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

بناء الأحزاب السياسية العراقية وفقاً لقانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015 «رؤية نقدية»

مصطفى السراي

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

بناء الأحزاب السياسية العراقية وفقاً لقانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015
«رؤية نقدية»

مصطفى السراي*

بدأت الحياة الحزبية في العراق مع بداية تكوين الدولة العراقية عام 1920، وكانت الانطلاقة الأولى لتأسيس الأحزاب هو صدور قانون الأحزاب السياسية في العهد الملكي لعام 1922، واتصفت الأحزاب السياسية بهذه الفترة بنوع من التعدد والغموض، وانقسمت آنذاك إلى خمس مجموعات رئيسة كالمحافظين، والاشتراكيتين الإصلاحين، والقوميين، والماركسيين، والدينين، كانت تحاول كل مجموعة من هذه المجاميع إلى تصدّر الحياة الحزبية العراقية ومن ثَم المسك بزمام الأمور السياسية للقيادة، استمرّت هذه الأحزاب بالعمل والتنظيم الذي اتخذ من القيم الثقافية_ الفكرية مُنطلقاً له في رصّ صفوفه، إذ كانت الأحزاب تحرص على نشأة فكر سياسي مُعيّن من خلال استمالة الطلاب والمثقفين، وإصدار الصحف والمجلات والبناء الهيكلي الداخلي للحزب، ومع بداية التغيّرات في الساحة العالمية وأحداث الحرب العالمية الثانية بدأ يظهر تياران فكريان يتنافسان على القيادة السياسية والحزبية وهما المحافظين والمحدثين، إذ انقسمت أغلب الأحزاب ضمن توجّهاتهما، واستمرّ ذلك حتى تغيّر النظام السياسي في العراق عام 1958، وبدأ التيار القومي يلعب دوراً بمعية باقي الأحزاب السياسية ومع تسنّم حزب البعث زِمام الأمور السياسية والقيادية في البلد، بدأت تذوب الحياة الحزبية ولم يبقَ منها شيء سوى الأحزاب المعارضة (أحزاب المعارضة الدينية) التي اتخذت المعارضة المسلحة أسلوباً لتوجهاتها، كانت هذه الأحزاب السياسية جميعها تعمل على البناء الحزبي التنظيمي والجماهيري، إما بالشكل الهرمي الذي ينطلق من الأسفل إلى الأعلى أو بالشكل السلطوي من ناحية المستأثر أو المعارض.

ومع تغيّر النظام السياسي في العراق بعد 2003، بدأت الحياة الحزبية بالعمل السريع والمتعدّد في ظل بيئة سياسية واجتماعية وثقافية مُختلفة جداً، الأمر الذي سهّل عملها تارةً وعقّد الأمر تارةً أخرى، لذا مرّت الأحزاب السياسية في العراق بعد 2003، بعدة مراحل من الناحية التنظيمية بغيّة الوصول إلى التنظيم الحزبي الحقيقي، وتكوين بناء حزبي قوي يستند على أُسس قانونية وقواعد تنظيمية من أجل تحقيق عدة أهداف منها:

* مدير قسم الدراسات السياسية في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

1. عكس الصورة الديمقراطية للنظام السياسي بضمان وجود أحزاب سياسية وتعددية سياسية.
2. تنظيم عمل الأحزاب السياسية بشكل مُنسق يسهل عملية التعامل معها واستمرارها وديمومتها.
3. إضفاء الشرعية القانونية على وجود الأحزاب، وحسم الجدل حول شرعيتها القانونية؛ بسبب عدم وجود قانون مشرّع يُنظم عملية الأحزاب السياسية.
4. ضمان استمرار العملية الانتخابية بجزء من الكامل من خلال وجود أحزاب مُنظمة ولها عمل خلال فترة ما قبل الانتخابات وما بعدها، ولا تنشط كتكتّل انتخابي في فترة الانتخابات فقط.

