ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

المُدد الدستورية للانتخابات البرلمانية بين النصّ والواقع

The constitutional periods of the parliamentary elections between the text and reality

علي مجيد العكيلي*
الجامعة المستنصرية العراق
dralimajeed82@gmail.com

لمى علي الظاهري
الجامعة الامريكية في الامارات
dralimajeed82@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2021/08/23 تاريخ قبول المقال: 2021/08/25 تاريخ نشر المقال:2021/09/01

ملخص:

تتسم المدد الدستورية بأهمية كبيرة خاصة المدد الانتخابية التي تتعلق بمدة الدورة الانتخابية أو نهاية مدتها، فإنَّ هذه المدد يستطيع الشعب اختيار نواب عنه يمثلونهم داخل مجلس النواب، لكن هذه المدد الدستورية أو القانونية قد تتعطل أو تتوقف في بعض الأحيان وذلك بسبب الظروف الاستثنائية أو بسبب حل البرلمان، كون الحل ينهي مدة مجلس النواب المحددة دستورياً، كل ذلك يؤدي إلى تعطيل المدد التي نصت عليها الدساتير والقوانين ومن ثم يؤثر ذلك على مبدأ الأمن القانوني الذي يحقق الاستقرار والطمأنينة للشعب في ظل استقرار الأوضاع القانونية.

كلمات مفتاحية: المدد الدستورية، الانتخابات البرلمانية، الظرف الاستثنائي، حل البرلمان.

Abstract:

The constitutional periods are of great importance, especially the electoral periods that relate to the duration of the electoral cycle or the end of its duration. These periods are for the people to choose their representatives in the House of Representatives, but these constitutional or legal periods may be disrupted or stopped sometimes due to exceptional circumstances or due to the dissolution of Parliament The fact that the solution ends the constitutionally defined term of the House of Representatives, all of this leads to the disruption of the terms stipulated in constitutions and laws and thus affects the principle of legal security that achieves stability and tranquility for the people in light of the stability of legal conditions.

Keywords: constitutional terms, parliamentary elections, exceptional circumstance, dissolution of parliament.

* المؤلف المرسل

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

المقدمة

Introduction

لا شكَّ أنَّ النظام الديمقراطي يقوم على الانتخابات التي عن طريقها يختار الشعب ممثلين عنه في مجلس النواب، حتى يُعبِّرون عن إرادته والدفاع عن حقوقه، وهذه الانتخابات تُحدد بمدة معينة تبدأ من خلالها الدورة الانتخابية وتنتهي بمدة معينة، وهذه المدد غالباً ما تنصّ عليها الدساتير في صُلب الوثيقة الدستورية أو تُنظَّم بقانونٍ خاص يُحدد هذه المدد، لكن هذه المدد قد تتعرض في بعض الأحيان إلى تعطيلٍ أو إيقاف بسبب ظروفٍ استثنائية أو تتوقف المدة بسبب حل مجلس النواب.

أهمية البحث Research importance:

تكمن أهمية البحث كون الانتخابات تحدد ممثلين الشعب داخل قبة البرلمان، ومن ثم تنبثق جميع السلطات لتحقيق إرادة الشعب لمدة معينة ومحددة زمنياً، ليتمكن الشعب من مراقبة نوابه في أدائهم، فإمّا ينتخبهم مرّةً أُخرى أو لا ينتخبهم بعد انتهاء مدتهم التي حدَّدها الدستور أو القانون.

إشكالية البحث Problematic of research:

تتجلى إشكالية البحث في التساؤل التالي: هل تتحقق المدد الانتخابية في موعدها المحدد دستورياً وقانونياً أم أنَّ هناك ظروف قد تؤدي إلى تمديدها عن الموعد المحدد؟

خطة البحث Research plan:

سيتم تقسيم هذا البحث على مقدمة وثلاثة مطالب، سنتناول في الأول منها التعريف بالمدد الدستورية للانتخابات وبيان أهميتها، أمّا الثاني فسيُخصّص حول تحديد مدة الانتخابات، فيما سينصرف الثالث إلى تعطيل المدد الانتخابية، ثم نُنهي بحثنا بخاتمةٍ نُبيِّن فيها أهم النتائج والمقترحات التي توصَّلنا إليها.

