

آلية تحديد موعد الانتخابات في الدستور والتشريع العراقي

أ.م.د. مصدق عادل طالب
باحث من العراق

✻ كلية القانون - جامعة بغداد
Musadaq111@yahoo.com

الملخص:

يعالج هذا البحث القواعد الدستورية والقانونية المتعلقة بتحديد موعد إجراء الانتخابات العادية والمبكرة، ويستوي في ذلك من النواحي الإجرائية أو الموضوعية، وذلك من خلال إجراء مقارنة وموائمة بين الواقع العملي لتحديد موعد إجراء الانتخابات مع الواقع التشريعي، وذلك من أجل الوصول إلى تقييم مدى دستورية تحديد موعد الانتخابات المبكرة من رئيس مجلس الوزراء العراقي بتاريخ 6 حزيران 2021، والتي أجلت فيما بعد إلى 10 تشرين الأول، وطرح التوصيات اللازمة التي من شأنها استعراض الخارطة القانونية الواجبة الاتباع بهذا الشأن.

الكلمات المفتاحية: العراق، الانتخابات، الدستور.

Mechanism for determining the date of elections in the Iraqi constitution and legislation

Asst. Prof. Dr. Mossadeq Adel Talib
Researcher from Iraq
College of Law - University of Baghdad

Abstract:

This research deals with the constitutional and legal rules related to determining the date of holding regular and early elections, on the level of procedural or substantive aspects, by conducting a comparison and matching the practical reality of determining the date of the elections with the legislative reality, in order to reach an assessment of the constitutionality of setting a date Early elections by the Iraqi Prime Minister on June 6, 2021, and put forward the necessary recommendations that would review the legal map that should be followed in this regard.

Key words: Iraq, determining, constitution

المقدمة:

يُعدّ تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية من أهم مراحل العملية الانتخابية، إذ يقترن بمدة ولاية المجلس النيابي من جهة، فضلاً عن عده مقياساً يمكن من خلاله التعرف على مدى اعتناق مبدأي التداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات من جهة أخرى، ولهذا نجد أنّ غالبية الدساتير والتشريعات تفرد نصوصاً صريحة لمعالجة آليات تحديد هذا الموعد.

وانسجاماً مع ما تقدم نجد أنّ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد سار في الاتجاه المذكور، فمع تحديده مدة ولاية مجلس النواب بصورة صريحة وواضحة في المادة (56/أولاً) من الدستور، فإنه أقر استثناء عليها، وذلك عند حل مجلس النواب وفقاً للمادة (64) من الدستور، ومن ثم تكفل ببيان إجراءات تحديد موعد الانتخابات النيابية المبكرة.

وتتمثل أهمية الدراسة في العديد من النواحي النظرية والعملية، إذ تتمثل الأهمية النظرية في تحليل نصوص الدستور والقوانين التي نظمت انتخابات مجلس النواب وذلك من أجل بيان الأحكام المتعلقة بتحديد موعد الانتخاب، ويستوي ذلك من حيث بيان السلطة المختصة بتحديد الموعد، ومراحل تحديد الموعد، والإجراءات الواجب اتباعها.

فيما تتمثل صور الأهمية العملية في الوقوف على السوابق العملية لتحديد موعد الانتخابات النيابية، ومدى الالتزام بالقواعد الدستورية والقانونية المنظمة لها من عدمه في العراق، بدءاً من الدورة الانتخابية الأولى وانتهاءً بالدورة الانتخابية الرابعة، فضلاً عن بيان موقف المحكمة الاتحادية العليا من هذه المسألة في القرارات العديدة التي أصدرتها، وذلك من أجل إعطاء صورة علمية وعملية تسهم في توضيح الغموض الذي يكتنف بعض النصوص، ورسم خارطة الطريق الخاصة بموعد الانتخابات النيابية المبكرة.

وتتمثل إشكالية الدراسة في الوقوف على مدى نجاعة التنظيم الدستوري والقانوني لموعد إجراء الانتخابات النيابية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتشريعات المكملّة له، فضلاً عن المقارنة بين الواقع النظري والواقع السياسي وتقييم الأسس التي تم الاستناد إليها.

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات تتمثل بالآتي:

- هل اتسم مسلك المشرع في تنظيم موعد إجراء الانتخابات بالدقة والوضوح من عدمه؟

- هل التزمت السلطة المختصة بالدعوة إلى إجراء الانتخابات بالأسس الدستورية والقانونية في عملية تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية المتعاقبة في العراق؟

- ما هو الأثر المترتب على مخالفة القواعد الموضوعية والإجرائية لتحديد هذا الموعد؟

ولقد تم الاستعانة بالمنهج التحليلي المقارن، والمنهج التاريخي في المسائل التي تستوجب ذلك.

وتحقيقاً للأهداف التي تسعى الدراسة للوصول إليها سيتم تقسيمها إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم موعد إجراء الانتخابات النيابية وأساسه الدستوري والقانوني.

المبحث الثاني: تقييم السوابق العملية لتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابي في العراق.

المبحث الأول:

مفهوم موعد إجراء الانتخابات النيابية وأساسه الدستوري

من أجل الوقوف على تعريف موعد إجراء الانتخابات النيابية وبيان الأسس الدستورية والقانونية له، لذا سنتناول ذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف موعد إجراء الانتخابات وتحديد طبيعته

تتكون العملية الانتخابية من عدة مراحل⁽¹⁾، ومن أولى هذه المراحل وأهمها هي تحديد موعد إجراء الانتخابات، إذ إن قيام السلطة التي حددها الدستور أو القانون بتحديد وإعلان موعد الانتخابات يشكل المرحلة الأساسية والرئيسية في بدء العملية الانتخابية.

ومن أجل الوقوف على تعريف الموعد وبيان الطبيعة القانونية له سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: التعريف موعد إجراء الانتخابات

تتنوع التسميات التي تطلق على موعد إجراء الانتخابات، إذ يسميها البعض مرسوم الدعوة إلى الانتخابات.

(1) اختلف الفقهاء في تحديد عدد مراحل العملية الانتخابية بين عدة آراء، إذ يذهب الراي الأول إلى حصر مراحل العملية الانتخابية بأربع مراحل وهي (مرحلة تقسيم الدوائر الانتخابية، ومرحلة الترشيح، ومرحلة التصويت وإعداد النتائج وإعلانها)، فيما يذهب الراي الثاني إلى تحديد هذه المراحل بثلاث مراحل، وهي المرحلة السابقة على العملية الانتخابية والتي تتمثل بتقسيم الدوائر الانتخابية والإدارة الانتخابية وتسجيل الناخبين، فيما تتمثل المرحلة المعاصرة للعملية الانتخابية في الحملات والدعاية الانتخابية ومرحلة الترشيح وموعد الانتخابات والافتتاح والعد والفرز، أما المرحلة الثالثة للعملية الانتخابية فتتمثل في مرحلة إعلان النتائج والطمعون والشكاوى الانتخابية وصحة العضوية، أما آخرون فيرون وجوب التركيز على مرحلتين رئيسيتين هما مرحلة التسجيل، ومرحلة الانتخاب. للمزيد من التفصيلات ينظر: د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية (دراسة مقارنة)، دار الجامعيين، مصر، 2002، ص 532 وما بعدها. سعد مطلوب العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص 121 وما بعدها. د. وليد كاسد الزبيدي، الانتخابات العراقية وتمويل الأحزاب السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014، ص 24.

