

Restrictions on the political rights of representation of public employees

Naji Marmous Khalaf¹

*¹ College of College of Agriculture -Hawija, Kirkuk University, Kirkuk, Iraq.

* Corresponding author: najimarmous@uokirkuk.edu.iq

Received: 12/8/2024

Accepted: 25/09/2024

Abstract

Political rights of representation hold a prominent position within the framework of public liberties. These rights have been among the most significant issues that have accompanied humanity throughout its various stages of development, and they are subject to different perspectives and approaches based on varying views, opinions, and positions regarding these rights. This is particularly relevant in the case of the freedoms and the restrictions placed upon them concerning public employees. Upon reviewing the constitution, electoral laws, and civil service regulations in Iraq, it has been found that while there is a prohibition on candidacy for public employees in certain situations, there is no prohibition on voting. If the aim of restricting candidacy for public employees in some cases is to maintain neutrality in the civil service and prevent the misuse of their positions to achieve national or local electoral offices, voting is intended to safeguard the rights guaranteed by the constitution to all citizens, including public employees, as also stipulated in electoral laws. The research aims to highlight the importance of political rights in representation and the role they can play in ensuring these rights for public employees. It also seeks to assess the effectiveness of these rights in providing genuine protection for the exercise of this freedom in practical and realistic terms by examining the legal means established to guarantee this freedom in practice, as well as the restrictions imposed on this freedom in both the texts and practical applications. The principle of equality is undermined by the restrictions placed on public employees in terms of representation. Therefore, it is necessary to amend certain legal provisions to create a balance between the rights of representation on the one hand and the restrictions on the other.

Keywords: Political rights, public employees, candidacy prohibition, voting rights, legal restrictions.

القيود الواردة على الحقوق السياسية في التمثيل للموظف العام

م. ناجي مرموص خلف¹

*¹ كلية الزراعة -الحويجة, جامعة كركوك, العراق.

البريد الإلكتروني للمؤلف المراسل : najimarmous@uokirkuk.edu.iq

الخلاصة

تمثل الحقوق السياسية للتمثيل مكانة بارزة في منظومة الحريات العامة، وهي اهم القضايا التي لازمت الإنسانية عبر مراحل تطورها المختلفة وتتجاذبها رؤى وتوجهات متباينة انطلاقاً من تعدد الزوايا والآراء والمواقف التي ينظر منها الى هذه الحقوق وعلى وجه الخصوص حالة هذه الحريات والقيود الواردة عليها فيما يتعلق بالموظف العام، فبعد مراجعة الدستور والقوانين الانتخابية والقوانين التي تنظم الخدمة المدنية في العراق وتبين بأن هنا منع بالنسبة للترشيح وليس هناك من منع على صعيد الانتخاب، فاذا كان هدف المنع للترشيح في بعض الحالات للموظف هدفة الحفاظ على الحيادية بالوظيفة وعدم استغلالها بالوصول الى المراكز الانتخابية الوطنية او المحلية، فان الانتخابات هو للحفاظ على الحقوق التي يحققها الدستور للمواطنين والموظفين على السواء كما هو وارد أيضاً في القوانين الانتخابية. يهدف البحث الى بيان أهمية الحقوق السياسية في التمثيل والدور الذي يمكن ان تلعبه في كفالة هذه الحقوق للموظف العام.

والوقوف على مدى كفاءتها في إضفاء حماية حقيقية على ممارسة هذه الحرية من الناحية الواقعية والعملية وذلك من خلال الاطلاع على الوسائل القانونية الموضوعية لضمان هذه الحرية من الناحية التطبيقية كما ولوضع قيود على هذه الحرية في النصوص والناحية العملية . ان تحقيق مبدأ المساواة تحرمه هذه القيود الموضوعية على الموظف في التمثيل وبالتالي وجب تعديل بعض النصوص القانونية لإيجاد لإيجاد التوازن بين الحقوق في التمثيل من جهة والمنع من جهة أخرى

الكلمات المفتاحية : الحقوق السياسية، الموظفون العموميون، حظر الترشح، حقوق التصويت، القيود القانونية.

المقدمة

تعد فكرة الحق من الافكار القديمة جدا سواء في عالم القانون او في عالم الواقع , حيث ارتبط لفظ الحقوق بالانسان للتعبير عن قيم ومبادئ عالمية لا ترتبط بوطن معين او جنسية معينة .

وقد وجدت الحقوق والحريات السياسية منذ القدم , الا انها اتخذت اشكالا مختلفة ومورست بدرجات متفاوتة حسب طبيعة الانظمة الحاكمة . فقد وجدت في مصر القديمة وفي حضارات وادي الرافدين الى ان وصلت الى مراحل متقدمة وتطورت هذه الافكار في العصور المتتالية سواء في عصر النهضة الأوروبية واءراء المفكرين والفلاسفة الأوربيين الذين دعوا الى حماية دعم هذه الحقوق والحريات بالرغم من سطوة وسيطرة رجال الدين على زمام الامور في تلك الدول .

وبعد تحرر الشعوب من استبداد الملوك وسلطات رجال الدين اعتبرت الحريات السياسية احدى ثمار الديمقراطية الحديثة بعد ان تم الانتقال من حكم الفرد المطلق الى سيادة الشعوب التي تباشر التشريع عن طريق ممثلين في المجالس النيابية.

وقد اعترفت كافة المواثيق الدولية والداستاتير الوضعية بحق الفرد في مباشرة هذه الحقوق السياسية عن طريق الانتخابات النيابية او الرئاسية بصفة ناخب او مرشح . وكذلك الاقرار بحق ابداء الراي في الاستفتاءات .

ان ممارسة الحقوق السياسية تعني الاعتراف للمواطن باعلان رايه في مواجهة الدولة واجهزتها الادارية ويمارس هذا الحق بصور متعددة .

وعلى الرغم من ان الموظفين العموميين يعدون من مواطني المجتمع ويفترض ان يتمتعوا بكافة الحقوق السياسية اسوة بغيرهم , الا ان هناك بعض القيود قد ترد على حقهم في ممارسة هذه الحقوق فرضتها عليهم الدساتير والقوانين والانظمة ومنها كالتزام بعض فئة الموظفين لاسيما اصحاب المناصب العليا والوظائف القضائية بالحياد السياسي أو ضرورة التحفظ في ابداء الاراء السياسية .

ولكن لا يمكن لهذه القيود أن تمنع الموظف العام من كونه صاحب رأي سياسي . الا ان مهمة الموظف العام تقتضي ان يؤدي خدماته لجميع المواطنين بصرف النظر عن انتمائهم او ارائهم السياسية .

القسم الأول : القيود الواردة على حق الموظف في الانتخاب والترشيح

يعد الانتخاب احدى الوسائل المعبرة عن سيادة الشعب وإرادته , كما انه يشكل مظهرا من مظاهر المشاركة السياسية للمواطنين بشكل عام والموظفين بشكل خاص بحيث يتاح بموجب هذه الوسيلة للجميع المشاركة وان يكونوا ناخبين و لهم حرية الترشيح .

وقد اجمعت الدول على ترسيخ هذه الحقوق في صلب دساتيرها لتكون الضامنة الفعالة لحرية المشاركة السياسية وهذا ما اكده دستور جمهورية العراق لسنة 2005 عندما نص في المادة (20) على ان "للمواطنين رجال ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح".

ويهدف الانتخاب كوسيلة من وسائل المشاركة السياسية الى توجيه دفة الحكم في البلاد من خلال دفع من يرغبون في تولي امور البلاد الى سدة الحكم وقد في بشكل نفس الوقت نوعا من المعارضة الخفية من خلال رفض اشخاص معينين من الوصول الى مراكز السلطة .

ان الحقوق يجب ان تمارس في اطار حدود وضوابط قانونية وضمن اطار سلطة منظمة وإلا تتعرض البلاد بالتاكيد الى فوضى واضطراب . واهذا يشمل بالطبع في الحق في الانتخاب والترشيح للمناصب العامة . وعلى الرغم من ان الموظف العام هو بالتاكيد يعد كفرد من افراد المجتمع ويتمتع بذات الحقوق التي يتمتع بها سواه من غير الموظفين , الا ان صفة الموظف العمومي تحمل في طبيعتها قيودا وليس حرية في مجال الحقوق العامة ومنها حق الانتخاب والترشيح .

