دور جودة التشريعات في الحد من التضخم التشريعي

النقص التشريعي بأحكام البت في استقالة عضو مجلس النواب في العراق "دراسة مقارنة"

Legislative Deficiency in the Provisions for Adjudicating the Resignation of a Member of the Council of Representatives In Iraq "Comparative Study"

م.د. ستار عبد الله الغزالي

كليه القانون ـ جامعة الكوفة

sattara.alghazali@uokufa.edu.iq

الكلمات الافتتاحية :
مجلس النواب – الاستقالة الجماعية – المحكمة الاتحادية العليا – الكتلة البرلمانية.

Keywords :
House of Representatives - collective resignation - Federal Supreme Court - parliamentary bloc.

Abstract

Some Iraqi parliamentary blocs submitted their collective resignation from the House of Representatives, in a sudden step and without warning. This event sparked widespread controversy in Iraq, as opinions varied about the legality of these resignations and their

political implications. It can be said that the mass resignation of the Iraqi parliamentary blocs is an unprecedented legal precedent in Iraq. Therefore, some jurists could argue that these resignations are illegal, because there is no legal text regulating them. However, some legal rules can be extracted from the applicable constitutional and legal texts. The Iraqi Constitution stipulates that "a member of the House of Representatives enjoys parliamentary immunity, and may not be accused, arrested, or tried for his opinions or his vote in the House." Also, "a member of the House of Representatives may resign his membership pursuant to a written request submitted to the Speaker of the House." The Iraqi Council of Representatives Law allows the Speaker of the Council to accept the resignation of a Council member if it is submitted to him in writing, and the member's resignation must be published in the Official Gazette. Based on the legal rules mentioned above, it can be said that the collective resignation of the Iraqi Parliament blocs is legal, as it takes place in accordance with the individual resignation procedures stipulated in the Constitution and the

law. However, there are some points that could raise controversy about the legality of these resignations, including the lack of a legal text regulating collective resignation, and the lack of clear reasons for resignation

الملخص

تقدمت بعض الكتل برلمانية عراقية باستقالتها الجماعية من مجلس النواب، وذلك في خطوة مفاجئة ودون سابق إنذار. وقد أثار هذا الحدث جدلاً واسعاً في العراق، حيث تباينت الآراء حول قانونية هذه الاستقالات وآثارها السياسية. يمكن القول أن الاستقالة الجماعية لكتل البرلمان العراقي هي سابقة قانونية لم يسبق لها مثيل في العراق. وبالتالي، يمكن أن يجادل بعض القانونيين بأن هذه الاستقالات غير قانونية، لعدم وجود نص قانوني ينظمها، ومع ذلك، يمكن استخلاص بعض القواعد القانونية من النصوص الدستورية والقانونية النافذة.اذ نص الدستور العراقي على أن "عضو مجلس النواب يتمتع بالحصانة النيابية، ولا يجوز اتهامه أو توقيفه أو محاكمته عن آرائه أو تصويته في المجلس". كما أن "عضو مجلس النواب يجوز له الاستقالة من عضويته بموجب طلب خطي يقدمه إلى رئيس المجلس". أجاز قانون مجلس النواب العراقي لرئيس المجلس قبول استقالة عضو المجلس إذا قدمت إليه خطياً، ويجب أن تنشر استقالة العضو في الجريدة الرسمية، وبناءً على القواعد القانونية المذكورة

أعلاه، يمكن القول أن الاستقالة الجماعية لكتل البرلمان العراقي قانونية، حيث أنها تتم وفقاً لإجراءات الاستقالة الفردية المنصوص عليها في الدستور والقانون. ومع ذلك، هناك بعض النقاط التي يمكن أن تثير الجدل حول قانونية هذه الاستقالات، ومنها عدم وجود نص قانوني ينظم الاستقالة الجماعية، عدم وجود أسباب واضحة للاستقالة.

المقدمة:

أولاً: موضوع البحث

تحرص الوثائق الدستورية والقوانين المكملة لها على تقرير الأحكام المنشأة لسلطات الدولة وتقرير اختصاصاتها وتحديد نظام العمل الخاص بها بما يضمن أدائها لواجباتها الدستورية بانتظام واضطراد بشكل يمنع توقف العمل لأي سبب من الأسباب. ومن تلك الأحكام المتعلقة باختيار الأعضاء المكونين لهذه السلطات وتلك المتعلقة بحالات استبدالهم عند الاستقالة، وتعيين الجهة التي يقدم لها طلب الاستقالة، وتاريخ نفاذ الطلب عند قبوله، والأثر المترتب على رفضه، وآلية حلول الأعضاء البدلاء، والحقوق التي يستحقها الأعضاء الأصليين بعد قبول طلبهم بالاستقالة. وتقرير كامل هذه الأحكام يمثل ضمانة أساسية لانتظام سير العمل في السلطات العامة للدولة، ومنها السلطة التشريعية، بحيث تسمح لها بأداء واجباتها الدستورية وفقاً لما مرسوم لها في الدستور، دون أن يترتب على تقديم أحد أو أكثر من أعضائها طلباً يبين فيه بإرادته رغبته في ترك العمل فيها، إرباكاً لعمل تلك السلطة. وإذا كان هذا الأصل، نجد اتجاهاً يتأسس على الاقتضاب والإيجاز في تنظيم هذه الأحكام، ينتج عنه نقص واضح، يترتب عليه في أحيان معينة خلاف حول من هي جهة قبول الاستقالة، وما الأساس القانوني الذي تستند عليه في ممارسة هذا الاختصاص. وقريب من هذا الاتجاه، ذاك الذي ساد في الأحكام المتعلقة بتنظيم استقالة عضو مجلس النواب في مجلس

النواب في العراق، الأمر الذي أوجب البحث به وتشخيص مسوغاته وبحث الأثر المترتب عليه، وعرض رؤى الفقه الدستوري المختص بشأنه، ومن ثم تقديم المعالجة القانونية بشأنه.

ثانياً: مشكلة البحث: ان تدقيق النظر في الأحكام المنظمة لاستقالة عضو مجلس النواب في العراق تلحظ منه النقص الواضح بعد ان اتسمت بالاقتضاب والايجاز بشكل توقفت معه عن بيان من هي الجهة المعنية بقبول استقالة عضو أو اكثر من أعضاء مجلس النواب، هل هو المجلس بأكمله باعتباره هو الجهة صاحبة الاختصاص؟ ام رئيس المجلس باعتباره رئيس السلطة والمسؤول عن إدارة جلساتها وانتظام سير العمل فيها؟

ومن ثم سيتركز البحث في الإجابة عن الأسئلة الآتية

- ما المقصود بالاستقالة الجماعية من عضوية مجلس النواب؟
- مدى حرية النائب في تقديم استقالته هل هي حرية مطلقة أم مقيدة؟
- مدى جواز تقديم طلب الاستقالة من عضوية البرلمان من قبل رئيس القائمة أو الكتلة البرلمانية للعضو؟
- مدى دستورية الاستقالة الجماعية للنواب في البرلمان العراقي؟
- هل يجوز لرئيس المجلس أن ينفرد بقرار قبول استقالة كتلة كاملة من مجلس النواب؟

ثالثاً: حدود الدراسة:

سنناقش في هذه الدراسة السلطة المختصة في البت باستقالة عضو مجلس النواب في العراق في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢، وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته لسنة ٢٠١٨، وقانون انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠٢٣. بالإضافة إلى دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، وقانون مجلس النواب في مصر بالرقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

رابعاً: منهجية البحث: نتبع في هذا البحث المنهج التأصيلي التحليلي المقارن، حيث نؤصل لموضوع الاستقالة ثم نسقطه على الحالة موضوع البحث وهي الاستقالة البرلمانية، وذلك بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة للوصول إلى إجابة تساؤلات الدراسة بعد مقارنتها بالحلول التي وضعها النظام القانوني في مصر.

خامساً: خطة الدراسة:

المبحث الأول: ماهية الاستقالة البرلمانية ، وقسم على مطلبين:

المطلب الأول: التعريف باستقالة عضو مجلس النواب

الفرع الأول: مفهوم الاستقالة من عضوية مجلس النواب

الفرع الثاني: تمييز الاستقالة البرلمانية عما يتشابه معها

المطلب الثاني: الاختصاص بالبت في طلب استقالة عضو مجلس النواب

الفرع الأول: الجهة المختصة بالبت في طلب الاستقالة البرلمانية

الفرع الثاني: شروط تقديم طلب الاستقالة من عضوية مجلس النواب

أولاً: صدور الاستقالة عن إرادة حرة ورضا صحيح

ثانياً: كتابة الاستقالة من عضوية مجلس النواب

المبحث الثاني: حالة الاستقالة النيابية الجماعية ، وقسم على مطلبين:

المطلب الأول: النقص التشريعي في تنظيم حالة الاستقالة الجماعية

المطلب الثاني: تقييم الموافقة بالقبول على طلب الاستقالة الجماعية

الفرع الأول: عقد الاختصاص لمجلس النواب بالأغلبية وفقاً للقوانين النافذة

الفرع الثاني: موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستقالة الجماعية للنواب

المبحث الأول: ماهية الاستقالة البرلمانية

تمهيد: تفرقت الدساتير بين من يقر بالحق للنائب في التخلي عن مهامه بإرادته عن طريق الاستقلال وبين من سكت عن تنظيم هذا الحق، بالرغم من ذلك اتجه غالبية

الفقه للقول بأن الاستقالة تعد حقا مقررا للنائب بصرف النظر عن النص عليه في النصوص الدستورية أو التشريعية[١]، وأن الاستقالة من عضوية مجلس النواب لها مجموعة من الشروط التي يمكن استنباطها من النصوص القانونية الناظمة للاستقالة بالإضافة إلى السوابق البرلمانية والتي تعد مصدراً من المصادر القانونية التي تحكم أعمال مجلس النواب العراقي[٢].

في ضوء ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول لبحث التعريف باستقالة عضو مجلس النواب، ونخصص الثاني لبحث الاختصاص بالبت في طلب استقالة عضو مجلس النواب.

