



## الإصلاح التشريعي للجانب العضوي والهيكل للبرلمان العراقي

م.م. سعد جمار نشمي

[saadnashmi6@uoanbar.edu.iq](mailto:saadnashmi6@uoanbar.edu.iq)

جامعة الأنبار / مركز الدراسات الاستراتيجية

### Legislative reform of the organic and structural aspect of the Iraqi parliament

Assist. Lect. Saad Jummar Nashmi

Anbar University / Center for Strategic Studies

#### المخلص

ان عملية الإصلاح التشريعي للبرلمان العراقي لا بد ان تنطلق من معالجة الخلل في الجانب العضوي الذي يسهم في تشكيل البرلمان، كذلك ينبغي اكمال البنية الهيكلية للبرلمان العراقي عن طريق تشكيل مجلس الاتحاد الذي عده الدستور الفصل الثاني للسلطة التشريعية، لذا ارتأينا من خلال هذا البحث تسليط الضوء على اهم الثغرات ومواطن الخلل في التنظيم القانوني للنظام الانتخابي وتحديد الية معالجتها سواء في الدستور أو التشريع العادي، إذ استعرضنا جميع القوانين الانتخابية وركزنا بشكل خاص على القانون الانتخابي الاخير رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ بوصفه الاطار التشريعي الحالي للعملية الانتخابية لأعضاء مجلس النواب العراقي، كما تناولنا اهم مواطن الخلل والية معالجتها في قانون الاحزاب رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥، فضلاً عن ذلك بينا اهم التحديات التشريعية التي تواجه تشكيل مجلس الاتحاد والفرصيات المقترحة لتشريعه لغرض اكمال الجانب الهيكل للبرلمان.

**الكلمات المفتاحية:** الإصلاح التشريعي، البنية العضوية، البنية الهيكلية، البرلمان، المعوقات، النظام.

#### Abstract

The process of legislative reform of the Iraqi parliament must start from addressing the defect in the organic aspect that contributes to the formation of the parliament, as well as the structural structure of the Iraqi parliament should be completed through the formation of the Federation Council, which the constitution considers the second detailed for the legislative authority, so we decided through this research to shed light on The most important gaps and deficiencies in the legal organization of the electoral system and determining the mechanism to address them, whether in the constitution or ordinary legislation, as we reviewed all the electoral laws and focused in particular on the recent electoral law No. (9) for the year 2020 as the current legislative framework for the electoral process for members of the Iraqi Council of Representatives, as we discussed The most important defects and the mechanism of addressing them in the Parties Law No. (36) of 2015, in addition to that, we showed the most important legislative challenges facing the formation of the Federation Council and the proposed hypotheses for its legislation for the purpose of completing the structural aspect of Parliament.

**Keywords:** legislative reform, the organic structure, the structural structure, the Iraqi parliament, Obstacles, system.

#### المقدمة

تمثل القوانين الأساس الناظم لكل العلاقات والنشاطات داخل الدولة، وأي عملية اصلاح في الدولة لا بد ان تتخذ من القانون منطلقاً لها في مجال مسيرتها، وبما ان البرلمان يضطلع باختصاصات مهمة وخطيرة، فانه لا بد من البدء بإصلاح الخلل الذي تعاني منه هذه المؤسسة المهمة، ووضع خطة عمل لتطويرها شكلاً وموضوعاً ليتناسب وجودها وتشكيلها القانوني مع حجم الوظائف التي يفترض بها اداؤها على أكمل وجه، لذا جاء بحثنا لتسليط الضوء على اصلاح الجانب العضوي والهيكل للبرلمان، إذ يعتمد تشكيل البرلمان العراقي على اساسين هما النظام الانتخابي والنظام الحزبي، وأن أي خلل في التنظيم القانوني لهذين النظامين ينعكس سلبياً على البنية العضوية للبرلمان العراقي، فمما لا شك فيه انه لن يستطيع البرلمان اداء المهام الملقاة على عاتقه بشكل جيد الا اذا تشكل بطريقة ديمقراطية عبر نظام انتخابي تتوفر له ضمانات قانونية ونظام حزبي اساسه المواطنة، الامر الذي يضمن فوز ممثلين على قدر من الكفاءة والخبرة يؤمنون بالمواطنة بحيث يكونوا مؤهلين لأداء مهامهم النيابية، كما أن عدم اكمال التشكيل الدستوري للبرلمان العراقي، الذي يجب أن يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد يؤثر على صحة البنية الهيكلية للبرلمان العراقي المنصوص عليها في الدستور العراقي.

**أولاً: أهمية البحث:** تكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على اهم الاليات التشريعية اللازمة لإصلاح عمل البرلمان بدأً من البناء التشريعي العضوي للبرلمان العراقي المتمثل بالقانون الحزبي والانتخابي، فضلاً عن البناء الهيكل الذي يتجسد باكمال تشريع قانون مجلس الاتحاد.

**ثانياً: اشكالية البحث:** تكمن اشكالية البحث بان تشكيل البرلمان من الناحية العضوية بشكل فاعل لا يمكن ان يتحقق بدون وجود قانون انتخابي يتضمن ضمانات كافية، كذلك وجود قانون حزبي يجسد مفهوم المواطنة، الامر الذي يضمن وصول نواب مؤهلين لممارسة

المهام الموكلة اليهم على اكمل وجه بما يحقق مصلحة كل اطراف الشعب العراقي، فضلاً عن ذلك ان عدم اكمال تشريع مجلس الاتحاد يؤثر على البنية الهيكلية للبرلمان العراقي ويخل بتحقيق التوازن في ممارسة الاختصاصات، إذ اشار الدستور العراقي إلى ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد .

**منهجية البحث:** سنتبع في بحثنا المنهج التحليلي من خلال تتبع النصوص المتعلقة بتشكيل البرلمان من الناحية العضوية والهيكلية لبيان ما يعترضها من قصور واقتراح المعالجة اللازمة من الناحية التشريعية.

**هيكلية البحث:** سنتناول في المبحث الاول المعوقات التشريعية المتعلقة بالبنية العضوية والهيكلية للبرلمان العراقي الذي سنقسمه إلى مطلبين، سنبيين في المطلب الاول المعوقات التشريعية المتعلقة بالجانب العضوي للبرلمان العراقي، في حين سنخصص المطلب الثاني لتناول المعوقات التشريعية المتعلقة بالجانب الهيكلية (عدم تشريع قانون مجلس الاتحاد)، أما المبحث الثاني فسنبين فيه الاصلاح التشريعي للبنية العضوية والهيكلية للبرلمان العراقي الذي سنقسمه إلى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول الاصلاح التشريعي للبنية العضوية للبرلمان، بينما سنبيين في المطلب الثاني الاصلاح التشريعي للجانب الهيكلية للبرلمان (تشريع قانون مجلس الاتحاد) .

#### المبحث الاول

##### المعوقات التشريعية المتعلقة بالبنية العضوية والهيكلية للبرلمان العراقي

سنبيين في هذا المبحث مواطن الخلل التشريعية في البنية العضوية التي يقوم عليها تشكيل البرلمان، ثم نتناول بعد ذلك معوقات عدم اكمال تشكيل بنيتها الهيكلية المنصوص عليها في الدستور وذلك في مطلبين

#### المطلب الاول

##### المعوقات التشريعية المتعلقة بالجانب العضوي للبرلمان العراقي

سننتاول أبرز مواطن الخلل في النظام الانتخابي لأعضاء مجلس النواب العراقي ثم نبين بعد ذلك الثغرات ومواطن الخلل في قانون الاحزاب وكالاتي:

#### الفرع الاول

##### المعوقات المتعلقة بالنظام الانتخابي لأعضاء مجلس النواب العراقي

ان التنظيم القانوني للنظام الانتخابي يجد اساسه في الدستور الذي يتضمن الاطر الرئيسية ومن ثم يحيل للتشريع العادي مهمة تحديد التفاصيل، وقد تخلل التنظيم الدستوري والتشريعي للنظام الانتخابي كثير من مواطن الخلل سنبيينها كالاتي:

#### اولاً: المعوقات الدستورية للنظام الانتخابي:

إن البرلمان هو احد المؤسسات السياسية المهمة في الدولة، ولاشك في انه لن يستطيع اداء المهام الملقاة على عاتقه بشكل جيد الا اذا تشكل بطريقة ديمقراطية عبر نظام انتخابي ناجح، تتوفر له ضمانات قانونية سواء في الدستور أو التشريع الانتخابي، الامر الذي يضمن فوز ممثلين على قدر من الكفاءة والخبرة يكونوا مؤهلين لأداء مهامهم النيابية بشكل يعكس تفهمهم لأهمية وخطوة هذه المهام المتمثلة بالدور التشريعي والرقابي<sup>(١)</sup>.

