقية" للجهاز البيروقراطي، فإن وظيفته هي الحفاظ على الضوابط والموازين داخل المؤسسات العامة وفي ما بينها لمنع إساءة استخدام السلطة. وتستند هذه الوظيفة، على الورق على الأقل، إلى لوائح الخدمة المدنية وسيادة القانون. تشمل آليات المساءلة المؤسسية للدولة العراقية القضاء والسلطة التنفيذية واللجان المستقلة والسلطة التشريعية (هما في ذلك اللجان البرلمانية) والقطاع الأمني.<sup>٢٠</sup> وتنطبق هذه الآليات أيضاً على البُعد "الرأسي" للمساءلة بين الدولة والجمهور. ومع ذلك، في كلتا الحالتين، تتحدّد فعالية هذا النظام من خلال استقلالية (أو بحكم الأمر الواقع، عدم استقلالية) الهيئات المكلفة بالإنفاذ، ومن خلال قدرة (أو عدم قدرة) آليات المساءلة على دعم سيادة القانون دون ضغوط سياسية أو اقتصادية أو قسرية.

لأغراض هذه الورقة، يمكن تعريف **الجمهور** أو المجتمع على أنهم السكان خارج بيروقراطية النخبة والحكومة. ويشمل المصطلح المجتمع المدني والنقابات العمالية والحركات الاحتجاجية والأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية وزعماء العشائر. وتأتي سلطة الجمهور من أعداده، بصورة جزئية، ما يعكس إمكانية التعبئة الجماهيرية والرأي العام لمساءلة النخبة أو الجهاز البيروقراطي. تشمل آليات المساءلة المحددة التي تخدم الجمهور، تلك التي تُوفّر ما يمكن تسميتها "المساءلة التمثيلية" وتلك التي تُوفّر "المساءلة المجتمعية". توجد الآلية الأولى عندما يتمكن المواطنون من انتخاب عناصر النخبة والبيروقراطية الحكومية بشكل مباشر وغير مباشر؛ وتشمل الثانية وسائل الإعلام والمجتمع المدني الذين يمارسون الضغط على النخبة من خلال نشر المعلومات التي يمكن أن تُؤدّد الاحتجاج أو المقاومة.

في دولة مسؤولة متعددة الطبقات، كما يصور الشكل ١، يمكن للبيروقراطية الحكومية والمجتمع العمل بشكل مستقل للحد من سلطة النخبة أو ضبطها. في الدول التي تتمتع بمستويات أعلى من المساءلة الرأسيّة والأفقية، يكون لدى الجمهور ثقة أكبر في آليات المساءلة هذه.<sup>٢١</sup>

### الشكل ١. الدولة متعددة الطبقات الخاضعة للمساءلة



المصدر: رسم توضيحي من إعداد تشاتام هاوس.

١٨ وحدة تحقيق الاستقرار (٢٠١٩). [بالإنجليزية]. نهج حكومة المملكة المتحدة لتحقيق الاستقرار، ص. ٨٩.

١٩ مان، م. (١٩٨٦). [بالإنجليزية]. مصادر السلطة الاجتماعية: تاريخ السلطة من البداية إلى عام ١٧٦٠ م، كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج. انظر أيضاً خطيب، ل. ومنصور، ر. (٢٠٢١). أين "الدولة" في العراق ولبنان؟، ورقة بحثية، لندن: المعهد الملكي للشؤون الدولية، <https://www.chathamhouse.org/2021/04/where-state-iraq-and-lebanon>.

٢٠ وفقاً لتقرير صادر عن البنك الدولي: "تضبط الرقابة القضائية ما إذا كانت الحكومة تحترم السلطة الشرعية للقضاة، وهو ما يقاس وفقاً لما إذا كانت السلطة التنفيذية تمثل لقرارات المحاكم ومدى استقلالية المحاكم. تضبط الرقابة التشريعية القيود التشريعية المفروضة على السلطة التنفيذية، وهو ما ينعكس في تواتر الحالات التي تُسأل فيها السلطة التشريعية الحكومة ومدى احتمال تفويضها للإجراءات الحكومية غير القانونية. وتقيس الرقابة التي تضطلع بها الوكالات العامة الأخرى كيفية قيام وكالات عامة أخرى مثل المراقب المالي العام أو المدعي العام أو أمين المظالم بفحص أداء السلطة التنفيذية. بلحاج، ف. وآخرون. (٢٠٢٢). [بالإنجليزية]. عقلية جديدة: شفافية ومساءلة أكبر في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مجموعة البنك الدولي، المستندات الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 4-1925-4648-1-1596/978-10.1596/978-1-4648-1925-4. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1925-4>.

٢١ نفس المرجع السابق.

## الدولة غير الخاضعة للمساءلة: الإفلات من العقاب، والاستيلاء على الدولة، والاستبداد التنافسي

ولكن، في حالة الدولة متعددة الطبقات غير الخاضعة للمساءلة، تستولي النخبة على آليات المساءلة البيروقراطية والمجتمعية، ممّا يؤدي إلى اختلال توازن القوى.<sup>٢٣</sup> ويقوّض الاستيلاء على الدولة كفاءة البيروقراطية الحكومية، حيث تُطوّر النخبة شبكات المحسوبية الخاصة بها. كما تُعيّن النخبة أشخاصاً موالين في مناصب عليا، مما يجعل البيروقراطية الحكومية أقل قدرة على أداء وظائف المساءلة.<sup>٢٣</sup> ويمكن للنخبة بعد ذلك استخدام هذه الآليات التي استولت عليها لاستهداف المجتمع المدني وآليات المساءلة المجتمعية الأخرى، بالإضافة إلى آليات المساءلة التمثيلية مثل تلك اللازمة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة.

ورغمّ الاستيلاء على الدولة، لا تزال بعض الأنظمة الاستبدادية تسعى إلى إظهار هالةٍ من المساءلة لإقناع الجمهور بأنها ديمقراطية. تتميز جميع الدول "الاستبدادية التنافسية"<sup>٢٤</sup> أو "الاستبدادية الانتخابية"<sup>٢٥</sup> أو "الهيمنة"<sup>٢٦</sup> بانتخابات متعددة الأحزاب.<sup>٢٧</sup> ومع ذلك، كما يجادل كرواسون وهيلمان: "الفرق بين الانتخابات متعددة الأحزاب في الأنظمة الاستبدادية وتلك الموجودة في الديمقراطيات هو أنّ "حلبة المنافسة" في الأنظمة الاستبدادية الانتخابية ليست متساوية [...]. فالانتخابات لا تهدف إلى تحقيق أغلبية سياسية جديدة، بل إلى تأكيد الوضع القائم".<sup>٢٨</sup> وهذا يخلق "مسألة انتقائية" تحمي فيها المؤسسات التي استولت عليها شخصيات النخبة هؤلاء الأشخاص وتمنحهم سلطة استهداف منافسيهم في المجتمع.<sup>٢٩</sup> وعلى هذا النحو، تُواصل الأنظمة الاستبدادية توظيف الانتخابات التنافسية وآليات المساءلة لضمان مَنَعَةِ حُكْمِهَا.

يُصوّر الشكل ٢ دولةً غير خاضعة للمساءلة تستحوذ فيها النخبة على آليات مساءلة الدولة، ومن ثمّ تُستخدَم هذه الآليات لإضعاف استقلالية وقدرة كلٍّ من البيروقراطية الحكومية والمجتمع.

### الشكل ٢. الدولة متعددة الطبقات غير الخاضعة للمساءلة



المصدر: رسم توضيحي من إعداد تشاتام هاوس.

٢٣ يُعرّف الاستيلاء على الدولة بأنه "تصرفات الأفراد أو الجماعات في كل من القطاعين العام والخاص، التي تؤثر على صياغة القوانين واللوائح والمراسيم والسياسات الحكومية وتغييرها لمصلحتهم الشخصية". مادونسيلا، إس. (٢٠١٩)، [بالإنجليزية]. "الاستيلاء على الدولة في جنوب أفريقيا: تأملات نقدية" إنسايتس أون أفريكا، (١)١١، ص ٣٠-١١٣. <https://doi.org/10.1177/0975087818805888>

٢٤ مارتينز، إم إي وسولومون، إتش (٢٠١٦)، [بالإنجليزية]. "فهم ظاهرة" الاستيلاء على الدولة "في جنوب أفريقيا". دراسات السلام والأمن في الجنوب الأفريقي، (١)٥، ص ٢١. انظر أيضاً ليفيتسكي، إس وواي إل. (٢٠٢٠)، [بالإنجليزية]. "الاستبداد التنافسي الجديد". مجلة الديمقراطية، (١)٢١، الصفحات ٥١-٦٥. DOI:10.1353/jod.2020.0004.

٢٥ ليفيتسكي وواي (٢٠٢٠)، "الاستبداد التنافسي الجديد".  
٢٥ شيدر، أ. (٢٠٠٦)، [بالإنجليزية]. الاستبداد الانتخابي: ديناميات المنافسة الحرة. بولدر، الولايات المتحدة: لين ريزر للنشر.  
٢٦ داهون، ل. (٢٠٠٢)، [بالإنجليزية]. "انتخابات بدون ديمقراطية: التفكير في الأنظمة الهيمنة". مجلة الديمقراطية، (٢)١٣، ص ٢١ - ٣٥، دوي: 10.1353/jod.2002.0025.

٢٧ جادل ستيفن ليفيتسكي ولوكان واي بأن "الانتخابات متعددة الأحزاب لا يزال يُنظر إليها على نطاق واسع على أنها أكثر الوسائل شرعية للصعود إلى السلطة". ليفيتسكي وواي (٢٠٢٠)، "الاستبداد التنافسي الجديد".

٢٨ كرواسون، أ. وهيلمان، أو. (٢٠١٨)، [بالإنجليزية]. "مقدمة: قدرة الدولة والانتخابات في دراسة الأنظمة الاستبدادية". مجلة العلوم السياسية الدولية، (١)٢٩، ص ٦. <https://doi.org/10.1177/0192512117700066>

٢٩ معهد الولايات المتحدة للسلام (٢٠٢٣)، [بالإنجليزية]. استيلاء النخبة وفساد القطاعات الأمنية، واشنطن العاصمة: معهد الولايات المتحدة للسلام، ص ٢٢. <https://www.usip.org/sites/default/files/2023-02/20230217-elite-capture-corruption-security-sectors.pdf>

# استكشاف آليات المساءلة الرئيسية في العراق

لا تزال السلطات القضائية والتنفيذية والتشريعية، إلى جانب المؤسسات الأمنية العراقية، عرضةً لاستيلاء النخبة عليها. والنتيجة هي أن النظام الخاضع للمساءلة من الناحية الشكلية يفشل في كثير من الأحيان في العمل على النحو المنشود.

## ترسيخ المساءلة نظرياً

نظرياً، لدى البيروقراطية الحكومية العراقية آلياتٌ مؤسسية تحت تصرفها لتوفير المساءلة ودعم سيادة القانون. وتهدف هذه الآليات -القانونية والمالية والقسرية- إلى ضمان "المساءلة" و"الإنفاذ" (انظر الفصل ٢). وهي تشمل الجهات القضائية والتشريعية والتنفيذية والأمنية.

آليات المساءلة القانونية منصوصٌ عليها في دستور عام ٢٠٠٥ وفي القوانين اللاحقة، مثل قانون المحكمة الاتحادية العليا،<sup>٣٠</sup> وقانون مجلس النواب،<sup>٣١</sup> وقانون الأحزاب السياسية،<sup>٣٢</sup> وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي،<sup>٣٣</sup> وقانون هيئة النزاهة،<sup>٣٤</sup> وقانون الادعاء العام،<sup>٣٥</sup> وتشمل آليات المساءلة المالية التي تهدف إلى ضبط سلوك النخبة قانونَ لجان مجلس النواب،<sup>٣٦</sup> وقانون وزارة المالية،<sup>٣٧</sup> وقانون الموازنة الاتحادية،<sup>٣٨</sup> وقانون البنك المركزي العراقي.<sup>٣٩</sup>

٣٠ قاعدة بيانات التشريعات العراقية (غير مؤرخ). "قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥". <https://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=280220068162081>.

٣١ جمهورية العراق (٢٠١٨). التشريع العراقي، العدد ٤٤٩٩، ١٦ تموز/ يوليو ٢٠١٨. <https://moj.gov.iq/upload/pdf/4499.pdf>.

٣٢ قاعدة بيانات التشريعات العراقية (غير مؤرخ). "القانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ قانون الأحزاب السياسية". <https://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=301220157147752>.

٣٣ ديوان الرقابة المالية الاتحادي، (غير مؤرخ). "قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لعام ٢٠١١". [https://www.fbsa.gov.iq/ar/page/low\\_of\\_fbsa](https://www.fbsa.gov.iq/ar/page/low_of_fbsa).

٣٤ جمهورية العراق (٢٠١٩). التشريع العراقي، العدد ٤٥٦٨، ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٩. <https://moj.gov.iq/upload/pdf/4568.pdf>.

٣٥ مجلس القضاء الأعلى في جمهورية العراق (٢٠١٨). "قانون النيابة العامة رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧". ٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٨. <https://www.hjc.iq/view.4700>.

٣٦ البرلمان العراقي (غير مؤرخ). صفحة اللجنة المالية. اللجان-اللجنة المالي <https://archive4.parliament.iq/ar>.

٣٧ قاعدة التشريعات الإلكترونية العراقية (غير مؤرخ). "قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١". <https://iraql.d.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=&BookID=8204>.

٣٨ وزارة المالية في جمهورية العراق (غير مؤرخ). "صفحة قانون الميزانية الاتحادية". <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/FederalBudgetLaw.aspx>.

٣٩ البنك المركزي العراقي (٢٠٠٤). "القانون المعدل رقم ٥٦ لعام ٢٠٠٤". <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-158270647972226.pdf>.

ويمكن لأجهزة الدولة البيروقراطية أيضاً الحصول على أدوات الإكراه التي تُقرّها الدولة، مثل الأجهزة الأمنية، لتلبية جانب الإنفاذ من المساءلة. ومن الناحية النظرية، يجري الإنفاذ في معظم القضايا المدنية من قِبَل وزارة الداخلية، وكذلك وزارة الدفاع ومجلس الأمن القومي. وتشمل هذه المؤسسات قواتٍ مكلفةً باكتشاف أو ردع أو إعادة تأهيل أو معاقبة أفراد النخبة والمواطنين العاديين الذين يخالفون القوانين.

## أشارت دراسة استقصائية أجراها تشاتام هاوس عام ٢٠٢١ إلى أن الجمهور العراقي ينظر إلى آليات المساءلة على أنها دون مستوى التطلّعات، والسبب في هذا الفشل هو نموّ شبكات المحسوبية على المستويات العليا، بما في ذلك آليات المساءلة الرئيسية.

لكن على رغم المجموعة الواسعة من الأدوات القانونية والمالية والقسرية الموجودة تحت التصرف الرسمي لجهاز الدولة البيروقراطي، فإن هذا لم يترجم إلى مساءلة حقيقية. على سبيل المثال، يُسجّل العراق باستمرار أدنى النسب المئوية لـ "الصوت المسموع والمساءلة" في مؤشرات الحوكمة العالمية للبنك الدولي، لا سيما في فئات مثل "سيادة القانون" أو "السيطرة على الفساد".<sup>٤٠</sup> ووجد استطلاع للرأي أجراه الباروميتر العربي عام ٢٠٢٢ أن ٩٣ في المئة من العراقيين يعتقدون أن الفساد واسع الانتشار في جميع أنحاء الدولة، بينما يعتقد ٣٢ في المئة فقط أن الحكومة تقوم بقمع الفساد.<sup>٤١</sup> وقد أضرت هذه المشاكل بالتصورات العامة لفعالية آليات المساءلة في العراق. في مجموعة تركيز لقادة المجتمع المدني أجراها تشاتام هاوس في عام ٢٠٢٣، اعتُبرت التدابير العقابية التي اتخذتها إدارة السوداني ضد بعض أفراد النخبة غير كافية؛ إذ طالب معظم المشاركين في مجموعة التركيز بإصلاح هيكلٍ يُعالج الأسباب الجذرية للفساد. وقد أشارت دراسة استقصائية أجراها تشاتام هاوس عام ٢٠٢١ إلى أن الجمهور العراقي ينظر إلى آليات المساءلة على أنها دون مستوى التطلّعات.<sup>٤٢</sup>

كما إن سبب هذا الفشل في تلبية التطلّعات الشعبية هو نموّ شبكات المحسوبية على المستويات العليا التي تشمل آليات المساءلة الرئيسية. لقد أعاق الاستيلاء على الدولة تماشك أنظمة الإدارة الرسمية وقدراتها، وهو ما أدى إلى قيام بعض موظفي الخدمة المدنية والمحامين والقضاة والمسؤولين الأمنيين بتنفيذ رغبات رُعاتهم، سواء في ضمان إفلات النخبة من العقاب أو قمع المجتمع. وبعبارة أخرى، يضمن استيلاء النخبة المؤسسي عدم قدرة الجهاز البيروقراطي الحكومي أو الجمهور على ممارسة المساءلة بفعالية، على رغم وجود الآليات الرسمية المعمول بها لتوفير مثل هذه الوظيفة.

تُركّز الأقسام التالية على آليات المساءلة الرئيسية في العراق. وهو يحدّد الغرض المنشود من كلّ آليّة في الأصل، ويبيّن النحو الذي تكون فيه كل آليّة أو هيئة حكومية عرضةً لاستيلاء النخبة عليها، وعواقب ذلك على الحوكمة في العراق.

## السلطة القضائية

يشمل القضاء مؤسساتٍ مثل مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الدّعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي. وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥، يتمتع القضاء بسلطة تفسير الدستور –وبشكل أساسي– بتوقيف جميع العراقيين أو التحقيق معهم.<sup>٤٣</sup> مجلس القضاء الأعلى مسؤول عن إدارة القضاء العادي بأكمله، بما في ذلك كبار القضاة (ولكن باستثناء المحكمة الاتحادية العليا، وهي مستقلة). وفي عام ٢٠١٧، كان للقضاء لحظة حاسمة مع صدور القانون رقم ٤٥، الذي اعترف بمجلس القضاء الأعلى كياناً مستقلاً ومنحه صلاحيات كانت في السابق في يد وزارة العدل قبل عام ٢٠٠٣.<sup>٤٤</sup>

إن قدرة القضاء على توفير المساءلة تتوقف على استقلاليته، وتنصّ المادة ١٩ من الدستور على أن: "القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون". وتؤكد المادة ٨٨ ما يلي: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة."<sup>٤٥</sup>

٤٠ كوفمان وكراي (٢٠٢٣)، [بالإنجليزية]، "مؤشرات الحوكمة في جميع أنحاء العالم"، تحديث ٢٠٢٣، [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

٤١ الباروميتر العربي (٢٠٢٢)، [بالإنجليزية]، الباروميتر العربي السابع: تقرير العراق، [https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII\\_Iraq\\_Country\\_Report-ENG.pdf](https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII_Iraq_Country_Report-ENG.pdf).

٤٢ استناداً إلى مسح استقصائي شمل ١٦٠٠ عراقي في جميع المحافظات، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢١.

٤٣ العلي، ز. (٢٠١٤)، [بالإنجليزية]، الكفاح من أجل مستقبل العراق: كيف فُوض الفساد وعدم الكفاءة والطائفية الديمقراطية، نيو هيفن ولندن: مطبعة جامعة ييل.

