



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

استحقاقات دستورية (مفعلة): مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات

عبدالعزیز علیوی العیساوی



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّمُ الحقلين السياسيين والأكاديميين.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

استحقاقات دستورية (مفعلة): مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات

عبدالعزیز علیوی العيساوي*

مقدمة

نشر مركز البيان للدراسات والتخطيط في أيلول 2021 ورقة بعنوان «استحقاقات دستورية معطلة: مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات»¹ تحدّثت عن استحقاقات دستورية مهمة مجمدة هي مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات، في محاولة للبحث عن أسباب تعطيل فقرات دستورية مهمة مهّدت الطريق لعمل ثلاثة مفاصل تُعدُّ من مظاهر الديمقراطية في أي دولة، أولها مجلس الاتحاد الذي يمثّل النصف المغيّب للسلطة التشريعية، وكذلك نائب رئيس الجمهورية الذي أوجب الدستور وجوده كجزء من السلطة التنفيذية، فضلاً عن مجالس المحافظات التي جاء بها الدستور لتكون إحدى مظاهر اللامركزية في العراق الديمقراطي.

المشاكل التي عُرضت في الورقة لم تكن غائبة عن الحكومة الجديدة التي تشكلت في تشرين الأول 2022، والتي أدرجت قضيتين منها ضمن مهامها عن طريق التمهيد لإجراء انتخابات مجالس المحافظات، والعمل على تشريع قانون مجلس الاتحاد، يضاف إلى ذلك ما يجري تداوله بشأن وجود رغبة بعودة منصب نائب، أو نواب رئيس الجمهورية في الدورة الحالية.

أولاً: الاستحقاقات الثلاثة في الدستور

هياً الدستور العراقي لمجلس الاتحاد عن طريق النص الصريح الذي جاءت به المادة (48) «تتكوّن السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد»، ممّا يُشير بوضوح إلى أنّ 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 على «إنشاء مجلس تشريعي يُدعى مجلس الاتحاد، يضم ممثلين عن الأقاليم

1. <https://www.bayancenter.org/2021/09/7428/>

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظّم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب».

مع أهمية هذه المادة؛ لأنها جاءت بالأسس التي يمكن عن طريقها فهم آليات المضي نحو تشكيل مجلس الاتحاد، إلا أنّها 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 يمثّلان السلطة التشريعية من دون تفضيل أحدهما على الآخر.

كما أوجبت المادة (69: ثانياً) من الدستور وجود نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية، على أن يُنظّم ذلك بقانون، ما يعني أنّ رئيس الجمهورية يجب أن يكون له نائب واحد على الأقل يقوم بمهام محدّدة، ويتولّى صلاحيات أخرى في حال غياب الرئيس.

وما يؤكّد وجوب وجود 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)، وقد نصّت «يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأيّ سببٍ كان».

وفيما يتعلق بمجالس المحافظات، نصّت المادة الأولى من الدستور على أنّ العراق دولة اتحادية، ومن ثمّ لا يمكن لأيّ دولة اتحادية مغادرة النظام اللامركزي في الحكم، سواءً كانت لا مركزية سياسية أم إدارية، إذ تُعدّ 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 تتخلّى 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 تُنظّم بقانون، وهو ما جرى تنظيمه لاحقاً بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، كما منحت 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، ويُقدّم الصلاحيات التي يخوّلها له مجلس محافظته.

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

ثانياً: أسباب تعطيل الاستحقاقات الدستورية الثلاثة

مع وجود عامل مشترك بين الاستحقاقات الدستورية الثلاثة وهو التعطيل، إلا أنّ ظروف التعطيل تختلف من استحقاق إلى آخر.

أصاب التعطيل الأطول لمجلس الاتحاد الذي لم يرَ النور منذ الدورة التشريعية الأولى في 2005، والتي أعقبت التصويت على الدستور في تشرين الأول 2005، إذ بدأت الدورة البرلمانية الأولى بعد الانتخابات النيابية التي جرت في كانون الأول من العام المذكور، أي: بعد شهرين على دخول الدستور حيز التنفيذ.

