

ديموس تونس

النظام السياسي الهش في العراق: التوافقية والأزمة الدائمة

خليل فضل عثمان



مصدر الصورة [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com) / PX Media



خليل فضل عثمان هو زميل غير مقيم في مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني و زميل في منتدى الاستدامة الديمقراطية (ديموس تونيزيا). وتشمل مسيرته المهنية الوسط الأكاديمي، والصحافة والدبلوماسية، بما في ذلك 15 سنة أمضاها في مناصب مختلفة في الأمم المتحدة في السودان، والعراق، وكوسوفو، وأفغانستان، والصومال. والدكتور عثمان حائز على الدكتوراه في علم السياسة من جامعة إكستر البريطانية، وقد زاول التدريس في جامعة إنديانا والجامعة الأمريكية في كردستان (العراق). وتتضمن كتاباته المنشورة كتاب "اليمن عند مفترق الطرق: الصراع وإعادة البناء" (Yemen at the Crossroads: Conflict and Reconstruction) باللغة الإنكليزية، وكتاب "الطائفية في العراق: صناعة الدولة والأمة منذ عام 1920" (Sectarianism in Iraq: The Making of State and Nation since 1920) باللغة الإنكليزية، وكتاب كركوك: جدل الأرقام والسرديات (بالعربية).

*الآراء المُعبّر عنها في هذا التقرير تعود حصراً للكاتب/الكُتّاب. ولا تعبر بالضرورة عن آراء معهد تودا للسلام. ويمكن تحميل نسخة رقمية من هذا التقرير وتقارير وأوراق سياسات ذات صلة على الإنترنت على موقع: [*toda.org/policy-briefs-and-resources.html](http://toda.org/policy-briefs-and-resources.html)

الملخص التنفيذي

لا يزال العراق، منذ الإطاحة بصدام حسين عام 2003، يتخبط في أزمات سياسية تترى. وفي صميم النظام السياسي في عراق ما بعد صدام حسين تكمن الترتيبات التوافقية المعروفة باسم المحاصصة، أو تقاسم موارد السلطة بين المكونات الإثنية والطائفية في البلاد. ولقد غدت المحاصصة، التي صُمّمت لاستيعاب التنوع المجتمعي، خللاً جوهرياً في النظام السياسي في العراق. فعوضاً عن الارتقاء بالإجماع الوطني، أدت إلى اشتداد عود سياسات الهوية الإثنية والطائفية، وتعزيز استحواذ النخب المتنفة على الدولة، وتآكل سلطة الدولة.

وإن كافة الحكومات التي شكّلت منذ عام 2003 كانت حكومات وحدة وطنية جمعت كيانات تمثل المكونات المجتمعية والسياسية الرئيسية. ومع ذلك، لا يزال العراق غارقاً في أحوال الانقسام والأزمات المتكررة كحاله دوماً. فالنظام يتيح للأحزاب التي تزعم أنها تمثل مصالح الجماعات المجتمعية أمر ترسيخ حضورها في السلطة، وتعزيز مصالحها، ومقاومة الإصلاح. والنتيجة جليّة: التوافقية المرتكزة إلى المحاصصة قد أمست مرادفاً للخلل، والفساد، وسوء الإدارة، وانعدام الكفاءة.

وتضرب المحاصصة جذورها في حقبة ما قبل الغزو الذي قاده الولايات المتحدة، وتكمن في سياسات المعارضة إبان الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، عندما أزاحت الأحزاب المنظمة على أساس الهويات الطائفية والقومية الإثنية الحركات الإيديولوجية العابرة للمكونات المجتمعية. ولقد أدت المساعي الرامية إلى تجاوز الانقسام المزمّن عبر آليات تنسيق تقوم على نظام الحصص إلى مأسسة تمثيل المكونات المجتمعية، ما أرسى أسساً للنظام السياسي في عراق ما بعد عام 2003.

وقد غدت المحاصصة، التي جرت مأسستها بعد عام 2003، قاعدة غير مكتوبة لتقاسم السلطة في طول مؤسسات الدولة وعرضها بين الأحزاب الطائفية والإثنية. وقد فاقمت السمات التكميلية للتوافقية – وخصوصاً، الفدرالية، والتمثيل النسبي – من التجزئة. فالبنية الفدرالية غير المتماثلة، التي تضم وحدة فدرالية واحدة تتمتع بقدر كبير من الحكم الذاتي، المتمثلة بإقليم كردستان، تغذي الانقسام. أما النظام الانتخابي النسبي فإنه يعزز أنماط الاقتراع على أسس طائفية وإثنية ويطيل أمد تشكيل الائتلافات. كما أن توزيع المناصب العليا في مفاوضات تُجرى

بعد الانتخابات يفضي إلى اشتداد التنافس وترسيخ سيطرة النخب الإثنية والطائفية. ويؤدي منح الدستور صلاحيات واسعة لرئيس الوزراء إلى زيادة حدة التنافس على المنصب ويمكن رئيس الوزراء من تركيز الصلاحيات في مكتبه، ما يؤول إلى بروز نزعات استبدادية.

