

الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب

في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

(دراسة تحليلية)

*First Session of the House of Representatives*

*under the Constitution*

*of the Republic of Iraq for 2005*

*(An analytical study)*

أ.م.د. مصدق عادل طالب

كلية القانون – جامعة بغداد

**Asst. Prof. Dr. Musadaq Adel Talib**

**College of Law – University of**

**Baghdad**

**Musadaq111@yahoo.com**

### المُلخَص

يهدف هذا البحث الى معالجة التنظيم الدستوري والقانوني للجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب، يستوي في ذلك من النواحي الإجرائية والموضوعية، فضلاً عن معالجة الإشكاليات العملية المرتبطة بهذه الجلسة وأثارها فيما يتعلق بتحديد مدة ولاية مجلس النواب ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ولا يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل استعرض هذا البحث موقف بعض الدساتير العراقية والمقارنة من الجلسة الأولى للبرلمان، وتحديد الإجراءات السابقة او المعاصرة او اللاحقة على عقد الجلسة الأولى، ومقارنة الواقع الدستوري النظري مع الواقع السياسي العملي من أجل إعطاء صورة متكاملة عن سير عملية تشكيل المؤسسات الدستوري، ومعالجة الأثر المترتب على مخالفة هذه الأحكام.

### Abstract

The purpose of this study is to handle the constitutional and legal arrangement of the first session of the House of Representatives in Iraq, whether the procedural and objective aspects. the study also handle the practical problems associated with this session and its implications in relation to determining the mandate of the Council of Representatives, the President of the Republic and the Council of Ministers.

The study reviewed the position of some of the Iraqi and comparison constitutions of the first session of the parliament, and determine the previous or contemporary or subsequent procedures to hold the first session, and it compares the theoretical constitutional reality with the practical political reality in order to give an integrated asset of the process formation of constitutional institutions, and handling the impact of violation of these provisions.

## المقدمة

تُعد الجلسة الأولى لانعقاد البرلمان من المواضيع الدستورية ذات الطبيعة الموضوعية والإجرائية التي تكاد تجمع غالبية الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على معالجتها بنصوص صريحة وواضحة، كونها تشكل اللبنة الأساسية والأولية في انعقاد البرلمان بطريقة مطابقة للأوضاع والإجراءات الدستورية والقانون المحددة.

ومن هذا المنطلق حرص واضعوا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على السير على هذا النهج وتخصيص المواد (٥٤) و(٥٥) و(٥٦) منه لمعالجة غالبية الاحكام الإجرائية والموضوعية ذات الصلة بانعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، يستوي في ذلك من حيث بيان الجهة التي تختص بالدعوة إلى هذه الجلسة أو اختيار رئيس المجلس المؤقت والدائمي.

ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ قد تكفل هو الآخر بتبيان الاحكام التفصيلية المنظمة للجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب، وافرد لذلك العديد من المواد لمعالجتها.

وبناء على ما تقدم تتمثل أهمية دراسة الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب في العديد من النواحي النظرية والعملية، إذ تتمثل النواحي النظرية في الوقوف على مسلك المشرع العراقي في تنظيم هذا الموضوع ومدى اجادته في معايير الصياغة التشريعية والسير على نهج الدساتير المقارنة، فضلاً عن الوقوف على الاحكام القانونية وبالأخص المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب وبيان مدى مطابقتها أو موافقتها مع النصوص الدستورية.

أما من الناحية العملية فيرتبط بالجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب العديد من النتائج المهمة لعل من أهمها تحديد المدة الدستورية لابتداء الولاية التشريعية بصورة دقيقة، مما سيكون له اثار أخرى تتعلق في موعد اجراء الانتخابات النيابية وموعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية، وكذلك انتخاب رئيس الجمهورية خلال مدة (٣٠) يوماً من بدء الجلسة الأولى للمجلس، فضلاً عن الوقوف على مدى التزام مجلس النواب بالاحكام الدستورية والقانونية، واستعراض موقف المحكمة الاتحادية العليا من الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب وتقويم هذه الاتجاهات من النواحي العلمية. وعلى الرغم من وضوح الاحكام الدستورية والقانونية المنظمة للجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب العراقي إلا أن التطبيق العملي ابرز لنا العديد من الإشكاليات الدستورية المرتبطة بالجلسة الأولى ومنها مدى جواز عقد مجلس النواب لجلسته الأولى في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم الدعوة إلى عقد الجلسات؟

فضلاً عن مدى جواز قيام رئيس السن بالتنازل عن الرئاسة المؤقتة لمجلس النواب على الرغم من تسنم هذا المنصب بحكم الدستور؟

كما تُثار إشكالية أخرى تتمثل في مدى جواز تأجيل انتخاب رئيس المجلس ونوابه (هيئة رئاسة المجلس) إلى جلسات لاحقة للجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب رغم التحديد الدستوري الصريح؟

أما الإشكالية الأخيرة فتتمثل بمدى دستورية الجلسة المفتوحة لمجلس النواب، وهل يمتلك رئيس السن أو الرئيس المؤقت إصدار هذا القرار أو عرض مثل هكذا قرار على تصويت أعضاء مجلس النواب المنتخبين؟

وللإجابة على الإشكاليات المذكورة أعلاه فقد ارتأيت تقسيم الدراسة إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: التنظيم الدستوري والقانوني للجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب.

المطلب الأول: الأساس الدستوري للجلسة الأولى لمجلس النواب في دستور جمهورية العراق

لعام ٢٠٠٥

المطلب الثاني: الأساس القانوني للجلسة الأولى لمجلس النواب في النظام الداخلي لمجلس

النواب لسنة ٢٠٠٧

المبحث الثاني: الإشكاليات الدستورية والقانونية المرتبطة بالجلسة الأولى

المطلب الأول: إشكالية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبه

المطلب الثاني: إشكالية الجلسة المفتوحة

## المبحث الأول

### التنظيم الدستوري والقانوني للجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب

يقصد بالجلسة الأولى للبرلمان بأنها الجلسة الافتتاحية البروتوكولية لانعقاد أو اجتماع البرلمان في أول جلساته بعد انتخابه من الشعب بمفهومه السياسي.

وتكاد تجمع الدساتير والتشريعات البرلمانية

<sup>١</sup> على إحاطة هذه الجلسة العديد من الإجراءات الدستورية والقانونية التي تنظمها، يستوي في ذلك بالنسبة إلى المراحل السابقة على عقد الجلسة أو المراحل المعاصرة أو اللاحقة عليها.

وإيماناً من المشرع العراقي بأهمية الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب فقد بادر إلى تخصيص العديد من النصوص في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وكذلك قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، فضلاً عن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ لغرض بيان الأحكام المتعلقة بهذه الجلسة.

وبناءً على ما تقدم ومن أجل الإحاطة بالتنظيم الدستوري والقانوني لها فقد أثرنا تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

#### المطلب الأول

الأساس الدستوري للجلسة الأولى لمجلس النواب

في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

من استقرار مسلك الدساتير المقارنة نجد انها لم تسلك مسلك موحداً من الجلسة الأولى لانعقاد البرلمان، إذ ذهب الاتجاه الأول إلى إيراد نصوص صريحة تعالج أحكام هذه الجلسة، وقد تجلّى ذلك في العديد من الدساتير كما في الدستور

أما الاتجاه الثاني من الدساتير فقد ذهب إلى اعتناق موقف السكوت من معالجة الجلسة الأولى، كما هو الحال في الدستور

أما في العراق فبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انه عالج العديد من الإجراءات السابقة والمعاصرة واللاحقة على انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب.

فبالنسبة إلى الإجراءات السابقة على انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب فتتمثل في العديد من الإجراءات التي يتوجب اتباعها، والتي يتمثل أولها في قيام المحكمة الاتحادية العليا بالمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب<sup>٢</sup>.

وبهذا يثار التساؤل هل يتوجب على المحكمة الاتحادية العليا أن تصادق على نتائج انتخابات مجلس النواب خلال مدة معينة؟

نصوص الدستور وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ لا يسعفنا في الاجابة على هذا التساؤل، وإزاء السكوت المطلق عن تحديد المدة نرى من جانبنا أنَّ المحكمة الاتحادية العليا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الوقت الذي تصادق فيه على النتائج النهائية، إذ يتوجب أن تراعي أن القرار الصادر منها يشكل عنواناً للحقيقة، ومن ثم له الوقت اللازم للقيام بهذه المهمة<sup>٣</sup>.

وحال قيام المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرارها المذكور فإنَّ الإجراء الدستوري الثاني لانعقاد الجلسة الأولى يتمثل في وجوب قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري بدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً من تبدأ من اليوم التالي لتاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب<sup>٤</sup>.

وبهذا الصدد يثار التساؤل الآتي: ما هو الحكم في حالة امتناع رئيس الجمهورية أو تأخره عن إصدار المرسوم الجمهوري الخاص بدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد؟

يذهب الراي الأول من الفقه الدستوري في العراق إلى القول بأنه على الرغم من اعتناق المشرع الدستوري عدم جواز التمديد لأكثر من المدة المحددة، إلا أنَّه لم يبين الحكم الواجب اتباعه في حالة عدم إصدار المرسوم الجمهوري بدعوة مجلس النواب للانعقاد، ومن ثم يتوجب تعديل نص المادة (٥٤) من الدستور<sup>٥</sup>.

وعلى الرغم من رجاحة هذا الراي إلا أنَّه من امعان النظر في الشق الاخير من المادة (٥٤) من الدستور التي تنص (...ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً) نجد أنَّ رئيس الجمهورية لا يمتلك أي سلطة تقديرية في تأخير إصدار المرسوم الجمهوري بدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد، إذ إنَّ الصياغة الأمرة والملزمة لهذا النص تجعلنا نقرر وبما لا يقبل الشك أو التأويل أنَّه طالما يستمد مجلس النواب سلطاته مباشرة من نصوص الدستور، لذا فإنَّ عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم الدعوة إلى الانعقاد وانقضاء المدة الدستورية المحددة للاجتماع فإنه يتوجب على الرئيس المؤقت لمجلس النواب وأعضاء مجلس النواب أن يجتمعوا في اليوم التالي لانقضاء المدة الدستورية المحددة، أي: بإمكان المجلس أن يجتمع بحكم الدستور في اليوم التالي لانقضاء المدة دون الحاجة لإصدار المرسوم الجمهوري بالدعوة إلى الانعقاد.

هذا بالنسبة إلى الإجراءات السابقة على انعقاد الجلسة الأولى، أما الإجراءات المعاصرة على انعقاد الجلسة الأولى فتتمثل بقيام أكبر الأعضاء سنأً برئاسة الجلسة وإدارتها، وهو ما أُصطلح على تسمية بالرئيس المؤقت أو (رئيس السن) الذي يعرف بأنه (أكبر الأعضاء سنأً الذي يترأس الجلسة المخصصة لانتخاب أو اختيار رئيس المجلس وهو تقليد برلماني عتيق تم تقنينه في اللوائح الداخلية وهو أيضاً إجراء مؤقت إلى حين اكتمال تشكيل أجهزة المجلس)<sup>٦</sup>.

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة تمتع رئيس السن بالاختصاصات والمهام المناطة برئيس مجلس النواب الدائمي أو المنتخب من أعضاء مجلس النواب، إلا أن هذا القول غير صحيح على إطلاقه، إذ يتمثل دور الرئيس المؤقت في مجرد إدارة الجلسة الأولى الافتتاحية لمجلس النواب، فضلاً عن أداء مراسيم تأدية أعضاء مجلس النواب المنتخبين لليمين الدستورية وفق الصيغة المحددة في المادة (٥٠) من الدستور.<sup>٧</sup>

وبعد ذلك يتوجب على الرئيس المؤقت الشروع في فتح باب الترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب في الجلسة الأولى للمجلس لغرض انتخابه وفق أحكام المادة (٥٥) من الدستور التي تنص على انه (ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر).

أما بالنسبة إلى الإجراءات والآثار اللاحقة على الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب فتتمثل باعتماد المشرع الدستوري على هذه الجلسة في تحديد مدة ابتداء الولاية التشريعية لكل السلطات، إذ تبدأ ولاية مجلس النواب البالغة (اربع) سنوات من تاريخ ابتداء الجلسة الأولى وتنتهي بنهاية السنة الرابعة<sup>٨</sup>، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء. ومن ثم يمكن القول ان المشرع الدستوري اعتبر الجلسة الأولى هي المعيار في تحديد ابتداء ولاية السلطين التشريعية والتنفيذية وانتهائها، فضلاً عن وجوب اجراء الانتخابات النيابية قبل (٤٥) يوماً من انتهائها.

