

# أثر الصياغة التشريعية في تحقيق العدالة الانتخابية (دراسة تحليلية مقارنة في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2019)

أ.م.د. مصدق عادل طالب\*  
باحث من العراق

\* كلية القانون - جامعة بغداد  
Musadaq111@yahoo.com

## الملخص :

يعالج هذا البحث أثر الصياغة التشريعية في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2019 ومقارنته مع قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المُلغى). وبيان دور الصياغة في تحقيق العدالة الانتخابية. كما يهدف في الوقت ذاته إلى استعراض مدى تكامل صياغة قانون انتخابات مجلس النواب النافذ مع الأنظمة والتعليمات الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، فضلاً عن تحديد ملامح ومعايير ومقومات العدالة الانتخابية المنشود تحقيقها في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وبالاستناد إلى تحليل معايير الصياغة التشريعية التي اعتنقها المشرع العراقي ومدى انسجامها مع المعايير الدولية في آن واحد.

كلمات مفتاحية: انتخاب، تشريع، عدالة، صياغة، مجلس نواب

(The impact of legislative drafting on the achievement of electoral justice)

(Analytical study in the law of the elections of the Iraqi Council of Representatives for the year 2019)

Ass.Prof.Dr. Musadaq Adel Talib

Ass.Prof of constitutional law and Judicial constitution

University of Baghdad/ College of law

## Abstract

This Research Deals with The Impact of legislative Drafting in the Iraqi Elections Law for the year 2019 and compare it with the Iraqi

election law No. (45) For the year 2013, and it's Role in Achieving Electoral Justice. It Aims to Review the Integration of The Drafting of The elections law with the Regulations and Instructions Issued by the Independent Electoral Commission, The Research also Seek at the same time To Constitute the Criteria And Elements of Electoral Justice Sought in Iraq In the light of legislative Drafting Standards And the light of International Standards.

KEY WORDS: Election, Legislation, Justice - Drafting, House of Representatives

### المقدمة

تكاد تجمع تشريعات الدول المقارنة على تدوين وصياغة الأحكام القانونية المنظمة للانتخابات النيابية أو التشريعية في بودقة تشريع واحد ينظم أحكام الانتخابات كافة ويلم شتاتها، تسهيلاً للإدارة الانتخابية في تحقيق الشفافية والنزاهة والعدالة الانتخابية المنشودة، فضلاً عن تسهيل مهمة اطلاع الناخب والمرشح على الاحكام المتعلقة بممارسة حقوقهم.

وعلى الرغم من اتفاق غالبية التشريعات على ضرورة تدوين هذه الأحكام، غير أنها اختلفت فيما بينها بشأن الآلية أو الكيفية التي يُصار بموجبها إلى تحقيق العدالة الانتخابية المنشودة، وذلك باختلاف الفكرة القانونية السائدة، وتبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في كل دولة على حدة.

ويعد العراق من أهم الدول التي تنبعت لهذه المشكلة، إذ حاولت السلطة المختصة بالتشريع الانتخابي - الأصلي أو الفرعي - الوصول إلى تحقيق العدالة الانتخابية، يستوي في ذلك أن تكون هذه السلطة ممثلة بمجلس النواب فيما يتعلق بقانون انتخابات مجلس النواب، أو المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فيما يتعلق بإصدار الأنظمة والتعليمات الانتخابية المنظمة للعملية الانتخابية بمراحلها المتعددة، غير أن الواقع العملي قد اظهر لنا نجاح هذه الجهود التشريعية في الوصول إلى الغاية المنشودة تارة، فيما نجدها تارة أخرى قد أخفقت في تحقيق العدالة الانتخابية.

### أولاً: أهمية البحث:

تنبع أهمية دراسة موضوع (أثر الصياغة التشريعية في تحقيق العدالة الانتخابية) في العديد من النواحي النظرية والعملية، إذ تتمثل النواحي النظرية في الوقوف على معايير الصياغة التشريعية السليمة التي اتبعها المشرع العراقي في قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 ومقارنته مع قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45)

لسنة 2013 (المُلغى)، فعلى الرغم من إصدار قانون جديد وموحد ينظم كل مراحل العملية الانتخابية وأحكامها على مستوى الانتخابات النيابية في العراق غير أنه مما يُلاحظ بهذا الصدد عدم وجود دراسات أو بحوث فقهية متخصصة ومعقدة في بيان وتحليل مدى نجاعة الصياغة التشريعية في تحقيق العدالة الانتخابية في ظل القانونين المذكورين أعلاه، فيما تتمثل ثاني صور الأهمية في ضرورة استعراض الأسباب والعيوب التشريعية التي أحاطت بالصياغة التشريعية لنصوص قانون الانتخابات النيابية والتي حالت دون الوصول بالنظام الانتخابي إلى تحقيق العدالة الانتخابية المنشودة.

أما من الناحية العملية فتكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في قيام المشرع العراقي بإصدار قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 دون أن يحقق العدالة الانتخابية، لأسباب عديدة ومتنوعة سنتناولها بالتحليل والتأصيل في هذه الدراسة، فضلاً عن ضرورة التعريف بمواطن الضعف والقوة التي احاطت بصياغة القانون المنظم للعملية الانتخابية والنظام الانتخابي في إطار تحقيق العدالة الانتخابية المنشودة، مع بيان أثر ذلك على استقرار الأوضاع القانونية، وانسجامها مع الواقع العملي لممارسة الانتخابات النيابية في العراق في ظل التطبيقات القضائية المتعددة التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا بشأن نصوص قانون الانتخابات.

#### ثانياً: إشكالية البحث:

تتجسد إشكالية البحث في الإجابة على تساؤل مهم هو مدى نجاعة الصياغة التشريعية لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2019؟ وهل حقق المشرع في هذا القانون الهدف الذي يصبو إليه وهو تحقيق العدالة الانتخابية في العراق؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات أو فرضيات يمكن إجمالها بالآتي:  
هل اعتنق المشرع معايير الصياغة التشريعية السليمة في صياغة القانون الانتخابي العادل في العراق؟

وهل يوجد معيار موحد لتحقيق العدالة الانتخابية في التشريعات الانتخابية في العراق أو الدول الأخرى؟

وهل يُعدّ قانون انتخابات مجلس النواب الحالي أفضل من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المُلغى)؟

وهل ساهم القضاء العراقي ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا في إرساء مفهوم محدد وواضح للعدالة الانتخابية في ضوء الفكرة القانونية السائدة في دستور جمهورية العراق لعام 2005؟

**ثالثاً: أهداف البحث:**

توجد العديد من الأهداف التي يرمي اليها البحث إلى تحقيقها، ويمكن إجمالها بالآتي:

مدى تكامل التشريع الأصلي الصادر من مجلس النواب (قانون انتخابات مجلس النواب) مع التشريعات الفرعية (الأنظمة والتعليمات) الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

ايراد تعريف محدد للعدالة الانتخابية، كونها من المعايير العامة التي تستعصي على التحديد.

تحديد مقومات العدالة الانتخابية، ومدى اعتناقها من قبل المشرع العراقي في ضوء المعايير الدولية.

**رابعاً: منهجية الدراسة:**

من أجل الوصول بالدراسة إلى تحقيق غاياتها العلمية المتجسدة في تقويم الصياغة التشريعية ومدى تحقيقها للعدالة الانتخابية فقد استعان الباحث بالمنهج الوصفي التحليلي بصورة أساسية، مع الاستعانة بالمنهج المقارن تارة والمنهج التاريخي تارة أخرى.

**خامساً: خطة الدراسة:**

لغرض الوقوف على الأحكام المذكورة أعلاه فقد آثرنا تقسيم البحث وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول: مفهوم العدالة الانتخابية وتأصيلها ومقوماتها.

المطلب الأول: تعريف العدالة الانتخابية ومقوماتها.

الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للعدالة الانتخابية.

الفرع الثاني: عناصر ومقومات العدالة الانتخابية.

المطلب الثاني: التأصيل الدستوري للعدالة الانتخابية في دستور جمهورية العراق لعام 2005.

المبحث الثاني: مدى نجاعة قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 في تحقيق العدالة الانتخابية.

المطلب الأول: مدى نجاعة الصياغة التشريعية في قانون انتخابات مجلس النواب.

المطلب الثاني: دور الصياغة التشريعية في تحقيق العدالة الانتخابية.

ثم أنهينا بحثنا بخاتمة وتوصيات تمثل مسك الختام لما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات نرى أنها جديرة بالوصول بالنظام الانتخابي العراقي إلى غايته المنشودة

في التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقيق العدالة الانتخابية المنشودة في العراق.

### المبحث الأول: مفهوم العدالة الانتخابية وتأصيلها ومقوماتها

تتنوع مفاهيم العدالة الانتخابية من تشريع دولة إلى تشريع دولة أخرى، كما يتنوع هذا المفهوم داخل نطاق الدولة الواحدة باختلاف مراحل التطور التشريعي للنصوص الدستورية والقانونية المنظمة للانتخابات، والسبب في ذلك يمكن في أنَّ العدالة الانتخابية تتصف بالعديد من الخصائص والمقومات، ولعل من أهمها الصفة النسبية، وارتباطها بالنظام الانتخابي المطبق في الدولة، الذي يلقي بظلاله على معالم العدالة الانتخابية المنشودة، فضلاً عن مدى جودة الصياغة التشريعية المتبعة في صياغة قانون الانتخابات.

ولغرض الإحاطة بمفهوم العدالة الانتخابية ومقوماتها واستعراض التأصيل الدستوري لها لذا سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

#### المطلب الأول: تعريف العدالة الانتخابية ومقوماتها.

المطلب الثاني: التأصيل الدستوري للعدالة الانتخابية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005.

#### المطلب الأول: تعريف العدالة الانتخابية ومقوماتها

من أجل الإحاطة بتعريف العدالة الانتخابية وخصائصها ومقوماتها لذا سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

#### الفرع الأول

#### التعريف اللغوي والاصطلاحي

العدالة الانتخابية مصطلح مشتق من كلمتين منفصلتين (العدالة) و(انتخابية)، إذ إنَّ العَدَالَةَ: مصدر الفعل (عَدَلَ)<sup>(1)</sup>، ولها استعمالات متعددة فيقال طَرِيدُ العَدَالَةِ: أي الخارج على القانون، كما تأتي العدالة باستخدامات متعددة، إذ يقال في القانون (محكمة العدالة المطلقة) التي ينصرف مفهومها إلى تلك المحكمة التي لا تتقيد بحرفية نصوص القانون العام، بل تُبنى أحكامها على مبادئ الإنصاف وقواعد العدالة الطليقة من القيود.

وفضلاً عن ذلك تأتي العدالة مصدر (عَدَلَ) من الفعل عَدَلَ يَعْدُلُ، عدالةً وعدولةً، فهو عَدْلٌ وعادل، فيقال عدْلُ القاضي كان مُنصفاً، مُتَجَنِّباً لِلظُّلْمِ والجور، مرضيَّ الحُكْمِ، عكسه ظَلَمَ: عدْلُ الأبِّ بين أبنائه، إمام عادلٌ، العدالة الإلهية<sup>(2)</sup>.