وأياً كانت التسمية يقصد بموعد الانتخاب بأنه المدة أو الميعاد الزمني المحدد الذي يتوجب إجراء الانتخابات فيه، ويمكن تعريفه بأنه (المدة التي يحددها الدستور أو القانون الانتخابي بمعايير واضحة ومحددة تتضمن دعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات النيابية أو المحلية، ويستوي في ذلك تعلقها بالانتخابات العامة في الظروف الاعتيادية (انتهاء الولاية) أو الاستثنائية (حل المجلس النيابي)).

ويتضح من التعريف أعلاه أنَّ تحديد موعد الانتخابات لا يعد مرحلة مقتصرة على الانتخابات النيابية فقط، وإنما تشترك بها الانتخابات المحلية لمجالس المحافظات والأفضية أيضاً.

كما يتضح أنَّ هذه المرحلة تُعد من أولى مراحل العملية الانتخابية في أي دولة، فضلاً عن أنَّ هذا التعريف يفرق لنا بين موعد إجراء الانتخابات النيابية في الظروف العادية المتمثلة بانتهاء الولاية، وكذلك في الظروف الاستثنائية المتمثلة بحل المجلس النيابي أو ما أُصطلح على تسميته بـ (الانتخابات المبكرة).

الفرع الثاني: طبيعة موعد الانتخابات النيابية

انقسمت الآراء الفقهية بشأن طبيعة موعد إجراء الانتخابات النيابية، إذ يرى البعض أنه من الإجراءات الممهدة لعملية التصويت⁽²⁾، فيما يذهب غالبية الفقهاء - ونحن معهم - إلى القول بأنَّ تحديد الموعد يعد أولى مراحل العملية الانتخابية في جميع الدول دون استثناء وعلى اختلاف أنظمتها الانتخابية المطبقة، إذ يدخل تحديد موعد الانتخابات ضمن المرحلة السابقة على العملية الانتخابية⁽³⁾، وبهذا يمكن القول بأنه يمثل مرحلة الشروع الأولى والأساسية في العملية الانتخابية.

وفضلاً عما تقدم، تتسم طبيعة تحديد الموعد بالصفة القانونية، يستوي في ذلك قيام المشرع الدستوري بالتحديد بصورة مباشرة، أو إحالته إلى القانون الانتخابي لتنظيم ذلك.

وبهذا يمكن القول إنَّ الصفة الدستورية والقانونية لتحديد موعد الانتخابات النيابية تعد من أهم المسائل التي تتميز بها طبيعة عملية التحديد، يستوي في ذلك بالنسبة إلى الانتخابات العامة أو الانتخابات التكميلية على حد سواء.

وبهذا الصدد يثار التساؤل عن طبيعة تحديد مدة ولاية المجلس النيابي ووجوب إجرائها قبل انتهائها بـ (60) أو (45) يوماً كما تذهب إلى ذلك العديد من الدساتير كدستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (56) منه، فهل تعد هذه المدد من المدد الآمرة، أم إنها من المدد التنظيمية؟

(2) د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص 534.

(3) سعد مظلوم العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص 121 وما بعدها.

يذهب البعض في معرض الإجابة على هذا التساؤل إلى القول (يعد هذا الموعد من المواعيد أو المدد الدستورية الآمرة التي يترتب على مخالفتها حصول انتهاك دستوري يستوجب المساءلة)⁽⁴⁾.

يتضح أنّ مدة ولاية مجلس النواب أو تحديد انتهاء الولاية وبدايتها تُعدّ من المواعيد الثابتة التي ليس بالإمكان تعديلها من قبل السلطات العامة، كما لا يملك أي من مجلس الوزراء أو مجلس النواب تأجيل مدة إجراء الانتخابات النيابية، ومن ثمّ يمكن وصف هذه المدد بأنها من المدد التنظيمية والآمرة في الوقت ذاته⁽⁵⁾.

وبهذا يتضح أنّ المشرع الدستوري العراقي يسير في الاتجاه ذاته الذي تسير غالبية الدساتير المقارنة ومنها الدستور الإيطالي، إذ يحظر تمديد فترة أي من المجلسين المحددة بـ (5) سنوات إلا في حالة الحرب⁽⁶⁾، وينطبق الحكم ذاته في الدستور الكويتي⁽⁷⁾.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني لتحديد موعد الانتخابات النيابية

بالنظر لاختلاف القواعد الموضوعية والإجرائية لموعد إجراء الانتخابات النيابية في الدول المقارنة عنه في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فضلاً عن اختلافها في العراق تبعاً لاختلاف قوانين الانتخابات المتعاقبة منذ عام 2005 ولغاية يومنا هذا، لذا سيتم تناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الأساس الدستوري لموعد إجراء الانتخابات النيابية في الدول المقارنة

من استقراء الدساتير المقارنة نجد أنها لم تسلك مسلكاً موحداً فيما يتعلق بتحديد موعد إجراء الانتخابات، ويمكن إجمالها بالآتي:

الاتجاه الأول: تتجه غالبية الدساتير إلى التحديد المسبق لموعد إجراء الانتخابات، كما هو الحال في الدستور الإيطالي لعام 1947 الذي أوجب إجراء الانتخابات البرلمانية قبل (70) يوماً من انتهاء مدة البرلمان القائم⁽⁸⁾، وكذلك الدستور الكويتي لعام 1962 الذي أوجب إجرائها قبل (60) يوماً من انتهاء مدة الولاية⁽⁹⁾.

فيما تمثل الاتجاه الثاني بعدم تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية، كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787، إذ ينص القسم (4) من المادة

(4) د. مصدق عادل، شرح قانون انتخابات مجلس النواب، شرح قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المعدل)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص156.

(5) د. مصدق عادل، المدد الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص 240 وما بعدها.

(6) ينظر المادة (60) من الدستور الإيطالي لسنة 1947 المعدل.

(7) ينظر المادة (83) من الدستور الكويتي لسنة 1962 المعدل.

(8) ينظر المادة (61) من الدستور الإيطالي.

(9) ينظر المادة (83) من الدستور الكويتي.

