



# مجلة نينوى للدراسات القانونية Journal of Nineveh for Legal Studies

مجلة فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون-جامعة نينوى  
A refereed quarterly journal issued by the College of Law-University of Nineveh

Vol.(2) No.(2) Ramadhan 1446AH. March 2025

المجلد (2) العدد (2) رمضان ١٤٤٦هـ - آذار ٢٠٢٥م

ISSN-E 3078-6274 /ISSN-P: 2957-7721

## The efficiency and limits of parliament under the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

Hawass Ali Khalaf <sup>(1)</sup>, Mohamed Ezzat Fadel <sup>(2)</sup>

(1) College of Law, University of Duhok

(2) Professor of Constitutional Law, College of Law, University of Mosul

### Abstract

Received: 15/11/2024

Accepted: 19-12-2024

#### Keywords

Efficiency of Parliament,  
MP,  
House of  
Representatives,  
Representation of  
Interests, Federation  
Council.

The parliament cannot successfully fulfill its functions unless the members possess the necessary competence and scientific and practical experience that enable them to perform their assigned tasks effectively and efficiently. Thus, parliamentary competence is fundamental in enhancing the effectiveness of parliamentary work, ensuring a strong democratic state that arises from the general will of the people, represented by a legislative council characterized by the element of competence through the scientific and practical qualifications of its members acquired in their lives whether this element is guaranteed by the constitutional document or by the laws governing parliamentary work. The relationship between parliamentary competence and democracy is evident in the improvement of the capacity for parliamentary work, achieving the highest levels of efficiency in executing tasks. This prevents the existence of a neglected parliamentary tool where representatives do not know how to utilize their roles, thereby contributing to fostering trust in the democratic process and political work, while simultaneously motivating the populace to engage in it, as it is the most effective means of translating their aspirations and hopes into sound institutional programs. However, the competence of the parliament and its limitations under the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 are incomplete and ambiguous. For example, the philosophy of the drafters of the constitution is characterized by weakness of robustness in ensuring parliamentary competence due to the predominance of general conditions in organizing the selection process and the absence of a second chamber that would establish specific conditions and circumstances.

©2025 copyright the College of Law-University of Nineveh

## كفاءة البرلمان وحدودها في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

حواس علي خلف<sup>(١)</sup>، محمد عزت فاضل<sup>(٢)</sup>

(١) مساعد قانوني- كلية القانون -جامعة دهوك

(٢) أستاذ القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الموصل

### الملخص:

لا يمكن للبرلمان أن ينجح في ممارسة وظائفه ما لم تكن أعضائه ذوي كفاءة وخبرة علمية وعملية تساعد على ممارسة مهامهم الوظيفية المنوطة بهم بنجاعة واقتدار، وبهذا يُعدّ موضوع كفاءة البرلمان المبدأ الأساس في رفع مستوى فاعلية العمل البرلماني لضمان دولة ديمقراطية قوية ناشئة عن الإرادة العامة للشعب؛ يمثل مجلس نيابي حافل بعنصر الكفاءة من خلال كفاءة أعضائه العلمية والعملية التي اجتازوها في مسيرتهم بالحياة؛ سواءً تكفله بهذا العنصر الوثيقة الدستورية أو القوانين المنظمة للعمل البرلماني، وتظهر الصلة بين كفاءة البرلمان والديمقراطية من خلال تحسين مستوى قدرة العمل البرلماني وصولاً لأعلى درجة من الكفاءة في إنجاز الأعمال، فلا يصبح هنالك أداة برلمانية مهمة لا يجيد النائب فيها كيفية استعمال مهامه وبشكل يسهم في إشاعة الثقة بالعملية الديمقراطية والعمل السياسي، ويحفز الشعب في الوقت نفسه على الانخراط به؛ كونه الوسيلة الأكثر فاعلية وتأثيراً في ترجمه تطلعاتهم وآمالهم إلى برامج مؤسساتية رشيدة، ومع ذلك فإنّ كفاءة البرلمان وحدودها في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يعوزه النقص والغموض، فعلى سبيل المثال اتّصفت فلسفة واضعي الدستور بالضعف في ضمان الكفاءة البرلمانية بسبب غلبة الشروط العامة في تنظيم عملية الاختيار وعدم وجود مجلس ثاني- عمل شروط وأوضاع خاصة.

الكلمات المفتاحية:

كفاءة البرلمان، النائب، مجلس النواب، نظام تمثيل المصالح، مجلس الاتحاد.

أولاً: مقدمة

تُعتبر قوة أي مؤسسة دستورية مستمدة من كفاءة أعضائها العلمية والعملية التي اجتازوها في مسيرتهم بالحياة؛ وبما أنّ البرلمان من أهم السلطات العامة في الدولة، فليس من المتوقع أن يرتجى دور فاعل ومنتج لبرلمانٍ أعضاؤه قليلو الكفاءة والخبرة وذوو مستوى تعليمي وعملي متواضع لم يكن لهم في الواقع أي مشاركات أو مساهمات ترفع من مستوى جدارتهم لتحقيق القدرة على إنجاز الأعمال المنوطة بهم.

وعلى هذا الأساس يُعدّ موضوع كفاءة البرلمان وحدودها في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المبدأ الأساس في رفع مستوى فاعلية العمل البرلماني لضمان دولة ديمقراطية قوية ناشئة عن الإرادة

العامّة للشعب؛ يمثله مجلس نيابي حافل بعنصر الكفاءة من خلال كفاءة أعضائه، مما يجب أن تضمنه الوثيقة الدستورية والقوانين المنظمة للعمل البرلماني.

ثانياً: أهمية البحث

تنطلق أهمية البحث من فكرة أن بناء كفاءة برلمانية فعّالة إنّما هي ضرورة للتمثيل النيابي الصحيح، ولتحقيق الاستقرار الديمقراطي في البلاد، وكذلك ضرورة لبناء المواطنة الصالحة بشكل عام وتعزيز الثقة في العملية الانتخابية بشكل خاص.

كما يأتي البحث كمحاولة لسدّ النقص في الأدبيات العراقية، والتي تهتمّ بوضع دراسات تهتمّ بتحسين مستوى كفاءة المؤسسة التشريعية من منظور كُلي يُعالج آليات و أبعاد تحقيقها.

ثالثاً: إشكالية البحث

ينطلق البحث من تساؤل أساسي مفاده ما السبيل لرفع مستوى كفاءة البرلمان؟ ويتفرع عن ذلك السؤالين الآتيين:

1. ما هو معيار اختيار النائب من زاوية المنظور الديمقراطي ومنظور الكفاءة الإدارية، وما هو

موقف الدستور العراقي والقوانين المكملّة له من ذلك؟.

2. ما هو أثر تمثيل المصالح في رفع كفاءة البرلمان وموقف الدستور العراقي من ذلك؟.

رابعاً: منهجية البحث

تقترن منهجية البحث بالمنهج الاستقرائي التحليلي القانوني من خلال تحليل أحكام القانون، وفي ضوء آراء الفقه وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للوقوف على نوع الكفاءة اللازمة داخل البرلمان.

وستتمّ الدراسة في نطاق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين المكملّة له، مع الاستئناس بأمثلة موقف بعض الدساتير؛ كالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، والدستور المصري لعام ٢٠١٤ وما تيسر من دساتير.

خامساً: هيكلية البحث

لغرض دراسة كفاءة البرلمان وحدودها في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من جميع الجوانب المتعلقة به، تمّ تقسيم البحث على مبحثين؛ فضلاً عن المقدمة والخاتمة التي ذكر فيها أهمّ الاستنتاجات والتوصيات، تناول الأول معيار اختيار النائب، وتمّ تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، الأول يدرس الاتجاه الواسع، والثاني الاتجاه الضيق، وعالج الثالث معيار اختيار النائب في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أمّا المبحث الثاني تناول تمثيل المصالح وأثره في كفاءة البرلمان، وتمّ تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، الأول تناول فكرة تمثيل المصالح، في حين بحث الثاني أثر تمثيل المصالح في كفاءة البرلمان، وعالج الثالث موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من تمثيل المصالح.

## المبحث الأول

### معياري اختيار النائب

حرصت الدساتير والقوانين الانتخابية في كلّ العالم على ضمان حقّ الترشح للمواطنين للعضوية البرلمانية تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي؛ المتمثل في إتاحة فرصٍ متساوية للجميع للمشاركة الفعلية في إدارة دفة الحكم؛ إلّا أنّ هذه الدساتير والقوانين تتباين في اتجاهها حول شروط وضوابط معينة لاستيفاء متطلبات الترشيح على حسب اعتبارات سياسية وأمنية واجتماعية وثقافية وغيرها التي لا تتناهي مع مبدأي المساواة والديمقراطية، بقدر ما هي ضمانات لمدى جسامه المسؤولية الملقاة على عاتق المرشح، فيما لو أصبح عضواً في البرلمان، ولضمان نجاعة الأداء المؤسسي للبرلمان بكفاءة وفعالية.

وفيما يأتي سندرسُ الاتجاه الموسعُ في الاختيار كمطلبٍ أول، والاتجاه الضيق في الاختيار كمطلبٍ ثانٍ، ومن ثم معيار اختيار النائب في ظلّ الدستور العراقي كمطلبٍ ثالث، وعلى النحو الآتي:

## المطلب الأول

### الاتجاه الواسع

يُكفل حق الترشح للعضوية البرلمانية عادةً من حيث المبدأ لكلّ مواطن في كلّ الأنظمة الديمقراطية، ويميل هذا الاتجاه نحو توسيع نطاق قاعدة المشاركة السياسية للمواطنين في إدارة شؤون البلاد بغية تحقيق الكفاءة<sup>١</sup> السياسية الديمقراطية التي تسمح للمؤهلين بُمكّنة المشاركة والترشيح النيابي؛ إلّا أنّ ذلك لا يعني أن يخلو حق الترشح من شروط قانونية عامة يحددها المشرع<sup>٢</sup>. وينطلق أصحاب هذا الاتجاه ومن أبرز مؤيديه هارولد لاسكي Harlod Laski وأديمار إيسمن Adhmar Esmein من "نظرية السيادة الشعبية"، ويرون أنّ الانتخاب والترشيح طبقاً لهذه النظرية يعتبر حقاً لكل فردٍ من أفراد الشعب؛ لأنّه يملك جزءاً من السيادة، ولا يجوز بناءً على ذلك تقييد هذا الحق

١ يقصد بالكفاءة في اللغة العربية أهلية القيام بعمل وحسن تصرف فيه؛ أي قُدرةٌ وحسن تصرف، ويقصد بالكفاءة اصطلاحاً: "القدرة على القيام بالأدوار والمهام التي تتعلق بالوظيفة بأعلى مستوى من خلال المهارات والمعارف التي يمتلكها الشخص في سبيل تحقيق الحدّ الأعلى من الأداء، ينظر: أحمد بن فارس القزويني، مقاييس اللغة، الجزء الخامس، دار الفكر، بيروت، ١٩٧٩، ص ١٣٩، ود. عائشة بلهيش العمري، تعريف الكفاية والكفاءة والمهارات والقدرات، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣١ على الموقع الآتي: <http://www.drablehsh.com>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/١.

٢ فيصل شنطاوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت عمارة البحث العلمي - الأردن، المجلد (١٣)، العدد (٩)، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٢٨٤-٢٨٥.

بشروط معينة كشرط الكفاءة الدراسية والشرط المالي وغيرها؛ إذ أنَّ الاقتراع العام هو الذي يجب الأخذ به طبقاً لهذه النظرية<sup>(١)</sup>، ويعلل أصحاب هذا الاتجاه رأيهم بما يأتي:<sup>(٢)</sup>

أولهما: أنَّ الدول الحديثة تسعى بكلِّ جهدٍ لجعل الديمقراطية حقيقة واقعية ومطبقة في ميدان أوسع، وذلك بتوسيع دائرة الناخبين والمرشحين، وإشراك أكبر عدد ممكن من الشعب في الانتخابات.

ثانيهما: أنَّ عدم الكفاية الفنية يمكن معالجته من خلال تكوين اللجان البرلمانية ومراكز استشارية لبحث المسائل الفنية والاقتصادية، ومدِّ البرلمان بالمعلومات وتعويض ما قد يفوت النواب من الكفاءة الشخصية.

ثالثهما: مبدأ الاقتراع العام يجب الأخذ به والدفاع عنه؛ لأنَّه لا ينكر فضله في ضمان تحقيق الحرية والمساواة بين الناخبين والمرشحين.

رابعهما: فيما يخصُّ أعضاء البرلمان يرى هارولد لاسكي Harlod Laski، أنَّ البرلمان ليس عبارة عن مجموعة من الرجال الفنيين الاختصاصيين الممتازين، فالرجل الممتاز في تخصص الطب أو القانون ليس حتماً ممتازاً في القيام بالعمل النيابي أو في إجادة فنِّ الحكم بوجه عام، وأنَّ الرجل الفني تعوزه عادةً تلك الثقافة العامة التي تميز أعضاء البرلمانات في العصر الحديث، فيما يبرر آدمار إيسمن Adhmar Esmein نظرية السيادة الشعبية بفكرة (الدوق السليم) ومضمونها أنَّ السلطة العامة والحكومة التي تباشرها لم توجد إلَّا لصالح أفراد الشعب، وعليه يجب بدمية أن يتولى هذا الشعب بإرادته العامة الأمور التي تمسُّ صالحه، ففي هذا المنطق السليم تحقيقٌ لحسن أداء الصالح العام، ويضيف أن السيادة الفعلية مقرها دائماً الشعب الرأي العام، ولذلك لا يصحُّ أن تستقرَّ السيادة الشرعية في سلطة أخرى غيره، وإلَّا كان القانون في جهة والواقع في جهة أخرى، فمبدأ السيادة الشعبية أذن فوق كونه منطقياً ومفيداً عملياً لضمانه حكماً صالحاً يمتاز بتحقيق الانسجام بين الواقع والقانون.

وتطبيقاً لنظرية السيادة الشعبية فإنَّه لا يقتضي توافر شروط خاصة في المرشحين لشغل العضوية البرلمانية؛ لكن لا يعقل أن يمنح حقُّ الترشح للجميع بغضِّ النظر عن أعمارهم أو مدى تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية، ولهذا فإنَّه لا يتعارض مع تقرير حقِّ الاقتراع العام اشتراطُ بعض الشروط العامة التي تتعلق بالجنسية والسِّن وغيرها<sup>(٣)</sup>، وسندرسُ هذه الشروط فيما يأتي:

١ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أسس التنظيم السياسي (الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة)، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ٦٠-٦١.

٢ لمزيد من التفاصيل ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون جهة نشر، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٣٨ و ١٤٣ و ١٤٦ و ١٤٩ و ١٥١؛ ود. عبدالحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط ١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٨، ص ٣٦٨.

٣ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

## أولاً: شرط الجنسية

يُعدُّ هذا الشرط من أهمِّ الشروط المتفق عليها في كل الأنظمة السياسية الدستورية، وحيثُ أنَّ اشتراط هذا الشرط أمرٌ طبيعيٌّ جداً، فمن غير الصحيح منح الأجنبي حق الترشح لعضوية البرلمان كأصل عام، وأساس ذلك أنَّ الأجنبي لا يدين للدولة بالولاء ولا يهتم كثيراً بما يحقق نجاعة أداء مؤسساته الدستورية<sup>(١)</sup>، وتكونُ رؤيتهم لمصلحة الدولة التي يقيمون بها في الغالب جزئية وغير شاملة، كما أن مشاركتهم في العمل السياسي في الدولة يولدُ شيئاً من الخوف من التدخل الأجنبي في المسائل الوطنية للدولة، فمن غير المنطقي أن يعهد مصير البلد إلى أشخاص لا يحملون جنسيته<sup>(٢)</sup>.

كما أنَّ الدول عند تنظيمها لشرط الجنسية لمواطنيها، تُفرِّق بين حاملي الجنسية الأصلية والمكتسبة، فإن كانت كلُّ الدول تتفقُ على إعطاء الحقِّ لحاملي الجنسية الأصلية بترشيح أنفسهم لعضوية المجالس النيابية بمجرد توافق بقية الشروط الأخرى لديهم، فإنَّ مواقيفها متباينة بخصوص حاملي الجنسية المكتسبة، ففي أمريكا يشترط الدستور في المرشح مضي مدة لا تقلُّ عن (٧) سنوات لمن اكتسب الجنسية الأمريكية الحق في الترشح لعضوية الكونغرس<sup>(٣)</sup>، وفي فرنسا كان قانون الانتخابات الفرنسي الصادر سنة ١٩٧٤ قد اشترط في المتجنس لغرض الترشح للعضوية البرلمانية مضي مدة (١٠) سنوات على التمتع بالجنسية الفرنسية<sup>(٤)</sup>؛ إلَّا أنَّ قانون الجنسية الفرنسي الجديد المرقم (١٠٤٦) لسنة ١٩٨٣ أزال أي تميُّز بين المواطنين أصحاب الجنسية الأصلية والمكتسبة؛ إذ اعتُبر الشخص الذي يكتسب الجنسية الفرنسية فرنسياً من اليوم التالي لاكتسابه الجنسية، ويتمتع بكلِّ الحقوق ويلتزم بواجبات المواطنة كافة، ومن ثم منحه الحق في الترشح لعضوية البرلمان دون انتظار فترة على اكتسابه للجنسية<sup>(٥)</sup>.

