



المعهد العراقي للحوار

Iraqi Institute For Dialogue

الجهاز التنفيذي الفدرالي
في العراق: خيارات للمشاركة
في السلطة التنفيذية

د. سرمد الصراف

دراسات

مجلة حوار الفكر

بغداد

العدد/ 9 كانون الاول/2009م

أحالت لجنة مراجعة الدستور العراقي (CRC) في تقريرها بتاريخ 7 يوليو 2008 عدة أمور متنازع فيها إلى المجلس الرئاسي لإبداء مشورته إزاءها والبت فيها، بما في ذلك سلطات رئيس الجمهورية. ويقدم تقرير لجنة مراجعة الدستور العراقي (CRC) عدة صياغات لإعادة توزيع السلطات ومنحها إلى الرئيس، تتراوح بين منح الرئيس "حق الحصول على المعلومات والمشورة في جميع شؤون الدولة" وبين تنصيب الرئيس قائدا عاما للقوات المسلحة في زمن الحرب أو حالات الطوارئ. ومع ذلك، تقترح لجنة مراجعة الدستور العراقي (CRC) أيضا في تقريرها صياغات تتجاوز مجرد تعزيز سلطات الرئيس. ومن بين الخيارات المقترحة، إنشاء "مجلس أعلى للدفاع" يتولى مسؤولية قيادة القوات المسلحة في حالة الحرب والطوارئ. ويمثل خيارا آخر في تعزيز دور مجلس الوزراء. وهذه الطريقة، يمكن النظر إلى تقرير لجنة مراجعة الدستور العراقي (CRC) على أنه ليس بمثابة قائمة توضح سبل زيادة سلطات الرئيس، ولكن على أنه يعرض الخيارات الخاصة بكيفية جعل الحكومة التنفيذية أكثر شمولية وفعالية عن طريق منح الفرصة لها للحكم من خلال عملية صنع قرار مبنية على أساس إجماع أوسع.

تستقي هذه المذكرة أمثلة من دول ديمقراطية أخرى تتمتع بنظام برلماني، ومن اتحادات فدرالية أخرى ودول أخرى خرجت من النزاعات. وعلى الأخص، لا تعالج هذه الورقة الخيارات الموضوعية في تقرير لجنة مراجعة الدستور العراقي (CRC) بتاريخ 7 يوليو 2008. وإنما تهدف، بدلا من ذلك، إلى وضع خيارات إضافية للتفكير والنظر فيها. ويرجع الأمر إلى العراقيين لكي يقوموا بتفسير قانونهم الدستوري المتعلق بالسلطات التنفيذية الفدرالية، ولإدخال التعديلات التي يرونها مناسبة على طريقة عمله – عن طريق الإجماع غير الرسمي، أو عن طريق التعديلات القانونية أو التعديلات الدستورية. ويسر مركز الولايات المتحدة للسلام أن يكون بمقدوره تقديم هذه الخيارات كجزء من عمله المستمر في دعم عملية مراجعة الدستور العراقي وسيادة القانون، وهو مستعد لكي يقدم المزيد من المساعدة الإضافية في هذا الخصوص وفي أمور أخرى كلما طلبت إليه ذلك لجنة مراجعة الدستور العراقي (CRC).

الآثار المترتبة عن سياسة العراق الانتخابية على السلطة التنفيذية

لا يُرَجَّح، نظرا للمشهد السياسي العراقي الحالي، أن يسيطر حزب واحد على مجلس النواب في المستقبل القريب. فالعراق بلد يتسم بتنوع واسع النطاق، مما يجعله أكثر شمولية وأسهل على الإدارة

من خلال نظامه المبني على أساس التمثيل النسبي. ويقلص نظام التمثيل النسبي في قائمة الأحزاب بشكل كبير إمكانية ظهور غالبية برلمانية لا تتمتع بدعم غالبية الناخبين في فترة الانتخابات. وحتى لو فازت قائمة ما في العراق بأغلبية مطلقة في البرلمان، فستكون هذه القائمة على الأرجح عبارة عن ائتلاف يتألف من عدة أحزاب. وباختصار، سيكون على العراقيون القيام بترتيبات لتشكيل ائتلافات متعددة الأحزاب في المستقبل القريب.

لذا، تفترض هذه الورقة أن حكومات ائتلاف أغلبية على المستوى الفدرالي ستسود في العراق في المستقبل القريب، وتعرض الخيارات التي قد ينظر فيها العراقيون لتسهيل عمل السلطة الفدرالية التنفيذية في العراق بصورة فاعلة وشرعية على حد سواء.

خيارات المشاركة في السلطة التنفيذية

بوجه عام، إذا قبل المرء فكرة أن العراق ستحكمه حكومات ائتلاف في المستقبل القريب، ستتوفر إذاً للعراقيين عدة خيارات لتعديل الإطار القائم في صنع القرار التنفيذي من أجل إدماج فرص لتشكيل حكومة أكثر شمولية وإجماعاً. كما يمكن الجمع بين العديد من هذه الخيارات.

(1) إضفاء الطابع المؤسسي على نظام نواب رئيس الوزراء: تعزيز نواب رئيس الوزراء، على سبيل المثال، من خلال اشتراط أن يقوم رئيس الوزراء ومكتبه باستشارة نواب رئيس الوزراء بصورة واسعة.

(2) تعزيز المسؤوليات الجماعية للحكومة: تعزيز مجلس الوزراء، بصورة فردية وجماعية على حد سواء، والذي يمكن تحقيقه من خلال التخفيض الطوعي لحجم المجلس؛ وإجبار المسؤولين العاميين (الخدمة المدنية) على العمل تحت قيادة المجلس ككل (بدل العمل لرئيس الوزراء فقط) فيما يخص جميع الأمور المتعلقة بسلطات المجلس؛ ومن خلال تبني عدد من آليات التنسيق غير الرسمية المعتمدة في الأنظمة البرلمانية الأخرى.

(3) تعزيز نظام الرئاسة: تعزيز الرئيس لإيجاد سلطة تنفيذية أكثر شمولية وتوازناً. وقد ينظر العراقيون ضمن نطاق هذا الخيار في الإبقاء على مجلس الرئاسة الانتقالي بدل الإطاحة به.

