



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابل / كلية القانون

التنظيم التشريعي لاستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه
في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون/جامعة بابل
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام
من قبل الطالب
علي راهي موسى القرشي

ياشرف

أستاذ القانون الدستوري المساعد
الدكتورة ليلى حنتوش ناجي الخالدي

٢٠٢٣ م

١٤٤٤ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَقِفُّهُمْ ^{صَلِّ} إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ)

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

(الآية ٢٤ من سورة الصافات)

الاهداء

الى عيني التي ارى بهما

ابي وامي

اطال الله في عمرهما .

الى سندي في هذه الحياة

اخوتي الاعزاء

حفظهم الله من كل مكروه

الى اخي الذي لم تلده امي

باسم شبر الموسوي

عنوان الوفاء

الى نور قلبي وروحي

نصفي الآخر

صديقة عمري ...

اهدي بطني هذا .

شكر و عرفان

الحمد لله والشكر له رب العالمين والصلاة والسلام على خير الأنام سيدنا محمد وعلى اله الطيبين الطاهرين .

ورد في الأثر الشريف أن الله سبحانه وتعالى أوحى إلى نبيه موسى (ع) أن يا موسى اشكرني ، فقال موسى يا رب كيف أشكرك وكلمة الشكر هي من عندك ، وتستحق شكرا عليها ، فقال الحق سبحانه وتعالى يا موسى أن إقرارك بالعجز عن شكري هو شكر لي ، والله يعجز اللسان عن الشكر والامتنان لأستاذتي الفاضلة (الدكتورة ليلى حنتوش ناجي الخالدي) لتفضلها بقبول الأشراف على رسالتي التي لازمتني بالمتابعة والنصح والأرشاد والتوجيه منذ الحرف الأول لعنوان الرسالة وحتى آخر كلمة فيها ، ولولا فضل الله سبحانه وحرص أستاذتي المشرفة على إتمام رسالتي لما قام لها عود واخضر لها غصن ، فأسال الله سبحانه وتعالى ان يشكر سعيها ، ويمد في عمرها ، ويمتعها بالصحة ، ويديم عطاءها ، انه سميع مجيب .

كما أتقدم بالشكر إلى السيد عميد كلية القانون الدكتور (ميري كاظم عبيد الخيكاني) والسيد معاون العميد للشؤون العلمية الدكتور (ميثاق طالب حمادي الجبوري) ومعاون العميد للشؤون الإدارية الدكتور (ماهر محسن الخيكاني) ، كما أتقدم بوافر الشكر إلى السيد الدكتور (اسماعيل صعصاع غيدان البديري) رئيس فرع القانون العام والسيد الدكتور (قحطان عدنان عزيز) مقرر قسم القانون العام ، ولا انسى فضل أستاذتي الكرام في المرحلة التحضيرية وخص بالذكر منهم الدكتور محمد اسماعيل المعموري والدكتورة طيبة حمد المختار ، وأتقدم بالشكر الجزيل لجميع موظفي مكاتب الكليات الاتية (قانون القادسية ، قانون بابل ، قانون واسط ، قانون الكوفة ، قانون بغداد ، مكتبة مجلس النواب ، ومكتبة الروضة الحيدرية ومكتبة الروضة الحسينية) وشكري لكل الأصدقاء الذين لم يبخلوا بما يستطيعون في إبداء المساعدة وخص بالذكر منهم الأخ مصطفى سعيد وهاب القرشي طالب دكتوراه في جامعة بابل والأخ علي عايد الزهيري طالب ماجستير ، جامعة بابل ، لبدلهم ما يستطيعون من توفير المصادر ، ولا انسى فضل أستاذتي التي تحملتني وصبرت على انشغالي عنهم طوال مدة دراستي ، فجزى الله الجميع عني كل خير .

الباحث

المستخلص

المستخلص

يعد البحث في موضوع استقالة رئيس مجلس ونائبيه من الموضوعات القانونية المهمة ، وبالخصوص بعد صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، والذي يعد الدستور الوحيد الذي صدر بطريقة ديمقراطية ، وكذلك في تنظيمه لموضوع استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه، تاركاً مسألة تنظيمها للنظام الداخلي للمجلس شريطة ان لا يتعارض مع الدستور ، وعلى الرغم من كون عضو مجلس النواب العراقي مكلف بخدمة عامة ، الا انه لا يعد موظفاً عاماً يخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وانما بمثابة موظف ذو طبيعة خاصة يمارس اختصاصاً تشريعياً ورقابياً، وان خضوع رئيس مجلس النواب ونائبيه لكونهم اعضاء في مجلس النواب ذاته او نظراً لطبيعة العمل فيه ، وانما يحدد ما لم يتضمنه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ او النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ فيما يتعلق بالاستقالة.

وان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ جاء متفقاً مع بعض دساتير الدول المقارنة وذلك من خلال نصه الصريح على الاستقالة ، ومختلفاً مع بعضها الذي لم يشير صراحة وانما نص عليها ضمناً بإيراده للنصوص العامة والتي تعالج خلو المنصب لأي سبب كان ، واشترط الكتابة عند تقديم طلب الاستقالة وعدم وضع قيود على استقالة العضو البرلماني، وله مطلق الحرية متى شاء في تقديم طلب الاستقالة وللأسباب التي يراها ، وعدم القدرة على الاستمرار في العضوية النيابية، وتدخّل الاستقالة حيز التنفيذ بعد موافقة المجلس عليها وبأغلبية عدد اعضائه الحاضرين، وفي حالة خلو منصب رئيس المجلس ونائبيه لأي سبب كان ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة خلفاً لهم في اول جلسة يعقدها المجلس لسد الشاغر. ومن هنا جاءت الدراسة لكي تسلط الضوء على استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وذلك من خلال استعراض المبحث التمهيدي والمتضمن اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه ومن ثم استعراض ماهية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه والتعريف باستقالة

و

رئيس مجلس النواب ونائبيه ومن ثم شروط استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وصورها ، حيث توصلنا الى ان الاستقالة تتضمن شروط شكلية واخرى موضوعية يتوجب على رئيس المجلس ونائبيه مراعاتها عند تقديم طلب الاستقالة والبت فيه ، وذلك لأنها لم توضع عبثاً، وعند قبول استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه يترتب عليه عدد من النتائج والاثار التي حددها الدستور، وبالرغم من ذلك، فإن القصور التشريعي في اعداد التنظيم لاستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه يمكن سده وذلك بالرجوع الى المبادئ العامة التي اوردها التشريعات والاجتهاد القضائي والفقهي فيما يتعلق بالاستقالة بصورة عامة.

جدول المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	ت
ب	الآية القرآنية	١
ج	الإهداء	٢
د	شكر و عرفان	٣
هـ- و	المستخلص	٤
ز- ح	المحتويات	٥
١- ٢	المقدمة	٦
٤- ٢٧	المبحث التمهيدي :- اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه	٧
٥- ٢١	المطلب الأول :- شروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه	٨
٦- ١١	الفرع الأول :- شروط اختيار رئيس البرلمان في الدساتير المقارنة	٩
١١- ٢١	الفرع الثاني :- شروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥	١٠
٢١- ٢٧	المطلب الثاني :- آلية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه	١١
٢٢- ٢٥	الفرع الأول :- آلية اختيار رئيس البرلمان في الدساتير المقارنة	١٢
٢٥- ٢٧	الفرع الثاني :- آلية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥	١٣
٢٨- ٧٨	الفصل الأول:- ماهية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	١٤
٢٩- ٥٠	المبحث الأول:- التعريف باستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	١٥
٣٠- ٣٧	المطلب الأول:- مفهوم استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	١٦
٣٠- ٣٥	الفرع الأول:- تعريف الاستقالة	١٧
٣٥- ٣٧	الفرع الثاني:- خصائص استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	١٨
٣٧- ٥٠	المطلب الثاني:- ذاتية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	١٩
٣٨- ٤٣	الفرع الأول:- تمييز الاستقالة عن الإقالة	٢٠
٤٤- ٥٠	الفرع الثاني:- تمييز الاستقالة عن العزل	٢١
٥٠- ٧٨	المبحث الثاني:- شروط استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وصورها	٢٢
٥١- ٦٩	المطلب الأول:- شروط استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	٢٣
٥٢- ٦٣	الفرع الأول:- الشروط الشكلية لطلب الاستقالة	٢٤
٦٣- ٦٩	الفرع الثاني:- الشروط الموضوعية لطلب الاستقالة	٢٥
٦٩- ٧٨	المطلب الثاني:- صور استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	٢٦
٧٠- ٧٤	الفرع الأول:- الاستقالة الاختيارية أو الجوازية	٢٧

٧٨ - ٧٥	الفرع الثاني:- الاستقالة الإجبارية أو القسرية	٢٨
١٣٧ - ٧٩	الفصل الثاني :- الآثار المترتبة على استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه	٢٩
١١٦ - ٨١	المبحث الأول:- انتهاء العضوية البرلمانية	٣٠
٩٦ - ٨١	المطلب الأول:- الاختصاصات البرلمانية	٣١
٨٧ - ٨٢	الفرع الأول:- الاختصاص التشريعي	٣٢
٩٤ - ٨٧	الفرع الثاني:- الاختصاص الرقابي	٣٣
٩٦ - ٩٤	الفرع الثالث :- الاختصاص المالي	٣٤
١١٦ - ٩٦	المطلب الثاني:- الحصانة البرلمانية	٣٥
١٠١ - ٩٧	الفرع الأول:- أنواع الحصانة البرلمانية	٣٦
١٠٤ - ١٠٢	الفرع الثاني:- نطاق الحصانة البرلمانية	٣٧
١١٦ - ١٠٥	المطلب الثالث :- تفعيل قانون الاستبدال	٣٨
١١٣ - ١٠٥	الفرع الأول :- الأساس القانوني لاستبدال النواب	٣٩
١١٦ - ١١٣	الفرع الثاني :- آلية استبدال المقعد الذي يخص المرأة والكيان السياسي	٤٠
١٣٧ - ١١٧	المبحث الثاني:- الآثار المالية المترتبة على الاستقالة	٤١
١٢٩ - ١١٧	المطلب الأول:- إيقاف صرف المكافأة البرلمانية	٤٢
١٢٧ - ١١٨	الفرع الأول:- المكافأة البرلمانية	٤٣
١٢٩ - ١٢٧	الفرع الثاني:- موقف التشريعات من تنظيم المكافأة	٤٤
١٣٧ - ١٣٠	المطلب الثاني:- الراتب التقاعدي	٤٥
١٣٣ - ١٣١	الفرع الأول:- موقف التشريعات المقارنة من الراتب التقاعدي	٤٦
١٣٧ - ١٣٣	الفرع الثاني:- الراتب التقاعدي لرئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور العراق لعام ٢٠٠٥	٤٧
١٤٣ - ١٣٨	الخاتمة	٤٨
١٥٧ - ١٤٤	المصادر	٤٩
A - B	المستخلص باللغة الإنكليزية	٥٠



أولاً - موضوع البحث:

تعد الاستقالة احدى الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء عضوية رئيس مجلس النواب ونائبيه في مجلس النواب وذلك إنطلاقاً من الطلب المقدم بإرادتهم، وبعد قبولها من الجهة المختصة قانوناً، وأن الاستقالة في نطاق القانون الدستوري تختلف عن غيره من فروع القانون، حيث صفة المستقيل فيها تختلف عن الأخرى .

وعلى أثر ذلك جاءت الدراسة للكشف عن طبيعة الاستقالة التي يتقدم بها رئيس مجلس النواب ونائبيه لدى المجلس، وكذلك طبيعة القواعد والأحكام التي نظمتها بصورة تؤدي إلى الوصول لموطن الاتفاق وكذلك الخلاف مع الاستقالة التي يقدمها الموظف العام استناداً لأحكام القانون الإداري وتحديدًا قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

إنّ استقالة رئاسة المجلس من الوظيفة هي ذات طبيعة خاصة لأنها وظيفة تشريعية رغم أنه لم يكن موظفًا عامًا بمفهوم قانون الخدمة المدنية العراقي، حيث نظمت استقالته مجموعة من القواعد التشريعية والقانونية ذات طابع دستوري، سواء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وفي النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، وكذلك قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون (٤٩ لسنة ٢٠٠٧) و قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

ثانياً - أهمية الدراسة:

إنّ هذه الدراسة تستمد أهميتها من المكانة التي يمثلها رئيس مجلس النواب ونائبيه في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، انهم يمثلون قمة هرم السلطة التشريعية وتشكل أعلى مكانة في هذه السلطة وأن الدستور قد أعطاهم صلاحيات واسعة، وقد وصف الفقيه جان جاك روسو السلطة التشريعية في مواجهة

السلطات الأخرى أنها أهم السلطات في الدولة إذ عدّها الأم^(١). فإن البحث يتناول القواعد التي تتعلق بالاستقالة وتحليل ما جاء بها لبيان حدود التقارب والاختلاف مع الاستقالة الوظيفية التي تحكمها قواعد القانون الإداري وإلى أي مدى يمكن اللجوء إلى قواعد القانون الإداري لغرض إكمال البناء الدستوري لاستقالة رئاسة مجلس النواب.

ثالثاً- مشكلة البحث:

إنّ ما يهمنا في بحثنا هو إحدى الحالات والتي تؤدي إلى إنهاء تولي منصب رئيس مجلس النواب ونائبه، إلّا وهي الاستقالة، لأنها تنهي ولايتهم من مجلس النواب استثناءً، وأن كثير من الأسباب التي تقف وراءها قد تكون إرادية ظاهرة أو قسرية مخفية.

وتتعلق الدراسة من تساؤل رئيسي وهو كيف حدد المشرع العراقي سبل اللجوء إلى طلب الاستقالة من قبل رئيس مجلس النواب ونائبه وما هي طبيعة القواعد المنظمة لها وفي إطار التساؤل تتفرع الأسئلة التالية :-

١. ما هو المقصود باستقالة رئيس مجلس النواب ونائبه وعلاقتها بأنواع وصور الاستقالة المشابهة لها؟

٢. ما هي شروط الاستقالة أو البت فيها وما هو التنظيم التشريعي لها؟

٣. ما هي الآثار المترتبة على تقديم طلب الاستقالة والبت فيها؟

٤. من هي الجهة المختصة بالنظر في طلب استقالة رئيس مجلس النواب ونائبه سواء على حالة القبول

أو الرفض؟

رابعاً - منهجية البحث:

لتشخيص إشكالية البحث بدقة وعناية لبلوغ الغاية المرجوة في موضوع بحثنا (التنظيم التشريعي

لاستقالة رئيس مجلس النواب ونائبه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة). اعتمدنا المنهج

التحليلي المقارن وذلك باستقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة برئيس مجلس النواب ونائبه في دستور

(١) فاروق عز الدين خلف، المركز القانوني لرئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة

ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥، ص ١.



جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وتحليلها والبحث في مضامينها، والنظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦، وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ كما تضمنت المقارنة دراسة دساتير دول المقارنة وهي القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل، وقانون الانتخابات الاتحادي الألماني لعام ١٩٥٦ المعدل، واللائحة الداخلية للبوند ستاغ لعام ١٩٨٠ المعدل ودستور جمهورية الجزائر لعام ٢٠٢٠ والنظام الداخلي في المجلس الشعبي الوطني لعام ٢٠٠٠، وقانون الانتخابات الجزائري لعام ٢٠٢١، مع دساتير لدول أخرى على أنها دول سائدة وهي دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل، ودستور اليابان لعام ١٩٤٦ المعدل ودستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ المعدل، ودستور فرنسا ١٩٥٨ المعدل، ودستور الكويت لعام ١٩٦٢ المعدل، ودستور إسبانيا لعام ١٩٧٨، والدستور التركي لعام ١٩٨٢ المعدل، ودستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل، ودستور تونس لعام ٢٠٢٢ .

خامسا – هيكلية البحث :-

تطلب البحث موضوع الدراسة على تقسيم خطة البحث على مقدمة ومبحث تمهيدي وفصلين، إذ تناولنا في المبحث التمهيدي اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه، أما الفصل الأول أوضحنا فيه ماهية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وقسم على مبحثين في الأول التعريف باستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه، وفي الثاني شروط استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وصورها .

أما الفصل الثاني فقد حمل عنوان الآثار المترتبة على استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وقسم على مبحثين في الأول انتهاء العضوية البرلمانية، وفي الثاني الآثار المالية المترتبة على الاستقالة، ثم انتهت الدراسة بخاتمة تمثل أهم ما توصلت إليه من الإستنتاجات والمقترحات .

المبحث التمهيدي

اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه



المبحث التمهيدي

اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه

إن انعقاد مجلس النواب وغالبا ما يكون برئاسة أكبر الأعضاء سنا، فليس من المنطق بقاء المجلس من غير رئاسة تمثله وتقوده أمام السلطات الأخرى في الدولة أو أمام الدول والمنظمات^(١).
وأن من أولى الالتزامات التي تقع على عاتق المجالس النيابية وبعد توجيه الدعوة لها لغرض الانعقاد ومن الجهة التي حددها الدستور^(٢). إذ افتتاح جلساتها لغرض اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه، وأن أغلب الدساتير درجت على أن تختار رئاسة المجلس المنتخب عن طريق الانتخاب، إلا أنها اختلفت في شروط الاختيار وإجراءاتها.

لذا سنتناول في هذا المبحث الشروط والإجراءات الخاصة بالترشيح لرئاسة المجلس النيابي والتي تضمنتها النصوص التشريعية في مطلبين حيث نخصص المطلب الأول لشروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه، ونخصص المطلب الثاني الى آلية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه ووفق التالي:

(١) د. قائد محمد طربوش - السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - ط١ - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - ١٩٩٥ - ص ١٠٤.

(٢) نصت المادة (٧٣ / رابعا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ / (دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور)



المطلب الأول

شروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه

إن من بين الحقوق السياسية والتي يتمتع بها الفرد هو حقه في الترشح للمناصب العليا في الدولة كرئاسة مجلس النواب^(١)، ولمباشرة هذا الحق يشترط تحقق شروطا معينة ومحددة، وبذلك تختلف عن الحقوق والحريات التي تثبت لباقي الأفراد سواء رجالا أم نساء، وطنيين أم أجنبي بلا قيد أو شرط حيث تختلف شروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه من دولة إلى أخرى^(٢).

ويذهب بعض الفقه الدستوري أن الدساتير تشدد في شروط المرشح لرئاسة مجلس النواب، ولا سيما فيما يخص الجنسية والسن أكثر من الشروط الخاصة بممارسة الحق الانتخابي^(٣).

(١) تنص المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك).

(٢) في تونس يشترط في المرشح لرئاسة مجلس الشعب وهي الشروط نفسها الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس، ان يكون من رعايا تونس او حاصل على الجنسية التونسية منذ عشر سنوات وان يبلغ من العمر ثلاث وعشرين سنة كاملة يوم تقديم ترشيحه، شرط ان لا يكون مشمول باي صورة في صور الحرمان التي يضبطها القانون، ينظر المادة (٥٨) من دستور تونس لعام ٢٠٢٢.

وفي تركيا يشترط في المرشح ان يتجاوز سن الخامسة والعشرين مؤهل لشغل مقعد نائب، ولا ينتخب لشغل مقعد نائب من لم يكملوا تعليمهم الابتدائي ومن جردوا من الاهلية القانونية ومن لم يؤدوا الخدمة العسكرية، ومن حظر عليهم الالتحاق بسلك الخدمة العامة، ومن حكم عليهم بالسجن لمدة مجموعها سنة واحدة او اكثر باستثناء الجرائم الغير متعمدة. ينظر المادة (٧٦) من الدستور التركي لعام ١٩٨٢ المعدل.

(٣) د. قائد محمد طربوش، مصدر سابق، ص ٣٤.



وأن شروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في أغلب الأنظمة الدستورية هي ذاتها الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية البرلمان، والتي نصت عليها في صلب دساتيرها او في القوانين المنظمة للانتخابات. في المرشح لعضوية البرلمان بموجب قوانين أساسية^(١).

وبعضها تم تنظيمها بموجب القانون الأساسي^(٢).

وبعض الدساتير نصت على بعض هذه الشروط وتركت البعض الآخر للقانون الأساسي^(٣).

يرى الباحث أن هذه الشروط لا تقاس ولا تستتبط بل لابد أن يكون مصدرها الدستور أو القانون.

ومن أجل دراسة هذا الموضوع سنقسم المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول شروط اختيار رئيس

البرلمان في الدساتير المقارنة، وفي الفرع الثاني شروط اختيار رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق

لعام ٢٠٠٥ ووفق التالي:

الفرع الأول

شروط اختيار رئيس البرلمان في الدساتير المقارنة

سنتناول في هذا الفرع الشروط الواجب تحققها في المرشح لرئاسة البوند ستاغ في القانون الأساسي

الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل، ودستور جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٩٦ المعدل ومن خلال

البندين الآتيين:

(١) تنص المادة (٢/١) من الدستور الأمريكي ونص المادة (٨٤) من الدستور الهندي لسنة ١٩٤٧، ينظر د. عفيفي كامل

عفيفي- الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية (دراسة مقارنة) دار الجامعيين - الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٩١.

(٢) تنص المادة (٢٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل على انه (يحدد بقانون اساسي مدة كل مجلس وعدد اعضائه

ومكافاتهم وشروط الترشيح وموانعه) ينظر شهاب احمد عبد الله، موسوعة التشريعات الوطنية والدولية لحقوق الانسان، الدستور

الفرنسي، ط١، مكتبة الفتح، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٣.

(٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



أولاً: شروط اختيار رئيس البوند ستاغ في القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل:

يشترط في المرشح لرئاسة البوند ستاغ الألماني الشروط ذاتها في المرشح لعضوية البوند ستاغ وكذلك المنصوص في القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل^(١)، في قانون الانتخابات الاتحادية والصادر في عام ١٩٥٦ المعدل على اعتبار أن المرشح لمنصب الرئيس هو أحد أعضاء البوند ستاغ، ولا بد من تحقق بعض الشروط، والتي تتمثل في اختيار رئيس البوند ستاغ الألماني وعلى النحو التالي:

١. الجنسية:

يشترط في رئيس البوند ستاغ أن يكون ألمانياً حسب أحكام المادة (١٥) من قانون الانتخابات الألماني الاتحادي الصادر في عام ١٩٥٦ المعدل والتي أوجبت أن يكون المرشح لعضوية البوند ستاغ متمتعاً بالجنسية الألمانية وأن تعريف لفظة الألماني قد عرفها القانون الأساسي الألماني في المادة (١١٦)^(٢).

وبهذا يتضح أن المشرع الألماني قد شدد بشأن الترشيح لعضوية البوند ستاغ بالنسبة إلى الأجنبي والذي اكتسب الجنسية الألمانية حديثاً، وهذا إتجاه صحيح، إذ عليه لا يسمح لكل من حصل على الجنسية اقل من سنة بالترشيح لعضوية البوند ستاغ قبل التحقق من ولائه للدولة.

(١) تنص المادة (٢/٣٨) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل على (يحق لكل من بلغ الثامنة عشر من عمره الادلاء بصوته في الانتخابات كما يحق لكل من بلغ سن الرشد القانوني الترشح في الانتخابات).

(٢) نصت المادة (١١٦) من القانون الاساسي الالماني على :-

١. مالم ينص القانون مع غير ذلك يعرف الالماني وفقاً للمعنى المقصود وبهذا القانون الاساسي، على انه شخص يحمل الجنسية الالمانية او جرى قبوله في الاراضي التابعة للرايخ الالماني وفقاً لحدود ٣١ ديسمبر ١٩٣٧ اللاجئ او مهجر ينتمي الى الاصل الالماني او الزوج او ذرية لهذا الشخص.

٢. يستعيد المواطنون الالمان السابقون والذين حرموا من جنسياتهم من الفترة ٣٠ كانون الثاني ١٩٣٣ و ٨ مايو ١٩٤٥ لأسباب سياسية او عرقية او دينية واحفادهم جنسياتهم بناء على طلبهم ولا يعتبر ابد هؤلاء محرومين من جنسيتهم اذا كانوا قد اتخذوا من المانيا مسكناً لهم بعد ٨ مايو ١٩٤٥ ولم يحرصوا باي رغبة مغايرة لذلك.



٢. أن يكون المرشح مقيدا في إحدى السجلات الانتخابية:

اشترط قانون الانتخابات الاتحادي الألماني في المادة (١٨) أن يكون المرشح لعضوية البوند ستاغ مقيدا في إحدى السجلات الانتخابية وهذا يعني أن يكون المرشح ناخبا^(١) وقد أكد الدستور الألماني حق الترشيح للانتخابات وذلك من خلال (يحق لكل من يترشح لمقعد في البوند ستاغ الحصول على الإجازة اللازمة للأعداد لحملته الانتخابية)^(٢).

٣. السن:

اشترط قانون الانتخابات الاتحادي الألماني في المادة (١٥) في المرشح لعضوية مجلس البوند ستاغ بلوغ الثامنة عشر من العمر ولم يشترط في المرشح لرئاسة مجلس النواب عمراً محدداً وبذلك يكون من حق كل عضو من أعضاء البوند ستاغ أن يرشح نفسه لرئاسة المجلس بغض النظر عن عمره.

٤. التعليم:

لم يشترط قانون الانتخابات الاتحادي الألماني حصول المرشح لرئاسة البوند ستاغ على مؤهل علمي فهناك تمثيل لأصحاب المهن الحرة الى جانب التخصصات في مجال القانون وعلوم الاقتصاد والهندسة^(٣).

(١) تنص المادة (١/١٨) من قانون الانتخابات الاتحادي الألماني لعام ١٩٥٦ المعدل (يجوز تقديم ترشيحات المرشحين من قبل

الاحزاب ووفقاً للمادة ٢٠، من قبل الاشخاص الذين يحق لهم التصويت).

(٢) ينظر المادة (٤٨ / أولاً) من القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٣) بحث منشور على موقع البوند ستاغ www.bundestaq.de وقت الزيارة ٢٠/٧/٢٠٢٢ الساعة السابعة مساءً.



٥. أن يكون المرشح متمتعاً بالأهلية المدنية والأدبية:

اشترط كل من الدستور وقانون الإنتخابات، أن يتمتع المرشح بالأهلية المدنية، ولا يكون مجنوناً أو معتوهاً أو محجوراً عليه، ويتمتع بالأهلية الأدبية وذي سيرة حسنة فوق الشبهات وذو سمعة وأخلاق وغير محكوم عليه بالإفلاس وأتم الحادية والعشرين من عمره^(١).

ثانياً: شروط اختيار رئيس المجلس الشعبي الوطني في دستور جمهورية الجزائر لعام ٢٠٢٠:

لقد تناول قانون الإنتخابات الجزائرية للمجلس الشعبي الوطني لعام ٢٠٢١ هذه الشروط^(٢). ونص على شروط أخرى لم ينص عليها الدستور، وبما أن رئيس المجلس يكون من بين الأعضاء لذا كان تتوفر فيه شروط المرشح لعضوية المجلس مع وجوب إنتخابه من بين الأعضاء، وقد تتمثل هذه الشروط في اختيار رئيس مجلس النواب الجزائري ووفق التالي:

١. الجنسية:

إن ممارسة الحقوق والحريات السياسية ومن بينها حق الترشيح لرئاسة المجلس القيادي يقتصر على المواطنين الذين يتمتعون بجنسية الدولة وذلك لكونهم يمثلون الشعب والذي هو أحد أركان الدولة^(٣). لذا اشترط قانون الإنتخابات في المرشح لرئاسة المجلس الشعبي الوطني أن يكون جزائرياً وأن لا يحمل جنسية دولة أخرى في حين أجازت دول أخرى المتجنس الترشيح من يوم اكتسابه الجنسية^(٤).

(1) Rudolf vierhaus, Biographis shcs, Handbuch der mitgtieder des, Deutschen , Bundestages, Tome, deGruyter, Berlin, 2011, P283.

(٢) ينظر المادة (٢٠٠) من قانون الانتخابات الجزائرية لعام ٢٠٢١.

(٣) د. عصام علي الدبس- النظم السياسية، الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها - ج٦ - ط١ - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١ - ص٤٨١.

(٤) اخذ بهذا الاتجاه قانون الجنسية الفرنسي لعام ١٩٨٣ في المادة (٨٠) ينظر وائل منذر، الاطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي - رسالة ماجستير - كلية القانون - الجامعة المستنصرية - ٢٠١١ - ص٤٧.



اشتراط قانون الانتخاب الجزائري أن المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون بالغاً خمسا وعشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع^(١).

وأن المشرع الجزائري لم يشترط في المرشح لرئاسة المجلس سنا معيناً لذا يكفي أن يبلغ هذا العمر، وعليه كلما زادت الصفة الديمقراطية في الدستور انخفض شرط السن، والعكس بالعكس^(٢).

٣ . الأهلية المدنية والأدبية:

اشتراط قانون الانتخابات الجزائري أن يتمتع الناخب والمرشح بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع الساري المفعول وكان مسجلاً في القائمة الانتخابية^(٣).
وأن يثبت أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، وإلا يكون محكوماً عليه نهائياً بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية^(٤).

٤ . الشروط المانعة من الترشيح:

اعتبر المشرع الجزائري المرشحين غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم.
وهم على التوالي:-

(١) ينظر المادة (٢٠٠) من قانون الانتخابات الجزائري ٢٠٢١.

(٢) في بريطانيا يشترط في المرشح ان يبلغ من العمر ٢١ سنة، ينظر د. عبد الكريم علوان - النظم السياسية والقانون الدستوري - ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٩٩.

(٣) ينظر المادة (٥٠) من قانون الانتخابات الجزائري لعام ٢٠٢١.

(٤) ينظر المادة (٢٠٠) من قانون الانتخابات الجزائري لعام ٢٠٢١.

الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الأمن، أمين خزانة الولاية، المراقب المالي للولاية، السفير والقنصل العام^(١).

٥. أن يكون المرشح مسجلاً في إحدى القوائم الانتخابية:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لعهدة مدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ويسجل المرشحين بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل عدد من المرشحين بقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها، ويضاف اليهم ثلاثة مترشحين إضافيين، وتجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء العهدة الجارية، ويمكن تقسيم الولاية على دائرتين إنتخابيتين أو أكثر وفقاً لمعايير الكثافة السكانية وفي ظل احترام التواصل الجغرافي.

لا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن خمسة بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن ثلاثمائة وخمسين ألف (٣٥٠٠٠٠) نسمة.

أما بالنسبة لإنتخابات ممثلي الجالية الوطنية في الخارج، تحدد الدوائر الإنتخابية الدبلوماسية أو القنصلية وعدد المقاعد المطلوب شغلها عن طريق القانون^(٢).

الفرع الثاني

شروط اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٣)

إنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة (٢٠٢٠)

لم يشترط في المرشح لرئاسة المجلس شروطاً معينة أو خاصة تختلف عن شروط المرشحين لعضوية مجلس

(١) ينظر المادة (١٩٩) من قانون الانتخابات الجزائري لعام ٢٠٢١.

(٢) ينظر المادة (٩١) من قانون الانتخابات الجزائري لعام ٢٠٢١.

(٣) نشر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٢٢) في ٢٨/٢/٢٠٠٥.

النواب بل هي شروط واحدة، وأن الدستور لم ينص إلا على شرطين تضمنتهم المادة (٤٩ / ثانيا) ^(١)، وهما أن يكون عراقيا وكامل الأهلية، أما باقي الشروط فقد أحالها إلى القانون لغرض تنظيمها ^(٢).

ويرى الباحث كان الأولى على المشرع أما ذكر الشروط جميعها ضمن الدستور أو إحالتها إلى القانون لغرض تنظيمها، حيث الأفضل ذكرها في الدستور لإضفاء صفة السمو الموضوعي والشكلي والتي تتميز بها النصوص الدستورية.

أولاً: الشروط الدستورية:-

إنّ دستور جمهورية العراق العام ٢٠٠٥ نص في المادة (٤٩ / ثانيا) على شرطين هما:-

١. الجنسية:

تعرف الجنسية بأنها رابطة سياسية بين الفرد والدولة ^(٣) إنّ الجنسية تعد شرط الانتماء للدولة ومن دونها لا يمكن ممارسة حق الترشيح للمجالس النيابية، وذلك لأنه من الحقوق السياسية والتي لا يجوز منحها للأجانب، وأن هذا الحق يقتصر على الوطنيين والذين يتمتعون بجنسية الدولة فقط دون الأجانب ^(٤)، فمن غير الممكن والمعقول أن يكون المرشح أجنبيا.

ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اشترط في المرشح للعضوية في مجلس النواب أن يكون عراقيا، حيث لم يفرق بين العراقي الأصلي والمتجنس.

(١) د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية،

كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول، ٢٠٠٩، ص٣٨.

(٢) المادة (٤٩ / ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) سعيد يوسف البستاني، الجنسية القومية في تشريعات الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص٢٣.

(٤) عبد الحق محمد عبده المغربي، الوظائف الدستورية لمجلس النواب في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٣، ص٧٢، د. علي عبد الرزاق الزبيدي، الانتخابات اهم وسائل تعبير المحكومين، بحث منشور في مجلة

الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد الاول، ٢٠٠٦، ص٩٧.



وعند الرجوع إلى قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ إذ بين وضع المواطن المتجنس إذ نص على أن (لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقا لأحكام المواد (٤، ٦، ٧، ١١) من هذا القانون أن يكون وزيرا أو عضوا في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتساب الجنسية العراقية)^(١) وذلك لإثبات ولائه للوطن.

واستنادا إلى النص أعلاه لا يحق للمتجنس الترشيح لعضوية المجالس النيابية قبل انقضاء عشر سنوات حتى يتمتع بالحقوق السياسية وان الشرط الذي وضعه المشرع لهذه المدة هي بمثابة اختبار له، كذلك طول المدة تكون سببا في ارتباط الشخص بوطنه الجديد وولائه لأرضه.

وقد اشترط المشرع على المرشح استناداً للمادة (٢/٤٩) من الدستور والتي تنص على (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقياً كامل الاهلية).

ولمعرفة من هو العراقي الرجوع إلى نص المادة (١٨ / ثانيا) من الدستور والتي نصت على أن " يعد عراقيا كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية وينظم ذلك بقانون"

واستنادا إلى الدستور قد صدر قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ والذي بين من يكون عراقيا^(٢).

وعند الرجوع إلى نص المادة (١٨ / رابعا) من الدستور فقد شرط المشرع بعدم السماح لمن يحمل الجنسية الأجنبية المكتسبة من أن يتولى منصبا سياديا رفيعا، وذلك لأن ولائه يكون مزدوجا وقد تتعارض مصلحة بلد العراق مع مصلحة البلد الأخرى والذي يحمل جنسيته. وأن المشرع لم يحدد المناصب السيادية بقانون.

(١) ينظر المادة (٢/٩) من قانون الجنسية العراقية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.

(٢) المواد (٢، ٣، ٤، ٥) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠١٩) في



ويرى الباحث أن رئاسة مجلس النواب من المناصب السيادية المهمة وعلى الرئيس التخلي عن الجنسية الأجنبية سواء كانت أصلية أو مكتسبة ويكون قبل التولي للمنصب ويرى الباحث كان على المشرع أن يشترط في رئيس مجلس النواب كما هو الحال في رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء أن يكون عراقياً بالولادة ومن أباوين عراقيين بالولادة^(١).

٢. الأهلية:

اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون كامل الأهلية ولا يعترضه عارض من عوارض الأهلية كالجنون أو العته^(٢).

وأن يتمتع المرشح بقوة عقلية وبحالة ذهنية ونفسية سليمة تمكنه في إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً، وأن المقصود بكامل الأهلية كمال للأهلية العقلية والأدبية، ويقصد بالأهلية العقلية بلوغ سن الرشد والذي يخول ويسمح لصاحبه مباشرة جميع التصرفات القانونية التي ترتب له الحقوق والالتزامات بشرط أن يكون متمتع بقواه العقلية غير محجوز عليه، وأن حرمان ناقص الأهلية من الترشيح يعد حرماناً مؤقتاً يزول بزوال الأسباب^(٣).

ثانياً: الشروط المنصوص عليها في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠^(٤):

اشترط قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ في المادة (٨) عدة شروط في

المرشح لعضوية مجلس النواب وبالتالي لرئاسة المجلس ووفق التالي:

(١) ينظر المادة (١/٦٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) الجنون مرض يصيب العقل فيفقد تميزه، اما العته هو نقصان العقل، او اختلال فيه يجعل المصاب قليل الفهم مختلف الكلام فاسد التدبير فأهلية المجنون معدومة، اما المعتوه مثل اهلية الصبي المميز، ينظر د. عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٩٨.

(٣) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، الناشر مكتبة المنصوري، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٨.

(٤) نشر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٦٠٣) في



١. أن يكون ناخباً:

يشترط في المرشح أن تتوفر فيه الشروط ذاتها والخاصة بالناخب وطبقاً لقاعدة (كل مرشح ناخب وليس

كل ناخب مرشح)^(١)

وبالرجوع إلى المادة (٥) من قانون الانتخابات فقد اشترط في الناخب أن يكون

• عراقي الجنسية

• كامل الأهلية

• أتم الثامنة عشر من عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات

• مسجلاً في سجل الناخبين وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والإجراءات التي تصدرها المفوضية ولديه

بطاقة ناخب إلكترونية مع إبراز أحد المستمسكات الرسمية الثلاث هوية الأحوال المدنية أو البطاقة

الوطنية أو شهادة الجنسية العراقية.

٢. السن:

يطلق على السن هي الحالة التي يصبح فيها المواطن قادراً على ممارسة حقوقه السياسية (سن الرشد

السياسي) وذلك لتميزه عن الرشد المدني^(٢).

وأغلب الأنظمة السياسية تشترط بلوغ المواطن سناً معيناً لغرض ممارسة الحقوق السياسية ومن بينها

الترشح للمجالس النيابية ويستثنى من ذلك الحكم الملكي.

وقد اشترط قانون الانتخابات العراقي في المرشح لعضوية المجلس أن لا يقل عمره عن ثمان وعشرين

(٢٨) سنة في يوم الاقتراع^(٣).

(١) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٧٣٣..

(٢) ابتهاج كريم عبد الله، الاستفتاء الشعبي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ٨٩.

(٣) المادة (٨ / أ) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

وبالرجوع إلى المشرع الألماني مثلاً نجد أنه حدد هذا العمر بثمانية عشر سنة^(١).

خلافًا للمشرع الجزائري الذي حددها بخمس وعشرين عامًا^(٢).

وبما أن المشرع العراقي لم يحدد السن المطلوب للترشح لرئاسة مجلس النواب لذا لكل عضو في

المجلس حق الترشح للرئاسة مهما كان عمره.

ويرى الباحث أن السن الذي حدده المشرع العراقي يعتبر سناً مناسبة لتحمل المسؤولية والواجبات سواء

كانت مسؤوليات تشريعية أم رقابية وهذا الشرط لا يخل بمبدأ المساواة في الترشح.

٣. أن لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله:

من بين الشروط التي نصها المشرع العراقي ما نصت عليه المادة (٨ / ثانياً) من قانون انتخابات

مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ أن لا يكون المرشح لعضوية المجلس مشمولاً بقانون الهيئة الوطنية العليا

للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨^(٣).