المبحث الأول : القيود الواردة على الموظف في الانتخاب وابدء الراي في الاستفتاءات

يعتبر الحق بالانتخاب والاستفتاء ركيزة أساسية لأي نظام حكم ديمقراطي باعتباره وسيلة للمشاركة في تكوين سلطة تستمد مشروعيتها واستمراريتها من الإرادة الشعبية، وبذلك يعد الانتخاب والاستفتاء وسيلة اتصال بين الحكام والمحكومين وبين مصدرى القرارات السياسية والمنفذين لها لذلك فهو التنظيم القانوني لمبدأ مشروعية السلطة بإسم الشعب .

ويعرف الانتخاب بأنه إجراء يعبر فيه المواطن عن إرادته ورغبته باختيار الحكام والنواب من بين عدة مرشحين فهو "مكنة المواطنين الذين تتوافر بهم الشروط القانونية في المساهمة في اختيار الحكام وفق لما يرونه صالحاً لهم" (1).

أما الاستفتاء فيعرف بأنه "عرض موضوع معين على الشعب لأبداء رأيه فيه بالموافقة أو الرفض . فإذا كان الاستفتاء بخصوص مشروع قانون دستوري سمي استفتاء دستورياً . وإذا كان بخصوص قانون عادي سمي استفتاء تشريعياً ، أما إذا كان المقصود مئة إقرار خطة معينة أو اتباع سياسة جديدة سمي استفتاء سياسياً" (2) .

المطلب الأول : عدم وجود على حق الموظف في الانتخاب

كان للاعتراف بمبدأ سيادة الشعب الأثر الواضح في إقرار معظم الدول في تشريعاتها الدستورية بحق الأفراد بالمشاركة في السلطة ، و يعد الاعتراف للمواطنين عموماً والموظفين خصوصاً بحق الانتخاب والتوسع فيه من أهم منجزات التحول الديمقراطي في أنظمة السلطة المعاصرة لذلك يمكن القول أن الانتخاب هو الوسيلة الأساسية للوصول للسلطة في الديمقراطيات المعاصرة . إن المساواة في الانتخابات هي من أهم دعائم المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي وذلك يعني أن جميع المواطنين لهم فرص متكافئة في التمتع بالحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب دون أي تمييز بسبب الجنس أو اللون أو الدين أو أي اعتبار آخر لذلك نجد أن المشرع العراقي منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921 لم يميز بين المواطن العادي والموظف العام في حق الانتخاب بما في ذلك القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي (3) .

على الرغم من أن أول قانون خاص بالانتخاب في ظل النظام الملكي الصادر عام 1924 قد أخذ بشرط النصاب المالي حيث اشترط أن يؤدي الناخب إلى الحكومة ضريبة معينة تقل أو تكثر حسب الأحوال والسكان في دار أو محل تؤدي عنه ضريبة إلى الحكومة أو البلدية فيعتبر كالذي يؤديها راساً (4) . إلا أنه لم يضع أي قيود على حق الموظف في الانتخاب

أما في العهد الجمهوري وخلال الفترة الممتدة من 1958 وحتى احتلال العراق عام 2003 صدرت ثلاث تشريعات لتنظيم الانتخاب إذ صدر القانون الأول عام 1967 والذي اشترط في الناخب أن يكون متمتع بكامل حقوقه المدنية وأن لا يكون محكوم عليه بالحبس مدة سنة فأكثر لجريمة غير سياسية أو بالحبس مطلقاً لجريمة مخلة بالشرف مالم يكون قد رد اعتباراً (5) . أما في القانونين الآخرين الصادرين عام 1970 و عام 1995 لم يشترطاً في الناخب سواء أن يكون عراقياً بلغ الثامن عشر من عمره .

وبعد الاحتلال الأمريكي عام 2003 وصدر دستور عام 2005 فقد أشارت المادة (20) إلى أنه " للمواطنين رجال ونساء ، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح " وبناء عليه فقد صدر قانون الانتخاب رقم 16 لسنة 2005 والذي اشترط في الناخب أن يكون كامل الأهلية ولم يضع أي شروط أخرى لممارسة حق الانتخاب ومنها الصلاحية الأدبية (6) .

وقد اشترط قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2018 في الناخب أي يكون عراقي الجنسية كامل الأهلية أتم الثامن عشر من عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات ومسجل في سجل الناخبين وفقاً لأحكام هذا القانون التي يصدر من المفوضية (7) . كما أكد القانون على أن الانتخاب حق لكل العراقيين ممن توافرت فيهم الشروط الواردة أعلاه بدون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي (8) .

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي في جميع القوانين المتعلقة بحق الانتخاب منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة لم يميز بين المواطن العادي والموظف بل كانت هذه القوانين تخاطب كل من بلغ سن الرشد بصرف النظر عن صفة سواء كان موظفاً أم مواطناً عادياً . كما

د . صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1950 ، ص 350 .⁽¹⁾

(2) د . محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، 1975 ، ص 239 .

(3) اريك كيسلاسي ، الديمقراطية والمساواة ، ترجمة جهينة لاوند ، ط 1 ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، 2006 ، ص 44 .

(4) المادة 3 أسابعاً من قانون مجلس النواب لسنة 1924 وقد ألغي هذا الشرط بصدر قانون انتخاب رقم واحد لسنة 1946

(5) المادة الأولى من قانون الانتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم 7 لعام 1967 .

(6) المادة الثالثة من قانون الانتخاب رقم 16 لسنة 2005 .

(7) المادة الخامسة من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 .

(8) المادة الرابعة من القانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 .

لاحظنا ان جميع القوانين الخاصة بالوظيفة العامة في العراق ومنها قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل لم تتضمن اي قيد يمنع الموظف العام من ممارسة هذا الحق. بالتالي فان الموظف العام في العراق يمتلك الحرية الكاملة في ان يكون ناخبا ويدلي برأيه بكل حرية وهذا الامر يعود حسب رأينا لسببين اولهما ان حق الانتخاب هو حقا سياسيا مستمد من الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها مواطنو الدولة التي يحملون جنسيتها بصرف النظر عن اي اعتبار اخر. وثانيهما هو عدم وجود اي تعارض بين ممارسة الموظف لوظيفته وممارسته لحق الانتخاب .

المطلب الثاني : القيود الواردة على ابداء الراي في الاستفتاءات

يعد الاستفتاء الشعبي احدى الوسائل العملية التي تؤدي الى توسيع نطاق المشاركة الشعبية في مختلف نواحي الحياة العامة في الدولة ويساهم في تنمية روح الديمقراطية والحرية السياسية , لاسيما اذا ما توافر لدى العامة التي تعرض عليهم الوعي الكافي لابداء رأيهم فيها من خلال مشاركتهم الاستفتاءية (9) .

فهو يسمح للمواطنين انفسهم بامتلاك حق تقرير بعض امور الحكم ومنع استحواذ نوابهم على مجمل السلطة السياسية. وقد يتدخل المواطنون بعد اعداد موضوع الاستفتاء اي كان نوعه بواسطة الحكومة او البرلمان او هيئة منتخبة خصيصا او عدد معين منهم بقول كلمة الفصل في موضوع معين بالقبول او الرفض. وقد يطلب من المواطنين في الاستفتاء الاختيار بين بدائل عدة ممكنة لا مجرد القبول او الرفض لامر معين (10) .

وإذا كانت النظم الدستورية قد اتجهت بشكل واسع نحو فكرة الانتخاب الا ان هذه النظم ذاتها اخذت بعد ذلك بالاتجاه نحو الاستفتاء , وهذا التغيير هو تعبير واضح وصريح عن التحول من نظم الديمقراطية النيابية الى نظم الديمقراطية شبه المباشرة , وهو يساعد على تعرف بشكل واضح وجلي على المزاج الحقيقي للشعوب (11) . لذلك يمكن القول ان الاستفتاء يعد اسمى انواع الانتخابات لانه في الغالب يشمل كافة افراد الشعب دون استثناء بما فيهم رجال الامن والجيش (12) .