وفضلاً عما تقدم فإنه يتوجب انتخاب رئيس الجمهورية وفق المادة (٧٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ خلال (٣٠) يوماً من تاريخ الجلسة الأولى لمجلس النواب بأغلبية (ثلثي) عدد الأعضاء الكلي لمجلس النواب، وفي حالة عدم تحقق النصاب يصار إلى انتخابه في جولة ثانية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب<sup>٩</sup>.

وبهذا يتضح مما تقدم ان الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب احاطها المشرع الدستوري بالعديد من الإجراءات الشكلية والجوهرية لعل من أهمها تسمية رئيس السن أو الرئيس المؤقت لمجلس النواب بحكم أو بقوة الدستور، فضلاً عن وجوب أداء اليمين الدستورية لاعداء مجلس النواب، ومن ثم انتخاب رئيس مجلس النواب الأصلي في الجلسة الأولى للمجلس.

## المطلب الثاني

الأساس القانوني للجلسة الأولى لمجلس النواب في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧  
عالج النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ الاحكام المتعلقة برئيس السن أو الرئيس  
المؤقت في العديد من مواده، إذ تنص المادة (٥) منه على ان (يرأس الجلسة الأولى لاجتماعات  
مجلس النواب أكبر أعضائه سنّاً من الحاضرين، وتتنحصر مهمته في إدارة الجلسة الأولى وإجراء  
انتخابات رئيس المجلس ونائبيه).

وبهذا يتضح ان هذه المادة جاءت مكررة للاحكام المنصوص عليها في المادتين (٥٤) و(٥٥)  
من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

فيما اوجبت المادة (٦) من النظام الداخلي على الرئيس المؤقت لمجلس النواب واعضائه  
المنتخبين ان يؤدوا في الجلسة الأولى للمجلس اليمين الدستورية وفق الصيغة المحددة في المادة  
(٥٠) من الدستور.

اما المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب فقد جاءت لتبين الالية القانونية لاختيار  
الرئيس الأصلي لمجلس النواب ونائبيه، إذ تنص على انه (أولاً: يُعلن الرئيس المؤقت فتح باب  
الترشيح لمناصب رئيس المجلس ونائبيه).

ثانياً: بعد غلق باب الترشيح ينتخب مجلس النواب رئيساً له ثم نائباً أول ثم نائباً ثانياً بالأغلبية  
(المطلقة) لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر).

وبهذا يتضح أنّ الية اختيار رئيس مجلس النواب تتمثل بمرحلتين هما مرحلة الترشيح، فيما  
تتمثل المرحلة الثانية بمرحلة الانتخاب المباشر والسري وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء  
مجلس النواب بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة<sup>١٠</sup>.

وبعد إعلان النتائج النهائية للانتخاب فإنه يتوجب على الرئيس المؤقت الإعلان عن نتيجة  
الاقتراع، ومن ثم دعوة الرئيس الفائز ونائبيه إلى تبوء المكان المخصص لهيأة الرئاسة<sup>١١</sup>.

## المبحث الثاني

### الإشكاليات الدستورية والقانونية العملية المرتبطة بالجلسة الأولى

#### وموقف المحكمة الاتحادية العليا منها

بعد ان بينا الأسس الدستورية والقانونية التي تحيط بالجلسة الأولى لمجلس النواب فإنه يتوجب  
علينا الإحاطة بالاحكام التفصيلية المنظمة لهذه الإجراءات، ويلاحظ بهذا الصدد تنوع وتعدد  
الإشكاليات الدستورية المتعلقة بهذه الاحكام، فمنها ما يتعلق بالية اختيار رئيس السن ومنها ما يتعلق  
باشكالية اختيار رئيس المجلس الدائم ونائبيه، فضلاً عن إشكالية الجلسة الأولى المفتوحة وما



يترتب على ذلك من اثار تتعلق بمدة الولاية التشريعية لمجلس النواب، وانتخاب رئيس الجمهورية، فضلاً عن الإعلان عن تسمية الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الجلسة الأولى. ومن اجل الإحاطة بهذا الاحكام لذا سنتناولها في المطالب الآتية:

### المطلب الأول

#### إشكالية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه

تعد عملية اختيار رئيس مجلس النواب من اهم مراحل سير العملية الدستورية في العراق، إذ ان هذا الاجراء يشكل نقطة البدء أو الشروع في استكمال حلقات تشكيل المؤسسات الدستورية الأخرى ونقصد بذلك رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. وبالنظر لأهمية اختيار رئيس مجلس النواب نجد ان المشرع الدستوري والمشرع العادي ممثلاً بمجلس النواب قد تطرق إلى معالجة كلا الحالتين، ومن اجل الوقوف على الاحكام المنظمة لهما لذا سنتناول ذلك بتقسيم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

### الفرع الثاني

#### إشكالية اختيار رئيس السن واختصاصاته

على الرغم مما يترأى لنا لأول وهلة عدم وجود أي إشكالية تتعلق باختيار رئيس السن أو الرئيس المؤقت لمجلس النواب في العراق، إلا أنّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، فمع التسليم بمحدودية الدور الذي يقوم به شاغل هذا المنصب وتاقيته، إلا أنّ العمومية التي اتسمت بها صياغة النص الدستوري قد أدت إلى حصول إشكاليات متعددة في التطبيق العلمي الذي رافق اختيار رئيس السن. ومن اجل الوقوف على هذه الاحكام لذا سنتناولها تباعاً كالاتي:

اولاً: الية اختيار رئيس السن (الرئيس المؤقت):

تكاد تجمع غالبية الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمان على معالجة الية اختيار رئيس السن، فبالرجوع إلى بريطانيا نجد انه يُنتخب رئيس مجلس العموم عند بدء ولاية كل برلمان جديد، وبالأخص بعد الانتخابات أو وفاة الرئيس السابق أو عزله، وذلك في أول جلسة يعقدها البرلمان، ويترأس جلسة الانتخاب رئيس السن الذي ينادي عضوين من المجلس (عضو معارض وعضو من الأغلبية) لتسمية المرشح لرئاسة المجلس، وبعد ذلك يُصار إلى عرضه على التصويت من أعضاء مجلس العموم، ومن ثم يتم انتخابه من قبل الأغلبية المطلقة، وتطبق هذه الإجراءات في حالة تجديد ولاية رئيس مجلس العموم<sup>١٢</sup>.

ولقد سارت الدساتير والتشريعات العراقية على قاعدة عامة مؤداها اناطة مهمة رئاسة البرلمان بأكثر أعضاء المجلس المنتخبين سنأ، ولم يشذ على هذه القاعدة سوى قانون المجلس

التاسيسي العراقي لعام ١٩٢٤<sup>١٣</sup>، فبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر في ظل القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ نجد أنَّ المادة (٢) منه عالجت رئاسة المجلس في الجلسة الأولى، إذ أوجبت بدء جلسات المجلس عند حصول النصاب المنصوص عليه في المادة (٥٢) من القانون الأساسي، وحينذاك يُصار إلى تبوء كرسي رئاسة المجلس مؤقتاً من أكبر النواب سنأً، ويتعهد بالكتابة أصغرهم سنأً، وإذا تعذر قيام الأكبر والأصغر سنأً من الأعضاء بواجبات الرئاسة والكتاب لسبب من الأسباب يجوز استخلافهما بمن يليهما سنأً.

ومن ثم يتضح أنَّ اختيار رئيس السن يتم بحكم الدستور والقانون، ولا توجد آلية محددة لاختياره، مع العرض بأنَّ النظام أعلاه قد أجاز اختيار بديل عن رئيس السن في حالة اعتذاره، أو توافر سبب من الأسباب التي تمنعه من تسلم منصب رئاسة المجلس.

وفي الوقت الذي خلت فيه دساتير ١٩٥٨ و ١٩٦٣ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ و ١٩٧٠ من النص على آلية اختيار رئيس السن نجد بالمقابل ان قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ الصادر في ظل دستور عام ١٩٧٠ تطرق إلى اختيار رئيس السن صراحة، إذ يصار إلى اناطة مهمة رئاسة المجلس إلى اكبر الأعضاء سنأً والذي إذ تقتصر مهمته على مجرد تنظيم عملية انتخاب رئيس المجلس ونائبيه<sup>١٤</sup>.

وينطبق الحكم ذاته في قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠<sup>١٥</sup>، إذ يعقد المجلس بعد انتخابه في الموعد المحدد جلسته الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سنأً من الحاضرين في الجلسة، يساعده في أداء مهامه اثنان من أصغر الأعضاء سنأً وفقاً للنظام الداخلي للمجلس<sup>١٦</sup>.

اما بعد سقوط النظام السياسي في ٩/٤/٢٠٠٣ على يد الاحتلال الأمريكي فتجدر الإشارة إلى تطرق قانون إدارة الحكومة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ في المادة (٣٢) منه لآلية اختيار رئيس الجمعية الوطنية، إذ يترأس الجلسة الأولى للجمعية أكبر الأعضاء سنأً، والذي يطلق عليه الرئيس المؤقت للجمعية<sup>١٧</sup>.

وبصدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انها سار على النهج الذي سارت عليه الدساتير العراقية السابقة، إذ تنص المادة (٥٤) من الدستور على أن (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعدّد الجلسات برئاسة أكبر الأعضاء سنأً لانتخاب رئيس مجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكور آنفاً).

يستفاد من هذه المادة أنَّ تسلم أكبر الأعضاء سنأً من أعضاء مجلس النواب رئاسة المجلس مؤقتاً لحين انتخاب الرئيس الأصلي يُعد التزاماً دستورياً صريحاً، ومن ثم لا يملك رئيس السن أي سلطة تقديرية في ذلك، شريطة ان يتم ذلك بعد إصدار رئيس الجمهورية مرسوم دعوة مجلس

النواب للانعقاد<sup>١٨</sup>، إذ إن الالتزام المذكور يعد التزاماً دستورياً مفروضاً بحكم الدستور، وليس بالإمكان تعطيله أو تعليقه على إدارة أكبر الأعضاء سناً، كما اتضح أنه لا توجد آلية دستورية أو قانونية لشغل هذا المنصب، إذ إنَّ التعيين في منصب رئيس المجلس من قبل أكبر الأعضاء سناً يتم بحكم الدستور، ومن ثم فلا يُشترط لذلك أي إجراءات، ولا تملك أي سلطة عدم تطبيق هذا النص. وبناءً على ما تقدم تتمثل آلية اختيار الرئيس المؤقت لمجلس النواب أو رئيس السن كما يُطلق عليه في رئاسته للجلسة الأولى لاجتماعات مجلس النواب بحكم الدستور والقانون، كون إشغال هذا المنصب من قبل أكبر الأعضاء يعد حكماً تلقائياً، ومن ثم فلا توجد آلية مُحددة لاختياره سوى حضوره لاجتماعات مجلس النواب، وكونه أكبر أعضاء المجلس سناً، فتبوء هذا المنصب يتم بحكم المادة (٥٤) من الدستور والمادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦، وتكون مهمته قاصرة على إجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبيه.

ويثار تساؤل بهذا الصدد مؤداه: ما هو الحكم في حالة اعتذار رئيس السن عن تسلم هذا المنصب؟

لا يوجد نص دستوري أو قانوني يعالج ذلك في العراق، ونرى من جانبنا عدم دستورية أو قانونية تنحي أكبر الأعضاء سناً عن ذلك، لعدم الإجازة الدستورية الصريحة أو الضمنية أو المفترضة، فلا يُمارس رئيس السن حقاً يُخوله إياه الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب، وإنما يُمارس وظيفة دستورية ليس له أن يتصل منهما، عليه فلا يمتلك أكبر الأعضاء سناً الاعتذار عن الرئاسة أو التنحي عنها لمن يليه في السن، ومن ثم فإنَّ قيام من يلي رئيس السن بعقد جلسة مجلس النواب الأولى أو ترأس الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب في حالة تأجيل الجلسة الأولى يشكل مخالفة دستورية وقانونية في آن واحد.