ويرى الباحث أن هذا الشرط دافعاً لاقصاء بعض المرشحين لعضوية مجلس النواب وما هي إلا قيد

على حق الترشيح، ويفضل أن يترك كلمة الفصل في هذه المواضيع إلى القضاء لقول كلمته والبت فيه على

ضوء الأدلة والقرائن المتوفرة^(٤).

(١) المادة (١٢ / أولاً / ١) من قانون الانتخابات الاتحادي لعام ١٩٥٦ المعدل.

(٢) المادة (٢٠٠) من قانون الانتخابات الجزائري لعام ٢٠٢١.

(٣) نشر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦١) في ١٤/٢/٢٠١٨.

(٤) عرفت بعض النظم السياسية هذا الأسلوب على مر التاريخ كما كان الأمر في فترة حكم (روبسبير) أثناء الثورة الفرنسية وحكم

هلتر في ألمانيا، وفي لبنان لم يسمح بالترشيح لمن يثبت انتماءه للحزب الشيوعي في انتخابات ١٩٦٨، ينظر د. حسن عبد الكريم،

الحماية القضائية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص٢٥٨.



٤. حسن السيرة والسلوك:

يعد هذا الشرط من شروط الأهلية الأدبية والأخلاقية، وأن الشخص الذي يروم الترشيح لعضوية مجلس النواب أن يكون على مستوى وقدر من الاستقامة والنزاهة لكي يمارس هذا الحق وأغلب التشريعات في الدول الأخرى تسعى إلى حرمان الشخص من الترشيح لعضوية المجلس النيابي، وذلك بسبب عدم أهليته الأدبية وذلك من خلال صدور أحكام مخلة بالشرف ضده^(١).

وأن مصطلح حسن السيرة والسلوك مرن وغير محدد، كما أن المشرع لم يحدد الجهة المختصة للبت في توافر هذا الشرط من عدمه، حيث يذهب البعض إلى أن الجهة التي تملك البت في توفر السيرة الحسنة هي مجلس النواب طبقاً للمادة (٥٢) من الدستور وليس من صلاحية المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٢).

في حين يرى البعض الآخر أن ذلك من اختصاصات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٣).

ويرى الباحث أن الرأي الأخير هو الأصوب وذلك لأن الشروط للترشح لعضوية المجلس يفترض توفرها في المرشح عند تقديم أوراقه.

كما أن قانون الانتخابات قد اشترط في المرشح لعضوية المجلس أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف ولم يتم تحديد هذه الجرائم، وكذلك قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ هو الآخر لم

(١) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٤٩، ص١٣٧.

(٢) نجيب شاكر محمود، سلطة الادارة في حماية الاخلاق العامة واثرها في الحريات العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص١٢٩.

(٣) د. ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح للانتخابات المجالس النيابية بحث منشور في مجلة القانون، العدد (٤٦)، ٢٠٠٧، ص١٢٩.

يضع معياراً محدد للجريمة المخلة بالشرف ومن بين هذه الجرائم وعلى سبيل المثال لا الحصر هي جريمة السرقة والاختلاس والرشوة وخيانة الأمانة أو الاحتيال وهتك العرض^(١).

٥. التعليم:-

من بين الشروط الواجب تحققها في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون حاصلًا على شهادة الدراسة الإعدادية على الأقل أو ما يعادلها^(٢).

ولم يشترط شهادة معينة على المرشح لرئاسة المجلس، لقد اكتفى بشهادة دراسة الإعدادية على الأقل، ويرى الباحث أنه كان يفترض في المرشح لرئاسة المجلس حصوله على شهادة جامعية أولية على أقل تقدير وذلك كونه يتقلد رئاسة المجلس وهي السلطة التشريعية المنتخبة ومن ثم يتولى إدارة المجلس وبدوره يقوم بتشريع القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية فعليه لابد أن يكون على درجة عالية من الكفاءة لتمكّنه من إدارة المجلس وعلى غرار الشروط التي يجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء^(٣).

وقد اشترطت بعض القوانين الانتخابية شروطاً في المرشح أن يكون حائزاً على درجة ثقافية معينة^(٤).

(١) المادة (٢١/ أ) من قانون العقوبات العراق رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (١٧٧٨) في ١٥/٩/١٩٦٩.

(٢) المادة (٨/ رابعاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (٧٧ / اولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً للشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثون سنة من عمره).

(٤) كالقانون الفرنسي في عهد الملكية البرلمانية في اوائل القرن التاسع عشر، اذ كان يشترط في المرشح ان يكون حائزاً على درجة ثقافية معينة، ينظر د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام النظرية القانونية في الدولة وحكمها، ج٢، ط٢، دار

في حين أن بعض الدساتير تنص على شرط التعليم وتعهده قيوداً على حرية الترشيح^(١).

٦. عدم الأثراء غير المشروع على حساب المال العام:

لقد اشترطت المادة (٨/ ثانياً) من قانون الانتخابات في المرشح أن لا يكون اثنى بشكل غير مشروع على حساب المال، وأن الأثراء غير المشروع هو أحد صور الفساد الإداري وعليه عدم قبول ترشيح الشخص ليتحقق العدل والأنصاف وعند الرجوع إلى قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ ومن خلال المادة (١٧) قد ألزمت رئاسة المجلس وأعضاء المجلس بالكشف عن الذمم المالية العائدة لهم ومالهم من نشاطات خارجية أو استثمارات ومن بينها الموجودات والهبات والمنافع الأخرى حيث تؤدي إلى تضارب المصالح وبهدف تعزيز ثقة الأفراد بالسلطة التشريعية، ويحرم القانون في حالة ثبوت تضخم أموال رئيس المجلس وأعضاء المجلس وذلك من خلال تقارير الكشف عن المصالح المالية من الناحية الواقعية^(٢).

ومن خلال المادة (٢٠) ترفع هيئة النزاهة امر من تثبت آليه الكسب غير المشروع إلى قاضي التحقيق، وفي حالة تخلف الرئيس أو العضو من مجلس النواب بعد تكليفه من قبل قاضي التحقيق عن إثبات مصادر أمواله المشروعة والزيادة في أمواله أو أموال التابعين له، يعاقب بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير

(١) ان هذا الشرط لم يعد مفروضاً في القوانين الحديثة كالدستور الفرنسي ١٩٥٨ المعدل والدستور الأمريكي ١٧٨٧ والقانون الألماني الاساسي لعام ١٩٤٩ المعدل. اذ ان المشروع يعتمد على حكمة الناخب لانتخاب المتعلمين منهم، كما ان هناك دساتير رفضت صراحة ان يكون هناك تمييز بين المرشحين بسبب الكفاءة العلمية كالدستور الياباني لسنة ١٩٤٧، وذلك لان هذه المجتمعات وصلت الى مرحلة التقدم يستحيل ان يختار الناخب مرشحاً ليس لديه كفاءة علمية، ينظر: سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضماناتها، حريتها ونزاهتها، ط١، دار دجلة، عمان - ٢٠٠٩، ص٢٤٧، اما بالنسبة للعراق فانه لم يصل الى هذه المرحلة من التطور التي وصلت اليها هذه المجتمعات المتقدمة فلا بد من اشتراط حصول المرشح على شهادة علمية معينة.

(٢) د. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأساس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول، ٢٠١٥، ص١٩١.

المشروع أو بإحدى هاتين العقوبتين ومن ثم مصادرة الكسب الغير مشروع مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة^(١).

٧. عدم الانتماء للقوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية عند الترشيح:

إنّ الدستور وقانون الانتخابات منع أفراد القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من الترشيح للانتخابات البرلمانية^(٢).

والغاية من هذا النص هو لمنع العسكريين والأجهزة الأمنية من استغلال واستخدام نفوذهم والضغط على الناخبين محاولين إبعادهم عن الحياة السياسية خشية التفرد بالسلطة، ومن المتعارف عليه أن تدخل القوات العسكرية والأمنية في السياسة يؤدي إلى خلق دكتاتورية^(٣).

وقد ذهب جانب من الفقه على خلاف إتجاه المشرع العراقي إلى أن حرمان العسكريين من الترشيح يتنافى ومبدأ الديمقراطية والاقتراع العام، وقد يؤدي إلى رفع سن المرشحين في الدول التي تأخذ بالتجنيد الإلزامي^(٤).

ويرى الباحث أن منع أفراد القوات المسلحة والأجهزة الأمنية بكافة صنوفها فضلاً عن عليهم المحافظون والقضاة وأعضاء الادعاء العام من الترشيح لانتخابات مجلس النواب إلا بعد تقديم استقالاتهم قبل سنة من تاريخ الإنتخاب.

(١) المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤.

(٢) المادة (٩/ اولاً/ ج) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ والمادة (٩) من قانون انتخابات مجلس النواب العراق رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) نوره هادي السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠ ص ٩٥.

(٤) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢١٦.

ونلاحظ أن المشرع العراقي لم يشترط الدين سواء في الدستور أو قانون الانتخابات كذلك لم يشترط في رئيس مجلس النواب أن يكون مسلماً وعليه يحق لأي عضو في البرلمان من ترشيح نفسه لرئاسة البرلمان بغض النظر عن دينه.

إلا أن الواقع السياسي جعل منصب رئاسة مجلس النواب للعرب السنة دون غيرهم وبموجب صفقات سياسية.

ونلاحظ هنا مبدأ المساواة ومن خلال منح الرجال والنساء حق الترشيح لرئاسة المجلس النيابي وعند العودة إلى القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ حصر حق الترشيح لعضوية مجلس النواب ومن ثم رئاسة المجلس للذكور^(١)، إذ أن المرأة أصبحت تتمتع بأول حقوقها السياسية وهي أن تكون ناخبة في ظل دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ واستطاعت المرأة أن تباشر حقها في الترشيح في الانتخابات التشريعية للمجلس الوطني عام ١٩٨٠ في ظل دستور ١٩٧٠، أما دستور ٢٠٠٥ قد أجاز حق الترشيح للنساء لعضوية المجلس ونص على أن لا يقل تمثيل النساء في المجلس إلى (٢٥%)^(٢).

من الأعضاء وحق الترشيح لرئاسة المجلس لم تكن محصورة على الرجال فيحق للمرأة أن الترشح لرئاسة المجلس لكن الواقع العملي لم يشهد ذلك خلافاً لما هو عليه في الدول المتقدمة والديمقراطية^(٣).

(١) د. محمد عزيز، النظام السياسي في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٤، ص ٢٣٤-٢٣٥.

(٢) ينظر المادة (٤٩/رابعاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٣) في بريطانيا تولت المرأة منصب السبيكر في نيسان ١٩٩٢، ينظر: د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،

ط١، منشورات زين الحقوقية/ بيروت - ٢٠١٣، ص ٢٧٤.



المطلب الثاني

آلية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبه

من المتعارف عليه يكون لكل مجلس نيابي رئاسة تتولى إدارة وتنظيم أعماله وشؤونه الداخلية وهذه الرئاسة لها عدة تسميات، وعلى سبيل المثال فرنسا تسمى (Bureau) أما في روسيا تسمى (parsidium)^(١). ويرأس هذه الهيئة رئيس منتخب من قبل أعضاء مجلس النواب، ومن أهم ما تحتويه الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية بغية استقلاليتها هو اختصاص المجالس في اختيار الرئيس من بين أعضاء المجلس، وذلك نظرا للدور المهم الذي يقوم به الرئيس وذلك من خلال توجيه عمل المجلس، وأن انفراد المجلس لهذا الحق ما هو إلا تأكيد على حرية المجلس وقدرته في إدارة أعماله بنفسه، ومع أن إجراءات الترشيح لرئاسة مجلس النواب والتصويت عليه قد يختلف من بلد إلى آخر. إذ يجتمع مجلس العموم البريطاني في بداية كل دورة برلمانية لغرض انتخاب رئيس المجلس، على أن يحدد كاتب المجلس عضوا من الأغلبية ومن ثم عضوا من المعارضة، ومن ثم يسميان مرشحا واحدا ليتم انتخابه وبالاتفاق^(٢)، أما في الولايات الأمريكية المتحدة يترأس مجلس النواب السبيكر والذي يتم إنتخابه من قبل الأعضاء، ومن المتعارف عليه يكون ممثل الأغلبية وكذلك أقدم نائب في الحزب الفائز^(٣).

وللوقوف على آلية اختيار رئيس مجلس النواب من حيث إجراءات الترشيح ثم التصويت، سنتناول في الفرع الأول، آلية اختيار رئيس مجلس البرلمان في الدساتير المقارنة، وسنخصص الفرع الثاني آلية اختيار رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ووفق التالي:-

(١) د. ادمون رباط، مصدر سابق، ص ٧٨٨.

(٢) د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات اعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، جامعة الازهر، كلية اللغة العربية، القاهرة ٢٠٠٧، ص ٢٥١.

(٣) د. حسان شفيق العاني، الانظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٧٣.



الفرع الأول

آلية اختيار رئيس البرلمان في الدساتير المقارنة

إن إجراءات ترشيح رئيس البرلمان والتصويت عليه تختلف في الدساتير المقارنة، لذا سوف نتناول تلك

الإجراءات من خلال البندين الآتيين:

أولاً: آلية اختيار رئيس البوند ستاغ في القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل:-

تناولت المادة (٢/٣٩)^(١)، من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل وكذلك المادة (٢) من

اللائحة الداخلية للبوند ستاغ لسنة ١٩٨٠ المعدل آلية اختيار رئيس البوند ستاغ^(٢).

وأن هذه الآلية تتمثل في انعقاد البوند ستاغ في موعد لا يتجاوز الثلاثين يوماً من ابتداء مدة ولاية

المجلس وإثبات صحة العضوية بموجب المادة (١/١ ، ٢) من اللائحة الداخلية للبوند ستاغ وذلك بناءً على

دعوة رئيس البوند ستاغ السابق في موعد لا يتجاوز الثلاثين يوماً بعد الانتخابات إلى إن يتولى الرئيس المنتخب

حديثاً أو أحد نوابه منصبه، فإنّ العضو الذي كان عضواً في البوند ستاغ لأطول فترة وراغب في القيام بذلك

يتولى الرئاسة وفي حالة نفس مدة العضوية في البوند ستاغ يقرر السن الأعلى لغرض إدارة الجلسة وعادة

يكون رئيس البوند ستاغ عضواً في أكبر مجموعة برلمانية وقد ظهر هذا العرف بالفعل خلال جمهورية فايمار،

ولكن هذا ليس مطلوباً بموجب القانون.

تنتهي مدة المنصب مع فترة الانتخابات وليس هناك شرط للتحتي أو الإقالة في وقت مبكر، ولا يمكن

أن تنتهي ولاية الرئيس قبل الأوان إلا إذا استقال من المنصب أو غادر البوند ستاغ أو بالموت ويمكن إعادة

إنتخابه في فترة الإنتخابات القادمة شريطة أن يصبح عضواً في البوند ستاغ مرة أخرى.

(١) المادة (٢/٣٩) من القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ (يعقد البوند ستاغ المنتخب اولى جلساته خلال ثلاثين يوماً على

الاكثر بعد الانتخابات).

(٢) المادة (٢) من اللائحة الداخلية للبوند ستاغ ١٩٨٠ المعدل على (يدعو رئيس البوند ستاغ المنتهية ولايته اعضاء البوند

ستاغ الجدد المنتخبين لعقد جلستهم الأولى خلال ثلاثين يوماً على الأكثر بعد الانتخابات المادة (٣٩) من القانون الأساسي).

وبموجب المادة (٢/٢) من النظام الداخلي للبوند ستاغ، يفوز بالمنصب من يحصل على أغلبية أصوات أعضاء البوند ستاغ، ولو لم تتحقق الأغلبية لأي من المرشحين في الاقتراع الأول، ثم إجراء اقتراع ثانٍ، ويمكن اقتراح مرشحين جدد في هذا الاقتراع الثاني وفي حالة عدم حصول أحد المرشحين على أصوات أغلبية أعضاء البوند ستاغ يتم إجراء اقتراع ثالث وإذا كان الاقتراع هذه المرة على مرشح واحد، فيلزم فوزه بالمنصب حصوله على أغلبية الاصوات المعطاة، اما اذا تم الاقتراع الثالث على اكثر من مرشح ولم تتحقق الاغلبية لاي منهم فيتم اجراء اقتراع تال بين العضوين الذين حصل كل منهما على عدد اكبر من الاصوات ويفوز بالمنصب من يحتل منهما على معظم الاصوات وإذا تساويا في الأصوات فيتم تحديد الفائز منهما عبر القرعة التي يجريها المجلس^(١).

ثانيا: آلية اختيار رئيس المجلس الشعبي الوطني في دستور جمهورية الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل:

إن في بعض الدول ينفرد الدستور بتنظيم آلية اختيار رئيس البرلمان كما في الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ ومن خلال المادة (٩٢) (٢).

أما في الجزائر فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني ينتخب طبقا للدستور والنظام الداخلي^(٣).

فبالرجوع إلى المادة (١٣٤) من الدستور الجزائري نجد أنها أوجبت على انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية وترك تنظيم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى النظام الداخلي حيث بينت المادة (٢) منه آلية اختياره إذ ينتخب مجلس النواب في جلسته الأولى رئيس المجلس حيث يتولى رئاسة الجلسة

(١) بحث منشور على موقع البوند ستاغ، www.bundestag.de وقت وتاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٣٠ الساعة ٩،٣٠ مساء.

(٢) د. علي الباز، النصوص التشريعية الواجبة التطبيق عند انتخاب رئيس مجلس الأمة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، ٢٠٠١، ص ٢٣٠.

(٣) المواد (٢، ٣، ٤، ٨، ١٠، ١١) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ٢٠٠٠، وكذلك نصت المادة

(١٣٤) من دستور الجزائر لعام ٢٠٢٠ على (ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية).

الأولى من الفترة التشريعية أكبر النواب سنا بمساعدة أصغر نائبين إلى غاية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني^(١).

ولا يحق للرئيس المؤقت الذي يرأس الجلسة الأولى الخاصة بالترشح لرئاسة المجلس من الترشح لرئاسة المجلس ومن ثم التصويت عليها فقد بينها النظام الداخلي من خلال المادة (٣) ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري في حالة تعدد المرشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أصوات النواب، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات، ويعلن فوز المترشح المتحصل على أغلبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا.

أما إثبات العضوية^(٢)، طبقا للمادة (١٢٤) من الدستور يشكل المجلس الشعبي الوطني في الجلسة الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية تتكون من عشرين عضوا حسب التمثيل النسبي. ويتكون المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة نواب للرئيس^(٣).

وتبدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم الخامس عشر (١٥) الذي يلي إعلان المحكمة الدستورية النتائج تحت رئاسة أكبر النواب سنا وبمساعدة أصغر نائبين منهم^(٤).

(١) المادة (٢) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ٢٠٠٠.

(٢) ينظر: المادة (٤) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري للعام ٢٠٠٠.

(٣) ينظر: المادة (١١) من النظام البرلماني للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ٢٠٠٠.

(٤) ينظر: المادة (١٣٣) من الدستور الجزائري لعام ٢٠٢٠.



الفرع الثاني:

آلية اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥:

إنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص على أن ينتخب رئيس مجلس النواب أثناء الجلسة الأولى للمجلس وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس^(١).

ومن الملاحظ أن الدستور قد اشترطَ انتخاب رئيس المجلس أثناء الجلسة الأولى، وكذلك نصّ وأكدَ على الأغلبية المطلوبة لانتخاب الرئيس، إذ اشترطت لفوز المرشح الحصول على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وخيرا فعل المشرع الدستوري عندما اشترط حصول موافقة الأغلبية للعدد الكلي لأعضاء المجلس لغرض الفوز برئاسة المجلس، ولم يطلب أو يشترط أغلبية الأعضاء الحاضرين^(٢).

ومن الملاحظ أن الدستور لم يعالج حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأصوات المطلوبة لغرض الفوز وكذلك في حالة تساوي الأصوات وكان على المشرع أن يعالج هذا الفراغ في النظام الداخلي لمجلس النواب.

وأن المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على الانتخابات العامة نصت على أن تعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ولا يجوز التمديد لاكثر من المدة المذكورة آنفاً، وبخلاف النظام الداخلي حيث بينت المادة (٥) منه يرأس الجلسة الأولى لاجتماعات

(١) تنص المادة (٥٥) في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً، ثم نائباً اول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر).

(٢) د. علي يوسف الشكري، و د. محمد علي الناصري، و د. محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة افاق

مجلس النواب أكبر أعضائه سنا من الحاضرين، وتتحصر مهمته في إدارة الجلسة الأولى وإجراء إنتخابات رئيس المجلس ونائبيه^(١).

وخيرا فعل المشرع العراقي عندما نص في النظام الداخلي على أن يتأسر الجلسة الأولى أكبر الأعضاء الحاضرين سنا، ولم ينص على أكبر أعضاء المجلس، لتجنب موضوع عدم حضور أكبر الأعضاء سنا في الجلسة الأولى.

وقد بين النظام الداخلي المجلس النواب إجراءات الترشيح ومن ثم التصويت لغرض انتخاب رئيس المجلس، وذلك في بداية الجلسة الأولى يؤدي الأعضاء اليمين الدستوري وبالصيغة التي حددتها المادة (٥٠) من الدستور، ومن ثم يتم فتح باب الترشيح أمام أعضاء مجلس النواب من قبل رئيس السن والراغبين بالترشيح لمناصب رئيس المجلس ونائبيه^(٢).

ومن بعد تسجيل أسماء المرشحين ومن ثم غلق باب الترشيح و تبدأ عملية انتخاب رئيس المجلس أولا ثم النائب الأول ومن ثم النائب الثاني وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وبالإنتخاب السري المباشر^(٣).

ولا يجوز إنتخاب الرئيس ونائبيه دفعة واحدة أو في سلة واحدة وإذا تم ذلك يكون مخالفا لأحكام الدستور ومن ثم يتم فرز الأصوات ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة الاقتراع ومن ثم يدعو المرشح الفائز برئاسة المجلس إلى تبوء المكان المخصص له^(٤).

(١) المادة (٥) من النظام الداخلي المجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦.

(٢) المادة (٧/أولا) من النظام الداخلي المجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦.

(٣) المادة (٧ / ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦.

(٤) المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦.

وإنّ المادة (٥٥) من الدستور قد أوجبت انتخاب رئيس المجلس في الجلسة الأولى للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً لكن ما حصل في كثير من الدورات ان مجلس النواب تغافل عن تطبيق هذه المادة ويكاد ذلك التغافل في جميع الدورات إذ نلاحظ أن الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) لم ينتخب فيها رئيس المجلس من الجلسة الأولى للمجلس مما جعل المجلس في انعقاد مستمر لحين الاتفاق على رئيس المجلس ونائبيه^(١).

أما في الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب (٢٠١٠ - ٢٠١٤) فتم اللجوء إلى الجلسة المفتوحة من أجل الاتفاق على توزيع المناصب الرئاسية بين الكتل النيابية الكبرى^(٢).

ويعد هذا النوع من الجلسات مخالف للدستور لانه لم ينص على جوازها. كذلك تكرر الحال في الدورة النيابية الثالثة لمجلس النواب ٢٠١٤ كذلك لم يتم الاتفاق بين الكتل السياسية على الرئاسات الثلاث وتم رفع الجلسة إلى موعد آخر دون انتخاب الرئيس، وقد تم تبرير رفع الجلسة لأسباب اضطرارية وهذا حسب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٦ / اتحادية / ٢٠١٠) لا يجوز أن تكون الجلسة مفتوحة ولا يجوز تأجيل الجلسة الأولى لذا قرر رفع الجلسة لأمر واقع وهو عدم تحقق النصاب القانوني، ويعد الإجراء مخالف لنص المادة (٥٥) من الدستور لذا يعتقد الباحث أن إنتخاب رئيس مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وفي الدورات النيابية جميعها جاءت مخالفة للمادة (٥٥) من الدستور وقد يسأل سائل هل المادة (٥٥) من الدستور هي حتمية وواجبة التطبيق أم تنظيمية وكما هو معرف أن النصوص الدستورية هي قمة الهرم ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها ويعتبر كل اتفاق على خلاف ذلك باطلاً، لذا تعتبر حتمية وان لم تقترن بجزء.

(١) محضر جلسة مجلس النواب رقم (١) الفصل التشريعي الاول - السنة التشريعية - الاولى - الدورة الانتخابية الاول المنشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي www.parliament.ia .

(٢) محضر جلسة مجلس النواب رقم (١) الفصل التشريعي الاول - السنة التشريعية الاولى - الدورة الانتخابية الثانية المنشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب www.parliament.ia .

الفصل الأول

ماهية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبه



الفصل الأول

ماهية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه

إن الاستقالة من بين الحالات التي تؤدي إلى إنهاء عضوية رئيس مجلس النواب ونائبيه ، وفكرة الاستقالة تعني ترك منصب رئيس مجلس النواب ونائبيه ، ومن ثم تغييرهم ، وأن رئيس مجلس النواب ونائبيه المكلفين بأداء المهام والتي يحددها الدستور، وبالأجل المحدد، وعليه لا يكون ملزمين بالبقاء في مناصبهم، حتى نهاية مدة الدورة الإنتخابية، فقد تستجد ظروف تلجئهم إلى التخلي عن مراكزهم ، وبارادتهم وبغير إرادتهم وذلك حسب ظروف أو أسباب رئيس مجلس النواب ونائبيه ، وفي الحالتين يعد تخلي رئيس مجلس النواب ونائبيه عن مهام أعمالهم، وأن هناك حالات تتشابه مع الاستقالة من حيث الأثر، كالإقالة، أو العزل، حيث كل منهم يؤدي إلى نتائج الاستقالة، هو ترك المنصب النيابي ولكن يختلف من حيث أن الاستقالة تكون بإرادة حرة ولأسباب خاصة بالعضو المستقيل، أما الإقالة أو العزل فلا وجود لإرادة العضو، وتكون رغماً عنه، وذلك لارتكابه فعلاً مخلاً بعمله مما يستوجب إقالته وعزله، لأنّ العمل النيابي يتطلب عنصر الثقة والاعتبار، وأن هناك شروط معينة لا بد من تحققها حتى تتم الاستقالة أو الإقالة وهذه الشروط تكون شكلية من حيث تقديم الطلب من قبل العضو المستقيل، وكتاب تحريري إلى الجهة التي حددها الدستور، وشروط موضوعية فلا بد من تسبب الاستقالة وتكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرة ورضا صحيح بعيداً عن الإكراه أو الغلط، وأن موضوع الإقالة أو عزل رئيس مجلس النواب ونائبيه من المواضيع المهمة والخطيرة فلا بد من تنظيم إجراءاتها، وأحكامها، وأسبابها، وذلك نظراً لكون هيئة رئاسة البرلمان لها أهميتها وأن رئيس البرلمان هو الرئيس الأعلى للسلطة التشريعية ومن أجل الإحاطة بماهية الاستقالة لرئاسة مجلس النواب لذلك نقسم الفصل على مبحثين وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: التعريف باستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه

المبحث الثاني : شروط استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه وصورها



المبحث الأول

التعريف باستقالة رئيس مجلس النواب ونائبه

تعد الاستقالة إحدى طرق إنهاء العضوية البرلمانية، وبصورة إرادية إذ تبدأ بأبداء رغبة رئيس مجلس النواب ونائبه ترك الوظيفة النيابية بإرادتهم الحرة واختيارهم وبشكل نهائي وتعد الاستقالة من الحقوق المقررة لأعضاء المجالس النيابية، ولا سيما إذا تعلق بالمصلحة العامة وان الغاية من الاستقالة هو عدم تعطيل عمل المؤسسة التشريعية^(١).

وإذا كانت فكرة الاستقالة تنصب على ترك منصب رئيس مجلس النواب ونائبه ، ومن ثم تغيير شخص رئيس مجلس النواب أو نائبه، فإن ترك المنصب لا يستند في كل الاحوال إلى سبب سياسي أو أسباب شخصية، فإن استقالة رئاسة مجلس النواب هي العمل الذي بمقتضاه تنتهي ولاية منصب الرئاسة لرئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه المستقلين، وقد تكون قبل أجلها إذا كانت الولاية الرئاسية محددة المدة^(٢) ومن أجل الإحاطة بما تقدم، يتم تقسيم المبحث على مطلبين:

المطلب الأول : مفهوم استقالة رئاسة مجلس النواب

المطلب الثاني: ذاتية استقالة رئاسة مجلس النواب

(١) وائل عبد اللطيف، اصول العمل النيابي، دراسة في ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بغداد، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ١١٤.

(٢) تتفاوت دساتير الدول في تحديد مدة ولاية رئاسة البرلمان وعلى سبيل المثال حددت ولاية رئاسة البرلمان في المانيا (البوندستاغ) بأربعة سنوات استنادا للمادة (٣٩) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

اما دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل لقد حدد ولاية رئاسة مجلس النواب بخمسة سنوات استنادا للمادة (١٢٢).

اما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حدد ولاية رئاسة مجلس النواب بأربعة سنوات واستنادا للمادة (٥٦) من الدستور تبدأ بأول جلسته له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.



المطلب الأول

مفهوم استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه

إنّ تحديد مفهوم الاستقالة ينصرف إلى التعريف اللغوي، والتعريف الاصطلاحي، وتحديد أهم الخصائص التي تتصف بها استقالة مجلس النواب، من خلال استقراء تعاريف الفقه الدستوري لها، وعليه سوف يقسم هذا المطلب على فرعين، يخصص الفرع الأول منه، لتعريف استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه، ويتم تكريس الفرع الثاني لبيان اهم خصائص استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه:

الفرع الأول

تعريف الاستقالة

أولاً: تعريف الاستقالة لغة:

الاستقالة: هي مصدر من الفعل استقال، مشتق من أقال والعلّة، فنقول: استقال، أي طلب أن يقال، أو طلب القلّة، يقال: تَقَلَّ الشيء و استقله وتَقَالَهُ إذا أراه قليلاً، وفي الحديث أن نفرأ سألوا عن عبادة النبي محمد (ص)، فلما أخبروا كأنهم تقالوها أي استقالوها واستصغروها لقلتها، وعليه فالاستقالة من القلة، أضيف إليها حرفا السين والتاء، وهما عن العرب يعبران عن الطلب، فنقول استعار أي طلب التعمير، واستخراج أي طلب الإخراج^(١).

وذكر الرازي أيضاً، الاستقالة، مشتقة من استقل، فيقال: استقل القوم أي مَضَوْا وارتحلوا^(٢).

واستقل الطائر في طيرانه، أي مضى وارتحل، واستقلت الشمس أي ارتفعت أو يقال استقل فلان بأمره،

أي انفرد بتدبير أمره، والدولة استكملت سيادتها واستقلت، أي انفردت بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية^(٣).

ويقال: استقال الرئيس، أي مضى وذهب، وأرتحل عن الرئاسة.

(١) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٨٠.

(٢) محمد بن ابي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٠، ص ٥٤٩.

(٣) صلاح الدين الهواري، المعجم الوسيط، ط١، دار مكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٣٨٥.



ثانياً: تعريف الاستقالة اصطلاحاً:

إن غالبية التشريعات وتحديداً في نطاق القانون العام، لم تضع تعريفاً للاستقالة، حيث اكتفت بإيراد النصوص الموضوعية للاستقالة وشروط قبولها، وان هذا السكوت من المشرع على وضع تعريف للاستقالة، أدى إلى قيام الفقهاء بوضع التعاريف للاستقالة، ومحاولين تحديد مفهومها، وتأصيل معالمها، لذلك سنتعرف على معنى الاستقالة، من خلال ما أورده الفقه الدستوري، من ثم نتعرف على المعنى المحدد لاستقالة رئاسة مجلس النواب، ومن خلال كتاب وفقهاء القانون الدستوري لها، وفقاً للتقسم الآتي:

١- تعريف الاستقالة وفقاً لفقه القانون الإداري:

عرف الفقه الغربي بتعريفات كثيرة ومنها :

ما أورده الفقيه أن الاستقالة هي تعبير الموظف صراحة عن نيته في ترك الخدمة نهائياً^(١) .

وعرف الفقيه الاستقالة على أنها هي السبب للتوقف عن أداء الوظيفة وتنتج بمبادرة الموظف ويجب أن يتم طلبها كتابياً^(٢).

وعرفها فقيه آخر (بأنها تعبير الموظف عن أرادته الصحيحة في ترك الوظيفة العمومية بعد قبول جهة

الإدارة)^(٣)

(١) الفقيه رولاند نقلاً عن د. عبد اللطيف رسلان، النظرية العامة للاستقالة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤،

ص ٤١

(٢) الفقيه دي دولو بادير نقلاً عن د. شريف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة، مصر، ٢٠٠٦،

ص ٢٨٩.

(٣) الفقيه فليب جور جيز نقلاً عن د. محمد ابراهيم السيد، شرح نظام العاملين المدنيين، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦،

ص ٦٣٦.



وكذلك عرفها الفقه العربي بتعريفات كثيرة، إذ عرف جانب من الفقه أن الاستقالة هي: (إعلان الموظف

عن أرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية). (١)

وعرفها فقيه آخر، هي عملية إرادية يباشرها الموظف بطلب منه وتنتهي الخدمة فيها بقرار إداري صادر بقبول

هذا الطلب، فالموظف الذي يقدم استقالته يوضح عن إرادته في ترك الخدمة قبل سن التقاعد. (٢)

وعرفها فقيه آخر (للموظف أن يقدم استقالته خطياً إلى الإدارة التي ينتمي إليها) (٣)

وعرفها فقيه آخر، الاستقالة بأنها عمل إرادي من جانب العامل يوضح فيه عن رغبته في ترك الخدمة

بصفة نهائية قبل بلوغه السن المقررة لذلك (٤).

أما الفقه العراقي، قد سار على نهج من سبقهم من الفقهاء الآخرين حيث أورد تعريفات كثيرة، نذكر منها

على سبيل المثال على أنها: رغبة الموظف في ترك عمل وظيفته بإرادته واختياره بصفة نهائية (٥).

(١) د. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر،

الجزائر، ٢٠١٠، ص ٢١٦.

(٢) د. محمد انس قاسم، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان مورفنتلي، الجزائر، ١٩٨٢،

ص ٦٥

(٣) د. رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، ط١، مطبعة النجاح الحديثة، الدار البيضاء، ٢٠٠٣،

ص ٢٨٤

(٤) د. محمد ابراهيم السيد، شرح قانون نظام العاملين المدنيين، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٦٣٦.

(٥) د. مهدي ياسين السلامي، و د. محمد علي بدير، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الإداري، مكتبة

السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٣٤.



وأنفق احد الفقهاء مع سلفه في تعريف الاستقالة، مع إضافة السلطة التقديرية للإدارة، إذ عرف الاستقالة بأنها إبداء الموظف رغبته في ترك العمل الوظيفي نهائياً، ولا يتم إلا بموافقة الإدارة. (١)

وكذلك عرفها أحد الفقهاء بأنها : إظهار الموظف لرغبته في ترك العمل، لدى الإدارة نهائياً، في عمل إرادي قد يتخذ طابعاً فردياً، عندما تكون مقدمة من شخص واحد، وقد تتخذ صفة العمل الجماعي عندما تكون مقدمة من اكثر من فرد، وهنا يتحقق مكنم الخطورة، على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد. (٢)

وبعد عرض التعاريف التي أوردها الفقه الإداري نرى انه يمكن تعرف الاستقالة بأنها: عمل إرادي محض يعرب فيه الموظف عن رغبته في إنهاء الرابطة الوظيفية وترك الخدمة بصورة نهائية قبل أوان التقاعد .

٢- تعريف الاستقالة وفقاً لفقه القانون الدستوري:

إنّ الاستقالة في مجال الدراسات الدستورية هي لا تختلف من حيث المبدأ الأساسي عما ورد عن التعريفات التي جاء بها القانون الإداري وما أورده الفقه الإداري من تعاريف للإستقالة ولكن يبقى هناك فرق جوهري وأساسي يتعلق بالاستقالة كونها تنصب على الشخص الذي يباشر الأختصاصات السياسية والدستورية وفقاً لأحكام الوثيقة الدستورية والسلطتين التشريعية والتنفيذية (ك رئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس البرلمان) حيث يكون هؤلاء الأشخاص مكلفين بخدمة عامة وهذا ما أكده قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لعام ٢٠١٨ (يعد النائب مكلفاً بخدمة عامة ومتفرغاً للنيابة ويتمتع بالحقوق المالية المترتبة عليها ابتداءً من تاريخ أدائه اليمين الدستورية) (٣).

(١) وبهذا الصدد عرف المشرع العراقي الاستقالة في المادة (١/٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل (للموظف ان يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه الى مرجعه المختص). ينظر د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، بغداد، بدون سنة طبع، ص ١٣٤ .

(٢) د . ابراهيم طه فياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٩، ص ١٣٩

(٣) ينظر المادة (٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته المرقم (١٣) لعام ٢٠١٨



ومن هذه التعريفات ما جاء به احد فقهاء القانون الدستوري حيث ذهب إلى أن استقالة رئاسة مجلس النواب بأنها عملية إرادية يتقدم بها رئيس مجلس النواب ونائبه مجتمعين أو منفردين إلى المجلس بشكل دائم ونهائي، بكتاب تحريري، وفي أي وقت يشاء، لكن مع ضرورة ذكر الأسباب التي أدت إلى تقديم طلب الاستقالة. (١)

وعرفها آخر بأنها : (إعلان النائب إرادته في إنهاء عضويته وإعفائه من أعبائها قبل نهاية المدة الزمنية المحددة لها). (٢)

وعرفها أحد الفقهاء بأنها : إبداء النائب أو العضو رغبته في إنهاء عضويته في المجلس النيابي لأسباب خاصة عائدة له (شخصية، سياسية، اجتماعية). (٣)

و يحق للنائب أن يتقدم باستقالته لمجلس النواب وتبدأ بأبداء رغبة العضو بترك العمل النيابي بإرادته الحرة واختياره وبشكل نهائي والاستقالة حق من حقوق العضو في البرلمان (٤).

ويتقدم النائب في البرلمان بطلب كتابي إلى رئيس مجلس النواب ونائبه ، ولكن في حالة استقالة رئيس المجلس يتقدم بطلب الاستقالة إلى رئاسة المجلس وكذلك أي من أعضاء الرئاسة ولكن في حال الاستقالة الجماعية لرئاسة المجلس تقدم إلى مجلس النواب (٥).

(١) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٤٢ .

(٢) د . حنان محمد القيسي، حقوق و واجبات اعضاء مجلس النواب في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، العراق، ٢٠١١، ص ١٦٢ .