المطلب الأول: التعريف بالمُدد الدستورية للانتخابات وبيان أهميتها

Introducing the constitutional periods of elections and their importance

تتسم المدد الدستورية أو القانونية بأهمية كبيرة في النظام الدستوري وخاصة المدد المتعلقة بالانتخابات، كون الأخيرة تمثل الشعب وتعبّر عن آرائه من خلال الانتخابات التي يتكوّن منها مجلس النواب، أي السلطة التشريعية، التي تنبثق منها جميع السلطات في الدولة فضلاً عن أنَّ هذه المدد الدستورية هدفها حماية حقوق الشعب الذي يعبر عن إرادته من خلال الانتخابات باختيار

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

الشخص الذي يمثله لمدة معينة يحددها الدستور والقانون. عليه ولأهمية هذا الموضوع، يجب علينا أنْ نُبيِّن مفهوم المدد الدستورية للانتخابات ومن ثم التطرق إلى أهمية المدد الدستورية للانتخابات وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم المُدد الدستورية للانتخابات

The concept of constitutional periods of elections

من الطبيعي قبل بيان المدد الدستورية، أنْ نُسلِّط الضوء على تعريفها في اللغة والاصطلاح وعلى النحو الآتي:

أولاً: المدلول اللغوي للمُدد الدستورية للانتخابات The linguistic significance of the constitutional periods of the elections:

المدد الدستورية للانتخابات مصطلح مركب من ثلاث مفردات هي:

- المدد.
- الدستورية.
- الانتخابات.

(المدد) لغةً تعني مقدار من الزمان يقع على القليل والكثير. فيُقال أقمت عنده مدة مديدة، أي وقتاً طويلاً[1]. وفي التنزيل العزيز: {فَأَتِمُّوٓاْ إِلَيۡهِمۡ عَهۡدَهُمۡ إِلَىٰ مُدَّتِهِمۡ}[2].

أمَّا كلمة (الدستورية) في اللغة، فهي مأخوذة من الدستور: بضمِّ الدَّال، وهو اسم عند الزرادشتية، وتطلق على القاعدة وعلى القانون الأساس، وتتكون من مقطعين (دست) وتعني القاعدة و(ور) وتعني الصاحب[3]، والدستور هو القاعدة التي يجب أنْ يعمل بمقتضاها[4]. كما ويعرف الانتخاب في اللغة بمعنى نخب نخباً: أخذ الشيء، الانتخاب: الاختيار وإجراء قانوني يحدد نظامه ووقته ومكانه في دستور أو لائحة ليختار على مقتضاه شخص أو أكثر لرئاسة مجلس أو نقابة لعضويتها، أو نحو ذلك فيُقال انتخبه: اختاره وانتقاه. واختار بإعطائه صوته في الانتخاب[5]. أمَّا في اللغة الإنكليزية فإنَّ مصطلح (المدد الدستورية للانتخابات) تأخذ مصطلح

(1) المعجم الوسيط، معجم اللغة العربية في مصر، ط4، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2004، ص858.

(2) سورة التوبة، الآية: 4.

(3) أدي شير الكلداني، كتاب الألفاظ الفارسية المعربة، دار العرب، القاهرة، 1988، ص150.

(4) المعجم الوسيط، المرجع السابق، ص283.

(5) المرجع نفسه، ص908.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

(Constitutional periods of elections)، وفي اللغة الفرنسية تأخذ مصطلح (Délais constitutionnels des élections).

ثانياً: المدلول الاصطلاحي للمُدد الدستورية للانتخابات The terminology of the constitutional periods of elections:

تعرف المدد بأنَّها ((الفترة الزمنية الواجب العمل خلالها للقيام بالإجراء أو البدء به أو الانتهاء منه أو الامتناع عن القيام به خلالها، أو البدء بالعمل بعد انقضائها، والمحددة عادةً بالسنين أو الشهور أو الأسابيع أو الأيام أو حتى بالساعات، التي أوجب القانون اتباعها وألا ترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق أو الحكم ببطلانه))[1]. كما عرفت "الدستورية" وفق المعاجم والقواميس بأنَّها: ((مصطلح يستخدم بمعنيين، أحدهما حرفي ويعني مجموعة المبادئ والقواعد التي تنظم الحكومة وأعمال السلطات العامة، والمعنى الآخر وصفي، يُشير إلى نظم سياسية تأخذ بمفهوم الحكومة المقيدة، فيترتب الشرعية على الدستورية، ويؤمن بأن الحكومة بفروعها وتصرفاتها لا بد أن تكون دستورية حتى تتمتع. وثمة من يتناول تحت هذا المفهوم مبدأ المشروعية والذي يعني سمو الدستور على باقي الأُطر القانونية في الدولة ووجوب اتِّباع التدرُّج في بناء القواعد القانونية وخضوعها لقمة الهرم القانوني وهو الدستور))[2]. وتُعرف أيضاً بأنَّها: ((صفة تطلق على القانون الذي يحقق التوافق والتطابق مع دستور الدولة))[3].

أمَّا الانتخاب، فقد عُرف بأنَّه: ((حق شخصي يستمده الفرد من الطبيعة بحكم آدميته))[4]. وعُرف بأنَّه: ((حق من الحقوق الذاتية للأفراد))[5]. كما عرُف أيضاً بأنَّه: ((انتخابات يدعى فيها الناخبون لاختيار أعضاء الهيئة التمثيلية المكلفة بممارسة السلطة التشريعية في الدولة))[6].

(1) مي خميس عصفور، المواعيد والمدد في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص10.

(2) القاموس البرلماني العربي، إعداد وتحرير: د. علي الصاوي، تقديم: د. زين الدين الهادي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013، ص135.

(3) المعجم العربي لمصطلحات الانتخابات، ط1، البرنامج الإنمائي للأُمم المتحدة، مصر، 2014، ص67.

(4) د. عبدالله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، مطبعة الرابطة، بغداد، 1962، ص83.

(5) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984، ص220.

(6) المعجم العربي لمصطلحات الانتخابات، المرجع السابق، ص17.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

من خلال ما تقدم، يمكن لنا تعريف المدد الدستورية للانتخابات بأنَّها: المدد الدستورية والقانونية التي تحدد موعد الانتخابات العامة وموعد انتهائها في البلاد من أجل تحقيق الديمقراطية.

الفرع الثاني: أهمية المُدد الدستورية للانتخابات

The importance of constitutional periods for elections

الحقيقة أنَّ المدد الدستورية أو القانونية، هي محددة ومحدودة وقصيرة زمنياً وإلزامية وإسقاطية لارتباطها بالشرعية الدستورية[1]. وهذه المدد الدستورية جاءت لتُنظِّم عمل جميع السلطات في الدولة، كما جاءت لتُنظِّم موعد بدء عمل السلطة التشريعية وانتهائها، كون هذه السلطة تنبثق منها جميع السلطات في الدولة والتي تُعد مصدر السلطات وممثلة عن الشعب عن طريق الانتخاب الذي هو وسيلة الديمقراطية، فمن طريقه يختار الشعب نوابه الذين يمثلون ويعبرون عن إرادته[2] داخل قبة البرلمان. ولذلك تحرص جميع الأنظمة المختلفة على تحديد مدد انتخابية سواء في صلب الوثيقة الدستورية أو تترك إلى قانون ينظمها، يحدد فيها مدة مجلس النواب والإطار الزمني لممارسة عمله الذي يكون معلوم البادية والنهاية[3]. وحتى يلزم صدق هذه النيابة أن تكون مدة النائب في البرلمان مؤقتة بمدة معينة، والغرض من ذلك هو ليتمكن الشعب من مراقبة نوابه الذين انتخبهم عن طريق تجديد الثقة بهم أو عدم تجديدها مرة أُخرى بعد انتهاء المدة النيابية[4]. تلك المدد الدستورية لا بُدَّ وأنْ تعكس في واقع عملي، حتى لا يضيع جوهر ديمقراطية الحكم وشعبيته الذي هو حجر الأساس في الأنظمة الديمقراطية قاطبة[5].

(1) د. أنطوان مسرة، طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية والأمان التشريعي، بحث منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ج4، لبنان، 2010، ص445.

(2) د. چورچي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة تأصيلية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص7.

(3) سعد عبدالله خلف، السلطات العامة، المواعيد الدستورية، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق/ الجامعة الإسلامية، لبنان، 2018-2019، ص95.