(4) تبني النظام التتابعي لتخصيص الحقائق الوزارية: نظام تخصيص حقائق الوزراء عقب الانتخابات هو عبارة عن طريقة لتشكيل الحكومة يحترم النسبية والشمولية ويحول دون استثناء أي

حزب أو قائمة فازت بعدد كبير من المقاعد في البرلمان ومستعدة للامتنال للدستور، ويتجنب المساومات المطولة.

الخيار 1. إضفاء الطابع المؤسسي على منصب نواب لرئيس الوزراء

تنص المادة 139 من الدستور على وجود نائبان لرئيس الوزراء في الدورة الأولى لمجلس النواب. إلا أن الدستور لم يفصح عما إذا كان هذا الترتيب سيستمر في المستقبل أم لا – فهو غير مطلوب وغير محظور. ولكن قد يكون هنالك سبب وجيه لإضفاء الطابع المؤسسي على وجود نائبين لرئيس الوزراء على الأقل – إما من خلال القانون، والذي سيكون أسهل، أو من خلال تعديل دستوري – حيث أن ذلك سيمهد الطريق لوجود حكومات ائتلاف في المستقبل، ويسمح بوجود هيئة تنفيذية أكثر شمولية دون فرض نظام الحصص (الكوتا) على حد سواء.

ويجوز تعيين الأدوار والصلاحيات التي سيتمتع بها نواب رئيس الوزراء داخل مكتب رئيس الوزراء (مرة أخرى، إما من خلال القانون أو من خلال تعديل دستوري)، بما في ذلك حقوق الوصول إلى كل المعلومات التي يتم إرسالها إلى رئيس الوزراء، وقد يتطلب من رئيس الوزراء بموجب القانون استشارة نواب رئيس الوزراء قبل وضع أجندة مجلس الوزراء، أو الموافقة على وقائعه وقراراته. سيغير اشتراط الإجماع أو الأغلبية ما بين رئيس الوزراء ونوابه بخصوص وضع أجندة مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية من رئاسة وزراء فردية إلى رئاسة وزراء جماعية. كما قد يشترط قانون يحكم تصرفات مكتب رئيس الوزراء من مسؤولي الدولة السامين كذلك معاملة نواب رئيس الوزراء بنفس مستوى التقدير، ومن اتباع الإجراءات التي ينص عليها القانون فيما يخص خدمتهم لرئيس الوزراء ونوابه. وقد يمنح نواب رئيس الوزراء مسؤوليات حقائق رئيسية معينة، كالمالية أو وزارة الداخلية.

ومن السبل الأخرى لاستحداث رئاسة وزراء أكثر شمولية وجماعية وضع متطلبات استشارية خارجة عن الدستور على عاتق رئيس الوزراء – على سبيل المثال، اتفاق غير رسمي (ليس قانوناً) يتطلب من رئيس الوزراء استشارة نوابه (أو حتى زعماء الائتلاف الآخرين) بخصوص القضايا الرئيسية، كالأمّن والاقتصاد، أو قبل التعيينات أو التعديلات الوزارية أو عزل الوزراء. في هولندا على سبيل المثال، يفتقر رئيس الوزراء الذي يرأس عادة حكومة ائتلافية إلى سلطة تنحية أعضاء حكومته من الوزارة، أو إجراء تعديل في الحقائق الوزارية دون استشارة شركائه في الائتلاف أولاً.

تحقق الممارسة الحالية المتمثلة في إحالة الأمور إلى المجلس الرئاسي ورئيس الوزراء، وأحيانا إلى رئيس إقليم كردستان كذلك، نفس الهدف المتمثل في جعل عملية صنع القرار أكثر جماعية. ومع ذلك، فإن المجلس الرئاسي هو حاليا هيئة مرحلية وهناك خطة لاستبداله برئيس واحد في نهاية الفترة التشريعية الحالية. سيكون نائب رئيس أو نائبين بمثابة طريقة للحفاظ على (أو حتى توسيع) طبيعة صنع القرار في العراق بشمولية وبصورة جماعية.

الخيار 2. تعزيز المسؤوليات الجماعية للحكومة

تتمتع كثير من الدول الديمقراطية، كاسكندنافيا ودول البينيلوكس وأوروبا الوسطى وأوروبا الغربية، بحكومات تنفيذية ديموقراطية مبنية في الأساس على الإجماع والشمولية والمسؤوليات المشتركة. وتتمتع الهند بمثل هذا النوع من الديمقراطية في الممارسة. وينصص الدستور العراقي على (1) منح السلطات الحصرية إلى مجلس الوزراء (المادة 80)، (2) منح المسؤولية الجماعية والفردية إلى مجلس النواب (المادة 83)، و(3) يتطلب من مجلس الوزراء وضع قوانينه الخاصة التي تحكم عملياته (المادة 85). لذا فإن مجلس الوزراء هيئة قوية بالفعل من الناحية الدستورية وبمقدوره المساهمة في وضع حكومة فدرالية أكثر جماعية وإجماعية. فيما يلي بعض الطرق الممكنة لتعزيز سلطة المجلس بناء على خبرة الأجهزة التنفيذية البرلمانية الأوروبية.