أما من الناحية الفلسفية فإنَّ مفهوم العدالة يختلف وفق رؤية أنصار مدرسة القانون الطبيعي عن غيرهم<sup>(3)</sup>، إذ إنهم ينطلقون من مفهوم طبيعة الانسان ومحاولة استنتاج

(1) فيما ينصرف المعنى اللغوي للعدل بأنه لغة الانصاف التي تتحقق بإعطاء كل شخص حقه وأخذ ما عليه، كما يعرف بأنه الاعتدال والاستقامة والميل إلى الحق. د. مراد وهبة، المعجم الفلسفي، دار قباء، القاهرة، 1998، ص 113. مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، تصدر دكتور إبراهيم مدكور، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1994، ص 409.

(2) معجم اللغة العربية المعاصر منشور على الموقع الإلكتروني www.almaany.com

(3) للمزيد من التفصيلات حول تعريف العدالة لدى السفسطائيين وسقراط وأفلاطون ينظر د. محمد ممدوح علي، العدالة من المفهوم إلى الاجراء (دراسة في النجز الفلسفي من السفسطائيين حتى شيشرون، المكتبة العصرية، مصر، 2015، ص 33 وما بعدها.

قواعد صحيحة وعادلة منها، فيما يبحث فلاسفة القانون (الفقهاء) عن مفهوم العدالة من خلال القيم التي يحميها القانون فعلياً في مختلف الأنظمة القانونية<sup>(4)</sup>.

وبناءً على ما تقدم نجد أنه في الوقت الذي ينصرف فيه مفهوم العدل إلى المساواة المجردة، أي مجرد تطبيق النص القانوني على الواقعة المعروضة، نجد بالمقابل أنَّ مصطلح العدالة ينطوي على معنى الانصاف، بمعنى مراعاة الظروف التي رافقت تطبيق النص، ومن ثم فإنَّ العدالة (تعني الشعور بالإنصاف، الذي يعد شعوراً كامناً في النفس يمليه الضمير النقي والعقل السليم ويوحي بحلول تسري على الأشخاص والحالات مراعية دقائق الظروف والجزئيات هادفة إلى إيفاء كل ذي حق حقه، وهذا الشعور يتأثر بمجموعة قواعد تُعرف باسم (قواعد العدالة) تصدر عن مثل أعلى يهدف إلى خير الإنسانية وحسن التنظيم الاجتماعي وعليه فإنَّ العدالة تعني الشعور بالإنصاف شعوراً تمليه قواعد العدالة)<sup>(5)</sup>.

### عُرِفَت العدالة بأنها التعبير عن الشعور بالمساواة الواقعية

كما عُرِفَت العدالة بأنها التعبير عن الشعور بالمساواة الواقعية، وليست المساواة المجردة، وهي بهذا المعنى ينصرف مفهومها إلى المساواة القائمة على مراعاة الظروف والجزئيات في كل حالة وبالنسبة لكل شخص على حدة،<sup>(6)</sup> وهو ما يُفهم منه وضع الحلول لسريانها على الأشخاص ولتطبيقها على الحالات، مع الأخذ بنظر الاعتبار البواعث الخاصة والاهتمام بدقائق الظروف وجزئيات المسائل<sup>(7)</sup>.

وبالمقابل تتنوع تعريفات الانتخاب، إذ يعرفه البعض بأنه (اختيار الشعب للأفراد الذين يباشرون السلطة باسمه ونياية عنه)<sup>(8)</sup>، فيما يعرفه آخرون بأنه (الإجراء الذي بمقتضاه يقوم افراد الشعب الذين تتوافر لديهم الشروط القانونية التي حددها الدستور والقانون في كل دولة تبعاً لظروفها الخاصة والاتجاهات الدستورية والسياسية السائدة فيها باختيار ممثلين عنهم، ممن تكون أعمالهم وأهدافهم متوافقة مع رغبات الشعب، حيث يباشر هؤلاء النواب السلطة العامة نيابة عنهم)<sup>(9)</sup>، كما عُرِفَ بأنه (الوسيلة الأساسية لإسناد وتداول السلطة في الديمقراطية النيابية بقيام الناخبين بممارسة حقهم في اختيار من يمثلهم في المؤسسات الحاكمة للدولة)<sup>(10)</sup>، فيما اكتفى آخرون بتوصيف الانتخاب دون تعريفه بأنه (وسيلة الديمقراطية النيابية فعن طريقه يختار الشعب نوابه الذين يمثلونه ويعبرون عن إرادته)<sup>(11)</sup>.

ونعرف الانتخاب من جانبنا بأنه ذلك الحق المكفول دستورياً وقانونياً، والذي يتولى بموجبه الشعب السياسي (الناخب) اختيار من ينوب عنه في ممارسة السلطة والسيادة.

وبجمع المصطلحين المذكورين أعلاه نستطيع تعريف العدالة الانتخابية من جانبنا بأنها (جميع الآليات والإجراءات والنظم التي تهدف إلى تحقيق المساواة الواقعية بين المواطنين في تطبيق القانون الانتخابي عليهم، وذلك بانصراف إرادة

(4) ميشيل تروبير، فلسفة القانون، ترجمة جورج سعد، دار الانوار، بيروت، 2004، ص 16.

(5) د. عبد الباقي البكري، المدرس زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بغداد، دون سنة النشر، ص 68.

(6) د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، مطبعة الآداب، بغداد، 1972، ص 184.

(7) د. عبد الباقي البكري، المدرس زهير البشير، مصدر سابق، ص 41.

(8) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، 2012، ص 58، وقريب من هذا د. السيد خليل هكيل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، مصر، بلا تاريخ، ص 154.

(9) د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية (دراسة مقارنة)، دار الجامعيين، مصر، 2002، ص 448.

(10) سعد مظلوم العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص 23.

(11) د. جورج شفيقي ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 7.

المشروع إلى تجسيد السيادة الشعبية للمواطن أو الشعب - بمفهومه السياسي - عند صياغة قانون الانتخابات وتطبيقاته المتنوعة كالنظام الانتخابي وتقسيم الدوائر الانتخابية في ضوء الفكرة القانونية السائدة في الدستور).

## الفرع الثاني

### عناصر ومقومات العدالة الانتخابية

يقصد بعناصر ومقومات العدالة الانتخابية بأنها المعيار التي يتوجب توافرها للقول بتحقيق القانون الانتخابي لغايته المنشودة، والتي تتحقق من خلال قياس المقومات الواجب توافرها في الانتخابات النزيهة مع النصوص الواردة في قانون الانتخابات والتشريعات الفرعية الأخرى.

وتتمثل مقومات العدالة الانتخابية في توافر المعايير الدولية الكفيلة بتحقيق الانتخابات النزيهة، والتي تتجسد بالآتي:

ضرورة أن تكون الانتخابات مرآة حقيقية لإرادة الشعب.

اعتناق الاقتراع العام، والتصويت السري والمباشر<sup>(12)</sup>.

المساواة بين الرجل والمرأة في الانتخابات والترشيح على حد سواء.

دورية الانتخاب وتأقيت مدة الدورة الانتخابية.

نزاهة الانتخاب، والتي تتحقق بوسائل عديدة لعل من أهمها حيادية الإدارة الانتخابية واستقلالها.

رقابة القضاء على الانتخابات<sup>(13)</sup>.

وعلى الرغم مما يترأى لنا لأول وهلة أن النظام الانتخابي والعدالة الانتخابية وجهان لعملة واحدة، إلا أن هذا القول غير صحيح على إطلاقه، وذلك لأن النظام الانتخابي لا يعدو عن كونه أداة من أدوات تحقيق العدالة الانتخابية، فضلاً عن اعتبار أهم الخيارات السياسية التي يتوجب تمكين المواطن من خلاله في التعبير عن رأيه، والمدخل الحقيقي لقيام نظام نيابي تمثيلي من خلال ممثلين يختارهم الشعب لممارسة السلطة بالنيابة عنه<sup>(14)</sup>.

وبالنظر لوجود العديد من أوجه الاختلاف فيما بينهما لذا سنجملها بالآتي:

### أولاً: أوجه التشابه:

يمكن إجمال أوجه التشابه بين العدالة الانتخابية والنظام الانتخابي بالعديد من الصور الآتية:

من حيث الهدف: نجد أن كلا من العدالة الانتخابية والنظام الانتخابي يصبان في اتجاه تحقيق هدف واحد، ألا وهو تمكين المواطن من اختيار من يراه مناسباً بطريقة حرة ومختارة، وبالشكل الذي يُعبر عن سيادته في تولي السلطة نيابة عنه.

(12) تنص المادة (4) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية).

(13) للمزيد من التفاصيل يُنظر: د. مصدق عادل طالب، شرح قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2018، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص 80 وما بعدها.

(14) د. عبد العزيز عليوي العيسوي، نظم انتخابات مجلس النواب العراقي بعد عام 2003، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2013، ص 10.

من حيث الأساس القانوني: إنَّ العدالة الانتخابية والنظام الانتخابي يعدان تعبيراً عن حق المشاركة السياسية المنصوص عليه في المادة (20) من دستور العراق لسنة 2005، كما أنهما يتماثلان في الأساس القانوني المتجسد في نصوص قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019.

### ثانياً: أوجه الاختلاف:

يمكن إجمال أوجه الاختلاف بين الانتخاب والنظام الانتخابي بالآتي:

من حيث التعريف: في الوقت الذي انتهينا فيه إلى تعريف العدالة الانتخابية بأنها تلك العدالة التي تهدف إلى تحقيق المساواة الواقعية بين المواطنين في تطبيق القانون الانتخابي عليهم، وذلك بانصراف إرادة المشرع إلى تجسيد السيادة الشعبية للمواطن عند صياغة قانون الانتخابات في ضوء الفكرة القانونية السائدة في الدستور. نجد بالمقابل تنوع التعريفات التي أطلقت على النظام الانتخابية، إذ يعرفها البعض بأنها (الآليات المتبعة لتحويل أصوات الناخبين إلى ما يقابلها من المقاعد في الهيئات المنتخبة عبر اتباع طرق حسابية معينة، متأثرة في ذلك بالواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للبلد)<sup>(15)</sup>.

من حيث الأنواع: لا توجد أنواع محددة للعدالة الانتخابية، كونها تجسد السلوك أو الممارسة العملية لنصوص قانون الانتخابات في دولة معينة، ومن ثم تختلف مفاهيمها باختلاف المذهب الفلسفي أو الفكري الذي ينتهل منه المشرع منابعه، إذ نجد أنَّ هناك العدالة الانتخابية المطلقة، والعدالة الانتخابية النسبية، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى النظم الانتخابية التي تكون متنوعة هي الأخرى، إذ تشير الاحصائيات إلى وجود (211) نظاماً انتخابياً مطبقاً في دول العالم وموزعة على ثلاثة أنظمة رئيسية هي نظام الأغلبية والنظام النسبي والنظام المختلط<sup>(16)</sup>.

