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

انتخابات مجالس المحافظات: الدستور في مواجهة الشعبوية السياسية

مازن الزيدي

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 © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

انتخابات مجالس المحافظات: الدستور في مواجهة الشعبوية السياسية

مازن الزيدي*

نجحت حكومة رئيس الوزراء العراقي محمد شياع السوداني بإقامة انتخابات مجالس المحافظات على رغم الخصومات والنزاعات السياسية الداخلية التي كان البعض يحاول عرقلتها أو تأجيلها لحسابات ضيّقة. ولكن حكومة السيد السوداني أوفت بتعهدها بإجراء الانتخابات التزاماً منها بالبرنامج والمنهاج الحكومي، الذي صوّت عليه مجلس النواب العراقي، وحصلت بموجبه الحكومة على ثقة ممثلي الشعب في 27تشرين الأول / أكتوبر 2022.

تكمن أهمية الانتخابات في إحياء أصل دستوري ينصّ على حق المواطنين في المحافظات باختيار حكوماتهم المحلية، تحقيقا لمبدأ سلطة الشعب في تحديد خياراته السياسية. من هنا، فإن إعادة إحياء مجالس المحافظات تمثل أوضح صورة من صور الديمقراطية المباشرة، نظراً إلى صلة هذه المجالس المحلية بشكل لصيق بمصالح المواطنين في مدنهم وأحيائهم ومحل سكناهم.

كما يمكن اعتبار إحياء انتخابات مجالس المحافظات بمثابة رسالة ثقة للمواطنين بأهمية مشاركتهم في انتخاب ممثليهم وتحديد مصيرهم على المستوى المحلي بعد عشرة أعوام من تغييب الإرادة الشعبية في الحكم المحلي.

وإذا ما وضعنا إلى جانب هذه الصورة إجراء انتخابات مجالس المحافظات في محافظة كركوك بعد تجاوز المعرقلات التي كانت تحول دون إجرائها منذ أول انتخابات محلية في 2005، فإن أهمية إجراء هذه الانتخابات الأخيرة تتضاعف. فذلك يمثل مؤشراً على قدرة الحكومة الاتحادية على فرض إراداتها في جغرافياً كانت القوى المحلية لها القول الفصل في تحديد مصيرها.

إن إصرار حكومة السوداني على إجراء انتخابات مجلس محافظة كركوك يعكس التزام رئيس الحكومة بضمان حق أهالي كركوك في تقرير مصيرهم، وأيضا يؤكد عزمها بل نجاحها بتفكيك معركة الأوزان الأثنية في هذه المحافظة متعددة الأعراق والقوميات.

* كاتب.

إذ لم نشهد خلال هذه الانتخابات الاستقطابات القومية التي اعتدنا مشاهدتها في أي انتخابات أخرى.

ولعب الانقسام والتنافس بين الحزبين الكرديين الكبيرين، منذ عودة السيطرة الاتحادية على كركوك في 2017، في إقناع المكوّن الكردي في كركوك بوزنه الحقيقي بعيداً عن مطالباته السابقة بربط إجراء الانتخابات بملف المادة 140 والتمسّك بشعار «كردستانية كركوك».

مجالس المحافظات في الدستور

نصّ الدستور العراقي الدائم إلى اللامركزية الإدارية في عدد من المواد الدستورية التي حدّد خلالها الصلاحيات الاتحادية حصرياً والصلاحيات التي تتقاسمها الحكومة الاتحادية مع الحكومات المحلية سواء في الأقاليم أو المحافظات التي لم تنتظم في إقليم.

وتم التأسيس للسلطات المحلية ابتداءً من (المادة 1) من الدستور التي نصّت على أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

ثم تطرّق الدستور إلى صلاحيات الحكومات المحلية سواء كانت إقليماً أو محافظات في المواد: 4 / خامساً، و65 / أولاً 93/ رابعاً، خامساً، ثامناً: أ، ب، و109/ ثالثاً، و111، و112/أولاً، ثانياً، خامساً، و114/ أولاً – سابعاً، و115، و119، و121/ ثالثاً، رابعاً، و123.

وتتضمن المواد الدستورية أعلاه صلاحيات كبيرة وواسعة منحت للحكومات المحلية باعتبارها كيانات معنوية في: اختيار اللغة، أو التمثيل في مجلس الاتحاد، حق الترافع أمام المحكمة الاتحادية، المشاركة في امتلاك الثروات، وأدارتها وتطويرها، امتلاك صلاحيات مشتركة مع الحكومة الاتحادية في إدارة الموارد ورسم السياسات البيئية والصحية والمائية والجمركية.