1. منافع تصغير حجم مجلس الوزراء. في جميع الأنظمة البرلمانية، من المعترف به أن الحكومات الكبيرة عن الحد تُضعف سلطات الوزراء الفرديين، وتقلل من القدرة على عقد اجتماعات وزارية كاملة لمناقشة الأمور المشتركة الحاسمة وصنع القرار. وكلما كبرت الحكومة، كلما أصبحت أكثر ضعفا كمؤسسة جماعية تداولية لمناقشة القضايا، وكلما زادت فرص سيطرة رئيس الوزراء عليها، أو فشلها في التنسيق فيما بينها على الإطلاق. كما قد تتجه إلى إيجاد حكومة داخلية لا تتعرض للمساءلة تسيطر على الحقائق الأمنية والاقتصادية الرئيسية. لذا قد يسعى العراقيون العازمون على تعزيز القدرات الجماعية لمجلس الوزراء إلى تصغير حجم مجلس الوزراء. وقد يساعد دمج الوزارات والدوائر في تحقيق هذا الهدف؛ كما يمكن أن يساعد في ذلك أيضا تعيين وزراء أحدث لإدارة أقسام معينة من الوزارات الكبرى. إن تحديد حجم مجلس الوزراء بواسطة القانون، على سبيل المثال 15 أو 20 أو 25 وزيرا، سيساعد السياسيين على تفادي انتفاخ حجم الحكومة عند التفاوض بشأن تشكيل حكومة ائتلافية، وسيساعد أيضا في اعتماد آليات التخصيص التبعي للحقائب الوزارية التي سيتم مناقشتها في القسم الأخير من هذه الورقة

(الخيار 4). تحصر ايرلندا على سبيل المثال حجم الحكومة في 15 وزيرا (حسب الدستور)، وعدد الوزراء الصغار في 15 وزيرا.

2. منافع وجود نظام لجان مُهيكل. في النظام البرلماني المبني على أساس النسبة، ولا سيما حيث لا يتمتع حزب واحد بالأغلبية، تقوم الحكومات الائتلافية بتقسيم الحقائق الوزارية فيما بين أعضاء الائتلاف (كما هو الحال في العراق اليوم). ومع ذلك، يمكن أن يؤدي مثل هذا النظام إلى وضع "يمتلك" فيه كل حزب وزارته دون اعتبار لاحتياجات أو رغبات شركائه في الائتلاف، وبالتالي المساهمة في إيجاد حكومة لا تتمتع بجو من التعاون والفاعلية والفعالية. كما تتعرض مثل هذه الأنظمة لخطر قيام مجموعة أصغر من الوزراء الأقوياء بالسيطرة عليها. ولتفادي مثل هذه السيناريوهات، قامت بعض البرلمانات بإنشاء عدة لجان و/أو مناصب لتعزيز التعاون والتواصل فيما بين الوزارات ولتوفير مزيد من الدعم السياسي والفني للوزراء الفرديين. وتتمتع جميع البرلمانات الاسكندنافية بأنظمة لجان قوية.

ومن سبل زيادة التعاون والتواصل فيما بين الوزارات وضع نظام رسعي من لجان حكومية وظيفية خاصة بكل وزارة، على سبيل المثال، لجنة الأمن أو لجنة المالية أو لجنة العلاقات الحكومية الداخلية. ويقوم الوزراء ونواب الوزراء من كل شريك في الائتلاف بملء وظائف لجان الحكومة. (لذا، على سبيل المثال، قد يخدم وزير المالية في لجنة الوزارة الخاصة بالأمن أو الماء أو البيئة [في الواقع، يخدم كل وزير أو نائب وزير على الأغلب في أكثر من لجنة من لجان الوزارة]). ثم تجتمع لجان الوزارة أسبوعيا مع الوزير المعني لمناقشة وضع الأجندة ومشاريع القوانين المقترحة وتخصيص الميزانية وغيرها من القضايا – وبذلك إطلاع شركاء الائتلاف على آخر المستجدات الخاصة بمبادرات الوزارة والسماح لهؤلاء الشركاء بالمساهمة بصورة أوسع في صياغة سياسات الوزارة. وعلى الوزارة المعنية مشاركة المعلومات مع لجان الحكومة، وتقوم الأخيرة بدورها برفع توصياتها إلى مجلس الوزراء مباشرة. ويجوز كذلك تشكيل لجان وزارية مؤقتة لوضع مسودة للقوانين الهامة، حتى يتمكن الوزير الرئيسي من استطلاع الآراء ومراجعة التقدم مع زملائه. في الحكومات الائتلافية، من الحكمة الإعلان عن عضوية اللجان الوزارية لزيادة الشفافية والمحاسبة. وتتواجد في المملكة المتحدة على سبيل المثال لجان وزارية دائمة (على سبيل المثال، لجنة الدفاع) ويتم تشكيل لجان وزارية مؤقتة بصورة دائمة لرسم ومتابعة القضايا والتشريعات السياسية الرئيسية.

ومن الطرق الأخرى لتعزيز مسؤولية الحكومة الجماعية (وفي الوقت ذاته، زيادة التعاون والتفاعل فيما بين الوزراء) توسيع قدرات الوزراء الفرديين. ومن الطرق التي يمكن تحقيق ذلك من خلالها استخدام «الحكومات» الوزارية، وهو ابتكار فرنسي يستخدم أيضا في البعثة الأوروبية. وهذه الحكومات هي عبارة عن مجموعات صغيرة من الموظفين يختارهم كل وزير لتقديم النصح والمساعدة السياسية والتكنوقراطية للوزراء. وتقوم «الحكومات» بالاتصال بزعماء الحزب، وتقدم النصح الفني إلى الوزير وتعمل على إدارة العلاقات الإعلامية – وكلها لصالح الوزير. ويتمتع الموظفون الذين يلعبون هذه الأدوار بوضع موظفي خدمة مدنية (ويتمتعون بحق الإطلاع على جميع الأوراق والمراسلات الوافدة إلى وزيرهم)، إلا أنهم فعليا ليسوا موظفي خدمة مدنية، وبالتالي يخضعون للمساءلة من قبل الوزير الذي يعملون لديه بدلا من الدائرة الحكومية المسؤولة عن الخدمة المدنية العامة).

وأخيرا، بما أن معظم أعضاء الائتلاف الحكومي (إن لم يكن جميعهم) سيتأثر وزارة واحدة على الأقل، فمن السبل الأخرى لتعزيز التعاون والتنسيق داخل الحكومة، تقوية التفاعل داخل الائتلاف. ويمكن تحقيق ذلك من خلال اعتماد "مديري المشاريع" – وهم مسؤولو موثوق بهم في الائتلاف يقومون بمراقبة ومراجعة وتقييم تنفيذ برامج الائتلاف. وقد تم إدخال هذا النظام في أيرلندا في أوائل التسعينيات. ومثلهم مثل "الحكومات"، لا يكون مديرو المشاريع جزءا من الخدمة المدنية العادية وبالتالي هم أيضا مسؤولون أمام الوزير الذي يعملون لديه (أو أمام أعضاء حزب الوزير الآخرين). ويقوم هؤلاء بمراجعة مدى التقدم المحرز في الائتلاف بين الفينة والأخرى فيما يتعلق بإنجاز برنامج الحكومة المتفق عليه والتأكيد لجميع الأحزاب أن جميع الاتفاقيات قد تم تنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لمديري المشاريع التنسيق فيما بينهم للتأكد من اتباع البرنامج المشترك للحكومة.