وبناءً على ذلك شُرّع قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015، من مجلس النواب العراقي، حمل هذا القانون العديد من المواد الإيجابية وفي الوقت ذاته حمل الكثير من المواد السلبية والفضفاضة وحمّالة الأوجه، وبعد مرور ما يقارب ست سنوات على تشريع القانون وإقامة دورتين انتخابيتين في ظل وجوده، وتكوين أحزاب عديدة وفقاً لهذا القانون، من المهم أن نناقش دور وطبيعة قانون عملية بناء الحزب السياسي أو المنتظم السياسي من خلال عدة محاور:

الأحزاب السياسية العراقية قبل 2015:

جاء أول تنظيم للأحزاب السياسية بعد عام 2003، وفق قرار (97) لسنة 2004 من سلطة الائتلاف المؤقتة بقيادة (بول بريمر)، الذي عُدَّ بمثابة قانون الأحزاب السياسية آنذاك والذي نظم عملها؛ ليتمشى الأمر مع مضمون قرار رقم (92) لسنة 2004، الصادر أيضاً من سلطة الائتلاف المؤقتة التي شُكّلت بموجبه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، جاء القراران وفق رؤية تكاملية كون (لا ديمقراطية من دون أحزاب)، وكان لا بُدّ أن تُنظم هذه العملية بإطار قانوني، لذا بموجب قرار رقم (97) تشكلت الكيانات السياسية، وبموجب القرار رقم (92) سُمح لها خوض الانتخابات، إلا أنَّ هذا الأمر واجه الكثير من الانتقادات والمآخذ إلى ما آلت إليه شكل العملية السياسية فيما بعد، ومن أهم هذه المآخذ ما يأتي:

1. إنَّ القرار صدر من بيئة ضعيفة ولا تتماشى مع طبيعة وحجم الوضع السياسي، أو الاجتماعي الذي يؤسس إلى نظام ديمقراطي قوي.
2. أعطى هذا القرار الحق للأشخاص المنفردين أن يكونوا مثل الكيان السياسي وفق القانون، وهذا

الأمر يتنافى مع مضمون الأحزاب السياسية شكلاً ومضموناً.

3. يُلزم أي شخص أو منظمة أو مجموعة من الأشخاص الحصول على صفة كيان سياسي من المفوضية التي تخضع لسلطة الاحتلال.

4. لم يُحدد هذا القرار شكل الأحزاب السياسية وعملية تنظيمها وعملية هيكليتها، لم يهتم القرار أساساً بشكل التنظيم الحزبي.

5. عُدَّ القرار كقرار تنظيمي يسمح للمجاميع المشاركة بالانتخابات وهذا الغرض الأساسي منه.

6. لم يُحدد القرار الآلية أو الكيفية أو ما هو حال الكيانات التي تنشأ بعد انتهاء عمل المفوضية.

لذا كان القرار شكلياً فقط، يُنظم عملية دخول الكيانات والأشخاص للمشاركة في الانتخابات وتشكيل مجلس نواب، ولم يؤسس بشكل حقيقي إلى تنظيم الحياة الحزبية في العراق، وتنظيم عمل الأحزاب وتشكيل أحزاب حقيقية وفق رؤية وأهداف ومجموعة من الأشخاص وبتنظيم معين، وأخذ وضع الأحزاب إطاراً قانونياً بصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في عام 2004، الذي أشار في المادة ١٣(فقرة ج) إلى الحق بحرية الاجتماع السياسي وحرية الانتماء للجمعيات، والحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقاً للقانون، وهو حق مضمون، ويُسجل عليه عدم تحريم الاتحادات القائمة على أسس طائفية وقومية وأثنية ومناطقية؛ مما عزّز صراع المصالح الضيّقة، لكن الأمر جاء مقتضباً مقارنةً بالتشريعات السابقة، وقَصَرَ عن تنظيم الحياة الحزبية، إذ إنَّه كان أقرب للقوانين الانتخابية من القوانين الناظمة للأحزاب السياسية فلم يُنظم عمل الأحزاب إلا من زاوية مشاركتها في الانتخابات، ولم تكن نصوصه مُنسجمة مع نصوص قانون إدارة الدولة، وبذلك شهد العراق انفتاحاً ديمقراطياً وحِراكاً سياسياً، إذ فتح الباب على مصراعيه لتأسيس حركات وتنظيمات سياسية وقيام أنشطة متنوعة، وبرزت على الساحة أحزاب وهياكل تنظيمية بمسميات متعددة بعضها إسلامي والآخر علماني، وتفاوتت في حجمها وتأثيرها بين أحزاب كبيرة وقوية وأخرى صغيرة وضعيفة لا تحمل من معنى الحزب سوى الاسم أو المقر أو بعض البيانات الصحفية، وكان البعض منها معروفاً لدى الشارع العراقي ولها تاريخ طويل وخبرة في مجال العمل السياسي في صفوف المعارضة، والبعض الآخر لم يظهر إلا بعد عام 2003، وما يُميز هذه المرحلة هو أنَّ المكونات أصبحت هي أساس العملية السياسية في العراق بعد عام 2003، فالأحزاب والقوى السياسية العراقية تمثل المكونات الرئيسة الشيعية والسنية والأكراد، هذا الأمر