المطلب الأول: التعريف باستقالة عضو مجلس النواب: أن استقالة النائب من مجلس النواب تؤدي إلى إنهاء العضوية، ولا شك أن الاستقالة من عضوية مجلس النواب لها أهمية بالغة نتيجة الخصوصية التي يتمتع بها عضو مجلس النواب، فضلاً عما يترتب عليها من آثار تتعلق بتوقف عمله، وبالنتيجة يؤثر ذلك على انتظام سير العمل داخل المجلس، بناء عليه لابد أولاً أن نحدد مفهوم الاستقالة وبيان الجهة المختصة بالبت في الاستقالة في الفرعين الآتيين. الفرع الأول: مفهوم الاستقالة من عضوية مجلس النواب: استقالة عضو السلطة التشريعية: هي رغبة العضو البرلماني في إعفائه من عضوية المجلس، والتوقف عن ممارسة مهامه كعضو في السلطة التشريعية قبل انتهاء مدة عضويته فيها. وتؤدي استقالة النائب من مجلس النواب سواء كانت الاستقالة جماعية أو فردية، إلى إنهاء العضوية في مجلس النواب وهي حق ممنوح للنائب، في حالة رغبته في إنهاء العضوية في مجلس النواب قبل نهاية المدة النيابية المقررة، وفق النصوص الدستورية، ولا شك أن التعبير عن هذه الرغبة أو الإرادة يجب أن يكون صحيحاً وخالياً من عيوب الإرادة[٣]. وتقبل استقالة عضو مجلس النواب من الجهة المختصة التي يحددها الدستور أو القانون؛ للبت فيها، ولا فرق إن كان هذا العضو متهم في قضايا جنائية قائمة وقت تقديم الاستقالة[٤]، وذلك على العكس من الموظف العمومي الذي لا تُقبل استقالته حتى يتم البت في التهم الموجهة له[٥]. والاستقالة من البرلمان حق للعضو، والأصل فيها أن تكون ناتجة عن إرادة حرة، ولكنه ليس شرطاً لقبولها، فالاستقالة البرلمانية قد تُقبل وترتب آثارها ولو صدرت عن إكراه أو تهديد[٦] وذلك على العكس من استقالة الموظف العمومي التي تُعد باطلة إذا كانت ناتجة عن إكراه أو تهديد[٧]. ويثور التساؤل حول مدى حرية النائب في تقديم استقالته، وهنا اتجه بعض الفقه[٨] للقول بأن حرية النائب في استعمال حقه بالاستقالة حرية مطلقة غير مقيدة، ترجع لتقديره الشخصي وما يراه هو من أسباب، ويعتد بها بمجرد إعلان العضو عن استقالته. واتجه البعض الأخر للقول بأن حرية العضو في الاستقالة مقيدة ونسبية، ولا يجب فهم عدم التقييد الدستوري

والتشريعي[٩] لهذه الحرية؛ بأنها حرية مطلقة، وذلك لخطورة الاستقالة البرلمانية على الدولة[١٠].

وقد أحال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب الفقرة خامسا من المادة ٤٩ منه تنظيم استقالة عضو البرلمان إلى القانون ونص على أن "يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة" [١١].

وقد حددت المادة ١٢ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ 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. صدور حكم قضائي بات بحقه عن جناية أو جنحة تكون عقوبتها سالبة للحرية لمدة تستغرق المتبقي.

خامساً: 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 ويعد تحقير المجلس أو الاعتداء على الرئيس أو أحد نائبيه أو أحد النواب إخلالاً جسيما لأغراض تنفيذ هذا البند.

أما الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ فقد كان أكثر وضوحاً فيما يتعلق باستقالة عضو مجلس النواب، حيث حدد الجهة المختصة بقبول الاستقالة وشروطها في النص الدستوري بموجب المادة (١١١) منه والتي نصت على أن "يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة..."، ثم نظم المشرع تفاصيل استقالة عضو مجلس النواب في اللائحة الداخلية للمجلس، وسيأتي تفصيل ذلك فيما يلي من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: تمييز الاستقالة البرلمانية عما يتشابه معها: لعضو مجلس النواب الحق في إبداء رغبته بالاستقالة من عضوية مجلس النواب، وقد تكون هذه الاستقالة اختيارية وإرادية من النائب، وهى الاستقالة موضوع البحث في هذه الدراسة، كما قد تكون إجبارية نتيجة مخالفة العضو للدستور[١٢]، وبالتالي تختلف الاستقالة الإرادية عن الإقالة والعزل، رغم أن كلاً منهما يؤدي إلى إنهاء العضوية البرلمانية[١٣].

أولاً: تمييز الاستقالة عن الإقالة: الإقالة تعني، تنحية كل أو بعض أعضاء مجلس النواب عن مناصبهم، دون اتخاذ أي إجراءات جنائية ضدهم، إذا ما صدر عنهم فعل يفقدهم الثقة والاعتبار، اللذين تتطلبهما الوظيفة البرلمانية، أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها[١٤]. وبمعنى أخر هي إجراء يتخذ بحق عضو مجلس النواب من دون طلب أو رغبة منه عند تحقق أسباب معينة[١٥]. وأسباب الإقالة في الغالب تكون سياسية، وتؤدي إلى فقدان الثقة والاعتبار بالعضو البرلماني، وتكون ناتجة عن طلب يقدمه الغير الذي له صفة بموجب الدستور أو القانون. أما الاستقالة يقدمها العضو من تلقاء نفسه برغبته لأسباب سياسية أو صحية تمنعه من أداء مهام المنصب [١٦]. وقد تكون الاستقالة بسبب المشكلات التي يعاني منها المجلس كما هو الحال في استقالة نواب الكتلة الصدرية من البرلمان العراقي؛ ونتيجة لذلك يستطيع العضو سحب الاستقالة والعدول عنها، طالما لم يبت بها المجلس[١٧]. أما الإقالة فهي جزاء إجباري يتخذ بحق عضو مجلس النواب، من قبل الجهة المختصة وغالبا ما تكون النواب في البرلمان بأغلبية معينة[١٨]، نتيجة فقد العضو الثقة والاعتبار التي تتطلبها الوظيفة البرلمانية [١٩].

ثانياً: تمييز الاستقالة عن العزل: العزل عقوبة انضباطية تفرض على الموظف إذا أخل إخلالا جسيما بمتطلبات الوظيفة [٢٠]، بالتالي لا يصدر عن إرادة حرة من قبل المعزول [٢١]، وهو عقوبة تترتب على إدانة رئيس مجلس النواب ونائبيه في المحاكمة البرلمانية إذا ما ارتكب أحدى الجرائم المعينة والتي يحددها الدستور[٢٢]، مع عدم الإخلال بخضوع الأفعال إلى القضاء العادي نفسها، طبقاً لأحكام الدستور[٢٣]. وفي المجال السياسي العزل عقوبة ذات طابع سياسي، يترتب عليها فقدان المركز الوظيفي للرئيس المدان، بارتكاب إحدى الحالات الموجبة للمسؤولية [٢٤]. وغالبا ما يكون العزل لسبب جنائي كما هو الحال عند اتهام عضو مجلس النواب مجتمعين بارتكاب جريمة جنائية والتي يشترط فيها إدانته من المحكمة المختصة[٢٥] فيتم عزله من منصبه[٢٦]. ولا يقتصر العزل على الحرمان من العضوية، بل قد يمتد ليشمل الحرمان من تبوء أيه مناصب في الدولة[٢٧]، وقد يمتد ليشمل الامتيازات والمكافآت المالية للعضو، بينما أثر الاستقالة محدد بعدم الاستمرار في شغل الوظيفة البرلمانية[٢٨]. لكونها إرادية ويمكن العدول عنها قبل قبولها، بعكس العزل لأنه عقوبة.

المطلب الثاني: الاختصاص بالبت في طلب استقالة عضو مجلس النواب: إن الاستقالة حق تقتضيه فكرة النيابة، لكن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أحال تنظيم استقالة أعضاء مجلس النواب، ونظراً للنقص التشريعي في تنظيم الاستقالة البرلمانية من قبل المجلس يثور التساؤل حول الجهة المختصة بالبت في طلب الاستقالة البرلمانية التي يقدمها العضو، كذلك حول شروط تقديم الاستقالة، لذا نحاول في هذا المطلب الإجابة عن هذه التساؤلات، من خلال تقسيمه إلى فرعين، يتناول الأول تحديد الجهة المختصة بالبت في طلب الاستقالة البرلمانية، ويتناول الثاني شروط تقديم طلب الاستقالة من عضوية مجلس النواب.

الفرع الأول: الجهة المختصة بالبت في طلب الاستقالة البرلمانية: من شروط تقديم طلب الاستقالة البرلمانية كتابة الاستقالة وتقديمها للجهة المختصة بقبولها وهى شروط شكلية اشترطتها بعض الدساتير والتشريعات[٢٩]، لكن المشرع العراقي لم ينظم هذه المسألة حتى كتابة هذه السطور، ويترتب على تخلفها فقدان الطلب لقيمته القانونية وأثره، ومن هنا تبدو أهمية تحديد الجهة المختصة بالبت في طلب الاستقالة من عضوية البرلمان، فلا يجوز للعضو أن يترك المنصب فور إعلانه الاستقالة، دون مراجعة أو رقابة[٣٠]، وإن كانت هذه الاستقالة جماعية فلا شك أن من شأن ذلك أن يثير الفوضى ويعطل عمل البرلمان[٣١]. وقد جرى العمل على تقديم الاستقالة من قبل العضو إلى رئيس المجلس، ثم يعرضها الرئيس على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها، ويشترط لقبولها موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة [٣٢]. وباعتبار عضو البرلمان ممثل عن ناخبيه فلا يجوز له تضمين طلب الاستقالة، أي قيد أو شرط[٣٣]، أو عبارات تسيء للمجلس. لأن اقتران طلب الاستقالة بهذه الشروط أو تضمينها عبارات مسيئة يشير إلى سوء نية مقدم الاستقالة ويثير الريبة في هدفه أهو إنهاء خدمته أم حث المجلس لتلبية طلباته[٣٤]. ويؤكد ذلك ما تبناه المشرع المصري في الدستور والتشريع، فقد نصت المادة (١١١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن "يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو.". وكذلك ما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس النواب[٣٥] بموجب المادتين٣٩١ و٣٩٢ من الفصل الثالث المعنون (استقالة الأعضاء وخلو المكان) من الباب الثاني عشر من اللائحة. وقد نصت المادة ٣٩١ على أن "تقدم الاستقالة من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط، وإلا عدت غير مقبولة. ويعرض الرئيس الاستقالة خلال ثمان وأربعين ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو، ما لم يمتنع عن الحضور رغم إخطاره كتابةً بذلك دون عذر مقبول. ويجوز لمكتب المجلس إحالة الاستقالة وما يبديه العضو من أسباب لها على اللجنة العامة لنظرها وإعداد تقرير بشأنها للمجلس. وتعرض الاستقالة مع تقرير

مكتب المجلس أو تقرير اللجنة العامة عنها بحسب الأحوال فى أول جلسة تالية لتقديمها، ويجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر فى استقالته فى جلسة سرية. ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا من وقت أن يقرر المجلس قبولها. فإذا صمم مقدمها عليها بعد عدم قبولها من المجلس، فعليه إخطار مكتب المجلس بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، وفى هذه الحالة تعتبر استقالته مقبولة من تاريخ هذا الإخطار. وفى جميع الأحوال، يشترط لقبول الاستقالة ألا يكون المجلس قد بدأ فى اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو".

