ترجمـــــــــــــات |
مـن العـــــــــدد ١٤ | شوال | ايلول | ٢٠١٠

رئاســـــــــة الوزراء

ترجمـــــــــــة : المعهد العراقي للحوار

رئاســـــة الوزراء

ترجمة: المعهد العراقي للحوار

ملخص :

١ .تطورت رئاسة الوزراء منذ تولي نوري المالكي رئاستها منذ عام ٢٠٠٦، وقد أفضى نجاح نوري المالكي في بناء قاعدة حكومية قوية في جميع أنحاء البلاد، إضافة إلى تناقص عديد الوجود الأمريكي في العراق، إلى إجراء تحول إزاء التصور القائم لمكانة السلطة التنفيذية في العراق.

٢ . هذا التطور في فهم السلطة وإدراك حجمها يساعدنا في فهم أسباب مفاوضات تشكيل الحكومة التي تصطدم بمناقشة جدول أعمال الحكومة ومهامها.

فالمفاوضات لا تتعلق بالاتفاق حول رئيس الوزراء ونتائج الانتخابات والقوى الإقليمية المتنافسة، فهذه المحادثات تهدف إلى تعريف دور رئاسة مجلس الوزراء وعناصر قوتها.

٣ . فهم النقاش حول عناصر قوة وموازنات تشكيل الحكومة مهم بسبب انعكاسه المحتمل على التجربة الديمقراطية، كذلك فإن الاتفاق على هذه المسألة قد يمهد الطريق لترشيح رئيس الوزراء.

في بغداد، نجد أن عملية تشكيل الحكومة تركز بشكل أساسي تقريبًا على

أمر واحد، وهو رئيس الوزراء، وإلى حد كبير على مرشح واحد، وهو رئيس الوزراء الحالي، نوري المالكي، في حين نجد أن الدول المجاورة تتخذ موقف المراقب الحرج والمهتم بشكل كبير، وكذلك الولايات المتحدة التي شرعت في سحب قواتها.

فقد كان المالكي مرشح الحل الوسط غير المعروف إلى حد ما عام ٢٠٠٦، ويلعب الآن دور الريادة في هذا التحول بوصفه الأكثر استقلالًا، والأكثر طموحًا.[١]

فهل يفوز أو يخسر؟ يمثل المالكي مانعة صواعق إزاء النقاش المتزايد حول دور الرئيس التنفيذي في العراق والذي من شأنه أن يترك بصمة كبيرة على نظام الحكومة العراقية.

من المعروف أن نجاح المالكي منذ عام ٢٠٠٦ في بناء قاعدة سلطة مستقلة باعتباره رئيسًا للوزراء أضحت محل منافسة مع منافسيه من العلمانيين السنة في قائمة العراقية، والشيعة في التحالف الوطني وكذلك التحالف الكردستاني. وتشير التقديرات إلى أن انسحاب القطعات العسكرية الأمريكية الجارية الآن سوف يزيد من سلطة رئيس الوزراء، فقد تبدلت الأمور عما كانت عليه قبل أربعة أعوام.

فعندما نركز نجد أن شخصية حل وسط ضعيفة كانت مقبولة آنذاك لشغل هذا المنصب.

هذا يساعدنا في فهم أسباب إصرار العراقيين على تجاوز الموقف ومناقشة وظائف الحكومة الجديدة، فالأمر يتعلق الآن ليس فقط بوجود شخصية مقبولة لرئاسة الوزراء، بل البحث في صلاحيات رئاسة الوزراء نفسها.

.عام ٢٠٠٦ مقابل عام ٢٠١٠

في عام ٢٠٠٦، تطلب تشكيل الحكومة ٦ شهور، أما الآن، فمن الصعب

التنبؤ بما قد تستغرقه العملية من وقت.

لكن المسؤولين العراقيين يرون الوضع الآن أكثر تعقيدًا من عام ٢٠٠٦، بسبب مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية.

المصدر الأول لزيادة التعقيد هو طبيعة التحالفات الانتخابية، وبالتالي نتائج انتخابات عام ٢٠١٠. ففي عام ٢٠٠٦، فاز التحالف الانتخابي الشيعي بنسبة ٤٧٪ من مجموع مقاعد البرلمان، وكان من الواضح أن هذا الكيان سوف يرشح رئيس الوزراء.