ثانياً: امتيازات واختصاصات رئيس السن:

يثار التساؤل الآتي: هل يتمتع رئيس السن بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الرئيس الأصلي لمجلس النواب؟

خلا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ من معالجة هذا الفرض، ونرى من جانبنا أنه طالما أنَّ مهمة رئيس السن محددة بأداء اليمين الدستورية وتنظيم عملية انتخاب رئيس المجلس الأصلي لذا فالقاعدة العامة هي عدم تمتعه بذات الحقوق والامتيازات المالية المقررة لرئيس المجلس.

ثالثاً: سلطات واختصاصات رئيس السن:

أما فيما يتعلق إختصاصات رئيس مجلس النواب المؤقت أو رئيس السن فتتمثل في رئاسة الجلسة الأولى لمجلس النواب، وتنحصر مهمته في إدارة هذه الجلسة فقط، فضلاً عن إجراء

انتخابات رئيس المجلس ونائبه، فهو الذي يتولى فتح باب الترشيح ، وإعلان نتيجة الاقتراح، ومن ثم يدعو الرئيس إلى تبوء المكان المخصص له<sup>١٩</sup>، فضلاً عن اختصاصه بكونه الجهة التي يؤدي أمامها أعضاء المجلس اليمين الدستورية على الرغم من سكوت الدستور عن ذلك صراحة. وبناءً على ما تقدم فلا يجوز للرئيس المؤقت أن يقوم بأي اختصاصات أو أعمال أخرى، كون مهمته محددة بإختصاص واحد وهو انتخاب رئيس المجلس، كما لا يملك (رئيس السن) تعليق جلسات مجلس النواب أو جعل جلسة النواب مفتوحة كما حصل في الواقع العلمي بعد انتخابات ٢٠١٠، كون ذلك يُشكل تحايلاً على إرادة المشرع الدستوري الذي لم يرد هذه النتيجة، ومن ثم في حالة تجاوز رئيس السن المهمة أو الإختصاص المذكور فإن عمله يكون باطلاً لمخالفته للدستور. ويثار بهذا الصدد تساؤل هل يجوز لرئيس السن ان يؤجل اختيار وانتخاب الرئيس الأصلي لمجلس النواب إلى جلسات لاحقة طالمت أم قصرت بعد انعقاد الجلسة الأولى وفضها لأي سبب كان؟

بالرجوع إلى المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإنها أوجبت بصورة صريحة وواضحة انتخاب رئيس المجلس الأصلي في الجلسة الأولى لمجلس النواب، ومن ثم نرى من جانبنا أن تأجيل انتخاب رئيس مجلس النواب الأصلي من قبل رئيس المجلس المؤقت إلى الجلسات الأخرى للمجلس غير الجلسة الأولى يُعد باطلاً وغير دستورياً. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه فلا يجوز أن يتم التوسع في تفسير المدد الدستورية المحددة في المادة (٥٤) من الدستور، كون التمديد المحظور لا يتعلق بالدعوة للانعقاد فحسب كما يتراءى للبعض، وإنما يتعلق باختيار رئيس المجلس ونائبه أيضاً، كون جملة (ولا يجوز التمديد) معطوفة على الجملة السابقة، ومن ثم فإنها تأخذ حكمها، فلا يجوز التمديد لاجلسة مجلس النواب الأولى، ولانتخاب رئيس المجلس ونائبه.

وبعبارة أخرى فلا يملك رئيس السن سلطة تأجيل انتخاب رئيس مجلس النواب إلى الجلسات التي تلي الجلسة الأولى للمجلس، لأي سبب كان، كما لا يملك رئيس السن إعلان الجلسة المفتوحة للمجلس لحين الاتفاق بين الكتل السياسية على شاغل هذا المنصب، أو الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية بعد تأجيل الجلسة الأولى لمجلس النواب، كما لا يملك رئيس السن مفاتحة المحكمة الاتحادية العليا لغرض تحديد المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً في حالة إعلان كتلتين نيابيتين كما حصل في الجلسة الأولى لمجلس النواب بتاريخ ٢٠١٨/٩/٣.

#### رابعاً: السوابق البرلمانية في اختيار رئيس السن وموقف المحكمة الاتحادية العليا:

من استقراء التطبيق العملي أو السوابق البرلمانية لانتخاب رئيس السن لمجلس النواب العراقي نجد ان الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) شهدت تطابق الواقع

العملي مع النصوص الدستورية والقانونية وذلك نتيجة إناطة رئاسة مجلس النواب بأكبر الأعضاء سناً.

خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب (٢٠١٠-٢٠١٤) إذ إنَّ الواقع السياسي قد أظهر لنا خلاف ذلك، فلم يتم عقد الجلسة الأولى في ١٤/٦/٢٠١٠ من قبل رئيس السن، ومن فقد تم إناطة الرئاسة إلى شخص آخر، وهو من يليه في السن<sup>٢٠</sup>. وهو الأمر الذي يُظهر لنا عدة مخالفات دستورية أولها: قيام الرئيس المؤقت لمجلس النواب بإعلان الجلسة المفتوحة لمجلس النواب، وانتهى الحال بإصدار المحكمة الاتحادية العليا قرارها المُرَّم (٨٩/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ٢٠١٠/١٢/٨ الذي تضمن دعوة رئيس السن للانعقاد وإنهاء الجلسة المفتوحة، وإكمال انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه في الجلسة القادمة كما تنص على ذلك المادتان (٥٤) و(٥٥) من الدستور<sup>٢١</sup>.

فيما يتمثل ثاني المخالفات: في إناطة أمر رئاسة مجلس النواب إلى الشخص الذي يلي أكبر الأعضاء سناً على الرغم من صراحة المادة (٥٤) من الدستور، فضلاً عن عدم وجود نص يقضي بحلول من يليه في السن محل أكبر الأعضاء سناً<sup>٢٢</sup>.

نخلص مما تقدم إلى ان تسمية الرئيس المؤقت لمجلس النواب تتم بحكم الدستور، ومن ثم يتوجب كأصل عام اناطة هذا المنصب بأكبر الأعضاء سناً، وليس للأخير ان يتنازل عن هذا المنصب، وذلك للتحديد الدستوري الصريح والمسبق لمن يشغل هذا المنصب.

ويترتب على ذلك بطلان التنازل عن اشغال هذا المنصب في حالة عدم وجود نص دستوري أو قانوني صريح يجيز التنازل، كون الشخص المكلف يؤدي تكليفاً وطنياً بحكم الدستور، وذلك لتسميته بصفته وفقاً لنصوص الدستور وإرادة الإباء المؤسسين للدستور، وليس له ان يخالف هذا التحديد الدستوري المسبق.

اما في الدورة الانتخابية الثالثة لمجلس النواب (٢٠١٤-٢٠١٨) فلم يؤشر التطبيق العملي حصول انتهاك دستوري وذلك لاناطة رئاسة الجلسة بأكبر الأعضاء سناً كما توجبه نصوص الدستور<sup>٢٣</sup>.

وينطبق الحكم ذاته في الدورة الانتخابية الرابعة لمجلس النواب (٢٠١٨-٢٠٢٢) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٨/٩/٣، إذ لم يحصل اي انتهاك دستوري يتعلق بتسمية اكبر الأعضاء سناً للرئاسة المؤقتة لمجلس النواب.

## الفرع الثاني

### إشكالية انتخاب رئيس المجلس ونائبه (هيئة رئاسة المجلس)

من اجل الوقوف على هذه الإشكالية لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

أولاً: القواعد الدستورية المتعلقة باختيار رئيس مجلس النواب:

لئن تأملنا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنّ هناك العديد من القواعد الدستورية التي تتعلق بانتخاب رئيس مجلس النواب، إذ يتمثل أولها: في تحديد موعد الانتخاب بالجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب حصراً، ومن ثم فلا تملك أي سلطة صلاحية تأجيل انتخاب رئيس مجلس النواب الأصلي أو الدائمي في غير الجلسة الأولى، يستوي في ذلك بالنسبة إلى رئيس السن أو رئيس الجمهورية الذي يتوجب عليه ان يلتزم بالمدة الدستورية القصوى المحددة لانعقاد مجلس النواب في الجلسة الأولى<sup>٢٤</sup>.

فيما يتمثل ثاني القواعد في وجوب تحقق نصاب اجتماع مجلس النواب، فهذا النص يُشكل القاعدة العامة التي يتم الرجوع إليها عند انتفاء النص فيما يتعلق بالأغلبية الواجب توافرها عند اختيار رئيس مجلس النواب باستثناء بعض النصوص التي تشترط خلاف ذلك<sup>٢٥</sup>.

ويلاحظ بهذا الصدد ان المادة (٥٥) من الدستور حددت نصاب الأغلبية على أساس العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب وهو (٢٣٩) عضواً، ومن ثم يتضح ان النصاب المذكور لصحة انعقاد جلسات المجلس يتوجب تحققه في جلسة انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه.

ومن اجراء مقارنة بين الأغلبية اللازمة لانتخاب رئيس مجلس النواب كما أوردها الدستور نجد أنّها غير متطابقة مع الاغلبية المقررة في النظام الداخلي لمجلس النواب لإصدار القرارات العادية والمتمثلة بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب<sup>٢٦</sup>.

ولقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا على هذا التساؤل في القرار المُرقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢١/١٠/٢٠٠٧، إذ جاء فيه (إنّ المقصود بالأغلبية المطلقة الواردة في المادتان (٦١/ثامناً) و(٧٦/رابعاً) من الدستور هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/أولاً) منه)<sup>٢٧</sup>.

فيوضح من القرار أنّ الأغلبية الواجب توافرها لانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه تُحتسب على أساس أغلبية أعضاء مجلس النواب الكلي وبدلالة المادة (٥٩/أولاً) من الدستور التي نصت على أنّه:(أولاً: بتحقيق نصاب انعقاد جلسات من مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

وبناء على ما تقدم يمكن القول ان المشرع الدستوري قد تعمد أن يكون انتخاب رئيس المجلس صحيحاً ليس على أساس أغلبية الأعضاء الحاضرين، وإنما تشدد في نصاب الجلسة اللازمة للانتخاب بجعله الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الكلي.

اما ثالث القواعد الدستورية التي اشترطها المشرع الدستوري في انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه فتتمثل في تحديده نوع الانتخاب في المادة (٥٥) من الدستور بالانتخاب السري المباشر.

وبهذا الصدد يُثار التساؤل الآتي: إزاء تكفل المشرع الدستوري بتحديد الانتخاب بالمباشر، فهل يجوز لأحد أعضاء مجلس النواب أن يُنيب غيره في التصويت على انتخاب رئيس المجلس ونائبه في حالة عدم حضوره؟ وهل يجوز لمجلس النواب أن ينتخب رئيس المجلس على الرغم من عدم حضوره جلسة التصويت، وفي حالة حضوره، فهل يُحتسب صوته من ضمن أصوات الأغلبية الواجب توافرها لانتخابه أو اختياره؟

طالما أن القاعدة العامة تتمثل في احتساب النصاب على أساس حضور الجلسات، لذا فإنَّ النائب غير الحاضر لا يُمكنه تحويل أو تفويض غيره في ممارسة إختصاصه، وذلك لعدم وجود نص دستوري أو قانوني يُجيز ذلك.

أما فيما يتعلق بالثقل الثاني من التساؤل فطالما أن الأصل في الأشياء الإباحة، لذا فلا يوجد مانع يحول دون حضور الشخص المرشح لرئاسة مجلس النواب جلسة انتخابه، أو يحضر وينصرف ساعة التصويت، وذلك لعدم وجود ما يمنع ذلك صراحة أو ضمناً، مع العرض أن صوت رئيس المجلس في حالة حضوره واشتراكه في التصويت لم يعالجه الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب، ومن ثم فلا يجوز ان يُصار إلى إهمال صوت المرشح لرئاسة المجلس حال حضوره وتصويته، إذ في حالة تصويته يتم احتساب صوته لصالحه، وذلك لعدم وجود نص دستوري يمنع ذلك، كون الأصل في الأشياء الاباحة طالما لم يرد نص بالمنع.

ومما يُؤخذ على المشرع الدستوري أنه لم يعالج لا الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب حالة تساوي الأصوات في التصويت على الرغم من أهميته، على الرغم مما يُفهم منه اعتبار الانتخاب مرفوضاً في حالة تساوي الأصوات، كما لم يعالج النظام الداخلي وجود أصوات باطلة أو ممتنعة عن التصويت، فهل يُصار إلى احتسابها ضمن نصاب جلسة الانتخاب، على الرغم مما يتراءى لنا أن المشرع الدستوري لم تتجه نيته المفترضة إلى أن يكون للأصوات المحايدة (امتناع أو بطلان) أي تأثير على صحة الانتخاب، وندعو مجلس النواب إلى معالجة ذلك في النظام الداخلي للمجلس بصورة صريحة.