(4) شالاو صباح عبدالرحمن، مدى شرعية تمديد المجالس النيابية في النظام الديمقراطي، مركز كردستان للدراسات للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2012، ص27.

(5) د. محمد عبدالمحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد(2)، السنة الثالثة عشر، 1989، ص12.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

مما تجدر الإشارة إليه، أنَّ الانتخاب ليس حقاً لكل مواطِن بل فقط لمن تتوفر فيه الشروط الخاصة[1]، فإنَّ الهدف من أهمية تحديد المدد الدستورية في صلب الوثيقة الدستورية أو يترك إلى قانون ينظمها، هو تحقيق للأمن القانوني الذي يُعد أحد الأُسس التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية، إذ لا يمكن للمواطن الحصول على حقوقه مثل الانتخاب المشروع إلَّا في ظل منظومة قانونية مستقرة وثابتة ومحدد بمدة زمنية في جميع المجالات والالتزام بالمدد الدستورية في الانتخابات يبعث على إشاعة السكينة والطمأنينة لدى جميع المواطنين.

المطلب الثاني: تحديد مدة الانتخابات

Determine the period of elections

إنَّ جوهر العملية الانتخابية يعقد بالدرجة الأساس على تحديد موعد الانتخابات العامة، وبالتالي فإنَّ تحديد هذه المدة يجب أنْ يتم بالتوافق مع الدستور في حال فرض الأخير مدةً معيّنةً في تحديدها، أو قد يترك تحديد المدة إلى قانون، ومن ثم يجب مراعاة تلك المدة من قِبل السلطة المختصة بإعلان الانتخابات، وإلَّا فإنَّ الخروج عن ذلك يُعد مخالفةً لنصٍّ دستوريٍّ أو قانونٍّ يستوجب البُطلان، مما يُدخِل السلطات في مأزقٍ سياسيٍّ خصوصاً إذا ما طُعن بقرار دعوة الانتخابات أمام المحاكم الدستورية، حيث أنَّ صحة الانتخابات تقوم على صحة الدعوة لها في المدة المحددة قانونياً. عليه سوف نُقسِّم هذا المطلب على فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تحديد مدة الانتخابات بموجب الدستور

Determine the duration of elections according to constitution

تنصُّ الدساتير عادةً على نصوصٍ صريحة تحدد مدة الانتخابات، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لعام 2005 الذي نصَّ في المادة (56/أولاً، ثانياً) منه على: ((أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة))[2]. كما نصَّ دستور جمهورية مصر العربية لعام 2019 في المادة (106) منه على: ((مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته))[3].

(1) د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص262.

(2) المادة (56) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) المادة (106) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2019.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

يتضح من النصوص الدستورية أنَّها حددت صراحةً مدة دورة الانتخابات وأيضاً مدة انتهائها، وهذا يُعد أساس الديمقراطية التي يُعبّر فيها الشعب عن رأيه من خلال انتخاب أعضاء يمثلونه في مجلس النواب ويُعبِّرون عن إرادته، ويسعون على المحافظة على مصالحه وتحقيق آماله وطموحاته[1].

الفرع الثاني: تحديد مدة الانتخابات بموجب القانون

Determine the duration of elections according to law

تنتهج بعض الدساتير إلى إحالة موضوع تحديد مدة الدورة الانتخابية وانتهائها إلى قانون، ومن هذه القوانين التي حدد مدة الانتخابات هو قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020، إذ نصَّ في المادة (7/أولاً، ثانياً) منه على: ((أولاً: يجب أن تجري انتخابات مجلس النواب العراقي للدورة النيابية الجديدة قبل (45) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة النيابية التي سبقتها. ثانياً: يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ويعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن (90) يوماً))[2].

يتضح من النص القانون أعلاه أنَّه جاء منسجماً مع النص الدستوري الذي حدد مدة انتخابات مجلس النواب، وذلك كون الدستور هو قمة الهرم القانوني للدولة ويجب أنْ تصدر القوانين ضمن الأُطُر التي رسمها الدستور.