(٣) د . فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني - دراسة نقدية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٤٧ - ٣٥٢

(٤) استقالة النائب جعفر محمد باقر الصدر من عضوية مجلس النواب السابق الدورة الثانية موضحاً بأن استقالته نتيجة تردّي الخدمات وعدم استطاعة الحكومة تقديم اي شيء للشعب . ينظر الموقع الالكتروني الاتي:

تاريخ زيارة الموقع ٢٥/٣/٢٠٢٣ الساعة التاسعة مساءً www.parliamentiraq.com

(٥) ينظر المادة (١٢/اولا) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦



وأن العضو المستقيل من الرئاسة له الحق في البقاء بالبرلمان كعضو في حالة عدم رغبته بالتقاعد.^(١)

وعلى النائب أن يذكر الأسباب في طلب الاستقالة كونه نائب يمثل الشعب الذي منحه ثقته ابتداءً ليكون نائباً عنه وممثلاً له في المجلس حيث النائب لا يمثل شخصه بل يمثل كافة أفراد الشعب، وهي من أهم الخصائص التي يتمتع بها النظام البرلماني فلا يحق له إنهاء العضوية من جانب واحد.^(٢)

وبعد كل ما تقدم جاءت الاستقالة بشكل مطلق ولم تحدد وهي طلب تحريري يتقدم به رئيس مجلس النواب أو احد نائبيه إلى مجلس النواب يبدون فيه الرغبة بترك العضوية في مجلس النواب نهائياً لأي سبب كان، ولا ينتج اثره القانوني إلا بعد قبوله من الجهة المختصة دستورياً إلا وهي مجلس النواب وبأغلبية مطلقة لعدد أعضاءه .

الفرع الثاني

خصائص استقالة رئاسة مجلس النواب

أن الاستقالة من رئاسة مجلس النواب تؤدي إلى إنهاء ولاية المنصب، وهذه الاستقالة لها خصائص تميزها عن باقي التصرفات التي يبدوها أعضاء الرئاسة، وأن الاستقالة من رئاسة مجلس النواب لها أهمية بالغة وأن الأهمية جاءت من خلال الخصوصية التي يتمتع بها منصب رئاسة مجلس النواب ويمكن أن نوجز الخصائص وفق التالي:

أولاً: إنهاء العضوية البرلمانية:

إن الآثار الناتجة عن الاستقالة من رئاسة مجلس النواب سواء كانت الاستقالة جماعية أو فردية، فأنها تؤدي إلى إنهاء العضوية في هيئة رئاسة مجلس النواب وهي حق ممنوح لهم، وذلك لغرض التعبير عن أرائهم في إنهاء العضوية في مجلس النواب قبل نهاية المدة النيابية المقررة، وفق النصوص الدستورية، وأن التعبير عن الإرادة يتطلب أن يكون صحيحاً وخالياً من عيوب الإرادة مثل الإكراه أو الغلط وغيرها^(٣) .

(١) ينظر المادة (١/رابعاً) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب المرقم (٤٩) لعام ٢٠٠٧.

(٢) د.فتحي فكري، المصدر السابق، ص ٢٤٦.

(٣) د . علي يوسف شكري، انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٧، ص ٢٠٢.



لعل من ابرز عيوب الاستقالة هو أن يقدمها النائب بدون ذكر تاريخ في طلب الاستقالة وهذا أمر غير جائز حيث يعد تحايل على القانون ولا يأخذ بمثل هذه الاستقالة . (١)

ثانياً: قبول الاستقالة من النائب المتهم بقضايا جنائية:

إن استقالة رئاسة مجلس النواب تقبل من الجهة المختصة للبت فيها دستورياً، وإن كان في حالة وجود تهم وقضايا لم يفصل فيها القضاء، بل أكثر من ذلك وهو أن يخير بين تقديم استقالته، أو يعفى من التهم الموجهة ضده، وبين المضي في الإجراءات القضائية التي قد ينتج عنها الإدانة، ومن ثم الإقالة أو العزل من المنصب (٢).

ويرى الباحث خير دليل على ذلك استقالة رئيس مجلس النواب العراقي في ٢٣ كانون الثاني ٢٠٠٩ والمتمثلة بإهانة بعض النواب .

في حين أن الاستقالة في القانون الإداري لا تقبل من الموظف المتهم بقضايا جنائية متعلقة بالوظيفة العامة، حتى يبت في التهم من قبل القضاء المختص. (٣)

(١) حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص ٤٩ .

(٢) د. رافع خضر شبر، اتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الانسانية، كلية التربية، جامعة بابل، العدد ١٢، ٢٠٠٧، ص ٢٧ .

(٣) د. طعيمه الجرف، القانون الاداري، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٥٩٥ .



ثالثاً: الاستقالة حق للنائب:

إنّ الاستقالة من حقوق النائب سواء نص عليها الدستور أو المشرع أو لم ينص عليها، والأصل في الاستقالة أن تكون بإرادة حرة والاستثناء هو الإكراه أي من دون رضا رئاسة مجلس النواب وإرادتهم، وأما تحت الضغط والإكراه والتهديد سواء كان التهديد بالملاحقة القضائية، أو الإقالة وغيرها من وسائل التهديد. (١)

ومع ذلك تكون هذه الاستقالة مقبولة وصحيحة، وتترتب آثارها على خلاف ما هو في القانون الإداري حيث أن الاستقالة التي يشترط فيها أن تكون عن رضا وإرادة حرة، ولا تقع تحت الإكراه أو التهديد، وإلا كانت باطلة ولا تنتج آثاراً قانونية. (٢)

المطلب الثاني

ذاتية استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه

تعد الاستقالة حقاً مقررًا للنائب حتى من دون النص عليه في النصوص التشريعية أو الدستورية وبإمكان النائب أن يقدمها متى شاء شرط توفر شروطها الموضوعية والشكلية (٣).

وأن أعضاء الرئاسة في مجلس النواب أو أي عضو منهم في المجلس له الحق في إبداء رغبته بترك المنصب لأي سبب من الأسباب وبشكل نهائي، وبمحض إرادتهم، أو رغماً عنهم، والاستقالة بهذا المعنى تختلف عن بعض النظم المشابهة لها، أن الاستقالة غير الإقالة أو العزل، وعلى الرغم أن هذه المفاهيم تؤدي إلى نتيجة

(١) استقالة رئيس البرلمان الجزائري كريم يونس في ٣/٦/٢٠٠٤ من منصبه استجابة للضغوط التي مارست عليه من قبل مؤيدي

الرئيس عبد العزيز بو تليقه. ينظر الموقع الإلكتروني : www.aljazeera.net

تاريخ الزيارة في ٢٣/٣/٢٠٢٢ في تمام الساعة التاسعة والنصف مساءً.

(٢) د . نواف كنعان، القانون الإداري، ط١، ج١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠١٠، ص ٢١٧؛ د . رضوان بو جمعة،

الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، ط١، بدون مكان طبع، ٢٠٠٣، ص ٢٤٨ .

(٣) وائل عبد اللطيف، اصول العمل النيابي البرلماني، دراسة في على ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بدون دار



واحدة، إلا وهي إنهاء خدمات أعضاء رئاسة مجلس النواب من منصب الرئاسة، وبمحض إرادتهم فإن الإقالة أو العزل لا تكون بإرادة أعضاء رئاسة مجلس النواب ورضاهم، وإنما فرضت عليهم أو خارجة عن إرادتهم، وتكون نتيجةً لارتكابهم أعمالاً وتصرفات مخالفة للدستور، تؤدي إلى اتهامهم ومن ثم إقالتهم، أو عزلهم عن سدة رئاسة مجلس النواب. (١)

وبناءً على ما تقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نبحت في الأول تمييز الاستقالة عن الإقالة، أما الثاني لتمييز الاستقالة عن العزل وعلى النحو التالي :

الفرع الأول

تمييز الاستقالة عن الإقالة

القاعدة الأساسية والتي تسير عليها غالبية الدساتير تتمثل في أن لا يوجد مانع دستوري من إقرار إقالة رئيس مجلس النواب ونائبه وذلك في حالة ارتكابه ما يستوجب ذلك لعدم تعارض مع مبدأ الحصانة وعليه نقسم هذا الفرع على التمييز من حيث المفهوم و التمييز من حيث الإجراءات:

أولاً/ التمييز من حيث المفهوم:

الإقالة : تعني لغَةً، الرفع و الإزالة، يقال : أقالَ الله عثرته، أي رفعه من سقوطه، وأيضاً تعني الفسخ، والإقالة في البيع تعني جعل الطرف الآخر في راحة، أي أنه أراحه بفسخ العقد، يقال : تقابل البيعان بمعنى فسحا صفقتهما، وعاد المبيع إلى مالكة والتمن إلى المشتري، إذ كان قد ندم أحدهما أو كلاهما، وتركهما يتقابلان أي يتقبل كل منهما صاحبه. (٢)

(١) د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، ط١، دار نيبور للطباعة، العراق، ٢٠١٥، ص ٧٠ .

(٢) ابن منظور، مصدر سابق، ص ٣٧٢، وصلاح الدين الهواري، مصدر سابق ص ١٣٨٥ .

وأيضاً ينظر ابراهيم مصطفى، و أحمد حسن الزيات، وحامد عبد القادر، المعجم الوسيط، ط٢، ج١، مطبعة الباقر، طهران،



أما معنى الإصطلاحي للإقالة فأنها تعني، تحية كل أو بعض أعضاء رئاسة مجلس النواب عن مناصبهم، من دون إتخاذ أي إجراءات جنائية ضدهم، إذا ما صدر عنهم فعل يفقدهم الثقة والاعتبار، اللذين تتطلبهما الوظيفة الرئاسية، أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها وعليه لا يمكن انتهاء عمل رئاسة مجلس النواب بمحض أرائهم كما في الاستقالة، وليس على إدانة بأحد الأسباب الموجبة وبنص الدستور كما في العزل أو سحب اليد^(١).

وعُرفت الإقالة بأنها : إجراء يتخذ بحق صاحب المنصب الرئاسي، أي رئاسة مجلس النواب من دون طلب أو رغبة منه، عند تحقق أسباب معينة^(٢).

ويمكن أن يعرف الباحث الإقالة بأنها : إبعاد أعضاء رئاسة مجلس النواب مجتمعين أو أحدهم عن رئاسة المجلس، نتيجة ارتكابهم أفعالاً وتصرفات تفقدهم الثقة اللازمة لشغل المنصب في رئاسة مجلس النواب، من قبل أعضاء مجلس النواب، ومن دون إتخاذ إجراءات جنائية ضدهم.

ثانياً/ التمييز من حيث الإجراءات :

هناك إجراءات لا بد القيام بها لغرض تحقق الاستقالة ومنها

١- من حيث السبب:

إنّ الاستقالة التي يتقدم بها رئيس مجلس النواب أو نائبيه بأنفسهم، قد تكون ناتجة من عجز أعضاء رئاسة مجلس النواب عن أداء مهام منصب رئاسة مجلس النواب لأسباب (سياسية أو صحية) ناتجة عن مرض أو عجز أو إصابة يمنعهم من أداء مهام المنصب^(١).

(١) حيدر محمد حسين الاسدي، عزل رئيس الجمهورية بسبب الخيانة العظمى، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١٣٩.

(٢) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٩.



ولا يشترط في الاستقالة أن تكون نتيجة لأسباب سياسية بحتة، وعلى سبيل المثال استقالة رئيس مجلس

البوندستاغ الألماني(أ. ك) وذلك لمرضه وقد توفي في ١٨ أكتوبر ١٩٥٠، بسبب التهاب اللوزتين وهو أول

رئيس للبوندستاغ وحل محله (هـ . ي) . (٢)

وقد تكون للاستقالة أسباب سياسية كما في استقالة رئيس مجلس النواب الجزائري (م. ش) في ٢ يوليو

٢٠١٩ وتم تكليف (ع. ت) في إدارة رئاسة البرلمان لمدة ١٥ يوماً حيث أن بوشارب يمثل أحد أركان النظام

الذي يقوده عبد العزيز بو تليقة.(٣)

وقد تكون الاستقالة بسبب المشكلات التي يعاني منها المجلس كما هو الحال في استقالة رئيس مجلس

النواب العراقي (م. ش) في ٢٣ كانون الأول ٢٠٠٨ وحل محله (أ. س). (٤)

أما الأسباب المؤدية إلى الإقالة، على الأغلب تكون سياسية، ومبنية على قيام مسؤولية رئيس مجلس

النواب ونائبه أمام نواب الشعب، لسبب معين كأن يصدر منهم لفظ خطأ ومخالف للدستور والنظام الداخلي،

حيث يؤدي إلى فقدان الثقة والاعتبار بهم، وعند الرجوع إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد أنه أحال موضوع

(١) وجدان مهدي عبيد، وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرؤساء السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق ٢٠٠٥، دراسة

مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠٢٠، ص ٣٤

(2)Herm anh-https:// emirate – wiki

وقت الزيارة ١٧ / ١ / ٢٠٢٢ الساعة ٦:٥٠ مساءً

(3) ara<https:// www.swissinfo.ch

(وكالة الصحافة الفرنسية أف ب) الزيارة ١٧/١/٢٠٢٢، ٩ مساءً .

(٤) استقالة المشهاني وتحديد بقاء القوات الاجنبية في العراق، خبر منشور على قناة بي بي سي عربي على شبكة الانترنت



تنظيم استقالة عضو البرلمان إلى القانون إذ نص على (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة)^(١).

وقد صدر القانون الذي يعالج استبدال أعضاء مجلس النواب.^(٢) وأشار في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه إلى إقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد.

٢- من حيث تقديم الطلب:

يشترط في طلب الاستقالة أن يتقدم بها رئيس مجلس النواب ونائبه سواء كانوا مجتمعين أو منفردين، معربين فيها عن رغبتهم ترك مجلس الرئاسة، وعدم القدرة على الاستمرار بعضوية رئاسة مجلس النواب، ومن خلال الإطلاع على الدساتير المقارنة نجد أن أغلبها نص على أن تُقدّم الاستقالة، بكتاب تحرير موجه إلى مجلس النواب كما هو الحال في القانون الأساسي الألماني ١٩٤٩ المعدل فقد عالج الاستقالة من خلال الدستور (١- يتولى البوندستاغ مسؤولية مراجعة الانتخابات، ويفصل البوندستاغ بشأن فقدان العضو لعضويته ٢- يجوز الطعن في قرار البوندستاغ أمام المحكمة الدستورية الاتحادية ٣- وتنظم التفاصيل بقانون إتحادي).^(٣)

أما اللائحة الداخلية للبوندستاغ عالج الطعن وفقدان العضوية وذلك من خلال (تحدد حقوق عضو البوندستاغ المطعون في عضويته طبقاً لمواد قانون مراجعة الانتخابات يخضع سقوط العضوية لمواد هذا

(١) المادة (٤٩/خامساً) من دستور العراق ٢٠٠٥.

(٢) صدر قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ والذي عدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ والمنتشر في

جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٩٤٩ في ٢٧/٩/٢٠٠٧

(٣) ينظر المادة (٤١) من القانون الأساسي الألماني



القانون ايضا).^(١) أما فقدان العضوية في البوند ستناغ فقد حدد بقانون إتحادي (١- يفقد عضو البرلمان عضوية البوند ستناغ الألماني).^(٢)

أما الدستور الجزائري ٢٠٢٠ حيث أكد على أن (يحدد قانون عضوي بالشروط التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه).^(٣)

الاستقالة تكون من خلال تقديم طلب من قبل الرئيس او احد نوابه، بينما الاقالة تكون بطلب احد الاشخاص او الجهات التي يحددها الدستور او القانون والتي يرون فيها اقالة الرئيس او احد نوابه.

أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري فقد حدد (في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي بنفس الطريقة المحدد في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ إعلان الشغور).^(٤)

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أكد على أن يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة.^(٥) حيث تم معالجة الاستقالة من خلال النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ (عند تقديم أحد أعضاء هيئة الرئاسة الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين).^(٦)

(١) ينظر المادة (١٥) من قانون الانتخابات الاتحادي الألماني لعام ١٩٥٦.

(٢) ينص المادة (٤٦/رابعاً) من قانون الانتخابات الألماني الاتحادي لعام ١٩٥٦ المعدل على (١- اذا كان الحصول على العضوية غير صحيحة، ٢- اذا كانت نتيجة الانتخابات حديثة العهد، ٣- اذا فقد احد شروط الاهلية الدائمة، ٤- الاستقالة)

(٣) ينظر المادة (١٢٨) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل

(٤) ينظر المادة (١٠) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(٥) ينظر المادة (٤٩/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) ينظر المادة (١٢/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.



يرى الباحث أن أغلب الدساتير، نصت ونظمت الاستقالة حيث اشترطت أن يقدم رئيس مجلس النواب ونائبه كتاب تحريري يتضمن طلب الاستقالة وموجه إلى الجهة التي حددها القانون والمختصة بالبت (البرلمان) بهذا الطلب دستورياً .

٣- من حيث الأثر:

يترتب على استقالة رئاسة مجلس النواب حرمانهم من الاستمرار في شغل المنصب في رئاسة مجلس النواب، وأن الاستقالة لا تؤثر على الامتيازات المالية لرئيس المجلس ونائبه المستقلين، من حيث الراتب التقاعدي والامتيازات الأخرى، أن اثر الاستقالة هو حرمانه من رئاسة مجلس النواب فقط . (١)

وفي حالة رغبة النائب المستقيل من رئاسة مجلس النواب الاستمرار في العمل النيابي وذلك من خلال عدم رغبته بالتقاعد.(٢) في حين نجد أن الأثر المترتب على الإقالة هو حرمانهم من منصب رئاسة مجلس النواب، وكذلك يتعدى إلى أكثر من ذلك، حيث فقدانهم للامتيازات التي يخولها المنصب الرئاسي كافة، كراتب التقاعد والمكافآت، بل نجد هناك بعض الدساتير والأنظمة الداخلية ذهب إلى حرمانهم من تولي أو تقلد أي منصب مستقبلاً يتطلب الشرف والثقة. (٣)

(١) احمد نهير راهي الزاملي، اقالة رئيس الجمهورية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢، ص ١٣٣ .

(٢) ينظر المادة (١/ رابعا) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٤٩) لعام ٢٠٠٧ .

(٣) احمد نهير راهي الزاملي، المصدر السابق، ص ٧٤ .



٤- من حيث الأحكام:

الاستقالة وليدة العمل الإرادي من جانب رئاسة مجلس النواب، وليس رغماً عنهم، كما هو ظاهر الحال، وهنا يستطيع رئيس مجلس النواب أو نائبيه سحب الاستقالة ويعدل عنها من خلال تقديراته، طالما لم يثبت بها بعد من المجلس. (١)

أما الإقالة فهي جزء إجباري يُتخذ بحق هيئة رئاسة مجلس النواب أو أحد أعضاء الرئاسة، من قبل النواب في البرلمان، أي إن قرار الإقالة صادر من الجهة المختصة (البرلمان) أو تكون أفعالهم تتعارض مع الثقة والاعتبار التي تتطلبها الوظيفة لرئاسة مجلس النواب. (٢)

الفرع الثاني

تميز الاستقالة عن العزل

إنّ العزل لا يصدر عن إرادة حرة من قبل رئاسة مجلس النواب مجتمعة أو منفردة حيث تكون من الأمور الخارجة عن أراذلتهم. (٣) والعزل في الأصل هو عقوبة انضباطية تفرض على الموظف إذا أخل إخلالاً جسيماً بمتطلبات الوظيفة أي أنها تفرض في مجال القانون الإداري (٤). وعليه نقسم هذا الفرع إلى التمييز من حيث المفهوم و التمييز من حيث الإجراءات:

(١) د. ساجد محمد الزاملي، كتابات دستورية، مصدر سابق، ص ٧٨ .

(٢) حيدر محمد حسين الاسدي، عزل رئيس الجمهورية بسبب الخيانة العظمى، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١٣٣ .

(٣) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٣٤٣

(٤) نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط ١، الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٢٠.



أولاً/ من حيث المفهوم:

العزل يعني لغةً، التحي، عزله عن العمل، أي نجاه عنه، وعزل عن أمنه، أي تتحي عنهم . (١)
ويقال : عزلتُ الشيء عن غيره عزلاً، أي نحيته عنه، ومنه عزلتُ النائب كالوكيل إذا أخرجته عما له من الحكم، ويقال : بأن فلان انعزل عن الناس، اذا تتحي عنهم، وهو الحق بمعزل أي بجانب له . (٢) ويقال : عُزل الشخص عن منصبه، أي : نُحي عنه وُرفِعَ منه. (٣) والأعزل الشخص الذي ليس مع سلاح يقاتل به، فهو يعتزل الحرب، أي يتركها . (٤)

أما العزل إصطلاحاً يعني : هو أحد العقوبات التأديبية، بل أشدها، والتي يمكن إيقاعها بحق الموظف المخالف، في القانون الإداري المقارن، سواء كانوا شاغلي الوظائف العليا أم غيرها، من عموم الموظفين . (٥)
كذلك عرفها كُتّاب القانون الإداري بعدة تعريفات ومنها: هو جزاء مادي وأدبي تصدره السلطة التأديبية المختصة وبموجب قرار رئاسي، أو حكم تأديبي استناداً لنص القانون بعد استيفاء الضمانات والإجراءات، التي حددها القانون، ورغماً عن إرادة الموظف، وعلى أثر ارتكابه لخطأ تأديبي، وبالغ الجسامة يرفع عنه ولاية الوظيفة، وبصفة نهائية، ويحرمه من الاستمرار من شغلها، أو العودة إليها مجدداً كذلك فقد المزايا الوظيفية كافة، التي تخولها الوظيفة لشاغلها (المرتب، المكافآت، الإجازات) . (٦)

(١) محمد بن ابي بكر الرازي، مصدر سابق، ص ٤٣٠ .

(٢) احمد بن محمد بن علي المقرئ القيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، ج ١، منشورات دار الهجرة، قم، ايران،

١٤٠٥ هـ، ص ٤٠٧ .

(٣) ابن منظور، مصدر سابق، ص ٥٢٣ .

(٤) ابن الحسن بن احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، ج ٤، الدار الاسلامية، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٠٧

(٥) حيدر محمد حسين الاسدي، مصدر سابق، ص ١٢٢ .

(٦) د . محمد ماجد ياقوت، شرح القانون الاداري للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٢٧ .

ومن التعاريف التي أوردها الفقه الدستوري بأنها عقوبة ذات طابع سياسي، يترتب عليها فقدان المركز

الوظيفي للرئيس المدان، بارتكاب إحدى الحالات الموجبة للمسؤولية . (١)

وكذلك عُرفَ بأنه عقوبة تترتب على إدانة رئيس مجلس النواب ونائبه في المحاكمة البرلمانية إذا ما

ارتكب إحدى الجرائم المعينة والتي حددها الدستور، مع عدم الإخلال بخضوع الأفعال إلى القضاء العادي

نفسها، طبقاً لأحكام الدستور . (٢)

وعرفه فقيه آخر بأنه : العقوبة الرئيسية التي توقع على الرئيس المتهم بإحدى الجرائم كما الخيانة العظمى، أو

ارتكاب جريمة جنائية عند ثبوت إدانته . (٣)

ثانياً: من حيث الإجراءات:

بعد أن تعرفنا على المعنى اللغوي، والاصطلاحي لمصطلح العزل، سوف نبين التفرقة بين اجراءات

العزل واجراءات الاستقالة وعلى الوفق الاتي :

١ - من حيث السبب:

إنّ العزل هو عقوبة تفرض على رئاسة مجلس النواب مجتمعين أو منفردين وذلك عند إتهامهم أو إتهام

أي أحد منهم بجريمة مخلة بالشرف أو جريمة جنائية عند إدانته أو إدانتهم من المحكمة المختصة وفضلا عن

غيرها من العقوبات التي تفرض وفقا للجريمة المرتكبة (٤) . وغالبا ما يكون العزل لسبب جنائي كما هو الحال

(١) د . رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص

١٢٧ .

(٢) حيدر غالب حسين، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون،

جامعة بابل، ٢٠١٧، ص ١٠٤

(٣) د . يحيى محسن الموسوي، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري - دراسة مقارنة، دار الكتب

والدراسات العربية، ٢٠١٨، ص ٣٤ .

(٤) د . سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان دراسة مقارنة ، ط١، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة ، ٢٠٠٨، ص ٤١ .



عند قيام أعضاء رئاسة مجلس النواب مجتمعين أو فراداً بارتكاب جريمة جنائية والتي يشترط فيها أن يمسك متلبساً، أو ما يسمى الجرم المشهود في جنائية يتم عزله من منصبه. ^(١) وأن الخطأ المرتكب والموجب المسؤولية والمنصوص عليه في الدستور على سبيل الحصر من قبل رئيس مجلس النواب ونائبه أو أحدهم يؤدي إلى عزلهم. ^(٢)

ونجد أن الدساتير المقارنة قد نظمت كيفية عزل رئاسة مجلس النواب عن الأفعال التي إذا ثبت إدانة رئاسة مجلس النواب بها أو أحد أعضاء الرئاسة، ويكون سبباً كافياً لعزلهم . ونجد كثير من الدساتير المقارنة قد نصت بصورة صريحة وحصرية على الأفعال التي إذا ثبتت إدانة رئاسة مجلس النواب بها، يكون سبباً لعزلهم من المنصب ومنها : القانون الأساسي الألماني ١٩٤٩ المعدل والذي نص على أن (لا يجوز في أي وقت إخضاع أي نائب في البوند ستاغ لمسائلة قضائية أو إجراء تأديبي ولا ينطبق هذا بالنسبة للإهانات التي تسيء للسمعة) ^(٣).

أما الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل قد نص على (كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط عهده البرلمانية) . ^(٤)

كذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري ينص (في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو شغور أو الوفاة ...) . ^(٥)

(١) ينظر المادة (٦٣/ب، ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

(٢) د . مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، المصدر السابق ص ٣٤٢ - ٣٤٤ .

(٣) ينظر المادة (٤٦) من القانون الأساسي الألماني الاتحادي ١٩٤٩ المعدل.

(٤) ينظر المادة (١٢٦، ١٢٧) من دستور الجزائر ١٩٩٦ المعدل .

(٥) ينظر المادة (١٠) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري .



وضح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الحق لمجلس النواب بسن قانون يعالج حالات انتهاء

العضوية في مجلس النواب عند الرجوع إلى قانون مجلس النواب رقم (١٣) لعام ٢٠١٨ الفصل الثالث بين

حالات انتهاء العضوية في المجلس وهي:

أولاً: الوفاة .

ثانياً: الاستقالة .

ثالثاً: ثبوت فقدان أحد شروط النيابة المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات وهذا القانون.

رابعاً: تبوء النائب منصبا في رئاسة الجمهورية أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي آخر.

خامساً: صدور حكم قضائي بات بحقه عن جناية أو جنحة تكون عقوبتها سالبة للحرية لمدة تستغرق المتبقي

من مدة الدورة الانتخابية.

سادساً: الإصابة بمرض عضال أو عوق أو عجز يمنعه من أداء مهامه في المجلس استنادا إلى قرار من لجنة

طبية رسمية مختصة .

سابعاً: موافقة المجلس بأغلبية ثلثي النواب على الاعتراض المقدم على صحة النيابة .

ثامناً: موافقة المجلس على إقالة النائب:

أ. تجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع جلسات الفصل

التشريعي الواحد.

ب. الإخلال الجسيم بقواعد السلوك النيابي للمجلس ويعدُّ تحقير المجلس أو الاعتداء على الرئيس أو

احد نائبيه أو احد النواب إخلالاً جسيماً لأغراض تنفيذ هذا البند .(١)

٢- من حيث تقديم الطلب:

إنَّ طلب الاستقالة يتقدم به رئيس مجلس النواب شخصياً وكذلك نوابه إلى الجهة المختصة (مجلس

النواب)، في حين إن العزل يختلف، حيث عزل رئاسة مجلس النواب يتقدم به أعضاء المجلس أو قد تكون

(١) ينظر المادة (١٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.



السلطة التنفيذية تطلب عزل رئاسة مجلس النواب أو حل البرلمان . حيث إن يتقدم مجموعة من ممثلي الشعب بعد إتهامهم أعضاء رئاسة مجلس النواب بارتكاب جريمة منصوص عليها في الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب . فقد نص القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل على أنه (يتقدم النائب بطلب إلى المجلس لغرض الاستقالة وبكتاب تحريري، يفصل البوندستاغ بشأن فقدان العضوية) (١).

ويجوز الطعن بقرار البوندستاغ أمام المحكمة الدستورية الاتحادية وينظم بقانون إتحادي

أما دستور الجزائر ١٩٩٦ المعدل، على أن يتقدم النائب بطلب مكتوب يروم فيه الاستقالة من رئاسة مجلس النواب ويتم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وفي حالة عدم التنازل عن الحصانة يتم أخطار المحكمة الدستورية لإصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها (٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص على أن يسن مجلس النواب قانون يعالج استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة (٣).

وقد صدر قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦، (٤) والمعدل بقانون رقم (٤٩) لعام ٢٠٠٧ (٥) حيث بينت المادة (الأولى / أولاً) من هذا القانون أحد أسباب انتهاء العضوية هو الاستقالة بينما نظم النظام الداخلي لمجلس النواب الاستقالة وإجراءاتها (٦).

(١)نظر المادة (٤١) من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩ المعدل .

(٢)ينظر المادة (١٣٠) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل .

(٣) ينظر المادة (٤٩/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤)منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) في العدد ٤٠٢٤ في ١٩/٧/٢٠٠٦ .

(٥) منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٧/٩/٢٠٠٧ .

(٦) ينظر المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ .



٣- من حيث الأثر:

يترتب على كل استقالة أو عزل، الحرمان من رئاسة مجلس النواب، وعدم الاستمرار في شغل الوظيفة الرئاسية، وهذا بالنسبة للاستقالة، أما العزل فإنه لا يقتصر على الحرمان من العضوية، بل تتعدى إلى أكثر من ذلك، حيث يُحرم رئيس مجلس النواب أو نائبيه المعزولين من الراتب التقاعدي كذلك المكافآت والامتيازات الأخرى وعدم البقاء في البرلمان، في حين بعض الدساتير زادت على ذلك بحرمانه من تولي المنصب الرئاسي في المستقبل والذي يتطلب الشرف والثقة، ويضاف إلى هذا، بأن الرئيس المدان يكون عرضة للاتهام الجنائي، حيث من الممكن إقامة الدعوى ضده وإجراء محاكمته، ومن ثم انزال العقوبة المقررة وفقاً للقانون . (١)

٤- من حيث الأحكام:

لقد ذكرنا أن الاستقالة عمل إرادي، ويمكن لأعضاء الرئاسة الرجوع عنها مالم تلاقي قبولاً من الجهة المختصة (أعضاء مجلس النواب) لكن العزل هو جزء إجباري مفروض على هيئة رئاسة المجلس مجتمعاً او فراداً، وفي أعقاب إدانتهم بارتكاب أفعالاً وتصرفات مخالفة للدستور، اذا كان منصوص عليها على سبيل الحصر، وإن العزل هو عقوبة يترتب عليها فقدان المركز الوظيفي، لرئيس المجلس أو نوابه المدانين، بارتكاب إحدى الحالات التي يترتب عليها المسؤولية وبحسب الدستور. (٢) وأن العزل لا يقتصر على ذلك، بل يمتد ويشمل حرمانه رئاسة المجلس من تولي أي منصب مستقبلاً يتطلب الثقة أو الشرف أو يجلب منفعة، (٣) حيث إن اثر الاستقالة وقتياً، يترتب عليه حرمان مجلس الرئاسة من الاستمرار في شغل رئاسة مجلس النواب، وخلافاً للعزل حيث يحمل معنى الحرمان وبصفة نهائية ومطلقة .

(١) حيدر محمد حسين الاسدي، مصدر سابق، ص ١٣٤ .

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة، في الدساتير ذات نظام المجلسين ، مصدر سابق، ص ١٢٧ .

(٣) حيدر محمد حسين الاسدي، مصدر سابق، ص ٢٧٦ .



المبحث الثاني

شروط طلب استقالة رئيس مجلس النواب ونائبه وصورها

إن الاستقالة عملية إرادية، يثيرها رئيس البرلمان أو أحد نوابه في البرلمان، بطلب يقدم منه، وتنتهي مدة ولايته، وبناءً على القرار الصادر من الجهة التي حددها الدستور، ويقبول هذا الطلب، فالرئيس مجلس النواب أو أحد نوابه الذين قدموا استقالاتهم وهي تعبير عن إرادتهم الحرة، في ترك المنصب التشريعي، وقبل بلوغ نهاية المدة النيابية المقررة في الدستور.

وإن الاستقالة هو حق ممنوح لأعضاء مجلس النواب بما فيهم رئاسة المجلس لغرض التعبير عن إرادتهم في إنهاء عضوية أحد الأعضاء في المجلس قبل نهاية المدة النيابية المقررة ومن خلال النصوص الدستورية، إذ أن التعبير عن الإرادة يتطلب أن يكون صحيحاً وخالياً من عيوب الإرادة كالإكراه والغلط وغيرها^(١) وإذا كانت استقالة الموظف، قد أحيطت بمجموعة من الشروط التي تنظمها حين تقديم طلب إنهاء خدماته، لحين بت الإدارة في طلبه، رفضاً أو قبولاً^(٢).

ويحق للموظف أن يتقدم باستقالته من الوظيفة في أي وقت، إذ لا يمكن إلزامه على البقاء في الخدمة رغماً عن رغبته فيها، ولكن للاستقالة شروطاً يجب توافرها، وإجراءات يجب اتباعها. وذلك وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(٣).

وعند استقراء الدساتير محل الدراسة، لا يوجد دستور ينص على أنواع الاستقالة، ولكن في الواقع العملي لاستقالة رئيس مجلس النواب ونائبه، إذ لا يوجد تحديد دقيق لأنواع الاستقالة التي يقدمها رئيس البرلمان ونوابه

(١) د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية، ط١، دار صنعاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص٤٩.

(٢) د. حسين حمود المهدي، احكام الوظيفة العامة، ط١، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، ١٩٨٦، ص٥١.

(٣) د. ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٦، ص١٣٤.



في صلب القواعد الدستورية، ولكن من حيث الواقع التطبيقي للنصوص الدستورية والتشريعية نجد أن الواقع السياسي والدستوري قد جاء بصور للاستقالة منها قد تكون اختيارية، أي تكون بمحض إرادة رئيس مجلس النواب ونائبه واختيارهم ويطلق على هذا النوع بالاستقالة الاختيارية أو الجوازية، وفي بعض الأحيان تكون الاستقالة رغماً على رغبة رئيس مجلس النواب ونائبه ومن دون رغبتهم ورضاهم، أي تقع تحت الإكراه والضغط^(١).

بغض النظر عن الجهة التي تقوم بفعل الإكراه على رئيس مجلس النواب أو أي من نوابه على تقديم استقالتهم، سواء كانت بضغط من أعضاء البرلمان، أو الرأي العام، وهذا النوع من الاستقالة، يطلق عليه بالاستقالة الإجبارية أو القسرية. لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول والذي سنبحث فيه شروط استقالة رئاسة مجلس النواب، أما الثاني سنخصه لصور استقالة رئاسة مجلس النواب، وعلى النحو التالي:

المطلب الأول

شروط طلب استقالة رئيس مجلس النواب ونائبه

لقد حددت النصوص الدستورية والتشريعية جملة من الأسس والضوابط التي يجب على رئاسة مجلس النواب اتباعها في حالة تقديمها طلب الاستقالة من منصب رئاسة مجلس النواب، وتعتبر هذه الشروط والضوابط ضماناً لتأمين طلب الاستقالة وإرادة حرة، وعليه يقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتضمن الأول الشروط الشكلية، أما النوع الثاني فنخصه للشروط الموضوعية لطلب الاستقالة، ووفق التالي:

الفرع الأول

الشروط الشكلية لطلب الاستقالة

إن الدساتير المقارنة فرضت الشروط الشكلية للاستقالة، وتكون متوفرة في طلب الاستقالة المقدمة من رئيس مجلس النواب أو أي من نوابه، وفي تخلف شرطاً منها، لا يترتب على هذا الطلب أثر قانوني، وسوف نتعرف على هذه الشروط، وفق للآتي: -

(١) د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، مصدر، سابق، ص ٨٠.



الشرط الأول: أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً:

إن هذا الشرط قد نصت عليه جميع قوانين شغل الوظيفة العامة^(١).

فقد نص المشروع الجزائري في المادة (٦٦) من قانون علاقات العمل^(٢). تنتهي علاقة العمل في الحالات

التالية: الاستقالة... وكذلك تنص المادة ٦٨/ف ١ ن "الاستقالة حق معترف به للعامل".

غير أن حق الاستقالة مقيد بعدة قيود غير مطلق، ومن أبرز هذه القيود وجوبية إخطار ومنح مهلة

لاستقبالها، ونص المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل على أنه: (للموظف

المستقيل من وظيفته، بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص)^(٣).

وشرط الكتابة المنصوص عليه في القوانين سالفه الذكر، لا يعني أن تقدم الاستقالة بصيغة أو ألفاظ

معينة، بل تستفاد الرغبة في الاستقالة، ومن أي كلمة أو عبارة تدل على رغبة الموظف في اعتزال الخدمة

بصفة حقيقية وجدية^(٤). وعدم جواز تقديم الاستقالة عبر الهاتف^(٥).

والحكمة من اشتراط الكتابة، هو أن يكون تقديم طلب الاستقالة بعد تفكير وتروي من الموظف قبل القبول

على الاستقالة، وأن لا يأخذ بزلة لسان في حالة انفعال، أو تعبير مختلف في تفسير معناه أو مداه عما يرغب

به^(٦).

ويذهب بعض الفقه إلى أن تقديم طلب الاستقالة هو شرط شكلي لقبول الطلب - فمن الممكن - حال

تخلف هذ الشرط، تحميل بعض العبارات الصادرة عن العضو على غير مدلولها أو مداها، ولعل خطورة المسألة

(١) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩ ص ٢٨٩.

(٢) المادة (٦٦) و(٦٨) من القانون رقم ١١ لعام ١٩٩٠ المتعلق بعلاقات العمل الجزائري.

(٣) المادة (١/٣٥) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل.

(٤) د. حسين حمود المهدي، مصدر سابق، ص ٥٠٢.

(٥) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢١٦.

(٦) د. حسين حمودة المهدي، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

تزداد إذا أخذ بنظر الاعتبار التضيق. والذي يحدث أحياناً ضد المعارضة، مما يدفع لبعض عناصره من التعبير عن رفضهم لهذا النهج، حيث تلتقط الأغلبية بعض عبارات الرفض ويتم تفسيرها على أنها استقالة من العضوية^(١).

ويجب ان تكون الاستقالة خالية من أي قيد أو شرط، لأن اقتران طلب الاستقالة بهذه الشروط أو تضمينها ببعض القيود، قد يثير الشك في رغبة مقدم الاستقالة قد يكون هدفه من تقديم الاستقالة ليس إنهاء خدمته وإنما حث المجلس لتلبية طلباته^(٢).

وعلى الرغم من ذلك ذهب رأي في الفقه إلى جواز أن يقترن طلب الاستقالة بأية شروط ويجوز - من وجهة نظر هذا الرأي، قبول هذه الاستقالة^(٣). وأيضاً أن الكتابة تتيح للإدارة فرصة الدراسة ثم المقارنة بين ضرورة الاستمرار في الوظيفة ورغبته بالاستقالة، وضرورة استمرار المرفق بأنظام وأطراد^(٤).

إن الكتابة تؤدي إلى عدم الاستعجال والتروي في تقديم طلب الاستقالة، إذ قد ينتاب الموظف حالة من القلق والانفعال لظرف معين ألم به، يدفعه لتقديم استقالته من الوظيفة^(٥).