وبينما خصّص الدستور العراقي المادتين 120 و121 للتطرق إلى صلاحيات الإقليم، فإنه ونظراً إلى أهمية المحافظات غير المنتظمة بإقليم وأهمية مبدأ اللامركزية الإدارية التي تحقّق مفهوم «النظام الاتحادي الدستوري»، فقد تم أفراد مادة خاصة، المادة 122، لتفصيل الهيكل القانوني

والصلاحيات الخاصة بها.

وتنص المادة 122 على ما يلي:

أولاً: – تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: – تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: – يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: – ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: – لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أيه جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

وشهد العراق، منذ إقرار دستوره الدائم في 2005، إجراء انتخابات مجالس المحافظات لمرتين، الأولى بالتزامن مع أول انتخابات برلمانية في 2005، ثم أجريت في عام 2009 على أن تُجْرَى عام 2013 لكنها أرجأت إلى إشعار آخر، بعد نشوب التظاهرات في المحافظات السنية في العام ذاته، ثم سقوط الموصل بيد داعش في 2014، وانشغال انخراط العراق بحرب ضارية مع الإرهاب الذي جعل من إجراء الانتخابات المحلية أمراً مستحيلاً.

وعلى ضوء الفراغ الدستوري الذي شهدته الحكومات المحلية منذ انتهاء الولاية الدستورية لمجالس المحافظات عام 2008 وتعذّر إجراء انتخابات محلية جديدة، أقر مجلس النواب العراقي قانون رقم 10 لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، الذي ينص على:

المادة 14 / أولاً: تستمر مجالس المحافظات والأقضية الحالية بعملها لحين صدور نتائج انتخابات المجالس الجديدة.

ثانياً: تستمر عمل مجالس النواحي الحالية لحين صدور نتائج انتخابات مجالس المحافظات.

وأثر تصاعد الاحتجاجات الشعبية، قرر مجلس النواب، في جلسة خاصة عُقِدَت يوم 28 أكتوبر/تشرين الأول 2019، حلّ مجالس المحافظات، ومن ضمنها مجلس محافظة كركوك.

إلا أن القرار واجه انتقادات كبيرة، وطعن عدد من المجالس ضد القرار، بحجة أن البرلمان لا يمتلك صلاحية حل مجالس المحافظات بقرار.

لذا عاد مجلس النواب في 26 نوفمبر/تشرين الثاني 2019 ليصوت على التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم 12 لعام 2018، بالنصّ على:

1- إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي الحالية التابعة لها.

2- يستمر المحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الإدارية بممارسة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل استثناء من المادة (30) من القانون المذكور.

3- يقوم أعضاء مجلس النواب وكل منهم، حسب تعلق الأمر بالمحافظة التي يمثلها، بممارسة الإشراف والرقابة على إعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب.

رداً على الطعن الذي قدّمه عدد من مجالس المحافظات حول دستورية التعديل الذي أجراه البرلمان على قانون مجالس المحافظات رقم 27، اعتبرت المحكمة الاتحادية في قرار صدر لها في 2 يونيو/حزيران 2021، أن التعديل يُعتبر أمراً دستورياً.

ونص قرار المحكمة على أن «وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها، وبالتالي لا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرع قانوناً يتضمن إلغاء تلك المجالس لتعارض ذلك مع أحكام الدستور ومبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، إلا أن استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية أو هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقاً لحق

الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوز لإرادة الناخب.

وأشار قرار المحكمة الاتحادية إلى أن «المدة المحددة لعمل مجالس المحافظات واجب التقييد بها، ولايمكن تجاوزها باعتبار ذلك من حق الشعب، ويمارس من قبله بالانتخابات الدورية المباشرة».

وأضافت المحكمة الاتحادية بالقول إن «ما ورد في الفقرة ثالثاً من المادة 1 من قانون رقم 27 لسنة 2019 التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم 12 لسنة 2018 لا يعني إلغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية، وأنما وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة المحددة لها»، معتبرة أن ذلك «يمثل عودة إلى إرادة الشعب في تحديد انتخابها».

ومن التأكيد على عدم دستورية حلّ أو إلغاء المجالس المحلية، أشار قرار المحكمة الاتحادية إلى أن «وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها».

وشدد بالقول «بالتالي لا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرع قانوناً يتضمن إلغاء تلك المجالس لتعارض ذلك مع أحكام الدستور ومبادئ الديموقراطية والتداول السلمي للسلطة».