الفرع الأول : حق الموظف في ابداء الراي في الاستفتاء

وقد نستعرض في ما يلي تطور مبدأ الإستفتاء

اولاً: الاستفتاء في عهد الملكي .

يمكن القول ان موضوع الاستفتاء ليس طارئاً على الشعب العراقي فالأخذ بالارادة العامة (الشورى) لها تطبيقات كثيرة إذ أن التاريخ العربي والاسلامي والذي عكس الكثير من التقاليد والقواعد على النظم الدستورية المتعاقبة في العراق (13) . قد ارتبط الاستفتاء بقيام النظام الملكي في العراق بتنصيب الملك فيصل الاول على العراق بتاريخ 11 تموز 1921 . حيث اقتضى لاضفاء الشرعية على تعيين فيصل الاول ملكاً , فقد أتت الحكومة العراقية ومن خلفهم الحكومة البريطانية عرض موضوع التنصيب على الشعب العراقي في استفتاء عام وذلك لبيان الراي العام في هذا التنصيب وقد تمخض عن هذا الاستفتاء حصول الملك فيصل الاول على الاغلبية الساحقة (14) .

(9) د. جابر جاد نصار , الاستفتاء الشعبي والديمقراطي , رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق , جامعة القاهرة , دار النهضة العربية , 1993 , ص 15 وما بعدها

(10) د. ماجد راغب الحلو , الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية , دار المطبوعات الجامعية , دون سنة نشر , ص 51 وما بعدها .

(11) د. مهند ضياء عبد القادر , تطبيقات فكرة الاستفتاء الشعبي في دستور العراق , لعام 2005 , مجلة العلم القانونية , كلية القانون , جامعة بغداد , العدد الثاني , 2018 , ص 281

(12) د. ماجد راغب الحلو , الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية , دار المطبوعات الجامعية , القاهرة , 1983 , ص 51 .

(13) د. منير حميد البياتي , النظام السياسي الاسلامي , مقارنا بالدولة القانونية , دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة ط 2 , دار البشير عمان , 1994 , ص 209 .

(14) تشر المصادر الى حصول الملك فيصل الاول على نسبة 96% من اصوات الشعب العراقي وقد ابدى البعض دهشتهم بحصول الملك فيصل على تلك النتيجة لاسيما ان سكان كركوك والاكرد وكذلك سكان السليمانية قد صوتو ضده مما يشكك في مصداقية هذه الاستفتاء ومشروعيته , ينظر عبد الرحمن البزاز , محاضرات عن العراق من الاحتلال وحتى الاستقلال , ط 2 , 1960 , القاهرة معهد

اما بشأن موقف الدساتير العراقية من الاستفتاء نلاحظ ان اغلب هذه الدساتير لم تشر من قريب او بعيد الى الاستفتاء . فمن خلال التمعن في النصوص الصريحة لأول دستور في البلاد وهو القانون الاساسي العراقي الصادر عام 1925 لم تشر مواده البالغة (125) مادة الى الاستفتاء . ولكن هناك من يرى بإمكانية العمل بفكرة الاستفتاء الشعبي اذا ما كانت هناك حاجة لمثل هذا الامر بالاستناد للمادة 124 التي تنص على ان "التقاليد الدستورية التي لم يرد نص بشأنها في هذا القانون ولا يوجد نص يمنع الاخذ بها وكانت متبعة في الدول الدستورية يجوز الاخذ بها وتطبيقا كقاعدة دستورية بقرار مجلس الامة بجلسة مشتركة " (15).

ثانيا: الاستفتاء في العهد الجمهوري لغاية عام 2003

ان الدساتير الجمهورية النافذة بعد قيام النظام الجمهوري عام 1958 وحتى عام 2003 لم تتضمن اي نص يشير لفكرة الاستفتاء . ويبدو ان هذا الامر يعود الى ان تلك الدساتير لم تتضمن الكثير من القواعد والاحكام الدستورية في الدول الديمقراطية حيث انها تتسم بالايجاز الشديد. الا ان الدستور العراقي المؤقت الصادر في 19\تموز\1970 وان لم يتضمن اي نص يشير الى الاستفتاء , لكن جرى تعديل عليه من قبل مجلس قيادة الثورة المنحل عام 1995 تضمن حكم الاستفتاء , حيث صدر مجلس قيادة الثورة المنحل قراره المرقم (85) في 19\7\1995 الذي تضمن الاستفتاء على شخص رئيس الجمهورية وفقا للمادة (57) مكررة والتي تضمنت استفتاء الشعب على شخص رئيس الجمهورية من خلال قيام مجلس قيادة الثورة بترشيح رئيس المجلس لمنصب رئيس الجمهورية (16). على ان ينظر المجلس الوطني بامر هذا الترشيح بجلسة خاصة يتخذ بها القرار بالاعلانية وفي حالة عدم موافقة المجلس الوطني على الترشيح تعقد جلسة مشتركة بين مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني للبت في الترشيح (17). على ان يصدر القرار باغلبية الثلثين في اجتماع المجلسين معا (18). وقد اشترط الدستور بموجب هذا التعديل ان ينظم القانون اجراءات الاستفتاء , وبالفعل صدر قانون الاستفتاء الشعبي رقم (13) لسنة 1995 المعدل بالقانون رقم (15) لسنة 1995 والذي اوجب اجراء الاستفتاء في يوم واحد (19).

وقد جرى العمل على ان الاستفتاء المذكور لشخص رئيس الجمهورية يشارك فيه جميع افراد الشعب العراقي من البالغين بصرف النظر عن جنسهم والوظائف التي يشغلونها حيث يشارك في هذا الاستفتاء جميع العاملين في الدولة موظفين او عسكريين او رجال السلك القضائي حيث جرت العادة على ان يتم استفتاءهم في يوم سابق على الاستفتاء المقرر لعموم الشعب وهذا يعني عدم وجود اي قيد يذكر على مشاركة الموظفين العاملين في ذلك الاستفتاء .

ثالثا : الاستفتاء في ظل مرحلة ما بعد عام 2003 .

شهد العراق خلال فترة مابعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 وضع دستورين للبلاد الاول هو قانون ادارة الدولة المؤقت عام 2004 والثاني هو الدستور الدائم عام 2005 النافذ .

اشار قانون ادارة الدولة المؤقت الصادر بتاريخ 8\اذار\2004 اشارة الى فكرة الاستفتاء في حالتين:
الاولى : هي استفتاء سياسي (20) . يتعلق بموضوع تشكيل الاقاليم حيث نص القانون على ان " يحق لمجموعة من المحافظات خارج اقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث , فيما عدا بغداد وكركوك , تشكيل اقليم فيما بينها , وللحكومة العراقية المؤقتة ان تقترح اليات لتشكيل

الدراسات العليا , ص70 . احمد رفيق البرقاوي , العلاقات السياسية بين العراق وبرطانيا , 1922-1932 , دار الرشيد للنشر , 1980 , ص30-31 .

(15) د. مهند ضياء عبد القادر , مصدر سابق , ص297

(16) الفقرة أ من المادة 57 مكرر من دستور تموز 1970 .

(17) الفقرة ب من المادة 57 مكرر من الدستور 1970 .

(18) المادة 52 من دستور 1970 .

(19) المادة 14 من قانون الاستفتاء الشعبي رقم 13 لسنة 1995 .

(20) يقصد بالاستفتاء السياسي اخذ رأي الشعب في امر من امور الحكم السياسية اي في قرار سياسي معين او خطة معينة تتعلق بشؤون الحكم , فيه يطلب من المقترعين الفصل في امر مهم يثير اخلاف ولا ينطوي على قاعدة عامة مجردة . د. محسن خليل , النظم السياسية والدستور اللبناني , بدون سنة طبع , دار النهضة العربية , 1975 , ص240 . د. ماجد راغب الحلو , مصدر سابق , ص221-222 .