عام ٢٠٠٩ انشق المالكي عن الشيعة وشكل ائتلاف دولة القانون وأدى هذا القرار إلى أن تكون نتائج الانتخابات غير حاسمة، حيث فاز فيها كل من القائمة العراقية، وائتلاف دولة القانون والائتلاف الوطني العراقي بنسب تراوحت بين ٢٢-٢٨٪ من مقاعد البرلمان.

وحصل المالكي شخصيًا على أكبر عدد من الأصوات، إذ حصل على أكثر من ٦٠٠٠٠٠ صوت انتخابي.

ولكن نجد بأن إياد علاوي وكتلته حصلوا على أكثر عدد من الأصوات بشكل كلي، وإن كانت بفارق ضئيل عن من يليه، لكن ترك قربه من احتمالية تشكيل الحكومة مشاكل وحفز طعونًا انتخابية ونزاعات دستورية حول إجراءات تشكيل الحكومة، إضافة إلى جهود مضنية لبناء تحالف آخر.

المصدر الثاني من التعقيد هو تجربة السنوات الأربع المنصرمة.

إذ اعترف أحد أعضاء البرلمان عن دولة القانون بصراحة قائلًا: ((ازداد موقع رئيس الوزراء أهمية، لأنه يسيطر على كل شيء[٢]، وأن الطريقة التي يمارس بها إدارة هذا المنصب قد اختلفت أيضًا)).

وكما حصل في حملة المالكي ضد جيش المهدي التابع للتيار الصدري أوائل

عام ٢٠٠٨، أو إنشاء وحدات عسكرية خاصة مرتبطة بمكتب رئيس الوزراء مباشرة، الأمر الذي كان مثار انتباه لكل الطيف السياسي العراقي.

خلاصة القول هي أن سلطة رئيس الوزراء قد ازدادت، مما يجعل حيادية المناصب الأخرى في الدولة أقل أهمية.

وأخيرًا، فإن تعقيد عملية تشكيل الحكومة في عام ٢٠١٠ قد نتج عن تزايد التدخل للفاعلين الإقليميين.

فكثير من العراقيين يرون الدول المجاورة تتنافس على ملء الفراغ الذي تركه الوجود الأمريكي الذي شرع بخفض عديده في العراق.

فقد لخص مسؤول كردي رفيع هذا الوضع، منطلقًا من تأييد الكرد للولايات المتحدة، قائلًا: (إن الجميع يتدخل في شأن تشكيل الحكومة وهذا ما لا نرغب فيه). [٣]

وإن هذا التدخل هو مثار استياء عام من قبل العراقيين الذين يعتقدون أن جيرانهم لا يريدون سوى الاستفادة من العراق الذي طالما كان عبر التاريخ له أهمية محورية في المنطقة، إضافة إلى ما يحتويه من مصادر مهمة للطاقة.

.تقاطع التيارات الإقليمية :

مع زيادة التدخلات الإقليمية في عملية تشكيل الحكومة، فمن الطبيعي أن يخضع المتنافسون الرئيسيون للديناميكيات الإقليمية، فأياد علاوي وأعضاء آخرون في العراقية يلومون الحكومة على علاقاتها غير الجيدة مع الجيران العرب، لا سيما السعودية.

وهم يعتبرون أن العراق لن يكون قادرًا على استعادة مكانته الحقيقية في المنطقة والبحث عن الاستقرار الداخلي في حال بقاء المالكي رئيسًا للوزراء.[٤]
فالمالكي والذي صوّر نفسه على أنه زعيم وطني في الساحة العراقية، يعمل

جاهدًا على تصوير نفسه مستقلًا عن الفاعلين الإقليميين، قال بأنه يفضل الانسحاب من العملية السياسية على أن يسمح لأي طرف خارجي بأن يتدخل في شؤون العراق.[٥]

الجار الأكثر وطأة من حيث التدخل في هذه العملية، بالطبع، يقع إلى الشرق من العراق.

ويتفق الساسة العراقيون على أن إيران تعارض زعامة العراقية للحكومة، ويعتبرون رئاسة علاوي للحكومة خطًا أحمر، وأنهم يعتقدون بأن الجمهورية الإسلامية تحاول منع ذلك من خلال تشجيع القائمتين الرئيسيتين الشيعيتين وهما (الائتلاف الوطني العراقي) و(ائتلاف دولة القانون) على تحالفهما.