وتنص المادة ٣٩٢ على أن " ... وإذا خلا مكان أحد الأعضاء بالحكم بإبطال عضويته أو بالاستقالة أو بإسقاط العضوية أو لغير ذلك من الأسباب يعلن رئيس المجلس خلو مكانه فى الدائرة فى الجلسة التى أخطر فيها المجلس بحكم بطلان عضوية أحد أعضائه أو صدر فيها قرار قبول الاستقالة أو إسقاط العضوية، ويخطر رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات بخلو المكان خلال سبعة أيام من تاريخ إعلان ذلك بالمجلس لاتخاذ الإجراءات اللازمة".

الفرع الثاني: شروط تقديم طلب الاستقالة من عضوية مجلس النواب: أقرت بعض النظم والدساتير المقارنة حق عضو البرلمان في تقديم استقالته ونظمت الشروط الواجب توافرها لكى يحقق ذلك الطلب آثاره القانونية[٣٦]، وتتمثل تلك الشروط في صدور الاستقالة عن إرادة حرة ورضا صحيح (أولاً)، وفي كتابة الاستقالة من عضوية مجلس النواب (ثانياً).

أولاً: صدور الاستقالة عن إرادة حرة ورضا صحيح: بحسب الأصل يجب أن تصدر الاستقالة عن إرادة حرة ورضا صحيح، كي تنتج آثارها القانونية، لكن بحسب الواقع أقدم بعض النواب مجبرين على الاستقالة من البرلمان لأسباب شخصية وأمنية [٣٧].

ثانياً: كتابة الاستقالة من عضوية مجلس النواب: اشترطت بعض التشريعات المقارنة كتابة طلب الاستقالة من عضوية البرلمان، لكن القانون العراقي لم يحدد شكل استقالة عضو البرلمان رغم إقرار المشرع لحق العضو البرلماني في الاستقالة، فنجد أن المشرع البحريني قد أقر في قانون مجلسي الشورى والنواب[٣٨] بموجب نص المادة (٢٩) منه أنه "يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب يقدمه إلى رئيس مجلس النواب، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ صدور قرار المجلس بقبولها، ويصبح مقعد النائب شاغرًا من تاريخ ذلك القبول. ويجوز للعضو أن يعدل عن استقالته قبل صدور قرار المجلس". بينما اكتفى المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق لسنة ٢٠٢٢[٣٩] بالإشارة إلى الاستقالة البرلمانية في موضعين، الأول في المادة ١٢ من هذا النظام وتنص على أن " أولاً: عند تقديم الرئيس أو أحد نائبيه الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين..." والموضع الثاني في المادة ٣١ والتي نصت على أن " يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية: أولاً: إصدار النظام الداخلي الخاص به. ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر...". يثير موقف المشرع العراقي من مسألة الاستقالة البرلمانية خلاف حول ما إذا كانت الكتابة شرطاً جوهريا أم مجرد وسيلة إثبات وبالتالي فهي شرط شكلي غير لازم؟ وللإجابة عن هذا التساؤل نرجع للقواعد العامة التي تحكم استقالة المكلف بخدمة عامة، حيث نجد أن شرط كتابة طلب الاستقالة قد نصت عليه جميع قوانين شغل الوظيفة العامة[٤٠]. ويرى بعض الفقه ضرورة الكتابة فيما يتعلق بالاستقالة البرلمانية وذلك حتى لا يتم تحميل بعض العبارات الصادرة عن العضو على غير مدلولها ويتم تفسيرها على أنها استقالة من العضوية[٤١]. فهي بمثابة شرط شكلي لصحة الطلب ويعتبر وسيلة للإثبات، إلى جانب تنبيه العضو المستقيل من مدى أهمية وخطورة الأمر المقدم عليه[٤٢]. فمن الصعب الاعتداد بالاستقالة الشفوية، لاسيما وأنها غالبا ما تكون نابعة من حالة جدل أو انفعال، بينما كتابة الاستقالة يحقق مزية التروي والتفكير في هذا القرار، فضلاً عن إمكانية مناقشة

طلب الاستقالة المقدم بما يضمن الموازنة بين الصالح العام ورغبة العضو النيابي في الاستقالة [٤٣]. لذا نرى أهمية اشتراط الكتابة في الاستقالة البرلمانية بحيث أن تخلفها يرتب عدم الاعتداد بجديتها. أما المشرع المصري فقد اشترط بكل وضوح في الدستور المصري ٢٠١٤ وكذلك في اللائحة الداخلية لمجلس النواب ان يقدم العضو استقالته مكتوبة، فضلاً عن ذلك يشترط المشرع المصري على عضو المجلس تقديم اعتذار مكتوب إلى مكتب المجلس عن عدم قبوله التعيين في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر في المادة ٣٥٣ من اللائحة الداخلية للمجلس[٤٤]، خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين وإلا عُد مستقيلاً حيث يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين بموجب المادة (٤٥) من قانون مجلس النواب المصري رقـم ٤٦ لسنة ٢٠١٤م[٤٥] وكذلك المادة (٣٨٥) من اللائحة الداخلية للمجلس، فإذا قرر العضو البقاء في المجلس يجب أن يقدم اعتذارا مكتوباً عن قبول هذا التعيين للمجلس نفسه.

المبحث الثاني: حالة الاستقالة النيابية الجماعية:

تمهيد:

لم تتطرق التشريعات[٤٦] إلى الاستقالة الجماعية للأعضاء في مجلس النواب، وربما يرجع ذلك لغرابة هذ الحدث، أو للإهمال الواضح من قبل المشرع العراقي في تناوله لمسألة الاستقالة البرلمانية بشكل عام، فقد تم معالجة تقاعد العضو المستقيل دون معالجة إجراءات الاستقالة، فلم يحدد المشرع شروطها ولا الجهة المختصة باستلام طلب الاستقالة فضلاً عن الجهة المختصة بقبولها، ولا المدد التي يتم خلالها البت في الاستقالة. وتعرف الاستقالة الجماعية في الفقه الإداري بانها اتفاق بين عدد من الموظفين في تقديم استقالاتهم ورغبتهم في ترك وظائفهم دفعة واحدة بقصد التأثير على الحكومة أو الجهة المعنية[٤٧]، بناء عليه نتناول في هذا المبحث حالة الاستقالة النيابية الجماعية من حيث النقص التشريعي في تنظيم حالة الاستقالة الجماعية في مطلب أول، ومن حيث تقييم الموافقة بالقبول على طلب الاستقالة الجماعية في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: النقص التشريعي في تنظيم حالة الاستقالة الجماعية: يتحقق النقص التشريعي - الذي يمكن أن يكون محل رقابة من القضاء الدستوري - إذا تناول المشرع أحد الموضوعات التي يختص بها بالتنظيم، لكنه يأتي- سواء عن عمد أو إهمال -غير مكتمل أي تنظيماً قاصراً عن أن يحيط بكافة جوانبه وبما يؤدي بالإخلال بالضمانة الدستورية للموضوع محل التنظيم. فعلى سبيل المثال فإن الدستور حين ينص على ضمان حق الدفاع فإن المفترض في التنظيم التشريعي لهذا الحق أن يكون فعالاً، ويبطل كل تنظيم قانوني يحد من هذه الفعالية كأن يخلو من النصوص التي تكفل إيصال المتهم بمحاميه، ليس فقط وقت توجيه التهمة، بل كذلك في كافة المراحل المؤثرة في مصيره بما في ذلك مرحلة التحقيق الابتدائي، ثم مرحلة الاتهام التي أعقبتها وحتى الفصل فيه. وهي ضمانة تشمل كذلك إمكان الطعن في الحكم الصادر في الاتهام وضرورة تمكين المتهم ومحاميه من الفرص الكاملة التي يعد منها الدفاع بما في ذلك ضرورة الإفراج عن المتهم ولو بكفالة غير مغالى فيها – إذا كان هذا الإفراج مبرراً - كأن يكون لازماً لتحضير وثائق تدحض التهمة وتنفيها. بل إن حق الدفاع يختل كذلك في كل محاكمة اختصر المشرع إجراءاتها ولم يكفل علانية جلساتها، ولم يحط حقوق المتهم فيها بضوابط يوازن بها الحقوق التي كفلها لسلطة الاتهام، كأن يخل بشرط مواجهة المتهم لشهود النيابة أو بحق المتهم في أن يحصل على شهوده الذين ينفعون الاتهام ويقارعون النيابة في أدلتها. ونقص النصوص القانونية لشيء مما تقدم هو إخلال بضمانة الدفاع ذاتها التي كفلها الدستور، ويتعين أن يكون الجزاء على هذا النقص هو عين الجزاء المقرر على العدوان على حق الدفاع بنص قانوني مباشر[٤٨]. كذلك ما ينص عليه الدستور من ضمان حرية التعبير، يفترض ألا تعاق وسائل مباشرتها، وأن تتعدد طرائق التعبير، وأن تكون الآفاق المفتوحة هي نافذتها، وألا تكون الحدود الإقليمية حاجزاً يحول دونها، وأن تقترن بالحق في نشر الآراء على اختلافها، وبالحق في انتقاد القائمين بالعمل العام ولو كان مريراً، وبالحق في الحصول على المعلومات من كافة روافدها، وفي مقابلة الآراء ببعضها، وفي ألا تصادر الرسالة التعبيرية بالنظر إلى مضمونها ولا على ضوء صفة من يفصحون عنها

أو يتلقونها أو يروجونها وفي ألا يكون الإعلام قائماً على الاحتكار، وإنما ينبغي أن تكون سوقه مفتوحة لمن يريد أن يطرقها. فإذا نقص قانون هذه الأبعاد المختلفة لحرية التعبير أو حط من بعضها أو أحبط أثرها أو أهمل تقرير بعض جوانبها كان هذا القانون باطلاً ومخالفاً للدستور سواء فيما انتقص به من ضماناتها أو ما أغفل تقريره من الحدود اللازمة لتفعيلها[٤٩].