نخلص مما تقدم إلى ان انتخاب رئيس المجلس النواب ونائبيه يتوجب أن يكون في الجلسة الأولى لمجلس النواب حصراً، إذ ان الواجب المذكور يُعد التزاماً دستورياً وقانونياً صريحاً، ويتوجب احترام هذه المدة نزولاً على إرادة المشرع التأسيسي.

ثانياً: مدى مواءمة القواعد القانونية لانتخاب رئيس مجلس النواب مع القواعد الدستورية: تجدر الإشارة إلى تنوع القواعد القانونية المنظمة لعملية انتخاب رئيس مجلس النواب، إذ إن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ قد نظمت هي الأخرى عملية انتخاب رئيس مجلس النواب، إذ إن المتعقب للنصوص الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب والخاصة بانتخاب رئيس مجلس النواب يجدها تتجسد في المواد (٨-٩) منه، إذ إنها وضعت القواعد التفصيلية لانتخاب رئيس المجلس.

ولئن استقرتنا المواد أعلاه نجد أنها عالجت آلية اختيار الرئيس الأصلي لمجلس النواب، إذ تمر عملية الاختيار بـ(ثلاثة) مراحل:

تتمثل المرحلة الأولى: في مرحلة الترشيح: إذ يُعلن الرئيس المؤقت فتح باب التشريح لمناصب رئيس المجلس ونائبيه<sup>٢٨</sup>.

فيما تتمثل المرحلة الثانية: في مرحلة التصويت على المرشحين: إذ يُصار بعد غلق باب الترشيح إلى انتخاب رئيس المجلس، ومن ثم نائبيه الأول ومن ثم النائب الثاني له بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر<sup>٢٩</sup>.

فيما تتمثل المرحلة الثالثة: في إعلان نتيجة التصويت: إذ يُعلن الرئيس المؤقت الرئيس ونائبيه إلى تبوء المعقد المخصص لهيئة الرئاسة<sup>٣٠</sup>.

وعلى الرغم من تضمن المادة أعلاه مراحل الترشيح والتصويت، إلا أنها لم تبين إمكانية انتخاب الرئيس على مرحلتين فيما يتعلق بمرحلة التصويت، ونقصد بذلك تجزئة عملية التصويت إلى مرحلتين، خلافاً لما ذهب إليه مجلس النواب بإصداره القرار النيابي والسوابق العملية التي تجيز فيه الانتخاب على مرحلتين.

ويلاحظ بهذا الشأن أن الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب قد خلا كل منهما من الأخذ بقاعدة التزكية في تسمية رئيس مجلس النواب<sup>٣١</sup>، وندعو المشرع العراقي إلى الأخذ بهذه القاعدة بنصوص صريحة في النظام الداخلي للمجلس.

كما سكت الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب عن إمكانية قيام أكبر الأعضاء سناً أو رئيس السن بالترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب، ونرى من جانبنا أنه لا يوجد مانع دستوري أو قانوني يحول دون ذلك من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فيُعد ذلك متعذراً، فلا يجوز



كأصل عام لرئيس السن أن يترشح لمنصب رئيس المجلس<sup>٣٢</sup>، فمن هو الشخص الذي يتولى رئاسة المجلس؟

فضلاً عن ضرورة تلافي المحاذير الناجمة عن استغلال هذا المنصب من أجل الفوز في انتخابات رئيس مجلس النواب، ومن ثم فإن القاعدة هي عدم إمكانية قيام رئيس مجلس النواب المؤقت بترشيح نفسه لرئاسة مجلس النواب.

وبهذا الصدد يلاحظ قيام مجلس النواب بإصدار قرار نيابي بتحديد آلية اختيار رئيس مجلس النواب على مرحلتين لا سند له من الدستور، إذ إن المادة (٥٥) بينت انتخاب نائبي الرئيس بالتعاقب مع رئيس المجلس، ويتوجب إعادة النظر في هذا القرار من خلال إدراج آلية تعيين رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة في قانون مجلس النواب أو النظام الداخلي وبالشكل الذي ينسجم مع روح الدستور ونصوصه.

يتضح مما تقدم عدم انسجام كل القواعد القانونية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب المتعلقة باختيار رئيس مجلس النواب مع القواعد الدستورية المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

**ثالثاً: مدى موافقة الواقع العملي مع الواقع الدستوري والقانوني لاختيار رئيس مجلس**

**النواب:**

أما فيما يتعلق بالسوابق البرلمانية لانتخاب رئيس مجلس النواب فتشير وقائع انتخاب رئيس مجلس النواب العراقي في الدورة الانتخابية الأولى إلى انتخابه في جلسة ٢٠٠٦/٤/١٩ بغالبية عدد أعضاء مجلس النواب، إذ حصل على (١٤٠) صوتاً<sup>٣٣</sup>، وهو الأمر الذي يتضح الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعملية اختيار رئيس مجلس النواب.

خلافاً لما هو عليه الحال في الدورة الثانية لمجلس النواب (٢٠١٠ - ٢٠١٤)، إذ تم عقد الجلسة الأولى في ٢٠١٠/٧/١ من قبل رئيس السن المتنازل له، ولم يصار إلى انتخاب رئيس مجلس النواب الأصلي في هذه الجلسة نتيجة إعلان الجلسة المفتوحة التي استمرت لغاية ٢٠١٤/١١/١١.

ومن ثم يتضح ان مجلس النواب اهدر المدة الدستورية لبدء الجلسة الأولى لمجلس النواب، إذ كان يُفترض ابتداء الدورة الانتخابية في ٢٠١٠/٣/١٦، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا لم تصادق على نتائج الانتخابات إلا في ٢٠١٠/٦/١، ولم يعقد المجلس أولى جلساته الأولى كما يوجبه الدستور في ٢٠١٠/٦/١٤ وإنما عقدت بتاريخ ٢٠١٠/٧/١.

وبناءً على ما تقدم فإنه لم يتم الالتزام بالنصوص الدستورية في عملية اختيار رئيس مجلس النواب في الدورة النيابية الثانية لمجلس النواب من عدة وجوه، أولها: عدم عقد الجلسة المخصصة

لانتخاب رئيس مجلس النواب الا بعد مرور (خمسة) أشهر على أول جلسة لمجلس النواب، وانتهى الأمر بانتخاب رئيس المجلس بواقع (٢٢٧) صوتاً من (٢٩٥) صوتاً وإهمال (٦٨) ورقة اقتراع، وانتخاب نائب أول بحصوله على (٢٢٥) صوتاً، ونائباً ثاني بواقع (٢٢٥) صوتاً<sup>٣٤</sup>.

#### رابعاً: موقف المحكمة الاتحادية العليا من انتخاب رئيس مجلس النواب:

القاعدة العامة تتمثل في عدم إمكانية ممارسة القضاء الإداري الرقابة على قرار انتخاب رئيس مجلس النواب أو الفصل في صحة عضويته في حالة عدم توافر شروط الانتخاب، كما يخرج من إختصاص القضاء الدستوري الرقابة على الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس النواب أو آلية اختياره بصورة مستقلة عن نتائج انتخابات مجلس النواب، ومن ثم فلا يستطيع القضاء أن يمد رقابته من تلقاء نفسه ليتأكد من توافر الشروط القانونية اللازمة لشغل هذا المنصب إلا عن طريق دعوى مستوفية لشروطها القانونية.

ولقد تسنى للمحكمة الاتحادية العليا أن عُرِضت عليها العديد من القضايا المتعلقة برئيس مجلس النواب، إلا أن دورها كان سلبياً بهذا الشأن<sup>٣٥</sup> فلم تجب على بيان الرأي القانوني بشأن تحديد نوع التصويت المطلوب في اتخاذ القرارات في جلسات مجلس النواب وفيما إذا كان بالاقتراع السري أو العلني<sup>٣٦</sup>، كما لم تبيّن مدى إمكانية إصدار تشريع يجيز تفويض أعضاء مجلس النواب أحدهم الآخر التصويت<sup>٣٧</sup>.

كما يُثار التساؤل الآتي: هل يتوجب مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج انتخاب

#### رئيس مجلس النواب من عدمه؟

أجاب قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم (١٢/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٣/١ على هذا التساؤل إثر إرسال مجلس النواب طلب الرئيس الجديد للبت في أحقيته بهذا المنصب وفقاً لنتائج الانتخابات، وانتهت المحكمة إلى أن الطلب يلزم أن يُقدم بدعوى بواسطة محامي بصلاحيّة مطلقة استناداً للمادة (٦) و(١/أولاً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ دعوى منسوبة لشروطها القانونية، لذا وبالنظر لعدم استيفاء الشكليات القانونية قرر رده من هذه الجهة<sup>٣٨</sup>.

ونؤيد من جانبنا قرار المحكمة الاتحادية أعلاه لاستناده إلى أسس دستورية سليمة، إذ نرى أنّ المصادقة على نتائج الانتخابات النهائية لمجلس النواب هي التي تختص بالمصادقة عليها المحكمة الاتحادية العليا استناداً للمادة (٩٣/سابعاً) من الدستور التي نصت على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي: المصادقة على نتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، ومن مفهوم المخالفة فإن المحكمة الاتحادية غير مختصة بالمصادقة على نتائج انتخابات رئيس مجلس النواب، لعدم وجود سند دستوري يُجيز لها ذلك.

وفضلاً عن ذلك يتضح من هذا القرار أنّ المحكمة الاتحادية قد أقرت عدم دستوريه الجلسة المفتوحة، كما أنّها حددت مهمة رئيس السن في انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، إلا أنّه بالمقابل لم تُشر المحكمة إلى مسألة في غاية الأهمية إلا وهو دستورية ترأس مجلس النواب من غير (أكبر الأعضاء سنّاً)، وهو أمر كان الاجدر بالمحكمة التطرق له!

كما يُلاحظ أنّ قرار المحكمة جاء غير دستوري، وكما يُطلق عليه معالجة الخطأ الدستوري بخطأ دستوري آخر، فهذا القرار على الرغم من إقراره عدم دستورية الجلسة المفتوحة لمجلس النواب لاسيما إذا ما علمنا طول هذه المدة، إلا أنّه بالمقابل أحل إرادة رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية محل إرادة المشرع الدستوري، بالسماح للمجلس بانتخاب رئيس المجلس ونائبيه في الجلسة القادمة، وهو ما يدخل في باب الإجازة الدستورية، ومن ثم فإنّ المحكمة ورئيس السن قد انتهكا الدستور ولم يبقى أي قدسية فيما يتعلق بالمدة الدستورية الواجب احترامها!

فالتساؤل الذي يُثار هو: هل أدى أعضاء مجلس النواب الواجبات المفروضة عليهم بموجب اليمين الدستورية المتمثلة باحترام الدستور؟ وهل يجوز للمحكمة الاتحادية أن تفسر الأمور التنظيمية المتعلقة بعمل البرلمان؟

وهو أمر ندعو فيه المحكمة ورئيس السن المُقبل لمجلس النواب إلى تجاوز هذه الأخطاء الدستورية الجسيمة، حفاظاً على قدسية وسمو الدستور بصورة عامة، والمدد الواردة في الدستور بصورة خاصة.

كما ندعو المشرع العراقي إلى معالجته الوضع القانوني للممتنعين عن التصويت، فهل يُعدون غائبين وبالتالي لا تُحسب أصواتهم ضمن الأغلبية بنصوص صريحة في النظام الداخلي لمجلس النواب.

## المطلب الثاني

### إشكالية الجلسة المفتوحة وموقف المحكمة الاتحادية العليا منها

ترتبط الجلسة المفتوحة بالجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب ارتباطاً وثيقاً، إذ إنّ المشرع الدستوري قد أوجب في المادتين (٥٤) و(٥٥) من الدستور العراقي وجوب عقد الجلسة الأولى وانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، غير أنّ السوابق البرلمانية في مجلس النواب العراقي وبالأخص في الدورة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) والدورة الرابعة (٢٠١٨-٢٠٢٢) قد شهدت تطبيقاً للجلسة المفتوحة بتسميات وعناوين مختلفة.