٤٤ مجلس القضاء الأعلى في العراق (٢٠١٨)، "قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ٤٥ لعام ٢٠١٧"، <https://www.sjc.iq/view4701>.

٤٥ جمهورية العراق (٢٠٠٥)، دستور جمهورية العراق، <https://www.refworld.org/docid/454f50804.html>.

ويعتمد هذا الاستقلال جزئياً على وجود مؤسسات رفيعة المستوى يمكنها كبح جماح السلطة داخلياً. ويشمل نظام الضوابط هذا المحكمة الاتحادية العليا، وهي مستقلة قانوناً عن مجلس القضاء الأعلى، ويشمل تفويضها النظر في دستورية قرارات جميع المحاكم في ما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالفيدرالية. بالإضافة إلى ذلك، تراقب هيئة الإشراف القضائي سلوك القضاة وموظفي المحاكم، وهي الهيئة المسؤولة عن التعامل مع قضايا الفساد التي تشمل القضاة.

## الجدول رقم ١. الهيئات القضائية الرئيسية في العراق

المؤسسة	الرئيس	المسمى الوظيفي	طريقة التعيين	تاريخ تعيين شاغل المنصب	الدور والمهام
١ المجلس الأعلى للقضاء	فائق زيدان	الرئيس	رئيس محكمة التمييز الاتحادية هو تلقائياً رئيس مجلس القضاء الأعلى.	٢٠١٧	مسؤول عن الإشراف على سير عمل النظام القضائي. وتشمل مهامها الرئيسية: الإدارة القضائية؛ والتعيينات والترقيات؛ والإجراءات التأديبية؛ ومراقبة الميزانية؛ وصياغة السياسات وتنفيذها؛ وحماية استقلال القضاء.
ملاحظات: مجلس القضاء الأعلى هو المسؤول عن إدارة شؤون القضاء الاتحادي. وينص الدستور العراقي على أن تتألف عضوية المجلس من الأشخاص الذين يشغلون المناصب التالية: رئيس مجلس القضاء الأعلى، ونائب رئيس مجلس القضاء الأعلى، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، ورؤساء محاكم الاستئناف الستة عشر. من الناحية العملية، يتحكم رئيس مجلس القضاء الأعلى بشكل عام في صنع القرار. وتجدر الإشارة إلى أن النظام القضائي في إقليم كردستان مستقل عن النظام القضائي في العراق.					
٢ المحكمة الاتحادية العليا	جاسم محمد عبود	الرئيس	يجري اختيار رئيس المحكمة الاتحادية العليا وجميع القضاة الآخرين من قبل مجموعة من مجلس القضاء الأعلى وجهاز الادعاء العام وهيئة الإشراف القضائي. ويصدر رئيس جمهورية العراق مرسوماً رئاسياً خلال ١٥ يوماً من اختيار رئيس المحكمة.	٢٠٢١	وتشمل اختصاصات المحكمة: تفسير الدستور؛ وتسوية النزاعات بين الكيانات الاتحادية؛ ومراجعة التشريعات؛ وضمان الامتثال للمعاهدات الدولية؛ وإصدار الفتاوى القانونية؛ والبت في النزاعات الانتخابية؛ والإشراف على نزاهة العملية الانتخابية؛ ومراجعة التشريعات والإجراءات المتعلقة بالأحزاب السياسية.
٣ محكمة التمييز الاتحادية	فائق زيدان	الرئيس	يرشحه مجلس القضاء الأعلى ويصوّت على تعيينه مجلس النواب. (غالباً ما تستند الترشيحات إلى توافقات سياسية).	٢٠١٧	هي أعلى المحاكم الجنائية. لها سلطة إلغاء أو تخفيف الأحكام الصادرة عن المحاكم الجنائية. تُعدّ قراراتها نهائية ولا يمكن الطعن فيها.
ملاحظات: يرأسها أيضاً رئيس مجلس القضاء الأعلى. ويشغل نائب رئيس المحكمة أيضاً منصب نائب رئيس مجلس القضاء الأعلى.					
٤ المحكمة الجنائية المركزية	خالد صدام محسن	رئيس المحكمة الجنائية المركزية	يرشحه مجلس القضاء الأعلى ويصوّت على تعيينه مجلس النواب. (غالباً ما تستند الترشيحات إلى توافقات سياسية).	٢٠٢١	تختص هذه المحكمة بقضايا الإرهاب والجريمة المنظمة والفساد الحكومي وجرائم تهديد استقرار المؤسسات أو العملية الديمقراطية وغيرها.
ملاحظات: تشكلت المحكمة الجنائية المركزية بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم ١٣ بتاريخ ٢٢ أبريل/ نيسان ٢٠٠٤.					
٥ محاكم الاستئناف (١٦ محكمة)	رئيس في كل محافظة باستثناء إقليم كردستان	رئيس محكمة الاستئناف (واحد في كل محافظة، باستثناء محكمتي بغداد)	يعينه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	-	أعلى هيئة قضائية وإدارية. تختص في الطعون الجنائية في كل محافظة عراقية.
ملاحظات: يُعتبر رئيس محكمة الاستئناف في كل محافظة رئيس السلطة القضائية في تلك المحافظة ويدير جميع شؤون هذه السلطة.					
٦ محاكم الجنايات (١٦ محكمة)	رئيس في كل محافظة باستثناء إقليم كردستان	رئيس محكمة الجنايات (واحد في كل محافظة باستثناء بغداد)	يعينه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	-	تحقق هذه المحاكم في الجرائم التي يعاقب عليها بالسجن لأكثر من خمس سنوات. يجري تدقيق قرارات المحاكم من قبل محكمة التمييز الاتحادية.
ملاحظات: توجد محكمة جنايات واحدة في كل محافظة (باستثناء إقليم كردستان وبغداد). يوجد في بغداد محكمتان جنائيتان: محكمة الرصافة ومحكمة الكرخ.					

المؤسسة	الرئيس	المستوى الوظيفي	طريقة التعيين	تاريخ تعيين شاغل المنصب	الدور والمهام
٧	محاكم الجُرح (عدة محاكم في كل محافظة)	رئيس المحكمة (متعددون في كل محافظة)	يعيّنه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرُّج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	-	تحقق هذه المحاكم في الجرائم التي يعاقب عليها بالسجن لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وخمس سنوات. يتم تدقيق قرارات كل محكمة من قبل محكمة الاستئناف في المحافظة المعنية.
٨	محاكم التحقيق، (يوجد العديد من هذه المحاكم في كل محافظة)	قاضي التحقيق (متعددون في كل محافظة)	يعيّنه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرُّج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	-	التحقيق القضائي في جميع الجرائم.
ملاحظات: تتكون هذه المحاكم من قاض واحد وعضو من جهاز الادعاء العام، وتحقق كل محكمة، ضمن نطاق اختصاصها، في جميع الجرائم (الجنايات التي يعاقب عليها بالسجن لمدة تزيد على خمس سنوات، والجرح التي يعاقب عليها بالسجن لمدة أقصاها خمس سنوات، والجرائم الأقل خطورة التي يعاقب عليها بالسجن لمدة تتراوح بين ٢٤ ساعة وثلاثة أشهر). تنظر هذه المحاكم بشكل عام في القضايا المقدمة من مراكز الشرطة التابعة لوزارة الداخلية.					
٩	المحكمة الجنائية المركزية لمكافحة الفساد	رئيس المحكمة	يختاره رئيس مجلس القضاء الأعلى.	٢٠٢١	التحقيق في قضايا الفساد الكبرى.
ملاحظات: شكّلت المحكمة الجنائية المركزية لمكافحة الفساد بعد مظاهرات في بغداد ومحافظات أخرى في عام ٢٠٠٣، ويتمثل دورها في النظر في قضايا الفساد الكبرى، بما في ذلك تلك التي تشمل المتهمين الذين يشغلون مناصب عليا في مؤسسات الدولة، بعد تغيير الحكومة في عام ٢٠٢٢. أصبحت هذه المحكمة أقل نشاطاً نظراً لإلغاء اللجنة التي تنتمي إليها.					
١٠	هيئة الإشراف القضائي	رئيس الهيئة	يعيّنه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرُّج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	٢٠٢٢	تراقب هيئة الإشراف القضائي سلوك القضاة والموظفين في جميع محاكم العراق، وهي مسؤولة عن التعامل مع قضايا الفساد المتعلقة بالقضاة.
١١	جهاز الادعاء العام	رئيس الادعاء العام	يعيّنه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرُّج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	٢٠٢١	الإشراف على القرارات القضائية، يراقب الادعاء العام القرارات التي يصدرها القضاة ويدافع عن عامة الناس.
١٢	المعهد القضائي	مجلس المعهد القضائي (برئاسة رئيس مجلس القضاء الأعلى)	يعيّنه مجلس القضاء الأعلى على أساس التدرُّج الوظيفي والخدمة الوظيفية.	٢٠٢٠	أكاديمية التدريب التي تمنح شهادة دبلوم أعلى في العلوم القضائية. في الوقت الحالي، المعهد هو الهيئة الوحيدة التي تمنح هذا الدبلوم.
ملاحظات: كان المعهد تحت إشراف وزارة العدل حتى عام ٢٠١٧، عندما صدر القانون رقم ٧٠، وبموجب القانون الجديد، أصبح المعهد القضائي جزءاً من مجلس القضاء الأعلى.					
١٣	مجلس الدولة	رئيس مجلس الدولة	التدرُّج المهني	٢٠٢٢	دور استشاري وإداري. يُقدّم المجلس المشورة القانونية بشأن صياغة التشريعات، ويقدم توصيات إلى مجلس النواب والسلطة التنفيذية. بالإضافة إلى ذلك، يدير المجلس ثلاث محاكم: المحكمة الإدارية ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا.
ملاحظات: كان مجلس الدولة تابعاً لوزارة العدل حتى عام ٢٠١٧، عندما أعاد القانون رقم ٧١ تصنيفه هيئةً مستقلة مالياً وإدارياً. مجلس الدولة مستقل عن مجلس القضاء الأعلى.					
١٤	معهد التطوير القضائي	مدير المعهد	يعيّنه رئيس مجلس القضاء الأعلى.	٢٠٢١	هيئة تدريب واستشارات. يقوم المعهد بتدريب المسؤولين القضائيين وعقد ورش عمل وجلسات نقاش.
ملاحظات: دور المعهد فني، وهو على مستوى إدارة داخل القضاء.					

تعدُّ النزعة المركزية التي تعود إلى فترة بداية الغزو الذي قادته الولايات المتحدة أحد أبرز التحديات لاستقلال القضاء. في عام ٢٠٠٣، أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة أمر سلطة الائتلاف رقم ٣٥، الذي أنشأ مجلساً قضائياً سُميَ المجلس رئيساً للقضاة في البلاد.<sup>٤٦</sup> إلا أن مشكلة العراق تَمَثَّلَت في عدم وجود محكمة عليا من قبل، مما يعني أن تلك كانت المرة الأولى التي يحصل فيها قاض بمفرده على تفويض مطلق لاختيار فريقه.<sup>٤٧</sup> في عراق اليوم، يمكن أن يثير مصطلح "رئيس القضاة" بعض الالتباس، فتعريفه غير واضح. في اللغة الإنجليزية، يشير الدبلوماسيون والمنظمات الأجنبية رسمياً إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى، فائق زيدان حالياً، بصفته رئيس القضاة.<sup>٤٨</sup> ولكن في الوثائق العراقية الرسمية، يُشار إلى زيدان بصفته رئيس مجلس القضاء الأعلى.<sup>٤٩</sup> ومع ذلك، فإن منصب زيدان في المجلس، إلى جانب منصبه رئيساً لمحكمة التمييز الاتحادية (أعلى المحاكم الجنائية في البلاد)، يعني أنه أصبح صانع القرار النهائي بشأن تعيين القضاة في العديد من المحاكم العليا، كما يشير الجدول ١. وقد أشادَ زيدان بمَنافع القضاء المركزي، قائلاً في إحدى المقابلات: "أنا أوْمَن بالنظام المركزي بشكل عام، حتى على النظام السياسي... كذلك في القضاء، نفس الشيء. الآن إذا سمعت المتخصصين يمدحون، ذلك لأن لدينا مركزية، لا أريد أن أقول إن وضعنا ممتاز، لكنني أقول إنه جيّد".<sup>٥٠</sup> كما إن زيدان مسؤول بشكل مباشر عن تعيين رؤساء آليات المساءلة الداخلية المصممة للإشراف على القضاة.

مَنحت سلطة التعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى نفوذاً كبيراً على السلطة القضائية وآليات المساءلة فيها، مما أدى إلى نشوء تصوّرات بأن السلطة القضائية أصبحت أقلَّ استقلالية، وبالتالي أقلَّ فعالية.<sup>٥١</sup> وقال أحدُ الخبراء القانونيين مؤلف هذه الورقة إنَّ مركزية صنع القرار أصبحت جزءاً من "الأوليغارشية القضائية".<sup>٥٢</sup> على سبيل المثال، واجه الادعاء العام تحديات في ممارسة سلطته وشهد تراجعاً في صلاحياته في جميع أنحاء البلاد. وفي الوقت الحالي، لا يزال جهازُ الادعاء العام تحت سلطة مجلس القضاء الأعلى ويبدو أنه يفتقر إلى الاستقلالية.<sup>٥٣</sup> وبالمثل، يرى البعض أن المحكمة الاتحادية العليا، التي يختارُ قضاةَها مجلسُ القضاء الأعلى، تكافح من أجل الحفاظ على استقلالها.<sup>٥٤</sup> ويمكن اعتبار أن هذه العوامل مجتمعةً أضعفت فعالية القضاء واستقلاليتها.<sup>٥٥</sup>

في المقابلات التي أجراها معه المؤلف، أصّر زيدان على أن دوره في هذا المنصب الذي يتولاه هو دورٌ قاضٍ وليس دور شخصية سياسية. غيرَ أن زيدان لطالما شارك في أبرز النقاشات السياسية، على سبيل المثال، وجوده المتزايد في اجتماعات ما يسمى بـ "التراسات الثلاث" التي كانت تقتصر سابقاً على الرئيس العراقي ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب. وقد أصبحت هذه الاجتماعات تعرف الآن باسم اجتماعات "التراسات الأربع".<sup>٥٦</sup> كذلك ينشط زيدان في التوسُّط في النزاعات السياسية، ومن أمثلة ذلك جمعه بين رئيس الوزراء السوداني ومحمد الحلبي، رئيس مجلس النواب في ذلك الوقت، لحل الخلاف الحادِّ بينهما في أبريل/ نيسان ٢٠٢٣.<sup>٥٧</sup> وخلال عدة فترات لتشكيل الحكومة، طرَح اسمُ زيدان كمرشح لرئاسة الوزراء.<sup>٥٨</sup>

وتذهب الانطباعات السائدة إلى أن القضاء أصبح أكثرَ تداعلاً في السياسة بما يتجاوز مسألة موقفٍ فردٍ بعينه. في مقابلة مع شبكة الإعلام العراقي، صرَّح هادي العامري، زعيم منظمة بدر -وهي جزء من قوات الحشد الشعبي- علناً: "نحن الكتل السياسية هذُنَا

٤٦ سلطة الائتلاف المؤقتة (٢٠٠٣)، "أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٣٥ إعادة إنشاء مجلس القضاء"، [https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030921\\_CPAORD35.pdf](https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030921_CPAORD35.pdf).  
تجدد الإشارة إلى أن هذا المجلس قد خُل في نهاية المطاف في عام ٢٠١٧. انظر الجريدة الرسمية للعراق (٢٠١٧)، "قانون مجلس القضاء الأعلى"، ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. <https://www.moj.gov.iq/upload/pdf/4432.pdf>.

٤٧ مكية. ف. (٢٠٢٣)، "السلطة القضائية في العراق: إشكاليات الاستقلالية غير المقيدة"، حكمة، عدد أيار/ مايو ٢٠٢٣، المركز العربي للبحوث ودراسات السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا، <https://hikama.dohainstitute.org/ar/issue06/Pages/art04.aspx>.

٤٨ تشير الأمم المتحدة إلى رئيس المجلس الأعلى للقضاء، فائق زيدان، على أنه "رئيس مجلس القضاء". انظر الأمم المتحدة في العراق (٢٠٢٢)، "رئيس مجلس القضاء الأعلى فائق زيدان والمستشار الخاص كريستيان ريتشر يُشيدان بعمل القضاة لمحاسبة أعضاء تنظيم داعش عن الجرائم الدولية"، بيان صحفي، ٦ شباط/فبراير ٢٠٢٢، <https://shorturl.at/gwNTV>. كما استخدم معهد الولايات المتحدة للسلام مصطلح "رئيس القضاة" في إشارة إلى مدحت المحمود، الرئيس السابق للمجلس الأعلى للقضاء. انظر جنجر، ف. (٢٠١٤)، [بالإنجليزية]، "رئيس القضاء العراقي يستشهد بالتقدم القضائي والاحتياجات وسط التوترات"، معهد السلام الأميركي، ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٤. <https://www.usip.org/blog/2014/03/iraq-chief-justice-cites-judicial-progress-and-needs-amid-tensions>.

٤٩ يشير مجلس القضاء الأعلى إلى زيدان على أنه "رئيس" -انظر مجلس القضاء الأعلى في جمهورية العراق (غير مؤرخ)، مجلس القضاء الأعلى [مجلس القضاء الأعلى]، <https://www.sjc.iq/index-ar.php>. تشير وزارة الخارجية إلى زيدان على أنه "رئيس" مجلس القضاء الأعلى - انظر أثر عبود (٢٠١٩)، [بالإنجليزية]، "رئيس مجلس القضاء الأعلى العراقي يوقع مذكرة تفاهم بشأن التعاون القضائي"، وزارة الخارجية، ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩. <https://mofa.gov.iq/london/en/2019/10/07/the-head-of-the-iraqi-supreme-judicial-council-signs-a-memorandum-of-understanding-on-judicial-cooperation>.

٥٠ مركز البيدر للدراسات والتخطيط (٢٠٢٢)، حوار خاص مع السيد فائق زيدان رئيس مجلس القضاء الأعلى، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، <https://www.baidarcenter.org/wp-content/uploads/2022/11/876152.pdf>.

٥١ مكية (٢٠٢٣)، "القضاء العراقي: إشكاليات الاستقلالية غير المقيدة".  
٥٢ مقابلة أجراها المؤلف مع خير مؤنفي، بغداد، نيسان/أبريل ٢٠٢٣.

٥٣ مقابلات أجراها المؤلف مع عدد من أعضاء البرلمان والمحامين، بغداد، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢ - آذار/مارس ٢٠٢٣. انظر أيضاً صحيفة العالم (٢٠٢٣)، "تساؤلات. متى يتحرك الادعاء العام العراقي؟" ٣١ آب/أغسطس ٢٠٢٣، <https://alaaale.com>. <https://alaaale.com> -تساؤلات متى يتحرك الادعاء العام العراقي.

٥٤ فراس مكية، مقيس في أترا صوت (٢٠٢٢)، دورية "حكمة" في عددها السادس، "استقلال القضاء والدور الاجتماعي للأزهر"، ٦ تموز/يوليو ٢٠٢٣، <https://www.ultrasawt.com>. دورية -حكمة- في عددها السادس -استقلال القضاء- والدور الاجتماعي -نشرة ثقافية/ثقافة.