لقد غذى هذا النظام الفساد، والمحسوبية، والزبائنية، ما أدى إلى تحويل الوزارات إلى إقطاعيات حزبية وتضخم البيروقراطية بموظفين غير مؤهلين. كما أن شعور المكونات المجتمعية بحيازتها على استحقاقات خاصة بها في موارد السلطة قد عزز الولاءات الإثنية والطائفية، وصاغ سلوك الناخبين، وقوض أركان المواطنة. ولعل أكثر ما يبعث على التشاؤم هو أن هذا النظام عصيٌ جدًا على التغيير. فمبادرات الإصلاح قد تهاوت أمام المصالح الراسخة.

ثمة حاجة إلى إصلاحات جريئة: تعديل الدستور لتقليص صلاحيات رئيس الوزراء وتعزيز سلطة مجلس الوزراء مجتمعًا؛ وتشكيل مجلس الاتحاد؛ وإصلاح القانون الانتخابي لتشجيع الأحزاب العابرة للمكونات المجتمعية؛ وتعديل قانون الأحزاب السياسية لتعزيز الأحزاب البرنامجية الجامعة؛ وتوطيد أركان استقلالية القضاء. وإنه لمن الضروري العمل على إعادة ضبط جذرية للمعايير المتبعة في النظام السياسي العراقي بما ينأى به عن نظام الحصص القائم على الهويات باتجاه الحوكمة الفعالة في تأدية وظائفها، والجدارة، والمساءلة، والمواطنة. وتبقى قدرة الطبقة الحاكمة على استجماع الإرادة السياسية لتطبيق عملية إصلاح شاملة كهذه موضع سؤال مفتوح على كافة الاحتمالات.

المقدمة

في نظام ديمقراطي يعمل بشكل سليم، غالبًا ما تبشر الانتخابات بالأمل في التغيير. ولكن في العراق لا أمل كبيرًا معقودًا على أن تجلب الانتخابات التي أجريت في 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2025 التغيير المنشود لإحداث عملية إصلاح شاملة للنظام السياسي المختل في البلاد. فلقد أعقبت كل انتخابات منذ الإطاحة بديكتاتورية صدام حسين في عام 2003 عملية طويلة الأمد لتشكيل الحكومة. وهذه الانتخابات ليست استثناءً. فالمساومات المطولة التي تجري وراء الكواليس وتلفها المكائد لتشكيل حكومة ائتلافية عابرة للأحزاب في العراق ليست مؤشرًا إلى ديمقراطية تداولية أو نقاشية صحيحة. لا بل إنها دلالة على الخلل الذي يعصف بالنظام السياسي العراقي – وهو نظام قوامه تقاسم السلطة بين المكونات المجتمعية الإثنية والطائفية ويطلق عليه اسم "المحاصصة". ولقد أقيم بنيان هذا الترتيب التوافقي وأضفي طابع رسمي عليه وسط

الصخب والضجيج اللذين صاحبا تأسيس النظام السياسي في أعقاب غزو العراق الذي قاده الولايات المتحدة عام 2003. ومنذ ذلك الحين، لا يزال العراق حبيس حلقة مفرغة من الأزمات المتكررة بدون توقف، والجمود، والإدارة التي تعوزها الكفاءة.

إن كافة الحكومات التي شكّلت في العراق وفقاً للتسوية التوافقية التي وُضعت موضع التنفيذ في أعقاب الإطاحة بصدام كانت حكومات وحدة وطنية، جمعت في بوتقتها كيانات تمثل المكونات المجتمعية والسياسية الرئيسية. إلا أن البلاد لا تزال غارقة في أحوال الانقسام والأزمات المتتالية كما هو حالها دوماً. وحكومات الوحدة الوطنية في العراق ليست سلسلة أبداً. فهي تُشكّل في جو محموم تسوده أزمات وطنية. ففي غياب أرضية قائمة على مصالح وطنية مشتركة عابرة للمكونات المجتمعية، تكون هذه الحكومات هشّة؛ وتعصف بأدائها لوظائفها صراعات خطيرة على السلطة. وتتيح الديمقراطية التوافقية في العراق للأحزاب السياسية التي تدّعي تمثيل مصالح المكونات المجتمعية أمر ترسيخ أقدامها في السلطة، ما يمكّنها بالتالي من أن تخدم مصالحها. ولعل أكثر ما يبعث على التشاؤم هو أن هذا النظام قد أثبت كونه عصياً على الإصلاح. والنتيجة النهائية واضحة بشكل كامل: لقد غدت التوافقية القائمة على المحاصصة في العراق أمثلة ترمز إلى الاختلال الوظيفي، والفساد، وسوء الإدارة، وانعدام الكفاءة.