ومن اجل الوقوف على الإشكالية المتعلقة بالجلسة المفتوحة لمجلس النواب لذا سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول: مفهوم الجلسة المفتوحة لمجلس النواب ومدى دستوريته.  
الفرع الثاني: السوابق البرلمانية المتعلقة بالجلسة المفتوحة وموقف المحكمة الاتحادية العليا.

## الفرع الأول

### مفهوم الجلسة المفتوحة لمجلس النواب ومدى دستوريته

تتنوع التسميات التي تطلق على هذه الجلسة، إذ يسمها البعض الجلسة المستمرة، أو الجلسة المفتوحة، وأياً كانت التسمية فإنه مفهومها ينصرف إلى الجلسة الأولى لمجلس النواب التي يصار فيها إلى عدم إعلان ختام هذه الجلسة من قبل رئيس السن لتبقى مفتوحة أو مستمرة في الانعقاد دون تحديد موعداً محدداً لرفعها، أو تحديد استمرار الجلسة إلى اليوم التالي دون إعلان رفع الجلسة. فيتضح من التعريف المذكورة أنّ الجلسة المفتوحة تتخذ أحد الصورتين الآتيتين:

١- الجلسة المنعقدة باستمرار دون تحديد موعد عقدها التالي، مما يعني أنّ هذه الجلسة وإن اتخذت صفة الاستمرار إلا أنّها غير محددة النهاية، ومثالها جلسة مجلس النواب الأولى للدورة الانتخابية الثانية المنعقدة بتاريخ ٢٠١٠/٧/١ والتي استمرت لحين إصدار المحكمة الاتحادية العليا قرارها في ٢٠١٠/١٢/٨.

٢- الجلسة المنعقدة بصورة دستورية وقانونية بتحقيق النصاب القانوني للانعقاد غير أنّ اختلال هذا النصاب نتيجة انسحاب النواب يجعل رئيس السن عدم إعلان رفع الجلسة وتحديد موعد عقدها في اليوم التالي، ومثالها جلسة مجلس النواب الأولى للدورة الانتخابية الرابعة المنعقدة بتاريخ ٢٠١٨/٩/٣، والتي تم عقدها يوم ٢٠١٨/٩/٤ ونتيجة عدم تحقق النصاب تم رفع الجلسة وتأجيلها إلى يوم ٢٠١٨/٩/١٥.

وبهذا يختلف مفهوم الجلسة المفتوحة الذي اتخذته الرئيس المؤقت لمجلس النواب في الجلسة الأولى لمجلس النواب المنعقدة عن مفهوم الجلسات التي لجأ إليها مجلس النواب في الدورات الانتخابية اللاحقة في الجلسات الأخرى للمجلس غير الجلسة الأولى، والذي يتحقق بعدم إعلان ختام الجلسة أو رفعها خلافاً لما يوجبه النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧.

كما يختلف مفهوم الجلسة المفتوحة عن مفهوم الجلسة الاستثنائية المفتوحة، إذ لجأ مجلس النواب في نهاية الدورة الانتخابية الثالثة وبالتحديد بعد إعلان النتائج الأولية للانتخابات مجلس النواب إلى عقد جلسات استثنائية وفقاً للمادة (٥٨/أولاً) من الدستور دون إعلان رفع الجلسات كي يفلح في وأد إقرار التعديلات التشريعية على قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ رغم مخالفتها للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب.

وتعد (الجلسة المفتوحة) من الحيل غير الدستورية التي استخدمتها الكتل النيابية الفائزة في انتخابات مجلس النواب للدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) والدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨-٢٠٢٢) وذلك من اجل التحايل والانتفاف على تطبيق المادة (٥٥) من الدستور، وتأخير عملية تشكيل الوزارة وتسمية الوزراء لحين الاتفاق بين الكتل السياسية على ذلك وفق المادة (٧٦) من الدستور.

وبعبارة أخرى فإنَّ الجلسة المفتوحة تخالف نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من النواحي الآتية:

١- مخالفة العديد من نصوص الدستور ومنها المادة (٥٤) منه، إذ يلتزم رئيس السن بأداء اليمين مع أعضاء مجلس النواب وفق المادة (٥٠) من الدستور، فضلاً عن انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه ووفقاً للألية المحددة في المادة (٥٥) من الدستور، ومن ثم فلا يملك رئيس السن رفع الجلسة الأولى وتأجيلها إلى جلسة ثانية قبل انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، إذ إنَّ اختصاصاته ومهامه محددة بهذه المهمة حصراً وأن تكون خلال الجلسة الأولى حصراً. ومن ثم فإن رفع جلسة مجلس النواب الأولى وتأجيلها إلى جلسة ثانية وثالثة دون انتخاب رئيس للمجلس ونائبيه يمثل مخالفة دستورية لحكم المادتين (٥٤) و(٥٥) الدستور.

٢- إنَّ جعل جلسة مجلس النواب مفتوحة يخالف العديد من مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ الذي كرر الاحكام ذاتها التي نص عليها الدستور بشأن مهام واختصاصات رئيس السن لمجلس النواب<sup>٣٩</sup>.

٣- إنَّ الجلسة المفتوحة تشكل حثاً في اليمين الدستورية التي أدائها أعضاء مجلس النواب وفق المادة (٥٠) من الدستور، كما تشكل في الوقت ذاته تقليل لمة ولاية مجلس النواب الفعلية المحددة بأربع سنوات ميلادية<sup>٤٠</sup>.

٤- إنَّ الجلسة المفتوحة تخالف المادة (٧٢/اولاً) من دستور المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية خلال (٣٠) يوماً من الجلسة الأولى، مما سيكون له تأثير على مدة ولاية رئيس الجمهورية المحددة ب(٤) سنوات.

٥- إنَّ الجلسة المفتوحة لمجلس النواب تخالف المادة (٧٦/اولاً) من الدستور، إذ سيترتب عليها تأخير تكليف رئيس مجلس الوزراء وتشكيل الحكومة إلى فترات لاحقة، مما يقصر بصورة ضمنية من المدة الدستورية المحددة لولاية السلطة التنفيذية بصورة عامة وولاية الحكومة بصورة خاصة.

## الفرع الثاني

### السوابق البرلمانية المتعلقة بالجلسة المفتوحة وموقف المحكمة الاتحادية العليا

على الرغم من أن رئيس السن أو الرئيس المؤقت لمجلس النواب في الجلسة الأولى لمجلس النواب لا يملك تأجيل انتخاب الرئيس الأصلي للمجلس إلى الجلسات التي تلي الجلسة الأولى للمجلس، أو إعلان الجلسة المفتوحة للمجلس إلا أن الواقع العملي يشير إلى قام الرئيس المؤقت لمجلس النواب في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠ - ٢٠١٤) -الذي حل محل اكبر الأعضاء سنأ - إلى إعلان إبقاء الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي المعقودة بتاريخ ٢٠١٠/٧/١ جلسة مفتوحة عقب أداء الأعضاء الجدد اليمين الدستورية في هذه الدورة الانتخابية، خلافاً لأحكام نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وبناءً على الطعن المقدم من جمعية الأمل العراقية ضد الرئيس المؤقت لمجلس النواب/إضافة لوظيفته المتضمن الزامه بعقد الجلسة ومن ثم انتخاب الرئيس ونائبيه أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٨٩/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/١٢/٨ والذي تضمن دعوة رئيس السن للانعقاد وإنهاء الجلسة المفتوحة، وإكمال انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه في الجلسة القادمة<sup>٤١</sup>، وجاء في القرار (... وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن غياب عمل إحدى هذه السلطات يؤشر خلافاً في ركيزة من ركائز نظام الحكم الجمهوري النيابي، ويبعد نظام الحكم عن المنهج الديمقراطي الذي اختاره الشعب عند الاستفتاء على الدستور... وتجد المحكمة أن غياب كل ما تقدم ذكره عن التطبيق وفي المدد المحددة دستورياً وبسبب من القرار الذي اتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب (مفتوحة) وإلى زمن غير محدد ودون سند من الدستور قد شكل خرقاً لأحكامه وصادر مفهوم (الجلسة الأولى) ومراميتها التي قصدتها المادة (٥٥) منه. وبناءً عليه ولعدم دستورية القرار المتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب في دورته لسنة ٢٠١٠ (مفتوحة) قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء هذا القرار وإلزام المدعى عليه إضافة لوظيفته بدعوة مجلس النواب للانعقاد واستئناف أعمال الجلسة الأولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) والمهام الدستورية الأخرى...).

فيتضح من هذا القرار أن المحكمة الاتحادية العليا قد أقرت عدم دستورية (تجميد أو إيقاف المدد الدستورية) من الرئيس المؤقت لمجلس النواب، ومن ثم حكمت المحكمة بعدم دستورية الجلسة المفتوحة لمجلس النواب، وذلك لانتهاء السند الدستوري لها، فضلاً عن تعطيل انتخاب رئيس مجلس النواب، وتشكيل السلطات الأخرى في الدولة (انتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل مجلس الوزراء).

ونؤيد من جانبنا قرار المحكمة الاتحادية العليا، وذلك لعدة أسباب أولها: راحة الأسس الدستورية التي تم الاستناد إليها<sup>٤٢</sup>، فضلاً عن أن تأجيل مدة عقد الجلسة التالية إلى مدة غير محددة

على الرغم من التحديد الدستوري لمهام الرئيس المؤقت لمجلس النواب أو رئيس السن يعد عملاً غير دستوري ويترتب عليه البطلان، وانعدام الأثر القانوني.

وعلى الرغم من صراحة قرار المحكمة الاتحادية العليا المذكور أعلاه والزاميته لكل السلطات وفق المادة (٩٤) من الدستور إلا أنّ رئيس السن لمجلس النواب في الدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨-٢٠٢٢) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٨/٩/٣ قد قرر استمرار انعقاد الجلسة الأولى إلى صباح اليوم التالي أي يوم ٢٠١٨/٩/٤ وذلك لعدم تحقق النصاب القانوني، ومن ثم تم تأجيل الجلسة للمرة الثانية إلى يوم ٢٠١٨/٩/١٥.

ونرى من جانبنا أنّ الفعل المذكور يشكل خروجاً على الاختصاصات الممنوحة لرئيس السن، وانتهاكاً واضحاً وصارخاً لأحكام المادتين (٥٤) و(٥٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ومخالفة صريحة للمواد (٥) و(٧) و(٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، لذا فإننا ندعو أعضاء مجلس النواب إلى عدم الموافقة على الجلسة المفتوحة باستخدام أحد الوسائل الآتية:

١- استخدام النائب نقطة النظام المنصوص عليها في المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢- تقديم الطعن بعدم دستورية قرار رئيس السن لمجلس النواب امام المحكمة الاتحادية العليا وذلك لغرض ضمان وديمومة التطبيق السليم لاحكام الدستور.

#### المطلب الثالث

تسليم وثيقة اختيار مرشح الكتلة الأكثر عدداً في الجلسة الأولى لمجلس النواب والإعلان عنها

تعد الاتفاقات السياسية من المظاهر الصحية في الأنظمة السياسية والدستورية غير أنها مشروطة بضرورة الالتزام بنصوص الدستور وروحه وعدم الخروج على احكامه صراحة أو ضمناً، ومن ثم فان أي اتفاق سياسي يخالف الدستور يعد باطلاً وذلك بالاستناد إلى المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى عدم وجود أي إشارة صريحة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بضرورة تسجيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الجلسة لمجلس النواب، غير أنّ صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ اوجب تسجيل هذه الكتلة لدى رئيس السن وإعلانها في الجلسة الأولى لمجلس النواب.

لذا ومن أجل الوقوف على هذه الاحكام سنتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول : تحديد معنى مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

الفرع الثاني: مدى ارتباط مرشح الكتلة الأكثر عدداً بالجلسة الأولى.

الفرع الثالث: السوابق العملية في تشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

## الفرع الأول

### تحديد معنى مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

تنص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)<sup>٤٤</sup>.

يتضح من النص أن تعالج المركز الدستوري لمرشح الكتلة الأكثر عدداً وليس زعيم هذه الكتلة، ومن ثم فلا ترابط بين مرشح الكتلة وبين زعيمها، ولم تشترط هذه المادة ضرورة الإعلان عن تشكيل هذه الكتلة في الجلسة الأولى لمجلس النواب.

إلا أنه نتيجة الخلافات السياسية التي أثرت بشأن تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الانتخابات النيابية للدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) فقد تم عرض موضوع تفسير هذه المادة على المحكمة الاتحادية العليا من قبل رئيس مجلس الوزراء وأصدرت المحكمة قرارها التفسيري المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ الذي جاء فيه (ان تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني: أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، ايهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى احكام المادة (٧٦) من الدستور).