وحتى يمكن الوصول إلى نظام انتخابي مقبول لايد من وجود ضمانات دستورية تخلو من الثغرات تكفل تشريع قانون انتخابي مقبول يهدف إلى تحقيق الاهداف المشار لها انفاً، لا أن يتضمن الدستور نصوص تهمل معالجة الامور الرئيسية في العملية الانتخابية ليتركها لتقدير المشرع العادي يكيفها حسب مفاسه، أو يتضمن نصوص تقبل التأويل يمكن أن تفسر وفق ما يخدم المصلحة الشخصية للأحزاب وليس المصلحة العامة.

وبالنظر إلى نصوص الدستور العراقي فيما يتعلق بتحديد اسس ومبادئ العملية الانتخابية، يتبين انه قد حدد معياراً وطنياً بشأن النسبة المعتمدة في تمثيل مجلس النواب حيث نص على أنه " يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله..."<sup>(٢)</sup>، يتضح من هذا النص أن النسبة التي حددها الدستور منخفضة اذا ما قورنت بالنظم الانتخابية العالمية، وهذا النهج الذي سلكه المشرع العراقي منتقد، إذ سيترتب على ذلك زيادة دورية في عدد اعضاء مجلس النواب وسيتحول البرلمان إلى مظاهرة شعبية وليس مجلس تمثيلي يحدد مصير البلد.

كما إن من الامور التي غفلها الدستور مسألة ذكر بعض الشروط الاساسية للمرشح لعضوية مجلس لنواب، إذ ذكر فقط انه يجب أن يكون عراقي وكامل الاهلية، وترك تحديد الشروط الاخرى للتشريع الانتخابي<sup>(٣)</sup>، وفي حقيقة الامر ان هذا التحديد الدستوري اعطى للمشرع العادي حرية وضع شروط الترشيح الاخرى وتفصيلها بحسب رؤية احزاب السلطة بالشكل الذي يخدم مصالحها بما يمكن مرشحها من الوصول للبرلمان، وهذا بطبيعته انعكس سلبياً على تشكيلة البرلمان بوصول اشخاص غير اكفاء ونزيهين للبرلمان.

أما بشأن ادارة العملية الانتخابية فقد تبني المشرع الدستوري ادارة العملية الانتخابية من قبل هيئة مستقلة تتمثل بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، واخضعها لرقابة مجلس النواب واحال تنظيمها بقانون يصدره مجلس النواب<sup>(٤)</sup>، ويعاب على النص الدستوري انه اغفل تحديد الاطر الرئيسية للمفوضية من حيث التشكيل والاختصاصات والتنظيم على نحو يضمن استقلالها بعيداً عن تلاعب المشرعين، إذ ادى احالة تنظيمها للمشرع العادي دون بيان معالمها الرئيسية بأن يأتي تشكيلها وفق المحاصصة الطائفية مما اخل باستقلاليتها، وتعد نصوص قانونها رقم (١١) لعام ٢٠٠٧ خير دليل على ذلك<sup>(٥)</sup>.

(١) محمد ماهر ابو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣١٦.

(٢) المادة (٤٩ / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٤٩/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) تنظر المواد (٣، ٩) من القانون رقم (١١) لعام ٢٠٠٧ الخاص بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات .

ثانياً: المعوقات التشريعية المتعلقة بالقانون الانتخابي لأعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠:

بدأ وقبل التطرق إلى بيان معوقات القانون الانتخابي لابد من تعريف الانتخاب، إذ يعرف وفق المعنى الاصطلاحي بأنه "الوسيلة الأساسية والوحيدة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية المعاصرة من ناحية ولتحقيق حق المشاركة السياسية من جانب أفراد الشعب من ناحية ثانية"<sup>(١)</sup>.

يفهم من ذلك أن الانتخاب يعني تعيين ممثلين الشعب بالاستناد إلى اختيار الشعب، مما يلقي عليه مسؤولية اختيار ممثلين أكفاء قادرين على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقهم؛ لأن النائب سيصبح مسؤولاً أمام ناخبيه عن أداء عمله النيابي، وحتى تتحقق عناصر المسؤولية السياسية ينبغي أن تكون العملية الانتخابية منظمة وفق الية قانونية تعبر عن اختيار الشعب الحقيقية.

وتجسد الآلية القانونية المنظمة للانتخابات بالنظام الانتخابي، الذي يتمثل بمعناه العام بمجموعة من العناصر القانونية والفنية التي تسهم في تنظيم العملية الانتخابية، بدءاً من مراحل الأولى الخاصة بإعداد سجل الناخبين وتحديثه، تسجيل الكيانات المرشحة في الانتخابات، تنظيم الإجراءات الضرورية لعملية الاقتراع، تنظيم عمليات العد والفرز، وأخيراً تنظيم إعلان النتائج النهائية والمصادقة عليها<sup>(٢)</sup>.

وعليه فإن النظام الانتخابي يتضمن مجموعة من التشريعات تتوزع بين قوانين انتخابية أو أنظمة وتعليمات تصدر عن الإدارة الانتخابية، إلا أن الأساس القانوني في كل نظام انتخابي يتمثل بالتشريع الانتخابي، الذي يعرف بأنه "مجموعة القواعد القانونية التي تقوم بتنظيم علاقات اجتماعية ذات صلة بترتيب العملية الانتخابية ابتداءً بتقسيم الدوائر الانتخابية مروراً بتسجيل الناخبين و المرشحين وانتهاءً بإعلان نتائج الانتخابات"<sup>(٣)</sup>.

وقد صدر عدة قوانين للانتخابات بعد عام ٢٠٠٣<sup>(٤)</sup>، وتلافياً للعيوب التي تضمنتها هذه القوانين فقد صدر مؤخراً بعد مخاض عسير القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠، فعلى الرغم من التصويت على جميع نصوصه في ٢٤/١٢/٢٠١٩، إلا أنه لم ينجز التصويت على الآلية المتبعة في تقسيم الدوائر الانتخابية إلا بعد سنة وتم بذلك تشريع القانون<sup>(٥)</sup>، وقد تضمن القانون العديد من الإيجابيات إلا أنه لم يخلو من السلبيات، لذا سنبحث أولاً في إيجابيات القانون ثم نبين بعد ذلك العيوب التي تعتره وكالاتي:

١- إيجابيات القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠: من الإيجابيات التي أشار إليها القانون أنه أخذ بنظام الصوت الواحد غير المتحول، وأصبح الترشيح فردي مع تطبيق نظام الفائز الأول في دوائر متعددة العضوية، واعتمد الية تقسيم عدد الدوائر في كل محافظة بحسب كوتا النساء مما يعني الأخذ بالدوائر الوسطى<sup>(٦)</sup>، كما أوجب القانون على المفوضية إعلان النتائج خلال ٢٤ ساعة، والزمها بإعلان كافة التفاصيل في كل دائرة انتخابية مثل عدد السكان والناخبين المسجلين، كذلك اشترط عليها التعاقد مع شركة رصينة لديها خبرة في المجال التكنولوجي<sup>(٧)</sup>، كما أشار القانون إلى عدم جواز انتقال أي مرشح فائز إلى حزب إلا بعد تشكيل الحكومة وهو ما يمنع شراء الذمم<sup>(٨)</sup>، كذلك لزم المرشح الفائز بالانتخابات أداء اليمين خلال مدة شهر من تاريخ الجلسة الأولى والا سيتم استبداله بأعلى الخاسرين من دائرته الانتخابية، مما يقطع الطريق أمام الذين يرومون الحصول على المناصب بالمساومة والمنورة<sup>(٩)</sup>، ومما يحسب للمشرع العراقي أنه منع ترشيح المحكوم عليه بجريمة أو اترى على حساب المال العام بحكم بات حتى وإن شمل بالعفو<sup>(١٠)</sup>.

