

السلطة الإدارية لرئيس مجلس النواب في إنهاء العضوية النيابية دراسة مقارنة

أ.د. وليد خشان زغير

م. حيدر علي حسين

كلية القانون – جامعة ذي قار

haideralzerg079@gmail.com

مستخلص البحث:

على الرغم من أن العضوية النيابية تركز في جوهرها إلى تفويض شعبي يستمد العضو من خلاله شرعيته، فإنها تظل محاطة بإطار قانوني صارم ينظم شروط اكتسابها، واستمرارها، وزوالها، وفي هذا السياق، يبرز الدور المحوري لرئيس مجلس النواب ليس بوصفه مكلف بإدارة الجلسات وتمثيل الهيئة التشريعية، بل كحامٍ للنظام الداخلي وضامن لحسن سير العمل النيابي، وانطلاقاً من هذه الوظيفة المزدوجة الإجرائية والضبطينية، فإن السلطة الإدارية التي يتمتع بها رئيس المجلس في مجال إنهاء العضوية النيابية تُعد تعبيراً دقيقاً عن التوازن الدستوري بين مبدأ سيادة القانون من جهة، وضمان استقرار المؤسسة التشريعية واستمرارية أدائها من جهة أخرى، وبناءً على ما تقدم، فإن دراسة السلطة الإدارية لرئيس مجلس النواب في إنهاء العضوية النيابية تقتضي تحليلاً معمقاً لطبيعة هذه السلطة وحدودها وضوابط ممارستها، وذلك في ضوء الحالات الثلاث الأكثر شيوعاً وتأثيراً في واقع العمل النيابي والتي تتمثل بإبطال العضوية وإسقاطها، والاستقالة من العضوية، وذلك ضمن ثلاثة مطالب .

الكلمات المفتاحية: العضوية النيابية / رئيس المجلس / الإدارة البرلمانية.
المقدمة:

تعد العضوية النيابية التعبير الاسمي عن الإرادة الشعبية والوسيلة التي من خلالها يمارس الشعب سلطته الدستورية في الرقابة والتشريع، غير أن هذه العضوية ليست امتيازاً شخصياً مطلقاً للنائب، بل هي مركزاً قانونياً محكوماً بجملة من الشروط والضوابط الدستورية والقانونية الأمر الذي يجعل استمرارها أو انتهائها مرهوناً بتوافر الشروط الدستورية والقانونية اللازمة التي تضمن مشروعيتها واستمرارها وتحدد أسباب انتهائها، وفي هذا السياق يبرز الدور المحوري لرئيس مجلس النواب، إذ يجمع في موقعه بين الصلاحيات التنظيمية والإجرائية والضبطينية، وهو ما يمنحه سلطة إدارية لها أثر في تقرير مصير العضوية النيابية ذاتها، وانسجاماً مع ما تم ذكره، فالسلطة الإدارية لرئيس المجلس تمتد لتشمل ثلاثة صور أساسية لإنهاء العضوية والمتمثلة في حالات الإبطال أو الإسقاط أو الاستقالة، وهذه السلطة بما تحمله من معنى يتضمن مجموعة من الصلاحيات التنظيمية والإجرائية التي يقوم بها رئيس المجلس لكفالة حسن سير العمل النيابي، تقوم على التوازن بين حماية الإرادة الشعبية المتمثلة بالعضوية النيابية من جهة، وضمان حسن سير العمل النيابي وعدم تعطيله من جهة أخرى.

وانسجاماً مع ما تقدم، فإن أهمية هذا البحث تكمن في تناوله موضوعاً دقيقاً تتقاطع عنده اعتبارات الشرعية الدستورية ومتطلبات استقرار العمل النيابي، كونه يسعى لكشف حدود السلطة الادارية لرئيس المجلس بين كونها سلطة تنظيمية لازمة لحسن سير العمل النيابي وبين خطر تحولها الى اداة قد تؤثر في الارادة الشعبية وتمثيلها داخل المؤسسة التشريعية، وما يترتب عن ذلك من اثار سياسية ودستورية، كما انه يساهم في سد الفراغ واضحاً في المكتبات القانونية العراقية بحسبان انها لم تعنى بهذا الجانب رغم من أهميته الكبيرة في استقرار العملية النيابية . وفي ضوء ذلك تبرز اشكالية البحث، بأثارة عدة تساؤلات جوهرية مفادها : ما مدى السلطة الادارية المخولة لرئيس مجلس النواب في انهاء العضوية النيابية، وماهي حدودها الدستورية والقانونية؟ وهل تقتصر هذه السلطة على الجوانب الاجرائية والتنظيمية، ام تمتد لتؤثر في جوهر القرار المتعلق بمصير العضوية؟ وستكون الاجابة على تلك التساؤلات محور اشكالية البحث. ولعله من المفيد ان نؤكد ان هذا البحث يهدف الى تأصيل الاطار النظري للسلطة الادارية لرئيس مجلس النواب في ضوء احكام الدستور والقوانين ذات الصلة، فضلاً عن بيان نطاق ممارسة هذه السلطة في مجالات ابطال العضوية واسقاطها والاستقالة منها، وعلاوة على ذلك فانه يكشف عن اوجه الفصور التشريعي في التنظيم القانوني للمشروع العراقي في هذا الموضوع مع اقتراح الحلول المناسبة. وفي هذا الاطار، سيعتمد البحث على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، من خلال تحليل نصوص الدستور وقانون مجلس النواب وتشكيلاته فضلاً عن تحليل نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب وابرار مكامن القوة والضعف فيها، الى جانب مقارنتها مع الانظمة النيابية في كل من مصر والاردن لغرض بيان اوجه التشابه والاختلاف للكشف عن الثغرات التشريعية وتقديم المقترحات العلمية لمعالجتها. وبناءً على ما تقدم، فإن خطة البحث جاءت بثلاثة مطالب موزعة على النحو الاتي :