جذور التوافقية القائمة على المحاصصة في العراق

تطالعنا الديمقراطية في العراق كمثال تحذيري على مخاطر فرض نموذج عبر فوهة البندقية من قبل قوة أجنبية. فلقد صُمم المشروع الذي قاده الولايات المتحدة من الأعلى إلى الأسفل والمفروض من الخارج بغرض نقل العراق من الديكتاتورية إلى الديمقراطية بأدنى قدر من انخراط بنى السلطة المحلية والمعارضة، إن وُجد مثل هذا الانخراط (Mako and Edgar, 2021). غير أن إلصاق تبعة البلايا التي جرّتها التوافقية على العراق بالولايات المتحدة أمر يجانب الصواب تحليلياً وخاطئاً تاريخياً. فجذور المحاصصة تسبق الغزو والاحتلال الذي قاده الولايات المتحدة للعراق عام 2003. فالمحاصصة كانت قد اكتسبت مكانة بارزة في الخطاب والممارسة السياسية للمعارضة العراقية في المنفى إبان ثمانينيات، وخصوصاً تسعينيات، القرن الماضي.

وبالتوازي مع جهود صدام حسين في الثمانينيات لإرساء أركان منظومة قوامها عبادة شخصية الرئيس وموسومة بسمة وحشية تقوم على الخوف المجبول باليأس، شق الدين، والطائفة والإثنية طريقهم بصعوبة في مضمار العمل السياسي وباتوا مبادئ رئيسية لتنظيم وتعبئة النشاط المعارض. وهكذا سطع نجم الأحزاب المُنظّمة على أساس الهوية الطائفية، والإثنية والقومية على حساب الأحزاب الإيديولوجية العابرة للمكونات المجتمعية وأزاحتها في مشهد المعارضة

العراقية لنظام صدام حسين. وصاحب ذلك بروز اتجاه في الخطاب المعارض يُعلي من شأن التنوع المجتمعي الإثني والطائفي في العراق. ومع استمرار صدام حسين بالإمساك بمقاليد السلطة في ظل ازدياد عزلته الدولية في التسعينيات، لاحت فرصة جديّة للإطاحة بالنظام. وفي مسعى يرمي إلى اغتنام هذه الفرصة شرعت المعارضة في ابتكار آليات تنسيق لدمج الطيف الواسع من الأحزاب السياسية التي كان يعج بها مشهدها الذي يضحج بالتنازع والانقسام. وفي سلسلة من المؤتمرات التي عقدت بين عامي 1991 و2002، شهدت المساعي العسيرة التي بذلتها المعارضة للتغلب على انقساماتها المزمّنة وصياغة الإجماع والتوافق تشكيل ائتلافات "مالت إلى تمثيل المصالح الفئوية على أساس نسبي". ولجأت هذه الأطر التنسيقية إلى نظام الحصص السياسية والمكوناتية "لتلبية المطالب المتنافسة التي كانت تتقدم بها الفصائل المختلفة" (Osman 2015, 88-89). بيّد أن مستوى الانقسام الذي تحقق من خلال هذه الترتيبات كان سطحيًا ولم يكن كافيًا لتحويل المعارضة إلى قوة سياسية وطنية جامعة بحق وحقيق وعابرة لخطوط الهويات ومصالح المكونات المجتمعية. وفي المحصلة، لم تحل هذه الترتيبات دون التنازع الفصائلي. وغذى التنافس على الغنائم السياسية هذا التنازع، وظل المشهد المعارض عرضة للأزمات. وكما يلاحظ عثمان (Osman 215, 90)، "كانت العملية بعيدة كل البعد عن الديمقراطية التداولية، لا بل إنها انطوت على تفاعل متبادل معقد بين السلطوية والتوافقية".

مأسسة التوافقية

في النظرية السياسية، طُرِح مفهوم التوافق لأول مرة من قبل الفقيه البروتستانتي والمفكر السياسي يوهانس ألتوسيوس في أوائل القرن السابع عشر، حيث دعا إلى نظام يقوم على المشاركة في السيادة والثروة بين جماعات جغرافية واجتماعية في ألمانيا في حقبة ما بعد الإصلاح البروتستانتي، وذلك بالاستناد إلى ميثاق يقوم على الرضى والتضامن المتبادلين (Hueglin 1999). وبعد إعادة إحياء هذا المفهوم في مطلع الستينيات من القرن الماضي على أيدي عالم السياسة الأمريكي دايفيد أبتير (Apter 1961)، وضّحه بشكل مفصّل وروّج له لاحقًا عالم السياسة الأمريكي-الهولندي أرينت لايبهارت (Lijphart 1968). ووفقًا للايبهارت (1977؛ 2004)، تتألف الديمقراطية التوافقية من أربعة عناصر رئيسية: النسبية، بحيث يُوزَع التمثيل السياسي والخدمة المدنية على أساس أحجام الجماعات؛ الائتلاف الكبير، بحيث تُشكل الحكومة من قبل ائتلاف واسع من ممثلي كافة القطاعات المعتدّ بها في المجتمع؛ والحكم الذاتي القطاعي، بحيث تتمتع كل جماعة بحكم ذاتي في المسائل المتعلقة بشؤونها الداخلية؛ والفيثو المتبادل، والذي يمكّن الجماعات من حماية مصالحها. ويوضح عزيز (Aziz 2021) بالتفصيل كيف يعكس النظام السياسي الذي أُقيمت أركانه في العراق بعد الغزو الذي قادته الولايات المتحدة التركيبية السكانية الإثنية والطائفية للمجتمع العراقي وكيف يطبق هذا النظام ثلاثة من هذه العناصر التي تشكّل التوافقية.