وكما هو معلوم أن مدة الولاية التي يحددها الدستور تنتهي استثناءً بالاستقالة، والاستقالة عمل يظهر فيه النائب عن رغبته في ترك العمل وعدم الاستمرار في نيابته في البرلمان، وهي حق كفله الدستور للنائب، وعليه لا يمكن إجبار العضو على الاستمرار في العضوية والتي لا يرغب بالاستمرار فيها، شرط أن تستقر إرادته على

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة تحليلية، مرجع سابق ص ٣٤٨.

(٢) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٦٣.

(3) jeze, the onie juridique de la demission. R.d.p. 1982, P725.

(٤) د. نواف كنعان، المصدر سابق، ص ٢١٦.

(٥) د. إبراهيم محمد دسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٨٧. وكذلك د. سليمان حمدي

القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب - دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣،



الاستقالة نهائياً، وليس مجرد التهديد بالاستقالة أو التلويح بها، وشرط أن الاستقالة تأخذ الشكل الكتابي^(١).

وعلى النائب أو هيئة الرئاسة الراغبة في الاستقالة تقديم طلب يوضح فيه أسباب الرغبة في الاستقالة ويطلب من المجلس الموافقة على طلب الاستقالة، وأن النائب الذي يحق له الاستقالة هو الذي قد أدى اليمين الدستورية، وباشر مهام العضوية واكتسب صفتها، ولا يجوز أن يقدم المرشح، والذي لم يصادق على نتائج الانتخابات التي شارك فيها طلباً للاستقالة، كذلك لا يجوز أن تقدم ورقة الاستقالة وموقعه على بياض أثناء الانتخابات، وأن يكون الطلب مقدم إلى أعضاء البرلمان في حالة استقالة رئاسة مجلس النواب أما في حالة استقالة أي نائب في البرلمان يقدم طلب الاستقالة إلى رئاسة المجلس لفرض عرضه على المجلس، ويكون طلب الاستقالة خالياً من أية عبارة جارحة أو نابية أو مخلة بالذوق العام، وكذلك أن لا يكون طلب الاستقالة سببياً أو طريقاً لتجنب إعلان إبطال العضوية أو لتجنب بدء إجراءات الإقالة، لأن إسقاط العضوية يكون فقد الثقة والاعتبار والإخلال بواجبات العضوية، وهي جزاء للنائب^(٢).

وشرط تقديم الطلب الخطي توجبه اللائحة الداخلية للبوند ستاغ، إذ تنص المادة (١٥) على ان (تخضع حقوق عضو البوند ستاغ المتنازع على عضويته لأحكام قانون تدقيق الانتخابات كما يحكم هذا القانون فقدان العضوية) وبعد الرجوع إلى قانون الانتخابات الاتحادي (إذا قرر مجلس الحكماء^(٣) أو رئيس البوند ستاغ فقدان العضوية، يستقيل النائب من البوند ستاغ الألماني بهذا القرار، يجب اتخاذ القرار بحكم منصبه دون تأخير في غضون أسبوعين من استلام القرار)^(٤).

أما في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري (في حالة شغور منصب رئيس المجلس الشعبي

(١) د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص ٢٤٨.

(٢) د. فتحي فكري، المصدر السابق، ص ٣٤٨.

(٣) ينظر المادة (١/٦) من النظام الداخلي للبوند ستاغ الألماني لعام ١٩٨٠ المعدل (يتألف مجلس الحكماء من رئيس البوند ستاغ ونوابه وثلاثة وعشرون عضواً آخرين ترشحهم الكتل النيابية وفقاً للمادة (١٢) من النظام الداخلي للبوند ستاغ).

(٤) المادة (٤٦) من قانون الانتخابات الاتحادي ١٩٥٦ المعدل.



الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المحددة في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ إعلان الشغور^(١).

حيث قدم رئيس المجلس الشعبي الوطني الجزائري السعيد بوحجة استقالته من منصبه بعد رفضه من قبل النواب والمحتجين في الشارع وأن الدستور الذي لا ينص على إجراء لإقالته قبل نهاية ولايته النيابية إلى خمسة سنوات (٢٠١٧ - ٢٠٢٢)^(٢).

ونص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦:

(أولاً: عند تقديم رئيس مجلس النواب ونائبه من منصبهم تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه

(الحاضرين)

ويرى الباحث ان النظام الداخلي لمجلس النواب التزم الصمت حول شكل الاستقالة هنا يثار خلاف حول فيما اذا كانت الكتابة وسيلة اثبات ام وسيلة تروي كما يثور امر الكتاب فيما اذا اعلن احد النواب استقالته شفاهاً المرجح ان الكتابة شرط شكلي لقبول الطلب ولا يصعب فهم علته (علة اشتراط الكتابة) حيث قدم رئيس مجلس النواب استقالته إلى المجلس وتم الموافقة عليها.

والرئيس (م. د) أعلن استقالته في ٢٣/١٢/٢٠٠٨ على أثر مشادة كلامية بينه وبين النواب^(٣).

وقد قدم أحد النواب استقالته بسبب ظروفه الخاصة والصحية وتم قبول استقالته^(٤).

(١) المادة (١٠) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(٢) ينظر الموقع الالكتروني www.xoqm7.com

موعد الزيارة ١٤/٤/٢٠٢٢ الساعة ٩ صباحاً.

(٣) موعد الزيارة ١٦/٤/٢٠٢٢ الساعة ٩,٣٠ مساءً www.aljazeera-het

(٤) قدم الشيخ غازي الياور استقالته من مجلس النواب لأسباب صحية إذ بين بطلب الاستقالة إلى رئيس المجلس محمود المشهداني والذي قام بدوره بعرض الطلب على المجلس والتصويت عليه وقبول الاستقالة بالأغلبية، جلسة مجلس النواب ليوم



وهذا يعني أن خطية طلب الاستقالة ما هو إلا شرطاً عاماً حيث يسري على جميع طلبات الاستقالة أيّاً كان نوعها، وبناءً على ذلك المقصود بالطلب الخطي أن يكون مكتوباً وموقع عليه^(١).

وفي ظل ذلك يثار التساؤل حول القيمة القانونية لشرط الكتابة في طلب الاستقالة؟.

إن الكتابة في ظل الاستقالة من عضوية البرلمان هي بمثابة شرط شكلي لصحة الطلب ولا يعتبر وسيلة

للاثبات فقط، وإنما الهدف من ذلك هو تنبيه العضو المستقيل من مدى أهمية وخطورة الأمر المقدم عليه^(٢).

حيث لا يعتد بالعبارات الشفوية والتي تعبر عن الرغبة بالاستقالة والتي يطلقها العضو المستقيل، أثناء

ثورة الغضب والانفعال، وعليه تقديم الاستقالة بصورة مكتوبة لها أهمية من حيث توفر الكتابة من مزايا وإمكانية

فحص وتدقيق طلب الاستقالة المقدم. وذلك لأجل الموازنة بين المصلحة العامة ورغبة عضو المجلس

التشريعي^(٣).

وتأسيساً على ما تقدم نلاحظ أن طلب الاستقالة المكتوب يستوفي الشكلية المقررة ويعد من عناصر

الاثبات من قبل العضو المستقيل، وفي حال مخالفته يترتب بطلان الإجراء وعدم الاعتراف بطلب الاستقالة .

الشرط الثاني: أن تقدم الاستقالة إلى الجهة التي حددها الدستور.

إن الاستقالة طلب أو إعلان يتقدم به رئيس مجلس النواب أو أحد نوابه أو أي عضو في البرلمان إلى

الجهة المعنية، ويعلمها فيه عن رغبته بترك العضوية وبصورة نهائية، وعليه لا بد من تحديد الجهة التي تقدم لها

الاستقالة كي تتخذ الجهة الإجراءات بشأن هذا الطلب، وإلا من غير المقبول أن يوجه رئيس مجلس النواب

ونائبه طلب الاستقالة إلى جهة لم يحددها الدستور أو القانون، ويترك المنصب فور إعلانه الاستقالة، وأن هذا

الإجراء يخلق فراغاً دستورياً في منصب الرئاسة، مما يثير الفوضى وتعطيل عمل البرلمان، ويؤدي إلى خلو

(١) د. حسين حمود المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٥٠٢.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٢٨٩.

(٣) د. حمدي سليمان القبيلات، مصدر سابق، ص ١٧٧.



منصب الرئاسة من عدمه^(١).

وقد ألزمت معظم الدساتير على عضو المجلس ومنهم رئيس مجلس النواب ونائبه - طلب الاستقالة -
باتباع هذا الإجراء الشكلي، والمتمثل بالكتابة^(٢).

ويتوجب على مقدم طلب بالاستقالة من عضوية البرلمان، عدم تضمين طلب الاستقالة، أي قيد أو شرط،
والعمل على خلاف ذلك يؤدي الى تغليب مصلحة النائب الشخصية على المصلحة العامة، كذلك يؤدي إلى
إدخاله لمطالب غير مشروعة لم يحصل عليها عبر الطرق السليمة أو العادية، باعتبار ان النائب في البرلمان
ممثل عن ناخبيه باختلاف الفقه الدستوري^(٣).

إلا أنه في قانون الخدمة المدنية لا يتضمن بشكل صريح، عدم تضمين طلب الاستقالة أي قيد أو شرط،
وإنما جاءت الآراء الفقهية^(٤).

وفي كون طلب الاستقالة متضمن شرط أو قيد لا يمكن قبوله.

وعليه يتطلب قيام الإدارة بالعمل على قبول الطلبات، لأن الشرط أو القيد الذي يكون ضمن طلب
الاستقالة من الوظيفة العامة يكون مرتبطاً بها ارتباط وثيق لا يقبل التجزئة، الذي يجعل من تطبيقه يحتاج إلى
الدقة العالية أثناء التطبيق له^(٥).

وعليه يثار تساؤل حول الفرق بين القبول المشروط والطلب المشروط؟

(١) د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

(٢) د. علي حسين علي التميمي، خلو منصب رئيس الدولة - دراسة مقارنة، ط ١، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية، ٢٠١٩،
ص ٥٣.

(٣) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، مصدر سابق، ص ٣٥٩.

(٤) د. محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري في فلسطين، ج ٢، سلطان الإدارة ووسائل النشاط الإداري، الضبط الإداري،
القرار الإداري، العقد الإداري، المرفق العام، ط ١. دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ٤٦٥-٤٦٩.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٥٩-٢٦٣.



إن الإجابة على هذا التساؤل نجد أن القبول المشروط جاء من حق المجلس التشريعي على العضو في مجلس النواب، حيث يشترط للنظر في طلب الاستقالة عدم تضمنه أي قيد أو شرط إضافة إلى أن يكون طلب الاستقالة غير متضمن لعبارات تسيء للمجلس، وكذلك اتباع الإجراءات التي حددها القانون.

أما بالنسبة للطلب المشروط، فإنه يكون بمثابة طلب مقدم من عضو المجلس النيابي الذي يرغب بالاستقالة الذي تحتوي على بعض الشروط وبناءً على ما تضمنه النظام الداخلي فيظهر بعدم قبول ورود ضمن الطلب أي شرط أو قيد، ويؤكد التطبيق العملي أن العضو يقدم استقالته إلى رئيس المجلس الذي يقوم بعرضها على المجلس لغرض مناقشتها ومن ثم التصويت عليها، ويتم قبولها بالأغلبية للأعضاء الحاضرين^(١).

وأن التطبيق العملي وحده غير كافٍ، فلا بد من وجود تشريع كفيل بتنظيم إجراءات استقالة العضو، وتحديد الجهة المعنية باستلام طلب استقالة النائب، وما هي المدة التي يتوجب خلالها عرض طلب الاستقالة على المجلس، حيث تم معالجة تقاعد العضو المستقيل، دون معالجة إجراءات الاستقالة ومن ثم قبولها، مع مراعاة الشروط الشكلية عند تقديم طلب الاستقالة، والأسباب الجدية، وأن النظام الداخلي وان النظام الداخلي قد بينها من خلال نص المادة (١٢ / اولا وثانيا)، وعليه فإن الاستقالة حقاً من حقوق النائب وقد كفله الدستور، وهذا الحق يجب أن ينظم بقانون، ولا يبقى على إطلاقه من دون تحديد، وعدم الاعتماد على التقاليد البرلمانية، وأخذ ما يخدم المصلحة الشخصية للنائب من دون تحقيق المصلحة العامة.

(١) استقالة النائب قاسم الأعرجي من عضوية مجلس النواب في ٢٠٢٠/٧/١٤ بعد تسلمه منصب مستشار الأمن الوطني، وكان بديله أحمد صلال البديري.

والمنشور على الموقع: www.mawazin.net

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٦ الساعة ٩ مساءً.

وكذلك استقالة النائب علي فرحان حميد في ٢٠٢٢/١/٩ لصالح النائب أحمد حميد شرفي والمنشور على الموقع:

www.alsu.maria.tv

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٥ الساعة ١٠،٣٠ مساءً.



أما في حالة استقالة أحد نواب الرئيس فيقدم استقالته إلى رئيس المجلس ومن ثم يعرض على المجلس لغرض التصويت عليها من غالبية الحاضرين^(١). أما في حالة استقالة رئيس المجلس ونائبه فتقدم إلى مجلس النواب ومن ثم ولأي سبب كان ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة خلفاً لهم وفي أول جلسة يعقد لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل^(٢). لذلك كان على رئيس مجلس النواب ونائبه الذين يرغبون بالاستقالة من عضوية البرلمان والذين يسعون إلى تعيينهم في أحد الوظائف التنفيذية والتي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية البرلمان وعليه يسقط حقه في عضوية البرلمان^(٣).

وبمراجعة قانون استبدال أعضاء مجلس النواب^(٤). إلى المدة الزمنية للنظر في طلب النائب المستقيل والبت فيه حيث يقدم الطلب إلى رئيس المجلس وعلى الأخير إدراجه ضمن جدول الأعمال وذلك لمناقشته في الهيئة العامة، وكل الاعتقاد أن على رئيس المجلس إدراج طلب الاستقالة في أقرب جلسة تلي تقديم طلب الاستقالة.

وفي الجلسة المخصصة للبت في طلب الاستقالة حيث يكون رئيس المجلس طلب الاستقالة أمام مجلس النواب ومن ثم يطلب من الأعضاء التصويت على الطلب، إما بالقبول أو الرفض. ويكون التصويت على الاستقالة هي بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين.

مع أن الأصل في القانون العام أي أن صلة الموظف بالإدارة لا تنتهي بمجرد تقديم طلب الاستقالة، حيث تبقى معلقة على موافقة الإدارة^(٥).

(١) المادة (١٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٢) المادة (١٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العام (٢٠١٦).

(٣) مصطفى صادق، الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥، ص ٢٨٣.

(٤) نص المادة (١/أولاً) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٥٤٤.



ولها الحق في قبول أو رفض طلب الاستقالة، وذلك باستخدام سلطتها التقديرية، وفي ضوء الحاجة أو عدم الحاجة لخدمة الموظف، فضلاً عن أن ترك الموظف لوظيفته لمجرد تقدم طلب استقالته، فإنه يخل بمبدأ سير المرفق العام في بانتظام واطراد^(١).

وإذا كانت استقالة الموظف خاضعة لسلطة الإدارة التقديرية، فمن باب أولى أعمال هذا المبدأ في استقالة رئاسة مجلس النواب، حيث لها آثاراً مترتبة على مغادرة الرئيس ونائبه مدة رئاسة مجلس البرلمان بمجرد تقديم طلب الاستقالة سيترك فراغاً كبيراً قد لا يمكن إشغاله بسهولة لاسيما إذا كان البرلمان يمر بظروف استثنائية. إذ يقدم العضو الراغب بالاستقالة طلبه إلى رئاسة البوند ستاغ ليفصل فيها وإن البوند ستاغ يتكون من الرئيس وهو ممثل أكبر كتلة في البرلمان وستة نواب يمثلون الكتل المكونة للبرلمان وهي قابلة للزيادة والنقصان^(٢). حيث يفصل البوند ستاغ في استقالة العضو والذي يقدمها له وكذلك الرئيس له الحق في الاستقالة وهذا ما نص عليه القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية^(٣).

ومن بين الاستقالات التي قدمت من قبل رئاسة البوند ستاغ كان من بينها استقالة راينر بارتسل^(٤). بعد الانتخابات النيابية المبكرة والتي أجريت عام ١٩٨٣ تولى بارتسل منصب رئاسة البرلمان الألماني (البوند ستاغ) ولكن لمهام النقد التي وجهت إلى بارتسل بعد "فضيحة فليك" الدور الفعال في إقدامه على تقديم استقالته بعد عام واحد من توليه لهذا المنصب، حيث توصلت التحقيقات إلى أن مكتب المحاماة "فليل" كان قد

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد - المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٦٩٥.

(2) Friedrich sch afer, Der Bundstag , Eine Darstellung seiner Aufgaben undseiner arbeitsweise, tomel, springer, Germany, 2013, P136.

(٣) المادة (١/٤١) من القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٩٦ المعدل.

(٤) ينظر الموقع الإلكتروني www.dw-com

والمنشور في ٢٦/٨/٢٠٠٦

زيارة الموقع في ١٩/٣/٢٠٢٢ الساعة الحادية عشر مساءً.



قدم تبرعات انتخابية بقيمة ١,٧ مليون مارك إلى أحزاب عدة أحزاب ألمانية، مع أن بارتسل أصر بشدة على رفضه لأي علاقة بين تقديم التبرعات وتأثيرها على نشاطه السياسي وفي عام ١٩٨٧ انسحب بارتسل من البوند ستاغ ولكنه بقي عضواً في الحزب الديمقراطي المسيحي، كما أنه لم يبخل بتوجيه النقد إلى سياسة الحكومات الألمانية المتعاقبة.

اما في الجزائر يتكون المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة نواب للرئيس^(١).

وعند الرجوع إلى الدستور حيث أشار الدستور الجزائري إلى أن يحدد قانون عضوي الشروط التي يقبل

فيه البرلمان استقالة أحد أعضائه^(٢).

كذلك خول الدستور أعضاء البرلمان بتجريد النائب من عهده في حالة إذا اقترب فعلاً يخل بشرفها^(٣).

قدم الرئيس (ع. ص) استقالته من رئاسة المجلس في الجزائر وكان البرلمان الجزائري بغرفتيه أعلن في

التاسع من إبريل لعام ٢٠٢٠ تعيين (ع. ص) رئيساً للدولة لمدة (٩٠) يوماً، وفق المادة (١٠٢) من الدستور

بعد أن أعلن رسمياً الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية إثر استقالة عبد العزيز بوتفليقة وحسب الدستور

الجزائري يعود بن صالح لمنصبه كرئيس مجلس الأمة بعد انقضاء المرحلة الانتقالية التي قادها، والتي كان من

المفروض ألا تزيد على (٩٠) يوماً، في حين أن مدة قيادته للدولة الجزائرية ناهزت تسعة أشهر بسبب رفض

حراك الشارع ببلاده لإجراء انتخابات رئاسية^(٤).

(١) المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(٢) المادة (١٢٨) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل.

(٣) المادة (١٢٧) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل.

(٤) ينظر الموقع الإلكتروني emarataeyoum.com

منشور على الموقع في ٢٠٢٠/١/٤ www.

موعد الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٦ العاشرة صباحاً.



وأشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى الاستقالة على أن يُسن بقانون^(١). وأما النظام الداخلي لمجلس النواب حدد كيف يتم معالجة الاستقالة وسد الخلو الذي يحصل في البرلمان بعد استقالة العضو وكيف تبرم استقالته^(٢).

أما قانون مجلس النواب رقم (١٣) لعام ٢٠١٨ هو الآخر قد حدد حالات انتهاء العضوية في البرلمان وكيف تنظيماً وكيف يتم تقديم الاستقالة^(٣).

وقد حصلت استقالات في مجلس النواب العراقي من قبل بعض النواب^(٤).

وتم قبولها بعد استيفائها الشروط الشكلية المطلوبة وفق القانون، حيث قدم النائب الأول لرئيس مجلس النواب قصي السهيل استقالته إلى رئيس مجلس النواب من موقعه ولم يوافق عليها المجلس مع عدم ذكر أسباب استقالته، وقد اتهم من قبل نواب التيار الصدري بمحاباة رئيس الحكومة نوري المالكي^(٥).

(١) المادة (٤٩/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٣) المادة (١٢) من قانون مجلس النواب رقم ١٣ لعام ٢٠١٨.

(٤) استقالة النائب حسن السيد من مجلس النواب، والذي حل محل النائب نوري المالكي. والذي أصبح نائب رئيس الجمهورية، وإن استقالة السيدين جاءت بتوصية من كتلة دولة القانون لفسح المجال لعودة النائب المستقيل من رئاسة الجمهورية نوري المالكي.

منشور على الموقع في ٢٠/١٠/٢٠١٥ www.xudaw.net

وقت الزيارة في ٢٥/٣/٢٠٢٢ الساعة ١٠,٣٥ مساءً.

(٥) منشور على الموقع في ٢٥/٦/٢٠١٣. www.aihurra.co

وقت الزيارة ١٦/٤/٢٠٢٢ التاسعة صباحاً.



الفرع الثاني

الشروط الموضوعية لطلب الاستقالة

إن هناك بعض الشروط المتعلقة بجوهر الاستقالة وموضوعها، وعند تحققها تكون الاستقالة مستوفية

للشروط الموضوعية، وسوف نعرض لها في هذا الفرع، وعلى النحو التالي:-

الشرط الأول: سبب الاستقالة.

لقد خلت معظم الدساتير المعاصرة من إيراد نص يمنع رئيس مجلس النواب أو أي من نائبيه أو أي عضو في البرلمان من التخلي عن مهامه النيابية بالاستقالة، في الوقت ذاته نص العديد من الدساتير صراحة على حقه في الاستقالة متى شاء، وعلى أن الأصل في الأمور الإباحة، أم حرية النائب في هذا المجال نسبية ومقيدة؟

وللإجابة عن هذا التساؤل برز رأيان للفقهاء الدستوري هما:

الرأي الأول: أن حرية العضو النيابي في استعمال حقه الدستوري بالاستقالة، حرية مطلقة غير مقيدة، بما يمنح العضو في البرلمان أو رئاسة البرلمان الحق في الاستقالة، وبناءً على ما يراه هو من الأسباب، بحسب تقديره الشخصي^(١).

ومما يستلزم معه أن يخلو منصب الرئاسة بنص القانون، وبمجرد إعلان العضو عن استقالته وذلك لأن إصرار العضو على إرادته بترك المنصب، والتي عبر عنها بالاستقالة، ليس هناك من وسيلة للتغلب عليها، لأن العضو أدرى بظروفه الشخصية، وهو من يحدد قدرته على الاستمرار في عضوية البرلمان^(٢).

الرأي الثاني: أن حرية العضو في الاستقالة مقيدة ونسبية، وعلى الرغم من عدم إيراد الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب لشرط صريح يمنع رئيس مجلس النواب ونائبيه من الاستقالة، أن ذلك لا يعني فتح الباب على

(١) د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) د. حميد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، مجلة العلوم القانوني، جامعة



مصراعيه، لحرية النائب في اتخاذ القرار والذي يمكن أن يكون مصدر خطر على البرلمان، وعلى الدولة ومؤسساتها وبالتالي على الشعب بأكمله^(١).

ومهما كانت موضوعية أسباب الاستقالة في نظر رئاسة مجلس النواب، فلا بد من مراعاة المصلحة العليا، وبما يكفل حماية الدستور، ويضمن استمرار واستقرار البرلمان، فضلاً عن مراعاة إرادة الشعب، المتمثلة في انتخابه لمدة نيابية كاملة، ويعد واجباً لا يمكن التنصل عنه بسهولة، وعلى العضو المستقيل أن لا يتشبث بكون الاستقالة حقاً شخصياً، وإن كان كذلك فهو يختلف من حيث الطبيعة والأثر، باختلاف المركز القانوني للشخص المقرر لمصلحته^(٢).

ويتفق الباحث مع الرأي الأول اذ يكون النائب حراً في تقدير ظروفه ومن ثمة تقديم الاستقالة.

وقد اشترط النظام الداخلي لمجلس النواب أن يقدم النائب ذاته طلب الاستقالة، حيث يعتبر شرطاً لقبول طلب الاستقالة، الأمر الذي يثير تساؤلات عديدة من أهمها مدى جواز تقديم طلب الاستقالة بموجب توكيل وهل يحق تقديم طلب الاستقالة من عضوية البرلمان من قبل رئيس القائمة أو الكتلة البرلمانية للعضو، وهل يجوز تقديم الاستقالة قبل لتصديق على نتائج الانتخابات؟

وللإجابة عن كافة التساؤلات السابقة لا بد لنا ان نبين إن الاستقالة من عضوية البرلمان بمثابة حق شخصي لعضو المجلس التشريعي لأن قرار الترشيح للانتخابات البرلمانية أو التشريعية تكون بمثابة أمر طوعي واختياري من قبل المواطنين، وعليه يشترط في مقدم طلب الاستقالة أن تتوفر فيه الصفة عند تقديمها، والتي تتمثل في كونها حقاً شخصياً بموجب القانون، وقد اختلف فقهاء القانون الخاص فيما بينهم في تعريف مفهوم

(١) د. ساجت محمد الزالمي، كتابات دستورية، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٢) د. علي حسين التميمي، مصدر سابق، ص ٥٦.

الحق، فمنهم من ذهب إلى التركيز على شخص صاحب الحق، ومنهم من ركز على موضوع الحق، ومنهم من أراد التوفيق بين المذهبين^(١).

وأن النظام الداخلي لمجلس النواب منح عضو المجلس الحق في تقديم الاستقالة لذلك يكون قد اعترف بكون الاستقالة حق شخصي^(٢).

لذلك لا يعقل تقديم طلب الاستقالة من قبل أحد المرشحين قبل الإعلان عن فوزه، لكون أن يتطلب التصديق على صحة انتخاب العضو وأداء اليمين قبل أن يصبح مستقياً^(٣).

يتضح مما تقدم بأنه لا يجوز تقديم الاستقالة بموجب توكيل أو من قبل رئيس الكتلة البرلمانية بالنيابة عن العضو، وإنما أن يقوم العضو بنفسه بتقديم طلب الاستقالة، إضافة إلى عدم تقديم الطلب المتضمن الاستقالة قبل التصديق على نتائج الانتخابات.

الشرط الثاني: أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرة ورضا صحيح

من أجل أن تكون الاستقالة صحيحة ومنتجة لآثارها، لا بد أن تكون صادرة عن رضا النائب وخالية من أي عيب من عيوب الرضا، إذا توفرت عناصره، بأن يقدم طالب الاستقالة طلبه تحت سلطان أو رهبة ودون وجه حق، كأن يتصور أن هناك خطر محقق به أو يهدده هو أو غيره من أفراد أسرته أو ماله أو شرفه وأن يكون طلب الاستقالة خالياً من أي شرط أو قيد وإذا تضمن ذلك فلا تعتد بتلك الإرادة، وإذا تم تقديم طلب الاستقالة وتم تحديد موعداً لقبولها فعلى الجهة المختصة بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين^(٤)

(١) بوصيب بن شهرة، النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية ٢٠١٦ - ٢٠١٧، ص ١٣-١٧.

(٢) ينظر المادة (١/١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٣) د. أفين خالد عبد الله الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، المركز القانوني للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٧،

ص ١٥٦.

(٤) ينظر المادة (١٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.



ويرى جانب من الفقه، أن هذا الشرط واجب وحتمي، عندما الأمر يتعلق بالاستقالة الاختيارية، والتي تنتج أو تحدث بالإرادة المحضة لرئيس مجلس النواب ونائبيه أو أي عضو في البرلمان، ولأسباب التي هو يقدرها، فلا تعتبر الاستقالة اختيارية استقالة ما لم تكن قد صدرت عن إرادة حرة ورضا صحيح^(١).

كذلك يرى هذا الجانب من الفقه، أنه كان على المشرع الدستوري، إدراج هذا الشرط صراحة لضمان استقالة العضو، على أن الأصل في الاستقالة تكون اختيارية، وعلى غرار ما فعل المشرع في تنظيمه لاستقالة الموظف العام^(٢).

حيث نصت أغلب التشريعات إن لم نقل جميع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، أن استقالة الموظف يجب أن تكون برضاه واختياره، وإلا عدت الاستقالة باطلة، ويكون قرار الإدارة بقبولها باطلاً^(٣).

لم يورد النظام الداخلي لمجلس النواب، أو قانون مجلس النواب أي مسألة أو تنظيم قانوني بخصوص الإرادة الحرة لمقدم طلب الاستقالة، إلا أن الاجتهادات الفقهية استقرت على ذلك، وأن الاستقالة تعتبر مظهر من مظاهر إرادة العضو النيابي بترك العمل البرلماني طواعية، حيث تتطلب أن تكون صادرة عن إرادة حرة وسليمة، وبمحض اختياره، حيث في حالة ثبوت أن الاستقالة صدرت من قبل العضو النيابي بناءً على إكراه أو ضغط، بالإضافة إلى صدورها عن إرادة غير واعية فإنها تعتبر باطلة^(٤).

إلا أنه في حالة قيام رئاسة البرلمان، أو أي عضو في البرلمان بتقديم طلب الاستقالة من المجلس نظراً للبدء في الاجراءات الخاصة بإسقاط العضوية ضده، فلا يعتبر من قبيل الإكراه.

(١) د. علي حسين علي التميمي، خلو منصب رئيس الدولة، المصدر السابق، ص ٥٥.

(٢) د. علي حسين علي التميمي، المصدر نفسه، ص ٥٥.

(٣) د. حسين حمود المهدي، مصدر سابق، ص ٥٠٣.

(٤) عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢. منشورة عبر الإنترنت، ص ٩٦، ويمكن الوصول إليه عبر



ويثار تساؤل حول اشتراط أن يكون الإكراه والتهديد المعيب للإرادة صادر من قبل رئيس مجلس النواب

ونائبيه أم يعتبر بالإكراه الصادر من أحد أعضاء مجلس النواب والناخبين؟

وللإجابة عن التساؤل أن عضو مجلس النواب متوقع أن يتعرض إلى إكراه من قبل أعضاء مجلس

النواب، وذلك نظراً للمنافسة والنقاشات التي تدور تحت قبة البرلمان، إضافة إلى ذلك تعرضه من قبل الدائرة

الانتخابية للنائب وكذلك الناخبين، وبشكل عام نتيجة للآراء التي يبديها وعليه نرى بأن الإكراه لا يعتد به، في

حالة التأثير على قرار قبوله الاستقالة من عضوية المجلس التشريعي^(١).

ويرى البعض إن الإكراه أو التهديد يؤثر في مشروعية وصحة طلب استقالة العضو النيابي إن كان

مصدره الجهة التي يتبعها عضو المجلس النيابي، وهي التي يتقدم إليها بطلب الاستقالة، ويقوم بعرضه على

المجلس من قبل رئاسة المجلس، وأن التأثير الخارجي يمكن أن يعتد به ولا يوجد ما يمنع ذلك في حال أن

الحكومة أو إحدى الهيئات السياسية قد مارست ضغوطاً على العضو لتقديم الاستقالة^(٢).

أن في هذه الحالة يفترض أن تأخذ بعين الاعتبار وتعود أهمية وضرورة أن تكون إرادة العضو في

المجلس النيابي أو الرئاسة حرة وسليمة عند تقديم طلب الاستقالة الى خطورة النتائج المترتبة على تقديم

الاستقالة، وشغور منصب الرئاسة أو عضوية النائب، وبمجرد استقالة العضو فإنه يتطلب إجراءات مماثلة

لعملية اختياره في حالة كونه منتخب بناءً على نظام الدائرة، أما في حالة توليه المقعد في المجلس بناءً على

نظام القائمة فإنه يتم اختيار العضو التالي له من جهة الأصوات بدلاً عنه وبعد قبول استقالته، وبما أن العضو

يتمتع بحق تقديم طلب الاستقالة من عضوية مجلس النواب ومن خلال العلاقة التي تحكم عضو المجلس

النيابي بالشعب، علاقة ينظمها القانون، فإنه كذلك يتمتع بحق العدول عن طلب الاستقالة المقدم منه إلى رئاسة

(١) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة

للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤١٢.

(٢) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المصدر نفسه، ص ٣٩٨.

المجلس أو رئاسة المجلس إلى مجلس النواب، وشرط أن يتم قبل صدور قرار بقبول الاستقالة، والرجوع يأتي بمعنى السحب والعودة عن الأمر، وكأن لم يحصل شيء^(١).

وفي هذا المعنى فإن الرجوع عن طلب تقديم الاستقالة أي زواله بالنسبة للماضي والحاضر، حيث أن السحب أو الرجوع هو بعدم وجود طلب الاستقالة أصلاً ومن حيث الأساس^(٢). ويمكن أن نعرفه بدورنا على أن محو وجود طلب الاستقالة بكافة آثاره من حيث الماضي والمستقبل. وشهدت التجربة الدستورية استقالات متعددة^(٣).

المطلب الثاني

صور استقالة رئيس مجلس النواب ونائبه

عند استقراء الدساتير الدول محل الدراسة، لم نجد دستور ينص على أنواع الاستقالة، لكن الواقع العلمي لاستقالات رؤساء البرلمانات أو الأعضاء في المجالس النيابية، نلاحظ أن الاستقالة، قد تكون اختيارية وبمحض إرادة رئيس المجلس أو أي من نوابه وباختيارهم، وهذا ما يطلق عليه بالاستقالة الاختيارية أو الجوازية، وفي أحيان أخرى تكون الاستقالة رغم إرادة رئاسة المجلس أو العضو النيابي ومن دون رغبته ورضاه، وتكون تحت الضغط والإكراه^(٤).

وبغض النظر عن الجهة التي تقوم باكراه الرئاسة أو العضو على الاستقالة، سواء كانت من أعضاء البرلمان أو تحت ضغط الرأي العام، وهذا النوع من الاستقالات يطلق عليه بالاستقالة الإجبارية أو القسرية، وتعد

(١) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٢٦١.

(٢) د. محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ج ٢، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢١٠.

(٣) استقالة النائب أسعد العيداني في ٢٠٢٢/١/٩، نزولاً عن رغبة جماهير البصرة.

والمنشور على الموقع www.nrftv-com ، تاريخ وساعة الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٨ الساعة ٨ مساءً.

(٤) د. ساجد محمد الزالملي، كتابات دستورية، مصدر سابق، ص ٨٠.



الاستقالة طريقاً لإنهاء العضوية النيابية بصورة إرادية، ثم تبدأ بإبداء العضو لرغبته بترك الوظيفة النيابية بإرادته واختياره، وبشكل نهائي، وأن الاستقالة تعد من الحقوق المقررة لأعضاء المجالس التشريعية، ولاسيما إذا تعلق بالمصلحة العامة، والغاية من الاستقالة ليس تعطيل عمل المؤسسة التشريعية، وأغلب الأحيان يلجأ النائب إلى ترك عضويته النيابية بإرادته الحرة والمتفردة، وذلك عندما يجد النائب أن الأجواء السياسية لم تعد مناسبة له، ليؤدي دوره في أحسن وجه^(١).

وأن الاستقالة حقاً مقررراً لأعضاء المجالس النيابية دون الحاجة إلى النص عليها في الدستور أو التشريعات الداخلية، لأنه لا يخل بحق النائب في تقديم طلب الاستقالة، وأنها تعني ترجمة عملية لتحمل المسؤولية والالتزامات الأخلاقية في العمل الوظيفي، وفي بعض الأحيان تعني الاعتراف بالتقصير في أداء المهام والمتابعة^(٢).

ومن هنا يتم التعامل مع طلب الاستقالة بكل احترام وذلك لتقديم المصلحة العامة على مصلحته الشخصية.

ويمكن تقسيم صور الاستقالة على النحو التالي:

الفرع الأول

الاستقالة الاختيارية أو الجوازية

يقصد بهذا النوع من الاستقالة، إعفاء رئيس مجلس النواب أو أي من نوابه من منصبهم، وكذلك عضوية أي نائب في البرلمان وبصورة نهائية، وبناءً على رغبة العضو المستقيل، ولأسباب هو الذي يقدرها ويرأها جديده، وتكون قبل انتهاء مدة العضوية في المجلس إذا كان الدستور قد حدد مدة زمنية لولايته، وإن الاستقالة الاختيارية

(١) وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، مصدر سابق، ص ٢٠١٤-٢٠١٦.

(٢) حامد محمد الصغير، مفهوم الاستقالة بين العالمين الغربي والعربي، بحث منشور في مجلة جامعة البلقاء التطبيقية، العدد ٢،



نادرة الوقوع ففي كثير من الأحيان تتم تحت الضغط ولأسباب سياسية أو اجتماعية أو دينية تمارس ضد العضو المستقيل لجعله بترك المنصب قبل نهاية ولايته، وفي بعض الأحيان يترك منصبه لظروف شخصية خاصة به تدفعه إلى ذلك^(١).

كعدم القدرة على تحمل المسؤولية بشكل تام نتيجة ضغوطات معينة، وإن الاستقالة لها شروط ومنها شرط الكتابة، إذ يشترط على أعضاء رئاسة المجلس أو العضو النيابي في مجلس النواب عند رغبته في الاستقالة أن يعلن عن رغبته بشكل صريح وواضح، ودون أي ملاسبات لتكون واضحة لأعضاء مجلس النواب، وكذلك للشعب ويتم التعبير عنها عن طريق الكتابة^(٢).

ويكون شرط الكتابة بعبارات واضحة تحتوي على كل شروط الاستقالة من حيث اسم النائب، وتاريخ تقديم طلب الاستقالة، وذكر الأسباب التي دفعته إلى الاستقالة، إضافة إلى أن يكون الطلب موقع من صاحب الطلب، وأن يكون طلب الاستقالة خالياً من أي قيد أو شرط، فالقيود والشروط التي قد تتضمنها طلبات الاستقالة لا تقيد اتجاه إرادة صاحب الشأن وبصورة واضحة وجلية لترك العضوية، وخلو الطلب المقدم من العضو الراغب في الاستقالة من أية عبارات جارحة أو نابية، وإذا ما احتوى على مثل تلك العبارات، فلرئيس المجلس عدم الكشف عنها والاكتفاء بإبلاغ مضمون الاستقالة، ومن دون تلاوتها على أسماع أعضاء المجلس^(٣).

ولا يعد النائب في المجلس أو رئاسة المجلس مستقياً ما لم يوافق المجلس على طلب استقالته وحسب الأغلبية المطلوبة لكل مجلس ومن ثم يبلغ النائب بقبول استقالته وإنهاء عضويته في المجلس، وعليه لا بد من

(١) استقالة النائب هادي العامري من عضوية مجلس النواب في ٦/٦/٢٠٢٠ وعزا سبب استقالته إلى التزاماته السياسية والتي تفرض عليه عدم حضور الجلسات، وحل بديلاً عنه النائب عبد الكريم الأنصاري. منشور على الموقع:



تحديد مدة معينة لغرض البت بقبول طلب استقالته من عدمه، ويجب أن تكون المدة محددة ليتسنى للنائب معرفة وضعه وغالباً ما يتم عرض الاستقالة في أول جلسة للبرلمان بعد تقديمها^(١).

وكما هو معلوم أن الاستقالة حقاً مقررّاً للنائب من دون النص عليه في الدستور أو النصوص التشريعية، فإنّ ذلك لا يخل بهذا الحق^(٢).

وأن هذا الحق يقابله الحق في الترشيح للانتخابات، وكذلك حقه في التصويت وأن هذه الحقوق عامة للأفراد، وقد وردت في الكثير من إعلانات حقوق الإنسان^(٣).