- **المطلب الاول :** السلطة الادارية لرئيس المجلس في ابطال العضوية
- **المطلب الثاني :** السلطة الادارية لرئيس المجلس في اسقاط العضوية
- **المطلب الثالث :** السلطة الادارية لرئيس المجلس في الاستقالة من العضوية

المطلب الاول

السلطة الادارية لرئيس المجلس في ابطال العضوية

تعدّ مسألة إبطال العضوية النيابية من المواضيع الدقيقة التي تتقاطع فيها الاعتبارات الدستورية مع مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، وتشكل في ذات الوقت مجالاً لاختبار حدود السلطة الادارية لرئيس المجلس، فبينما يتولى رئيس مجلس النواب إدارة شؤون المجلس وتنظيم جلساته وحفظ نظامه، قد يجد نفسه أمام وقائع تستدعي اتخاذ إجراءات أولية تتعلق بصحة عضوية أحد النواب، وهنا يُطرح التساؤل حول مدى امتداد سلطته الادارية في هذا المجال، وما إذا كان يملك صلاحية تقييرية في مجال إبطال العضوية أو مجرد اتخاذ تدابير تمهيدية، ولغرض الوقوف على تلك السلطة سيتم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع، يخصص الاول منه لبيان ذاتية ابطال العضوية النيابية، اما الثاني فيخصص لبيان اثر تحديد جهة الفصل على سلطة رئيس المجلس، اما الفرع الثالث فيعنى ببيان نطاق سلطة رئيس المجلس في ابطال العضوية وبالتفصيل الاتي:

الفرع الاول

ذاتية ابطال العضوية النيابية

يمارس النواب بصفقتهم ممثلين عن الشعب دورهم ضمن المؤسسة التشريعية من خلال سن القوانين ومراقبة أداء السلطات الأخرى، ومن ثم فإن توليهم لهذه المهمة يستلزم توفر شروط معينة يقرها الدستور وتُفصلها القوانين، لتشكل الأساس الأولي لصحة تمثيلهم النيابي، غير أن هذا التمثيل لا يكتسب صفته الفعلية بمجرد اعلان النتائج الانتخابية بل يتطلب استيفاء شرط اضافي يتمثل في اداء القسم الدستوري، الذي يُعد بمثابة المرحلة الانتقالية بين إعلان نتائج الانتخابات وبدء ممارسة العمل النيابي الفعلي⁽¹⁾، وتكتمل بذلك متطلبات مباشرة العمل النيابي بعد المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، الا ان هذا الفوز وان اكتسب طابع الرسمية يبقى عرضة للطعن والتغيير من حيث الالغاء او الاقصاء عن طريق الطعن بصحة العضوية النيابية، والتي من خلالها تصدر الجهة المختصة قرارها المتضمن ابطال العضوية، والتي يراد بها زوال صفة العضوية النيابية حال وجود عيوب موضوعية او اجرائية شابت انتخاب النائب المطعون في عضويته او شابت العملية الانتخابية برمتها- كوجود خطأ في اجراءات الانتخاب او خطأ في جمع الاصوات او حدثت عملية تزوير- بقرار يصدر من الجهة المختصة التي حددها القانون⁽²⁾، وما تجدر الإشارة اليه في هذا السياق هو ضرورة التمييز بين الطعن الانتخابي والطعن بصحة العضوية، بحسبان ان هذا التمييز لا يقتصر على الجانب الاصطلاحي فحسب، بل يمتد اثره الى تحديد نطاق الاختصاصات، ولاسيما ما يتعلق بالسلطة الادارية لرئيس مجلس النواب، فقد ذهب البعض من الفقه الى ان الطعن الانتخابي له معنيان، معنى واسع ويعني جميع الطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية في جميع المراحل التي تمر بها الانتخابات، ومعنى ضيق والذي يقتصر على عمليتي الاقتراع وعلان النتائج، وعليه فان الفصل في صحة العضوية النيابية لا يدخل ضمن المفهوم الضيق للطعن الانتخابي لأنه يتصل بمرحلة لاحقة ما بعد المصادقة على النتائج واكتساب العضو لصفته النيابية، كما انه لا يمتد ليعطي كافة ما يتضمنه المفهوم الواسع للطعن الانتخابي، لكونه يركز على مدى توافر الشروط القانونية والدستورية لاستمرار العضوية داخل المجلس، ويبني على ذلك ان الطعن بصحة العضوية يقع في منزلة وسطى بين المفهومين، فهو اوسع من المفهوم الضيق للطعن الانتخابي واضيق من المفهوم الواسع للطعن الانتخابي، لذا فان الطعن الانتخابي مصطلح يطلق على الطعون قبل عملية الاقتراع وعلان النتائج، في حين ان الطعن بصحة العضوية يطلق على الطعون الناشئة اثناء وبعد عملية الاقتراع وفرز الاصوات وعلان النتائج⁽³⁾. ويبني على هذا التحديد المنهجي ان السلطة الادارية لرئيس المجلس لا يكون لها محل في مراحل الطعن الانتخابي بالمعنى الفني، نظراً لاختصاص القضاء الانتخابي بذلك لان الطعن الانتخابي يتركز على المخالفات والاجراءات التي ترافق العملية الانتخابية منذ مراحلها التمهيدية وحتى اعلان النتائج دون اتصاله بشخص العضو بعد اكتسابه الصفة النيابية، ويكون تقديمه محكوم بمدد زمنية محددة والتي بانتهائها تحسم جميع الطعون الانتخابية المقدمة امام الهيئة القضائية للانتخابات في مجلس القضاء الاعلى والتي تختص بالنظر في الطعون المحالة اليها من مجلس المفوضين او المقدمة مباشرة من قبل المتضررين من قرارات مجلس المفوضين⁽⁴⁾، وعليه فان السلطة الادارية لرئيس المجلس تبدأ بالتبلور في مرحلة الطعن بصحة

