

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

تفسير المادة 56

من الدستور العراقي:

توقيت إجراء الانتخابات البرلمانية المقبلة

أبريل 2009

إعداد

معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان

بالتعاون مع

كلية الحقوق في جامعة فرجينيا

عيادة القانون الدولي لحقوق الإنسان

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

المقدمة

تنص المادة 56 من الدستور العراقي على ما يلي :

اولاً - تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له ، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

ثانياً - يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسةٍ واربعين يوماً من تاريخ انتهاء دورته الانتخابية.

نظرا إلى أن البرلمان الحالي أُنتخب في كانون الأول 2005 وبدأ دورته الأولى في آذار 2006 ، فقد طُلب منا تقديم أساس أو سابقة قانونية لتفسير هذه المادة فيما يتعلق ب"السنة الرابعة" التي تنتهي في 31 كانون الأول 2009 ، أو بدلا من ذلك ، في 28 فبراير 2010 .

تتوقف المسألة على تعريف مصطلح "السنة التقويمية" كما كما هو معمول بها في هذا السياق ، وفيما إذا كانت "السنة الرابعة" تشير الى السنة التقويمية أو إلى دورة 365 يوما استناداً الى بدء الدورة او الفصل الأول في آذار.

النظام الداخلي المعمول به في مجلس النواب

تنص المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في أول فقراتها على إن:

لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر يبدأ اولهما في 1 اذار وينتهي في 30 حزيران من كل سنة ويبدأ ثانيهما في 1 ايلول ايلول وينتهي في 31 كانون الأول.

دليل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، أعداد المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (2007).

يقدم دليل النظام الداخلي التعاريف التالية للمصطلحات أساسية :

• دورة تشريعية : الفصلان التشريعيان في سنة تقويمية واحدة.

• الفصل التشريعي : أحد الفصلين اللذين يمتدان لفترة أربعة أشهر ويكونان الفترة التشريعية.

• جلسة تشريعية: جلسة مجلس النواب التي تستغرق يوماً واحداً وتجرى بعد أكتمال النصاب القانوني.

لذلك يبدو إن الفصل الانتخابي يتضمن ثمانية فصول تشريعية فضلاً عن الفترات غير التشريعية (عطلة) بينهما في كانون الثاني - شباط / وتموز - آب. يوضح الجدولان فيما يلي الخيارين المطروحين لفهم المادة 56 في سياق المادة 22 من دليل النظام الداخلي:

	دورة تشريعية سنوية واحدة (=فصلان تشريعيان)
	الفترة الفاصلة بين الفصول الانتخابية (الخيار رقم 1 فقط)

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

الخيار 1 : النص النافذ هو الفقرة الأولى من المادة 56 (1):

اولاً - تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له ، وتنتهي
بنهاية السنة الرابعة.

ثانياً - يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسةٍ واربعين يوماً من تاريخ انتهاء دورته الانتخابية.

السنة التقويمية	فترة غير تشريعية (عطلة)	فصل تشريعي	فترة غير تشريعية (عطلة)	فصل تشريعي
1		1 آذار - 30 حزيران 2006		1 أيلول - 31 كانون الأول 2006
2		1 آذار - 30 حزيران 2007		1 أيلول - 31 كانون الأول 2007
3		1 آذار - 30 حزيران 2008		1 أيلول - 31 كانون الأول 2008
4		1 آذار - 30 حزيران 2009		1 أيلول - 31 كانون الأول 2009
1		1 آذار - 30 حزيران 2010		1 أيلول - 31 كانون الأول 2010

الخيار 2: النص النافذ هو الفقرة الثانية من المادة 56 (1):

اولاً - تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له ، وتنتهي
بنهاية السنة الرابعة.

ثانياً - يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسةٍ واربعين يوماً من تاريخ انتهاء دورته الانتخابية.

