مقال رأي

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

نظرة في مجلس الاتحاد

فراس طارق مكية

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

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

نظرة في مجلس الاتحاد

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الابحاث / الدراسات السياسية

الاصدار / مقال راي

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية، الحوكمة والدستور والقانون

فراس طارق مكية / المنظمة العربية للقانون الدستوري

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز 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 خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
Since 2014

صمم دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن يكون النظام السياسي برلمانياً من غرفتين، وقد جعل مجلس النواب - أحد غرفتي المجلس - محور النظام السياسي، بينما لم يتوصل الآباء المؤسسون إلى رؤية مشتركة حول الغرفة الثانية، التي أطلق عليها مجلس الاتحاد واضطروا إلى تأجيل إنشائها إلى تشريع يصدر عن الغرفة الأولى، هروباً منهم إلى الإمام، إذ إن هذا الفشل في تصميم سلطة دستورية سيبقى عيباً دستورياً لن يتمكن المشرعون مهما اجتهدوا من تلافيه بتشريع قانون مجلس الاتحاد، إذ كيف يمكن لسلطة دستورية أن تصمم سلطة دستورية موازية عبر قانون تشريعي، خصوصاً وأن التصميم لا يقتصر على التشكيل والتركيب وإنما يمتد إلى الصلاحيات «غير الدستورية» التي يجب «اختراعها» لتبقى في أقصى قوتها بحدود الصلاحيات التشريعية، وإذا ما أغفل الدستور صلاحيات الغرفة الثانية، فما هي الفائدة من وجودها دستورياً إذا ما تم توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين المؤسسات الدستورية في ظل غياب مجلس الاتحاد؟ وهو سؤال يمتد قليلاً ليطرح سؤالاً ذا مغزىً كبير: ما هو تأثير غياب مجلس الاتحاد على النظام السياسي في العراق بعد عقدين من نفاذ دستور 2005؟ وبالتالي، ما هو الضرر إذا ما استمر غياب مجلس الاتحاد أو على الأقل، ما التأثير الإيجابي الذي قد يُحدِثه استحداثه؟

بالتمعن في فلسفة دستور 2005، نجد أنه رسم دولة اتحادية «فيدرالية» بوصفها الترجمة الفعلية للمبدأ الأساس الذي قام عليه نظام 2005، وهو «الديمقراطية التوافقية» التي بشّر بها وإن لم ينص عليها، وهذه التوافقية كانت بدورها ترجمة لانعدام الثقة والتوجس المتبادل بين مكونات الشعب العراقي والفشل في التوصل لهوية وطنية جامعة، وبالتالي الفشل في تأسيس دولة وطنية، وهو ما انعكس في حربين أهليتين (2006 - 2008 و 2014 - 2017) واستفتاءين على الانفصال (2005 و 2017)، وقد تذبذبت مسيرة النظام السياسي على أرض الواقع من دولة فيدرالية بإقليم وحيد فشل في تنفيذ الإقليم الثاني كما كان متفقاً عليه

عند «الآباء المؤسسين الفعليين»، إلى نظام كونفيدرالي استمر لفترة طويلة نسبياً قبل أن ينهار إلى «نصف فيدرالية» أو «فيدرالية النصف إقليم» مقابل دولة تتجه نحو استقرار سياسي يتلمّس طريقه بين مركزية معتدلة ولا مركزية تشمل الأغلبية الساحقة من محافظات العراق (ست عشرة من أصل ثماني عشرة محافظة بضمنها السليمانية)، وهذا ما يطرح تساؤلاً أساسياً عميقاً حول جدوى أو جدية الفيدرالية في العراق في خضم الجدل الدائر منذ نصف عقد على الأقل حول التعديلات الدستورية، وهل الأفضل الاستمرار في نظام هجين فيدرالي-لامركزي لإقليم وحيد أو نصف إقليم أو الانتقال إلى نظام متوازن مستقر متجانس لا مركزي يشمل الجميع على قدم المساواة، ويدعم استقرار الدولة وتجانس هويتها الوطنية، بدلاً من تقسيم «الهوية السياسية» على أسس إثنية، وهل بقي من مسوّغ فعلي لتبنّي الفيدرالية، سواء على مستوى الدولة أو على مستوى الإقليم نفسه؟ أي: هل ساهمت الفيدرالية بحوكمة رشيدة في الإقليم أم ساهمت في استقرار النظام السياسي للدولة؟ وإذا ما عكسنا ذلك على مجلس الاتحاد، فهل سيسهم مجلس الاتحاد في تعزيز العلاقة بين المكونات وتذويب الخلافات في ساحة جديدة هي مجلس الاتحاد، أم أن هذه الساحة ستسهم في تكريس الانقسامات والنزاعات الإثنية والطائفية التي ستتخذ ساحة مواجهة مباشرة أكثر حدة لتقاطع المصالح بين المحافظات - كما في إشكاليات الموازنة وإشكالية حصة الإقليم المزمنة، ولا أدل من التهرّب من منح مجلس الاتحاد صلاحيات مناقشة الموازنة - إنّ تجربة مجلس النواب نفسها يجب أن تكون درساً في تجنّب فتح ساحة صراعٍ جديدة قد تتحول إلى «سدٍّ» في وجه تعزيز اللحمة الوطنية بدل أن تكون أداةً لترسيخها.

