

مأسسة الطائفية في العراق: تعيينات السفراء إنموذجاً

دلاور علاء الدين *

ان طائفية الحكم في العراق ومأسسة المحاصصة الطائفية أصبحت محرّكاً قوياً للصراع. وإذا تركت دون معالجة، يمكن أن تصل إلى نقطة اللاعودة. في هذا التقرير، تُستخدم تعيينات السفراء كدراسة حالة لتوضيح عمق التفرقة الطائفية للمؤسسات التشريعية والتنفيذية؛ و تقديم توصيات سياساتية إلى أصحاب القرار.

مقدمة

على الرغم من المحاولات المستمرة، فإن العشرات من مناصب السفراء لا تزال شاغرة لأكثر من عقد من الزمن داخل وزارة الخارجية العراقية. وهناك العديد من الأسباب التي أدت إلى الفشل في ملء هذه المناصب الهامة، بدءاً من العوائق الإدارية والقانونية والسياسية مروراً بضعف نوعية المرشحين وعدم قدرة وزارة الخارجية على التحقق من ملائمتهم لتمثيل بلدهم على المستوى الدولي. ومع ذلك، فإن أكبر عائق أمام التقدم يتعلق بالخلافات بين القادة السياسيين وقادة مؤسسات الحكم بشأن محاصصة مناصب السفراء على أسس عرقية وطائفية.

لقد أصبحت السياسة والحكم في العراق طائفية إلى حد كبير، وهو أمر ليس بالسر، وأصبحت المحاصصة الطائفية مؤسساتية بشكل متزايد. ومن الواضح أن هذه الممارسة تفيد أقلية على حساب الدولة وغالبية العراقيين، وأضررت بفاعلية مؤسسات الدولة والأداء العالي المتوقع من القادة المحترفين، خاصة وأن العديد من التحديات التي تواجه العراق متشابكة ومعقدة. لذلك أصبحت هذه الظاهرة بالفعل محرّكاً قوياً للصراع، وإذا تركت دون معالجة، يمكن أن تصل إلى نقطة اللاعودة.

القانون

نصت المادة 61 (خامساً- ب) من دستور العراق لعام 2005 على أن مجلس النواب مختص بالموافقة على تعيين السفراء، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء. وتنص المادة 80- خامساً- على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحيات التوصية بمرشحي السفراء إلى مجلس النواب. وتخضع هذه المواد الدستورية لقانون الخدمة الخارجية رقم 45 لعام 2008، والذي ينص في المادة 9 على أن التعيينات تتم بمراسيم رئاسية بناءً على توصيات وزارة الخارجية عبر مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب.

يُسمح باستثناءات خارج الآلية المنصوص عليها في القانون لتعيين السفراء الجدد بنسبة تصل إلى 25٪ من العدد الإجمالي، بناءً على التوصيات، وهو ما يُعرف بـ "التعيين السياسي". ويمكن أن تختلف نسبة المعينين السياسيين إلى الدبلوماسيين المحترفين، حسب الحاجة، طالما أنها لا تتجاوز 25٪. بغض النظر عن مسار التعيين، ويجب أن يكون جميع السفراء مواطنين عراقيين، أكبر من 35 عامًا، وحاصلين على شهادات جامعية أولية، ولديهم خبرة مهنية ومعروفين بتزاهتهم وقدراتهم. يجب عليهم أيضًا إثبات إجادة إحدى اللغات الدولية (القانون 45 لعام 2008).

التعيين على دفعات

وفقًا لمسؤولين في وزارة الخارجية (والموازنات في السنوات الأخيرة)، فأن هناك 109 منصب سفير، بما في ذلك 82 بعثة دولية و 26 منصب بدرجة سفير داخل الوزارة. والتي تضم كذلك 22 رئيس دائرة/مدير عام و 4 وكلاء للوزير. ومنذ تغيير النظام في عام 2003، تم تنفيذ تعيينات السفراء على دفعات. الدفعة الأولى سبقت الدستور عندما عينت وزارة الخارجية 49 سفيراً في 20 تموز 2004 [1]. كان هؤلاء وإلى حد كبير معينين سياسيين بخلفيات مختلفة، حينما استوفت الأقلية منهم المعايير الحالية للمنصب، وكان هناك تباين كبير في صفاتهم الشخصية وجودتهم في العمل.