(1) منه على أن (مواعيد وأماكن وطريقة انتخابات الشيوخ والنواب تحددها في كل ولاية هيئتها التشريعية، ويمكن للكونجرس في أي وقت أن يسن قانوناً يحدد فيه مثل هذه الأنظمة أو يعدلها)، وتطبيقاً لذلك اصدر الكونجرس سنة 1845 القانون الذي يحدد موعد الانتخابات على المستوى الفيدرالي، وينص التعديل العشرين للدستور لسنة 1933، على أن انتهاء مدة ولاية المشرعين في اليوم الثالث من كانون الثاني، ولهذا فإنه يتوجب إجراء انتخابات مجلس النواب كل عام زوجي، في يوم الانتخابات الموافق الثلاثاء الأول بعد أول اثنين في شهر نوفمبر بموجب القانون أعلاه⁽¹⁰⁾.

(10) مجلس النواب الأمريكي، مقالة منشورة على موقع المعرفة على الرابط الإلكتروني الآتي: www.marefa.org

أما الاتجاه الثالث فيذهب إلى عدم ايراد أي نص دستوري صريح أو ضمني يعالج موعد إجراء الانتخابات النيابية، كما هو الحال في الدستور الإماراتي لسنة 1971.

فيما تمثل الاتجاه الرابع بتكفل القوانين الانتخابية بتحديد هذا الموعد، كما هو الحال في فرنسا ومصر وغيرها من الدول الأخرى، إذ نجد أن المادة (122) من قانون الانتخابات الفرنسي تقضي بوجوب إجراء الانتخابات العامة خلال (60) يوماً السابقة لانتهاء ولاية الجمعية الوطنية، ويجرى الانتخاب وفق المادة (173) في يوم الاحد الخامس الذي يلي نشر قرار دعوة الناخبين، ويختص رئيس الجمهورية بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية وإصدار قرار دعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات النيابية العامة، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الانتخابات التكميلية، إذ يختص وزير الداخلية بإصدار قرار دعوة الناخبين في الدوائر الانتخابية التي تجرى فيها⁽¹¹⁾.

(11) د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص 538.

أما في مصر فمن استقراء نص المادة (39) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 نجد أنها أوجبت قيام اللجنة العليا بإصدار قرار تحديد مواعيد الانتخاب خلال (30) يوماً من تاريخ دعوة الناخبين إلى الاقتراع.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لموعد إجراء الانتخابات في العراق

بالنظر لاختلاف موعد تحديد الانتخابات في الفترة السابقة على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 عن الفترة اللاحقة لنفاذه، لذا سنتولى ذلك تباعاً كآتي:

أولاً: موعد الانتخابات النيابية في الدساتير السابقة على دستور العراق لسنة 2005: من استقراء الدساتير العراقية السابقة على الدستور النافذ نجد أنها لم تسلك مسلكاً موحداً بشأن تحديد موعد إجراء الانتخابات، فبالرجوع إلى القانون الأساسي

لعام 1925 نجد أنَّ المادة (2/26) منه قد اختصت الملك بإصدار الأوامر بإجراء الانتخابات العام لمجلس النواب دون أن يحدد هذا التاريخ بصورة صريحة.

أي: إنَّ تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية قد ترك للسلطة التقديرية للملك، أما في حالة حل المجلس النيابي فيتوجب أن يُبدأ بإجراء الانتخابات دون أن يحدد المشرع هذه المدة وفقاً للمادة (40) منه.

وبالرجوع إلى قوانين الانتخابات المتعاقبة آنذاك، بدءاً من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 1924، وانتهاءً بقانون انتخاب مجلس النواب رقم (53) لسنة 1956، والبالغة (16) دورة انتخابية نجد أنه تصدر إرادة ملكية بتحديد موعد الانتخابات، ويلحقها قيام وزير الداخلية بالإعلان عن ذلك⁽¹²⁾.

أما في ظل دستور 29 نيسان 1964، فإنَّ المادة (62/ج) منه أوجبت أن يتم دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع في مدة أقصاها (ستتان) تبدأ من تاريخ 1968/5/10 وبما لا يقل عن (3) أشهر قبل انتهاء فترة الانتخاب.

وبالرجوع إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم (7) لسنة 1967 نجد أنَّ موعد الانتخابات العامة يتم تحديده بمرسوم جمهوري وموافقة مجلس الوزراء، خلافاً للانتخابات التكميلية التي تحدد ببيان من وزير الداخلية⁽¹³⁾.

وفي دستور العراق المؤقت لسنة 1970 (الملغى) نجد أنه صدر قانون المجلس الوطني رقم (55) لسنة 1980، ويتم تحديد موعد الانتخابات بمرسوم جمهوري يعلن عنه قبل الموعد المحدد لإجراء الاقتراع بـ (60) يوماً⁽¹⁴⁾.

أما في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغى) نجد أنَّ المادة (30/د) منه نصت على أن (تجري انتخابات الجمعية الوطنية إن أمكن قبل 31 كانون أول 2004 أو في موعد أقصاه 31 كانون الثاني 2005)⁽¹⁵⁾، ويتضح أنَّ هذا القانون وملحقه اتبع التحديد التشريعي المسبق لموعد إجراء الانتخابات النيابية للجمعية الوطنية في 2005/1/31 كموعداً أقصى، وبالفعل تم إجراء هذه الانتخابات في 2005/12/15⁽¹⁶⁾.

ثانياً: موعد إجراء الانتخابات في دستور جمهورية العراق لسنة 2005:

يتمثل الأساس الدستوري لموعد الانتخابات النيابية بالمادة (56) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي تنص على أنه (أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية

(12) للمزيد من التفاصيل حول القوانين الانتخابية في العهد الملكي ينظر: د. رعد الجدة، التشريعات الانتخابية في العراق، بغداد، 2000، ص 40 وما بعدها؛ د. وليد كاسد الزبيدي، الأمل القانونية للانتخابات في العراق 1924-2014، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018، ص 108 وما بعدها.

(13) ينظر المادة (19) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم (7) لسنة 1967 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 1370 في 1967/2/9.

(14) ينظر المادة (19) من قانون المجلس الوطني المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 2764 في 2012/3/17، وتكرر الحكم ذاته في المادة (22) من قانون المجلس الوطني رقم (26) لسنة 1995 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3597 في 1996/12/27، كذلك ينظر د. رعد الجدة، مصدر سابق، ص 118 وما بعدها.

(15) - كما نصت (61/د) من قانون إدارة الدولة العراقية على أنه (عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005، وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه 31 كانون الأول).

(16) د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 1، 2005، ص 20.

لمجلس النواب (أربع) سنواتٍ تقويميةٍ، تبدأ بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل (خمسةٍ واربعين) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة).

ويتضح من المادة أعلاه أنَّ القاعدة العامة التي يسير عليها المشرع الدستوري العراقي تتمثل بتحديد مدة ولاية مجلس النواب بـ (4) سنوات في الظروف الاعتيادية والطبيعية- إذ حددت موعد إجراء الانتخابات النيابية لمجلس النواب قبل (45) يوماً من انتهاء الدورة الانتخابية السابقة كحد أدنى، ومن مفهوم المخالفة يجوز تحديد موعد يزيد على المدة المذكورة، إذ يتوجب كقاعدة عامة على السلطة المختصة بتحديد الموعد أن تلتزم بالسقف الأدنى أو المدة الأصغرية المحددة أعلاه، ولا تستطيع تجاوزها أو انتهاكها، دون أن يمنع ذلك من إمكانية تحديد هذا الموعد في مدة سابقة تزيد على المدة المذكورة أعلاه.