الذي ولّد حالة من التشرذم السياسي الحزبي؛ نتيجة عدم وجود مقوّمات الحزب الأساسية، وما كان يظهر هو مجموعة من الكيانات والأشخاص يمارسون المسمى الحزبي للدخول إلى الانتخابات فقط، إذ نرى أنَّ الانتخابات البرلمانية الأولى عام 2005، شارك فيها ما يقارب (150) كيان سياسي، ليزداد العدد في الانتخابات البرلمانية الثاني في عام 2010، ليكون مجموع الكيانات السياسية المشاركة (167) كيان مفرد، 12 ائتلاف كبير مكوّن من عدة كيانات وشخصيات، ليزداد العدد في الانتخابات البرلمانية الثالثة عام 2014، إذ شارك في الانتخابات (277) كيان سياسي، ومن ذلك نرى كمية التشرذم الحاصلة بين الكيانات السياسية في كل دورة انتخابية، لينتج عنها كيانات ووجوه سياسية جديدة.

الأحزاب السياسية في قانون رقم (36):

بعد انتخابات عام 2014، ونتيجة الضغط السياسي والشعبي من خلال المظاهرات الشعبية الكبيرة التي عمّت أرجاء العاصمة بغداد وبعض المحافظات، اضطرَّ مجلس النواب العراقي بدورته البرلمانية الثالثة إلى الشروع في عملية تشريع قانون الأحزاب السياسية، القانون الذي طال انتظاره كثيراً والذي كان الخطوة الحقيقية في الاتجاه الصحيح لتنظيم عمل الاحزاب السياسية، لذا شُرّع قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، ودخل حيّز التنفيذ في عام 2016، جاء القانون بعشرة فصول، الأول: السريان والتعاريف والأهداف، الثاني: المبادئ الأساسية، الثالث: أحكام التأسيس، الرابع: إجراءات التأسيس، الخامس: الحقوق والواجبات، السادس: التحالف والاندماج، السابع: توقف نشاط الحزب، الثامن: الأحكام المالية، التاسع: الأحكام الجزائية، العاشر :أحكام عامة وختامية.

جاء هذا القانون بأثر رجعي على القيمة القانونية لجميع الأحزاب والتنظيمات السياسية التي تشكّلت قبل صدور هذا القانون، إذ نصّت المادة (1) على: (تسري أحكام هذا القانون على الأحزاب والتنظيمات السياسية في العراق) وهذا يدل على أنَّ جميع الأحزاب المشكّلة سابقاً، أن تُعيد تسجيل نفسها وفق إجراءات التسجيل الجديدة في القانون، وهذا ما تؤكده المادة (60) التي ألغت قانون الأحزاب السياسية رقم (30) لسنة 1991، وقرار رقم (97) لسلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2004، وكان هذا التكييف خلال فترة زمنية لا تتجاوز «سنة واحدة» من تاريخ نفاد القانون، وهناك العديد من المهتمين والباحثين يعدّون وجود القانون جيّد وينظم عملية وجود الأحزاب، إلا أنَّ الحقيقة، إنَّ القانون يُنظم وجود الأحزاب كي تدخل في العملية الانتخابية، ولا