لقد شهد الانتقال المفروض من الديكتاتورية إلى الديمقراطية ترسيخ التوافقية القائمة على المحاصصة وإدماجها مؤسسيًا في النظام السياسي العراقي. ورأت الجهات الخارجية التي عملت على إقامة أركان النظام السياسي في حقبة ما بعد صدام، بما فيها الولايات المتحدة والأمم المتحدة، في ترتيبات تقاسم السلطة على أساس توافقي وسيلة لإشراك كافة المكونات الإثنية والطائفية في المجتمع العراقي. وجرى تبرير ذلك بحجة أن المحاصصة تتيح أمر توزيع السلطة السياسية بشكل عادل، ما يمكّن كافة الشرائح المنفصلة التي يتكوّن منها المجتمع العراقي من العمل سويًا من أجل بناء ديمقراطية قوية. وكان ذلك واضحًا بجلاء في تركيبة مجلس الحكم العراقي الذي شكّل في عام 2003 كسلطة مؤقتة تتمتع بصلاحيات تنفيذية محدودة وتقدم المشورة لسلطة الائتلاف المؤقتة التي قادتها الولايات المتحدة، والتي تولت الإشراف على حكم العراق حتى نقل السيادة إلى حكومة عراقية مؤقتة في 28 حزيران 2004.

ولا تعدو المحاصصة عن كونها جانبًا واحدًا من جوانب النظام التوافقي القائم على تقاسم السلطة في العراق. وتشكل الفدرالية بعدًا آخر رئيسيًا في هذا النظام، وقد جرت تأسيسها أيضًا في أعقاب الغزو الذي قادته الولايات المتحدة كآلية لتفكيك السلطة في المركز بغية تفادي ظهور الديكتاتورية مجددًا. ويعد دور الفدرالية في تفاقم أو التخفيف من غلواء التنزاع الإثني والمجتمعي موضع جدل محتدم في صفوف علماء السياسة والاجتماع.[1] ولكن حالة العراق تقدم مثالًا ذا دلالات على كيفية تحول الفدرالية إلى عامل يزيد من احتمالات حدوث الصراع (Roeder 2010).

إضافة إلى ذلك، ظهر إطار انتخابي يقوم على أساس التمثيل النسبي في النظام السياسي في حقبة ما بعد صدام. وقد أسهم هذا الإطار، الذي صُمّم للحيلولة دون إمكانية طغيان الأغلبية الشيعية وتهميش بقية المكونات المجتمعية، في تعزيز الانقسامات الإثنية والطائفية. كما إنه غذى ميل الناخبين إلى الإدلاء بأصواتهم لتقديم مطالبات مكوناتهم الاجتماعية في السلطة بدلًا من انتخاب ممثلين على أساس برنامج سياسي وطني عابر للمكونات. علاوة على ذلك، بما أنه ليس هناك إمكانية لأن يفوز أي حزب بأغلبية مطلقة في البرلمان، فإن عملية تشكيل حكومة ائتلافية بعد الانتخابات دائمًا ما تكون عملية مطوّلة تشوبها مساومات حامية الوطيس.

ولربما لم يساهم أي شيء في تعميق ومأسسة المحاصصة في العراق أكثر مما ساهم به اعتماد صيغة احتساب النقاط في أعقاب الانتخابات التي أجريت في كانون الأول/ديسمبر 2005 من أجل تقاسم المناصب في الوزارة. وتخصّص هذه الصيغة، التي اعتمدت صيغ متنوعة معدّلة منها في التعيينات الوزارية منذ ذلك الحين، نقاطًا لمختلف الحقائق الوزارية. وتكسب الأحزاب السياسية نقاطًا بالاستناد إلى عدد المقاعد البرلمانية التي تحصدها في الانتخابات، وتستخدم هذه النقاط للحصول على أو "شراء" حقائق في الوزارة (Osman 2015, 154-156; Dodge, 2024, 26). كما تخصص ترتيبات غير رسمية المناصب العليا المتمثلة برئاسة الجمهورية،

ورئاسة الوزارة، ورئاسة البرلمان للأكراد، والشيعية، والعرب السنة، على التوالي. وبما أن الدستور يمنح صلاحيات واسعة لمنصب رئيس الوزراء، فإن التنافس على هذا المنصب بين الأحزاب الشيعية عادة ما يكون شديداً، ما يضيف طوقاً إضافياً من التعقيد على عملية تشكيل الائتلافات بعد الانتخابات (Younis 2011, 5). وقد ساهم ذلك أيضاً في ازدياد وتيرة تمرکز السلطة في مكتب رئيس الوزراء على حساب سواه من فروع ومؤسسات الدولة، وخصوصاً سيطرته على القوات الأمنية والمسلحة، ما يغذي النزعات الاستبدادية عند رؤساء الوزراء ويسهم في تراجع الديمقراطية.