3. دور الخدمة المدنية. في الهيئات التنفيذية البرلمانية، هنالك توتر هام فيما يتعلق بدور الخدمة المدنية: هل يخدم موظفو الخدمة المدنية رئيس الوزراء أم مجلس الوزراء؟ في العراق، يود هؤلاء الموظفون ببساطة خدمة كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ولكن في الواقع، يتجه هؤلاء إلى خدمة رئيس الوزراء. ويمكن لمجلس الوزراء تشكيل مكتب لمجلس الوزراء مكرس بوضوح لخدمة المجلس ككل ويكون مسؤولا عن تحضير ومساندة لجان المجلس والحكومة بوجه عام، ولا سيما فيما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن مسؤوليات مجلس الوزراء بموجب الدستور. ويجب اعتبار إدارة هذا المكتب على أنه أعلى منصب في مراتب الخدمة المدنية وأكثرها مكافأة. ويمكن أن يتواجد مكتب المجلس جنبا إلى جنب مع

مكتب رئيس الوزراء، ولكن سيكون من المهم أن يحتفظ مكتب المجلس باستقلاليته الذاتية. كما قد يعهد مكتب المجلس بمسؤولية مراقبة برنامج الحكومة المعتمد ومراجعة التقدم الذي تم إحرازه. وتكون الرمزية في هذه الحالة مسألة مهمة: وقد يكون من الحكمة تخصيص مكاتب حصرية لمجلس الوزراء وتخصيص قاعة اجتماعات منفصلة بصورة واضحة عن غرفة اجتماعات رئيس الوزراء. وقد يكون كذلك من الممكن لسكرتارية مجلس الوزراء (COMSEC) القائمة أن تلعب الدور المشار إليه أعلاه. النقطة الحاسمة في هذا الأمر هي أن يخضع مثل هذا المكتب للمساءلة الحقيقية أمام مجلس الوزراء بأكمله، وأن يتم اعتباره أعلى مرتبة على الإطلاق في هرم الخدمة المدنية.

4. دور وزارة المالية. في معظم الأنظمة البرلمانية، تقوم وزارة المالية ومسئولها بالتنسيق بصورة غير رسمية مع الوزارات الأخرى فيما يتعلق بالقضايا ذات الأبعاد المالية. كما قد يعين مسئولو وزارة المالية للعمل في لجان الحكومة ولتقديم المشورة لمجلس الوزراء على وجه العموم، وليس فقط الوزير المختص أو رئيس الوزراء، إذا ما كان هنالك أمل في وجود فرصة حقيقية لصنع القرار بصورة جماعية.

الخيار 3. تعزيز نظام الرئاسة

من السبل الأخرى لتعزيز المسؤولية التنفيذية الجماعية (وجعل الجهاز التنفيذي خلال ذلك أكثر شمولية) زيادة السلطات والمسؤوليات الرئاسية. يُعرّف الرئيس بأنه رئيس الدولة والممثل الرمزي لوحدة البلاد وسيادتها والضامن "للالتمام بالدستور والحفاظ على استقلالية العراق وسيادته ووحدته [و] سلامة أراضيه بموجب نصوص الدستور" (المادة 67). توضح المواد 67-75 السلطات والمسؤوليات والمعايير التي يجب على الرئيس الالتزام بها. وحسب التصور الحالي، يلعب مكتب الرئيس، كما هو منصوص عليه في الدستور، دوراً رمزياً.

(1) تعزيز دور الرئيس دون تعديلات دستورية

ارتأى بعض العراقيين تعزيز سلطات الرئيس للحد من سلطات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء. ومن إحدى سبل تحقيق ذلك، ضمن روح الدستور، تعزيز دور الرئيس كضامن للدستور. ويمكن رسم القانون الذي يجب تبنيه لإنشاء المحكمة الفدرالية العليا ((المادة 92 (2)) بحيث يمنح الرئيس حق الطلب إلى المحكمة البت في دستورية أي قانون وفي دستورية أي قرار يتخذه رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء - أو أي فشل في القيام بعمل ما من طرفهم. لن يتطلب مثل هذا النص تعديلاً دستورياً. إلا أنه

سيتطلب إجماعا واسعا إذ أن القانون الذي يحكم تشكيل وعمل المحكمة الفدرالية العليا يتطلب موافقة ثلثي مجلس النواب. ومن السبل الأخرى لتعزيز دور الرئيس كضامن للدستور تنصيب الرئيس رئيسا لمجلس الدولة (المنصوص عليه في المادة 101)، وهو مؤسسة لم يتم إنشاؤها في العراق حتى الآن ولكنها تقدم في الدول الأخرى المشورة إلى الحكومة التنفيذية.

ومن سبل تعزيز دور الرئيس بالمقارنة مع رئيس الوزراء والتي تتوافق بصورة كاملة مع دور الرئيس كضامن للدستور والتي لن تتطلب تعديلا دستوريا إضافة أحكام بموجب القانون يجب أن يوافق عليه مجلس النواب "تنظم تشكيل الحكومات ووظائفها وتخصصاتها وصلاحيات الوزير" (المادة 86). وسيعمل منح الرئيس دورا في ترأس الاجتماعات الطارئة للهيئة التنفيذية الفدرالية بأكملها في العراق وفي ترأس تقارير جهاز المخابرات الوطني المقدمة إلى مجلس الوزراء (والى لجنة من لجان مجلس النواب) وفي ضمان التزام رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بأحكام القانون الجديد الذي تم اعتماده بموجب المادة 86 على تعزيز الدور الرقابي الشرعي للرئيس بصورة رسمية ومشتركة.