المطلب الثالث: تعطيل المُدد الانتخابية

Disable election periods

قد تتعطل المدد الانتخابية بسبب ظروف عِدّة، منها الظروف الاستثنائية، كحالة الضرورة أو بسبب حل البرلمان، وغيرها من الظروف الأُخرى. كل ذلك يؤدي إلى تعطيل المدد الانتخابية وعدم إجراء انتخابات بموعدها المحدد دستورياً أو قانونياً. ويُقصد بالتعطيل هو إيقاف العمل ببعض النصوص الدستورية ولمدةٍ مؤقتة[3]، أي أنَّ التعطيل يكون جزئي بشكلٍ مؤقت ومن خلال التعطيل يتم إيقاف العمل بالمدد المحددة، أو قد يكون بسبب حل البرلمان الذي يُنهي مدة مجلس النواب قبل

(1) د. چورچي شفيق ساري، المرجع السابق، ص35.

(2) المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2020 المنشور في الوقائع العراقية، العدد(4603) في 2020/11/9.

(3) د. محمد فوزي نويجي، تعطيل العمل بأحكام الدستور، ط1، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2021، ص11.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

المدة المحددة دستورياً. كل ذلك يؤدي إلى تعطيل العمل بالمدد الدستورية التي نصَّ عليها الدستور أو القانون. عليه، سوف نُبيِّن في هذا المطلب تعطيل المدد الانتخابية أو إيقافها بسبب الظروف الاستثنائية أو بسبب حل البرلمان وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: أثر الظرف الاستثنائي على المُدد الانتخابية

The impact of the exceptional circumstance on the electoral periods

تتمثل الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة بنشوب حربٍ او التهديد بها، أو حدوث كارثة، أو عصيان مسلح، أو إضراب عام، أو طوفان، أو حرب أهلية أو فتنة داخلية أو غيرها من الظروف[1]. مثل هذه الظروف متكررة في جميع البلدان، لكن تختلف الحالة الاستثنائية من دولةٍ إلى أُخرى، ففي النظام الرئاسي يتولى رئيس الجمهورية التصدي إلى الخطر الجسيم المحدق، وفي النظام البرلماني يفوض البرلمان رئيس مجلس الوزراء في تولي تلك المهمة[2]. هذا ويُعرف الظرف الاستثنائي بأنَّه: ((توجد كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطار معينة سواء كان مصدرها داخلياً أو خارجياً إلَّا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن – أو يفترض أنه لا يمكن– تجاوزها في الأوضاع العادية))[3]. وتُعرف أيضاً بأنَّها: ((قيام خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وأنظمتها ولا تجدي القواعد القانونية التي وضعت للظروف العادية في مواجهته، بحيث تجد الدولة نفسها مضطرة لمخالفة هذه القوانين العادية من أجل مواجهة الخطر الذي يهدد كيانها))[4]. فهذه الظروف الاستثنائية تُبيح صلاحيات مطلقة للقائمين عليها، تؤدي إلى تعطيل كل المدد الدستورية أو القانونية وخاصة المتعلقة بالانتخابات ولا تتقيد بها الحكومة، وبالتالي يؤدي ذلك إلى انتهاك حقوق المواطن خلال ذلك الظرف الاستثنائي في سبيل تحقيق الصالح العام، فالجهات

(1) جميل عبدالله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص3.

(2) د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص13.

(3) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص20.

(4) د. يسري محمد العطار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص8.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

المعنية في الدولة وهي تُطبِّق القواعد الاستثنائية لدرء أخطار الظروف الاستثنائية، قد ينتج من ممارستها لمهامها بعض الأخطار في التطبيق أو الإضرار بالغير.