٢- عيوب القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠: على الرغم من الإيجابيات التي تضمنها القانون إلا أنه لا يخلو من العيوب التي تسبب إشكاليات عديدة ومن ثم تحول دون حصول عملية انتخابية نزيهة مما قد ينجم عنها وصول ممثلين غير أكفاء وذات خبرة عالية، ومن العيوب التي توجه للقانون أن المشرع كان مرتكباً وكأنه لم يحدد وجهته من حيث تبني النظام الانتخابي، فبالنظر إلى المواد (١، ١١، ١٣، ١٤، ٢٢، ٢٤، ٣٨، ٤٥) نجد القانون يتحدث عن القائمة أو القائمة المفتوحة، وبالانتقال إلى المادة (١٥) نجد أنه قد اعتمد نظام الترشيح الفردي وفقاً لنظام الصوت الواحد غير المتحول، وهو بذلك يكون قد غادر نظام التمثيل النسبي، حيث لم يعطيه صيغة قانونية تتلائم معه، وبالتالي فإن عدم تعديل المواد السابقة يسبب أرباكاً وتناقضاً في مواد وفقرات القانون.

وفيما يخص شروط الترشيح نجد أن هناك تهاوناً في موضوع شرط التحصيل الدراسي، إذ اشترط القانون أن يكون المرشح حاصلًا على شهادة الإعدادية<sup>(١١)</sup>، في حين حدد القانون السابق نسبة ٢٠% فقط لحملة شهادة الإعدادية، وفي حقيقة الأمر أن السماح لحملة شهادة الإعدادية بنسبة ١٠٠% بأن يصبحوا نواباً في البرلمان لا يتوافق مع المهام الخطيرة التي تقع على عاتق مجلس النواب العراقي التي تتطلب مستوى عالي من الثقافة والخبرة.

(١) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات، ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، ط١، دار دجلة للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٧.

(2) Brian O'neal, electoral systems, Canada, library of parliament, 1993,p1

(3) ميسون طه حسين: النظام الانتخابي وأثره في عمل البرلمان (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٣٣، ٢٠١٧، ص ١٥٨.

(4) بعد عام ٢٠٠٣ صدر القانون رقم (١٦) لعام ٢٠٠٥ الذي ألغى أمر سلطة الائتلاف رقم (٩٦) لعام ٢٠٠٤، ونظراً للعيوب التي تضمنها قانون الانتخاب المذكور آنفاً، فقد أدى ذلك إلى تعديل بعض نصوصه عبر صدور القانون رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٩، بعد ذلك تم تشريع قانون جديد للانتخابات ذي العدد (٤٥) لعام ٢٠١٣ الذي تم تعديله ثلاث مرات بالقانون رقم (١، ٢، ٣) لعام ٢٠١٨.

(5) صدر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٠٣) في ٩/١١/٢٠٢٠.

(6) المادة (١٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(7) المادة (٣٨) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(8) المادة (٤٥) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(9) المادة (٤٦) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(١٠) المادة (٨/ثالثاً) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(١١) المادة (٨/ رابعاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

أما بشأن الشروط الأخرى فقد اشترط القانون بأن يكون المرشح من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها<sup>(١)</sup>، ومما يعاب على هذا النص أن المشرع قد تناسى أن المحافظة لم تعد دائرة انتخابية واحدة بل قسمت إلى أكثر من دائرة، وبالإبقاء على هذا الشرط بصيغته العامة يتيح لأي شخص من أبناء المحافظة أو من خارجها كونه مقيم فيها بالترشيح في أي دائرة يختارها، كما سيثير ذلك عدد من المشاكل تتمثل بعدم تحديد الوسيلة التي تثبت أن المرشح من أبناء المحافظة، كما لم يحدد القانون المدة اللازمة للإقامة أو شروطها، إذ لا يعقل السماح لشخص مقيم قبل الانتخابات لفترة قصيرة بالترشح فيها<sup>(٢)</sup>، ومن الشروط الأخرى أن يقدم المرشح قائمة بأسماء لا تقل عن (٥٠٠) ناخب داعم لترشيحه في دائرته التي يتم ترشحه فيها بقائمة مفردة، واستثنى مرشحي الكوتا<sup>(٣)</sup>، وبالوقوف على هذا النص يتبين أنه أشار إلى مصطلح قائمة على الرغم من الترشيح أصبح فردياً، كما أن العدد المطلوب تقديمه من المرشح قد يكون غيباً واضحاً للمرشحين المستقلين ومنهم مرشحين انتفاضة تشرين، فضلاً عن ذلك بقاء النص بهذه الصيغة يتيح تقديم قوائم بأسماء ناخبين دون علمهم<sup>(٤)</sup>. وفيما يتعلق بالأحكام الجزائية فإنه من المضحك المبكي أن يعاقب المشرع بغرامة لا تزيد عن خمسة وعشرون مليون في حال ثبوت مساهمة الكيان السياسي في ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون<sup>(٥)</sup>، وبحسب هذا النص يلاحظ أن المشرع قد اختار أخف العقوبات وأقلها ردةً للسلوك المرتكب، وعليه يمكننا القول أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في هذا الجانب.

### الفرع الثاني

#### المعوقات المتعلقة بقانون الأحزاب رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥

من الضروري من الناحية العملية أن يشمل الإصلاح التشريعي من الناحية العضوية للبرلمان العراقي النظام الحزبي؛ لكي ينبثق عنه شخصيات تؤمن بالمواطنة وتتبع عن النهج الطائفي والعنصري. ويعد قانون الأحزاب المحور الأساس للنظام الحزبي في كل دولة، فهو الذي يبين الدعائم الأساسية لتعدد الأحزاب ومن ثم بيان دورها في الحياة السياسية، وتعد الأحزاب أداة العمل السياسي المنظم وواجهة النظام الديمقراطي، وتشكل حرية تأسيس الأحزاب إحدى الدعائم المهمة للنظام الديمقراطي<sup>(٦)</sup>.

وبالنظر إلى نصوص الدستور العراقي نجده قد كفل حرية تأسيس الأحزاب والانضمام إليها وينظم ذلك بقانون<sup>(٧)</sup>، وبناءً على ذلك صدر قانون الأحزاب المرقم (٣٦) لعام ٢٠١٥ بعد جدل طويل داخل مجلس النواب العراقي، ويحتاج هذا القانون إلى مراجعة لتعديل بعض نصوصه التي قد تشكل إحدى المعوقات أمام إصلاح وتطوير البنية العضوية لمجلس النواب مما يحول دون الانسجام بين تركيبة المجلس. فمن حيث المبادئ الأساسية لتأسيس الأحزاب، أشار القانون إلى اعتماد المواطنة كأساس للتأسيس، وحدد عدداً من الأحزاب التي يحظر تأسيسها، وهي التي يتم تأسيسها على أساس طائفي أو عنصري أو تكفيري أو عنصري أو تعسبي أو عرقي أو طائفي، كما حظر تأسيس الأحزاب التي تتبنى أفكار أو منهج حزب البعث<sup>(٨)</sup>.