(2) تعزيز دور الرئيس من خلال التعديلات الدستورية

يمكن تعزيز سلطات الرئيس عن طريق تعزيز أدوار الرئيس الحالية بصورة صريحة. ويمكن منح الرئيس من خلال التعديلات الدستورية الصلاحيات التالية:

- حق إصدار العفو وتخفيف الأحكام حسب ما يراه في تقديره الشخصي المطلق، مناسبا (تعديل المادة 73:1)؛
- سلطة تأخير المعاهدات والاتفاقيات (تعديل المادة 73:2) وهو تغيير يفترض أن يصاحبه منح الهيئة التشريعية سلطة إلغاء أمر رئاسي (على سبيل المثال، تمكين ثلاثة أخماس أو ثلثي مجلس النواب من التغلب على تأخير الرئيس)؛
- حق الفيتو الصريح ضد المعاهدات والاتفاقيات (تعديل المادة 73:2)، وهو تغيير يفترض أن يصاحبه منح الهيئة التشريعية سلطة إلغاء أمر رئاسي (على سبيل المثال، تمكين ثلاثة أخماس أو ثلثي مجلس النواب من التغلب على الرفض (الفيتو) الصادر عن الرئيس)؛

- سلطة تأخير تنفيذ القوانين التي يقرها مجلس النواب (والمجلس الاتحادي) (تعديل المادة (73:3)؛
- سلطة ممارسة حق الرفض (الفيتو) ضد القوانين التي يقرها مجلس النواب (والمجلس الفدرالي) (تعديل المادة 73:3).

ومن الأدوار الصريحة الأخرى التي قد يلعبها الرئيس، تشكيل حكومات فدرالية ائتلافية. في بعض الدول، هنالك عملية رسمية لتشكيل الحكومة في حال عدم تمتع أي حزب بأغلبية داخل البرلمان. وقد توجه القواعد أو التقاليد الدستورية تصرف رئيس الدولة في مثل هذه الظروف. يكلف الدستور العراقي بصورة رسمية الرئيس بالطلب إلى زعيم أكبر كتلة لاتخاذ أول مجهود رسمي لتشكيل حكومة ائتلافية. ولكن قد يكون من الممكن منح الرئيس، بصورة رسمية أو غير رسمية، الفرصة في لعب دور أوسع في تشكيل الحكومة. وقد يكون الرئيس مسؤولاً عن التقريب ما بين الوزراء لتشكيل حكومة و/أو بناء ائتلاف. وإذا ما رأى العراقيون ذلك مناسباً، قد يستقيل الرئيس من عضوية حزبه خلال هذه العملية.

(3) الاحتفاظ بالمجلس الرئاسي

احتفظت المادة 138 بصورة مؤقتة بنسخة معدلة من المجلس الرئاسي الذي تم تأسيسه بموجب القانون الإداري الانتقالي، والذي سيتحول إلى منصب الرئيس بعد دورة برلمانية واحدة. ومع ذلك، تؤمن بعض الأحزاب أن المجلس الرئاسي قد أدى عدة وظائف مطلوبة. فقد عمل المجلس بمثابة هيئة شاملة للتداول والنقاش تم من خلاله تمثيل المجتمعات الكبيرة الثلاثة في العراق دون الحاجة إلى أي نظام حصص (كوتا) صريح. وسيتطلب إجراء تعديل دستوري للاحتفاظ بالمجلس الرئاسي. إلا أن مثل هذا التعديل قد يجعل منح بعض السلطات الإضافية الموضحة في الفقرة (2) أكثر قبولاً للمصالح العراقية المتنوعة.

(4) طرق أخرى لجعل منصب الرئيس أكثر شمولية

إذا كان العراقيون غير مستعدين للاحتفاظ بمجلس الرئاسة، هنالك سبل أخرى لجعل منصب الرئيس أكثر شمولية. فعلى سبيل المثال، قد يتطلب تعديل دستوري انتخاب نائبين للرئيس، وليس مجرد نائب

واحد، مثلما هو منصوص عليه حالياً في المستقبل. وسيرجع الأمر حينئذ إلى الرئيس لتحديد ما إذا قام بتقاسم سُلط من سلطاته ومسؤولياته مع نوابه، ومن ثمة تشكيل مجلس رئاسي غير رسمي. ويتمثل احتمال آخر في إنشاء رئاسة دورية، تتناوب من خلالها الأحزاب العراقية الرئيسية في تولي منصب الرئيس خلال الدورة البرلمانية.

الخيار 4. تبني نظام تباعي لتخصيص الحقائق الوزارية بدلا من التفاوض المطول.

في أعقاب الانتخابات البرلمانية التي لا يفوز فيها حزب واحد بأغلبية مطلقة، تشرع الأحزاب السياسية في تشكيل حكومة ائتلافية، وتشتمل المفاوضات في هذا الشأن عادة على توزيع المناصب السياسية والحقائب الوزارية وعلى اتفاق بشأن البرامج والسياسات التي يتوجب على الحكومة الجديدة اتباعها. وفي معظم الائتلافات البرلمانية (بما في ذلك الموجودة في العراق حالياً)، يُسند منصب رئيس الوزراء عادة لزعيم الحزب (أو زعيم القائمة) الذي يتمتع بأكبر عدد من المقاعد في البرلمان، ويُسند منصب نائب رئيس الوزراء (إن وُجد) إلى الحزب الذي يتحكم بثاني أكبر عدد من المقاعد في الائتلاف الحكومي. ويتم عادة التفاوض بشأن الحقائق الوزارية الأخرى من خلال المساومة الصّرفة، كما حصل في العراق في ربيع 2005 و2006. وتقبل الأحزاب عادة التوزيع الذي يتم التوصل إليه من خلال المساومة والذي يتناسب مع قوة كل منها فيما يتعلق بالمقاعد التي تم الفوز بها في البرلمان أي أن: عشرين في المائة من المقاعد تضمن لحزب ما نحو عشرين بالمائة من الوزارات.