كذلك نصت عليها دساتير الدول المقارنة بعد ذلك، ولكن هذه الحقوق لا تمارس بشكل مطلق، ولا بد من تنظيمها قانونياً، حتى لا يساء استخدامها، وكذلك بالنسبة لحق النائب في الاستقالة، والذي يجب أن يخضع للقانون، لأن ترك هذه الحقوق من دون تنظيم قانوني قد يؤدي إلى تعطيل عمل البرلمان، إذا ما تم اعتبار كل عضو في المجلس يعلن عن رغبته في ترك العمل النيابي مستقبلاً، ومن ثم ما هو الأثر القانوني الذي يترتب على قبوله الاستقالة، هل يبقى النائب متمتعاً بامتيازاته أم يفقدها في حالة قبول استقالته، وعليه لا بد للقانون أن ينظم حق الاستقالة، وإن كانت حقاً كفله الدستور، وعند الرجوع إلى دساتير الدول المقارنة حيث أن القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل قد نص على حق الاستقالة في الدستور وذلك من خلال المادة (٤١/أولاً)، وتنظيم بقانون اتحادي ونجد أن استقالة رئيس البوند ستاغ السيد كارك كاستنز من منصبه التشريعي وذلك لانتخابه رئيساً لجمهورية ألمانيا الاتحادية من ١٩٧٩ حتى ١٩٨٤ حيث كان يشغل منصب رئيس البوند

(١) ينظر المادة (١٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٦.

(٢) وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، البرلمان، مصدر سابق، ص ٢١٤.

(٣) وردت حماية الحقوق والحريات في وثيقة العهد الكبير سنة ١٢١٥ وإعلان الاستقلال الأمريكي لسنة ١٧٧٦، وإعلان حقوق

الإنسان الذي صدر في فرنسا عام ١٧٨٩.



من ١٤ كانون الأول ١٩٧٦ - ٣١ أيار / ١٩٧٩^(١).

وتعد هذه الاستقالة اختيارية وبرغبته لأنه لا يجوز الجمع بين المنصبين حيث قدم استقالته من رئاسة البوند ستاغ ومن ثم أصبح رئيساً لألمانيا وأن منصب رئيس البوند ستاغ يأتي في المرتبة الثانية بعد الرئيس، وقبل المستشار.

أما دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل ومن خلال المادة (١٢٨) يحدد قانون عضوي الشروط التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه، وعند مراجعة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد أن المادة (١٠) قد أشارت إلى (في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم انتخابه رئيس للمجلس الشعبي الوطني وفي أجل أقصاه خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ الشغور). وقد قدم رئيس البرلمان الجزائري فرحان عباس من منصبه وذلك بسبب عدم ممارسة المجلس لصلاحياته كاملة، وذلك لأن رئيس الجمهورية أحمد بن بله قام بتعيين مجلس مواز أسندت له مهمة وثيقة الدستور مهمشاً ومبعداً الهيئة الرسمية المنتخبة من وظيفتها^(٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد جاء نص على أن (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة، والإقالة، والوفاة)^(٣).

وقد صدر قانون استبدال الأعضاء في مجلس النواب رقم (٦) لسنة (٢٠٠٦)^(٤).

(١) منشور على الموقع الإلكتروني: <https://mimirbook.com>

تاريخ ووقت الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٧ الساعة ٧ مساءً.

(٢) منشور على الموقع لغز استقالة أو إقالة رؤساء البرلمان الجزائري.

www.echoroukonline.com

تاريخ ووقت الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٨ الساعة ١٢ ظهراً.

(٣) المادة (٤٩/خامساً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٤) منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد (٤٠٢٤) في ٢٠٠٦/٧/١٩.



والمعدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة (٢٠٠٧)^(١) حيث بينت أحد أسباب انتهاء العضوية هي الاستقالة، وعند الرجوع إلى الاستقالات في مجلس النواب نجد هناك نواب قدموا استقالاتهم لأسباب خاصة بهم شخصية^(٢). وكذلك نجد أن رئيس البرلمان قدم استقالته إلى البرلمان وتم قبولها في ٢٣/كانون الأول من عام ٢٠٠٨ حيث لم يعتذر الرئيس (م. ش) عما بدر منه من تجاوزات في الجلسة رقم ٣٦ في ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٨ ومن ثم قدم اعتذاره بحق النواب والمجلس في الجلسة (٣٧) في ٢٠/كانون الأول بعد اكتمال النصاب وتم التصويت على الاستقالة بجلسة استثنائية مفتوحة في ٢٣/كانون الأول ٢٠٠٨^(٣).

كذلك قدم نواب الكتلة الصدرية والبالغة عددهم (٧٣) عضواً طلب الاستقالة إلى رئاسة مجلس النواب وتم قبول استقالاتهم في ١٢/٦/٢٠٢٢ وتم الطعن بقبول الاستقالة أمام المحكمة الاتحادية العليا وقررت المحكمة رد الدعوى المقدمة من المدعي (ض. ر) وذلك لعدم وجود مصلحة^(٤).

ويرى الباحث أن الدستور الجزائري والنظام الداخلي للمجلس الشعب الوطني افضل تنظيمياً بخصوص الاستقالة حيث حددها بمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً وهذا ما نصت عليه المادة عشرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري وندعو المشرع العراقي إلى سن قانون يحدد فيه المدة الزمنية لسد مكان العضو المستقيل.

(١) منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد (٤٠٤٩) في ٢٧/٩/٢٠٠٧.

(٢) استقالة النائب حسن العاقولي رئيس كتلة ساترون وهذه الاستقالة إجابة لكثير من تساؤلات الشارع العراقي في ٢٢/٦/٢٠١٩.

تاريخ ووقت الزيارة ١٧/٤/٢٠٢٢/١١،١٥ صباحاً.

(٣) منشور على الموقع www.parliament.ia

تاريخ ووقت الزيارة ١٨/٣/٢٠٢٢ الساعة ٩ مساءً.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا / ١٨١ / ٢٠٢٢/ والمنشور على Email : Federal court – Iraq@ yahoo.com

وقت الزيارة ٣١/١٢/٢٠٢٢ الساعة ٨ مساءً



الفرع الثاني

الاستقالة الإجبارية أو القسرية

ويقصد بالاستقالة الإجبارية أن يقدم رئيس مجلس النواب أو أحد نوابه استقالتهم من المنصب، مجبراً عليها ورغماً عن إرادته، بفعل الضغوطات المتمثلة بالاحتجاجات الشعبية أو الرأي العام أو الملاحظات القضائية التي تمارس عليه، سواء كانت ضغوطات ممثلة بالبرلمان من خلال أعضائه أو الاحتجاجات الشعبية أو الرأي العام^(١). وتكون على نقيض الاستقالة الاختيارية، حيث لا إرادة ولا رأي للعضو، ومع ذلك فهي جائزة دستورياً، ومن ثم ترتب أثارها في حالة الموافقة عليها من الجهة المختصة بالبت فيها ويعد هذا خلاف الأصل في القواعد العامة والمنظمة للاستقالة في القانون الإداري، التي تشترط في الاستقالة أن تكون صادرة عن رضا صحيح وإرادة حرة، وأن لا تكون تحت الضغط أو الإكراه، وإلا كان قرار القبول للاستقالة بمثابة الفصل والمخالف للقانون^(٢).

وإن الإقرار لهذا النوع من الاستقالة، وترتيب أثارها عليه يعد من خصائص استقالة رئاسة مجلس النواب، وتعد من إحدى المميزات التي تميزها عن الاستقالة في القانون الإداري^(٣).

وتكون هذه الاستقالة نتيجة ارتكاب أحد أعضاء المجلس "الرئاسة فعلاً لا يتناسب مع المركز الوظيفي والمركز القانوني الذي يشغله، وتكون هذه الأفعال مخلة بالأداب العامة أو الأخلاق، أو غيرها، وهنا يجبر البرلمان العضو المخالف إلى تقديم استقالته، وذلك من خلال عدم التعاون معه، وعدم منحه الثقة، إلى أن يصبح من المستحيل الاستمرار معه في أداء عمله فيضطر إلى تقديم الاستقالة.

(١) د. علي حسين علي التميمي، خلو منصب رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٢) من شروط الاستقالة في القانون الإداري هي: أن تكون صادرة برضا صحيح من الموظف ويعيبها الإكراه المادي والمعنوي، ولو حدث هذا الإكراه تكون باطلة ويبطل قرار قبولها لعدم إسنادها لسبب صحيح قانوناً، ينظر نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢١٧، ود. محمد رفعت عبد الوهاب مصدر سابق، ص ٥٠٩، ود. رضوان بوجمعة، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

(٣) د. علي حسين علي التميمي، مصدر سابق، ص ٣٨-٣٩.



وعند الرجوع إلى دساتير الدول المقارنة نجد أن كثير من الاستقالات حصلت نتيجة الإكراه والضغط ومع ذلك تأخذ طابع أو صفة الاستقالة الاختيارية وعند الرجوع إلى الوقائع التي حصلت مع أعضاء البوند ستاغ الألماني نجد أن استقالة رئيس البوند ستاغ (ف. ي) الذي أجبر على الاستقالة في عام ١٩٨٨^(١). من فعل أعضاء البوند ستاغ. أما في الجزائر فقد قدم رئيس البرلمان استقالته بعد ضغط الكتل السياسية حيث رؤساء الكتل البرلمانية قد قرروا مقاطعة كل أعمال البرلمان حتى تقديم استقالته بشكل فوري^(٢)، وقدم استقالته في ٢٠١٩/٧/٢.

أما في العمل النيابي في العراق فقد أعلن رئيس البرلمان العراقي استقالته من منصبه على خلفية إهانته لأعضاء المجلس نتيجة ثورة غضب أثناء جلسة المجلس^(٣) في ٢٠١٩/١٢/١.

(١) إن فليب جينفر كان نائباً من عام ١٩٦٩ حتى استقالته عام ١٩٨٨ عن حزبه الاتحاد الديموقراطي المسيحي، وعندما ألقى خطابه المثير للجدل في العاشر من تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٨، حول ليلة الكريستال، وهي التسمية العامية لما قام به النازيون في ليلة التاسع على العاشر من تشرين الثاني/ نوفمبر/ ١٩٣٨ من إحراق وتكسير لممتلكات اليهود في ألمانيا، استخدم مصطلحات وأفكار منتقاة من الخطاب النازي بسبب انتقادات واسعة له في ألمانيا وخارجها، ما أدى في النهاية إلى استقالته من منصبه، ويمكن الرجوع إلى الموقع <https://almanar.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٤ الساعة ٩ مساءً.

(٢) نظراً للتطورات الحاصلة في المجلس الشعبي الوطني والتي أدت إلى الانسداد التام والتعطيل النهائي لعمل المجلس وجميع هيكله وأمام المطالب الشعبية في تحقيق الانشغال الديموقراطي وما يحتاجه من رزمة قوانين تخدم مصلحة الشعب وقد وقع على بيان الهيئة ٧ رؤساء مجموعات برلمانية و٥ نواب لرئيس المجلس، و٦ رؤساء لجان دائمة ومن ثم قدم استقالته. يمكن

الرجوع إلى الموقع: www.skynewsarobia.com

www.archive.aawastcom

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/١٦ الساعة ٨ مساءً. زيارة الموقع.

(٣) قد تصر العديد من الكتل على تقديم رئيس مجلس النواب لاستقالته أو إقالته لاسيما وأنه تم جمع أكثر من ١٥٠ توقيعاً يؤيدون استقالته.



وإن هناك نواب قدموا استقالاتهم مجبرين على ذلك لأسباب شخصية وأمنية^(١).

ويرى الباحث أن الدستور الجزائري لم ينص على الاستقالة الإجبارية ولكنه ومن خلال عمل المجلس

الشعبي الوطني من حيث المقاطعة والاحتجاج على إجبار رئيس المجلس أو احد نوابه على الاستقالة.

وبعد التعرف على الاستقالتين (الاختيارية والإجبارية) يرى الباحث من خلال استقراء الواقع العملي لهما،

أن نميز بينهما وعلى النحو التالي:-

أولاً: الاستقالة الاختيارية تقدم من أعضاء رئاسة البرلمان أو أي عضو في البرلمان بطلب كتابي وتقدم

إلى المجلس النيابي وتقديمها يكون وفق التشريعات الداخلية للبرلمان

وغالباً ما تكون بخط يد العضو المستقيل، وإلى الجهة التي حددها الدستور، وإرادته الحرة ورضاه يطلب

إعفائه من عضوية المجلس النيابي، وذلك لعدم رغبته بالاستمرار في شغل العضوية في المجلس.

أما بالنسبة للاستقالة الإجبارية، تكون رغماً عن إرادة العضو، ومن دون إرادته ورضاه، بل بعض الأحيان

يجد العضو طلب الاستقالة معد سلفاً، وما عليه إلا الإعلان عن رغبته في الاستقالة.

ثانياً: الأسباب المؤدية إلى الاستقالة الاختيارية، متعددة، تكون سياسية، وتارة تكون صحية أو شخصية،

ومرة أخرى يكون العضو زاهد في المنصب ولا يرغب الاستمرار فيه وغيرها من الأسباب التي يحتج بها العضو

لترك المنصب.

أما الاستقالة الإجبارية فإن الأمر مختلف، نجد أن أغلب الأسباب للاستقالة هي سياسية، وتتعلق

بمسؤولية الرئيس عن فضائح سياسية، أو قضايا فساد مالي أو أخلاقي وغيرها، فيضطر العضو للاستقالة مجبراً

تجنباً للمساءلة.

(١) التصويت على قبول استقالة النائب سهام كاظم سلمان من حزب الفضيلة لأسباب أمنية في ٢١/١٠/٢٠٠٨ منشور على



ثالثاً: الاستقالة الاختيارية تكون نادرة الحصول، إن لم تكون معدومة، وخاصة في الأنظمة الدكتاتورية،

لأن هذه الأنظمة تهتم بمصالحها وتكون غاصبة للسلطة، ومن غير الممكن أن يقوم بالاستقالة بمحض إرادته.

وإنما تكون استقالتهم إجبارية وذلك من خلال الجمهور أو الرأي العام حيث يتم إرغامهم على الاستقالة.

رابعاً: الاستقالة الاختيارية قد يعدل عنها العضو المستقيل أو رئاسة مجلس النواب المستقيلة، ويتراجع

عنها ويستردها بسبب ضغط الشعب المطالب بالرجوع عنها، أو عدم موافقة البرلمان عليها، أما في الاستقالة

الإجبارية فالجماهير تطالب برحيل رئيس البرلمان أو العضو المخالف عن الرئاسة أو العضوية في البرلمان،

والبرلمان هو من يضغط عليه بالاستقالة، ويصبح من دون أغلبية فلا يبقى له خيار أمامه سوى الاستقالة، قبل

أن يقلبه البرلمان.

خامساً: الاستقالة الاختيارية، تكون صحيحة وفقاً للقانون الإداري، وذلك لصدورها عن إرادة حرة وبرضى

صحيح، ولكن في الاستقالة الإجبارية، فهي باطلة استناداً للقانون الإداري، لأنها رغماً عن إرادة العضو أو

الرئاسة، أي تحت الضغط والإكراه، ولكنها استناداً لفقهاء الدستوري تكون صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية، لذا

عدت من خصائص استقالة رئاسة مجلس النواب أو أي عضو في المجلس، والتي تميزها عن استقالة الموظف

في القانون الإداري.

سادساً: في الاستقالة الاختيارية يقدم العضو كتاب الاستقالة، للجهة المختصة وذلك للبت فيها دستورياً،

ومن دون المطالبة بضمانات معينة، مثل عدم الملاحقة القضائية من قبل القضاء أو غيرها، أما في حالة

الاستقالة الإجبارية، لا يقدم العضو البرلماني عليها إلا بعد أن يحصل على ضمانات بعدم الملاحقة القانونية

من قبل القضاء، وهي غالباً ما تكون هروباً من المسألة عن الأفعال المنسوبة إليه.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة على قبول استقالة رئيس مجلس النواب

ونائبه



الفصل الثاني

الآثار المترتبة على قبول استقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه

يترتب على قبول طلب الاستقالة من رئيس مجلس النواب ونائبيه أثر قانوني ألا وهو خلو المنصب التشريعي، ورفع الحصانة البرلمانية عنهم، وعدم ممارسة الاختصاصات البرلمانية، أما بالنسبة لرفض طلب الاستقالة من عضوية رئاسة مجلس النواب فإن الأثر المترتب عليه هو استمرارية العضوية، ويذهب الفقه إلى أنه يترتب على قبول الاستقالة، حيث تصبح نهائية ولا رجعة لرئيس مجلس النواب ونائبيه مستقبلاً^(١).

وتؤدي هذه الاستقالة إلى انتهاء عضوية رئاسة المجلس ومن تاريخ القرار الصادر بقبولها، أو من التاريخ الذي تحدده الجهة المختصة قانونياً للبت فيها، ويتم استبعاد أعضاء الرئاسة في رئاسة مجلس النواب في تحديد التاريخ الذي ترتب فيه الاستقالة آثارها، وعلى الجهة المختصة للبت في استقالة رئاسة مجلس النواب أن تأخذ بنظر الاعتبار ضرورة استمرار سير عمل المجلس بانتظام واطراد، إلا أن التاريخ الذي يتم تحديده من قبل الجهة المختصة بالبت في استقالة رئاسة المجلس، لسريان أثر الاستقالة حيث لا يمكن أن يكون سابقاً لليوم الذي يتم الإعلان فيه على الموافقة على استقالة رئاسة المجلس^(٢).

ويترتب على قبول الجهة المختصة بالبت في استقالة رئاسة المجلس، غل يد الرئيس ونائبيه عن وظيفة الرئاسة، وسقوط ولا يتهم نهائياً لأن الاستقالة من رئاسة المجلس يترتب عليها إسقاط العضوية في المجلس، وذلك نتيجة حتمية لقرار قبول الاستقالة، حتى ولو استمر رئيس المجلس ونائبيه في القيام بإعياء الوظيفة

(١) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديد،

الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٦٣.

(٢) المصدر نفسه، ص ٤٦٣.



الرئاسية مؤقتاً، وذلك لتسليم ما في عهدتهم، وأن ذلك لا يغير من الأمر شيئاً، وعليه لأنّ الخدمة الوظيفية الرئاسية تنتهي بتحقق سببها.

أما الأجر الذي يستحقه في حالة الاستمرار في العمل مؤقتاً بعد ذلك يعد مكافأة، نظير العمل الذي قام به بعد انتهاء الوظيفة الرئاسية اعتباراً من تاريخ الاستقالة^(١).

ولذلك سوف يقسم الباحث هذا الفصل على مبحثين، نخصص في المبحث الأول انتهاء العضوية البرلمانية، ونبحث في المبحث الثاني الآثار المالية المترتبة على الاستقالة.

(١) عمر بن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة المغاربية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة



المبحث الأول

انتهاء العضوية البرلمانية

إن المشرع قد يمنح بعض الامتيازات لأشخاص معينين لا بذواتهم ولكن بمراكزهم^(١)، وأن هذه الامتيازات تنتهي بانتهاء مهامهم، وأن الامتيازات تقترن وجودا وعدما باعتلاء المنصب أو توليه، وأن الامتيازات التي يحصل عليها عضو البرلمان تزول تلقائيا بانتهاء العضوية في المجلس وأن أعضاء رئاسة المجلس سواء كان الرئيس أم نوابه يمارسون اختصاصهم بشكل مؤقت أي لمدة محددة، أي أن رئاسة المجلس مؤقتة فإنها تنتهي بشكل عادي أو استثنائي، وكثير من الدساتير تحرص على تحديد مدة العضوية وانتهائها، ولا يترك هذا الأمر للمشرع العادي، وذلك لأنها من المسائل الجوهرية والمتعلقة بالسلطة التشريعية^(٢).

ولذا يقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: المطلب الأول الاختصاصات البرلمانية، وفي المطلب الثاني رفع الحصانة البرلمانية، والمطلب الثالث تفعيل قانون استبدال أعضاء مجلس النواب.

المطلب الأول

الاختصاصات البرلمانية

تمارس السلطة التشريعية عددا من الاختصاصات، والتي منحها الدستور لها وتتراوح في نطاقها من دولة إلى أخرى وحسب الإطار الدستوري السائد والأسلوب المتبع في كيفية توزيع تلك الإختصاصات، حيث تفقد هذه الإختصاصات عند انتهاء العضوية في البرلمان سواء كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلس أو مجلسين، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

(١) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية - المؤسسة الدستورية الاولى، ط١، دار الثقافة

للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠١١، ص٦٨٢.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان فقها وقضاء، ط١، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٦٦،



الفرع الأول: الاختصاص التشريعي.

الفرع الثاني: الاختصاص الرقابي.

الفرع الثالث: الاختصاص المالي.

الفرع الأول

الإختصاص التشريعي

إن هذا الاختصاص يعد من اهم الاختصاصات، حيث يجسد قيم الديمقراطية في إنشاء نظام الحكم والذي يعتمد على تمثيل الشعب وتحقيق المساواة بين الأفراد، وهذا النظام يرتكز على سلطة تقوم بدور النيابة عن الشعب، في تقرير وتسيير أمور حياته، بلا تفاوت أو جدال وأن أهم الأمور هي وضع قواعد تنظم أمور وحياة الأفراد ويجب أن تسير عليها الكافة دون تمييز وذلك من أجل حماية قيم الحرية والمساواة بين المواطنين، وعليه فإن البرلمان يضطلع بدور وضع القواعد أو يعد الاختصاص التشريعي اهم وابرز ما يقوم به البرلمان، والذي يبدأ باقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها ولا تصدر إلا بعد إقرارها من البرلمان ومن ثمّ تصديقها وإصدارها^(١). وعليه لا بدّ من توضيح للعملية التشريعية ومراحلها وعلى النحو التالي

أولاً: اقتراح القوانين:

إن مرحلة اقتراح مشروعات القوانين هي المرحلة الأولى من مراحل التشريع والتي تمثل روح القانون، حيث أن القانون في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني، وقد أخذ الاقتراح بهذه الفكرة، وتعتبر هذه المرحلة الأولى في عملية سن التشريع وقد يكون الاقتراح حقاً مشتركاً بين السلطة التشريعية والتنفيذية^(٢).

(١) د. محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة)، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية،

٢٠١٤، ص ١٣.

(٢) د. رافع خضر صالح شير، وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة) بحث

منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد السادس، العدد (٣)، ٢٠١٤،



وان هذا الحق قد أقرته كثير من الدساتير، منها القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل وكذلك دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل وقانون الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤^(١).
ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٢).

وقد يكون حق اقتراح القوانين خالصاً للسلطة التنفيذية وحرمان السلطة التشريعية من هذا الحق^(٣)، في حين نجد بعض الدساتير أعطت حق اقتراح القوانين للسلطة التشريعية حصراً، ونجد هذا الاتجاه في الدول ذات الأنظمة الرئاسية والتي تميل إلى الفصل بين السلطات^(٤).

وقد اشترط لغرض ممارسة حق اقتراح القوانين لا بد من توفر عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي، أما من الناحية الموضوعية هدف الاقتراح وضع أسس التشريع الأولى، فلا يكفي أن يكون عبارة اقتراح بل يشترط تقييد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون، أما الناحية الشخصية أن يتقدم بالاقتراح من أناط به الدستور هذه المهمة حيث أن الطلب الذي يتقدم به أحد المواطنين لا يعتد به ولا يعد اقتراحاً ما لم يتبناه أحد أعضاء السلطة التشريعية، والتنفيذية، والاقتراح يأتي على نوعين وذلك حسب الجهة التي تتولى اقتراح النصوص حيث يكون مشروع قانون إذا قدم من السلطة التنفيذية، ومقترح قانون إذا كان مبادرة من أعضاء البرلمان أو إحدى لجانته في شأن اقتراح القوانين^(٥).

(١) ينظر المادتان (٣٣/د) و (٤٢) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٢) ينظر المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٣) الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٩، وكذلك دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٢٨.

(٤) الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ والدستور الفرنسي عام ١٧٩١.

(٥) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٤٧ - ٤٨.



و مما تقدم يرى الباحث أن الأفضل أن يكون الاقتراح مشتركاً بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وذلك لتفادي العيوب التي تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بالاقتراح والذي يؤدي إلى التعسف في ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الاقتراح يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة والتي ترسمها أو تنفذها، حيث لا يعتبر هذا تدخلاً في عمل السلطة التشريعية، لأنَّ السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص من حيث مناقشة القانون وإقراره أو رفضه، ومن خلال الاقتراح المشترك بين مجلس النواب والحكومة قد أثار الكثير من الخلافات بين الحكومة والبرلمان مما جعل الحكومة أن تلجأ إلى المحكمة الاتحادية العليا للنظر في الموضوع^(١).

ثانياً: المناقشة والتصويت على القوانين:

عندما يرد مشروع القانون إلى البرلمان يحال إلى إحدى اللجان المتخصصة في المجلس حسب الاختصاص، ومن ثمَّ تتولى اللجنة دراسة مشروع القانون المقدم إلى المجلس وبشكل تفصيلي وكذلك الرجوع إلى الأعمال التحضيرية والدراسات المتعلقة بها.

(١) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤، اتحادية، ٢٠١٠) الصادر في ١٢، ٧، ٢٠١٠ (لدى التدقيق والمداولة) من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان المدعي رئيس مجلس الوزراء اضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم ١٨ لعام ٢٠١٠ لمخالفته الأحكام الدستورية وكان مضمون القرار (ومن متابعته موضوع الدعوى وجد أنه مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في البرلمان إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستفدت مراحل قبل تقديمه، وحيث تم اقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه، وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور والمادة (٨٠/أولاً) لذا كان من حقه اضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لمخالفته المادة (٦٠/أولاً) من الدستور، قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه والغاء الآثار المترتبة عليه.



وفي اليوم المخصص لمناقشة القانون، حيث يتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة، بما يتضمنه من

آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة، وفي كل الأحوال تجري المناقشة على أثر المشروع الذي تقدّمت به اللجنة^(١).

و تبدأ المداولة بمناقشة الأسس والمبادئ العامة للمشروع، فإذا لم ينال موافقة المجلس على المشروع

ومن حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه، يعتبر ذلك رفضاً لمشروع القانون^(٢).

أما في حالة الموافقة على المشروع ينتقل إلى مناقشة مواده مادةً مادةً، وبعد تلاوة كل منها! ومن ثمّ

يؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ومن ثمّ يؤخذ الرأي على المشروع بأجمعه بعد اكتمال تلاوة مواده^(٣).

و إذا قرر المجلس حكماً في أحد المواد من المشروع المرسل له الحق من إجراء تعديل في مادة سبق

وأن وافق عليها، وعليه يحق للمجلس إعادة المناقشة في المادة السابقة التي أقرها، إذا أبدت أسباب جديدة شرط

قبل انتهاء المداولة في المشروع، وذلك بناء على طلب رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس أو

الحكومة^(٤).

وعند اكتمال مناقشة مشروع القانون، يتم الانتقال إلى مرحلة التصويت وقد حدد النظام الداخلي لمجلس

النواب العراقي الآلية لذلك، إذ لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من

انتهاء المداولة وفقاً لما يلي^(٥):

أولاً: يقرأ قانون المشروع قراءة أولى.

(١) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.



ثانياً: يقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل، وذلك بعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه.

وبعد تحقق النصاب اللازم لغرض التصويت على قانون معين^(١).

وبتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومن ثم تتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الحاضرين^(٢).

وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس، وأن الدستور قد نصَّ على نسبة أخرى غير الأغلبية البسيطة وذلك عند التصويت على القوانين المهمة^(٣).

و لم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي طريقة التصويت هل هي رفع الأيدي أو بطريقة أخرى، فيما حدّد النظام الداخلي للمجالس النيابية الدول هذه الطريقة، ففي ألمانيا يتم التصويت أما برفع اليد أو الوقوف أو الجلوس وفي التصويت الختامي على مشروعات القوانين يجري التصويت بواسطة الوقوف أو الجلوس^(٤).

أما في الجزائر يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الأسمية^(٥).

(١) المادة (٥٩، أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٥٩، ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أغلبية موصوفة لعدد من القرارات والقوانين التي يصدرها مجلس النواب في المواد (٥٢)،

(٥٥)، (٥٩) المادة (٦١، رابعاً) المادة (٦١، سادساً _ أ ب) المادة (٦١، ثالثاً _ أ) المادة (٦١، ثامناً _ ب _ ٣) المادة

(٦١، ثامناً _ هـ) المادة (٦٣، ثامناً _ ب)

(٤) المادة (٤٨) والمادة (٨٦) من النظام الداخلي لمجلس البوند ستاغ الألماني.

(٥) المادة (٣٠) من قانون المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الجزائري.



أما التصويت في مجلس النواب العراقي يتم رفع الأيدي، حيث تمكن هذه الطريقة للكتل النيابية من مراقبة نوابها، وقد استمر العمل بهذه الطريقة في التصويت حتى منتصف السنة الأخيرة من ولاية المجلس الثالثة، حيث تمّ اعتماد التصويت الإلكتروني.

وعليه أن رئيس مجلس النواب ونوابه لا يمارسون تلك الاختصاص في حالة قبول استقالاتهم ولا سيما إدارة هذه الجلسات وهذا ما أكده النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ حيث يتولى رئاسة المجلس من يتم انتخابه بشكل مؤقت وبأغلبية الحاضرين للجلسة ذاتها^(١).

الفرع الثاني

الاختصاص الرقابي

إن البرلمان يمارس الاختصاص الرقابي ويتمثل هذا الاختصاص بالرقابة البرلمانية على أعمال وتصرفات الحكومة، وفيما يخص الرقابة البرلمانية فإنها تنقسم إلى رقابة سياسية وأخرى مالية، أما فيما يخص الرقابة المالية سنتناولها في فرع خاص بها، أما الرقابة السياسية التي تباشرها السلطة التشريعية وتأخذ صورا ووسائل متعددة، وهي السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة، وحق إجراء التحقيق والاستجواب البرلماني، وقد تناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ / حق السؤال وحق طرح موضوع للمناقشة وحق الاستجواب^(٢).

حيث لا عبرة في استعمال هذا الحق حسب الترتيب بل هي مسألة تنظيمية تخص رئاسة مجلس النواب،

كما قررت المحكمة الاتحادية العليا^(٣).

وأن حق الرقابة على السلطة التنفيذية هو ما أكده الدستور^(٤).

(١) المادة (١١/أولاً) من قانون مجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٢) المادة (٦١، سابعاً _ أ _ ب _ ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) انظر قرار المحكمة الاتحادية ٥١، اتحادية، ٢٠٠٩ بتاريخ ١٢، ١٠، ٢٠٠٩.

(٤) ينظر المادة (٦١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦^(١).

وان هذا الحق يفتقد عند قبول الاستقالة من مجلس النواب.

أما حق إجراء التحقيق تناوله النظام الداخلي لمجلس النواب^(٢).

أولاً: السؤال البرلماني:

إن المراد بالسؤال هو استيضاح أمر من أمور الدولة عن أمر يجهله العضو، ويكون الطلب من الوزارة

ككل أو من أحد الوزراء توضيحاً بشأن موضوع الغاية منه لغت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور^(٣).

وقد يتعلق هذا السؤال بالموقف الذي تتخذه الوزارة بخصوص موضوع سياسي معين^(٤).

وإن نشأة السؤال البرلماني يعود إلى النظام البرلماني في بريطانيا، حيث استعمله مجلس اللوردات

البريطاني عام ١٧٢١ حينما وجه أبريل كادير سؤالاً للوزير الأول ومن ثم استعمله مجلس العموم عام

١٧٨٣^(٥).

ونجد أن الأنظمة الداخلية للبرلمانات غالباً ما تحدد كيفية توجيه السؤال وإجراءاته التي يجب اتباعها من

الناحية التنظيمية، ولم يشكل السؤال خطورة على مركز الوزارة، فانه لا يحاط بإجراءات معقدة وصعبة، بل يتسم

بالبساطة وأن العضو الذي يقدم السؤال له الحق في التنازل عن سؤاله وينتهي الأمر عندئذ، وان السؤال يكون

شفاهاً أو مكتوباً ولا يحق للعضو الآخر في البرلمان التدخل في موضوع السؤال لأن السؤال يكون خاص بين

السائل والمسؤول، حيث إذا اقتنع السائل بجواب المسؤول ينتهي السؤال، أما في حالة أن يسود الإجابة الغموض

(١) ينظر المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٢) المادة (٣٢، ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٣) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر الجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف الإسكندرية، ١٩٥٩، ص ٢٣٢.

(٤) د. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة

بغداد، المجلد ٢٢، العدد ٢، السنة ٢٠٠٧، ص ٤٨.

(٥) محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٣٨.



فمن حق السائل أن يطلب إيضاحاً خالياً من الجدل والتعليق، وعند توجيه السؤال هناك شروط يجب أن يتقيد بها السائل، ومن أهمها أن لا يوجه السؤال إلا من عضو واحد، والسؤال أن يكون واضحاً، وأن لا يكون ضاراً بالمصلحة العامة^(١).

وأن أهمية السؤال تبدو كأداة للرقابة البرلمانية، إذ يؤدي إلى لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت وتدخل ضمن اختصاصاتها^(٢).

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة:

إنّ طرح موضوع عام للمناقشة يعد مظهراً من مظاهر رقابة البرلمان على أعمال وتصرفات الحكومة^(٣). قد يود بعض أعضاء مجلس النواب مناقشة موضوع عام، أو تود الحكومة ذلك، وإن حق السؤال لا يبيح ولا يتميز بتلك المناقشة العامة، لذلك فقد تضمنت نصوص الدستور^(٤).

وكذلك نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب^(٥).

إمكانية طرح موضوع عام للمناقشة، وإن المراد من هذه العملية المحاسبة أو الاتهام وإنما فقط مجرد تنوير الحكومة والمجلس عن الموضوعات المثارة في شأنها المناقشة، ويعد هذا الأسلوب من أساليب الرقابة الهادئة والتي تهدف إلى إجراء الحوار بين المجلس والحكومة، بخصوص موضوع ذو أهمية معينة ويقصد منه

(١) د. ساجد محمد الزامل، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٢) من تطبيقات مجلس النواب العراقي في مجال توجيه أعضائه الاسئلة للوزراء المختصين بشأن القصور في بعض جوانب

الاداء الحكومي، استضافة وزير النفط (ح. ش) حول الجولة التنافسية الأولى للشركات المؤهلة للاستثمار في القطاع

النفطي في العراق، ينظر محضر الجلسة رقم (٢٢) في الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الرابعة، الدورة الانتخابية

الأولى، المنعقدة بتاريخ ٢٣، ٢٦، ٢٠٠٩، ص ٦ - ٧.

(٣) د. ساجد محمد الزامل، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٤) المادة (٦١، سابعاً _ ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.



الوصول إلى حل يتفق عليه جميع الأطراف، ويعتبر الفقه أن طرح موضوع عام للمناقشة يقف موقفاً وسطاً ما بين السؤال والاستجواب^(١).

وأن طرح الموضوع العام لا يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية الحكومية أو لأحد أعضائها وبخلاف الاستجواب الذي يؤدي إلى هذا الأثر^(٢).

ويرى الباحث أن الفرق بين حق السؤال وبين طرح موضوع عام للمناقشة فيما يلي:

١. يقدم السؤال من عضو واحد بينما يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة من خمسة وعشرين عضواً على الأقل.

٢. يقتصر حق السؤال على تبادل السؤال والإجابة عنه بين العضو السائل والمسؤول بشكل لا يثير نقاشاً إذ طرح موضوع عام يتيح لسائر الأعضاء في المناقشة.

٣. يقتصر هدف السؤال على استيضاح أمر داخل في اختصاص المسؤول أو الاستفهام عن أمر يجهله السائل، أو التحقق من واقعة وصل علمها إليه، بينما يتعدى طرح موضوع للمناقشة ذلك إلى تبادل الرأي أو حصول الحكومة على رأي المجلس بشأنه.

٤. إن وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة، يتضمن بذاتها حق السؤال، إذ تتيح توجيه أسئلة شفاهاً أثناء المناقشة.

٥. ينتهي السؤال بالإجابة عليه دون إتخاذ قرار من المجلس أو تطلب الحكومة طرح موضوع عام للمناقشة بمناسبة، أما طرح موضوع عام للمناقشة فينتهي بقرار معين من المجلس أياً كان فحوى القرار، كما أن إجراء المناقشة ذاتها لا تتم إلا بموافقة المجلس، ويجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر أرجاء النظر فيه أو استبعاده.

(١) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٢٣٥ _ ٢٣٧.

(٢) د. حنان محمد القيسي، المصدر نفسه، ص ٢٣٦.



ثالثاً: التحقيق البرلماني:

إن التحقيق هو (عملية فحص عمل من أعمال الحكومة أو فحص سياسة معينة بواسطة لجنة برلمانية)^(١).

وقد عرفه أحد الفقهاء هو (وسيلة رقابية تمنحها الدساتير للبرلمان، تسمح له بتكوين لجان تحقيق من بعض أعضائه لتقصي الحقائق حول تقصير في أحد المرافق الإدارية أو وجه الانحراف فيه)^(٢).

و قد تتميز هذه الوسيلة كثيراً عن أعمال الوسائل الرقابية الأخرى حيث المجلس لا يعتمد في معرفة المعلومات على ما يذكره الوزراء، وإنما الحصول على المعلومات بنفسه مباشرة وذلك من خلال الاتصال بالأفراد والموظفين، وله الحق على الاطلاع على الملفات الحكومية، واتباع الوسائل التي يراها كفيلة بتحقيق غرضه والحصول على الحقائق^(٣).

وإن حق التحقيق ينسجم تماماً مع طبيعة العمل البرلماني فلا بد من وسيلة لتمكنه من الحصول على المعلومات التي يبتغيها، وإن لجان التحقيق متعارف عليها في عمل البرلمان، إلا أن بعض النظم الدستورية أو الفقه يطلقون عليها تسميات أخرى، مثل لجنة تقصي الحقائق^(٤).

ويفضل البعض تسميتها لجان الاستماع، حيث كلمة تحقيق أوسع معنى من كلمة الاستماع، وقد أصبحت معروفة كتعبير برلماني، ولدى معظم فقهاء القانون الدستوري^(٥).

(١) د. عبد الحميد متولي الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، مطبعة اتحاد الجامعات الإسكندرية ١٩٥٦، ص ٥٦٤.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٤١٤.

(٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٥، ٢٠٠٥، ص ٥١٣.

(٤) جاء في المادة (٣١) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ ما يلي (المجلس الشعب ان يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بفحص نشاط احدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهة (تنفيذي) وإداري أو أي مشروع من المشروعات العامة، ذلك من أجل تقصي الحقائق.

(٥) عامر عياش الجبوري، الحصانة البرلمانية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٥٩، ص ٢٩٣.



وتعد هذه الوسيلة أكثر أهمية وتفوق كلا من وسيلة السؤال ووسيلة طرح موضوع عام للمناقشة، حيث

تؤدي إلى إثارة حساسية الحكومة، وقد تؤدي إلى حدوث توتر وأزمات في العلاقات بين كل من السلطتين.

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يتناول هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وأشار إلى

ثلاث وسائل فقط^(١).

