مركز حمورابي

قراءة دستورية لسيناريوهات انتخاب رئيس مجلس النواب العراقي

قراءة دستورية لسيناريوهات انتخاب رئيس مجلس النواب العراقي

د. مصدق عادل
كلية القانون - جامعة بغداد

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

26 شباط **2024**

حقوق النشر محفوظةلمركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

لا يجوز نشر أي من هذه الأبحاث و الدراسات و المقالات إلا بموافقة المركز, و يجوز الإقتباس بشرط ذكر المصدر كاملاً , و ليس من الضروري أن تمثل المقالات و الأبحاث و الدراسات و الترجمات المنشورة وجهة نظر المركز , وإنما تمثل وجهة نظر الباحث.

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق قرارها الشهير رقم (9/اتحادية/2023) في 14/11/2023 المتضمن انهاء عضوية رئيس مجلس النواب محمد ريكان الحلبوسي اعتباراً من تاريخ صدور هذا الحكم، ونتيجة لما تقدم فقد ابتدأت مرحلة جديدة من مراحل الصراع السياسي للكتل السياسية بجميع اطيافها لغرض سد شغور المنصب، واختيار بديلاً عن رئيس المجلس المقال.

وبعد هذا القرار من القرارات الكبرى في تاريخ المحكمة الاتحادية العليا، وذلك من خلال استناد المحكمة إلى روح الدستور والتي بينتها في الأسباب والحيثيات الدستورية التي استند اليها القرار، وتجلى ذلك في انهاء عضوية رئيس مجلس النواب في غير الطريق الذي رسمته المادة (52) من الدستور، فضلاً عن استناد المحكمة لمبدأ سمو الدستور واقراره مبدأ سيادة القانون وتطبيقه على جميع الحكام والمحكومين في الوقت نفسه.

وبعد العديد من الجهود السياسية على المستوى الدولي والاقليمي والوطني تم التوصل الى اتفاق سياسي يقضي بضرورة اختيار بديل عن رئيس مجلس النواب المقال بما يراعي التوازنات السياسية.

وتطبيقاً لما تقدم فقد ابتدأ الفصل التشريعي لمجلس النواب في 9 كانون الثاني 2023 وتم الاتفاق بين جميع الكتل النيابية على عقد جلسة انتخاب رئيس مجلس النواب يوم السبت الموافق 13 كانون الثاني 2024.

ومن اجل الوقوف على الاليات الدستورية والقانونية لاختيار رئيس مجلس النواب ومدى تحقيق السيادة الشعبية واستعراض السيناريوهات والمشاهد المستقبلية سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

اولاً: الاليات الدستورية لانتخاب رئيس مجلس النواب في حالة خلو المنصب

بالرجوع الى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد انه عالج مسألة اختيار رئيس جديد لمجلس النواب عند بدء الدورة النيابية، حيث تنص المادة (55) منه (ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً، ثم نائباً اولاً ونائباً ثانياً بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر)

يتضح ان المادة اعلاه ليس بالامكان تطبيقها في حالة خلو منصب رئيس مجلس النواب لاي سبب كان، سواء اكان ذلك لاحد الاسباب المحددة في الدستور او القوانين النافذة أو وفقاً لما انتهى اليه قرار المحكمة الاتحادية العليا بانهاء عضوية رئيس مجلس النواب (محمد الحلبوسي، وذلك لقيامه بتزوير طلب الاستقالة المقدم من ألنائب (ليث الدليمي) وترتيب الاثار القانونية على هذا الطلب دون وجود اي ادلة تثبت صحة تقديم هذا الطلب الاصلي.

