



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

# الانتقال بين الائتلافات النيابية في ضوء المادة (٤٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي

حسين شعلان حمد

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة ٢٠١٥م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الامانة العامة لمجلس الوزراء.

ويسعى المركز للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الاصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

ويسعى ايضاً للمساهمة في بناء الانسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لاعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بانواعه كافة، ادارية ومالية وفكرية واخلاقية وغيرها.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا المقال لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)

## الانتقال بين الائتلافات النيابية في ضوء المادة (٤٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي

حسين شعلان حمد

نصت المادة (٤٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على (لا يحق لأي نائب أو حزب أو كتلة مسجلة ضمن قائمة مفتوحة فائزة بالانتخابات الانتقال إلى ائتلاف أو حزب أو كتلة أو قائمة أخرى إلا بعد تشكيل الحكومة بعد الانتخابات مباشرة، دون أن يخل ذلك بحق القوائم المفتوحة أو المنفردة المسجلة قبل إجراء الانتخابات من الائتلاف مع قوائم أخرى بعد إجراء الانتخابات).

أولاً: غاية النص ومدى دستوريته

عالج المشرع بالنص أعلاه ظاهرةً حدثت بُعيدَ الانتخابات السابقة، ومن الممكن أن تحصل عقب كلِّ انتخابات، وهي ظاهرة انتقال المرشحين الفائزين بين القوائم، ولا تقف عند هذا الحد، بل تستمر أيضاً حتى بعد انعقاد مجلس النواب الجديد، وهي ظاهرة تؤدي إلى عدم الاستقرار، وتفتح المجال أمام المزايدات السياسية، والتلاعب بموازن القوى النيابية بناءً على مصالح شخصية ضيقة، بالضغط على النواب ببعض الامتيازات مقابل الانشقاق من كتلتهم، والانتقال إلى ائتلاف أو كتلة أخرى، لذلك نصَّ المشرع على منع انتقال أيِّ نائب أو حزب أو كتلة مسجلة ضمن قائمة مفتوحة فائزة بالانتخابات إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف أو قائمة أخرى.

أما بخصوص دستورية النص فيمكن القول بأنه ليس هنالك تعارضٌ بين النص أعلاه والدستور، فالمشرع يملك سلطة تقديرية بموجب المادة (٤٩/٤) من الدستور التي جرى نصها بالآتي: (تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب).

فص المادة (٤٥) من قانون الانتخابات يندرج ضمن النص الدستوري أعلاه، الذي اشترط أن تنظم شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب بقانون يصدر عن مجلس النواب بسلطة

تقديرية واضحة دون مخالفة الدستور، وإن مسألة منع الانتقال بين الائتلافات عقب الانتخابات تدخل ضمن عبارة (كل ما يتعلق بالانتخاب).

زيادةً على ذلك فإن المنع الذي أوجده المشرع وإن كان يقيّد حرية التعبير عن الرأي المنصوص عليها دستورياً، إلا أنه لا يتقاطع مع الدستور؛ لأن الأخير لا يعرف حقوقاً مطلقة بل نسبية، يمكن أن يرد عليها بعض القيود، وهذا المنع أحدها، كما إنه منع مؤقت بالمدة التي حددها المشرع - كما سيتضح لاحقاً - ومن ثم فهو لا يصادر جوهر حرية التعبير عن الرأي بشكل مطلق مادام مؤقتاً، وهذا أمر معقود لمجلس النواب ضمن سلطته التقديرية المعترف بها بموجب المادة (٤٦) من الدستور.

#### ثانياً: مضمون النص ودقته

حدد المشرع مدة منع الانتقال ما بين إعلان نتائج الانتخابات وحتى تشكيل الحكومة بعد الانتخابات، وفي الحقيقة لم يكن المشرع موفقاً في تحديد مدة المنع بالصيغة أعلاه فحدث هذه الظاهرة وآثارها لا يتوقف على المدة التي حددها النص، بل من الممكن أن يتحقق ذلك الانتقال في أي وقت تاركاً آثاراً لا تقل خطورة عن نظيرتها التي قد تتحقق في المدة المشمولة بالمنع، ولأي غرض كان، فقد يكون لغرض إسقاط الحكومة والوعد ببعض الامتيازات مقابل الانتقال.

