

معالجة مخاوف المواطنين بسياسة شاملة توصيات العراق | ٢٠١٧

مكافحة الفساد من خلال
المساءلة والعمل المدني





المعهد الديمقراطي الوطني هو منظمة غير ربحية، غير منحازة، وغير حكومية تُلبي تطلعات الأفراد في مختلف أنحاء العالم، الطامحين إلى العيش في مجتمعات ديمقراطية تعترف بحقوق الإنسان الأساسية وتعمل على نشرها.

منذ إنشاء المعهد الديمقراطي الوطني في العام ١٩٨٣ وهو يعمل، بالتعاون مع شركائه المحليين، على دعم المؤسسات والممارسات الديمقراطية وتوطيدها. أما سبيله إلى ذلك، فمن خلال تمكين الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية والبرلمانات، وصون نزاهة الانتخابات، والتشجيع على مشاركة المواطنين، وإشاعة ثقافة الانفتاح والمساءلة ضمن مؤسسات الحكم.

يجمع المعهد الديمقراطي الوطني، بجهودٍ من أصحاب الاختصاص والمتمرسين في العمل السياسي في أكثر من ١٠٠ بلد، ومنهم الموظفون والمتطوعون على السواء، الأفراد والمجموعات من أجل تبادل الأفكار والمعارف والتجارب والخبرات. فيساعد شركاءه على التعرّف، بشكلٍ مسهب، إلى أفضل الممارسات في مجال التنمية الديمقراطية الدولية وتعديلها بما يتلاءم مع احتياجات بلادهم. من جهتها، تعزّز المقاربة المتعددة الجنسيات التي ينتهجها المعهد رسالته القائلة بأنّ الأنظمة الديمقراطية كلها تتشارك بعض المبادئ الجوهرية نفسها في ظلّ غياب نموذج ديمقراطي موحد.

يتّبع المعهد، في عمله، المبادئ المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما يدعو أيضاً إلى تطوير أفضلية التواصل المؤسساتية بين المواطنين والمؤسسات السياسية والمسؤولين المنتخبين، ويعزّز قدرتهم على تحسين نوعية حياة المواطنين جميعاً.

بدأ المعهد الديمقراطي الوطني يعمل مع سياسيين عراقيين منفتحين لفكرة الإصلاحات في العام ١٩٩٩، وافتتح مكتباً له في البلاد بشكلٍ رسمي عام ٢٠٠٣. تهدف برامج المعهد في العراق إلى تعزيز القدرة التشريعية المحترفة للمؤسسات السياسية المعنية بالسياسات، وتحسين خطابها السياسي في مجال السياسات، وتعزيز مستوى المراقبة والمساءلة والشفافية على نحوٍ جدير بالثقة. للمزيد من المعلومات عن المعهد الديمقراطي الوطني، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني التالي: www.ndi.org



مقدّمة

يتضمّن هذا التقرير توصيات متعلّقة بالسياسات، أعدّها أعضاء في مجموعات عمل متعدّدة الأحزاب معنيّة بالسياسات، شملت نساءً، وشباباً، وممثّلين عن الأقليات من ١١ حزباً سياسياً وخمسة منظمات مجتمعي مدني في العراق. في هذا الإطار، قامت هذه الجهات السياسية الشبابية، القادمة من مختلف الانتماءات السياسية في العراق، بمضافرة جهودها من أجل وضع حلول السياسات التي تعالج هموماً ملحة تعاني منها المجتمعات المحلية المهمّشة في البلاد، إلا أنّها غالباً ما لا تلقى أذاناً صاغية.

تمّ تصميم توصيات السياسات من خلال عملية استراتيجية شملت تطوير السياسات وإجراء الاستشارات مع شريحة أساسية من الناخبين والخبراء الرائيدين. فتولى أعضاء في مجموعات عمل، منذ أكتوبر ٢٠١٦، إجراء استشارات مع حوالي ٢٢٥٠ شخصاً من أصحاب المصلحة، والمواطنين، وخبراء السياسات في ١٣ محافظة، يمثّلون تسعة فئات (الآشوريين، المسيحيين، الكلدانيين، الكورد، الشيعة، السنة، السريان، التركمان، واليزيديون) حول الهموم الملحة التي تشغلهم وحلول السياسات القابلة للتطبيق. من خلال هذه العملية، حدّد مجموعة العمل ستّ توصيات متعلّقة بالسياسات بشأن أبرز المسائل التي تهتمّ المواطنين، وهي:

١. تحديث قطاع الزراعة
٢. معالجة مشكلة التسرّب المدرسي بين النساء الشباب
٣. تحسين المناهج التعليمية في الصفوف الابتدائية
٤. مكافحة التطرف
٥. مكافحة الفساد من خلال المساءلة والعمل المدني
٦. تعزيز فرص العمل للخريجين الجامعيين

صيغت هذه التوصيات لتزويد صنّاع السياسات، والأحزاب السياسية، والممثّلين المنتخّبين على المستويين الوطني والمحلي بنظرة متعمّقة إلى احتياجات جميع العراقيين وأولوياتهم. فضلاً عن ذلك، يمكن للتحليل والسياسات الموصى بها في هذا التقرير أن تدعم أيضاً جهود المسؤولين الحزبيين والمسؤولين عن اختيار قوائم المرشّحين وصياغة البرامج الانتخابية، بالإضافة إلى العاملين في أقسام السياسات والبحث في الأحزاب السياسية.

مع استعداد الأحزاب والمرشّحين للتخطيط للانتخابات القادمة، يستعدّ أعضاء مجموعة العمل بدورهم للعمل مع صانعي القرار في الأحزاب السياسية والمرشّحين، من أجل دمج هذه التوصيات في البرامج الانتخابية والتشريعات ما بعد الانتخابات. ومن المتوقّع أن تكون هذه التوصيات أداة فعّالة ومورداً ثميناً بالنسبة للمرشّحين الانتخابيين والمسؤولين المنتخّبين - خاصّة من يترشّح منهم للمرّة الأولى، ومن فاز حديثاً في الانتخابات - لا سيّما وأنّها ستساعد في تطوير الحملات والسياسات الموجهة نحو الحلول والمرتكزة على المواطن، ومنحها الأولوية.

ستستمرّ مجموعة عمل السياسات بتسليط الضّوء على هذه المسائل التي تهتمّ المواطنين، ووضعا إياها على سلم أولويات المناقشات حول السياسات، والنقاشات السياسية والانتخابية الهادفة إلى التأثير على الخطط التشريعية لمجلس النواب ومجالس المحافظات.





لمحة عن مجموعة عمل السياسات

بين أكتوبر ٢٠١٦ ومارس ٢٠١٧، اجتمع ٥٥ ناشطاً شاباً من مختلف الانتماءات السياسية في سلسلة من التدريبات المكثفة حول إعداد السياسات، من أجل تحديد المسائل المثيرة للقلق بالنسبة للجماعات التي لطالما كانت غير ممثلة بما فيه الكفاية، مثل الشباب، والنساء، والأقليات، والنازحين داخلياً. ومن خلال تمارين لتحقيق توافق في الآراء، اختار أعضاء مجموعة العمل ست مسائل ذات أولوية، ثم شكّلوا عدّة مجموعات فرعية لتحليل الأسباب والآثار المرتبطة بكلّ منها. بعد التدريب الأولي، عاد أعضاء مجموعة العمل إلى مناطقهم، لجمع الملاحظات والتعليقات من أبرز أصحاب المصلحة والمواطنين المتأثرين بهذه القضايا، أولاً في صياغة التوصيات بناءً على أسس متينة. وبهدف وضع اللامسات النهائية على هذه التوصيات، تعاونت كلّ مجموعة فرعية مع خبراء في موضوع معيّن، لمساعدة الأعضاء في جمع الملاحظات التي أدلى بها المواطنون، وإعداد توصيات محدّدة تستهدف مختلف المؤسسات الحكومية المسؤولة عن معالجة هذه المسائل.

تثبت العملية الاستراتيجية التي اتبعتها مجموعة العمل عند تصميم هذه التوصيات أهمية تطبيق خطوات حديثة في مجال صياغة السياسات، بحيث تكون العملية برمتها دامجة وملبية لاحتياجات المواطنين. فضلاً عن ذلك، يشكّل هذا الأمر نموذجاً يتخذى به عند توعية المواطنين وصياغة السياسات عن طريق تحقيق توافق في الآراء، والابتعاد عن الخطاب الطائفي الذي لطالما صبغ المشهد السياسي العراقي.

أعضاء مجموعة عمل السياسات

يمثّل أعضاء مجموعة عمل السياسات مختلف المكونات السياسية والدينية والإثنية في البلاد، كالشيعة والسنة، والكورد، والمسيحيين، والتركمان، واليزيديين. وحرصاً على تمثيل الاحتياجات المحدّدة للجماعات المختلفة في مراحل هذه العملية، أميل هؤلاء الأشخاص من مختلف المناطق، كبغداد، دهوك، الديوانية، ديالى، أربيل، كركوك، ميسان، السليمانية وواسط.