يتعدى غير ذلك، كون القانون لم يؤسس إلى وجود أحزاب أو تنظيمات سياسية حقيقية، هذا واضح وعند النظر إلى المادة (2) من القانون التي تنص على: (أولا: الحزب أو التنظيم السياسي: هو مجموعة من المواطنين مُنضَمة تحت أي مسمى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مُشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة)[1]، عند النظر بالتعريف نجد أنَّ المشرّع وضع كلمة (التنظيم السياسي) كخيار آخر غير الحزب، وعندما وضع (أو)، وهو ماذا يعني بالتنظيم؟ هل هو مرادف للحزب السياسي كما تعرفه بعض المدارس السياسية الأمريكية والأوروبية، أم هو مختلف عن الحزب كما تعرفه بعض المدارس السياسية كالمدارس الاشتراكية2*، ومن ذلك تتضح طبيعة الغموض والتعاطي مع مفهوم الأحزاب السياسية وتنظيمها، وهناك من يؤكد على أنَّ القانون سمح بوجود كيانات ومجاميع صغيرة تؤسَس كأحزاب من الناحية القانونية، ويتضح ذلك من خلال مواد القانون نفسه وكذلك الإجراءات التي تعمل بها دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية ومنها:

1- إجراءات التسجيل: نصّت المادة (11) بشروط التسجيل أن يكون عدد الأعضاء المؤسسين للحزب (7) أشخاص وأن يقدم الحزب قائمة أسماء لا تقل عن (2000) عضو في مختلف المحافظات على أن يتم مراعاة تمثيل النساء، إذ إنَّ هذا النص يسمح بأن تكون أحزاب الكيانات الكبيرة والكيانات حديثة النشأة بنفس الإجراءات، الأمر الذي سمح بإعادة جميع الكيانات السياسية السابقة، وخصوصاً أنَّ قائمة الأعضاء كانت عبارة عن استمارة ورقية3* وجدول مُعد في برنامج «الأكسل» يقوم الحزب بإكمال البيانات وإرسالها للمفوضية، وهذا الأمر يفتح الباب أمام «عدم صحة المعلومات»، كذلك جملة «مختلف المحافظات»، نتيجة حداثة القانون سارت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وعن طريق دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات

1. قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4383، بغداد، 12/10/2015.

2.* يُعرّف التنظيم السياسي على أنّه (مجموعة من النّاس ذوي الاتّجاه الواحد فيما يتعلّق بالبرامج والمبادئ السياسيّة، ويرتبطون ببعضهم وفقاً لقواعد تنظيميَّة مقبولة من جانبهم تُحدد علاقاتهم وأسلوبهم ووسائلهم في العمل والنَّشاط) وعبارة قواعد تنظيمية تعني مجموعة اللوائح والتعليمات والقيود والإجراءات التي تربط هؤلاء الأشخاص وتخضع لأي شكل من أشكال المؤسسة التي تعمل وفقاً لضوابط، كذلك هناك من يعد أن التنظيم السياسي هو المؤسسة التي تقوم على أساس تنظيم هرمي صارم يجمع الأشخاص ويدربهم على عكس الحزب الذي عُدّ نمط من أنماط الاجتماعات والتجمعات الاجتماعية، للمزيد ينظر: موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد المحسن سعد، الهيئة العامة لقصور النشر، القاهرة، 2011،ص 26-23. ومنصور الجمري، ما التنظيم السياسي أو الحزب السياسي، شبكة الوسيط،2007، متوفر على الرابط: http://www.alwasatnews.com/news/265318.html .

3.* كما موضح في ملحق رقم (1)

السياسية واستناداً إلى المادة (59) من قانون الأحزاب أصدرت المفوضية تعليمات لتسهيل تنفيذ قانون الأحزاب السياسية التي أكدت فيه المادة (6 ثانياً)، إنَّ مختلف المحافظات يجب أن لا تقل عن محافظتين، وجرت العادة في التطبيق والعمل (على أن توجد بيانات لأعضاء الحزب في ثلاث محافظات) الأمر الذي سهّل العملية كثيراً وكرّس مبدأ الأحزاب الطائفية أو القومية.