٥٥ كركوتي، ك. (٢٠٢٣)، "المحكمة الاتحادية -شريعته، تناقضات قراراتها، تسييس أحكامها، وتجاوز صلاحياتها"، ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٣، <https://www.kurdistan.net/ar/opinion>. ٣٥٠٠-المحكمة الاتحادية -شريعته، تناقضات قراراتها، تسييس أحكامها، وتجاوز صلاحياتها.

٥٦ وكالة الأنباء العراقية (٢٠٢٢)، الراسات الأربع تعقد اجتماعاً حول التطورات الأخيرة في البلد، ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٢٢، <https://www.ina.iq/163927--.html>.

٥٧ أمواج ميديا (٢٠٢٣)، "الخبر من الداخل: خلاف في الكواليس يهدد الائتلاف الحاكم في العراق"، ٢١ نيسان/أبريل، <https://amwaj.media/ar/article/inside-story-hidden-rupture-puts-iraq-s-ruling-coalition-in-danger>.

٥٨ روداو (٢٠٢١)، "فائق زيدان ... اسم أحدث مرشح لرئاسة الحكومة العراقية المقبلة"، ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢١، <https://www.rudawarabia.net/arabic/middleeast/iraq/211020213>.

القضاء لحماية سياسيينا الفاسدين".<sup>٥٩</sup> لقد أدركت النخبة الحاكمة في العراق، على امتداد الطيف السياسي، السلطة التي يمكن أن يتمتع بها القضاء، وسعت إلى الحد من هذه السلطة. وبحسب ما قاله أحد كبار القادة السياسيين لتشاتام هاوز "تقوم بعض الشخصيات بتسييس القضاء والسيطرة عليه [...] فالسيطرة على القضاء تمنح العاملين فيه من القيام بعملهم".<sup>٦٠</sup> وفي بعض الأحيان، استخدم أعضاء النخبة العنف لمحاولة التأثير على القضاء.<sup>٦١</sup>

## على امتداد الطيف السياسي، أدركت النخبة الحاكمة في العراق النفوذ المحتمل للسلطة القضائية وسعت إلى الحد من هذه السلطة .

نظر العديد من المراقبين إلى صعود نوري المالكي، الذي كان رئيساً للوزراء من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٤، وسعوا إلى ربط ذلك بنفوذ الواضح على القضاء. وفقاً للمحامي الدستوري زيد العلي، في سعيه للحصول على السلطة، "وَصَّحَ المالكي نُصَبَ عينيه المؤسسات الرئيسية، بدءاً من مجلس النواب والقوات المسلحة والمحاكم".<sup>٦٢</sup> في أعقاب الانتخابات الوطنية لعام ٢٠١٠، أصدر رئيس مجلس القضاء الأعلى آنذاك، مدحت المحمود، حكماً مثيراً للجدل اعتبره الكثيرون مؤيداً لائتلاف دولة القانون الذي يتزعمه رئيس الوزراء الحالي، والذي فاز بـ ٨٩ مقعداً، مقابل ائتلاف العراقية الذي يتزعمه إياد علاوي، والذي فاز بـ ٩١ مقعداً.<sup>٦٣</sup> وأثار الحكم، الذي سمح لائتلاف دولة القانون الخاسر بتشكيل حكومة، غضب العديد من العراقيين، بمن فيهم آية الله العظمى علي السيستاني، الذي أعرب مكتبه عن قلقه إزاء تسييس القضاء ودعا إلى إصلاح منهجي.<sup>٦٤</sup>

في الآونة الأخيرة، بعد انتخابات أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٢١، جادل العديد من أفراد النخبة السياسية بأن المحكمة العليا الفيدرالية اتخذت موقفاً سياسياً ضدهم. وخلال عملية تشكيل الحكومة التي أعقبت الاقتراع الوطني، انحاز رئيس وزراء حكومة إقليم كردستان مسرور بارزاني وحزبه، الحزب الديمقراطي الكردستاني، إلى حكومة رجل الدين الشيعي مقتدى الصدر ذات الأغلبية، في الدعوة إلى إيجاد بديل للنظام السياسي القائم على التوافق. كما وقف رئيس مجلس النواب العراقي آنذاك، محمد الحلبوسي، في صف هذه المجموعة. وبشكل أكثر تحديداً، دعت المجموعة إلى استبعاد أفراد محددين في الإطار التنسيقي الشيعي من الحكومة الجديدة، بمن فيهم نوري المالكي وقيس الخزعلي القيادي في الحشد الشعبي.

خلال تلك الفترة، بدأت المحكمة الاتحادية العليا في إصدار أحكام تحد من صادرات النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان، وأعلنت أن قانون النفط والغاز في حكومة إقليم كردستان غير دستوري.<sup>٦٥</sup> ورداً على ذلك، وصف بارزاني المحكمة بأنها غير دستورية بعد إصدارها لتلك الأحكام.<sup>٦٦</sup> وقال بارزاني لمنسّق البيت الأبيض الأميركي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بريت ماكغورك، إن الأحكام كانت "ذات دوافع سياسية".<sup>٦٧</sup> وبعد أشهر، عندما حكمت المحكمة نفسها ضد نقل مركز قيادة العمليات المشتركة العراقي إلى الحزب الديمقراطي الكردستاني، غرّد بارزاني: "قرار" المحكمة الفيدرالية "اليوم، هو مهزلة" - م. ب.<sup>٦٨</sup> كذلك طردت المحكمة الاتحادية العليا الحليف الآخر للصدر في هذا السياق، الحلبوسي، من منصبه في رئاسة مجلس النواب.<sup>٦٩</sup> وأصدر حزب الحلبوسي السياسي بياناً زعم فيه أن الحكم كان "انتهاكاً صارخاً للدستور وكان مدفوعاً بالاستهداف السياسي".<sup>٧٠</sup> ورأى كلٌّ من عضوَي النخبة البارزين - بارزاني والحلبوسي - أنّ تسييس المحكمة الاتحادية العليا كان وراء معاقبتهم.

٥٩ شبكة الإعلام العراقي، عبر يوتيوب (٢٠١٥)، هادي العامري: "القضاء ليس مسؤولاً عن الفساد فنحن كمثل سياسة كنا نهدد القضاء لحماية الفاسدين"، فيديو، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، [https://www.youtube.com/watch?v=yYP7\\_YztKs](https://www.youtube.com/watch?v=yYP7_YztKs).

٦٠ مقابلة بحثية مع مسؤول حكومي رفيع المستوى، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.

٦١ في مؤشر على مخاوف أعضاء السلطة القضائية في بعض الأحيان على سلامتهم، كان لدى مجلس القضاء الأعلى قائمة على موقعه الإلكتروني بالقضاء الذين اغتيلوا. كان موقع الويب سابقاً على الرابط [www.iraqia.iq](http://www.iraqia.iq) ولكنه لم يعد موجوداً الآن. العلي (٢٠١٤)، [بالإنجليزية]، "الكفاح من أجل مستقبل العراق".

٦٢ نفس المرجع السابق.

٦٣ يمكن العثور على الحكم هنا: المحكمة الاتحادية العليا في العراق (٢٠١٠)، [https://www.iraqfsc.iq/krarid/25\\_fed\\_2010.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarid/25_fed_2010.pdf).

٦٤ الشريفي، ف. ومصطفى، ح. (٢٠١٥)، السيستاني يحتمل القضاء مسؤولية انتشار الفساد في العراق، "الشرق الأوسط"، ٢١ أغسطس ٢٠١٥، <https://aawsat.com/home/article/%20> السيستاني - - <https://aawsat.com/home/article/> السيستاني - يحتمل القضاء - مسؤولية انتشار الفساد في العراق - - يحتمل القضاء - مسؤولية انتشار الفساد في العراق : دودج، ت. (٢٠١٢)، "الدولة والمجتمع في العراق بعد عشر سنوات من تغيير النظام: صعود استبداد جديد"، الشؤون الدولية (المعهد الملكي للشؤون الدولية ١٩٤٤ - ٢٠١٩)، ص ٢٤١-٥٧، <http://www.jstor.org/stable/23473535>.

٦٥ للاطلاع على الحكم الأول الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا، انظر المحكمة الاتحادية العليا (٢٠٢٢)، "المحكمة الاتحادية العليا ترى أن قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان غير دستوري وملغى"، ١٦ شباط/فبراير ٢٠٢٢، <https://www.iraqfsc.iq/news.4807>.

٦٦ شاكر، ل. (٢٠٢٢)، [بالإنجليزية] "رئيس الوزراء بارزاني يعتبر المحكمة العراقية، قرار "غير دستوري" ، روداو، ٣ آذار/مارس ٢٠٢٢، <https://rudaw.net/english/kurdistan/030320221>.  
٦٧ حكومة إقليم كردستان (٢٠٢٢)، [بالإنجليزية] "قراءة مكاملة رئيس الوزراء مسرور بارزاني مع منسّق البيت الأبيض لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢، <https://gov.krd/english/government/the-prime-minister/activities/posts/2023/january/readout-of-prime-minister-masrou-barzani-s-call-with-white-house-coordinator-for-mena>.

٦٨ بارزاني، م. (٢٠٢٢) عبر منصة إكس X، "قرار" المحكمة الفيدرالية "اليوم هو مهزلة"، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٢، <https://twitter.com/masroubarzani/status/169840986507995330>.

٦٩ المحكمة الاتحادية العليا (٢٠٢٢)، "المحكمة الاتحادية العليا تنهي عضوية رئيس مجلس النواب والنائب لث الديلمي"، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، <https://iraqfsc.iq/ennews.5068>.  
٧٠ حزب تقدم في العراق عبر منصة إكس X (٢٠٢٢)، "بيان حزب تقدم في العراق ... ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢"، <https://twitter.com/TakadumParty/1724491561726091368/photo/1>.

## الهيئات التنفيذية والوزارات الحكومية

كما واجهت السلطة التنفيذية والوزارات الحكومية العراقية مشاكل في آليات المساءلة. ويمكن الوقوف على أحد الأمثلة في مكاتب المفتشين العموميين، التي انتهت صلاحيتها الآن، والتي أنشئت بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٧ في عام ٢٠٠٤. كُلفت هذه الهيئات المستقلة بالتحقيق في سوء السلوك في الإدارات الحكومية ودعم الحوكمة السليمة، وحظيت بدعم هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي، اللذان اضطلعوا بإجراء عمليات تدقيق وتحقيقات محددة. ومع ذلك، وفقاً لزيد العلي، عانت مكاتب المفتشين العموميين من عدة عيوب، إذ "يفتقر المفتشون إلى أي إجراءات تشغيلية موحدة، نظراً لعدم وجود تعليمات حول كيفية تنفيذ المهام المحددة وما يجب أن يكون هدف كل مهمة لدى المدققين والمحققين. وبسبب الافتقار إلى القدرات، يظل المفتشون العموميون منكفئين على أنفسهم إلى حد كبير، ولا يتصرفون إلا بناءً على مزاعم محددة، على الرغم من وجودهم في كل وزارة".<sup>٧١</sup>

بالإضافة إلى ذلك، استولى أعضاء النخبة العراقية على مر السنين على مكاتب المفتشين العموميين واكتسبوا نفوذاً عليها، مما قوّض استقلالها وجعل عملها غير فعال. على سبيل المثال، كان المفتش العمومي في وزارة الصحة هو أحمد السعدي، وهو عضو في التيار الصدري، ورأى كثيرون أنه كان في تنافس على النفوذ مع وزيرة الصحة عديلة حمود، التي كانت لها صلات بكتلة سياسية منافسة، هي ائتلاف دولة القانون.<sup>٧٢</sup> ونظراً لعدم تمتعها بالاستقلالية الكافية، اعتبرت مكاتب المفتشين العموميين مُسيّسةً على نطاق واسع.

وفي نهاية المطاف، أُلغيت هذه المكاتب في عام ٢٠١٩، خلال الاحتجاجات المناهضة للحكومة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، المعروفة باحتجاجات "تشرين" التي اندلعت في بغداد وجنوب العراق. وقد دفع الضغط الشعبي وخسارة النفوذ النسبي الصدريين وتحالفهم "سائرون" إلى الضغط من أجل إغلاق تلك المكاتب.<sup>٧٣</sup> ومع ذلك، تمثل مكاتب المفتش العام دراسة حالة مهمة تُبين كيف يُنظر إلى الآليات المصممة لتعزيز المساءلة على نطاق واسع على أنها واقعة تحت سيطرة النخبة في مساعيها للتنافس على السلطة السياسية.

وهناك آلية مساءلة حكومية رئيسية أخرى هي هيئة النزاهة، التي أنشئت في عام ٢٠٠٤ من خلال أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ باعتبارها هيئة مستقلة مكلفة بتنفيذ تدابير النزاهة الأساسية عبر البيروقراطية الحكومية، بما في ذلك التحقيق في الفساد وإنفاذ معايير الخدمة العامة.<sup>٧٤</sup> تخضع هيئة النزاهة اليوم للقانون رقم ٣٠، الذي وُضع في عام ٢٠١١ وعُدّل لاحقاً في عام ٢٠١٩ لمنحها مزيداً من السلطة على جهاز الدولة البيروقراطي، لا سيما في ما يتعلق بتصريح كبار موظفي الخدمة المدنية بثروتهم.<sup>٧٥</sup>

وتتمثل المسؤولية الرئيسية للهيئة في إجراء التحقيقات الجنائية، التي يشرف عليها قاضٍ يعينه مجلس القضاء الأعلى. إلا أن التحقيقات الإدارية في الوقت الحالي تجري داخل المديرية القانونية للوزارات أو الهيئات الحكومية نفسها. وعادةً ما تُحال التحقيقات المالية إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي. وفور الانتهاء من التحقيق الجنائي، تُحال القضية إلى القضاء لمتابعة الإجراءات القانونية.

يتمتع مدير هيئة النزاهة بصلاحيات واسعة، إذ لديه الصلاحية بإجراء تحقيقات كاملة، والموافقة على طلبات إحالة التحقيقات الجنائية إلى القضاء، والتحكّم في نطاق التحقيقات. كما يتمتع المدير بسلطة توسيع صلاحيات المرؤوسين أو تقييدها، وكذلك الأمر بإيقاف التحريات أو التحقيقات.

وتستند عملية تعيين رئيس هيئة النزاهة إلى ترشيحه من مجلس الوزراء والموافقة اللاحقة من مجلس النواب. ومن المحتمل أن ينشأ خطر التدخل السياسي من خلال هذه العملية. في عام ٢٠٢٢، وقع اختيار حكومة السودان الجديدة على قاضٍ سابقٍ هو حيدر حنون، ليكون رئيساً لهيئة النزاهة، رغم أنّ البعض رأى في صلات حنون بتحالف الفتح ما يثير مخاوف بشأن استقلالته السياسية.<sup>٧٦</sup> وكانت إحدى القضايا الأولى التي باشرها حنون هي التحقيق في "سرقة القرن"، التي رأى البعض أن الحكومة لم تتعامل مع التحقيق فيها بصورة متساوية بين مختلف الأفراد والفصائل السياسية.<sup>٧٧</sup>

**في المتوسط، لا يصل إلى المحاكم سوى حوالي ٢٥ في المئة من القضايا التي يتم التحقيق فيها، بل إنّ عدداً أقل من القضايا يصل في النهاية إلى مرحلة إصدار حكم نهائي.**

٧١ العلي (٢٠١٤). "الكفاح من أجل مستقبل العراق".

٧٢ ورقة المدى (٢٠١٨) ووزارة الصحة والمفتش العام لوزارتها يتبادلان فهم الفساد علناً. ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٩. <https://almadapaper.net/view.php?cAT=209811.2019>

٧٣ ورقة المدى (٢٠١٩). جلسة ساخنة لإلغاء مكاتب المفتشين العموميين بعد رفع فيتو الحكومة، ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩. <https://almadapaper.net/view.php?cAT=221639>

٧٤ جمهورية العراق [بالإنجليزية] هيئة النزاهة الاتحادية (٢٠٠٩). "حول هيئة النزاهة"، ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. [https://nazaha.iq/en\\_news2.asp?page\\_namper=e2](https://nazaha.iq/en_news2.asp?page_namper=e2)

٧٥ رئاسة جمهورية العراق (٢٠١٩) قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع (رقم) ٣٠ (لسنة) ٢٠١١ المعدل ٢٠١١. [https://nazaha.iq/pdf\\_up/6533/nazaha\\_rev1.pdf](https://nazaha.iq/pdf_up/6533/nazaha_rev1.pdf)

٧٦ ظهرت صورة حنون على لافتة الحملة عندما ترشح ضمن تحالف فتح. أثيرا العراق (٢٠٢١). "متهم بالفساد. مرشح الفصائل المسلحة يتولى منصباً قضائياً ربيعاً"، ٤ تموز/يوليو ٢٠٢١. <https://ultrairaq.ultrasawt.com/ultrairaq-ultrasawt.com> -متهم بالفساد-مرشحالفصائل-المسلحة- يتولى-منصباًقضائياً-ربيعاً-الزا-عراق/سياسة.

٧٧ فولتين، س. (٢٠٢٢) [بالإنجليزية]. "سرقة القرن": كيف نُهب ٢,٥ مليار دولار من أموال الدولة العراقية". صحيفة الغارديان، ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢. <https://theguardian.com/world/2022/nov/20/heist-century-iraq-state-funds-tax-embezzlement>

ولوحظت المخاوف بشأن تسييس التحقيقات على نطاق أوسع. إذ قال نائب سابق للمؤلف: "خلال الفترة التي كنت فيها عضواً في مجلس النواب، قُدِّمَتْ مئات القضايا إلى هيئة النزاهة، ولكن عدداً قليلاً منها فقط استُكملت إجراءاته حتى النهاية. لقد اعتاد كبار السياسيين التدخل في عمل هيئة النزاهة من خلال الموظفين التابعين لهم، وحتى أن بعضهم سعى إلى التأثير عليّ من خلال إرسال ممثلين لهم".<sup>٧٨</sup> وفي المتوسط، لا يصل إلى المحاكم سوى حوالي ٢٥ في المئة من القضايا التي يجري التحقيق فيها، بل إنَّ عدداً أقل من القضايا يصل في النهاية إلى مرحلة إصدار حُكْمٍ نهائي. وبحسب ما قاله مسؤول داخل الهيئة للمؤلف فإنَّ التدخل السياسي كان العائق الرئيسي لعمل الهيئة.<sup>٧٩</sup>

أظهرت استقالة القاضي رحيم العكيلي، رئيس الهيئة السابق، في عام ٢٠١١، مخاوف بشأن الاستيلاء على المؤسسات. وقد ذكَّر العكيلي في خطاب استقالته أن العديد من أفراد النخبة السياسية طلبوا منه استخدام آليات مكافحة الفساد التابعة للهيئة ضد المعارضين السياسيين.<sup>٨٠</sup> ومع ذلك، عندما رفض العكيلي القيام بذلك، قال إنه شعر بأنه لم يجد أمامه خياراً سوى التخلي عن منصبه.<sup>٨١</sup> وفي عام ٢٠١٣، صدر أمر بالقبض عليه، ووُجِّهت إليه اتهامات بالفساد وبجرائم متعلقة بالإرهاب.<sup>٨٢</sup> وفي وقت لاحق، في عام ٢٠١٥، حُكِّم على العكيلي بالسجن لمدة سبع سنوات بتهمة الفساد.<sup>٨٣</sup> ورُفِّعت قضية أخرى ضده في عام ٢٠٢١ من قِبَل نوري المالكي، الذي لم يعد رئيساً للوزراء في ذلك الوقت ولكنه احتفظ بسلطة سياسية كبيرة في العراق.<sup>٨٤</sup> تُسلِّط هذه الأحداث الضوء على الصعوبات التي يمكن أن يواجهها القضاة في هيئة النزاهة، الذين يعملون على قضايا مكافحة الفساد.