تنشأ عادة ثلاث صعوبات خلال وبعد المفاوضات بشأن الائتلاف. أولاً، عادة ما يستغرق تشكيل الحكومة، بما في ذلك تخصيص الحقائق ولا سيما بين الأحزاب أو التحالفات الانتخابية التي لم تتوصل إلى اتفاقيات ما قبل الانتخابات، وقتاً طويلاً. وقد يؤدي التأخير في تشكيل حكومة إلى صعوبات كبيرة وإهدار الفرض واستياء من قبل الجمهور. ثانياً، قد تؤدي الخلافات ما بين أحزاب التحالف داخل الحكومة – إما حول توزيع الحقائق أو السياسات- إلى سقوط الحكومة. وقد تؤدي هذه الصعوبة إلى حدوث تقلبات كثيرة في الحكومات ومطالب بتعديلات وزارية أو إجراء انتخابات جديدة، ومرة أخرى، إلى استياء شعبي. ثالثاً، لا يقدم تشكيل الحكومة، بموجب القاعدة العادية المتمثلة في ضرورة الحصول على ثقة الأغلبية في البرلمان بوجه عام، ضمانات إلى الخاسرين الذي قد لا تتوفر أمامهم فرصة الوصول إلى الهيئة التنفيذية، حتى ولو كانوا قد فازوا بحصة كبيرة جداً من الأصوات والمقاعد. لنفترض من وجه المبالغة أن ائتلافاً يتكون من خمسة أحزاب فاز كل واحد منها بـ11% من الأصوات والمقاعد، قد يستثني

حزبا أو قائمة من أي منصب حتى ولو كان هذا الحزب أو القائمة قد فاز بـ 45% من الأصوات والمقاعد. (بما أن الأحزاب الخمس تسيطر بصورة جماعية على 55% من المقاعد البرلمانية.) ويُرجَّح أن تخلق هذه الإمكانية صعوبات في مكان شديد الانقسام – ولا سيما في البلدان التي قد تفكر فيها الأحزاب الخاسرة إما في دعم انقلاب أو اللجوء إلى العنف.

قد يذلل التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية (في غياب اتفاق ما قبل الانتخابات) بعض هذه الصعوبات. ذلك أنه بموجب نظام التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية، يتمتع كل حزب يلتزم بالدستور بحق الحصول على حصة نسبية من المقاعد الحكومية، شريطة أن يفوز بعدد أدنى من المقاعد في البرلمان. وتقوم الأحزاب باختيار حقيبة وزارية واحدة في آن واحد بموجب تعاقب معين يتم وضعه من خلال صيغة معينة. وعادة ما يعني ذلك قيام الحزب الأكبر بالاختيار أولا ويليه ثاني أكبر حزب وهكذا دواليك. وبهذه الطريقة، يوفر نظام التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية من الوقت الضائع في المساومة من تكاليف التعاملات ويعمل على الحفاظ على استقرار الوزارات ويعالج الكثير من الصعوبات الرئيسية التي ينطوي عليها تشكيل الائتلافات والمحافظة عليها – بما في ذلك التخوف من قيام رئيس وزراء يتمتع بقوة مفرطة في تجاهل الطبيعية الاجتماعية لصنع القرار من قبل الهيئة التنفيذية.

في أي من هذه الأنظمة، يكون توصل الأحزاب إلى اتفاقيات مسبقة حول عدد وفحوى الحقائب الحكومية ضروريا. كما قد تود الأحزاب الموافقة مسبقا على ألا يقوم نفس الحزب بتقلد مزيج معين من المناصب، على سبيل المثال، وزارة الدفاع ووزارة الداخلية، حيث أنها تشكل مُجتمعة قطاع الأمن. إذا ما قامت قوائم مختلفة باختيار هاتين الوزارتين، فإن ذلك سيجعل من الأصعب على حزب واحد الهيمنة على القطاع الأمني بأكمله. بموجب نظام التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية، إذا ما استقال وزير من حزب ما أو تمت تنحيته من منصبه بسبب الفساد أو الأعمال الإجرامية، يقوم الحزب الذي رشحه، باختيار خلفه. (إلا أنه إذا قرر الحزب بأكمله الانسحاب من الحكومة، فيمكن إعادة توزيع حقائب هذا الحزب الوزارية على الأحزاب الأخرى.) ومن المحبذ عدم السماح للأحزاب التي تتواجد على قائمة مشتركة بتغيير شركائها في الكتلة الانتخابية (لغرض توزيع الحقائب الوزارية) بعد الانتخابات، أو السماح للممثلين الفرديين بتغيير هويتهم الحزبية (إذا ما تم السماح بمثل هذا التغيير، يجب حصره على تغيير واحد في الدورة الانتخابية الواحدة).

تكمّن منافع اعتماد قواعد التخصيص التعاقبي في التالي: (1) يمكن استخدامها بصورة رسمية أو غير رسمية؛ أي يمكن أن يتم جعلها جزءاً من القانون العراقي، أو أن يتم جعلها ببساطة القاعدة المعتمدة في توزيع الحقائق الوزارية التي تتفق الأحزاب بصورة غير رسمية على اعتمادها من أجل حل الصعوبات الخاصة بالمساومات الخاصة بتشكيل الحكومة؛ (2) لا يتم تأخير تشكيل الحكومة، بحيث أنه لا تكون هنالك حاجة إلى المفاوضات بشأن تشكيلة الحكومة؛ (3) تكون الحكومات الائتلافية أكثر استقراراً وأقل عرضة للسقوط، بحيث أن انسحاب حزب ما من الحكومة لا يعني بالضرورة سقوط الحكومة بأكملها، ولكن قد يؤدي فقط إلى قيام ممثلي الأحزاب الأخرى بملء الحقائق الوزارية الفارغة (في إعادة لتوزيع الحقائق بأكملها)؛ (4) يضمن كل حزب الحصول على حصة عادلة من الوزارات (والوزارات التي يختارها) بموجب النظام؛ (5) تتمتع الحكومة الائتلافية بدعم برلماني وشعبي أوسع (وبالتالي بشرعية أكبر)، حيث أنها تضم أحزاب الأغلبية والأقلية في البرلمان؛ و (6) هذا النظام عادل للأقليات التي تفوز بالأصوات، ولكنه لا يتطلب حصصاً (كوتا).