هذه الاقاليم , على ان تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها واقرارها . ويجب الحصول بالاضافة الى موافقة الجمعية الوطنية على اي تشريع خاص بتشكيل اقليم جديد على موافقة اهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء "(21).
وخلال فترة نفاذ هذا القانون لم يجر اي استفتاء خاص بتكوين الاقاليم .

اما الثانية : فقد اشار القانون الى فكرة الاستفتاء الدستوري من خلال المادة 61 من القانون والتي تتضمن احكام خاصة باعداد دستور دائم للبلاد وضرورة عرض هذا الدستور على الاستفتاء الشعبي العام الا ان هذا الدستور لا يعد نافذ الا موافقة اغلبية المصوتين وعدم رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات للدستور (22) . ويلاحظ هنا ان مصير تمرير الدستور بموافقة او عدم موافقة الناخبين في ثلاث محافظات محل انتقاد فلا ميرر لتقييد رأي الاغلبية بالاقلية (23) . وفي حالة عدم تحقق النصاب المطلوب لنجاح الاستفتاء يتم حل الجمعية الوطنية القائمة على ان تتخذ جمعية اخرى في موعد اقصاه 15\12\2005 لاعداد دستور جديد

الفرع الثاني الاستفتاء في ظل دستور عام 2005 النافذ :

تبني دستور جمهورية العراق فكرة الاستفتاء الشعبي في اربع نصوص تضمنت مواضيع مختلفة وهي:
أ – نصت المادة (4) من الدستور على ان " لكل اقليم او محافظة اتخاذ اي لغة محلية اخرى لغة رسمية اضافية , اذ اقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام ويعتبر هذا الاستفتاء استفتاء موضوعي والزامي في نفس الوقت حيث ان السلطة العامة هنا لا تمتلك اتخاذ قرار في هذا الشأن دون الرجوع للرأي العام من خلال ذلك الاستفتاء"(24).

ب – منحت المادة 119 من الدستور الحق لكل محافظة او اكثر ان تكون اقليم بعد استفتاء سكان هذه المحافظات حول رايهم لتكوين اقليم وقد اشترطت المادة ان يكون طلب تكوين الاقليم من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة الراغبة بتكوين الاقليم او من قبل عشر الناخبين المسجلين في المحافظة او المحافظات التي ترغب بتشكيل الاقليم . ولا يكون الاستفتاء ناجحا الا بموافقة اغلبية المصوتين (25) .

ج – نظمت المادة 126 الاحكام الخاصة بتعديل الدستور حيث اوجبت طرح مقترح التعديل من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء او من قبل خمس اعضاء مجلس النواب (26) . على ان يحصل هذا المقترح على موافقة ثلثي مجلس النواب وموافقة اغلبية المصوتين وموافقة الشعب باغلبية المصوتين في استفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية لنتيجة الاستفتاء خلال سبعة أيام (27).

د – اشارت المادة 142 من الدستور والتي تقع ضمن الاحكام الانتقالية الى موضوع الاستفتاء على تعديل الدستور استثناء من الاجراءات والشروط المنصوص عليها في المادة 126 . وذلك استجابة لاعتراض بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتطمين لها بمكانية تعديل احكامه بعد نفاذه (28).

وقد اكدت المادة 142 بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب لعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي .

ويلاحظ انه لم يتضمن دستور جمهورية العراق لعام 2005 اي قيود تتعلق بحق الموظف العام في المشاركة في الاستفتاءات المشار اليها . حيث ان المادة (20) منه نصت على ان " للمواطنين رجال ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح "

كما لم تتضمن قوانين الوظيفة العامة في العراق كقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العامة رقم 14 لسنة 1991 المعدل لم يتضمن اي قيد يتعلق بحق المشاركة في الاستفتاءات لذلك يمكن القول ان الموظف العام في العراق يملك حق المشاركة بكافة انواع الاستفتاءات وحتى السياسية منها . على الرغم من ان هناك التزام عام يقع على عاتق الموظف وهو واجب التحفظ في ابداء الرأي وهو يعني ان على الموظف اتخاذ الحيطة والحذر وهو يعبر عن اراءه السياسية سواء كان ذلك داخل

(21) الفقرة ج من المادة 53 من قانون ادارة الدولة المؤقت لعام 2004 .

(22) الفقرة ج من المادة 61 من قانون ادارة الدولة المؤقت لسنة 2004 .

(23) د. مهند ضياء عبد القادر , مصدر سابق , ص 301-302 .

(24) البند خامسا من المادة 4 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(25) المادة 131 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(26) البند اولا من المادة 126 من الدستور .

(27) البند (ثانيا) من المادة (126) من الدستور .

(28) د. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري , النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق , ط2 , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر

والتوزيع , لعام 2012 , ص 299-300 .

المرفق او خارجه (29) . الا اننا نجد عدم وجود اي تعارض بين واجب التحفض وحق المشاركة في الاستفتاءات ذات الطابع السياسي , فهناك فرق واضح بين قيام الموظف بممارسة العمل السياسي وهو يخضع لقيود عديدة , وبين ان يكون له رايها سياسيا بحكم كونه مواطنا يتمتع بحرية التعبير عن ارائه السياسية كما نصت عليه الدساتير العراقية المتعاقبة وخصوصا دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (30) . وبصرف النظر عن كونه موظفا عاما او مواطنا عاديا .

المبحث الثاني: القيود الواردة على الترشيح للمجالس النيابية والمجالس المحلية والبلدية

يعد الترشيح للمناصب النيابية والمحلية والبلدية من اهم وسائل المشاركة في الحياة السياسية وهي تعد من اهم الحقوق السياسية التي تحرص الدول على النص عليها في صلب دساتيرها نظرا لاهميتها الكبيرة للعملية الديمقراطية . ويقترن الترشيح بمبدأ مهم الا وهو مبدأ حرية الترشيح ويعني اتاحة فرصة الترشيح لهذا المناصب لجميع المواطنين الذين يرغبون في خوض غمار العملية الانتخابية استنادا الى حق المساواة في تولي (31) . الوظائف العامة بصرف النظر عن اي اعتبار اخر سواء يتعلق بالجنس او العرق او الدين او المذهب او الطائفة بغية التناقص على الظفر باصوات الناخبين للتمكن من ان يكونوا ممثلين للشعب . وهذا هو الاتجاه الغالب في الفكر الديمقراطي المعاصر والذي يتطلب توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات طبقا لمبدأ الاقتراع العام (32) . الا ان مبدأ حرية الترشيح لا يعني باي حال من الاحوال ان يكون باب الترشيح مفتوحا على مصراعيه لكل من يتمتع بالمواطنة , حيث درجت القوانين في العديد من الدول على وضع شروط تنظم كيفية الترشح للانتخابات , وكذلك الشروط التي تتطلب في المواطن لكي يكون مرشحا . فالترشيح تحكمه شروط عن التي تحكم الانتخاب فاذا كانت القاعدة تقضي ان كل مرشح هو ناخب ولكن العكس غير صحيح .

فالمشرع يضع شروط في المرشح تضمن جدارة المتقدمين لعضوية البرلمان لجسامة المهام التي سنلقى على عاتقهم باعتبارهم ممثلي الشعب والمعبرين عن ارادته. اما سبب اختلاف هذه الشروط فيرجع لاختلاف الوظيفة التي يضطلع بها الناخب عن المرشح فالاول ينتهي دوره بمجرد الاقتراع بينما الثاني سيملك حال فوزه سلطة التعبير عن ارادة الشعب (33) . ونرى ان هذه الشروط لا تتناقض مع مبدأ المساواة في تولي المناصب العامة سواء كانت نيابية ام محلية اذ انها تعد ضرورية وتشكل نوع من (الفلتر) لمن يرغبون في تبوء هذه المناصب يساهم في ادارة الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد .

لذلك عمدت التشريعات الى وضع ضوابط للترشيح تتعلق بالسن ومستوى التعليم بالاضافة الى عدم وجود سوابق جنائية وشروط اخرى تختلف من دولة الى اخرى لاعتبارات مختلفة قد تكون تاريخية واجتماعية و سياسية وايدلوجية . كما عمدت القوانين على منع شاعلي بعض الوظائف العامة كالقضاة والعاملين في القوات المسلحة والشرطة الا بعد تقديم استقالتهم . اما بالنسبة للموظفين العموميين فقد اختلفت التشريعات بين الاباحة والمنع.

المطلب الأول : القيود الواردة على الترشيح للمجالس النيابية

لا جدال في ان لكل مواطن الحق في الترشيح لعضوية المجالس النيابية باعتبار ان الترشيح لهذه المناصب هو احد اهم وسائل المشاركة في الحياة السياسية . الا ان ترك هذه الحرية دون ضوابط يعد امر له العديد من المخاطر لذا يتطلب الامر وضع بعض الاعتبارات القانونية والسياسية والاجتماعية في الترشيح والتي لا تتعارض مع مبداء المساواة والديمقراطية (34) . ولا بد من القول انه لا يوجد تلازم بين اهلية الانتخاب واهلية الترشيح فليس كل ناخب هو مرشح فالمرشح هو كل من تتوافر فيه شروط الترشيح والتي تختلف عن شروط الناخب وحسب تشريع كل دولة .

الفرع الأول : حق الموظف في الترشيح للمجالس النيابية

(29) البند اولا من المادة 38 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(30) المادة 20 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(31) البند اولا من المادة 38 من دستور جمهورية العراق سنة 2005 .

(32) د. رجب حسن عبد الكريم , الحماية القضائية لحرية تاسيس الاحزاب واداء الاحزاب السياسي , دار الكتب القانونية , القاهرة , 2008 , ص 283 .

(33) د. وائل منذر البياتي , الاطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية , المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة , ط 1 , 2015 , ص 84 .

(34) د. مصطفى ابو زيد فهمي , النظام البرلماني في لبنان , الشرقية للنشر , بيروت , ط 1 , 1969 , ص 7.

عمدت قوانين الانتخاب ومنذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921 على وضع جملة شروط من الواجب توافرها في المرشح . ففي العهد الملكي اشترط القانون الاساسي العراقي (الدستور) على ان يكون انتخاب النواب بقانون تعين فيه كيفية ترشيح النواب والتصويت السري في انتخابهم ووجوب تمثيل الاقليات المسيحية والموسوية (اليهودية) (35) . اما في ظل النظام الجمهوري منذ عام 1958 وحتى عام 2003 فلم تتضمن النصوص الدستورية والقانونية على اية إشارة حول حرية الترشيح سواء للمواطن العادي او الموظف العام على اعتبار ان هناك نخبة قليلة كان تحتكر السلطة في كل المراحل التي عاشتها الدولة العراقية في تلك الحقبة (36) . الا ان التغيير الحقيقي نحو الديمقراطية قد بدأ بعد الاحتلال الامريكي عام 2003 وصدر قانون ادارة الدولة المؤقت لسنة 2004 الذي نص على ان " لكل عراقي تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في قانون انتخاب ان يرشح نفسه للانتخابات ويدلي بصوته بسرية في انتخابات حرة , مفتوحة , عادلة , تنافسية ودورية " (37) .

كما اشترط دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقيا كامل الاهلية على ان تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب (38) .

وتطبيقا لذلك فقد صدر قانون الانتخاب رقم 16 لسنة 2005 (الملغى) الذي اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب والمجالس الوطنية للأقاليم والمجالس المحلية ان يكون غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف وان يكون معروف بالسيرة الحسنة (39) . اما قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 9 لسنة 2020 النافذ فقد وضع جملة شروط في المرشح لعضوية مجلس النواب وهي

اولا – ان يكون عراقيا كامل الاهلية اتم (28) ثمانيا وعشرون سنة من عمره في يوم الاقتراع .

ثانيا – ان لا يكون مشمول بقانون هيئة المسائلة والعدالة او اي قانون اخر يحل محله .

ثالثا – ان يكون غير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او اثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي بات وان شمل بالعفو عنها .

رابعا – ان يكون حاصل على شهادة الاعدادية على الاقل او مايعادلها .

خامسا – ان يكون من ابناء المحافظة او مقيم فيها .

سادسا – تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل (500) خمسمائة ناخب باستثناء مرشحي الكوتة (40) .

كما اشترط القانون ان لا يكون المرشح من افراد القوات المسلحة او المؤسسة الامنية او اعضاء مجلس المفوضين السابق والحالي او موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند ترشيحه (41)

يفهم من النص المتقدم ان المشرع العراقي قد منع بعض فئات العاملين في الدولة (مدنيين وعسكريين) من الترشيح الى انتخابات مجلس النواب العراقي.

ويمكن تقسيم هذا المنع الى مانع وظيفي دائم ومانع وظيفي مؤقت من الترشيح للانتخابات النيابية

اولا – المانع الوظيفي الدائم

منع قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 9 لسنة 2020 اعضاء مجلس المفوضين السابقين والحاليين من الترشيح الى انتخابات مجلس النواب حتى بعد انتهاء خدمتهم الوظيفية لاي سبب من الاسباب كانتهاء ولاية المجلس البالغة (4) اربع سنوات (42) , او الاستقالة

(35) المادة 37 من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .

(36) توصف الفترة الممتدة من 1958 الى 2003 بفترة الدساتير الانقلابية وتعرف بانها الوثيقة المكتوبة العليا التي يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لاعادة ترتيب الاوضاع بما يتلائم مع احكام قبضتهم على السلطات متجاهلين الاسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من احكام ويمكن تحديد ملامح هذه الطائفة من الدساتير بفقدانها الشرعية وقترانها بصفة التاقية وتركيز السلطة . د. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , النجف الاشرف , ط2 , 2012 , ص255 .

(37) المادة العشرون أ من قانون ادارة الدولة المؤقت لعام 2004 .

(38) البند ثانيا وثالثا من المادة 49 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(39) المادة 46 من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 المعدل , وقد الغي هذا القانون بالقانون رقم 45 لسنة 2013 والذي الغي هو الاخر بالقانون رقم 9 لسنة 2020 النافذ .

(40) المادة 8 من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 9 لسنة 2020 .

(41) المادة 9 من القانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020.

(42) البند اولا من المادة 7 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 .

او الوفاة او العجز⁽⁴³⁾ . ويعد هذا المنع الدائمي من الترشيح للانتخابات النيابية نوع من العزل السياسي بنص القانون. ويبدو ان سبب هذا المنع يعود الى ابعاد مفوضية الانتخابات عن الصراع السياسي من جهة وكذلك خشية التأثير على اعضاء مجلس المفوضين والادارة الانتخابية وموظفي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في حالة ترشيحهم علما ان مجلس المفوضين الحالي يتكون من 9 اعضاء . ويلاحظ ان قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 (الملغى) لم يشر الى منع هذا الطائفة من الموظفين سواء بشكل منع دائم او مؤقت⁽⁴⁴⁾ .

ثانياً – المانع الوظيفي المؤقت

منع قانون انتخابات مجلس النواب بعض العاملين في الدولة من الترشيح للانتخابات طالما هم شاغلين وظائفهم عسكرية كانت ام مدنية الا بعد تقديم استقالاتهم او انتهاء خدمتهم الوظيفية لاي سبب كان وهم افراد القوات المسلحة و المؤسسة الامنية وموظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات و اعضاء السلطة القضائية .

1- افراد القوات المسلحة و المؤسسة الامنية.

ويقصد بهم كل منتسبي الجيش بكافة رتبته و المؤسسات الامنية الاخرى كالشرطة و الامن الوطني و جهاز المخابرات العامة و سائر الاجهزة الامنية الاخرى . حيث حظر المشرع العراقي المؤسسة الامنية و العسكرية التدخل في الشؤون السياسية او ان يكون لها اي دور في تبادل السلطة و ذلك رغبة منه في المحافظة على حياد المؤسسة العسكرية و الامنية و منعها من استغلال نفوذها. لذلك تم منعها من الترشيح للانتخابات او اشغال اي منصب سياسي دون الاخلال بحقهم في الادلاء بأصواتهم كناخبين⁽⁴⁵⁾ .