السنة التقويمية	فترة غير تشريعية (عطلة)	فصل تشريعي	فترة غير تشريعية (عطلة)	فصل تشريعي
1		1 آذار - 30 حزيران 2006		1 أيلول - 31 كانون الأول 2006
2		1 آذار - 30 حزيران 2007		1 أيلول - 31 كانون الأول 2007
3		1 آذار - 30 حزيران 2008		1 أيلول - 31 كانون الأول 2008
4		1 آذار - 30 حزيران 2009		1 أيلول - 31 كانون الأول 2009
				15 كانون الثاني 2010

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

بصرف النظر عن الموعد الذي ينبغي إجراء الانتخابات فيه فإن المادة 22 من دليل النظام الداخلي توضح أن الدورة الأولى للبرلمان الجديد تبدأ في 1 آذار 2010 و نفترض أن هذا هو أيضا التاريخ الذي سيؤدي فيه البرلمانون الجدد اليمين الدستورية كممارسة شائعة في هذا السياق وعلى افتراض حدوث ذلك سيكون هناك وعلى نحو لا مفر منه تعارض بين البرلمان الحالي والبرلمان الجديد بغض النظر عن تاريخ إجراء الانتخابات. (ليس من المستغرب إجراء الانتخابات بينما لا يزال البرلمان مستمرا في دورته إذ يحدث هذا في كل من الولايات المتحدة حيث تجرى الانتخابات في تشرين الثاني تؤدي الحكومة الجديدة اليمين الدستورية في كانون الثاني و في المملكة المتحدة أيضا حيث تجري الانتخابات البرلمانية بينما لا يزال البرلمان مستمرا في دورته.

الخيار 1 : الفصل الانتخابي يتطابق مع السنة التقويمية المنتهية في 31 كانون الأول 2009 - سجري انتخاب مجلس النواب في 15 تشرين الثاني 2009.

التفسيرات النصية

وفقا للتعريف الوارد في قاموس بلاك القانوني ، فإن مصطلح "السنة التقويمية " يعني فترة 12 شهرا ، تبدأ في 1 كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول . إستنادا الى هذا التعريف ، فإن انتهاء الدورة الانتخابية سيكون في 31 كانون الأول من السنة الرابعة.

تأخذ المحكمة العليا في الولايات المتحدة هذا الموقف (في. ديكسون, 141, 40 U.S., 154 (1841) حيث تبدأ السنة التقويمية في الاول من كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الاول ") ، وعلى نحو مماثل ، عرّف مجلس اللوردات في المملكة المتحدة "السنة التقويمية" على أنها "فترة 12 شهرا تبدأ في الأول من كانون الثاني من أي سنة". تشريعات (الخطة الوطنية للحد من الانبعاثات) 2007 (2007)، تشريع رقم (2325).

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

مسائل عملية (براغماتية)

يترك هذا الخيار فترة شهرين شاغرين بين نهاية السنة التقويمية ، 31 كانون الأول وبداية السنة الانتخابية الجديد في 1 آذار . بعبارة أخرى ، يخلق الخيار 1 دورة انتخابية تقل بشهرين عن الألتزام "الدستوري بفترة" أربع سنوات تقويمية.

الخيار 2 : يتطابق الفصل الانتخابي مع الفصل التشريعي الذي بدأ في 1 آذار 2006 و سينتهي في 28 تشرين الثاني 2010 - سيجري انتخاب المجلس النواب في 15 كانون الثاني 2010 .

التفسيرات النصية

أن عدم وجود كلمة " تقويمية " للأشارة إلى أنتهاء الدورة الانتخابية في المادة 56 يوحي بلأنها لا تنتهي في 31 كانون الأول بل قد يفهم أنها تشكل أربع فترات من 365 يوما بعد أبتداء الفصل الأول للبرلمان ، وهكذا فإن نهاية السنة الرابعة ستكون في 28 شباط . لو كان قصد المشرعين هو تحديد 31 كانون الأول كتاريخ أنتهاء للدورة الانتخابية ، لكانوا قد كتبوا " ... تنتهي في السنة التقويمية الرابعة ، " أو " وتنتهي مع أنتهاء الفصل التشريعي الثاني من السنة الرابعة . " وباختصار ، إذا كانت الفقرة الأولى تعدل الفقرة النافذة الثانية ، فإنها توحى إلى أن المقصود هو أحتواء الفصل الانتخابي على أربع فترات في غضون 365 يوما بدلا من أن يكون له تاريخ بداية ونهاية في 1 كانون الثاني و 31 كانون الأول على التوالي.

تستخدم المادة 56 (2) عبارة " الفصل الانتخابي " لتحديد كيفية حساب التاريخ الذي ستجري فيه الانتخابات وهذا يختلف عن استخدام مصطلح "السنة التقويمية" و "الدورة" في المادة 56 (1) ، مما يوحي بأن المقصود منهما يحمل معنى مختلفا ولذلك ، فإن أنتهاء الفصل الانتخابي لا يجب ان يتطابق بالضرورة مع نهاية السنة التقويمية أو نهاية الفصل السنوي التشريعي الثاني (وكلاهما في 31 كانون الأول).