ومن آليات المساءلة الرئيسية الأخرى، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهو الهيئة الوحيدة المخوَّلة بمراجعة الحسابات المالية للكيانات الحكومية. أُنشئ ديوان الرقابة المالية الاتحادي في عام ١٩٢٧ وأُبقِيَ عليه في دولة ما بعد عام ٢٠٠٣، وهو مصمَّم للعمل كهيئة مستقلة مرتبطة بالهيئة التشريعية العراقية ممثلةً بمجلس النواب العراقي. ينص دستور العراق لعام ٢٠٠٥، وتحديداً في المادة ١٠٣، على استقلالية ديوان الرقابة المالية الاتحادي،<sup>٨٥</sup> وهو ما يعضده القانون رقم ٣١ لعام ٢٠١١.<sup>٨٦</sup> وتتمثل مهمته الأساسية في ضمان الاستخدام الكفء والفعال والقانوني للأموال العامة. ولتلبية ما تقتضيه هذه المهمة، يُجري ديوان الرقابة المالية الاتحادي عمليات تدقيق مالية شاملة وكذلك عمليات تدقيق للأداء، وينظر في الحالات التي تنطوي على مخالفات مالية وفساد، ويقدم توصيات تهدف إلى تحسين الإدارة المالية وتعزيز المساءلة.

ولكن من المحتمل أيضاً أن يكون الديوان عُرضةً لتأثير النخبة. ووفقاً لما قاله مسؤول كبير في مكتب رئيس الوزراء للمؤلف: "إن وظيفة ديوان الرقابة المالية الاتحادي مهمة للغاية، لكن التدخّلات السياسية تسببت في اعتباره طرفاً معنياً قليل الأهمية".<sup>٨٧</sup> وبحسب ما ذكر نائب سابق للمؤلف: "إنَّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي مؤسسة عريقة ومرموقة، لكننا نعلم جميعاً أنه لا ينبغي لنا الاعتماد عليها لأنها أضعفت عمداً من بفعل النخبة السياسية".<sup>٨٨</sup> وقد أصبحت المخاوف المحتملة في هذا المجال أكثر جلاءً في عام ٢٠١١، عندما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً يربط ديوان الرقابة المالية الاتحادي والهيئات الأخرى بمجلس الوزراء، رغم أنَّ الديوان مفوض دستورياً بكونه كياناً مستقلاً.<sup>٨٩</sup> في حين اعتُبر هذا الحُكْم غير قانوني وأبطل في وقت لاحق، إلا أن الواقع يدلُّ على استمرار النخبة الحاكمة في التدخّل في عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي على نطاق واسع.

وما تزال هناك شكوك بشأن فعالية الديوان. على سبيل المثال، أشار تحقيق أجرته صحيفة الغارديان إلى أنَّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي لم يتمكن خلال "سرقة القرن" من تفتيش حسابات الهيئة العامة للضرائب بشكل كافٍ.<sup>٩٠</sup> وزعمَ باحث في ديوان الرقابة المالية الاتحادي أنَّ الديوان لم يتمكن من التدقيق في مبلغ ٢,٥ مليار دولار مسحوب من الحسابات المصرفية لهيئة الضرائب، وذلك جزئياً بسبب العراقيل السياسية التي واجهها.<sup>٩١</sup> كما جرى تسليط الضوء على المخالفات في العملية في بيان صادر عن الديوان أوضح فيها فشله في منع عملية السرقة الحاصلة.<sup>٩٢</sup>

٧٨ مقابلة بحثية مع نائب سابق في مجلس النواب العراقي، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.

٧٩ مقابلة بحثية مع مسؤول رفيع في هيئة النزاهة، حزيران/يونيو ٢٠٢٢.

٨٠ ورقة المدى (٢٠١١)، "الملفات المملّقة أجبرت العكيلي على الاستقالة"، ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، <https://almdadpaper.net/view.php?cAT=52744>.

٨١ ورقة المدى (٢٠١١)، "رئيس النزاهة: ضغوط سياسية دفعتني إلى الاستقالة"، ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، <https://almdadpaper.net/view.php?cAT=52933>.

٨٢ السومرية (٢٠١٢)، "اعتقال رئيس هيئة النزاهة السابق رحيم العكيلي في بغداد"، ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، <https://www.alsumaria.tv/news/security/89484>.

النزاهة السابق-رحيم العكيلي-في بغداد.

٨٣ السومرية (٢٠١٥)، "صدر حكم بالسجن سبع سنوات بحق رئيس هيئة النزاهة الأسبق رحيم العكيلي"، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، <https://www.alsumaria.tv/news/politics/145602>.

صدر حكم بالسجن سبع سنوات بحق رئيس هيئة النزاهة-ال.

٨٤ حقبة، ر. (٢٠٢١)، "بعد الحكم بسجنه، عراقيون يتضامون مع القاضي رحيم العكيلي"، ارفع صوتك، ١٩ حزيران/يونيو ٢٠٢١، <https://www.irfaasawtak.com/iraq/2021/06/18>.

بسجنه عراقيون-يتضامون مع القاضي رحيم العكيلي.

٨٥ جمهورية العراق (٢٠٠٥)، دستور جمهورية العراق، <https://www.refworld.org/docid/454f50804.html>.

٨٦ رئاسة جمهورية العراق (٢٠١٣)، قانون التعديل الأول لقانون ديوان الرقابة المالية "رقم ٣١ (لسنة) ٢٠١١"، <https://alp.unescwa.org/plans/1476>.

٨٧ مقابلة أجراها نشاتام هاوس مع مسؤول حكومي كبير، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.

٨٨ مقابلة أجراها نشاتام هاوس مع نائب سابق في مجلس النواب العراقي، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.

٨٩ يمكن العثور على الحكم هنا: [https://www.iraqfsc.iq/krarid/88\\_fed\\_2010.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarid/88_fed_2010.pdf). انظر أيضاً السومرية نيوز (٢٠١١)، "قرار المحكمة الاتحادية بربط الهيئات المستقلة برئاسة الوزراء يثير الجدل"، ٩ آذار/مارس ٢٠١١، <https://www.alsumaria.tv/news/39023>.

٩٠ فولتين (٢٠٢٢)، "سرقة القرن".

٩١ مقابلة بحثية مع مسؤول في هيئة النزاهة، حزيران/يونيو ٢٠٢٢.

٩٢ للحصول على نسخة من البيان، انظر ورقة المدى (٢٠٢٢) "ديوان الرقابة المالية يصدر بياناً بشأن سحب مبالغ الأمانات الضريبية"، ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢، <https://almdadpaper.net/print.php?cAT=276204>.

## آليات المساءلة التابعة للسلطة التشريعية

مجلس النواب هو البرلمان العراقي، وهو الهيئة التشريعية الأساسية في النظام الديمقراطي للبلاد، ويتمثل دوره الرئيسي في سنّ القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية والدفاع عن مصالح الشعب العراقي. ويلعب مجلس النواب دوراً حيوياً في ضمان مساءلة الحكومة من خلال التدقيق التشريعي. ويشمل تفويضه "مراقبة السلطة التنفيذية لضمان التزامها بالقوانين وتحقيق مصالح البلد العليا".<sup>٩٣</sup> ويجوز لأي نائب، بموافقة ٢٥ نائباً، أن يستجوب رئيس الوزراء أو الوزير.<sup>٩٤</sup>

ومع ذلك، بحسب ما قاله أحد المستشارين الاقتصاديين البارزين في مكتب رئيس الوزراء المؤلف: "البرلمان مسؤول عن مراقبة المؤسسات المالية وسن التشريعات التي تفرض المساءلة في العراق. إلا أن النواب لا يمارسون هذه الوظيفة ولا يكثرثون سوى لخدمة مصالحهم السياسية".<sup>٩٥</sup> ويُنظّم عمل النواب من خلال لجان مختلفة، إحدى أهم هذه اللجان هي اللجنة المالية. تقوم هذه اللجنة بمهام بالغة الأهمية، بما في ذلك مراجعة الموازنة السنوية للحكومة وتعديلها قبل عرضها للتصويت في مجلس النواب.<sup>٩٦</sup> كذلك تضطلع اللجنة المالية بالمسؤولية عن مراقبة الميزانية وضمان ترشيد الإنفاق الحكومي. ومن بين ٢٥ لجنة برلمانية دائمة، تحظى اللجنة المالية بأهمية خاصة، وغالباً ما تكون عضويتها مثاراً للتنازع بين القوى السياسية المختلفة. وقد يسعى أعضاء النخبة إلى التأثير على هذه اللجنة بطرق مختلفة، على سبيل المثال من خلال ضمان وجود (أو عدم وجود) بعض النواب فيها.<sup>٩٧</sup> في عام ٢٠٢٣، كشف النائب سجّاد سالم، الذي شغل منصباً في اللجنة وكان معروفًا بموقفه الصريح ضد الفساد المالي للنخبة، علناً من خلال وسائل الإعلام، عن معلومات تتعلق بالمخصصات المالية الحكومية للجماعات المسلحة التابعة للحشد الشعبي. وصرّح سالم على شاشات التلفزة أنّ أعضاء النخبة السياسية تضافروا لإقصائه من اللجنة رداً على ما قام به،<sup>٩٨</sup> وكان من شأن ذلك أن أعاق قدرته على الوصول إلى معلومات مماثلة فيما بعد.

ومن بين المسؤوليات الأخرى للجنة المالية مراقبة عمل المؤسسات المالية،<sup>٩٩</sup> مما يجعلها هدفاً محتملاً لاستيلاء النخبة عليها.<sup>١٠٠</sup> وبحسب ما ذكره نائب سابق كان عضواً في اللجنة للمؤلف "بكونك عضواً في اللجنة المالية، تستطيع الوصول إلى العديد من المؤسسات الحكومية؛ وعلينا استخدام ذلك لخدمة الناس، ولكن للأسف، يستخدم العديد من الأعضاء هذا الامتياز لصالح أحزابهم السياسية".<sup>١٠١</sup> وقال عضو آخر في اللجنة للمؤلف "نحن لا نملك مطلقاً إمكانية الوصول الحقيقي إلى [معلومات] الإنفاق الحكومي في الوزارات"، برغم أنّ مهمة اللجنة هي التدقيق في الإنفاق الحكومي. وبدون بيانات الإنفاق، تكون اللجنة أقل قدرة على متابعة وظيفتها كمرقب مالي.

لدى مجلس النواب أيضاً لجنة نزاهة، تتكون من حوالي ٢٥ نائباً في البرلمان، وتتمثل مسؤوليتها الأساسية في وضع القوانين التي تنظم عمل مؤسسات مكافحة الفساد وآليات المساءلة، والتحقيق في الفساد المالي والإداري داخل البيروقراطية الحكومية. كما أنّ اللجنة مكلفة بمراقبة عمل مؤسسات المساءلة المستقلة الأخرى مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي. إلا أنّ بعض أعضاء لجنة النزاهة اشتكوا من إساءة استخدام هذه الآلية بدلاً من ضمان المساءلة. وزعم أولئك الأعضاء أنّ ملفات وقضايا الفساد قد استُخدمت لمهاجمة المعارضين السياسيين أو حتى ابتزازهم.<sup>١٠٢</sup> وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، استقال النائب علي الصجري من منصبه في رئاسة اللجنة، وذكر في خطاب استقالته: "قررتُ التخلي عن منصب رئيس لجنة النزاهة بسبب الضغوطات السياسية ومشاركة أغلب الكتل [السياسية] في تفشّي آفة الفساد المالي والإداري".<sup>١٠٣</sup> ووصف الصجري اللجنة بأنها "ميتة سريراً".<sup>١٠٤</sup>

وفي خطواتٍ عزّزت الانطباع السائدة بتسييس اللجنة، ألغى مجلس النواب في بعض الأحيان القوانين التي تنص على فرض عقوبات قاسية على الموظفين العموميين المدانين بالفساد. على سبيل المثال، في عام ٢٠٠٧، أصدر مجلس النواب القانون ٤٥ الذي يلغي قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٣٨ لعام (١٩٩٣)، وهو القرار الذي نصّ على التفيؤ بالاحتجاز الفوري لأي مسؤول حكومي متهم بالفساد.<sup>١٠٥</sup> ويرى النقاد بأن مجلس النواب، بإبطاله لهذه القوانين، يُنهي عملياً الآليات العقابية المصمّمة لخرص مكافحة الفساد.

٩٣ مجلس النواب العراقي (بدون تاريخ). "نبذة عن المجلس"، <https://iq.parliament.iq/en/about>.

٩٤ جمهورية العراق (٢٠٠٥). دستور جمهورية العراق. <https://www.refworld.org/docid/454f50804.html>.

٩٥ مقابلة بحثية مع مستشار اقتصادي رفيع لرئيس الوزراء، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢. للحصول على مثال للنواب الذين يستهدفون المعارضين السياسيين في البرلمان، انظر منصور، ر. (٢٠١٦). "لعبة العروش في بغداد"، مركز مالكوم كير-كارنيغي للشرق الأوسط، ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. <https://carnegie-mec.org/diwan/64738>.

٩٦ مجلس النواب العراقي (بدون تاريخ). اللجنة المالية. <https://iq.parliament.iq/اللجنة-المالية>.

٩٧ زيدان، ج. (٢٠٢٢). "الاستجوابات البرلمانية في العراق... إصلاح أم ابتزاز؟"، إندبندنت عربية، ٥ أيار/مايو ٢٠٢٢. الأخبار 447991/node/447991 <https://www.independentarabia.com/node/447991/node/447991> / العالم - العربي / الاستجوابات-البرلمانية-فيالعراق-إصلاح-أم-ابتزاز؟.

٩٨ سليم، س. (٢٠٢٢). "توضيح أسباب إقصائنا من اللجنة المالية النيابية خلال لقائنا مع #الإعلامي #أحمد\_البشير"، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢. [https://www.facebook.com/\\_cAgzS\\_#](https://www.facebook.com/_cAgzS_#) v=9788521430877505/watch.

٩٩ البرلمان العراقي (غير مؤرخ). "اللجنة المالية". <https://iq.parliament.iq/اللجنة-المالية>.

١٠٠ تتكون اللجنة من نواب من الأحزاب السياسية الحاكمة. يمكن العثور على قائمة أعضاء البرلمان على موقع الويب هنا: <https://iq.parliament.iq/>.

١٠١ مقابلة بحثية مع نائب سابق في مجلس النواب العراقي، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.

١٠٢ زيدان، ج. (٢٠٢٢). "الاستجوابات البرلمانية في العراق... إصلاح أم ابتزاز؟"، إندبندنت عربية، ٥ أيار/مايو ٢٠٢٢. الأخبار 447991/node/447991 <https://www.independentarabia.com/node/447991/node/447991> / العربي / الاستجوابات-البرلمانية-فيالعراق-إصلاح-أم-ابتزاز؟.

١٠٣ نُشر بيان النائب هنا: "أثير لجنة النزاهة العراقية (٢٠١٩)". رئيس لجنة النزاهة يتخلى عن رئاستها. البرلمان "ميت سريراً". ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٢. <https://ultrairaq.ultrasawt.com/> رئيس-لجنة-النزاهة-يتخلى-عن-رئاستها-البرلمانية-سريراً/الترا-عراق/أخبار.

١٠٤ نفس المرجع السابق.

١٠٥ يمكن العثور على القانون ٤٥ (٢٠٠٧)، الذي ألغى القانون السابق، هنا: <http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/articlesT/24222>. يمكن العثور على التشريع ٣٨ هنا: <https://www.wiki.dorar-iraq.net/iraqilaws/law/14410.html>.

## الآليات الأمنية للبيروقراطية الحكومية

في البيروقراطية الرسمية، تشمل المؤسسات الأمنية العراقية وزارة الداخلية ومجلس الأمن الوطني ووزارة الدفاع. بالإضافة إلى مسؤولياتها الأمنية الرئيسية، تؤدي هذه المؤسسات وظيفة تطبيق آليات المساءلة في البلاد. والجهة الأكثر نفوذاً في هذا الصدد هي وزارة الداخلية، المكلفة فعلياً بالإشراف على النظام العام في المجتمع وضمان الالتزام بالقوانين والأنظمة. بعد عام ٢٠٠٣، سيطرت سلطة الائتلاف المؤقتة التي قادتها الولايات المتحدة على الجيش وعلى فيالق الدفاع المدني، في حين أسست وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية جهاز المخابرات الوطني العراقي. إلا أن وزارة الداخلية أصبحت من أهم الموارد التي سعى السياسيون العراقيون والجماعات المسلحة إلى النفاذ إليها (والتأثير عليها)، وذلك لأنها لم تكن تحت سيطرة الأميركيين المحتلين ولأن مابنها كانت خارج المنطقة الخضراء شديدة التحصين، مما سهّل الوصول إليها. وقد كتب أندرو راغميل، وهو مستشار أمني بريطاني كان مقره داخل الوزارة قائلاً إن القرار الأميركي بإدارة السيطرة على وزارة الداخلية بتقسيمها فعلياً بين مختلف فصائل النخبة "ترك وزارة الداخلية وكياناتها التابعة باعتبارها الجهاز الأمني المركزي الوحيد الذي يمكن للسياسيين العراقيين ممارسة النفوذ عليه والذي يمكنهم من خلاله تطبيق وظيفة الإكراه الذي تُقرّه الدولة"<sup>١٠٦</sup>. ويضيف راغميل: "وهذا يعني أنه يمكن لكل فصيلة من تلك الفصائل استخدام جوانب نفوذه في الوزارة لبناء شبكات الرعاية والقدرة شبة العسكرية والاستخبارية من خلال القنوات الرسمية"<sup>١٠٧</sup>. وقال أحد كبار المسؤولين الأمنيين للمؤلف: "في تلك السنوات، كانت الوزارة مقسّمة حسب الطوابق، كل طابق يتبع لأحد الأحزاب، وقد حاربت جميع الأطراف من أجل فرض رعايتها"<sup>١٠٨</sup>. وعلى مرّ السنين، نجحت النخبة في السيطرة عملياً على الكثير من الساحة الأمنية. على سبيل المثال، رأى كثيرون أن حملة نوري المالكي لتعزيز مركزية السلطة أدّت إلى إقالة بعض كبار الضباط من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية وجهاز المخابرات الوطني العراقي.<sup>١٠٩</sup> في ذلك الوقت، اتهم متحدث باسم جهاز المخابرات الوطني العراقي المالكي "بفصل ١٩٠ موظفاً لأسباب سياسية"<sup>١١٠</sup>. كما كانت هناك مزاعم بأن المالكي قد استبدل بموالين له العديد من الأشخاص في تلك المناصب.<sup>١١١</sup>

وباختصار، نجم عن الاستيلاء على الدولة قطاعاً أمني مسيس يفتقر إلى التماسك والقدرة على فرض المساءلة في المقام الأول. ومن خلال تسييس غالبية الإدارات العليا لقطاع الأمن، وكسر تسلسلها القيادي وتفتيت روح المبادرة فيها، تواصل النخبة تقويض الاتساق داخل الإدارات في القطاع - وقدرة القطاع ككل على محاسبة النخبة. وبدلاً من ذلك، يخدم العديد من مسؤولي الشرطة والأمن مصالح النخبة. وبحسب ما قاله مسؤول كبير من مجلس الأمن الوطني للمؤلف: "لا يوجد سوى عدد قليل منا يحاول الحفاظ على سيادة القانون، إذ يجري تعيين الآخرين من قبل الأحزاب ولا يخدمون سوى مصالحهم، وهذا يجعل عملنا في قطاع الأمن صعباً للغاية"<sup>١١٢</sup>.