العضوية، كونها تدور وجوداً وهدماً مع صفة العضوية، وتبدأ بعد تاريخ المصادقة على النتائج النهائية من قبل المحكمة الاتحادية واكتساب العضو صفته النيابية⁽⁵⁾، ومن هنا تظهر خصوصية هذا النوع من الطعون باعتباره يتصل بشرعية تمثيل النائب واستمرار عضويته في المجلس، ومن ثم فإن لرئيس المجلس دوراً في هذه المرحلة عن طريق تفعيل المسار المؤسسي للنظر بصحة العضوية، من خلال بعض المهام الادارية التي سيشار اليها في موضع لاحق من هذه الدراسة، بحسبان ان الفصل بصحة العضوية يثار بعد اكتمال الصفة التمثيلية للنائب وهو ما يشكل محور بحثنا في هذا السياق.

الفرع الثاني

اثر تحديد جهة الفصل على سلطة رئيس المجلس

بادئ ذي بدء يمكن القول ان الانظمة النيابية اختلفت في تحديد الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية، وهذا الاختلاف انعكس بدوره على تحديد مدى اتساع او تضيق السلطة الادارية لرئيس المجلس في مجال ابطال العضوية، وحيث انقسمت تلك الانظمة الى ثلاثة اتجاهات، الاول ويتمثل بالاتجاه النيابي للفصل بصحة العضوية، والذي اسند مهمة الفصل بصحة العضوية الى مجلس النواب نفسه بهدف التعزيز من استقلاليته، ويكون قراره بهذا الشأن نهائي لا يخضع للتعقيب، ومن الانظمة التي تبنت هذا الاتجاه هو النظام الفرنسي قبل صدور دستور 1958 والدستور الاردني لعام 1952 قبل تعديل عام 2011⁽⁶⁾، غير ان ابرز المآخذ على هذا الاتجاه هو عدم تحقيقه الحياد كونه يخضع للاعتبارات السياسية، فضلاً عن افتقار اعضاء المجلس الى الدراية والمكنة القانونية مما تعجل من قرار ابطال العضوية من عدمها ذات صبغة سياسية⁽⁷⁾، ولا يفوتنا ان نوه ان هذا الاتجاه قد يدعم من السلطة الادارية لرئيس المجلس بحسبان انه يفتح مجالاً واسعاً امام سلطته التقديرية في ترتيب الاولويات الاجرائية وتأثيره غير المباشر في توقيت طرح الطعن امام المجلس، فضلاً عن تأثيره على محتوى القرار النيابي من خلال الادوات الاجرائية التي يملكها، كالدعوة للجلسات وضبط جدول الاعمال والاحالة الى اللجان وهو ما يمنحه دوراً ادارياً مؤثراً في توجيه مسار نظر الطعن.

اما **الاتجاه الثاني** ويتمثل بالاتجاه القضائي للفصل بصحة العضوية، والذي يسند مهمة الفصل بصحة العضوية الى القضاء لما يتوفر فيه من مقومات الخبرة والحيدة وضمان عدم تعسف المجلس ضد الاقلية⁽⁸⁾، ومن الانظمة التي تبنت هذا الاتجاه هو النظام الاردني والنظام المصري اللذان اسندا مهمة الفصل بصحة العضوية الى القضاء⁽⁹⁾.

ومما لاريب فيه ان حدود السلطة الادارية في ظل هذا الاتجاه تضيق الى ادنى مستوياتها، بحسبان ان عملية الفصل تتم خارج الاطار النيابي وتخضع لسلطة مستقلة، وعليه فان دور رئيس المجلس يكون محصوراً في جوانب اجرائية بحثه، كأعلام الجهة القضائية المختصة او اتخاذ الترتيبات اللازمة لتبليغ العضو المطعون في عضويته دون اي تدخل موضوعي او اجرائي مهم في مسار الطعن او في نتائجه.

اما **الاتجاه الثالث** ويتمثل **بالاتجاه المختلط** والذي يجمع ما بين الاتجاه النيابي والقضائي، فيقوم على توزيع الاختصاص في الفصل بصحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية، اذ يكون فيه الطعن على مرحلتين، الاولى وتتضمن الاعتراض على صحة العضوية امام المجلس