من حيث الطبيعة القانونية: نجد أنَّ طبيعة العدالة النسبية تختلف من دولة إلى أخرى، فلا تتسم بالثبات، بل تتصف بالصفة المتغيرة، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى النظم الانتخابية، التي تتسم بوجود ملامح عامة تشكل قواسم مشتركة في الدول التي تعتنق النظام الانتخابي ذاته، مع الإقرار بوجود بعض الاختلافات من وقت إلى وقت آخر داخل نطاق الدولة الواحدة.

**لا توجد أنواع محددة للعدالة الانتخابية، كونها تجسد السلوك أو الممارسة العملية لنصوص قانون الانتخابات في دولة معينة**

من حيث الأثر القانوني: في الوقت الذي يمكن تكييف الأثر المترتب على مخالفة النظام الانتخابي بأنه انتهاك دستوري وقانوني في حالة مساس ذلك بحق الانتخاب، ومن ثم تنوع الجزاءات المفروضة، والتي قد تصل إلى الحكم بعدم دستورية بعض النصوص المتعلقة بالنظم الانتخابية في حالة مصادرة حق الناخب مثلاً أو تحويل إرادته إلى غير الوجهة التي قصدها كما في نظام الصوت الواحد

(15) حيدر فاضل فيصل، النظم الانتخابية وانتخابات مجالس المحافظات في العراق عام 2005-2009، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، 2017- ص 45. سعد مظلوم العبدلي، مصدر سابق، ص 61.

(16) كما تجدر الإشارة إلى تنوع الأنظمة الانتخابية المطبقة في العراق بعد عام 2003، إذ تمثل النظام الانتخابي في انتخابات الجمعية الوطنية بتاريخ 2005/1/30 وفقاً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (96) لسنة 2004 باعتناق نظام التمثيل النسبي ذي الدوائر المغلقة واعتبار العراق دائرة انتخابية واحدة، أما في انتخابات مجلس النواب بتاريخ 2005/12/15 فلقد تم اعتناق نظام التمثيل النسبي ذي الدوائر المتعددة وفقاً لقانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005، فيما اعتنق المشرع العراقي في انتخابات مجلس النواب بتاريخ 2010/3/7 نظام التمثيل النسبي ذي القائمة المفتوحة (المقيدة) وفقاً للقانون رقم (26) لسنة 2009، واستمر

المشرع العراقي باعتناق نظام التمثيل النسبي ذي القائمة المفتوحة والدوائر المتعددة في انتخابات مجلس النواب بتاريخ 2014/4/30 و2018/5/12 وفقاً لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013. للمزيد ينظر: د. عبد العزيز عليوي العيسوي، مصدر سابق، ص 89 وما بعدها.

المتحول، بالمقابل نجد أنَّ مخالفة العدالة الانتخابي لا تصنف على أنها مخالفة دستورية، وإنما تشكل مخالفة أدبية قد تتخذ شكل الاستهجان في بعض الأحيان، كما في حالة اعتناق قانون انتخابي معين نظام التمثيل النسبي دون اعتناقه نظام الأغلبية، إذ قد يتمثل الجزء في المقاطعة الانتخابية<sup>(17)</sup>.

5- من حيث الأهمية: على الرغم من أهمية العدالة الانتخابية، إلا أننا نرى أنَّ أهمية تحديد النظام الانتخابي تفوق أهمية العدالة، إذ يعد النظام الانتخابي ضرورة ماسة لفرز وتحديد النواب المنتخبين، ومن ثم فإنَّ النص على النظام الانتخابي يستلزم النص على آليات توزيع المقاعد النيابية بعد تحديد الفائز<sup>(18)</sup>، ولعلنا لا نغالي في القول إذا ما وصفنا النظام الانتخابي بأنه جوهر العدالة الانتخابية، ويجسد التطبيق العملي له، مع التأكيد على أنَّ النظام الانتخابي يعد جزءاً من العدالة الانتخابية ولا يستغرقها.

6- من حيث العناصر المكونة: تتكون العدالة الانتخابية من العديد من المقومات التي نجدها تارة تتعلق بحق الترشيح وحق الانتخاب، ومن ثم يتوجب توافر (ثلاثة) عناصر في العدالة الانتخابية وهي المرشح والنائب والأدوات الانتخابية بضمنها النظام الانتخابي، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى النظام الانتخابي الذي يتكون من عدة عناصر هي الصيغة الانتخابية وبنية ورقة الاقتراع وحجم الدائرة الانتخابية<sup>(19)</sup>.

7- من حيث العلاقة بالعملية بالانتخابية: في الوقت الذي نجد فيه أنَّ العدالة الانتخابية تعد سابقة في التنظيم على إجراء العملية الانتخابية بصورة عامة ونظم الانتخاب بصورة خاصة، نجد بالمقابل أنَّ النظام الانتخابي يُعد معاصراً للعملية الانتخابية وحق التصويت، على أساس أنَّ العدالة الانتخابية تشكل المبادئ الأساسية المستقرة في الضمير الإنساني بشأن التعبير عن السيادة الشعبية والتداول السلمي للسلطة.

**المطلب الثاني: التأصيل الدستوري للعدالة الانتخابية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005**

ستتناول بيان الأساس الدستوري والقانوني للعدالة الانتخابية وذلك بتقسيم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

**الفرع الأول: الأساس الدستوري للعدالة الانتخابية في دستور 2005.**

**الفرع الثاني: الأساس القانوني للعدالة الانتخابية في قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019.**

**الفرع الأول: الأساس الدستوري للعدالة الانتخابية في دستور 2005**

بالرجوع إلى الدستور العراقي لسنة 2005 نجد تنوع الأسس الدستورية المتعلقة

(17) ومثال ذلك ما حصل في انتخابات مجلس النواب العراقي التي أجريت بتاريخ 12 أيار 2018، إذ كشفت النتائج النهائية للانتخابات النيابية عن وصول نسبة المشاركة الشعبية (44.52%)، وتعد أدنى نسبة مشاركة انتخابية يسجلها العراق بعد عام 2003.

(18) يُطلق على آليات توزيع المقاعد النيابية مصطلح (نظام توزيع المقاعد النيابية)، وبالرجوع إلى قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 نجد أنَّه تم اعتماد توزيع المقاعد التعويضية الوطنية المتبقية بعد استخراج القاسم الانتخابي باعتماد طريقة الباقي من خلال قسمة مجموع الأصوات الحاصل عليها الكيان على مستوى العراق على المعدل الوطني وطبقت في انتخابات مجلس النواب بتاريخ 2005/12/15، أما في انتخابات مجلس النواب 2010/3/7 فلقد تم توزيع المقاعد الشاغرة من خلال ضرب مجموع أصوات الكيان في عدد المقاعد الشاغرة مقسوماً على مجموع أصوات الكيان غير المستنفذة في الدائرة، فيما تم توزيع المقاعد الوطنية من خلال قسمة عدد المقاعد للكيان على المستوى الوطني على عدد المقاعد البالغة (310) مضروباً في (7)، وتخصص لأكثر كسر عشري، فيما تم اعتماد طريقة سانت ليجو العراقية المعدلة في الانتخابات النيابية اللاحقة بنسبة (1.6). د.عبد العزيز عليوي، النظام الانتخابي الأنسب لعراق ديمقراطي، الطبعة الثانية، مطبعة أوفيس الكتاب، بغداد، 2017، ص 120 و170 و181.

(19) د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص 34.

بحق الانتخاب بصورة عامة، والعدالة الانتخابية بصورة خاصة، إذ يتجسد أولها في مبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة (20) من الدستور بأنَّ (للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح).

كما يتمثل الأساس الدستوري الثاني للعدالة الانتخابية في المادة (49) من الدستور التي توجب في انتخاب أعضاء مجلس النواب تمثيل الشعب العراقي بأكمله بصورة عامة ومراعاة تمثيل سائر مكونات الشعب فيه بصورة خاصة، كما أوجبت في الوقت ذاته في قانون الانتخابات وجوب تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (25%) من عدد أعضاء مجلس النواب الكلي البالغ (329) نائباً.

وبهذا يتضح أنَّ المشرع الدستوري العراقي حاول إرساء عدالة انتخابية توافقية، تقوم على أساس مراعاة كل مكونات وإطراف الشعب العراقي، وبضمنها التمثيل العادل للنساء من خلال اعتناق الكوتا المحددة.

ونرى من جانبنا أنَّ العدالة الانتخابية لم تتحقق من خلال الكوتا النسائية، كون المشرع الدستوري في الوقت الذي كفل فيه حقوق النساء بضمن حد التمثيل الأدنى بأنَّ لا تتجاوز (25%) من عدد أعضاء مجلس النواب الكلي، إلا أنه وقع في شبهة انتهاك مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (14) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بعدم اجادة المشرع الدستوري في تحقيق العدالة الانتخابية المتعلقة بتمثيل النساء، كونها لم تنسجم إلى تحقيق المساواة الواقعية القائمة على أساس النسبة الحقيقية للنساء في المجتمع.

**يتضح أنَّ المشرع الدستوري  
العراقي حاول إرساء عدالة  
انتخابية توافقية**

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه عند إجراء موائمة بين النص الدستوري الذي كفل حق الترشيح ونص المادة (16) من قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 نجد أنه تجسدت مواطن الخلل الانتخابي في العديد من المظاهر لعل من أهمها: وجوب أن يكون الاسم الرابع في القائمة الانتخابية يعود لامرأة تطبيقاً للكوتا النسائية، والزام مجلس المفوضين بإصدار نظام يحقق النسبة أعلاه<sup>(20)</sup>.

وهو الأمر الذي يظهر لنا وجود موائمة بين النص الدستوري والعديد من النصوص الواردة في قانون انتخابات مجلس النواب فيما يتعلق بالكوتا النسائية التي تخل بمبدأ المساواة بين الناخبين على أساس الجنس.

### الفرع الثاني

**الأساس القانوني للعدالة الانتخابية في قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019**  
على الرغم من عدم تطرق غالبية القوانين الانتخابية المقارنة إلى مصطلح العدالة الانتخابية بصورة صريحة، غير أننا نجد بالمقابل إجماع القوانين الانتخابية العراقية

(20) اقتبس المشرع العراقي الحكم المذكور أعلاه من المادة (13) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (الملغى) التي نصت على انه (أولاً: يجب أن لا يقل عدد النساء المرشحات عن (25%) في القائمة وأن لا تقل نسبة تمثيل النساء في المجلس عن (25%). ثانياً: يشترط عند تقديم القائمة أن يراعى تسلسل النساء بنسبة امرأة بعد كل (ثلاثة) رجال).

على إقرار تحقيق العدالة كهدف رئيس من الأهداف التي يسعى القانون إلى تحقيقها.