السيدة غصون مخير	السيد عمر حسين	السيد ريباز عباس
السيد سعد بابير مراد	السيد عباس هياس عباس	السيد خلف أديب
السيدة شانا محمد رشيد	السيد عارف حسين	السيدة تقوى أحمد
السيد حسن سعد	السيدة ابتهاج عبد الحسين	السيدة دلباك أحمد عبد الله
السيد أوزهان صباح	السيد بدرخان عبد الله اسماعيل	السيد بريار برزان عبد الله
السيدة هازا صلاح	السيد ياسين ضياء جليل	السيد محمد مرتضى عبود
السيد شاكبو شيرزاد	السيدة غفران عباس جاسم	السيدة تارا علي
السيد رحيم السوداني	السيدة فاطمة علي جودة	السيد زيد علي
السيد زياد طارق	السيد أحمد كاظم	السيد سرمد آياد
السيد علي عبد الزهرة طعمة	السيد حسنين فؤاد كاظم	السيد كاميران عزيز
السيد شاروكين يعقوب	السيدة فاطمة قاسم	السيدة روبينا أوميليك عزيز
السيدة سوزان يوحنا	السيدة رنا حسن قاسم	السيدة ليلي سيدو بيسو
السيدة مارلين يوسف	السيد صفاء مهدي صالح	السيدة سمر فاضل
السيدة انتصار ضمير	السيدة نور ماجد	السيد عمار غانم
السيدة خلات جميل محمد	السيدة شمائل سحاب مطر	السيد منتظر حمزة
السيدة هاجر العمري	السيد صالح محمّد ميرزا	السيد أوميد خضر حميد
	السيدة ليلي محمّد	السيدة زينب حاتم





منظمات المجتمع المدني الممثلة

الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر
سلام الشباب
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
نخبة النخبة
يزدا (Yazda)

الأحزاب السياسية الممثلة

الاتحاد الإسلامي الكردستاني
الاتحاد الوطني الكردستاني
تجمع وطن
الجبهة التركمانية العراقية
الحركة الديمقراطية الاشتورية
الحزب الديمقراطي الكردستاني
حزب الدعوة الإسلامية
حركة التغيير (كوران)
متحدون
المجلس الأعلى الإسلامي العراقي
الوقاف الوطني العراقي

ضمن إطار العملية الرامية إلى صياغة توصيات واقعية وقابلة للتطبيق، تعاون أعضاء مجموعة العمل مع خبراء في مواضيع محددة، فزود هؤلاء الخبراء والفاعلون المحليون الأعضاء بصورة عملية وتحليل معمق للأسباب الرئيسية للمسائل التي تمّ تحديدها، كما وقروا المشورة بشأن توصيات السياسات بحيث تكون محددة، وهادفة، وتوفر حلولاً على المدى القصير والطويل.

يودّ أعضاء مجموعة عمل السياسات أن يتقدّموا بالشكر إلى الخبراء التالي ذكرهم على كل ما قدّموه من مشورة ودعم في مختلف مراحل العملية:

الخبراء

د. حازم بدري العبيدي، مدير المشاريع في المركز الديمقراطي للتوعية والحكم الرشيد؛ أستاذ في معهد المعلمين للدراسات العليا
السيد صادق جعفر، نائب نقيب المهندسين الزراعيين، المدير التنفيذي للجنة العليا للنهوض بواقع المرأة الريفية في مجلس الوزراء
السيد علاء الربيعي، مدير ناحية الفرات، رئيس لجنة محو الأمية في ناحية الفرات
د. مزهر جاسم الساعدي، رئيس مؤسسة مدارك للبحوث والدراسات
السيد عباس الشريفي، نائب رئيس المركز المدني للدراسات والإصلاح القانوني
السيد حميد طارش، خبير قانوني في الحكم الرشيد



مكافحة الفساد من خلال المساءلة والعمل المدني

المؤلفون: السيد سرمد أباد، السيد رحيم السوداني، السيد زيد علي، السيد عمر حسين، السيد عارف حسين، السيد زياد طارق، السيد خلف أديب، السيد ريباز عباس، السيد مرتضى غازي عبود، السيدة ابتهاج عبد الحسين.