وكررت المحكمة التذكير، بسبب إنهاء عمل تلك المجالس بالقول «إلا أن استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية أو هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقاً لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوز لإرادة الناخب».

وبذلك يكون قانون رقم 27 لسنة 2019 قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل الذي أنهى استمرارية عمل مجالس المحافظات متوافقاً مع الدستور، وعلى أساس ذلك قررت المحكمة رد الدعوى.

مما تم سرده أعلاه يتضح بما لا يقبل الشكّ «المكانة الدستورية» التي تحظى بها مجالس المحافظات باعتباره أحد إشكال تجلّي إرادة الناخب التي تضمنها الدستور الدائم، فلذا لا يمكن حلّ أو إلغاء هذه المكانة.

وأن ما جرى، على خلفية تظاهرات تشرين، من إنهاء عمل مجالس المحافظات ليس سوى إنهاء عملها، بسبب انتهاء ولايتها الدستورية فحسب، وليس لسبب آخر.

الدستور أمام السياق الشعبوي

تحت وقع التظاهرات التي شهدها العراق أواخر 2019، اجبر البرلمان للتصويت على قرار إنهاء مجالس المحافظات، ثم عاد بعد أيام ليتدارك خطأه بإجراء التعديل الثاني على قانون انتخابات مجالس المحافظات، كانت الشعبوية تضغط لكسر الأطر الدستورية التي تحدّد هياكل النظام السياسي وأشكال المشاركة السياسية.

غذّت تلك الشعبوية مزاعم «الثورة» التي أطلقت على التظاهرات الشعبية التي انزلقت سريعاً في فخّ العنف والعنف المضاد، ثم أصبحت في وقت لاحق أداة لتصفية الخصومات في بغداد وباقي المحافظات.

رغم أن هذه المجالس كانت منتهية الصلاحية، لكن المطالبة بإلغائها من دون المرور بالتعديل الدستوري، الذي يعتبر مساراً متعذّراً في الأوقات الطبيعية فضلاً عن العصيبة كأيام التظاهرات، كانت تمثل نزوعاً شعبوياً قد يبدأ بمجالس المحافظات، ولا ينتهي بها.

لذا، حسناً صنعت المحكمة الاتحادية بإمضاء «انهاء العمل»، الذي تضمنه التعديل القانوني، مسببّة ذلك بـ «انتهاء فترتها الدستورية»، دون إلغاء كامل، نزولاً عند مطالبات شعبوية.

أريد للسياق الشعبوي أن يسود فيما يتعلق بالحكومات المحلية، حتى بعد تغيّر الخارطة السياسية أثر انتخابات 2021، وقرار التيار الصدري لاحقاً بالانسحاب من البرلمان.

لذلك، جرت محاولات عدّة لإبقاء انتخابات مجالس المحافظات طيّ التجميد، وأن يواصل المحافظون مهامهم من دون جهة رقابية محلية. كانت الحسابات السياسية حاضرة بقوّة وراء هذا الخطاب الشعبوي، الذي أراد الإبقاء على محافظين محسوبين على جهات معيّنة من أجل استمرار الاستفادة من «الفراغ الرقابي» لمزيد من السطوة المالية والسياسية.

لقد شهدت المحافظات تشكّل خارطة قوى محلية أحكمت قبضتها على مقدرات المحافظات بشكل كبير وغير مسبوق اعتماداً على أدوات التخفّي وراء الخطاب والأداء الشعبوي الذي عمّ الحكومات المحلية منذ تظاهرات البصرة في 2018.

فقد شهدت البصرة في 2018، تظاهرات صاخبة على وقع «تسمّم» في المياه وتوقّف

مريب لمحطات التحلية. وأثر ذلك، منح البرلمان محافظ البصرة صلاحيات واسعة في التنفيذ والتعاقد استثناء من القوانين النافذة.

تكرّرت هذه التجربة في أغلب محافظات الوسط والجنوب الشيعي بعد أحداث تظاهرات 2019، إذ تم تغيير العديد من المحافظين تحت وقع تظاهرات تدار من قبل جهات سياسية محلية هدفها التنافس الشرس على الموارد المالية والمناصب المحلية.

أريد لهذه الخارطة المشوّهة أن تستمر من دون مرجعيات قانونية، ليتمتع المستفيدون بموازنات ضخمة أقرها مجلس النواب لمدة ثلاث سنوات، ولأول مرة في تاريخ العراق.