فبالرجوع إلى قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 نجد أنَّ المادة (2) منه تنص على أنه (يهدف هذا القانون إلى ما يأتي: رابعاً: ضمان عدالة الانتخابات وحريتها ونزاهتها).

ويلاحظ أنَّ هذا النص مقتبس كلياً وحرفياً من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (الملغى)<sup>(21)</sup>.

(21) ينظر المادة (2/رابعاً) من القانون رقم (45) لسنة 2013 (الملغى).

وعلى الرغم مما يترأى لنا من عدم قيام المشرع بتحديد مفهوم العدالة الانتخابية وصورها، غير أنه يفهم من صياغة المادة أعلاه أنها تختلف عن حرية الانتخابات ونزاهتها، أي: إنَّ للعدالة ذاتيتها المتميزة، والتي تتمثل احد صورها في إقرار المساواة في المشاركة الانتخابية كما نصت عليه المادة (2/ثانياً) من القانون.

نخلص مما تقدم إلى أنَّ المشرع العراقي قد نص صراحة على مبدأ (العدالة الانتخابية) وبهذا يسجل مسلكه تفوقاً على المشرع الدستوري الذي لم يستخدم هذا المصطلح بصورة صريحة على الرغم من استخدامه مصطلحات أخرى تتعلق بالعدالة الاجتماعية.

### المبحث الثاني

مدى نجاعة قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 في تحقيق العدالة الانتخابية

بعد أن بينا الملامح الدستورية والنظرية الرئيسية الحاكمة للعدالة الانتخابية في العراق صار لزاماً علينا التطرق إلى الملامح العملية الخاصة بمدى تحقيق قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 ومقارنته بتلك الملامح المنصوص عليها في القانون رقم (45) لسنة 2013 المعدل عام 2018 في ظل مدى استجابتها مع متطلبات الصياغة التشريعية السليمة، وتحقيقاً لهذا الغرض سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

**إنَّ للعدالة ذاتيتها المتميزة، والتي تتمثل احد صورها في إقرار المساواة في المشاركة الانتخابية**

**المطلب الأول: مدى نجاعة الصياغة التشريعية في قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019.**

**المطلب الثاني: دور الصياغة التشريعية في تحقيق العدالة الانتخابية.**

**المطلب الأول: مدى نجاعة الصياغة التشريعية في قانون انتخابات مجلس النواب** احتوى قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2019 على (50) مادة موزعة على (8) فصول، ومن استقراء هذا التقسيم يتضح أنه في الوقت الذي يتشابه فيه مع قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (الملغى) في العديد من

الأوجه<sup>(22)</sup>، غير أنه يختلف عنه في العديد من الأوجه الأخرى<sup>(23)</sup>، فضلاً عن اختلافه عن قوانين الانتخابات العراقية السابقة على عام 2003، وبضمنها قانون الانتخابات الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (96) لسنة 2004 (المُلغى)، وقانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 (المُلغى).

وعلى الرغم من الاقتباس شبه التام للتقسيم المعتمد في قانون الانتخابات النافذ من التقسيم المتبع في قانون الانتخابات الملغى لسنة 2013، وقانون انتخابات مجلس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 (المُلغى)<sup>(24)</sup>، إلا أنَّ المشرع العراقي بهذا التقسيم المذكور حاول أن يضيف نوعاً من الخصوصية على قانون الانتخابات النيابية العراقي في ضوء تدرج القواعد المنظمة لعملها كما سترى لاحقاً.

كما يُلاحظ على تسمية القانون بـ(قانون انتخابات مجلس النواب) أنها جاءت غير دقيقة، وفيها تزيد لا مبرر له، إذ كان يتوجب استبدال هذه التسمية لتصبح (قانون انتخاب مجلس النواب)، إذ إنَّ قواعد وأصول الصياغة التشريعية تقضي بوجوب استخدام صيغة المفرد المذكور وليس صيغة الجمع.

كما يُلاحظ أنَّ دياجة هذا القانون أو الأسباب الموجبة له لم تشر من قريب أو بعيد إلى السند الدستوري لإصدار هذا القانون، ألا وهو نص المادتين (20) و(49) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وتم الاكتفاء بالاستناد إلى أحكام البند (أولاً) من المادة (61) والبند (ثالثاً) من المادة (73) من الدستور، إذ إنَّ معايير الصياغة التشريعية السليمة تقضي بذكر الأساس الدستوري الذي يقرر حق الانتخاب، لذا يتوجب تصحيح ذلك ببيان يُنشر في جريدة الوقائع العراقية.

وفضلاً عن ذلك يُلاحظ أنَّ المشرع في هذا القانون قد وقع في تكرار لا مبرر له في العديد من المواد، ومنها المادة (1) المتعلقة بتعريف الناخب، وهو الأمر الذي يُؤشر وجود عيب من عيوب الصياغة ألا وهو التكرار.

ناهيك عن احتواء القانون على العديد من الأخطاء القانونية الموضوعية، واستخدام المصطلحات بصورة غير دقيقة، إذ إنَّ المشرع في هذا القانون يستعمل مصطلح (التصويت) كمصطلح مرادف لمصطلح (الانتخاب) تارة، ومصطلح (الترشيح) تارة أخرى، ومن ثم فلا يفرق المشرع بين التصويت والانتخاب وكأنهما وجهان لعملة واحدة.

أما العيب الأخير الذي اتسمت به نصوص هذا القانون فتمثلت باحتوائه على العديد من الأحكام والعبارات المكررة وفي مواضع مختلفة، وهو الأمر الذي يعد عيباً من عيوب الصياغة التشريعية السليمة، كما لم يُشر القانون إلى تعريف (عراقيو الخارج) في المادة الأولى التعريفية وإنما استخدم مصطلح (الناخب المهجر)،

(22) تتمثل أوجه التشابه في اعتناق عدد الفصول ذاتها في القانونين، إذ حددت بـ (8) فصول.

(23) تتمثل أوجه الاختلاف في عدد أعضاء مجلس النواب، ففي الوقت الذي اعتنق فيه قانون 2019 تقليل عدد أعضاء المجلس ليصبح (251) نائباً، نجد بالمقابل أنَّ عدد أعضاء المجلس وفق قانون 2013 تمثل بـ (329) نائباً، فضلاً عن اختلاف النظام الانتخابي، إذ اعتنق القانون الحالي نظام الانتخاب الفردي بأعلى الأصوات، خلافاً لقانون انتخابات 2013 الذي اعتمد نظام الانتخاب النسبي بطريقة سانت ليغو المعدلة بقاسم يبدأ بـ (1.6)، فيما تمثل قاتل أوجه الاختلاف في تقسيم الدوائر الانتخابية، ففي الوقت الذي نجد فيه اعتناق القانون السابق تقسيم كل محافظة إلى دائرة انتخابية واحدة، نجد بالمقابل أن القانون النافذ قد اعتنق نظام الدوائر المتعددة داخل كل محافظة.

(24) ألغى هذا القانون وذلك بموجب قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4494 في 2018/6/4.

على الرغم من إقراره إمكانية الانتخاب خارج العراق.

فضلاً عن إغفال هذا القانون الإشارة بصورة صريحة إلى تأثير إصدار قرار بانسحاب الكتلة البرلمانية من مجلس النواب (المقاطعة السياسية)، على الرغم من أنَّ الأصل العام يتمثل باستمرار النائب بالعمل النيابي طالما لم يرد نص قانوني يمنعه من مواصلة عمله.

وبعبارة أخرى تتمثل الملاحظات العامة على قانون انتخابات مجلس النواب في احتوائه على العديد من الأمور التي تستوجب الوقوف عليها، ومنها عدم تحديد الدوائر الانتخابية المتعددة بصورة صريحة ضمن نصوص القانون وإنما أحالها إلى الجدول الملحق بالقانون على الرغم من عدم التصويت عليه، فضلاً عن اعتناقه نظام الانتخاب الفردي بأعلى الأصوات دون وجود تعداد سكاني، مما يساهم في تعزيز نسبة الأصوات المهذورة<sup>(25)</sup>.

ومن إجراء مقارنة بين العدد الكلي لنفوس العراق وعدد أعضاء مجلس النواب فإنه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة وجود تماثل عددي بين عدد السكان الحقيقي والمقعد الانتخابي، إلا أنَّ هذا القول غير على إطلاقه، إذ إنَّ العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب والذي تم تحديده بـ(251) نائباً يعد مغالًى في تقديره، ولا ينسجم مع المطالب الشعبية للمتظاهرين بتخفيض عدد أعضاء مجلس النواب إلى نصف العدد الحالي<sup>(26)</sup>، ومن ثم يتوجب تخفيضه إلى حد معقول لحين إجراء الإحصاء والتعداد السكاني، إذ لا يجوز كأصل عام الاستناد إلى الافتراض عند تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بالاستناد إلى عدد الناخبين التخميني المعتمد في سجل الناخبين لدى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

وفضلاً عما تقدم فإنه من استقراء المادة (1) من قانون انتخابات مجلس النواب نجد أنها احتوت على العديد من الملاحظات

الشكلية، مما أشر وجود بعض الأخطاء الشكلية في عملية الصياغة التشريعية لهذه المادة، فبالرجوع إلى تعريف الناخب نجد أنه كان الأجدر توحيد الصياغة المستخدمة مع الصياغة المستخدمة في تعريف المرشح، فإما أن يقول النص كل (عراقي) أو (العراقي)، وذلك منعاً لاختلاف تعابير الصياغة المستخدمة عن المعنى المقصود منها.

كما يلاحظ على تعريف الناخب أنَّ المشرع العراقي وقع في غلط بين وواضح بخصوص عدم استخدامه صيغ العموم والخصوص استخداماً سليماً، إذ إنَّ الأهلية تصنف على أنها من الشروط القانونية للانتخاب والترشيح، لذا كان الأجدر أن لا يقوم المشرع بذكر مصطلح (الأهلية) بعد عبارة (الشروط القانونية)، كون الأهلية تدخل ضمن الشروط القانونية.

(25) تجدر الإشارة إلى عدم اعتناق القانون النافذ رجعية القانون، خلافاً لما هو عليه الحال في قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2013، إذ تنص المادة (7) من قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (1) لسنة 2018 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4481 في 2018/2/19 على أنه (ينفذ هذا القانون من تاريخ إقراره في مجلس النواب بتاريخ 2018/1/22)، فيما تنص المادة (2) من قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (2) لسنة 2018 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4483 في 2018/3/12 على أنه (ينفذ هذا القانون من تاريخ إقراره في مجلس النواب في 2018/2/11 وينشر بالجريدة الرسمية)، أما المادة (8) من قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (15) لسنة 2018 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4506 في 2018/9/17 فنص على أنه (ينفذ هذا القانون من تاريخ التصويت عليه) وهو 2018/6/6، أي بعد موعد الانتخابات النيابية في 2018/5/18.