وبناء على ما تقدم يمكن القول بوجود حالة فراغ دستوري لمعالجة منصب رئيس مجلس النواب في حالة انهاء عضويته، والذي تجلى ذلك من خلو نص المادة (55) من الدستور من إيراد حكم صريح أو ضمني يعالج هذه المسألة؟

ثانياً: الاليات القانونية لانتخاب رئيس مجلس النواب في حالة خلو المنصب

ازاء خلو الدستور العراقي من نص يعالج انتخاب رئيس مجلس النواب في حالة خلو المنصب فانه يتوجب علينا الرجوع الى النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 حيث تنص المادة (12) منه (ثالثاً: اذا خلا منصب رئيس المجلس او اي من نائبيه لاي سبب كان ينتخب المجلس بالاغلبية المطلقة خلفاً له في اول جلسة يعقدها لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل).

وبهذا يتضح ان الالية المحددة في المادة المذكورة اعلاه هي التي يتوجب تطبيقها بشان اختيار رئيس مجلس النواب الجديد محل رئيس مجلس النواب المُقال بقرار المحكمة الاتحادية العليا.

وعلى الرغم من اشتراط هذه المادة انتخاب رئيس المجلس في اول جلسة يعقدها، غير ان هناك العديد من المشاكل التي واجهت ذلك، اهمها تمتع مجلس النواب بعطلة تشريعية، وهو الامر الذي يثار هل تعد مهمة اختيار رئيس مجلس النواب في حالة خلو المنصب من المتطلبات التأسيسية التي يتوجب معها انعقاد مجلس النواب لغرض القيام بهذه المهمة التأسيسية من عدمه؟

فضلاً عن التساؤل عن طبيعة المدة القانونية المحددة لاختيار رئيس مجلس النواب، فهل تعد مدة أمرة ام تعد من المدد التنظيمية؟

وبناء على ما تقدم فقد أدت هاتين الاشكاليتين الى تاخير جلسة الانتخاب لحين عقد الجلسة الاولى من الفصل التشريعي التي انعقدت في 9 كانون الثاني 2024، والتي تم تاجيلها نتيجة عدم الاتفاق السياسي لمدة (4) ايام، ومن ثم تم عقد الجلسة في 13 كانون الثاني 2024، وبعد العديد من الجلسات التي تم عقدها من مجلس النواب نجد ان مسألة انتخاب رئيس مجلس النواب قد غابت عن جدول اعمال مجلس النواب.

وبهذا يتضح عدم التزام مجلس النواب بانتخاب بديل عن رئيس مجلس النواب المقال في الجلسة الأولى للمجلس كما تشترطه المادة (12/ثالثاً) من النظام الداخلي، وهو الامر الذي لا يمكن معه القول بارتكاب المجلس مخالفة دستورية، وانما لا يعدو الامر عن كونه مخالفة قانونية اجرائية، حيث ان المدد القانونية المحددة في النظام الداخلي لمجلس النواب توصف بانها مدد تنظيمية، ومن ثم فان عدم التزام نائبي رئيس مجلس النواب بعقد الجلسة الاولى وتخصيصها لانتخاب رئيس المجلس لا يمكن تفسيره على انه مخالفة دستورية، كون المدة المذكورة تعد من المدد التنظيمية غير الامرة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان المادة (12/ثالثاً) من النظام الداخلي قد سببت صياغتها التشريعية إشكالية تأخير انتخاب رئيس مجلس النواب، حيث اشترطت هذه المادة في عجزها (وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل) وهو الامر الذي يفهم منه أن اعتناق النظام الداخلي مسألة الربط بين انتخاب رئيس مجلس النواب وبين التوازنات السياسية بين الكتل هو الذي أدى الى التاخير الحاصل في انتخاب رئيس مجلس النواب لغاية يومنا هذا، وعلى الرغم من أن هذا النص يشكل خروجاً على نصوص الدستور وقرار المحكمة الاتحادية العليا 89/اتحادية/2019 الصادر في 15 تشرين الثاني 2019 الذي انهى المحاصصة السياسية والطائفية في توزيع المناصب العليا في الدولة العراقية.