ويرى الأستاذ الدكتور محسن خليل أنَّ إطلاق حق الترشح للأجنبي دون تحديد مدة معينة على اكتسابه للجنسية يتعارضُ ومبدأ ضرورة الاندماج في الوطن الجديد والإخلاص والوفاء له، حتى يمكن المشاركة في الحياة السياسية على نحو سليم، وهو أمرٌ لا يأتي إلا بعد مرور فترة معينة من الزمن بعد

١ حليلة العايب، حق الترشح للانتخابات في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية- قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور بالجفلة، ٢٠١٤، ص ٢٣.

٢ وائل منذر البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ٣٠-٣١.

٣ المادة (١/ثانياً) من الدستور الأمريكي النافذ لسنة ١٧٨٧.

٤ المادة (٤٤) من قانون الانتخابات الفرنسي لسنة ١٩٧٤.

٥ المادة (٨٠) من قانون الجنسية الفرنسي النافذ لسنة ١٩٨٣.

اكتساب الجنسية<sup>(١)</sup>، كما أنَّ هكذا إطلاق نجدُ أنَّه يضعف من قدرة البرلمان السياسية وما تتطلبه من ولاءٍ لصالح البلد.  
ثانياً: شرط السن

تتفق جميع الدساتير والقوانين الانتخابية في كل دول العالم على اشتراط بلوغ المرشح لعضوية البرلمان سناً معيناً حتى يستطيع ممارسة حقه السياسي، ومن ثم الترشح للعضوية البرلمانية، وأساس ذلك حتى يكتسب العضو القدرة على التصرف في تعقلٍ وحكمةٍ ومعرفةٍ للأمور العامة وفهم المسائل السياسية، خاصةً وأنَّ بلوغ السنَّ المعين للترشح قرينة على النضج العقلي والإدراك العام للأمور، وبهذا يُعدُّ شرط السنَّ شرطاً أساسياً حتى يتمتع المرشح بالنضج اللازم لتمثيل الشعب في البرلمان<sup>(٢)</sup>.

ففي أمريكا اشترط دستورها بلوغ المرشح لعضوية مجلس النواب سن (٢٥) عاماً، واشترطت كذلك بلوغ المرشح لعضوية مجلس الشيوخ سن (٣٠) عاماً<sup>(٣)</sup>، ويرى الأستاذ الدكتور نعمان أحمد الخطيب أنَّ ما يبرر تمييز الدساتير في العالم بين السنَّ المطلوب من عضوية المجلسين "المجلس الأدنى والمجلس الأعلى"، هو أنَّ الأول عادةً ما يمثل الشباب والحركة ودورهم في إثراء المجلس بآراء وفكر الشباب، بينما يمثل الثاني الاتزان والهدوء والكفاءة والخبرة، وأنَّ كلا الاعتبارين مطلوب في البرلمان الذي يتكون من مجلسين<sup>(٤)</sup>، وفي فرنسا اشترط قانون الانتخاب الفرنسي لسنة ١٩٧٤ ألا يقلَّ عمرُ المرشح لعضوية الجمعية الوطنية عن سن (٢٣) عاماً يوم الانتخاب، واشترط كذلك أن لا يقلَّ سنُّ المرشح لعضوية مجلس الشيوخ عن (٣٥) عاماً<sup>(٥)</sup>، أما في مصر فإنَّ المُشَرَّعَ الدستوري المصري اشترط في المترشح لعضوية مجلس النواب أن يبلغ سن (٢٥) عاماً كاملة يوم فتح باب الترشح<sup>(٦)</sup>.

ويجدُ الباحث أنَّ شرط العمر يؤثر في القدرة السياسية المؤسسية للبرلمان بشكلٍ إيجابي حينما يتجه نحو إشراك فئة الشباب ونحو ذلك من الفئات العمرية في المجلس الأدنى، بينما تكون الأعمار متوسطة في المجلس الأعلى.  
ثالثاً: شرط الأهلية

١ د. صالح حسين علي العبدالله، الحق في الانتخاب (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١١١.

٢ سعد العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، ط ١، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٤١-٢٤٢.

٣ المادة (١/ ثانياً/ ثالثاً) من الدستور الأمريكي النافذ لسنة ١٧٨٧.

٤ د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١٠، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٣٥٥.

٥ المادتان (٢٩٦، ٤٤) من قانون الانتخاب الفرنسي لسنة ١٩٧٤.

٦ المادة (١٠٢) من الدستور المصري المعدل لسنة ٢٠١٤.

يقصد بالأهلية "صلاحية الفرد في كسب الحقوق وتحمل الالتزامات التي يُقرّها القانون"<sup>(١)</sup>، وينصرف هذا الشرط إلى "الأهلية العقلية والأهلية الأدبية"، فالأهلية العقلية تتضمن ألا يكون المرشح لعضوية البرلمان مصاباً بعلّة عقلية تضربُ رشده وتجعله غير قادرٍ على التمييز<sup>(٢)</sup>، ومن ثم لا يكفي لتمتع المرشح بحقوقه السياسية وممارسته؛ تو افر فقط شرط البلوغ السياسي فيه، وإنما لكي تكتمل له تلك الأهلية يجب ألا يتوافر بشأنه أيّ من الموانع المسببة لانعدام الأهلية، وسواءً تلك المؤدية إلى الحرمان المؤقت أو المؤبد، والتي ينصّ عليها القانون<sup>(٣)</sup>؛ إذ يؤثر هذا الشرط في القدرة البرلمانية لاتصال الأهلية بالنزاهة والشرف والاعتبار، وبذلك يشترط أن يتمتع المرشح لعضوية البرلمان، بالصلاحية الأدبية والعقلية معاً<sup>(٤)</sup>.

فعلى سبيل المثال، يحرم القانون الفرنسي المرشح لعضوية المجالس النيابية إذا كان المرشح مصاباً بأمراض عقلية أو محجوراً عليه أو من الذين أُشهرَ إفلاسهم بحكم قضائي، وكذلك ممن صدرَ بحقه حكم نهائي في جنائية، ومن صدر ضده حكم نهائي من محكمة بمصادرة أمواله، ومن حكم عليه بالسجن لأكثر من شهر بسبب السرقة أو خيانة الأمانة أو النصب<sup>(٥)</sup>، وفي مصر يمنع القانون مؤقتاً المحجورين عليهم والمصابين باضطراب عقلي أو نفسي من مباشرة الحقوق السياسية، وكذلك الذين أُشهرَ إفلاسهم بحكم قضائي<sup>(٦)</sup>، ومن صدرَ بحقه حكم نهائي في جنائية، ومن صدرَ ضده حكم نهائي من محكمة بمصادرة أمواله، ومن حكم بعقوبة الحبس في جريمة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة، أو خيانة أمانة أو نصب أو رشوة أو تزوير<sup>(٧)</sup>.

#### رابعاً: شرط الإقامة

يعني شرط الإقامة أن يقيم المرشح في الدائرة الانتخابية المراد تمثيلها، أو أن يقيم في المحافظة أو الوحدة التي يمثل إحدى دوائرها لفترة زمنية معينة<sup>(٨)</sup>، وذلك لكي يكون أكثر اطلاعاً على رغبات أهلها، وإلماً بحاجاتها واهتماماً بشؤونها<sup>(٩)</sup>.

١ د. عبدالمجيد الحكيم وآخرون، الموجز في شرح القانون المدني (الجزء الأول في مصادر الالتزام)، ط٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص٦٣.

٢ د. زين العابدين محمد عبد الموجود، شروط وضمانات المرشح لعضوية المجالس النيابية دراسة مقارنة وفقاً لأحدث التعديلات، ط١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٧، ص٤٠.

٣ د. مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٨٤، ص٩١.

٤ د. محمود عاطف البنا، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية)، ط٢، دار الفكر العربي، مصر، ص٣٥٤.

٥ المادة (٥) من قانون الانتخاب الفرنسي ١٩٧٤.

٦ المادة (٢/أولاً) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤.

٧ المادة (٢/ثانياً) من القانون نفسه.

(§ Mariam Jika, Interrelation Between the Universal Suffrage and its Restrictions, International Journal of Social Sciences and Education, Volume (2), Issue (3), 2020, P.220-221.

ذهب اتجاه من الفقه إلى أنَّ اشتراط شرط الإقامة في الدائرة الانتخابية للترشح لعضوية البرلمان: كي يكون الناخبين على معرفةٍ ودراية كاملة بالمرشحين، ويُمكن كذلك الأعضاء من معرفة حاجات ومتطلبات ولايته ناقلًا إلى البرلمان متطلبات ومناشدات ناخبيه، بينما يعارض اتجاه آخر من الفقه شرط الإقامة؛ لأنه يدفع بالأعضاء إلى الانحياز لتفضيل مصلحة ناخبي منطقته على المصلحة العامة أو مصلحة الاتحاد<sup>(١)</sup>، ويزيد من خضوع النائب للناخبين وضيغتهم عليه ويجافي أحد أهم أسس النظام النيابي، وهو أن النائب لا يُمثِّل دائرة معينة وإنما يمثل الأمة كافة<sup>(٢)</sup>، كما يؤدي إلى احتكار التمثيل من قبل المقيمين في المنطقة أو الولاية رغم احتمالية عدم كفاءتهم، ومن ثم سيؤدي ذلك إلى انخفاض مستوى كفاءة البرلمان كله<sup>(٣)</sup>.

ونحن نؤيد أصحاب الاتجاه الأول؛ لأنه يقوي من قدرة البرلمانية كممثل عام عن الدوائر الانتخابية في حال اتباع هذا النظام؛ إذ أنَّ النائب أدري من غيره بمشاكل دائرته الانتخابية، وقطعاً أكثر اطلاعاً على حاجاتها واهتماماً بشؤونها ممن لا يُمثِّل إليها بصلة مما يجعل الكفاءة البرلمانية أكثر واقعيةً وتماشاً مع مشكلات الناخبين في الدوائر الانتخابية، وأمَّا القول بأنَّ النائب سيفضِّل مصلحة منطقته أو دائرته الانتخابية على مصلحة المجموع، فإنَّ ذلك مردود؛ لأنَّ النائب يُمثِّل الشعب بأكمله، وأنَّ المصلحة العامة تغلبُ على المصالح الخاصة، بالإضافة أنَّه من غير المعقول ألا يكون هنالك مرشحين مؤهلين لشغل العضوية النيابية بكفاءةٍ واقتدار في كل دائرة انتخابية.

ومن الدساتير التي تبنت هذا الشرط هو الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧؛ إذ اشترط أن يكون العضو مقيمًا في الولاية التي يروم ترشيح نفسه فيها؛ إلا أنَّه لم يحدد مدة زمنية معينة لهذه الإقامة<sup>(٤)</sup>، وكذلك الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ الذي قيَّد الترشُّح لعضوية المجلس الوطني بتوافر الإقامة الدائمة في الإمارة التي يُرشِّح نفسه بها<sup>(٥)</sup>.

#### خامساً: شرط حسن السمعة

يدور هذا الشرط حول السلوك الشخصي للمرشح من حيث تعامله مع الأفراد داخل المجتمع، بحيث أن يكون المرشح محمود السيرة والسمعة وموضع ثقة الناس، ولهذا يُعدُّ من غير المقبول أن يتولى شخصٌ سيء السمعة تمثيل الشعب وتسيير أمور الدولة ومصالحها؛ حيث أنَّ ذلك يُضعف من قدرة

١ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

٢ د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢١٢.

٣ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

٤ د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٢١٢.

٥ المادة (١/ ثانياً) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ النافذ.

٦ المادة (٧٠) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

البرلمان؛ لأنه سيواجه صعوبة بالتجاوب العفوي مع قوانينه وقراراته من قبل الأفراد لشعورهم بأن الأعضاء هم سيئون<sup>(١)</sup>.

انتقد بعض الفقه هذا الشرط؛ لأنه ليس هناك ضرورة ما تتطلب إضافته؛ إذ من شأنه أن تستخدمه الحكومة في استبعاد مرشحين معينين لا يكونوا على هَواها من الأحزاب المعارضة وغيرهم، مما يؤدي بالنتيجة إلى إهدار مبدأ الديمقراطية والحرية في الترشح للعضوية البرلمانية، ويضيفون أنه من غير الممكن أن يعطيه الشعب أصواتهم لمن هو سيء السلوك والسمعة<sup>(٢)</sup>، بينما يجد اتجاه آخر من الفقه ومنهم الدكتور محسن خليل والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ضرورة أن يكون المرشح متمتعاً بحسن السمعة والسير والسلوك، ويرون أن هذا الشرط واجب التطبيق، حتى وإن لم ينص عليه المشرع صراحةً، وذلك استناداً إلى ما يلي<sup>(٣)</sup>:

1. إذا كان شرط حسن السمعة والسلوك يكون متطلباً لأي وظيفة عامة، فمن باب أولى أن يتطلب في ممثلي الأمة في البرلمان.

2. كما أن القوانين في أغلب دول العالم توجب إسقاط عضوية النائب في حال فقدته للثقة والاعتبار؛ لارتكابه فعلاً شائناً يُؤثّر بالسلب على سمعته واعتباره الوظيفي، فذلك يوحى بأن القوانين قد افترضت تمتع المرشح لشغل العضوية البرلمانية بسمعة طيبة قبل تمتعه بالعضوية.

ونرى أن هذا الشرط يُعتبر من الشروط الضرورية اللازم توافرها في المرشح للعضوية النيابية؛ إذ من غير المنطقي أن يكون المرشح سيء السمعة ويشوب سلوكه الشبهات؛ إذ أن المرشح إذا ما فاز في الانتخابات سوف يشغل وظيفة النائب في البرلمان؛ وبالتالي تمثيل الشعب والائتمان على مصالحه، وأما التبرير أن من الممكن أن يُستخدم هذا الشرط كورقة ضد المعارضة وغيرها، فبإمكان المتضرر اللجوء إلى الجهات المختصة للطعن في ذلك.

ومن الدساتير التي اشترطت هذا الشرط هو الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١؛ إذ اشترط في المرشح لعضوية المجلس الوطني الاتحادي أن يكون محمود السيرة والسلوك<sup>(٤)</sup>، كما أن الدستور المصري الملغى لسنة ١٩٧١ في المادة (٩٦) منه قد اشترط في المرشح شرط حسن السمعة، عندما أشار إلى أنه لا يجوز إسقاط العضوية لأحد الأعضاء في المجلس؛ إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو شرطاً من شروط العضوية، ويُعلّل الفقه رأيهم أن النائب منذ اللحظة الأولى لانتخابه يجب أن تتوافر فيه

١ د. حمدان محمد سيف الغفلي، صناعة الانتخابات في دولة الإمارات العربية المتحدة (قراءة دستورية سياسية تحليلية في المنظومة الانتخابية لانتخابات المجلس الوطني الاتحادي)، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢٦١.

٢ د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٥٩-٦٠.

٣ نقلاً عن: د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، جامعة المنصورة كلية الحقوق، ٢٠٠٠، ص ٩٢٩.

٤ المادة (٧٠) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل.

مجموعة شروط منها الثقة والاعتبار، وأن هذا الشروط تُترجمها قوانين الموظفين في مصر بأنها تعني حُسن السمعة، وهي تشترط في سائر العاملين في الدولة<sup>(١)</sup>.

بناءً على ذلك أرست "المحكمة الإدارية العليا" في مصر هذا الشرط، واشترطت توافره في المرشح لشغل العضوية البرلمانية؛ حيث برزت قرارها أن هذا الشرط يعتبر من الأصول العامة في التوظيف وتولي المناصب العامة كافة في الدولة، وأن هذا الشرط يتعلّق بالسلوك الشخصي للمرشح للعضوية البرلمانية بالألا يكون قد اشتهر عنه قولُ السوء أو كل ما من شأنه أن يُشِين بهيبة وكرامة وشرف واستقامة السلطة التشريعية، وأكّدت أنه لا يشترط لسوء السمعة أن يكون هنالك أحكام ماسةً بالشرف ضدّ المرشح، وبالسّياق نفسه أكّدت على أنه لا يجوز الاستناد على سوء السمعة بمحض اتّهام لا يستند إلى سندٍ بالإدانة أو غلبة اليقين<sup>(٢)</sup>.

وهكذا نجد أن معيار الاتجاه الواسع في اختياره للنائب يجعل من الترشح حقاً مكفولاً لكل مواطن من حيث المبدأ؛ إذ ينسجم هذا المعيار مع المبدأ الديمقراطي المتضمن إتاحة فرص المشاركة السياسية للمؤهلين بمُكنة الترشيح النيابي وفق شروط عامة مفترضة تتفق عليها كل الدساتير الحديثة والقوانين الانتخابية: كشرط الجنسية والسّن والأهلية والإقامة وحُسن السمعة.