وتبدو أهمية معالجة النقص التشريعي من ناحتين: الأولى: أن كل مخالفة للدستور سواء تعمدها المشرع أو انزلق إليها بغير قصد يتعين قمعها. والثانية: أن الدستور يكفل لكل حق أو حرية نص عليها، الحماية من جوانبها العملية وليس من معطياتها النظرية، وتتمثل هذه الحماية في الضمانة التي يكفلها الدستور لحقوق المواطنين وحرياتهم، والتي يعتبر إنفاذها شرطاً للانتفاع بها في الصورة التي تصورها الدستور نطاقاً فاعلاً لها. وهذه الضمانة ذاتها هي التي يفترض أن يستهدفها المشرع وأن يعمل على تحقيق وسائلها من خلال النصوص القانونية التي ينظم بها هذه الحقوق وتلك الحريات وشرط ذلك بطبيعة الحال أن يكون تنظيماً كافلاً لتنفسها في مجالاتها الحيوية وأن يحيط بكل أجزائها التي لها شأن في ضمان قيمتها العملية. فإذا نظمها المشرع تنظيماً قاصر، وذلك بأن أغفل أو أهمل جانباً من النصوص القانونية التي لا يكتمل هذا التنظيم إلا بها، كأن ذلك إخلالاً لضمانتها التي هيأها الدستور لها وفي ذلك مخالفة للدستور[٥٠].

أولاً: الأساس الفلسفي لرقابة النقص التشريعي: يرد الفقه في غالبته أساس الرقابة القضائية على ما أغفل المشرع تنظيمه إلى ذات الأساس الذي تقوم عليه فكرة رقابة دستورية القوانين ألا وهي فكرة "سمو الدستور" والذي من مقتضاه تسمو قواعد الدستور وأحكامه على ما عداها من قواعد دخل الدولة وهي قواعد قانونية آمرة وملزمة وتفرض على المشرع التزامات إيجابية بالتشريع لحماية موضوعات دستورية كموضوع الحقوق والحريات[٥١]. وهذه النصوص لم توضع لمجرد أن تكون قيم مثالية ترنو الأجيال إليها وإنما هي قواعد قصد منها أن تكون ملزمة لا يجوز تهميشها أو تجريدها من آثارها أو الإخلال بمقتضياتها، وفي ذلك تؤكد المحكمة الدستورية

العليا أن[٥٢]، " إن رقابة هذه المحكمة للنصوص التشريعية المطعون عليها إنما تتغيا ردها إلى أحكام الدستور تغليبا لها على ما دونها وتوكيداً لسموها على ما عداها لتظل الكلمة العليا للدستور باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذى يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم فيحدد للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية صلاحياتها واضعاً الحدود التي تقيد أنشطتها وتحول دون تدخل كل منها في أعمال الأخرى، مقرراً الحقوق والحريات العامة مرتباً ضماناتها، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن نصوص الدستور تتوخى أن تحدد لأشكال من العلائق السياسة والاجتماعية والاقتصادية مقوماتها، ولحقوق المواطنين وحرياتهم تلك الدائرة التي لا يجوز اقتحامها، فلا يمكن أن تكون النصوص الدستورية - وتلك غاياتها - مجرد نصوص تصدر لقيم مثالية ترنو الأجيال إليها، وإنما قواعد ملزمة لا يجوز تهميشها أو تجريدها من آثارها أو إيهانها من خلال تحوير مقاصدها أو الإخلال بمقتضياتها أو الإعراض عن متطلباتها، فيجب دوماً أن يعلو الدستور ولا يعُلى عليه وأن يسمو ولا يُسمى عليه. فإذا تدخل المشرع ونفاذا لحكم الدستور – بالتنظيم لحق معين فإن تدخله يجب أن يكون متكامل الجوانب مفعلاً لكافة الضمانات الدستورية لهذا الحق بحيث إذا أغفل جانباً فإن ذلك من شأنه أن يقلل من الحماية الدستورية لهذا الحق بما يخالف الدستور. فضلاً عن أن كل مخالفة للدستور، سواء تعمداه المشرع أم انزلق إليها بغير قصد يتعين قمعها وأنه إذا كان القضاء الدستوري يراقب النشاط الإيجابي للبرلمان ويهدر التشريع المخالف للدستور فمن باب أولى يستطيع أن يراقب النقص التشريعي أو التنظيم غير المتكامل إذا كان من شأنه أن يتضمن مخالفة دستورية، كما أن فكرة الدولة القانونية تكفل خضوع جميع سلطات الدولة للقانون سواء في تصرفاتها الإيجابية أو السلبية التي تشكل مخالفة دستورية. فضلاً عما تقدم فإنه وعلى افتراض صحة القول بأن القانون تعبير عن الإرادة العامة، فإن البرلمان هو أداة صياغة هذا التعبير، والنقص التشريعي ما هو إلا تعبير عن الإرادة العامة لم تتم صياغته بمعرفة البرلمان، ومن ثم تشكل عدم الصياغة مخالفة دستورية.

ثانياً: نوعية الأحكام الصادرة في مجال رقابة النقص التشريعي:

تتنوع الأحكام الصادرة في مجال رقابة النقص التشريعي إلى أربعة صور لمعالجة النقص التشريعي وهي:

١- الأحكام الكاشفة: ويقتصر دور القاضي في هذه الصورة على مجرد الكشف عن وجود إخلال دستوري بصفة عامة ومن بين هذا الإخلال وجود نقص تشريعي ولا يتجاوز دور القاضي الدستوري في هذه الصورة مجرد الكشف عن وجود نقص تشريعي وإخطار السلطة التشريعية به دون أن يكون له مكنة الحكم بعدم دستوريته وأبرز مثال لذلك النظام البرتغالي حيث تنص المادة ٢/٢٨٣ على أن يقوم القاضي الدستوري بإخطار السلطة التشريعية المختصة بوجود نقص تشريعي مخالف للدستور[٥٣]، وتأخذ المادة ١٠٣ من الدستور البرازيلي بنفس الحل.

٢- الأحكام الإيعازية: وفي هذه الصورة لا يقتصر دور القاضي الدستوري على مجرد الكشف عن وجود نقص تشريعي وإنما يخاطب المشرع ويوجه إليه نداء لسد هذا العجز أو النقص، وهذا الخطاب له أساليب وصيغ عديدة منها توجيه طلب مباشر أو توصية أو نصائح وقد تتضمن تأنيباً ويمكن أن يلجأ القاضي الدستوري إلى صيغة آمرة بأن يوجه ما يشبه الأمر لكن في النهاية ليس هناك إلزام على السلطة التشريعية بأن تستجيب لهذا الأمر أو حتى النداء أو التوجيه. والنظم التي تبنت طريقة الأحكام الإيعازية منها ما لا يقتصر على مجرد الإيعاز بوجود نقص وإنما تورد ما يفيد أن عدم تدخل المشرع خلال مدة معقولة لمعالجة هذا النقص فإن ذلك يؤدي إلى بطلان النص المتضمن هذا القصور. وهذه الأحكام الأخيرة تعتبر وسيلة ضغط مناسبة يمكن عن طريقها إلزام المشرع بسد ثغرات النصوص التشريعية المتضمنة نقص تشريعي. وقد لجأت المحكمة الدستورية الإيطالية والإسبانية والألمانية إلى هذا الحل بحيث تكون القوانين المنطوية على النقص التشريعي دستورية بصورة مؤقتة وفي ذات الوقت تخطر المشرع وتنذره بأنه إذا ظلت القاعدة القانونية كذلك ولم يتدخل المشرع خلال فترة زمنية معقولة لتفادي هذا النقص التشريعي فإن ذلك سوف يؤدي بها إلى الحكم بعدم دستوريته في المرة القادمة[٥٤].

٣- الحكم بعدم دستورية النص المنطوي على النقص التشريعي: في هذه الصورة يتولى القاضي الدستوري معالجة النقص التشريعي عن طريق الحكم الصادر منه دون أن يوجه إلى المشرع أي نداء أو خطاب أو توصية أو حتى يمنحه مهلة لمعالجة النقص وعدم الدستورية هنا لا ينصب على النص بصورة كلية وإنما يقتصر فقط على الجزء المتضمن للنقص فيكون إلغاء النص إلغاء "جزئياً".

وهذه الطريقة هي التي اختارتها المحكمة الدستورية العليا المصرية لمعالجة موضوع النقص التشريعي وكذلك المجلس الدستوري الفرنسي.

٤- الأحكام المضيفة أو المكملة: في هذه الحالة يقوم القاضي الدستوري بتفسير النص التشريعي مع الإضافة إلى النص ما أغفله أو سكت عنه حتى يكون متطابقاً مع الدستور. وتفسير القاضي الدستوري للنص يمكن أن يأخذ أحد ثلاث صور: الأولى: التفسير الإنشائي أو البناء الذي يكون الغرض منه ملء الفراغ التشريعي. الثانية: التفسير المحايد: الذي لا يتضمن أي إضافة إلى النص التشريعي، ويقتصر على مجرد التفسير. وأخيراً التفسير التوجيهي الذي لا يكون الغرض منه إلا توجيه القائمين على تطبيق القانون باتباع منهج معين أو اتباع الضوابط والتحفظات التي انتهى إليها القاضي الدستوري من خلال تفسيره للنص محل الرقابة.

ثالثاً: سياسة المحكمة الاتحادية العليا في مواجهة النقص التشريعي: بعد تشكيل المحكمة الاتحادية العليا بموجب الأمر ٣٥ لسنة ٢٠٠٥ والذي كان متزامنا مع دخول العراق في مرحلة العمل الديمقراطي المؤسساتي على وفق مبدأ الفصل بين السلطات، فكان التشريع يصدر عن السلطة التشريعية ولان هذه التجربة حديثة ولم تصل إلى مرحلة النضج الكامل مع ما يحيطها من ظروف وعند ممارستها لعملها أصدرت عدد من القوانين وكان بعضها لم تراعِ فيه فنون الصياغة التشريعية، مما شاب بعضها النقص والغموض، وبعض هذه القوانين كانت مهمة ومفصلية في بناء العراق الديمقراطي الجديد، مما دعا البعض إلى الطعن في هذه القوانين أمام المحكمة الاتحادية العليا، التي تصدت للفصل في هذه الطعون على وفق المبادئ الحديثة في علم التفسير وفنون القانون وصواب الاجتهاد وكان لها دور كبير في معالجة النقص

في هذه التشريعات بإكمالها بأحكام قضائية أصدرتها، وكان تطبيقها لنظرية النقص التشريعي بمثابة حمايةً للدستور من عبث التأويل، وصمام أمان لحماية الحقوق، ومن الأحكام التي راعت فيها المحكمة تطبيق نظرية النقص التشريعي:

أ- قرار المحكمة الاتحادية العدد ٥٦/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٤/١٠/٢٠١٠ الذي ألغى الجلسة المفتوحة لمجلس النواب حينما تضمن إجراء تنظيمي يتعلق بكيفية انتهاء جلسة مجلس النواب عندما لم يحصل التوافق لعدم وجود نص في التشريعات النافذة فكان القرار بمثابة انشاء نص تشريعي سعيا من المحكمة الاتحادية العليا لتدارك النقص بما يتفق والهدف الذي توخاه كاتب الدستور عند جعل التشريع في مجلس النواب بوصفه سلطة تشريعية.