ثالثاً: الحجج التي استندت اليها المحكمة الاتحادية العليا في انهاء عضوية رئيس مجلس النواب

لئن تاملنا قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 9/اتحادية/2023 الصادر في 14/11/2023 نجد انه استند إلى العديد من الحجج والاسانيد الدستورية والفلسفية التي يمكن إجمالها بالاتي:

1- المسؤولية التاريخية لمجلس النواب امام الشعب العراقي، وهو الامر الذي يوجب بناء المؤسسات الدستورية بناء صحيحاً تتمثل فيها مصلحة جميع أبناء الشعب وتتجلى فيها المصلحة العليا للشعب والوطن، وهو ما عبرت عنه المحكمة بالقول(ولا يمكن باي حال من الأحوال اختزال إرادة الشعب المتمثلة بمجلس النواب العراقي بشخصية رئيس البرلمان).

2- الاستناد إلى روح الدستور وفلسفته التي تجلت في المبادئ الأساسية الواردة في الدستور ومنها مبدأ التداول السلمي للسلطة عبر الوسائل الديمقراطية، ومبدأ السيادة الشعبية، وسيادة القانون وغيرها.

3- تكييف الفعل المرتكب من رئيس مجلس النواب بمخالفته لاحكام المواد (5) و(6) و(14) و(17) و(20) و(39) من الدستور، حيث ان فعل رئيس مجلس النواب المقال خالف المبادئ الديمقراطية والدستورية، وشكل انحرافاً كبيراً في العملية الديمقراطية عن مسارها الصحيح.

4- تكييف الفعل المرتكب من رئيس مجلس النواب المتمثل بشطب تاريخ الموافقة الأولى على الاستقالة 7/5/2022 وجعلها 14/1/2023 بانه جريمة تزوير، ولا تنسجم مع متطلبات السلوك الصحيح لاعضاء مجلس النواب، حيث ان هذا التغيير في الحقيقة يمثل تحريفاً فيما ورد في ورقة الاستقالة.

5- الاستناد إلى الصفة التمثيلية للنائب، حيث ان فعل رئيس مجلس النواب يشكل مخالفة صريحة للمادة (49/اولاً) من الدستور التي تجعل النائب ممثلاً لكل الشعب العراقي وليس تحقيق المصالح الشخصية للنائب.

6- تكييف فعل رئيس مجلس النواب (محمد الحلبوسي) بانه انتهاك للدستور، حيث ان ذلك الفعل يشكل استخدام لصلاحيات برلمانية مخالفة للدستور والقانون.

7- استناد المحكمة الاتحادية العليا الى روح الدستور من خلال تحديد الجزاء الواجب فرضه في المادة (50) من الدستور وهو (أداء المهمات والمسؤوليات البرلمانية بأمانة) والذي تمثل في عدم صلاحية النائب في الاستمرار بالعضوية ومما جاء في قرار المحكمة (فان الجزاء الذي يفرض على مخالفة احكام المادة (50) من الدستور هو عدم صلاحية النائب في الاستمرار بالعضوية، لانه اذا كانت مخالفة المادة (50) من الدستور لا ترتب انهاء العضوية إزاء مخالفة القسم بالله سبحانه وتعالى يصبح وجود تلك المادة لغواً في الدستور وهو ما لا يمكن القول به شرعاً ودستورياً).

8- عدم التقيد الحرفي للمحكمة الاتحادية العليا بالإجراءات الشكلية اللازمة للفصل في صحة العضوية وانتهاؤها المحددة في المادة (52) من الدستور، اذ عمدت المحكمة الى فرض الجزاء الدستوري دون المرور بهذه الإجراءات، مما يمكن وصفه بالتحول في احكام القضاء الدستوري العراقي.

رابعاً: سيناريوهات ومشاهد انتخاب رئيس مجلس النواب القادم

في ظل التحديات الدستورية والسياسية الناجم عن عدم تطرق الدستور لمسألة انتخاب رئيس مجلس النواب في حالة خلو المنصب، وإزاء تكريس النظام الداخلي لمجلس النواب التوافق والتوازن السياسي كمعيار حاكم لاختيار رئيس مجلس النواب، صدر القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا رقم 322 في 14/12/2023 الذي أجاز استمرار النائب الأول لرئيس مجلس النواب برئاسة مجلس النواب وعقد جلساته والقيام بمهامه برئاسة احد نائبي الرئيس لحين انتخاب رئيس مجلس النواب.