وجود فراغ دستوري فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية

وبهذا يتبين وجود فراغ دستوري فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية من جهة، وكذلك الإجراءات الواجب اتباعها بشأن ذلك من جهة أخرى، وهو الأمر الذي يفهم منه الإحالة الضمنية إلى قانون الانتخابات لتنظيم هذه المسائل.

أما الاستثناء الوارد على هذه القاعدة العامة فيتمثل بإجازة الدستور في المادة (64) منه حل مجلس النواب قبل انتهاء مدة ولايته وذلك في حالتين، يتمثل أولها: في تقديم طلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أما ثانيها فهي تقديم طلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية، ومن ثم تتمثل الجهة التي تدعو إلى إجراء الانتخابات العامة بـ (رئيس الجمهورية) وذلك خلال (60) يوماً من تاريخ الحل.

يتضح أنَّ المشرع الدستوري العراقي قد حدد المدة القصوى التي يتوجب على الرئيس أن يصدر المرسوم الجمهوري بالدعوة إلى إجراء الانتخابات المبكرة خلالها وهي (60) يوماً، ومن ثم يجوز إجرائها قبل انتهاء المدة المذكورة، وبخلافه، أي: في حالة تجاوز هذه المدة يكون رئيس الجمهورية قد انتهك الدستور، وبالإمكان مساءلته عن انتهاك الدستور⁽¹⁷⁾.

نخلص مما تقدم إلى أنه في الوقت الذي حدد فيه الدستور السلطة المختصة بالدعوة لإجراء الانتخابات المبكرة برئيس الجمهورية، وحددها بحالة واحدة وهي

(17) ينظر المادة (61/ سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

حل مجلس النواب، غير أنه لم يحدد الإجراءات الواجب اتباعها، وهو قصور يتوجب على المشرع معالجته في التعديلات الدستورية المرتقبة.

ثالثاً: موقف المحكمة الاتحادية العليا من تحديد موعد الانتخابات النيابية:

تسنى للمحكمة الاتحادية العليا أن أقرت العديد من المبادئ المتعلقة بموعد إجراء الانتخابات النيابية بالاستناد إلى طلبات تفسير نصوص الدستور المقدمة لها وفق المادة (94/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ جاء في أحد قراراتها (إنَّ مفهوم السنة التقويمية الوارد ذكرها في المادة (56/اولاً) من الدستور ينصرف إلى السنة الميلادية ومدتها (365) يوماً (م) من القانون المدني، وبناء عليه يكون تاريخ انتهاء دورة مجلس النواب التي تم عقد أول جلسة له في 2006/3/16، هو 2010/3/15، والتاريخ المحدد لإجراء الانتخابات لمجلس النواب الجديد هو 2010/1/30⁽¹⁸⁾.

(18) ينظر قرارا المحكمة الاتحادية العليا المُرَقَّم 24/اتحادية/2010 الصادر في 2010/3/14، والمُرَقَّم 39/اتحادية/2009 الصادر في 2009/5/13.

كما أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرار آخر لها أنَّ تاريخ انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب الموافق 2010/6/14 هو تاريخ بداية الفصل التشريعي الأول لمجلس النواب ولا يعتد بالتواريخ التالية لانعقاد مجلس النواب التي تؤثر استئناف الجلسة الأولى⁽¹⁹⁾.

(19) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرَقَّم 89/اتحادية/2010 الصادر في 2010/12/8.

وفي قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 8 الصادر في 2018/1/21 بينت الأثر المترتب على مخالفة الموعد المحدد للانتخابات النيابية، إذ جاء فيه (وهذه المدة هي مدة ولاية الدورة الانتخابية لممارسة المهام المنصوص عليها في الدستور وبنهايتها تنتهي ولاية الدورة ويصبح كل إجراء يتخذ خارجها لا سند له من الدستور، وتعتبر آثار هذا الإجراء ونتائجه معدومة لأنَّ الناخب حينما أعطى صوته لمن اختاره ممثلاً له في مجلس النواب أعطاه تخويلاً محدداً من حيث المدة، وينتهي هذا التخويل بنهاية مدته المخصصة في الدستور وهي أربع سنوات تقويمية. ولا يجوز لأي جهة تخطيها، لأنَّ تخطيها يعني تخطي إرادة الشعب الذي ثبت هذه المدة ابتداء وانتهاء حينما وافق على مواد الدستور من خلال الاستفتاء العام الذي جرى على مواده كافة ومنها المادة (56/اولاً) والشعب مصدر السلطات وشرعيتها كما تقضي بذلك المادة (5) من الدستور ولا يجوز مخالفة إرادته الدستورية).

إنَّ المحكمة الاتحادية العليا تعتبر موعد إجراء الانتخابات من المدد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها لأي سبب

يتضح مما تقدم أنَّ المحكمة الاتحادية العليا تعتبر موعد إجراء الانتخابات من المدد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها لأي سبب، ومن

ثم فلا يملك مجلس النواب تمديد مدة ولايته في حالة الحرب أو غيرها وعلى غرار بعض الدساتير المقارنة كال دستور الايطالي والكويت، إذ إنّ القاعدة العامة هي أنه (لا اجتهاد في مورد النص).

المبحث الثاني: تقييم السوابق العملية لتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية في العراق

بالنظر لحصول أربعة انتخابات نيابية في ظل نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فضلاً عن قيام رئيس مجلس الوزراء بتحديد موعد إجراء الانتخابات للدورة الانتخابية الخامسة لذا سنتناول عرض هذه السوابق وتقويمها وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: موعد الانتخابات للدورات الانتخابية الأربع (2020-2006) وتقييمها

شهدت الدورات الانتخابية لمجلس النواب اللاحقة على نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إجراء (4) انتخابات نيابية للفترة (2006-2020) في ظل تنوع القواعد الموضوعية والاجرائية لموعد الانتخابات النيابية التي قام المشرع العراقي بالنص عليها في قوانين الانتخابات المتعاقبة بعد نفاذ الدستور الحالي، ومن أجل الوقوف على آليات تحديد موعد الانتخابات سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: تحديد موعد انتخاب مجلس النواب للدورة الانتخابية الأولى (2006-2010)

في الوقت الذي سكت فيه دستور جمهورية العراق عن الجهة المختصة بتحديد موعد إجراء انتخابات مجلس النواب، نجد بالمقابل أنّ قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 (الملغى) حدد السلطة المختصة بتحديد موعد الانتخابات وإجراءاته، إذ نصت المادة (5) منه على أنّ (يحدد موعد الانتخابات بمرسوم جمهوري، ويعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائه بمدة (60) يوماً).