بينما قد تناولها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وقد أجاز بتشكيل لجان التحقيق طالما قد سكت

عن تشكيلها الدستور، ولم يمنع ذلك بنص صريح، ويتم تشكيل لجان التحقيق في مجلس النواب واستناداً للنظام

الداخلي وحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، وبموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس

وبناءً على اقتراح من رئاسة المجلس أو خمسين عضو من الأعضاء وإن اللجنة التحقيقية تتمتع بصلاحيات

لغرض تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا، واللجنة لها الحق في دعوة أي شخص لسماع أقواله

ووفق الطرق الأصولية ولها الحق في الإطلاع على كل ما له علاقة بالقضية ومن دون المساس بالقضايا

المعروضة أمام القضاء ويحق لها الاستعانة بالخبراء، وفي الختام ترفع تقاريرها وتوصياتها إلى رئاسة البرلمان

ومن ثمَّ عرضها على البرلمان لاتخاذ ما يراه مناسباً^(٢).

رابعاً: الاستجواب البرلماني:

إن الاستجواب السلاح الأكثر خطر بيد رئاسة مجلس النواب في مواجهة الحكومة^(٣).

وكذلك يعد الاستجواب من بين الوسائل الأساسية في الرقابة على عمل الحكومة وإن هذا الأسلوب

اعتمد لأول مرة في فرنسا في ظل النظام الملكي^(١).

(١) ويعتبر هذا قصور من المشرع الدستوري، فكثيراً ما أثار موضوع تشكيل لجان تحقيقية نزاعاً وجدلاً بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية فيما يخص صلاحيات اللجان التحقيقية.

(٢) المادة (٣٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمواد (٨٢، ٨٣، ٨٤) منه.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٥٦.



والمقصود منه حق عضو البرلمان أو مجموعة من أعضائه استجواب الوزارة أو وزير معين وذلك

للقوف على الحقيقة في شأن الوزير أو الوزارة.

ومن أجل كشف الأمر حول موضوع معين^(٢).

والمراد منه هو اتهام يتقدم به عضو البرلمان لرئيس أو أي عضو من أعضاء الحكومة، ومحاسبتهم،

وأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد نصّ على هذه الوسيلة الرقابية^(٣).

يوجد اختلاف بين الاستجواب والسؤال البرلماني من حيث مضمونه لأنها الوسيلة التي تمكن أعضاء

البرلمان من الطلب إلى الحكومة توضيح موقفها من الموضوع محل الاستجواب، وقد يختلف الاستجواب عن

السؤال كثيرا لكونه أكثر أهمية وتكون نتائج الاستجواب أكثر خطورة من السؤال وقد أشارت أكثر الدساتير

واللوائح الداخلية، إلى أن يقدم طلب الاستجواب تحريريا إلى رئيس البرلمان وموقع من طلب الاستجواب ويبين

فيه موضوع الاستجواب وكذلك الأمور المستجوب عنها، وكذلك يبين النقاط الرئيسية والمهمة التي يتناولها

الاستجواب، وكذلك الأسباب التي يستند إليها طالب الاستجواب وتحديد المخالفة التي ينسبها إلى من وجه إليه

الاستجواب^(٤).

(١) د. علي كاظم الرفيعي، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٢) أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة

النجاح الوطنية، ٢٠٠٥، ص ٣٤.

(٣) نصّت المادة (٦١ / سابعاً / ج) على أن لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس

مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد

سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

(٤) د. ساجد محمد الزالملي، مصدر سابق، ص ٤٦.



وإن الاستجواب في أكثر الأحيان يتضمن شبهة إتهام إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم، إذ تجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه^(١).

وعند انتهاء المناقشة في موضوع الاستجواب داخل قبة البرلمان ينتهي إلى إحدى القرارات الآتية:

١ - من خلال المناقشة يتبين أن الحكومة لم تخطأ أو أن خطأها بسيط لذلك يتخذ البرلمان قراراً بالانتقال إلى جدول الأعمال، وقد يكون بدواعي عدم وجود الأسباب الكافية لإدانة الحكومة.

٢ - قد يترتب على استجواب الحكومة من قبل أعضاء البرلمان إلى إدانة الحكومة، وعليه تحرك المسؤولية السياسية، ويحكم على الاستجواب من طبيعة اتهامية يمكن أن تترتب عليها سحب الثقة من الوزير أو الحكومة وإن المسؤولية السياسية لها صورتان^(٢).

أو لها المسؤولية التضامنية وتقوم على أساس تضامن الوزراء جميعاً، أي أن الوزارة وحدة قائمة بحد ذاتها، وهذا يؤدي إلى استقالة الوزارة، بكامل هيئتها، والثانية المسؤولية الفردية، وهي مسؤولية كل وزير على حدة.

٣ - قد يظهر في المناقشة أن الحكومة قامت بواجبها على أكمل وجه وعليه اقتنع البرلمان بإجابة الحكومة أو الوزير وهنا يتوجب شكرها بدلاً من لومها^(٣).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، ش.م.م، لبنان -

بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٠٤.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٣) أحمد نبيل أحمد صوص، مصدر سابق، ص ٤٨.



الفرع الثالث

الاختصاص المالي

إن الاختصاص المالي يتمثل في بسط الرقابة البرلمانية على الجانب المالي للدولة وذلك سواء يتعلق بالإيرادات أم النفقات أم التزامات مالية والغاية من ذلك المحافظة على المال العام وعدم هدره ومن ثم توجيهها الوجهة الصحيحة والتي تهم مصالح الأفراد سواء في الحاضر أو المستقبل ومن ثم تحقيق أهداف أخرى ومنها مبدأ المساواة وتحقيق العدالة^(١).

وأن الاختصاص المالي هو نوع من أنواع الاختصاص التشريعي، ويتم دراسته بصورة مستقلة من الاختصاص التشريعي وذلك لأهمية الاختصاص المالي نابعة من أهمية الموضوع ذاتها^(٢).

وأن الاختصاص المالي يعد من أقدم الاختصاصات، حيث البرلمان البريطاني لم يكن له سلطة فعلية، وإنما كان دوره استشاري فقط، حيث لا يدعو ملك إنكلترا البرلمان للانعقاد سوى لأخذ رأيه لفرض الضرائب والتي كان لها الفضل الكبير في نشأة النظام البرلماني في بريطانيا^(٣).

و أن الاختصاص المالي للسلطة التشريعية يتضمن عدداً من الجوانب المالية، مثل فرض الضرائب والرسوم والاقتراض^(٤).

(١) د. حنان القيسي، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

(٢) د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣٠٦.

(٣) محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٤١.

(٤) نصّت المادة (٢٨ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها الا بقانون) وكذلك نصّت المادة (١١٠) على ان (لا تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: ... وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها....



إضافة إلى ذلك إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، وهما يمثلان أدوات رئيسية من أدوات السياسة المالية، والتي غايتها تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة وكذلك تعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية^(١).

و كذلك يمثلان الوجه المالي للدولة، حيث إن الميزانية هي جداول متضمنة تخمين الوردات وكذلك المصروفات لسنة مالية واحدة ويتم تبنيها في قانون الموازنة^(٢).

وتعتبر الميزانية أيضاً على إنها برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية للإيرادات والنفقات وكذلك تحويلات الصفقات العينة للحكومة^(٣).

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد منح تخصص إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس الوزراء، ومنح الدستور صلاحية تخفيض المبالغ الواردة في الموازنة وكذلك اقتراح زيادة النفقات العامة وحق المناقشة بين أبوابها وفصولها إلى مجلس النواب^(٤).

ويتم مناقشة مواد الميزانية العامة المقدمة من وزارة المالية في مجلس الوزراء مع وزارة التخطيط، ويتم التصويت عليها في مجلس الوزراء ومن ثم يتم تقديمها إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليها، وقد تتأخر المصادقة على مشروع قانون الموازنة وذلك في حال تأخر مجلس الوزراء في تقديمها إلى مجلس النواب، وهذا ما حدث في إقرار الموازنة لعام ٢٠١٣، إذ تأخر إقرار الموازنة حتى الشهر الثالث من السنة وأدى إلى إثارة ردود أفعال كبيرة وحدثت أزمات سياسية وكذلك موازنة عام ٢٠٢٢ لم تقدم لحد هذه اللحظة وذلك بسبب كون الحكومة حكومة تصريف أعمال ولم يكن من حقها إعداد الموازنة، وان تخصص البرلمان لا يقف عند إقرار

(١) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٢٦١.

(٢) ينظر المادة (٢) من قانون اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لعام ١٩٤٠ (الملغى) بقانون المالية والدين العام لعام ٢٠٠٤.

(٣) قانون المالية والدين العام رقم (٩٤) لعام ٢٠٠٤.

(٤) ينظر المادة (٦٢ / أولاً / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



الموازنة العامة بل يمتد إلى الحساب الختامي ولم يكن احتمالي كما هو حال الموازنة بل هو بيان لحقائق وقعت خلال السنة المنتهية، وهل فعلاً أنفقت المصروفات في الأوجه المحددة لها أو اختلفت مع تقديرات الميزانية، ومن بين اهم اختصاصات البرلمان هو الحساب الختامي وعند التأخر في النظر للحساب الختامي يفقد أهميته، حيث لم ينظر في الحسابات الختامية للدورة الأولى من قبل مجلس النواب، وفي الدورة الثانية فإن المجلس متلكناً^(١).

المطلب الثاني

الحصانة البرلمانية

تعد الحصانة البرلمانية نوعاً من الحماية القانونية التي منحها الدستور لرئيس البرلمان ونوابه بهدف توفير الحماية لهم، وتعد من اهم الضمانات التي يتمتع بها النائب البرلماني لكونها لصيقة بالعضوية البرلمانية والتي تدور معها وجوداً أو عدماً، لما تتميز به هذه العضوية من وظائف تشريعية ورقابية وغيرها مما ينبغي أن لا يكون النائب البرلماني كأبي مواطن عادي، من خلال خضوعه للمقاضاة أمام المحاكم لما لذلك من تأثير سلبي على مهامه البرلمانية وقد يكون الهدف من ورائها أبعادهم عن حضور جلسات المجلس اذا كانت آرائهم غير موافقة للحكومة^(٢).

وبما أن رئيس المجلس ممثل لإرادة الأمة فكل تقييد لأرادته هو تقييد لإرادة الأمة، وكل حماية له حماية للأمة^(٣).

وأن الحصانة البرلمانية المتعارف عليها في الدساتير الحديثة هي من ابتكارات النظريات السياسية الفرنسية^(٤).

(١) محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي (دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥) رسالة

ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص ١٣٥.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٥.

(٣) د. انور الخطيب، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١، ص ٤٤١.

(٤) عامر عياش عبد، مصدر سابق، ص ١.



وسيتم بحث هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: أنواع الحصانة البرلمانية

الفرع الثاني: نطاق الحصانة البرلمانية

الفرع الأول

أنواع الحصانة البرلمانية

تقسم الحصانة البرلمانية تبعاً لطبيعتها على نوعين، حصانة تتعلق بعدم مسؤولية النائب عما يبديه عن آرائه وأفكاره والتي تدعى بالحصانة الموضوعية، وأيضاً الحصانة التي تمنع تحريك الدعوى الجزائية أو أحد إجراءاتها ضد النائب البرلماني (باستثناء حالة التلبس بالجريمة) إلا بعد الحصول على إذن المجلس والتي يطلق عليها بالحصانة الإجرائية وسنتناول هذه الأنواع من الحصانة أدناه:

أولاً: الحصانة الموضوعية:

تتركز هذه الحصانة على عدم مسؤولية النائب البرلماني بما يبديه من آراء وأفكار وكل ما ينطق به عضو البرلمان أو يكتبه وذلك للتعبير عن مواقفه واتجاهاته وبالتالي يتمتع بهذه الحصانة عن كل ما يبديه سواء كان ذلك أثناء مداورات المجلس أو غيرها واليت يشغلها النائب لغرض التعبير عن مواقفه أو آرائه وعليه لا يثار أي نوع من مسؤولية النائب تجاه ذلك حتى يتمكن من أداء مهامه البرلمانية ولا فرق بين أن تكون جلسات المجلس علنية أو سرية^(١).

ومن هذا يتضح بأن الحصانة تقوم على مبدأ أو فكرة رئيسية تتجسد في (أن النائب غير مسؤول عن آرائه وأفكاره ولو كانت تشكل جريمة يعاقب عليها القانون)^(٢).

(١) عبد الاله لحكيم بناني، الحصانة البرلمانية وتكريس المساواة امام القانون في النظام البرلماني المغربي، بحث منشور في

المجلة العربية للفقهاء والقضاء الصادرة عن الامانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد ١٩ / نيسان، ٢٠٠٤، ص ١٣٢.

(٢) مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الاردن والكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، كلية

الحقوق، ٢٠١١، ص ٢٢—٢٣.



حيث وصفها الفقيه (أن الغاية من الحصانة النيابية هي تمكين النائب من التعبير بأكمل ما يمكن من الحرية عنها إرادة الأمة)^(١).

ويضاف إلى ذلك ما تتميز به مناقشات البرلمان من أجواء حماسية خصوصاً بين الخصوم السياسيين مما يخلق منه وصفاً صالحاً للتهجم والتجاوز في التعبير، مما يقع تحت طائلة التجريم والعقاب في القانون وعند فقدان هذه الحصانة سيدفع النائب البرلماني إلى الإحجام والامتناع عن المشاركة في المناقشات وبأداء الرأي بحرية واستقلال^(٢).

وقد اختلفت الدساتير من حيث تنظيمها للحصانة الموضوعية وذلك واضحاً في النصوص الدستورية على (لا يجوز ملاحقة أي عضو في البرلمان أو البحث عنه أو توقيفه أو حبسه أو محاكمته بسبب آراء أو توصيات صادرة عنه في أثناء ممارسة وظائفه)^(٣).

أما في القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل نجد أنه منح رئيس وأعضاء البوند ستاغ حصانة ولا يجوز في أي وقت إخضاع النائب لمساءلة قضائية أو إجراء تأديبي ولا ينطبق هذا بالنسبة للإهانات التي تسيء للسمعة، ولا بد من صدور تصريح من رئيس البوند ستاغ بالنسبة لأي إجراء يحد من الحرية الشخصية لعضو البوند ستاغ^(٤).

أما دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل فقد منح العضو الحصانة البرلمانية بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة بالدستور^(٥).

(١) الفقيه فدل، نقلاً عن مشعل محمد العازمي، المصدر نفسه ص ٣٣٧.

(٢) د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(٣) المادة (٢٦) من دستور فرنسا ١٩٥٨ المعدل.

(٤) المادة (٤٦) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٥) المادة (١٢٩) من الدستور الجزائري لعام ٢٠٢٠.



وقد سار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على نهج الدساتير السابقة فقد أخذ بالحصانة الموضوعية اذا تنص المادة (٦٣/ثانياً) على انه (أ- يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يبديه من آراء أثناء دورة الانعقاد ولا بتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك) وعند تحليل نص المادة (٦٣/ ثانياً/أ) من الدستور والمادة (٢٠/أولاً) أن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ يتضح أن المشرع العراقي أخذ بالحصانة الموضوعية وقد جاء الدستور مطلقاً فهو يشمل جميع آراء وأفكار رئيس المجلس سواء كانت متصلة بالعمل النيابي أم غير متصلة.

وان الباحث لا يؤيد هذا الإتجاه لأنّ الحصانة الموضوعية ليست مطلقة، وأن هذه الحصانة يفقدها الرئيس ونوابه واي عضو في البرلمان بسبب الاستقالة ويصبحون أشخاص عاديون أسوة بباقي الأفراد وفي حالة إبداء الرأي أو التجاوز انهم سيتعرضون إلى المسائلة القانونية.

ثانياً: الحصانة الإجرائية:

هناك عدة إجراءات جنائية يمكن اتخاذها بحق الأفراد، وتشكل بلا شك قيداً على حرية الإنسان، وتكون أكثر حساسية وأهمية فيما لو كان الشخص الذي ستتخذ بحقه هذه الإجراءات هو الشخص المعبر عن إرادة الأمة والأفراد وتطبيقاً للمبدأ الدستوري الهام الذي يتطلب ضمان حرية أعضاء المجلس النيابي، إذ من الواجب أن يكون المجلس مستقلاً وان تكون حرية أعضائه مصونة ومكفولة، إذ من هنا نشأت الحصانة الإجرائية^(١). وأن مبدأ الحصانة الإجرائية يهدف إلى الوقوف بوجه السلطة التنفيذية صاحبة الحق لتحريك دعوى الحق العام، لكي لا تجعل من تصرفات عضو البرلمان حجة تتوصل من خلالها إلى إبعاد نواب المعارضة عن طريق التهديد بالملاحقة^(٢).

(١) د. محمد محمود العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني، دار الخليج، عمان، ط١، ٢٠٠١، ص٣٣٤.

(٢) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٨٠، ص١٩٦.



وأن ميزة هذه الحصانة تتعلق بالإجراءات فهي لا ترفع عن الفعل صفة الجريمة أو تحمي العضو المتمتع بها من نتائج الجريمة التي ارتكبتها، إذ يقتصر أثرها على تأخير إتخاذ الإجراءات الجنائية أثناء دور الانعقاد حتى يأذن المجلس بذلك^(١).

وتمتاز هذه الحصانة بأنها شخصية أي تقتصر على من يتمتع بالصفة البرلمانية أو النيابة فقط مما يعني جواز القبض على المساهمين الآخرين في ارتكاب الجريمة^(٢).

وترتبط ضمانات الحصانة الإجرائية بصفة العضو في البرلمان وجوداً أو عدماً، أي أن تطبيقها يبدأ بعد ثبوت صفة العضوية في المجلس وتزول بزوالها ويترتب على ذلك الإجراءات الجنائية التي تم إتخاذها قبل أن تثبت صفة العضوية تكون صحيحة أو نافذة^(٣).

وعند الرجوع إلى القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل نجد انه قد نص على الحصانة الإجرائية وذلك من خلال عدم مسائلة العضو أو رئيس البوند ستاغ أو القبض عليهم بسبب ارتكاب عملاً يستوجب العقوبة، إلا إذا قبض عليه متلبساً بارتكاب الجريمة^(٤).

أما دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل في حالة أن يكون العضو محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من المعني عن حصانته^(٥).

(١) د. طعيمه الجرف، مصدر سابق، ص ٣٥٧.

(٢) د. محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون العقوبات، القسم العام، الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٨، ص ٨٦.

(٣) د. عبد الغني بسوني، القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، بيروت، ١٩٨٧، ص ٦٥٠.

(٤) المادة (٤٦/٤٦) ثانياً من القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٥) المادة (١٣٠) من القانون الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل.



أما في العراق فقد نص عليها الدستور بأنه لا يجوز إلغاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود وفي جناية^(١).

وكذلك نظمها النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ لا يجوز ألقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية^(٢).

وأن العضو البرلماني سواء كان رئيس البرلمان أو احد نوابه يفقد الحصانة بعد أن تتم إتخاذ إجراءات الاقالة بحقه أو انتهاء مدة العضوية أي الطريق العادي لانتهاء مدة الولاية في البرلمان ويصبح مواطن عادي فإنه يكون مسؤول عن أي تصرف مخالف للقانون.

الفرع الثاني

نطاق الحصانة البرلمانية

إنّ التمتع بحماية الحصانة البرلمانية من قبل النائب ليست مطلقه بلا ضوابط قانونية وإنما محكمة بضوابط وقيود يجب الالتزام بها، إذ تتطابق هذه الضوابط أحياناً وتختلف أحياناً فيما بينها بين نوعي الحصانة الموضوعية والإجرائية ويتحتم نطاق الحصانة البرلمانية من حيث نطاقها الشخصي والموضوعي والزمني والمكاني وهي:

أولاً: النطاق الشخصي:

إنّ الحصانة البرلمانية ترتبط وجوداً وعدماً مع العضوية البرلمانية لذلك فإنها تتصرف حصراً لشخص النائب البرلماني، وعليه لا تسري على غيره من أفراد أسرته أو أقاربه أو غيرهم من الأشخاص، وتعد نتيجة

(١) المادة (٦٣/ ثانياً/ ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٢٠/ ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠١٦.



منطقية وقانونية لا بد أن تقتصر العضوية على النائب البرلماني حصراً فقد منحت له لتمكينه من أداء وظيفته البرلمانية بكل حرية واستقلال^(١).

وأن مبدأ عدم المسؤولية الموضوعية يضيف حمايته على كل أعضاء البرلمان وهو حق لكافة أعضاء المجلس النيابي ويمكنهم إثارتهم لدفع الملاحظات الموجهة اليهم ويستوي في ذلك العضو المنتخب والعضو المعين^(٢).

ثانياً: النطاق الموضوعي:

إن تحديد النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية يختلف باختلاف نوعي الحصانة الموضوعية و الإجرائية ويعود ذلك لاختلاف طبيعة كل منهم.

إذ يثور الخلاف حول أنواع الجرائم من حيث شمولها في الحصانة الإجرائية، إذ ذهبت بعض الدساتير إلى شمول جميع هذه الجرائم بالحصانة الإجرائية، وبعضها يقصرها على الجنائية والجنحة في حين يستبعد المخالفة منها بالتالي تقتصر الحصانة الإجرائية على شمول الجنائية والجنحة دون المخالفات وعليه تتخذ كافة الإجراءات بحق النائب البرلماني في حالة ارتكاب مخالفة دون الحاجة إلى حصول موافقة أذن المجلس، وتم استبعاد المخالفة وذلك لبساطتها وفيها لا يجبر المتهم بالحضور أمام المحكمة وإن عقوبتها تكون القرامة^(٣).

حيث تقتصر الحصانة على الأفكار والآراء التي يبديها عضو المجلس، ولا تشمل الأفعال إذ الاعتداء على عضو آخر خلال جلسات المجلس أو لجانه فإنه لا يتمتع بالحصانة بل يخضع للمسائلة الجنائية والمدنية والتأديبية^(٤).

(١) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية (الكتاب الثالث) مصدر سابق، ص ٦٨٤.

(٢) د. رافع شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٢٨٥.

(٣) د. انور الخطيب، مصدر سابق، ص ٤٤٦.

(٤) د. رافع شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٢٨٥.



ثالثاً: النطاق المكاني:

تختلف الدساتير المقارنة فيما بينها من حيث تحديد النطاق المكاني الذي يتمتع به النائب البرلماني بالحصانة الموضوعية وتتقي خارج هذا النطاق الذي تختلف الدساتير في تحديده، وهناك بعض الدساتير تقوم بتحديد إطار النطاق المكاني ويترتب على ذلك أن كل ما يبيده النائب البرلماني في التعبير عن أفكاره وآرائه خارج نطاق المسؤولية الجنائية والمدنية كونه يدور ضمن إطار النطاق المكاني، وخلاف هذا الحال إذ تنتقي هذه الحصانة وبالتالي تثار المسؤولية الجنائية والمدنية كاملة إذا صدرت هذه الأقوال والأفكار خارج هذا النطاق المكاني وهذا ما سلكه دستور الكويت حين حدد النطاق المكاني للحصانة^(١).

وهناك دساتير لم تحدد النطاق المكاني للحصانة حيث جاءت مطلقة وبدون قيد مكاني سواء داخل المجلس أو خارجه^(٢).

وقد أخذ المشرع العراقي بالمسلك الأخير من الدساتير إذ منح النائب البرلماني التمتع بالحصانة خلال فترة الانعقاد وهي حصانة مطلقة من حيث الناحية المكانية سواء كانت داخل المجلس أو خارجه^(٣).

رابعاً: النطاق الزمني:

اختلف الفقه من حيث تحديد تاريخ تمتع النائب في الحصانة البرلمانية لكون هذه الحصانة لصيقة بالعضوية البرلمانية إذ يجعلها ليست مطلقة وإنما مقيدة بالفترة الزمنية لهذه العضوية من حيث الابتداء والانتهاؤ ويرى البعض أن الحصانة يتمتع فيها النائب من تاريخ انتخابه قبل أدائه لليمين القانونية^(٤).

(١) ينظر المادة (١١٠) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ المعدل.

(٢) ينظر المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٣) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب العراقي، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ٥٢—٥٣.



في حين يذهب خلاف ذلك البعض من حيث الحصانة تكتسب من تاريخ أداء اليمين القانونية للنائب لمباشرة مهامه^(١).

ونرجح الرأي الأول إذ أن اكتساب الحصانة البرلمانية من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات وليس من تاريخ أداء اليمين ومن ثم لا بد من حمايته من كيدية الدعاوي بدءاً من هذا التاريخ في حين هناك رأي يرجح الرأي الثاني إذا الشخص يصبح عضواً في البرلمان بمجرد إعلان انتخابه أو صدور قرار بتعيينه ولكنه لا يستطيع ممارسة وظائفه البرلمانية إلا بعد أداء اليمين الدستورية^(٢).

وإنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أخذ بأسلوب الانتخاب لأعضاء مجلس النواب إلا أنه نص على (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس قبل أن يباشر عمله)^(٣).

المطلب الثالث

تفعيل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب

إن مجلس النواب يضطلع بدور مهم في بناء الحياة السياسية للدولة، ويباشر مهام متعددة منها التشريعية والرقابية وغيرها، والنواب هم وكلاء الشعب ومكلفين بالقيام بالمهام آنفة الذكر بموجب مبدأ التمثيل النيابي، وإن أي نقص في العدد المحدد للنواب وبموجب القانون فإنه يؤثر على عمل المجلس، وعليه لا بد من معالجة النقص، حيث شرعت كثير من الدساتير بيان الحكم القانوني لحالة الخلو في مقاعد مجلس النواب، ومنها إصدار قوانين خاصة لمعالجة موضوع الخلو أو الشغور وهذا ما سار عليه المشرع العراقي عندما شرع قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ وتطبيقاً للمادة (٤٩ / خامساً) من دستور جمهورية

(١) د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

(٢) د. رافع شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٢٨٥.

(٣) ينظر المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



العراق لعام ٢٠٠٥ وعليه نقسم هذا المطلب على فرعين حيث تتناول في الفرع الأول الأساس الدستوري

لاستبدال النواب، وفي الفرع الثاني آليات الاستبدال النيابي ووفق الآتي:

الفرع الأول

الأساس القانوني لاستبدال النواب

إن ظهور الاستبدال يتزامن مع وقت تبني النظام الدستوري، واختيار النظام البرلماني كنظام حكم للدول محل المقارنة، فمن المعروف على الصعيد الدستوري أن جمهورية ألمانيا من جهة الدول الأوائل التي تبعت النظام البرلماني وذلك بصدور دستورها لسنة ١٩٤٩ المعدل وعند البحث في ثنايا الدستور نجد أن استبدال الأعضاء كان ضمن قانون الانتخابات الاتحادي إذا توفي عضو في البرلمان أو استقال لاحقاً من البوند ستاغ الألماني يجب ملء المقعد من قائمة الولاية من الحزب الذي وقع عنه المرشح المنتخب أو أعضاء البرلمان المتقاعدون في الانتخابات... ويخطر خلف القائمة ويطلب منه أن يعلن كتابه في غضون أسبوع واحد ما إذا كان سيقبل الخلف^(١).

وقد تبني دستور الجزائر ٢٠٢٠ النظام البرلماني (يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده)^(٢).

أما القانون العضوي فقد أكد على (دون الإخلال بالأحكام الدستورية والتشريعية السارية المفعول يستخلف النائب بعد شغور مقعده بسبب الوفاة أو الاستقالة أو حدوث مانع شرعي له أو الإقصاء أو التجريد من عهده الانتخابية أو بسبب قبول وظيفة من الوظائف المنصوص عليها في القانون العضوي المحدد لحالات التناهي مع العهدة البرلمانية، بالمرشح المتحصل على أكبر عدد من الأصوات بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة للمدة المتبقية من العهدة النيابية)^(٣).

(١) المادة (٤٨ / أولاً) من قانون الانتخابات الاتحادي الألماني.

(٢) المادة (١٣٢) من دستور الجزائر لعام ٢٠٢٠.

(٣) المادة (٢١٥) من القانون العضوي الجزائري رقم ٢١ - ١ لعام ٢٠٢١.



و قد أكد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالطرق المحددة نفسها في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ الشغور^(١)).

وفي المقابل نجد في العراق أن القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ إذ وضع حجر الأساس لقانون لاستبدال الأعضاء وتم معالجته من خلال نصين: أولها: قد أشار إلى مسألة كيفية تبديل أعضاء مجلس الأعيان حيث أن التبديل يكون جزئياً وكل أربع سنوات^(٢).

والثاني: أشار فيه إلى الحالات التي تستدعي تبديل أو استبدال أعضاء مجلس النواب وهي الوفاة والاستقالة وكذلك فقد الشروط اللازمة للعضوية ومنها التغيب عن المجلس^(٣).

وبعد صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقد تمّ وضع أساس دستوري لمبدأ الاستبدال النيابي وبعد فترة طويلة منذ دستور ١٩٢٥ حيث أشارت المادة (٤٩ / خامساً) من الدستور الحالي والتي نصّت على أن يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة، وبالفعل تمّ إصدار القانون الخاص باستبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ وتم تعديله بعد سنة بقانون (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ وهذا القانون واجب الاتباع للقيام بالاستبدال لأعضاء مجلس النواب.

(١) المادة (١٠) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ٢٠٠٠.

(٢) نصّت المادة (٣٢) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على مدة العضوية في مجلس الاعيان ثمانى سنوات على ان يتبدل نصفهم في كل اربع سنوات ويجوز اعادة تعيين الأعضاء السابقين والنصف الأول لأجل التبديل الأول يفرز بالاقتراع.

(٣) المادة (٤٧) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ تنص على انه (عند شغور العضوية في مجلس النواب بسبب وفاة أو استقالة أو فقد الصفات اللازمة أو تغييب عن المجلس يجب أن يجري انتخاب جديد في الحال بإيعاز من الرئاسة).



وعند قبول استقالة رئيس مجلس النواب العراقي (م. د) في ٢٤/١٢/٢٠٠٨ وتم انتخاب (أ. س) خلفاً له في ١٩/٤/٢٠٠٩^(١) وكذلك قبول استقالة النائب الأول لرئيس مجلس النواب (ح. ز) في ١٣/٦/٢٠٢٢ من منصبه وتم انتخاب (م. م) بدلاً عنه في ٢٨/٩/٢٠٢٢^(٢).

حيث تنتهي عضوية رئيس مجلس النواب أو نوابه بسبب الاستقالة^(٣).

وتم قبول استقالتهم استناداً للنظام الداخلي لمجلس النواب^(٤).

أولاً: الأسباب الموجبة للاستبدال:

تكاد تكون أسباب الاستبدال واحدة في أغلب الدول وهي تنطوي على الوفاة أو الاستقالة أو سقوط

العضوية والطعن بصحة العضوية^(٥).

حيث تمّ تقنين تلك الأسباب ضمن نصوص تشريعية والتي نظمت الأمور المتعلقة بالمجالس النيابية،

وتم معالجتها بأسلوب قانوني بحت وقادر على استبدال العضو بشخص آخر ليحل محله في تولي العضوية في

مجلس النواب ومن ثمّ إكمال المدة النيابية وان تلك الأسباب يمكن تقسيمها إلى نوعين: احدهما أسباب إرادية،

والأخرى إلى أسباب اللإرادية أو غير الإرادية.

(١) ينظر الموقع www.Aljazeera.net

وقت الزيارة ٢٠٢٣/١/٣ الساعة العاشرة صباحاً.

(٢) ينظر الموقع ar.m.wikipedia.org

وقت الزيارة ٢٠٢٣/١/٣ الساعة الحادي عشر صباحاً

(٣) ينظر المادة (٣/١) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل

(٤) ينظر المادة (١٢/١) / أولاً / ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.

(٥) د. وسيم حرب، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي (أنظمة المجالس التشريعية العربية، دراسة مقارنة) المركز النيابي



و هي الأسباب التي يقوم النائب بإيجادها ومن خلال فعله كقيامه بتقديم طلب الاستقالة أو تولي منصبا في الحكومة أو السلطة القضائية ويمكن استنباط الأسباب الإرادية من القوانين متمثل:

أ - الاستقالة: يراد بها قيام الشخص بالإعلان عن إرادته الحرة والصريحة في ترك الوظيفة بصفة نهائية^(١). والاستقالة حق دستوري لعضو مجلس النواب والذي يعرب عن رغبته بعدم الاستمرار في النيابة مع صرف النظر عن الأسباب^(٢).

و في هذا نجد أن الاستقالة من مجلس البوند ستاغ الألماني قد نصَّ عليها قانون الانتخابات الاتحادي وهي أما الاستقالة أو الوفاة^(٣).

أما في الجزائر فقد أشار الدستور إلى الاستقالة (يحدد قانون عضوي الشروط التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه)^(٤).

وإن المشرع العراقي قد نصَّ على الاستقالة من عضوية مجلس النواب في قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ من خلال الفصل الثالث منه وفي المادة (١٢) تحت عنوان حالات انتهاء النيابة والتي تنص على (تنتهي النيابة في المجلس في الأحوال الآتية: أولاً: الوفاة، ثانياً: الاستقالة).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي جاء خالياً من النص على الاستقالة وكذلك لم يبين كيفية إجراءات الاستقالة من مجلس النواب العراقي، ونلاحظ أن المشرع العراقي لم يقدم تعريفاً إلى الاستقالة وكذلك لم

(١) أحمد علي عبدو الختامي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد ٢٨ لسنة ٢٠١٠، ص ٦.

(٢) فايز محمد ابو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الاردني، ط ١، دار الخليج للصحافة والنشر، عمان، ٢٠١٨، ص ١٨٨.

(٣) المادة (٤٦) من قانون الانتخابات الاتحادي الألماني لعام ١٩٥٦ المعدل.

(٤) المادة (١٢٨) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل.



يبين إجراءات الاستقالة، ونلاحظ المشرع الجزائري قد أسهب في بيانها إسهاباً مجدياً وقد أصاب ذلك، أما المشرع العراقي اغفل بيانات إجراء الاستقالة ويعد هذا نقص تشريعي يجب إكماله ومن خلال النص على تفاصيل استقالة النائب من مجلس النواب، حيث لا تقل الاستقالة أهمية عن الترشيح والانتخاب لعضوية المجلس، أما في ما تقدم يتضح لنا أن الاستقالة الصريحة والتي نص عليها قانون مجلس النواب صراحة، وقد حدث في مجلس النواب لعام ٢٠١٩ إذا استقال وزير الشباب والرياضة السابقة (ع.ع) من تيار الحكمة من عضوية مجلس النواب العراقي^(١).

وفي حالة قصور النص التشريعي لقانون مجلس النواب أو نظامه الداخلي بخصوص الاستقالة هل يمكن الاعتماد على قوانين أخرى، والتي تناولت موضوع الاستقالة صراحة كما هو الحال عند قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وبالشكل الذي يسد القصور التشريعي، والذي شابه نصوص النظام الداخلي أو قانون مجلس النواب، وعليه نعتقد انه لا مانع ك معالجة مؤقتة من الاعتماد على نص المادة (٣٥) في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والتي نصت على الاستقالة ورسمت كيفية إجراءاتها^(٢).

ب - تغيير الانتماء السياسي أو الصفة الحزبية:

إنّ العضو المنتخب قد ينسحب من حزبه أو البقاء كعضو مستقل وهذا ما يحدث في بعض الأحيان ولسبب ما، ومن ثمّ تبديل حزبه، حيث يرى البعض أن هذا السلوك يجب أن يكون غير ممكنا وذلك لأنّ المقعد

(١) خبر منشور على الموقع <http://aliraqnet.net>

(٢) نصت المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل (١) - الموظف ان يستقيل من وظيفته بطلب

تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص. ٢ - على المرجع ان يبيت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعتبر

الموظف منفكا بانتهائها الا إذا صدر القبول قبل ذلك. ٣ - إذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعد القبول يجوز قبولها

من تاريخ ذلك الموعد أو قبله).



أساساً ينتمي إلى الحزب وتشعر الأحزاب غالباً بأنها سرقة للمقعد، لذلك نصّت بعض الدساتير على أن يتم أبعاد النائب من الحزب أو يستقيل من حزبه ويصبح مستقلاً، فلا تأثير على مقعده في البرلمان^(١).

بينما نجد المشرّع الجزائري قد تشدد في هذا الأمر وقد نصّ الدستور على: "يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعاً الانتفاء الذي انتخب على أساسه من عهده الانتخابية بقوة القانون"^(٢).

ومن ذلك يتضح أن قانون مجلس النواب العراقي ونظامه الداخلي وقانون الاستبدال رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل لم يشير إلى هذا السبب ولو إشارة وكان من الأفضل تضمين قانون مجلس النواب هذا السبب أي تغيير الصفة أو الانتفاء السياسي حيث هذه الظاهرة قد حدثت في الدورة الرابعة لمجلس النواب وقبل انعقاد الجلسة الأولى حيث انتقل بعض النواب من الأحزاب التي خاضت الانتخابات من خلالها إلى أحزاب أخرى، للتأثير في مسألة الكتلة النيابية الأكبر، والتي من خلالها يتم ترشيح شخصية لرئاسة مجلس الوزراء.

ثانياً: الأسباب الإرادية:

تتحقق هذه الأسباب دون تدخل من قبل النائب، تكون خارج إرادته ورغبته كالوفاة أو المرض الذي قد يؤدي إلى العجز وعدم إكمال الولاية البرلمانية، وكذلك الإقالة عند توفر موجبات الإقالة.

١ - الوفاة والعجز الدائم:

إن الموت سواء كان طبيعياً أم استثنائياً (الانتحار) يؤديان إلى انتهاء نيابة العضو رغم إرادته سواء نص عليه المشرّع أم لم ينص ومن ثمّ استبداله بعضو آخر ليكمل ما تبقى من العضوية في البرلمان من بعده وطبقاً لما نص عليه قانون مجلس النواب^(١).

(١) د. محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي،

بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٥) العدد (١٧) سنة ٢٠١٣، ص ٣٨١.

(٢) المادة (١٢٠) من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل.



وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل^(٢).

وعضو النواب يتم انتخابه وفق شروط ومواصفات وجد الناخب توفرها في هذا المرشح، ولم تكن متوفرة في مرشح آخر، حيث يرتبط بالاعتبار الشخصي وليس العائلي، ولا يجوز انتقال هذا الحق لأسرته لأنه يتنافى ومبادئ الديمقراطية^(٣).

ونلاحظ أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري قد نصّت على الوفاة^(٤).

فيما نجد المشرّع العراقي اقتصر على الوفاة ولم يبين الإجراءات التي يتم اتخاذها لمعالجة هذه الحالة كما أنه لم يحدد مدة زمنية لتبليغ رئاسة مجلس النواب بواقعة الوفاة.

٢ - الإقالة:

يقصد بالإقالة (إنهاء عضوية النائب جبراً عليه لوجود مبرر أو سبب يتطلب ذلك يعود لأخلال النائب بواجبات العضوية)^(٥).

(١) نصّت المادة (١٢) من قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على (تنتهي النيابة في المجلس في الاحوال الآتية: أولاً: الوفاة).

(٢) المادة (٢) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب نصّت على (تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الأسباب الآتية: الوفاة).

(٣) المادة (١٠) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

(٤) د. أحمد سعيّفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشور الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٣٣١.