لذلك لا بُدَّ من التزام السلطات العامة بتحقيق قدرٍ من الثبات النسبي للعلاقات القانونية أو حدٍّ أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة؛ بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية تحقيقاً للأمن القانوني الانتخابي، كون القانون الانتخابي الذي يحدد مدة مجلس النواب وانتهائها يُعد الوسيلة القانونية التي تُترجِم محددات المشاركة السياسية باعتبارها إطار التغيير السياسي والشعبي في تسيير الشأن العام من قِبل أفراد المجتمع[1]، والقبول بغير ذلك يؤدي إلى انعدام الأمن القانوني، ويفقد المواطن الثقة في الدولة، لكن مع هذا لا يعني قيام حالة من حالات الظروف الاستثنائية أن تطلق الإجراءات الاستثنائية بغير حد ولا حدود، فإنَّ الحدود تكون للقاعدة (الضرورة تقدر بقدرها)، حيث يكون الهدف من الإجراءات الاستثنائية نفس الهدف الذي تُحققه المشروعية في الظروف العادية بتحقيق سيادة القانون[2]، هذا من جهة، ومن جهةٍ أُخرى احترام المدد الدستورية أو القانونية للانتخابات، كون هذه المدد تجعل من الانتخاب مصدر شرعية السلطة، وأيضاً يساهم في خلق حيوية سياسية متجددة في نفوس المواطنين والمنتخبين، من شأن ذلك أنْ يخلق لدى الطبقة الناخبة الشعور بالانتماء الاجتماعي السياسي في ظل مجتمع يحترم الحقوق السياسية ومسألة التداول الحقيقي للسلطة وفقاً لأُسس ديمقراطية وقيم حضارية واجتماعية متميزة[3].

الفرع الثاني: حل البرلمان وأثره على المُدد الانتخابية

Dissolution of parliament and its impact on the electoral periods

من المعلوم أنَّ لكل مجلس نيابي مدة محددة يستمر خلالها بأداء مهامه التشريعية والرقابية حسب النصوص الدستورية وتنتهي تلك المهام بانتهائها، غير أنَّ الواقع العملي يُشير إلى انتهاء

(1) د. سماعين لعبادي، إصلاحات القانون الانتخابي بين الضرورات والآليات: دراسة للتجربة الجزائرية، بحث منشور في المؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطور)، العدد(2)، ج الأول، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017، ص585.

(2) د. علي مجيد العكيلي، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2019، ص99.

(3) زهيرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية/ جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص15.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

الحياة النيابية قبل إنهاء تلك المدة وذلك بسبب تلكُّؤ عمل أعضاء البرلمان أنفسهم لقيامهم بأعمال تخالف الإرادة الشعبية، وغيرها من الأسباب، وهذا ما يسمى بحل البرلمان، والذي يشكل نهاية غير طبيعية للمجلس النيابي بأكمله، حيث نزول الصفة النيابية عن جميع أعضائه فلا يحق لهم ممارسة أعمالهم النيابية بعد صدور قرار الحل، كما تزول بذلك عنهم الصفة النيابية وترفع عنهم الحصانة البرلمانية[1].

وهذا ما يؤدي إلى إعادة الانتخابات النيابية وتشكيل مجلسٍ جديدٍ ضمن مدة محددة عادةً في النصوص الدستورية، إلَّا أنَّ اتجاه دساتير دول العالم مختلف في تحديد تلك المدة.

ونصت المادة (88) من الدستور الإماراتي لعام 1971 المعدّل على: ((... كما يجوز مرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ مرسوم الحل))[2].

ونصت المادة (73) من الدستور الأُردني لعام 1952 على: ((إذ أُحِلَّ مجلس النواب، فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثرية وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية...))[3].

كما وتشترط بعض الدساتير أيضاً أنْ يشمل قرار الحل وجوب إجراء الانتخابات خلال مدة معينة، بحيث إذا مضت هذه المدة ولم تُجْرَ الانتخابات، يُعتبر قرار الحل كأن لم يكن، ويعود المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية، ومن هذه الدساتير على سبيل المثال الدستور اللبناني، إذ نصت المادة (25) منه على: ((إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة وهذه الانتخابات تجري وفقاً للمادة 24 وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر ونصت المادة 55 منه في حالة عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها في المادة (25) من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً، وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور))[4].