١٠٦ راغميل، أ. (٢٠٠٧)، [بالإنجليزية]، إصلاح قوى الأمن الداخلي في العراق: ما الذي يجعل إصلاح وزارة الداخلية غاية في الصعوبة؟، واشنطن العاصمة: مركز الدراسات الاستراتيجية، [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/isis/pubs/071113\\_fixingiraq.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/isis/pubs/071113_fixingiraq.pdf) نفس المرجع السابق.

١٠٧ مقابلة بحفية مع مسؤول أمني في بغداد، أيلول/ سبتمبر ٢٠٢٢. وهذا مذكور أيضاً في باركر، ن. (٢٠٠٧)، [بالإنجليزية] "وزارة الداخلية مرآة تعكس فوضى العراق الممزق"، لوس أنجلوس تايمز، ٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٧، <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2007-jul-30-fg-interior30-story.html>.

١٠٩ للحصول على معلومات أساسية عن الاستيلاء على الدولة في عهد المالكي في ذلك الوقت، انظر دودج، ت. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، العراق: من الحرب إلى استبداد جديد، أبنيدون: روتليدج؛ انظر أيضاً جبار، ف.، منصور، ر. وخذاج، أ. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، المالكي والبقية: أزمة داخل أزمة، بيروت: معهد العراق للدراسات الاستراتيجية، <http://iraqstudies.com/books/featured3.pdf>.

١١٠ سوليفان، م. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، نظام المالكي الاستبدادي، تقرير أمن الشرق الأوسط ١٠، واشنطن العاصمة: معهد دراسة الحرب، <https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Malikis-Authoritarian-Regime-Web.pdf>.

١١١ للحصول على أمثلة على هذه التغييرات، انظر دودج، ت. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية] العراق: من الحرب إلى استبداد جديد، أبنيدون: روتليدج؛ انظر أيضاً جبار، ف.، منصور، ر. وخذاج، أ. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، "المالكي والبقية: أزمة داخل أزمة"، بيروت: معهد العراق للدراسات الاستراتيجية، <http://iraqstudies.com/books/featured3.pdf>.

١١٢ مقابلة تشاتام هاوس مع ضابط استخبارات كبير داخل مجلس الأمن الوطني، بغداد، كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٢.

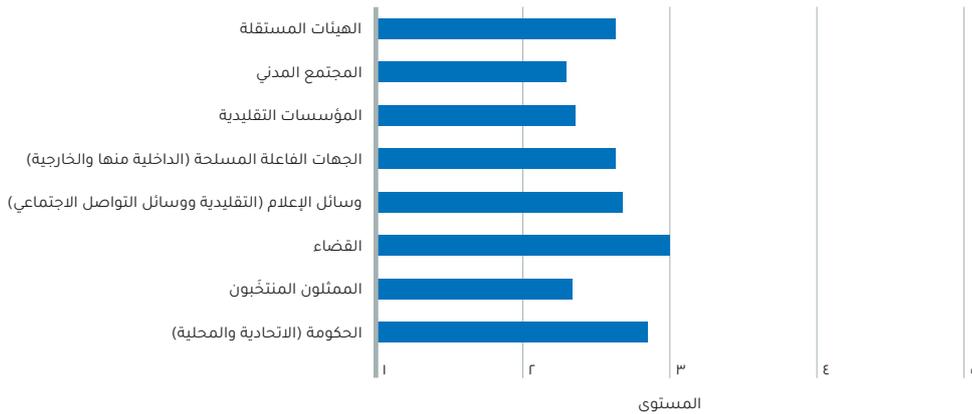
## السلطة العقائدية لآليات المساءلة

يتجلى فشل آليات المساءلة في انعدام ثقة عامة الناس بها. في عام ٢٠٢٢، احتل العراق المرتبة ١٥٧ عالمياً في مؤشر مُدركات الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية.<sup>١١٣</sup> وفي دراسة استقصائية أجراها الباروميتر العربي عام ٢٠٢٢، قال ١٩ في المئة فقط من المجيبين العراقيين إنهم يثقون في البرلمان، وقال ٤٠ في المئة فقط إنهم يثقون في القضاء.<sup>١١٤</sup> تنصدر هاتان المؤسستان الحيويتان جهود المساءلة ومكافحة الفساد، لكنهما فقدتا ثقة الشارع.

قد تكون النخبة العراقية أظهرت القليل من الاهتمام بدعم نظام حقيقي للمساءلة، لكنها لا تزال معنيّة بآراء الشارع حول المساءلة. إذ يدّعي معظم أفراد النخبة أنهم محاربون ضد الفساد، ويعربون عن تهمينهم لقيمة آليات المساءلة. علاوة على ذلك، بعد ٢٠ عاماً من سقوط نظام صدام حسين، أصبحت النخبة الحاكمة الآن أقل قدرة على التأثير على الجمهور من خلال السرديات العقائدية الأخرى مثل القومية الإثنية أو الطائفية. ولذا يزعم معظم الزعماء دعمهم لفكرة الديمقراطية الليبرالية، والمساءلة المرتبطة بها، وذلك لكسب الجمهور أو الحفاظ على سلطتهم العقائدية. وهذا بدوره يشجّع أفراد النخبة على تصوير خصومهم على أنهم فاسدون.

لدراسة وجهات النظر حول المساءلة السياسية، لا سيما حول مدى تجاوب البيروقراطية العراقية وفعاليتها، أجرى تشاتام هاوس دراسة استقصائية شملت ١٦٠٠ عراقي في جميع المحافظات الثماني عشرة في أواخر عام ٢٠٢١. وقد تناولت الدراسة الاستقصائية مواضيع شملت مدى النجاح الذي يراه الناس لمختلف الجهات الفاعلة في محاسبة النخبة، والهيئات أو الجهات الفاعلة التي يعتقد الجمهور أنها يجب أن تضطلع بمسؤولية محاسبة النخبة

### الشكل ٣. متوسط مستوى الفعالية في محاسبة الحكومة

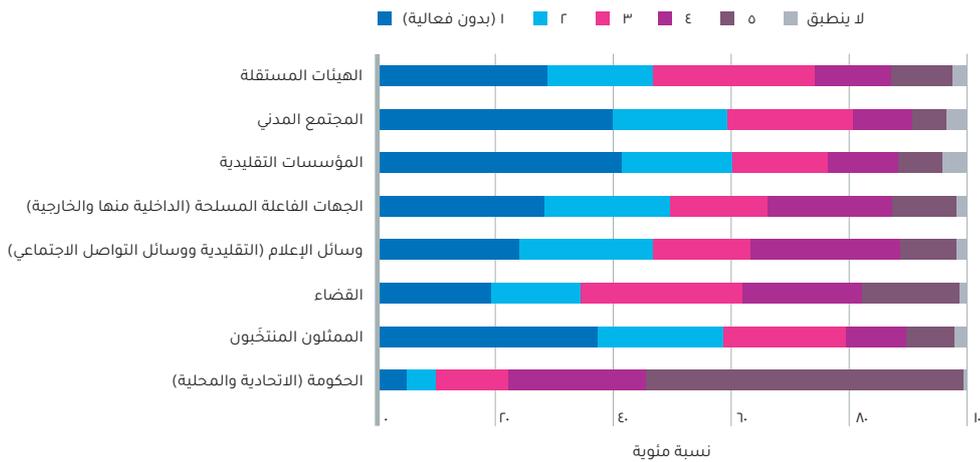


المصدر: دراسة استقصائية لتشاتام هاوس شملت ١٦٠٠ عراقي في جميع المحافظات، ٢٠٢١.

<sup>١١٣</sup> منظمة الشفافية الدولية (٢٠٢٢)، [بالإنجليزية]، "العراق"، <https://www.transparency.org/en/countries/iraq>.  
<sup>١١٤</sup> الباروميتر العربي (٢٠٢٢)، الباروميتر العربي السابع: تقرير العراق.

تشير الدراسة إلى فقدان الثقة الشعبية في الهيئات المسؤولة عن ضمان سيادة القانون. عندما طُلب منهم تقييم فعالية هذه المؤسسات، اعتبرها المجيبون ناجحة بشكل متوسط فقط في مساءلة النخبة (انظر الشكل ٣). وقد احتلّ القضاء المرتبة الأعلى، إذ سجّل معدّل تقييم أعلى بقليل من ٣ (من أصل ٥) في المتوسط. وجاءت الحكومة ووسائل الإعلام في المرتبتين الثانية والثالثة على التوالي، في حين جاءت "الهيئات المستقلة" في المرتبة الرابعة بدرجة مماثلة. واعتُبرت "المؤسسات التقليدية" (التي تشمل الزعماء العشائريين والجماعات الدينية والعائلية) والمجتمع المدني والممثلين المنتخبين، الأقل فعالية. ويمكن القول إن هذا يدلّ على وجود تصورات واسعة النطاق بأن هذه الجهات الفاعلة قد فشلت في منع النخبة السياسية من قمع المجتمع المدني والاحتجاجات الشعبية.

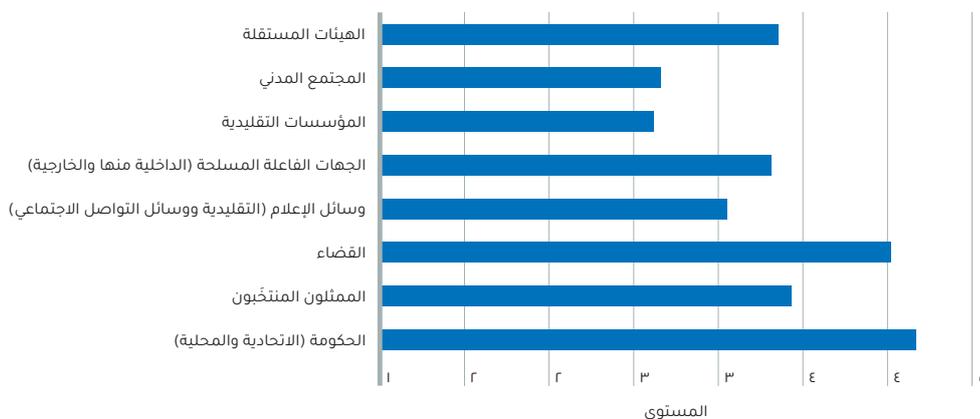
#### الشكل ٤. مستوى تصوّر فعالية كلّ جهة فاعلة



المصدر: دراسة استقصائية لتشاتام هاوس شملت ٦٠٠ عراقي في جميع المحافظات، ٢٠٢١.

ومع ذلك، عندما سُئل المجيبون عن من ينبغي أن يكون مسؤولاً عن محاسبة الحكومة، رأى معظمهم أنّ آليات المساءلة الخاصة بالبيروقراطية الحكومية هي من ينبغي أن يحاسب الحكومة. ورأت النسبة الأكبر من المجيبين أنّ المساءلة يجب أن تكون مسؤولية السلطات الاتحادية أو المحلية بشكل أساسي، تليها السلطة القضائية والممثلون المنتخبون والهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي (انظر الشكل ٥).

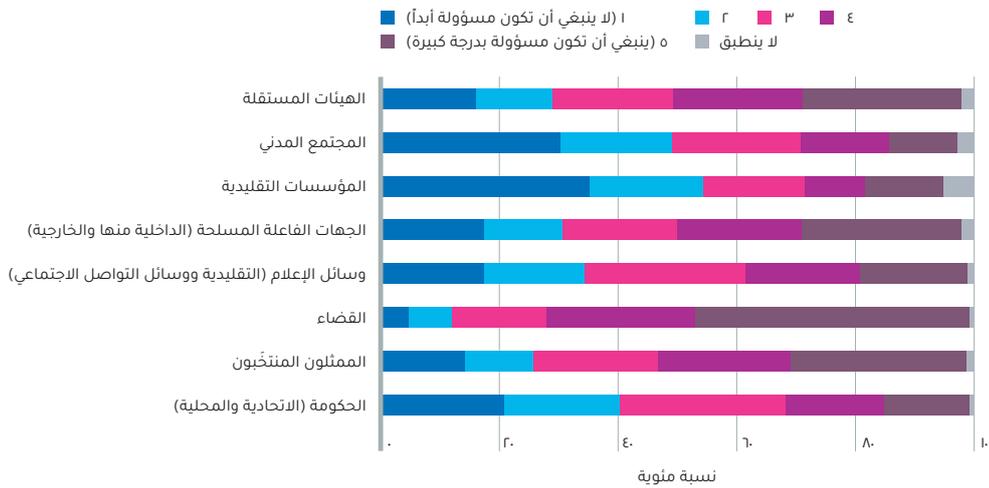
#### الشكل ٥. من يجب أن يكون مسؤولاً عن مساءلة صانعي القرار؟



المصدر: دراسة استقصائية لتشاتام هاوس شملت ٦٠٠ عراقي في جميع المحافظات، ٢٠٢١.

تكشف الدراسة الاستقصائية أن الناس يتوقعون أن يقوم القضاء بدور ريادي في ضمان المساءلة ولا يزالون يعتقدون أنه الجهة الفاعلة الأنجع للقيام بذلك. وعلى رغم المخاوف بشأن تسييسها، يعتقد الناس أن المؤسسة القضائية لا تزال تعمل بكفاءة إلى حد ما في إنفاذ القوانين في العراق. وهم يعتقدون أن السلطة القضائية تتمتع بسلطة قانونية ولا تزال تتوفر على إمكانات لضمان المساءلة في بعض المجالات.

## الشكل ٦. النسبة المئوية لتوزيع المسؤولية عن محاسبة الحكومة



المصدر: دراسة استقصائية لتثبات هوس شملت ٦٠٠ عراقي في جميع المحافظات، ٢٠٢١.

وعلى النقيض من ذلك، لم يكن مجلس النواب والمؤسسات المستقلة مثل هيئة النزاهة عند حُسن ظنّ الجمهور. ويُنظر إلى هذه الهيئات على أنها استسلمت لاستيلاء النخبة عليها أكثر من السلطة القضائية، وأنها تفتقر إلى السلطة والاستقلال والفعالية لمتابعة المهام الموكلة إليها.

كما تُبين الدراسة الاستقصائية أنّ قمع النخبة لآليات المساءلة المجتمعية قد جعل معظم المجيبين يشعرون بأنّ الضغط العام ونشاط المجتمع المدني والاحتجاجات لن تحدث تغييراً. ويستند هذا التصوّر إلى حدّ ما إلى الإخفاقات التي يراها الناس في احتجاجات تشرين التي اندلعت في أكتوبر ٢٠١٩، والتي دعت إلى إصلاح جذري للنظام السياسي ولكنها قُمت بعنف. واليوم، أصبحت الحركة الاحتجاجية منقسمة وأكثر عرضة للتلاعب أو القمع من قبل النخبة.

يدرك الجمهور العراقي أن أداء المساءلة للهيئات المستقلة والممثلين المنتخبين لا يرقى إلى مستوى تطلّعاتهم. ومع ذلك، تشير البيانات أيضاً إلى استمرار الاعتراف الشعبي بالدور الذي تلعبه الحكومة والقضاء، على رغم تراجع استقلالهما في السنوات الأخيرة. إلّا أنّ الحقيقة الجليّة هي أن المجيبين يعتقدون بوجود بذل المزيد من الجهد لمحاسبة النخبة الحاكمة. وينطوي ذلك ضمناً على استمرار الثقة العامة في المؤسسات الرئيسية - فالعراقيون لم يتخلّوا بعد عن البيروقراطية الحكومية، برغم الضغط المستمر من الأعلى. لذا فإنّ مُفترَح هذه الورقة يرمي إلى تمثين الروابط بين الإصلاحيين في هذه المؤسسات، وكذلك بين قادة المجتمع المدني، لاستعادة ثقة الجمهور في آليات المساءلة المختلفة.

## ٤٠

# قمعُ النخبة للمساءلة المجتمعية

لحفاظ على حصانتهم من آليات المساءلة المجتمعية - مثل الاحتجاجات أو وسائل الإعلام أو الانتخابات - يستغلّ أفراد النخبة العراقية سيطرتهم على جهاز الدولة البيروقراطي لاستهداف من يرون أنهم يشكّلون خطراً من ناحية تعبئة الشارع. ويشمل ذلك إغلاق القنوات الإعلامية، وسجن المرشحين للمناصب السياسية من ذوي العقليّة الاحتجاجية، وقمع النشاط العام.

مثلاً هو الحال مع مؤسسات الدولة، فإن لدى المجتمع المدني العراقي نظرياً الأدوات للحدّ من سلطة البيروقراطية والنخبة ومراقبتها. وهذه الصلاحيات مكرّسة في الدستور وممارسها المواطنون من خلال التصويت في الانتخابات الوطنية والمحلية، أو من خلال دعم منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المستقلة والحملات والحق في الاحتجاج. من الناحية المثالية، يجب أن تساهم هذه الصلاحيات في المساءلة من خلال تمكين الكشف عن المعلومات بشأن أداء الحكومة أو بشأن المخالفات الرسمية، ومن خلال تعميم نشر تلك المعلومات.<sup>115</sup> ويمكن لحملات التعيين الاجتماعية أيضاً - على الأقل من الناحية النظرية، وإذا ما اقترنت باستراتيجية إصلاح منسقة - أن تضغط على النخبة للعمل على قضية معينة.

ولكن في الواقع، من خلال استيلائها على الكثير من جوانب البيروقراطية الحكومية، حصلت النخبة على قدر كبير من سلطة الإكراه لإرغام الشارع والسيطرة عليه. وخلافاً لغاياتها المنشودة، وُجّهت الآليات المصممة لإخضاع الدولة للمساءلة نحو ضمان حصانة النخبة وتقويض قنوات الاحتجاج المجتمعية. وفي هذا الصدد، صدرت مذكرات اعتقال بحق الأفراد الذين يُشكّلون تهديدات لسلطة النخبة. كما استغلّت النخبة سيطرتها على القطاع الأمني لإسكات الأصوات المعارضة ومنع الرقابة المُجدية على العمل الحكومي. وفي هذا الصدد، يستكشف الفصل التالي كيف أعادت النخبة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ توجيه آليات المساءلة الخاصة بالحكومة لتصبح ضد عامّة الناس.

١١٥ لورمان، أ.، ماركوارت، ك.، وميشوكوفا، ف.، (٢٠٢٠)، [بالإنجليزية]، "تقييد الحكومات: مؤشرات جديدة للمساءلة الرأسيّة والأفقية والمائلة"، مجلة العلوم السياسية الأمريكية، ١١٤ (٢)، ص. ٨١١. المعرّف الرقمي: 10.1017/S0003055420000222.