**الناخب أنَّ المشرع العراقي وقع في غلط بين وواضح بخصوص عدم استخدامه صيغ العموم والخصوص استخداماً سليماً**

وبهذا فإنَّ اعتناق القانون الملغى للأثر الرجعي لنفاذه في قوانين التعديل الأول والثاني والثالث يشكل مخالفة صريحة لأحكام المادة (19/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وهو الأمر الذي تجنبه القانون النافذ.

(26) تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنَّه سبق وأن طرح البعض ضرورة قيام لجنة التعديلات الدستورية بتخفيض العدد الكلي لعدد أعضاء مجلس النواب ليصبح نائب واحد عن كل (ماتتين ألف) نسمة ليصبح العدد الكلي (165) نائباً، غير أنَّ لجنة التعديلات الدستورية في رئاسة

كما يُلاحظ على تعريف الناخب المهجر أنها ابتدأت بكلمة (العراقي)، وكان الأجدر توحيد الصياغات بأن يقول (كل عراقي)، كما أنَّ اقتصار الناخب المهجر على من تم تهجيرهم قسراً يعد محل نظر، وكان الأجدر السماح لكل مواطن مغترب أن يشارك في الانتخابات على أساس التمتع بالجنسية العراقية.

وعلى الرغم مما تقدم يُلاحظ أنَّ المشرع لم يضع لنا معياراً واضحاً وتحديدًا صريحاً للتهجير القسري في نص هذا القانون، ونرى من جانبنا عدم إطلاق التحديد الزمني للتهجير القسري بعد 3003/4/9، وذلك لوجود العديد من فئات الناخبين المهجرين قسراً قبل 2003/4/9 ممن أُسقطت عنهم الجنسية العراقية بسبب التبعية الإيرانية وغيرهم.

أما فيما يتعلق بتعريف الدائرة الانتخابية فيلاحظ اتسام مسلك المشرع العراقي بالغموض في تعريفها<sup>(27)</sup>، فلم يحدد لنا معيار المنطقة المحددة، فهل أنَّ الدائرة الانتخابية محددة على أساس جغرافي أو إداري، وكان الأجدر تحديدها بصورة واضحة ودقيقة، لا أن يتركها سائبة دون تحديد، ويساير الأعراف الانتخابية السابقة.

أما فيما يتعلق بتعريف القائمة المنفردة فكان الأجدر استبدال لفظ (فرد واحد) بـ(عراقي) أو (مواطن)، كون مصطلح الفرد يعد مصطلحاً غامضاً، ويشير إلى (العراقي) و(غير العراقي) على حد سواء، كما يُلاحظ وجود خلل بين وواضح في استعمال حروف الجر، إذ استخدم الصائغ في المادة الأولى عبارة (الطعن فيه)، والاصح (الطعن به)، كما يُلاحظ وجود تكرار غير مبرر في العديد من مواد هذا القانون كما هو الحال في المادة (2) منه التي كررت عبارة (المشاركة الانتخابية) في ثلاث بنود منها<sup>(28)</sup>.

كما يُلاحظ التكرار في المادة (4/ثانياً) من القانون، إذ يستخدم الصائغ العبارات في غير معناها الاصطلاحي، ففي الوقت الذي أقر فيه في البند (أولاً) منه (حق الانتخاب)، نجده يقر في البند (ثانياً) منها (حق التصويت للانتخاب)، والذي يعد الانتخاب جزءاً منه، وكان الأجدر على المشرع استخدام مصطلح (الانتخاب) بدل (التصويت)، وذلك لاختلاف المعنى الاصطلاحي المقصود، وهو الأمر الذي يدل على عدم الدراية بالعلوم المنطقية ودلالات النصوص التشريعية.

ومن استقراء المادة (5) نجد أنَّ البند (ثانياً) منها قد جاء مكرراً مع البند (ثالثاً) منها، ففي الوقت الذي اشترطت فيه هذه المادة في البند (ثانياً) منها إكمال الأهلية عادت لتقرر في البند (ثالثاً) منها (اتم الثامنة عشر من عمره).

أما المادة (13) من القانون فيلاحظ وجود أخطاء في الصياغة الاملائية والنحوية للجملة، إذ يتوجب توحيد الأساليب اللغوية المستخدمة، فالمشرع يستخدم عبارة (للمسيحين والصابئين المندائين)، والاصح (للمسيحين والصابئين المندائين)، إذ

الجمهورية قد زادت هذه النسبة لتصبح (مئتان وخمسون ألف نسمة)، ومن ثم يبلغ عدد النواب (162) نائباً مع مراعاة نسبة الزيادة السكانية. للمزيد ينظر: د. مصدق عادل، تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين مطرقة المطالب الشعبية وسندان الضغوط الحزبية والسياسية، مكتبة السنهوري، بيروت، 2020، ص 17 وما بعدها.

(27) تعرف المادة (1) من قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 الدائرة الانتخابية بأنها (كل منطقة محددة خصص لها عدد من المقاعد وفقاً لأحكام هذا القانون).

(28) ينظر البنود (أولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) من المادة (2) من قانون الانتخابات لسنة 2019، وكذلك البنود (أولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) من قانون الانتخابات لسنة 2013 (المُلغى).

كان الأجدر استخدام أما صيغة المفرد أو صيغة الجمع، خلافاً لما هو عليه النص الحالي، فيما جاءت المادة (22) من القانون بعبارات زائدة كما في عبارة (الحرّة) الواردة في عبارة (الدعاية الانتخابية الحرّة).

أما المادة (29) من القانون فجاءت باستخدام غير دقيق ومكرر فيما يتعلق بعبارة (من المال العام) أو من (موازنة الوزارة). كما يُلاحظ وجود مصطلحات غامضة في القانون كما في عبارة (عراقيو الخارج) الواردة في المادة (40/رابعاً) منه، كما يُلاحظ أنَّ المادة (44) من القانون التي تلزم مجلس الوزراء ووزارة المالية بصرف الأموال المخصصة لإجراء الانتخابات تعد زائدة ولا مبرر لها، ونرى أنه يتوجب حذفها، كونها من البديهيّات.

نخلص مما تقدم إلى احتواء قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 على العديد من الأخطاء الشكلية التي اعترت الصياغة التشريعية، بالشكل الذي نستطيع معه القول بوجود العديد من عيوب الصياغة التشريعية الشكلية.

وعلى الرغم من قيام المشرع بالتصويت على هذا القانون بتاريخ 2019/11/26، غير أنه لم يتم تدرك هذه الأخطاء الشكلية والموضوعية، وبالأخص تحديد عدد الدوائر الانتخابية الملحقّة بالقانون لمدة تزيد على (4) أشهر، وهو الأمر الذي له تأثيرات كبيرة في تحقيق العدالة الانتخابية المنشودة، لذا ندعو المشرع إلى إعادة النظر في القانون الانتخابي بالشكل الذي يراعي فيه كل متطلبات ومعايير الصياغة التشريعية السليمة، وإعادة دراسة مدى انسجام الأخذ بنظام الانتخاب الفردي بأعلى الأصوات مع نصوص الدستور، وبالأخص المادة (76/أولاً) من الدستور في ظل علاقتها بالنظام البرلماني ذي الأغلبية وتشكيل الكتلة الانتخابية الأكثر عدداً، كما يتوجب في الوقت نفسه أن يراعي الإرادة الشعبية وفق المادة (4) من الدستور التي تقول بأنَّ الشعب مصدر السيادة.

#### المطلب الثاني: دور الصياغة التشريعية في تحقيق العدالة الانتخابية

بالرجوع إلى المادة (2) من قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 نجد أنها حددت أهداف القانون بالنص على أن (يهدف هذا القانون إلى ما يأتي : أولاً: مشاركة الناخبين في اختيار ممثليهم في مجلس النواب العراقي. ثانياً: المساواة في المشاركة الانتخابية.

ثالثاً: ضمان حقوق الناخب والمرشح في المشاركة الانتخابية.

رابعاً: ضمان عدالة الانتخابات وحرّيتها ونزاهتها.

خامساً: توفير الحماية القانونية لمراحل وإجراءات العملية الانتخابية).

فيتضح من النص استخدام المشرع أو الصائغ أسلوب الجمع بدل صيغة المفرد، على الرغم من أنَّ قواعد وأصول الصياغة التشريعية السليمة تقضي خلاف ذلك،

وبهذا يتوجب استبدال مصطلح (مشاركة الناخب) بدل (مشاركة الناخبين)، وفضلاً عن ذلك فإنه يتوجب استبدال مصطلح (ممثلهم) بمصطلح (نوابهم)، كما يُلاحظ وجود تزايد لا مبرر له، إذ يتوجب حذف عبارة (العراقي) كونها من البديهيّات التي تتنفي الحاجة للنص عليها على أساس أنّ المخاطبين بنصوص القانون هي من حاملي الجنسية العراقية.

أما فيما يتعلق بالبند (ثانياً) من هذه المادة فيُلاحظ أنّ المشرع العراقي لم يفرق بين وسائل تحقيق أهداف القانون وبين أهدافه، إذ إنّ (المساواة في المشاركة الانتخابية) تعد وسيلة من وسائل قانون الانتخابات في تحقيق العدالة الانتخابية وليس غاية نهائية، خلافاً لما ذهب إليه المشرع.

وبهذا الهدف المعلن أعلاه فإنه يُلاحظ أنّ المشرع وقع في تناقض بين وواضح بين مبدأ (المساواة) من جهة وبين (مبدأ المشاركة الانتخابية) من جهة أخرى، ففي الوقت الذي أقر فيه المساواة إلا أنّ هذه المساواة تعد مساواة نظرية وغير متحققة في ظل نصوص هذا القانون، إذ إنّ صياغة نصوص القانون الانتخابي العراقي المتعلقة بالمساواة والعدالة الانتخابية جاءت متناقضة في فحواها ومتباينة في مبنائها، وما اشترط (الكوتا النسائية) و(كوتا المكونات) إلا وصمة عار في جبين المساواة والعدالة الانتخابية التي نادى بها مشرع هذا القانون.

**فما يُعد عدالة في نظام معين  
قد لا يعد عادلاً في نظام آخر**

أما فيما يتعلق بضمان حقوق المرشح والناخب في المشاركة الانتخابية فيُلاحظ تكرار المشرع والصائغ عبارة (المشاركة الانتخابية) لثلاث مرات في هذه المادة، مما يؤشر وجود تكرار.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ المشرع بإيراده هذا الهدف فإنه يُلاحظ اتسامه بالعمومية وعدم التحديد، فما هي حقوق الناخب والمرشح؟ وما هي آليات ضمان هذه الحقوق؟ وهل أنّ المنطق القانوني يقضي بالمساواة بين الناخب والمرشح، إذا ما عملنا اختلاف المراكز القانونية لأي منهما في ضوء الغرض والهدف النهائي الذي يسعى كل منهما إلى تحقيقه؟

أما فيما يتعلق بضمان عدالة الانتخابات وحريتها ونزاهتها فتعد من المعايير الفضفاضة والمسائل النسبية التي تختلف من شخص إلى آخر، ومن نظام انتخابي إلى نظام انتخابي آخر، فلا يوجد معيار ثابت وواضح للعدالة الانتخابية، فما يُعد عدالة في نظام معين قد لا يعد عادلاً في نظام آخر، وبناءً على ما تقدم يثار التساؤل عن نوع العدالة الانتخابية التي اعتنقها المشرع العراقي في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي؟

وفضلاً عما تقدم فإنّ يُلاحظ التباس الاستخدام الاصطلاحي للمشرع الانتخابي فيما يتعلق بنزاهة الانتخابات التي تعد من وسائل تحقيق العدالة الانتخابية، وليس

من أهداف الانتخابات، وبهذا يتضح الخلط الواضح بين الوسائل والأهداف.