ويتضح من النص أنه اختص رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية والمحلية على حد سواء، ولم يشترط إجراءات محددة سوى الإعلان عن ذلك قبل (60) يوماً.

وتجدر الإشارة إلى عدم تطرق هذا القانون لموعد إجراء الانتخابات المبكرة، ومن

ثم بالإمكان تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة (64) من الدستور. وعلى الرغم مما تقدم نجد أنَّ انتخابات مجلس النواب للدورة الانتخابية الأولى (2006-2010) لم تتم بالاستناد إلى نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وإنما تمت بالاستناد إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (المُلغى)، فبالرجوع إلى المرسوم الجمهوري الصادر من مجلس الرئاسة رقم (83) لسنة 2005⁽²⁰⁾ نجد أنه ينص على الآتي: (استناداً لأحكام الفقرة (د) من المادة الواحدة والستين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رسمنا بما هو آت: أولاً: يحدد يوم الخامس عشر من كانون الاول 2005 موعداً لإجراء انتخابات مجلس النواب.

(20) نُشر المرسوم الجمهوري في الوقائع العراقية بالعدد 4010 في 2005/11/23.

ثانياً: ينفذ هذا المرسوم من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية). وبهذا يتضح أنَّ مجلس الرئاسة هو الذي اختص بتحديد موعد الانتخابات النيابية، ومن ثم لا يملك مجلس الوزراء أو رئيسه هذا الاختصاص، كونه من الاختصاصات الحصرية المناطة برئاسة الجمهورية، والتي لا يجوز تفويضها.

الفرع الثاني: تحديد موعد انتخابات مجلس النواب للدورة الثانية (2014-2010)

بالرجوع إلى القانون رقم (26) لسنة 2009 (تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2009) نجد أنه لم تتغير أحكام موعد إجراء الانتخابات النيابية بتعديل هذا القانون، إذ اختصت المادة (5) منه رئاسة الجمهورية بتحديد هذا الموعد.

وبالفعل صدر المرسوم الجمهوري من مجلس الرئاسة رقم (109) لسنة 2009⁽²¹⁾ الذي نص على أنه (استناداً لأحكام المادة (5) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 (المعدل) والبند (سابعاً) من المادة (73) من الدستور رسمنا بما هو آت:

(21) نُشر المرسوم الجمهوري في الوقائع العراقية بالعدد 4140 في 2009/12/28.

المادة 1: يُحدد يوم السابع من شهر آذار لسنة 2010 موعداً لإجراء انتخابات مجلس النواب.

المادة 2: ينفذ هذا المرسوم من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية).

الفرع الثالث: تحديد موعد انتخابات مجلس النواب للدورة الثالثة (2018-2014)

لئن تأملنا المادة (7/ثالثاً) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة

2013 لوجدنا أنَّ السلطة المختصة باقتراح تحديد موعد الانتخابات النيابية تتمثل بمجلس الوزراء، إذ اختص مجلس الوزراء، وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بذلك، شريطة مصادقة مجلس النواب⁽²²⁾، وبهذا يتضح حصول تحول جذري في تحديد هذه الجهة عند مقارنتها بالقانون السابق، فبعد أن كانت مناعة رئيس الجمهورية أصبحت في ظل نفاذ هذا القانون مناعة بمجلس الوزراء.

وبناء على ما تقدم تتنوع الإجراءات الواجب اتباعها بشأن تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية، إذ تتمثل أولى الإجراءات السابقة على تحديد الموعد بوجوب التنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، أي: إنَّ مجلس الوزراء ملزم بوجوب الوقوف على رأي المفوضية وإطلاعها على الموعد الذي يرغب المجلس بتحديدته، دون وجود إلزام بالأخذ بالموعد المحدد⁽²³⁾.

فيما يتمثل ثاني الإجراءات اللاحقة بوجوب إرسال قرار مجلس الوزراء بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه، ومن ثم يتمتع مجلس النواب بسلطة تقديرية واسعة في المصادقة من عدمه في ضوء ما يترأى له.

وبعد استحصال مصادقة مجلس النواب يصار إلى مخاطبة رئيس الجمهورية لغرض اصدار المرسوم الجمهوري بتحديد موعد الدعوة إلى إجراء الانتخابات⁽²⁴⁾.

أما الإجراء الرابع فيتمثل بوجوب الإعلان عن الموعد في وسائل الاعلام قبل موعد إجرائها بـ(90) يوماً على الأقل⁽²⁵⁾.

وبالفعل صدر المرسوم الجمهوري الصادر من نائب رئيس الجمهورية والذي تضمن تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية بتاريخ 2014/4/30.

الفرع الرابع: تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية للدورة الرابعة (2018-2014)

استمر نفاذ قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 فيما يتعلق بانتخابات الدورة الرابعة، ومن ثم لم تتغير السلطة المختصة بتحديد موعد إجراء الانتخابات وهي مجلس الوزراء واقترا أن ذلك بمصادقة مجلس النواب وصدر المرسوم الجمهوري بذلك.

ولقد تجسدت هذه الآلية بالمرسوم الجمهوري رقم (10) لسنة 2018⁽²⁶⁾ الذي نص على أنه (استناداً إلى أحكام المادتين (56) و (73/سابعاً) من الدستور والبند (ثالثاً)

(22) تنص المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4300 في 2013/12/2 على أنه (أولاً: يجب أن تجرى انتخابات مجلس النواب قبل (45) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة على الأقل. ثانياً: تجرى انتخابات مجلس النواب للدورة الرابعة في (2018/5/12). ثالثاً: يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ويصادق مجلس النواب عليه ويصدر بمرسوم جمهوري ويُعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن (90) يوماً).

(23) يثار بهذا الصدد تساؤل مؤداه ما هو المقصود بالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات؟ نجيب على ذلك بأنَّ إرادة المشرع قد انصرفت إلى عدم ترتيب أي أثر أو قيمة قانونية على الرأي الصادر من المفوضية، إذ يُعد رأيها استشارياً وغير ملزم لمجلس الوزراء، أي: إنَّ رئيس الوزراء ملزم بمفاتحة المفوضية للوقوف على رأيها قبل تحديد الموعد دون وجود إلزام قانوني بتبني رأي المفوضية. د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص 158.

(24) يثار بهذا الصدد تساؤل مؤداه: هل يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة في رفض موعد الانتخابات المصادق عليه من مجلس النواب في حالة عدم قناعاته أو وجود مخالفات دستورية وقانونية رافقت ذلك؟ نرى من جانبنا أنَّ سلطة الرئيس لا تعدو عن كونها سلطة مقيدة، وليست تقديرية، إذ هي محدودة بمهمة إدارية أو بروتوكالية تتمثل بإصدار المرسوم الجمهوري بصفته الأداة القانونية التي اشترطها المشرع في تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية وفق المادة (73/سابعاً) من الدستور والمادة (7/ثالثاً) من قانون انتخابات مجلس النواب.