عُينت الدفعة الثانية المكونة من 57 سفيراً في 3 أيلول 2009 بعد المصادقة على القانون رقم 45 لسنة 2008 [2]، كما عُين أربعة سفراء آخرين لاحقاً في 17 كانون الثاني 2010. مرة أخرى، لم يكن من السهل التفريق بين الدبلوماسيين المحترفين والمعينين سياسياً في هذه الدفعة، وتم اتباع الإجراءات القانونية الواجبة ولكن باعتبارها مجرد إجراء شكلي، بينما لعبت المحاصصة دوراً حاسماً. وكان جميع المرشحين تقريباً ينتمون إلى الأحزاب السياسية الرئيسية أو تم ترشيحهم من قبلها، ولم تكن الأغلبية (< 90٪) من وزارة الخارجية ولكنهم فرضوا على الوزارة من الساحة السياسي. ونتيجة لذلك، واجهت وزارة الخارجية العديد من التحديات، بما فيها عدم الفعالية والأزمات والفضائح من بعض السفراء ذوي الأداء الضعيف. وحتى الوزراء المتعاقبون في وزارة الخارجية اشتكوا علناً من الأداء السيئ للعديد من السفراء، الأمر الذي ألقوا باللوم فيه على عدم كفاءة عملية الاختيار والتعيين [3]. وبالمقابل، أثبت عدد قليل من السفراء الاستثنائيين قدرتهم على الأداء في ظل ظروف صعبة.

بدأت عملية تعيين الدفعة الثالثة منذ ما يقرب من ست سنوات ولم يتم إنجازها حتى الآن. في عام 2017، قدم وزير الخارجية آنذاك إبراهيم الجعفري أسماء 28 مرشحاً إلى مجلس النواب للموافقة عليها، لكن تم رفض نصف هؤلاء بدون تردد وقبل التصويت الرسمي. وأنتقد الوزير في وقتها بأنه غير موضوعي للغاية في اختيار المرشحين، على المستويين الشخصي والسياسي، كما أن بعض المرشحين ثبت تورطهم في الفساد [4,5]. ومع ذلك، ظلت قائمة المرشحين في مجلس النواب، وفي عام 2019، خلال ولاية الوزير محمد علي الحكيم، جُددت الدعوات لملء الشواغر. ومن المفارقات أنه منذ أوائل عام 2010 إلى يومنا هذا، تم طرح مرشح واحد فقط، محمد جعفر الصدر (نجل آية الله العظمى محمد باقر الصدر) للتصويت في نيسان 2019 وتم تعيينه في أيار 2019 [6]. كان تعيينه سياسياً، وأُرسل إلى لندن كسفير دون تدريب أو تأهيل داخلي كبير أو التحقق من إجادته للغة الإنجليزية.

أحدث دفعة

في العام 2021، بدأت جولة جديدة من الطلبات وشُكّلت لجنتين مخصصتين للتعيين. اللجنة الأولى شُكّلت من قبل رئيس الوزراء وتألفت من وزير الخارجية (الرئيس)، ورئيس ديوان مجلس الوزراء، ومدير عام الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ورئيس لجنة

العلاقات الخارجية في مجلس النواب، ونائب وزير الخارجية للعلاقات الثنائية. بينما شكّلت اللجنة الثانية من قبل وزير الخارجية للنظر في المرشحين الداخليين لوزارة الخارجية (أكثر من 200 مرشح) لمسار السلك المني. وترأس هذه اللجنة الوزير نفسه وبعضوية وكلاء الوزارة الأربعة ومدير مكتب الوزير في الوزارة.