### المطلب الثاني

#### الاتجاه الضيق

ذهبت الدساتير والقوانين الانتخابية لبعض الدول؛ فضلاً عن الشروط المفترضة للترشح كشرط الجنسية والسّن وغيرها، إلى تضيق حقّ الترشح للعضوية البرلمانية من خلال وضع قيود وشروط أخرى إضافية؛ كمظهر من مظاهر التشدد الدستوري والتشريعي في تقريره لشروط حق الترشح، وذلك لضمان مستوى كفاءة أعضاء البرلمان لأداء الأعمال المنوطة بهم بكفاءة وفاعلية. وينطلق أصحاب هذا الاتجاه ومن أبرز مؤيديه ليون ديجي Leon Duguit وموسوليني Mussolini من نظرية السيادة الأمة، ويرون أن ممارسة الأفراد للانتخاب والترشح تُعتبر وظيفة وليست حقاً لهم؛ لأن السيادة عبارة عن ممارسة للإرادة العامة، وأنّها "ملكٌ للأمة جمعاء، باعتبارها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها"، وبناءً على ذلك لا يوجد مانع من تقييد حق الانتخاب والترشح بشرط الكفاءة الدراسية والشرط المالي<sup>(٣)</sup>، ويعلّل أصحاب هذا الاتجاه رأيهم بما يأتي:

١ د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٦٠.

٢ قرارها المرقم (١٦٧١) لسنة (٤٧) ق عليها بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢، مشار إليه في: د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٦٢-٦٣.

٣ د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٥٤-٥٥.

أولهما: إذا كان اختيار نواب الأمة يتم عادةً عن طريق الانتخاب، فإنَّ الفرد لا يختصُّ بأيِّ جزءٍ من السيادة، فهو عندما يشارك في اختيار ممارسة السلطة - ولما كانت الأمة هي التي يسندُ لها الاختصاص بهذه الوظيفة - فإنَّ لها أن تُحدِّد الشروط التي يلزمُ توأفُّها في الناخبين والمرشحين حتى تضمنَ حسن الاختيار والوصول إلى أفضل العناصر الكفوءة لممارسة السلطة السياسية، ومعنى ذلك أن الانتخاب كوظيفة أو اختصاص يمكنُ تقييده بأي اختصاصٍ آخر، وهو ما يجعلُ من الجائز الأخذُ بنظام الاقتراع المُقيَّد الذي يشترطُ في الناخبِ والمُرشَّح شرط الكفاءة الدراسية والشرط المالي<sup>(١)</sup>.

ثانيهما: أنَّ إدارة الشؤون العامة للبلاد يجبُ أن تكونَ بيد ذوي الكفاءات، وبناءً على ذلك يجبُ أن يكون المرشحين من الأكفاء، ومن ثم يجب ألا يُترك استعمال حق الترشح للبرلمان لجميع الأفراد على السواء، وأمَّا مقياسُ الكفاءة: فهو الشهادة الدراسية والنصاب المالي<sup>(٢)</sup>.

ثالثهما: تنقصُ الحكم الديمقراطي المؤهلات الكافية لإدارة شؤون البلاد، وذلك لأنَّ الناخب العادي عاجزٌ عن الحكم على المسائل العامة، وعن اختيار المرشحين الجيدين بمنصب النيابة عنه وممارسة السلطة باسم الأمة، وذلك لأنَّ أغلبية جمهور الناخبين لا يختارُ إلاَّ الشخصَ الذي تفهمُهُ، ونظراً لقلّة كفاءة هذه الأغلبية في الشؤون العامة، فيتضحُ تفضُّلُ الكم على کیف، وتقدُّمُ العدد على الكفاءة، وتُهمَلُ الديمقراطية مبدأً التخصص، فمثلاً قد يترأسُ نائبٌ يحمل شهادة القانون رئاسة لجنة النفط والطاقة<sup>(٣)</sup>، وبالتالي ينبغي لكل شعب أن يحصل على الحكام الذين يمتلكون حكمةً كبيرةً لتمييز الخير العام، ويمتلكون فضيلةً كبيرةً لتعقُّبه، وأنَّ الصفات الضرورية لأداء الوظيفة البرلمانية هي الحكمة والفضيلة<sup>(٤)</sup>.

رابعهما: يرى موسوليني Mussolini أنَّ من الغباء أن يُعطى حقُّ الترشُّح لمُرشَّحٍ بمجرد بلوغه لسن الخامسة والعشرين مثلاً دون أي شرط آخر؛ إذ يرى أنَّ الذين يجبُ أن يكونَ لهم حقُّ الاشتراك في إدارة الدولة هم أولئك الذي يمتازون بالكفاءة ويعملون وينتجون، ويؤدون معونةً للدولة، وذلك بأداء عملٍ فردي<sup>(٥)</sup>.

إنَّ مسألة الكفاءة السياسية كانت موضوعاً لكثيرٍ من الفلاسفة منذُ الفلسفة اليونانية؛ إذ تطرَّقَ الفيلسوف أفلاطون Plato في كتابه (الجمهورية) إلى الأهمية الكبيرة للكفاءة السياسية في الحاكم؛ إذ يرى ضرورة توافق مجموعة من الصفات في الحاكم دون غيره من الناس ومنها، العلم،

١. د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص ١٩٩-٢٠٠.

٢. د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص ٢٢٤.

٣. د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ١٤٢-١٤٣.

٤. ليو شتراوس جوزيف كروبسي، تاريخ الفلسفة السياسية من جون لوك حتى هيدجر، ترجمة: محمود سيد أحمد، الجزء الثاني، ط ٢، المركز القومي للترجمة، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٨٣.

٥. د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ١٤٣.

الخبرة، نبل الأخلاق، النزاهة، الاعتدال، العدالة، حُسن المعاملة، والابتعاد عن ما يُفسد النفس من ملذات الدنيا وغيرها، وكذلك يرى سُقراط Socrates في أن يكون الحاكم باحثاً مُنقِياً عن الحكمة والحقيقة والعدالة ومحاوراً قوياً<sup>(١)</sup>؛ إذ يعزو جانب من الفقه<sup>(٢)</sup> ضعف القدرة المؤسساتية للبرلمان إلى الجهل العامّ وعدم القدرة المتمثلة في عدم وجود مؤهلات كافية في أعضاءه، وعدم كفاءة البعض منهم في مزاولة وظيفة الرقابة البرلمانية؛ حيثُ أنّ تشعُّب المرافق العامة وتعقدها يتطلب أعضاءً متخصصين في الرقابة؛ كي تكون الرقابة فاعلة<sup>(٣)</sup>، وبالتالي يؤثر ضعف كفاءة أعضاء البرلمان على القدرة المؤسساتية للبرلمان؛ سواءً على المستوى التشريعي أو الرقابي، فكلما تمتّع أعضاء البرلمان بخبراتٍ علميةٍ وعمليةٍ وثقافيةٍ عالية، كان ذلك مؤشراً ايجابياً لفاعلية قدرة البرلمان للقيام بوظائفه المنوطة به بجدارة، ولأهمية ذلك ينبغي على الشعب اختيار المرشحين ذوي الخبرة العلمية والعملية؛ حتى يتمكن النواب من المشاركة في طرح المقترحات ومشاريع القوانين، ويشارك بشكلٍ فعّالٍ في مناقشة مشروعات القوانين المُقدّمة من قبل الحكومة للبرلمان، ويطرح وجهة النظر البرلمانية إزاء سياسة الأمن والدفاع والسياسة الخارجية، وكذلك مراقبة الحكومة من خلال اللجوء إلى استخدام وسائل الرقابة البرلمانية<sup>(٤)</sup>.

وتطبيقاً لنظرية سيادة الأمة التي يترتب عليها سياسياً تقريرُ حقّ الاقتراع المُقيّد بشرط الكفاءة الدراسية والشرط المالي؛ لكي يتمكن المُرشَّح من ممارسة حق الترشح؛ إذ سندرس هذين الشرطين فيما يأتي:

#### أولاً: شرط الكفاءة الدراسية

من نافلة القول أنّ الفقه انقسم حول شرط الكفاءة الدراسية نحو اتجاهين؛ فذهب أصحاب الاتجاه الأول ومنهم الدكتور (مصطفى عفيفي) إلى أنّه في وقتنا الحاضر لا يجب أن يكون شرط الكفاءة الدراسية قائماً على أساس أنّ المسائل الفنية التشريعية والقانونية يوكل أمرها للجان نوعية متخصصة من بين قانوني البرلمان صياغةً وتعديلاً واقتراحاً؛ لكي تُدلي بدلوها فيها قبل إجراء التصويت عليها<sup>(٥)</sup>، ويعللون رأيهم بأنّه لا توجد ضرورة ملحة لهذا الشرط، ويعتبرونها من قبيل التشدد التشريعي<sup>(٦)</sup>.

١ خالد العبيوي، مشكلات الديمقراطية، ط ١، مركز نماء للبحوث والدراسات، لبنان، ٢٠١٥، ص ٦٩-٧٠.

٢ من هؤلاء الفقهاء: بريج Brich وبارتملي Barthemley ود. عبد الحميد متولي.

٣ د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣١٤.

٤ جلال البنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة البرلمانية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد يناير، ٢٠٠٢، ص ٢٦٢-٢٦٣.

٥ د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٥٧.

٦ د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص ٩٢٠.

أما الاتجاه الثاني ومنهم الدكتور (عبد الغني بسيوني عبدالله) والدكتور (عمر حلمي فهمي)؛ إذ يرون أنَّ الردَّ، بأنَّ حقَّ الاقتراع هو من "الحقوق الطبيعية يستمدُّه الشخص من صفةِ المواطنة" مردودٌ عليه بأنَّ الاقتراع هو سلطةٌ شرعيةٌ يستمدُّ قوَّتَه الحقيقة من قانون الانتخاب الذي ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وفقاً للمصلحة العامة، وأنَّ استبعاد الأميين لا يتنافى مع قاعدة المساواة بين الأشخاص؛ لأنَّ الأخيرة ليست مُطلقة؛ لأنَّه من المتعذر التسوية الحقيقية بين المواطنين من حيث الملكات الشخصية والموهبة، فهذه مسائل ينفردُ بها بعض الأشخاص دون الآخر، كما أنَّ القانون يشترط الكفاءة الدراسية لشغل الوظائف الإدارية العامة؛ بينما يتجاهله كشرطٍ لشغل أهمِّ الوظائف السياسية في الدولة ألا وهي العضوية البرلمانية؛ إذ يرى الدكتور عبد الغني بسيوني أنَّه لا يُعقل أن يدخل المجلس النيابي الذي يمثل الشعب، ويسنَّ التشريعات مَنْ لا يمتلك الكفاءة الدراسية، وأنَّ عدم الأخيرة يعني ضعف كفاءة النائب في المشاركة بأعمال المجلس، وبالتالي ضعفُ قدرة البرلمان<sup>(١)</sup>.

كما يرى الدكتور (سليمان الطماوي) أنَّ الكفاءة الدراسية أمرٌ ضروريٌّ لعضوية المجالس التشريعية على اختلافها؛ كي يتمكن النائب من القيام بعمله التشريعي ويطلع على التقارير والأبحاث ومراجعته الحساب الختامي للموازنة العامة، وغيرها من الأمور التي لا يتصور قيام النائب الأمي بها على النحو الصحيح، ويُضيف أنَّ هذا الشرط لم تكن له خطورة خاصة في الدول الأوروبية، بسبب قلة عدد الأميين فيها أو انعدامهم؛ إلَّا أنَّ أهميته واضحة في البلاد النامية<sup>(٢)</sup>.

مع العلم أنَّ عدد كبير من دساتير العالم والقوانين الانتخابية خلَّت من اشتراط الكفاءة الدراسية أو العلمية كإحدى شروط الترشح لعضوية البرلمان، فمثلاً من خلال قراءتنا لدستور أمريكا لسنة ١٧٨٧، ودستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، ودستور ألمانيا لسنة ١٩٤٩، والقوانين والانتخابية لهذه الدول، فإنَّها خلَّت من شرط الكفاءة الدراسية، كشرط لشغل وظيفة العضوية البرلمانية؛ بل أنَّ الدستور الياباني لسنة ١٩٤٦ رفض صراحة أن يكون هنالك أي تمييز في شأن العضوية البرلمانية بسبب الكفاءة الدراسية<sup>(٣)</sup>.

ونحن نؤيد أنصار الاتجاه الثاني، فنرى من الضروري أن يكون المرشح لشغل العضوية البرلمانية حاصلاً على كفاءة دراسية معينة، فمناقشة مقترحات القوانين وسنَّ التشريعات ومباشرة مهام الرقابة النيابية والمسائل السياسية يستوجب أن يكون النائب حاصلاً في الأقل على الشهادة الإعدادية لأداء مهامه النيابية بشكل فعّال وإيجابي.

وقد اختلفت الدساتير الحديثة حول مُحدِّد الكفاءة الدراسية، فالمُشرِّع المصري قيَّد حق المُرشِّح في الترشح للعضوية البرلمانية في "قانون مجلس النواب لعام ٢٠١٤" على شرط الكفاءة الدراسية، وحددها

١ د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٥٥-٥٧.

٢ د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

٣ المادة (٤٤) من الدستور الياباني لسنة ١٩٤٦.

بمرحلة التعليم الأساسي على الأقل<sup>(١)</sup>، بينما اكتفى الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ أن يكون المرشح لديه إلمام كافٍ بالقراءة والكتابة، من دون أن يُحدّد درجة تلك الإجابة<sup>(٢)</sup>، وكذلك اشترط الدستور التركي لسنة ١٩٨٢ على المرشح شرط الكفاءة الدراسية؛ إذ اشترط إكمال المرشح مرحلة الدراسة الابتدائية للترشح لعضوية البرلمان<sup>(٣)</sup>، كما قيّد "التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١٤" في سوريا حقّ الترشح لعضوية مجلس الشعب على شرط إجادة القراءة والكتابة، وحددت درجة تلك الإجابة بإنهاء مرحلة الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها<sup>(٤)</sup>.

#### ثانياً: الشرط المالي

من مقتضى سيادة الأمة بالإمكان اشتراط أن يكون الناخب مالكاً أو حائزاً أو شاغلاً لعقار له دخلٌ محدّد أو أن يكون من دافعي الضرائب؛ لكي يتمتّع بممارسة حقّ المشاركة<sup>(٥)</sup>، فإذا كان يشترط في الناخب ذلك، فمن باب أولى أن يشترط ذلك أيضاً، فمن يُرشح نفسه لشغل العضوية البرلمانية<sup>(٦)</sup>، وتتلخص فكرة هذا الشرط بأنه يضمن الفاعلية الانتخابية من باب أن المرشحين سيمتحنون بنجاعة إدارة الحكم، بحكم حرصهم على أموالهم وثرواتهم، وذلك بخلاف الطبقات التي ليس لديها أموال؛ حيث لا يوجد لديهم اهتمام كبير بإدارة الحكم، كما أن أصحاب الثروة يتوافر فيهم عادةً قدرٌ من الكفاءة الدراسية والعناية بالمساهمة في الشؤون العامة، وهي أمور لا تتوافر في الطبقات الفقيرة والمعدومة، وأن الأغنياء هم الذين يتحملون النفقات العامة للدولة عن طريق ما يدفعونه من ضرائب، ولهذا من المنطوق أن تقتصر المشاركة في إدارة الحكم عن طريق الترشيح عليهم؛ طبقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية<sup>(٧)</sup>.

هذا ومن الدساتير التي تبنت سابقاً هذا الشرط هو دستور الثورة الفرنسية لسنة ١٧٩١؛ إذ كان يتم دفع نصابٍ ماليٍّ معين على شكل ضريبة سنوية يعادل ثلاث فرنكات ذهبية، ثم ارتفع من سنة ١٨٤١ إلى مبلغ ثلاثمائة فرنك سنوياً، وعن تطور الشرط المالي يقول (جان جيكيول Jean Gicquel) اشتدت حدة

١ المادتان (٨ و ١٠) من قانون مجلس النواب المصري المرقم (٤٦) لسنة ٢٠١٤.

٢ المادة (٧٠) من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.

٣ المادة (٧٦) من الدستور التركي لسنة ١٩٨٢ المعدل سنة ٢٠١٧.

٤ المادة (٢٢) من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة السوري رقم (٥) لسنة ٢٠١٤.

٥ د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

٦ د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص ٤٦٩.