ولا يقتصر التوزيع النسبي للمناصب على المناصب العليا في الحكومة، إذ تولت لجنة التوازن الوطني، التي شكّلت عقب انتخابات كانون الأول/ديسمبر 2005 وتألّفت من شيعيين، وسني عربي وكرد، مهمة توزيع المناصب العليا في الخدمة المدنية بين الأحزاب الإثنية والطائفية الفائزة في الانتخابات (Dodge 2024, 36). والأسوأ من ذلك هو أن منطق المحاصصة قد استشرى في سائر أجهزة الدولة ومؤسسات الحكومة إلى حد أنه قد طبّق على توزيع الحصص المخصصة للطائفتين السنية والشيعية لإيفادها إلى الحج (Osman 2015, 159).

موبات التوافقية المستندة إلى المحاصصة في العراق

الديمقراطية التوافقية محفوفة بخطر مأسسة الجشع وشكاوى التظلم لدى كافة الأطراف التي يتشكل منها تحالف النخب الحاكمة. ولقد أدى تغيير النظام في العراق إلى احتدام التنافس على الموارد ما فاقم الانقسامات المجتمعية والسياسية، الأمر الذي أفضى إلى حالة نموذجية تنتج فيها التوافقية "نظاماً غالباً ما يُصاب بالشلل حيال المسائل ذاتها التي أبرم الاتفاق لتسويتها" (Horowitz 2014, 12). علاوة على ذلك، فلقد أدى توزيع موارد السلطة على أساس الهويات الجماعية إلى تصلّب تلك الهويات. وفاقمت الهجمات الإرهابية الوحشية التي أسفرت عن عدد كبير من الضحايا ضد أهداف مدنية إبان التمرد المسلّح من هذه الانقسامات. فهي لم تعمّق انعدام الثقة بين الجماعات الأهلية فحسب، وإنما فاقمت أيضاً من انعدام الثقة بالدولة العراقية، وخصوصاً في صفوف الأقليات الدينية (Isakhan and Gurlay 2022).

إن الديمقراطية التوافقية في العراق "خلقت مشهداً سياسياً مفرطاً في تعدديته، يتسم بتعدد مراكز القوى فيه، ولكنه يفتقر إلى اتفاق على القواعد الكفيلة بالحيلولة دون انزلاق التعددية إلى الصراع" (Ottaway and Kaisy 2012, 5-6). لقد أثبتت النخب السياسية براعتها في استخدام وتطويع مؤسسات وآليات ومفردات خطاب الديمقراطية بما يخدم مصالحها، وعلى وجه التحديد، ترسيخ أقدامها في السلطة. وفي سياق ذلك، جرى تسييس مؤسسات الدولة. وفي ظل هذه الظروف، يُنظر إلى مؤسسات الدولة على نحو متزايد ليس على أنها تخدم كافة شرائح المجتمع بالتساوي وبشكل محايد، ولكن على أنها تعزز مصالح الجماعات الإثنية والطائفية.

وبما أن الوزراء في الحكومة وكبار الموظفين في جهاز الخدمة المدنية يدينون بمناصبهم لزعماء أحزابهم فإنهم يميلون إلى إيلاء الأولوية لمصالح أحزابهم السياسية.

لقد غذى هذا النظام الفساد، والمحسوبية، والزبائنية. فلقد تحولت الوزارات عملياً إلى إقطاعات مستقلة يقودها وزراء يدينون بالولاء أولاً وقبل كل شيء إلى زعماء أحزابهم وجماعاتهم الإثنية والطائفية بدلاً من رئيس الوزراء أو الدولة. كما شهد الجهاز البيروقراطي في الدولة تضخماً كبيراً إذ يميل الوزراء وكبار الموظفين في جهاز الخدمة المدنية إلى خلق مناصب في الوزارات ومؤسسات الدولة وإعطائها إلى أتباعهم ومؤيديهم بغض النظر عن الحاجات الإدارية والتشغيلية. وقد أدى ذلك إلى إقبال كاهل الوزارات والجهاز البيروقراطي بحشود كبيرة من الموظفين غير المؤهلين أو ذوي الكفاءة المحدودة.

إن مفاهيم استحقاق المكونات المجتمعية التي تمد المحاصصة بأسباب الحياة قد غدت وتغذت في أن على خطاب سياسي انقسامي. وبينما استُخدم منطق التوازن بين المكونات الإثنية والطائفية في بادئ الأمر لتبرير المحاصصة، فإن مأسسة هذا النظام قد شجعت الأحزاب السياسية على تبني خطاب يُعلي من شأن المصالح الضيقة والمعلنة للمكونات، بدلاً من المصالح الوطنية الأوسع أو الرؤى الإيديولوجية أو البرنامجية الجمعية العابرة للمكونات. ولم يساهم ذلك في انتعاش الولاءات والانتماءات الإثنية والطائفية فحسب، وإنما في تشكيل سلوك الناخبين أيضاً، ما قوّض في المحصلة النهائية مفهوم المواطنة بوصفها إطاراً جامعاً. وإذ تُستخدم الطائفية والإثنية لأغراض التعبئة السياسية، يُحفّز العراقيون للاقتراع لجماعة مُتخيلة طائفية وإثنية. وهكذا يتحول الاقتراع إلى "منافسة هوياتية جماعية بين الجماعات الإثنية والطائفية ... وفي مثل هذا الجو، يغدو الاقتراع عملياً وسيلة للتأكيد على العلامات الدالة على الهوية المكوناتية التي تميز بين المقترعين" (Osman 2015, 159).