باستقراء هذا النص يتضح أنه قد ابتدأ بنهج سليم عندما جعل المواطنة أساساً للتأسيس، إلا أنه يعاب عليه أنه لم يحظر التنظيمات التي تؤسس بخلاف هذا المبدأ، كما ذكر عدد من الأشكال التي يحظر تأسيسها، وهذا النهج غير سليم كونه قد حدها على سبيل الحصر، ويوجه انتقاد آخر للمشرع العراقي كونه أورد كلمة (تعصب) وهي كلمة فضفاضة غير محددة وتثير تساؤلاً ما هي دلالات التعصب؟ ومن هي الجهة المعنية بتحديد ذلك، فضلاً عن ذلك يلاحظ على النص أنه لا يمانع من تأسيس أحزاب دينية إلا أنه يحظر تأسيس أحزاب تنتهج التعصب العنصري أو الطائفي أو القومي، وهذه الرخصة قد تتيح تغذية النفس الطائفي بين المكونات في البرلمان ومن ثم تؤثر على الانسجام<sup>(٩)</sup>.

أما بشأن التنظيم الهيكلي لدائرة الأحزاب، فقد استحدث القانون دائرة لشؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية، وجعلها ضمن الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وربطها مباشرة بمجلس المفوضين، كما أوكل رئاستها لموظف بدرجة مدير عام<sup>(١٠)</sup>. بالوقوف على مضمون هذا النص يتبين لنا أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً عندما ربط دائرة الأحزاب بالمفوضية، كون المفوضية العليا للانتخابات هيئة مستقلة ويفترض بها الحيادية فاختصاصها محدد بالأشراف على الانتخابات، وبالتالي فإن جعل تأسيس الأحزاب من اختصاصها يخل بحيادها<sup>(١١)</sup>، ومما يؤخذ على المشرع العراقي أيضاً أنه أوكل رئاسة الدائرة لموظف بالرغم من أنه ما لا يتوافق مع حجم الاختصاصات التي تضطلع بها الدائرة المتمثلة بتنظيم الأحزاب والأشراف عليها.

أما عن الحالات التي يمكن فيها حل الحزب السياسي فقد جعلها القانون جوازياً بحكم من محكمة الموضوع بناءً على طلب من دائرة الأحزاب، وهذه الحالات تتمثل بفقدان أحد شروط العضوية، القيام بنشاط مخالف للدستور، القيام بنشاط عسكري أو شبه عسكري، استعمال العنف أثناء ممارسة النشاط السياسي، امتلاك أو حيازة الأسلحة أو غيرها من المواد الخطيرة في مقره الرئيس أو أحد فروعها بخلاف القانون<sup>(١٢)</sup>. ومن قراءة الأحكام الواردة في النص السابق يمكن القول أن بعض الأنشطة التي وردت الإشارة إلى جواز حلها تنسجم

(١) المادة (٨/خامساً) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(٢) سريست مصطفى رشيد: قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ – الجزء الأول، مقال منشور على موقع مؤسسة الحوار المتمدن التالي:

<https://www.ahwar.org/debat/show.art.asp?aid=701051> تاريخ الزيارة ١٤/٧/٢٠٢١

(٣) المادة (٨/سادساً) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(٤) سعد العبدلي: قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المرتكزات ووافق التطبيق، منظمة السلام والحرية، ص ١٥ منشور على الموقع التالي: تاريخ الزيارة ١٥/٧/٢٠٢١

<https://en.calameo.com/read/006179382ea29b02477e2>

(٥) المادة (٣٧) من القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(٦) علي الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٣٢٢.

(٧) المادة (٣٩/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٨) المادة (٥) من قانون الأحزاب رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥.

(٩) ميسون طه حسين: قانون الأحزاب السياسية العراقي في ميزان الدستورية (دراسة تحليلية)، مجلة كلية الدراسات الإنسانية (معين)، العدد السادس، ٢٠١٦، ص ٢١٤.

(١٠) المادة (١٧/أولاً) من قانون الأحزاب رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥.

(١١) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي مؤسسة دستورية استناداً للمادة (١٠٢) من الدستور، وقد تشكلت بموجب القانون رقم ١١ لعام ٢٠٠٧، ومهمتها الأساسية تتمثل بتنظيم وتنفيذ والإشراف على كافة أنواع الاستفتاءات، ويعد مجلس المفوضين الجهة التشريعية للمفوضية.

(١٢) المادة (٣٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥.

بالخطورة ومن غير الصواب وضعها ضمن الأنشطة التي يجوز حلها ، كما يوجه انتقاد للمشرع كونه لم ينظم مسألة حظر الحزب السياسي، وخصوصاً أن الدستور العراقي قد حظر كل نهج أو كيان يتبنى الارهاب، وحدد نطاق الحظر لحزب البعث بحيث منع أعضاءه من تأسيس أي حزب تحت أي مسمى<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني

#### المعوقات التشريعية المتعلقة بالجانب الهيكلي (عدم تشريع قانون مجلس الاتحاد)

في غالبية الدول التي تتبع النظام الفدرالي تتكون السلطة التشريعية من مجلسين ، فعادةً ما تنص دساتير الدول الاتحادية على تنظيم السلطة التشريعية وفق نظام المجلسين، إذ يمثل احدهما افراد الشعب بحسب حجمهم السكاني ويتم تسميته بالمجلس الشعبي (المجلس الأدنى)، أما المجلس الاخر فهو يمثل الوحدات المنضوية داخل الاتحاد ويسمى بمجلس الشيوخ (المجلس الاعلى)، إذ يمثل فيه الوحدات الداخلة في الاتحاد سواء أكانت دويلات أو اقاليم أو مقاطعات او امارات أو أياً كانت تسميتها، وفي الغالب يكون التمثيل بعدد متساوي<sup>(٢)</sup>. وبالنظر في نصوص الدستور العراقي نجده قد بين بأن ممارسة السلطة التشريعية تكون من قبل مجلس النواب ومجلس الاتحاد<sup>(٣)</sup>، باستثناء هذا النص نفهم أن مجلس الاتحاد جزء من السلطة التشريعية ، مما يعني عدم انفراد مجلس النواب بمهام السلطة التشريعية ، لكن على الرغم من اهمية مضمون النص الدستوري السابق الا ان المشرع الدستوري بين في نص اخر انه "اولاً — يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

يتضح من النص الدستوري اعلاه انه احال كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد من حيث تشكيله وشروط العضوية فيه واختصاصاته لمجلس النواب العراقي عن طريق قانون يصدره بأغلبية الثلثين، وهذا المسلك الذي سلكه المشرع الدستوري لم يكن موقفاً، فمن حيث طبيعة الموضوع لا يمكن للمشرع العادي أن ينظم مجلس الاتحاد فهو من الامور الحصرية للمشرع الدستوري هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى تعني هذه الاحالة ان جزءاً اساسياً من البرلمان الاتحادي سيصبح خاضعاً للجزء الاخر، وذلك مالم يجري العمل به سابقاً على اختلاف التجارب الدستورية، ففي الغالب تلجأ الدساتير إلى تحديد اختصاصات المجلسين دون امكانية اخضاع احدهما للآخر، ونخلص مما سبق انه يمكن لمجلس النواب التحكم في كافة المسائل المتعلقة بمجلس الاتحاد ، فله سلطة مطلقة في تقليل اختصاصاته وتهميش دوره من خلال سن قانون بأغلبية ثلثي اعضاءه دون أن يكون بوسع مجلس الاتحاد الاعتراض، الامر الذي يجعل من مجلس الاتحاد ضعيف ذو صلاحيات مقيدة غير مصونة في مواجهة مجلس النواب<sup>(٥)</sup>.

