أختلال النصاب القانوني لجلسات المجلس النيابي

م. ختام حمادي محمود
khetamlaw@yahoo.com
كلية التمريض/جامعة بغداد

Disruption of Quorum for Parliament sessions

Lecturer. Khitam Hamady Mhmood
College of Nursing/University of Baghdad

المستخلص/ يعد النصاب القانوني جزء من الاجراءات الجوهرية اللازمة لانعقاد المجلس النيابي بصورة قانونية سليمة واداء مهامه ووظائفه الدستورية، فجاءت هذه الدراسة للبحث في اختلال النصاب القانوني ،عن طريق تناول نصوص دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥،والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ المختصة بتنظيم النصاب القانوني وتحليلها،وبيان مدى فاعليتها في ضبط جلسات المجلس،مع الاشارة الى القرارات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة بالموضوع، واتضح من خلال الدراسة وجود بعض الثغرات واوجه القصور والضعف التي شابت تلك النصوص، ناهيك عن اسهام طبيعة النظام السياسي في خضوع النصاب القانوني الى التجاذبات والارادات السياسية، الامر الذي يستلزم ادخال تعديلات جوهرية على النصوص الدستورية والقانونية بمايضمن التزام اعضاء المجلس النيابي بحضور جلساته ،فضلاً عن تفعيل مدونة السلوك النيابي لسنة ٢٠١٦ بمايضمن جودة عمل اهم مؤسسة دستورية في الدولة تعد حجر الزاوية لكل المؤسسات الدستورية الاخرى/ **الكلمات المفتاحية:**اختلال النصاب القانوني، مجلس النواب، المحكمة الاتحادية العليا

Summary: The legal quorum is part of the essential procedures necessary for the House of Representatives to convene legally and perform its constitutional duties and functions. This study came to examine the imbalance of the legal quorum, by addressing the texts of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, and the internal system of the House of Representatives for the year 2007 concerned with organizing and analyzing the legal quorum, and a statement the extent of their effectiveness in controlling the sessions of the Council, with reference to the relevant judicial decisions of the

Federal Supreme Court, And it became clear through the study that there are some gaps, shortcomings, and weaknesses that marred those texts, not to mention the contribution of the nature of the political system to the submission of the legal quorum to political quarrels and wills, which necessitates the introduction of fundamental amendments to the constitutional and legal texts to ensure the commitment of members of Parliament to attend its sessions, as well as to Activating the Parliamentary Code of Conduct for the year 2016 to ensure the quality of work of the most important constitutional institution in the country, which is the cornerstone of all other constitutional institutions.
Key words: Disruption of Quorum, House of Representatives, Federal Supreme Court

مقدمة

يعد البرلمان الهيئة الممثلة للشعب والمعبرة عن حاجاته وتطلعاته، وحجر الزاوية والبناء الاساسي لكل مؤسسات الدولة وهذا مادعا المشرع في اغلب دساتير العالم الى احاطة جلسات المجلس النيابي بجملة من الاجراءات القانونية التي تضفي عليها المشروعية وتضمن التعبير عن ارادة الشعب، ولعل اهم هذه الاجراءات هو النصاب القانوني اذ يترتب على تكرار الاخلال به ضياع الهدف الاساس من عمل البرلمان في انجاز اعماله التشريعية والرقابية، ولمجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اهمية كبيرة وفقاً لاحكام النظام البرلماني الذي اخذ به، اذ يتوقف تشكيل الحكومة على انتخاب المجلس النيابي فهو الذي يختار رئيس الجمهورية بالتصويت عليه بأغلبية الثلثين ،والذي بدوره يكلف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة ،وهذا الاخير لايستطيع تشكيل الحكومة مالم يحصل على موافقة البرلمان على الوزراء منفردين وعلى المنهاج الوزاري بأكمله، كما يتطلب تعيين رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا موافقة البرلمان بأغلبية معينة وفقاً لما يحدده الدستور، وهو مايؤكد مااوضحناه سابقاً بأن البرلمان يمثل حجر الزاوية لكل مؤسسات الدولة الاخرى، ومن ثم ينبغي ان تكون الاجراءات المتخذة من قبله في عقد الجلسات واتخاذ القرارات متوائمة مع النصوص الدستورية والنصوص الواردة في النظام الداخلي التي تحدد نصاباً معيناً لصحتها .

اشكالية الدراسة : تتمحور اشكالية الدراسة في وجود ثغرات شابت النصوص المنظمة للنصاب القانوني للمجلس النيابي سواءٌ تلك التي وردت في دستور جمهورية العراق لسنة

٢٠٠٥، ام في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ والتي تمثلت بالغموض وعدم الوضوح مما جعلها عرضةً للتأويل والتفسير ،وأسهم في التأثير على صحة انعقاد الجلسات واتخاذ القرارات، فضلاً عن عدم تفعيل النصوص القانونية والعقابية الرادعة للاعضاء المتغيبين والمنسحبين من الجلسات الامر الذي كان له الدور الكبير في تعطيل اعمال المجلس، ناهيك عن اسهام طبيعة النظام السياسي في خضوع النصاب القانوني للتجاذبات والارادات السياسية.

اهمية الدراسة : تحضى دراسة موضوع (اختلال النصاب القانوني للمجلس النيابي) بأهمية خاصة وتنبع هذه الاهمية من اهمية الموضوع ذاته لما يخلفه الاختلال المتكرر للنصاب القانوني من آثاراً سلبية خطيرة على مجمل الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية تستلزم وضع الحلول المناسبة لمعالجتها ،ناهيك عن ندرة الدراسات التي تناولت الموضوع بشكل تفصيلي .

منهجية الدراسة : اعتمدنا في دراستنا للموضوع المنهج التحليلي، الوصفي،التطبيقي من خلال بحثنا المصادر والمعلومات مسترشدين بالآراء الفقهية لفقهاء القانون الدستوري في محاولة لضبط مفهوم اختلال النصاب القانوني وتحديد طبيعته القانونية،ودراسة النصوص القانونية وتحليلها للوقوف على اهم ماشابها من نقص وغموض، مع الاشارة الى اهم التطبيقات القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة بموضوع الدراسة .

هيكلية الدراسة : اقتضت طبيعة البحث تقسيم الدراسة فيه على مقدمة ومبحثين تناولنا في الاول مفهوم النصاب القانوني وتم تقسيمه على ثلاث مطالب تناولنا في الاول الاساس التأريخي للنصاب القانوني، وخصصنا الثاني لدراسة تعريف النصاب القانوني و انواعه، فيما جاء المطلب الثالث لدراسة اسباب اختلال النصاب القانوني وطبيعته القانونية، اما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان تنظيم النصاب القانوني والآثار المترتبة على اختلاله وقسمت الدراسة فيه على مطلبين تناولنا في الاول تنظيم النصاب القانوني في الدستور والنظام الداخلي، وفي الثاني الآثار المترتبة على اختلال النصاب القانوني وانهيت الدراسة بخاتمة انطوت على مجموعة من النتائج والتوصيات .

المبحث الاول

مفهوم النصاب القانوني

أصبحت الدولة الحديثة تعرف بمؤسساتها ذات القواعد الراسخة و النظم السليمة والإجراءات الدقيقة، قبل أن تعرف بأي صفات أخرى مما يستلزم ان تتبع سلطاتها جميعاً الاجراءات القانونية السليمة في عملها، وعلى رأسها السلطة التشريعية التي يشترط ان تلتزم بالنصاب القانوني المحدد في الدستور وفي النظام الداخلي عند عقد جلساتها واتخاذ القرارات فيها اذ يتوقف عليها عمل السلطات الاخرى في الدولة ،وبغية الوقوف على مفهوم النصاب القانوني آثرنا ان نعتمد التقسيم الآتي :

المطلب الاول

الاساس التأريخي للنصاب القانوني

النصاب القانوني كاجراء برلماني قديم قدم البرلمانات نفسها، اذ مر تطور الإجراءات البرلمانية بمراحل تأريخية بدأت منذ عام ٧٥٠ قبل الميلاد، حين وضع اليونانيون أول القواعد لاجتماعات الجمعية العامة في أثينا, ويمكن القول أن القانون البرلماني بدأ منذ ذلك التأريخ مع فكرة الحكم الذاتي التي وضعت من قبل اليونانيين، اذ تم تحديد النصاب اللازم لمزاولة العمل، وأجري تصويت برفع الأيدي، وكانت تتخذ معظم القرارات بأغلبية الأصوات، وقد طور الرومان هذه القواعد بإضافة المزيد منها لتحكم المجالس الرومانية إبتداءً من سنة ٤٥٠ قبل الميلاد, وبعد ألفي سنة من تأسيس الأغريق والرومان لمفهوم القانون البرلماني ووضع القواعد التي تحكم العملية الديمقراطية البرلمانية, بدأ البرلمان البريطاني وفي وقت مبكر من القرن الثالث عشر بتوسيع استخدام الإجراءات البرلمانية ووضع المبادئ التي تحكم هذه الإجراءات اذ يعود تاريخ النصاب القانوني الى عهد هنري الثاني (١١٥٤م)،الا انه انه لم يأخذ صورته الرسمية بالشكل الحالي له وكأجراء رسمي لانعقاد البرلمان، اذ بقي مفهومه مفهوماً غامضاً وارتبط التطور التاريخي له بتطور المفاهيم الرسمية للعدل والسلام،الا ان ظهور النصاب القانوني كقاعدة اجرائية معتمدة في مجلس العموم كان في ٥ يناير/كانون الثاني١٦٤٠ م اذ تقرر في ذلك اليوم (الا يجلس رئيس المجلس على كرسيه الا بحضور ما لايقل عن ٤٠ عضو من اعضاء المجلس)، ومنذ ذلك التاريخ ثبت النصاب القانوني كقاعدة رسمية رغم وجود بعض المطالبات بتغيير رقم النصاب من ٤٠ اربعين الى ٦٠ ستين في ١٨ مارس/آذار ١٨٠١ وعلى اية حال كان الهدف من اشتراط النصاب القانوني حماية حقوق الاغلبية