ب- القرار ١٣/ اتحادية/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٧/٣١ الذي حدد نسبة الكوتا النسائية في مجالس المحافظات عندما لم يوجد لها نص في القوانين التي تنظم عملية انتخابات مجالس المحافظات اذ تلمس روح الدستور وغاية النصوص الدستورية تجاه المرأة فأوجد حكما يعد بمثابة تشريع مكمل للقوانين النافذة التي تتعلق بالانتخابات.

ج- القرار العدد ١٥/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٤/٢١ الذي ألزم السلطات باعتماد اللغات السريانية والتركمانية في المناطق التي فيها كثافة سكانية للمكونات التركمانية والسريانية حينما لم يصدر قانون ينظم ذلك فكان القرار علاجا لذلك النقص التشريعي.

د- القرار ٩/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٢/٥ الذي تضمن حكما ينظم عمل رئاسة مجلس النواب عند خلو منصب الرئيس أثناء دورة الانعقاد حيث لم يرد في النظام الداخلي لمجلس النواب نص يتصدى لهذه الحالة.

ه- القرار ٢٧/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٨/١١ الذي عرف مفهوم الأغلبية البرلمانية المطلوبة للتصويت على قرار رفع الحصانة عندما لم يجد أحد نصا يعالج تلك الحالة.

كما مارست المحكمة الاتحادية مهامها على وفق رقابة النقص التشريعي باتباع صورة أخرى من صور هذه الرقابة والتي تسمى الرقابة الايعازية وفي هذه الصورة لا يقتصر دور القاضي الدستوري على مجرد الكشف عن وجود نقص تشريعي وإنما يخاطب

المشرع ويوجه إليه نداء لسد هذا العجز أو النقص ، وهذا الخطاب له أساليب وصيغ عديدة منها توجيه طلب مباشر أو توصية أو نصائح وقد تتضمن تأنيباً، ويمكن أن يلجأ القاضي الدستوري إلى صيغة آمرة بأن يوجه ما يشبه الأمر، لكن في النهاية ليس هناك إلزام على السلطة التشريعية بأن تستجيب لهذا الأمر أو حتى النداء أو التوجيه[٥٥]، وكان للمحكمة الاتحادية العليا في العراق أثر واضح في تطبيق هذه الصورة من النظرية في العديد من قراراتها وأحكامها ومنها:

أ- القرار رقم ١٠/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٥/٢٦ الذي أوعز إلى لجنة التعديلات الدستورية بتدارك حكم أغفله كاتب الدستور يتضمن كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه في حالة شغور المنصب.

ب- القرار ٦/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٣/٣ الذي تضمن حكما بالإيعاز إلى مجلس النواب لإصدار تشريع ينظم كوتا الأقليات من مكونات الشعب العراقي.

ج- القرار ٥٩/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/١١/٢١ الذي أوعز للسلطة التشريعية باعتماد الآراء الفقهية لكافة المذاهب الإسلامية عند إصدار تشريع ينظم الأحوال الشخصية.

وهذه بعض النماذج على تطبيقات نظرية النقص التشريعي والدور الرقابي للقضاء الدستوري العراقي الذي كان مواكبا لكافة التطورات في الفقه الدستوري هادفا للوصل إلى غايات كاتب الدستور باتباع كافة الوسائل الفكرية والعقلية والنقلية معتمدا على خبرة رجال قضوا جل عمرهم في القضاء والبحث والعلمي اتسموا بالحكمة والموضوعية والعلمية والوفاء لضميرهم المهني وولائهم لوطنهم وسعيهم لأداء المهمة الجسيمة التي أوكلت لهم وهي مهمة شاقة وعظيمة لأنها تحفظ الحقوق وتصون الأمة وتحمي المواطن وتقوم عمل المؤسسات الديمقراطية[٥٦].

المطلب الثاني: تقييم الموافقة بالقبول على طلب الاستقالة الجماعية: لم يتعرض دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لتحديد الجهة المختصة بقبول استقالة عضو البرلمان، وكذلك قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والنظام الداخلي للمجلس[٥٧]، لذا عندما قدم نواب الكتلة الصدرية استقالتهم الجماعية، ثار التساؤل عن السلطة المختصة بالبت بالاستقالة الجماعية للنواب، لذا سنحاول إجابة هذا التساؤل من خلال تقسيم المطلب فرعين، نخصص الأول لمناقشة مسألة عقد الاختصاص لمجلس النواب بالأغلبية وفقاً للقوانين النافذة، ونخصص الثاني لبحث موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستقالة الجماعية للنواب.

الفرع الأول: عقد الاختصاص لمجلس النواب بالأغلبية وفقاً للقوانين النافذة: نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ العضوية في مجلس النواب ونصت المادة ٥١ منه على أن " يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه ". كما نصت المادة ٤٩ الفقرة خامساً منه على أن " يقوم مجلس النواب بسن قانونٍ يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة ". ويتم تنظيم استقالة أعضاء البرلمان غالباً في القوانين والأنظمة واللوائح التي تنظم عمل البرلمان نفسه في غالبية التشريعات المقارنة، وقد أتى المشرع العراقي بذكر لفظ الاستقالة في تنظيمه لبعض المسائل ولكن لم يتعرض لتنظيم الاستقالة نفسها، لذا نبحث غرض واتجاه المشرع العراقي في تنظيمه لاستقالة العضو النيابي في كل من قانون انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠٢٣، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢، وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، وذلك بالاستناد للقواعد العامة المنظمة للاستقالة وكذلك التشريعات المقارنة.

أولاً: قانون انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠٢٣: أصدر المشرع العراقي القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ بشأن التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨[٥٨]، ولم يتعرض قانون انتخابات مجلس النواب لمسألة الاستقالة، لكن بالنظر إلى التقسيم الفقهي للاستقالة على أنها قد تكون استقالة صريحة[٥٩] أو استقالة ضمنية[٦٠]، يمكن القول أن القانون المذكور قد تعرض للاستقالة الضمنية للنائب، وقد حدد إحدى حالاتها، وهى حالة عدم تأديته اليمين الدستورية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ أول جلسة للمجلس، فقد نصت المادة (١٩/ثانياً) من القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ على أن :" يلتزم المرشح الفائز بانتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات بتأدية اليمين الدستورية خلال مدة أقصاها شهر من تأريخ الجلسة الأولى، وبخلافه يكون البديل عنه الحاصل على أعلى الأصوات من المرشحين الخاسرين من قائمته في دائرته الانتخابية، وفي حالة عدم تأدية اليمين من المرشح الفائز فردياً يكون البديل عنه اعلى الخاسرين في دائرته الانتخابية من القوائم الفائزة أو المرشحين المنفردين".

جدير بالذكر أن الحكمة من افتراض الاستقالة ترجع إلى أن غياب العامل عن عمله بعد استنفاذ الإجازات الممنوحة له قرينة على أنه قصد ترك الخدمة، فحفاظاً على الصالح العام وحسن سير المرافق العامة وجب تحقيق رغبته كما لو تقدم بطلب إلى جهة الإدارة، ذلك لأن انقطاع العامل يؤثر على العمل بدواوين الحكومة ويؤدى إلى تكدس الأعمال على كاهل العمال الذين لم ينقطعوا عن العمل، فوجب اعتباره استقالة إذا توافرت شروطها، وذلك زجرا للمنقطع وحماية للحياة الوظيفة وضمانا لسير العمل بانتظام وإطراد[٦١]. وهذا فيما يتعلق بالوظيفة العامة، وإذا أسقطنا القول على الوظيفة البرلمانية لتوفرت نفس الحكمة، فغياب النائب لا يقل خطورة عن غياب العامل، بل يزيد لأن غياب النائب يمثل غياب شريحة كاملة من الشعب الذين اختاروه ليمثل صوتهم في البرلمان، ويؤثر على نتائج اتخاذ القرارات بالأغلبية، وقد يؤثر على سير العملية البرلمانية بأكملها إذا امتنع عن الحضور عدد كبير من النواب. ويلاحظ هنا انه بالرغم من قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية بعض عبارات المادة (٤٦)

من قانون انتخابات مجلس النواب ٢٠٢٠[٦٢]، التي نصت على أن "يلتزم المرشح الفائز بالانتخابات البرلمانية بتأدية اليمين الدستوري خلال مدة أقصاها شهر من تأريخ الجلسة الأولى ، وبخلافه يكون البديل عنه الحاصل على أعلى الأصوات من المرشحين الخاسرين من قائمته في دائرته الانتخابية ، وفي حالة عدم تأدية اليمين من الفائز المرشح فردياً يكون البديل عنه أعلى الخاسرين في دائرته الانتخابية". ومن العبارات التي تقرر عدم دستوريتها عبارة: "وبخلافه يكون البديل عنه الحاصل على أعلى الاصوات من المرشحين الخاسرين من قائمته في دائرته الانتخابية"، وعبارة : "المرشح فردياً"، وذلك لمخالفتهما أحكام المواد (٥و١٤و١٦و٢٠) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، بحيث تبقى المادة بالشكل الآتي: "يلتزم المرشح الفائز بالانتخابات البرلمانية بتأدية اليمين الدستوري خلال مدة اقصاها شهر من تاريخ الجلسة الاولى وفي حالة عدم تأدية اليمين من الفائز يكون البديل عنه أعلى الخاسرين في دائرته الانتخابية"[٦٣].

إلا أن الملاحظ على قانون التعديل رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ ان المشرع العراقي كرر استخدام نفس العبارات مع تفصيل بسيط، وهو ما يثير التساؤل حول فعالية رقابة المحكمة الاتحادية العليا في مواجهة السلطة التشريعية.