لكن الإصرار على إجراء الانتخابات المحلية في موعدها المقرّر في 18 ديسمبر/كانون الأول الماضي، مثّل انتصاراً على المسار الشعبوي الذي تنامى، وتوسّع في الحياة السياسية بعد 2019.

لم تفلح دعوات المقاطعة الناعمة أو الخشنة، التي تبناها المسار الشعوبي في إجهاض المسار الدستوري. رغم أن المقاطعة في حدّ ذاتها تندرج في إطار حرية الرأي، إلا أن الأشكال التي اتخذتها هذه المقاطعة، وتسبّبت بها لاحقاً وضعتها في سياق المسار الشعبوي الفوضوي بعيداً عمّا يكفله الدستور.

بعد فشله في عرقلة إجراء الانتخابات، اتجه المسار الشعبوي إلى التشيك بمستوى المشاركة الشعبية بعيداً عمّا يضعه (قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات لعام 2023) من ضوابط تكاد تكون جديدة على العملية الانتخابية في العراق.

تم التركيز على مستويات المشاركة الشعبية في الانتخابات في ضوء العدد الكلي لمن هم في سنّ الانتخاب البالغ تعدادهم 27 مليون شخص حسب إحصائيات مفوضية الانتخابات، وليس كما ينصّ عليه القانون المعدّل الذي يحدّد تعداد من يحقّ الإدلاء برأيه بمن يحمل البطاقة البايومترية الذكية فقط.

وهذا إجراء يتخذ لأول مرة في الانتخابات العراقية، التي كان يسمح فيها بالمشاركة لحاملي البطاقات البايومترية أو العادية، وهو ما كان يمثّل باباً واسعاً للتزوير وشراء الأصوات والتلاعب بإرادة الناخبين.

ومع ذلك، فإن حصر حقّ الانتخابات لمن يمتلكون البطاقة البايومترية قضى على ظاهرة التزوير بشكل كبير ولأول مرة. كما أن التعديل أدى إلى معالجة مسبّقة لظاهرة تدنّي الإقبال على المشاركة في الانتخابات، الذي بدأ يتزامن مع استقرار الأوضاع الأمنية في العراق بعد 2017 وإنهاء خطر داعش. فقد أدى اعتماد شرط «البطاقة البايومترية» إلى خفض عدد من يحقّ له المشاركة في الانتخابات من 27 مليوناً إلى 17 مليون شخص.

ومن هنا برز الخلاف واضحاً في معيار احتساب حجم المشاركة الشعبية في الانتخابات الأخيرة. إذ أغفل أو تغاضى المسار الشعبوي عن التعديل الذي شهده قانون الانتخابات الأخير، ومتمسّكاً بقياس حجم المشاركة على أساس العدد الكلّي ممن يبلغ سنّ الثامنة عشر، كما هو الحال في العمليات الانتخابية السابقة.

مرة أخرى، فقد كان المسار الشعبوي يتحرّك في دائرة جهات سياسية تريد الإيحاء بصحة خيار المقاطعة الذي تبنّته، وأنه يمثّل خياراً لأغلبية الشعب العراقي. من هنا، كان اعتماد العدد الكلي لمن هم في سن الثامنة عشر، يهدف في الأساس إلى خفض حجم المشاركة إلى أقل حدّ ممكن.

لكن مفوضية الانتخابات أوضحت في بياناتها وتصريحات المتحدثين باسمها المسار القانوني الذي اعتمده في إعلان نسبة المشاركة، التي تراوحت بين 43 – 45% من عدد الأشخاص الذين استوفوا شروط الاقتراع، وهم حاملي البطائق البايومترية.

وبالتالي، فإن حجم المشاركة الشعبية في هذه الانتخابات يقترب من حجم الانتخابات البرلمانية في 2021. وهو معدّل معقول من المشاركة في ظلّ الظروف المعقدة التي يشهدها العراق، وتراجع الثقافة السياسية، والتجربة غير الإيجابية للحكومات المحلية السابقة.

لقد أسهم اعتماد البطاقة البايومترية الذكية في حماية إرادة الناخبين وإفراز أوزان حقيقية للقوى السياسية المتنافسة في الانتخابات المحلية. وهذا ما يفسّر انعدام التشكيك بالنتائج الذي يحدث لأول مرة في العراق.

فخلافاً للانتخابات السابقة، لم تشهد انتخابات مجالس المحافظات أي «طعون حمراء» للمرة الأولى. وهذه إحدى ثمرات تكريس المسار الدستوري والقانوني في الحياة السياسية في العراق.