(25) للمزيد من التفاصيل ينظر: د. مصدق عادل، شرح قانون انتخابات مجلس النواب، المصدر أعلاه، ص 158-159.

(26) نُشر المرسوم الجمهوري في الوقائع العراقية بالعدد 4480 في 2018/2/12.

من المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 رسمنا بما هو آت:

أولاً: يحدد يوم الثاني عشر من شهر أيار لسنة 2018 موعداً لإجراء انتخابات مجلس النواب لدورته الرابعة.

ثانياً: على الجهات ذات العلاقة تنفيذ هذا المرسوم.

ثالثاً: ينفذ هذا المرسوم من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية).

المطلب الثاني: موعد الانتخابات النيابية للدورة الانتخابية الخامسة (2021-2025) وتقييمها

في الوقت الذي صوت فيه مجلس النواب بتاريخ 2019/12/24 على قانون انتخابات مجلس النواب، فإنه تأخر في التصويت على الدوائر الانتخابية لغاية 2020/10/29، ولهذا صدر قانون انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020 وعد نافذاً من تاريخ 2020/11/5⁽²⁷⁾، ومن أجل الوقوف على تحديد موعد إجراء الانتخابات المبكرة لذا سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

(27) نُشر هذا القانون في الوقائع العراقية بالعدد 4603 في 2020/11/9.

الفرع الأول: السلطة المختصة بتحديد موعد الانتخابات المبكرة وإجراءاتها في قانون انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020

بالرجوع إلى قانون انتخابات مجلس النواب نجد أنَّ المادة (7/ثانياً) منه حددت السلطة المختصة بتحديد موعد الانتخابات النيابية بالنص على أنه (يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ويعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن (90) يوماً).

ويتضح من النص أنَّ السلطة المختصة بتحديد موعد الانتخابات تتمثل بمجلس الوزراء، ويكون ذلك بقرار يصدر من المجلس بعد التنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ومن ثم لم يشترط النص وجوب استحصال مصادقة مجلس النواب على تحديد الموعد أو صدور مرسوم جمهوري بذلك، كما هو الحال في قانون الانتخابات السابق، وإنما تم الاكتفاء بالإعلان عنه في وسائل الاعلام قبل (90) يوماً منه.

الفرع الثاني: تقييم إعلان رئيس مجلس الوزراء تحديد موعد الانتخابات المبكرة في 6 حزيران 2021.

أعلن رئيس مجلس الوزراء العراقي بتاريخ (31 تموز 2020) من خلال خطاب

إعلامي متلفز موعد إجراء الانتخابات المبكرة لمجلس النواب العراقي بتاريخ 6 حزيران 2021، ونرى أنَّ هذا الإعلان غير ملزم لمجلس النواب، كما أنه يتعارض مع نصوص الدستور والقوانين النافذة من النواحي الآتية:

1- عدم وجود سند دستوري صريح أو ضمني يمنح رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية، إذ بالرجوع إلى المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجدها لم تتضمن أي إشارة إلى هذه الصلاحية.

2- إنَّ تحديد هذه الموعد بصورة مستقلة من رئيس مجلس الوزراء يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتنقه الدستور في المادة (47) منه التي تنص على أنَّ (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)، إذ إنَّ إعلان الانتخابات المبكرة من رئيس مجلس الوزراء دون حل مجلس النواب يشكل انتهاكاً صارخاً لهذا المبدأ.

3- مخالفة تحديد الموعد المبكر للانتخابات للمادة (56) من الدستور التي حددت مدة ولاية مجلس النواب بأربع سنوات بالنص على أنه (أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب (أربع) سنواتٍ تقويميةٍ، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل (خمسٍ وأربعين) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة)، فالنص واضح وصريح، ولم يمنح أي سلطة إنهاء مدة الدورة الانتخابية وإجراء انتخابات مبكرة في أي وقت يشاء، ومن ثم فإنَّ تحديد الموعد المذكور أعلاه قد خالف الدستور الذي لم يجز إنهاء الولاية، ولو أراد المشرع الدستوري ذلك لما اعوزه النص على ذلك صراحة، وبالتالي بالإمكان تطبيق المادة (13/ثانياً) من الدستور العراقي التي تنص على (ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه). فإذا كان البطلان جزءاً يلحق كل قانون مخالف للدستور، فمن باب القياس يلحق البطلان كل أمر ديواني أو تصريح إعلامي يصدر من رئيس مجلس الوزراء يخالف نصوص الدستور أيضاً.

4- إنَّ التحديد المبكر لانتخابات مجلس النواب من رئيس مجلس الوزراء يخالف أحكام المادة (64) من الدستور العراقي التي تنص على أنه (أولاً: يُحل مجلس النواب بالأغلبية (المُطلقة) لعدد أعضائه، بناءً على طلب من (ثلث) أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند

حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (ستون) يوماً من تاريخ الحل، ويُعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية).

فالنص الدستوري واضح وصريح ويأتي منسجماً مع المادة (56/اولاً) من الدستور التي حددت مدة ولاية مجلس النواب بأربع سنوات، إذ إنَّ الاستثناء الوحيد الذي يرد على هذه المدة هو (حل مجلس النواب) وفق إجراءات دستورية معقدة، وليس تحديد موعد للانتخابات دون أن يسبق ذلك حل المجلس، فلا يملك رئيس مجلس الوزراء سوى اقتراح حل مجلس النواب، والذي يتوجب معه أن يصار بعد ذلك إلى موافقة رئيس الجمهورية، ومن ثم موافقة مجلس النواب على الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، أما بالنسبة إلى الدعوة إلى الانتخابات المبكرة- بعد حل مجلس النواب- فهي من الاختصاصات الحصرية الشخصية الممنوحة لرئيس الجمهورية فقط، وليس لرئيس مجلس الوزراء، كما أنها محددة بمدة (60) يوماً، والقول بخلاف ذلك يشكل تحيلاً على النصوص الدستورية وانتهاكاً صريحاً لأحكام الدستور.

5- مخالفة وانتهاك الاستقلال الإداري والفني الذي تتمتع به المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفق المادة (102) من الدستور والتي تختص بالاشتراك في تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية، إذ تنص على أن (تُعد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات... هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتُنظم أعمالها بقانون)، كما أنه وفقاً لأحكام المادة (1/ثانياً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019 فقد اختصت المفوضية بإعلان موعد الانتخابات.

6- مخالفة المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي تنص على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة)، اذ يختص مجلس الوزراء- وليس رئيس مجلس الوزراء- بتحديد موعد إجراء الانتخابات المبكرة، إذ يتوجب وفق المادة اعلاه ان نفرق بين مرحلة رسم السياسة العامة ومن بينها تحديد موعد إجراء الانتخابات، والذي يختص به مجلس الوزراء، وبين مرحلة تنفيذ السياسة العامة والتي بإمكان رئيس مجلس الوزراء الاشراف على التنفيذ السليم لها.