تجدر الإشارة بهذا الصدد الى انه سبق لمجلس النواب ان فتح باب الترشيح لرئاسة مجلس النواب بتاريخ 13 كانون الثاني 2024 وبعد تنافس اربع مرشحين تم حصر التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات وهما كل من (السيد حازم شعلان الكريم) الذي حصل على (152) صوتاً و النائب (سالم العيساوي) الذي حصل على (92) صوتاً، وعلى الرغم من وصول مرحلة انتخاب رئيس مجلس النواب الى مراحلها النهائية غير ان تقديم الطعن من قبل بعض أعضاء مجلس النواب امام المحكمة الاتحادية العليا ضد السيد (شعلان الكريم) بسبب تمجيده للنظام السابق قد أدى إلى قلب موازين عملية الاختيار، وإزاء ما تقدم فقد اتخذ رئيس مجلس النواب المؤقت والنائب الثاني لرئيس المجلس قراراً بتأجيل عملية اختيار رئيس مجلس النواب لحين حسم قرار المحكمة الاتحادية العليا.

وبناء على ما تقدم فانه يمكن تصور احد السيناريوهات التالية بشان اختيار رئيس مجلس النواب:

1-السيناريو الأول: عدم تمكن مجلس النواب من اختيار رئيس جديد: (استمرار بقاء الوضع على ما هو عليه).

يستند هذا السيناريو إلى العديد من الحجج منها عدم اتفاق المكون السني على ترشيح شخصية سياسية موحدة تحظى برضا جميع نواب المكون أو غالبيتهم، فضلاً عن وجود رغبة من قبل بعض اطراف العملية السياسية في استمرار وديمومة ضعف مجلس النواب من جهة مقابل تعزيز وتعظيم دور مجلس الوزراء ورئيس الحكومة على حساب مجلس النواب من جهة أخرى.

وتكاد تكون فرص استمرار هذا السيناريو ضعيفة التحقق في الواقع العملي، وذلك بسبب استقرار العرف والاتفاق السياسي على تقسيم الرئاسات الثلاثة بين المكونات الثلاثة منذ الدور النيابية الأولى (2006-2010) ولغاية يومنا هذا.

فضلاً عن ذلك فان استمرار هذا السيناريو المتضمن عدم انتخاب الرئيس معناه اجبار نواب المكون السني من تحالف تقدم على المقاطعة السياسية، وما يترتب على ذلك من تقويض شرعية الحكومة وإيقاف جهودها في تقديم الخدمات، وما يمكن ان يؤدي ذلك الى نتائج عكسية أهمها اجراء الانتخابات النيابية المبكرة.

فضلاً عن ذلك فان عدم انتخاب الرئيس من بين حزب تقدم قد يؤدي الى عودة التلويح بإقليم الانبار مجدداً من قبل رئيس مجلس النواب (محمد الحلبوسي) وبالأخص بعد حصوله على جميع المناصب العليا في محافظة الانبار(المحافظ ونائبيه ورئيس المجلس ونائبه)؟

1-السيناريو الثاني: تمكن مجلس النواب من اختيار رئيس جديد في مدة لا تتجاوز شهرين:

يستند هذا السيناريو على العديد من الحجج أولها قيام المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرارها بعدم دستورية ترشيح السيد شعلان الكريم، وسيترتب على هذا السيناريو تعميق الانقسام السياسي بين أبناء المكون السني وبالتحديد بين حزب التقدم وحزب السيادة، غير انه يمكن في هذه الحالة ظهور العديد من المشاهد الاتية:

أ-المشهد الأول:

عرض الترشيح المنفرد للسيد (سالم العيساوي) لمنصب رئيس مجلس النواب على انظار أعضاء المجلس، ففي هذه الحالة يتوجب حصوله على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

