



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

# استحقاقات دستورية معطلة: مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات

د. عبد العزيز عليوي العيساوي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ ربحيٌّ، 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 مستقلٍ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة 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](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## استحقاقات دستورية معطلة: مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات

د. عبد العزيز عليوي العيساوي\*

### مقدمة

من المعروف أن السلطات في الدول الديمقراطية تدار من قبل أشخاص يخضعون لقواعد دستورية وقانونية تعلق على الحكام عند ممارستهم لتلك السلطات، ولا يمكن تعطيلها تحت أي مسوغ، ولا سيما إذا تعلق بوجوه مؤسسات تمثل ركائز للحكم الديمقراطي، ويتم عن طريقها قياس مدى نجاعة النظام الديمقراطي من عدمه.

وإذا ما أرادت أي دولة أن تكتسب الشرعية الديمقراطية فأنها مطالبة بأن تحكم وفقاً للدستور الذي صوت عليه الشعب الذي يجب أن يكون هو المحرك الرئيس للحياة السياسية، فالشعب حين يختار ممثليه لينوبوا عنه في إدارة شؤون الدولة فإنه يريد لذلك أن يتم عن طريق المؤسسات الدستورية. وفيما يتعلق بالتجربة الدستورية في العراق بعد عام 2005، فإن الدستور بشكله العام يمثل طفرة نوعية إلى الأمام على طريق السير ضمن إطار الدول الديمقراطية، غير أن تعطيل تطبيق بعض فقراته ولا سيما المتعلقة بمؤسسات أوجب وجودها الدستور، مثل مجلس الاتحاد، ونائب رئيس الجمهورية، ومجالس المحافظات، يتطلب الوقوف عنده، لمعرفة أسبابه، ومدى تأثيره على التحول الديمقراطي في البلاد الذي ما زال ناشئاً بعمر 18 عاماً.

### أولاً: مجلس الاتحاد

نصت دساتير أكثر من 80 دولة في العالم على ثنائية السلطة التشريعية، أي أن يتكون البرلمان من مجلسين أحدهما واسع منتخب من قبل الشعب، والآخر أقل حجماً قد يعين أعضاؤه أو ينتخبون، ومن بين هذه الدول العراق الذي نص دستوره الدائم الصادر عام 2005 على وجوب وجود مجلسين في السلطة التشريعية هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

واعتادت الدول التي لديها مجالس شبيهة بمجلس الاتحاد على أن يكون التمثيل في هذه

\* أكاديمي متخصص في الشؤون الانتخابية.

المجالس سياسياً للولايات والمقاطعات والمحافظات ولا علاقة له بعدد السكان، ففي الولايات المتحدة الأميركية مثلاً يتكون مجلس الشيوخ من 100 عضو، أي لكل ولاية عضوين بغض النظر عن عدد سكانها، والهدف من ذلك منح الولايات قوة سياسية متساوية في المجلس الذي يمارس صلاحياته في العاصمة الاتحادية. ليس ذلك فحسب، فقد عمدت كثير من الدول على منح المجلسين صلاحيات متقاربة كي لا يطغي أحدهما على الآخر.

ومن خلال التجربة، فإن السلطة التشريعية الثنائية غالباً ما تظهر في الدول الاتحادية والرئاسية، بينما يتكون البرلمان من مجلس واحد في كثير من الدول الصغيرة، وحيانا البرلمانية، وغير الديمقراطية.

وهياً الدستور العراقي لمجلس الاتحاد من خلال النص الصريح الذي جاءت به المادة 48 "تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"، مايشير بوضوح إلى أن السلطة التشريعية ثنائية قائمة على أساس وجوب وجود مجلسين، أي لا يمكن اختصار السلطة التشريعية بمجلس النواب وحده.

وجاءت المادة 65 من الدستور بتفاصيل أكثر بشأن طبيعة مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تشكيله، إذ نصت "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".

هذه المادة على الرغم من أهميتها كونها جاءت بالأسس التي يمكن عن طريقها فهم آليات المضي نحو تشكيل مجلس الاتحاد، إلا أنها وضعت في الوقت نفسه عائقاً كبيراً أمام تشكيله حين رهنّت وجود مجلس الاتحاد بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، أي أصبح مجلس الاتحاد بمنزلة التابع لمجلس النواب، وليس موازياً له كما ورد في المادة 48 التي أشارت إلى وجود مجلسين يمثلان السلطة التشريعية دون تفضيل أحدهما على الآخر.

إن العوائق التي تقف بوجه مجلس الاتحاد ليست مستحيلة، لأن موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب يمكن أن تتحقق في حال كانت هناك إرادة سياسية لتشكيله، وهذه الإرادة لا يمكن أن تأتي من دون إدراك للأهمية الكبيرة لمجلس الاتحاد الذي يمثل أحد مظاهر الديمقراطية الحديثة التي تسعى إلى الوصول لتمثيل المجتمعات المتنوعة ضمن مجالس إتحادية ممثلة للولايات والأقاليم والمحافظات،

تعمل إلى جانب المجالس التي يجري انتخابها باقتراع عام عن طريق عمليات انتخابية دورية.

### ثانياً: نائب رئيس الجمهورية

أوجب المادة 69 (ثانياً) من الدستور وجود نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية على أن ينظم ذلك بقانون، ما يعني أن رئيس الجمهورية يجب أن يكون له نائب واحد على الأقل يقوم بمهام محددة، ويتولى صلاحيات أخرى في حال غياب الرئيس.

وما يؤكد وجوب نائب للرئيس في الدستور ما ورد في المادة 75 (ثانياً) بأن يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس في حال غيابه، ثم في المادة 75 (ثالثاً) والتي نصت "يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان".