**إعلان رئيس مجلس الوزراء
بتحديد موعد إجراء
الانتخابات النيابية المبكرة
لا يستند إلى قواعد
دستورية ثابتة**

7 - مخالفة المادة (93) من الدستور التي تنص على انه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: سابعاً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب)، وحيث أنَّ المحكمة الاتحادية العليا معطلة بموجب قرار الهيئة العامة لمحكمة التمييز 4/5 الهيئة العامة/2020 الصادر في 17/3/2020، فضلاً عن عدم قيام مجلس النواب بإصدار قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا يحل محل القانون رقم (30) لسنة 2005، كذلك عدم وجود فقهاء القانون وخبراء الفقه الإسلامي في تشكيلة المحكمة واقتصارها على القضاة فقط، خلافاً لأحكام المادة (92/ثانياً) من الدستور، لذا يكون إعلان رئيس مجلس الوزراء بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية المبكرة لا يستند إلى قواعد دستورية ثابتة يمكن الاستناد إليها والتعويل عليها في ظل غياب قانون المحكمة الاتحادية العليا الجديد.

أما بالنسبة إلى المخالفات القانونية المتعلقة بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية المبكرة من رئيس مجلس الوزراء فيمكن إجمالها بالآتي:

1- مخالفة تحديد موعد الانتخابات المبكرة لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 (النافذ): تنص المادة (7) من هذا القانون على أنه (ثالثاً: يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ويصادق مجلس النواب عليه ويصدر بمرسوم جمهوري ويُعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن (90) يوماً).

لذا فإنه طالما لم ينشر قانون انتخابات مجلس النواب الجديد رقم (9) لسنة 2020 لغاية 2020/11/9، لذا فإنه كان يتوجب على رئيس مجلس الوزراء تطبيق النصوص القانونية النافذة آنذاك، وليس الاجتهاد الشخصي، إذ إنَّ القاعدة العامة المطبقة (لا اجتهاد في مورد النص)، وحيث أنَّ المادة (7/ثالثاً) من قانون الانتخابات

حددت صلاحية تحديد موعد إجراء الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ويصادق مجلس النواب عليه ويصدر بمرسوم جمهوري، لذا فإنَّ الإعلان المتلفز الذي قام به رئيس مجلس الوزراء لا يدخل ضمن الصلاحيات الممنوحة له وفق الدستور والقوانين النافذة.

إنَّ الإعلان المتلفز الذي قام به رئيس مجلس الوزراء لا يدخل ضمن الصلاحيات الممنوحة له وفق الدستور والقوانين النافذة

2- مخالفة قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31)

لسنة 2019، الذي اختص المفوضية وليس رئيس مجلس الوزراء بإعلان موعد إجراء الانتخابات النيابية، إذ تنص المادة (1) منه على أنه (تتولى المفوضية الآتي:

ثانياً: القيام بالإعلان وتنظيم وتنفيذ أنواع الانتخابات والاستفتاءات كافة الاتحادية والمحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم).

3- بالرجوع إلى قانون مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 1991، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 فإنهما لم يمنحا رئيس مجلس الوزراء اختصاص وصلاحيه تحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية بصورة مستقلة عن مجلس الوزراء.

4- مخالفة تحديد موعد الانتخابات المبكرة لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020 الذي خلا من ايراد نص صريح بتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية المبكرة، أما بالنسبة لموعد إجراء الانتخابات العادية المنصوص عليه في المادة (7) من هذا القانون فيطبق عند انتهاء مدة ولاية مجلس النواب المحددة بأربع سنوات، وبهذا يتضح أنها لم تمنح رئيس مجلس الوزراء سلطة التحديد الفردي لموعد إجراء الانتخابات النيابية، إذ لا يملك الرئيس هذه الصلاحيه، وإنما منحها القانون إلى مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، فضلاً عن أنَّ صلاحية التأجيل لموعد الانتخابات في أي محافظة قد منحت لمجلس الوزراء، ومن باب أولى فإنَّ تحديد الموعد يشترك فيه مجلس الوزراء ويصدر بقرار منه.

5- مخالفة الموعد المحدد لقرار محكمة التمييز الاتحادية 4/5/الهيئة العامة/2020 الصادر في 17/3/2020 والذي تضمن أنَّ الأصل في الأشياء الإباحة طالما لم يرد نص صريح بالمنع لا يمكن تطبيقها في القواعد الإجرائية، ونرى من جانبنا أنَّ تحديد موعد إجراء انتخابات مجلس النواب من القواعد الإجرائية، لذا فإنه لا يملك رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحيه، كون قانون الانتخابات النافذ قد جعلها منوطة باشراف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومجلس الوزراء ولم يمنحها لرئيس مجلس الوزراء، ولقد تكرر النص ذاته في قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (14) لسنة 2019، إذ اختص مجلس الوزراء بالتشاور مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وبموافقة مجلس النواب تأجيل انتخابات مجالس المحافظات والأفضية كما له تأجيلها في محافظة أو أكثر.

6- بالرجوع إلى قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (14) لسنة 2019 فإنَّ المادة (13) من القانون المعدلة للمادة (44/أولاً) من القانون واضحة وصريحة، إذ تنص على أنه يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من المفوضية يعلن عنه بوسائل الاعلام المختلفة قبل الموعد

المحدد لإجرائه بـ (60) يوماً، ويستثنى من ذلك انتخابات مجالس المحافظات لعام 2020 على أن تجري في 1/4/2020م)، ولهذا يثار التساؤل هل سيتم إجراء انتخابات مجالس المحافظات والأقضية بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب من عدمه، وبالأخص في ظل وجود قانون انتخابي يختلف جملة وتفصيلاً عن قانون انتخابات مجلس النواب؟

وفي الختام فإنه لا توجد أي آليات حكومية لإيقاف تأثيرات المال السياسي في العملية الانتخابية القادمة، كما لا توجد مؤشرات واقعية تدل على إمكانية مواجهة الامتناع الشعبي عن الذهاب إلى صناديق الاقتراع مثلما شهدته انتخابات 12 أيار 2018 في ظل التردّي الحاصل في تقديم الخدمات الأساسية للمواطن العراقي كالكهرباء، باعتبارها من متطلبات العيش بحياة حرة كريمة وفق نصوص الدستور.

وأمام هذه الانتهاكات الدستورية والقانونية والتحديات المرافقة لتحديد موعد إجراء الانتخابات النيابية المبكرة من رئيس مجلس الوزراء، وعدم مراعاة إجراء الانتخابات لمجالس المحافظات والأقضية أيضاً، فإننا في الوقت الذي نشيد فيه بالحرص الوطني للرئيس في تحقيق مبدأ السيادة الشعبية، باعتبار الشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يُمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية وفق المادة (5) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، غير أننا ندعو بالمقابل إلى ضرورة إشراك المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في تحديد هذا الموعد أو الوقوف على رأيها قبل الإعلان وليس بعده، فضلاً عن إصدار قرار من مجلس الوزراء بتحديد هذا الموعد، إذ ليس بالإمكان إحلال الإرادة الشخصية لرئيس مجلس الوزراء محل الإرادة الجماعية لمجلس الوزراء.