وتأسيساً على ما تقدم ذكره ان ترك مسألة تشكيل مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب في غاية الخطورة، إذ يتبين من ذلك انهما غير متساويين في الاهمية، فالمفروض أن يتساوى المجلسين في السلطة التشريعية، لأن من الواضح رجحان كفة مجلس النواب ، فالدستور اعطى جميع الصلاحيات لمجلس النواب حيث منحه صلاحية اقتراح القوانين والرقابة على اداء السلطة التنفيذية فضلاً عن صلاحيات اخرى<sup>(٦)</sup>، وفي المقابل لم يذكر مجلس الاتحاد الا بشكل مقتضب في اربع مواضع من الدستور<sup>(٧)</sup>. وقد يعود السبب في عدم تشريع مجلس الاتحاد الى الان هو تردد مجلس النواب في أن يكون له شريك في العملية التشريعية ، وذلك بسبب المصالح القوية للكتل المنضوية في مجلس النواب التي لا ترغب بوجود مجلس ثاني في السلطة التشريعية يوازي اختصاصات مجلس النواب<sup>(٨)</sup>.

### المبحث الثاني

#### الاصلاح التشريعي للبنية العضوية والهيكلية للبرلمان العراقي

بعد تقويم التنظيم القانوني للنظام الانتخابي أو الحزبي تبين لنا وجود كثير من مواطن الخلل التي تحتاج إلى اصلاح تشريعي بما ينعكس ايجابياً على نوعية التشكيل العضوي لمجلس النواب العراقي، كما ان البرلمان العراقي يحتاج إلى عملية اصلاح من الناحية الهيكلية من حيث ضرورة اكمال تشكيله الدستوري من مجلسين بما يسهم في تحقيق قدر من التوازن ، لذا سنبحث هذه المحاور على ثلاثة فروع كالآتي:

(١) تنظر المادة (٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا، ص ١٧٩.

(٣) المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٦٥/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) حنان محمد القيسي: اخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي (المادة ٦٥) انموذجاً، مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد(٤)، ص ١٣١-١٤٨.

(٦) المادة (٦٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٧) اشارة الدستور العراقي إلى مجلس الاتحاد في المواد (٤٨، ٦٥، ١٣٥، ١٣٧)، في حين اشارة إلى مجلس النواب في ما يقارب (١٧) مادة متصلة عدا المواد المتفرقة في الدستور.

(٨) مصطفى عبد المنعم ياسين، علاء الدين محمد: اسباب تأخر انجاز القوانين الاساسية والمكملة لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد العاشر، العدد الاول، ٢٠٢١، ص ٤٩٣.

المطلب الاول

الاصلاح التشريعي للبنية العضوية للبرلمان العراقي

الفرع الاول

الاصلاح التشريعي للنظام الانتخابي

ان عملية الاصلاح للنظام الانتخابي لا بد ان تبدأ من الدستور، إذ ان اغفال الدستور بعض الاطر الرئيسية أو وجود غموض فيها ينعكس سلبياً على التنظيم التشريعي السليم للنظام الانتخابي، كما ان التشريع الانتخابي لا بد يأتي ضامناً لحصول عملية انتخابية يبنثق عنها اعضاء فائزين تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة بما يلائم مع حجم المهام الملقاة على عاتقهم. لذا سنبحث هذه النقاط تباعاً كالآتي:

أولاً: الاصلاح الدستوري للنظام الانتخابي :

اشرنا فيما سبق بأنه لكي يقوم البرلمان بمهامه على أكمل وجه لا بد من تشكيله بشكل ديمقراطي عن طريق نظام انتخابي تتوفر له ضمانات قوية في الدستور، وعادة ما تتضمن الدساتير مجموعة من المبادئ الاساسية التي تمثل معياراً للديمقراطية ومن هذه المسائل ما يتعلق بالعملية الانتخابية، ومن المسلم به أن الدساتير تورد العموميات وتترك التفاصيل للتشريع العادي ، لكن هذه العموميات ينبغي أن تكون شاملة وواضحة لا أن تأتي غامضة أو قاصرة في جانب معين مما يشكل ثغرة تسمح للمشرع العادي بمعالجتها بشكل سلبي.

وقد أوضحنا انفاً بأنه هناك غموض وقصور في نصوص الدستور العراقي المتعلقة بمبادئ العملية الانتخابية ، ففيما يخص تحديد عدد اعضاء مجلس النواب فقد اشار الدستور إلى "أن مجلس النواب يتكون من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد لكل مائة ألف"<sup>(١)</sup>، يلاحظ أن هذه النسبة المنخفضة المحددة لكل نائب في حال اجراء التعداد السكاني ستزيد من عدد اعضاء مجلس النواب مما يجعل من المجلس النيابي عبارة عن فوضى، كما ان عدم اجراء التعداد السكاني سمح للمشرع العادي بزيادة وتخفيض عدد اعضاء مجلس النواب بحسب تقديره ، فقد تم تحديد اعضاء مجلس النواب بـ ٢٧٥ في الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٥-٢٠١٠) ، ومن ثم تم تحديدهم بـ ٣٢٥ في الدورة الانتخابية (٢٠١٠-٢٠١٤) ، وبعدها تم تحديدهم بـ ٣٢٨ عضو في الدورة الانتخابية (٢٠١٤-٢٠١٨) ، وفي القانون الانتخابي الجديد تم تحديدهم بـ ٣٢٩ عضو لحين اجراء التعداد السكاني<sup>(٢)</sup>.

ولمعالجة تلاعب المشرع العادي بنسبة عدد اعضاء مجلس النواب ، ولتلافي حصول تضخم في تركيبة اعضاء المجلس إذا ما أجري التعداد السكاني وطبقت النسبة المحددة في الدستور ، فإنه يحتاج الامر إلى تعديل دستوري من خلال تعديل المادة (٤٩) ، وذلك بتحديد عدد ثابت لمجلس النواب مع تخفيض العدد دن ربط ذلك بنسبة معينة لعدد السكان ، وبهذا يكون المشرع الدستوري قد سلك نهج المشرع المصري بهذا الخصوص<sup>(٣)</sup>.

وفي حالة عدم اجراء تعديل دستوري فإنه يمكن للمشرع العادي تبني مفهوم تفسيري يجعل من النسبة المحددة في المادة (٤٩) حداً أدنى لكل مقعد ، ومن ثم توزيع المقاعد وفق معادلة وهي العدد الثابت لمجلس النواب مقسوماً على عدد سكان كل محافظة والناج سيمثل عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية، وهذه المعادلة تبنها الدستور الأمريكي، وتشير التجارب البرلمانية إلى سلوك اتجاه اصلاحي يتضمن تخفيض عدد اعضاء المجالس النيابية، فعلى سبيل المثال حدد الرئيس الفرنسي ضمن برنامج الاصلاح الدعوة إلى تقليل عدد اعضاء البرلمانين إلى الثلث لزيادة فاعليته، كذلك اقترحت لجنة الشؤون الدستورية في البرلمان الاوربي تقليل عدد المقاعد من (٧٥١) إلى (٧٠٥) ، وذلك ضمن حملة اصلاح البرلمان الاوربي<sup>(٤)</sup>.

أما بشأن المعالجة الدستورية لإغفال تضمين الدستور بعض الشروط المهمة التي يجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب، حيث اكتفى بذكر أن يكون عراقي الجنسية وكامل الاهلية وأحال للقانون الانتخابي تنظيم الشروط الاخرى ، وإذا كان السبب في سلوك المشرع الدستوري لذلك الاتجاه في أن القانون الانتخابي يمكن تعديله بحسب التطورات بخلاف الدستور الذي قد يكون من الصعوبة تعديله وفق الالية المنصوص عليها، الا ان بعض العموميات ينبغي ادراجها في الدستور لتعلقها بتشكيل المؤسسات الدستورية ، وعلية فحراً على استقرار النظام الانتخابي وعدم تعديل بعض الشروط المهمة للمرشح لاسيما شرط التحصيل الدراسي الذي تم تعديله لأكثر من مرة<sup>(٥)</sup>. لذا نقترح عند حصول تعديل دستوري أن يضاف شرط حصول المرشح على شهادة البكالوريوس كحد أدنى لقطع الطريق أمام المشرع العادي في تحديد التحصيل الدراسي للمرشح ، كما نقترح اضافة شرط أن لا يكون المرشح مزدوج الجنسية، والحكمة من ذلك لضمان أن يكون ولاءه للعراق وحده .