الناس في مؤسسات الدولة، ونتيجة لذلك، لا ينبغي السماح به على التلفزيون الحكومي.<sup>١٣٠</sup> وفي مثال آخر، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢، حُكِمَ على إسماعيل الوائلي، الذي انتقد زيدان واتهمه بالتعاون مع الحرس الثوري الإيراني، بالسجن.<sup>١٣١</sup> كما يخضع النواب من مناصري الاحتجاجات لعقوبات مماثلة. على سبيل المثال، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢، استدعت محكمة الرصافة النائب سجاد سام، الذي جهز في انتقاده لرئيس الحشد الشعبي فالح الفياض ورئيس أركان الحشد الشعبي أبو فهد.<sup>١٣٢</sup>

كما اعتمدت النخبة على الآليات القضائية والتنظيمية لإغلاق القنوات الإعلامية التي غطت الاحتجاجات وأنشطة المجتمع المدني.<sup>١٣٣</sup> في عام ٢٠١٩، أصدرت الحكومة ١٩ مذكرةً بإغلاق وسائل إعلام محلية وإقليمية ودولية، ومعظمها كان يغطي احتجاجات تشرين.<sup>١٣٤</sup> غالباً ما تُستخدَم اتهامات بانتهاكات مثل "عدم الالتزام بمدونة السلوك الصحفية" أو "الإساءة إلى الرموز الوطنية والدينية" ضد القنوات الإعلامية التي تعارض النخبة الحاكمة.<sup>١٣٥</sup> وأصبحت عملية إغلاق القنوات الإعلامية وتخويف الصحفيين أسهل على خصومهم بعد أن أغلق القضاء العديد من المحاكم "المتخصصة"، بما في ذلك المحكمة المتخصصة بقضايا النشر والإعلام، في عام ٢٠١٧.<sup>١٣٦</sup>

## كما اعتمدت النخبة على الآليات القضائية والتنظيمية لإغلاق القنوات الإعلامية التي غطت الاحتجاجات وأنشطة المجتمع المدني.

كذلك يعتمد أعضاء النخبة على آليات إكراه مباشرة مثل جهاز المخابرات الوطني العراقي، الذي اعتقل في عام ٢٠٢٢ علي الذبحاوي، الصحافي في قناة البغدادية. وقد جرى استجواب الذبحاوي لمدة أربع ساعات دون أي سبب رسمي وقيل له ببساطة إن عليه أن يخفف من انتقاداته للسياسيين العراقيين.<sup>١٣٧</sup> كما اعتُبر التدخل السياسي سبباً لتدخل شرطة مكافحة الشغب لاستهداف المتظاهرين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، مما أدى إلى مقتل ٥٠٠ شخص على الأقل وإصابة الآلاف في الأسابيع القليلة الأولى من الاحتجاجات.<sup>١٣٨</sup> وتشير التقديرات إلى أن ٨٩ صحافياً قتلوا على أيدي الجماعات المسلحة بالاشتراك مع أفراد مرتبطين بالنخبة منذ احتجاجات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩.<sup>١٣٩</sup> في عام ٢٠٢١، خرج الشباب العراقي في احتجاجات على الظروف المعيشية السيئة. وألقوا باللوم على التيار الصدري، الذي قالوا إنه يسيطر على الحكومة، وطالبوا بالمساءلة. وبدلاً من تلبية مطالب الاحتجاجات، يُعتقد أن الصدريين استخدموا شبكاتهم في وزارة الداخلية لاعتقال بعض النشطاء.<sup>١٤٠</sup> وأصبحت مثل هذه الحالات شائعة ليس فقط في بغداد، بل في جميع أنحاء العراق، حيث يخشى المواطنون بشكل متزايد من التحدث علناً.<sup>١٤١</sup>

كما يخشى العديد من الصحفيين من تغطية الأخبار التي تنتقد الجماعات المسلحة. وذكر أحد الصحفيين للمؤلف أنه بسبب انتقاده لبعض الجماعات المسلحة في كتاباته، فقد نصحه المدافعون عن حقوق الإنسان "بقضاء معظم وقته في إقليم كردستان العراق، والبقاء متخفياً وعدم الكشف عن موقعه حين يكون في بغداد".<sup>١٤٢</sup>

ومع ذلك، لا يزال هناك قدر من المساحة للنشطاء للتأثير على الرأي العام والمشاركة في المناصرة القانونية للتصدي لآليات القمع التي تستخدمها النخبة. وبدلاً من الإفراج عن الناشط الشاب حيدر الزيدي في نهاية المطاف (انظر الفصل الأول) إلى أن بناء شبكة تواصل بين المجتمع المدني والمحامين والإصلاحيين في الحكومة يمكن أن يحقق بعض النجاح في مقاومة القمع السياسي، وأن مثل هذه الأساليب تُمثل قناة ممكنةً لجهود الإصلاح (انظر الفصل الخامس).

١٣٠ نفس المرجع السابق.

١٣١ شفق (٢٠٢٢)، "حكم قضائي غيابي بالسجن لمدة سبع سنوات بحق مقرب من المرجع الصدري"، ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢، <https://shafaq.com/ar>، مجتمع القضاء العراقي-صدر-حكما-غيابيا-بالسجن-سبع-سنوات-بحق-اسماعيل-الوالي.

١٣٢ أترا العراق، (٢٠٢٢)، "محكمة تبليغ النائب سجاد سام بالحضور بدعوى الإساءة للفياض وأبو فهد"، ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢، <https://ultrairaq.ultrasawt.com>، محكمة-تبليغ-النائب-سجاد-سامبالحضور-بدعوى-الإساءة-للفياض-وأبو-فهد/الترا-عراق/أخبار.

١٣٣ الحرة (٢٠٢٠)، "دفعت من دعمها للاحتجاجات"، قوة أمنية تدهام مقر قناة دجلة"، ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠، <https://www.alhurra.com/iraq/2020/01/28>، دفعت-من-دعمها-للاحتجاجات-قوة-أمنية-تدهام-مقر-قناة-دجلة-في-بغداد.

١٣٤ جمعية الدفاع عن حرية الصحافة في العراق (٢٠٢٠)، [بالإنجليزية]، "عقد من انتهاك هيئة الإعلام والاتصالات لل دستور"، ٢٨ تموز/يوليو ٢٠٢٠، <https://pfaa-iq.com/?p=4318>.

١٣٥ كتابات (٢٠١٧)، "بعد عام على إغلاقها، قناة البغدادية تكشف وثائق قانونية لإعادتها؟"، ٣١ أيار/مايو ٢٠١٧، <https://kitabab.com/news>، بعد-عام-على-إغلاقها-قناة-البغدادية-تكش.

١٣٦ جمعية الدفاع عن حرية الصحافة في العراق (غير مؤرخ)، "أعيدوا محكمة النشر. حملة لإيقاف سجن وتوقيف الصحفيين وأصحاب الرأي والتكثيف بهم"، ٥924، <https://pfaa-iq.com/?p=5924>.

١٣٧ جمعية الدفاع عن حرية الصحافة في العراق (٢٠٢٢)، احتجاز مقدم البرامج في البغدادية أربع ساعات داخل مقر المخابرات"، ٢٤ أيار/مايو ٢٠٢٢، <https://pfaa-iq.com>، ٦٠٢٨-p5.

١٣٨ هيومن رايتس ووتش (٢٠٢٢)، "العراق: لا عدالة للمتظاهرين المقنولين"، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، <https://www.hrw.org/ar/news/2022/11/29/iraq-no-justice>، protester-deaths.

١٣٩ هاشم، م. (٢٠٢١)، "أصعب من زمن داعش"، صحافيون عراقيون يعيرون عما آلت إليه مهنتهم، قناة الحرة، ١٦ تموز/يونيو ٢٠٢١، <https://www.alhurra.com/iraq/2021/06/16>، أصعب-زمن-داعش-صحفيون-عراقيون-يعيرون-عما-آلت-إليه-مهنتهم.

١٤٠ النهار العربي (٢٠٢١)، العراق اعتقال ٥ شبان انتقدوا مقتدى الصدر وسرايا السلام، ١٧ نيسان / أبريل ٢٠٢١، <https://www.annahar.com/arabic/news/arab-world/%D8%B9%D8%B1%D8%A8/17042021125539361>.

١٤١ منصور، ر. (٢٠١٩)، [بالإنجليزية]، "جمهورية الخوف الجديدة في العراق: كيف أثارت الاحتجاجات الشبابية منعطفاً استبدادياً"، فورين أفييرز، ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2019-11-20/iraqs-new-republic-fear>.

١٤٢ مقابلة بحثية مع صحفي عراقي، أبريل، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.

## استخدام الآليات العقائدية ضد الجمهور

تستخدم النخبة العراقية سطوة وسائل الإعلام ليكون لها تأثير قسري على المجتمع، وفي سبيل خلق الروايات التي تتألم من المعارضة أو التفكير المختلف. وسعيًا لنشر هذه الروايات، يعول أعضاء النخبة على سيطرتهم على الكثير من وسائل الإعلام ومراكز الفكر ومراكز البحوث ومنظمات المجتمع المدني.<sup>١٤٢</sup> وبحسب ما كتبه عائدة القيسي، وهي مستشارة إعلامية وباحثة: "ترتبط وسائل الإعلام ارتباطاً وثيقاً بمموليها وأحزابها السياسية، الذين يُنظر إليهم على أنهم فاسدون للغاية وغير أخلاقيين. على هذا النحو، يُنظر إلى المحتوى والروايات الإعلامية على أنها لا تُمَثِّل احتياجات الناس. وكثيراً ما شعر أصحاب المصلحة في وسائل الإعلام بأن أيديهم مكبلتة في بيئة كهذه."<sup>١٤٤</sup>

وقال مسؤول كبير في شبكة الإعلام العراقي المستقلة التي تمولها الدولة للمؤلف: "هناك تدخل سياسي في عمل وسائل الإعلام في العراق، وهذا ما تعاني منه كل من شبكة الإعلام العراقي المستقلة وهيئة الإعلام والاتصالات التابعة للحكومة. إن عدم وجود قوانين إعلامية مناسبة يهدد الطريق أمام هيئة الإعلام والاتصالات لاستغلال هذا الوضع".<sup>١٤٥</sup> وعلى سبيل المثال، في أعقاب انتفاضة تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، سعى أعضاء النخبة إلى تصوير المتظاهرين على أنهم (مخربون) وأنهم جزء من "طرف ثالث" أو مؤامرة أجنبية. ومن أمثلة ذلك، كيف عمل مركز الهدف للدراسات، المرتبط بكتائب حزب الله، وهو تنظيم شبه عسكري تابعة للحشد الشعبي، على تصوير المجتمع المدني والمتظاهرين كجزء من مؤامرة أميركية ضد العراق.<sup>١٤٦</sup> وعلى المنوال نفسه، استخدمت منظمة بدر شبكات علاقاتها في مركز بدر للدراسات الاستراتيجية وتلفزيون الغدير لنشر الروايات المناهضة للاحتجاجات.<sup>١٤٧</sup>

كلٌ فصيل من فصائل النخبة إما يمتلك أو يدير منابر إعلامية مثل المحطات الإذاعية والمواقع الإلكترونية ومنصات التواصل الاجتماعي التي تُستخدم للترويج لروايات معينة في إطار التنافس على السلطة العقائدية. وغالباً ما تكون الأفكار التي تُنشر من خلال هذه المنابر بمثابة مبررات لتخويف المجتمع المدني في العراق والتهجُّم عليه.<sup>١٤٨</sup> على سبيل المثال، استخدمت الجماعات المسلحة الاتهام المختلِّق لناشطة من البصرة هي رهام يعقوب وأتهمتها بأنها تنتمي إلى مجموعة ضغط مؤيدة للولايات المتحدة لتبرير اغتيالها في عام ٢٠٢٠.<sup>١٤٩</sup> وبرزت تلك الجماعات مزاعمها بالإشارة إلى عضوية يعقوب السابقة في برنامج تبادل القيادات الشابة العراقية، الذي يساعد طلاب المدارس الثانوية والجامعية العراقية على تطوير المهارات القيادية.<sup>١٥٠</sup> بالإضافة إلى خلق بيئة معادية للمجتمع المدني، يستخدم أعضاء النخبة وسائل الإعلام للحفاظ على قواعدهم الاجتماعية الخاصة.

لا تُضعف السلطة العقائدية التي تستغلها النخبة بهذه الأساليب آليات المساءلة المجتمعية فحسب، بل تعيق أيضاً جهود الإصلاح داخل البيروقراطية الحكومية، لا سيما في بناء مكونات اجتماعية داعمة للتغيير. وبحسب ما ذكره مسؤول عراقي رفيع: "نظراً لتسييس وسائل الإعلام وأدوات الضغط العام، لا توجد وسائل فعالة لإخطار الجمهور بعملنا".<sup>١٥١</sup>

١٤٢ الشمري، أ. (٢٠١٩)، "العراق: من جبهات القتال إلى المجتمع المدني والمؤسسات: فصائل الحشد توسع وجودها"، العربي الجديد، ١١ تموز/يوليو ٢٠١٩، <https://www.alaraby.co.uk> -من- القتال-إلى-المجتمع-المدني-الحشد-الشعبي-توسع-وجودها.  
١٤٤ القيسي، أ. (٢٠٢١)، [بالإنجليزية] "تحليل جندي للمشهد الإعلامي في العراق"، إنترنيوز، [https://internews.org/wp-content/uploads/2021/02/Internews\\_gender-analysis\\_media\\_landscape\\_iraq\\_2020-04.pdf](https://internews.org/wp-content/uploads/2021/02/Internews_gender-analysis_media_landscape_iraq_2020-04.pdf).  
١٤٥ مقابلة أجراها تشاتام هاوس مع مسؤول حكومي رفيع، بغداد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢.  
١٤٦ وسائل الإعلام العسكرية سامراء (غير مؤرخ)، "قائد الفرقة الأولى لسرايا السلام يعقد اجتماعاً مع مرشحي الكتلة الصدرية في الدوائر الانتخابية لشمال الرصافة"، <https://saraya-alsalam.com/archives/110035>.  
١٤٧ قناة الغدير (٢٠٢٢)، "مركز بدر للدراسات الاستراتيجية يجري قراءة تحليلية لضرورة انضمام العراق إلى منظمة شنغهاي"، ٢٤ أيار/مايو ٢٠٢٢، <https://alghadeertv.iq/archives/203051>.  
١٤٨ ناس نيوز (٢٠٢٠)، "كاظم الصيادي يهاجم الناشطة رهام رغم اغتيالها"، 'عملية للسفارة'، ٢١ آب/أغسطس ٢٠٢٠، <https://www.nasnews.com/view.php?cat=38393>. انظر أيضاً ميدان التحرير عبر يوتيوب (٢٠١٨)، وجهه عباس يحرض الحشد على قمع المظاهرات"، ١٩ تموز/يوليو ٢٠١٨، <https://www.youtube.com/watch?v=qC01sfsJiwA>.  
١٤٩ أخبار ناس (٢٠٢٠)، من التحريض الإيراني 'العلني' إلى 'الرصاصة الثلاث': قصة رهام يعقوب"، ١٩ آب/أغسطس ٢٠٢٠، <https://www.nasnews.com/view.php?cat=38260>.  
١٥٠ روبن دي كروز، ب. (٢٠٢٠)، [بالإنجليزية]، "لماذا قتلوا رهام يعقوب؟ مقتل ناشطة في المجتمع المدني في البصرة"، <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/08/24/why-did-they-kill-riham-yacoub-the-murder-of-a-civil-society-activist-in-basra>.  
١٥١ مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول رفيع في الحكومة العراقية، بغداد، العراق، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٢.

# استنتاجات بشأن السياسات: تعزيز المساءلة في العراق

أغفلت الأساليب التقنية لسدّ فجوة المساءلة في العراق بشكل جوهريّ الحقائق السياسية التي أفرزها الاستيلاء على الدولة. وينبغي أن تنطوي المقاربة الأكثر فعاليةً على "بناء الترابط" بين الإصلاحيين في البيروقراطية الحكومية والمختصين القانونيين وجماعات المجتمع المدني.

## التاريخ الطويل لدعم البيروقراطية الحكومية وآليات المساءلة المجتمعية في العراق

إدراكاً منهم بأن معالجة الفساد شرطاً أساسياً لبناء دولة متّسقة ومستقرة بعد الحرب، كرّس الإصلاحيون العراقيون وشركاؤهم الدوليون اهتماماً كبيراً لتحسين آليات المساءلة في العراق. وقد أنفقوا مبالغ طائلة من المال على هذه المساعي. وشملت البرامج ما يلي: (١) بناء قدرات موظفي الخدمة المدنية وقدرات البرلمانين والمحامين والقضاة وأعضاء المجتمع المدني ممّن لديهم (على الأقل على الورق) اختصاصات مساءلة؛ (٢) زيادة الوعي بالمساءلة (على سبيل المثال، تدريس المبادئ القانونية بشأن مواضيع مثل تدابير مكافحة الفساد للعاملين في البيروقراطية الحكومية وللجمهور)؛ و (٣) تمويل أو تشجيع جماعات مراقبة وسائل الإعلام وجماعات المجتمع المدني.

وبغية تمكين البيروقراطية من تعزيز المساءلة وسيادة القانون، استهدفت آليات البرامج الدولية العديد من المؤسسات. وكان مجلس النواب العراقي محوراً رئيسياً لُبْناء القدرات الدوليين، الذين أنفقوا مئات الملايين من الدولارات على مر السنين لتعزيز استقلالية المجلس. على سبيل المثال، بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١١، أنفقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ٤٢ مليون دولار أميركي على تعزيز السلطة المؤسسية للمجلس وتطوير قدرات النواب وموظفيهم. ومع ذلك، وجدت المراجعة النهائية للبرنامج أن الزعماء البرلمانين العراقيين -مدفوعين بمصالح النخبة الحاكمة- أخلوا ببناء القدرات من مكاتبتهم ونكثوا بالوعد التي قطعوها بالسعي لتعزيز المساءلة.<sup>١٥٢</sup> وبالمثل، سعت العديد من المبادرات الأخرى، بأقل قدر من النجاح، إلى بناء قدرات البرلمانين على مر السنين.<sup>١٥٣</sup>

<sup>١٥٢</sup> انظر، على سبيل المثال، مكتب المفتش العام للوكالة الأميركية للتنمية الدولية (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، مراجعة برنامج التعزيز التشريعي للوكالة الأميركية للتنمية الدولية/العراق، واشنطن العاصمة: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2019-09/6-267-13-001-P.pdf، <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2019-09/6-267-13-001-P.pdf>.

<sup>١٥٣</sup> انظر، على سبيل المثال، أوبن إيد (٢٠٢٣)، [بالإنجليزية]، "إطار التمويل الدولي IF: مجلس النواب العراقي والمجتمع المدني"، <https://openaid.se/en/activities/SE-0-SE-6->، 12530A0101-IRQ-15152.