لإفساح المجال لإبداء رأيه كونه المعني بذلك لتعلق الأمر بالعضوية فيه، لكن رأيه غالباً ما يكون بالسلب لتعاطف نواب المجلس مع زميلهم، وللموازنة بين المرجعية المؤسسية وبين الحيادية والاستقلال في اتخاذ القرار يبيت القضاء الدستوري بالطعن بصفة نهائية بقرار المجلس والذي يشكل جوهر المرحلة الثانية، وعليه لا يمكن اللجوء الى الطعن مباشرة امام القضاء ما لم يقدم اعتراض لدى المجلس بصحة العضوية ويصدر المجلس قراره بأبطال العضوية من عدمها، وعليه فان قرار المجلس هو محل الطعن، اي ان اختصاص القضاء هنا مرتبط بقرار مجلس النواب في صحة العضوية ولا ينصرف هذا الاختصاص الى البحث في نظر الاعتراض على نتائج الانتخابات او التنافس على المقعد النيابي بين مرشح خاسر واخر فائز، لان هذه التعارضات تحسم من قبل جهة اخرى كما هو الحال في العراق فأنها تكون من اختصاصات مجلس مفوضية الانتخابات والتي يكون قرارها خاضع للطعن امام الهيئات القضائية للانتخابات⁽¹⁰⁾، وقد تبنى هذا الاتجاه المشرع العراقي في دستور 2005⁽¹¹⁾، وفي هذا الاتجاه تتسم السلطة الادارية لرئيس المجلس بطابع مزدوج، فهي لا تتسع كما في الاتجاه النيابي للبحث، وفي نفس الوقت لا تنكمش الى ادنى مستوياتها كما في النظام القضائي، اذ يبقى لرئيس المجلس تنظيم الجانب النيابي من الاجراءات كاحالة التقارير الى اللجان او ترتيب عرضها على المجلس، دون ان يكون له تأثير على مضمون القرار القضائي.

الفرع الثالث

نطاق سلطة رئيس المجلس في ابطال العضوية

يشكل الدور الاداري لرئيس مجلس النواب في مجال ابطال العضوية النيابية احد الجوانب الاجرائية الحساسة التي يفترض ان تنظم بنصوص صريحة، لما له من اثر مباشر في تفعيل الضمانات الدستورية المتعلقة بصحة تمثيل الاعضاء، فبين حدود غياب التفصيلات الاجرائية التي تبين حدود تدخل رئيس المجلس في هذا المجال الدقيق، وبين متطلبات الواقع النيابي، تبرز الحاجة الى الوقوف على موقف المشرع العراقي من هذا الدور، وعند اطالت النظر بالنصوص القانونية الخاصة بالفصل في صحة العضوية نلاحظ انها جاءت خالية من بيان نطاق الدور الاداري لرئيس المجلس بشأن عملية ابطال العضوية النيابية، فقد نص الدستور العراقي " اولاً:- يبيت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي اعضائه. ثانياً:- يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره"⁽¹²⁾، ويفهم من خلال اطالت النظر بالنص المتقدم، ان المشرع ابتداءً لم يبين الجهة التي يقدم اليها الاعتراض بصحة العضوية داخل المجلس، هل تتمثل برئيس المجلس ام جهة خاصة داخل المجلس؟ كذلك لم يبين الاجراءات التنظيمية التي يباشرها رئيس المجلس عند تسجيل الاعتراض والمتمثلة بتبليغ العضو المعني وادراج موضوع الفصل بصحة العضوية في جدول الاعمال، ودعوة المجلس للتصويت؟ كذلك لم يبين الاجراءات التي يتخذها رئيس المجلس في حالة امتناع المجلس عن البت بصحة العضوية خلال المدة المحددة في الدستور؟ وهل لرئيس المجلس حق المبادرة باجراءات ابطال العضوية او فقط تنفيذ ما تقرره الجهة المختصة؟



وانسجاماً مع ما تقدم، نلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا قد بادرت في الاجابة على بعض تلك التساؤلات التي التزم المشرع الصمت ازائها، اذ بينت في احدى قراراتها أن عدم البت في الاعتراض من قبل مجلس النواب في صحة العضوية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض المقدم خلال الفصل التشريعي يعتبر قراراً ضمناً برفض الاعتراض، كما أوضحت أن لمقدم الاعتراض الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا في القرار الصادر عن مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره أو من تاريخ اعتبار عدم البت رفضاً وأن تلك المدد حتمية يترتب عليها سقوط الحق في الطعن، كما تضمن القرار الإشارة الى ان تسجيل الاعتراض قدم عدة مرات الى الموظف المختص، ويفهم من ذلك ان تسجيل الاعتراض لا يشترط ان يقدم الى رئيس المجلس، وأشارت إلى أن اكتساب القرار الصادر عن مجلس النواب بعدم صحة عضوية احد اعضائه لشكله النهائي بانتهاء مدة الطعن المنصوص عليها في المادة (52) او صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بعدم صحة عضويته يترتب عليه انتزاع صفة النيابة البرلمانية عنه وعدم جواز تمتعه باي من الحقوق والامتيازات المقررة لأعضاء مجلس النواب اعتباراً من تاريخ اكتساب قرار المجلس شكله النهائي او من تاريخ صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا⁽¹³⁾، وعليه يتضح لنا ان المشرع العراقي وبالرغم من تبنيه الاتجاه المختلط للفصل بصحة العضوية، الا ان أحكامه سعت الى تفويض سلطة رئيس المجلس في عملية ابطال العضوية بجانبها الاجرائي والتنظيمي من خلال سكوته عن بيان احكام ذلك.