مسائل عملية (براغماتية)

أذ قرأنا المادة 56 على انها تطالب بأجراء الانتخابات في 15 تشرين الثاني 2009 ، فان الهيئة التشريعية الحالية ستكون مستمرة في دورتها في وقت إجراء الانتخابات ، بيد أنه إذا أجريت الانتخابات في 15 كانون الثاني 2010 فان الهيئة التشريعية الحالية ستكون في عطلة عندما يتم انتخاب أعضاء

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

البرلمان الجديد ، على الرغم من أن أعضاء البرلمان الحالي سيقفون رسميا في مناصبهم حتى موعد أداء البرلمانين المنتخبين حديثا المهين وبذلك لن يكون هناك تداخل مع الفترة التشريعية ، فضلا عن ذلك ، وفي إطار هذا التفسير فإن الشهران الإضافيان الشاغران اللذان نتجا عن تفسير الخيار (1) لن يحدثا.

أن هناك ، علاوة على ذلك ، دعما كبيرا من جانب الولايات القضائية المقارنة لعدم تقييد الانتخابات بنهاية السنة التقويمية إذ لا يوجد نمط ثابت لإجراء الانتخابات حصريا قبل 31 كانون الأول من السنة المعنية.

•تنص المادة 68 من الدستور الأردني على أن دورة مجلس النواب هي اربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات العامة في الجريدة الرسمية. لقد أجريت الدورتان الانتخابيتان الماضيتان في 17 حزيران 2003 و 20 تشرين الثاني 2007 .

• ينص قانون الانتخابات اللبناني على أن تكون دورة مجلس النواب اربع سنوات . جرت الانتخابات الأخيرة في لبنان في الفترة ما بين 29 أيار و 20 حزيران 2005.

•تنص المادة 51 من الدستور السوري على أن دورة مجلس الشعب أربع سنوات تقويمية ، تبدأ من الدورة الأولى. جرت الانتخابات الأخيرة في سوريا في 22 نيسان 2007 بينما كانت الانتخابات السابقة قد جرت في 5 آذار 2003.

•تنص المادة 49 (1) دستور من جنوب افريقيا على انتخاب الجمعية الوطنية لمدة خمس سنوات. جرت أول انتخابات ديمقراطية في 27 نيسان 1994 بينما جرت الانتخابات اللاحقة في في أواخر نيسان من الأعوام 1999 و 2004 و 2009.

تشير المناقشات التي دارت في مجلس العموم في المملكة المتحدة إلى أن من المتوقع إجراء الانتخابات في العراق في كانون الثاني 2010¹ فضلا عن توفر أدلة تشير إلى أن أعضاء الصحافة الدولية يتوقعون أن تجرى الانتخابات في كانون الثاني 2010 أيضا².

وأخيرا ، فإن الجانب العملي المتمثل بامتلاك البلد شهرين إضافيين للتحضير للانتخابات هو وببساطة حجة أخرى تعمل لصالح تفسير المادة 56 على هذا النحو حيث تؤكد الوثائق والمعاهدات الدولية أهمية هذه المسألة عبر تقديم تفاصيل متطلبات إجراء انتخابات كفؤة وحررة ونزيهة وديمقراطية³ فضلا عن ضرورة قيام مسؤولو الانتخابات بضامن ما لا يقل عن أربعة من عناصر العملية الانتخابية - أولا: ضرورة وصول الناخبين الى الخدمات العامة على قدم المساواة ؛ ثانيا : ضرورة إتاحة فرصة الاطلاع على المعلومات بشكل مناسب للناخبين ؛ ثالثا : يجب أن تكون حقوق الاقتراع مذكورة على نحو واضح في القانون الإجرائي ؛ رابعا: ضرورة إجراء الترتيبات اللوجستية للانتخابات إن ضامن تلبية هذه المتطلبات يتطلب قدرا كبيرا من الوقت والجهد حيث تشمل الاعتبارات الهامة التي ينبغي مراعاتها في

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

هذا السياق وضع إجراءات لتسجيل الناخبين تلبية المعايير الدولية لحقوق الإنسان وضمان نشر المعلومات الإجرائية والمعلومات المتعلقة بالمرشح للجمهور والتأكد من وصول جميع الناخبين ماديا وقانونيا الى الأقتراع بما في ذلك ، وعند الضرورة ، توفير ترتيبات خاصة للمعوقين جسديا والأُميين والناطقين بلغات الأقليات وضمان أمن وسرية عملية الأقتراع⁴ . أن ضرورة وجود فترة زمنية مناسبة لمعالجة هذه القضايا يدعم الحجج الواقعية لإجراء الانتخابات في كانون الثاني بدلا من تشرين الثاني.