والاقلية[١], وفي الولايات المتحدة الامريكية كان اشتراط النصاب القانوني قاعدة روتينية في المستعمرات الامريكية اذ نص قانون ١٦٩١ في مستعمرة (ماساتشوستس) على اشتراط حضور اربعين من النواب لانجاز اعمال المجلس،الا ان الحفاظ على النصاب القانوني في المجالس التشريعية الامريكية كان صعباً لاسيما بعد الاستقلال اذ تم تأجيل الاتفاقية الفيدرالية لسنة ١٧٨٧ لمدة اسبوعين تقريباً بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، وكان التأخير في عقد الاتفاقية دافعاً لواضعوا الدستور الامريكي في ادراج شرط النصاب القانوني في المشروع الاولي للدستور[٢]، ونص الدستور الامريكي على اشتراط النصاب القانوني ومنح الكونغرس صلاحية فرض عقوبات على الاعضاء المتغيبين تصل الى (الطرد) بنصه في المادة الاولى/ الفقرة الخامسة / البند اولاً منها على ان:(...وتشكل الاغلبية في كل من المجلسين النصاب القانوني لقيامه بأعماله، ولكن يمكن لعدد اصغر فض الجلسات من يوم الى يوم ويكونون مخولين لالزام الاعضاء المتغيبين على الحضور بالطريقة التي يراها وبمقتضى العقوبات التي يرى كل مجلس فرضها) كما نص في البند ثانياً على ان :(يمكن لكل مجلس من المجلسين وضع قواعد نظامه الداخلي وعقاب اعضائه على سلوكهم غير النظامي، كما يمكن بموافقة الثلثين طرد احد الاعضاء)، ومن ثم فان اشتراط النصاب القانوني لعقد الجلسات واتخاذ القرارات لم يأتي اعتباطاً، وانما فرضته عوامل تاريخية وسياسية وبرأينا هنالك عوامل رئيسية لالزام النصاب القانوني في جلسات المجالس النيابية ولعل اهمها مايلي :

١- **فكرة الديمقراطية:** تعني الديمقراطية بأختصار بأنها (حكم الشعب) ومن المتعارف عليه ان للديمقراطية صور متعددة (مباشرة، نيابية، شبه مباشرة)[٣] ولاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، اتجهت معظم الانظمة السياسية في الوقت الحاضر الى تطبيق الديمقراطية النيابية التي تشترط وجود ممثلين ينوبون عن الشعب في اتخاذ القرارات ولمدة معينة،وبعضها من اتجه الى الاخذ بالديمقراطية شبه المباشرة،التي تستلزم اشراك الشعب في اتخاذ بعض القرارات

[1]William Paual White,History and philosophy of the quorum as a device of parliamentary procedure Master Thesis,University of Montana,1967,P26and beyond

[2] James Wallner. Brief History of Legislative Quorums ,at : https://www.legislativeprocedure.com/

[٣] تعرف الديمقراطية المباشرة بأنها : ان يتولى الشعب بمفهومه السياسي مظاهر السيادة ،اي قيام الشعب بادارة شؤون الدولة كافة، بينما تعرف الديمقراطية النيابية بأنها : ان يختار الشعب اشخاصاً ينوبون عنه في مباشرة مظاهر السيادة ولفترة محددة، اما الديمقراطية شبه المباشرة فتعرف بأنها : قيام الشعب بأنتخاب من ينوب عنه في تولي السلطة مع وجوب العودة الى الشعب في بعض القضايا الهامة ليتخذ فيها القرار بنفسه . د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، الصفحات٣٢،٣٨،٤٥ .

المصيرية الهامة كما هو الحال في سويسرا،واصبح المفهوم المتعارف عليه في الوقت الحاضر للديمقراطية بأنها حكم الاغلبية،وبغية تحقيق الاغلبية في عقد الجلسات واتخاذ القرارات في المجالس التشريعية اشترطت معظم دساتير العالم شروطاً اجرائية لعقد جلسات المجالس التشريعية واتخاذ القرارات فيها بغية تحقيق تمثيل اكبر عدد من افراد الشعب، ومن اهم هذه الشروط الاجرائية هو(النصاب القانوني) الذي يشترط تحققه لصحة انعقاد الجلسات واتخاذ القرارات فيها.

٢- **مبدأ المشاركة (التوازن) في الدولة الاتحادية:**لعل من اهم مزايا النظام الاتحادي الذي ينبثق عن فكرة الديمقراطية انه نظام يوفق بين متطلبات الاتحاد التي تقتضي حفظ المصالح العامة لجميع الولايات الأعضاء، ومتطلبات الاستقلال الذاتي التي تقتضي حفظ المصالح الذاتية لهذه الولايات وان نجاح هذا النظام واستمراريته يتوقف على حفظ التوازن بين هاتين المسألتين، وهو امر لا يتحقق فقط من خلال التنسيق الدستوري بين متطلبات الاتحاد ومتطلبات الاستقلال، ،إنما يتحقق مثل هذا الامر عن طريق مشاركة الولايات المكونة للاتحاد في ممارسة السلطة مع الهيئات الاتحادية،وذلك من خلال ايجاد آليات فاعلة تضمن حق المشاركة والتعاون المثمر مابين السلطة الاتحادية[١]،ولهذا اتجهت معظم الدساتير الاتحادية التي تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلسين الى وضع آليات دستورية وقانونية بُغية ضمان حقوق الولايات او الاقاليم فيها ومن هذه الآليات اشتراط تحقق النصاب القانوني(في كلا المجلسين او من كلا المجلسين)لانعقاد جلسات المجالس التشريعية وسن القوانين واتخاذ القرارات فيها بما يحقق التوازن بين مصالح الاغلبية والاقلية .

المطلب الثاني

تعريف النصاب القانوني وانواعه

بغية تحديد معنى اختلال النصاب القانوني لابد لنا من الوقوف على تعريف النصاب القانوني وبيان انواعه وذلك على النحو الآتي :

الفرع الاول/ تعريف النصاب القانوني/ سنتناول في هذا الفرع تعريف النصاب القانوني بشكل عام في اللغة والاصطلاح من خلال تقسيمه على نقطتين وفقاً للآتي :

[١] روافد علي الطيار، مبدأ المشاركة في النظام الاتحادي العراقي(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ،المجلد ١،ج٣ ،ع٣٦ ،٢٠١٨ ،ص ٢٤٤ .

اولاً- تعريف النصاب القانوني في اللغة : (النصاب) في اللغة : الاصل والمرجع، يقال : رجع الامر الى نصابه، و مقبض السكين، ومن المال القدر الذي تجب عنده الزكاة، وفي عدد الاعضاء (العدد الذي يصح به عقد الجلسة)[١] ،و(Quorum) في اللاتينية معناها العدد العام لانعقاد الجلسات ،عربتها بالنصاب القانوني او النصاب التام[٢]، واستخدمت كلمة النصاب لاول مرة في اللغة الانجليزية للاشارة الى (قضاة الصلح) الذين كان وجودهم في المقاطعات الانجليزية لازماً لانجاز الاعمال[٣]،اما (القانون) في اللغة فهو : مقياس كل شئ وطريقه، وهي كلمة رومانية وقيل ايضاً فارسية،وهو امر كلي ينطبق على جميع جزئياته التي تتعرف احكامها منه، كما تعني (الاصل)، وهو ايضاً آلة من آلات الطرب ذات اوتار تحرك بالكشتبان[٤] .

ثانياً : تعريف النصاب القانوني في الاصطلاح : ذهب بعض الفقه في تعريفه للنصاب القانوني بأنه : (حضور العدد اللازم من اعضاء مجلس النواب قاعة انعقاد المجلس وفقاً لما نص عليه الدستور)[٥]،ومنهم من عرفه بأنه:(توافر الحد الادنى من العدد المطلوب قانوناً حضوره لانعقاد الجلسة)[٦] ،كما عرفه البعض بانه : (الحد الادنى لعدد اعضاء التصويت الذين يجب ان يكونوا حاضرين فيما يدعى باجتماع وبشكل صحيح بُغية اجراء لاعمال بأسم المجموعة)[٧] ، وقد استقر الفقه الدستوري على وضع قاعدتين بشأن النصاب اللازم لتحديد صحة انعقاد البرلمان : القاعدة الاولى : ان يتم تحديد النصاب بموجب نص دستوري, القاعدة الثانية : ان يتم تحديد النصاب عن طريق نص في النظام الداخلي للبرلمان .

ونرى ان تحديد النصاب القانوني بموجب نص دستوري يؤدي الى استقرار القواعد القانونية التي تنظمه، ويبعده عن تدخل المشرع العادي بالتعديل ولاسيما في الانظمة القائمة على التوافقات السياسية، مع الاشارة الى ان النصاب القانوني (مفهوم نسبي) يختلف بأختلاف

---

[١] المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية ،القاهرة ٢٠٠٤ م، ص ٩٢٥ .

[٢] الشيخ رشيد عطيه،معجم عطيه في العامي والدخيل، دار الكتب العلمية، بيروت ،لبنان، ١٩٥٦ م، ص ٤٧٧

[3] James Wallner. Brief History of Legislative Quorums , 1 June ,2020 at: https://www.legislativeprocedure.com/

[٤] الشيخ رشيد عطيه، مصدر سابق، ص ٧٦٣ .

[٥] فاروق العجاج، النصاب القانوني لمجلس النواب في ادارة جلساته، مقال متاح على العنوان الالكتروني : https://www.azzaman.com بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٢ الساعة ١٢ :٠٠ صباحاً

[٦] معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة كتب، ٢٠١٤، ص ٦٠ .

[7] Robert's Rules for Defining a Quorum, Article available at: https://www.dummies.com/careers .