اما على نطاق المشرع المصري فيبدو ان سلطة رئيس المجلس في مجال ابطال العضوية ذات طبيعة تنظيمية فقط تقتصر على قيام رئيس المجلس بإحالة الطعون بصحة العضوية - المقدمة الى المجلس- الى محكمة النقض⁽¹⁴⁾، واخطار المجلس بحكم محكمة النقض بشأن بطلان العضوية في اول جلسة تالية لورود الحكم لغرض اعلان المجلس شغور المكان، ثم يخطر بذلك من صدر بشأنه الحكم⁽¹⁵⁾، وجدير بالذكر ان الحكم الصادر بأبطال عضوية احد الاعضاء لا يتمتع باثر رجعي، مما يعني ان جميع التصرفات التي قام بها العضو قبل صدور الحكم بإبطال عضويته تعد صحيحة⁽¹⁶⁾. ولدى تتبعنا نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، لاحظنا خلو احكامه من بيان تنظيم السلطة الادارية لرئيس المجلس في عملية ابطال العضوية، سواء من الناحية الاجرائية او الموضوعية، واكتفى بالإشارة الى بعض الجوانب التنظيمية الخاصة بعد صدور قرار المحكمة والمتمثلة بإعلان المجلس بطلان عضوية النائب الذي اطلت المحكمة عضويته واسم العضو الفائز من تاريخ صدور قرار الحكم⁽¹⁷⁾، دون ان تبين الجهة المختصة بإخطار المجلس بحكم محكمة التمييز.

وخلاصة القول، يتبين من خلال تحليل نصوص المشرع العراقي، شأنه في ذلك شأن عدد من التشريعات المقارنة، انه لم يُولِ السلطة الإدارية لرئيس مجلس النواب في مجال إبطال العضوية العناية التشريعية الكافية لاسيما من حيث التنظيم الإجرائي، فقد جاء النص خالياً من تحديد الجهة التي تتلقى الاعتراض، وآليات التبليغ بل وحتى الإجراءات الواجب اتباعها عند امتناع المجلس عن البت ضمن المدة المحددة، ويكشف هذا النقص عن فراغ تنظيمي مؤثر في بنیان العمل النيابي يُفضي إلى ترك مساحات تقديرية قد تفتح المجال لاجتهادات غير منضبطة في مسألة يفترض أن تُدار بأعلى درجات الوضوح والحياد المؤسسي.



المطلب الثاني

السلطة الادارية لرئيس المجلس في اسقاط العضوية

يحتل رئيس مجلس النواب موقعاً محورياً داخل المؤسسة التشريعية، إذ لا ينحصر دوره في تسيير شؤون المجلس فحسب بل يمتد الى مباشرة سلطات مؤثرة تتصل بكيونة العضوية النيابية ذاتها، ومن ابرز تلك السلطات تدخله بإجراءات اسقاط العضوية، سواء عند فقدان العضو احد الشروط القانونية التي تتطلبها الصفة النيابية، او كعقوبة نيابية تفرض نتيجة لمخالفات جسيمة لواجبات العضوية، وان الوقوف على نطاق هذه السلطة يتطلب تقسيمها الى ثلاثة فروع، يتعلق الاول ببيان مفهوم اسقاط العضوية، بينما يعني الثاني بسلطة رئيس المجلس في اسقاط العضوية بسبب فقدان احد شروطها، اما الثالث فيخصص لبيان سلطة رئيس المجلس في اسقاط العضوية كعقوبة نيابية وبالتفصيل الاتي:

الفرع الاول

مفهوم اسقاط العضوية

بعد التحقق من ثبوت شروط العضوية للنائب وسلامة العملية الانتخابية عن طريق الفصل بصحة العضوية النيابية، لا يعني ان العضو اصبح بمنأى من ازالة ستار العضوية عنه، إذ يشترط استمرار توافر شروط العضوية لحين انتهاء الدورة الانتخابية، فأذا ما طرأ او استجد على العضو ما يجعل شروط العضوية كلها او بعض منها غير متوفرة في العضو بعد ان سبق ثبوت توافرها اثناء الفصل بصحة العضوية، او ارتكب اخلافاً جسيماً بالواجبات النيابية يجعل ان بقاءه في المجلس محل بالثقة والاعتبار وكرامة الصفة النيابية، يصار هنا الى اسقاط العضوية عنه. وفي هذا الاطار فقد حدد البعض مفهوم اسقاط العضوية بأنها تجريد عضو مجلس النواب من هذه الصفة مع كافة ما يترتب على هذا من آثار مادية أو معنوية حينها يصبح العضو شخصاً عادياً ولا يتمتع بالامتيازات التي كان يحصل عليها عند تمتعه بصفة العضوية، ولا يتمتع بنظام الحصانة البرلمانية⁽¹⁸⁾، كما عرفها البعض الاخر تمتع العضو النيابي مسبقاً بالعضوية النيابية بما يتوافق مع القانون مع نشوء سبب طارئ على العضوية يحدده المشرع مسبقاً يترتب عليه اسقاط هذه العضوية⁽¹⁹⁾، واذا ما القينا نظره على تلك التعريفات نلاحظ انها خلت من الاشارة الى الجهة المختصة بالاسقاط وحالات اسقاط العضوية فضلاً عن اثارها، لذا ان امكنا وضع تعريفاً شاملاً لاسقاط العضوية يمكن القول بانها زوال صفة العضوية عن النائب بعد اكتسابها بصورة صحيحة بقرار مسبب من المجلس بسبب فقدان احد شروط العضوية المحددة في الدستور والقوانين النيابية، او بسبب الاخلال الجسيم بواجبات العضوية النيابية على ان لا يمتد اثر القرار على الماضي من تاريخ ثبوت صفة العضوية. وبمواجهة ما تقدم فان اسقاط العضوية عن النائب تكون في حالتين، الاولى فقدان احد شروط العضوية التي يتطلبها الدستور او القوانين النيابية التي تنظم عمل المجلس، لان المشرع عندما يضع شروطاً للعضو فانه يتطلب توافرها من بداية ترشيحه أو تعيينه مع ضرورة ابقاءها متوافرة ولصيقة بالعضو طيلة فترة العضوية، والثانية تتمثل بالاخلال الجسيم بواجبات العضوية النيابية فيأتي الاسقاط هنا كجزاء نيابي عن الاخلال بتلك الواجبات⁽²⁰⁾، وانسجاماً مع ما تم ذكره، فان اسقاط العضوية يختلف عن ابطالها، حيث ان الاخير يتعلق بسبب سابق على الحصول على العضوية في المجلس النيابي نتيجة عيوب موضوعية أو



