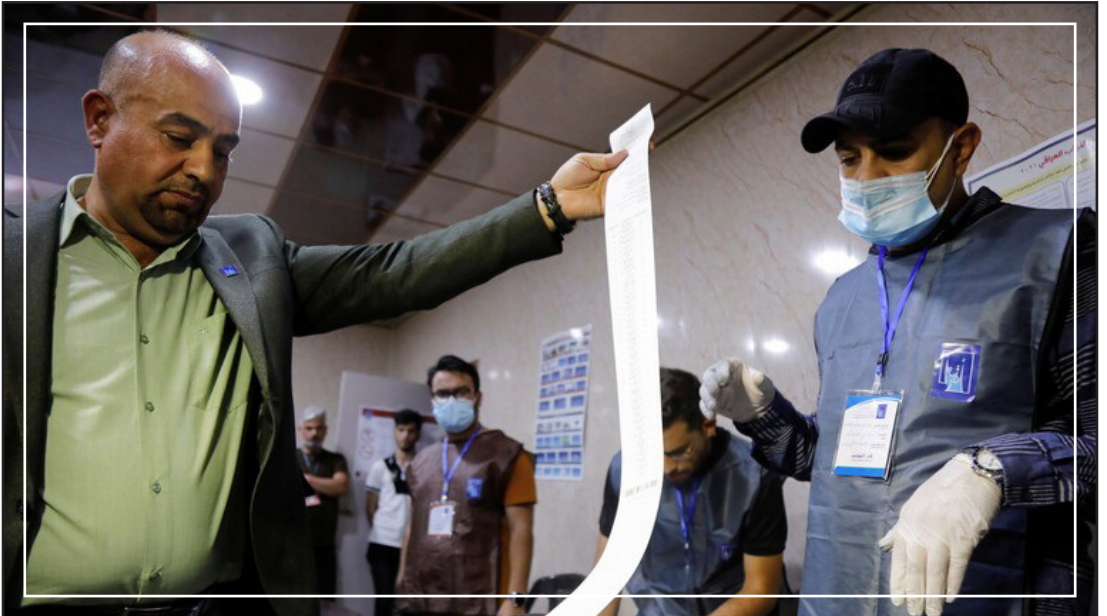




مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

الانتخابات وبنية النظام السياسي في العراق جدل الفاعل والمؤثر

علي المعموري



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الانتخابات وبنية النظام السياسي في العراق جدل الفاعل والمؤثر

علي المعموري *

مدخل

من البديهي أن النظام السياسي الديمقراطي يتشكل من مؤسسات تتوزع عليها صلاحيات الدولة عبر نظامها السياسي، بطريقة تضمن تحقق مفهوم الدولة بكونها مؤسسة تحتكر الإكراه الشرعي في إطارها الجغرافي، إكراه لكون الدولة تُلزم المواطنين بفعل أشياء معينة، وتمنعهم عن فعل أشياء معينة، ولكن هذان الإلزام والمنع -الأكراه بعبارة أعم- يكونان شرعيين؛ لأنهما نابعان من تعاقد المواطنين على هذه الدولة، ورضاهم بمنحها هذه الصلاحيات، حفظاً لحياة الناس، وصوناً للمجتمع مما يهدده من أخطار داخلية وخارجية.

ويكون تقاسم السلطات المعني في الأنظمة الديمقراطية على التقسيم الذي استقرت عليه الديمقراطية بعد تجارب كثيرة، ومراحل تاريخية كانت حافلة بالحروب والمشكلات، حتى وصلنا إلى التقسيم الحاضر على سلطات ثلاث تلتزم أمام بعضها، وأمام الشعب الذي انبثقت عبر إرادته الانتخابية، السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

وفي النظم البرلمانية -مثل النظام العراقي- يشكل الفائز الأكبر -أو ائتلافه- الحكومة، ويكون مسؤولاً أمام البرلمان الذي انتخبه الشعب كوسيط بينه وبين الحكومة ضمن النظام السياسي، وهذه المسؤولية تتضمن خضوع السياسات العامة للحكومة لرأي البرلمان، سواء بما يتعلق بطرق انفاقها للموارد العامة، أو بطريقة إدارة النظام السياسي، وبناء العلاقات الخارجية، وغيرها من الواجبات التي تؤديها الحكومة، وبالتعاقد مع عمل السلطة القضائية كمؤسسة مسؤولة عن إصدار الحكم القانوني وفض النزاع بين أفراد المجتمع ومؤسساته، لنصل آخر الأمر إلى علاقة تكاملية بين مؤسسات النظام السياسي، التي تضمن حماية الدولة، وبقائها.