الغرض الذي يجتمع من اجله البرلمان، ويرتبط بأتخاذ القرارات العادية والتي تحتاج الى اغلبية خاصة، ولكي يكون النصاب قانونياً ينبغي ان يجتمع البرلمان من خلال عدد من الاعضاء يساوي الحد الذي الزم الدستور او النظام الداخلي حضوره من الاعضاء او كان اكثر من ذلك العدد الذي يحدد في الغالب من خلال نسبة معينة [١], والنصاب يعد من اهم اركان الشرعية لعقد الاجتماع، و احد الضمانات اللازمة بغية عدم اصدار قرارات غير ممثلة للهيئة التي يتداول نيابة عنها،وذلك بأن يمنع ان تنفرد مجموعة اقل من حجم النصاب بأتخاذ القرار، واذا ماكتمل نصاب الاجتماع وبدأ في تداول اعماله،يكون لاغلبية الاعضاء الذين يشتركون في التصويت على اي اقتراح يطرح فيه الحق في ان يتخذوا القرار نيابة عن باقي الاعضاء،ولكي لاتكون هذه الاغلبية نسبة قليلة من مجمل عضوية التنظيم جاءت اهمية اخطار جميع الاعضاء بكل اجتماع لم يحدد ميعاده في النظام الداخلي،وذلك بأن ترسل الدعوة لكل عضو من الاعضاء الذين يحق لهم حضور ذلك الاجتماع حتى يتمكن من الاشتراك في مداولاته وفي التصويت [٢] .

وبناءً على ماتقدم يمكن ان نعرف **أختلال النصاب القانوني** : بأنه الحالة التي يكون فيها انعقاد الجلسات واتخاذ القرارات في المجالس النيابية منافياً للحد الادنى الذي يستلزمه القانون، ويترتب عليها عدم شرعية الجلسة المنعقدة او القرارات المتخذة فيها، ممايتطلب اتخاذ اجراءات قانونية تتمثل بتأجيل الجلسات او رفعها، والتي يسهم تكرارها في تعطيل اداء المجلس لمهامه الدستورية ويولد آثاراً خطيرة على المستوى القانوني والسياسي والاقتصادي للدولة .

الفرع الثاني/ انواع النصاب القانوني/ سبق وان ذكرنا ان مفهوم النصاب القانوني مفهوماً نسبياً يختلف باختلاف نوعية القرارات المتخذة وطبيعة الاجتماع فيما اذا كان اجتماعاً عادياً، ام استثنائياً وطارئاً وبوجه عام هنالك نوعين من الحالات التي تستلزم النصاب القانوني :

اولاً: النصاب القانوني لصحة انعقاد الجلسات : اذ تشترط اغلب النظم الدستورية اغلبية معينة لصحة انعقاد جلسات البرلمان ويتمثل بالحد الادنى اللازم توافره لانعقاد الجلسة ،وهو يتوقف على ماحدده الدستور او النظام الداخلي للدولة اذ تذهب بعض الدول الى تحديد

[١] افين خالد عبد الرحمن ،المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، ط١المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٨ ص ٢٢٣ .

[٢] النصاب القانوني، مقال متاح على العنوان الالكتروني : https://practicaldemocracy.tripod.com .

نصاب اجتماع برلماناتها بالاغلبية المطلقة من الاعضاء، في حين ذهبت دول اخرى الى تحديد نسبة معينة كالثلثين، او الثلث، او الخمس وهكذا .

ثانياً : النصاب القانوني لصحة اتخاذ القرارات : يلاحظ ان اغلب برلمانات العالم تحدد هذا النصاب وفقاً لدساتيرها او قوانينها بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين [١] ووفقاً لما تقدم تتمثل انواع النصاب القانوني بالاتي :

١-**الاجماع** : نوعاً من انواع النصاب القانوني في مجال انعقاد الجلسات واتخاذ القرارات في المجالس النيابية ويراد به تصويت جميع الحاضرين بالموافقة او الرفض على الموضوع المعروض لأخذ الرأي عليه[٢]، وهو غالباً مايمثل سلوكاً تصويتياً استثنائياً، اذ يعد ملزماً عندما ينص عليه الدستور او النظام الداخلي ويترتب على مخالفته بطلان الاجتماع ومن ثم بطلان القرارات المتخذة في ذلك الاجتماع، ويمثل الاجماع أعلى انواع النصاب القانوني في اجتماعات وقرارات المجالس النيابية ويطلق عليه (نصاب خاص) الا انه عادة مايكون تطبيقه ضيق في مجال عقد الجلسات واتخاذ القرارات كونه يؤدي الى عرقلة اعمال المجالس النيابية لذلك نادراً ماتنص عليه الدساتير والانظمة الداخلية الا في الحالات الاستثنائية التي تستلزم ذلك[٣] .

ولابد من الاشارة الى ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يستلزم (الاجماع) في عقد الجلسات واتخاذ القرارات في مجلس النواب، وورد النص على الاجماع في نص واحد فقط،وهو نص المادة (١٣٨/ رابعاً) الذي استلزم الاجماع في القرارات التي يتخذها مجلس الرئاسة(سابقاً) اذ جاء فيه : (يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالاجماع ويجوز لاي عضو ان ينيب احد العضوين الآخرين مكانه)[٤]،كما ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ لم يرد فيه اي نص يشير الى عقد جلسات او اتخاذ قرارات بالاجماع .

---

[١] افين خالد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٣٤٨ .

[٢] معجم المصطلحات القانونية، مصدر سابق، ص ١٤

[٣] نواف سالم كنعان، النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة دراسات ،علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٥، العدد ٢، ٢٠١٨ ،ص ٢٨٠ .

[٤] وقد انتقد بعض الفقه اشتراط المشرع الاجماع في قرارات مجلس الرئاسة بقوله : (ان اشتراط اتخاذ القرارات بالاجماع وعدم جواز الانابة ،يؤدي الى تعطيل عمل المجلس وكان الافضل اشتراط الاجماع في حالات محددة تتسم بالاهمية وعدم تعميم ذلك على كل القرارات، لان غياب اي عضو ولاي سبب كان سيؤثر على اداء المجلس ممايؤثر على سير المرافق العامة في الدولة) . د. حميد حنون خالد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط٢، مكتبة نور العين للطباعة والنشر ،بغداد، ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٢٤٧.

٢-**الاغلبيـة المطلقـة** : وتعرف بأنها نوع من انواع النصاب القانوني لعقد الجلسات واتخاذ القرارات في المجالس النيابية وتتمثل بـ (نصف الكل زائد واحد) ،ويرى بعض الفقه ان هذا لاينطبق على المجالس النيابية جميعاً فهنالك مجالس تتكون من عدد زوجي واخرى فردي ويثار تساؤل حول العدد الفردي فما هو معيار احتساب الاصوات الصحيحة المعطاة للاغلبية المطلقة ولاسيما في اصدار قرارات المجالس النيابية ؟ استقر القضاء والفقه على ان الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجالس النيابية هي اغلبية عادية وتعني اصوات اكثر من نصف عدد الاصوات الصحيحة بأي قدر وليس نصف اصوات المجلس زائد واحداً سواءٌ في احتساب الاغلبية المطلقة لصحة الجلسات ام لاتخاذ القرارات [١].

٣- **الاغلبيـة البسيطة (النسبية)** : ويراد بها العدد الاكبر من اصوات المقترعين دون بلوغ الاغلبية المطلقة،وبعبارة ادق اشتراط نسبة معينة من التصويت للاعضاء الحاضرين بعد توفر النصاب القانوني للحضور،وهو استثناء من الاصل العام اذ يشترط النص عليه بنص صريح ويكون محدداً في حالات معينة ومحددة على سبيل الحصر ولايؤخذ به عند التصويت على القرارات المهمة كتعديل الدستور، او سحب الثقة من الحكومة او من احد الوزراء.

٤- **اغلبيـة الثلثين** : وتعد اكثر انواع الاغلبية المطبقة من قبل المجالس النيابية في عقد الاجتماعات واصدار القرارات ويراد بها: ان يصوت على الاقتراح (قبولاً او رفضاً) مالايقل عن ثلثي جميع اعضاء المجلس، اوثلثي الاعضاء الحاضرين في الجلسة الذين لهم الحق في التصويت ضمن اجتماع تمت الدعوة اليه بشكل صحيح ومكتمل النصاب القانوني .

وعادة ماتشترط اغلبية الثلثين في القرارات ذات الاهمية كتعديل الدستور او الغاء بعض مواده او غير ذلك من المسائل ذات الاهمية الموضوعية،مع الاشارة الى اختلاف نصاب الثلثين فيما بين المجالس البرلمانية التي تتكون من مجلس واحد والمجالس البرلمانية التي تتكون من مجلسين، وعادة مايحدد الدستور والنظام الداخلي فيما اذا كان المقصود شمول جميع اعضاء المجلس ام الاعضاء الحاضرين اذا كان البرلمان يتكون من مجلس واحد، اما اذا كان البرلمان يتكون من مجلسين (احدهما منتخب والآخر معين) فان الدساتير تشترط اغلبية الثلثين في كل مجلس من المجلسين في حالة اذا نظر كل منهما الموضوع بشكل مستقل عن الاخر، اما اذا اجتمع المجلسان في اجتماع مشترك في حالات معينة يحددها الدستور فان

[١] نواف سالم كنعان، مصدر سابق، ص ٢٨١ .

اغلبية الثلثين تحتسب للمجلسين مجتمعين وتصدر القرارات في الاجتماع المشترك بهذه الاغلبية [١] .