ومع ذلك، هنالك انتقادات توجه إلى أنظمة تخصيص الحقائق. ومن أهم هذه الانتقادات أن هذا النظام يفرض وجود حكومات ائتلاف شاملة – بما أنه يحق لجميع الأحزاب التي تفوز بعدد معين من المقاعد بصورة فورية الحصول على حقيبة وزارية واحدة على الأقل، لن تتمكن الأحزاب من تشكيل حكومات ائتلافية أصغر. كما تنتقد أنظمة تخصيص الحقائق التتابعي في بعض الأحيان لأنها تخلق معارضة ضعيفة، بحيث أن معظم الأحزاب تكون مشمولة في الائتلاف. ومع ذلك، قد تختار الأحزاب الامتناع عن المشاركة في الائتلاف والتحالف مع الأحزاب الأخرى التي لم تفز بعدد كاف من الأصوات يمكنها من الحصول على وزارة لتشكيل معارضة أقوى.

وإذن، كيف تعمل أنظمة التخصيص تلك؟

مثال: لفهم طريقة تخصيص الحقائق الوزارية باستخدام نظام تخصيص الحقائق الوزارية، الرجاء الرجوع إلى الملحق 1 أسفله. يشتمل الملحق 1 على جدولين يوضح كل واحد منهما نظام مختلف للتخصيص التعاقبي للحقائق الوزارية. في الجدولين معاً، يتم عرض التكتلات الحزبية على المحور الأفقي العلوي حسب ترتيب عدد المقاعد التي تم الفوز بها. ويخصص لكل تكتل حزبي عمودان في أسفل اسمه، واحد مُعلّم بحرف (S) والآخر بحرف (M). يشير عمود (S) إلى عدد المقاعد البرلمانية للكتلة والعمود (M) إلى ترتيب الكتلة الحزبية في اختيار وزاراتها. في المحور الرأسي من الجدول، هنالك سلسلة من الأرقام التي تعرف باسم "الأعداد المقسومة" – وهي أرقام يتم قسمها على عدد المقاعد التي تعود

لكل حزب في البرلمان. ويكمن الفرق الرئيسي فيما بين نظامي التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية في استخدام مجموعة مختلفة من الأعداد المقسومة. ويحتوي الجدول 1أ (الذي يوضح قاعدة دي هوندت) على سلسلة من الأعداد المقسومة على أساس الأعداد المتسلسلة (1، 2، 3، 4، وهكذا)، فيما يستخدم الجدول 1ب (الذي يوضح قاعدة سانت ليغو) الأعداد الفردية (1، 3، 5، 7، وهكذا).

وعلى سبيل المثال، لنفترض أن هنالك 20 حقيبة وزارية في العراق (بالرغم من أنه كان بالإمكان اختيار أي رقم). ولنفترض أيضا أن حقيبة رئيس الوزراء هي واحدة من هذه الحقائب. ويمكننا أن نرى أيضا كيف كان بالإمكان تحديد تخصيص المناصب الوزارية بناء على أساس نتائج انتخابات مجلس النواب لعام 2005 بموجب نظامين مختلفين من التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية. وتكمن الخطوة الأولى في تحديد الكتلة الحزبية التي لديها أكبر عدد من المقاعد. كما أنه بموجب النظامين، في المرحلة 1، يكون للتحالف العراقي الموحد الحق الأول في اختيار الوزارات حيث أنه يتمتع بأكثر عدد من المقاعد (128). لذا، يتم وضع الرقم "1" في العمود (M) لصالح حزب كتلة الأئتلاف الموحد. بعد ذلك، يتم تقسيم حصة حزب كتلة الأئتلاف الموحد في المقاعد البرلمانية على المقسوم الثاني- 2 (في حالة دي هوندت) وعلى 3 (في حالة سانت ليغو). فتصبح حصة حزب كتلة الأئتلاف الموحد إذا في مقاعد البرلمان 64 مقعدا بحسب نظام دي هوندت و 42.6 بحسب نظام سانت ليغو، ويظهر فحص حصص جميع التكتلات الحزبية أن حزب كتلة الأئتلاف الموحد ما زال يملك أكثر المقاعد المتبقية. لذا، يحصل حزب كتلة الأئتلاف الموحد على حق الاختيار الوزاري الثاني (ويتم وضع الرقم "2" في العمود (M) مقابل حزب كتلة الأئتلاف الموحد). ثم يتم تقسيم حصة المقاعد البرلمانية العائدة إلى حزب كتلة الأئتلاف الموحد (128) بالمقسوم الثالث - 3 في حالة دي هوندت وعلى 5 في حالة سانت ليغو. وتصبح حصة مقاعد حزب كتلة الأئتلاف الموحد في البرلمان الآن 42.6 في حالة دي هوندت وعلى 25.6 في حالة سانت ليغو. وبعد دراسة جميع حصص جميع المقاعد البرلمانية للكتل الحزبية، يتضح الآن أن التحالف الكردستاني (KA) يتمتع بأكثر عدد متوفر من المقاعد (53). لذا يحصل التحالف الكردستاني على العدد 3 الذي يوضع في العمود (M) وتتم قسمة مقاعده في البرلمان على المقسوم الثاني (لا المقسوم الرابع) حيث أنه قد حصل للتو على اختياره الأول وتصبح حصة التحالف الكردستاني في مقاعد البرلمان 26.5 حسب دي هوندت و 17.7 حسب سانت ليغو. وتصبح الآن الكتلة الحزبية العراقية التي تتمتع بأكثر عدد من المقاعد المتوفرة هي كتلة التوافق العراقي التي تملك 44 مقعدا في البرلمان (يملك حزب كتلة الأئتلاف الموحد 42.6 مقعدا حسب دي هوندت و 25.6 مقعدا حسب سانت ليغو ويمتلك التحالف الكردستاني 26.5 مقعدا حسب دي هوندت

و17.7 حسب سانت ليغو). ويستمر تخصيص المناصب، باستخدام المقسوم المعني حتى يتم ملء الحقائق العشرين بأكملها. (يمكن الفصل فيما بين حصص المقاعد المتساوية في أية مرحلة من مراحل التخصيص إعطاء الحزب الذي يمتلك الحصة الأكبر من الأصوات الوطنية الأولوية في الاختيار الوزاري).