2- اختيار القيادة: كذلك غفل القانون عملية تنظيم الحزب من ناحية اختيار القيادات أو أجهزة الحزب الأخرى، واكتفى القانون فقط بمادة خجولة جداً واحدة وهي المادة (6) التي تنص على: (يعتمد الحزب السياسي الآليات الديمقراطية لاختيار القيادات الحزبية)، لتترك باقي الأمر لمزاجية الأحزاب السياسية ووفق ما يحلو لها، إذ نرى أنَّ القانون غفل عن نقطة مهمة جداً وترك مصيرها بيد الأحزاب وهي أعضاء الهيئة المؤسسة، ما هو مصيرهم بعد التأسيس؟ ما هو دورهم؟ لذا تلجأ أغلب الأحزاب السياسية إلى كتابة النظام الداخلي وفق ما ترغب به هي وما تريده القيادة السياسية للحزب أو الشخص المؤسِس أو المالك للحزب، إذ تعتمد أغلب الأحزاب السياسية «عدا الأحزاب الكبيرة القديمة» إلى الأسلوب اللينيني في التنظيم الداخلي للحزب، إذ بوجود أعضاء ممثلين على مجاميع من الحزب يمارسون علمية الانتخاب واختيار القيادات وغيرها وعادة يكون هؤلاء عددهم قليل نسبياً ويمكن السيطرة عليهم وتوجيههم وفق ما ترغب به القيادة للحزب ولا سيَّما أنَّ القانون سمح بذلك بصورة غير علنية، إذ تنص جميع الأنظمة الداخلية للأحزاب على فقرة عقد مؤتمر عام للهيئة العامة للحزب كل أربع سنوات أو كلما تقضت الضرورة ويكتمل النصاب بحضور (نصف +1) للعدد الكلي للهيئة العامة المشكّلة للحزب المسجلة في دائرة شؤون الأحزاب[4]*، وفي حال لم يكتمل النصاب في الموعد المقرر يؤجل انعقاد المؤتمر إلى موعد آخر على أن المدة لا تزيد ولا تقل عن سبعة أيام ويعد النصاب مكتمل بأي عدد حضر شرط أن لا يقل عدد الحضور عن (250) عضو، لذا، فإنَّ أغلب الأحزاب تلجأ إلى هذه الحيلة القانونية في عقدها المؤتمر العام للهيئة العامة التي يتمخض عنها اختيار الأمين العام للحزب، أو أعضاء المكتب السياسي أو أعضاء الأمانة العامة للحزب وفق ما ينص عليه كل حزب[5]*.

4.* وفق ما نص عليه قانون الأحزاب وتم ذكره آنفاً، فإن العدد الرسمي للهيئة العامة للحزب هي (2000) عضو، أي أن الحزب الذي قدم لدائرة الأحزاب (2000) عضو فقط فالنصاب يكتمل بالنصف + 1، أي (1001) عضو، ويزيد ذلك كلما زاد عدد الهيئة العامة المقدمة لدائرة الأحزاب.

5.* كما هو معمول فيه في تجمع المستقبل الوطني (A.N.F) إذ تنص المادة (7 فق 2) (تتم الدعوة لعقد المؤتمر ليكون نصاب انعقاده الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الحزب أي (نصف 1+) من عدد الأعضاء المسجلين في دائرة الاحزاب، وفي حال عدم تحقق النصاب في الموعد الأول يصار إلى عقد اجتماع لاحق خلال مدة 10 أيام وفي هذه الحالة ينعقد المؤتمر بمن حضر على أن لا يقل عدد الحضور عن (250) عضو ويتم ذلك بحضور ممثل عن دائرة شؤون الأحزاب)، كذلك نصت الفقرة (4،3) من نفس المادة

وبالتالي هذه الحيلة تسهّل للحزب والقيادة الكثير من المزايا ومنها:

– دعوة أشخاص محددين مضمونين وموجهين وفقاً لما تبتغيه رئاسة الحزب بالاختيار.

– التصويت لأشخاص محددين ومعدودين وضمان إمكانية فوزهم نتيجة توجيه الأعضاء الحاضرين وفقاً لما تبتغيه رئاسة الحزب.

– سهولة تقرير القرارات واختيار القيادات وإضفاء الشرعية القانونية لهم وكذلك ضمان عدم مخالفة قانون الأحزاب في ضمان اختيار قيادات الحزب على أساس ديمقراطي ووفقاً لوسيلة الانتخابات في الاختيار.

كذلك مثلاً نرى أنَّ بعض الأحزاب السياسية تكرّس (الشخصية) لرئيس الحزب فتجعل عملية اختياره من حق إحدى تشكيلات الحزب الصغيرة ومحددوه الأشخاص[6]*.