يستشري الفساد في مختلف مستويات الحكومة العراقية، ويحدّ من قدرة الدولة على تأمين الخدمات التي يطالب بها المواطنون، كما يضرّ بمصداقية السياسيين، ويتيح فرصاً للجهات العنيفة المحتملة (مثل داعش) لتكسب تأييداً من المواطنين. وفقاً لاستطلاع الرأي العام الذي نظمه المعهد الديمقراطي الوطني، غالباً ما يصنّف المواطنون مشكلة الفساد على سلب أولوياتهم، مع الإشارة إلى أنّ منظمة الشفافية الدولية قد صنّفت العراق في المرتبة ١٦٦ من أصل ١٧٦ بلداً وفقاً لمؤشر مدركات الفساد (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٦). فيطلب من المواطنين دفع الرشاوى للحصول على وظيفة، أو لتخليص معاملاتهم، كما إنّ الأموال غالباً ما تُختلس من الحسابات العامة. في الواقع، يزعم بعض المسؤولين أنّ حوالي ٣٥٠ مليار دولار قد حُذفت من السجلات الرسمية منذ الغزو الأميركي عام ٢٠٠٣ بسبب الطريقة المنهجية والمؤسسية المعتمدة في موضوع الرشاوى (واشنطن بوست، ٢٠١٥).

حاول رئيس الوزراء حيدر العبادي أن يوقف هذا النزيف مطلقاً وهداً بإجراء إصلاحات عندما اعتلى منصبه، لكنّ الفساد بقي مستشرياً ضمن الحكومة والمجتمع. فأنشئت هيئة النزاهة عام ٢٠٠٤، وهي هيئة مستقلة ضمن الحكومة العراقية تركز على استئصال الفساد، وأدرجت ضمن الدستور العراقي عام ٢٠٠٥. لكن وفقاً للمقابلات مع الخبراء والمواطنين التي أجرتها مجموعة عمل السياسات، تبين أنّ هذه المؤسسة غير شفافة وتعاني عيوباً جوهرية كثيرة؛ فالوزراء يعيّنون المفتشين بأنفسهم ويمكنهم فصلهم في أي وقت، مما يجعلهم بالتالي غير متحمسين لمتابعة التحقيقات التي تستهدف كبار المسؤولين. فضلاً عن ذلك، يصطدم عمل الهيئة بانعدام التنسيق بين المفتشين، وعدد كبير من العقوبات الإدارية. وفوق ذلك كله، عرقلت بعض القوى السياسية إصلاح هيئة النزاهة، كما أنّ عدّة قادة تقدّميين تعرّضوا لتهديدات متكررة من قبل مسؤولين حكوميين وأجبروا على التنحي أو الاستقالة (مجموعة الأزمات الدولية، ٢٠١١).

استقال الرئيس الحالي لهيئة النزاهة، حسن الياسري، في العام ٢٠١٦ بعد عام فقط على توليه منصبه. لكنّ رئيس الوزراء العبادي رفض الاستقالة، وعليه ما زال الياسري يترأس الهيئة المذكورة. وكانت خيبة الياسري تعود إلى علة أخرى تنبؤ بها هيكلية الهيئة؛ فهي تعتمد على سلطة قضائية ميسّسة بدرجة كبيرة تقرّر مصير القضايا التي يتمّ التحقيق فيها. ففي العام ٢٠١٦، لم تتخذ المحاكم قراراً بالملاحقة القضائية إلا في ١٥٪ من قضايا الفساد الاثني عشرة ألباً التي أحالتها إليها هيئة النزاهة. (رويترز، ٢٠١٧).

يمكن للمواطنين أن يسجّلوا شكاويهم المتعلقة بالفساد عبر الاتصال بخط ساخن، أو إرسال بريد إلكتروني، أو وضع رسائل في صناديق يذكر فيها الحادثة بعينها أو يبلّغون عن مسؤول. لكن لا يجري التحقيق إلا في قلة من الشكاوى، ولا يلاحق قضائياً إلا القليل من هذه القلة. فضلاً عن ذلك، من المواطنين من يجهل وجود هذه الآليات، ومنهم من يخشى انتقام المسؤولين وأسرهم. وليس هذا الخوف قائماً على أسس واهية أو غير مبررة – فقد ذكر عدّة مواطنين قابلتهم مجموعة عمل السياسات أنّهم تلقوا تهديدات أو تعرّضوا للتخويف إلى أن سحبوا شكاويهم أو غيروا روايتهم للأحداث أمام المحقق. في هذا الإطار، خلص أعضاء المجموعة، استناداً إلى أبحاثهم، إلى ضرورة إجراء بعض التغييرات البسيطة (تغيير الخط الساخن)، إلى جانب إصلاحات تنظيمية أكبر ضمن هيئة النزاهة.