(٥) د. ضياء عبدالله الجابر الاسدي، وعلي سعد عمران، المسؤولية الجزائرية لعضو المجلس النيابي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٦٥.



والإقالة بدورها تؤدي إلى الخلو لمعد أو أكثر من مقاعد مجلس النواب ومن ثمّ يجب أشغاله، عن طريق استبدال النائب المقال بنائب آخر، وان أسباب الإقالة كثيرة ومتعددة في التشريعات الأساسية، فقد تكون الإقالة بسبب الغياب الغير مشروع.

وقد نصّ قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ ضمن المادة (١١ / ثالثاً) على أنه " للمجلس إقالة النائب إذا تجاوزت غياباته بدون عذر مشروع أكثر من ثلث جلسات المجلس في الفصل التشريعي الواحد ". وكذلك النظام الداخلي اكد مع موضوع الغياب غير المشروع وذلك من خلال المادة (١٦) منه على " يلتزم عضو المجلس بما يأتي: أولاً: حضور اجتماعات المجلس ولجانه التي هو عضو فيها ولا يجوز التغيب إلاّ بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة، ثانياً: إحاطة هيئة الرئاسة علما بسفره خارج العراق".

و من الملاحظ أن الغياب الغير مشروع يفتح باباً لطرح موضوع الإقالة، وقد حددت المادة (١١ / ثالثاً) من قانون مجلس النواب وهي أكثر من ثلث جلسات مجلس النواب خلال الفصل التشريعي الواحد^(١). أما من حيث العذر فيجب ترك أو تقديمه إلى رئيس المجلس، وهذا المسلك غير محمود بالنسبة للمشرع العراقي حيث يفتح باب الغياب عن جلسات المجلس وسيادة المحسوبية، والتفرقة بين نواب المجلس، ومن ثمّ يؤدي إلى تعطيل عمل المجلس وذلك من خلال عدم اكتمال النصاب.

و في حالة السفر ولم إحاطة المجلس بالسفر هل يعد غياباً ولو كانت المدة أقل من المدة المحددة لاعتبار التغيب غياباً ويبرر الإقالة ؟

(١) المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ تنص على (ثانياً لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية ان توجه تنبيها خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناء على طلب الهيأة).



لم يجب المشرّع العراقي وترك الغموض يشوب النص القانوني وكان عليه إزالة الغموض وجعل الأمر

غياباً امتثال لنص الفقرة ثانياً من المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب^(١).

الفرع الثاني

آلية استبدال المقعد الذي يخص المرأة والكيان السياسي

إنّ قانون الاستبدال رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل قد بين الآلية التي بموجبها التصرف عند حدوث خلو

لسبب معين في مقعد من المقاعد النيابية المخصصة للنساء أو كيان سياسي يتكون من فرد واحد وعليه سوف

نبين تلك الحالات وكما يأتي:

أولاً: آلية استبدال المقاعد المخصصة للنساء:

أنّ الدستور ضمن للنساء في العراق حق التمثيل في مجلس النواب وكذلك حدد نسبة معينة لذلك التمثيل

لغرض إعطاء دوراً للمرأة في المشاركة بالحياة السياسية، وعليه قد نصّ الدستور في المادة (٤٩ / رابعاً)^(٢).

كما نص على ذلك قانون الإنتخابات رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ في المادة (١٦ / أولاً)^(٣).

و بهذا يكون المشرّع قد ضمن حصة المرأة في المجلس، وان هذه الحصة تعرف باسم " الكوتا " والتي

تعني تحديد عدد محدد من المقاعد للنساء في الهيئة التشريعية، ويعد العراق من الدول العربية التي أخذت بنظام

(١) نصّت الفقرة ثانياً من المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ على (... ثانياً احاطة هيئة الرئاسة علماً

بسفرو خارج العراق).

(٢) المادة (٤٩ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصّت على انه (يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل

للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب).

(٣) المادة (١٦ / أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ تنص على (أولاً تكون نسبة تمثيل النساء بما لا

يقبل عن " ٢٥ % " من عدد أعضاء مجلس النواب).



الكوتا النسائية، حيث ضمن المشرع المغربي (٣٠) مقعداً من أصل (٣٢٥) مقعداً في البرلمان المغربي للنساء^(١).

أما حالة الاستبدال في حالة حدوث خلو في المقعد النيابي في مجلس النواب وكان مشغولاً من قبل امرأة، نجد أن قانون الاستبدال لم يشترط خلاصة المقعد من امرأة، وذلك إلا في حالة التأثير على نسبة تمثيل النساء في المجلس ويجدر بنا القول أن المشرع العراقي في قانون الاستبدال كان من الأفضل أن يشترط بأن يكون النائب البديل امرأة حتى وإن كانت نسبة مشاركة المرأة تجاوزت ٢٥ % ووصلت إلى النصف، وتتعلق من خلال الدستور الذي أقر مبدأ المساواة بين ثانياً نصوصه، وقد يثار سؤال ما الحكم في حالة شغور مقعد كان مشغولاً من قبل امرأة، وهذا الخلو أدى إلى تقليل نسبة تمثيل المرأة في البرلمان عن النسبة المقررة وفق القانون، ومن ثمّ تمّ استنفاد النساء في القائمة المعنية بالاستبدال؟ نلاحظ لم يكن في قانون الاستبدال حكماً قانونياً لهذه الحالة.

ثانياً: آلية استبدال مقعد الكيان السياسي المكون من فرد واحد:

إنّ قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ سمح للفرد أن يرشح نفسه ويتنافس في غمار الانتخابات ضمن الدائرة الانتخابية وفي حالة شغور مقعد هذا الكيان السياسي الفردي^(٢).

(١) د. محمد معافي المهدي، نظام الكوتا النسائية محاولة للفهم، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

<https://marclopress.net/articles.php?id=2841>

(٢) ورد مفهوم الكيان السياسي في الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ الملغى بموجب قانون الأحزاب رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ حيث

نص القسم (٢) منه على أن " تعني عبارة الكيان السياسي أي المنظمة بما في ذلك أي حزب سياسي تتكون من ناحيتين

مؤهلتين يتزاورون طواعية على أساس أفكار أو مصالح أو آراء مشتركة بهدف التعبير عن مصالحهم وقبل النفوذ وتمكين

مندوبيهم من ترشح أنفسهم لمنصب عام".



نلاحظ أن المشرّع في قانون الإنتخابات أن يكون النائب البديل آخر حصل على الحد الأعلى من الأصوات التي يجب جمعها للفوز بالمقعد في مجلس النواب، وعند التعمق في المعالجة القانونية أعلاه نلاحظ أنها مبهمة وغامضة، لأنّ المشرّع لم يوضح ويبين نوع الكيان هل مكون من فرد واحد أم حزب سياسي وكان على المشرّع لإزالة الغموض أن ينص على أن يكون النائب البديل من كيان سياسي آخر، ومكون من فرد واحد، وعند منح المقعد الخاص بكيان سياسي متفرد، أي المرشح المشارك في الانتخابات وبطريق الانتخاب الفردي^(١).

إلى مرشح آخر ومن كيان آخر نجد فيه غبن وإجحاف بحق الناخبين الذين أنتخبوا النائب، لذا يفضل القيام بإجراء انتخابات فرعية في الدائرة الانتخابية التي ترشح عنها الكيان السياسي المنفرد، ومن ثمّ يترك أمر الاستبدال للناخبين، وعند الرجوع إلى نص المادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والتي نصّت على " يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس ويتمتع بجميع حقوق العضوية ابتداءً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشّر مهامه بعد إداء اليمين الدستورية "، نلاحظ أن المادة أعلاه قد بينت أن تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات يعد هو الوقت الذي يكتب فيه المرشح العضوية النيابية في المجلس، ومن ثمّ يتمتع بجميع حقوق العضوية النيابية، وعليه لا يحق للنائب مباشرة مهامه إلا بعد أداء اليمين الدستورية وبدلالة المادة أعلاه وعليه يمكن النص في قانون الاستبدال على أن يكون المرشح البديل نائباً في المجلس بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار الاستبدال من قبل المجلس والعلّة من هذه المدة الزمنية لغرض إتاحة الفرصة للطعن بقرار المجلس أما المحكمة الإتحادية العليا، في حالة وجود مشكلة في تطبيق قانون الاستبدال من قبل المجلس ومن ثمّ يقوم النائب البديل بممارسة مهامه بعد تأدية اليمين الدستورية وأمام مجلس النواب، لأنه أصبح عضواً من خلال طريق الاستبدال.

(١) المادة (١٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ " يكون الترشح فردياً ضمن الدائرة الانتخابية ".



المبحث الثاني

الآثار المالية المترتبة على الاستقالة

بعد أن يتم التصويت على الاستقالة المقدمة من قبل رئاسة المجلس بالقبول فإن المكافأة البرلمانية تتوقف وقد منحت له المكافأة لغرض تحقق استقلال العضو البرلماني ولا يتحقق الاستقلال ما لم يتم تقرير المكافأة البرلمانية، وتعد من أهم الحقوق التي يتمتع بها العضو البرلماني، وكذلك تعد من ضمانات استقلال عضو البرلمان، ويتضح أهميتها من حيث كونها تمثل المصدر المالي للنائب والذي يجب أن ينصب جهده نحو العمل البرلماني وانقطاعه وكذلك أنه أدى اليمين الدستورية لغرض تحقيق المصلحة العامة وتأدية العمل النيابي بكل أمانة وإخلاص، وخصوصاً أن تقرير المكافأة البرلمانية من بين الأمور التي تتفق عليها التشريعات ولمختلف الدول كضمانة لاستقلال العضو النيابي، وأن هذا الاستقلال قد يتأثر سلباً وإيجاباً وحسب التنظيم العام لأحكام المكافأة البرلمانية، وإن تشابهت تشريعات الدول في تنظيمها، حيث تختلف في تفاصيل هذا التنظيم ما بين الدول، ويتم تحديد مقدار المكافأة وطريقة دفعها سواء تدفع شهرياً أم سنوياً وبنص القانون، حيث كان في السابق تحتسب بصورة مرتب ويتم تحديد مقدارها بالاتفاق فيما بين النائب وناخبيه من دائرته الانتخابية، لكن في الوقت الحالي تصرف المكافأة البرلمانية من الأموال العام (خزينة الدولة) ويتم تحديد مقدارها وكيفية صرفها بموجب القانون وعليه نقسم المبحث على مطلبين نتناول في الأول إيقاف صرف المكافأة البرلمانية، وفي الثاني الراتب التقاعدي.

المطلب الأول

إيقاف صرف المكافأة البرلمانية

إن العضوية كما هو معلوم لن تدوم فهناك عدة أسباب تؤدي إلى نهاية العضوية ومن بينها الاستقالة وعلى أثرها تتوقف المكافأة البرلمانية وعليه لا بد من معرفة المكافأة البرلمانية وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول المكافأة البرلمانية وفي الفرع الثاني موقف التشريعات من تنظيم المكافأة البرلمانية.

الفرع الأول

المكافأة البرلمانية

إن استقلال المجالس النيابية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمكافأة المالية النيابية، وإن عضو مجلس النواب، عندما يفوز بالعضوية، لا بد من التفرغ تماماً لأداء مهام العضوية، وهذا يؤدي إلى انقطاع مدخولاتها المالية المتأتية من خلال الجمع بين عضوية المجلس والوظيفة العامة أو أي عمل آخر في القطاع الخاص، فلا بد من ضرورة أن يكون للعضو مصدر عائداً مالياً ويضمن له العمل باستقلال تام وعدم الرضوخ للسلطة التنفيذية، ونتناول في هذا الفرع ماهية المكافأة النيابية أولاً، ثم المبادئ الحاكمة للمكافأة النيابية.

أولاً- ماهية المكافأة البرلمانية:

إن المكافأة البرلمانية: هي مبلغ من المال والذي يتقاضاه العضو في المجلس النيابي من خزينة الدولة، لسد حاجته جراء تركه للعمل الذي كان يمارسه وتفرغه للعمل البرلماني، إن العضو قبل أن يصبح عضواً في المجلس كان يمارس عملاً يعيش من خلاله، وبما أن التشريعات تمنع الجمع بين العضوية في المجلس والمراكز الوظيفية الأخرى، حيث توجد مهنة لم ينص القانون على تركها عندما ينتخبون أعضاء في البرلمان، إلا أن الواقع يدل على أن هؤلاء ومن تلقاء أنفسهم وعدم تفرغهم لأعمالهم بعد انتخابهم ومن ثم يصبحون بحاجة لسد احتياجاتهم وتأمين العيش لهم ولأسرهم، ولهذا فلا غنى عن المكافأة النيابية^(١).

وعليه يمكن تعريف المكافأة البرلمانية بأنها (مقابل مادي مناسب وغير مغالى به والذي يتقاضاه عضو

المجلس النيابي مقابل ما يقوم به من خدمة عامة)^(٢).

إذاً ليس من المنطق والمتصور أن يكون أداء العضو للوظيفة البرلمانية مجاناً، ولا يتقاضى عنه مقابل

مادي، لأن ذلك سوف يؤدي إلى احتكار المقتردين مادياً للعضوية، وهم وحدهم الذين يقومون بأعمال المجلس

(١) د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٥٩، ص ٢٢٣.

(٢) د. محمد محمود العجارمة، مصدر سابق، ص ٣٧٦.



من دون أن تشغلهم أعباء الحياة اليومية، وأن مجانية العمل البرلماني لا تتسجم مع المبدأ الديمقراطي والذي يعني فتح الباب واسعاً أمام ممارسة حق الانتخاب أو الترشيح^(١).

علماً قد جرى الأخذ بمجانبة العمل البرلماني في فرنسا وذلك خلال الفترة بين عامي (١٨١٤-١٨٤٨) ومن ثم تم العدول عنه، كذلك عدلت بلجيكا وهولندا عن قصر هذه المكافأة على أعضاء مجلس النواب من دون أعضاء مجلس الأعيان، ولم يكن لهذا المبدأ أثر في الوقت الحاضر سوى في مجلس اللوردات في إنكلترا، حيث العضوية مازالت مجانية^(٢).

وإن المكافأة البرلمانية تعد شرطاً مهماً من شروط نجاح واستقلالية العمل البرلماني، حيث تحقق الاستقلال المادي للنائب في مواجهة المصالح الخاصة لبعض الفئات. وكذلك تؤدي إلى الوقوف في مواجهة جماعات الضغط والتي تستغل الحاجة المادية لبعض الأعضاء ومن ثم تمرير مصالحهم الذاتية^(٣).

وإن أصل المكافأة البرلمانية ليست راتباً يتقاضاه النائب، وإنما تعويض له عما يتكبده من نفقات إضافية نتيجة مباشرته للعضوية، حيث أصبحت مصدراً استثمارياً لبعض النواب ممن ينشدون هذا المنصب.

وإن أغلب الدساتير نصت على المكافأة البرلمانية كمبدأ عام، ومن ثم أحالت إلى المشرع العادي تنظيم هذا المبدأ، ومن هذه الدساتير، دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧^(٤). والدستور التركي ١٩٨٢ المعدل^(٥)، ودستور

(١) د. عبدالفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٢٣٠.

(٢) إنعام مهدي جابر، ضمانات استقلال البرلمان (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير غير منشورة قدمت لجامعة بابل لنيل درجة

الماجستير في القانون العام لعام ٢٠٠٢، ص ١١٥.

(٣) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٨، ص ٧٢٣.

(٤) نص المادة (٦٩) من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ على أن (يتقاضى عضو البرلمان مكافأة يحددها القانون).

(٥) نص المادة (٨٦) من الدستور التركي لعام ١٩٨٢ المعدل على أن (تنظم بقانون مكافأة ومصروفات انتقال أعضاء المجلس

الوطني، ولا يجوز أن تزيد المكافأة الشهرية للعضو عن مرتب موظف الدولة من الدرجة الأولى، ولا تزيد مصروفات تنقلاته

على نصف مكافأته...).



إسبانيا ١٩٧٨ المعدل^(١)، ودستور ألمانيا ١٩٤٩ المعدل^(٢).

أيضاً القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥^(٣)، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ المعدل^(٤)، والدستور

العراقي لعام ١٩٧٠^(٥)، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦^(٦). ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل^(٧).

ومن الملاحظ أن كثير من الدساتير قد أحالت تنظيم الأحكام التفصيلية للمكافأة للقانون والسبب يكمن

في ذلك لأن نفقات المعيشة في تغير دائم، مما يستوجب إعادة النظر بمقدار المكافأة من وقت لآخر^(٨).

حيث أن إقرار المكافأة البرلمانية استناداً للدستور وتنظيمها بقانون يعد ضماناً لاستقلالية أعضاء

البرلمان، وبالتالي لاستقلالية المجلس لأنها محددة بموجب قانون يقره المجلس النيابي، وإن العضو يتقاضى

المكافأة البرلمانية باستمرار سواء كان مؤيداً للحكومة أو معارضاً لها^(٩). وإن منح المجالس النيابية حق إقرار

(١) نص المادة (٧١) من الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ المعدل على أن (يتلقى النواب والشيوخ مكافئة يحددها المجلس

المختص).

(٢) نص المادة (٣/٤٨) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل على أن (يحق للنواب في البوندستاغ الحصول على

مكافأة مناسبة تؤمن لهم استقلاليتهم ولهم الحق في الاستخدام المجاني لكافة وسائل النقل التابعة للدول، وينظم التفاصيل

الخاصة بذلك بقانون اتحادي).

(٣) نصت المادة (٥٠) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على (١ - يعطى النائب عدا مخصصات السفر، مخصصات

قدرها أربعون ديناراً شهرياً طيلة مدة العضوية).

(٤) نصت المادة (١٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أن (تعين بقانون مكافأة رئيس الأمة ونائبه وأعضائه).

(٥) المادة (١/٥١) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠.

(٦) نصت المادة (٤٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ على أن (التعويضات التي ينالها أعضاء المجلس تحدد بقانون).

(٧) نصت المادة (١٥) من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ على ما يلي: (يحدد القانون ميزانية الفرقتين والتعويضات التي تدفع

للنواب وأعضاء مجلس الأمة).

(٨) د. عادل الطباطبائي، مصدر السابق، ص ٨٤٠.

(٩) د. محمد محمود العجارمة، المصدر السابق، ص ٣٧٩.



المكافأة النيابية لأعضائها، أنه يشكل ضماناً للمجالس، وقد يفسر أن أعضاء هذه المجالس قد يمنحون أنفسهم امتيازات مبالغ فيها وتزيد كثيراً عما يستحقه أعضاء هذه المجالس^(١).

وهناك بعض الدول قد جعلت حق تحديد المكافأة البرلمانية بيد السلطة التنفيذية. كما هو الحال في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ حيث لم ينص على الجهة التي تقوم بتحديد المكافأة البرلمانية، لكن قانون المخصصات لأعضاء مجلس الأمة رقم (١٧) لسنة ١٩٤٧، وما زال معمول به إلى الآن، منح مجلس الوزراء الصلاحية لتحديد مقدار المكافأة المالية^(٢). وهذا يعد تدخلاً في شأن السلطة التشريعية وعدم تحقق الاستقلالية وهناك من الدساتير قد نص على أن يتولى النظام الداخلي للمجلس النيابي تحديد مقدار المكافأة البرلمانية كما هو الحال مع الدستور الإسباني ١٩٧٨^(٣).

ويعد هذا الإجراء أكثر ملائمة لعمل السلطة التشريعية والحد من تدخل السلطة التنفيذية في عملها. ويرى الباحث إن هذا الاتجاه محل نظر، لأن ضمانات استقلال المجالس النيابية هو أن يكون مستقلاً بوضع نظامه الداخلي، وعليه يكون أكثر ميلاً نحو الزيادة في مقدار المكافأة البرلمانية وبشكل كبير، وإن ترك تحديدها من قبل السلطة التنفيذية يعتبر خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وعليه تؤيد الاتجاه السائد في معظم الدساتير بأن تعهد إلى القانون لفرض تحديد مقدار المكافأة البرلمانية، وقد أخذ به دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٤).

أما مقدار المكافأة البرلمانية، توجد طريقتان لتحديدها، أما الطريقة الأولى بأن يتم تحديد مقدار المكافأة برقم معين، أي أن يتقاضى العضو في المجلس النيابي مبلغاً محدداً بموجب القانون والطريقة الثانية تكون على

(١) د. محمد العجارمة، المصدر السابق، ص ٣٧٩.

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم النيابية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٣٧٨.

(٣) المادة (٧) في الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨.

(٤) نص المادة (٦٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يلي (تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون).



أساس تحديد مقدار المكافأة، بالنسبة لما يتقاضاه طائفة محددة من الموظفين العموميين فيقال مثلاً أنها تعادل ما يتقاضاه أحد أعضاء مجلس الوزراء، وقد تبنت الطريقة الأولى عدد من الدول حيث تم تحديد مبلغاً معيناً يتقاضاه العضو، ففي ألمانيا يتقاضى أعضاء البرلمان الألماني راتباً شهرياً وتعويضات مالية، لذا فهم ليسوا بحاجة للبحث عن وظيفة، وبموجب المادة (٤٨) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل فإن أعضاء البرلمان يحق لهم الحصول على تعويض مادي مناسب يضمن استقلاليتهم وهذا يعني أنه يجب أن يتقاضى العضو راتباً كافياً لضمان عدم حاجته لمصدر دخل آخر ويعتبر راتب القاضي في محكمة اتحادية عليا مقياساً لراتب عضو البرلمان الألماني حيث يتساوى معه ويتم تحديده سنوياً في الأول من يوليو/ تموز من كل عام وفي الوقت الحالي يبلغ هذا الراتب (١٠) آلاف و(١٢) يورو و٨٩ سنتاً شهرياً^(١).

وأخذت الجزائر في تحديد مقدار المكافأة البرلمانية وذلك (يحدد مبلغ التعويضية الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية ٥٤٣٨ خاضعة للاقتطاعات القانونية وتجب هذه التعويضية على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعدل بها في الوظيف العمومي والخاصة بمسلك الإطارات السامية للدولة، ويتقاضى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة تعويضية مساوية للمرتب المقرر لرئيس الحكومة)^(٢).

وسار العراق وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مع الاتجاه الغالب للدساتير حيث تم الإحالة إلى القانون في تحديد حقوق وامتيازات أعضاء مجلس النواب وقد نص على أن (تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون)^(٣).

ومن الملاحظ أن قبل صدور قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ الملغي

(١) ينظر المادة (١١) من قانون النواب في البوندستاغ.

(٢) ينظر المادة (١٩) من القانون العضوي ١-١ لعام ٢٠٠١ الجزائري.

(٣) المادة (٦٣/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



واستناداً للمادة (٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغي والمادة (٢/ ثانياً) من قانون الجمعية الوطنية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥، لم يحدد المشرع العراقي مكافأة أعضاء مجلس النواب ورئيسه بشكل مباشر وإنما أحال إلى ما يتم تحديده بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، وإن المشرع قد نص على أن تحدد رواتب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء بقانون، حيث لم نجد القانون قبل صدور قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ مما جعل من مكافآت في وضع غير قانوني قبل صدور هذا القانون حيث استلام الوزراء لرواتبهم لم يستند إلى قانون^(١).

وإن هناك عوامل تؤثر في تحديد مقدار المكافأة البرلمانية ومنها المستوى المعيشي وثروة البلد، وكذلك أخذ بعين الاعتبار المكافأة السائدة في الدول المجاورة والمماثلة في قدراتها الاقتصادية^(٢).

ثانياً - المبادئ الحاكمة للمكافأة البرلمانية:

إن أغلب التشريعات في الدول المختلفة جاءت متقاربة، فيما يخص النظام القانوني للمكافأة النيابية من بدء استحقاقها، وكونها متساوية وإجبارية ومستمرة وعدم الحجز عليها وإعفائها من الضرائب. وعليه، إن هذه المبادئ هي التي تحكم المكافأة النيابية، والتي سوف نبحثها تباعاً وكالاتي:

١ - بدء استحقاق المكافأة النيابية.

إن النظم الدستورية والقانونية تختلف في تحديد استحقاق المكافأة النيابية، ففي ألمانيا يستحق العضو المكافأة البرلمانية بمجرد إعلان لجنة الانتخابات الاتحادية رسمياً نتيجة الانتخابات (المادة ٤٢ فقرة ٢ الحملة ١ من قانون الانتخابات الاتحادي^(٣)).

والمشرع الجزائري جعل سريان صرف حق المكافأة البرلمانية (التعويض) باعلان المحكمة الدستورية

(١) حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ١٤١.

(٢) د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ١٩٦٨، ص ٣٢.

(٣) نص المادة (٢/٤٢) من قانون الانتخابات الاتحادي على (تحدد اللجنة الانتخابية الفيدرالية عدد المقاعد المخصصة لقوائم الولايات الفردية والمرشحين الذين تم انتخابهم).



أما المشرع العراقي وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد حدد تأدية اليمين الدستورية موعداً لبدء استحقاق المكافأة البرلمانية^(٢).

٢ - إجبارية المكافأة:

إن المكافأة البرلمانية إجبارية فلا يحق للعضو أن يتنازل عنها قبل العضوية، وفي حالة إذا أعلن أنه تنازل عنها وفاز بعد ذلك في الانتخابات البرلمانية، كان ذلك سبباً لإسقاط عضويته، حيث يختلف فيما إذا تنازل النائب عن مكافأته البرلمانية إذا حلت، فهنا يكون حراً في التبرع بها أو التنازل عنها للدولة^(٣).

ومن التشريعات التي نصت صراحة على إجبارية المكافأة، حيث نص على أن (لا يجوز التنازل عن مكافأة النائب التي تصرف بناء على المادة ١١ ولا عن الخدمات المالية التي تصرف بناء على المادة ١٢....)^(٤).

أما في العراق لم يرد في القوانين ما يشير إلى عدم جواز التنازل عنها، ويمكن تطبيق القواعد العامة ومنها في ما ذكر أعلاه من وقوع التنازل قبل حلول المكافأة. ومن باب أولى على النائب أن يتصرف بالأموال التي بين يديه وليس الأموال التي سيحصل عليها في المستقبل.

(١) المادة (١٣٣) من الدستور الجزائري لعام ٢٠٢٠ والتي تنص على (تبتدى الفترة التشريعية، وجوباً، في اليوم الخامس عشر

(١٥) الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية النتائج...).

(٢) نص المادة (٥٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على: (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية، أمام المجلس قبل أن يباشر عمله...).

(٣) د. محمد محمود العجارمة، نقلاً عن دايابلي سيدني، الديمقراطية البرلمانية في العالم المعاصر، ترجمة فاروق يوسف، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٤٣.

(٤) المادة (٣١) من قانون النواب في البوند ستاغ الألماني لعام ٢٠١١.



٣ - المساواة في المكافأة النيابية:

إن المبادئ التي تحكم المكافأة النيابية هي، لا بد من المساواة بين النواب، باستثناء ما تقره التشريعات لرئيس البرلمان ونائبيه من مكافأة، حيث تختلف في مقدارها عن بقية النواب، واستناداً لهذا المبدأ، حيث ينظر إلى النواب سواسية دون الأخذ بالاعتبار، التحصيل الدراسي للنائب، أو المدة التي قضاها في المجلس، قد يكون تم انتخاب النائب لأكثر من دورة^(١).

وقد أخذ بهذا المبدأ المشرع الألماني حيث نص على أن (يحصل عضو البوندستاغ [النائب] على مكافأة شهرية تتخذ وفقاً للراتب الشهري الذي يحصل عليه قاضٍ في أحد المحاكم العليا للاتحاد الفيدرالي...)^(٢). وأخذ بمبدأ المساواة المشرع الجزائري عندما قرر مبلغاً واحداً بالنسبة لجميع النواب عند النقطة الاستدلالية (٥٤٣٨)، لأنه قرر لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة تعويضية مساوية للمرتب المقرر لرئيس الحكومة^(٣).

أما المشرع العراقي وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد ساوى بين جميع النواب في المكافأة النيابية، وذلك بأن يتقاضى عضو مجلس النواب مبلغ سبعة ملايين دينار عراقي الراتب الرسمي، وثلاثة ملايين مخصصات منصب^(٤). أو مخصصات رئاسية بالنسبة لنواب رئيس المجلس^(٥).

أما رئيس مجلس النواب، حيث يتقاضى راتباً قدره ثمانية ملايين دينار عراقي راتباً رسمياً، أما

(١) حسين شعلان حمد، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٢) المادة (١١) من قانون النواب في البوندستاغ الألماني.

(٣) المادة (١٨) والمادة (١٩) من القانون العضوي الجزائري رقم ٠١-٠١ لعام ٢٠٠١.

(٤) الفقرة (ثالثاً) من المادة (١) من قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ المنشور في الوقائع العراقية

بالعدد (٤٢١٤) في ٢٤/١٠/٢٠١١.

(٥) الفقرة (ثانياً) من المادة (١) من قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب.



مخصصات المنصب فقدرها أربعة ملايين دينار عراقي^(١).

٤ - استمرار المكافأة النيابية:

إن المكافأة البرلمانية تشبه المرتب المخصص للموظف العمومي كونها تصرف شهرياً وعلى مدار السنة، حيث لم تقتصر على انعقاد جلسات المجلس فقط، حيث تشمل العطلة ما بين أدوار الانعقاد. وقد أخذ بها المشرع الألماني على أن (يحصل عضو البوندستاغ على مبلغ إجمالي شهري....)^(٢).

أما المشرع الجزائري فقد نص على ذلك (يتقاضى عضو البرلمان تعويضية تكميلية شهرية....)^(٣).

أما المشرع العراقي وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد نص على أن (تسري أحكام قانوني الجمعية الوطنية رقم (٣) و(١٢) لسنة ٢٠٠٥ على أعضاء مجلس النواب من تاريخ أداء اليمين الدستورية لأعضائه)^(٤).

حيث نص القانون رقم (٣) من المادة (٢/ثالثاً) على أن (يمنح عضو الجمعية العراقية مكافأة شهرية لا تقل مقدارها عما يتقاضاه الوزير من راتب ومخصصات).

٥ - عدم الحجز على المكافأة النيابية وإعفائها من الضرائب:

من بين الضمانات لتحقيق الفائدة من المكافأة النيابية، لا بد من الحفاظ على استقلال النائب وذلك من خلال تأمين متطلبات العيش، وذلك بحصول العضوية على المكافأة البرلمانية ومن دون أي خصومات أو استقطاعات لكن نجد أن بعض التشريعات تنص على عدم جواز الحجز على المكافأة النيابية وإعفائها من الضرائب، حيث نص المشرع المصري على (... وتستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو اليمين، ولا يجوز

(١) الفقرة (أولاً) من المادة (١) من قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب.

(٢) المادة (١٢) من قانون النواب في البوندستاغ الألماني.

(٣) المادة (٢٠) من القانون العضوي رقم ١ - ١ لعام ٢٠٠١.

(٤) المادة (١) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغي.



التنازل عنها، أو الحجز عليها وتعفى من كافة الضرائب^(١).

فيما أغفلت كثير من التشريعات ذلك ومنها المشرع الألماني والجزائري وكذلك المشرع العراقي النص

على عدم الحجز على المكافأة البرلمانية أو إعفائها من الضرائب.

الفرع الثاني

موقف التشريعات من تنظيم المكافأة

إن معظم تشريعات الدول تتعرض إلى تنظيم الأحكام العامة للمكافأة البرلمانية وذلك لأنها تتعرض

بتحديد مخصصات أعضاء السلطة التشريعية والتي تعد من أهم السلطات، وعن الكيفية التي تعالج هذه

التشريعات للمكافأة البرلمانية، ونتعرض لها بالبحث في التشريعات المقارنة أولاً ثم نبحثها في تنظيم المكافأة

البرلمانية عند المشرع العراقي في أدناه:

أولاً - موقف بعض التشريعات المقارنة من المكافأة البرلمانية:

غالباً ما تسلك التشريعات المقارنة إلى تقرير مبدأ المكافأة البرلمانية وعلى مستوى الدستور في حين يتم

إحالة تنظيمها للأحكام العامة الخاصة وبيان تفاصيلها إلى القوانين^(٢). حيث أن التشريعات درجت على هذا

السلوك هذا وقد نص عليها الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧^(٣)، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل^(٤)،

(١) المادة (٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٢) على خلاف هذا النهج نجد أن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ قد سلك على تحديد مقدار المكافأة البرلمانية واحتسابها

في نص المادة (٣٥) منه والتي تنص على ان: (يعطى العين عدا مخصصات السفر، مخصصات قدرها خمسون دينار

شهرياً طيلة مدة العضوية) وكذلك نص المادة (٥٠) منه على (١ - يعطى = = النائبة عدا مخصصات السفر مخصصات

قدرها أربعون دينار شهرياً طيلة مدة العضوية، ٢- إذا حل المجلس في اليوم الأول من كانون الأول، وبعده يعطى النائب

مخصصات الأشهر الباقية من السنة الاجتماعية حتى نهاية تشرين الثاني من السنة)، وهذه تعد حالة نادرة يطبقها ومنتقدة.

(٣) المادة (٦٩) من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ (يتقاضى عضو البرلمان مكافأة يحددها الدستور).

(٤) المادة (٢٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل على (يحدد قانون أساسي مدة كل مجلس وعدد أعضائه ومكافأتهم..).



والقانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل^(١)، والدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل^(٢).

وانتهجت دساتير نهجا مختلفا فلم تشر إلى المكافأة البرلمانية ولم تنظمها على مقري الدستور، حيث منح مجلس الوزراء الصلاحية في تحديد مقدار المكافأة البرلمانية حيث هذا العمل له تأثير سلبي على استقلال العضو النيابي^(٣).

ويؤيد الباحث هذا الاتجاه الذي يشر إلى المكافأة البرلمانية في صلب الدستور وإحالة تفصيل أحكامها إلى القوانين يعد سلوك موفق وذلك لأن تقدير المكافأة يرتبط بصورة مباشرة مع الوضع الاقتصادي للدولة والظروف المعاشية فيه، ومع الأخذ بنظر الاعتبار مستوى رواتب موظفي الدولة، حيث تكون عرضة للتغير بطبيعتها، وهذا ما يتطلب إلى تعديل الدستور نتيجة لذلك أو عدم تعديلها، إلا وفق شروط تعديل الدستور، وعليه بقاء المكافأة البرلمانية بعدم مواكبة هذه التغيرات الاقتصادية والمعاشية وما لها من تأثير سلبي على الوضع المعاشي وكذلك يمتد إلى استقلال العضو البرلماني، وعليه من الأفضل انتهاج المسلك الذي يكون تقرير المكافأة على مستوى الدستور وتنظيم أحكامها على مستوى القوانين.

ومن الممكن أن تقوم السلطة التشريعية بسن القوانين كونها الجهة المختصة إذ سوف تعمد إلى زيادة هذه المكافأة البرلمانية ومن الممكن أن تكون الزيادة فاحشة لغرض الاستغناء على حساب المصلحة العامة، وقد دفع هذا بعض الدساتير^(٤) إلى أن تعديل مبلغ المكافأة البرلمانية لا يسري من الناحية القانونية إلا في الفصل التشريعي التالي^(٥).

(١) المادة (٤٨/ثالثاً) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل على أن (يحق للنواب في البوندستاغ الحصول على مكافأة مالية مناسبة..).

(٢) المادة (١٣٥) من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل على أن (... يحدد القانون ميزانية الغرفتين).

(٣) محمد محمود العجارمة، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، ط١، دار الخليج، ٢٠١٠، ص ٣٧٩.

(٤) المادة (١١٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، المعدل على (... وفي حالة تعديل هذه المكافأة لا ينفذ هذا التعديل إلا في

الفصل التشريعي التالي).

(٥) د. عادل الطبطائي، مصدر سابق، ص ٢٣٥.



وعلة هذا ليمنع أعضاء السلطة التشريعية من استغلال نفوذ العضوية البرلمانية لمصالحهم الخاصة

وعلى حساب الصالح العام.

ثانياً - المكافأة البرلمانية في ظل دستور ٢٠٠٥:

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص على تحديد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه

وأعضاء مجلس النواب بقانون^(١).

ويعد هذا الاتجاه صائباً وذلك لمراعاة حقوق وامتيازات النواب، وبما فيها المكافأة البرلمانية ومن ثم

إمكانية مراجعتها من قبل المجلس وذلك حسب متغيرات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وكان من

المستحسن لو أشار الدستور إلى التعديل الذي يقوم بإدخاله البرلمان على امتيازات وحقوق النواب لا يسري على

الدورة التي تم التعديل بها بل على الدورة اللاحقة والذي اخذ به المشرع الكويتي^(٢). حتى لا يمنح النواب أنفسهم

الامتيازات وعلى حسب المصلحة العامة ومن الملاحظ أن صدور قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٧

الملغي قد جعل أحكام قانون الجمعية الوطنية تنطبق على مجلس النواب وذلك اعتباراً من تاريخ أداء اليمين

الدستورية أمام المجلس^(٣). كما حدد الحقوق والامتيازات لرئيس مجلس النواب ونائبيه بما يتمتع به رئيس مجلس

الوزراء ونائبيه^(٤). أما حقوق وامتيازات النائب هي نفسها حقوق وامتيازات الوزير^(٥).

(١) الفقرة (أولاً) من المادة (٦٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٩) من دستور الكويت لعام ١٩٦٢.

(٣) المادة (١) من قانون مجلس النواب العراقي ٢٠٠٧ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية، آذار العدد ٤٠٤٩ في

٢٧/٩/٢٠٠٧. اما قانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ فقد اشار الى رواتب ومخصصات النواب وليس الى المكافئة البرلمانية وانه

ملغي بموجب قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

(٤) المادة (٣) من القانون أعلاه.

(٥) المادة (٤) من القانون أعلاه.



المطلب الثاني

الراتب التقاعدي

إن النائب يعد مكلفاً بخدمة عامة ومتفرغاً للنيابة ويتمتع بالحقوق المالية المترتبة عليها ابتداءً من تاريخ أدائه اليمين الدستوري^(١).

وقد تم شمول أعضاء مجلس النواب بالتقاعد استناداً لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) عام ٢٠١٤ المعدل^(٢).

وعليه لا بد من الوقوف عند التكييف القانوني للعضو لكون العضو البرلماني هو مكلف بخدمة عامة وليس موظف وإن الفرق بينهم شاسع وكبير حيث الموظف يعين بناءً على قرار إداري ويصدر عن الجهة الإدارية المختصة، أما العضو البرلماني يصل عن طريق انتخاب الشعب، وإن مهمة الموظف هي الوظيفة الإدارية البحتة لما توجبه عليه القوانين والأنظمة الإدارية، أما مهمة النائب فهي سياسية بحتة تختص بما هو محدد دستورياً ونجد أن العضوية في المجلس تنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية المحددة وعلى خلاف الوظيفة التي تنتهي بالإحالة على التقاعد أو عند انتهائها لأحد الأسباب التي نص عليها القانون^(٣).

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي سلك في تحديد مقدار المكافأة الشهرية لأعضاء البرلمان بمبلغ مالي محدد.

ويرى الباحث أن المكافئة مرهونة بالاستمرارية في عضوية مجلس النواب وبمجرد حصول الاستقالة أو

(١) ينظر المادة (٦/أولاً) من قانون مجلس النواب رقم (١٣) لعام ٢٠١٨.