فيتضح أن المحكمة الاتحادية العليا حددت مفهوم الكتلة الأكثر عدداً بالمعنيين الآتين:

- ١- الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة وحازت على العدد الأكثر من المقاعد (الكتلة صاحبة اعلى الأصوات الفائزة في الانتخابات النيابية).
- ٢- الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب (تحالف برلماني يضم عدة تحالفات فائزة في الانتخابات النيابية).

أي: إنَّ الكتلة النيابية وفق قرار المحكمة ليست هي الكتلة التي فازت بأكثر عدد أعضاء مجلس النواب عند مقارنتها مع باقي الكتل، وانما يتسع مفهومها لتشمل الكتلة الكبيرة التي تضم أكثر من تحالف انتخابي، شريطة تسجيله في الجلسة الأولى لمجلس النواب.



## الفرع الثاني

### مدى ارتباط مرشح الكتلة الأكثر عدداً بالجلسة الأولى

بعد ان أعطت المحكمة الاتحادية العليا الكلمة الفاصلة بشأن الكتلة الأكثر عدداً فقد أثبتت العديد من الاختلافات السياسية والفقهية بشأن تحديد الوقت أو المدة التي يتوجب خلالها تسجيل الكتلة الأكثر عدداً؟

من امعان النظر في العبارة الواردة في نهاية قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ (...يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء) نجد أنها واضحة وصريحة بوجود تسجيل هذه الكتلة في الجلسة الأولى.

ومن وجهة نظري ينصرف مفهوم التسجيل إلى ضرورة تسليم وثيقة أو اتفاق الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى الرئيس المؤقت أو رئيس السن في الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب، أي: انه يتوجب أن لا يصار إلى فهم هذا الاطلاق الذي قالت به المحكمة الاتحادية العليا إلى إمكانية تأجيل تسجيل الكتلة الأكثر عدداً إلى حين انتخاب الرئيس الدائم لمجلس النواب، وانما يتوجب أن يصار إلى تسليمها إلى رئيس السن حصراً، يستوي في ذلك قبل عقد الجلسة الأولى لمجلس النواب أو اثناء انعقادها.

وبناء على ما تقدم في حالة تراخي تسليم اتفاق مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى ما بعد انعقاد الجلسة الأولى واختيار الرئيس الأصلي لمجلس النواب فإنه يتوجب تطبيق الشق الأول من قرار المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بـ(مرشح الكتلة التي حصلت على اعلى المقاعد النيابية)، إذ إنَّ عدم التسجيل للكتلة الأكبر وفق المعنى الثاني يُفهم منه تعذر اجتماعها مما يتوجب تفعيل المعنى الأول من قرار المحكمة.

وبهذا الصدد يثار تساؤل هل يشترط في مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ان يكون حاصلاً على الأغلبية المطلقة (٥٠+١) من عدد أعضاء مجلس النواب الكلي لغرض تسجيل هذه الكتلة في الجلسة الأولى؟

للإجابة على ذلك فإننا نقول أن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد جاء بصورة مطلقة والقاعدة المتبعة في التفسير تقول (ان النص المطلق يجري على اطلاقه طالما لم يرد نص بالتقييد)، لذا فلا يوجد من الناحية النظرية ما يمنع من قيام أي كتلة نيابية من تسجيل نفسها بانها الكتلة الأكثر عدداً في الجلسة الأولى لمجلس النواب في حالة حصولها على مقاعد نيابية تقل عن (١٦٠) مقعداً، ومن

ثم يُلزم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتسمية رئيس مجلس الوزراء من هذه الكتلة.

أي إنّ الكتلة الأكثر عدداً هي الكتلة التي حازت على أكبر عدد من المقاعد النيابية عند مقارنتها مع الكتل الأخرى.

وتشير السوابق البرلمانية لتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لرئاسة الوزراء للدورتين الانتخابيتين الثانية والثالثة لمجلس النواب إلى عدم اشتراط حصول هذا المرشح على الأغلبية المطلقة من عدد أعضاء مجلس النواب الكلي لغرض القول بقبول تسميته كمرشح للكتلة النيابية الأكثر عدداً، وإنما تم قبول ترشيحه رغم عدم حصوله على هذه الأغلبية، وذلك بالاكْتفاء بانطباق وصف (الأكثرية) عليه بالمقارنة مع بقية التحالفات النيابية<sup>٤٥</sup>.

نخلص مما تقدم إلى أنّ تشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً يتوجب أن يصار إلى الاتفاق عليه قبل عقد الجلسة الأولى لمجلس النواب، إذ إنّ الكتلة الأكبر عدداً لا تتشكل في الجلسة الأولى، وإنما يصار إلى الإعلان عن ولادتها وتسجيلها في الجلسة الأولى وقبل انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه.

### الفرع الثالث

#### السوابق العملية في تشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً

تشير السوابق البرلمانية لتشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى تشكيلها خارج قبة مجلس النواب، إذ تم الاتفاق على مرشح الكتلة النيابية للدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) وذلك من خلال إعلان قائمة (دولة القانون) الحاصلة على (٨٩) مقعداً وقائمة (الائتلاف الوطني) الحاصلة على (٧٠) مقعداً ائتلافهما تحت عنوان (التحالف الوطني)، ومن ثم أصبح مجموع مقاعد الائتلاف الجديد هو (١٥٩) مقعداً، ولقد تم ارسال وثيقة التحالف الجديد إلى رئيس مجلس النواب وإلى المحكمة الاتحادية العليا لتوثيق (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) باسم التحالف الوطني.

وبالاستناد إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ وحسب الوقائع التي تمخضت عنها انتخابات عام ٢٠١٠ فإنّ (التحالف الوطني) أصبح هو الكتلة النيابية الأكثر عدداً والتي يتوجب على رئيس الجمهورية أن يكلف مرشحها لتشكيل الحكومة، وبالفعل كلف رئيس الجمهورية السيد آنذاك المرحوم (جلال الطالباني) مرشح التحالف الوطني السيد (نوري المالكي) لتشكيل الحكومة عام ٢٠١٠.

أما السوابق البرلمانية للدورة الانتخابية الثالثة لمجلس النواب (٢٠١٤-٢٠١٨) فتشير إلى حصول ائتلاف (دولة القانون) بزعامه رئيس الوزراء الأسبق (نوري المالكي) على (٩٢) مقعداً

نيابياً وهو أعلى عدد مقاعد حصلت قائمة أو ائتلاف، فيما أعلن التحالف الوطني<sup>٤٦</sup> بأنه الكتلة النيابية الأكثر عدداً عبر مؤتمر صحفي قبل تاريخ عقد الجلسة الأولى وخارج السياقات الرسمية المعتمدة والمطلوبة لتسجيله كائتلاف داخل مجلس.

وانتهى الحال بترشيح التحالف الوطني (حيدر العبادي) لرئاسة الوزراء بغالبية (١٢٧) صوتاً من أعضائه، وبالفعل صدر المرسوم الجمهوري رقم (١٥٦) في ٢٠١٤/٨/١١ وتضمن تكليف رئيس الجمهورية (فؤاد معصوم) بشكل رسمي مرشح التحالف الوطني لرئاسة الوزراء حيدر العبادي بتشكيل الحكومة المقبلة ويتولى تسمية أعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ صدور هذا المرسوم.

أما الدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨-٢٠٢٢) فقد حدثت إشكالية وسابقة جديدة تختلف عن السابقتين المذكورتين أعلاه، إذ تم الإعلان عن تشكيل كتلتين نيابيتين أكثر عدداً في الجلسة الأولى لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ ٢٠١٨/٩/٣، إذ قام رئيس مجلس الوزراء الحالي (حيدر العبادي) مع تحالفات انتخابية أخرى بالإعلان عن تشكيل التحالف الانتخابي الأكثر عدداً وأطلق عليه (كتلة الإصلاح والبناء) بالاستناد إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠ والمادة (٧٦/أولاً) من الدستور، والمادة (١٩) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، فيما قام رئيس الوزراء الأسبق (نوري المالكي) بالإعلان عن تشكيل التحالف النيابي الأكثر عدداً وأطلق عليه (كتلة البناء) وذلك بالاستناد إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠ والمادتين (٧٦/أولاً) و(٥٠) من الدستور والمادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب<sup>٤٧</sup>.

ونتيجة الخلافات السياسية فإنه توجبه الاستفسار من رئيس السن لمجلس النواب إلى المحكمة الاتحادية العليا عن أي الكتلتين الواجب اعتمادها لتسجيل الكتلة الأكثر عدداً؟

ونرى من جانبنا أنه على الرغم من قيام المحكمة الاتحادية العليا بإعطاء رأيها التفسيري وفق المادة (٩٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والحجية الملزمة لقرار المحكمة الاتحادية العليا وفق قرارها رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠ بالاستناد إلى المادة (٩٤) من الدستور، إلا أنه يتوجب على المحكمة الاتحادية العليا أن تعطي رأيها الصريح والواضح ليس على أساس أنها تفسر قرارها التفسيري، وإنما على أساس أنها تفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية وفقاً للمادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور.

وإزاء هذا القصور الدستوري الواضح في عدم توضيح إجراءات تسجيل الكتلة الأكثر عدداً والإعلان عنها، وإزاء استمرار قرار إيقاف مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عن العمل لحين الفصل في قضايا التزوير وفق المادة (٤) من قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠١٨، مما أدى إلى تعطيل العمل بنظام تسجيل التحالفات

السياسية البرلمانية لعام ٢٠١٨ الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لذا فإننا ندعو إلى تعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فضلاً عن تعديل قانون انتخابات مجلس النواب وبالشكل الذي يتضمن إجراءات صريحة وواضحة بشأن تسجيل وإعلان الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فضلاً عن وضع معايير للترجيح في حالة إعلان أكثر من كتلة نيابية واحدة.

### الخاتمة

### Conclusion

بعد أن انتهينا من دراستنا فقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:

#### أولاً: النتائج:

١- إنَّ الجلسة الأولى لمجلس النواب تعد من الجلسات الأساسية التي يتوجب تنظيمها بكل التفاصيل المتعلقة بها، وعلى الرغم من قيام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بأفراد العديد من النصوص المتعلقة بتنظيمها فضلاً عن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ إلا أنَّ السوابق البرلمانية أظهرت لنا وجود فراغ دستوري يتمثل بعدم إمكانية فرض أي جزاء على رئيس السن أو أعضاء مجلس النواب عند انتهاك النواحي الموضوعية والإجرائية المتعلقة بأحكام الجلسة الأولى لمجلس النواب.

٢- اتضح لنا أنَّ الجلسة الأولى تعد نقطة الأساس أو حجر الزاوية في تشكيل المؤسسات الدستورية، وينبغي على ذلك وجوب مراعاة المدد الدستورية والتسلسل الزمني المحدد لتسمية رئيس مجلس النواب ونائبيه واختيار رئيس الجمهوري وتسمية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، ومن ثم في حالة مخالفة هذه الأحكام والمدة فإنَّ ذلك يجعل رئيس وأعضاء مجلس النواب قد ارتكبوا جريمة الحنث في اليمين الدستورية، وهو الأمر الذي يوجب تعديل الدستور العراقي ليتضمن أحكام صريحة تعالج هذا الفرض.

٣- إنَّ المدد المحددة في المواد (٥٤) و(٥٥) و(٧٦) و(٧٢) من الدستور تعد من المدد الامرة والملزمة، وليس من المدد التنظيمية، ومن ثم يترتب على مخالفتها انتهاك الدستور.

٤- إنَّ التطبيق العملي والسوابق البرلمانية لمجلس النواب قد كشفت لنا عن قصور في الإجراءات العملية الواجب اتباعها بشأن تسجيل الكتلة الأكثر عدداً والإعلان عن تسجيلها، وعلى الرغم من وجود قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠ ونظام تسجيل التحالفات النيابية السياسية لعام ٢٠١٨ إلا أنَّه لم يصار إلى تطبيقه وهو الأمر الذي يوجب أفراد نصوص صريحة في الدستور والقانون الانتخابية تعالج هذه المسألة بصورة تفصيلية.