والأخطر من ذلك كله هو أن هذا النظام قد أثبت كونه عصياً جداً على التغيير. وهذا ليس مؤشراً على المرونة بقدر ما هو عَرَضٌ من أعراض تخشبه. ولقد أدركت الحركات الاحتجاجية وبعض عناصر النخبة السياسية، على حدّ سواء، الحاجة إلى إصلاح جذري للنظام السياسي. والدعوات إلى إصلاح النظام، لا بل حتى إلى إعادة هيكلة النظام السياسي بالكامل، رافقت المطالبات بتحسين الخدمات، والظروف الاقتصادية، وتوفير فرص العمل خلال موجات الاحتجاج التي اجتاحت العديد من المدن العراقية، بما في ذلك مراكز المحافظات، في شباط/فبراير 2011 وتشرين الأول/أكتوبر 2012 ودامت أشهراً. وعلاوة على ذلك، لم تحقق المحاولات الرسمية للإصلاح شيئاً يُذكر في معالجة الجذور البنيوية للاختلال. ففي عام 2015، أطلق رئيس الوزراء حيدر العبادي حزمة من سبعة مقترحات جريئة لإجراءات ترمي إلى إصلاح النظام وتحسين الحوكمة الرشيدة. وشملت هذه الإجراءات إلغاء مناصب نواب رئيس الوزراء ونواب رئيس الجمهورية، وترشيح مؤسسات الحكومة، وتشكيل لجنة لصرف الموظفين الحكوميين

غير المؤهلين وتعيين بدلاء عنهم على أساس الجدارة. كما تتضمن ورقة بيضاء تبناها مجلس الوزراء في أيار/مايو 2020 خارطة طريق لتحقيق الاستقرار المالي. وتقترح لهذا الغرض استراتيجية إصلاحية ذات جوانب متعددة تهدف إلى تنشيط القطاعات الاقتصادية المنتجة، وتنويع الاقتصاد لتقليل الاعتماد على النفط، وتعزيز الحوكمة لمعالجة التحديات المزمنة مثل الفساد، وترهل البنية التحتية، وتقديم الخدمات (White Paper 2020). ولكن لم يتحقق سوى قدر بسيط من التقدم نحو تطبيق الورقة البيضاء وذلك بسبب جملة من العوامل، وفي طليعتها المقاومة السياسية، والفساد المتجذر، والقيود التي تحد من القدرات المتوفرة، والافتقار إلى خطة عمل وتنفيذ محددة (Husari 2020; The World Bank 2022).

التوصيات: إعادة ضبط نظام يعاني من الاختلال الوظيفي

تعتبر الحجة الاستشراقية القائلة بأن العراق، بحكم ثقافته وطبيعته، ليس جديرًا بالديمقراطية فرية لا تصمد أمام التمحيص. فالعوائق التي تحول دون ترسخ نظام ديمقراطي مكتمل الأركان في العراق هي عوائق بنيوية وسياسية. والغرض من التوصيات التالية هو الإسهام في النقاش حول كيفية إصلاح النظام السياسي في العراق لضمان انتقال سلمي إلى ديمقراطية حقيقية تستند إلى الحوكمة الرشيدة، والكرامة الإنسانية، والمساواة، وحكم القانون، والمساءلة، والتحرر من التأثير الخبيث للقوى الغربية والإقليمية.

إعادة هيكلة وتمكين لجنة التعديلات الدستورية في البرلمان بغية تعديل الدستور وتوضيح المواد المبهمة فيه: شكّلت هذه اللجنة في البدء عام 2006 من أجل مراجعة الدستور لتمكين الممثلين السنة، الذين اشتكوا من الإقصاء في عملية صياغة الدستور، من التوصية بتعديلات. وعلى الرغم من أن اللجنة قدمت تقريرها بعد سنة من ذلك، والذي أدرج قائمة من التعديلات المقترحة، فإن عملية مراجعة الدستور قد تعثرت منذ ذلك الحين. وقد أُعيد إحياء اللجنة في عام 2019 ومرة أخرى في عام 2023. ولكن عملها لم ينتج أية نتائج ملموسة، ومردّد ذلك بشكل أساسي أن تركيبها وآليات عملها قد وقعت فريسة نفس منطق المحاصصة بين الأحزاب السياسية المستشري في مؤسسات الدولة. وأحد أهم الأعمال التي ينبغي للجنة التعديلات الدستورية أن تضطلع به هو توضيح الأحكام المبهمة في الدستور التي لطالما كانت موضع خلاف بين بغداد وحكومة إقليم كردستان، وخصوصًا المواد 111-115 المتعلقة بملكية النفط والغاز، وتوزيع العائدات، والصلاحيات المشتركة.