بشكل عام، نظرت اللجنة الأولى في حدود 100 طلباً مقدماً من مرشحين مدعومين من الكتل السياسية البرلمانية وجرى تصنيف المتقدمين بناءً على المعايير الشخصية. حيث شمل التصنيف مؤهلات المرشحين وخبراتهم وإنجازاتهم وصفاتهم القيادية ومظهرهم الشخصي، كما تضمن أيضاً التعليم العام للمتقدمين، والوعي السياسي للقضايا العالمية، والقدرة على تحليل والتعبير عن الرأي وإتقان اللغات الأجنبية. وبعد إجراءات مطولة، قامت اللجنة المذكورة بإبعاد العديد من المرشحين الذين فشلوا في تلبية المتطلبات الأساسية أو إظهار الحد الأدنى من الكفاءات، وفي النهاية سيتم اختيار 35 مرشحاً من المدعومين سياسياً في القائمة النهائية.

الإفراط في الميزانية

تقع على عاتق وزارة الخارجية مسؤولية مراجعة احتياجاتها المستقبلية من السفراء وتبرير الموازنة التشغيلية السنوية التي تطلبها. وخلال ولاية رئيس مجلس الوزراء السابق نوري المالكي، وبعد تعيين الدفعة الثانية من السفراء في عام 2009، تضمن قانون الموازنة الاتحادية المصدق عليه لعام 2010 ميزانية تشغيلية تصل إلى 110 منصب سفير. ارتفع هذا العدد إلى 115 في قانون موازنة 2019. أما قانون الموازنة الاتحادية لعام 2021، المقدم من مجلس الوزراء الحالي وحصلت موافقة مجلس النواب عليه، يخصص ميزانية لمنصب 131 سفير. وهذا يتجاوز الحاجة الحالية بـ 16 سفير، ونعتقد أن أسباب الإفراط في الميزانية غير واضحة في ظل الصعوبات المالية الحالية. ومع ذلك، فإنه يشير إما إلى سوء تخطيط الميزانية، أو التوزيع الطائفي، أو الفساد. ومهما كانت الأسباب، فإن التكلفة على البلد مرتفعة للغاية بالفعل، سيتطلب كل سفير جديد موظفين ومكاتب ومركبات جديدة بالإضافة إلى نفقات مكتب وسفر إضافية، مع الأخذ في الاعتبار أنه ليس من الضروري أن يرأس كل سفارة سفير.

مخالفة القانون

ان القانون واضح بشأن نسبة المعيّنين السياسيين والتي لا تتجاوز 25٪ من مجموع تعيينات السفراء. ومع ذلك، اتفقت الحكومة والقادة التشريعيون بشكل جماعي على تخصيص 65٪ من التعيينات الجديدة للمعيّنين السياسيين، بحيث يُمنح كل 10 أعضاء في مجلس النواب (إجمالي 329) الحق في تسمية سفير واحد من مجموعتهم السياسية. فضلاً عن تقديم الرئاسات الثلاث 10 مرشحين إضافيين كحصة لهم. كما انه هذا لا يحجب حقيقة أن الغالبية العظمى من المرشحين الآخرين (المعّين غير السياسيين) مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالأحزاب السياسية نفسها، مما يعد انتهاكاً واضحاً للمعايير العالمية ومخالف للمادة 9 من قانون 45 لعام 2008. ومن المثير للاهتمام، أن بعض المرشحين للمسار الدبلوماسي الوظيفي الذين لم تنطبق عليهم المعايير الأساسية لمنصب السفير وتم استبعادهم من قبل اللجنة أُعيد فرضهم على الوزارة وأدرجوا في قائمة الفرز من قبل رعاتهم عبر مسار التعيين السياسي. بالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن غالبية المرشحين السياسيين لم تكن لديهم معرفة كافية باللغة الرئيسية الثانية.