بذلك لم يخالف قانون الانتخابات الاطار الدستوري عندما اشترط الا يكون المرشح عضواً في القوات المسلحة , مما يعني امكانية ترشيحهم عند الاحالة على التقاعد او الاستقالة من الوظيفة و قبولها من الجهة المختصة⁽⁴⁶⁾ .

الا ان المشرع العراقي لم يضع مدة معينة للاستقالة من هذه الوظائف , واما ترك المجال مفتوحاً لذلك نرى من الافضل لو ان تكون هناك مدة كافية بين تقديم الاستقالة و قبولها و الترشيح للانتخابات . و ذلك لضمان عدم استغلال بعض الافراد لصفتهم الوظيفية للتأثير على ارادة الناخبين . وقد اقترح البعض اشتراط تقديم اعضاء القوات المسلحة و القضاة و اعضاء الادعاء العام استقالاتهم او احوالهم على التقاعد قبل مدة لا تقل عن ستة اشهر سابقة على الترشيح للانتخابات . و ان تكون استقالتهم مقبولة بمجرد تقديمها ولا يتعلق قبولها على موافقة الجهة المختصة , حتى لا تبقى مسالة ترشيح هؤلاء معلقة على موافقة هذه الجهة او رفضها⁽⁴⁷⁾ .

2 – موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات .

يقصد بموظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هم موظفي الادارة الانتخابية و التي تتألف من المكتب الوطني و المكاتب الانتخابية في الاقليم و المحافظات و وفقاً لهيكلية يتم اقتراحها من قبل رئيس الادارة الانتخابية و يصادق عليها مجلس المفوضين⁽⁴⁸⁾ . حيث تتولى الادارة الانتخابية تنفيذ القرارات و الانظمة و الاجراءات الصادرة عن مجلس المفوضين و اعداد الخطط الفنية و العملياتية لاي عملية انتخابية و متابعة التشكيلات الادارية التابعة لها و ادارة الاعمال الادارية و النشاطات الفنية الخاصة بالشأن الانتخابي⁽⁴⁹⁾ .

وقد منع قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من الترشيح الا بعد انتهاء علاقتهم بالمفوضية لاي سبب من الاسباب⁽⁵⁰⁾ . الا ان القانون لم يحدد اي مدة تفصل بين انتهاء علاقة موظفي المفوضية و تاريخ الترشيح و نرى انه من الافضل ان تكون هناك مدة كافية تفصل بين تاريخ انتهاء علاقة الموظف بالمفوضية لاي سبب من الاسباب كان تكون ستة اشهر و ذلك تلافي لما يكون لهذا الموظف من تأثير على مجلس المفوضين و الدائرة الانتخابية .

3 – اعضاء السلطة القضائية .

(43) البند اولا من المادة 11 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 .

(44) ينظر المادة 8 من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 الملغى .

(45) د. وائل منذر البياتي , الاطار القانوني للاجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية , مصدر سابق , ص 118 .

(46) ينظر المادة 9 اولا أ من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 و الفقرة ج من المادة .

(47) د. وائل منذر البياتي , مصدر سابق , ص 354 .

(48) البند اولا من المادة 14 من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 .

(49) البند ثانياً من المادة 14 من القانون .

(50) المادة 9 من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 9 لسنة 2020 .

إن الغاية من القيود هي الحؤول دون استخدام القضاة لنفوذهم الوظيفي في التأثير على حرية الناخبين ونزاهة الانتخابات وضمان استقلال النائب . وهذا يساعد في المحافظة على سلامة المبدأ الديمقراطي الذي يحكم الانتخابات⁽⁵¹⁾.

حظر المشرع الدستوري العراقي على القضاة واعضاء الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة التشريعية او التنفيذية او اي عمل اخر⁽⁵²⁾ . الا ان قانون الانتخابات مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013 الملغى والقانون النافذ رقم 9 لسنة 2020 قد خالف اتجاه المشرع الدستوري في العراق , وذلك بعدم حظر الترشيح بالنسبة لاعضاء السلطة القضائية اثناء ممارستهم الوظيفة حيث يحق لهم الترشيح شأنهم شأن باقي افراد الشعب . يقع على القاضي او عضو الادعاء العام عند فوزه بعضوية مجلس النواب واجب الاختيار بين عضوية المجلس او البقاء في وظيفته . كما ان المشرع لم يحدد تاريخ معين للاختيار حيث لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب او اي عمل او منصب رسمي اخر⁽⁵³⁾ . اضافة الى ان الدستور قد حظر على القاضي وعضو الادعاء العام الانتماء الى اي حزب او منظمة سياسية او عمل في نشاط سياسي⁽⁵⁴⁾ . وإن الترشيح للانتخابات نشاط سياسي بامتياز . اما في ما يتعلق بتاريخ تقديم عضو السلطة القضائية والادعاء العام استقالاتهم عند الفوز بالانتخابات فنرى يجب ان يتم تقديم الاستقالة قبل اداء اليمين الدستورية حيث يعد اداء اليمين البداية الرسمية لعمل عضو مجلس النواب⁽⁵⁵⁾.

وقد انتقد بعض الفقه السامح للقاضي و عضو الادعاء العام بالترشيح مع استمرارهم بوظائفهم على اعتبار ان ذلك قد يؤثر على هبة القضاء واستقلاله وحيادته وضرورة ابعاده عن الخوض في

معتك الحياة السياسية , كي لا يتعرض اعضاء للمناكفة ومناورات الخصوم السياسيين مما سنعكس سلبا على هيبتهم في نفوس المتقاضين ويشكك في استقلالهم وتجردهم . علاوة على ان قيام القاضي او عضو الادعاء العام المرشح باعمال الدعاية الانتخابية واقامة التجمعات والندوات السياسية للناخبين للتعريف ببرنامجه الانتخابي لا يخرج عن النطاق السياسي المحظور ممارسته دستوريا⁽⁵⁶⁾ . لذلك نرى ضرورة تعديل قانون انتخابات مجلس النواب رقم 9 لسنة 2020 بما يضمن اشتراط استقالته عضو السلطة القضائية والادعاء العام قبل الترشيح للانتخابات .

4 – سائر موظفي الدولة , لم تتضمن قوانين انتخابات مجلس النواب السابقة والقانون الحالي اي حظر يتعلق بترشيحهم مهما كان المنصب او الدرجة الوظيفية التي يشغلونها ويتمثل الحظر الوحيد بعدم جواز الجمع بين مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي اخر⁽⁵⁷⁾ . فبالرجوع الى قانون الانتخابات نلاحظ عدم وجود اي تنظيم يتعلق بعدم الجمع بين الوظيفتين . اذ لم يرد اي نص يحظر ترشيح اصحاب المناصب العليا وكلاء الوزارات والمدراء العامين ورؤساء واعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية . رغم احتمالية تأثير شاعلي هذه الوظائف والمناصب على ارادة الناخبين بحيث تجعلهم خاضعين لهم في الدوائر الانتخابية التي يمارسون فيها وظيفتهم . وهذا الامر يعد نقص تشريعي لا بد من معالجته من خلال النص على اشتراط تقديم اصحاب هذه المناصب استقالاتهم قبل الترشيح .

المطلب الثاني : القيود الواردة على الترشيح للمجالس المحلية والبلدية .

يعد تشكيل المجالس المحلية و المجالس البلدية عن طريق الانتخاب واحدة من اهم مقومات الانظمة الادارية اللامركزية حيث يرى اتجاه فقهي غالب ان اختيار اعضاء المجالس المحلية والبلدية عن طريق الانتخاب يشكل تعبير حقيقي عن ارادة الشخص المعنوي الاقليمي , لان جوهر نظام الادارة المحلية يقوم على اختيار ابناء الوحدة الادارية لممثلهم لاشباع حاجاتهم الاساسية⁽⁵⁸⁾ . لذلك نجد ان المشرع

(51) د. منذر الشاوي , القانون الدستوري , نظرية الدولة , ط2 , منشورات مركز البحوث القانونية . بغداد ص115 .