النتائج الأساسية

- تراجع كمية الأموال العامة يعني انخفاض عدد الخدمات
- الفساد في الجيش قد يكون خطراً عند مواجهته عدوياً عنيفاً (مثل داعش)
- انعدام الفعالية الإدارية
- تراجع في العدالة المؤسسية وسيادة القانون

الأسباب الرئيسية للفساد

- انعدام الشفافية في مختلف المستويات الحكومية
- نواقص وعيوب في المؤسسات الموكل إليها مكافحة الفساد
- سنوات من الفساد النظامي ساهمت في تأسيس الرشوة
- عدم حماية المواطنين الذين يبلّغون عن الفساد

¹¹ "Iraq." Corruption Perception Index. Transparency International. 2016. 15 May 2017.

¹² "Failing Oversight: Iraq's Unchecked Government." International Crisis Group, 26 September 2011.

¹³ Rasheed, Ahmed. "Iraq's Anti-Corruption Czar: the job so tough they won't let you quit." Reuters, 3 April 2017.

مساهمات أصحاب الشأن والمنهجية المعتمدة

في إطار إجراء الأبحاث عن الفساد في العراق وصياغة التوصيات المناسبة، التقى أعضاء مجموعة العمل بمجموعة متنوعة من الجهات السياسية وأصحاب الشأن، كخبراء في هذا المجال، وصانعي سياسات، ومواطنين. في مرحلة أولى من العملية، ويهدف إعداد قاعدة من المعارف حول الموضوع، التقى الأعضاء بمسؤولين يعملون على مكافحة الفساد في العراق، على غرار رئيس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء، وأعضاء آخرين في الحكومة الوطنية والمحلية، فضلاً عن رئيس هيئة النزاهة. كما حشدت المجموعة معلومات من أكاديميين ومسؤولين في الجامعات، وخبراء قانونيين، وقادة المجتمع المدني، وجهات دولية، وخبراء آخرين.

تواصل أعضاء مجموعة السياسات مع المواطنين من خلال لقاءات عامة، كما شاركوا مراراً في لقاءات حزبية أو قبلية لمناقشة مشكلة الفساد. جمعتهم الكثير من هذه اللقاءات بأفراد من الأقليات وعراقيين شباب. أثناء ذلك، كان أعضاء المجموعة يوزعون استبيانات لقياس أفكار المواطنين وأولوياتهم وآرائهم بشأن مجموعة متنوعة من السياسات. كما أجرى أعضاء المجموعة وفريق متطوع مقابلات وجهاً لوجه مع المواطنين في شوارع بغداد لمناقشة الفساد مع أكثر من 100 رجل وامرأة من خلفيات وطوائف وأعمار متنوعة. كما استخدمت المعلومات التي تم جمعها من خبراء وأعضاء في الحكومة، فضلاً عن آراء المواطنين، لصياغة توصيات السياسات التالية.

توصيات السياسات

التوصيات على المدى الطويل

1 ضمان استقلالية هيئة النزاهة عن النفوذ السياسي.

2 تشكيل محكمة إدارية لهيئة النزاهة حرصاً على وجود قضاة مستقلين ينظرون في قضايا الفساد.

3 تنظيم مؤتمرات عامة منتظمة لموظفي هيئة النزاهة، وممثلي الأحزاب السياسية، والمنظمات غير الحكومية بشأن دور الهيئة وتطورها.

المؤسسة الحكومية المسؤولة أو الهيئة المستقلة

- هيئة النزاهة العراقية
- مجلس النواب
- مجالس المحافظات
- الأحزاب السياسية
- الوزارات
- منظمات المجتمع المدني
- دائرة المنظمات غير الحكومية
- المنظمات الدولية

التوصيات على المدى القصير

1 تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في رصد حالات الفساد الكبيرة ومتابعتها.

2 تشكيل لجنة لتحليل الشكاوى، تضم قضاة مستقلين وخبراء في المجال.

3 تقصير رقم الخط الساخن المخصص للإبلاغ عن الفساد، وتحميل المتلقي كلفة المكالمات الهاتفية.

4 إتاحة تسجيل الشكاوى عبر وسائل التواصل الاجتماعي من خلال الحسابات الرسمية.

5 تنظيم الملتقيات والندوات وورش العمل لنشر التوعية بشأن عمل هيئة النزاهة.