على صعيدٍ آخر، يعاني النظام السياسي في العراق - كما هو الحال في باقي الديمقراطيات الناشئة أو الدول الخارجة من سطوة الأنظمة الشمولية - من تشتّت سياسي مريع يكبح قوة القرار السياسي، ويعد سبباً جوهرياً في تشوّه النظام السياسي واعتلال العملية السياسية بمجملها، وسبباً جوهرياً في عدم استقراره السياسي، بسبب تشتّت البرلمان والقرار السياسي للبرلمان في نظام برلماني يتمتع فيه مجلس النواب - لمنع عودة الدكتاتورية - فيه بسلطات فائقة قبال السلطة التنفيذية، تحوّل بسبب ضعف البرلمان وتشتّته - وخصوصاً في بعض مراحله - تحول إلى نظام تتمركز فيه السلطات بيد رأس السلطة التنفيذية إلى درجة تنذر بدكتاتورية مُشرعنة ديمقراطياً. ففي هذا الواقع هل سيدعم تأسيس مجلس الاتحاد تماسك القرار السياسي وتقارب القوى السياسية؟ أم أنه سيمنح مساحة جديدة للاصطراع السياسي والاستقطابات الكتلوية والحزبية وتفريخ الرئاسات الثلاث لرئاسة خامسة أو سادسة (رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس الاتحاد والمحكمة الاتحادية ومجلس القضاء الأعلى) بما يفاقم تفتيت المشهد السياسي العراقي؟ إن تجربة مجلس النواب ومجالس المحافظات تدعم بالتأكيد السيناريو الأخير.

وفي بلدٍ يعاني من فساد إداري وفساد سياسي بمستويات قياسية، إلى جانب اقتصاد ريعي منخور إلى حد النخاع وعلى حافة هاوية أسعار النفط، ماذا يعني استحداث مؤسسة عملاقة بكوادرها وموظفيها ودوائرها وأقسامها، بغض النظر عن أعضائها الذين يتراوح عددهم من العشرات إلى المئات، مع امتيازاتهم ومكاتبهم ولجانهم وحماياتهم ومصاريفهم اللوجستية، حتى وإن اقترح عدم شمولهم برواتب درجات خاصة، فهل تتحمل موازنة القطاع العام إثقال كاهلها بهذه الميزانية الهائلة؟ وماذا سينظر الشارع الذي ينظر - سواء حقاً أو باطلاً - إلى مجلس النواب على أنه بؤرة الفساد السياسي، ماذا سينظر وهو يرى ولادة مجلس توأم ثاني

لمجلس النواب، لا يفقه بالتأكيد كثيراً من مزاياه المسطرة في الفقه الدستوري النظري، لا في الواقع العراقي الفعلي، وسط دوامة من شعبويات التسقيط السياسي أو التذمّر من الطبقة السياسية أو النظام السياسي والتي سيثيرها المصطادون في الماء العكر، فهل الواقع الاجتماعي في العراق يتحمل تشرين جديدة؟

فما هي المزايا التي سيمنحها تأسيس مجلس الاتحاد لتجعله خياراً راجحاً قبال كل هذه المخاطر التي يمكن أن تهدد مجمل النظام السياسي في العراق واستقرار الدولة والمجتمع؟ قد يكون الهدف الأول أنه استجابة للنص الدستوري، ولكن هذا جواب شكلي، فعدم تشريع قانون مجلس الاتحاد من حيث المفهوم، لا يعد خرقاً دستورياً «مباشراً»، بيد أن الأساس هو الواقع الحقيقي لا الأطر الشكلية أو النظرية، فمع كل هذه المخاطر من جهة ومع عدم ضرورة مجلس الاتحاد من جهة أخرى كما ظهر من تجربة العقدين الماضيين، التي لم يكن وجود مجلس الاتحاد ليؤثر بها إلا سلباً، لا يبقى هناك من مبرر للتذرع بالسبب الشكلي، بل إذا ما تعمّقنا في سؤال «المشروعية» كم نسبة المطالبين بتنفيذ هذا المطلب الدستوري في قبال المعارضين - وليس المحايدين - لها؟ وهل هي مطلب شعبي حقيقي - والشعب مصدر السلطات - أم أنها مطلب مكوّن معيّن أم أنها مطلب جمهور حزبي محدد؟ وماذا عن الأغلبية إذا ما أجري استفتاء على مجلس الاتحاد، بل على النظام الفيدرالي برمته؟

الهدف الثاني هو أن نظام 2005 الفيدرالي مؤسس على أساس الغرفتين، وهو ما تستلزمه جلّ الأنظمة الفيدرالية من ضرورة تمثيل الأقاليم، وهذا في الحقيقة هدف أساسي في فقه الغرفة الثانية. ومجدداً، فإن الواقع العملي أكبر برهان على مدى ضرورة أو عدم ضرورة هذا المجلس، فخلال عقدين كاملين لم يحدث هناك خلل في تمثيل الأقاليم أولاً، وثانياً فإن هناك إقليم وحيد ويتوقع أن يبقى وحيداً في المستقبل المنظور في ظل التوازنات السياسية والاجتماعية الحالية، وسيكون من المضحك