إجرائية شابت انتخاب النائب المطعون في عضويته أو شاب العملية الانتخابية برمتها، بمعنى آخر ان البطلان يتلازم مع العضوية التي بالأصل لم تكن موجودة من الناحية القانونية وغير صحيحة منذ اعلان نتيجتها، وعليه فان القرار الصادر من المجلس او الجهة القضائية يكون كاشفاً للبطلان وليس منشأ له، وهنا مكن الفرق لان في الاسقاط يكون قرار المجلس منشأ لمركز قانوني وليس كاشفاً عنه، بحسبان انه يستند الى سبب قد طرأ بعد اكتساب العضوية اكتساباً صحيحاً⁽²¹⁾. ومن الاهمية بمكان الاشارة الى ان المشرع العراقي عالج مسألة اسقاط العضوية بصورة تستدعي اعادة النظر، بحسبان ان التشريعات الناظمة لعمل مجلس النواب لم تتبنى اصطلاح (اسقاط العضوية) بصورة صريحة، بل اكتفت بالإشارة الى حالات انتهاء العضوية، اذ اشارت "تنتهي العضوية في مجلس النواب لاحد الاسباب الاتية: 2- فقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور و قانون الانتخابات"⁽²²⁾، ولعل ان هذا الاختيار التشريعي لا يخلو من تساؤلاً قانونياً جوهرياً مفاده : هل يترتب على فقدان احد شروط العضوية سقوط عضوية النائب تلقائياً، ام ان ذلك يستلزم صدور قرار من مجلس النواب ؟

البيد ان استقراء النص انه لا يخلو من دلالات فلسفية عميقة قد تعكس توجه المشرع الى تجنب التعبير الذي يوحي بالقطع المباشر لصالح صياغة تحمل في طياتها معنى التلاشي التدريجي للصفة النيابية متى مازالت مقوماتها او انتفت مبررات استمرارها، والثابت ان مبدأ المشروعية يفترض ان لا يمارس اي اختصاص مالم يكن مستنداً الى نص صريح، حيث ان لا ولاية لأي اختصاص دون سند صريح يذكر، ومن ثم فان غياب النص على اشتراط صدور قرار من مجلس النواب في حالة فقدان احد شروط العضوية، يفيد بمفهوم المخالفة ان العضوية تعد منتهية بحكم القانون بمجرد تحقق سبب الفقدان، دون حاجة تدخل المجلس بإصدار قرار الاسقاط ولو كان المشرع يقصد تعليق هذا الاثر على ارادة المجلس لنص على ذلك صراحة كما فعل في مواقع اخرى، وعلى وجه الخصوص عند معالجته لمسألة اسقاط العضوية نتيجة الاخلال الجسيم بالواجبات النيابية والمشار اليه في مدونة السلوك النيابية⁽²³⁾، والتي اشترطت صدور قرار باغلبية ثلثي اعضاء المجلس⁽²⁴⁾، وعليه فان ما يمكن استخلاصه من البناء التشريعي – لا الواقع العملي- هو ان استمرار العضوية النيابية مشروط ببقاء اسسها الموضوعية قائمة، فاذا زالت زال معها الكيان القانوني للعضوية ذاتها لتسقط بقوة القانون دون الحاجة الى انتظار تدخل المجلس بقرار، الامر الذي يعكس فلسفة المشرع في النظر الى العضوية النيابية لا كحق شخصي للنائب، وانما تكليف عام لا يقوم الا ببقاء شروطه ومقوماته.

الفرع الثاني

سلطة الرئيس في اسقاط العضوية بسبب فقدان احد شروطها

عودة على ذي بدء، فاذا ما سلمنا بان اسقاط العضوية بسبب فقدان احد شروطها يتحقق بصورة تلقائية بمجرد اخطار المجلس بصدور احكام قضائية او قرارات يترتب عليها فقدان احد شروط العضوية، فان ذلك يثير تساؤلاً جوهرياً مؤداه: ما هو الدور الاداري لرئيس المجلس ازاء هذا النوع من الاسقاط؟ لاشك ان تنظيم سلطة رئيس المجلس في مجال اسقاط العضوية بسبب فقدان احد شروطها يثير اشكالية واضح، اذ تكشف مراجعة نصوص التشريع العراقي عن غياب تام لأي تنظيم صريح يحدد نطاق هذه السلطة واذا كان مرد هذا الغياب الى ان قرار الاسقاط ذاته لا

يدخل ضمن صلاحية المجلس، فان ذلك لا يبزر اهمال تنظيم دور رئيس المجلس في هذا السياق على المستوى الاجرائي، ذلك ان مقتضيات العمل المؤسسي تفرض - على اقل تقدير - الزام رئيس المجلس بأشعار الاعضاء والمجلس معاً بواقعة فقدان النائب احد شروط العضوية، وذلك تمهيداً لاتخاذ المجلس قراراً اجرائياً يثبت شغور المقعد النيابي، ومن هنا يظهر البعد الفلسفي للمسألة، لان غياب النص لا يعني غياب الواجب، اذ ان سلطة رئيس المجلس هنا ليست سلطة تقديرية بل وظيفة كاشفة لإرادة القانون تهدف الى تحقيق الانسجام بين النصوص التشريعية وضمان استمرارية المؤسسة النيابية دون فراغ او اضطراب في بنيتها التمثيلية.