٧ د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

النصاب المالي بعد سقوط نابليون وعودة السلالة الملكية إلى العرش، فالمرشح كان عليه دفع مبلغ مالي لا يقل عن ألف فرنك ذهب كضريبة<sup>(١)</sup>، وكذلك أخذ الدستور المصري لسنة ١٩٣٠ بهذا الشرط. يرى الفقيه بارتملي Barthemley أن الشعب يجب أن يتولى أموره أوفر الأشخاص حكمةً وذكاءً ومقدرةً، ويضيف بتساؤل كيف يمكن معرفة تلك النخبة الممتازة من الأشخاص أو ما هي الوسيلة أو الطريقة التي يجب أن تتبع لمعرفة تلك النخبة الممتازة؟ فيجيب أن أفضل تلك الوسائل هي لجوء المشرع إلى اشتراط قسط من المال والتعليم في المرشح<sup>(٢)</sup>، فيما يرى الدكتور عمر حلمي إلى أنه مع صعوبة تبرير حرمان بعض الأشخاص من حقوقهم السياسية لأسباب مالية؛ إلا أن ذلك لا يحول دون استبعاد الذين يباشرون أعمالاً طفيلية؛ كالباعة المتجولين أو الذين لا عمل لهم والمتسولين وغيرهم من الطوائف أو الفئات التي تعيش على هامش المجتمع وتشكل عبء على طاقاته، ويتفق معه الدكتور محمد فرغلي محمد علي الذي يرى أن استبعاد مثل هذه الطوائف لا يتنافى مع المبدأ الديمقراطي، ولا يُعتبر تقييداً لحق الترشح بقدر ما هو تنظيم دقيق لحق الاقتراع العام<sup>(٣)</sup>.

وفيما يتعلق بالقول أن الشرط المالي يتنافى مع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، ويؤدي إلى إعلاء طبقة على أخرى لمجرد امتلاكها المال<sup>(٤)</sup>، فيرى بعض الفقه أن الربط بين النظام الديمقراطي وإلغاء القيود الواردة على حق الاقتراع يُعد خطأ شائعاً؛ لأن النظام الديمقراطي لا يرتبط بصورة معينة من صور الاقتراع، فهو يتلاءم مع الاقتراع العام كما يتلاءم مع الاقتراع المُقيّد بشرط النصاب المالي والكفاءة الدراسية<sup>(٥)</sup>، ويجد الباحث أن الشرط المالي يتعارض تماماً مع قيم الديمقراطية؛ التي تتبناها الدساتير الديمقراطية الحديثة لجعلها حقيقة واقعية من خلال توسيع نطاق قاعدة المشاركة السياسية في إدارة الحكم وإشراك أكبر عدد ممكن من المرشحين بمكنة الترشح النيابي، كما أنه يضعف من قدرة البرلمان لصعوبة إقناع العديد من القوى والأفراد بمخرجاته التشريعية والرقابية.

وهكذا نجد أن معيار الاتجاه الضيق في اختياره للنائب إنما يُجد من حق الترشح لشغل العضوية البرلمانية؛ إذ يشترط الكفاءة الدراسية والنصاب المالي؛ فضلاً عن الشروط العامة المفترضة كالجنسية والسّن وغيرها بهدف رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان، وبهذا لا ينسجم هذا المعيار مع المبدأ الديمقراطي المتضمن إتاحة فرص المشاركة السياسية للمؤهلين بمكنة الترشح النيابي.

١ د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٠.

٢ د. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٨٣.

٣ المصدر نفسه، ص ١٧٦.

٤ د. رأفت فودة، مصدر سابق، ص ١٤٢.

٥ د. محمد فرغلي محمد علي، مصدر سابق، ص ١٧٦ و ١٧٨.

## المطلب الثالث

## معياري اختيار النائب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

اشتراط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المرشح لشغل عضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية، وعلى أن تُنظَّم بقانون، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية، كما نصَّ على حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر<sup>(١)</sup>. أما عن مجلس الاتحاد؛ فإنَّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أشار بنصٍّ صريح على أن يُنظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسنُّ بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٢)</sup>؛ علماً أنَّ قانون مجلس الاتحاد لم يُشرِّعه مجلس النواب لغاية الآن، وكان من الأفضل الإشارة لشروط العضوية في الدستور منعاً من تركها لإرادة السلطة، وعلى غرار العديد من الوثائق الدستورية كالقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الذي كان قد أدرج شروط الترشح لشغل العضوية البرلمانية في صلب الدستور<sup>(٣)</sup>.

هذا ويبيِّن "قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل" الشروط الواجب توافرها في المرشح لشغل عضوية مجلس النواب التي يغلب عليها الاتجاه الموسع (الديمقراطي) مما سندرسها ونُحلِّل كلاً منها، من حيث صلتها بالقدرة البرلمانية المؤسسية: أولاً: "عراقي كامل الأهلية أتمَّ (٣٠) الثلاثين سنة من عمره يوم الاقتراع"<sup>(٤)</sup>.

ففيما يتعلق بكون المرشح عراقياً، نلاحظ أنَّ المُشرِّع العراقي لم يُفرِّق بين العراقي<sup>(٥)</sup>، ممن يحمل الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة في التَّرشُّح لعضوية مجلس النواب، وهو ما يُضعف من الولاء والقدرة النيابية على التمثيل الحقيقي؛ إلَّا أنَّه وبالرجوع إلى قانون الجنسية العراقي المرقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، نجد أنَّه تناول أحكام التجنُّس ووضع قيدٍ زمنيٍّ للمواطنين الذين يحصلون على الجنسية العراقية بطريق التجنُّس وفق أحكام المواد (١١،٧،٦،٤) من هذا القانون من الترشح لعضوية البرلمان؛ إلَّا بعد مضي (١٠) سنوات على اكتسابه للجنسية العراقية<sup>(٦)</sup>.

١ المادة (٤٩/ثانياً/ثالثاً/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢ المادة (٦٥) من الدستور نفسه.

٣ للمزيد ينظر: المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي الملغي لسنة ١٩٢٥.

٤ المادة (٦/أولاً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٥ تنص المادة (١٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (يعدُّ عراقياً كل من ولد لأبٍ عراقي أو لأُمٍ عراقية وينظم ذلك بقانون).

٦ المادة (٩/ثانياً) من قانون الجنسية العراقي النافذ المرقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

ونحن نعتقد أنه من الأفضل عدم منح المتجنس الحق في الترشح لعضوية البرلمان العراقي<sup>(١)</sup>؛ إذ أن الأجنبي غالباً لا يُعرف ولاؤه السياسي بالشكل الذي يؤثر سلباً في كفاءته بمعنى القدرة على أداء المهام المنوطة به بجدارة، وكذلك حساسية الموقع الذي يشغله بوصفه عضواً للبرلمان بحكم اطلاعه على بعض أسرار الدولة، وأن شغله للعضوية البرلمانية قد ينشأ عنها نوعاً من الأخطار على أمن وسلامة الدولة، وإن كان هذا يتعارض مع أغلب توجهات النظم الديمقراطية المتمثلة في إعطاء الحق للمتجنس في الترشح للعضوية البرلمانية بعد مضي فترة زمنية معينة؛ إلا أن لكل دولة ظروفها الخاصة بها. وفيما يتعلق بمسألة تعدد جنسية المرشح، فإن الدستور العراقي بموجب المادة (١٨/ رابعاً) أباح تعدد الجنسية للعراقي؛ ولكنه اشترط على من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً أن يتخلى عن أي جنسية أخرى مكتسبة، على أن يُنظّم ذلك بقانون، وبنفس الحكم جاء به "قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦"<sup>(٢)</sup>.

ويثير التساؤل هنا عن مدى شمول المرشح لعضوية البرلمان العراقي بأحكام المادة (١٨/ رابعاً) من الدستور، لا سيما أن مصطلح (المنصب السيادي) هو مصطلح غير محدد ورد في الدستور، ولكن لم يبين الدستور ماهيته أو الوظائف التي تدخل في نطاقه؟. أجابت المحكمة الاتحادية العليا في العراق على ذلك بقرارين، فقد أكدت في قرارها الأول<sup>(٣)</sup> أن تعبير المنصب السيادي أو الأمني الرفيع، والذي تنص عليه المادة (١٨/ رابعاً) من الدستور مناطٌ بتحديد معناه مرتبطاً بالتوجهات السياسية في العراق، وأن القائمون عليها هم من يحددون هذه المناصب ومدى تأثيرها في السياسة العامة للدولة، وتنظم مدلولات ذلك بقانون.

(\*) بيد أنه نجد أن المشرع المصري في قانون مجلس الشعب رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ الملغي كان يشترط في المرشح لعضوية مجلس الشعب أن يكون مصري الجنسية بالأصل لا بالتجنس؛ إذ نصّت المادة (٥) البند الأول منه على أنه (يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب: ١- أن يكون مصري الجنسية، من أب مصري). ويرى في هذا الشرط الدكتور مصطفى محمود عفيفي أنه تشدد تشريعي لا يوجد مبرر له، ولا ما يقابله في العديد من القوانين الانتخابية في الدول المقارنة، ينظر: د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٢١.

٢ تنص المادة (٩/ رابعاً) من قانون الجنسية العراقي المرقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على أنه (لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً أو أمنياً رفيعاً؛ إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية).

٣ قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٠٠ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٣) في ١٩/١٠/٢٠١٥، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٢٢.

وأما القرار الثاني<sup>(١)</sup>، فقد يَبَيِّنُ أنَّ مسألة تحديد آليات التخلي عن الجنسية المكتسبة ووقت التخلي وتحديد ماهية المناصب السيادية، وماهية المناصب الأمنية الرفيعة هي من المسائل التي يجب أن تنظم بموجب القانون استناداً للمادة (١٨/ رابعاً) من الدستور.

نأمل من المحكمة الاتحادية العليا أن تَبَيِّنَ مدلول المناصب السيادية، وألا يترك مناط تحديد معناه بالتوجهات السياسية، وذلك لتعلق وظيفة شغل العضوية البرلمانية بسيادة الدولة ومصالحها العليا، وعلى غرار موقف القضاء في دول أخرى كمصر<sup>(٢)</sup>.

كما تباين آراء الفقه إزاء هذه المسألة إلى اتجاهين:<sup>(٣)</sup>

الاتجاه الأول: إذ يرى اتجاه من الفقه ومنهم الدكتور أفت فودة مؤيد بأحقية متعدد الجنسيات في الترشح لعضوية المجالس النيابية، على أساس أنه لا يوجد ترابط بين متعدد الجنسيات وازدواج الولاء السياسي، فالولاء والانتماء هما شعور داخلي وغير ظاهر، ويظهر بسلوك وأفعال، وعدم الولاء والانتماء هما أيضاً شعور داخلي، والولاء والانتماء هما من المسائل الشخصية الذاتية التي تختلف من شخص إلى آخر، فقد يتوافران عند شخص ما، ولا يتوافران عند شخص آخر لا يحمل إلا جنسية دولة واحدة، ويضيف أصحاب هذا الاتجاه أنَّ اشتراط تفرد الجنسية فيمن يرشح للعضوية النيابية يعدُّ إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين.

الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه من الفقه ومنهم الدكتور إبراهيم درويش والدكتور حسن مصطفى البحري بأنه لا يجوز لمتعدد الجنسيات الترشح لشغل عضوية المجالس النيابية على أساس أن

١ قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٩٥/اتحادية/إعلام/٢٠١٨) في ٢٨/١/٢٠١٩، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٢٢.

٢ إذ في مصر وإزاء سكوت كل دساتيرها والقوانين الانتخابية المتعاقبة عن بيان حالة متعدد الجنسيات من حق الترشح، أصدرت المحكمة الإدارية العليا عدّة أحكام قضائية تؤكد حرمان متعدد الجنسيات من حق الترشح لشغل العضوية البرلمانية منها: حكمها الصادر بتاريخ ١١/٦/٢٠٠٠ في الطعن المرقم (١٦٤٨) لسنة (٤٧) قضائية علياً؛ إذ قضت المحكمة أنَّ حيابة المرشح لجنسية دولة أخرى معناه أنَّ الولاء الكامل والمطلق والواجب توافره في قلب المرشح انشطر إلى ولاءين، وأنَّ النيابة عن الشعب تستوجب ولاء كاملاً لمصر، وأساس ذلك أنَّ مجلس الشعب يقومُ بسلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة في الدولة ومزاولة الرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية، وفي حكم ثانٍ أصدرت المحكمة بتاريخ ١٠/١٢/٢٠٠٠ حكماً في الطعن المرقم (١٩٤٦) لسنة (٤٧) قضائية علياً؛ إذ قضت بأنَّ شرط التفرد بالجنسية المصرية هو ليس شرطاً فقط للانضمام لعضوية مجلس الشعب؛ بل هو شرط صلاحية للاستمرار في شغل عضوية المجلس، ينظر: د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٢٧، كما أنَّ الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ وبموجب المادة (١٥٩) نصّت صراحة على منع من يحمل جنسية دولة أخرى إضافة للجنسية السورية من أن يُرشَّح نفسه لعضوية مجلس الشعب.

٣ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، بدون جهة نشر، ٢٠٢١، ص ٢٥١-٢٥٢، ود. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٢٩-٣٣.

تعدد الجنسية ينتج عنه ازدواجية الولاء؛ إذ أنَّ إحدى متطلبات اكتساب جنسية دولةٍ أخرى هو أداء قسم الولاء أمامَ علمها، والتعهد بأخذ مصالحها في الاعتبار، وأنَّ الشعور بالانتماء والولاء والحب للوطن يجب أن يكون كاملاً لا ينازعُه وطنٌ آخر، وأنَّ ازدواج جنسية المرشَّح تمثل قرينة على عدم توافر الإخلاص التام لدى حاملها في أداء واجباته الوظيفية بجدارة، كما أنَّ منح متعددي الجنسية الحق في الترشح يتناقض مع المبادئ العامة للسيادة الشعبية، باعتبارها الوجه الدستوري لاستقلال الآراء الوطنية، والحيولة دون تأثرها بآراء خارجية.

في تقديرنا من الضروري النصُّ على حظر متعددي الجنسية من الترشح للعضوية البرلمانية في العراق؛ فإبعاد الشبهات عن أعضاء المؤسسة الدستورية الأهم في الدولة، ويكون ذلك من خلال منع مزدوجي الجنسية من الترشح، لضمان نزاهة وإخلاص النائب في أداء أعماله بكفاءة تجاه وطنه، وبالتالي كسب ثقة الشعب، وكذلك التحرُّر من الضغوط الخارجية التي قد يقع تحت تأثيرها فيما لو كان يحمل جنسية دولة أخرى، وتطلَّب الأمر إبداء رأيه أو صوته تجاه مسألة معينة تخصُّ تلك الدولة، كما أنَّ حداثة التجربة الديمقراطية في العراق تتطلب ذلك.

وفيما يتعلَّق بكمال الأهلية، فالأهلية تنصرف إلى الأهلية العقلية والأهلية الأدبية، فبالنسبة للأولى التي يراد منها إكمال وإتمام الإرادة والإدراك وعدم اعتراء الإرادة أي عيب من عيوب الرضا؛ كالجنون أو العتة أو السفه أو الغفلة<sup>(١)</sup>، وأنَّ "قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل" قد جاء خالياً من النصِّ على الحالات التي تترتب عليها فقدان الأهلية، فيما نجد أنَّ القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي، وفي المادة (٣٠) الفقرة السابعة منه يُعتبر الجنون والعتة من الحالات التي تترتب عليها فقدان الأهلية.

وأما الأهلية الأدبية، التي تتعلَّق بشرط حسن السمعة والسيرة والسلوك<sup>(٢)</sup>، فيلاحظ أنَّ القانون الأول للانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ (ما بعد عام ٢٠٠٣) نصَّ على أن يكون المرشح معروفاً بالسيرة الحسنة<sup>(٣)</sup>، وهذا موقفٌ محمودٌ يحسب للمشرِّع العراقي؛ فالبرلمان هو المؤسسة النيابية التي تمثِّل الشعب بأكمله عن طريق أعضائه، وبالتالي يجبُ فيمن يمثِّل الشعب أن يكون على قدرٍ معين من حُسن السمعة والسلوك؛ لكي يُعبِّر عن آراء المواطنين بكلِّ كفاءة، بحكم ما يحمله النائب من أمانة وإخلاص بما ينعكس ايجاباً على قدرة البرلمان.

١ د. مصدق عادل، الانتخابات النيابية العراقية المبكرة (دراسة تحليلية في قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠)، مكتبة السهوي، بيروت، ٢٠٢١، ص ١١٣.

٢ وائل منذر البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٩.

٣ المادة (٤/٦) من قانون انتخابات جمهورية العراق رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

وهناك من يرى أنَّ شرطَ حُسن السمعة يعدُّ شرطاً مندمجاً مع الجرائم المُخلّة بالشرف، والتي يمنع المُشرّع مُرتكبيها من الترشح، وبالتالي لا داعي لتكرار شرط حُسن السمعة والسلوك<sup>(١)</sup>، ويلاحظ أنَّه من الطبيعي جداً ألا يرتكب الشخصُ جريمةً ما من الجرائم المُخلّة بالشرف؛ إلا أنَّه انتشر عنه بين الناس قول السوء وعدم الاستقامة؛ نتيجة تعامله اليومي مع الناس مما قال به الدكتور السيد خليل هيكَل في أنَّ شرطَ حُسن السمعة يظهرُ للفرد من خلال تعامله اليومي مع الناس داخل المجتمع، بحيث يصبحُ موضعاً للثقة بين الناس<sup>(٢)</sup>.