وعلى الرغم من هذا الهدف الواضح إلا أن امعان النظر في نصوص قانون انتخابات مجلس النواب يظهر لنا بما لا يقبل الشك أو التأويل وجود بون شاسع بين هذا الهدف ونصوص القانون، إذ إنَّ اللجوء إلى القرعة في حالة تساوي أصوات المرشحين للحصول على المقعد الأخير لا يحقق هذا الهدف، كما أنَّ تخصيص مقعد مخصص لكيان سياسي آخر في حالة استنفاد مرشحها يخل أيضاً بالعدالة الانتخابية.

أما فيما يتعلق بالهدف الأخير لقانون الانتخابات وهو توفير الحماية القانونية لمراحل وإجراءات العملية الانتخابية فيلاحظ بهذا الصدد أنَّ هذا الهدف يعد من الأهداف العامة، ونرى من جانبنا أنَّ هذا الهدف يتماشى مع التحديد الوارد في الجرائم المحددة في هذا القانون.

وعلى الرغم مما يترأى لنا لأول وهلة أنَّ اعتناق المساواة المطلقة وفق المادة (4) من قانون انتخابات مجلس النواب يحقق العدالة الانتخابية المنشودة، ويضفي الشفافية على العملية الانتخابية بجميع عملياتها ومراحلها المتنوعة، إلا أنَّ واقع الحال يرينا عكس ذلك، إذ إنَّ المشرع العراقي قد ناقض هذه المساواة وانتهكها في أكثر من موضع من نصوص قانون انتخابات مجلس النواب، وقد تجلّى ذلك واضحاً في الكوتا النسائية بنسبة (25%)، وكذلك كوتا المكونات (8 مقاعد نيابية محجوزة)، مما يعني اعتناق المشرع المساواة من الناحية النظرية المجردة فقط، إذ إنَّ الواقع العملي والتطبيقي يشير خلاف ذلك، وهو الأمر الذي يجعل المساواة التي اعتنقها المشرع مجرد حبر على ورقة أو (مساواة نظرية مجردة).

كما تجدر الإشارة إلى أنَّ قيام المشرع العراقي في المادة (15) منه باعتماد نظام الانتخاب الفردي بأعلى الأصوات، وهجر نظام التمثيل النسبي التقريبي وطريقة سانت ليغو العراقية المعدلة<sup>(29)</sup>، لم يحقق العدالة الانتخابية لعدة أسباب أهمها: أنَّ نظام الانتخاب الفردي يتطلب تقسيم الدوائر الانتخابية<sup>(30)</sup> إلى دوائر انتخابية صغيرة مساوية لعدد أعضاء مجلس النواب، وعلى الرغم من تحديد هذا القانون عدد النواب بـ(251) نائب، غير أنه لم يحدد دوائر انتخابية مساوية لهذا العدد، مما يعني صورية نظام الانتخاب الفردي وعدم عدالته، مما يعني عدم مراعاة عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية<sup>(31)</sup>، وبالأخص بعد هجر اعتبار المبدأ الذي كان يسير عليه المشرع في قانون الانتخابات لسنة 2013 (الملغى) باعتبار كل محافظة دائرة انتخابية واحدة.

وفضلاً عن ذلك فمن المعلوم أنَّ جميع القوانين الانتخابية تهدف إلى تخفيض نسبة الهدر الانتخابي في عدد الأصوات الانتخابية الصحيحة، وذلك بضمان تمثيل غالبية الناخبين ومنحهم مقاعد تتناسب مع الثقل الجماهيري أو التمثيلي لهم، غير

(29) اعتنق قانون الانتخابات لسنة 2013 (الملغى) التمثيل النسبي التقريبي واستخدام طريقة سانت ليغو العراقية بنسبتها المعدلة وهي (1.7) ولقد ساهمت بصورة كبيرة في عدم تحقيق العدالة الانتخابية المنشودة، إذ إنَّ استخدام هذه النسبة حمل بين طياته العديد من انتهاكات مبدأ المساواة، وأهمها مضاعفة فرصة فوز الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة، نتيجة لانخفاض وزن وعدد الأصوات الانتخابية للكتل السياسية الكبيرة اللازمة لغرض فوز المرشح بعصوية مقعد من مقاعد مجلس النواب عند مقارنته بعدد الأصوات الانتخابية الواجب توافرها للكتل السياسية الصغيرة. أي: إنَّ الأصوات الواجب الحصول عليها من المرشح ذي القائمة الانتخابية ذات الجماهيرية العالية من أجل الفوز بالمقعد النيابي هي غير الأصوات الواجب استحصالها من المرشح ذي القائمة الانتخابية ذات الجماهيرية المنخفضة، مما يعني مضاعفة فرصة فوز المرشح في القوائم الكبيرة بنسب مضاعفة ومتزايدة مع تزايد الجماهير الانتخابية للقائمة، وبالمقابل تقليل نسبة فوز المرشح في القائمة الانتخابية الصغيرة بنسبة عدد المشاركة الجماهيرية محسوبة على أساس القائمة الانتخابية ذات الجماهيرية الواسعة. د. مصدق عادل، شرح قانون انتخابات مجلس النواب، مصدر سابق، ص 67.

(30) يقصد بتقسيم الدوائر الانتخابية بأنها تجزئة إقليم الإقليم إلى وحدات جغرافية لأغراض انتخابية. حسن لقمان عجاج القيسي، دور النصوص التشريعية في بيان فاعلية النظام الانتخابي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، 2019، ص 139 وما بعدها.

(31) تجدر الإشارة إلى وجوب توافر عدة ضمانات أساسية لعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية والتي تتمثل بمراعاة الحجم المناسب للدائرة الانتخابية، واعتماد المساواة في الوزن النسبي لأصوات جميع الناخبين، واناطة مهمة التقسيم بالسلطة التشريعية، ومن

ثم تمثل المبادئ الدستورية الأساسية لتقسيم الدوائر في إطار تحقيق العدالة الانتخابية بضرورة تحديد وزن المقعد النيابي من عدد السكان، وتحديد عدد أعضاء النواب، ومراعاة التمثيل العادل للسكان والتمثيل المتكافئ والمتساوي للناخبين. اقبال عبد الله امين، التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية وضمانات عدالة تقسيمها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2019، ص 108 وما بعدها.

أنَّ اعتناق القانون الجديد مبدأ الأغلبية البسيطة (اعلى الأصوات) للفوز بالمقعد النيابي يفهم منه ضياع أكثر (49%) من نسبة الناخبين المشاركين في الانتخابات، وعدم وجود تمثيل لهم في مجلس النواب، اذ سيصل إلى مجلس النواب الأشخاص الفائزين بأصوات متقاربة مع منافسيهم الخاسرين، مما سيجعل للمال السياسي دوراً كبيراً في الوصول إلى قبة مجلس النواب، وهو الامر الذي نرى أنه سيؤدي إلى عدم تحقيق العدالة الانتخابية.

كما أنَّ اعتناق نظام الانتخاب الفردي له تأثيرات كبيرة على مستقبل وشكل النظام السياسي، اذا ما علمنا أنه لم يحتو قانون الانتخابات لسنة 2019 على نص يجيز الائتلافات الانتخابية بعد إعلان نتائج الانتخابات، مما يعني أنَّ المادة (76/أولاً) من الدستور التي تتحدث عن مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفق تفسير المحكمة الاتحادية العليا أصبحت مفرغة من المضمون، وبالتالي فإنَّ الانتخاب الفردي يتعارض مع مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، كما يتعارض في الوقت ذاته مع طبيعة النظام البرلماني ذي الأغلبية الذي اعتنقه الدستور في المادة (1) منه، وهو ما يجعل من مبدأ العدالة الانتخابية غاية تسعى إلى تحقيقها الكتل الانتخابية الصغيرة، وكذلك الحال بالنسبة إلى الكيان الفرد المرشح للانتخابات على حساب الأحزاب والكتل السياسية.

### أنَّ اعتناق نظام الانتخاب الفردي له تأثيرات كبيرة على مستقبل وشكل النظام السياسي

وبهذا يُلاحظ أنَّه في الوقت الذي أدى فيه اعتناق قانون الانتخابات (الملغى) نظام التمثيل النسبي إلى عدم تحقيق العدالة الانتخابية التي ينشدها المواطن العراقي وفقاً لمبدأ السيادة الشعبية، وكذلك الحال بالنسبة إلى نظام الانتخاب الفردي بأعلى الأصوات (اغلبية بسيطة) وفق قانون الانتخابات لسنة 2019، لذا نرى من جانبنا وجوب العدول عنه واعتناق نظام التمثيل المختلط بأنَّ يصار إلى اعتناق نظام الأغلبية المطلقة لنصف الدوائر الانتخابية ونسبة مساوية لـ (50%) من عدد أعضاء مجلس النواب، مع اعتناق نظام الأغلبية النسبية لنصف الدوائر الانتخابية المتبقية وعلى غرار ما هو مطبق حالياً في النظام الانتخابي الألماني<sup>(32)</sup>.

وفضلاً عما تقدم يُلاحظ أنَّ اشتراط المشرع العراقي تخفيض سن المرشح للانتخابات ليصبح (25) سنة يحقق العدالة في المنافسة الانتخابية، إذا ما علمنا أنَّ المشرع العراقي سبق له اعتناق السن المذكور أعلاه فيما يتعلق برئيس الحزب السياسي أو مؤسسه وفقاً لقانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015.

وعلى الرغم من البادرة الجيدة للمشرع في القانون الجديد غير انه يؤخذ عليه أنَّ قيامه باشتراط وجوب حصول المرشح على شهادة البكالوريوس يعد اختلافاً بمبدأ العدالة الانتخابية، إذ إنَّ من شأن بقاء هذا الشرط حرمان شرائح عديدة من المجتمع من الترشيح لعضوية مجلس النواب، ويخالف المعايير الدولية التي لم تشترط مثل

(32) تجدر الإشارة إلى اعتناق مشروع قانون انتخابات مجلس النواب المرسل من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب للنظام الانتخابي المختلط في المادة (15) منه، غير أنَّ مجلس النواب قام بتعديل النص واعتنق النظام الفردي.

هكذا شروط تخل بمبدأ المساواة<sup>(33)</sup>.