واستناداً الى ما تقدم، يمكن القول ان غياب السلطة الادارية لرئيس المجلس في مجال اسقاط العضوية بسبب فقدان احد شروطها يعود الى ان المشرع العراقي لم يميز بوضوح بين اسقاط العضوية وبين سقوط العضوية، فالأخيرة فتعني زوال صفة النيابة عن العضو تلقائياً بمجرد تحقق واقعة معينة نص عليها المشرع، كحالة الوفاة او صدور حكم قضائي بات بحقه في جنائية وفقاً لأحكام الدستور⁽²⁵⁾، وهي وقائع تؤدي الى انتهاء العضوية بقوة القانون ودون تدخل ارادي من المجلس، ويقتصر الامر عندئذ على صدور قرار اجرائي من المجلس يعلن فيه شغور المقعد النيابي ليتسنى المضي بإجراءات ملئه، ومن هنا يتضح مكن الفرق بين اسقاط العضوية وبين سقوطها، ففي حالة الاسقاط تتجه ارادة المجلس صراحة نحو انتهاء العضوية ويبرز فيها الدور التنظيمي لرئيس المجلس بما يترتب على ذلك من اجراءات، بينما في حالة السقوط التلقائي فان الارادة التشريعية هي التي حكمت بزوال العضوية بمجرد تحقق سببها، ليقصر دور المجلس على اعلان الشغور دون ان تكون له سلطة تقديرية في تقرير زوال العضوية، كما في حالة وفاة عضو مجلس النواب⁽²⁶⁾. وعليه فان ما افرزه النص التشريعي من غموض او قصور قد فسح المجال للمحكمة الاتحادية بالتدخل والاستحواذ على اختصاص اصيل لمجلس النواب في مجال اسقاط العضوية مؤسسه لها سلطة في هذا الجانب، فقد ذهبت في إحدى قراراتها الاكثر اثاراً للجدل في الاوساط القانونية والسياسية الى اسقاط العضوية عن رئيس المجلس واحد الاعضاء، مستندة في ذلك ان اسقاط العضوية يتم متى ما توفرت شروط العضوية يوم الانتخاب وزالت بعد ذلك، ومن ثم وصفت المحكمة قرارها في اسقاط العضوية عن رئيس وعضو المجلس بأنه كاشف لحالة انتهاء العضوية التي ثبتت بحكم القانون وليس منشأ لها، بمعنى انها فسرت حالة اسقاط العضوية قد تمت بحكم القانون والكشف عن ذلك تم بموجب قرار حكمها⁽²⁷⁾، وبمحل تعليقنا على القرار نرى ان هذا التأسيس يثير اشكالية عميقة فالتسليم بأن فقدان شرط من شروط العضوية يفضي الى اسقاطها بحكم القانون يضع اسقاط العضوية في منزلة واحدة مع وفاة النائب او اصابته بمرض عضال، ففي حالة الوفاة او تبوء العضو منصب رسمي او صدور حكم قضائي بات بحقه في جنائية تسقط العضوية تلقائياً بموجب القانون ولا يملك المجلس ازائها سلطة اصدار قرار الاسقاط، اما في حالة اسقاط العضوية بسبب فقدان احد شروطها يتطلب اصدار قرار من المجلس يعبر فيه عن ارادته بأنهاء تلك العضوية، لان عدم تحديد الجهة المختصة بأسقاط العضوية بحجة انها تنتهي بحكم القانون يفضي الى مشاكل جوهرية، فمنهي الجهة المخولة بالتحقق من زوال الشرط؟ ومن يملك المبادرة في اثاره هذه المسألة؟ ثم كيف تكفل الضمانات