ومن اللافت للنظر أنَّ القوانين الانتخابية اللاحقة على هذا القانون لم يدرج هذا الشرط مجدداً ضمن شروط الترشح؛ ونعتقد أنَّ ذلك نقصٌ تشريعيٌّ ينبغي تواجده واشتراطه ضمن شروط الترشح دائماً؛ إذ أنَّ هيبة واستقامة وشرف المؤسسة التشريعية ينبغي على المرشح لشغل عضويتها أن يكون محمود السمعة والسلوك وبعيداً عن الشبهات؛ سيّما أنَّ التجربة الديمقراطية في العراق تعتبرُ حديثة، وهذا يستوجبُ أن يخضع المرشحين لشروط معقدة لشغل العضوية البرلمانية، ولكل مجتمع ظروفه الخاصة به.

وأما ما يتعلق بسن الترشح<sup>(٣)</sup>، فبعد أن اشترط قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ ألا يقلَّ عمرُ المرشح لعضوية مجلس النواب عن ثلاثين سنة<sup>(٤)</sup>، جاء قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ يسمحُ لمن أتمَّ الثامنة والعشرون من عمره يوم الاقتراع بمنحه الحقَّ في الترشُّح لعضوية مجلس النواب<sup>(٥)</sup>، بينما أكَّد "قانون التعديل الثالث رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨" في المادة (٦) منه على سنِّ الثلاثين عاماً لغرض الترشيح، وفي هذا يرى الدكتور (عبد الغني بسيوني عبدالله) أنَّ ارتفاع سنِّ المرشح لشغل العضوية البرلمانية هو اتجاهٌ محمود؛ وذلك للعديد من المبررات المنطقية والعملية التي تستلزمُ ضمان سلامة الحكم والرأي والتقدير من جانب المُرشَّح، فيما يخصُّ مهامه الجسيمة المتصلة بتسيير الصالح العام للمجتمع<sup>(٦)</sup>.

١ د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص ١٣٩.

٢ د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص ٩٢٨.

٣ تجدر الإشارة إلى أنَّ الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ (الملغي) اشترط في المادة (٣٠) الفقرة الثالثة منه ألا يقلَّ عمرُ المرشح لشغل عضوية مجلس النواب عن ثلاثين سنة، وبالنسبة لمجلس الأعيان عن أربعين سنة، فيما أحال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (٤٩/ثالثاً) تنظيم شروط المرشح والناخب، وكل ما يتعلق بالانتخابات بقانون.

٤ المادة (٦/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

٥ المادة (٨/أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

٦ د. زين العابدين محمد عبد الموجود، مصدر سابق، ص ٣٧.

فيما نرى أنَّ اتجاه المُشَرِّع العراقي في جعلِ سِنِّ المُرشِّح لعضوية مجلس النواب العراقي بلوغ الثلاثين عاماً كان اتجاهاً غير سليم ويقلل من كفاءة العمل البرلماني، وكان الأفضل جعله ببلوغ سن (٢٥) عام لمواكبة التجديد والتغير وجعل الحياة السياسية حياة نابضة بالشباب، خاصةً وأنَّ من يكون قد بلغ من العمر الخامسة والعشرين عاماً؛ يكون قد اكتسب النضج العقلي والخبرة والإدراك الكامل لأغلب أمور الحياة.

ونعتقد أنَّه كان من الأفضل عدم رفعِ سِنِّ الترشح بعد أن تمَّ تخفيضه إلى ثمانية وعشرون عاماً في المادة (٨/ أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المُلغى، وذلك بغية إنعاش الحياة السياسية ومواكبة التقدم والتطور والتجديد في العمل البرلماني، ويجدُّ الباحث أنَّ المُشَرِّع قد وقع بتناقضٍ بين القانون المذكور و"قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥"؛ حينما سمح لمن بلغ (٢٥) سنة بتأسيس حزب والمشاركة في العمل السياسي، وثم لا يسمح له بالترشيح لحين بلوغه الـ (٣٠) سنة وقت الاقتراع<sup>(١)</sup>.

ثانياً: "أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات تكون الشهادة إعدادية فأعلى"، كما منح "للقوائم الانتخابية تخصيص نسبة لا تزيد على (٢٠%) عشرين من المائة من عدد المرشحين لشرائح المجتمع من حملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلها"<sup>(٢)</sup>.

ونرى أنَّ مسلك المُشَرِّع العراقي جاء موفّقاً وإيجابياً في اشتراطه لشرط الكفاءة الدراسية، وذلك لرفع مستوى قدرة البرلمان المؤسساتية؛ نظراً لما ستوفره الشهادة الدراسية للنائب من قدر كبير من الثقافة والعلم؛ كي تُمكنه من القيام بواجباته والأعمال المناطة به بجداره، فمناقشة مشاريع القوانين وسياسية الوزارة وخطط التنمية، وطرح مواضيع عامة للنقاش تستلزم أن يكون العضو على درجة علمية تؤهله لأداء أعماله بشكلٍ فعّالٍ، وكما نعتقد أنَّه من الغير الصواب استثناء كوتا المكونات من شرط البكالوريوس؛ كون الغاية الأساسية من شرط الكفاءة الدراسية هو لرفع مستوى كفاءة النائب؛ حتى يكون النائب على درجة علمية تمكّنه من أداء واجباته بشكلٍ فعّالٍ؛ مما نراه إخلالاً بمبدأ المساواة، وحق تكافؤ الفرص بموجب المادتان (١٦/١٤)<sup>(٣)</sup>، من "دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥".

١ تنص المادة (٩/ ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ على (يشترط في من يؤسس حزباً أن يكون ثانياً: أكمل الخامسة والعشرين من العمر...).

٢ المادة (٦/ ثانياً/ أ، ب) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٣ تنص المادة (١٤) منه على (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييزٍ بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)، وتنص كذلك المادة (١٦) منه على (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك).

وجديرٌ بالذكر أنَّ القانونَ الأساسيَّ العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي لم يشترط شرط الكفاءة الدراسية لشغل العضوية البرلمانية.

ثالثاً: "أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، أو قضايا الفساد الإداري والمالي المنصوص عليها في المواد (٣٣٠، ٣٣٣، ٣٣٤، ٣٣٥، ٣٣٦، ٣٣٩، ٣٤٠) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل بحكم قضائي بات؛ سواءً كان مشمولاً بالعفو عنها من عدمه"<sup>(١)</sup>.

ففيما يتعلقُ بحرمان مرتكبي الجرائم المخلة بالشرف<sup>(٢)</sup>، وجرائم الفساد المالي من الترشيح لعضوية المجلس، يأتي ذلك من اعتبار أنَّ أهليتهم السياسية قد أصابها الدناءة بالجرم المرتكب من قبلهم، فلم يعد لها أيّ قيمة تمنحهم حقّ تمثيل الشعب، ويكمنُ الهدفُ من اشتراط عدم صدور حكم جزائي نهائي ضدَّ المرشح لشغل عضوية مجلس النواب؛ لأنه لا يمكن أن يُؤتمن على المصلحة العامة خشيةً التضحية بها في سبيل مصالحه الخاصة، وبالتالي حماية مكانة البرلمان وفاعليته<sup>(٣)</sup>.

إنَّ هذا الشرط تمَّ الطعن به أمام المحكمة الاتحادية العليا بدعوة أنَّه مخالفٌ للدستور بموجب المادتين (١٥ و ١٩/ تاسعاً) من الدستور؛ حيث أجابت المحكمة في قرارها بأنَّ "... المحكمة الاتحادية العليا تجدُ من تحليل الفقرة موضوع الطعن أنَّها جاءت قيدياً على من يتولى الوظائف العامة في الدولة مُنتخباً أو مُعيناً استدعته طبيعة هذه المهام، وهذا القيد لا يتعارض مع المواد الدستورية التي أوردها المدعي في عريضة دعواه، ففيه حماية كافلة لحقِّ الدولة والمجتمع في أن يتولى المسؤولية من كان حسن السيرة والسلوك غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مختلتين بالشرف، بما في ذلك جرائم الفساد المالي، واكتسب الحكم الصادر بموجبها درجة البتات؛ سواءً كان مشمولاً بالعفو عنها من عدمه؛ لأنَّ شموله بالعفو لا ينفي صفةً فيه لا تتلائمُ والمسؤولية العامة في إشغال منصب في الدولة..."<sup>(٤)</sup>.

كما نرى ألا يكون المرشح محكوماً عليه بقضايا فسادٍ على حسبِ الجرائم الانتخابية، لتماثل العلة بين الجرائم الانتخابية والجرائم أعلاه من قانون العقوبات.

١ المادة (٦/ ثانياً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٢ تنص المادة (٦/أ/٢١) من قانون العقوبات العراقي المرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ على (الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتتيال والرشوة وهتك العرض).

٣ د. مصدق عادل طالب وعلي عبيد ثوني الكعبي، شروط الترشيح لمجلس النواب في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص بالتدريسين وطلبة الدراسات العليا (٢)، ٢٠٢٠، ص ٣٨٠.

٤ قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٩٣/اتحادية/٢٠١٩) في ١٤/١٠/٢٠١٩، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ١١/٦/٢٠٢٤.

رابعاً: "غير مشمول بأحكام إجراءات المساءلة والعدالة أو أيّ قانونٍ يحلّ محله"<sup>(١)</sup>.

إذ اشترط المُشَرِّع ألا يكون المرشح مشمولاً بأحكام وإجراءات المساءلة والعدالة، فهذا الشرط جاء لمنع قيادات حزب البعث العراقي المنحل من الترشيح، وكذلك مؤيديه الذين يروجون لأفكار الحزب من الترشيح لأيّ منصبٍ سياديٍّ، ومن ضمنها عضوية المجالس النيابية<sup>(٢)</sup>، وغاية الشرط هو إبعاد الاقتدار البرلماني من أيّ ولائٍ سياسيٍّ يمتدُّ إلى النظام السابق، هذا وكان "قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠" قد ألزَمَ المفوضية بإرسال قوائم المرشحين إلى الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة<sup>(٣)</sup>، على اعتبار أنَّ الهيئة تمتلك قاعدة معلومات وبيانات عن الأشخاص المنتمين للحزب، وعلى ضوء ما تقدمه الهيئة من معلومات تصدرُ المفوضية قرار بالاستبعاد لهؤلاء المرشحين<sup>(٤)</sup>، ويجدُّ هذا الشرط أساسه في المادة (٧/أولاً) من الدستور العراقي التي منعت حزب البعث ورموزه من أن يكونَ ضمن التعددية السياسية في العراق، وبهذا يجدُّ الباحث أنَّ المُشَرِّع في "قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل، قد ألزَمَ المفوضية بإرسال قوائم المرشحين إلى هيئة المساءلة والعدالة: لتدقيق أسماء المرشحين للتأكد من عدم انتماء المرشحين لحزب البعث المنحل وفق المادة (٨) منه.

وأما عن موقف القضاء، فقد سبق للمفوضية العليا للانتخابات بموجب كتابها المرقم (خ/١٧٣٢/٩) في (٢٠٠٩/١٢/١٦) أن طلبت استيضاحاً من المحكمة الاتحادية العليا حول المادة (٧/أولاً) من "الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥"، وذلك بشأن شمول بعض رؤساء الكيانات السياسية بإجراءات اجتثاث حزب البعث المنحل، وأنَّ الكيان يتبنى ذلك الفكر المحظور الوارد في المادة (٧) من الدستور، وبالتالي إلغاء المصادقة على الكيان الذي يترأسه<sup>(٥)</sup>، أجابت المحكمة الاتحادية العليا على هذا الطلب، بأنَّه يتضمن شقين؛ الأول: تفسير نصِّ الفقرة (أولاً) من المادة (٧) وذكرت المحكمة في تفسيرها فقط نص المادة (٧/أولاً) دون أيّ إضافةٍ تُذكرُ، وأما الشقُّ الثاني من الطلب: فقد تضمن بيان رأي المحكمة عما إذا كانت المادة (٧) من الدستور يعني بها شمول رئيس الكيان بإجراءات اجتثاث حزب البعث المنحل، وإلغاء المصادقة على الكيان الذي يترأسه، وقد ردَّت المحكمة هذا الطلب من جهة معللةً

١ المادة (٦/خامساً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٢ حيدر عبدالله عبود جابر الأسدي، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٢٣.

٣ تنص المادة (١٠/أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على (ترسل المفوضية قوائم بأسماء المرشحين إلى وزارات التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والداخلية والهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة: كلٌّ حسب اختصاصها للبتِّ فيها خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها).

٤ ينظر في ذلك الفصل الثالث من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

٥ د. مصدق عادل طالب وعلي عبيد ثوني الكعبي، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

ذلك بأنه يخرج من اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣) من الدستور العراقي، والمادة (٤) من "قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥"؛ لأنه من الأمور الإجرائية القانونية التطبيقية التي تخص الهيئة العليا للانتخابات باتخاذها<sup>(١)</sup>.

خامساً: "ألا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية (عدا الموظفين المدنيين فيها)، أو من القضاة المستمرين بالخدمة عند الترشيح، أو أعضاء مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات للدورة الحالية والسابقة، أو من موظفي المفوضية المستمرين بالخدمة"<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ أن لفظ (أفراد المؤسسة الأمنية) قد وردَ عاماً يشمل جميع منتسبي القوات المسلحة بمختلف صنوفها<sup>(٣)</sup>، ويكمن الهدف من منع أفراد القوات المسلحة من الترشيح هو لمنع المؤسسة العسكرية من التأثير سلباً في العملية الانتخابية؛ إضافةً إلى الحفاظ عليها وجعلها مهنية وحيادية عن أيّ شائبة ممكنة تؤثر ضدها<sup>(٤)</sup>، ويجد هذا الشرط أساسه في المادة (٩/أولاً) من الدستور العراقي التي منعت القوات المسلحة بكافة صنوفها من الاشتراك في الشؤون السياسية.

وأما اشتراط المشرع ألا يكون المرشح من ضمن القضاة الذين ما زالوا مستمرين بالخدمة؛ إذ يجد هذا الشرط أساسه في المادة (٩٨) من "دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥"؛ إذ نصت على أنه "يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي؛ أولاً: الجمع بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية، أو أي عمل آخر، ثانياً: الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي".

إن الغرض من هذا الشرط هو للمحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك من خلال حفظ هيبة المؤسسة القضائية واستقلاله وحيادته، وإبعاد أعضائه من الخوض في معترك الحياة السياسية؛ كي لا يتعرضوا لانتقادات ومناورات خصومهم السياسيين؛ مما يشكل ذلك سلباً على هيبتهم في نفوس المتقاضين ويشكك في استقلاليتهم<sup>(٥)</sup>.

١ قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٨١/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٢/١٢/٢٠٠٩، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة:

<https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٢.

٢ المادة (٦/سادساً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٣ حيدر عبدالله عبود جابر الأسدي، مصدر سابق، ص ١٢٠.

٤ ابتهاج علي جبر الخفاجي، ضمانات استقلال عضو المجلس النيابي في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠٢٢، ص ٢٥.

٥ د. مصدق عادل طالب وعلي عبيد ثوني الكعبي، مصدر سابق، ص ٣٨٧.

سادساً: أن يكون مرشح مجلس المحافظة من أبناء المحافظة التي يرشح فيها بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات على ألا تكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي<sup>(١)</sup>.

ونتفق مع مسلك المشرع العراقي من اشتراط شرط الإقامة بالنسبة لمرشح مجلس المحافظة؛ إذ قطعاً أن المرشح المقيم في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها؛ يكون أكثر قدرة في الاطلاع على حاجاتها واهتماماً بشؤونها، ممن لا يمت إليها بصلة، ولكن كان الأجدر بالمشرع العراقي أن يشترط شرط الإقامة لمرشح عضوية مجلس النواب في العراق أيضاً أسوةً بمرشح مجلس المحافظة؛ طالما أن هدف شرط الإقامة يشتركان به كلاً المجلسين، وهو معرفة النائب حاجات دائرته الانتخابية، وأن يشترك في التمثيل النيابي أعضاءً من كل أنحاء الدولة.

مع ملاحظة أن "قانون انتخابات مجلس النواب السابق رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠" اشترط أن يكون مرشح عضوية مجلس النواب من أبناء المحافظة التي يروم ترشيح نفسه فيها أو الإقامة فيه<sup>(٢)</sup>؛ إلا أنه لم يرسم آلية للتحقق من الإقامة الفعلية في الدائرة الانتخابية.

سابعاً: "تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل عن (٥٠٠) خمسمائة ناخب غير مكرر داعم لترشيحه من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية التي يتقدم للترشح فيها بقائمة منفردة على وفق تعليمات يصدرها مجلس المفوضين"<sup>(٣)</sup>.

ويأتي هذا الشرط للتأكد من جدية المرشح للترشح، ولتوفير الجهد والوقت لموظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ولكننا نرى ضرورة سريان هذا الشرط على جميع المرشحين وعدم حصرها بمرشحي القائمة المنفردة.