مع ملاحظة ان كلا النصابين (نصاب انعقاد الجلسة ونصاب اتخاذ القرارات) مرتبطين ببعضهما البعض اذ لايمكن ان يتحقق النصاب القانوني لاتخاذ القرارات، مالم يتحقق نصاب انعقاد الجلسة عند التصويت الا انه قد يحدث بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة انسحاب عدد من الاعضاء من الجلسة، ومثل هذا الانسحاب لايؤثر على صحة انعقاد المجلس فيبقى الاجتماع قانونياً مادام النصاب قد تحقق ابتداءً ولرئيس المجلس ان يستمر في مناقشة الموضوعات المطروحة في الجلسة الا انه لايجوز التصويت الا بعد تحقق النصاب القانوني

المطلب الثالث

اسباب اختلال النصاب القانوني وطبيعته القانونية

سنتناول في هذا المطلب اسباب اختلال النصاب القانوني وتحديد طبيعته القانونية وذلك بتقسيمه على فرعين وفقاً للاتي :

الفرع الاول/ اسباب اختلال النصاب القانوني/ تتمثل الاسباب الرئيسة لاختلال النصاب القانوني للمجلس النيابي بـ(الغياب) و(الانسحاب) والتي سنتناول دراستها في هذا المطلب وفقاً للاتي :

اولاً: الغياب: ويراد به عدم حضور النائب او النواب جلسة المجلس النيابي ابتداءً والغياب يكون على نوعين :

١- **الغياب لعذر مشروع:** اذ يمكن للنائب ان يغيب لقوة قاهرة او لمرض او لانجاز مهمة كلفه بها المجلس ويعد هذا الغياب مشروعاً بعدما يستدل بما يفيد شرعية الغياب كي يكون المجلس على علم [٢] .

٢- **الغياب بدون عذر مشروع** :وهذا الغياب سواءُ أكان عن حضور جلسات المجلس بشكل خاص او عن اجتماعات المجلس وانشطته المختلفة الاخرى بشكل عام يعد من اكثر جوانب التقصير السلبية التي تكتسب ابعاداً خطيرة عند تكرارها وعلى صعيد الجانبين التشريعي والرقابي، لابل على النواب انفسهم ويؤسس للفوضوية البرلمانية، ويؤدي الى اضعاف مصداقية المجلس امام الرأي العام،ويقف وراء هذا الغياب اسباب متعددة قد

[١] المصدر نفسه، ص٢٨١ .

[٢] د.رابح الخرايفي،مدخل دراسة القانون النيابي التونسي،مجمع الاطرش لكتاب المختص،تونس،٢٠١٦،ص٢٥

تكون شخصية تتعلق بالسلوك البرلماني نفسه،او متعلقة ببنية البرلمان وقلة الخدمات،او قانونية تتمثل في عدم وجود رادع قانوني لزجر هذا السلوك، او سياسية تتمثل بالاوامر الصادرة من رؤساء الكتل لتحقيق غايات معينة [١] .

ولابد لنا من الاشارة الى مايطلق عليه بـ **(تعليق العضوية)** والتي تعرف بأنها : الايقاف المؤقت عن ممارسة الصلاحيات والامتيازات ومنها (الحصانة) الممنوحة للعضو، وذلك بقرار من المجلس أو رئيسه في غير حالة الإنعقاد وحسبما تقرره نصوص الدستور, وغالباً مايكون القرار لاسباب محددة مثل تعرض العضو لمحاكمة قضائية, ويتضمن التعليق (عدم أحتساب تلك الفترة غياباً) من العضو عن الجلسات، ولكن يخصم مايرتبط بها من مخصصات، ويترتب على تعليق العضوية(عدم إحتساب هذا العضو ضمن الأنصبة القانونية المقررة), ومع ذلك فتعليق العضوية لايعني إنتهائها إذ يقرر المجلس إلغاء قرار التعليق بزوال أسبابه أو ينظر في إنهاء العضوية على ضوء نتائج التحقيق[٢]

ثانياً : الانسحاب : نرى ان المقصود بالانسحاب ان يحضر الاعضاء جلسات المجلس ابتداءً ويتحقق نصاب الانعقاد، ثم ينسحبون من قاعة المجلس عند التصويت على مشاريع القوانين او القرارات بُغية الاخلال بالنصاب القانوني او مايطلق عليه بـ (كسر النصاب) اللازم للتصويت على تلك القوانين والقرارات مما يسهم في تعطيل اداء المجلس ويخل بسير جدول اعمال المجلس وفي صدراتها التصويت على مشروعات القوانين، ويعد الانسحاب برأينا اداة احتجاجية يلجأ اليها الاعضاء للامتناع عن القيام بمهامهم ومسؤولياتهم الدستورية كممثلين للشعب تعبيراً عن رفضهم لوضع معين غالباً مايكون سياسي، الا ان له آثاراً خطيرة في حال التكرار المستمر ولغايات بعيدة عن المصلحة العامة.

الفرع الثاني/ الطبيعة القانونية لاختلال النصاب القانوني/ذهب الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لاختلال النصاب القانوني للمجلس النيابي وفيما اذا كان يشكل مخالفة قانونية ام لا الى اتجاهين :

---

[١] يزن خلوق محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠٢١، ص ٤٣٤ .

[٢] ومن امثلة ذلك صدور الامر النيابي رقم ١٤ في ٢٠١٨/٢/٧، والذي تقرر فيه تعليق عضوية ثلاثة من اعضاء مجلس النواب العراقي لمدة (١٥) خمسة عشر يوماً، لاخلالهم بنظام الجلسة رقم (١١) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٨/٢/٥ وانتهاكم لقواعد السلوك النيابي وتعطيلهم لاعمال المجلس، ورتب الامر اعلاه استقطاع مبلغاً مايستقطع من النائب المتغيب دون عذر مشروع عن الايام التي تعلق فيها عضويتهم متاح على العنوان الالكتروني : www.elaph.com بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٤ .

الاتجاه الاول / عملاً سياسياً لا يشكل مخالفة قانونية وانما يستخدم للحد من استبداد الاغلبية البرلمانية : اذ ذهب بعض الفقه الى تبرير اختلال النصاب القانوني الى انه عمل سياسي بأمتياز، على اساس ان الاغلبية البرلمانية تحاول الهيمنة على ادارة المجلس فيكون مقاطعة او انسحاب النواب احتجاجاً على ذلك ومن ثم لاتترتب عليهم اية مسؤولية قانونية[١] اذ من الممكن وعن طريقه الحد من تعسف الاغلبية البرلمانية واستبدادها ويمكن الاقليات من تعطيل مشروعات القوانين والقرارات التي لا تضمن تحقيق مصالحها ،ورغم طبيعة النظام السياسي في العراق القائم على اساس التوافقية والمحاصصة لا الاغلبية والمعارضة، الا اننا نجد ان الكتل السياسية تلجأ الى كسر النصاب لا للحد من استبداد الاغلبية وانما لتعطيل اي قوانين او قرارات لاتتفق مع مصالحها السياسية .

الثانية / عملاً يشكل مخالفة قانونية : يذهب اغلب الفقه الى ان اختلال النصاب القانوني يعد عملاً مخالفاً للدستور والقانون يستلزم اتخاذ اجراء قانوني بحق العضو او الاعضاء المتغيبين او المنسحبين، وهذا الرأي تؤيده النصوص القانونية التي نظمت حقوق وواجبات عضو المجلس النيابي عن طريق فرض العقوبات على الاعضاء المتغيبين دون عذر مشروع مع ملاحظة خلو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ من نصوص تنظم حالة انسحاب الاعضاء المتكرر اثناء الجلسات لغايات كسر النصاب القانوني او الاخلال به وهنالك جملة من الاسباب التي تدفعنا الى تأييد هذا الرأي والدعوة الى ضرورة فرض العقوبات على الاعضاء المتغيبين بدون عذر مشروع والمنسحبين بشكل متكرر ومنها الاتي :

١- ان البرلمان مكلف بوظيفتين اساسيتين وهما (التشريع، والرقابة) وفقاً لما نصت عليه المادة (٦١) من الدستور التي جاء فيها:(يختص مجلس النواب بمايأتي: اولاً- تشريع القوانين الاتحادية، ثانياً- الرقابة على اداء السلطة التنفيذية)،ومن ثم فأن الاخلال المتعمد بالنصاب القانوني اللازم لانعقاد المجلس النيابي يشكل اخلالاً بالغاية الاساسية التي وجد من اجلها البرلمان .

٢- ان العضو النيابي مكلف باداء واجبات حددها الدستور والنظام الداخلي للمجلس، اذ ان اول عمل يقوم به عضو المجلس النيابي في اول جلسة يعقدها البرلمان (تأدية اليمين الدستورية) وفقاً لاحكام المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت

[١] نوال لصلج، ظاهرة غياب اعضاء البرلمان في الجزائر (الاسباب- الحلول)، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد السادس، مارس/ اذار، ٢٠١٥، ص ٣١٧ .

على ان: (أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان وإخلاص وأن أحافظ على إستقلال العراق وسيادته وأرعى مصالح شعبه وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الإتحادي وان أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة وإستقلال القضاء وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد... والله على ما أقول شهيد)، ومن ثم فأن التغيب بدون عذر مشروع يمثل حنثاً باليمين الدستورية، ناهيك عما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ المعدل[١]،وقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ المعدل[٢] ،ومدونة السلوك النيابي لسنة ٢٠١٦، من نصوص الزمت العضو بالحضور ومنها نص المادة (١٦/ اولاً) من النظام الداخلي الذي جاء فيها : (حضور اجتماعات المجلس ولجانه التي هو عضو فيها ولايجوز التغيب الا بعذر مشروع يقدره الرئيس او رئيس اللجنة المختصة)،ونص المادة (٧/١) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب الذي رتب (الاقالة) كجزاء قانوني عند تجاوز غيابات عضو المجلس النيابي للحد المسموح به قانوناً، فضلاً عن النصوص الاخرى التي وردت في النظام الداخلي والتي رتبت جزاءات قانونية معنوية ومالية ابتداءً بالتنبيه واستقطاع نسبة معينة من مكافأة العضو وفي حالة عدم الامتثال يعرض الموضوع على المجلس ويصدر القرار بالاقالة وفقاً لاحكام قانون استبدال اعضاء مجلس النواب وهو ماسنفصله عن دراستنا تنظيم النصاب القانوني في المبحث الثاني، فضلاً عن النص في مدونة السلوك النيابي لسنة ٢٠١٦ على مجموعة من العقوبات التي توصي بها لجنة السلوك النيابي تصل الى (اسقاط العضوية وذلك عند ثبوت الانتهاك الجسيم لقواعد السلوك النيابي او مقتضيات الصفة النيابية او الواجب النيابي) .