تعديل الدستور وإقرار تشريع للتقليل من صلاحيات رئيس الوزراء وتوسيع صلاحيات مجلس الوزراء كهيئة جماعية: وعلى وجه التحديد، ثمة حاجة إلى تعديل المادة 78 التي تنص على أن رئيس الوزراء هو "المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة" (دستور جمهورية العراق 2005). وينبغي أن يتضمن التعديل كذلك اشتراط الموافقة

الجماعية لمجلس الوزراء على القرارات الرئيسية، وخصوصاً تلك المتعلقة بالأمن، والتعيينات، والعقود الكبرى. علاوة على ذلك، ينبغي إدراج قيود قانونية لتقييد قدرة رئيس الوزراء على إقالة أو تعيين المسؤولين من دون إشراف مجلس الوزراء أو البرلمان.

تعديل قانون الانتخابات لتطبيق نظام انتخابي قوامه الأغلبية الفردية في جولتين: إن النظام الانتخابي الحالي القائم على أساس التمثيل النسبي لا يفضي إلى حكم الأغلبية. واستبداله بنظام أغلبي مكتمل الأركان يكون الفوز فيه للمرشح الذي يحرز أكثر الأصوات، وبحيث لا يحتاج الفائز إلى أن يحرز 50 بالمئة أو أكثر من الأصوات، يفتح الباب أمام خطر زيادة حدة التوترات الاجتماعية والسياسية. وفي نظام الانتخابات في الدوائر الفردية على الجولتين، على غرار النظام المعتمد في فرنسا، إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة أو أكثر من 50 بالمئة من الأصوات، يذهب الناخبون إلى صناديق مجدداً في جولة انتخابية ثانية نهائية يتنافس فيها المرشحان الحاصلان على أعلى نسبة من الأصوات في الجولة الأولى، لانتخاب ممثل لهم بالأغلبية البسيطة. ولتحقيق الفوز، يتعين على المرشحين استقطاب ليس مكوناتهم الاجتماعية فحسب، بل الناخبين من باقي الجماعات، لا سيما في جولة الإعادة النهائية. ومن شأن ذلك أن يحفز على نشوء أحزاب سياسية وطنية عابرة للانقسامات المجتمعية وتستند إلى إيديولوجيات وبرامج سياسية تتجاوز المصالح الضيقة للمكونات المجتمعية.

تعديل قانون الأحزاب السياسية المعمول به لتشجيع ظهور أحزاب إيديولوجية وطنية جامعة وعابرة للمكونات المجتمعية: ثمة حاجة إلى تعديلات شاملة لقانون الأحزاب السياسية لسنة 2015 بغية إحداث نقلة من التعبئة الإثنية والطائفية نحو التنافس البرنامجي، المستند إلى القضايا، والعابر للمكونات المجتمعية. وينبغي أن تنص التعديلات المقترحة على أن يكون التسجيل الرسمي للأحزاب السياسية منوطاً بإثبات توفرها على تمثيل وطني واسع من قبيل حدّ أدنى من العضوية موزع على ثلثي محافظات العراق على الأقل، وتركيبية شاملة للتشكيلات القيادية العليا من مختلف المكونات المجتمعية الرئيسية، بما في ذلك تمثيل فعّال للأقليات، وبرنامج سياسي أو انتخابي يُعنى بقضايا وطنية بدلاً من القضايا المكوناتية الضيقة. كما ينبغي أن يحتل تنظيم تمويل الأحزاب السياسية موقعاً مركزياً في هذه التعديلات، من خلال إقرار تمويل حكومي للأحزاب السياسية مشروط بمؤشرات قابلة للقياس على مستوى الشمول الاجتماعي، من قبيل تنوع العضوية والانتشار الجغرافي.

تعزيز منظومة الضوابط والتوازنات عبر تشكيل مجلس الاتحاد المنصوص عليه في الدستور: تنص المادة 48 من الدستور على قيام سلطة تشريعية من غرفتين تتألف من مجلس النواب (أي البرلمان) ومجلس الاتحاد الذي يفترض أن يضم ممثلين عن كافة المحافظات والأقاليم في البلاد. بيد أنه، وبعد مرور عقدين على تبني الدستور في استفتاء عام في تشرين الأول/أكتوبر 2005، لم يُشكّل مجلس الاتحاد بعد. وقد خضع مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي أعدته اللجنة

القانونية في البرلمان، للقراءة الأولى في البرلمان في كانون الثاني/يناير 2012. ولكن لم يُحرز أي تقدم منذ ذلك الحين نحو إنجاز تشكيل مجلس الاتحاد، ويُعزى ذلك أساسًا إلى مقاومة النخب السياسية لإنشاء غرفة تشريعية ثانية تتمتع بصلاحيات وازنة.

إجراء إصلاحات لتعزيز استقلالية السلطة القضائية: ثمة حاجة إلى ضمان قدرة القضاء على العمل كآلية رقابية على السلطتين التنفيذية والتشريعية وتأدية وظائفه بحياد دون ضغوط أو تدخلات سياسية. ويتعين تحرير إدارة أجهزة السلطة القضائية من قبضة السلطة التنفيذية، ما يتيح لمجلس القضاء الأعلى أن يمارس صلاحياته كاملة على إدارة الشأن القضائي، بما في ذلك التعيينات، والترقيات، والإجراءات التأديبية. وينبغي استحداث ضمانات قانونية تكفل أن تكون التعيينات في السلطة القضائية شفافة، وعلى أساس الجدارة، وغير سياسية.