اعترف عمار الحكيم مؤخرًا، وهو أحد أقطاب القوى السياسية العراقية، بأنه لا يمكن نكران رغبة إيران في دمج الائتلافين.[٦]

وعلى نحو مماثل، يعتقد مستشار رفيع للمالكي بأن جهود ائتلاف دولة القانون للخروج من الائتلاف الشيعي هو حديث سابق لأوانه وأن ائتلافه يريد أن يكون واقعيًا تجاه الأولويات الإيرانية وبناء التحالف.[٧]

وليس من المستغرب أن إعلان المبادئ بين الائتلافين يُنظر إليه على أنه تم بوساطة إيرانية، والذي تم بين الائتلاف الوطني ودولة القانون في الخامس من أيار الماضي والذي نص على أن القائمتين يجب أن ينبثق منهما رئيس الوزراء وأن يتعهدوا بـ((إدامة وحدة الائتلافين، والتعهد بعدم تقسيم القائمة الانتخابية التي تحققت بالدمج، على مدى ولاية الحكومة القادمة)).[٨]

حتى الآن، يبدو أن المالكي قد أدار التيارات الإقليمية المعارضة له ببراعة أكثر من معارضيه.

فاستمرار تواجد المالكي في العراق يتناقض مع السفر المستمر لزعماء العراقية إلى دول الخليج وتركيا مما أعطى تصورًا بأن علاوي هو المرشح المدعوم عربيًا

وأمريكيًا أيضًا لرئاسة الوزراء.

وعلى الجانب الآخر، الزيارات رفيعة المستوى التي قام بها أعضاء الائتلاف الوطني بعد الانتخابات إلى بعض الدول.

يقول مؤيدو المالكي بأن الأخير ليس رجل أمريكا أو إيران المفضل في العراق، لكنه مقبول إلى حد ما بالنسبة للطرفين وقادر على إدارة علاقات العراق الاستراتيجية.

الشراكة الوطنية

ولد كلٌّ من نتائج الانتخابات غير الحاسمة والتنافس الإقليمي شعورًا لدى الطبقة السياسية في العراق مفاده أن البلاد لا تزال تمر بمرحلة انتقالية وتتطلب حكومة شراكة وطنية تضم ممثلين عن جميع طوائف الشعب. وبينما أعرب بعض كبار الشخصيات السياسية عن خيبة الأمل بسبب أن العملية السياسية في العراق لم تكن قادرة على التقدم إلى ما هو أبعد من حدود الطائفية، حيث هناك رأي مفاده بأن الحكومة إذا ما تشكلت من شكل طائفي واحد سواء كان سنيًا أو شيعيًا وترك أحدهما للآخر في صفوف المعارضة فإن هذا سيكون له انعكاس خطير على الاستقرار الداخلي، ويمكن أن يثير منافسة إقليمية أخرى داخل العراق.

قد تكون الشراكة الوطنية خطوة لازمة للمصالحة، لكنها قد تقوض وجود معارضة برلمانية فاعلة، والتي عادة ما تكون ضرورية لمراقبة الحكومة.

بدلًا عن ذلك، وخلال عملية تشكيل الائتلاف، بحثت الأحزاب السياسية عن ضمانات من المرشحين لمنصب رئاسة الوزارة بما يتعلق باتخاذ قرارات جماعية.

وفي حالة تعبر عن الاستقطاب المتزايد، استخف أنصار المالكي بهذه الجهود

واعتبروها تحول رئيس الوزراء إلى شرطي مرور، بدلًا من أن يكون صانعًا للقرار، واعتبروه خطأ فادحًا بحق العراق.[٩]

مؤكدين أن استقلالية المالكي أمر بالغ الأهمية في دعم المؤسسات العراقية ضد عودة ظهور المليشيات الطائفية (لاسيما التي تتبع الكتلة الصدرية).[١٠]

لكن نجد أن المفاوضين من غير دولة القانون قد أشاروا إلى أن المالكي كان متفردًا في صنع القرار، وأن التشديد الأمني يمثل تهديدًا للديمقراطية في العراق. وقادت نتائج الانتخابات إلى نداءات كثيرة حول هذه المخاوف، لاسيما بين أعضاء القائمة العراقية، إذ اتهم بعض أفرادها المالكي بأنه خصص المنصب لصالحه وبذل جهودًا وراءها دوافع سياسية كوسيلة لحرمان مرشحي العراقية من أجل الاستئثار بالسلطة.[١١]