٣- نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ وفي المادة (١٩) منه على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان واي عمل او منصب رسمي آخر، وبهذا فأن المشرع اشترط تفرغ العضو للعمل البرلماني واداء مهامه على افضل وجه وعدم التغيب الا بتقديم عذر مشروع .

٤- اثبت الواقع العملي ان اغلب الانسحابات من الجلسات تأتي بايعاز من رؤساء الكتل البرلمانية ولاسباب سياسية بعيدة عن المصلحة العامة .

[١] منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥ .
[٢] منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧ .

٥- ان الدستور والنظام الداخلي نص على اغلبية محددة عند تشريع القوانين واتخاذ القرارات، وهذه الاغلبية كما لاحظنا تختلف باختلاف طبيعة القرارات واهميتها،فضلاً عن ذلك ان القانون وقبل المصادقة عليه يمر بثلاثة مراحل وفقاً لاحكام المادة (١٣٦) من النظام الداخلي اذ يقرأ قراءة اولى، ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الاقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله،ولايجوز التصويت على مشروع القانون الا بعد مضي اربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة فيه، لابل ان المجلس النيابي وعند تقديم مشروع قانون يصوت على المشروع من حيث المبدأ قبل الدخول في مرحلة القراءة وفي كل هذه المراحل باب المناقشة مفتوح والتعديل على المشروع متاح، وهو مايضعف مبرر الانسحاب من جلسات التصويت على مشروعات القوانين، ويقوي مبرر حماية مصالح الكتل السياسية البعيدة عن المصلحة العامة.

المبحث الثاني

تنظيم النصاب القانوني والآثار المترتبة على اختلاله

هناك بعض الاجراءات القانونية التي تحكم جلسات المجالس النيابي و لكي تكون قراراتها صحيحة قانوناً، ومن أهم هذه الاجراءات هو النصاب القانوني اللازم لانعقادها، اذ يعد من الإجراءات الجوهرية في جميع أعمال المجالس النيابية ولاسيما التشريعية والرقابية، فهو الذي يضفي الصفة القانونية على هذه الجلسات ،ومن ثم ينعكس هذا الأثر القانوني على ما يصدر من المجلس النيابي من قوانين وقرارات، ولذلك حرصت الدساتير والانظمة الداخلية على تنظيم النصاب القانوني وفرض الجزاءات على الاخلال به، ناهيك عن الآثار التي يتركها الاختلال المتكرر على مجمل الاصعدة القانونية والسياسية والاقتصادية ،وبناءً على ماتقدم سنتناول في هذا المبحث دراسة التنظيم القانوني للنصاب القانوني والآثار المترتبة على اختلاله وذلك بتقسيمه على مطلبين وفقاً للآتي :

المطلب الاول

تنظيم النصاب القانوني للمجلس النيابي

نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النصاب القانوني في المادة (٥٩) منه وميز بين نوعين من النصاب :

الاول : النصاب القانوني لعقد الجلسات: يراد بنصاب انعقاد الجلسات : (عدد الاعضاء الواجب حضورهم جلسات مجلس النواب لتكون جلساته قانونية وصحيحة فاذا تعذر توفر هذا

النصاب تعذر انعقاد الجلسة)[1] اذ نص في البند اولاً من المادة اعلاه على ان: (يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه) ومن ثم فأن النصاب المطلوب لصحة إنعقاد جلسات مجلس النواب حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس(٥٠+١) ومن ثم لابد من حضور ١٦٥ نائب حتى يتحقق النصاب القانوني لعقد الجلسات .

الثاني : النصاب القانوني لاتخاذ القرارات : فيما نص في البند ثانياً على ان : (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالاغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك) ويفهم من النص اعلاه ان المشرع اشترط لصحة اتخاذ القرارات صحة انعقاد الجلسة ابتداءً ،فضلاً عن اشتراط تحقق الاغلبية المطلوبة والمتمثلة بالاغلبية البسيطة مالم ينص على خلاف ذلك، اي ان المبدأ العام هو إتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة بعد تحقق نصاب صحة انعقاد جلسات المجلس والتي تتحقق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، والاستثناء هو أن ينص الدستور على أغلبية خاصة لإتخاذ القرارات في مواضيع معينة، ويؤكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ الحكم الدستوري أعلاه بنصه في المادة (٢٣) منه على ان :(يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على غير ذلك، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس).

وقد ذهبت المحكمة الاتحادية الى التمييز مابين الاغلبية المطلقة والبسيطة في قرارتها– التي سنتناول دراستها عند بحثنا للاغلبية المطلقة– ومنها قرارها التفسيري ذي العدد ٩٠/ اتحادية /٢٠١٩ في ٢٠٢١/٤/٢٨ [2] الذي حددت فيه المقصود بالاغلبية البسيطة: (...اما المقصود بالأغلبية البسيطة فأنها تعني اكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ...)

ويلاحظ ان المشرع الدستوري نص على اغلبية خاصة لاتخاذ بعض القرارات بحسب اهميتها ومنها الاتي :

اولا– القرارات التي تتخذ بالاغلبية المطلقة : وتتمثل بالآتي :

[1] فايز محمد عبد الرحمن ابو شمالة، دور النظام الداخلي في تفعيل آليات العمل النيابي في مجلس النواب الاردني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٧، ص ١٤٧ .

[2] منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq

١- انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه : بنصه في المادة (٥٥) منه على ان : (ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً ثم نائب اول ونائباً ثانياً **بالاغلبية المطلقة** لعدد اعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر)

٢- الموافقة على تعيين اصحاب المناصب العليا : بنصه في المادة (٦١) على ان : (خامساً: الموافقة على تعيين كل من أ- رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي **بالاغلبية المطلقة** بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى ...)

٣- مساءلة رئيس الجمهورية واعفائه من منصبه : بنصه في البند سادساً من المادة (٦١) منه على ان : (أ- مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، ب_ اعفاء رئيس الجمهورية **بالاغلبية المطلقة** لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا ...).

٤- سحب الثقة من الوزراء او من رئيس مجلس الوزراء: بنصه في البند(ثامناً)من المادة(٦١) منه على ان(أ-لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء **بالاغلبية المطلقة**. ب-٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء **بالاغلبية المطلقة** لعد اعضائه)

٥- اعفاء رؤساء الهيئات المستقلة : بنصه في البند (ثامناً/٣/هـ) من المادة (٦١) على ان : (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للأجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم **بالاغلبية المطلقة**) .

٦- حل مجلس النواب : بنصه في المادة (٦٤) منه على ان : (اولاً- يحل مجلس النواب **بالاغلبية المطلقة** لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولايجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

٧- تعديل الدستور وفقا لاحكام المادة (١٤٢) : بنصه على ان : (ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للموافقة عليها وتعد مقرة بموافقة **الاغلبية المطلقة** لعدد اعضاء المجلس)، واكد النظام الداخلي لمجلس النواب ذات الاغلبية اعلاه في اتخاذ القرارات بحسب اهميتها .

وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري (للاغلبية المطلقة) ذي العدد ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/١٠/٢١[١] : (..ان المقصود بـ (الاغلبية المطلقة) الوارد في المادتين (٦١/ثامنا/أ) و(٧٦/رابعاً) من الدستور هي اغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولا) منه ..) وعللت المحكمة حكمها اعلاه بأن الدستور قد وضع الاغلبيات اللازمة لاصدار قرارات مجلس النواب حسب اهمية الموضوع، اذ يتطلب التصويت على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، اما حالة سحب الثقة من احد الوزراء فلم تتطلب المادة (٦١/ثامنا/أ) الا الحصول على (الاغلبية المطلقة) وهي غير (الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه) الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لان النص قد ذكرها مجردة من (عدد الاعضاء) وهي تعني اغلبية الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولا) ولو اراد المشرع الدستوري الاغلبية المطلقة لاوردها صراحة كما فعل في المواد (٥٥) و(٥٩/اولاً) و(٦١/ سادساً/أ) و(٦١/سادساً/ب) و(٦١/ثامناً/ب/٣) و (٦٤/اولاً) من الدستور .

ويذهب جانب من الفقه الى ان المحكمة الاتحادية العليا قد بنت تفسيرها للاغلبية المطلقة في قرارها التفسيري اعلاه على معيار مصطلح (عدد اعضائه) فأذا اقترن مصطلح الاغلبية المطلقة بـ(عدد اعضائه) فهذا يعني اغلبية العدد الكلي لاعضاء مجلس النواب، اما اذا ورد مصطلح الاغلبية المطلقة دون عبارة (عدد اعضائه) فانه ينصرف الى اغلبية العدد الفعلي اي عدد الحاضرين في الجلسة [٢] الا ان المحكمة وفي قرار لاحق لها عدلت عن قرارها التفسيري السابق لمفهوم الاغلبية المطلقة اذ ورد في قرارها ذي العدد ٩٠/ اتحادية /٢٠١٩ في ٢٠٢١/٤/٢٨ الذي جاء فيه:(...اما مفهوم الاغلبية المطلقة لرفع الحصانة عن عضو مجلس النواب الصادرة بحقه مذكرة قبض عن جناية غير مشهودة فانها بحسب احكام المادة (٦٣/ب)من الدستور يقصد بها اكثر من نصف العدد الكلي لعدد أعضاء مجلس النواب ويعد ذلك عدولاً عن قرار المحكمة السابق بالعدد(٢٣/اتحادية/٢٠٠٧)الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢١بخصوص تفسير المقصود بالأغلبية المطلقة اذ ان المشرع الدستوري قصد

[١] منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .
[٢] د.عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الاولى، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، العراق، ٢٠٢١، ص ١٤ .