زيادةً على ذلك فإن هذه الظاهرة ستكون حاضرة - وبقوة - في حالة انتهاء عمل الحكومة بشكل غير طبيعي وتشكيل حكومة جديدة، فتظهر هنا حالة الانتقال للأسباب نفسها التي دفعت المشرع إلى منع الانتقال، مما يستلزم أن يغطيها النص بالمنع، لذلك كان على المشرع أن يجعل المنع شاملاً الدورة الانتخابية لمجلس النواب كلها، وبالمضمون الذي سنحدده لاحقاً، للحد من هذه الظاهرة سواء أكان عند تشكيل الحكومة عقب الانتخابات، أم تشكيلها بعد الانتهاء غير الطبيعي لعملها للإقالة أو الاستقالة أو غيرها.

لا شك بأن صياغة النص أعلاه مرتبكة، ويبدو للوهلة الأولى التعارض بين صدرها وعجزها، إلا أنه يمكن القول بأن الانتقال الممنوع بموجب النص أعلاه هو الذي يحدث نتيجة انشقاق نائب أو حزب أو كتلة من قائمة أو ائتلاف قائم قبل الانتخابات، فالمعيار بحسب ما يشرح من النص، وبما لا يؤدي إلى استحالة تشكيل الحكومة هو الانشقاق من تكتل معين والانتقال إلى تكتل آخر، فالنص قد حدد منع الانتقال بمن كان ضمن قائمة مفتوحة فائزة في الانتخابات، وهذا ما يؤكد صفة الانشقاق التي تسبق عملية الانتقال.

وبناءً على ذلك فإن الانتقال غير المسبوق بانشقاق لا يشمل المنع، وهذا ما أكدته النص بجواز ائتلاف القوائم المسجلة قبل الانتخابات مع قوائم أخرى، فالنص وإن كان قد حدد الجواز بالقوائم المفتوحة والمنفردة - ولا يفهم معنى المفتوحة إلا بالمستقلين وهو وصف غير دقيق - إلا أنه يمكن أن يشمل كل نائب أو حزب أو كتلة في أن تأتلف مع غيرها؛ مادامت علة المنع غير متوفرة، وهي الانشقاق من تكتل قائم، والقول بغير ذلك لا يتفق مع غاية النص، زيادةً عن أنه قد يؤدي إلى استحالة تشكيل الحكومة إذا انصب المنع على الائتلافات كلها.

ونستخلص من ذلك جميعه الآتي:

١. أن الممنوع بحسب الفهم المتقدم هو:
  - انشقاق نائب من حزب أو كتلة أو ائتلاف، والانتقال إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف آخر.
  - انشقاق حزب أو كتلة من ائتلاف، والانتقال إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف آخر.
٢. أما المسموح بحسب ما تقدم جميعه هو:
  - انضمام نائب أو مجموعة نواب مستقلين إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف أو مجموعة من النواب المستقلين.
  - تحالف حزب أو كتلة غير منضمين سابقاً إلى ائتلاف معين، مع حزب أو كتلة أو ائتلاف ما.
  - انشقاق نائب أو مجموعة نواب من حزب أو كتلة أو ائتلاف دون أن ينتقلوا إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف آخر.

### ثالثاً: مدى جدية معالجة المشرع

بغض النظر عن مضمون النص وغايته فإن المنع الوارد فيه قد يتحول إلى أمر نظري مجرد من أي أثر، إذا لم يلتزم به طواعية، فإزاء هذا المنع سنكون أمام فرضيتين:

١. التزام المشمولين بالمنع من ذاتهم وامتناعهم عن الانتقال غير المرخص لهم قانوناً، وهنا تتحقق غاية النص، إلا أن هذه حالة مثالية مقابل الفرضية الثانية.