على هذا؛ يُفترض أن العمل السياسي، وطريقة إدارة الدولة، وتسيير النظام السياسي لعمله إنما تكون عبر المؤسسات الثلاثة المذكورة، ومن يعمل فيها، ويصنع القرار عبر النقاشات بين

* باحث في الشأن السياسي.

أعضائها، ولكن هذه الفرضية لا تبدو دقيقة حين تطبيقها على النظام السياسي العراقي، وهذه الورقة تفترض أن مركز -أو مراكز- صنع القرار في الدولة العراقية إنما يقبع خارج المؤسسات الرسمية، وهي التي توجه بُنى الدولة المعنية بصنع القرار باتجاه معين دون آخر للسياسات العامة في العراق، بطريقة تخضع النظام السياسي بآليته الديمقراطية الانتخابية الحديثة إلى تقسيم تقليدي للقوى السياسية، القوى الحاملة لمشروع الدولة في العراق، بما يعني أن شكل المؤسسات، وطبيعة نتائج الانتخابات لا يعينان بالضرورة التعبير الأدق لكيفية إدارة الدولة، فالمؤسسات تخضع لاتفاقات قبل/مؤسسية، ولاشترطات القوى التقليدية، وليس للبنية القانونية التنظيمية الرسمية.

أولاً: المؤسسات والزعماء

كما سبقت الإشارة، يتبع العراق النظام البرلماني في تشكيل الحكومة، ومطلع كل دورة انتخابية تثار أزمة تكليف رئيس مجلس الوزراء وتشكيله لحكومته، وينشب جدل طويل بشأن تعريف الفائز الأكبر من بين الكتل، الذي له حق تشكيل الحكومة؛ الأمر الذي يخضع بدوره الى التوافقات السياسية التي فرضت أحياناً لشدة الخلاف جلب رئيس مجلس الوزراء لم يخض الانتخابات أصلاً، كما حدث في تكليف عادل عبد المهدي، ثم مصطفى الكاظمي.

ولا يبدو أن الأمر سيختلف مع الدورة البرلمانية الخامسة في العراق، إذ أعلنت المفوضية العليا للانتخابات يوم 11 تشرين الأول النتائج الأولية للانتخابات التي أسفرت عن تقدم عدد من الكتل وتأخر كتل أخرى، وبالمجمل: لا يمكن لأحد تشكيل الحكومة بمفرده، إذ توزع عدد مقاعد البرلمان بحسب النتائج الأولية وفق التقسيم التالي:

1. الكتلة الصدرية 72 مقعداً.
2. تحالف تقدم 37 مقعداً.
3. ائتلاف دولة القانون 35 مقعداً.
4. الحزب الديمقراطي الكردستاني 33 مقعداً.
5. مرشحون مستقلون 33 مقعداً.
6. تحالف الفتح 17 مقعداً.

7. الاتحاد الوطني الكردستاني 16 مقعداً.
8. تحالف عزم 12 مقعداً.
9. حركة امتداد 9 مقاعد.
10. الجيل الجديد 9 مقاعد.
11. اشرافة كانون 6 مقاعد.
12. تحالف قوى الدولة 5 مقاعد.
13. العقد الوطني 5 مقاعد.
14. ريان الكلداني 4 مقاعد.
15. الاتحاد الاسلامي في كردستان 4 مقاعد.
16. تصميم 4 مقاعد.
17. حقوق 1.
18. اقتدار وطن 1.

وبغض النظر عن الاعتراضات التي ما تزال مطروحة على النتائج، وعدم إعلان النتائج النهائية للانتخابات بشرط الانتهاء من حسم الطعون، فإن هذه الورقة تجادل في موضوع آخر يتعلق بفاعلية السلطة التشريعية أمام نظام إدارة الدولة والبيروقراطية الحكومية، وخضوعها للنفوذ السياسي خارج المؤسسات الرسمية أكثر من امتثالها للعملية التشريعية أو التنفيذية.