ومن المثالب الأخرى التي ستساهم في عدم تحقيق العدالة الانتخابية المنشودة هو نص المادة (22) من القانون التي كفلت الدعاية الحرة بموجب احكام هذا القانون التي لم تقرر المساواة بين المرشحين وقوائم المرشحين بشأن الدعاية الانتخابية، وكذلك عدم النص على الرقابة على صحة الوسائل المستخدمة في الدعاية<sup>(34)</sup>، فضلاً عن ذلك فإنَّ المشرع لم يحدد السقف الأعلى لمقدار المبالغ التي بالإمكان استخدامها في الحملة الانتخابية للمرشح، مما سيؤدي بالنتيجة إلى تقليل فرص فوز المرشح المستقل أو المرشح الذي لا تتوافر لديه الإمكانيات المادية اللازمة للانفاق على الدعاية الانتخابية.

فيما تتكامل الصور الأخرى لفقدان العدالة الانتخابية المنشودة في عدم وجود سياسة جنائية واضحة ومناسبة للجرائم الانتخابية<sup>(35)</sup> المنصوص عليها في المواد (31-37) من قانون الانتخابات لسنة 2019، إذ يلاحظ عدم تناسب هذه العقوبات مع نظرياتها من العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969، فضلاً عن قلة مبالغ الغرامات بالنسبة إلى بعض الجرائم، لذا فإننا ندعو مجلس النواب إلى تعديل هذا القانون وتشديد بعض العقوبات المقررة للجرائم الانتخابية ومنها جريمة التزوير والرشوة الانتخابية.

وفضلاً عن ذلك فإنه على الرغم من الطعون العديدة التي أطلقت حول شبهات التزوير التي طالت الانتخابات النيابية التي اجريت عام 2018 في ظل قانون الانتخابات الملغى بسبب اعتماد نظام تسريع النتائج الالكتروني، غير أنَّ قانون الانتخابات الجديد أجاز في المادة (43) منه جواز اعتماد التصويت الالكتروني بتعليمات تصدرها المفوضية لإجراء عملية الاقتراع والعد والفرز، وهو الامر الذي من شأنه زعزعة مبدأ الشرعية الشعبية، واستمرار فقدان ثقة المواطن بالعملية الانتخابية ونزاهتها، لذا فإنه يتوجب تعديل هذه المادة بالاعتماد على العد والفرز اليدوي وليس الالكتروني.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ المشرع قد حاول إرساء العدالة الانتخابية وذلك من خلال النص في المادة (47) منه بالزام المرشح الفائز بأداء اليمين الدستورية خلال (شهر) من تاريخ الجلسة الأولى، وبخلافه يكون بديله المرشح الخاسر الحاصل على أعلى الأصوات من قائمته في دائرته الانتخابية، أو أعلى الخاسرين في دائرته الانتخابية إذا كان ترشيحه فردياً.

وبهذا الحكم يتضح إقرار المساواة والعدالة الانتخابية بين رئيس القائمة أو الكتلة النيابية وبين أعضاء القائمة أو الكتلة، إذ قطع دابر الطريق على كل فائز بانتخابات المجلس يستمر في حجز مقعده النيابي دون قيامه بأداء اليمين الدستورية مستغلاً عدم وجود نص قانوني يحكم هذا الفراغ القانوني، وهو بادرة جيدة تسجل للمشرع

(33) سبق وان قام مجلس النواب العراقي باشتراط هذا الشرط في قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2013 (الملغى)، ولهذا تطرقت المحكمة الاتحادية العليا لهذا الشرط صراحة في قرارها المرقم 15/اتحادية/2018 وموحداتها 16 و17 و18 و19 و20/اتحادية/2018 الصادر في 2018/1/29 الذي جاء فيه ( وتجد المحكمة الاتحادية العليا بصدد هذا الطعن أنَّ المواد الدستورية التي استند الطعن إليها لا تصلح سنداً للحكم بعدم دستورية النص موضوع الطعن ... فلا يجوز أنَّ يكون عضو مجلس النواب في تحصيله العلمي دون تحصيل الوزير ما داماً في مركز واحد فلا يفرد المرشح في عضوية مجلس النواب عن الوزير في الحكم... لذا يكون الطعن بعدم دستورية البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون تعديل قانون انتخابات مجلس النواب لا سند له من الدستور). وعلى الرغم من محاولة مجلس النواب تصحيح هذا الانتهاك باشتراطه حصول (20%) من مرشحي أعضاء مجلس النواب على شهادة الإعدادية، إلا أنه وقع في خاتمة عدم الدستورية، وذلك نتيجة قيام المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرارها بدستورية مواد قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب بالاستناد إلى السلطة التقديرية الممنوحة لمجلس النواب وفق المادة (61) من الدستور، وباستخدام مصطلح (الخيار التشريعي)، إذ لا تمارس المحكمة الاتحادية العليا رقابة على الملائمة أو التناسب لأنَّ المحكمة الاتحادية العليا وفق نص المادة (93/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 هي رقابة مشروعية دستورية وليست رقابة ملائمة أو تناسب.

(34) علاء كامل محسن الخريفراوي، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 126 وما بعدها.

(35) للمزيد من التفصيلات حول ذلك ينظر د. احمد فخر العبيدي، الحماية الجنائية للانتخابات

البرلمانية، دار وائل للنشر، عمان، 2018، ص 65 وما بعدها.

العراقي.

وبهذا الصدد يثار التساؤل هل ساهمت المحكمة الاتحادية العليا في إرساء العدالة الانتخابية المنشودة؟

لقد تجلّى ذلك صراحة في قانون الانتخابات الملغى فقط دون وجود تطبيقات قضائية للمحكمة في القانون الجديد، إذ جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر في 2018/6/21 (...) وأنّ الإلغاء هذا الذي جاءت به المادة (3) موضوع الطعن للأصوات التي جاءت بشكل سليم وموافق للقانون سواء داخل العراق أو خارجه يشكل هدراً لهذه الأصوات ومصادرة لإرادة الناخبين في تلك المناطق، وهذا يتعارض مع أحكام المواد (14) و(20) و(38/أولاً) من الدستور التي كفلت للمواطن حقه بالمساواة وحقه بالتصويت والانتخابات والترشيح وإبداء الرأي في الأمور العامة وفي مقدمتها حرية الرأي في انتخاب من يمثله في مجلس النواب. أما بالنسبة للنتائج التي شابتها المخالفات كالتزوير وغيره والتي رفعت بشأنها الشكاوى إلى المفوضية وفق أحكام المادة (8) من قانون المفوضية أو تلك المخالفات التي وردت في التقارير الرسمية والتي تستند على أدلة قانونية معتبرة، فيمكن إرجاء إعلان نتائجها لحين البت فيها سلباً أو إيجاباً وذلك بهدف السير ببقية مراحل العملية الانتخابية بشكل قانوني وشفاف وإعلان النتائج النهائية وإرسالها إلى المحكمة الاتحادية العليا للمصادقة عليها بعد التحقق ووفق اختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/سابعاً) من الدستور. هذا من جانب وفي جانب آخر جاء صدر المادة (3) من القانون باستثناء أصوات الأقليات المشمولة بنظام الكوتا من الإلغاء الذي أورده المادة المذكورة وذلك بشكل مطلق أيضاً، وهذا الاستثناء من الإلغاء دون تمييز بين الأصوات السليمة والأصوات التي شابتها المخالفات يخالف أحكام المادة (14) من الدستور التي تنص على مساواة العراقيين أمام القانون ودون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي. لذا فإنّ الاستثناء لأصوات الأقليات المشمولة بنظام الكوتا من الإلغاء وإنّ شابتها شائبة المخالفات بكل مسمياتها وصورها سواء تحصّلت داخل العراق أو خارجه يخالف المبدأ الدستوري الذي جاءت به المادة (14) من الدستور، وفي ضوء ما تقدم فإنّ ما جاءت به المادة (3) موضوع الطعن من قانون التعديل الثالث مخالف بالكامل لأحكام الدستور<sup>(36)</sup>.

يتضح من القرار أعلاه أنه في الوقت الذي اكدت فيه المحكمة على مبدأ السلطة التقديرية لمجلس النواب في اصدار التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب بعد قيام الناخبين بالإدلاء بأصواتهم بتاريخ 12 أيار 2018، إلا أنها أقرت مبادئ عامة للعدالة الانتخابية وبالشكل الذي راعى الحفاظ على مبدأ المساواة والشفافية والاستحقاق الانتخابي للمراكز غير المطعون بها بشائبة التزوير، لانطواء

(36) يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 99 و104 و106/اتحادية/2018 الصادر في 2018/6/21.

ذلك على تغيير لإرادة الناخب العراقي.

نخلص مما تقدم إلى وجود تخطيط واضح في الصياغة التشريعية لقانون انتخابات مجلس النواب الجديد.

كما يُلاحظ في الوقت ذاته إحجام المحكمة الاتحادية العليا عن تحقيق العدالة الانتخابية في بعض القرارات الصادرة منها في ظل مدة نفاذ وسريان قانون الانتخابات السابق (الملغى)، وبالأخص عند الحكم بحرمانها العديد من المرشحين ممن لم يحصلوا على الشهادة الجامعية من حق الترشيح تطبيقاً لنصوص قانون التعديل الأول لقانون الانتخابات (الملغى)، غير أنَّ المحكمة ارسدت عدالة انتخابية نسبية من خلال إقرارها عدم دستورية المادة (3) من قانون التعديل الثالث لقانون الانتخابات وذلك بالاستناد إلى مخالفة معايير ومقومات العدالة وهي المساواة والشفافية وتغيير إرادة الناخب.

#### الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة بحثنا فقد توصلنا إلى النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:

#### أولاً: النتائج:

إنَّ قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2019 يعد مثلاً سيئاً للصياغة التشريعية في العديد من نصوصه، فعلى الرغم من اعتناق نظام الانتخاب الفردي، غير أنه لم يحقق العدالة الانتخابية المنشودة في العديد من الوجوه أولها: أنَّ النظام الانتخابي المطبق حالياً لا يعدو عن كونه نظاماً انتخاباً مشوهاً، فلم يصار إلى تقسيم الدوائر الانتخابية الصغيرة إلى عدد مساوٍ لعدد أعضاء مجلس النواب الكلي، وهو الامر الذي يمكن معه القول بعدم تحقيق الموائمة التامة بين النصوص القانونية وبين مبدأ السيادة الشعبية المتجسد بمطالب المتظاهرين والمختصين بشأن إجراء الانتخاب الفردي بطريقة تقسيم العراق إلى دوائر انتخابية صغيرة مساوية لعدد النواب الواجب انتخابهم من قبل الشعب.

فيما تتمثل ثاني مظاهر سوء الصياغة التشريعية في أخطاء الصياغة التشريعية الجوهرية الواردة في قانون الانتخابات لسنة 2019، وكذلك إقرار التحول إلى العد والفرز الالكتروني، مما يمكن معه القول بعدم تحقيق القانون النافذ للعدالة الانتخابية الناجزة في العراق.