بالأغلبية المطلقة اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب أينما وردت عبارة (الأغلبية المطلقة)سواء اقترن ذكرها بعبارة عدد أعضائه ام جاءت مجردة، اما المقصود بالأغلبية البسيطة فأنها تعني اكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه واعتبار ذلك مبدأ جديداً وعدولاً عن المبدأ السابق المتعلق بتفسير الأغلبية وفقاً للتفصيل المشار اليه انفاً.)[١]

ثانياً- القرارات التي تتخذ باغلبية الثلثين : وتتمثل بالاتي :

١- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات : اذ نص في المادة (٦١/ رابعاً) منه على ان : (تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن **بأغلبية ثلثي** اعضاء مجلس النواب) .

٢- اعلان حالة الحرب والطوارئ: بنصه في البند (تاسعاً) من المادة (٦١) على ان : (الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ **باغلبية الثلثين** بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)

٣- انتخاب رئيس الجمهورية : بنصه في المادة (٧٠) منه على ان : (اولاً- ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه)

٤- تعديل نصوص الدستور: بنصه في المادة(١٢٦)منه على ان(ثانياً-لايجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة **ثلثي اعضاء مجلس النواب** عليه ..)(ثالثاً-لايجوز تعديل المواد الاخرى..الا بعد موافقة **ثلثي اعضاء مجلس النواب** عليه)

ثالثاً: القرارات التي تتخذ باغلبية (ثلاثة اخماس) : وورد النص عليها في المادة (١٣٨/خامساً/ج) من الدستور فقط وذلك في معرض النص على اختصاص مجلس الرئاسة(سابقاً) في الموافقة على القوانين والقرارات التي ترسل اليه من مجلس النواب جاء فيها: (في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ

[١] منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq

وصولها اليه تعاد الى مجلس النواب الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها) [1].

وقد ذكرنا عند دراستنا لانواع النصاب القانوني ان كلا النصابين مرتبطين ببعضهما البعض،اذ لايمكن ان يتحقق النصاب القانوني لاتخاذ القرارات مالم يتحقق نصاب انعقاد الجلسة عند التصويت،وان الانسحاب لايؤثر على صحة انعقاد المجلس، فيبقى الاجتماع قانونياً مادام النصاب قد تحقق ابتداءً ،الا انه لايجوز التصويت الا بعد تحقق النصاب القانوني،وهو مانصت عليه المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ اذ جاء فيها:(يعد وجود النصاب لازماً عند التصويت ولايشترط لصحة استمرار الاجتماع)،مع ملاحظة ان للانسحاب اثر كبير على التصويت على كثير من القرارات المهمة، وقد ذهبت المحكمة الاتحادية في قرارها ذي العدد ٣٨/ اتحادية/ ٢٠١٦ في ٢٠١٦/٦/٢٨ الى اقرار مبدأ عدم دستورية الجلسة والقرارات المتخذة فيها في حالة عدم تحقق النصاب القانوني المطلوب اذ جاء فيه:(...وبناءً على ماتقدم قررت المحكمة:اولاً–الحكم بعدم دستورية جلسة مجلس النواب المنعقدة في القاعة الرئيسية ليوم ٢٠١٦/٤/١٤ برئاسة رئيس الجلسة المؤقت النائب عدنان الجنابي والغاء القرارات كافة المتخذة فيها وذلك لفقدان النصاب القانوني المنصوص عليه في المادة (٥٩) من الدستور والمادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب ،حيث ان الثابت ان عدد النواب الحاضرين حين ترأس النائب عدنان الجنابي في الجلسة المذكورة (١٣١) نائباً بضمنهم رئيس الجلسة والمقرر وان الذين صوتوا الى جانب ترأس النائب عدنان الجبوري كان (١٠٦) نائب ...)[2], ولابد لنا من الاشارة الى القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٦/ اتحادية / ٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٢/٣ الذي جاء فيه : (...اوجبت المادة (٧٠/اولاً) من الدستور بأن ينتخب مجلس النواب، بأغلبية ثلثي عدد اعضائه رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لذلك، اذ نصت هذه المادة على (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه) وان هذا النص من الدستور هو نص خاص بأنتخاب رئيس الجمهورية وغير مرتبط بأحكام المادة (٥٩/ اولاً وثانياً) من

[1] ويرى بعض الفقه ان اجراءات اعادة القوانين والقرارات ولأكثر من مرة(يؤدي الى تعطيل عمل المجلس ،ويؤثر على سير مرافق الدولة ،وكان الافضل ان تعاد مشروعات القوانين الى مجلس النواب مرة واحدة ،وان يوافق عليها بأغلبية موصوفة لاتتجاوز اغلبية الثلثين وخلال مدة لاتتجاوز الشهر)د.حميد حنون خالد،مباديء القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٩٠ .

[2] منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .

الدستور، ونصت المادة (٧) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ على (يعد رئيساً للجمهورية من حصل على اغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب) ولكل ماتقدم خلصت المحكمة الاتحادية العليا بخصوص تفسير المادة (٧٠/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥الى الآتي:(ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي) [١] ونرى ان المحكمة الاتحادية العليا لم تكن صائبة في قرارها التفسيري اعلاه، اذ ان المادة (٥٩/اولاً) من الدستور ميزت بين نصاب انعقاد الجلسة ابتداءً،فيما اشارت المواد الاخرى الى نصاب اتخاذ القرارات وفقاً لما اوضحنا اعلاه اذ يكفي لتحقق نصاب انعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حضور الاغلبية المطلقة من اعضاء مجلس النواب اي(النصف+١)،لابل ان المحكمة في قرارها التفسيري هذا تشجع على تعطيل انعقاد جلسات المجلس النيابي وتتيح لثلث الاعضاء تعطيل اعمال المجلس المصيرية،ومن بينها انتخاب رئيس الجمهورية اذ يتوقف اعلى انتخابه تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً وفقاً لاحكام المادة (٧٦) من الدستور،ومن ثم تعطيل تشكيل الحكومة ومخالفة المدد الدستورية المنصوص عليها في الدستور لانتخاب رئيس الجمهورية وتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً .

المطلب الثاني

الاثار المترتبة على اختلال النصاب القانوني

الحضور الى الجلسات واحدة من أهم واجبات عضو البرلمان , فمن غير المتصور قيام النائب بواجباته وهو غائب، وان حضور النائب جلسات المجلس له اهمية كبرى، اذ يتوقف اخلاصه للشعب ومدى نجاحه في ممارسة عمله النيابي على حضور جلسات المجلس، واشتراكه في لجانه المختلفة، ناهيك عن ان معظم دساتير دول العالم تشترط نصاباً معيناً للانعقاد او لاتخاذ القرارات وبخلافه تبطل جلسات المجلس وتبطل القرارات المتخذة فيه بحكم القانون، وعادة ماتنص القوانين على اعطاء رئيس المجلس النيابي صلاحية تأجيل الجلسة لمدة لاتقل عن نصف ساعة وفي حالة عدم تحقق النصاب يقوم الرئيس بتأجيل الجلسة ،ويعين موعداً للجلسة القادمة ومن ثم يترتب على اختلال النصاب القانوني للمجلس النيابي جملة من الآثار تتمثل بالاتي :

[١] منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .

١- **تأجيل الجلسات :** لعل اول اثر يترتب على اختلال النصاب القانوني كما ذكرنا آنفاُ هو تأجيل الجلسات، اذ يضطر رئيس المجلس في حال عدم اكتمال النصاب القانوني الى تأجيل الجلسة او رفعها بالرغم من وجود مشاريع قوانين على جانب كبير من الاهمية احيلت الى المجلس من الحكومة،كما قد يحدث ان تتأجل الجلسة رغم وجود ظروف في غاية الاهمية مما يتطلب اتخاذ قرارات عاجلة وسريعة (كالقضايا الامنية)، وهو مالوحظ في التطبيق في الجلسة (١٦) السادسة عشر من الفصل التشريعي الثاني للسنة الرابعة التي كان من المقرر عقدها في ٢٠١٤/٤/٢ التي تم تأجيلها ثلاث مرات بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، رغم كونها جلسة طارئة دعا اليها رئيس مجلس النواب بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء لاعلان حالة الطوارئ في العراق على اثر احداث نينوى ،وتأجيل الجلسة الاستثنائية الطارئة التي كان من المزمع عقدها في يوم السبت الموافق ٢٠١٩/١٠/٢٦ لمناقشة مطالب المتظاهرين في تظاهرات تشرين الاول ٢٠١٩ وتنفيذ الاصلاحات بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني .

٢- **تعطيل العمل التشريعي واضعاف الدور الرقابي :** وينبثق عن التأجيل المتكرر لجلسات المجلس النيابي اثر آخر يتمثل بتعطيل العمل التشريعي واضعاف الدور الرقابي للمجلس فالغياب الكثير (سواءٌ بعدم الحضور ابتداءً ام بالانسحاب اثناء الجلسة) يؤدي الى تعطيل عمل البرلمان كمؤسسة دستورية تعد حجر الزاوية لكل المؤسسات الدستورية الاخرى،ممايترتب عليه الاخلال في عمل تلك المؤسسات وتعطيل سير المرافق العامة للدولة، اذ يرتبط الاداء الحكومي بالاداء التشريعي للبرلمان،الامر الذي يترتب عليه انتهاك الحقوق والحريات التي يفترض ان تكفلها الدولة بكل مؤسساتها وفقاً للحماية المقررة لها في الدستور ،ويتأتى ذلك من خلال تعطيل سن التشريعات الكافلة لتلك الحقوق والحريات او المنظمة لعمل تلك المؤسسات اذ ان عمل البرلمان يمثل الاطار التشريعي لها، فضلاً عن اضعاف المهمة الرقابية للمجلس على اعمال السلطة التنفيذية مما اسهم في تفشي ظاهرة الفساد، لذا نجد ان اغلب تشريعات العالم تفرض جزاءات معينة تترتب على تخلف عضو المجلس النيابي عن الحضور ومنها قانون استبدال اعضاء مجلس النواب العراقي رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ الذي تضمن النص على عقوبة (الاقالة) في المادة (١/البند ٧) التي جاء فيها : (اقالة العضو لتجاوز غياباته لاكثر من ثلث جلسات

المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد)[1]، كما تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ فرض جزاءات معنوية ومالية على العضو المتغيب، الا ان هذه الجزاءات اتسمت بالضعف اذ نصت المادة (١٨) منه على ان:(اولاً- ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية واحدى الصحف، ثانياً- لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية او عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية ان توجه تنبيهاً خطياً الى العضو الغائب تدعوه الى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناءً على طلب الهيأة، ثالثاً- تستقطع من مكافأة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحددها المجلس)' ويلاحظ على النص اعلاه ضعف الصياغة القانونية اذ ورد في البند ثانياً (..وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناءً على طلب الهيئة) ،ولم يتم الاشارة الى الاجراء والجزاء الذي يتخذ من قبل المجلس ازاء العضو المخالف للنصوص القانونية،كما لم تحدد نسبة الاستقطاع من مكافاة العضو في البند (ثالثاً) وانما ترك الامر للمجلس، وهذا يعني فتح باب المجاملات لبعض اعضاء المجلس الذين يتمتعون بثقل سياسي، اذ اثبت الواقع العملي غياب الكثير من رؤساء الكتل النيابية عن حضور جلسات المجلس ودون تقديم اي عذر مشروع ولم تتخذ رئاسة المجلس اي اجراء قانوني بحقهم، مع ملاحظة عدم اشارة النص الى (الاقالة) كأحدى الجزاءات التي تفرض على العضو المتغيب في حالة تجاوز غياباته الحد المسموح به قانوناً رغم اهمية مثل هذا الجزاء مقابل مايتمتع به العضو من امتيازات، ويرد تبرير ذلك ان المشرع سبق وان اورد النص على هذا الجزاء في قانون استبدال اعضاء مجلس النواب وكان الاولى بالمشرع ولاهمية العمل النيابي ان يؤكد النص على هذا الجزاء في النظام الداخلي للمجلس، وهو مايفسر لنا تأخر المجلس النيابي في انجاز واقرار العديد

[1] ان قرار اقالة العضو يتطلب عرض الامر على المجلس وهو ماأكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد ٦٩/اتحادية/اعلام/ ٢٠١٧ في ٢٠١٨/٢/٢٦ اذ جاء فيه(..ان المجلس بموجب امره النيابي المرقم (٩٢/٩/١) في (٢٠١٧/٧/٦) قرر اقالة العضو من عضوية مجلس النواب خلافاً لما هو منصوص عليه في المادة (الاولى /اولا/٧) من قانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ وخلافاً لما هو مرسوم في المادة (١٨/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب حيث يجب توجيه الاخطار بعد حصول الغياب من العضو النائب لجلسات المجلس للحد المقرر في القانون والنظام الداخلي وفي حالة امتناعه يصار الى اتخاذ الاجراءات القانونية بحق النائب في حين ان المجلس وجه الاخطار الى المدعي بتاريخ...ومن ثم لجأ (رئيس المجلس)الى اقالته من عضوية المجلس دون عرض الموضوع على مجلس النواب ...لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بالغاء القرارالصادر من مجلس النواب.)منشورعلى الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: //www.iraqfsc.iq

من مشروعات القوانين، فضلاً عن التأخر في اقرار القوانين التي لاتنسجم مع مصالح واهواء الكتل السياسية تحت ذريعة عدم اكتمال النصاب القانوني، ولاسيما قوانين الموازنة الاتحادية الامر الذي ينبثق عنه آثار سلبية اخرى من شأنها تعطيل سير المرافق العامة في الدولة،وفي مقدمتها الآثار المتعلقة بالجانب الاقتصادي وتعطيل المشاريع الاقتصادية والاستثمارية،واهمال هيئة الرئاسة في اتخاذ القرارات القانونية الحازمة للحد من هذه الظاهرة، ولابد لنا من الاشارة الى جانب من تطبيقات الواقع العملي السلبي المترتب على اختلال النصاب القانوني للمجلس النيابي ومنها تأجيل مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ اكثر من مرة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني لاعضاء المجلس النيابي، اذ تم التصويت على تأجيل الجلسة (١٣) المنعقدة بتأريخ ٢٠١٣/٣/٤ والتي كان من المقرر فيها ووفقاً لجدول اعمال المجلس مناقشة مشروع قانون الموازنة، كما تم تأجيلها مرة اخرى بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني الى يوم ٢٠١٣/٣/٦، اذ جرى التصويت على مشروع قانون الموازنة من قبل (١٦٨) نائباً من مجموع (٣٢٥) نائباً، وجاء التصويت على المشروع بعد عدة محاولات عجز المجلس فيها عن تحقيق النصاب القانوني مما ادى الى تأجيل وتعليق الجلسات اكثر من مرة ،وتم التصويت على موازنة عام ٢٠١٣ في جلسة قاطعها نواب عن التحالف الكردستاني وبعض نواب القائمة العراقية[١]، ومشروع قانون موازنة عام ٢٠١٨ الذي تاخر اقراره لذات السبب (مقاطعة النواب الاكراد وانسحاب نواب من كتل اخرى) .

٣- **عقد جلسات غير دستورية بطبيعتها** : اذ حدث ان تحولت جلسات المجلس النيابي الى مايطلق عليه **بـ(الجلسات المفتوحة)** بسبب عدم إكتمال النصاب القانوني وهو مالم يرد النص عليه في الدستور والنظام الداخلي ومن ثم تعد جلسات غير دستورية، وقد ذهب جانب من الفقهاء والخبراء القانونيين الى التمييز مابين الجلسة المفتوحة والجلسة المستمرة من حيث اشتراط تحقق النصاب القانوني لدستورية انعقاد الجلسة اذ يرى ان **الجلسة المفتوحة** هي الجلسة التي تعقد ابتداءً وتبقى بقرار رئيس المجلس الى يوم آخر بشكل مفتوح، وهذا النوع من الجلسات عند عقده في اليوم الآخر لايحتاج الى نصاب قانوني وانما تعقد بأي عدد يكفي لاتخاذ القرارات ، في حين ان **الجلسة المستمرة** هي التي تعقد

[١] محضر جلسة مجلس النواب الثالثة عشر المنعقدة بتأريخ ٢٠١٣/٣/٤ متاح على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي : https://iq.parliament.iq .

بتحقق النصاب القانوني ثم تؤجل، ولاتعقد في موعد التأجيل الا بتحقق النصاب القانوني، ويرى ان الجلسة المفتوحة لاتعد دستورية ومخالفة لقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٦ لسنة ٢٠١٠ [١] لمخالفتها لشرط تحقق النصاب في عقد الجلسة واتخاذ القرار [٢].

٤- **اضعاف مصداقية المجلس امام الرأي العام** : يثير غياب النواب عن حضور جلسات المجلس سخط الرأي العام وطعناً في انضباط النائب وعدم اكتراثه بما عهد اليه من مهام نيابية، اذ ينبغي على كل السلطات في الدولة وفي مقدمتها السلطة التشريعية بوصفها المعبر عن ارادة الشعب العمل المتواصل بغية توطيد اواصر العلاقة التعاقدية بين الشعب والحكام التي لايمكن ان تقوم دون تقوية اسس الثقة والمصداقية تحقيقاً للمصلحة العامة، اذ لوحظ ان الرفع المتكرر للجلسات بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني اثر تأثيراً سلبياً كبيراً على اداء المؤسسة التشريعية واضعاف مصداقيتها والثقة بها لدى الرأي العام، فالتطور الحاصل على الاصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية يفرض على السلطة التشريعية الاسراع بوضع القوانين اللازمة لمواجهة هذا التطور، فضلاً عن احالة المشرع الدستوري مسألة تنظيم اغلب الموضوعات الواردة فيه سواء على مستوى الحقوق والحريات ام السلطات الى المشرع العادي عن طريق سن القوانين، ناهيك عن الدور الرقابي للمجلس على السلطة التنفيذية عن طريق الادوات الرقابية التي نظمها الدستور والنظام الداخلي للمجلس[٣]، وقد اثبت الواقع العملي ضعف المجلس في هذين المفصلين (التشريع والرقابة) لاسباب عديدة ومن ابرزها رفع الجلسات المتكرر بسبب عدم اكتمال النصاب، الامر الذي القى بظلاله على فقدان المجلس لثقة الرأي العام به في الوقت الذي يفترض فيه ان يكون هو المعبر عن تطلعاته وطموحاته وهو مادى الى اضعاف مشاركة الشعب في الانتخابات التي جرت في آيار/ ٢٠١٨ اذ تناقصت نسبة

---

[١] جاء في القرار المذكور : (....وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن غياب كل ما تقدم ذكره عن التطبيق وفى المدد المحددة دستورياً وبسبب من القرار الذى اتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب (مفتوحة) وإلى زمن غير محدد ودون سند من الدستور قد شكل خرقاً لأحكامه وصادر مفهوم (الجلسة الأولى) ومراميها التى قصدتها المادة (٥٥) منه)منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq

[٢] د. مصدق عادل طالب، الجلسة الاولى لانعقاد مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠١٩، ص ٢٧٣ .وينظر ايضاً الفرق بين المفتوحة والمستمرة تفاصيل جلسة البرلمان الاولى للدورة الخامسة، مقال متاح على العنوان الالكتروني : https://ultrairaq.ultrasawt.com بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٣ الساعة : ١٢:٠٠ مساءً .

[٣] د. اسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ١٤٨، ٢٠٢١، ص ٣٨ .