(1) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص3.
(2) المادة (88) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 المعدّل.
(3) المادة (73) من دستور المملكة الأُردنية الهاشمية لعام 1952.
(4) المادة (25) من دستور لبنان لعام 1990 المعدّل.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

وعليه فإنَّ هذا القيد يمثل ضمانةً فعالة لضمان عدم تمادي السلطة التنفيذية بإجراء الانتخابات من جهة وإيقاع جزاء سياسي لها من جهة أُخرى بعودة المجلس المنحل، ويرى بعض الفقهاء أنَّ النص في الدستور على وجوب عودة المجلس المنحل إلى الانعقاد في حالة عدم إجراء الانتخابات في موعدها، إنَّما يمثل ضمانةً فعالة وطبيعية لعدم تعطيل انعقاد المجلس الجديد لسببٍ من الأسباب. لكن من المتعذر القول بتطبيق هذا الحُكم إذا لم ينص عليه الدستور صراحةً ويمكن الدفاع عن هذا التفسير على أساس أنَّ قرار الحل، وقد قيّده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محددة، بأنَّ هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، فإذا تخلف الشرط، بَطُلَ قرار الحل وزال بأثرٍ رجعيٍّ، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجرّدة، إلَّا أنَّ سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرّد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملائمات سياسية وعملية، ولذا يرى أنصار هذا الاتجاه إذا أُريد الوصول إلى النتيجة السابقة، فمن المتعيّن النص عليها صراحةً في صُلب الدستور[1].

واتجهت بعض الدساتير إلى تبنِّي هذه الضمانة، بعودة المجلس المنحل ولكن دون اشترط ذكرهما بمرسوم الحل ذاته، بل اشترطت نصوصها بعودة المجلس المنحل خلال فترة معينة، إذا لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد لها على سبيل المثال.

الدستور البحريني لعام 2002، إذ نصت المادة (64/الفقرة 15) منه على: ((إذا حل مجلس النواب وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد))[2].

وكذلك الدستور الكويتي لعام 1962، إذ نصت المادة (107) منه على: ((إذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة، يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد))[3].

(1) عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، الأعداد (2-3-4)، السنة الخامسة عشر، الكويت، 1991، ص21-22.

(2) المادة (64/ الفقرة 15) من دستور مملكة البحرين لعام 2002.

(3) المادة (107) من دستور دولة الكويت لعام 1962.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 911-925

أمَّا الدستور العراقي النافذ لعام 2005، فقد نص في المادة (64) منه على: ((يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ويدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل))[1].

والملاحَظ لنصِّ هذه المادة أنَّ المشرِّع الدستوري حدد موعد للانتخابات العامة خلال مدة (60) يوماً من تاريخ الحل، وذلك بدعوة من رئيس الجمهورية، إلَّا أنَّ التطبيق العملي لنصِّ هذه المادة قد جاء مُغايراً لذلك، حيث صوَّت مجلس النواب العراقي في نيسان 2021 على حلِّ نفسه بتاريخ 7 أكتوبر، وحدد موعد لإجراء الانتخابات هو 2020/10/10، أي قبل ثلاثة أيام من تاريخ الحل.

وهذا الإجراء يُعد مخالفة دستورية واضحة لتحديد مدة الانتخابات التي حددها الدستور بنص المادة (64) والتي يجب أنْ يحدد موعدها مرسوم يصدر من رئيس الجمهورية حصراً.

هذا من جانب، ومن جانبٍ آخر، أن تحديد مجلس النواب بحل نفسه وبتاريخ لاحق وتحديده لموعد الانتخابات، بعد شرط مخالفة للدستور، إذ لا يوجد نص في الدستور يُشير إلى إمكانية تعليق قرار حل البرلمان، وفي ذات الوقت يمارس البرلمان دوره التشريعي والرقابي كما لا توجد سوابق في دساتير العالم على هذا الإجراء.

وهذا ما قد يُثير إشكالية مستقبلية بصحة الدعوة للانتخابات المقبلة والانتخابات القادمة، كون الالتزام بتحديد مواعيد الانتخابات ضمن الدستور هو موضوع أساسي لصحة بناء الانتخابات، إذ لو كانت الدعوة باطلة، فما بُنِيَ على باطل فهو باطل استناداً للقاعدة القانونية.

الخاتمة Conclusion

بعد أنْ انتهينا من إيراد أهم الأفكار في موضوع (المدد الدستورية للانتخابات البرلمانية بين النصّ والواقع)، توصَّلنا إلى عدة نتائج ومقترحات، نقف عليها في البيان التالي:

أولاً: النتائج

1. إنَّ المدد الانتخابية هي مدد تحدد بداية الدورة الانتخابية ونهايتها، وتُحَدَّد هذه المدد في صُلب الوثيقة الدستورية أو تُترَك إلى قانونٍ خاص يقوم بتنظيمها.