ثانياً: قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨: نظمت المادة (١٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب، ونصت على أن: "تنتهي النيابة في المجلس في الأحوال الآتية: ... ثانياً: الاستقالة... رابعاً: تبوء النائب منصبا في رئاسة الجمهورية أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي أخر... ثامناً: موافقة المجلس على إقالة النائب لـــ: ١. تجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع جلسات الفصل التشريعي الواحد...". يتضح من هذا النص إقرار المشرع العراقي بحق النائب في مجلس النواب في تقديم استقالته، لكن لم ينظم كيفية تقديم وقبول هذه الاستقالة والمدد الزمنية المتعلقة بها، ولكن يمكن استشفاف هذه التفاصيل من ربط النصوص التي تناولت موضوع الاستقالة في قانون التقاعد الموحد وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب، وهو ما سنتعرض له لاحقاً، ويتضح أيضاً من هذا النص أن المشرع العراقي أقر حالة أخرى من حالات الاستقالة الضمنية للنائب في مجلس النواب، وهي تبوء النائب منصبا في رئاسة الجمهورية أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي أخر. ومن المثير للانتباه أن المشرع العراقي أعطي المجلس نفسه بموجب الفقرة ثامناً من المادة ١٢ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته صلاحية إقالة النائب في حالتين، وما يخص موضوع الدراسة هي الحالة الأولى "ثامناً: موافقة المجلس على إقالة النائب لـــ: ١. تجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع جلسات الفصل التشريعي الواحد...". وهنا يثور تساؤل حول ما إذا كان المشرع يقصد بهذا النص تعميم صلاحية اتخاذ قرارا بشأن توقف أو استمرارية العضوية في المجلس، للمجلس نفسه بأغلبية معينة، وبالتالي تكون قبول الاستقالة البرلمانية بقرار من قبل رئيس المجلس دون الرجوع لبقية الأعضاء للتصويت على الاستقالة، هو قرار غير ذي أثر، لا يترتب عليه انتهاء العضوية في مجلس النواب بالاستقالة.

ثالثاً: قانون استبدال أعضاء مجلس النواب لسنة ٢٠٠٧: أصدر المشرع العراقي قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧[٦٤] وذكر في الأسباب الموجبة أنه صدر بغية تنظيم حالات استبدال أعضاء مجلس النواب وهيئة الرئاسة في حالات الاستقالة أو الإقالة والوفاة وغيرها من أسباب انتهاء العضوية ولأجل تنظيم هذه الأمور بقانون متكامل وفقا للفقرة خامسا للمادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتنص المادة الأولى من هذا القانون على أن: "أولا – تنتهي العضوية في مجلس النواب لاحد الأسباب الآتية: ...٣ – استقالة العضو من المجلس في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة ثالثا من هذه المادة...." وتنص الفقرة ثالثاً المشار إليها على أنه "تسري الفقرة أولا من الأمر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ على عضو مجلس النواب وأعضاء هيئة الرئاسة في حالة تقديم استقالته وقبولها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة على ان لا تقل فترة عضويته في مجلس النواب عن سنة واحدة". ولا شك انه بهذا النص يقر المشرع العراقي بشرط موافقه المجلس بالأغلبية المطلقة لقبول استقالة العضو البرلماني، وعلى ما يبدو أن الموافقة على الاستقالة من المناصب العليا بأغلبية أعضاء مجلس النواب يمثل توجه عام للمشرع العراقي، حيث تنص الفقرة ثانيا من المادة الأولى قانون استبدال أعضاء مجلس النواب على أنه "لمجلس النواب إقالة أعضاء هيئة الرئاسة من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بطلب مسبب من ثلث أعضاء المجلس". وهنا نقول إنه إذا كانت إقالة أعضاء هيئة الرئاسة وكذلك استقالة عضو واحد من البرلمان تتطلب الموافقة عليها من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، فمن باب أولى يجب ألا يعتد باستقالة الكتل البرلمانية إلا بعد الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

أما عن الأمر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥[٦٥]، فهو ينظم رواتب وأجور العاملين في الدولة، وقد تم إلغاء الفقرة (أولا) من هذا الأمر، بموجب المادة (٣٨) من قانون التقاعد الموحد، رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

ويرى البعض أنه "بما أن أعضاء مجلس النواب العراقي يخضعون لقانون التقاعد الموحد، رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، عليه يجب أن يخضعوا في موضوع الاستقالة إلى قانون الخدمة المدنية، رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل"[٦٦].

رابعاً: النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢:

تنص المادة ١٢ من هذا النظام على ان:

"أولاً: عند تقديم الرئيس أو أحد نائبيه الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين.

ثانياً: لمجلس النواب إقالة الرئيس أو أحد نائبيه وفق القانون.

ثالثاً: إذا خلا منصب رئيس المجلس أو أي من نائبيه لأي سبب كان ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة خلفاً له في أول جلسة يعقدها لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل".

ويتضح من هذا النص أن النظام الداخلي للمجلس لم يتطرق لاستقالة الأعضاء من مجلس النواب، وإنما اشترط لقبول استقالة رئيس المجلس أو إحدى نائبيه من المنصب وليس من عضوية البرلمان عقد جلسة خاصة لمجلس النواب لمناقشة طلب الاستقالة، وطرحه للتصويت، بحضور النصاب المقدر بعدد (١٦٥ نائب) وفق المادة (٥٩/أولا) من الدستور. وهنا يرى البعض ونؤيده أنه ليس من المنطقي قبول وسريان استقالة (٧٣) نائب من نواب مجلس النواب فقط بتوقيع وموافقة رئيس مجلس النواب[٦٧]، خاصة وان توجه المشرع العراقي واضح على مر السنين وباختلاف القوانين أن القرارات الهامة وكذلك القرارات المتعلقة بالوظائف العليا يجب أن يوافق عليها مجلس النواب بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه. ودليل ذلك التوجه هو نص الفقرة ثانياً من المادة ١٢ المذكورة، فوفق المادة (١/ثانيا) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي، رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧[٦٨]، لمجلس النواب إقالة أعضاء هيئة الرئاسة من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بطلب مسبب من ثلث أعضاء المجلس. وكما ذكرنا من قبل أشار المشرع العراقي لما يمكن اعتباره استقالة ضمنية

لعضو مجلس النواب، وذلك وفق نص المادة ١٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ على أن " يُعد عضو المجلس الذي يصبح رئيساً للجمهورية أو في مجلس الوزراء مستقيلاً من عضوية المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية". وأخيراً نصت المادة ٣١ على أن: " يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية: ... ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة...". وبالتالي يمكن القول إن النظام الداخلي لمجلس النواب تجاهل تنظيم استقالة أعضاء المجلس بما يظهر إصرار المجلس على الامتناع عن تنظيم هذه المسألة بنصوص صريحة وقطعية.

الفرع الثاني: موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستقالة الجماعية للنواب: تلقت المحكمة الاتحادية العليا دعوىٰ للطعن بقبول استقالات نواب الكتلة الصدرية من قبل رئاسة مجلس النواب[٦٩]، ودعوى أخرى تطالب بالحكم بعدم صحة انعقاد جلسة البرلمان الاستثنائية المنعقدة بتاريخ ٢٣/ ٦/ ٢٠٢٢، وما صدر خلالها من قرارات وما ترتب عليها من آثار، والتي شهدت ترديد بدلاء الصدريين اليمين الدستوري كنواب". ولكنها ردّت الطعنيين، لأن المدعي ليست لديه مصلحة من إقامة الدعوى. وقد جاء في منطوق الحكم في الدعوى[٧٠] عدد ١٨١/ اتحادية/٢٠٢٢ أنه " لدى التدقيق والمداولة من قبل المحكمة الاتحادية العليا وجد أن المدعي المحامي (ض. ر) أقام الدعوى أمام هذه المحكمة يطلب فيها إبطال جميع قرارات المدعي عليه رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته بخصوص قبول الاستقالات فيما يخص النواب ... وذلك لما تضمنته من مخالفات دستورية وقانونية والتي سبق ذكرها في عريضة الدعوى، وتحميل المدعى عليه الرسوم والمصاريف. وتجد هذه المحكمة أن المذكور أنفاً محامٍ من محافظة بابل ويمارس أعماله في محكمة استئناف بابل الاتحادية، وقد أقام هذه الدعوى ويطعن فيها بقرارات قبول استقالة نواب الكتلة الصدرية المذكورين أنفاً من قبل رئيس البرلمان إضافة لوظيفته وهو ليس وكيلاً عن النواب المذكورين، وإنما أقامها بصفته الشخصية مدافعاً فيها عن غيره والذي لا يمثلهم قانوناً، بأن يكون وكيلاً عنهم، وبذلك تنعدم مصلحته في الطعن بالقرارات آنفاً كون أن القرارات المطعون فيها لا تمسه مساساً مباشراً وليس له مصلحة بالطعن بها، وإنها لا تؤثر في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي، وحيث إن المصلحة هي من المبادئ المسلم بها لقبول الدعوى الدستورية فلا يوجد حق للمدعي بإقامة الدعوى في حالة انتفاء المصلحة وهي الفائدة العملية المشروعة التي يحصل عليها من لجوئه إلى القضاء ويجب أن تكون حالة وممكنة ومحققة وفق ما نصت عليه المادة (٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل وكذلك المادة (٢٠/ أولاً) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ التي نصت على ما يلي (أن يكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو

الاجتماعي، على أن تتوافر ابتداءً من إقامة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها)، ولما تقدم تكون دعوى المدعي واجبة الرد، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم برد دعوى المدعي وذلك لعدم وجود مصلحة وتحميله الرسوم والمصاريف ومبلغ مائة ألف دينار أتعاب محاماة وكيلي المدعي عليه إضافة لوظيفته المستشار القانوني (ه.م) والموظف الحقوقي (س.م) توزع بينهما وفق القانون، وصدر القرار بالاتفاق باتاً وملزماً للسلطات كافة استناداً إلى أحكام المادتين (٩٣ و ٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادتين (٤ و ٥/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١." كما ردت المحكمة الاتحادية العليا لعدم الاختصاص الدعوى المقدمة بحل مجلس النواب بعد الاستقالة الجماعية لنواب الكتلة الصدرية، لتجاوُزه المهل الدستورية لانتخاب رئيس جديد للجمهورية وتشكيل حكومة جديدة، وقد أحالت المحكمة مسألة حلّ البرلمان إلى المادة ٦٤ من الدستور، والتي تنصّ على جواز الحلّ بإحدى طريقتَين: الأولى هي طلب من رئيس الحكومة يوافق عليه رئيس الجمهورية، وفي ذلك الوقت لم يكن هذا الخيار ممكن لأن الحكومة كانت حكومة تصريف أعمال ليس لها تلك السلطة؛ والثانية طلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، على أن يصوّت المجلس على ذلك بالأغلبية البسيطة.