كما هو معروف، خضع النظام الانتخابي في العراق إلى اشتراطات التقسيمات الاثنية منذ العام 2005، وهذه التقسيمات وفق الإثنيات العراقية تعني بطريقة أو بأخرى أن هناك زعامات تقليدية سبق وجودها تأسيس النظام السياسي بعد العام 2003؛ مما يمنحها القدرة على صنع الرأي العام وتوجيهه بسبيل معين، سواء بالتصويت لقوائم معينة إبان الانتخابات، أو بعدها حين تشكل الكتل النيابية داخل البرلمان، بطريقة تجعل اتخاذ القرار النيابي، والحكومي التنفيذي من ثم

خاضع إلى قرار الزعيم، سواء كان موجوداً في البرلمان، أم خارجه.

وخلال الدورتين البرلمانتين الثالثة والرابعة، ظهر عرف سياسي غير معلن، يقتضي بعدم خوض الزعيم السياسي للانتخابات، وتزعمه قائمة معينة، يتحكم بسلوكها التصويتي، إلى درجة أنه يحضر مفاوضات تشكيل الحكومة دون نوابه المنتخبين؛ الأمر الذي رسّخ ووسّع ظاهرة الزعيم المتحكم عبر الكتل النيابية، دون أن يكون نائباً أو شاغلاً لمنصب تنفيذي بالضرورة.

على سبيل المثال، خلال الدورة الانتخابية الرابعة (2018-2021)، لم يكن زعماء كتلة سائرون، أو الحكمة، أو دولة القانون، أو كتلة صادقون، أو حركة عطاء، أو التحالف الكردستاني بأحزابه الرئيسية، وغيرها من الكتل أعضاء في البرلمان، لم يترشح أي من هؤلاء الزعماء في الانتخابات النيابية، ولكن القرار السياسي، واتجاه السلوك التصويتي داخل مجلس النواب أو مجلس الوزراء بالنسبة لممثلي الكتل السياسية كان يتم صناعته خارج مجلس النواب بالتوافق، عبر الزعماء السياسيين خارج البرلمان، ورؤساء الكتل الذين يقودون عملية التصويت حول القوانين والسياسات العامة، بالتوافق والتقسام المعروف في بنية النظام السياسي العراقي بعد العام 2003.

هذه الممارسة العرفية في النظام السياسي العراقي جعلت القرار السياسي يُصنع ويتم الاتفاق بشأنه بين الكتل الكبيرة -المشتركة أصلاً في حكومة توافقية- خارج البرلمان، بما يجعل التصويت على القوانين المهمة أمراً إجرائياً أكثر من كونه عملياً واقعياً، والقوانين الأكثر خطورة وأهمية -ولاسيما تلك التي نص الدستور على سنها- ما تزال حبيسة عدم الاتفاق السياسي بين الكتل الكبيرة، مثل قانون مجلس الاتحاد، وقانون النفط والغاز، وغيرها.

ثانياً: أزمة القوة واحتكارها

لا تكاد المؤسسات الرسمية تستطيع البرهنة على تفردھا بإيقاع الاكراه الشرعي، الذي أشرنا إليه في المقدمة، والحقيقة أن هذا الضعف ينزل إلى مستويات دنيا في بنية الدولة العراقية، على سبيل المثال: لا تستطيع الأجهزة الحكومية المختصة أن تزيل التجاوزات على الأملاك العامة، سوى في بعض المناطق التي لا تمتلك القوة الكافية للصدام مع الأجهزة الرسمية.

وفضلاً عن ذلك، تعاني الاجهزة الأمنية الرسمية من مشكلات الضبط والسيطرة، وبتشتت الجهد العسكري/ الأمني في جبهات متعددة، ويخضع لمستويات إدارية تتناقض في أحيان كثيرة

-شكا وزير الداخلية الأسبق محمد الغبان من أن حدود صلاحياته لم تكن تتجاوز حدود الوزارة، الصلاحيات التي كانت ممنوحة لقادة العمليات على حساب الوزير. فضلاً عن خشيتها من الصدام مع القوى المسلحة الأخرى في العراق.