بحسب قاعدة دي هوندت (الجدول أ1)، يحق لحزب كتلة الأئتلاف الموحد الحصول على 11 وزارة، فيما يحق له حسب قاعدة سانت ليغو (الجدول 1ب) الحصول على 10 وزارات. كما سيكون ترتيبه في الاختيار مختلفا. وبحسب قاعدة دي هوندت، يتمتع حزب كتلة الأئتلاف الموحد بالاختيار الأول والثاني والخامس والسادس والثامن والحادي عشر والرابع عشر والسادس عشر والثامن عشر والعشرين. أما بحسب قاعدة سانت ليغو، فيتمتع الحزب في المقابل بالترتيب الأول والثاني والخامس والسابع والعاشر والحادي عشر والرابع عشر والسابع عشر والتاسع عشر والعشرين في الاختيار. ويرجع هذا الاختلاف إلى حقيقة أن الأعداد المقسومة بموجب نظام سانت ليغو تزيد بصورة أسرع مما تزيد عليه بموجب نظام دي هوندت بحيث تنقص حصة الحزب في المقاعد بصورة أكبر بعد كل اختيار. ونتيجة لذلك، فإن كلا النظامين نسبي، إلا أن نظام دي هوندت يميل إلى خدمة الأحزاب الأكبر، فيما تساعد قاعدة سانت ليغو الأحزاب الأصغر. ويمكننا رؤية ذلك بسهولة في هذا المثال، حيث أنه حسب نظام سانت ليغو، سيختار حزب كتلة الأئتلاف الموحد عددا من الوزارات أقل بوزارة واحدة، وسيخدم الترتيب الذي سيقوم على أساسه بالاختيار مصالحه بصورة أقل. حسب قاعدة دي هوندت، في نتائج انتخابات ديسمبر 2005، كانت الحكومة المؤلفة من 20 مقعدا ستشتمل على 11 وزيرا من حزب كتلة الأئتلاف الموحد، و4 وزراء من التحالف الكردستاني، و3 وزراء من كتلة التوافق العراقي، ووزيرين من القائمة العراقية الوطنية. وفي المقابل، حسب قاعدة دي هوندت، ستشتمل الحكومة المؤلفة من 20 مقعدا على 10 وزراء من حزب كتلة الأئتلاف الموحد، و4 وزراء من التحالف الكردستاني، و3 وزراء من كتلة التوافق العراقي، ووزيرين من القائمة العراقية الوطنية ووزير واحد من الحوار الوطني العراقي.

الخلاصة

تهدف هذه الورقة ببساطة إلى تسهيل النقاش حول سبل تعديل الترتيبات الفدرالية التنفيذية في العراق والتي تتوافق مع الدستور، أو التي قد تتطلب إدخال تعديلات وبالتالي إجماعا واسعا. ومن الممكن تطبيق جميع الأفكار التي تم النظر فيها في هذه الورقة، أي إضفاء الطابع المؤسسي على منصب

نواب لرئيس الوزراء وتعزيز دور مجلس الوزراء كهيئة مساهمة وتعزيز الرئاسة واعتماد آلية التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية لتسهيل تشكيل الحكومة. ومن الممكن أيضا مجرد تبني أو موافقة الخيارات الفردية المنصوص عليها في هذه الورقة. ويقف معهد الولايات المتحدة للسلام على أهبة الاستعداد لمناقشة هذه الأفكار بصورة أكثر تفصيلا ولوضع مسودة لأي تشريع أو تعديل يتم اقتراحه. محاكاة تشكيل الحكومة العراقية باستخدام قواعد دي هوندت وسانت ليغو

(S) = عدد المقاعد التي تم الفوز بها؛ (M) = الوزارة حسب ترتيب الاختيار

مفتاح القوائم:

UIA، كتلة الأئتلاف الموحد

KA، التحالف الكردستاني

ICF، كتلة التوافق العراقي

INL، القائمة الوطنية العراقية

IND، الحوار الوطني العراقي

KIU، الاتحاد الكردستاني الإسلامي

المقسوم	UIA (S)	JIA (M)	KA (S)	ICF (S)	CF (M)	INL (S)	NL (M)	NL (M)	ND (M)	KIU (S)	KIU (M)
1	128.0	1	53.0	3	44.0	4	25.0	9	11	5	
2	64.0	2	26.5	7	22.0	10	12.5	19			
3	42.6	5	17.7	13	14.7	15	8.3				
4	32.0	6	13.3	17	11.0						
5	25.6	8	10.6								

6	21.3	11										
7	18.2	12										
8	16.0	14										
9	14.2	16										
10	12.8	18										
11	11.6	20										
12	10.7											
المجموع		11		4		3		2				

الجدول 1 (أ). التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية العراقية، حيث يبلغ حجم الحكومة 20 وزارة، باستخدام قاعدة دي هوندت.

المقسوم	UIA (S)	JIA (M)	KCA (S)	CA (M)	ICF (S)	CF (M)	INL (S)	NL (M)	MND (S)	ND (M)	KIU (S)	KIU (M)
1	128.0	1	53.0	3	44.0	4	25.0	6	11.0	12	5	
3	42.6	2	17.7	8	14.7	9	8.3	16	3.6			
5	25.6	5	10.6	13	8.8	15	5.0					
7	18.2	7	7.6	18	6.3							
9	14.2	10	6.1									
11	11.6	11	4.8									
13	9.8	14										
15	8.5	17										

0 7 9 0 5 4 0 0 1 2 3

hewarelfikr@gmail.com



المعهد العراقي للحوار

Iraqi Institute for Dialogue

17	7.5	19									
19	6.7	20									
21	6.1										
23	5.6										
المجموع		10		4		3		2		1	

الجدول 1 (ب). التخصيص التتابعي للحقائب الوزارية العراقية حيث يبلغ حجم الحكومة 20 وزارة، باستخدام قاعدة سانت ليغو.