كذلك كان القضاء العراقي من بين الأهداف الرئيسية الأخرى لبناء القدرات الفنية. إذ عملت الأطراف الدولية الداعمة في مجال بناء الدولة في العراق على تدريب القضاة والمحامين. وفي مشروع مدته خمس سنوات بعنوان "برنامج وصول العراق إلى العدالة"، أنفقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أكثر من ٦٦ مليون دولار "لزيادة كفاءة وتوافر المختصين القانونيين وشركاء المجتمع المدني لمساعدة الضعفاء والمحرومين من العراقيين".<sup>١٥٤</sup> وبين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، قدّم الاتحاد الأوروبي تمويلاً قدره ١٨,٣ مليون دولار لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لتنفيذ "مشروع دعم سيادة القانون والعدالة". وقد ركّز هذا المشروع على التدريب والبحث والتوعية العامة والمساعدة القانونية والمدخلات المادية لمحكمتين نموذجيتين: واحدة مع مجلس القضاء الأعلى العراقي، والأخرى مع وزارة العدل. ومع ذلك، تأخرت جوانب المشروع الأكثر أهمية أو أُلغيت بسبب الوضع الأمني، والإدارة غير الفعالة، وعدم التنسيق بين وكالات الأمم المتحدة، وعدم وجود دعم حقيقي من الحكومة العراقية والنخبة السياسية.<sup>١٥٥</sup> وفي الآونة الأخيرة، عقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي شراكة مع الاتحاد الأوروبي لإطلاق مدونة قواعد سلوك للقضاة والمدعين العامين في جميع أنحاء العراق.<sup>١٥٦</sup> وفي أوائل عام ٢٠٢٣، وقّعت ألمانيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي اتفاقية مانحين لتوفير أكثر من ٨٢٥٠٠٠ يورو لمشروع يهدف إلى تعزيز خدمات العدالة الجنائية في العراق وتعزيز قدرتها على إجراء تحقيقات فعّالة مع المشتبه بهم وفقاً للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان.<sup>١٥٧</sup>

كما ركّز الاهتمام الدولي على أدوات محددة للمساءلة يمكن أن تجمع بين طيفٍ من المؤسسات الحكومية. على سبيل المثال، بين عامي ٢٠١٨ و ٢٠٢١، أنفق الاتحاد الأوروبي ١٥,٦ مليون يورو على مشروع يُسمّى "تعزيز الرقابة على إدارة المالية العامة ومؤسسات المساءلة في العراق". كان الهدف من المشروع، الذي نفّذه البنك الدولي، بناء القدرات الفنية لموظفي الخدمة المدنية العراقيين المكلفين بإدارة المالية العامة عبر البيروقراطية.<sup>١٥٨</sup>

كذلك عزّز الدعم الأجنبي للمساءلة أو سعى إلى تمكين مجموعة متنوعة من الآليات المجتمعية، مثل المجتمع المدني، وقد نفّذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدة مشاريع تهدف إلى تعزيز المجتمع المدني في العراق. كما يدعم المانحون في كثير من الأحيان مجموعة واسعة من مبادرات التمكين الاقتصادي والتعليم، ليس فقط بهدف تعزيز الفرص الاقتصادية، ولكن للتعويض عن الدوافع الاقتصادية للصراع أو استيلاء النخبة على الدولة. ومن بين هذه الجهود مجموعة مساعٍ لدعم القطاع الخاص والأعمال التجارية بتمويل من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حالياً في العراق.<sup>١٥٩</sup> وتشمل هذه المبادرات دعم المنظمات المجتمعية، وتعزيز المشاركة المدنية، وتوفير بناء القدرات والمساعدة التقنية لمنظمات المجتمع المدني المحلية. ويقدم برنامج العمل المجتمعي في العراق التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية المنح والمساعدة الفنية للمنظمات المحلية العاملة في قضايا مثل حقوق الإنسان والحوكمة والمناصرة وتنمية المجتمع.<sup>١٦٠</sup> كما أدارت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية برنامج دعم المجتمع المدني في العراق، وهو مبادرة بقيمة ٤٠ مليون دولار لتعزيز مجتمع مدني مستنير ومستدام.<sup>١٦١</sup>

كما تلقّت وسائل الإعلام دعماً دولياً هي الأخرى، على سبيل المثال من خلال الجهود المبذولة لتيسير التقارير عن الانتهاكات أو الفساد وتوثيقها ونشرها في وسائل الإعلام. إذ عملت مؤسسة بي بي سي للعمل الإعلامي (بي بي سي ميديا أكشن) لمدة ١٢ عاماً مع محطات إذاعية مثل راديو المرشد في البصرة وراديو نوى في السليمانية على حملات بشأن هذه القضايا.<sup>١٦٢</sup>

ولئن كان بعض برامج بناء القدرات ساعد في تمكين العناصر أو الأفراد الإصلاحيين المعزولين، سواء في البيروقراطية الحكومية أو في المجتمع على نطاق أوسع، إلا أن مثل هذه الاستثمارات لم تؤدّ إلى وجود دولة عراقية أكثر مساءلة أو اتساقاً بشكل عام.

<sup>١٥٤</sup> الوكالة الأميركية للتنمية الدولية العراق (٢٠١٥)، [بالإنجليزية]، التقرير النهائي لبرنامج الوصول إلى العدالة في العراق ١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ - ٣٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٥، واشنطن العاصمة: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، ص. ١، [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00KTXJ.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KTXJ.pdf).

<sup>١٥٥</sup> بلاسم، أ. وفريدمان، ج. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، العراق - تقييم المشروع النهائي لمشروع دعم سيادة القانون والعدالة، نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/6048>.

<sup>١٥٦</sup> الأمم المتحدة في العراق (٢٠٢٢)، "تعزيز النزاهة القضائية في العراق: تم اليوم إطلاق المدونة الجديدة لقواعد السلوك القضائي"، بيان صحفي، ٢٦ تشرين الأول/ نوفمبر ٢٠٢٢، <https://shorturl.at/AHRZ>.

<sup>١٥٧</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٢٣)، [بالإنجليزية]، "ألمانيا تدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز خدمات العدالة الجنائية في العراق"، بيان صحفي، ١٦ كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٣، <https://reliefweb.int/report/iraq/germany-supports-undp-strengthening-criminal-justice-services-iraq-enar>.

<sup>١٥٨</sup> وفد الاتحاد الأوروبي إلى العراق (٢٠١٩)، [بالإنجليزية]، "تعزيز الرقابة على إدارة المالية العامة ومؤسسات المساءلة في العراق"، ٤ كانون الثاني/ ديسمبر ٢٠١٩، [https://www.eeas.europa.eu/delegations/iraq/strengthening-public-finance-management-oversight-and-accountability-institutions\\_en?s](https://www.eeas.europa.eu/delegations/iraq/strengthening-public-finance-management-oversight-and-accountability-institutions_en?s).

<sup>١٥٩</sup> الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (٢٠٢٠)، [بالإنجليزية]، "مبادرة الاستثمار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA II) - العراق"، <https://www.usaid.gov/iraq/fact-sheets/middle-east-north-africa-investment-initiative-iraq>.

<sup>١٦٠</sup> الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في العراق (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، برنامج العمل المجتمعي الثالث للوكالة الأميركية للتنمية الدولية/برنامج العمل المجتمعي الثالث ACIDI/VOCA التقرير النهائي، واشنطن العاصمة: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pdacu839.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdacu839.pdf).

<sup>١٦١</sup> مؤسسة التنمية الأميركية (٢٠٠٧)، [بالإنجليزية]، برنامج المجتمع المدني العراقي ووسائل الإعلام المستقلة التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، فرجينيا: مؤسسة التنمية الأميركية، [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdaci11V.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdaci11V.pdf).

<sup>١٦٢</sup> وفد الاتحاد الأوروبي إلى العراق (٢٠١٩)، [بالإنجليزية]، "التلاحم المجتمعي من خلال وسائل الإعلام المجتمعية"، ٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٩، [https://www.eeas.europa.eu/delegations/iraq/community-cohesion-through-community-media\\_en](https://www.eeas.europa.eu/delegations/iraq/community-cohesion-through-community-media_en).

وتُعزى إخفاقات البرامج الدولية جزئياً إلى قصر الآجال الزمنية للمشاريع، ونقص<sup>١٦٣</sup> الوعي بالديناميات المحلية، وضعف التنسيق<sup>١٦٤</sup> بين الجهات المانحة. لكنّ الأهم هنا هو أنّ هذه البرامج لم تكن مجددةً في معالجة مسألة استيلاء النخبة على الدولة أو معالجة الفساد في إطار سعيها إلى بناء آليات المساءلة. وقد كافحت تلك البرامج للتغلب على عقبة الافتقار إلى الإرادة السياسية للإصلاح الحقيقي. نتيجة لذلك، وفقاً لمنظمة الشفافية الدولية، على سبيل المثال، فإن المؤسسات الثلاث التي تتميز بتفشي أعلى مستويات الرشوة فيها هي الشرطة والسلطات الجمركية والقضاء - على الرغم من الجهود المتكررة لتدريب كوادر هذه المؤسسات وبنائها<sup>١٦٥</sup>

## ولئن كان بعض برامج بناء القدرات ساعد في تمكين العناصر أو الأفراد الإصلاحيين المعزولين، سواء في البيروقراطية الحكومية أو في المجتمع على نطاق أوسع، إلّا أن مثل هذه الاستثمارات لم تؤدّ إلى وجود دولة عراقية أكثر مساءلة أو اتساقاً بشكل عام.

### مشكلة التركيز على الجانب الفني في بناء القدرات

تكشف الفجوة بين المستوى العالي من الاهتمام الدولي ببناء القدرات والاستثمار فيه، من جهة، وتدني مكانة العراق في جميع مقاييس المساءلة والفساد، من جهة أخرى، عن مشكلة أساسية في برامج المانحين. فالتحدي الأهم في مساعي تعزيز المساءلة هو الطبيعة قصيرة الأجل في كثير من الأحيان، والتركيز الفني لعمليات وضع البرامج، التي تغدو بعد ذلك عرضة للتلاعب من قبل النخبة.<sup>١٦٦</sup> وكما ذكرت هذه الورقة، فإن استيلاء النخبة على الكثير من آليات المساءلة في العراق أعاق استقلالها، وبالتالي أعاق قدرتها على أداء وظيفتها المتمثلة في توفير الضوابط لسلطة النخبة. وفي مشهد سياسي يسيطر فيه أفراد النخبة على المفصلات الرئيسية داخل البيروقراطية الحكومية، ويكونون قادرين بشكل فعال على تكميم أفواه معارضة المجتمع المدني من خلال الاستخدام المنفصل لقوة الإكراه (على سبيل المثال، من خلال صلاتهم بالجماعات شبه العسكرية أو قوات الأمن الحكومية)، يكون أسهل على النخبة، التي ينبغي من الناحية النظرية أن تخضع لرقابة مثل هذه القوانين أو الآليات، تقييد أي برامج إصلاحية.

لا يمكن لأي مسعى إصلاح فني الطابع، بغض النظر عن مدى سخاء تمويله أو جودة تصميمه أو طول أجله أن يصمد أمام مقاومة النخبة المتمكنة. حتى التمرکز المباشر للمستشارين الخارجيين الذين يُعيّنهم المانحون داخل المؤسسات الرئيسية لمراقبة تدخل النخبة ومقاومتها لا ينجح دوماً، ما يترك هياكل الدولة وكأنها "مقدوفات فارغة" تخدم النخبة، كما إنها تقوّض شرعية المؤسسات في أعين السكان المحليين.<sup>١٦٨</sup>

١٦٣ انظر داي، أ. وكوس، ج. (٢٠٢٢)، [بالإنجليزية]، سيادة القانون والحفاظ على السلام: نحو منع أكثر تأثيراً وفعالية للزاعات، نيويورك: جامعة الأمم المتحدة، <http://collections.unu.edu/>  
Kleinfeld, R. (٢٠١٥). "في أعمال التنمية، ينبغي مراعاة التخطيط المرن والقادر على التكيف." مراجعة ستانفورد للإبتكار الاجتماعي. ANO-E-١٥/١٠،٤٨٥٥/https://doi.org ANO-E-١٥/١٠،٤٨٥٥/https://doi.org  
في سميث، س. وكوكمان، سي. (محرران) (٢٠١٦)، تعزيز الدولة في أفغانستان: الدروس المستفادة ٢٠١٠-٢٠١٤، واشنطن العاصمة: معهد الولايات المتحدة للسلام، ص. ٦٩-٨٠؛ براون، ف. ز. (٢٠١٢)، الطفرة الأمريكية والحكم المحلي الأفغاني: دروس للمرحلة الانتقالية، تقرير خاص، واشنطن العاصمة: معهد الولايات المتحدة للسلام، <https://www.usip.org/publications>  
sand-afghan-local-governance: براون، ف. ز. (٢٠٢١)، "مساعدة الحكم المحلي الأفغاني: ما الخطأ الذي وقع؟"، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي مقالة، ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢١، <https://www.carnegieendowment.org/2021/11/08/aiding-afghan-local-governance-what-went-wrong-pub-85719>  
١٦٤ يمكن أن تتبع برامج المانحين الوصفات القياسية وتفشل في مراعاة السياق المحلي، حتى عندما يحذر الأشخاص على أرض الواقع من أن النهج سيكون غير فعال. انظر على سبيل المثال، كامبل، إس بي (٢٠١٨)، [بالإنجليزية]، "الحوكمة العالمية والسلام المحلي: المساءلة والأداء في بناء السلام الدولي"، كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج.  
١٦٥ وجد تقرير للمفتش العام الخاص بإعادة إعمار أفغانستان (SIGAR) أنه "في أوضاع معقدة لا يمكن التنبؤ بها مثل أفغانستان، حيث يكون تبدل الموظفين سريعاً، يتوجب على الوكالات المتعددة تنسيق البرامج بصورة متزامنة، فالقيود الأمنية والقيود المفروضة على إمكانية الوصول تجعل من الصعب فهم تحديات البرنامج وتأثيره. كما أنّ ما لا يحصى عدده من المتغيرات تتنافس للتأثير على النتائج." انظر أيضاً الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (٢٠٢٠)، [بالإنجليزية]، دليل ممارسي سيادة القانون، واشنطن العاصمة: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ص. ٧، <https://2017-2020.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-Rule-of-Law-Practitioners-Guide-July-2020.pdf>  
يجب أن يكون النظام قادراً على استيعاب سياسات وإجراءات جديدة مؤسسية؛ وبدون تغييرات منهجية لدعم تلك السياسات والإجراءات من قبل المؤسسة، فإن هذه التغييرات ستخلق فوضى داخل النظام.  
١٦٦ أغاتور، م. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، "العراق: نظرة عامة على الفساد ومكافحة الفساد"، إجابة خبير تعميم الوصول إلى الخدمات، ٣٧٤، منظمة الشفافية الدولية، [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/374\\_Iraq\\_overview\\_of\\_corruption\\_and\\_anticorruption.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/374_Iraq_overview_of_corruption_and_anticorruption.pdf)  
١٦٧ بخصوص الميل إلى السعي لتنفيذ التدابير الفئّية وأو الفشل في اتخاذ الخيارات السياسية اللازمة لنجاح إصلاح قطاع الأمن، انظر إيكارد، س. (٢٠١٦)، [بالإنجليزية]، "التحديات والدروس المستفادة في دعم إصلاح قطاع الأمن"، برلين: فريدرش إيبرت ستيفنونغ، [https://www.gppi.net/media/Eckhard\\_2016\\_Challenges\\_and\\_Lessons\\_of\\_SSR.pdf](https://www.gppi.net/media/Eckhard_2016_Challenges_and_Lessons_of_SSR.pdf)؛ باوتشر، أ. وإنغلاند، م. (٢٠٠٩)، [بالإنجليزية]، "إصلاح قطاع الأمن: مراجعة الأدبيات المواضيعية حول أفضل الممارسات والدروس المستفادة"، واشنطن العاصمة: مركز هنري ل. ستيمسون، [https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2009/09/SSR\\_practicenotes\\_complete\\_set\\_dec09\\_1\\_1.pdf](https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2009/09/SSR_practicenotes_complete_set_dec09_1_1.pdf)  
وليس الوسائل التكتيكية: طرق أفضل لبناء قدرات الشركاء، وور روم War Room ٢٥ تموز/يوليو ٢٠١٧، <https://warroom.armywarcollege.edu/articles/strategic-ends-not-tactical-2017-07-25>  
means-better-ways-build-partner-capacity: كاروفز، ت. ودي غرامونت، د. (٢٠١٢)، [بالإنجليزية]، "المساعدات الإنمائية تواجه السياسة: الثورة الوشيكية"، واشنطن العاصمة: مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، ص ٢٦-٢٩.  
١٦٨ جاكسون، ب. (٢٠١١)، [بالإنجليزية]، "إصلاح قطاع الأمن وبناء الدولة"، مجلة العالم الثالث الفصلية، ١٠٢٢، (١)، الصفحات ١٨٠٣-١٨٠٢، <https://www.jstor.org/stable/41341200>

وكما يوضح هيكل المساءلة متعددة المستويات الذي يتضمنه القسم التالي، فإن الإصلاح في هذه المجالات هو بالضرورة سياسي ومصمم لملاءمة الوضع في العراق تحديداً. وقد يرى المانحون في بناء القدرات الفنية للبيروقراطية ممارسةً محايدة وغير سياسية، لكن النخبة العراقية يمكن أن تنظر إلى هذه الممارسة كتهديد مباشر لسلطتها وحرية عملها.<sup>١٦٩</sup>

## لا يمكن لأي مسعى إصلاح فني الطابع، بغض النظر عن مدى سخاء تمويله أو جودة تصميمه أو طول أجله أن يصمد أمام مقاومة النخبة.

تظهر المشكلة نفسها في برامج مكافحة الفساد والمساءلة، التي غالباً ما تنتهج مقاربةً غير سياسية عمداً، وبالتالي -ومن المفارقة أيضاً- غالباً ما تتغاضى عن مشكلة الفساد. بمعنى آخر، غالباً ما تكون أهداف مثل هذه المبادرات هي تلبية المتطلبات على المستوى الفني دون تعكير صفو الحسابات السياسية. وقد وجدت مراجعة أجرتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لبرامج مكافحة الفساد في العراق في الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٣ أن "غالبية النقاشات لم تبحث مسألة الفساد على الإطلاق أو قصرت متطلباتها على مناقشة موجزة للفساد خشية أن يؤثر ذلك على أنشطة المشاريع".<sup>١٧٠</sup> ومع أن الهدف الرئيسي لبرامج الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في هذه الحالة هو الحد من الفساد، فقد جرى تهميش عناصر مكافحة الفساد من تلك البرامج.

وفي مثال آخر، أدارت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مشروع تنمية القدرات الوطنية (تطوير) بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١. كان الهدف من هذا المشروع "مساعدة الحكومة على تعزيز القدرة الإدارية لمؤسسات السلطة التنفيذية، وزيادة الشفافية، وتحسين التواصل، والحد من الفساد في القطاع العام". وبلغت ميزانية المشروع ٣٣٩,٥ مليون دولار أمريكي. ومع ذلك، بحلول نهاية المشروع، ظلت البيروقراطية العراقية ضعيفة وما يزال العديد من المحللين والمؤسسات مثل منظمة الشفافية الدولية يرونها عرضةً لاستيلاء النخبة عليها.<sup>١٧١</sup> وخلصت مذكرة داخلية إلى أنه: "في حين أجرى مشروع "تطوير" قياساً لنتائج أنشطته لمكافحة الفساد من خلال عدد الموظفين المدربين وعدد الأنظمة أو الإجراءات الإدارية المنفذة، إلا أنه لم يقس تأثير هذه المخرجات على الفساد".<sup>١٧٢</sup>

تتبع هذه المفارقة، أي وجود برامج مكافحة فساد تتحاى معالجة الفساد فعلياً، من حاجة المانحين إلى إثبات النجاح وبرهنة صحة نظرية التغيير الخاصة بهم، ولكن في إطار زمني قصير وبأقل قدر من المخاطر. وعلى هذا النحو فإن النجاح في العملية الفنية أسهل بكثير من تحقيق التقدم الحقيقي في الحد من الفساد، الذي من المؤكد أنه سيستغرق وقتاً أطول بكثير لتحقيقه وسيحتاج مساراً محفوظاً بمخاطر أكثر.