فعلاً أن نؤسس مجلس أقاليم من أجل إقليم واحد. نعم لا ينكر أن هناك خللاً في التنسيق بين مصالح الوحدات الإدارية «المحافظات» رغم المحاولات المتكررة لرؤساء الوزراء المتعاقبين لتشكيل «مجلس محافظات» لعدم استناده لا إلى اصل دستوري ولا إلى قانون تشريعي، ولا إلى رؤية مشتركة بين الأطراف السياسية أو صانعي القرار، بل كانت كل هذه المحاولات استجابة فردية «مسؤولة» بحكم وظيفة رئيس الوزراء. ومع ذلك، فهناك فرق كبير بين سلطة دستورية كمجلس الاتحاد بصلاحيات «سياسية» وتشريعية وبين مجلس محافظات وظيفي لا سياسي، فإذا ما كانت هناك ضرورة لتمثيل مصالح الوحدات الإدارية، فلتكن باتجاه تشريع قانون مجلس المحافظات وليس قانون مجلس الاتحاد.

أما الهدف الأخير من مبررات تشريع الغرفة الثانية فهو تحسين الكفاءة التشريعية والحدّ من الشعبوية التمثيلية عبر ترشيد نوعية الأعضاء، سواء بشروط الاختيار أم بآلياته. وهذا الهدف في الحقيقة قد أكل الدهر عليه وشرب، فهو يستبطن خيار «التعيين» لا الانتخاب، وهو أقرب لمفهوم مجلس الأعيان أو اللوردات منه لمفهوم مجلس الولايات أو المحافظات، أما آلية التعيين لم تعد خياراً إلا في الأنظمة الملكية وأنظمة المنحة أو الهبة، وهو ما يستحيل فرضه في الشعوب التي ذاقت طعم الحرية والديمقراطية وسيادة الشعب، فإذا ما انتقلنا إلى خيار الانتخاب، فإنه من المستحيل التحكم بمخرجات العملية الانتخابية أو ضبطها لإنتاج كفاءات أو نخب لا تنصاع للخيارات أو المسارات الشعبوية، سواء كان الانتخاب مباشراً أم غير مباشر، وسواء كان انتخاباً تمثيلياً أو اختياراً حكمياً، فالانتخاب المباشر لن ينتج إلا «مجلس نواب ثاني»، والانتخاب غير المباشر بكل صيغه لن ينتج إلا نفس الصفقات السياسية، فإما أن يكون الانتخاب غير المباشر انتخاباً حقيقياً كأن يكون من مجالس المحافظات أو الأقاليم، وهذا يعني أن نفس الكتل السياسية من نفس الطبقة السياسية ستنتج نفس الخيارات والمستويات، ولو كانت قادرة على انتاج نخب كفوءة بدرجة عالية

لانتجتها في مجلس النواب قبل مجلس الاتحاد وهو ما أثبتت فشلها فيه على مر دورات مجلس النواب وعلى مر دورات مجالس المحافظات، بل إن الأخيرة يستفحل فيها الفساد السياسي وانعدام الإنتاجية بدرجة أقسى بكثير من مجلس النواب، فكيف نسلّمها مسؤولية انتاج مجلس الاتحاد؟ وكذا الحال لو كان الاختيار حكمياً محدداً بمناصب معيّنة كالمحافظين أو رؤساء أو أعضاء مجالس المحافظات، فهذه كلها طبقة تعاني ما تعانيه من الفساد السياسي، الذي سيكون إناطة مسؤوليه خطيرة بها كتشكيل مجلس الاتحاد تلاعباً بالأقدار، وهذا كله من منظور الحسابات السياسية المباشرة، أما إذا أخذنا متغيرات أعمق في معادلات التعيين أو الترشيح فإنه يمكن أن نتصور مثلاً السلطة المتعاظمة للمحافظين إذا ما تسنّموا وظيفة إضافية في سلطة دستورية عليا كالغرفة الثانية. ونحن نستذكر محافظين كانت أعينهم ترنو إلى رئاسة الوزراء، ونستذكر محافظين تشبّثوا بمناصبهم كمحافظين – بدون مجلس اتحاد – لولايتين أو أكثر، ولعقد أو أكثر وقد تمكنوا بالمحسوبيات من الاستيلاء على مقدرات محافظاتهم بما يضمن لهم الولاية طيلة العمر. وقد نضيف متغيراً آخر لهذه المعادلة وهو الانتماءات الحزبية أو الارتباط بسلطات أقوى كرئيس الوزراء، فهذا يجعل من مجلس الاتحاد آلية جديدة لمركزة السلطات بصورة مرعبة في صراع المصالح والمناصب، التي بالتأكيد نحن في غنىً شديد عنها وعن تعظيم هذا الصراع بمغريات فساد سياسي إضافية.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org