.الضوابط والتوازنات :

من طبيعة هذا التحليل، وحجم الشد والجذب، نستطيع أن نعرف كيف تتحدد أسس رئاسة الوزراء، بحيث أصبحت جزءًا لا يتجزأ من المفاوضات حول من سوف يشغل هذا المنصب. وبالفعل فقد ذهب التحالف الكردستاني بالتذكير مرارًا وتكرارًا بأنه لا يهتم للشخص الذي يتولى المنصب بقدر أهمية التركيز بدلًا من ذلك على ضمان شراكة حقيقية في الحكومة.[١٢]

وبما أن أي مرشح لابد له من تأييد مختلف الأطراف فإن المالكي يحتاج إلى رصيد مرتفع وفق هذا المقياس كي يبقى لولاية ثانية.

إن الأمر مهم بسبب انعكاساته المحتملة على النظام الحكومي في العراق، وكذلك بسبب أن الاتفاق على هذه المسألة قد يمهد الطريق لترشيح رئيس الوزراء، وأدناه بعض الاعتبارات التي تدخل في هذا الموضوع:

• مجلس الوزراء: إضافة إلى أن رئاسة الجمهورية تعتبر الآن رمزية، فإن مجلس الوزراء يسيطر على كل السلطة التنفيذية في البلاد.

لكن، وكما يقول أحد أعضاء الائتلاف الوطني، فإن رئيس الوزراء ينبغي أن يكون موظفًا في رئاسة مجلس الوزراء، لا أن يصدر الأوامر ضمن مجلس الوزراء، وهذا شرط دستوري، ومن الضروري وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء وأن يعتبر الأمر مشروعًا وطنيًا للحكومة الجديدة.[١٣]

• سلطة المال: عرّف أحد أعضاء اللجنة المالية في البرلمان السابق وزارة المالية بأنها الجهة التي تراقب قوة رئيس الوزراء، شارحًا بالقول: ((بينما وزارة النفط هي من تجذب المال للعراق، نجد أن موافقة المالية أمر ضروري قبل أن تصرف الحكومة أي مبلغ))، مما يعني قدرتها على إيقاف المشاريع والاستثمارات، حتى تلك التي وقع عليها رئيس الوزراء.

• الوزراء الأمنيون: إشارة إلى الأداء الباهت للوزراء الأمنيين الحاليين في الانتخابات، إذ يعتبر المراقبون أن المؤسسات الأمنية جهات قانونية قوية يسيطر عليها القائد العام للقوات المسلحة.

على كل حال، واستنادًا لتصريحات صحفية، فإن أحد الأفكار التي طُرحت في مفاوضات اندماج الائتلاف الوطني ودولة القانون تضمنت إنشاء منصب نائب رئيس الوزراء للشؤون الأمنية، أو تشكيل لجنة رفيعة المستوى تضم ممثلين من كل كتلة شيعية بسيطرة كاملة على الملف الأمني.[١٤]

• رئيس مجلس النواب: مع تطور الرئاسة في العراق إلى دور أكثر رمزية، ربما يكون رئيس البرلمان ثاني أقوى شخصية بعد رئيس الحكومة.

فالرئيس الحالي، إياد السامرائي، أشار إلى إمكانية أن يكون البرلمان قوة معادلة بوجود رئاسة مهنية ومقتدرة. فالمعادلة حساسة جدًا، فرئيس البرلمان السابق، محمود المشهداني، لم يكن قادرًا على لعب هذا الدور.