## نهج ترابطي: ما الذي يجعل تحقيق الترابط لا يقل أهمية عن بناء القدرات لآليات المساءلة

بيّنت هذه الورقة حالة اختلال التوازن الحاصلة في العلاقات بين الدولة والمجتمع في العراق، ما يؤدي إلى عدم قدرة الجهاز البيروقراطي على النهوض بمهمته في الضبط المؤسسي المستقل لعمل النخبة، وما يؤدي كذلك إلى عدم قدرة الشارع على ضبط أفراد النخبة أو إلزام البيروقراطية بأداء واجبها. لقد تمكنت النخبة الحاكمة إلى حد كبير من تجاوز الضوابط والتوازنات الرسمية، والاستيلاء على الوظائف القسرية للبيروقراطية. وفي هذا السياق، فإن جهود الإصلاح التي تسعى إلى بناء قدرات البيروقراطية دون إزالة التشوهات التي تسبب بها استيلاء النخبة على الدولة، تجازف بالفشل في أحسن الأحوال. وفي أسوأ الأحوال، فإنها تجازف بتقوية شوكة نفس القوى المنتهكة التي تهدف إلى تقييدها.

ومن المهم توخي الوضوح بشأن هذا الطرح النقدي الذي أقدمه؛ فليست المسألة أن تدابير الرقابة المؤسسية -مثل مكاتب المفتشين العموميين أو قوانين المساءلة المالية أو مستشاري بناء القدرات داخل المؤسسات الحكومية- هي استثمارات سيئة في حد ذاتها. بل مما لا شك فيه أن هذه الآليات جزء مهم من بناء مؤسسات عاملة وخاضعة للمساءلة وسريعة الاستجابة. وإذا ما كان لهذه الآليات أن

١٦٩ مقابلة بحثية مع جهة مانحة أجنبية، بغداد، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢١.

١٧٠ الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (٢٠١٤)، [بالإنجليزية]، تحليل برامج مكافحة الفساد التابعة للوكالة الأميركية للتنمية الدولية في جميع أنحاء العالم (٢٠١٣-٢٠٠٧)، واشنطن العاصمة: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، pdf، 2007-2013WorldwideFinalReport2007-2013.pdf، AnalysisUSAIDAnticorruptionProgrammingWorldwideFinalReport2007-2013.pdf، <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/AnalysisUSAIDAnticorruptionProgrammingWorldwideFinalReport2007-2013.pdf>.

١٧١ في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١١، صنفت منظمة الشفافية الدولية العراق على أنه أسوأ بلد في الشرق الأوسط. منظمة الشفافية الدولية (٢٠١١)، [بالإنجليزية] "مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية ٢٠١١"، ملحق البيان الصحفي، [https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111201\\_TI-S\\_CPI2011\\_Table\\_EN.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111201_TI-S_CPI2011_Table_EN.pdf).

١٧٢ الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (٢٠١١)، [بالإنجليزية] التقييم النهائي لبرنامج تطوير القدرات الوطنية، واشنطن العاصمة: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDAGR430.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDAGR430.pdf).

تُطبَّق في سياق توازنِ قوىٍ صحيٍّ بين الدولة والمجتمع، فقد تُعزِّزُ المساءلة وتُبقي الجهات الفاعلة القوية تحت السيطرة. ولكن هذه الآليات، في ظل الوضع الحالي في العراق، إمَّا ستتعرَّضُ للتعطيل المفاجئ أو للتقويض ببساطة.

وفي سياق السياسات، لا يمكن أن تكون الاستجابة هي الاستمرار في التعزيز المؤسسي غير المجدي والحياد الزائف لعمليات بناء القدرات. بدلاً من ذلك، يجب أولاً تأطير السياسات حول مبدأ تحرير الوظائف البيروقراطية من شرك النخبة وتقييد نفوذها. ويجب أن تستند أي استراتيجية إلى مساعدة المجتمع المدني، وتلك المكونات المحايدة نسبياً والفعالة المتبقية من البيروقراطية، في حماية ما لديها من صلاحيات وتعزيزها.

## شبكات الإصلاحيين

وُثِّقت هذه الدراسة الأساليب التي قُوِّضت بها مجموعات النخبة موازين القوى وخربت المؤسسات العراقية من خلال استراتيجية ترابطية للتأثير والإكراه. لذا، ينبغي أن يأتي الرد من خلال محاولة تحديد شبكات الإصلاحيين وتقوية شوكتها. إذ تُبَيِّن الأبحاث استمرار وجود أفراد في العراق لا يزالون قادرين على التأثير في سلوك النخبة - وأن هؤلاء الأفراد غالباً ما يكونون قادرين على التدخل لحماية زملائهم الإصلاحيين أو مصالح المجتمع المدني المهمة، أو للحد من الضرر. إلا أن معظم هؤلاء الأفراد معزولون ومشتتون ومعزَّضون للخطر، وبالتالي فإن تأثيرهم محدود بشكل عام.

إن تركيز النخبة على إدارة الرأي العام وتشكيله، بحسب ما هو موثَّق أعلاه، من خلال السيطرة على الكثير من وسائل الإعلام ومراكز الفكر وقادة الرأي والخطاب العام، هو أيضاً اعتراف ضمني بهشاشتها أمام الرأي العام. وهذا يدلُّ على أنه ما يزال في وسع شبكات الإصلاحيين اكتساب الزخم من خلال التعامل مع الشخصيات المؤثرة في وسائل الإعلام والمجتمع المدني لنشر رسائل الإصلاح وإعلاء صوتها. وقد يساعد ذلك أيضاً في تمكين الجهود الداخلية للمسؤولين الإصلاحيين الذين يعملون داخل بيروقراطية الدولة. وعلاوةً على ذلك، لئن كانت الدراسة الاستقصائية التي أجريت في إطار إعداد البحث لهذه الورقة أشارت إلى تدني ثقة الشارع في قدرة المجتمع المدني على مكافحة الفساد، فإن هذا التصوُّر يقتصر إلى حدٍّ ما على الصعوبات التي يواجهها الإصلاحيون حالياً، إلا أن نهجاً ترابطياً لحشد جهود الإصلاح، إذا ما كُلِّل بالنجاح، قد يُفلح في تغيير هذه التصورات.

ويقدِّم مثلاً إطلاق سراح حيدر الزيدي بعد إدانته بالتغريد ضد قائد الحشد الشعبي الراحل أبو مهدي المهندس بصيص أملٍ يدلُّ على ما قد ينطوي عليه مثل هذا النهج الترابطي من إمكانات واعدة. ففي نهاية المطاف، سحب رئيس الحشد الشعبي فالح الفياض القضية بسبب جهود تعبئة النواب والصحافيين والمجتمع المدني والمحامين والمختصين القانونيين وكبار موظفي الخدمة المدنية الذين تكاتفوا وعملوا على استراتيجية متسقة طالبت بالإفراج عن الزيدي في قضية رأوا أنها لم تكن مُنصِّفة.<sup>١٣٠</sup> وقد أثبت ذلك أن الضغط العام ما يزال مهماً ودلُّ على النجاح في حشده. إن الربط بين الإصلاحيين في أوساط الجمهور وفي بيروقراطية الدولة - وربما في نهاية المطاف - في أوساط بعض أفراد النخبة بطريقة أكثر تضامراً واستراتيجية قد ينطوي على إمكانية توسيع نطاق الشبكات التي تضافرت لتحرير الزيدي.

## بناء شبكات الإصلاحيين

ثمَّة حاجة إلى اختبارٍ متأنٍ لإعادة تأطير المساعي الرامية إلى تدعيم المساءلة في العراق، وذلك بتكميل عمليات بناء القدرات الفنية بنهجٍ ترابطيٍّ يستند إلى تمكين الإصلاحيين النشطين في بيروقراطية الدولة وفي المجتمع. وفي هذا الصدد، يمكن تصميم مرحلة تجريبية أولية لتطوير فكرة بناء شبكةٍ تُركِّز على المساءلة. سيستفيد هذا النهج من الدروس المستخلصة من أبحاث تشاتام هاوس السابقة من خلال بناء روابط بين الإصلاحيين المعزولين في أوساط الخدمة المدنية والقضاء ووسائل الإعلام والمجتمع المدني، مع إدراك العوامل والمخاطر المبيِّنة أدناه:

— أولاً، ينبغي اختبار قطاع أو موضوع معيَّن للمرحلة التجريبية. يمكن أن يكون هذا القطاع أحد القطاعات التي يتسبب فيها الفساد بأضرار يومية للعراقيين، مثل قطاع الرعاية الصحية أو الكهرباء أو المياه. وإذا وقع الاختيار على موضوع محدد، فينبغي أن يكون موضوعاً يطالب فيه العراقيون في جميع أنحاء البلاد بتحسين الحوكمة، مثل الحاجة إلى قانون للحصول على المعلومات أو لمراقبة الميزانية.

١٣٠ السومرية (٢٠٢٢)، "هيئة الحشد الشعبي تتنازل عن الدعوى المقامة ضد "حيدر الزيدي ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٩، <https://shorturl.at/cntzG>

- ويمكن للباحثين تحديد الجهات الفاعلة الرئيسية في القطاع أو للموضوع المختار. وقد تشمل هذه الجهات الفاعلة الرئيسية: المسؤولين المعنيين؛ وكبار الأعضاء الإصلاحيين في الجهاز القضائي والخدمة المدنية والهياكل الأمنية في العراق؛ والشخصيات المؤثرة في وسائل الإعلام والمجتمع المدني.
- يمكن لمنظمة عراقية محلية أن تنهض بعملية التيسير وربط هؤلاء الأفراد في مجموعة العمل وتقديم الدعم لصياغة استراتيجية محددة للإصلاح يمكن لكل فرد متابعتها مع الطرف المعني. وبالإمكان تأسيس هذه المنظمة إما من الصفر أو ربما تكون منظمة محلية قائمة، وقد تكون منظمة تعمل حالياً دون أن تكون ملحوظة بشكل علني وتجتمع بصورة غير رسمية.
- وينبغي أن تحدد استراتيجية الإصلاح وتبين كيف يمكن لمختلف أعضاء مجموعة العمل التصرف بأساليب يُدعم بعضها بعضاً بشأن موضوع محدد مُختار، وذلك لتيسير إحراز التقدم وضمان الحماية السياسية للمعنيين (بالإضافة إلى السلامة الجسدية - انظر أدناه). ويمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، توفير "غطاء" قانوني أو سياسي رفيع المستوى للإصلاح، أو تسخير التغطية الإعلامية أو الرأي العام لتسليط الضوء على تكتيكات المقاومة أو الإفساد التي ينتهجها أفراد النخبة.
- من المرجح أن تعتمد طبيعة المشاركة على مواقع أعضاء مجموعة العمل في البيروقراطية الحكومية أو في المجتمع: إذ يمكن للأعضاء من المجتمع المدني استخدام وسائل الإعلام وتعبئة الجمهور؛ ويمكن لموظفي الخدمة المدنية العمل داخل وزاراتهم وحكومتهم سعياً للإصلاح؛ ويمكن للممثلين من السلك القضائي تثقيف الأعضاء الآخرين في مجموعة العمل بشأن جوانب القانون المرتبطة بمكافحة الفساد وتحسين المساءلة.
- وإذا نجحت هذه الجهود وأسفرت عن تحسّن في تقديم الخدمات العامة أو اتخاذ تدابير أكثر فعالية لمكافحة الفساد، فيمكن أن يشكّل المشروع التجريبي عندئذ نواةً للمزيد من التوعية والدبلوماسية العامة وبناء الشبكات لتوسيع نطاق الإصلاح والاهتمام به.
- المسألة الجوهرية في مبادرة كهذه، هي السلامة، بالمعنى المادي، ومن حيث الدعم القانوني والسياسي. فعندما تبدأ النتائج بتهديد مصالح النخبة، ما الذي سيحمي أعضاء هذه الشبكة أو يضمن استدامة عملهم؟ يجب أن تكون خطة الحد من المخاطر المرتبطة بتعرية الفساد جزءاً من تصميم المبادرة، سواء في المرحلة التجريبية أو في حال تطبيقها على نطاق أوسع.
- في الجوهر، ستكون فكرة الاستراتيجية المذكورة أعلاه تحديد نقاط ارتكاز المجتمع المدني المبعثرة حالياً وكذلك مواضع المنعة المؤسسية الموجودة في العراق، وربطها ببعضها البعض وتعزيز التكامل في ما بينها للوقوف في وجه ممانعة النخبة للإصلاح ومن أجل إعادة ضبط هياكل المساءلة في العراق.

## دور الأطراف الفاعلة الخارجية

يلزم النظر بعناية في دور الجهات الفاعلة الخارجية في هذه العملية. سيكون من المهم السماح لشبكة دعم الإصلاح المقترحة بالنمو بصورة طبيعية متدرّجة في سياقها المحلي، بحيث يحدّد المشاركون فيها احتياجاتهم الخاصة والاستراتيجيات التي يرونها ملائمة لتعزيز المساءلة. والأمر متروك لهؤلاء الإصلاحيين العراقيين لتحديد أفضل السبل التي قد يساهم المانحون الخارجيون بدعمهم من خلالها. إذ يمكن أن تؤدي التدخلات غير المدروسة أو العلنية أو المدفوعة بنزعة السيطرة من قبل الجهات الفاعلة الخارجية إلى إساءة تصوير الإصلاحيين من قبل المعترضين بأنهم عملاء للقوى الخارجية، ما قد يقوّض تقبُّل الجمهور للشبكة الجديدة ودعمه لها.

في مجموعة تركيز أبحاثها تشاتام هاوس في العراق في عام ٢٠٢٣، ناقش المشاركون مزايا الدعم الدولي لمثل هذه الشبكة آخذين في الاعتبار تجارب ٢٠ عاماً من برامج التنمية الدولية.<sup>١٧٤</sup> في حين كانت هناك وجهات نظر من مختلف الأطراف - المؤيدة والمناهضة للدعم الدولي على حد سواء - فقد اتفقت المجموعة في نهاية المطاف على أن الاستراتيجيات الحالية غير مُجدية. وبدلاً من ذلك، خلص المشاركون إلى أن بعض استراتيجيات الدعم الخارجي الموجهة بعناية وحدها التي يمكن أن تُحسّن تطوير مثل هذه الشبكة وأنشطتها بمرور الوقت. يمكن أن يشمل ذلك قيام جهة فاعلة خارجية بتقديم الدعم المالي بتكثيف لمنظمة عراقية يمكنها بعد ذلك تسهيل التشبيك والمتابعة الاستراتيجية. أو المساعدة في العثور على الخبرات الدولية أو التجارب الناجحة في مجالات إصلاح مختارة من سياقات أخرى على مستوى العالم.

## نبذة عن الكاتب

ريناد منصور زميل أبحاث أول في برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تشاتام هاوس، ومدير مشروع مبادرة العراق في المعهد. و هو أيضاً زميل أبحاث أول في الجامعة الأميركية في العراق، السليمانية، وزميل باحث في مبادرة كامبريدج الأمنية في جامعة كامبريدج. كان ريناد في السابق محاضراً في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في لندن، حيث حاضّر في العلاقات الدولية في الشرق الأوسط. ومنذ عام ٢٠١٣، عمِلَ محاضراً في الدراسات الدولية ومشرفاً في كلية السياسة، وكذلك في جامعة كامبريدج. وشارك في تأليف كتاب **كان يا ما كان في العراق**، الذي نشرته مكتبة بي بي سي (BBC Books) ودار بنغوين للنشر لمواكبة السلسلة الوثائقية التي نالت استحساناً كبيراً.

## كلمة شكر

هذه الورقة البحثية مُهداةٌ إلى جميع أولئك الذين يقفون بشجاعة في وجه الفساد ويطالبون بمستقبل أفضل في العراق. كما أتوجه بشكر خاص لصديقي وزميلي حيدر الشاكري، الذي كانت مساهماته أساسية في هذا البحث. ولا يفوتني أن أشكر زيد العلي وتوبي دودج وصفوان الأمين والمراجعين المجهولين على ملاحظاتهم على المسودات السابقة، وريني زيليازكوف وجورجيا كوك من مبادرة العراق للدعم الإداري الذي قدّمته لإتمام هذه الورقة، والشكر موصول لجايك ستاتام على تحرير النص. تأتي هذه الورقة في إطار مبادرة العراق في تشاتام هاوس.

## مبادرة العراق في تشاتام هاوس

يعالج المشروع الأسباب الجذرية لتفكك الدولة العراقية ويتحدى الافتراضات السائدة في العواصم الغربية بشأن إحلال الاستقرار وتحقيق السلام. ويهدف المشروع إلى الوصول إلى نهج أكثر دقة في التعامل مع الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية المعقدة والمتراعبة في العراق.

وترتكز المبادرة على التحليل الأصلي والمشاركة الوثيقة مع شبكة من الباحثين والمؤسسات داخل العراق. وتُحدّد المبادرة محلياً الشخصيات السياسية والتجارية والعسكرية والمجتمعية الرئيسية في جميع أنحاء العراق. أمّا على المستوى الوطني، فهي تستكشف الصراع على الدولة.

يستخدم المشروع هذه الرؤى الميدانية لإرشاد السياسات الدولية إزاء العراق. ويعقد تشاتام هاوس أنشطة مبادرة العراق في مدن مختلفة في الشرق الأوسط وبريطانيا والولايات المتحدة وأوروبا.

جميع الحقوق محفوظة. ولا يجوز إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة، سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها، دون إذن كتابي مسبق من صاحب حقوق الطبع والنشر. يرجى توجيه جميع الاستفسارات إلى الناشرين.

لا يُعبّر تشاتام هاوس عن آرائه الخاصة، وإنّ الأراء المعبّر عنها في هذا المنشور مسؤولية مؤلّفيها.

حقوق النشر © المعهد الملكي للشؤون الدولية، 2023

صورة الغلاف: طلبة من الجامعات والمدارس الثانوية يسبّرون باتجاه ساحة التحرير لدعم الاحتجاجات في بغداد في 16 شباط/فبراير 2020.

حقوق الصورة: حقوق النشر © مرتضى السوداني/وكالة الأناضول/غيتي إيمجز.

الرقم الدولي المعياري 1 978 1 78413 591 1

المُعَرِّف الرقمي 10.55317/9781784135911

لاقتباس هذه الورقة: منصور، ر. (2023). معالجة مسألة عدم خضوع الدولة في العراق للمساءلة: نهجٌ ترابطيٌ لحشد الإصلاحات. المعهد الملكي للشؤون الدولية، <https://doi.org/10.55317/9781784135911>.

طُبِعَ هذا المنشور على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات (FSC).

التصميم: designbysoapbox.com

# تفكير مستقل منذ عام ١٩٢٠



المعهد الملكي للشؤون الدولية  
تشاتام هاوس

01 سينت جيمس سكوير، لندن SW1Y 4LE  
هاتف: 20 7959 5700 ( 0 ) + 44

للتواصل: [contact@chathamhouse.org](mailto:contact@chathamhouse.org) | [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org)

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: 208223