(1) المادة (64) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

2. إنَّ المدد الدستورية تمثل الديمقراطية، كون هذه المدد تتعلق بانتخاب نواب عن الشعب داخل المجلس التشريعي الذي يُعبِّر عن إرادتهم.
3. إنَّ المدد الدستورية المتعلقة بالانتخابات، قد تتعطل أو تتوقف بسبب الظرف الاستثنائي أو بسبب حل البرلمان قبل المدة المحددة قانوناً.
4. تبيَّن أنَّ مجلس النواب العراقي عندما قام بحلّ نفسه، لم يصدر مرسوم جمهوري بقرار الحلّ وتحديد موعد الانتخابات.

ثانياً: المقترحات

1. يجب أنْ تلتزم السلطة القائمة على الدعوة للانتخابات بالمدد الدستورية أو القانونية دون استثناء، وعدم تمديدها بذريعة الظرف الاستثنائي، كون المدد الانتخابية تمثل الشعب الذي هو مصدر جميع السلطات في الدولة.
2. يجب احترام المدد الدستورية المتعلقة بالعملية الانتخابية والتقيُّد بها، كون هذه المدد تجعل من الانتخاب مصدراً للشرعية الدستورية ومن ثم يتحقق الأمن القانوني الذي يُعد من أهم أُسس بناء الدولة القانونية.
3. يجب على رئيس جمهورية العراق أنْ يصدر مرسوماً جمهورياً بقرار حلّ مجلس النواب يتضمن موعد الانتخابات المقبلة، وبغير ذلك فإنَّ القرار الحل غير دستوري، وهذا ما أخذت به جميع الأنظمة البرلمانية.

قائمة المراجع

References

أولاً: المعاجم والقواميس

1. أدي شير الكلداني، كتاب الألفاظ الفارسية المعربة، دار العرب، القاهرة، 1988.
2. القاموس البرلماني العربي، إعداد وتحرير: د. علي الصاوي، تقديم: د. زين الدين الهادي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013.
3. المعجم العربي لمصطلحات الانتخابات، ط1، البرنامج الإنمائي للأُمم المتحدة، مصر، 2014.
4. المعجم الوسيط، معجم اللغة العربية في مصر، ط4، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2004.

ثانياً: الكُتُب

1. د. چورچي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة تأصيلية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

2. جميل عبدالله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
3. شالاو صباح عبدالرحمن، مدى شرعية تمديد المجالس النيابية في النظام الديمقراطي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2012.
4. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984.
5. د. عبدالله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، مطبعة الرابطة، بغداد، 1962.
6. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
7. د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
8. د. علي مجيد العكيلي، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2019.
9. د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007.
10. د. محمد فوزي نويجي، تعطيل العمل بأحكام الدستور، ط1، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2021.
11. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
12. د. يسري محمد العطار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح

1. زهيرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية/ جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015.
2. سعد عبدالله خلف، السلطات العامة، المواعيد الدستورية، أُطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق/ الجامعة الإسلامية، لبنان، 2018-2019.
3. مي خميس عصفور، المواعيد والمدد في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة الأزهر، غزة، 2010.

رابعاً: البحوث والدراسات

1. د. أنطوان مسرة، طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية والأمان التشريعي، بحث منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ج4، لبنان، 2010.
2. د. سماعين لعبادي، إصلاحات القانون الانتخابي بين الضرورات والآليات: دراسة للتجربة الجزائرية، بحث منشور في المؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطور)، العدد(2)، ج الأول، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، مايو 2017.
3. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، الأعداد (2-3-4)، السنة الخامسة عشر، الكويت، 1991.
4. د. محمد عبدالمحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد(2)، السنة الثالثة عشر، 1989.

خامساً: الدساتير والقوانين

- دستور المملكة الأُردنية الهاشمية لعام 1952.
- دستور دولة الكويت لعام 1962.
- دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 المعدّل.
- دستور لبنان لعام 1990 المعدّل.
- دستور مملكة البحرين لعام 2002.
- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2019.
- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة 2020 المنشور في الوقائع العراقية، العدد(4603) في 2020/11/9.