ما تقدم يشير إلى أن مشروع الدستور العراقي لم يغفل أهمية وجود نائب واحد على الأقل لرئيس الجمهورية، لضمان تسيير أمور هذا المنصب المهم في حال غياب الرئيس لأي سبب كان، إلا أن ما حدث عام 2015 حين الغي رئيس الوزراء الأسبق حيدر العبادي منصب نائب رئيس الجمهورية ضمن حزمة إصلاحات قامت بها حكومته صار عرفاً ما زال العمل به سارياً على الرغم من نقض المحكمة الاتحادية لهذا القرار عام 2016 معتبرة أن إلغاء منصب نائب رئيس الجمهورية يتطلب تعديلاً دستورياً يحظى بموافقة الشعب.

### ثالثاً: مجالس المحافظات

نصت المادة الأولى من الدستور على أن العراق دولة اتحادية؛ وبالتالي لا يمكن لأي دولة اتحادية مغادرة النظام اللامركزي في الحكم، سواء كانت لا مركزية سياسية أو إدارية، إذ تعد اللامركزية أداة للانتقال من النمط المركزي إلى اللامركزي الذي يعتمد توزيع الصلاحيات والاختصاصات، ومنح كل طرف (أي العاصمة والولايات أو المقاطعات أو المحافظات) ما يستحقه منها، ومن هنا بدأت دول اتحادية تتخلى عن فكرة وحدة السيادة التي لا تتجزأ، والاتجاه نحو تقديم الخدمات للسكان البعيدين عن المركز عن طريق تشكيل مجالس محلية منتخبة.

وأشارت المادة 122 إلى وجوب وجود مجالس للمحافظات تنظم بقانون، وهو ما جرى تنظيمه لاحقاً بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، ومنحت المادة المذكورة المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية

الإدارية، وعدت المحافظ الذي يختاره مجلس المحافظة المنتخب المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة، ويقوم بتنفيذ الصلاحيات التي يخولها له مجلس محافظته.

ومنحت المادة 122 من الدستور مجلس المحافظة استقلالية تامة عن أي سلطة أخرى حين نصت في (خامساً) على الآتي: "لا يخضع مجلس المحافظة إلى سيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة".

وكان المشرع محقاً حين منح مجلس المحافظة كل ذلك لأن هذا المجلس منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب، ولا سلطة لأحد عليه غير الشعب، لذا فإن إشكاليات دستورية وقانونية ودستورية كبيرة ظهرت بعد قرار مجلس النواب حلّ مجالس المحافظات بالتزامن مع الحراك الاحتجاجي قبل نهاية عام 2019.

وبغض النظر عن طبيعة أداء مجالس المحافظات بين عامي 2005 و 2019، تبقى هذه المجالس استحقاق دستوري لا يمكن إلغاؤه أو تعطيله أو تجميده إلا بعد تعديل الدستور.

### الخاتمة

إن تعطيل مجلس الاتحاد، ونائب رئيس الجمهورية، ومجالس المحافظات، لأمس ثلاث مفاصل مهمة تدخل في صلب التجربة الديمقراطية في العراق، والتي ما تزال ناشئة في طور السيرورة، إذ يعد مجلس الاتحاد النافذة التي يمكن للإقاليم والمحافظات المشاركة في صياغة في القرار التشريعي من خلالها، بينما يضطلع نائب رئيس الجمهورية بمهام يمكن أن تمثل عوناً للرئيس، ورافداً يمكن من خلاله اكتمال عمل السلطة التنفيذية، في حين تعد مجالس المحافظات سلطات تشريعية محلية في المحافظات يمكن عن طريقها وصول ممثلين قادرين على فهم الحاجات المحلية واشباعها، وإدراك مشكلات المحافظات وحلها، ويمكن تعزيز دور هذه الاستحقاقات المعطلة من خلال:

1. العمل على تشريع قانون لمجلس الاتحاد في الدورة البرلمانية المقبلة، تمهيدا لاكمال الغرفة الثانية للسلطة التشريعية، مع بذل جهود سياسية استثنائية من أجل التوصل إلى توافق سياسي قبل عرض التشريع للتصويت؛ كون تمرير قانون مجلس الاتحاد يتطلب موافقة ثلثي الأعضاء في مجلس النواب.

2. التهيئة لتحقيق التوازن بين مجلسي السلطة التشريعية، ليكون ذلك منطلقاً لتحقيق التوازن

والتعاون بين السلطة التشريعية، والسلطتين الأخريين التنفيذية والقضائية، انسجاماً مع مبادئ النظام البرلماني.

3. يكون لكل محافظة 3 ممثلين في مجلس الإتحاد ليصبح عدد أعضاء المجلس الكلي 54 فقط؛ لتجنب زيادة النفقات المالية، فضلاً عن سهولة عقد الاجتماعات وإدارة النقاشات.

4. إعادة العمل بمنصب نائب رئيس الجمهورية في الدورة المقبلة، ويمكن أن يكون للرئيس نائب واحد فقط، من أجل تحقيق غايتين، الأولى الانسجام مع فقرات الدستور، والثانية تقليل النفقات التي ستزداد في حال كان للرئيس نائبين أو أكثر.

5. الإسراع في إجراء الانتخابات الدورية لمجالس المحافظات، بعد التوصل إلى تفاهات سياسية بشأن إعادة العمل بها.

6. تجنب الهفوات التي وردت في قانون انتخاب مجلس النواب الذي ستجري بموجبه الانتخابات المبكرة، عند اعداد قانون انتخابات مجالس المحافظات، ولاسيما فيما يتعلق بحدود الدوائر الانتخابية داخل المحافظات.