ويرى الدكتور (مصدق عادل) أن هذا الشرط غير دستوري؛ كونه يقف حائلاً بين المرشح الحزبي والمرشح غير الحزبي، ويعتبره مصادرةً لحق الانتخابات المنصوص عليه في المادة (٥)<sup>(٤)</sup> و(٢٠)<sup>(٥)</sup>.

١ المادة (٦/ رابعاً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٢ المادة (٨/ خامساً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

٣ المادة (٦/ سابعاً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨..

٤ تنص المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها؛ يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وغير مؤسساته الدستورية).

٥ تنص المادة (٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح).

من الدستور العراقي، كما يعتبرها مخالفة صريحة للمادة (٤٦)<sup>١</sup> من الدستور العراقي، ويدعو إلى إلغاء هذا الشرط تطبيقاً للمساواة بين المرشح غير الحزبي المستقل والمرشح الحزبي<sup>٢</sup>.  
ثامناً: شرط عدم الجمع بين عضوي مجلس النواب وأي وظيفة أخرى.

لم يرد هذا الشرط ضمن الشروط الواجب توافرها في قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل؛ إلا أنه يجد أساسه الدستوري في المادة (٤٩/سادساً) من الدستور العراقي، وذلك عندما نصت على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي آخر"<sup>٣</sup>، كما وأكّدت المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها أن منع الجمع بين عضوية المجلس أو أية وظيفة أو عمل يأتي تطبيقاً للدستور ولأحكام المسؤولية النيابية<sup>٤</sup>.  
إنّ مسألة الجمع بين العضوية البرلمانية وأي وظيفة أخرى أثارت انقساماً في الرأي بين الفقه إلى اتجاهين: فذهب جانب من الفقه ومنهم الدكتور ثروت بدوي والدكتور بكر القباني إلى ضرورة حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة حفاظاً على القدرة البرلمانية؛ إذ يرون أنّ من شأن ذلك مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، وأنّ النائب الذي يجمع بين الوظيفتين لا يتصور أن يؤدي واجباته البرلمانية بفاعلية عالية، بسبب افتقاده للشجاعة الأدبية التي تمكّنه لانتقاد أو مراقبة أعمال الحكومة، فكيف يمكن للنائب أن يقوم بتلك الواجبات وهو يعلم علم اليقين بأنه قد يتعرض للجزاء التأديبي من قبل رؤسائه إذا أقدم على ثمة ما يمس أعمال أولئك الرؤساء أو قراراتهم، وهو ما قد يُعرّض مستقبله الوظيفي للخطر، كما يرون أنّ الجمع له انعكاس سلبي على العملية الانتخابية من خلال أنّه لا يضمن حق تكافؤ الفرص بين المرشحين للعضوية البرلمانية؛ إذ قد يستخدم النائب إمكانات وظيفته لخدمة دعايته الانتخابية<sup>٥</sup>، كما يرى جيمس مديسون James Madison أنّ تجمع السلطات أو

١ تنص المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ألا (يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها؛ إلا بقانون أو بناء عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية).

٢ د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص ١٣٦.

(\*) وفيما يتعلق بموقف الدساتير في بعض الدول من هذا الشرط، فنجد أنّ الدستور الأمريكي لسنة ١٨٧٨ يمنع الجمع بين العضوية في أحد مجلسي الكونغرس وأي وظيفة أخرى؛ إذ تنص (الفقرة السادسة المادة الأولى) منه على أنّه "لا يجوز لأيّ شيخ أو نائب أن يُعين خلال الفترة التي انتخب لها، في أيّ منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة، ويكون قد أنشئ أو تكون أجوره قد زيدت خلال تلك الفترة، كما لا يجوز لأيّ شخص شغل أي منصب خاضع لسلطة الولايات المتحدة أن يكون عضواً في أيّ من المجلسين أثناء استمراره في منصبه"؛ إلا أنّه أورد استثناءً واحداً في (الفقرة الثالثة - المادة الأولى)؛ إذ نص على أن "يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكن لا يجوز له الإدلاء بصوته ما لم تتعادل الأصوات"، وكذلك نجد أنّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ نص في المادة (٢٣) منه على حظر الجمع بين العضوية البرلمانية وأي منصب أو وظيفة أخرى.

٣ قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٤٠ وموحداتها ١٤١/اتحادية/إعلام/٢٠١٨) في ٢٣/١٢/٢٠١٨، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٨.

٤ د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص ٩٣٨.

الوظيفة التشريعية والتنفيذية في يد جهة واحدة؛ سواءً كانت تلك الجهة هي يد حاكم أو مجموعة من الحكام هو أمرٌ خطيرٌ ويؤدي بطبيعة الحال إلى إساءة استخدام السلطة واستبدادها وضعف أدائها<sup>(١)</sup>، بينما يجد اتجاه آخر من الفقه مؤيد لفكرة الجمع ومنهم الدكتور محمد كامل ليلة، والدكتور فتحي فكري بأن فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة ولا سيما الوزارة؛ هي وليدة لفكرة الفصل المرن بين السلطات، والذي يقتضي التعاون والمشاركة بين السلطات في الاختصاصات؛ إذ يرون أن الجمع ينشأ تعاوناً وثيقاً بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني؛ إذ يكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق دخول جلسات المجلس والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه، وكذلك تمكنهم من الدفاع عن سياسة الوزراء تحت قبة المجلس النيابي<sup>(٢)</sup>.

ونحن نؤيد الاتجاه المعارض لفكرة الجمع بين العضوية البرلمانية وأي وظيفة عامة أخرى؛ إذ نرى أن مهمة عضو البرلمان تلقي على عاتق من يقع عليه الاختيار عبئاً ثقيلاً؛ نظراً لعظم الدور الكبير الذي تؤديه البرلمانات بوجه عام في مجال سنّ القوانين وإقرار السياسة العامة للدولة؛ فضلاً عن ما تضطلع به من دور رقابي على أعمال وأنشطة الحكومة، وتقديراً لهذه الأهمية نجد أن بعض الدساتير حظرت الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة أو أي منصب آخر، من باب أنه من الضروري أن يُكرّس عضو البرلمان وقته بالكامل لوظيفته البرلمانية، وأن يكون مستقلاً عن كل مصلحة أو عملٍ آخر يعيقه عن أداء واجباته بكفاءة.

وهكذا يتضح لنا أن القانون العراقي أخذ بالمعيار شبه الموسع؛ إذ اشترط فضلاً عن شرط الجنسية والسّن والأهلية والإقامة وحسن السمعة، شرط الكفاءة الدراسية، كما حظر الجمع بين العضوية البرلمانية وأي منصب آخر، وذلك بهدف توسيع قاعدة المشاركة السياسية للمواطنين بغية تحقيق الكفاءة السياسية الديمقراطية التي تسمح للمؤهلين بمكنة المشاركة السياسية والترشح النيابي.

في ضوء ما تقدم بعد إكمال معيار اختيار النائب، فإنّ المبدأ الديمقراطي يقضي بتوسيع مشاركة المواطنين من خلال جعل حق الترشح النيابي حقاً مكفولاً لكل مواطن من حيث المبدأ، ولا يتنافى مع المبدأ الديمقراطي فرض شروط قانونية عامة تتفق عليها كل الدساتير والقوانين الانتخابية كشرط الجنسية والسّن وغيرها؛ إذ تعتبر هذه الشروط تنظيماً للحق وليس إخلالاً به؛ فيما يذهب اتجاه ثاني يتنافى مع المبدأ الديمقراطي بهدف إلى رفع كفاءة أعضاء المجلس النيابية إلى تضيق مُكنة المشاركة

١ د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السطليتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٣٧٧-٣٧٨.

٢ قبلان النوري الخرشه، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الأداء البرلماني دراسة مقارنة (بريطانيا، فرنسا، الأردن)، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٨.

والترشح النيابي بفرض شرط الكفاءة الدراسية والنصاب المالي؛ فضلاً عن الشروط العامة للترشح، وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فإنه يأخذ بالمبدأ الديمقراطي (الاتجاه الواسع) في طريقة اختيار النائب.

### المبحث الثاني

#### تمثيل المصالح وأثرها في كفاءة البرلمان

يهدف أي نظام انتخابي بدرجة كبيرة إلى تحقيق العدالة؛ التي تتمثل في تكوين مؤسسة نيابية تهدف إلى ضمان تحقيق التمثيل السياسي العادل بين أفراد الأمة بكافة اتجاهاتها وفئاتها، على أساس أن الأخيرة تتكون من مجموعة متنوعة من الأفراد والمصالح المختلفة. وفيما يأتي ندرس فكرة تمثيل المصالح كمطلب أول، وأثر تمثيل المصالح في كفاءة البرلمان كمطلب ثاني، ومن ثم بيان موقف الدستور العراقي من تمثيل المصالح كمطلب ثالث، وعلى النحو الآتي:

#### المطلب الأول

##### فكرة تمثيل المصالح

تتكون البرلمانات المعاصرة من ممثلين للأفراد وللأحزاب السياسية المختلفة، غير أن الأمة لا تتكون منهم فقط؛ بل أن الأمم أصبحت تتكون من عناصر اقتصادية واجتماعية وثقافية متنوعة ومختلفة الأشكال ذات مصالح مشتركة ومنافع محددة، كجماعات العمال والفلاحين والأطباء والمهندسين والمحامين والأقليات وغيرها<sup>(١)</sup>، وعلى هذا الأساس ذهب بعض الفقهاء وفي مقدمتهم الفقيه الفرنسي ليون ديغي Leon Duguit إلى ضرورة تمثيل المصالح المختلفة في البرلمان؛ لأنه لطالما أصبح الاتجاه نحو تحقيق أسلوب التمثيل النسبي، فذلك يقتضي شمول التيارات والأقليات السياسية بنسبة أهميتها العددية، وأن يكون المجلس ممثلاً لأفراد الأمة كافة بمختلف اتجاهاتها وأحزابها ويتم انتخابه من قبل أصحاب المصالح<sup>(٢)</sup>.

وتتلخص فكرة تمثيل المصالح بعدم حصر الكيانات والاتجاهات السياسية فقط في البرلمان؛ بل بضرورة تمثيل المصالح المختلفة في الدولة كالعناصر الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمتضمنة فئة العمال والفلاحين والأطباء والمهندسين والمحامين والأقليات وغيرها؛ كي يكون البرلمان ممثلاً صادقاً للشعب بكافة فئاته ومكوناته وكياناته، وبهذا يؤكد جون ستيوارت مل John Stuart Mill أن أفضل تشكيل لمجلس الاتحاد هو ذلك التشكيل الذي يشتمل على أكبر عدد ممكن للفئات والكيانات التي تمثل

١ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٠٤.

٢ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٠٤.

أصحاب المصالح المختلفة<sup>(١)</sup>، وأن فكرة تمثيل المصالح ليست فكرة جديدة أو نظاماً جديداً؛ إذ يعود تأريخها إلى القرن الثامن عشر، عندما أخذت فرنسا قبل الثورة بنظام تمثيل المصالح عندما كان البرلمان فيها يضم ممثلين عن رجال الدين والأشراف؛ حيث كانت كل طبقة تقوم بانتخاب نوابها لتمثيلهم والدفاع عن كل مصالحها في البرلمان، كما أخذت فيما بعد بهذه الفكرة السويد حتى عام ١٨٦٦ حيث كان برلمانها يتكون من ممثلين عن رجال الدين والأشراف والفلاحين، وكذلك الحال في النمسا؛ حيث كان برلمانها يتكون من خمس طبقات حتى عام ١٩٠٧<sup>(٢)</sup>، وفي بريطانيا لا يزال لغاية الآن مجلس اللوردات يتكون من شخصيات من الصف الأول في المجتمع، ولا يدخله إلا الذين تتوافر فيهم شروط معينة تتعلق بالطبقة الاجتماعية والنسب والثقافة<sup>(٣)</sup>.

وقد أخذت فكرة تمثيل المصالح مؤخراً اتجاهاً ديمقراطياً جديداً بعد أن كانت قديماً قد أخذت شكلاً طبقياً، فمثلاً الدستور المصري الأسبق لسنة ١٩٦٤ كان يقوم على أساس تمثيل الفلاحين والعمال في كل المجالس النيابية بنسبة (٥٠%) على الأقل<sup>(٤)</sup>، كما نص الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، وكذلك المشرع السوري في قانون الانتخابات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ النافذ في تكوينه لمجلس الشعب على أنه يتكون من ممثلين عن قطاعين، القطاع الأول هو فئة العمال والفلاحين، والقطاع الثاني هو باقي فئات الشعب، وتكون نسبة الأول (٥٠%) على الأقل<sup>(٥)</sup>، كما أن قانون الانتخابات المذكور قد نص على نفس النسبة بالنسبة لتشكيلة مجالس الإدارة المحلية<sup>(٦)</sup>، ويرى الدكتور (نعمان الخطيب) أن هنالك نظاماً مطبقاً في الأردن أشبه بفكرة تمثيل المصالح، وذلك على مستوى تشكيل مجلس الاعيان<sup>(٧)</sup>؛ حيث أن الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل سنة ٢٠١٦ أعطى الحق للملك لتعيين أعضاء في مجلس الاعيان بشرط أن يكونوا من ضمن إحدى طبقات رؤساء الوزراء والوزراء السابقين والحاليين، ومن عمل سابقاً في كل من مناصب السفراء والوزراء والمفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محاكم التمييز ومحاكم الاستئناف الشرعية والنظامية، وفئة الضباط

١ جون ستيوارت مل، مصدر سابق، ص ٢٦١.

٢ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٣٢؛ ود. عبدالغني عبدالله بسيوني، مصدر سابق، ص ٢٤٥-٢٤٦.

٣ د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

٤ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٥٥-٤٥٦.

٥ المادة (٦٠) من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢، وكذلك المادة (٢٢) من قانون الانتخابات العامة السوري رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ النافذ.

٦ تنص المادة (٢٤) منه على أن (تتكون مجالس الإدارة المحلية من ممثلين عن القطاعين الاتيين: أ\_ العمال والفلاحين، ب\_ باقي فئات الشعب، وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول (٥٠%) خمسين بالمئة على الأقل في المجالس المحلية...).

٧ د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٣٧.

المتقاعدون من رتبة آمر لواء ساعداً، وكذلك النواب السابقين الذين انتخبوا للنياحة لا أقل من دورتين نيابيتين، وكذلك الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب نتيجة لأعمالهم وإسهاماتهم وتضحياتهم لصالح الوطن<sup>(١)</sup>.

هذا ويتم تطبيق فكرة تمثيل المصالح بالبرلمانات باتباع إحدى الطريقتين الآتيتين:

الطريقة الأولى: وتكون من خلال تحديد نسبة معينة من مقاعد البرلمان لتمثيل المصالح بجانب تمثيل التيارات السياسية المختلفة الأخرى<sup>(٢)</sup>، ومن هذا القبيل ما نص عليه الدستور المصري السابق لسنة ١٩٦٤<sup>(٣)</sup>، وكذلك الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢<sup>(٤)</sup>، والمشرع السوري في قانون الانتخابات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١٤<sup>(٥)</sup>.

الطريقة الثانية: وتمثل هذه الطريقة في انتخاب إحدى الغرفتين (المجلسين) النيابيين بأكملها لتمثيل المصالح المختلفة في الدولة، على أن يكون المجلس النيابي الآخر هو لتمثيل التيارات والميول السياسية<sup>(٦)</sup>.

يتضح لنا أن الطريقة الأولى تفترض الأخذ بنظام الغرفة الواحدة (نظام المجلس الفردي)<sup>(٧)</sup>، وتسمى أيضاً "بالأحادية البرلمانية"، وأما الطريقة الثانية فتفترض الأخذ بنظام الغرفتين (المجلسين النيابيين)<sup>(٨)</sup>، وتسمى أيضاً "بالثنائية البرلمانية أو الازدواج البرلماني".

١ المادة (٦٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

٢ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٠٥.

٣ تنص المادة (٤٩) منه على أن (... ويشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين).

٤ تنص المادة (٦٠) منه على أن (يجب أن يكون نصف عدد أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، وبين القانون تعريف العامل والفلاح).

٥ تنص المادة (٢٢) منه على أن (يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن القطاعين الآتين: أ\_ العمال والفلاحين، ب\_ باقي فئات الشعب، وتكون نسبة ممثلي القطاع الأول (٥٠%) خمسين بالمئة على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب).

٦ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٠٦.

٧ يقصد بنظام المجلس الفردي، هو أن تنفرد بالسلطة التشريعية مجلس نيابي واحد في الدولة، يتم انتخاب النواب فيه كقاعدة عامة بواسطة أصوات الشعب وذلك استناداً للنظام الانتخابي الذي يقره الدستور والقوانين الانتخابية في الدولة؛ مثال ذلك مجلس الشعب في الكويت، ومجلس النواب في لبنان، ومجلس الشعب في سوريا، ومجلس نواب الشعب في تونس. ينظر: د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٢١٧.