أما بخصوص معالجة القصور الدستوري بشأن ادارة العملية الانتخابية المتمثل باغفال الدستور بيان الاطر الرئيسية المتعلقة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات الذي احال تحديدها للمشرع العادي مما انعكس سلبياً على تشكيلها واخل باستقلالها، فنقترح على المشرع الدستوري عند تعديل الدستور وضع الاسس اللازمة لتشكيل المفوضية عبر اختيار الية قانونية تضمن استقلالها بعيداً عن تلاعب المشرع العادي، ونشير إلى مسلك المشرع الدستوري المصري بهذا الخصوص الذي بين الاطر الرئيسية لهيئة الانتخابات المصرية ، حيث ذكر الية تشكيل المفوضية عن طريق تعيين اعضاءها بالانتداب من الجهات القضائية بشكل دوري مما اضفى عليها الصفة القضائية ، كما حدد اختصاصاتها الرئيسية<sup>(٦)</sup>، لذا نرجو من المشرع الدستوري سلوك هذا النهج.

(١) المادة (٤٩/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٣/أولاً) من قانون الانتخابات رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(٣) المادة (١٠٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل عام ٢٠١٤.

(٤) ميسون طه حسين: اصلاح وتطوير البرلمان (دراسة تحليلية)، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٣٦، ٢٠١٨، ص ٣٨٢.

(٥) قانون رقم (١) لعام ٢٠١٨ قانون التعديل الاول لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣، الذي اشترط شهادة البكالوريوس للتشريع، ومن ثم جاء القانون رقم (٢) لعام ٢٠١٨ قانون التعديل الثاني للقانون رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣، حيث اشترط البكالوريوس للتشريع مع تخصيص ٢٠% لحملة شهادة الاعدادية . بعدها جاء القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠، حيث اشترط حصول المرشح على شهادة الاعدادية كحد أدنى.

(٦) المادة (٢٠٨) من الفصل التاسع من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل ٢٠١٤.

**ثانياً: الإصلاح التشريعي للقانون الانتخابي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠:**

ذكرنا بأنه طبق في العراق قانونيين للانتخابات منذ عام ٢٠٠٥ ولغاية عام ٢٠١٨ وقد تضمننا كثير من السلبيات ، وتلافياً لهذه السلبيات عمد مجلس النواب إلى تشريع القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠، الذي على الرغم من احتوائه على إيجابيات مقارنة بالقوانين السابقة فإنه لم يخلو من السلبيات التي تحتاج إلى إعادة نظر بها.

ولمعالجة السلبيات التي تضمنها القانون رقم (٩) يقتضي أولاً إزالة التناقض والارباك الموجود في مواد وفقرات القانون من خلال حذف مصطلح القائمة المفتوحة الواردة في المواد (١، ١١، ١٣، ١٤، ٢٢، ٢٤، ٣٨، ٤٥) وغيرها من المواد ، لكون القانون قد أخذ بنظام الترشيح الفردي بشكل صريح وواضح ولم يعد هناك حاجة لاستخدام مصطلح قائمة منفردة أو قائمة مفتوحة (١)، فوجود هذه المصطلحات دليل على وجود تخبط واضح وعدم فهم واضع القانون لأليات عمل النظام الانتخابي، وعليه فإن إيراد تعريف للقائمة المفتوحة وذكرها في ثانيا القانون يعد تزييد غير مرغوب فيه(٢).

وفيما يتعلق بالسلبيات الخاصة بشروط الترشيح فإنه يتطلب الأمر إعادة النظر بشرط التحصيل الدراسي للمرشح المذكور في المادة (٨)، إذ يجب تشديد المشرع على مسألة التحصيل الدراسي برفع سقفه إلى البكالوريوس ، وذلك تماشياً مع حجم المهام الملقاة على عاتق عضو مجلس النواب ، فمن المعلوم ان اختصاصات مجلس النواب الأساسية تتجسد بالتشريع والرقابة ، وهذين الاختصاصين يتطلبان مستوى تعليمي عالي لغرض الإلمام بجميع النواحي القانونية والاقتصادية والإدارية والمالية والسياسية وغيرها(٣)، أما بشأن معالجة السلبيات المترتبة على اشتراط أن يكون المرشح من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها ولو لفترة وجيزة قبل الانتخاب، فإنه لتلافي هذه السلبيات يجب تعديل الفقرة الواردة في هذه المادة عبر تحديد الوسيلة التي تثبت أنه من أبناء الدائرة الانتخابية وليس المحافظة كون المحافظة لم تعد دائرة انتخابية ، أي يعاد صياغة الشطر الأول من نص المادة ويذكر الآتي : أن يكون من أبناء الدائرة الانتخابية بموجب سجل الأحوال المدنية ، والغرض من ذلك قطع الطريق أمام الترشيح من دائرة لأخرى مع تحديد الوسيلة اللازمة لإثبات أنه من أبناء المحافظة، أما بالنسبة للشطر الثاني الخاص بالإقامة فيجب إعادة صياغته من خلال تحديد المدة اللازمة للإقامة بأن لا تقل عن خمس سنوات مستمرة، ويجب أيضاً تحديد شروط الإقامة، والهدف من ذلك عدم السماح لأي شخص بانطباق هذا الشرط عليه لمجرد قيامه بالإقامة قبل فترة قليلة من الانتخابات، أو جلب وثائق معينة تثبت إقامته في أي محافظة ومن ثم يحق له الترشيح فيها ، مما يسهم في التأكيد السابق ذكره في منع الأحزاب من فرض مرشحين في أي دائرة يرغبون فيها(٤).

أما بخصوص شرط تقديم النائب قائمة بأسماء لا تقل عن (٥٠٠) شخص في الدائرة التي ترشح فيها واستثناء مرشحي الكوتا الذي تضمنه في المادة الثامنة ، فإنه لمعالجة السلبيات المترتبة على ذلك يجب تعديل الفقرة المتضمنة هذا الشرط من خلال تقليل العدد المطلوب إلى (٣٠٠) شخص لغرض إتاحة المجال للمرشحين المستقلين من الترشيح ، كما ينبغي إعادة صياغة الفقرة عبر اشتراط تقديم توقيع في قائمة الأسماء لتجنب إيراد أسماء دون علمهم، كما يجب أن يشمل هذا الشرط مرشحي الكوتا حيث أصبح الترشيح فردي ولم يعد حاجة لاستثناءهم(٥).

أما بشأن الأحكام الجزائية فإنه لمعالجة تهاون المشرع في معاقبة ثبوت مساهمة الكيان السياسي بارتكاب أحد الجرائم المنصوص عليها في القانون ، فإنه يقتضي تعديل المادة(٣٧) وذلك بفرض عقوبة أشد كأن تكون شطب اصوات الكيان أو غيرها من العقوبات .

**الفرع الثاني****الإصلاح التشريعي لقانون الأحزاب رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥**

يتطلب معالجة مواطن الخلل في قانون الأحزاب الانطلاق أولاً من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها تشكيل الحزب السياسي ، فقد اشار القانون في الفقرة الأولى من المادة (٥) إلى ان تأسيس الحزب يكون على اساس المواطنة ، وحظر في الفقرة الثانية تأسيس الحزب على أساس العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العراقي أو القومي.