على أن الحزب يتكون من الهيئة السياسية البالغ عددها (8) أعضاء أصلاء واثنان احتياط يتم انتخابهم في المؤتمر العام للحزب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ورئيس الهيئة السياسية هو رئيس الحزب وينتخب الرئيس والنائب له من قبل الهيئة السياسية في (النصف 1+)، وكذلك الحال مع الحزب الإسلامي العراقي الذي نصت المادة (11) من نظامه الداخلي على (المؤتمر العام، دورته الاعتيادية أربع سنوات تقويمية ويشمل بعضويته من مضى على انتمائه مدة لا تقل عن عشر سنوات لم ينقطع فيها، وعندما يزيد العدد عن (500) عضوا، يضاف عضو واحد عن كل خمسة وعشرين عضواً بصفة مندوب لحضور المؤتمر العام بنفس الشروط ومدة انتماءه)، كذلك نصت المادة (15) على أن مهام المؤتمر هي: انتخاب الأمين العام، انتخاب رئيس مجلس الشورى، انتخاب المكتب السياسي، وعند النظر نرى أن شروط الحضور والانعقاد محصورة بفئة محدود بفئة معينة وتكريس لأشخاص معين فقط ويحد من وجود الأعضاء الشباب، وكذلك نرى مثلاً أن إعفاء الأمين العام ورئيس مجلس الشورى وحل مجلس الشورى والمكتب السياسي هو من صلاحيات المؤتمر العام إلا أن الطريقة معقدة جداً وتحد من هذه العملية إذ نصت المادة (14) (يكتمل النصاب بالأغلبية المطلقة للأعضاء عدا الاجتماع الخاص بحل الحزب أو دمجه أو حل مجلس الشورى أو المكتب السياسي فيتكمل النصاب فيه بثلثي الأعضاء المسجلين، وهذا يمنع من انعقاد المؤتمر.

6.* مثلاً تنص المادة (17) من النظام الداخلي لحركة "إرادة" على تشكيل ما يسمى (مجلس الأمناء) ويتكون من (7) أعضاء ولا يزيد عن (11) عضو وهم الأعضاء المؤسسين للحركة أو من يختارهم المجلس بنفسه من الأعضاء لعضويته، من مهام هذا المجلس انتخاب رئيس الحركة بالأغلبية المطلقة، ونرى في المادة (19) التي توضح طبيعة رئيس الحركة ، أن يُنتخب رئيس الحركة كل ست سنوات قابلة للتجديد بالانتخاب المباشر ومن خلال محضر مكتوب وموقع عليه من قِبل مجلس الأمناء بالأغلبية المطلقة ، يشترط في المرشح لمنصب رئيس الحركة أن يكون أحد أعضاء المكتب السياسي أو مجلس الأمناء فقط وأن لا يقل عمره عن 35 سنة، كما هو الحال في حزب الجماهير الوطنية، التي تنص المادة (11) على انتخاب (الهيئة القيادية) الأمانة العامة للحزب من قِبل الهيئة العامة في المؤتمر العام، والأمانة العامة وفق المادة (14) تتكون من (11) عضو أصيل، (5) أعضاء احتياط، وتكون أولوية الترشيح للأمانة العامة من أعضاء الهيئة التأسيسية للحزب في الدورتين الأولى والثانية وتكون مدتها أربع سنوات، وتنتخب الأمانة العامة رئيس الحزب من بين أعضائها، ورئيس الأمانة العامة الذي يسمى (الأمين العام) من بين أعضائها أيضاً، تنتخب أعضاء المكتب السياسي للحزب.

ومن ذلك نستنتج أنَّ الأحزاب السياسية ووفق ما يسمح لها القانون بحرية التصرّف، إنها تعدم التنظيم الحزبي والمؤسسة الحزبية القائمة على تنوع التشكيلات داخل الحزب ومراكز صُنع القرار والاعتراض، إذ نرى أنَّ فئة محدودة جداً هي من تسيطر على صُنع القرار في الحزب والتي عادةً ما تكون من جناح رئيس الحزب أو الذي يتم اختيارهم وفق ما يرغب به رئيس الحزب، وحتى إن وجدت تشكيلات فتكون مسمى فقط و مفرغة من المحتوى الخاص بها، إذ نرى مثلاً تتغافل أغلب الأحزاب عن آلية إقالة أو إعفاء رئيس الحزب والأسباب الموجبة لذلك والطريقة، وعادةً ما تكون سلطة رئيس الحزب أعلى من سلطة التشكيلات الأخرى في الحزب.