الخلاصة والتوصيات

سيكون من المفيد أيضا إصدار تشريعات أو تعديل اللوائح الإجرائية لتقديم المزيد من التوضيح للبرلمانيين الجدد حول هذه المسألة ، وفي الوقت الذي قد يكون من المحتمل ان تصبح هذه المسألة أكثر وضوحا مع مرور الوقت نتيجة للممارسة المتزايدة على نحو أكثر تحديدا في هذا السياق إلا ان وضع دليل على مدى المستقبل القريب سيعمل على تسهيل تطوير الممارسة الثابتة ويمنع من أثاره المسألة كل أربع سنوات.

ونحن نوصي بتفسير المادة 56 من أجل دعم إجراء الانتخابات البرلمانية في كانون الثاني 2010 بدلا من تشرين الثاني 2009 إذ عند موازنة الخيارين نجد على ما يبدو أن زخم التفسير النصي لهذا الخيار والوفرة النسبية للنتائج المقارنة التي تدعم هذا الخيار و الطبيعة المُتّعة للعديد من الاعتبارات العملية لبرلمان تُرجح لصالح هذا التفسير.

الهوامش

1- هانسارد (قواعد البيانات اليومية في مجلس العموم ، 8 تشرين الأول 2007 ،
دوم عل W 254) متاحة على الموقع الإلكتروني:

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm071008/text/71008w0053.htm>

هاري كوهين : سؤال وزير الدولة للشؤون الخارجية والكومنولث حول توقعه لموعد إجراء انتخابات العراق [156083] جديدة في .

الدكتور هاولز : تسمح المادة 56 من الدستور العراقي بأجراء انتخابات مجلس النواب قبل 45 يوما على موعد انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي تمتد الى اربع سنوات تقويمية. لقد بدأت الدورة

معهد القانون الدولي وحقوق الانسان

الانتخابي الحالية في 16 آذار 2006 وهو تاريخ إنعقاد أول جلسة لمجلس النواب الحالي ولذلك ينبغي أن تجري الانتخابات في 30 كانون الثاني 2010.

2-كاغان و فريدريك كاغان وكيمبرلي"، الوعد والخطر : الذهاب الى العراق " معهد امريكان انتربرايز ، 10 نيسان 2009 ، متوفر على الموقع الإلكتروني:

http://www.aei.org/publications/filter..pubID.29689/pub_detail.asp

راجع أيضا:خوزيه هلترام "خروج الولايات المتحدة من العراق : كيفية الابتعاد عن الخطر." كريستيان ساينس مونيتور ، 27 آذار 2009 ، متوفرة على الموقع الإلكتروني:

<http://www.csmonitor.com/2009/0328/p09s02-coop.html>

3-من أجل الحصول على مصادر دولية ذات صلة مباشرة بالأقتراع وحقوق الأقتراع راجع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، المادة 21 ؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، المادة 25 ؛ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ، المادة 23 ؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ، المادة 13 ؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية ، المادة 3 من البروتوكول 1 ؛ وثيقة كوبنهاغن ، الفقرات 7.1 و 7.2

4-للحصول على مزيد من المعلومات ، راجع لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ، التعليق العام 25 "الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحقوق الأقتراع والحق في الوصول الى الخدمات العامة بصورة متساوية " (وثيقة الأمم المتحدة CPR/C/21 ، المراجعة رقم 1 ، أضيفت بتاريخ 7 تموز 1996).

راجع أيضا ، مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ، حقوق الإنسان في الانتخابات - دليل الجوانب القانونية والتقنية لحقوق الإنسان في الانتخابات ، سلسلة التدريب المهني رقم 2 ، وثيقة الأمم المتحدة (1994) HR/P/PT/2 الفقرتان 72 و 75 .