٨ يقصد بنظام المجلسين النيابيين، هو أن يتم ممارسة السلطة التشريعية في الدولة من خلال مجلسين نيابيين؛ إذ يتشكل أحدهما عادةً من خلال الانتخابات العامة المباشرة ويكون أكثر تعبيراً عن إرادة الأمة، ويطلق عليه أيضاً تسمية

يظهر لنا مما سبق دراسته، أنَّ فكرة تمثيل المصالح تستهدف تمثيل المصالح المتنوعة داخل البرلمان من خلال اشراك الكيانات السياسية والعناصر الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتنوعة، ممن لديهم معرفة أو خبرة عملية وعلمية في مسائل المهن والأداب والعلوم والفنون والخدمات الاجتماعية، فكلما تمتَّع أعضاء البرلمان بخبرات علمية وعملية وثقافية عالية؛ كان ذلك مؤشراً ايجابياً لرفع كفاءة قدرة المؤسسة التشريعية لأداء وظائفها.

### المطلب الثاني

#### أثر تمثيل المصالح في كفاءة البرلمان

يُعدُّ البرلمان من أهمِّ السلطات العامة داخل الدولة؛ لأنَّه الممثل الحقيقي للشعب والقادر على إنجاز مطالبه؛ نظراً لكونه حلقة الوصل بين السلطة و أفراد، فالبرلمان يعبر عنه ببيت الشعب لخلقه مشاركة ديمقراطية عاكسه للآراء والمصالح العامة، ومن خلاله يُتاح للأفراد مُكنة المساهمة في صنع السياسة العامة وشكل الحكم والتعبير عن أفكارهم وآرائهم إزاء كافة القضايا التي تتعلق بالمصالح العام، وبالتالي بقدر ما يكون البرلمان ممثلاً عن فئات المجتمع كافة، لانعكس ذلك على نجاعة كفاءة أدائه؛ الأمر الذي يترتب عليه تحقيق الغايات المرجوة من وراء السلطة.

هذا وانقسم الرأي بشأن فكرة تمثيل المصالح في البرلمان بين اتجاه مُؤيد له يستند إلى مجموعة من الحجج يأتي في مقدمتها أنَّ من شأن هذا النظام رفع مستوى كفاءة القدرة المؤسساتية للبرلمان، والاتجاه الثاني المعارض فإنَّه هو الآخر يستند إلى حجج ومبررات معينة ويدعو أنصاره إلى هجر هذا النظام، وفيما يأتي سندرس هذه الاتجاهات على النحو الآتي:

أولاً: الاتجاه المؤيد

يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي ليون ديجي Leon Duguit، ويدعو إلى ضرورة العمل على أن يكون النظام الانتخابي قائماً على أسس معينة تسمح بتمثيل مصالح مختلفة بذات النسبة التي يسمح بها لتمثيل الأفراد والأحزاب السياسية<sup>(١)</sup>، ويبرر هذا الاتجاه رأيه في أنَّ نظام تمثيل المصالح يكفل تمثيل الشعب تمثيلاً حقيقياً في البرلمان، فالدولة لا تتألف من جماعات سياسية لوحدها، وإنما من مصالح

المجلس الأدنى على أساس أنَّه الأقرب إلى أصوات الشعب وتمثيلاً له، وأمثلة على ذلك مجلس = النواب في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والعراق، والجمعية الوطنية في فرنسا، ومجلس العموم في بريطانيا، وأما المجلس الآخر، فإنَّه عادةً يتشكل بالتعيين كل أعضائه أو البعض منه، ولهذا يطلق عليه المجلس الأعلى على أساس علاقته بالسلطة العليا في الدولة ولتمثيله مصالح معينة؛ مثال ذلك مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، ومجلس اللوردات في بريطانيا ومجلس الاتحاد في العراق. ينظر: د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٠٦-١٠٧.

١ د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ٥٢٦.

اقتصادية واجتماعية وثقافية كذلك، ولذلك يجب أن يمنح الحق لهذه الجماعات بتمثيل نفسها في البرلمان<sup>(١)</sup>.

كما يكفل نظام تمثيل المصالح بوصول العناصر ذات الخبرة والكفاءة العالية في مختلف المجالات إلى البرلمان، مما سيسهم في رفع مستوى القدرة المؤسساتية للبرلمان من خلال أعضاء يمتلكون المام وخبرة علمية وعملية كبيرة في مجالات مختلفة، الأمر الذي سيؤدي إلى الإثراء في إعطاء الحلول والأفكار، وبناء بدائل للأمور وصولاً إلى الحلول الناجعة لمسائل معينة قد يجهلها رجال السياسة<sup>(٢)</sup>.

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن نظام تمثيل المصالح يُخلص الشعب من سيطرة الأحزاب السياسية، وفرصها في فرض اتجاهات سياسية معينة على الشعب<sup>(٣)</sup>.

ثانياً: الاتجاه المعارض

يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي أديمار إيسمن Adhmar Esmein، ويرى أن النظام النيابي لا يتطلب أن يكون البرلمان ممثلاً لكافة المصالح والطبقات والفئات بشكل منفرد ومتميز، فالنائب في النظام النيابي يجب أن يُمثّل الأمة بأكملها لا مصالح طبقة أو فئة معينة؛ بل أن واجبه الرئيسي هو خدمة الصالح العام لا الصالح الخاص أو لصالح طبقة أو فئة معينة، ولذلك يرى أن نظام تمثيل المصالح يتعارض مع النظام النيابي الديمقراطي، على أساس أن الأول بدلاً من أن يسعى لتحقيق خدمة الصالح العام فإنه يجعل من هدفه الأول خدمة المصالح الخاصة، كما يرى أن نظام تمثيل المصالح يؤدي إلى التنافر والتنافس بين نواب وممثلي كل طبقة وفئة في البرلمان، مما يؤدي بالنتيجة إلى غياب مفهوم المصلحة العامة بين التوجهات المختلفة لمختلف الآراء والاتجاهات<sup>(٤)</sup>.

كما يرد أصحاب هذا الاتجاه على الرأي المؤيد لنظام تمثيل المصالح فيما يخص مسألة وصول الكفاءات إلى قبة البرلمان، بأن هذا النظام لا يضمن اختيار الكفاءات العالية لتمثيل مصالح فئات معينة من الشعب في البرلمان، على أساس أن عملية الاختيار لا تستند في أغلب الأحيان إلى عنصر الكفاءة والجدارة والمعايير الموضوعية، بقدر ما تستند إلى عنصري العلاقات الشخصية والعاطفة<sup>(٥)</sup>.

١ د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

٢ د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

٣ د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٠٨.

٤ د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

٥ د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص ٢٣٨-٢٣٩؛ ود. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٣٤٥-٣٤٦؛ ود. إبراهيم شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية (الدول والحكومات)، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٣٤٠-٣٤١.

كما يرد أصحاب هذا الاتجاه على النقطة القائلة بأنَّ نظام تمثيل المصالح يقوض سيطرة الأحزاب السياسية على الشعب بالقول أنَّه سيحلُّ مكانها خطرُ استبداد ذوي تمثيل المصالح كالنقابات، وأنَّ هذا الخطر هو أشدُّ خطورة من سيطرة الأحزاب السياسية على أساس أن ذوي تمثيل المصالح هو أقرب مسافة إلى الأفراد من الأول<sup>(١)</sup>.

وعليه مما تقدم؛ انقسم الرأي بين اتجاه مؤيد لنظام تمثيل المصالح يرى ضرورة تمثيل المصالح المختلفة السياسية والاقتصادية والثقافية وغيرها داخل قبة المجلس النيابي لضمان مشاركة جميع الفئات والكيانات لرسم السياسة العامة للدولة، واتجاه معارض يرى أنَّ هذا النظام يجعل من النظام النيابي نظام فئات ومصالح مختلفة، ولنتيجة لهذا الرأي المعارض، والصعوبات العملية التي تقف وراء تطبيق نظام تمثيل المصالح في المجالس النيابية، يجدُّ الباحث أنَّ هذا النظام لم يطبق في كثير من الدول الديمقراطية؛ بل اتجهت بعض الدول في العالم كأمرিকা<sup>(٢)</sup>، وبريطانيا إلى الاستعانة بهيئات استشارية كبيوت الخبرة لتقديم المشورة والنصح لها، وبعض الدول الأخرى كفرنسا<sup>(٣)</sup>، والجزائر<sup>(٤)</sup>، وموريتانيا<sup>(٥)</sup>، بادرت أيضاً إلى إنشاء مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية لتقديم المشورة والرأي لها في

١ د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص ٢٤١.

(٢) Ida A. Brudnick, The Congressional Research Service and the American Legislative Process, Congressional Research Service, Washington, 2011, p.1.

٣ نص الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨ والمعدل سنة ٢٠٠٨ على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛ إذ نصَّ المادة (٦٩) منه على (يبيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي رأيه في مشروعات القوانين والأوامر والمراسيم، وكذلك الاقتراحات بالقانون التي تعرضه عليه الحكومة يمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن يُعين أحد أعضائه؛ لكي يعرض أمام مجلسي البرلمان رأي المجلس في المشاريع أو الاقتراحات المعروضة عليه)، ونصَّت كذلك المادة (٧٠) منه على أنَّه (يمكن للحكومة والبرلمان أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في أي مسألة لها طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي، كما يمكن للحكومة أن تستشير في مشاريع قوانين التخطيط التي تحدد توجهات المالية العامة المتعددة السنوات، ويعرض عليه كل مخطط أو كل مشروع قانون تخطيط ذو طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي لإبداء رأيه فيه).

٤ نص دستور الجمهورية الجزائرية لعام ١٩٩٦ والمعدل سنة ٢٠٢٠ في المادة (٢٠٩) منه على (المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إطار للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية...).

٥ نص دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة ١٩٩١ والمعدل سنة ٢٠١٧ في المادة (٩٥) منه على أنَّه (يعطي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي رأياً في مشاريع القوانين والأوامر القانونية أو المراسيم، وكذا اقتراحات القوانين ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمحالة إليه من طرف رئيس الجمهورية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن يُعين أحد أعضائه لإبداء رأي المجلس أمام الجمعية الوطنية في مشروع أو اقتراح قانون أحيل إليه)، ونصت كذلك المادة (٩٦) منه على (الرئيس الجمهورية أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في كل مسألة ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي أو اجتماعي أو بيئي تهم الدولة...).

المسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، كما نرى بالإمكان حصر تمثيل المصالح في المجلس الأعلى للبرلمان؛ إذ أنّ نظام تمثيل المصالح يضمن وصول العناصر ذات الخبرة والكفاءة في مجالات معينة إلى قبة المجلس النيابي، وأنّ المجالس النيابية الحقيقية تحتاج إلى جميع الفئات، وليس لفئة واحدة حتى يكون المجلس معبراً حقيقياً عن أصوات الشعب.

### المطلب الثالث

موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من تمثيل المصالح تتكون السلطة التشريعية في العراق بموجب "دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥" من مجلسين هما "مجلس النواب" و"مجلس الاتحاد"<sup>(١)</sup>، ونظراً لكون الدستور قد أفرد لكلّ مجلس طريق خاص لتكوينه ولم يوازن بينهما، فإنّه سندرس فكرة تمثيل المصالح في ضوء حدود كل منهما في ما يأتي:

مجلس النواب، انفرد "دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥" بطريقة خاصة في بيان تكوينه لمجلس النواب؛ إذ بالرغم من أنّه حدّد بأنه يتم تشكيل مجلس النواب عن طريق الانتخاب وبالاقتراع العام السري المباشر، وأنّ النائب يمثل الشعب بأكمله؛ إلّا أنّه استوجب أن يراعى سائر مكونات الشعب فيه، والذي يقصد به التعددية القومية والدينية، وكذلك تمثيل النساء بما لا يقل عن ربع من مجموع عدد مقاعد مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، وبالرجوع إلى القانون الانتخابي فإنّ المُشَرَّع قد منح مكونات معينة حصة (كوتا) من المجموع الكلي للمقاعد العامة لمجلس النواب على ألاّ يؤثر ذلك على نتائج حصّتهم في القوائم العامة في حال مشاركتهم، وهذه المقاعد هي خمس مقاعد للمكون المسيحي موزّع على عدد من المحافظات، ومقعد لكلّ من المكون الأيزيدي والصابئي المندائي والشبيكي والكورد الفيليين في محافظات مختلفة<sup>(٣)</sup>.

أي أنّ القانون نظّم تمثيل مصالح أقليات قومية معينة في تكوينه لمجلس النواب؛ إلّا أنّه لم يكن الهدف من تمثيل هذه المصالح هورفع كفاءة أعضاء البرلمان كتطبيق لنظام تمثيل المصالح؛ إذ من المعلوم أن إحدى أهم مبررات وجود نظام تمثيل المصالح هورفع كفاءة أعضاء المجالس النيابية، من خلال منح فئات معينة نسبة من مجموع مقاعد تلك المجالس أسوةً بالأحزاب والكيانات السياسية، ونجد أنّ

١ المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢ المادة (٤٩/أولاً/رابعاً) من الدستور نفسه.

٣ المادة (٩/أولاً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

الهدف كان هو من قبيل الدعم والتمكين السياسي للأقليات لتوسيع قاعدة تمثيل المجلس النيابي؛ ليصبح مرآة تعكس جميع مكونات المجتمع ولمشاركتها في اتخاذ القرارات العامة.

وأما فيما يتعلق بتمثيل النساء، فبعدما نص الدستور على تمثيلهم بنسبة لا يقل عن ربع من مجموع عدد مقاعد مجلس النواب<sup>(١)</sup>، جاءت القوانين الانتخابية المتعاقبة وفقاً لذلك التوجه الدستوري؛ إذ نصَّ "قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠" الملغي على نسبة تمثيل النساء بما لا يقل عن (٢٥%) من مجموع عدد مقاعد مجلس النواب، وبالذات النسبة من مجموع عدد مقاعد مجلس النواب في كل محافظة، كما اشترط القانون عند تقديم القائمة المفتوحة على مراعاة تسلسل النساء بنسبة امرأة بعد كل ثلاثة رجال<sup>(٢)</sup>، وكذلك جاء "قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب، ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨" بنفس تلك النسبة، واشترط شرطاً آخر وهو أنه لا تقل نسبة النساء المرشحات عن (٢٥%) من القائمة المفتوحة<sup>(٣)</sup>، وفي تقديرنا بأنَّ إعطاء نسبة (٢٥%) من مجموع عدد مقاعد مجلس النواب للنساء اللواتي يعجزون عن الفوز خاصة في المجتمعات التي تنظر للمرأة نظرة سلبية هو من قبيل توسيع تمثيل المجالس النيابية؛ ليصبح مرآة تعكس جميع مكونات المجتمع، وهو يأتي من قبيل الدعم والتمكين السياسي لهم.

أما مجلس الاتحاد فإنَّ الدستور العراقي نص على أنه "يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"<sup>(٤)</sup>، فيما نصَّ الدستور أيضاً على أن "يُؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور"<sup>(٥)</sup>، وهذا يعني أنَّ الدستور منح مجلس النواب صلاحية إنشاء وتكوين الجزء الآخر من البرلمان وهو (مجلس الاتحاد) هذا ويمثل موقف الدستور العراقي إزاء تكوين مجلس الاتحاد

١ المادة (٤٩/أولاً/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢ المادتان (١٦/أولاً/ثانياً/١٤) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

٣ المادة (٩/ ثالثاً) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.

٤ المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥ المادة (١٣٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

محل نقد<sup>(١)</sup>، ويخالف توجهات كل الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين<sup>(٢)</sup>، فكيف يمكن إعطاء الحق لأحد المجلسين في السلطة التشريعية أن يقوم بتأسيس الآخر من خلال تشريع قانون، وبالتالي فهو يملك السلطة لتعديل هذا القانون وحتى إلغائه<sup>(٣)</sup>، ولذلك يرى الأستاذ الدكتور حميد حنون خالد بقوله: "نعتقد بأن هذا الاتجاه معيبٌ وغير سليم وينتقص إلى حدٍ كبير من مكانة مجلس الاتحاد؛ لا سيَّما إذا علمنا أنَّ النظام الفدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية... وأنَّ المجلسين شريكان في مباشرة الاختصاص التشريعي، ولذلك نرى من الغريب أن يتمَّ تجاهل مجلس الاتحاد من قبل المُشرِّع الدستوري..."<sup>(٤)</sup>.