ومن ذلك نتوصّل إلى أنَّ الأحزاب السياسية في العراق تتميز بعدة مزايا ومنها:

1. التحزّب وليس الحزبية: ونقصد بالحزبية هو قبول الآخر من الأحزاب السياسية سواء كانت معارضة أو مؤيدة والإيمان بالتعددية الحقيقية في الأحزاب السياسية وليس التعددية الشكلية، لذا فالأحزاب في العراق متشبثة بفكرة التحزب أي عدم قبول ووجود الآخر المختلف فكرياً عنه، وبدل تبادل الأدوار تُصبح عملية الإقصاء والنفي لدى الأحزاب هي المتحكمة، فالأحزاب ترفض فكرة الاختلاف حتى وإن كانت هذه الأحزاب تشترك ببعض المشتركات التي أُسست على أساسها مثل الطائفة أو القومية، فالأحزاب الشيعية العراقية فضلاً عن السنية والكردية تعيش مرحلة من الصراع كبيرة جداً.

2. انعدام التأسيس المؤسسي: الأحزاب السياسية في العراق تنشأ بطموح شخصي من أجل السلطة والحصول على مغانم معينة فهي لم تنشأ على أساس مؤسسة سياسية حقيقية وفق متطلبات اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية، لذا فإنَّ هذه الأحزاب تفتقر إلى اللوائح الداخلية التي تُنظم عمل الحزب كمؤسسة وتوزّع الصلاحيات على مستوى عضو قيادي أو وسيط أو قاعدي7*، وإن وجدت هذه اللوائح فهي تركّز الصلاحيات عند الأعضاء القياديين فقط وتعدم بقية الأعضاء، وهذا ما ينعكس جلياً في القيادات الحزبية داخل الحزب أو المرشحة في المناصب العليا للدولة التي تكون على أساس التعيين والاختيار من قبل رئيس الحزب أو الحلقة المقربة جداً لرئيس الحزب التي تسمى «الهيئة القيادية» والتي يكون الاختيار والتعيين فيها ليس على أساس الكفاءة، وإنما على أساس الولاء.

7.* يقصد بالعضو القيادي: رئيس الحزب والمجلس السياسي، الوسيط، الهيئة العامة للحزب، القاعدي، الكوادر والأعضاء الجدد في الحزب.

3. غياب الديمقراطية الداخلية: لا نبالي إذا قالنا أنَّ جميع الأحزاب السياسية في العراق تغيّبت عنها الديمقراطية الداخلية في اختيار القيادات الحزبية وعملية اتخاذ القرار وعملية الرفض والطعن وغيرها من الإجراءات وحتى إن وجدت فستكون شكلية جداً فقط للتكيّف مع متطلبات قانون الأحزاب وإجراءات دائرة شؤون الأحزاب وهي غير نابعة من إيمان حقيقي واقعي ونهج للعمل تسير عليه الأحزاب السياسية.

4. الاستئثار بمواقع السلطة العليا: أغلب الأحزاب العراقية تعيش مرحلة الانشقاق والانقسام من قِبل الشخصيات العليا في الحزب وعادةً الشخصيات التي تبوء مناصب تنفيذية عليا في الحكومة، لذا تشعر هذه الشخصيات أنها تمتلك من المقومات الشخصية التي تؤهلها لإنشاء حزب تشارك فيه بالانتخابات للحصول على مقاعد برلمانية أو على الأقل تحافظ على وجودها السياسي، لذا نرى مجموعة من الأحزاب لا تقوم على أساس اجتماعي حقيقي أو لديها القدرة على التعبئة والتحشيد وخلق رأي عام حول قضية معينة كحزب، وإنما تشارك في الانتخابات كي تحصد مقعد نيابي واحد على الأقل ويكون من حصة رئيس الحزب.

5. ارتباطها بالشخصية: تقوم الأحزاب العراقية على أساس «شخصية رئيس الحزب» أو «الأمين العام للحزب»، فتكون أفكاره ومبادئه وما يعتقد به هي أفكار ومبادئ وأهداف الحزب، وتكون أغلب الأحزاب على أنَّ الأمين العام للحزب هو الملهم الفكري والمادي للحزب ويبقى الحزب مرتبط به تماماً وربما يورث أبناء هذه الشخصية أو اقاربه القيادة الحزبية ليتحول الحزب إلى حزب عائلي وتنعدم جميع التشكيلات داخل الحزب وتذوب في هوية الشخص الزعيم للحزب وتدور في فلكه، وبعض الأحزاب تعد هذه الشخصية بالمعصومة والمرفعة عن الخطأ.