ولمعالجة عدم الدقة والارباك في صياغة هذا النص ينبغي على المشرع تعديله وذلك بالاكتماء بالفقرة الأولى التي حددت المواطنة اساساً لتأسيس الحزب وازافة شطر ثاني اليها ينص على حظر كل حزب يؤسس على غير هذا الاساس ، والحكمة من ذلك ان مصطلح المواطنة مفهوم واسع ينطوي تحت مسماه كل حزب معتدل يتبنى شعارات وطنية هدفها تحقيق مصلحة العراق أولاً واخيراً بعيداً عن النهج العنصري أو التكفيري ، وفي حال اصرار المشرع العراقي على ابقاء الحظر الوارد في الفقرة الثانية ينبغي أن يكون التعداد الوارد على سبيل المثال وليس الحصر، وذلك حتى يمكن للنص استيعاب حظر تنظيمات حزبية تؤسس في المستقبل على اعتبارات اخرى، كما يجب توضيح المقصود بمصطلح (التعصب الطائفي) من حيث بيان مؤشرات التعصب ومن هي الجهة المختصة بتحديد ذلك، فضلاً عن ذلك ينبغي تعديل الفقرة الثانية بحيث يتم جعل الحظر غير مرتبط فقط بفترة تأسيس الحزب بل يجب أن يشمل كافة نشاط الحزب بجميع مفاصله(١).

أما بشأن معالجة مواطن الخلل في التنظيم الهيكلي لدائرة الأحزاب الوارد في المادة (١٧) من القانون التي اشارت إلى استحداث دائرة الأحزاب ضمن الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة، وجعل ارتباطها بمجلس المفوضين ، ويرأسها موظف بدرجة مدير عام ، فإنه

(١) المادة (١٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

(٢) سريست مصطفى رشيد، مصدر سابق، موقع الكتروني.

(٣) غسان عبيد المعموري : نظرة في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠، منشور على موقع جامعة كربلاء التالي: تاريخ الزيارة

<https://uokerbala.edu.iq/archives/10064>. ٢٠٢١/٨/٢

(٤) سعد العبدلي ، مصدر سابق ، موقع الكتروني.

(٥) سريست مصطفى ، مصدر سابق ، موقع الكتروني.

(٦) ميسون طه حسين، غني زغير عطيه ، مصدر سابق ، ص ٢١٤.

تلافياً للسلبات المتمثلة بإقحام المفوضية العليا في عملية تنظيم الأحزاب مما يخل بحيادها واستقلالها المكفول بنص الدستور<sup>(١)</sup>، لذا يقتضي الأمر إعادة نظر في نص المادة من خلال النص على استقلالية الهيكل التنظيمي للجهة المنظمة للأحزاب بتحويلها إلى هيئة لشؤون الأحزاب على نحو يضمن استقلالها واستقلال المفوضية من جهة، ويتناسب مع الاختصاصات المهمة التي تضطلع بها من جهة أخرى، على أن ترأسها لجنة وذلك أسوة بما سلكه المشرع المصري بهذا الخصوص<sup>(٢)</sup>.

وفيما يتعلق بمعالجة الخلل الذي تضمنته المادة (٣٢ أولاً) من قانون الأحزاب من حيث إيرادها بعض الأنشطة والسلوكيات الخطيرة وجعلها ضمن الحالات التي يجوز حلها بحكم يصدر من محكمة الموضوع استناداً إلى طلب يقدم من دائرة الأحزاب، فيجب تعديل هذه المادة وذلك بجعل هذه الأنشطة ضمن الحالات التي يجب حلها، فإذا كان الحل الجوازي بحكم قضائي يمكن أن يتلائم مع بعض الحالات الواردة في الفقرتين (أ و ب) المتعلقة بفقدان شروط العضوية ومخالفة الحزب للدستور، فإنه لا يتلائم مع الحالات الأخرى الواردة في الفقرات (ج، د، هـ، و)، وذلك لخطورتها كونها تنطوي على استخدام العنف أو القيام بأنشطة عسكرية أو أنشطة تهدد أمن الدولة أو حيازة الأسلحة، وعليه فإن جعل هذه الأنشطة الخطيرة ضمن الحالات الجوازية يعطي للمحكمة سلطة تقديرية في الحكم بحل الحزب من عهده عند قيامه بهذه الأنشطة، مما يجعل من هذه الأنشطة بمنأى عن العقاب فيما لو قررت المحكمة عدم حل الحزب لاسيما إن القانون لم يتضمن أي عقاب آخر في مواجهة ذلك.

أما الأمر الآخر الذي غفل عنه المشرع هو عدم تنظيم مسألة حظر الأحزاب التي تنتهج الأنشطة المذكورة سابقاً أسوة بحظر حزب البعث الوارد في الدستور العراقي<sup>(٣)</sup>، حيث يجب الإشارة إلى نطاق الحظر فيما إذا كان كلياً أو جزئياً، كأن يشمل الحظر فقط قياداته أو جميع أعضائه بحسب كل حالة، وفيما إذا كان مؤقتاً أو دائماً، وفيما يخص الحالات الخطيرة المذكورة آنفاً التي يحل بموجبها الحزب، فإنه يجب وضع الحظر على مؤسسي الحزب لمنعهم من تأسيس حزب ثاني تحت أي مسمى آخر، وبخاصة إن الأنشطة التي ورد الحظر عليها لا تظهر في الغالب ضمن برنامج الحزب واهدافه، وإنما تظهر في نشاطاته التي يقوم بها بعد التأسيس<sup>(٤)</sup>.

### المطلب الثاني

#### الإصلاح التشريعي للجانب الهيكلي للبرلمان (تشريع قانون مجلس الاتحاد)

بينا سابقاً أن مجلس الاتحاد هو جزء من السلطة التشريعية في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي، لذا يقتضي المضي في تشريعه، إلا أن تشريعه يواجه كثير من التحديات القانونية في نظام تشريعي معاق، فكيف يمكن تشريعه بطريقة عملية وماهي ضمانات تحقيق ذلك، وما هي الرؤية الدستورية لمعالج تشكيك المجلس من حيث اختصاصاته، وماهي السبل لتلافي تضارب اختصاصاته مع الاختصاصات الأخرى، وعليه لبيان الرؤية المستقبلية لتشريع مجلس الاتحاد ينبغي بحث أحد الافتراضين في تشريعه كالاتي:

١- لو افترضنا أن الدستور أراد لهذا المجلس أن يكون استشارياً دون مساهمته بالعملية التشريعية والرقابية فإن ذلك يعني إنشاء مجلس بدون اختصاصات، فالاستشارة تكون اختيارية من حيث الأصل وغير ملزمة، وفي حال رغبة المشرع بأن يكون لهذه الاستشارة صفة الزامية فالأمر يحتاج إلى تعديل دستوري، كما إن منح الاختصاص الاستشاري لمجلس الاتحاد سيواجه إشكاليات تتمثل بتحديد الجهة التي سيقدم إليها الاستشارة، فإذا كان سيقدمها لمجلس الوزراء فإنه يختص مجلس شورى الدولة بهذه المهمة وسيؤدي إلى ازدواجية غير مرغوب فيها<sup>(٥)</sup>، أما في حال تقديمها لرئيس الجمهورية فإنه في ظل الاختصاصات الشكلية التي يتمتع بها بماذا سيحتاج الاستشارة، فالأمر مختلف عندنا في النظام البرلماني العراقي عما موجود في مصر بشأن تقديم مجلس الشورى المصري المشورة لرئيس الجمهورية فهو يتمتع باختصاصات مؤثرة ومهمة<sup>(٦)</sup>.