(٢) ينظر المادة (٣٧) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

(٣) تنتهي العلاقة الوظيفية بين الموظف العام وجهة الإدارة بإحدى الطريقتين، قد يكون انتهائها بالطريق العادي والذي يتجسد في

إحدى الحالات وهي الاستقالة والاستغناء عن خدمات الموظف خلال مدة التجربة والإحالة على التقاعد والوفاة، في حين

تتجسد النهاية غير العادية والتي تتمثل في العفوية التأديبية في حالتي العزل والفصل، للتفصيل أكثر ينظر: د. ماهر صالح

علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ٢٠٠٩، ص ٢٦٦-٢٧٠.



غيرها من الأسباب^(١) والموافقة عليها تتوقف المكافأة البرلمانية إذ أن المكافأة البرلمانية تعد راتباً وليست مكافأة حسب القانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ الملغى.

الفرع الأول

موقف التشريعات المقارنة من الراتب التقاعدي

قد تتباين الدساتير والقوانين من حيث تنظيم الراتب التقاعدي الذي يحصل عليه النائب ويكون محكوماً بشروط معينه تعتمد بشكل أساسي على عاملي العمر ومدى الخدمة.

أما في ألمانيا الاتحادية فقد نظم حق مكافأة انتهاء العضوية بموجب قانون النواب في البوندستاغ، حيث يحصل عضو البوندستاغ الذي انتهت عضويته أو أنهاها على مكافأة مالية إذا كانت مدة عضويته لا تقل عن سنة ويتم صرف هذه المكافأة بمقدار المكافأة الشهرية التي يحصل عليها النائب [مكافأة النائب] وفقاً للمادة ١١ فقرة أ، وذلك بمعدل شهر لكل سنة^(٢).

أما إذا توفي عضو البوندستاغ المنتهية عضويته فيتم الاستمرار في صرف مكافأة انتهاء العضوية المقررة له بناء على الفقرة (أ من المادة ١٨) من قانون النواب في البوندستاغ^(٣).

ولا يحق لعضو البوندستاغ السابق الذي لا يزال عضواً في البرلمان الأوروبي أن يطالب بمكافأة انتهاء العضوية إلا بعد انتهاء عضويته في البرلمان الأوروبي^(٤).

وإن الحق في مكافأة التقاعد (يحصل عضو البوندستاغ بعد انتهاء عضويته فيه على مكافأة تقاعد إذا بلغ السابعة والستين، وكان عضواً في البوندستاغ لمدة سنة على الأقل وكذلك يحصل عضو البوندستاغ المولود

(١) ينظر المادة (١٢) من قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٢) المادة (١٨) من قانون النواب في البوندستاغ لعام ٢٠١١ المعدل.

(٣) الفقرة (٥) من المادة أعلاه.

(٤) الفقرة (٦) من المادة أعلاه.



قبل يناير/ كانون الثاني ١٩٤٧ على مكافأة تقاعد ببلوغه سن الخامسة والستين...^(١).

ويتم حساب مقدار المكافأة وفقاً للمكافأة الشهرية التي حصل عليها النائب المادة (١١ فقرة ١) من قانون النواب في البوند ستاغ اعتباراً من شهر يناير/ كانون الثاني ٢٠٠٨ تبلغ نسبة الزيادة السنوية مقابل كل سنة للعضوية ٢,٥% من مبلغ مكافأة النائب بناء على المادة (١١ فقرة ١) من قانون النواب في البوند ستاغ وتبلغ أقصى نسبة لحساب مكافأة التقاعد ٦٧,٥%^(٢). حيث أشار القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل إلى (يحق للنواب في البوندستاغ الحصول على مكافأة مناسبة تؤمن لهم استقلاليتهم... وينظم التفاصيل الخاصة بذلك قانون اتحادي)^(٣).

أما في الجزائر فإن النواب ينتمون للصندوق الخاص بتقاعد إطارات العليا للأمة الموجود في وزارة المالية، حيث إذا استوفى النائب ٢٠ سنة عمل منها عهدة واحدة فقط كنائب يأخذ تقاعد ١٠٠% مهما كان سنه القانوني ويختار الأجرة الأحسن في مساره كتقاعد أو يأخذ تقاعد نسبي إذا لم يستوفي ٢٠ سنة عمل... مثلاً أراد التقاعد وقد مارس عهدة واحدة ٥ سنوات كنائب وعمل ١٠ سنوات كمعلم ابتدائي يعطى له تقاعد $٧٥ = ١٥ \times ٥$ في المئة من أحسن أجر تقاضاه. جاء هذا حسب القانون الذي يعتبر وظيفة النائب عليا في الدولة^(٤).

وعندما تنتهي العهدة بسبب الوفاة يستفيد ذوو حقوق العضو المتوفي من الامتيازات بمنحة التقاعد^(٥).

وقد ينوب البرلمان عن العضو في حال إشكال يتعرض له بمناسبة إعادة إدماجه لدى إدارته الأصلية

(١) المادة (١٩) من قانون النواب في البوندستاغ.

(٢) المادة (٢٠) من قانون النواب في البوندستاغ.

(٣) المادة (٣/٤٨) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٤) المادة (٣/٢) من القانون العضوي رقم ٦١٧/٨٣ لعام ٢٠٠٣.

(٥) المادة (١٦) من القانون العضوي ١-١ لعام ٢٠٠١.



فور انتهاء عهده البرلمانية، كما ينوب عنه لدى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للدولة، أو أي صندوق آخر^(١).

الفرع الثاني

الراتب التقاعدي لرئاسة مجلس النواب في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أشار إلى تحديد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب بقانون، إذ تنص المادة (٦٣/أولاً) على أن "تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون". وقد صدر قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ الملغى^(٢).

قد حدد هذا القانون راتب رئيس مجلس النواب ومخصصاته وعلى النحو الآتي^(٣):

ثمانية ملايين دينار راتباً رسمياً، وأربعة ملايين مخصصات رئاسية.

أما نواب الرئيس قد حدد الراتب والمخصصات على النحو الآتي: سبعة ملايين دينار راتباً رسمياً، وثلاثة ملايين دينار مخصصات رئاسية، أما أعضاء المجلس فقد حدد راتبهم ومخصصاتهم على النحو الآتي: سبعة ملايين دينار راتباً رسمياً وثلاثة ملايين دينار مخصصات منصب.

أما بخصوص الحقوق التقاعدية فقد منح المشمولون وبأحكام المادة (الأولى) من قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب وفقاً للنسب الآتية^(٤).

- ٣٠% من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية، إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ستة أشهر وتقل عن سنة واحدة.

- ٥٠% من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على سنة

(١) المادة (١٥) من القانون العضوي ١-١ لعام ٢٠٠١.

(٢) منشور هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٤) في ٢١/١٠/٢٠١١.

(٣) المادة (١) من قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ الملغى.

(٤) المادة (٢) من القانون أعلاه.



واحدة وتقل عن ثلاث سنوات.

- ٧٠% من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على ثلاث سنوات وتقل عن خمس سنوات.

- ٨٠% من مجموع راتبه ومخصصاته الشهرية إذا كانت لديه خدمة فعلية في الدولة تزيد على خمس سنوات. أو إذا توفي أو استشهد أثناء الخدمة بغض النظر عن مدة خدمته.

وأن القانون أناط هيئة التقاعد الوطنية أن تتولى احتساب الحقوق التقاعدية للمشمولين بأحكام الأمر (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، أو أي قانون آخر يخدم راتباً تقاعدياً سنة ٨٠% من مجموع الراتب والمخصصات الشهرية وقف الراتب والمخصصات الممنوحة لأقرانهم بموجب هذا القانون.

وقد تم الطعن بمدى دستورية قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١، وبتاريخ ٢٠١٣/٥/٦ نظرت المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة بالعدد ٢٠١٣/٣١^(١).

وإن الطاعن قد طلب في دعواه الحكم بعدم دستورية قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١، وكان من بين أسباب الطعن أن مقترح القانون تم تحويله إلى مشروع قانون متجاهلاً دور السلطة التنفيذية في إعداد المشاريع والتي تستند إلى الدستور^(٢).

وإن المحكمة الاتحادية العليا قررت الحكم بعدم دستورية قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٧ الملغى^(٣).

حيث شرع القانون دون اتباع السياقات القانونية المتبعة، لذا جاء مخالفاً للدستور قرر الحكم بعدم

(١) المدعي، (ح. ص. ع) وكيله المحامي (ع. ع. ك. ح).

المدعى عليه، رئيس مجلس النواب، إضافة لوظيفته، وكيله الموظف الحقوقي (س. ط. ي) و(ه. م. س).

(٢) المادة (٦٠/أولاً) والمادة (٨٠/ثانياً) من الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨ / اتحادية / ٢٠١٢ والصادر بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٢.



دستوريته وإلغائه.

وكذلك تصدت المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى المرقمة ٧٩ / اتحادية / ٢٠١٣ والتي يطلب فيها المدعي في دعواه الدستورية الحكم بإلغاء كافة الإجراءات التي تمنح رئيس مجلس النواب ونائبيه والأعضاء رواتب وحقوق تقاعدية، وكان سبب الطعن لمخالفته أحكام المادة (٦٣ / أولاً) من الدستور^(١). حيث جاء واضحاً ولا يقبل التأول لذلك فإن جميع الرواتب والحقوق التقاعدية لرئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس التي يتم استقلالها غير قانونية ولا دستورية لأن قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى اشترط للاستحقاق التقاعدي وفي المادة (٥/١) (إن طلب الإحالة على التقاعد يستلزم ٢٥ سنة أو أكثر خدمة تقاعدية ولا يقل عمره عن خمسين سنة وأن يكون موظفاً ووفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦١ المعدل وتكون الوظيفة داخلة في الملاك الدائم للموظف عنها اشتراكات لرواتبه).

وحيث أن منح الامتيازات والحقوق التقاعدية استند إلى المادة (٣) من القانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى وعليه يطلب الحكم بعدم دستورية المادة (٣) من القانون المذكور لوجود عيب انحراف السلطة التشريعية. وعليه قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادتين (٣) و(٤) من قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧ الملغى بخصوص الأحكام المتعلقة بالرواتب التقاعدية ولمخالفتها للمادة (٦٠ / أولاً) من الدستور^(٢) وأن أحكام المحكمة الاتحادية العليا حجة مطلقة وقراراتها ملزمة للسلطات بعدم دستورية المادتين^(٣).

أما بخصوص قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل حيث طرحت مشكلة الحقوق التقاعدية

(١) المادة (٦٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه (تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون).

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٧٩ / اتحادية / ٢٠١٣ والصادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٣.

(٣) تنص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن: (قرارات المحكمة الاتحادية العليا بأنه مقدمة للسلطات



الواردة فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى الدستورية بالعدد ٣٦/اتحادية/٢٠١٤^(١).

ويطلب المدعي في دعواه الحكم بعدم دستورية المادتين (٣٧) و(٣٨) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩)

لسنة ٢٠١٤ المعدل ولمخالفتهما الدستور، وقد أقام المدعي دعواه بتاريخ ١٧/٣/٢٠١٤ أمام المحكمة الاتحادية

العليا مدعياً بعدم دستورية المادتين (٣٧ و ٣٨) من قانون التقاعد الموحد حيث يدعي أن مجلس النواب قد

تجاوز اختصاصاته والتي وردت في المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، حيث هذا العمل

يكون من اختصاص الحكومة حصراً واستناداً للمادة (٨٠/ ثانياً من الدستور) وهي جهة التشريع أما أعضاء

المجلس فلم يحق اقتراح القانون فقط وبتاريخ ٢٤/٦/٢٠١٤ صدر قرار المحكمة الاتحادية العليا^(٢).

وان المادة (٣٧/ أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لعام ٢٠١٤ المعدل قد استتنت شريحة كبيرة

من أحكام المادة (٢١) من قانون التقاعد رقم (٩) لعام ٢٠١٤ المعدل ومن بينهم رئيس مجلس النواب وأعضاء

مجلس النواب^(٣)، وهذا بحد ذاته بعد مساس بمبدأ المساواة الوارد في الدستور^(٤)

وعليه لا ينبغي إلغاء دور مجلس النواب في مجال رسم السياسات العامة لان الدستور قد أسندها بشكل

صريح ومباشر إلى مجلس الوزراء، وعليه أن الضوابط الدستورية تقتضي مشاركة مجلس النواب مع مجلس

الوزراء. ولا بد من الإشارة إلى أن صدور قرار مجلس شورى الدولة رقم (١١١) لسنة ٢٠١٤ والذي استند إلى

(١) المدعي/ النائب الدكتور (ح. س. م) وتبعها المحامي (ف. ع).

المدعى عليه/ رئيس مجلس النواب - إضافة لوظيفته وكيلاه الموظفين الحقوقيين (س. ط. ي) و(ه. م. س).

(٢) قررت المحكمة الاتحادية العليا (الحكم بعدم دستورية المادة (٣٧) والبنود ثالثاً من المادة (٣٨) من قانون التقاعد الموحد رقم

(٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل لمخالفتهما للمادة (٦٠/أولاً) والمادة (٦٢/ أولاً وثانياً) من الدستور، والمادة (١٣٠) من النظام

الداخلي لمجلس النواب والإشعار إلى مجلس النواب بتشريع المادتين المذكورين أعلاه وفقاً للطريقة المرسومة في الدستور

والمنصوص عليها في المادة (٦٠/ أولاً) والمادة (٦٢/ أولاً وثانياً) من الدستور وأفهم علناً في ٢٤/٦/٢٠١٤).

(٣) ينظر المادة (٢١) والمادة (٣٧/ أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

(٤) ينظر المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



المادة (٣٥/ أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل والذي يبين أن الحقوق التقاعدية التي منحت لرئيس مجلس النواب أو لأسرته قبل نفاذ التقاعد الموحد تعد نهائية بوصفها حقوق مكتسبة^(١).

ونرى بأن رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس لا يستحقون التقاعد وإنما المنحة التي تعطى في نهاية الخدمة على احتساب آخر شهر من الراتب مضروبة في ١٢ شهر، لأن الراتب التقاعدي وهو حق للموظف الذي تتوافر فيه الشروط التي اشتراطها قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل وهي أن يبلغ من العمر (٥٠) عاماً ولديه خدمة فعلية (١٥) سنة.

(١) تطلب وزارة المالية، هيئة التقاعد الوطنية، بكتابيتها المرقمين لـ (قانونية/ ٨٦٧) في ٢٠١٤/٩/٣ و(٩٤٦) في ٢٠١٤/٩/١٧

الرأي من مجلس شورى الدولة وفق أحكام البند (رابعاً) من المادة (٦) قانون المجلس قم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

الخاتمة



الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة التنظيم التشريعي لاستقالة رئاسة مجلس النواب العراقي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة وعلى وفق المنهج التحليلي المقارن، ولا بد من الإشارة إلى أهم الاستنتاجات التي توصلت لها الدراسة ثم نعرض بعدها المقترحات وكما يلي:-

أولاً - الاستنتاجات :

١. تتماثل شروط اختيار رئيس مجلس النواب مع الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب وأن الشروط قد نص عليها الدستور، وقد نص على تنظيمها القانون العادي، وفي كثير من الأحيان ينص الدستور على البعض ويترك الباقي للقانون العادي، حيث نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على شرطي الجنسية والأهلية بموجب المادة (٤٩ / ثانياً) وترك الشروط الأخرى لقانون إنتخابات مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وتناولها في المادة (٨) منه.
٢. تتباين آلية اختيار رئيس المجلس النيابي من دستور إلى آخر، فاغلب الدساتير نصت على انتخاب رئيس المجلس في الجلسة الأولى لانعقاد المجلس ومنها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، أما رئاسة الجلسة الأولى والتي تم فيها انتخاب رئيس المجلس، نلاحظ أن بعض الدساتير نصت على أن الرئيس المؤقت والذي يتولها رئاسة الجلسة هو اكبر أعضاء المجلس النيابي سناً وفي بعض الدساتير تكون برئاسة اكبر الأعضاء الحاضرين، وفيها تكون برئاسة العضو الأقدم في النيابة ونلاحظ أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومن خلال المادة (٥٤) ينص على أن تكون الجلسة الأولى برئاسة اكبر أعضاء المجلس، أما النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦ ومن خلال المادة (٥) نص على أن تكون الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين.

٣. يعد منصب رئيس مجلس النواب منصبا دستورياً، حيث نص عليه الدستور وبصورة صريحة، أما الطبيعة القانونية لرئيس المجلس فانه يعد مكلفاً بخدمة عامة وليس موظفاً عاماً وعند الرجوع إلى المادة



(١٩ / ثانيا) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل حيث عرفت المكلف بخدمة عامة انه (كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح الثابتة لها والموضوعة تحت رقابتها ويشمل رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية).

٤. إن رئيس مجلس النواب العراقي ليس موظفا عاما وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل، ولا يدخل ضمن فئات الموظفين وإنما يعد أحد أعضاء السلطة التشريعية والتي مكنته من تقلد وظيفة من طبيعة عامة، أو مهمة عامة وهي الوظيفة التشريعية، والتي تنتمي للنشاط العام للدولة، والمتمثلة في إصدار التشريعات والقيام بالأعمال البرلمانية. إضافة إلى خضوع القواعد المنظمة للاستقالة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٦ وكذلك قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لعام ٢٠١٨ وعلى هذا الأساس يعتبر التنظيم القانوني لاستقالة عضو مجلس النواب غير مقنن.

٥. تتفاوت النتائج في القوانين الانتخابية لمختلف الدول وذلك من خلال تحديد الحد الأدنى لسن المرشح لعضوية البرلمان وكان هذا الحد يتراوح بين (٢١ - ٣٠) عاما ، وهناك بعض الدساتير حددت حدا اعلى لسن المرشح ، أما المشرع العراقي بأعلى سقف من الحد الأدنى للسن وهو (٢٨) عاما ولم يحدد حدا اعلى لسن المرشح ، ونرى أن هذا السن مناسباً للعمل البرلماني .

٦. وجود الفراغ التشريعي في تنظيم الاستقالة من عضوية رئاسة مجلس النواب واهمها حالة مخالفة الشروط الشكلية والموضوعية لطلب الاستقالة، أو الإقالة إضافة إلى كون أحكام الاستقالة من عضوية مجلس النواب جاءت بصورة عامة وموجزة سواء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أو النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦.



٧. يمتلك رئيس مجلس النواب ونائبيه حق الاستقالة من المجلس خلال مدة اربع سنوات لكون ولاية عضو مجلس النواب محددة بأربعة سنوات كأصل عام، استثناء عليه يمكن تقديم طلب الاستقالة قبل اداء اليمين الدستوري لأعضاء مجلس النواب الجدد.

٨. تتوجب على رئيس مجلس النواب ونائبيه عند الرجوع عن طلب الاستقالة المقدمة اتباع ذات الشروط المطلوبة عند تقديم طلب الاستقالة .

٩. لم يعالج دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مسألة إقالة رئيس مجلس النواب وإنما عالجه النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٦، وكذلك قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل بقانون (٤٩) لعام ٢٠٠٧ حيث أن هذ المعالجة لم تكن دقيقة من حيث الأسباب التي تؤدي لإقالة رئيس مجلس النواب.

١٠. يظهر جليا ضعف الصياغة الدستورية للمادة (٤٩ / خامسا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي عالجت خلو المقعد النيابي وذلك أن المشرع الدستوري أحالها إلى المشرع العادي. من خلال سن قانون حالات الاستبدال ثم يعود ويحدد تلك الحالات عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة.

١١. يتمتع رئيس مجلس النواب ونائبيه بكثير من الامتيازات ومنها الحصانة البرلمانية حيث تكون على نوعين الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية ، وهي عدم مسؤولية العضو عن أقواله وآرائه التي يبديها خلال مدة العضوية وهي عدم مسؤوليته عن الأقوال والآراء باعتباره ممثلا عن الشعب . وكذلك عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد النائب إلا بعد موافقة البرلمان ماعدا حالة التلبس بالجريمة وكذلك المكافأة البرلمانية التي تعد امتيازاً مقررأً للنائب وذلك لضمان ترشيح كافة المكونات في البلد حتى الغير قادرين مادياً ، وتعد ضمانه لاستقلال النائب لأجل التفرغ للعمل النيابي.

١٢. أغفل المشرع العراقي النص في قانون الاستبدال رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل على المدة القانونية اللازمة للقيام بعملية الاستبدال.



ثانيا- المقترحات :-

١. نقترح على المشرع العراقي توحيد الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس النواب في الدستور أو في قانون انتخابات مجلس النواب، وعدم النص على البعض منها في الدستور والبعض الآخر في القانون ، وكان الأفضل ذكرها في الدستور حتى تكون واضحة ومحددة نظرا لأهمية رئاسة السلطة التشريعية .

٢. نقترح على المشرع العراقي أن يشترط في المرشح لرئاسة مجلس النواب أن يكون حاصلًا على الشهادة جامعية أولية على اقل تقدير أو ما يعادلها أسوة بما هو الحال مع رئيس مجلس الوزراء وذلك لأهمية منصب رئيس السلطة التشريعية الذي يباشر جملة من الاختصاصات لعل في مقدمتها إدارة البرلمان الذي يقوم بدوره بالتشريع والرقابة على السلطة التنفيذية .

٣. تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بالشكل الذي يظهر من خلاله رئيس المجلس بالصورة التي تتناسب مع كونه رئيسا للسلطة التشريعية، كونها غير منصوص عليها لا في الدستور ولا في القانون من خلال اقتراح تعديل لآلية التصويت داخل هيئة رئاسة البرلمان وباستبدال الإجماع من التصويت فيما يتعلق بقرارات رئاسة مجلس النواب وذلك من خلال اتباع أسلوب ترجيح الجانب الذي يكون فيه رئيس المجلس .

٤. تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بعدد ثابت مسبقا والزيادة في عدد أفراد الشعب السياسي (هيئة الناخبين) ينبغي أن لا تؤدي إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب وإنما زيادة نسبة عدد الناخبين الذين يمثلهم النائب ، إذ أنّ العدد الكبير من الأعضاء يسبب صعوبات في إتخاذ القرارات ومن ثم تحميل كاهل الدولة أعباء مالية كبيرة في كل دورة .

٥. تعديل نص البند خامسا من المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك من خلال تحديد حالات خلو المقعد من قبل المشرع العادي أو تحديدها بنص الدستور وعلى سبيل الحصر.



٦. تنظم أحكام الاستقالة وبطريقة مفصلة وضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وذلك لأهمية وخطورة تقديم العضو لاستقالته كونه ممثلاً للشعب ومعبر عن طموحاته وأرادته.
٧. تؤكد على أن احد مظاهر النظام البرلماني ألا وهو التعاون فيما بين السلطات الثلاث ومن بين ذلك تعاون رئاسة مجلس النواب مع القضاء في رفع الحصانة عن النواب الذين تم طلب النزاهة والقضاء رفع الحصانة عنهم .
٨. نقترح بان يشرع مجلس النواب قانون يوضح فيه أن الحقوق والامتيازات التي يحصل عليها أعضاء مجلس النواب هي مكافأة نيابية وليست راتباً يتقاضى عنه تقاعداً بعد انتهاء العضوية النيابية أو الإستقالة ، وذلك بدلا من قانون إلغاء تقاعد النواب .
٩. إعادة النظر بالمكافأة البرلمانية ومعالجتها وفق النصوص القانونية وذلك من خلال تحديدها بما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات وعدم استحقاق الراتب التقاعدي أو أسوة بالمشرع التركي الذي جعل راتب النائب البرلماني لا يتجاوز قيمة الراتب المخصص لأقدم موظف في سلك الخدمة العامة، ومن الممكن تقسيم المكافأة إلى قسمين استنادا إلى الالتزام بحضور جلسات مجلس النواب من جهة ، ومن جهة أخرى النشاط الذي يقوم به من خلال اقتراح القوانين المقبولة ، وكذلك ممارسة الدور الرقابي على السلطة التنفيذية .
١٠. نقترح تعديل نص المادة (٣) من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل بحيث يجعل القانون يسري فقط على الموظفين الدائمين ورفع مصطلح المكلفين بخدمة عامة ليكون النص كالآتي (تسري أحكام هذا القانون على جميع موظفي دوائر الدولة والقطاع العام والمختلط ...) الأمر الذي يمكن معه تحقيق العدالة بعدم استحقاق أعضاء مجلس النواب راتباً تقاعدياً لكونهم مكلفين بخدمة عامة طبقاً لما ورد في المادة (٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ .



١١. نقترح على المشرع تعديل قانون الاستبدال النافذ لتحديد مدة زمنية كافية للقيام بالاستبدال ولتكن ٦٠

يوماً أسوة بنظيره المشرع المصري الذي خصص مدة ٦٠ يوماً لشغل المقعد من تاريخ إعلان الخلو.

١٢. نقترح أن يكون النائب البديل امرأة في حالة شغور مقعد كانت تشغله امرأة حتى وأن كانت نسبة مشاركة

النساء تجاوزت (٢٥%) ووصلت إلى حد النصف فإن الدستور أقر مبدأ المساواة في نصوصه ولم

يحدد حد أعلى نسبة النساء في مجلس النواب.



المصادر والمراجع

المصادر

القران الكريم

أولاً- المعاجم

١. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٤.
٢. محمد بن ابي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٠.
٣. صلاح الدين الهوارى، المعجم الوسيط، ط١، دار مكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧.
٤. ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات و حامد عبد القادر، المعجم الوسيط، ج١، ط٢، مطبعة الباقر، طهران، ١٤٢٧هـ.
٥. احمد بن محمد بن علي المغربي القيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، ج١، منشورات دار الهجرة، قم، ايران، ١٤٠٥هـ.
٦. ابن الحسن بن احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقياس اللغة، ج٤، الدار الاسلامية، بيروت، ١٩٩١.

ثانياً- الكتب العربية

١. د. ابراهيم طه فياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٩.
٢. د. ابراهيم محمد الدسوقي، حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٣. د. احمد سعيغان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠٨.
٤. د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، ج٢، ط٢، دار العلم، بيروت، ١٩٧١.
٥. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٤٤.
٦. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٤٩.

٧. د. افين خالد عبد الله الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، المركز القانوني للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٧.
٨. د. انور الخطيب، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١.
٩. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، النظرية العامة للنظم للسياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
١٠. د. حسان شفيق العاني، الانظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٠.
١١. د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٥٩.
١٢. د. حسين حمود المهدي، احكام الوظيفة العامة، ط١، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، ١٩٨٦.
١٣. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
١٤. د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، العراق، ٢٠١١.
١٥. د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
١٦. د. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.
١٧. د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، مكتبة زين الحقوقية، ش.م.م، لبنان، بيروت، ٢٠١٧.
١٨. د. رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، ط١، مطبعة النجاح الحديثة، الدار البيضاء، ٢٠٠٣.

١٩. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٢٠. د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
٢١. د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، ط١، دار نيبور للطباعة، الديوانية، ٢٠١٥.
٢٢. د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر، الديوانية، ٢٠١٤.
٢٣. د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.
٢٤. د. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضماناتها حرمتها ونزاهتها، ط١، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩.
٢٥. د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان دراسة مقارنة، ط١، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨.
٢٦. د. سليمان حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
٢٧. د. شريف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة، مصر، ٢٠٠٩.
٢٨. د. صالح جواد الكاظم، و د. علي العاني، الانظمة السياسية، مكتبة المنصوري، بغداد، ١٩٩٠.
٢٩. د. ضياء عبد الله الجابر الاسدي، و د. علي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٣٠. د. عادل الطببائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٨.

٣١. د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ط١، مطبعة اتحاد الجامعات، الاسكندرية، ١٩٥٦.

٣٢. د. عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في النظرية العامة للالتزامات، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٣٣. د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، بيروت، ١٩٨٧.

٣٤. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.

٣٥. د. عبد اللطيف رسلان، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الاسلامية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديد للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٣٦. د. عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

٣٧. د. عصام الدين محمد، النظم السياسية، الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، ج٦، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

٣٨. د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الاولى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

٣٩. د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية (دراسة مقارنة)، دار الجامعين، الاسكندرية، ٢٠٠٢.

٤٠. د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦.

٤١. د. علي حسين التميمي، خلو منصب رئيس الدولة، دراسة مقارنة، ط١، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية، ٢٠١٩.
٤٢. د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
٤٣. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ٢٠٠٧.
٤٤. د. علي يوسف الشكري، و د. محمد علي الناصري، و د. محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
٤٥. فايز محمد ابو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دراسة تطبيقية على اعمال مجلس النواب الاردني، ط١، دار الخليج للصحافة والنشر، عمان، ٢٠١٨.
٤٦. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، دراسة نقدية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٤٧. د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
٤٨. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٤٩. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٦.
٥٠. د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر الجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٩.
٥١. د. محمد ابراهيم السيد، شرح نظام العاملين المدنيين، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦.

٥٢. د. محمد انس قاسم، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة اخوان سورفنتلي، الجزائر، ١٩٨٢.

٥٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف للطباعة، الاسكندرية، ١٩٩٢.

٥٤. د. محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الاداري في دولة فلسطين، سلطات الادارة ووسائل النشاط الاداري، الضبط الاداري، القرار الاداري المرفق العام، ج٢، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.

٥٥. د. محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون العقوبات، القسم العام، الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٨.

٥٦. د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، دون مكان النشر، ٢٠٠٩.

٥٧. د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المرجع القانوني الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٥٨. د. محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه، دراسة مقارنة، ط١، دار نيور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، ٢٠١٤.

٥٩. د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون الاداري للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٦٠. د. محمد محمود العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني، دار الخليج، عمان، ط١، ٢٠٠١.

٦١. د. محمد محمود العجارمة، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، ط١، دار الخليج، ٢٠١٠.

٦٢. د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.

٦٣. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان فقهاً وقضاءً، ط١، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٦٦.

٦٤. د. مهدي ياسين السلامي وآخرون، مبادئ القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٦٥. د. نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط١، الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢.
٦٦. د. نواف كنعان، القانون الإداري، ج١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
٦٧. د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ١٩٦٨.
٦٨. د. هاشم خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، ٢٠١٠.
٦٩. د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية بيروت، ٢٠٠٧.
٧٠. د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، دراسة في ضوء دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بغداد، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦.
٧١. د. وسيم حرب، تطوير العمل البرلماني العربي (أنظمة المجالس التشريعية العربية)، دراسة مقارنة، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٠.
٧٢. د. يحيى محسن الموسوي، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨.



ثالثا- الاطاريح والرسائل الجامعية

أ - الاطاريح

١. عامر عياش الجبوري، الحصانة البرلمانية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.
٢. مصطفى صادق، الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥.
٣. نجيب شاكر محمود، سلطة الادارة في حماية الاخلاق العامة واثرها في الحريات العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

ب - الرسائل

١. ابتهال كريم عبد الله، الاستفتاء الشعبي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣.
٢. احمد نبيل احمد صوص، الاستجاب في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٥.
٣. احمد نهير الزالمي، اقالة رئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢.
٤. انعام مهدي جابر، ضمانات استقلال البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٢٢.
٥. بو صبيح بن شهرة، النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٧.
٦. حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١.

٧. حيدر غالب حسين، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة السياسية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٧.
٨. حيدر محمد حسين الاسدي، عزل رئيس الجمهورية بسبب الخيانة العظمى ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
٩. عبد الحق محمد عبد المغربي، الوظائف الدستورية لمجلس النواب في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٣.
١٠. عبد العزيز مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاه خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الاردني والكويتي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٢.
١١. د. علي عبد الرزاق الزبيدي، الانتخابات اهم وسائل تعبير المحكومين، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، العدد الاول، ٢٠٠٦.
١٢. عمر بن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الانظمة المغاربية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٩.
١٣. فاروق عز الدين خلف، المركز القانوني عند رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.
١٤. محمد مطلب عزوز محمد المحمود، مجلس النواب العراقي (دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.
١٥. مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الاردن والكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، ٢٠١١.
١٦. نورس هادي السلطاني، التنظيم لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.

١٧. وائل منذر، الاطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي، رسالة

ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١.

١٨. وجدان مهدي عبيد، وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرؤساء السلطتين التشريعية والتنفيذية

في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية،

٢٠٢٠.

رابعاً- البحوث.

١. احمد علي عبدو الختامي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق

لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد (٢٨)، لسنة ٢٠١٠.

٢. حامد محمد الصغير، مفهوم الاستقالة بين العالمين العربي والغربي، بحث منشور في مجلة جامعة

البلقاء التطبيقية، العدد ٢، عمان، ٢٠١٤.

٣. د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في

مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول، ٢٠٠٩.

٤. د. حميد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، بحث

منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الثامن، العدد الثاني، ٢٠١٣.

٥. د. رافع خضر شبر، اتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين،

بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الانسانية، كلية التربية، جامعة بابل، العدد (١٢)، ٢٠٠٧.

٦. د. رافع خضر شبر، وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية،

دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية، كلية القانون، جامعة

بابل، المجلد السادس، العدد (٣)، ٢٠١٤.

٧. عبد الاله لحكيم بناني، الحصانة البرلمانية وتكريس المساواة امام القانون في النظام البرلماني المغربي، بحث منشور في المجلة العربية للفقهاء والقضاء الصادرة عن الامانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد (١٩)، ٢٠٠٤.
٨. د. علي الباز، النصوص التشريعية الواجبة التطبيق عند انتخاب رئيس مجلس الامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، ٢٠٠١.
٩. د. علي عبد الرزاق الزبيدي، الانتخابات اهم وسائل تعبير المحكومين، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد الاول، ٢٠٠٦.
١٠. د. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٢)، العدد (٢)، ٢٠٠٧.
١١. محمد بوضياف، استقالة ام اقالة، مجلة الاهرام العربي، ملحق العدد (٣٢٠) لعام ٢٠٠٣.
١٢. د. محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٥)، العدد (١٧)، ٢٠١٣.
١٣. د. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني لأساس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور لمجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول، ٢٠١٥.
١٤. ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح لانتخابات المجالس النيابية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد (٤٦)، ٢٠٠٧.

خامسا- الدساتير

أ- الدساتير الاجنبية

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.
٢. دستور اليابان لعام ١٩٤٦.
٣. دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧.
٤. دستور الهند لعام ١٩٤٧.
٥. القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩.
٦. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.
٧. دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨.
٨. دستور تركيا لعام ١٩٨٢.

ب- الدساتير العربية

١. دستور لبنان لعام ١٩٢٦.
٢. دستور الاردن لعام ١٩٥٢.
٣. دستور الكويت لعام ١٩٦٢.
٤. دستور المغرب لعام ٢٠١١.
٥. دستور مصر لعام ٢٠١٤.
٦. دستور الجزائر لعام ٢٠٢٠.
٧. دستور تونس لعام ٢٠٢٢.

ج- الدساتير العراقية

١. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
٢. دستور العراق لعام ١٩٦٣.
٣. دستور العراق لعام ١٩٧٠.
٤. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
٥. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

سادسا- القوانين

١. قانون الانتخابات الالمانى الاتحادي لعام ١٩٥٦ المعدل.
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل.
٣. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل.
٤. قانون الجنسية الفرنسي لعام ١٩٨٣.
٥. قانون العمل الجزائري رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.
٦. قانون المالية والدين العام العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤.
٧. قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦.
٨. قانون استبدال اعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧.
٩. قانون مجلس النواب العراقي رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى.
١٠. قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب العراقي رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١ الملغى.
١١. قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
١٢. قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.
١٣. قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

١٤. قانون الانتخابات العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

١٥. قانون الانتخابات الجزائري رقم (٢١-١) لسنة ٢٠٢١.

سابعاً- الانظمة الداخلية

١. النظام الداخلي لمجلس البوندستاغ الالمانى لعام ١٩٨٠ المعدل.

٢. النظام الداخلي للمجلس الشعبى الوطنى الجزائرى لعام ١٩٩٧ المعدل.

٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقى لسنة ٢٠١٦.

ثامناً - القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤/اتحادية/٢٠١٠).

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٨/اتحادية/٢٠١٢).

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٩/اتحادية/٢٠١٣).

٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٨١/ اتحادية/٢٠٢٢).

تاسعاً - المواقع الألكترونية

1. www.Parliament.iq.
2. www.bundestaj.de.
3. www.News.bbc.uk7newsid-77,8000.
4. www.aljazeera.net.
5. www.alsumaria.tv.com.
6. www.xoqm7-com.
7. www.emirate-wiki.
8. www.mawazim-net.
9. www.nrttv.com.
10. www.swissinfo.ch.



1. Rudolf Vierhaus , Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages , Tome 1 , de Gruyter , Berlin , 2011 , p283
2. Friedrich Schafer , Der Bundestag: Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner arbeitsweise , tome 1 , springer , germany , 2013 , p136.
3. Jeze, theorie Junidiquedela demissjon. R.d.p.1982, P.725.

A

Abstract

Research on the subject of the resignation of the Presidency of the House of Representatives is one of the important legal and political subjects, especially after the issuance of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, which is the only constitution that was promulgated in a democratic manner, as well as in its organization of the subject of the resignation of the Presidency of the Council of Representatives, leaving the subject of its organization of the internal system of the Council, provided that no It contradicts the constitution, and despite the fact that a member of the Iraqi Council of Representatives is charged with a public service, he is not considered a public servant subject to the provisions of the amended Civil Service Law No. 24 of 1960, but rather as an employee of a special nature specialized in providing legislative and oversight services. It prevents him from being subject to the provisions of the Civil Service Law No. 24 of 1960, as amended, and that this submission has limits and a narrow framework, and that the submission of a member of the Presidency of the Council is not because he is a member of the House of Representatives itself or due to the nature of work in it, but rather determines what is not included in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 Or the bylaws of the House of Representatives for the year 2016 regarding resignation only, hence the study came to shed light on the resignation of a member of the Presidency of the Iraqi Council of Representatives, by reviewing the preliminary research and To include selecting the Speaker of the House of Representatives and then reviewing the nature of the resignation of the Presidency of the House of Representatives and defining the resignation of the Presidency of the House of Representatives, and then the terms and conditions of the resignation of the Presidency of the House of Representatives and its images, as we concluded that the resignation includes formal and other objective conditions that the Presidency of the Council must take into account when submitting the resignation request and deciding on it, and that Because it was not placed in vain, and when accepting the resignation of the Presidency of the House of Representatives, it entails a number of consequences and effects specified

B

by the Constitution, despite that, the legislative deficiency that determines the constitutional organization and the internal system of the House of Representatives for the resignation of the Presidency of the House of Representatives can be filled by referring to the general principles mentioned in the legislation Jurisprudence and jurisprudence with regard to resignation in general, and that the administrative law has established many provisions in this regard.

Republic of Iraq

**Ministry of Higher Education and Scientific
Research**

University of Babylon/college of law



**The Legislative regulation of the resignation of the president of
the house of representatives and his two deputies in the
constitution of the republic of Iraq for the year 2005**

(A comparative study)

A letter submitted to the Council of the College of Law / University of
Babylon

It is part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

by the student

Ali Rahi Musa Alquraishi

Supervised by

Assistant Professor of Constitutional Law

Dr. Layla Hantoosh Naji Alkhalidi

2023 A.D

1444 A.H