• السلطة القضائية: أشار عدد من المحاورين إلى أن تسييس القضاء هو المشكلة الرئيسة التي تحتاج إلى إصلاح شامل وإثبات أهليتها في الفترة القادمة، واتهم أعضاء من العراقية بشكل خاص أن الضغط الذي يمارسه المالكي قد أفقد القضاء العراقي استقلاليته وتكامله من خلال عملية التصديق على الانتخابات وغيرها.[١٥]

• الاتفاق السياسي: بالإضافة إلى الهياكل الحكومية الرسمية، فإن اتفاقات التحالف ربما تقطع شوطًا طويلًا نحو تحديد صلاحيات رئيس الوزراء المقبل. على سبيل المثال، الاتفاق المبدئي بين الائتلاف الوطني ودولة القانون على إنشاء لجنة من ١٤ شخصًا تعمل على رسم السياسة الاستراتيجية للحكومة، وأن يكون رئيس الوزراء ملزمًا بها في إدارة شؤون الدولة.[١٦]

الخلاصة:

تمر التجربة الديمقراطية في العراق بمرحلة مهمة، وكما أشار نائب عن دولة القانون، بأن جانبًا مهمًا من السلطات في السنوات الأربع المنصرمة كان بيد الأمريكان، لاسيما في مجال الملف الأمني، لكنها الآن باتت في يد رئيس الوزراء. لحسن أو لسوء الحظ، فالمالكي قد خمش دور المؤسسة الحكومية. وقد حفز هذا الأمر الكتل السياسية من أجل مناقشة السلطة التنفيذية في العراق، وإمكانيات قوتها وموازناتها المحتملة صلاحياتها. ونظرًا لتأريخ العراق الحافل بالحكم الشمولي، وتعقيد التحول السياسي الراهن، فمن المهم مناقشة موضوع الفصل بين السلطات بالنسبة لمستقبل العراق وهوية الشخص الذي يشغل منصب رئيس الوزراء في نهاية المطاف.

الهوامش :

١.للمزيد حول المالكي (كنقطة محور) للسياسة العراقية ، انظر الى موضوع (عراق المالكي بين انتخابين) ، بقلم دانيال سيرويز وسام باركر . معهد السلام الامريكي ، ايار ٢٠٠٩ .

٢.لقاء مع عضو البرلمان عن دولة القانون ، بغداد ، ٣٠ ايار ٢٠١٠ .

٣.لقاء مع مسؤول كردي رفيع ، بغداد ، ٢٨ ايار ٢٠١٠ .

٤.لقاء مع مسؤول رفيع في العراقية ، بغداد في ٢٧ ايار ٢٠١٠ .

٥.مقابلة نوري المالكي مع قناة السومرية الفضائية ، ١٧ ايار ٢٠١٠ .

٦.مقال للشرق الاوسط يحمل عنوان (عمار الحكيم والتحالف بين الوطني ودولة القانون) ٢٦ ايار ٢٠١٠ .

٧.لقاء مع احد مستشاري المالكي في بغداد ، ٢٧ ايار ٢٠١٠ .

٨.الاتفاق بين الائتلاف الوطني العراقي ودولة القانون ، بغداد ، ٤ ايار ٢٠١٠ .

٩.وكالة رويترز ، مقال بعنوان (شيعه العراق تتساوم على سلطة رئيس الوزراء) ٣١ ايار ٢٠١٠ .

١٠.لقاء مع عضو عن دولة القانون ، بغداد ٣٠ ايار ٢٠١٠ .

١١.لقاء مع قيادي بارز في العراقية ، بغداد ٢٧ ايار ٢٠١٠ .

١٢.ملاحظات قباد طالباني ، في زيارة ممثلين عن حكومة اقليم كردستان الى الولايات المتحدة ، في معهد نيكسون في واشنطن ، ٨ حزيران ٢٠١٠ .

١٣.لقاء مع عضو بارز في المجلس الاعلى الاسلامي في العراق ، بغداد ٢٧ ايار ٢٠١٠ ، المادة ٨٥ من الدستور تقول بان على مجلس الوزراء ان يضع

نظام داخلي يحكمه .

١٤.لقاء مع عضو مستقل في البرلمان ، بغداد ، ٢٨ ايار ٢٠١٠ .

١٥.انظر : شيعه العراق تتساوم على سلطة رئيس الوزراء .

١٦.لقاء مع اياد السامرائي ، بغداد ٢٨ ايار ٢٠١٠ .

١٧.لقاء مع عضو بارز في العراقية ، بغداد ٢٧ ايار ٢٠١٠ .

١٨.الاتفاق بين الائتلاف الوطني العراقي وائتلاف دولة القانون ، بغداد ، ٤ ايار ٢٠١٠ .

١٩.لقاء مع نائب عن دولة القانون ، بغداد ، ٣٠ ايار ٢٠١٠ .