٥- على الرغم من عدم دستورية الجلسات المفتوحة لمجلس النواب وفق ما انتهت اليه المحكمة الاتحادية العليا إلا أنّ رئيس وأعضاء مجلس النواب لم ينفكوا في استمرار هذه المخالفات والانتهاكات وتكرارها مما يشكل خروجاً صارخاً على احكام الدستور، لذا فإنّ الأمر يتطلب احتواء التعديلات الدستورية على نصوص صريحة تعالج الأثر المترتب على انتهاك القواعد الإجرائية والموضوعية لعقد الجلسات فضلاً عن فرض جزاءات مالية على المخالفين.

### ثانياً: التوصيات:

- ١- ندعو إلى تعديل نص المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالشكل الذي يضمن عدم حصول اختلاف في تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وذلك ضمن حزمة التعديلات الدستورية المزمع إجراؤها وفق المادة (١٤٢) من الدستور زكماً انتهى اليه قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر عام ٢٠١٧.
- ٢- ندعو إلى تعديل المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك بإضافة عبارة توجب اجتماع مجلس النواب بحكم الدستور في حالة عدم صدور المرسوم الجمهوري بدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد من رئيس الجمهورية في اليوم التالي من انتهاء المدة المحددة وهي (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب.
- ٣- ندعو إلى تعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بإضافة حالة الحنث في اليمين الدستورية كأحد الحالات الموجبة لمساءلة رئيس وأعضاء مجلس النواب لكي نعالج مسألة عدم دستورية الجلسة المفتوحة لمجلس النواب.
- ٤- ندعو مجلس النواب إلى تعديل قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ بإضافة نصوص صريحة له تبين لنا إجراءات تسجيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً وإجراءات الإعلان عنها دفعاً للمشاكل التي تثار بهذا الشأن في بداية كل دورة انتخابية.
- ٥- ندعو إلى تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ وكذلك تعديل قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وبالشكل الذي يتضمن فرض جزاء مالي يتمثل بقطع مبلغ محدد من راتب ومخصصات النائب عن كل يوم من أيام الجلسة المفتوحة في حالة تأخر أو تعذر اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في المدد الدستورية المحددة.
- ٦- ندعو المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلى إصدار نظام داخلي يبين إجراءات تسجيل الكتل البرلمانية السياسية بعد الانتخابات وبالشكل الذي يسهل من عملية تسجيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً بإجراءات واضحة لا غموض فيها ولا لبس.

## الهوامش

## Endnotes

<sup>١</sup> يقصد بالتشريعات البرلمانية أو القوانين البرلمانية بأنها مجموعة النصوص القانونية التي تنظم المسائل المختلفة للبرلمان أو المجلس النيابي، يستوي في ذلك وردها في قانون أو في اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي للمجلس أو القرارات التشريعية الصادرة من المجلس أو التعليمات الصادرة من رئيس المجلس تسهيلاً لتنفيذ أحكام قانون برلماني معين.

<sup>٢</sup> ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

<sup>٣</sup> من استقراء السوابق القضائية للمحكمة الاتحادية العليا نجد انه بالرجوع إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣١/ت.ق/٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/٦/١٦ نجد أنّ المحكمة الاتحادية العليا قد صادقت على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب بعد (٥) أيام من ورودها إلى المحكمة، أما بالنسبة إلى انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠١٨ نجد أنّ المحكمة الاتحادية العليا قد استغرقت (٣) أيام لغرض المصادقة على النتائج النهائية لانتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي وذلك وفقاً لقرار المحكمة رقم ٥٧/ت.ق/٢٠١٨ الصادر في ٢٠١٨/٨/١٩.

<sup>٤</sup> تنص المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتُعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً).

<sup>٥</sup> ويضرب أصحاب هذا الرأي مثلاً على ذلك ما حصل في اول انتخابات برلمانية لمجلس النواب عام ٢٠٠٦، إذ لم يدعُ رئيس الجمهورية مجلس النواب إلى الاجتماع بعد المصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب التي أجريت في ٢٠٠٦/١٢/١٥. د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - مكتبة السنهوري - بيروت - ٢٠١٢ - ص ٣٥٣.

<sup>٦</sup> د. علي الصاوي - القاموس البرلماني العربي - الهيئة المصرية العامة للكتاب - مصر - ٢٠١٣ - ص ١٤٥ - ١٤٦.

<sup>٧</sup> تنص المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله، بالصيغة الآتية: (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانةٍ وحيادٍ، والله على ما أقول شهيد)).

<sup>٨</sup> تنص المادة (٥٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه ( تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب (أربع) سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: - يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل (خمسة واربعين) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة).

<sup>٩</sup> تنص المادة (٧٠/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه (أ- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب. ب-... على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول

- انعقاد للمجلس)، كما تنص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور (أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة يتولى رئيس مجلس الوزراء
- <sup>١٠</sup> تنص المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه (يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة) لعدد أعضائه وتتخذ قراراته بالأغلبية (البسيطة) لعدد الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على غير ذلك، وعند تساوي الأصوات يُرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس).
- <sup>١١</sup> ينظر البند (أولاً) من المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.
- <sup>١٢</sup> د. محمد صالح طليس - صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني - رسالة دبلوم عالي - كلية الحقوق والعلوم السياسية - الجامعة اللبنانية - بيروت - ٢٠٠١ - ص ٥٤-٥٥.
- <sup>١٣</sup> حددت المادة (٥) من قانون المجلس التأسيسي الصادر في ١٨/٣/١٩٢٤ رئيس المجلس التأسيسي المؤقت بانه (رئيس الوزراء) الذي ترأس الجلسة الأولى للمجلس التأسيسي، وتمثلت آلية اختيار الرئيس - باعتباره أول رئيس مجلس نيابي منتخب في العراق - بوجود قيام رئيس المجلس المؤقت في البدء فوراً بانتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالتصويت الخفي (السري) وفقاً لما نصت عليه المادة (٦) من قانون المجلس التأسيسي بأن (يدعو رئيس الوزراء (٦) من بين أعضاء المجلس لمراقبة الانتخاب ثم تُعطى بطاقة كل عضو حاضر في الجلسة الأولى وهو يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيساً ثم يلقي البطاقة في الصندوق المعد لهذا الغرض والعضو الذي تحصل له أكثرية الأصوات يكون رئيساً وإذا حصل اثنان أو أكثر على أكثرية متساوية من الأصوات يجري انتخاب ثاني على الوجه المتقدم. وإذا تساوت الأكثرية مرة أخرى يقترح بين الأعضاء الحائزين تلك الأكثرية. تحسب بطاقات الانتخاب في حضور الأعضاء). وبإعلان رئيس الوزراء نتيجة الانتخاب يُصار إلى ترك الرئيس المؤقت للمجلس كرسي الرئاسة فوراً ليأخذ رئيس المجلس محله، ومن ثم يشرع في انتخاب نائبي الرئيس وفق المادة (٨) من القانون التي نصت على أن (ينتخب نائبا الرئيس بعد ذلك مثلما انتخب الرئيس فيكتب كل عضو اسمين على بطاقة الانتخاب. ومن حاز من نائبي الرئيس أكثر اصواتاً من الآخر أو رجح بالاقتراع عند التساوي يكون له التقدم في الرئاسة عند غياب الرئيس...). فيتضح أن اختيار رئيس المجلس التأسيسي ونائبيه لا يتم في مرحلة واحدة، وإنما يتم بالتعاقب، إذ يُصار إلى انتخاب رئيس المجلس أولاً وذلك في الجلسة الأولى للمجلس، ومن ثم ينتخب نائبيه بالتصويت السري في الجلسة الثانية للمجلس. د. مصدق عادل - رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي - مكتبة السنهوري - بيروت -
- <sup>١٤</sup> نصت المادة (١٥) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ على أن: (يعقد المجلس أول اجتماع له في دورته العادية برئاسة أكبر الأعضاء سناً وينتخب في هذه الجلسة بطريق الاقتراع السري رئيساً له ونائبين للرئيس).
- <sup>١٥</sup> يُنظر: المادتان (٥٤-٥٥) من قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠.
- <sup>١٦</sup> يُنظر: المادة (١/أولاً) من النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر ١٩٨١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٢٢ في ٢٣/٣/١٩٨١.
- <sup>١٧</sup> ومن استقراء الواقع العملي أو السوابق البرلمانية المتعلقة بكيفية اختيار الرئيس المؤقت للجمعية الوطنية نجد أن الجمعية الوطنية عقدت أول جلسة لها برئاسة الشيخ (ض.ف) بتاريخ ١٦/٣/٢٠٠٥ باعتباره أكبر الأعضاء سناً. ينظر د. وائل عبد اللطيف - أصول العمل البرلماني - ج ١ - ص ٩٤.

<sup>١٨</sup> بالرجوع إلى المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنَّ الجلسة الافتتاحية لمجلس النواب لا يجري انعقادها حكماً طيلة (١٥) من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وذلك لوجوب قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري لعقد الجلسة، وبانتهاء هذه المدة وعدم صدور المرسوم فإنَّ مجلس النواب يجتمع بحكم الدستور في اليوم الذي يلي هذا التاريخ بحكم الدستور، ومن ثم فإنَّ هوية رئيس السن لا تظهر إلى الوجود الدستوري إلا في تاريخ انعقاد الجلسة الأولى، والتي لا يكتمل كيانها إلا بتحقيق نصاب الأنعقاد، ومن مفهوم الموافقة أنَّ هوية رئيس السن أو كيانه الدستوري يبقى متزامناً تزامناً حتمياً ومرتبباً ارتباطاً عضوياً بتحقيق النصاب، ومن ثم في حالة عدم تحقق النصاب يستمر رئيس المجلس في تصريف أعمال مجلس النواب لحين انعقاد الجلسة الأولى عملاً بمبدأ استمرار الدولة ومؤسساتها. ويمكن القول انه طيلة المدة السابقة على عقد الجلسة الأولى لمجلس النواب يستمر رئيس المجلس السابق في الفترة السابقة على عقد المجلس لأولى جلساته، لأن ظهور كيان رئيس السن وهينة الرئاسة مرتبط ارتباط وثيقاً بأنعقاد الجلسة بنصابها الدستوري المحدد في المادة (٥٩/أولاً) من الدستور، وهو ما يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ومن ثم فإنَّ واجب رئيس المجلس السابق الاستمرار في عمله لحين عقد هذه الجلسة. د. مصدق عادل - رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي - مصدر سابق - ص

<sup>١٩</sup> يُنظر: المادتان (٥) و(٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

<sup>٢٠</sup> تجدر الإشارة إلى أنَّ السيد (ح.ع) يُعد أكبر الأعضاء سناً، ونتيجة لامتناعه عن رئاسة الجلسة الأولى فقد تولى الدكتور ( ف.م.م) رئاسة الجلسة. للمزيد يُنظر: د. وائل عبد اللطيف - أصول العمل النيابي - البرلمان - سلسلة المعرفة البرلمانية - الجزء الثالث - شركة دار بابل للطباعة المحدودة - الطبعة الأولى - ٢٠١٢ - ص ١٨-١٩.

<sup>٢١</sup> نص قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ٢٠١٠/١٢/٨ على (إنَّ تاريخ انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب في ٢٠١٠/٦/١٤ هو تاريخ بدأ الفصل التشريعي الأول لمجلس النواب، ولا يعتد بالتواريخ اللاحقة لأنعقاد المجلس)، وقد استندت المحكمة إلى العديد من الأسس: أهمها: نص المادة (٥٦/أولاً) من الدستور التي حددت مدة الدورة الانتخابية بـ(أربع) سنين تقويمية تبدأ بأول جلسة، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

<sup>٢٢</sup> د. مصدق عادل - رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي - مصدر سابق - ص

<sup>٢٣</sup> تراس الدكتور (عدنان الباجه جي) الجلسة الأولى للدورة الأولى لمجلس النواب (٢٠٠٦-٢٠١٠)، فيما تراس الدكتور (حسن العلوي) رئاسة الجلسة الأولى للدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب (٢٠١٠-٢٠١٤)، وتنازل عنها إلى الدكتور (فؤاد معصوم)، أما الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) فقد كانت برئاسة المرحوم الدكتور (مهدي الحافظ).