المشاركة الى ٤٤% مقارنة بالانتخابات خلال الاعوام ٢٠١٠-٢٠١٤ بسبب عدم قناعتهم بنزاهة المسؤولين وعدم الثقة بالمؤسسات العامة واجهزة الدولة والتي اتبعها قيام تظاهرات تشرين الاول /٢٠١٩ في اغلب المحافظات العراقية، للمطالبة بحل المجلس النيابي وتغيير الحكومة ،ولعل اهم المطالبات التي دعت لها تلك التظاهرات، الاسراع بوضع التشريعات التي تكفل الحقوق والحريات، وتفعيل رقابة المجلس النيابي على عمل الوزارات،والقضاء على الفساد الاداري،فكيف يتم ذلك في ظل هذا التعطيل المستمر للجلسات بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني الناتج عن الغياب والانسحاب ؟!! وهو ماسهم في تناقص نسبة المشاركة في الانتخابات التي جرت في ١٠ تشرين الاول/ ٢٠٢١ الى نسبة ٤١% اي انها تجاوزت نسبة انتخابات سنة ٢٠١٨ وهذا يعني ان عدد المقاطعين للانتخابات بلغت ٥٩% في دلالة واضحة على فقدان المجلس لثقة الشعب به اذ تمثل هذه النسبة ادنى نسبة للتصويت منذ عام ٢٠٠٥، الامر الذي يستلزم تفعيل مدونة السلوك النيابي وتشديد النصوص العقابية الواردة فيها التي تؤكد التزام النائب بالحضور واداء واجباته النيابية على الوجه الاكمل .

الخاتمة

اما وقد أُنهيت دراسة بحثنا الموسوم بـ (اختلال النصاب القانوني لجلسات المجلس النيابي) آثرنا ان نجمل اهم ماتوصلنا اليه من نتائج ومقترحات وفقاً للاتي :

اولاً- الاستنتاجات:

١- يراد باختلال النصاب القانوني (الحالة التي يكون فيها انعقاد الجلسات واتخاذ القرارات في المجالس النيابية منافياً للحد الادنى الذي يستلزمه الدستور والنظام الداخلي، ويترتب عليها عدم شرعية الجلسة المنعقدة او القرارات المتخذة فيها ،ممايتطلب اتخاذ اجراءات قانونية تتمثل بتأجيل الجلسة او رفعها والتي يسهم تكرارها في تعطيل اداء المجلس لمهامه الدستورية ويولد آثاراً خطيرة على المستوى القانوني والسياسي والاقتصادي للدولة .

٢- اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لاختلال النصاب القانوني وفيما اذا كان يشكل مخالفة قانونية ام لا، اذ ذهب بعضهم الى ان الاختلال يعد عملاً سياسياً لايشكل مخالفة قانونية وانما يستخدم للحد من استبداد الاغلبية البرلمانية، بينما ذهب البعض الآخر الى انه عملاً يمثل مخالفة قانونية يستلزم اتخاذ اجراء قانوني بحق العضو او الاعضاء

المتغيبين او المنسحبين بدلالة النصوص القانونية التي نظمت حقوق وواجبات عضو المجلس النيابي.

٣- خلو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ من نصوص قانونية تنظم وتحدد العقوبات اللازمة في حالة الانسحاب المتكرر للاعضاء او الكتل النيابية اثناء الجلسات لغايات كسر النصاب القانوني او الاخلال به .

٤- اقرت المحكمة الاتحادية العليا ان المقصود بالاغلبية المطلقة اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب أينما وردت عبارة (الأغلبية المطلقة) سواء اقترن ذكرها بعبارة عدد أعضائه ام جاءت مجردة .

٥- ضعف النصوص العقابية الواردة في النظام الداخلي اذ اقتصرت تلك النصوص على نشر الغياب وتوجيه التنبيه ،والاقتطاع نسبة من مكافأة العضو دون تحديد تلك النسبة بشكل صريح وواضح ،فضلاً عن خلو النصوص من الاشارة الى عقوبة الاقالة والطرد، وغياب الاجراءات التنظيمية لجلسات المجلس النيابي ولاسيما مايتعلق باجراءات تسجيل الحضور والغياب، فضلاً عن عدم تفعيل مدونة السلوك النيابي لسنة ٢٠١٦ .

٦- اسهمت طبيعة النظام السياسي في العراق والقائمة على المحاصصة والتوافق في خضوع النصاب القانوني للتجاذبات السياسية البعيدة عن المصلحة العامة .

٧- اسهمت بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا ولاسيما قرارها التفسيري ذي العدد ١٦ / اتحادية / ٢٠٢٢ في ٢/٣/ ٢٠٢٢ المتعلق بتحديد نصاب انعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية للدورة النيابية الخامسة، في تعطيل انعقاد جلسات المجلس النيابي واتاحة الفرصة لثلث الاعضاء تعطيل اعمال المجلس المصيرية .

٨- لاختلال النصاب القانوني آثاراً خطيرة على مستوى اداء المجلس النيابي ذاته ولعل اهمها تأجيل انعقاد الجلسات، وماينبثق عنه من تعطيل اداء المجلس في اهم مفصلين مكلف بهما وهما التشريع والرقابة، ولجوء المجلس الى عقد جلسات غير دستورية بطبيعتها نحو مايطلق عليه بـ(الجلسات المفتوحة او التداولية) والتي اقرت المحكمة الاتحادية العليا عدم دستوريتها، ويولد آثاراً سياسية خطيرة وفي مقدمتها اضعاف مصداقية المجلس امام الرأي العام واقرب دليل على ذلك انخفاض نسبة التصويت في الانتخابات النيابية الاخيرة التي جرت في العاشر من تشرين الاول ٢٠٢١ الى نسبة٤١% والتي تعد النسبة الاقل منذ عام ٢٠٠٥

ثانياً- المقترحات :

١- تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بنصاب الاغلبية المطلقة وذلك بأيراد عبارة (الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس) في كل نص يشترط هذا النصاب منعاً للتاويل والتفسير.

٢- تعديل نصوص النظام الداخلي للمجلس النيابي وذلك بوضع نصوص تشدد العقوبات المفروضة على العضو المتغيب،تصل الى الطرد او الاقالة من المجلس تحقيقاً للجودة في عمل المؤسسة التشريعية .

٣- توحيد النصوص العقابية الواردة في قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧على اعتبار ان النظام الداخلي هو النظام الاساس لتحديد حقوق وواجبات الاعضاء وضبط اجراءات الجلسات.

٤- ضرورة تحديد نسبة الاستقطاع من مكافأة العضو المتغيب بنص قانوني صريح ،وعدم ترك ذلك لتقدير رئاسة المجلس، وتحديد الجزاء الذي يفرضه المجلس على العضو عند عدم امتثاله للتنبيه بالحضور من قبل هيئة رئاسة المجلس .

٥- تفعيل مدونة السلوك النيابي لسنة ٢٠١٦ كونها احدى الآليات الفاعلة لتحسين اداء وسلوك اعضاء مجلس النواب باخضاعهم للمساءلة والمحاسبة،وتعزز مبدأ الشفافية كضمانة لرقابة الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني على مدى التزام النواب بما ورد فيها .

٦- ابعاد النصاب القانوني عن التجاذبات السياسية بتضمين النظام الداخلي نصوصاً تفرض عقوبات على الاعضاء المنسحبين في حال تجاوز الانسحاب من جلسات المجلس حداً معيناً ينظمه القانون ونقترح على المشرع العراقي اضافة نص الى النظام الداخلي يتضمن الاتي : (يعاقب العضو المنسحب من جلسات مجلس النواب بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد، في حال تكرار الانسحاب ثلاث مرات بعقوبة الاقالة من عضوية المجلس ويتخذ القرار بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين)

(قائمة المصادر)

اولا: المعاجم اللغوية :

١- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ١٤٢٥هـ، ٢٠٠٤م .

٢- الشيخ رشيد عطيه، معجم عطيه في العامي والدخيل، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ١٩٥٦ م .

٣- معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة الكتب، ٢٠١٤ .

ثانياً : المؤلفات العربية :

١- افين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٨ .

٢- د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق مكتبة نور العين للطباعة والنشر،بغداد،٢٠١٠-٢٠١١.
، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١ .
٣- د.رابح الخرايفي، مدخل لدراسة القانون النيابي التونسي، مجمع الاطرش للكتاب المختص،٢٠١٦ .
٤- د.عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الاولى، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، العراق، ٢٠٢١ .
٥- يزن خلوق محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠٢١ .

ثالثاً : الرسائل الجامعية :

١- فايز محمد عبد الرحمن ابو شمالة، دور النظام الداخلي في تفعيل آليات العمل النيابي في مجلس النواب الاردني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٧ .

رابعاً: البحوث المنشورة :

١- د. اسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ١٤٨، ٢٠٢١ .
٢- روافد علي الطيار، مبدأ المشاركة في النظام الاتحادي العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، الجزء ٣، العدد ٣٦، ٢٠١٨ .
٣- د. مصدق عادل طالب، الجلسة الاولى لانعقاد مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠١٩.
٤- نواف سالم كنعان، النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية، دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٥، العدد ٢، ٢٠١٨ .
٥- نوال لصلج، ظاهرة غياب اعضاء البرلمان في الجزائر (الاسباب، الحلول)، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد السادس، آذار، ٢٠١٥ .

خامساً : الدساتير والقوانين :

١- دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٩.
٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣- قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧.
٤- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

سادساً : الوقائع العراقية :

١- الوقائع العراقية، العدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧ .
٢- الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥ .

سابعا: المواقع الالكترونية :

١- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq .
٢- الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي : https://iq.parliament.iq .

ثامناً : المقالات المنشورة على المواقع الالكترونية :

١- النصاب القانوني، مقال متاح: https://practicaldemocracy.tripod.com .
٢- الفرق بين المفتوحة والمستمرة تفاصيل جلسة البرلمان الاولى للدورة الخامسة: ultrairaq.ultrasawt.com .
٣- فاروق العجاج، النصاب القانوني لمجلس النواب في ادارة جلساته، مقال www.azzaman.com/

تاسعاً : المصادر الاجنبية :

1- William Paual White , History and philosophy of the quorum as a device of parliamentary procedure Master Thesis, University of Montana, 1967.
2- Robert's Rules for Defining a Quorum, Article available at: www.dummies.com/careers
3- James Wallner.Brief History of Legislative Quorums,1 June,2020 at: www.legislativeprocedure.com/