هبوط المعايير

لقد كشفت عملية إختيار السفراء أن معظم المرشحين بحاجة ماسة إلى مزيد من التعليم والتدريب الأساسي وبناء القدرات المهنية والقيادة، واخفق العديد منهم في إظهار العمق المعقول من البصيرة في المهنة ومتطلباتها العالية أو اكتساب مهارات إدارية أو قيادية، فضلاً عن فشل العديد من المرشحين، من جميع الفئات، في إثبات إجادة أي لغة أجنبية قابلة للتطبيق. ختاماً، ولضمان تكافؤ الفرص، كانت النساء والأقليات العرقية والدينية ممثلة تمثيلاً ناقصاً بشكل لافت للنظر بين المرشحين المختارين، وكان هناك 10 من 80 مرشحاً فقط برعاية سياسية قدمهم أعضاء مجلس النواب من النساء. أما بالنسبة للمكونات الإثنية، فلم يتم النظر في إختيار سوى المسيحيين والتركمان في القائمة المختصرة، في حين لم يتم النظر بعين الاعتبار لترشيح الإيزيديين والكاكبيين والشبك والصائبة المندائين رسمياً في الوقت الحالي لشغل مناصب السفراء، وهذا التفاوت لا يعكس بأي حال من الأحوال نقص المرشحين الجيدين.

مأسسة الطائفية

من بين المرشحين الذين سيتم اختيارهم في القائمة المختصرة، والتي تعتزم وزارة الخارجية تقديمها في النهاية إلى مجلس النواب للموافقة عليها هناك:

(أ) 35 دبلوماسياً محترفاً، تصادف أن معظمهم ينتمون إلى الأحزاب السياسية، وهم 19 من الشيعة و 9 من العرب السنة و 6 من الكورد وواحد أو اثنين من الأقلية العرقية والدينية.

(ب) 35 مرشحاً سياسياً تم اقتراحهم من قبل مختلف الكتل البرلمانية، وهم 19 من الشيعة و 9 من العرب السنة و 6 من الكورد وواحد أو اثنين من الأقلية العرقية والدينية.

(ج) 10 مرشحين سياسيين باقتراح من الرئاسات، رئيس الجمهورية (2)، رئيس الوزراء (4)، ورئيس مجلس النواب (2).

(د) لا تتضمن القائمة أي مرشح مستقل.

اتهم بعض الأعضاء في مجلس النواب الأحزاب السياسية وقادة المؤسسات علانية بتحويل تعيين السفراء إلى فرصة أخرى لممارسة المحاصصة الطائفية والمحسوبية. وهي ليست من الظواهر الجديدة في لعبة سياسة القوة أو ينفرد العراق بها [3]. ومع ذلك، فإن المحاصصة الطائفية للمناصب الحكومية وفرص الاستثمار أصبح مؤسسياً بعمق في العراق ويستخدم كأدوات من قبل الأحزاب السياسية وقادتها لاكتساب السلطة والثروة والاحتفاظ بها وزيادتها [7].

إن الطائفية لها مسار عميق في تاريخ العراق على طول الانقسام العرقي والطائفي، حيث يرجع تاريخها إلى ما قبل تغيير النظام في عام 2003، لكن لم يتم إضفاء الشرعية عليها أو تضمينها رسمياً في الممارسات التنفيذية. وقد هيمنت جماعات المعارضة السياسية قبل عام 2003، والتي كان معظمها منظماً على أسس عرقية ودينية، على السياسة بعد تغيير النظام وقادت عملية تثبيت الدستور من الكتابة في 2005 إلى التنفيذ بعد ذلك [8].