٢- أما الافتراض الثاني الذي نؤيده فهو أن الدستور بإشارته لمجلس الاتحاد في نصوصه أراد منحه بعض الاختصاصات التشريعية، وفي هذه الحالة يحتاج الأمر إلى تعديل دستوري فهو الضمانة الوحيدة لممارسته اختصاصات مهمة تذكر في الدستور صراحة<sup>(٧)</sup>، وذلك لمنع بقاء هيمنة مجلس النواب بممارسة هذه الاختصاصات لوحده من جهة، وللحيلولة دون قيام مجلس النواب بتشريع قانون مجلس الاتحاد بطريقة تضمن له الاستحواذ على هذه الاختصاصات من جهة أخرى، الأمر الذي يخالف تطبيق النص الدستوري الذي أوجب بأن تمارس السلطة التشريعية من قبل مجلسين<sup>(٨)</sup>.

نخلص مما سبق إن حل معضلة تشريع قانون مجلس الاتحاد لا بد أن تنطلق من تعديل الدستور، لأن تشريع مجلس الاتحاد من قبل مجلس النواب سيكون مشوباً بعدم الدستورية، فلا يوجد أمام مجلس النواب سوى أحد الخيارين: إما أن يحول جزء من صلاحياته لمجلس الاتحاد وهذا يحتاج إلى تعديل دستوري، أو ينشئ له اختصاصات جديدة لا تمت بأي صلة للاختصاصات الممنوحة للبرلمان، ويصبح في هذه الحالة عديم الجدوى من حيث الأهمية التي تترتب على تشريعه المشار إليها الدستور.

### الخاتمة

بعد ان انهينا بحثنا عن الإصلاح التشريعي للجانب العضوي والهيكل للبرلمان العراقي توصلنا إلى العديد من النتائج والمقترحات نتناولها على النحو الآتي:

#### أولاً: النتائج:

١- يوجد خلل واضح في التنظيم القانوني للأسس التي يعتمد عليها تشكيل البرلمان المتمثلة بنظام الانتخابات ونظام الأحزاب .

(١) تنظر المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) نظام الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) المعدل لعام ١٩٧٧.

(٣) المادة (٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٣٨٣.

(٥) حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٣١-١٤٨.

(٦) تنظر المادة (٦/١٩٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

(٧) حنان محمد القيسي، المصدر نفسه، ص ١٣١-١٤٨.

(٨) تنظر المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.



٢- يوجد اغفال دستوري في بيان ما يتعلق بالجوانب المهمة لتشكيل مجلس الاتحاد الذي احال تحديد كل ما يتعلق به للمشرع العادي، وهذا توجه غير سليم حيث سيأتي تشكيله مخالف للدستور الذي اكد بأنه احدى ركائز السلطة التشريعية.

#### ثانياً: المقترحات:

- ١- ندعو المشرع العراقي لإعادة النظر في قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥، فمن حيث المبادئ التي يؤسس عليها الحزب الواردة في المادة (٥) يقتضي الاكتفاء بمفهوم المواطنة كأساس للتأسيس وحظر كل تنظيم يؤسس خلاف ذلك ، كما ينبغي اعادة النظر في الهيكل التنظيمي للمؤسسة المعنية بتشكيل الاحزاب الواردة في المادة(١٧)، وذلك بجعلها هيئة مستقلة عن المفوضية العليا على ان ترأسها لجنة نظراً لحجم الهام الملقاة على عاتقها، فضلاً عن ذلك يقتضي اعادة النظر بالمادة (٣٢) من خلال القيام بإدراج الأنشطة التي تصدر من الاحزاب وتتصف بطابع العف والارهاب ضمن الأنشطة الواجبة الحل .
- ٢- ندعو المشرع العراقي إلى اعادة النظر في الدستور العراقي بشأن معالجة النظام الانتخابي، وذلك بتعديل المادة (٤٩) منه عبر تحديد عدد ثابت لمجلس النواب دون ربطه بنسبة مئوية لعدد السكان ، ويجب أيضاً تحديد الاطر الرئيسية للمفوضية العليا من حيث تشكيلها واختصاصاتها لضمان استقلاليتها، أما عن التشريع الانتخابي فيقتضي اعادة النظر في القانون رقم (٩) لعام ٢٠٢٠، من خلال تعديل شروط الترشيح الواردة في المادة (٨) ، وذلك بجعل الكالوريوس حدا ادنى للترشيح ، واشترط أن يكون المرشح من ابناء الدائرة الانتخابية بموجب هوية الاحوال المدنية ومقيماً فيها مدة لا تقل عن خمس سنوات، كما يقتضي مراجعة المادة (٣٧) عبر ايراد عقوبات مشددة بحق الكيان المساهم بارتكاب إحدى الجرائم الانتخابية .
- ٣- ندعو المشرع العراقي إلى اجراء تعديل دستوري فهو الضمانة الوحيدة لممارسة مجلس الاتحاد اختصاصات مهمة تذكر في الدستور صراحة ، وذلك لمنع هيمنة مجلس النواب بممارسة هذه الاختصاصات لوحده من جهة ، وللحيلولة دون قيام مجلس النواب بتنظيم قانون مجلس الاتحاد بطريقة تتيح له الاستحواذ على هذه الاختصاصات من جهة اخرى، مما يعطل تطبيق النص الدستوري الذي أوجب بأن تمارس السلطة التشريعية من قبل مجلسين.

#### المراجع

#### الكتب:

١. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا.
٢. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات، ضمانات حريتها ونزاهتها، ط١، دار دجلة للنشر ، عمان، ٢٠٠٩.
٣. علي الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٤. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٨٧.

#### المجلات:

١. حنان محمد القيسي، اخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي (المادة ٦٥) انموذجاً، مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد(٤).
٢. مصطفى عبد المنعم ياسين، علاء الدين محمد: اسباب تأخر انجاز القوانين الاساسية والمكملة لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد العاشر، العدد الاول، ٢٠٢١.
٣. ميسون طه حسين، قانون الاحزاب السياسية العراقي في ميزان الدستورية (دراسة تحليلية)، مجلة كلية الدراسات الانسانية(معين)، العدد السادس، ٢٠١٦.
٤. ميسون طه حسين، النظام الانتخابي وأثره في عمل البرلمان (دراسة تحليلية مقارنة) ،مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٣٣، ٢٠١٧.
٥. ميسون طه حسين، اصلاح وتطوير البرلمان (دراسة تحليلية)، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٣٦، ٢٠١٨.

#### المصادر الاجنبية:

(1) Brian O'neal , electoral systems, Canada, library of parliament , 1993,p1.

#### القوانين:

١. الدستور المصري لعام ١٩٧١.
٢. نظام الاحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) المعدل لعام ١٩٧٧ .
٣. الدستور العراقي ٢٠٠٥.
٤. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لعام ٢٠٠٥.
٥. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) ٢٠٠٧ .
٦. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٩، قانون التعديل الاول للقانون رقم (١٦) لعام ٢٠٠٥.
٧. الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل ٢٠١٤.
٨. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣.
٩. قانون رقم (١) لعام ٢٠١٨، قانون التعديل الاول لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣.
١٠. قانون رقم (٢) لعام ٢٠١٨ ، قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣.
١١. قانون رقم (٣) لعام ٢٠١٨، قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣.
١٢. المادة (٥) من قانون الاحزاب رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥.

١٣. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

المصادر الالكترونية:

١. سربست مصطفى رشيد ، قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ – الجزء الأول ، مقال منشور على موقع مؤسسة الحوار المتمدن التالي: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=701051> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/١٤
٢. سعد العبدلي، قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المرتكزات وافاق التطبيق، منظمة السلام والحرية ، ص ١٥ منشور على الموقع التالي: تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/١٥ <https://en.calameo.com/read/006179382ea29b02477e2>
٣. غسان عبيد المعموري ، نظرة في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠، منشور على موقع جامعة كربلاء التالي: تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٨/٢. <https://uokerbala.edu.iq/archives/10064>.