<sup>٢٤</sup> يُنظر المادتان (٥٤) و(٥٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

<sup>٢٥</sup> يُقصد بالأغلبية المطلقة بصورة عامة بأنها النصف زائد واحد، فيما يُقصد بالأغلبية النسبية بأنها حصول أحد الأطراف في حالة تعددهم على أكبر عدد من الأصوات عند مقارنته بغيره من المرشحين بمعزل عن حصوله



على النصف أم لا. د. عادل الطبطبائي - مفهوم الأغلبية المطلقة وعلاقته بانتخاب رئيس مجلس الأمة - مجله الحقوق - جامعة الكويت - العدد الثالث - السنة ٢٢ - ١٩٩٨ - ص ١٨-٢٠.

<sup>٢٦</sup> إنَّ تحديد مفهوم جلسات مجلس النواب العادية وفقاً لأحكام المادة (٥٩) من دستور ٢٠٠٥ ينصرف إلى الأعضاء الحاضرين، وهم جميع الأعضاء الذين حضروا الجلسة واستمروا لحين إجراء التصويت، فهي تعني الموجودين عند إجراء التصويت في أي أمر من الأمور، أي: الحضور المادي للأعضاء، بصرف النظر عن فاعلية مشاركتهم في التصويت، كما لو امتنعوا عن التصويت، أو أدلوا بأصواتهم على نحو يبطلها، أي: معناها أغلبية الأعضاء الحاضرين ممن شاركوا في التصويت بشكل إيجابي، والأمر كذلك بالنسبة إلى الأعضاء الذين أدلوا بأصواتهم باطلة أو ممتنعة مما لا يدخل في الأغلبية اللازمة لصحة انتخاب رئيس المجلس، ويسري ذلك على الورقة البيضاء .

<sup>٢٧</sup> استندت المحكمة الاتحادية في قرارها أعلاه إلى العديد من الأسس: تمثل أولها: في تحديد المعاني المختلفة للأغلبية المطلوبة من أصوات أعضاء مجلس النواب عند أداء مهامه تبعاً لأهمية الموضوع المطروح للتصويت في المجلس، فالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس تختلف عن الأغلبية المطلقة لأعضائه. وثانيها: إنَّ النص على ذكر الأغلبية المطلقة مجردة عن (عدد أعضاء) تعني أغلبية الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب. ثالثها: لو أراد المشرع الدستوري الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء لأوردها صراحة كما فعل في المواد (٥٥) و(٥٩/أولاً) و(٦١/سادساً) و(٦١/سادساً/ب) و(٦١/ثامناً/ب/٣) و(٦٤/أولاً) من الدستور.

<sup>٢٨</sup> يُقصد بالترشيح بانه إبداء الشخص لرغبته في تولي منصب رئيس مجلس النواب بعد أن تتوافر فيه الشروط الدستورية والقانونية، إلا أنه مما يُلاحظ بهذا الشأن أنَّ النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ جاء قاصراً بهذا الشأن، فهل يكون الترشيح عن طريق طلب من المرشح، أم إنَّ التزكية من أعضاء مجلس النواب لترشيح رئيس مجلس النواب تكفي للقول باستيفاء متطلبات الترشيح؟ وتشير الجلسة الأولى لمجلس النواب المنعقدة في ٢٠٠٦/٤/٢٢ والتي جرى انتخاب رئيس مجلس النواب فيها ونائبه بطريق القائمة، وبعد ذلك باشر رئيس مجلس النواب عمله كرئيس للمجلس، ومن ثم تولى إدارة الجلسة، وفتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية ونائبه بقائمة واحدة، وهو ما يُعكس شرط الانتماء إلى أحد القوائم الفائزة في الانتخابات لغرض ترشيح ممثلها لشغل منصب رئيس مجلس النواب.

<sup>٢٩</sup> يُنظر: المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦.

<sup>٣٠</sup> يُنظر: المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

<sup>٣١</sup> عاجت المادة (٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي قاعدة تزكية أحد الأعضاء لغيره لشغل منصبه الرئيس ونائبه، وقد استمر المجلس في تطبيقها، إذ لم ينادي أي نائب بعدم انطباقها. يُنظر: د. محمد عبد المحسن - مرجع سابق - ص ١٦٣.

<sup>٣٢</sup> د. علي الصاوي - القاموس البرلماني العربي - مرجع سابق- ص ١٤٦.

<sup>٣٣</sup> على إثر هذا الانتخاب لرئيس مجلس النواب بالاقترح السري المباشر ونتيجة لقيام مجلس النواب بإصدار قراره المتخذ في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٩/٢/٨ المتضمن إجراء الانتخابات في الجولة الأولى بين المرشحين، وإذا لم يفز أحدهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس (١٣٨) صوت تُجرى جولة ثانية للانتخابات للمرشحين الذين حصلوا على المترتبة الأصوات، ثم يتم التصويت بينهم والذي يحصل على الأغلبية المطلقة المحددة

ب(١٣٨) صوتاً يصبح رئيساً للمجلس، ولعدم استيفاء العدد المذكور فقد تم إحالة الطلب إلى المحكمة الاتحادية من قبل الرئيس المنتخب، مستنداً إلى قرار المحكمة الاتحادية المُرَقَم (٢٠٠٩/ت/٩) في ٢٠٠٩/٢/٥ والقرار المُرَقَم (٢٠٠٧/ت/٢٣) الصادر في ٢٠٠٧/١٠/٢٢. فما كان من المحكمة الاتحادية إلا أن ردت الطلب من الناحية الشكلية، كون البت في نتائج انتخاب رئيس مجلس النواب يشتمل على طلب الفصل في المنازعة أو القضية وفق المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور، ومن ثم يلزم أن تقام بدعوى ومستوفية لشروطها المنصوص عليها المواد (٧-٢) و(٤٦-٤٧) من قانون المرافعات المدنية. للمزيد من التفاصيل يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرَقَم (١٢/اتحادية/٢٠٠٩) الصادر في ٢٠٠٩/٣/١.

٣٤ د. مصدق عادل طالب - التاصيل الدستوري للاتفاقات السياسية - بحث منشور في

٣٥ يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرَقَم (١٥/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢٠٠٧/٧/١٦. والقرار المُرَقَم (١٨/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢٠٠٧/٩/١١.

٣٦ يُنظر: قرار محكمة الاتحادية العليا المُرَقَم (٢٢/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢٠٠٧/١٠/٨.

٣٧ يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية المُرَقَم (٢٤/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢٠٠٧/١٠/١٢.

٣٨ يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢/اتحادية/٢٠٠٩ الصادر في ٢٠٠٩/٣/١.

٣٩ يُنظر المواد (٥-٧-٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٤٠ جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨/اتحادية/٢٠١٨ الصادر في ٢٠١٨/١/٢١ (من استقراء نص المادة (٥٦) من الدستور وجد انه نص حاكم حدد الدستور فيه بدء مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب وتكون اعتباراً من اول جلسة له وتمتد لمدة اربع سنوات تقويمية... ولا يجوز لاي جهة تخطيها لان تخطيها يعني تخطي ارادة الشعب الذي ثبت هذه المدة ابتداء وانتهاءً حينما وافق على مواد الدستور من خلال الاستفتاء العام).

٤١ للمزيد من التفاصيل يُنظر: د. مصدق عادل- رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي - مكتبة السنهوري - ٨٨- ٨٩.

٤٢ استندت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه إلى العديد من الأسس أولها: مخالفة المادة (١) من الدستور التي تقرر النظام الجمهوري النيابي، وثانيهما: مخالفة المادة (٤٧) من الدستور التي اقرت بمبدأ الفصل بين السلطات، أما ثالث الأسس فتمثل بالاعتبارات العملية التي تتضمن تعطيل تشكيل المؤسسات الدستورية، فيما تمثل رابع الأسس في عدم وجود نص دستوري أو قانوني يجيز عقد الجلسة المفتوحة.

٤٣ تنص المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (أولاً: يُعدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أبحاثه كافة، وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

٤٤ أُستبدل حرف (من) محل كلمة (كمن) المنصوص عليها في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور وذلك بموجب البند (٤) من بيان التصحيح المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٢ في ٢٠١٣/١٢/١٦ لتصبح على النحو المذكور أعلاه.

٤٥ وعلى الرغم من السوابق العملية المذكورة أعلاه إلا أننا نرى من جانبنا أن التطبيق العملي الصحيح والسليم لنص المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور التي تنص على أن (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويُعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج

الوزاري، بالأغلبية المطلقة) فانه تجعل من المتعذر تشكيل الوزارة من قبل مرشح الكتلة المذكورة أعلاه والتي لم تستحصل الأغلبية المطلقة أو الأغلبية المريحة لتشكيل الحكومة، إذ إن هذه المادة تشترط صراحة موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد تحقق النصاب والبالغة (١٦٥) نائباً من أصل (٣٢٩) نائباً، مما سيؤد أي محاولة لتشكيل الحكومة من الكتلة النيابية التي لم تستحصل على الأغلبية المذكورة.<sup>٤٦</sup> يتكون التحالف الوطني من ائتلاف دولة القانون والتيار الصدري والمواطن والاصلاح الوطني والفضيلة وكتل اخرى صغيرة.

<sup>٤٧</sup> من الناحية الدستورية والقانونية فإن كلا من (كتلة الإصلاح والبناء) و(كتلة البناء) ينطبق عليهما وصف الكتلة الأكثر عدداً، إذ تم الاعتماد في إعلان الكتلة الأولى على توقيع رئيس الكتلة على وثيقة تشكيل الكتلة الأكثر عدداً بالنيابة عن أعضاء التحالف، فيما تم الاعتماد في إعلان الكتلة الثانية على ذكر اسم وتوقيع عضو مجلس النواب المنضم إلى هذه الكتلة، ومن ثم فلم يصار إلى توقيع رئيس الكتلة بالنيابة عن عضو التحالف.

## المصادر

## References

### أولاً: الكتب:

- I. د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - مكتبة السنهوري - بيروت - ٢٠١٢.
- II. د. علي الصاوي - القاموس البرلماني العربي - الهيئة المصرية العامة للكتاب - مصر - ٢٠١٣.
- III. د. مصدق عادل - رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي - مكتبة السنهوري - بيروت - ٢٠١٦.
- IV. د. وائل عبد اللطيف - أصول العمل البرلماني النيابي - البرلمان - سلسلة المعرفة البرلمانية - الجزء الثالث - شركة دار بابل للطباعة المحدودة - الطبعة الأولى - ٢٠١٢.

### ثانياً: الرسائل والبحوث:

- I. د. محمد صالح طليس - صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني - رسالة دبلوم عالي - كلية الحقوق والعلوم السياسية - الجامعة اللبنانية - بيروت - ٢٠٠١.
- II. د. عادل الطببائي - مفهوم الأغلبية المطلقة وعلاقته بانتخاب رئيس مجلس الأمة - مجلة الحقوق - جامعة الكويت - العدد الثالث - السنة ٢٢ - ١٩٩٨.
- III. د. مصدق عادل طالب - التاصيل الدستوري للاتفاقات السياسية - بحث منشور في مجلة كلية الحقوق - جامعة النهريين - العدد ٣ - ٢٠١٥.

### ثالثاً: التشريعات:

- I. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- II. النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧.
- III. قانون المجلس التأسيسي العراقي الصادر في ١٩٢٤/٣/١٨ (الملغى).
- IV. قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ (الملغى) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٩٥٠ في ١٩٧٠/١٢/٢٨.
- V. قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ (الملغى) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٦٤ في ١٩٨٠/٣/١٧.
- VI. النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر ١٩٨١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٢٢ في ١٩٨١/٣/٢٣.

رابعاً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا:

- I. القرار رقم ٣١/ت.ق/٢٠١٤ الصادر في ١٦/٦/٢٠١٤.
- II. القرار رقم ٥٧/ت.ق/٢٠١٨ الصادر في ١٩/٨/٢٠١٨.
- III. القرار رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ٨/٢/٢٠١٠.
- IV. القرار رقم (١٢/اتحادية/٢٠٠٩) الصادر في ١/٣/٢٠٠٩.
- V. القرار رقم (١٥/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ١٦/٧/٢٠٠٧.
- VI. القرار رقم (١٨/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ١١/٩/٢٠٠٧.
- VII. القرار رقم (٢٢/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٨/١٠/٢٠٠٧.
- VIII. القرار رقم (٢٤/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ١٢/١٠/٢٠٠٧.
- IX. القرار رقم (١٢/اتحادية/٢٠٠٩) الصادر في ١/٣/٢٠٠٩.
- X. القرار رقم (٨/اتحادية/٢٠١٨) الصادر في ٢١/١/٢٠١٨.