وذكرت المحكمة في قرارها أن " أعضاء مجلس النواب بعد انتخابهم لا يمثّلون أنفسهم ولا كتلهم السياسية وإنّما يمثّلون الشعب، ولذا كان من المقتضى عليهم العمل على تحقيق ما تمّ انتخابهم لأجله، وهي مصلحة الشعب، لا أن يكونوا سبباً في تعطيل مصالحه وتهديد سلامته وسلامة الشعب بالكامل، كما أن عدم اكتمال تكوين السلطة التنفيذية على رغم تجاوُز كلّ المُدد الدستورية لانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل مجلس الوزراء، وعدم قيام السلطة التشريعية بواجباتها الدستورية وخصوصاً إقرار قانون الموازنة، باعتباره يتعلّق قانونياً بقوت الشعب، يُعدّ انتهاكاً لأحكام الدستور وخرقاً للهدف الذي تمّ من أجله وجود تلك السلطات"[٧١]. ومما سبق يتضح أن المحكمة تلتزم حدودها الدستورية والقانونية ولا تتعداها بحجة الصالح العام، خاصة وإنه ليس من اختصاصاتها حل البرلمان فقد ردّت المحكمة الاتحادية العليا

بالعراق دعوى حل مجلس النواب التي تقدم بها التيار الصدري، لإن حلّ المجلس ليس من اختصاصاتها المحددة في الدستور وقانون المحكمة، ولإن قرار الحل يُفرض في حال عدم قيام المجلس بواجباته، ولإن دستور عام ٢٠٠٥ رسم الآلية الدستورية لحل مجلس النواب. وأقرت المحكمة بأن الدستور لم يغفل عن تنظيم أحكام حل مجلس النواب وبالتالي لا يوجد مجال لتطبيق نظرية النقص الدستوري، وأنهى قرار المحكمة الاتحادية جدلا حول إمكانية حل البرلمان من خارجه. وقد تأسست المحكمة الاتحادية العليا وفق القانون رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ استناداً إلى المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وتختص بما يلي[٧٢]:

أولا: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانيا: تفسير نصوص الدستور.

ثالثا: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعا: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامسا: الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

سادسا: الفصل في الاتهامات الموجه إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

سابعا: التصديق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامنا: تنقسم إلى قسمين:

أ – الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب – الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

تاسعا: النظر بالطعن في قرار مجلس النواب الصادر على وفق صلاحياتها المنصوص عليها في المادة (٥٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ صدوره.

الخاتمة : تناول البحث موضوع السلطة المختصة في البت باستقالة عضو مجلس النواب في العراق وذلك في إطار الجدل القانوني الذي صاحب الاستقالة الجماعية لأعضاء الكتلة الصدرية من البرلمان العراقي وفي إطار غياب النص الصريح على تحديد السلطة المختصة بالبت في الاستقالة وقبولها وفي ختام البحث توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات..

أولاً: النتائج

- لا يوجد في القانون نص صريح يمنح أو يمنع رئيس المجلس من الموافقة على استقالة عضو برلماني أو كتلة برلمانية بأكملها.
- رغم انه يمكن من استشفاف بعض النصوص افتراض توجه المشرع العراقي نحو ضرورة عرض استقالة العضو البرلماني على مجلس النواب لمناقشتها والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة إلا أنه لا يمكن الجزم بذلك، خاصة وأن المحكمة الاتحادية العليا لم تؤكد عدم دستورية الاستقالة أو سريانها إذا فقدت ذلك الشرط.
- لم يتعرض الدستور ولا القوانين المكملة له لمسألة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، وبرغم أن الدستور أقر لمجلس النواب سلطة البت في صحة عضوية النواب بشرط أغلبية ثلثي أعضائه، وأقر رقابة للمحكمة الاتحادية العليا على المجلس في ذلك الشأن، إلا أنه لم يحدد السلطة المنوطة بمناقشة وقبول استقالة النائب، كما لم يمنح المحكمة الاتحادية العليا أي سلطة رقابية في هذا الشأن، وهذا يفسر اتجاه هذه المحكمة في رفضها الطعون المقدمة لها بخصوص استقالة الكتلة الصدرية.

- بناء على ما سبق يبدو للباحث صحة استقالة نواب الكتلة الصدرية ونفاذها بعد توقيع رئيس المجلس عليها بالقبول.

ثانياً: التوصيات

١- أوصي المشرع في العراق بتعديل قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ والنظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٢٢، بإضافة نص ينظم تفصيلاً أحكام استقالة عضو مجلس النواب الفردية والجماعية بما لا يترك مجال للتأويل والاختلافات بالنظر لما يترتب من أثار مهمة تتعلق بسير عمل المجلس بانتظام واضطراد.

٢- اقترح على المشرع ان تتضمن أحكام الاستقالة الآتي:

١. ان يحدد تقديم طلب الاستقالة كتابة، وان يذكر الأسباب الموجبة لتقديمه.

٢. ان تحدد مدة خمسة عشر يوماً كحد أدنى للإجابة على طلب الاستقالة، وفي حالة عدم الإجابة، يعد الطلب مقبولاً بحكم القانون.

٣. ان تحدد الجهة المختصة بقبول الاستقالة في مجلس النواب بأكمله، وبأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس.

٤. ان يحل العضو البديل محل العضو الذي انتهت عضويته بعد قبول طلب الاستقالة، في مدة أقصاها أسبوع من تاريخ قبول الاستقالة.

٥. في حالة عدم قبول طلب الاستقالة بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، يخطر العضو بالمباشرة بمهام عمله النيابية اعتباراً من أول جلسة بعد قرار رفض الاستقالة، وإلا عد مُقالاً.

قائمة المراجع

أولا: المراجع القانونية

١- حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢.

٢- رضوان بو جمعة: الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٣.

٣- زكى محمد النجار: أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، ٢٠٢٢.

٤- ساجد محمد الزاملي: كتابات دستورية، دار نيبور للطباعة، ٢٠١٥.

٥- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.

٦- سعيد السيد على: المسؤولية السياسية في الميزان دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٨.

٧- سليمان حمدي القبيلات: انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠.

٨- شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.

٩- طعيمه الجرف: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣.

١٠- عبد الحفيظ الشيمي: مبادئ القانون الإداري - التعريف بالقانون الإداري - التنظيم الإداري - الضبط الإداري - المرافق العامة - القرارات الإدارية - العقود الإدارية والأموال العامة - الجزء الأول، النهضة العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.

١١- عبد اللطيف السيد رسلان: عودة النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.

١٢- علي الصاوي: القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية للكتاب، ٢٠١٣.

١٣- علي حسين التميمي: خلو منصب رئيس الدولة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف للنشر، ٢٠١٩.

١٤- علي راهي موسى القريشي: التنظيم التشريعي لاستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بدون ذكر دار نشر، بدون ذكر سنة نشر.

١٥- علي يوسف شكري: انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية، دار صفاء للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

١٦- عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الأساسية، مركز رينيه جان. دبوي للقانون والتنمية، ٢٠٠٣.

١٧- فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، دراسة نقدية تحليلية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.

١٨- قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥.

١٩- محمد ماجد ياقوت: شرح القانون الإداري للوظيفة العامة، منشأة المعارف، ٢٠٠٦.

٢٠- محمد ماهر أبو العنين: أحكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة، الكتاب الثاني، دار أبو المجد، ١٩٩٩.

٢١- مصدق عادل طالب: رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦.

٢٢- نصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٢.

٢٣- نواف كنعان: القانون الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.

٢٤- وائل عبد اللطيف: أصول العمل النيابي البرلماني دراسة في على ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٦.

٢٥- يحيى محسن الموسوي: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري – دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨.

ثانيا: الرسائل العلمية

١- حيدر غالب حسين: خلو منصب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٧.

٢- حيدر محمد حسين الأسدي: عزل رئيس الجمهورية بسبب الخيانة العظمى، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.

٣-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.

ثالثا: المجلات والمنشورات والمقالات

١-جمعة عباس بندي: استقالة النواب من مجلس النواب العراقي، دراسة قانونية، تحليلية، موضوعية، (الكتلة الصدرية نموذجا)، بحث منشور بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٢٣، على الموقع الإلكتروني
https://www.kurdistan24.net/public/ar

٢-حميد حنون خالد: خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة مجلة العلوم القانوني، جامعة بغداد، المجلد الثامن، العدد الثاني، ٢٠١٣.

٣-رافع خضر شبر: اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإنسانية كلية التربية جامعة بابل العدد ١٢، ٢٠٠٧.

٤-سالم روضان الموسوي: دور القضاء الدستوري العراقي في معالجة النقص التشريعي، مقال على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية بالعراق، العنوان التالي، http://www.iraqja.iq/view.1871/، تاريخ الدخول ٢٠١٦/٩/١٣، بتوقيت ١١:٠٠ م.

٥-عبد العزيز سليمان: رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة الدستورية، العدد ١٥ السنة السابعة، الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، ٢٠٠٩.

٦-نعيم عطية: الاستقالة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، ١٩٦٦.

رابعا: المواقع الإلكترونية

١-الموقع الإلكتروني للجزيرة www.aljazeera.net.

٢-الموقع الإلكتروني لتقديّم النائب علي فرحان حميد المرشح استقالته كتابةً من عضوية البرلمان لصالح المرشح احمد حميد شرقي فرحان العلواني. منشور على موقع الوثيقة على العنوان الإلكتروني:

https://shafaq.com/ar/سياسة/وثيقة-ستقالة-ول-عضو-في-البرلمان-العراقي-بدورته-الجديدة

٣-الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المصري:

http://www.parliament.gov.eg/InternalRegulation.aspx

الهوامش

(١) د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي البرلماني دراسة في على ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٦، ص٢١٤.

(٢) السوابق البرلمانية من المصادر غير الرسمية التي تحكم أعمال البرلمان وهي مجموع الممارسات والإجراءات التي اعتاد عليها البرلمان فيما لم ينص عليه النظام الداخلي مباشرة، ويقبلها البرلمان صراحةً أو ضمناً مما يجعلها مكملة للنظام الداخلي، ويستند جزء كبير من الإجراءات البرلمانية إلى السوابق التي تعتبر بمثابة العرف في الحياة البرلمانية، ويتم تحقيق هذه السوابق والتثبت من سلامتها القانونية، ويستعين رئيس المجلس بها للفصل في المسائل المتشابهة إستناداً إلى حالة سابقة مماثلة. د. علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية للكتاب، ٢٠١٣، ص١٥.

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

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

(٥) د. طعيمه الجرف القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٥٩٥.

(٦) استقالة رئيس البرلمان الجزائري كريم يونس في ٣/٦/٢٠٠٤ من منصبه استجابة للضغوط التي مارست عليه من قبل مؤيدي الرئيس عبد العزيز بو تفليقه، الموقع الإلكتروني www.aljazeera.net.

(٧) د. نواف كنعان، القانون الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ٢١٧؛ د. رضوان بو جمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٣، ص ٢٤٨.