(52) البند اولا من المادة 98 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(53) البند سادسا من المادة 49 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(54) البند ثانيا من المادة 98 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(55) المادة 50 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(56) د. وائل منذر البياتي , مصدر سابق , ص 119 – 120

(57) البند سادسا من المادة 49 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(58) د. سليمان الطماوي , مبادئ القانون الاداري , دراسة مقارنة , الكتاب الاول , دار الفكر العربي , القاهرة , 1973 , ص118 . محمد صلاح عبد البديع , نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 1996 , ص55 .

العراقي عمد الى اشغال مجالس المحافظات والمجالس المحلية عن طريق الانتخاب (59) . اما في ما يتعلق بتشكيل المجالس البلدية فلا يوجد هذا النوع من المجالس في الوقت الراهن لعدم صدور قانون يتعلق بتشكيل هذه المجالس في العراق .

الفرع الاول : حق الموظف في الترشيح لمجالس المحافظات والمجالس المحلية

اتجهت اغلب قوانين الادارة المحلية في العراق الى منع العاملين في الدولة موظفين وعسكريين من الترشيح الى مجالس المحافظات والمجالس المحلية . فقد اشترط قانون المحافظات رقم 59 لسنة 1969 الملغى ان لا يكون المرشح موظفا او مستخدما في الدوائر الرسمية او شبه الرسمية وان لا يكون من منتسبي القوات

المسلحة (60) . اما قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 الملغى فقد اشار الى اعتماد شروط الترشيح الواردة في المادة 5 (الملغاة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل . وعند الرجوع الى المادة المذكورة نجد انها اشترطت ان لا يكون المرشح من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشيحه (61) .

ويفهم من خلال الشروط الواردة في المادة المذكورة انه ليس هناك اي مانع من ترشيح الموظف العام لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس المحلية مهما كانت درجته الوظيفية . الا ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 قد حظر في مادة اخرى الجمع بين عضوية هذه المجالس او اي عمل او منصب رسمي اخر (62) . وهذا يعني ان على الموظف الفائز في انتخابات مجالس المحافظات او المجالس المحلية تقديم استقالته قبل تبوء منصبه الجديد . ومع ذلك فننا نرى احتفاظ الموظف بوظيفته خلال فترة الترشيح قد يستغلة في التأثير على ارادة الناخبين بصورة او باخرى مما قد يؤدي إلى الانحراف في استعمال السلطة . (63)

اما قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 فقد اشترط هو الاخر ان لا يكون المرشح من افراد القوات المسلحة او الاجهزة الامنية او قاضيا عند ترشيحه (64) . الا ان القانون لم يحدد المدة الفاصلة بين انتهاء علاقة بالاقضية او الاجهزة الامنية او السلطة القضائية لاي سبب كان وبين تاريخ ترشيحه . وكان اجدى بالمشروع ان يحدد مدة معقولة كان تكون سنة اشهر بين الاستقالة والترشيح للاسباب التي سبق التنويه عنها . اما في ما يتعلق بحق الموظف العام في الترشيح لانتخابات هذه المجالس فقد منع القانون العاملين في السلطة التنفيذية من درجة مدير عام الى درجة وكيل وزير ومن بدرجتهم الترشيح للانتخابات المجالس المحلية الا بعد تقديم استقالتهم قبل ستة اشهر من موعد الانتخابات (65) . وبذلك يكون قانون الانتخابات الجديد لهذه المجالس قد تفادى قصور القانون الملغى في هذا الشأن .

اما بالنسبة للموظفين الذين هم دون درجة المدير العام فلم يضع المشروع بموجب هذا قانون اي قيد على ترشيحهم اذا ما توفرت فيهم شروط الترشيح الاخرى . وهذا يعني احتفاظ الموظف بوظيفته عند الترشيح لانتخابات مجالس المحافظات والاقضية ولو كان من الافضل اشتراط المشروع استقالة العاملين في السلطة التنفيذية مهما كانت درجتهم الوظيفية عند الترشيح لهذه المجالس

المطلب الثاني: القيود الواردة على حق الموظف في الانتماء للحزب السياسية

(59) الفقرة 4 من البند ثانيا من المادة 2 من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

(60) الفقرة 6 و 7 من المادة السابعة والخمسون من قانون المحافظات رقم 59 لسنة 1969 الملغى .

(61) البند خامسا من المادة 5 من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

(62) البند اولا من المادة 18 من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

(63) ماجد نجم عيدان , النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق -دراسة مقارنة , رسالة إلى مجلس كلية الحقوق -جامعة صدام, للحصول على درجة ماجستير في الحقوق 2000 ص. 270 . وفي نفس المعنى، أ.د. أحمد خورشيد حميدي المرفجي و د. صدام حسين ياسين العبيد , القضاء الإداري العراقي وفق آخر التعديلات التشريعية والتطبيقات القضائية منشورات دار النهضة بيروت 2019 ص.

(64) البند سابعا من المادة 7 من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 .

(65) المادة 45 من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 .

تشير بداية إلى وجود العديد من الموانع القانونية المفروضة على الموظف أو المكلف بخدمة عامة وفي مقدمتها مبدأ الحياد في الوظيفة . كما ان هناك تساؤل مشروع حول إمكانية تحقيق الموظف الحياد بين الوظيفة العامة التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة, وبين عمله الحزبي الذي قد يكرس لمصلحة فئة محددة من المواطنين المنظمين تحت لواء حزب او كتلة او تجمع سياسي .

من خلال تتبع خط سير الحياة السياسية في العراق وكيفية نشأتها , نرى مدى تأثير هذه الأحزاب في الوظيفة العامة , حيث نلاحظ ان الوظيفة العامة قد تأثرت الى حد كبير بالنظام السياسي السائد الذي كان يحكم كل مرحلة من مراحل الحياة السياسية المختلفة بدأ من قيام النظام الملكي في العراق وصدور اول دستور للعراق عام 1925 ومرورا بالعهد الجمهوري وإنهاء بمرحلة الاحتلال الأمريكي عام 2003 وصدور دستور 2005 النافذ .

أكد دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 الدائم على حق العراقيين في العديد من الحقوق السياسية ومنها حق تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية والانتماء اليها بصيغ وضمانات فعالة .

اولا على ان " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية او الانضمام اليها مكفولة وينظم ذلك بقانون "

كما نص البند ثانيا من المادة نفسها على ان " لا يجوز اجبار احد على الانضمام الى أي حزب او جمعية او جهة سياسية او اجباره على الاستمرار على العضوية فيها " .

وبناء على هذه النصوص الدستورية التي فتحت باب التعددية الحزبية في العراق بشكل صريح فقد صدر قانون الأحزاب رقم 36 لسنة 2015 .

وقد نص القانون على ان " للمواطنين رجال ونساء حق المشاركة في تأسيس حزب سياسي او الانتماء اليه او الانسحاب منه كما لا يجوز اجبار أي مواطن على انضمام الى أي حزب سياسي او اجباره على الاستمرار فيه " (66) .

كما نص القانون على عدم جواز تمييز مواطن او التعرض له او مساعلته او المساس بحقوقه الدستوري بسبب انتمائه لحزب مؤسس وفق القانون (67) .

يتبين من النصوص الدستورية والقانونية المتقدمة ان المشرع العراقي يسمح لجميع المواطنين بتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء اليها وفق القانون دون التمييز بينهم بسبب الجنس او العرق او المذهب .

اما بشأن حق الموظف العام في تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء اليها بموجب الدستور وقانون الأحزاب رقم 36 لسنة 2015 نجد ان النصوص الدستورية والقانونية لا تتضمن أي قيد او مانع من ممارسة الموظف العام لهذا الحق , كما لم نجد في القوانين التي تحكم الوظيفة العامة والموظف العام كقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل النافذ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

(1) البند أولاً وثانياً من المادة 4 من قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 .