رغم ان دستور 2005 لم ينص صراحةً على توزيع السلطة على أسس طائفية، إلا ان الممارسات السائدة في العراق أدت إلى ديمقراطية طائفية، وتوزيع السلطة على الجماعات العرقية وفقاً لحجم السكان، مما أدى إلى سيطرة المجموعات التي تضم أكبر نسبة من السكان على الفروع التشريعية والتنفيذية والقضائية للحكم والتي تقودها بنهج طائفي علني. ومع مرور الوقت، أصبحت الطائفية البوابة الرئيسة للنجاح والازدهار، وهي الآن البوابة الوحيدة للتوظيف الحكومي للنخبة، والمهنيين العاديين على حدٍ سواء. ومن الواضح أن هذه التكاليف كانت باهظة لكل من الدولة وأغلبية المواطنين [9]، مما يثير التساؤل بشأن فكرة الإنتماء الوطني العراقي التي طالما نادى بها القادة [10].

وعلى عكس بقية العالم، أدت الطائفية شديدة الانقسام في العراق إلى صراع سياسي وثقافي معقد بين مجموعات متعددة، حيث أصبح تداركه صعباً إن لم يكن مستحيلًا. والأهم من ذلك، أنه لا توجد جهود ملموسة داخل الحكومة أو مجلس النواب أو أصحاب القرار السياسي لمعالجتها على مستوى السياسة وصنع القرار، وبالتالي، أصبح من الصعب للغاية على المحترفين غير المنتمين تأمين حياة أفضل أو تحقيق طموحاتهم خارج الحدود الطائفية [11].

التوصيات

أصبحت معالجة مشكلة المحاصصة الطائفية في الوظائف الحكومية تحدياً هائلاً لأي مؤسسة أو قادتها للتعامل معها بمفردهم، وهذا يتطلب إرادة جماعية وجهداً وتصميمًا، وإلا في حال تركها دون معالجة، فمن المرجح أن تتفاقم مع مرور الوقت وتصبح غير قابلة للإلغاء. وعلى العكس من ذلك، يوفر هذا التحدي فرصة فريدة وواضحة للغاية للقادة السياسيين وقادة مؤسسات الحكم لتحقيق تقدم ملحوظ في عملية بناء الدولة. ولحسن الحظ، فإن المهمة ليست مستحيلة إذا بدأت بخطوات صغيرة على المستوى المؤسسي، ويتطلب فقط تطبيق الفطرة السليمة والمعايير العالمية والتشريعات القائمة.

1. من الواضح والبديهي أن العراق لا يستطيع تحمل أعباء تعيين العدد غير المبرر البالغ 131 سفيرًا، كما هو مقترح في قانون الموازنة الاتحادية، ويجب على وزارة الخارجية إجراء مراجعة جذرية للحاجة الفعلية لعدد مناصب السفراء، داخل الوزارة وخارجها. وفي الوقت نفسه، يجب أن تركز وزارة الخارجية على ملء الوظائف الشاغرة الحالية التي ظلت معلقة لفترة طويلة جدًا، ولا ينبغي فتح سفارات جديدة لحين تحسن الوضع المالي للبلد وعند توحيد الضوابط والمعايير المؤسسية.
2. يجب على وزارة الخارجية ومجلس الوزراء ومجلس النواب الالتزام الصارم بعملية تعيين السفراء على النحو المنصوص عليه في القانون 45 لعام 2008، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالتعيينات السياسية.
3. يتم تعيين السفراء بصفة دائمة بغض النظر عن طريق تعيينهم، ويجب أن تصر وزارة الخارجية، الوصي على العملية برمتها، على الجودة وأن لا تتسامح مع انتهاكات القانون أو الاستثناءات من القاعدة، بما في ذلك المعينين السياسيين والوظيفيين على حد سواء، ولا ينبغي أن يكون الانتماء السياسي والطائفي جزءًا أساسيًا من عملية اختيار الدبلوماسيين المحترفين، ويجب ألا يُنظر إليه إلا ضمن المعايير الديمقراطية العالمية للمعينين السياسيين.
4. يجب تأمين الفرص المحمية بشكل فعّال لكل من النساء والأقليات العرقية والدينية التي تعاني حاليًا من نقص التمثيل بشكل كبير أو غير ممثلة على الإطلاق، فضلاً عن انه يجب أن يكون المحترفون المستقلون قادرين على المنافسة في مجال ذي مستوى عادي على أساس الجدارة.
5. لقد عانت الجولة الأخيرة من اختيار المرشحين لتعيينات السفراء من أوجه قصور كبيرة تتطلب معالجة عاجلة قبل الانتهاء من القائمة لتقديمها إلى مجلس النواب. ويجب أن تستند عمليات القائمة المختصرة والمقابلة بالكامل على الصفات الشخصية والمهنية للمرشحين، بحيث يتم رفض المتقدمين على أساس الجودة، ويجب ألا تكون هناك طرق مختصرة بديلة لتجاوز العملية.
6. يجب أن تكون عملية بناء القدرات مستمرة للسفراء الجدد والحاليين، وعلى وزارة الخارجية ان تستثمر في مجال تدريب السفراء والمعينين الجدد على مهارات الاتصال والقيادة، وثقافتهم بشأن القضايا العالمية. كما يجب أن تكون هناك حوافز محددة بوضوح للاستثمار في التطوير الشخصي والمهني ومثبطات واضحة للإهمال أو الفشل المتعمد.
7. من المتوقع أن تعمل وزارة الخارجية على تعزيز الضوابط والمعايير الإدارية، وإدخال نظام تقييم قوي للسفراء والمناصب العليا الأخرى مع مراجعة أدايمهم فصليًا وسنوياً.