وباستقراء اتجاهات الدساتير المختلفة نلاحظ أنَّ أغلبية الدساتير تجعل من الانتخاب الطريق الوحيد والمباشر لتكوين مجلس النواب "المجلس الأدنى"<sup>(٥)</sup>، أما مجلس الاتحاد "المجلس الأعلى" فإنَّ اتجاهات الدساتير تتباين بشأن تكوينه، فقد يتمُّ تكوينه لتمثيل مصالح معينة، ومن الدساتير التي أخذت بهذا التوجه الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ الذي نصَّ على أنَّه "بإمكان رئيس الجمهورية تعيين خمسة مواطنين شرفوا الأمة من خلال إنجازاتهم المتفوقة في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية والأدبية كشيوخ لمدى الحياة"<sup>(٦)</sup>، وكذلك دستور الاتحاد الهندي لسنة ١٩٤٩ الذي نصَّ على أن "يتكون الأعضاء الذين يعينهم رئيس الدولة، بمقتضى الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة (١) من أشخاص لديهم دراية أو خبرة علمية فيما يتعلق بالمسائل التالية: الآداب والعلوم والفنون والخدمات الاجتماعية"<sup>(٧)</sup>، كما أنَّ الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل نصَّ على أنَّه: "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على

١ د. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (١٠)، العدد (٣٨)، ٢٠٢١، ص ٦٩.

٢ عالجت كل الدول التي أخذت بنظام المجلسين في تكوينه لمجلس الاتحاد في صلب الوثيقة الدستور، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٩ المعدل، والدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل، والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل، والدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل وغيرها.

٣ د. محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٦٩.

٤ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السهنوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٦٢.

٥ لقد أخذت دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ وفرنسا لعام ١٩٥٨ ومصر لعام ٢٠١٤ والعراق لعام ٢٠٠٥ بمبدأ الانتخاب لجميع أعضاء مجلس النواب القائم على الاقتراع العام المباشر.

٦ المادة (٥٩) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ النافذ.

٧ المادة (٣/٨٠) من دستور الاتحاد الهندي لسنة ١٩٤٩ النافذ.

الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون، ومن شغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدين من رتبة آمر لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين، ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بإعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن"<sup>١)</sup>.

يتَّضح لنا أنَّ دساتير هذه الدول تبنت تمثيل مصالح مختلفة سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية مختلفة تحمل خبرة وكفاءة عالية ضمن تشكيلة المجلس الأعلى لضمان مشاركة جميع الفئات والكيانات المذكورة لرسم السياسة العامة للدولة؛ الأمر الذي يؤدي بالنهاية إلى تنوع الخلفيات العلمية والعملية لأعضاء البرلمان، وبالتالي زيادة كفاءة أعضائه للقيام بواجباتهم النيابية بقدرة عالية، وفي ذلك يقول جون ستيوارت مل John Stuart Mill أنَّ المجلس الأعلى يجب أن يُمثِّل الجدارة الشخصية المدعومة بالخبرة العلمية والعملية المجربة في حقل الخدمة العامة؛ إذ يؤكد على أنَّه في حال إذا كان المجلس الأدنى مجلساً للشعب (التمثيل النيابي)، فإن المجلس الآخر يجب أن يكون مجلساً للسياسة النباه الحكماء ذوي الخبرة والكفاءة العالية"<sup>٢)</sup>.

وجدير بالذكر أنَّ القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى كان قد تبني نظام تمثيل المصالح، وذلك عندما منح الملك حقَّ تعيين من لهم ماض مجيد في الدولة؛ إذ نص على أن "يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز العشرين يعينهم الملك، ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم، وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن"<sup>٣)</sup>.

ومن ثم لما كان المجلس الأعلى يمثل المكان الأفضل لتمكين الكفاءات العلمية، والقدرات الفكرية والثقافية والاقتصادية والسياسية من المساهمة في تسيير شؤون العامة من زاوية السلطة التشريعية؛ أنَّ هذه الكفاءات التي قد لا تسمح قواعد الممارسة السياسية والعملية الانتخابية

١ المادة (٦٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ.

٢ جون ستيوارت مل، مصدر سابق، ص ٢٥٧.

٣ المادة (٣١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

بالوصول إلى البرلمان<sup>(١)</sup>، فإنَّ على المُشرِّع أن يأخذ بنظر الاعتبار تمثيل المصالح في تشكيل مجلس الاتحاد، وبما يضمن تخصيص نسبة معينة للكفاءات السياسية والاقتصادية والثقافية العالية الذين لديهم تجربة وباع كبير في مجالات اختصاصاتهم، مع ضرورة خضوع المرشح لشغل عضوية مجلس الاتحاد لشروط مشددة تختلف عن شروط عضوية مجلس النواب، وذلك بهدف رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان من خلال وجود أعضاء يمتلكون المام وخبرة وكفاءة علمية وعملية عالية في مجالات مختلفة، وهو ما أكَّده الدكتور (علي يوسف الشكري) الذي يرى ضرورة إعادة التوازن للمجلس النيابي بشرط أن يتم اختيار أعضاء مجلس الاتحاد على أساس الجدارة والخبرة لا على أساس الاعتبارات المذهبية والقومية<sup>(٢)</sup>.

ونجد مما تقدم أنَّ الدستور العراقي لم يعالج في تكوينه لمجلس الاتحاد في صلب الدستور أسوةً بمجلس النواب؛ إذ خالف بذلك موقف الدساتير التي تبنت نظام الثنائية التشريعية، ولذلك فإنَّ مسألة تكوين مجلس الاتحاد مسألة نسبية وتتحمل اختيار نوعي للنائب، وأنَّه من الضروري الأخذ بنظام تمثيل المصالح؛ وفق شروط معينة تركز بدرجة أساس على معيار الكفاءة والجدارة لرفع مستوى كفاءة ونجاعة العمل البرلماني.

يتضح مما تقدم بعد إكمال تمثيل المصالح وأثرها في كفاءة البرلمان، ينبغي في أيِّ نظام انتخابي أن يهدف إلى تحقيق العدالة من خلال ضمان مشاركة فئات ومكونات المجتمع كافة في إدارة الحكم، وإلى تحقيق الفاعلية من خلال كفالة تكوين مؤسسة نيابية كفؤة مقتدرة على أداء وظائفها الدستورية، ولذلك يرى جانب من الفقه بأنَّ تحقيق العدالة والفاعلية يتطلب تبني نظام تمثيل المصالح لضمان مشاركة جميع فئات المجتمع بُمكَّنة المشاركة السياسية، فيما يرى الاتجاه المعارض لهذا النظام بأنَّ ذلك يخلق نظاماً نيابياً يتكوَّن من فئات مختلفة، الأمر الذي يؤدي إلى تعارض المصالح داخل المجلس، ولم يأخذ الدستور العراقي بنظام تمثيل المصالح في تشكيل مجلس النواب، كما اتَّصفت فلسفة واضعي الدستور بالنقص في تنظيم مجلس الاتحاد.

١ حمادي ميلود، مدخل لنظام الثنائية البرلمانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط - الجزائر، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢، ص ٤٢٩.

٢ د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية (دراسة تحليلية نقدية)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد (١)، ٢٠٠٦، ص ٣٠ و٣١.

في ضوء ما تقدم بعد اكمال دراسة كفاءة البرلمان وحدودها في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يعدّ عنصر الكفاءة من أهم عناصر القدرة المؤسسية للبرلمان؛ إذ أنّ قوة المجلس النيابي يرتبطُ جزء كبير منه على مؤهلات وكفاءة أعضائه، ويمكن العمل على رفع كفاءة المجلس من خلال وضع شروط معينة على المرشح؛ كشرط الكفاءة الدراسية والنصاب المالي، وهذا ما يتبناه الاتجاه الضيق في عملية اختيار النائب، بيد أنّ هذا الاتجاه الأخير يصطدم مع مبادئ الديمقراطية (الاتجاه الواسع) في اختيار للنائب التي تجعل من الترشح حقاً مكفولاً لكل مواطن من حيث المبدأ، كما يمكن العمل على رفع كفاءة المجلس النيابي من خلال تبني نظام تمثيل المصالح لضمان مشاركة فئات كفؤة تمتلك خبرة علمية وعملية في مجالات مختلفة؛ كالعلوم والآداب والخدمات الاجتماعية وغيرها للمساهمة في إدارة الحكم وإدارة الشأن العام.

## الخاتمة

بعد دراسة موضوع (كفاءة البرلمان وحدودها في ظلّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، توصلنا لبعض الاستنتاجات والتوصيات والتي يمكن بيانها فيما يأتي:  
أولاً: الاستنتاجات

1. لم يعالج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ شروط الترشح للعضوية النيابية في صلب الوثيقة الدستورية، وإنما اكتفى بموجب المادة (٤٩) منه، بأن يكون مرشح مجلس النواب عراقياً كاملاً الأهلية كما وحظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي وظيفة أو منصب رسمي آخر، وأن تنظم بقانون شروط المرشح وكل ما يتعلق بالانتخاب.
2. أخذ المشرّع العراقي بالمبدأ الديمقراطي (الاتجاه الواسع) في عملية اختيار النائب؛ إذ يشترطُ علاوةً على الشروط العامة المفترضة شرط الكفاءة الدراسة، المتمثلة بشهادة البكالوريوس؛ إلا أنه استثنى من ذلك كوتا المكونات والاكتفاء فقط بالشهادة الإعدادية فأعلى، وكذلك تخصيصه للقوائم الانتخابية نسبة لا تزيد على (٢٠%) من عدد المرشحين لفئات المجتمع من حملة الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها.
3. يحقّ للمتنجس حسب ما جاء به قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ الترشح لشغل العضوية البرلمانية بعد مضيء مدة عشر سنوات، وهو ما يضعف من الولاء والقدرة النيابية على التمثيل الحقيقي.
4. لم يعالج المشرّع العراقي مسألة تعدد جنسية المرشح لشغل العضوية النيابية؛ إذ اكتفى الدستور المذكور بموجب المادة (١٨/رابعاً) منه على أنه: "يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون".
5. اتصفت فلسفة واضعي الدستور العراقي بالنقص في تنظيمه لمجلس الاتحاد؛ لكون تكوينه ونظام العضوية واختصاصاته تتبع مجلس النواب؛ الأمر الذي أثّر في ضمان الكفاءة البرلمانية.

ثانياً: التوصيات

1. من الأفضل أن يتدخل المشرّع الدستوري بتنظيم شروط العضوية البرلمانية في صلب الدستور منعاً من تركها لإرادة السلطة وعلى غرار العديد من الوثائق الدستورية.
2. نقترح لضمان كفاءة النائب في أداء واجباته النيابية المنوطة به بكفاءة واقتدار أن يكون المرشح لشغل العضوية النيابية حاصلاً على الأقل على شهادة البكالوريوس، وإلغاء أي استثناءات من ذلك ككوتا المكونات أو للقوائم الانتخابية، مع تخصيص نسبة لا تقل (٢٠%) من عدد المرشحين لفئات المجتمع من حملة الشهادات العليا.
3. من الأفضل النص على حظر متعددي الجنسية والمتنجس من الترشح للعضوية النيابية؛ لأبعاد الشبهات التي تقلل من قدرات أعضاء المؤسسة الدستورية، ولضمان نزاهة وإخلاص النائب في أداء أعماله.

4. من الضروري أن يتدخل المشرع الدستوري بتنظيم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد في صلب الدستور أسوةً بمجلس النواب؛ بغية إيجاد التوازن المؤسسي مع مجلس النواب، وأن يتم الأخذ بنظام تمثيل المصالح وفق شروط معينة تركز بدرجة أساس في اختيار أعضائه، على أسس الكفاءة والجدارة لرفع مستوى كفاءة ونجاعة العمل البرلماني.

قائمة المصادر

#### أولاً: المعاجم اللغوية

1. أحمد بن فارس القزويني، مقاييس اللغة، الجزء الخامس، دارالفكر، بيروت، ١٩٧٩.

#### ثانياً: الكتب

1. بول سيلك ورودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة: د. علي الصاوي، مكتبة الشرق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٣.
2. جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة إميل الغوري، ط١، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، ٢٠١٧.
3. خالد العبيوي، مشكلات الديمقراطية، ط١، مركز نماء للبحوث والدراسات، لبنان، ٢٠١٥.
4. د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، بدون جهة نشر، ٢٠٢١.
5. د. حمدان محمد سيف الغفلي، صناعة الانتخابات في دولة الإمارات العربية المتحدة (قراءة دستورية سياسية تحليلية في المنظومة الانتخابية لانتخابات المجلس الوطني الاتحادي)، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
6. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
7. حيدر عبدالله عبود جابر الأسدي، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٦.
8. خالد العبيوي، مشكلات الديمقراطية، ط١، مركز نماء للبحوث والدراسات، لبنان، ٢٠١٥.
9. د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
10. د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
11. د. زين العابدين محمد عبد الموجود، شروط وضمانات المرشح لعضوية المجالس النيابية دراسة مقارنة وفقاً لأحدث التعديلات، ط١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٧.

12. سعد العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، ط ١، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩.
13. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون سنة نشر، القاهرة، ١٩٨٨.
14. د. صالح حسين علي العبدالله، الحق في الانتخاب (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢.
15. د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط ١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٨.
16. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أسس التنظيم السياسي (الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة)، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
17. د. عبدالمجيد الحكيم وآخرون، الموجز في شرح القانون المدني (الجزء الأول في مصادر الالتزام)، ط ٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠.
18. د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، جامعة المنصورة كلية الحقوق، ٢٠٠٠.
19. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.
20. ليو شتاروس جوزيف كروبسى، تاريخ الفلسفة السياسية من جون لوك حتى هيدجر، ترجمة: محمود سيد أحمد، الجزء الثاني، ط ٢، المركز القومي للترجمة، القاهرة، ٢٠١٨.
21. د. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
22. د. محمود عاطف البنا، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية)، ط ٢، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٤-١٩٨٥.
23. د. مصدق عادل، الانتخابات النيابية العراقية المبكرة (دراسة تحليلية في قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠)، مكتبة السنيهوري، بيروت، ٢٠٢١.
24. د. مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رافت، القاهرة، ١٩٨٤.
25. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١٠، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.
26. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.

## ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية

1. ابتهاج علي جبر الخفاجي، ضمانات استقلال عضو المجلس النيابي في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠٢٢.
  2. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
  3. حليلة العايب، حق الترشح للانتخابات في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية- قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور بالجفلة، ٢٠١٤.
  4. قبلان النوري الخرشه، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الأداء البرلماني دراسة مقارنة (بريطانيا، فرنسا، الأردن)، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧-٢٠٠٨.
  5. وائل منذر البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١١.
- رابعاً: البحوث العلمية

1. حمادي ميلود، مدخل لنظام الثنائية البرلمانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمارثليجي الأغواط، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢.
2. د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية (دراسة تحليلية نقدية)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد (١)، ٢٠٠٦.
3. فيصل شنتاوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت عمارة البحث العلمي، المجلد (١٣)، العدد (٩)، الأردن، ٢٠٠٧.
4. د. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (١٠)، العدد (٣٨)، ٢٠٢١.
5. د. مصدق عادل طالب وعلي عبيد ثوني الكعبي، شروط الترشيح لمجلس النواب في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص بالتدريسين وطلبة الدراسات العليا (٢)، ٢٠٢٠.

## خامساً: القوانين

## أ. الدساتير

1. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
2. القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
3. الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ المعدل.

4. دستور الاتحاد الهندي لسنة ١٩٤٩ المعدل.
5. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.
6. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.
7. دستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل.
8. الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغى.
9. الدستور التركي لسنة ١٩٨٢ المعدل.
10. دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة ١٩٩١ المعدل.
11. دستور الجمهورية الجزائرية لعام ١٩٩٦ المعدل
12. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
13. الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ النافذ.

#### ب. القوانين

1. قانون العقوبات العراقي المرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
2. قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.
3. قانون الانتخاب الفرنسي لسنة ١٩٧٤ الملغى.
4. قانون الجنسية الفرنسي لسنة ١٩٨٣ النافذ.
5. قانون الانتخابات العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى.
6. قانون الجنسية العراقي المرقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ النافذ.
7. قانون مجلس النواب المصري رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٤.
8. قانون الانتخابات العامة السوري رقم (٥) لسنة ٢٠١٤.
9. قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤.
10. قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ.
11. قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ النافذ.
12. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ الملغى.
13. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ الملغى.
14. قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية في العراق رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ النافذ.

#### سادساً: القرارات القضائية

- أ. قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق
1. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٨١/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٢/١٢/٢٠٠٩.
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٠٠/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) في ١٩/١/٢٠١٥.
3. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٤٠/موحداتها/١٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) في ٢٣/١٢/٢٠١٨.
4. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (١٩٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) في ٢٨/١/٢٠١٩.
5. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٩٣/اتحادية/٢٠١٩) في ١٤/١٠/٢٠١٩.

#### سابعاً: المصادر الإلكترونية

1. د. عائشة بلهيش العمري، تعريف الكفاية والكفاءة والمهارات والقدرات، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣١ على الموقع الاتي: <http://www.drablehsh.com>.

#### ثامناً: المصادر الأجنبية

1. Ida A. Brudnick, The Congressional Research Service and the American Legislative Process, Congressional Research Service, Washington, 2011.
2. Mariam Jika, Interrelation Between the Universal Suffrage and its Restrictions, International Journal of Social Sciences and Education, Volume (2), Issue (3), 2020.