إنَّ من اهم الأسباب التي أدت إلى عدم تحقيق العدالة الانتخابية هو عدم الاستقرار في تبني نظام انتخابي ثابت لا يتغير مع قرب موعد اجراء الانتخابات النيابية، إذ تواتر مجلس النواب العراقي على إصدار قانون انتخابي جديد أو تعديل قانون الانتخابات النافذ مع نهاية كل دورة انتخابية، وهو الامر الذي يفهم منه أنَّ

نخلص مما تقدم إلى وجود  
تخطيط واضح في الصياغة  
التشريعية لقانون انتخابات  
مجلس النواب الجديد

عدم ثبات تطبيق قانون الانتخابات هو أحد الأسباب الرئيسية لعدم تحقيق العدالة الانتخابية.

على الرغم مما يتراءى لنا من اعتناق المعايير الدولية للانتخابات في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي الحالي إلا أنَّ العدالة الانتخابية المطبقة في العراق حالياً تعد فكرة مغيبية وغير متحققة في هذا القانون، إذ إنَّ اعتناق الدوائر الانتخابية المتعددة بأعلى الأصوات قد جسدت فقط إرادة وهيمنة النخبة السياسية القابضة على دفة الحكم، والرغبة في توجيه القانون الانتخابي بما يحقق مكاسب انتخابية بحته للكتلة الانتخابية الكبيرة أو ذات الجماهيرية الواسعة.

اتضح لنا أنَّ المشرع العراقي في قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 قد اقتبس العديد من أحكامه من نصوص قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 وكذلك قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008، وبالأخص مسألة الجرائم الانتخابية، وهو الأمر الذي يدل على عدم نجاعة الصياغة التشريعية لنصوص هذا القانون في العديد من النواحي، مما يمكن معه القول بعدم مواءمة العدالة الانتخابية المتعلقة بتحديد عقوبات الجرائم الانتخابية مع أهمية وطبيعة الانتخابات النيابية، والتي تفوق أهمية وجسامتها العقوبات المفروضة على جرائم الانتخابات المحلية، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بتراجع السياسة الجنائية التي سار عليها المشرع فيما يتعلق بالعقوبات الواجب فرضها على مرتكبي الجرائم الانتخابية عن مستوى الحماية القانونية المقررة في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969، مما يعني عدم تحقيق العدالة الانتخابية الناجزة فيما يتعلق بمستوى الحماية الواجب توفيره لضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية القائمة في العراق.

اتضح لنا أنَّ المشرع في قانون انتخابات مجلس النواب الحالي قد أحل بمبدأ المساواة من خلال الإبقاء على الكوتا النسائية وكوتا الأقليات، مما يتعارض مع المادة (2) من القانون التي اقرت المساواة في المشاركة الانتخابية.

اتضح لنا أنَّ المحكمة الاتحادية العليا حكمت بعدم دستورية المادة (3) من قانون الانتخابات الملغى في إطار ممارسة دورها في إرساء العدالة الانتخابية التي غابت عن المشرع العراقي في هذا القانون، وفي القوت ذاته سارت على قاعدة مؤداها تأييد السلطة التقديرية المطلقة لمجلس النواب في تشريع قانون انتخابات مجلس النواب دون أن تعير أي اهتماماً للشعب بوصفه صاحب السيادة، وتجلى ذلك في القرار المتعلق بدستورية اشتراط شهادة البكالوريوس بالنسبة إلى عضو مجلس النواب في قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب، غير أنَّ الاجتهاد الدستوري للمحكمة الاتحادية قد تغير بصدر قانون التعديل الثالث، إذ ارست المحكمة معايير عدالة انتخابية متكاملة منعت بموجبها مجلس النواب من الغاء

نتائج الانتخابات لبعض المكونات على حساب المكونات الأخرى، وبهذا القرار حاولت المحكمة إرساء مفاهيم جديدة في العدالة الانتخابية يتوجب على المشرع العراقي أن يسير عليها مستقبلاً وتتجسد بمراعاة المساواة والشفافية والمحافظة على إرادة الناخب.

#### ثانياً: التوصيات:

ندعو مجلس النواب إلى تعديل قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019 وتحديد معالم وملامح النظام الانتخابي الذي يرغب الشعب العراقي في تطبيقه عن طريق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، مع تحديد الطريقة المتبعة لاحتساب الأصوات، من أجل أن يجيء القانون الانتخابي في العراق مرآة عاكسة لإرادة الشعب بوصفه صاحب السيادة وفق المادة (5) من الدستور، وبالشكل الذي يضمن عدم هيمنة الأحزاب والكتل السياسية القابعة في دفة الحكم على القرار الوطني الانتخابي.

ندعو مجلس النواب إلى تحديد ملامح النظام الانتخابي المراد تطبيقه في العراق من خلال النص عليه في تعديلات دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وذلك من أجل تحقيق الثبات والاستقرار التشريعي في النظام الانتخابي المطبق في العراق.

نرى وجوب تعديل النظام الانتخابي الحالي (نظام الانتخاب الفردي بأعلى الأصوات) واعتماد النظام المختلط (نظام الأغلبية المطلقة ونظام التمثيل النسبي في آن واحد) وبالشكل الذي يجمع مزايا الأنظمة الانتخابية الرصينة وعلى غرار النظام الانتخابي المطبق في ألمانيا.

ندعو إلى تعديل المادة (8/أولاً) من القانون بالشكل الذي يوجب ترشيح العراقي من ابوين عراقيين لعضوية مجلس النواب، مع اشتراط إقامة المرشح في الدائرة الانتخابية التي يروم الترشيح عنها بمدة تتراوح بين (5-10) سنوات كي تضمن اندماجه في الدائرة الانتخابية التي يرشح عنها، فضلاً عن التأكد من مصداقية تمثيله للناخبين وخدمتهم.

ندعو إلى وجوب مراعاة التدرج في العقوبات المقررة للجرائم الانتخابية، واعتماد عقوبات تنسجم مع المصلحة المحمية في قانون انتخابات مجلس النواب، وبعيداً عن الاقتباس الحرفي من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية.

ندعو مجلس النواب إلى إصدار قانون جديد يحل محل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 وبالشكل الذي يقر للمحكمة الاتحادية العليا بالسلطة الكاملة في الرقابة على السلطة التقديرية لمجلس النواب، وإقرار رقابة التصدي للمحكمة في ضوء الفكرة القانونية السائدة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 وبالشكل الذي يحقق العدالة الدستورية والانتخابية المنشودة في العراق.

ندعو مجلس النواب إلى الإسراع في استكمال الدوائر الانتخابية الملحق بجدول القانون، وارسال هذا القانون إلى رئيس الجمهورية من أجل نشره في الجريدة الرسمية وبدء تنفيذه.

تعديل قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لسنة 2019 وبالشكل الذي يلغي مبدأ القرعة في اختيار القضاة وعضوي مجلس الدولة لعضوية مجلس المفوضين، مع تقليل مدة الولاية والانتداب لتصبح سنة واحدة يتدب فيها القاضي للعمل قبل (6) أشهر من موعد اجراء الانتخابات النيابية وتنتهي عضويته بانتهاء السنة الأشهر الأولى من مدة ولاية مجلس النواب.

ندعو مجلس النواب إلى تعديل قانون الانتخابات الجديد والنص على آلية تشكيل الائتلافات الانتخابية، يستوي في ذلك بعد إعلان النتائج الانتخابية أو في الجلسة الأولى لمجلس النواب، وذلك من أجل تشكيل الكتلة الانتخابية التي يحق لها ترشيح مرشحها لرئاسة مجلس الوزراء وتشكيل الوزارة.

ندعو لجنة التعديلات الدستورية في كل من مجلس النواب ورئاسة الجمهورية إلى استكمال التعديلات الدستورية المنشودة وذلك بحذف الكوتا النسائية وكوتا المكونات، وتخفيض عدد أعضاء مجلس النواب إلى (50%) من العدد الحالي البالغ (329) نائباً، مع تعديل المادة (76/أولاً) من الدستور باستبدال عبارة (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً) لتصبح (مرشح الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية).

ندعو مجلس النواب إلى الإسراع في تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا من أجل ضمان تحقيق العدالة الانتخابية، يستوي في ذلك بالنسبة إلى ممارسة اختصاصاتها المتعلقة بالمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، أو الفصل في صحة عضوية النائب.

#### قائمة المصادر

##### أولاً: الكتب:

- د. جورج شفيقي ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- د. محمد ممدوح علي، العدالة من المفهوم إلى الاجراء (دراسة في المنجز الفلسفي من السوفسطائيون حتى شيشرون)، المكتبة العصرية، مصر، 2015.
- د. احمد فتر العبيدي، الحماية الجنائية للانتخابات البرلمانية، دار وائل للنشر، عمان، 2018.
- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة

السنهوري، بيروت، 2012.

حيدر فاضل فيصل، النظم الانتخابية وانتخابات مجالس المحافظات في العراق عام 2009، 2005، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، 2017.

سعد مظلوم العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة) - مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.

د. السيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، مصر، دون سنة النشر.

د. عبد العزيز عليوي العيساوي، نظم انتخابات مجلس النواب العراقي بعد عام 2003، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2013.

د. عبد العزيز عليوي، النظام الانتخابي الأنسب لعراق ديمقراطي، مطبعة اوفسيت الكتاب، بغداد، 2017.

د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، مطبعة الآداب، بغداد، 1972.

د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بيروت، دون سنة النشر.

د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية (دراسة مقارنة)، دار الجامعيين، مصر، 2002.

علاء كامل محسن الخريفاوي، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.

د. مصدق عادل طالب، شرح قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2018، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.

د. مصدق عادل، تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين مطرقة المطالب الشعبية وسندان الضغوط الحزبية والسياسية، مكتبة السنهوري، بيروت، 2020.

ميشيل تروبير، فلسفة القانون، ترجمة جورج سعد، دار الأنوار، بيروت، 2004.

### ثانياً: الرسائل والأطاريح:

1. حسن لقمان عجاج القيسي، دور النصوص التشريعية في بيان فاعلية النظام الانتخابي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، 2019.

2. اقبال عبد الله امين، التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية وضمانات عدالة تقسيمها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2019.

### ثالثاً: التشريعات:

دستور جمهورية العراق لعام 2005.

قانون انتخابات مجلس النواب لسنة 2019.

قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المُلغى).

قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (1) لعام 2018 (المُلغى).

قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (2) لعام 2018 (المُلغى).

قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (15) لسنة 2018 (المُلغى).

قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 (المُلغى).

قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 (المُعدل).

### ثالثاً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا:

القرار رقم 15/اتحادية/2018 وموحداتها 16 و17 و18 و19 و20/اتحادية/2018 الصادر في 2018/1/29.

القرار رقم 99 و104 و106/اتحادية/2018 الصادر في 2018/6/21.