وكان واضحاً منذ البداية أنّ القوى السياسية لم تكن راغبة بتشكيل هذا المجلس خصوصاً تلك التي اعتادت الوجود في مجلس النواب؛ لأسباب لم تُعلَن، لكن بعضهم فسّرها على أنّها تتعلق بعدم وجود رغبة في إنشاء مجلس يمنح جزء من صلاحيات السلطة التشريعية.

أمّا منصب نائب رئيس الجمهورية فقد عُطِّلَ بعد قرار رئيس الوزراء الأسبق حيدر العبادي بإلغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ضمن حزمة الإصلاحات التي أطلقها عام 2015؛ لتقليل النفقات.

وأصدرت المحكمة الاتحادية في تشرين الأول 2016 قراراً بإلغاء تعطيل مناصب نواب رئيس الجمهورية، لمخالفته دستور البلاد الذي يلزم وجود هذا المنصب، مؤكّدة أنّ إلغاء منصب نائب الرئيس يتطلّب تعديل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005، لافتة إلى أنّ مثل هذا التعديل يقتضي موافقة الغالبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على التعديل وعرضه على الشعب للاستفتاء عليه.

ومع قرار القضاء بنقض إلغاء منصب نائب الرئيس، إلا أنّ هذا المنصب بقي شاغراً، ولم يُطالب بإعادته، وفُهمَ من ذلك بأنّ القوى المؤثّرة لم تكن راغبة بإعادة المنصب طوال المدة ما بين

2015 و2022.

وكذا الحال لمجالس المحافظات التي عطلت، مع وجود نص دستوري يلزم وجودها، إذ أجريت آخر انتخابات لمجالس المحافظات عام 2013، واستمر عمل هذه المجالس حتى عام 2019 بعد صدور قرار برلماني بإنهاء عمل المجالس التي كان مفترضاً أن تنتهي ولايتها في 2017، إلا أنها استمرت بالعمل؛ بسبب وجود خلافات سياسية عطلت إجراء انتخابات مجالس المحافظات.

ثالثاً: توصيات سابقة

توصلت الورقة السابقة إلى نتيجة مفادها أن تعطيل مجلس الاتحاد، ونائب رئيس الجمهورية، ومجالس المحافظات، لأمس ثلاثة مفاصل مهمة تدخل في صلب التجربة الديمقراطية في العراق، والتي ما تزال ناشئة في طور السيورة، إذ يُعدُّ مجلس الاتحاد النافذة التي يمكن للإقليم والمحافظات المشاركة في صياغة القرار التشريعي عن طريقها، في حين يضطلع نائب رئيس الجمهورية بمهام يمكن أن تمثل عوناً للرئيس، ورافداً يمكن عن طريقه اكتمال عمل السلطة التنفيذية، في حين تُعدُّ مجالس المحافظات سلطات تشريعية محلية في المحافظات يمكن عن طريقها وصول ممثلين قادرين على فهم الحاجات المحلية وإشباعها، وإدراك مشكلات المحافظات وحلّها، ويمكن تعزيز دور هذه الاستحقاقات المعطلة عن طريق:

1. العمل على تشريع قانون لمجلس الاتحاد تمهيداً لإكمال الغرفة الثانية للسلطة التشريعية، مع بذل جهود سياسية استثنائية للتوصل إلى توافق سياسي قبل عرض التشريع للتصويت؛ لأنَّ 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، وبين السلطتين الأخرين التنفيذية والقضائية، انسجاماً مع مبادئ النظام البرلماني.
3. يكون لكل محافظة ثلاثة ممثلين في مجلس الاتحاد؛ ليصبح عدد أعضاء المجلس الكلي (54) فقط؛ لتجنّب 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؛ لتحقيق غايتين، الأولى، الانسجام مع فقرات الدستور، والثانية، تقليل النفقات التي ستزداد في حال أن للرئيس نائبين أو أكثر.

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

6. تجنّب الهفوات التي وردت في قانون انتخاب مجلس النواب الذي ستجري بموجبه الانتخابات المبكرة، عند إعداد قانون انتخابات مجالس المحافظات، وخصوصاً فيما يتعلّق بحدود الدوائر الانتخابية داخل المحافظات.