(٨) د. وائل عبد اللطيف، المصدر السابق، ص١١٤، د. حمىد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة مجلة العلوم القانوني، جامعة بغداد، المجلد الثامن، العدد الثاني، ٢٠١٣، ص١٨.=

=د. علي راهي موسى القريشي، التنظيم التشريعي لاستقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بدون ذكر دار نشر، بدون ذكر سنة نشر، ص ٦٤وما بعدها.

(٩) حيث لم يرد بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أو بالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي شرط صريح يمنع عضو مجلس النواب من الاستقالة أو يضع شروطا لها أو حتى ينظمها.

(١٠) د. ساجد محمد الزاملي، كتابات دستورية، دار نيبور للطباعة، ٢٠١٥، ص ٩٢. وإذا كانت الاستقالة حقاً شخصياً فهو يختلف من حيث الطبيعة والأثر، باختلاف المركز القانوني للشخص المقرر لمصلحته، د. علي حسين التميمي، خلو منصب رئيس الدولة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف للنشر، ٢٠١٩، ص ٥٦.

(١١) المادة (٤٩/خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٢) د. ساجد محمد الزاملي، المصدر السابق ، ص ٧٠.

(١٣) علي راهي موسى القريشي، المصدر السابق ، ص ٣٧ وما بعدها.

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

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

(١٦) 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، ص٣٤.

(١٧) د. ساجد محمد الزاملي، المصدر السابق ، ص ٧٨.

(١٨) صدر قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ والذي عدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٩٤٩ في ٢٧/٩/٢٠٠٧. ونصت الفقرة السابعة من المادة الأولى منه على إقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد.

(١٩) حيدر محمد حسين الأسدي، المصدر السابق ، ص ١٣٣.

(٢٠) العزل 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 فقده المزايا الوظيفية كافة، التي تخولها الوظيفة لشاغليها (المرتب، المكافآت الإجازات) د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون الإداري للوظيفة العامة، منشأة المعارف، ٢٠٠٦، ص ٦٢٧. د. نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٢، ص ٢٢٠.

(٢١) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦، ص ٣٤٣.

(٢٢) رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص١٢٧.

(٢٣) حيدر غالب حسين، خلو منصب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٧، ص١٠٤.

(٢٤) رافع خضر شبر، المصدر السابق، ص ١٢٧. د. يحيى محسن الموسوي، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري – دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨، ص ٣٤.

(٢٥) د. سعيد السيد على، المسؤولية السياسية في الميزان دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٨، ص٤١.

(٢٦) د. مصدق عادل طالب، المصدر السابق، ص ٣٤٢ - ٣٤٤.

(٢٧) حيدر محمد حسين الأسدي، المصدر السابق ، ص ٢٧٦.

(٢٨) المصدر نفسه ، ص ١٣٤.

(٢٩) ألزمت معظم الدساتير عضو المجلس اتباع الكتابة كإجراء شكلي عند طلب الاستقالة. د. علي حسين علي التميمي، المصدر السابق، ص ٥٣.

(٣٠) قدّم النائب علي فرحان حميد المرشح استقالته كتابةً من عضوية البرلمان لصالح المرشح احمد حميد شرقي فرحان العلواني. منشور على موقع الوثيقة على العنوان الإلكتروني: =
https://shafaq.com/ar/سیاسة/وثيقة-ستقالة-ول-عضو-في-البرلمان-العراقي-بدورته-الجديدة

(٣١) د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص٢٨٩.

(٣٢) وقد حصلت استقالات في مجلس النواب العراقي من قبل بعض النواب. 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. علي راهي موسى القريشي، المصدر السابق، ص ٦٠وما بعدها.

(٣٣) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥، ص ٣٥٩.

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

٣٥ الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المصري : http://www.parliament.gov.eg/InternalRegulation.aspx

(٣٦) علي راهي موسى القريشي، المصدر السابق، ص ٥٢ وما بعدها.

(٣٧) التصويت على قبول استقالة النائب سهام كاظم سلمان من حزب الفضيلة لأسباب أمنية في ٢١/١٠/٢٠٠٨. علي راهي موسى القريشي، المصدر السابق، ص ٥٩ وما بعدها.

(٣٨) مرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب البحريني.

(٣٩) تم آخر إقرار للنظام الداخلي في الدورة الخامسة/السنة التشريعية الأولى/الجلسة الاستثنائية في يوم الخميس ٢٣/حزيران/٢٠٢٢. منشور على موقع مجلس النواب العراقي :
https://iq.parliament.iq

(٤٠) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص٢٨٩.

(٤١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، د راسة نقدية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦ ص٣٤٨.

(٤٢) د. شريف يوسف خاطر، المصدر السابق، ص ٢٩١.

(٤٣) د. سليمان حمدي القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠، ص ١٧٧.

(٤٤) وتنص تلك المادة على انه " لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشيوخ أو الحكومة أو عضوية المجالس المحلية أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها أو وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما."

(٤٥) وتنص على أن :" : لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس المحلية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ، أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمد والمشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بهما. وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين ما لم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين." منشور بالجريدة الرسمية المصرية العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونية سنة ٢٠١٤.

(٤٦) باستثناء التشريعات الجزائية، حيث نصت المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي، رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على أن " ١. يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو باحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمدا

عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع ان يجعل حياة الناس أو صحتهم أو امنهم في خطر أو كان من شأن ذلك ان يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو اذا عطل مرفقا عاما. ٢. ويعتبر ظرفا مشددا اذا وقع الفعل من ثلاثة اشخاص أو اكثر وكانوا متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك".

(٤٧) أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن من الوجهة الفقهية والتطبيقة والجزائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٥، ص١٩٦.

(٤٨) د. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الأساسية، مؤتمر ريني سيتن. دبوي للقانون والتنمية، ٢٠٠٣، ص ١٤١٨ وما بعدها.

(٤٩) المصدر نفسه، ص ١٤٢٠.

(٥٠) د. عوض المر، المصدر السابق، ص ١٤١٦.

(٥١) د. عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري - التعريف بالقانون الإداري - التنظيم الإداري - الضبط الإداري - المرافق العامة - القرارات الإدارية - العقود الإدارية والأموال العامة، الجزء الأول، النهضة العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠١٤، ص ٩٩.

(٥٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١١ لسنة ١٣ قضائية "دستورية" حكم ٢٠٠٠/٧/٨.

(٥٣) د. عبد الحفيظ الشيمي، المصدر السابق، ص ١٣٨.

(٥٤) د. عبد الحفيظ الشيمي، المصدر السابق، ص ١٤٥ وما بعدها.

(٥٥) د. عبد العزيز سليمان، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة الدستورية، العدد ١٥ السنة السابعة، الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، ٢٠٠٩.

(٥٦) القاضي سالم روضان الموسوي، دور القضاء الدستوري العراقي في معالجة النقص التشريعي، مقال على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية بالعراق، العنوان الإلكتروني:
https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=353142 .

(٥٧) وذلك بخلاف المشرع المصري الذي عقد الاختصاص صراحة لمكتب المجلس بالبت في استقالة أعضائه.

(٥٨) منشور في الوقائع العراقية – العدد ٤٧١٨ ، بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٨م. ومنشور على موقع مجلس النواب العراقي :
https://iq.parliament.iq/law/?frm-page-347=2

(٥٩) وذلك إذا اقترنت بطلب مقدم من العامل إلى جهة الإدارة يعرب فيه عن رغبته في ترك العمل. د. ذكي النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، ٢٠٢٢، ص ١٣٢، د. محمد ماهر أبو العنين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة، الكتاب الثاني، دار أبو المجد، ١٩٩٩، ص٨٧٠.

(٦٠) ضمنية تستنتج من موقف معين للعامل ينم عن اتجاه نيته إلى ترك العمل. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص٣٨٥.

(٦١) د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، ١٩٦٦، ص ١٩٦ وما بعدها. د. ذكي النجار، المصدر السابق، ص ١٤٨.

(٦٢) المحكمة الأتحادية العليا، القرار المرقم (١٤٤/ اتحادية / ٢٠٢١) في ٢٠٢١/١١/١٤.

(٦٣) د. جمعة عباس بندي: إستقالة النواب من مجلس النواب العراقي ـــ دراسة قانونية، تحليلة، موضوعية ـ (الكتلة الصدرية نموذجا) ، بحث منشور بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٢٣، على الموقع الالكتروني
https://www.kurdistan24.net/public/ar

(٦٤) قانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ بتعديل قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦، منشور في الوقائع العراقية، العدد:٤٠٤٩، تاريخ:٢٠٠٧/٠٩/٢٧، ص١. وجدير بالذكر ان المشرع العراقي اصدر القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٢٣ بشأن التعديل الثاني لقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، وقد نصت المادة ١ منه على أن : " إذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فيشترط ان يحل محلها امرأة في ذات الدائرة الانتخابية بغض النظر عن تجاوز الحد الأدنى لتمثيل النساء بالمجلس". وهذا هو التعديل الوحيد في هذا القانون . منشور بالوقائع العراقية العدد ٤٧٣٠ بتاريخ ٢٠٢٣/٧/٣١.

(٦٥) منشور في الوقائع العراقية، العدد، ٣٩٩٣، وقد صدر استنادا إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٦٦) د. جمعة عباس بندي، المصدر السابق.

(٦٧) د. جمعة عباس بندي، المصدر السابق.

(٦٨) المنشور في الوقائع العراقية، العدد، ٤٠٤٩.

(٦٩) بالعدد ١٨١ / اتحادية / ٢٠٢٢.

(٧٠) المحكمة الاتحادية العليا الدعوى عدد ١٨١/ اتحادية/٢٠٢٢ بتاريخ في ١/ ربيع الأول/ هـ الموافق ٢٠٢٢/٩/٢٨م. منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا لجمهورية العراق :
https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php

(٧١) المحكمة الاتحادية العليا ، العدد ١٣٢ وموحداتها ١٦٢ و ١٨٤ و ١٨٥ و ١٨٦ و ١٨٧ و١٨٨ و١٨٩ و١٩٠ و١٩٢ و١٩٣ و ١٩٤ و١٩٥ و١٩٦ و١٩٧ و١٩٩ و ٢٠٠ و٢٠١ / اتحادية/ ٢٠٢٢ ، صدر الحكم في جلسة بتاريخ ١٠/ صفر / ١٤٤٤ هـ الموافق ٢٠٢٢/٩/٧ م. متاح على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا – جمهورية العراق
https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php

(٧٢) تم تعديل المادة (٤) من القانون رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ بموجب المادة رقم (٢) من قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، منشور بالوقائع العراقية العدد ٤٦٣٥، بتاريخ ٢٠٢١/٦/٧، ص١ إلى ص٤.