وعلى الرغم من تزايد تأييد غالبية أعضاء مجلس النواب ودعمهم لهذا الترشيح، غير ان ذلك يواجه العديد من المشاكل لعل من أهمها: ان المضي باختيار (سالم العيساوي) لرئاسة مجلس النواب يستلزم الاقصاء السياسي لحزب تقدم من المشهد السياسي، وهو ما يؤدي بالنتيجة الى انفراد حزب السيادة باستحقاق المكون السني على حساب حزب تقدم رغم كونه الحائز على الأغلبية المطلقة من مقاعد المكون السني، وما قد يؤدي ذلك الى نتائج خطيرة قد تصل الى حد تلويح حزب تقدم بالمقاطعة السياسية، وما يترتب على ذلك من تقويض الشرعية الشعبية لممارسة السلطة مهامها، والتلويح بإنشاء إقليم الانبار مجدداً.

ب-المشهد الثاني:

اقتصار الترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب على المرشحين الثلاثة الذين سبق وان صوت عليهم مجلس النواب بعد استبعاد المرشح (شعلان الكريم): حيث يتوجب على مجلس النواب إعادة الاقتراع والتصويت لاختيار أي من المرشحين الثلاثة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب البالغ (165) نائباً.

وبناء على ما تقدم فلا يجوز لمجلس النواب استئناف التصويت مجدداً من النقطة السابقة التي وقف عندها المجلس والتي تمثلت بحصول السيد شعلان الكريم على (152) صوتاً مقابل (92) صوتاً للنائب (سالم العيساوي)، وحصر الترشيح بينهما في الجولة الثانية.

ويكمن سبب ذلك في ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد اشترط حصول المرشح لمنصب رئيس مجلس النواب على الأغلبية المطلقة وفي جولة واحدة، فلم يشر النظام الداخلي من قريب او بعيد الى إمكانية اجراء جولة ثانية بين المرشحين اللذين حصلا على أكثرية الأصوات في الاقتراع الأول.

وبهذا يمكن القول ان المرشح لرئاسة مجلس النواب يشترط فيه حصوله على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب في جلسة الانتخابات، وبخلافه فانه يصار الى إعادة الانتخابات بين جميع المرشحين لغاية نجاح المجلس في هذه المهمة وفي جولة واحدة فقط.

بعبارة أخرى فان انتخاب رئيس المجلس يكون بجولة واحدة كأصل عام، ومن ثم فلا يجوز إعادة الانتخابات لجولة ثانية بين اعلى المرشحين لعدة أسباب أهمها انه لا يمكن القياس على حالة انتخاب رئيس الجمهورية على جولتين لغاية حصوله على اغلبية الثلثين وفق المادة (70) من الدستور.

ج- مشهد انهاء الترشيحات السابقة وفتح باب الترشيح مجدداً وذلك باختيار مرشحين جدد من غير الذين تم ترشيحهم مسبقاً في جلسة انتخاب رئيس مجلس النواب السابقة:

حيث سيصار في هذا المشهد الى تقديم مرشح موحد يمثل جميع نواب المكون السني، ومن ثم فلن يجد نواب الاطار التنسيقي خياراً سوى التصويت على هذا المرشح المتفق عليه، حفاظاً على العرف السياسي الذي جرى بموجبه اختيار رئيس مجلس النواب، وذلك رغبة منهم في استمرار ائتلاف إدارة الدولة وحمايته من التصدع من جهة، ورغبة في عدم التاثير على الجو العام لسير عمل الحكومة وبالأخص في ظل استمرار الرضى الشعبي عنها.

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

أسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية في،18-11-2006 بمدينة بابل(الحلة)، كمركز علمي بحثي يمتد الى دراسة الموضوعات السياسية و المجتمعية بصورة علمية و استراتيجية، فضلاً عن التركيز على القضايا والظواهر الحادثة والمحتملة قي الشأن المحلي والأقليمي والدولي ، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

www.hcrsiraq.net

07810234002

hcrsiraq@yahoo.com

t.me/hammurabicrss

hcrsiraq

hcrsiraq

العراق - بغداد- الكرادة - العرصات الهندية-قربالسفارةالصينية