٢. إمكانية خرق النص والمنع الوارد فيه بشأن الانتقال بين الائتلافات، وهي فرضية من الممكن تحقيقها واقعاً، إلا أن النص لم يقرر لها جزءاً معيناً يفرض على من قام بها، وهذا ما يقلل من شأن التنظيم الذي جاء به المشرع، ويجعله مجرد التزام نظري غير مقتزن بجزء معين، فغاية النص لا تتحقق بالمنع وحده، وإنما تتحقق أيضاً بما يستتبعه ذلك المنع من جزء، وهذا ما لم يقرره المشرع العراقي في النص مدار البحث، مما يفتح المجال أمام خرق هذا المنع مادام النص غير متبوع بعقوبة معينة تفرض على المخالف.

وهذا الموقف للمشرع العراقي نجده على خلاف نظيره المصري الذي كان أكثر دقة في هذا المجال عندما حدد جزءاً على مخالفة المنع الوارد في المادة (٦) من قانون مجلس النواب المصري التي جرى نصها بالآتي: (يشترط لاستمرار العضوية بمجلس النواب أن يظل العضو محتفظاً بالصفة التي تم انتخابه على أساسها، فإن فقد هذه الصفة أو غير انتماءه الحزبي المنتخب على أساسه أو أصبح مستقلاً، أو صار المستقل حزبياً تسقط عنه العضوية بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه المجلس، وفي جميع الأحوال لا تسقط عضوية المرء إلا إذا غيرت انتماءها الحزبي أو المستقل الذي انتخب على أساسه).

وبذلك يكون المشرع المصري موفقاً عندما حدد جزءاً يبدو رادعاً لكل من يغير انتماءه الذي انتخب على أساسه، وهو إسقاط العضوية بقرار من مجلس النواب.

ولا يمكن القول بإمكانية تطبيق هذا الجزء على خرق المنع الواردة في القانون العراقي؛ كون إسقاط عضوية نائب منتخب من الشعب قرار مهم وجوهري - ولذلك اشترط المشرع المصري اتخاذه بأغلبية ثلثي المجلس - ولا يمكن تطبيقه من دون نص يقضي به بشكل صريح، ومادام هذا النص غير موجود فيستلزم عدم إسقاط عضوية النائب أو النواب الذين خالفوا المنع الوارد في المادة (٤٥).

وفي ختام هذا المقال نقترح النص الآتي كحل بديل لنص المادة مدار البحث يأخذ بنظر الاعتبار الملاحظات المتقدمة وهو:

(أولاً: لا يجوز لأي نائب أو حزب أو كتلة مسجلة ضمن ائتلاف معين قبل الانتخابات، الانشقاق منه والانتقال إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف آخر طيلة مدة الدورة الانتخابية، وتسقط عضوية كل من يخالف ذلك بقرار من مجلس النواب يتخذه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

ثانياً: لا يشمل المنع أعلاه الحالات الآتية : ١- انضمام نائب أو مجموعة نواب مستقلين إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف أو إلى مجموعة من النواب المستقلين. ٢- تحالف حزب أو كتلة غير منضمين سابقاً إلى ائتلاف معين، مع حزب أو كتلة أو ائتلاف. ٣- انشقاق نائب أو مجموعة نواب من حزب أو كتلة أو ائتلاف دون أن ينضموا إلى حزب أو كتلة أو ائتلاف آخر.

ثالثاً: يحق لمن أُسقطت عضويته بموجب الفقرة (أولاً) من هذه المادة الطعن بقرار مجلس النواب خلال ٣٠ يوماً من تاريخ صدوره أمام المحكمة الاتحادية العليا، على أن تصدر المحكمة قرارها في الطعن خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تسجيله لديها).