الأمر الذي يعني أن المؤسسات التشريعية، وما ينبثق عنها من جهاز تنفيذي يقوده رئيس مجلس الوزراء، لا تستطيع أن تفرض قرارها بقوة الدولة، بقدرة الدولة العسكرية التي يفترض أن تحتكر -مرة أخرى- الإكراه الشرعي.

ثالثاً: البيروقراطية والقرار السياسي.. الأغلط الثمينة.

تعاني المؤسسات الرسمية في العراق من بيروقراطية معقدة، يستند الكثير منها إلى الترهل التشريعي الذي قاد إلى أن يصنف البنك الدولي فعالية القوانين العراقية بنسبة متدنية لا تتجاوز الـ20%، والتوصية بحذف ما يقارب الـ80% من القوانين العراقية عبر برنامج المقصلة التشريعية، المعطل منذ العام 2008، لاختصار أكثر من 37 ألف قانون، وأمر ديواني وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل.

والمشكلة الحقيقية أن هذه القوانين والأوامر تتضارب فيما بينها، وتخضع إلى عدد كبير من المذكرات التوضيحية، والسلطة التقديرية لرأس المؤسسة التنفيذية، بل لأصغر موظف معني في المؤسسة، بما قاد إلى تكون جهاز وظيفي معقد، افراده يعرفون المشكلة القانونية، وتناقض التشريعات، في ظل نقص خبرة الوزراء والمديرين العامين المعينين عبر نظام المحاصصة، ليتحكم الموظفون الثابتين بسير العمليات الحكومية، وما يتعلق بالسياسات العامة، وفق مزاجهم، في ظل تصاعد مستويات الفساد في الجهاز الإداري العراقي -العسكري والمدني- بطريقة تعرقل تنفيذ حتى السياسات الجيدة التي قد تنبثق كقوانين عن السلطة التشريعية، ويناط بالسلطة التنفيذية تطبيقها.

وقد التفتت القوى السياسية إلى هذه المشكلة، واستفادت منها بشكل كبير، آخر الأمر، ما بدأ كخطأ -تراكم القوانين وترهل التشريعات- تحول إلى بوابة معقدة للتحكم بالنظام السياسي، وتوجيه سياساته العامة التنفيذية وفق أمزجة الموظفين، وارتباطاتهم.

بدلاً عن الخاتمة

إزاء ما ذكرناه سابقاً، كيف يمكن الاستفادة من صعود عدد كبير من المستقلين إلى مجلس النواب؟ وهل يمكن أن يكون وجودهم فاعلاً ومؤثراً وقادراً على صنع سياسات عامة تغير مسار المتدهور للدولة العراقية؟

الحقيقة أن تحقيق مثل هذا الهدف منوط بعدة شروط، يمكن أن نذكر شرطين مهمين منها:

1. لا بد من توافق الكتل الكبيرة والوصول إلى قناعة مفادها أن الاستمرار بإدارة النظام السياسي وفق الطريقة التي تم التعاقد عليها منذ العام 2003 لم يعد صالحاً، ويقود حثيثاً إلى انهيار الدولة برمتها، وأن الخاسر الأكبر من انهيارها ستكون الكتل الكبيرة وزعمائها، بخسارة الدولة التي حملوا مشروعها، وتحكموا بنيتها السياسية، فلا بد من تعاقد هذه القوى على إصلاح النظام السياسي بسلطاته الثلاث، بطريقة تنحو به باتجاه المؤسسية، والفاعلية في العمل.

2. لا بد من أن يكون علاج الترهل التشريعي في طليعة المشاريع التي يعمل البرلمان عليها، بالتعاقد مع السلطتين القضائية والتنفيذية، إن فعالية القوانين، ووضوحها، ستمكن القضاء من البت بالقضايا المطروحة عليه بنحو فاعل وسريع، وستمكن الحكومة من العمل ضمن منظومة قوانين واضحة وفعالة، لا تخضع للتأويلات المتعددة، ولا لمزاج الموظفين، بما يعيد للدولة القدرة على أداء واجبها الأول: الأمن الوطني بمعناه الشامل، ويجعلها حاضر إيجابي في حياة المواطنين، ليصبحوا عناصر فعالة بشكل إيجابي في استمرار وديمومة النظام السياسي عبر التراضي على شكله، بما يضمن عملية الانتقال السلمي للسلطة عبر الانتخابات.