الخاتمة:

بعد الانتهاء من دراستنا توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:

أولاً: النتائج:

1- نظم دستور جمهورية العراق لسنة 2005 المدة المتعلقة بالدعوة إلى إجراء انتخابات مجلس النواب بأن تكون قبل (45) يوماً من انتهاء الدورة الانتخابية، ولم يحدد السلطة المختصة بإصدار الدعوة، أو الإجراءات الواجب اتباعها، وهو فراغ دستوري يتوجب معه تعديل المادة (56) من الدستور.

2- حدد الدستور العراقي النافذ موعد تحديد الانتخابات المبكرة وحصرها في حالة واحدة وهي حل مجلس النواب، إذ يختص رئيس الجمهورية وليس (رئيس مجلس الوزراء) بالدعوة إلى إجراء هذه الانتخابات خلال (60) يوماً من تاريخ الحل، غير أنه لم يبين الحكم في حالة انتهاء المدة دون حصول الانتخابات.

3- في الوقت الذي اتضح لنا خلو قوانين انتخابات مجلس النواب العراقي المتعاقبة من إيراد نصوص تحدد موعد إجراء الانتخابات النيابية المبكرة، نجد بالمقابل تواتر واجماع هذه القوانين على تحديد السلطة المختصة بتحديد موعد الانتخابات وبيان إجراءاته في الظروف العادية بعد انتهاء مدة ولاية مجلس النواب المحددة بأربع سنوات، إذ اختصت السلطة التنفيذية بذلك، يستوي في ذلك رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، وتمثل التطور التشريعي وفقاً لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 إلى النص في المادة (7) منه على ضرورة إصدار قرار من مجلس الوزراء بتحديد موعد الانتخابات وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات دون اشتراط مصادقة مجلس النواب أو صدور المرسوم الجمهوري بذلك.

4- يشير الواقع العملي إلى قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري الخاص بالدعوة إلى إجراء الانتخابات الاعتيادية (وليس المبكرة) في جميع الانتخابات النيابية السابقة.

5- على الرغم من اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار المرسوم الجمهوري بالدعوة إلى الانتخابات المبكرة خلال (60) يوماً من تاريخ حل مجلس النواب وفقاً للمادة (64) من الدستور غير أن الواقع العملي في الدورة الانتخابية الخامسة يشير إلى إحلال الاجتهاد الشخصي لرئيس مجلس الوزراء بالإعلان عن موعد الانتخابات المبكرة دون وجود سند دستوري أو قانوني يجيز له ذلك.

ثانياً: التوصيات:

1- ندعو إلى إجراء التعديلات الدستورية على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وبالشكل الذي يتضمن تحديد السلطة المختصة بالدعوة إلى الانتخابات في الظروف العادية، وبيان إجراءاتها.

2- نؤكد على ضرورة الالتزام بالنصوص الدستورية المتعلقة بحل مجلس النواب ومدة ولايته، والالتزام الحرفي بنصوص القوانين النافذة في عملية تحديد موعد الانتخابات المبكرة تطبيقاً للقاعدة القانونية (لا اجتهاد في مورد النص).

3- ندعو مجلس النواب إلى الإسراع في تشريع قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا، وعدم اللجوء إلى تعديل القانون رقم (30) لسنة 2005، لأننا - نرى - أنه لا وجود لتجربة ديمقراطية حقيقية في العراق في ظل القرارات السياسية وغير الدقيقة التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا في إطار رقابتها على الانتخابات النيابية السابقة.

4- ندعو مجلس الوزراء ومجلس النواب إلى ضرورة توحيد موعد إجراء الانتخابات ليشمل أيضاً موعد تحديد الانتخابات المحلية لمجالس المحافظات والأفضية، وذلك من أجل تخفيض النفقات على كاهل الدولة العراقية، وإشراك المواطن العراقي في عملية التداول السلمي للسلطة، والترسيخ لبناء دولة المواطن وسيادة القانون والمؤسسات الدستورية، وبما يعزز الحكم الرشيد في العراق والتداول السلمي للسلطة.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب:

- 1 - د. رعد الجدة، التشريعات الانتخابية في العراق، بغداد، 2000.
- 2 - سعد مظلوم العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.
- 3 - د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضمانياتها الدستورية والقانونية (دراسة مقارنة)، دار الجامعيين، مصر، 2002.
- 4 - د. مصدق عادل، شرح قانون انتخابات مجلس النواب، شرح قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المعدل)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.
- 5 - د. مصدق عادل، المدد الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.
- 6 - د. وليد كاصد الزبيدي، الأطر القانونية للانتخابات في العراق 1924-2014، مكتبة السنهوري، بيروت، 2018.
- 7 - د. وليد كاصد الزبيدي، الانتخابات العراقية وتمويل الأحزاب السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.

ثانياً: البحوث:

- 1 - د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 1، 2005.

ثالثاً: التشريعات:

أ - الدساتير:

- 1 - الدستور الإماراتي لسنة 1971.

- 2 - الدستور الإيطالي لسنة 1947 المعدل.
- 3 - دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 4 - دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل.
- 5 - دستور العراق الصادر في 29 نيسان 1964.
- 6 - دستور العراق المؤقت الصادر في 16 تموز 1970.
- 7 - الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.
- 8 - الدستور الكويتي لسنة 1962 المعدل.
- 9 - دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل.
- 10 - قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
- 11 - القانون الأساسي العراق لسنة 1925.

ب - القوانين:

- 1 - قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم (7) لسنة 1967 (المُلغى).
- 2 - قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 (المُلغى).
- 3 - قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المُعدل.
- 4 - قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020.
- 5 - قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 (المُلغى).
- 6 - قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (14) لسنة 2019.
- 7 - قانون المجلس الوطني رقم (55) لسنة 1980 (المُلغى).
- 8 - قانون المجلس الوطني رقم (26) لسنة 1995 (المُلغى).

ج - المراسيم الجمهورية:

- 1 - المرسوم الجمهوري رقم (10) لسنة 2018.
- 2 - المرسوم الجمهوري الصادر من مجلس الرئاسة رقم (83) لسنة 2005.
- 3 - المرسوم الجمهوري من مجلس الرئاسة رقم (109) لسنة 2009.
- 4 - رابعاً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا:
- 5 - القرار المُرقم 24/اتحادية/2010 الصادر في 2010/3/14.
- 6 - القرار المرقم 39/اتحادية/2009 الصادر في 2009/5/13.
- 7 - القرار المُرقم 89/اتحادية/2010 الصادر في 2010/12/8.