المراجع

العربية

دستور جمهورية العراق، الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، تشرين الأول/أكتوبر 2005، على الرابط التالي: <https://tinyurl.com/mryxuttt>، شوهد في 13 نيسان/أبريل 2026.

الورقة البيضاء: التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي (تشرين الأول 2020)، موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين، على الرابط التالي: <https://tinyurl.com/22wmdjrz>، شوهد في 13 نيسان/أبريل 2026.

الإنكليزية

Liam Anderson, "Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement...?" *International Security*, Vol. 39, No.1 (Summer 2014): 165–204

David E. Apter, *The Political Kingdom in Uganda, A Study in Bureaucratic Nationalism* ((Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961

Ibrahim Aziz, *Power-Sharing in Iraq after 2003: The Role of the US-led Coalition and Consociationalism* (Lanham, MD: Lexington Books, 2021

Nancy Bermeo, "A new Look at Federalism: The Import of Institutions," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (April 2002): 96-110

Constitution of the Republic of Iraq, the official website of the Iraqi Council of Representatives, October 2005, available at: <https://iq.parliament.iq/en/the-constitution/>, accessed on: October 21, 2025

Toby Dodge, "Iraq, Consociationalism and the Incoherence of the State," *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 30, No. 1 (January-March 2024): 28-45

Donald L. Horowitz, "Ethnic Power-Sharing and Democracy," *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 2 (April 2014): 5-20

Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community (and Federalism)* (Waterloo, Ontario: Wilfred Laurier University Press, 1999

Ruba Husari, "Iraq's reform program: A white paper with no action plan," *Middle East Institute*, November 2, 2020, available at: <https://tinyurl.com/2w8a2955>, accessed on: October 9, 2025

Benjamin Isakhan and William Gourlay, “State-society relations and inter-communal dynamics in conflict: Non-Muslim minorities in post-IS Iraq,” *Nations and Nationalism*, Vol. 28, Part 1 (January 2022): 1459-1473

Arendt Lijphart, “Constitutional design for divided societies,” *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (April 2004): 96–109

Arendt Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977)

Arendt Lijphart, “Typologies of Democratic Systems,” *Comparative Political Studies*, Vol. 1, No. 1 (April 1968): 3-44

Shamiran Mako and Alistair D. Edgar, “Evaluating the Pitfalls of External Statebuilding in Post-2003 Iraq (2003–2021),” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4 (2021): 425-440, <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1958292>, accessed on

Khalil F. Osman, *Sectarianism in Iraq: The Making of State and Nation since 1920* (London and New York: Routledge, 2015)

Marina Ottaway and Danial Kaisy, *The State of Iraq*, The Carnegie Papers, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, February 2012

Philip G. Roeder, “Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms,” in Jan Erk and Lawrence M. Anderson, eds., *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions* (London: Routledge: 2010): 13-30

White Paper: Final Report of the Emergency Cell for Financial Reforms, English translation published on the website of the Iraqi Economists Network, available at: <https://tinyurl.com/p8fjf5nk>, accessed on: October 7, 2025

The World Bank, *Harnessing the Oil Windfall for Sustainable Growth* (Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Spring 2022), available at: <https://tinyurl.com/yz6dcx3s>, accessed on: October 9, 2025

Nussaibah Younis, “Set Up to Fail - Consociational Political Structures in Post-War Iraq, 2003-2010,” *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 4, No. 1 (January-March 2011): 1-18

[1] إن الأدبيات التي تتناول هذا الجدل غزيرة. أنظر أندرسون (Anderson 2014) وبيرميو (Bermeo 2002) كمثالين من الأعمال التي تجادل بأن الفدرالية تنجح في التخفيف من غلواء التنزاع الإثني. ويقدم رويدر (Roeder 2010) وجهة نظر مغايرة.

ديموس تونس: منتدى الاستدامة الديمقراطية

ديموس تونس (منتدى الاستدامة الديمقراطية) هو منتدى يجمع الباحثين والناشطين وصنّاع القرار والفاعلين في الشأن العام للمشاركة في الأنشطة والحوارات وورش العمل والمؤتمرات والمناقشات والتدريبات بغرض تعزيز الديمقراطية المستدامة والاستدامة الديمقراطية (كمصطلحين مرادفين) في تونس والوطن العربي.

إن المقاربة المعيارية للمنتدى تنبع من القناعة بأن الحلول للتحديات التي تواجه الديمقراطيات الناشئة في تونس والعالم العربي ستنبثق عن السياق المحلي. لن تأتي الحلول من الخارج. بل يتم صقلها باستمرار من خلال المهارات المتطورة في التعلّم والتعلّم العكسي الديمقراطي. تمثل هذه العمليات الديمقراطية التعليمية تفاعلات ديناميكية بين طاقات ونشاطات جديدة وقديمة، ادماجية وجماعية ومحلية وعالمية (عبر إقليمية). وتستثمر هذه الجهود في الابتكار الصحي وازدهار الحوكمة الرشيدة على مستوى المواقف والقيم والأفكار والممارسات والمؤسسات.