رابعاً: نحو تفعيل الاستحقاقات الثلاثة

بعد التحوّل في توجهات القوى السياسية العراقية تجاه الاستحقاقات الدستورية الثلاثة بعد تشكيل الحكومة في تشرين الأول 2022، إذ لا بدّ من الإشارة إلى وجود نية لتحويل هذه الاستحقاقات من «معطلة» إلى «مفعلة» عن طريق ما سُجّل من ملاحظات إيجابية بهذا الشأن، وأبرزها:

1. أكّدت الفقرة الثالثة والعشرين (أولاً) المتعلقة بالتشريعات والإصلاحات السياسية من المنهاج الوزاري وجود نية لإعداد مشروع قانون مجلس الاتحاد، ومشروع قانون انتخاب مجلس النواب، والذي يمكن أن يكون ممهداً لتشريع قانون انتخابات مجالس المحافظات، كما جاء في (ثانياً) من الفقرة نفسها؛ لأنّ الحكومة ملتزمة بدعم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في جميع المجالات؛ لتمكينها بالقيام بإجراء الانتخابات المقبلة لمجلس النواب الاتحادي، وانتخابات مجالس المحافظات، عن طريق توفير التخصيصات المالية وهيئة الأمانة المستقرة لإجراء الانتخابات وضمان نزاهتها، كما تعهّدت الحكومة في (ثالثاً) من الفقرة نفسها، بإجراء مراجعة لقانون مجالس المحافظات؛ لتحسين أدائها. ويمثّل ذلك مضياً نحو تفعيل الاستحقاقات المعطّلة من جانبين:

أ. أولهما التهيئة لإجراء انتخابات مجالس المحافظات، وإنهاء حقبة التعطيل المستمرة منذ سنوات.

ب. والجانب الآخر يتعلّق بتحريك سكون قضية مجلس الاتحاد المغيّب منذ إقرار الدستور العراقي الدائم عام 2005.

2. تضمن المحور التنفيذي في ورقة المنهاج الذي اتفقت عليه القوى السياسية -الذي أُرفقَ بالمنهاج الوزاري-، وتأكيد إجراء انتخابات مجالس المحافظات في إشارة إلى وجود إصرار سياسي بشأن ضرورة الإسراع في حسم هذا الملف.

3. تُشير التصريحات التي أدلى بها مسؤولون وسياسيون بارزون بعد تشكيل الحكومة إلى وجود نية لإجراء انتخابات مجالس المحافظات في عام 2023، خصوصاً بعد أن جاءت على لسان كبار المسؤولين والسياسيين الذين أكدوا وجود تفاهات سياسية بهذا الشأن، بل إنَّ بعضهم كان أوضح حين تحدّث عن تشرين الأول 2023، وهو موعد لإجراء انتخابات مجالس المحافظات.

4. فتح انفراج الأزمة السياسية بعد تشكيل الحكومة الباب أمام احتمال عودة منصب نائب رئيس الجمهورية الذي بدأ بعضهم يتحدث عنه كاستحقاق لجهات سياسية. ومع عدم الإفصاح عن وجهة هذا المنصب، إلا أنَّ أكثر مَنْ توفَّع بدأ يظهر بهذا الشأن، ربما أبرزها أنَّ الدورة الحالية قد تشهد اختيار نائبين لرئيس الجمهورية، وأشار زعماء سياسيون في تصريحات أعقبت تشكيل الحكومة إلى وجود رغبة شديدة لدى القوى السياسية؛ لإعادة منصب رئيس الجمهورية.

الخلاصة:

بغض النظر عن مدى جدوى تشكيل مجلس الاتحاد، وإعادة مجالس المحافظات ونواب رئيس الجمهورية، ومع وجود اعتراضات كثيرة على المطالبات بتشكيل مجلس الاتحاد، وعودة المجالس المحلية ونواب الرئيس، إلا أنَّ القضايا الثلاث تبقى تمثِّل استحقاقات دستورية نصَّت عليها مواد دستور 2005 بصورة واضحة لا لبسٍ فيه ولا تعقيد، ولا بدَّ من تفعيل هذه الاستحقاقات؛ لضمان وجود ممارسة ديمقراطية سليمة تندرج ضمن إطار الدستور لضمان عدم الذهاب مستقبلاً نحو تجميد مواد واستحقاقات دستورية أخرى أو تعطيلها.