المراجع

1. Ministerial Decree No.1515//1/2 on 9 September 2009, based on Presidential Decree No. 103 on 13 September 2009.
2. Ministerial Decree No.6689/14/1/2 on 20 July 2004, based on Presidential Decree No. 4 on 15 July 2004.
3. Sabah M. الخارجية تعزم تسمية سفراء جُدد لسدّ النقص في 82 موقعاً دبلوماسياً. Al-Mada. 17 April 2019. <https://almadapaper.net/view.php?cat=217990>.
4. Digital Media NRT. تقرير: المحاصصة الحزبية تمنع تعيين 80 سفيرا للعراق في الخارج. 30 April 2019. <https://www.nrttv.com/AR/News.aspx?id=12084&MapID=2>.
5. Ali M and Jaff S. 30 April 2019. العراق: المحاصصة الحزبية تمنع تعيين 80 سفيراً. (alaraby.co.uk).
6. Ministerial Decree No. 5077/56841//Khassa/3 on 9 May 2019, based on Presidential Decree No. 1410/14/1 on 5 May 2019.
7. Alkinani Z. After all, Iraq's ethno-sectarian quota remains. Open Democracy. 22 October 2018. <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/after-all-iraq-s-ethno-sectarian-quota-remains/>.
8. Dodge T. Iraq and Muhasasa Ta'ifia; the external imposition of sectarian politics. The Foreign Policy Centre. 12 November 2018. <https://fpc.org.uk/iraq-and-muhasasa-taifia-the-external-imposition-of-sectarian-politics/>.
9. Yahya M. The Summer of Our Discontent: Sects and Citizens in Lebanon and Iraq. Carnegie Middle East Centre. 30 June 2017. <https://carnegie-mec.org/2017/06/30/summer-of-our-discontent-sects-and-citizens-in-lebanon-and-iraq-pub-71396>.
10. Al-Qarawee HH. Iraq's Sectarian Crisis: A Legacy of Exclusion. Carnegie Endowment for International Peace. 2014. https://carnegieendowment.org/files/iraq_sectarian_crisis.pdf.
11. Alkhudary T. Aljazeera. How Iraq's sectarian system came to be. <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/3/29/how-iraqs-sectarian-system-came-to-be/>

الأراء الواردة في هذا المنشور تعكس آراء الكاتب وليس بالضرورة مؤسسة الشرق الأوسط للبحوث.