6. غياب الفكر: أغلب الأحزاب يغيب عنها التأطير الفكري العميق الذي يقود ويؤسس لإدارة الحزب والدولة، فالكثير من الأحزاب السياسية في العراق تنشأ ليس على أساس فكري، وإنما وفقاً لمتطلبات النظام السياسي كونه نظام برلماني يتطلب وجود أحزاب وعلى أساس انتخابي كون قانون الانتخابات المتّبع أيضاً يلزم وجود أحزاب تنبثق عنها كتل سياسية، بالتالي نرى أنَّ هذه الأحزاب تعيش في حالة صراع دائم داخل الحزب وخارجه على مستوى الإدارة والمعارضة.

من خلال ذلك نستخلص إلى مجموعة من التوصيات:

1. العمل على إجراء تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، وخصوصاً في القضايا التنظيمية لعمل الأحزاب على المادة (17)، وتشكيل دائرة الأحزاب السياسية بشكل مستقل ومنفرد عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وتتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية وتكون تحت إشراف ومتابعة مجلس النواب كي تمارس عملها بشكل حقيقي وأريحي دون ضغوط سياسية نتيجة المحاصصة السياسية التي تخضع لها المؤسسات.

2. العمل على تنفيذ نص المادة (59) من قانون الأحزاب المشار إليه أعلاه والتي تنص على: (يصدّر مجلس الوزراء التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون بعد إعدادها من مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات)، وعلى الرغم من إعداد مجلس المفوضين تعليمات لتسهيل القانون رقم (1) لسنة 2017، وتعليمات إجراءات التسجيل رقم (1) لسنة 2016، إلا أنها لم تكتسب القطع القانوني كونها لم تصدر من مجلس الوزراء، وإنما من مجلس المفوضين فقط لتسهيل تنفيذ القانون بشكل مؤقت وسريع.

3. العمل على تعديل أحكام وشروط التأسيس في القانون من المادة (8 –16) وتكون وفق إجراءات أكثر شدةً وتعقيداً، كزيادة عدد أعضاء الهيئة العامة إلى ما يقارب (10.000) عضو فيما لا يقل عن خمس محافظات، وأن تكون في كل محافظة عدد أعضاء لا يقل عن (2000) عضو، وتوثيق ذلك من خلال الوثائق الرسمية كبطاقة الناخب والهوية الرسمية الثبوتية وأن ينص على ذلك صراحةً في القانون.

4. تعديل المادة (2 أولاً) الخاصة بتعريف الحزب وتوضيح المفهوم بشكل أكثر وأكبر، ونقترح أن يكون تعريف الحزب (الحزب السياسي: هو مجموعة من المواطنين مُنضَمة تحت أي مسمى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة).

5. تعديل المواد الخاصة بالحقوق والواجبات من المادة (18–28) وزيادة حجم الرقابة المؤسسية على أداء الأحزاب على أنَّ تدخل الرقابة من باب الإعاقة ومنع الأحزاب من ممارسة عملهم بكل أريحية.

6. العمل على حث مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وعن طريق دائرة شؤون الأحزاب بضرورة إصدار تعليمات ولوائح تنظيمية تخص صياغة وتنظيم الأنظمة الداخلية لجميع الأحزاب تُنظم بعض الإجراءات كالرأي في صلاحيات الهيئة المؤسسة وكذلك تنظيم عمليات اختيار القيادات الحزبية لضمان تطبيق ديمقراطية داخلية عالية للحزب كي تحقق على الأقل المساواة في التعامل والتطبيق ما بين الأحزاب وأن تكون التعليمات مصادقة من مجلس الوزراء وفقاً لما ينص عليه القانون.

7. حسم قضية الإجازة المشروطة، إذ قامت مفوضية الانتخابات ودائرة شؤون الأحزاب في عام 2021، بمنح عدد من إجازات التأسيس لأحزاب سياسية جديدة لم تكمل إجراءات التسجيل فقط من أجل المشاركة في الانتخابات، فلا يزال (15) حزب يعمل وفق مبدأ الإجازة المشروطة.

ملحق رقم (1)