(2) البند خامساً من المادة 4 من قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 .

رقم 14 لسنة 1991 المعدل النافذ أي نصوص تحضر على الموظف تأسيس الأحزاب او الانضمام اليها , وهذا يعني ان المشرع العراقي اباح له الحق في تأسيس والانتماء الى الأحزاب السياسية المشكلة وفقا للقانون .

ولكن هذا لا يعني عدم وجود بعض القيود التي ترد على بعض فئات من العاملين في الدولة تمنع تمتعهم بهذا الحق اضافة الى ذلك ان هناك قيد عاما يقع على عاتق الموظف وهو ان لا يؤثر انتمائه الحزبي على واجباته الوظيفية وان يلتزم الحيادية عند مباشرته لتلك الواجبات⁶⁸.

الخاتمة

ان صدور قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 يعد فرصة حقيقية لتمتع كافة المواطنين العراقيين ومنهم الموظفين العموميين بحق الانتماء للأحزاب السياسية وتأسيسها ضمن اطار القوانين والأنظمة ذات العلاقة , حيث حرم المواطن العراقي من هذا الحق لعقود طويلة نظرا لاستنثار الأحزاب الاقصادية بالسلطة وهو يعد الاطار القانوني للأحزاب السياسية التي تشكلت بعد عام 2003 كونه ينظم عمل هذه الأحزاب ويراقب اداءها والانضمام اليها او الانسحاب منها . من الناحية النظرية على الأقل . كما ان من محاسن هذه القانون ان نصوصه قد قضت بالابتعاد عن التحزب في إدارة المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة والعمل على نزاهة العمل الإداري من أي نشاط سياسي او حزبي يتعارض مع نظام الوظيفة العامة او ان يقف عائقا اما أي اصلاح اداري قد يتطلب نظام الوظيفة العامة⁽⁶⁹⁾ .

كما اكد القانون على مبدأ المساواة بين المواطنين عند تولي هذه الأحزاب السلطة في الدولة او المشاركة في الشؤون العامة . والتأكيد على ضمان مبدأ الحياد الوظيفي في نطاق الوظائف العامة وداخل المؤسسات العامة وتجنب تولي الوظائف على أساس المحاصصة الحزبية⁽⁷⁰⁾ .

ولكن الواقع العملي يشير الى خلاف ذلك مع الأسف , حيث يتم اسناد المواقع الإدارية القيادية على أساس المحاصصة الحزبية والطائفية بصرف النظر عن كفاءة ونزاهة من يشغل هذه المواقع مما أدى الى تردي واقع الوظيفة العامة في العراق وتردي الخدمات العامة التي تقدم للمجهور .

ونشير الى ان بعض الممارسات العملية تذكر أن لا وجود لأية حريات، و منها حرية التمثيل التي تتطلب وجود ضمانات قانونية فعالة تكفل حمايتها و صيانتها ضد أي اعتداء، و تمثل الضمانات القانونية الادوات و الوسائل و الاجراءات و النظم القانونية لهذه الحرية و لترجمتها من النطاق النظري الى الواقع العملي .

إن دراسة الضمانات القانونية لحرية التمثيل تستلزم وجود نظام ديمقراطي يعترف بهذا الحق و يقره بالتساوي للجميع، اياً كان صيغة هذا الإقرار، و تدوينها في الوثائق القانونية بما فيها الدستور و التشريعات العادية ، إلا أن ممارسة الموظف لهذا الحق في المجتمع لا تتحقق بمجرد النص عليه برغم من أهميته، و انما تظل العبرة في ما يمارسه الموظف منه على ارض الواقع من خلال ما تنتقر له من ضمانات قانونية بحيث تجعل من النصوص القانونية واقعا عمليا و ملموسا

إن القضاء الاداري كجزء من الضمانات التشريعية يلعب دوراً هاماً في ضمان حرية التمثيل من خلال فرض رقابته على قرارات الضبط الاداري المتصلة بالحرية المنبثقة من حرية التمثيل.

(68) نصت المادة 24 خامسا من قانون الأحزاب رقم 36 لسنة 2015 على انه (يلتزم الحزب وعضائه بالمحافظة على حيادية

الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها وتحقيق مكاسب حزبية)

(69) ينظر البند رابعا وخامسا من المادة 25 من قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 سبق الإشارة إليها .

(1) البند رابعا وخامسا من المادة 24 من قانون الأحزاب السياسية .

مع ذلك يمكن القول ان هناك بارقة امل بعد تفعيل قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009 الذي تأخر تفعيله بعد 10 سنوات من تاريخ صدوره والذي من اهم مهامه هو حصر سلطة التعيين وعادة التعيين والترقية بالمجلس حصرا وعلى أساس معايير المهنية والكفاءة (71).

المصادر

- اريك كيسلاسي , الديمقراطية والمساواة , ترجمة جهينة لاوند , ط1 , معهد الدراسات الاستراتيجية , بغداد , 2006 .
- احمد رفيق البرقاوي , العلاقات السياسية بين العراق وبرطانيا , 1922-1932 , دار الرشيد للنشر , 1980 .
- د. رجب حسن عبد الكريم , الحماية القضائية لحرية تاسيس الاحزاب واداء الاحزاب السياسي , دار الكتب القانونية , القاهرة , 2008 .
- صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني , الأنظمة السياسية , المكتبة القانونية , بغداد , 1950 .
- د. محسن خليل , النظم السياسية والدستور اللبناني , دار النهضة العربية , 1975 .
- د. جابر جاد نصار , الاستفتاء الشعبي والديمقراطي , رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق , جامعة القاهرة , دار النهضة العربية , 1993
- د. ماجد راغب الحلو , الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية , دار المطبوعات الجامعية , دون سنة نشر .
- د. ماجد راغب الحلو , الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية , دار المطبوعات الجامعية , القاهرة , 1983 .
- د. منير حميد البياتي , النظام السياسي الاسلامي , مقارنة بالدولة القانونية , دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة ط2 , دار البشير عمان , 1994 .
- عبد الرحمن اليزاز , محاضرات عن العراق من الاحتلال وحتى الاستقلال القاهرة معهد الدراسات العليا .
- , ط2 , 1960 ,
- د. محسن خليل , النظم السياسية والدستور اللبناني , بدون سنة طبع , دار النهضة العربية , 1975 ,
- د. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري , النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق , ط2 , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , لعام 2012 ,
- د. وائل منذر البياتي , الاطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية , المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة , ط1 , 2015 ,
- د. مصطفى ابو زيد فهمي , النظام البرلماني في لبنان , الشرقية للنشر , بيروت , ط1 , 1969
- د. سليمان الطماوي , مبادئ القانون الاداري , دراسة مقارنة , الكتاب الاول , دار الفكر العربي , القاهرة , 1973
- محمد صلاح عبد البديع , نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 1996 .
- ماجد نجم عيدان , النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق -دراسة مقارنة , رسالة إلى مجلس كلية الحقوق -جامعة صدام, للحصول على درجة ماجستير في الحقوق 2000
- أ.د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيد , القضاء الإداري العراقي وفق آخر التعديلات التشريعية والتطبيقات القضائية منشورات دار النهضة بيروت 2019

الأبحاث والدوريات

- د. مهند ضياء عبد القادر , تطبيقات فكرة الاستفتاء الشعبي في دستور العراق , لعام 2005 , مجلة العلم القانونية , كلية القانون , جامعة بغداد , العدد الثاني , 2018 ,

النصوص القانونية.

- القانون الاساسي العراقي لسنة 1925
- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- قانون الانتخاب اعضاء مجلس الامة رقم 7 لعام 1967 .

- قانون المحافظات رقم 59 لسنة 1969 الملغى .
- قانون الاستفتاء الشعبي رقم 13 لسنة 1995 .
- قانون الانتخاب رقم 16 لسنة 2005 .
- قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .
- قانون ادارة الدولة المؤقت لسنة 2004 .
- قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009 .
- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 الملغى .
- قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 .
- قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 .
- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 .
- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 9 لسنة 2020 .