الاجرائية لكي لا تتحول الى وسيلة لتصفية الخصوم السياسيين تحت غطاء القانون، اذ ان نص المادة (12) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته، نصت على ثمان حالات لانتهاء العضوية النيابية ومن بينها فقدان احد شروط النيابية المنصوص عليها، لكنها لم تبين ان هذا الانهاء يتم تلقائياً بموجب القانون والقول بخلاف ذلك يعني ان الحصانة النيابية اصبحت لا محل لها من النص، لأنه بمجرد ارتكاب العضو جنائية مخلة بالشرف تستطيع المحكمة ان تصدر قرارها الكاشف بأسقاط عضوية النائب قبل محاكمته دون الحاجة الى منح الاذن برفع الحصانة عنه، ويزداد الامر وطأة اذا ما تبين لاحقاً - اما الجهات القضائية المختصة - ان العضو لم يرتكب ما نسب اليه، اذ تكون المحكمة الاتحادية في هذه الحالة قد وضعت نفسها في موقف بالغ الحرج بعد ان ساهمت في انتهاء عضوية نيابية استناداً الى وقائع قد لم تثبت صحتها، وهنا تتجلى خطورة الخلط بين القرار الكاشف والقرار المنشئ، وبين ما ينتهي بحكم القانون بصورة حتمية لا لبس فيها، وبين ما يستدعي صدور قراراً نيابياً من المجلس ذاته بوصفه الممثل الشرعي للإرادة الشعبية، ومن هذا المنظور فان الفراغ التشريعي يجب ان لا يملأ على حساب صلاحية المجلس او رئيسه لان ذلك يهدد مبدأ التوازن بين السلطات ويجعل المحكمة من حيث لا تشعر طرفاً فاعلاً في انتهاء العضوية النيابية بعدما كان يفترض ان تظل ضامنة لعلوية الدستور وحامية للتوازن المؤسسي. اما موقف المشرع المصري وعلى خلاف المشرع العراقي، فانه اهتم بتنظيم السلطة الادارية لرئيس المجلس في مجال اسقاط العضوية لسبب انه بين اجراءات اسقاط العضوية بصورة مفصلة موضحاً ازائها السلطة الادارية لرئيس المجلس في كل مرحلة من مراحل الاسقاط، حيث نظم المشرع اولاً الجهات التي تملك حق اخطار او تقديم الطلب بالإسقاط، واشارة ان اسقاط العضوية اما ان يكون بإخطار يقدم الى رئيس المجلس من السلطة المختصة يتضمن صدور احكام قضائية او تصرفات او قرارات يترتب عليها قانوناً فقدان العضو لاحد الشروط اللازمة للعضوية، او بطلب كتابي يقدم الى الرئيس ايضاً موقع من ثلث اعضاء المجلس على الاقل يتضمن الاقتراح بأسقاط العضوية، ثم نظم في المرحلة الثانية سلطة رئيس المجلس في التعامل مع تلك الطلبات، والتي تتضمن احالة الاخطار من قبل رئيس المجلس الى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية خلال 3 ايام من تاريخ اخطاره لبحث الموضوع من الناحيتين الدستورية والقانونية لغرض اعداد تقرير به الى مكتب المجلس بعد سماع اقول العضو وتحقيق دفاعه، كما اجاز المشرع لمكتب المجلس احالة التقرير الى لجنة القيم لغرض دراسته واعداد تقرير بشأنه، اما الطلب المقدم من ثلث اعضاء المجلس والمتضمن الاقتراح بأسقاط العضوية فتتم احالته الى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية من قبل المجلس، على ان يخطر العضو بالحضور لتحقيق دفاعه، واجاز المشرع للعضو المعني ان يختار احد اعضاء المجلس لمعاونته في ابداء دفاعه، وتقدم اللجنة تقريرها الى رئيس المجلس بعد موافقة ثلثي عدد اعضائها عليه خلال سبعة ايام على الاكثر، اما المرحلة الاخير والمتضمنة التصويت على تقرير اسقاط العضوية، فقد احاطتها بضمانات جوهرية، حيث يتم اخذ رأي المجلس نداءً بالاسم على ان لا يصدر قرار المجلس بالاسقاط الا بموافقة ثلثي عدد أعضائه⁽²⁸⁾. وبمواجهة ما تقدم، يتضح لنا ان سلطة رئيس المجلس في مجال اسقاط العضوية لدى المشرع المصري ذات طبيعة تنظيمية، بوصفه الجهة التي تملك استلام طلبات اسقاط العضوية واحالتها الى اللجنة المختصة، بالإضافة الى كون الجهة التي تملك



سلطة عرض الامر على المجلس لغرض الاحاطة، اصف الى ما يميز معالجة المشرع المصري انه احاط اسقاط العضوية عن النائب بضمانات جوهرية تمكن العضو من تحقيق دفاعه قبل اتخاذ قرار اسقاط العضوية عنه، وهذا ما غاب الإشارة عنه لدى المشرع العراقي.

اما المشرع الاردني، فيبدو انه اقترب من موقف المشرع العراقي مما جعله في موقف غير مقبول من قبل الفقه الاردني، بحسبان ان المشرع الدستوري رتب اسقاط العضوية بصورة تلقائية (حكماً) عن عضو مجلس النواب بمجرد فقدان احد شروطها ويصبح محله شاغراً دون الحاجة الى اي قرار⁽²⁹⁾، لذا انتقد البعض هذا التوجه والقول ان الاولي بالمشرع ان ينيط هذه المسألة الى مجلس الامة اسوة بما هو معمول به في غالبية الدساتير⁽³⁰⁾، وبطبيعة الحال ان هذه المعالجة انعكست على غياب تنظيم السلطة الادارية لرئيس مجلس النواب في مجال اسقاط العضوية.

الفرع الثالث

سلطة الرئيس في اسقاط العضوية كعقوبة نيابية

ان اسقاط العضوية كعقوبة نيابية تعد من ادق واطهر التدابير التي استقرت اغلب الانظمة النيابية على تنظيمها تشريعاً واجرائياً، لما لها من اثر بالغ في صون قدسية الوظيفة التمثيلية وضمان تحكيمها بضوابط السلوك النيابي القويم، وتقوم هذه العقوبة على فكرة جوهرية مؤداها ان العضو متى ما ارتكب خرقاً جسيماً لواجبات العضوية او لقواعد السلوك النيابي فان وجوده تحت قبة المجلس يغدو مخلأً بوقار الوظيفة النيابية، وعلى اية حال فان الاسقاط كعقوبة نيابية يراد بها " فقدان العضو لصفته النيابية بموجب احكام القانون اذا ثبت ارتكابه مخالفة جسيمة لقواعد السلوك النيابي وواجبات العضوية تجعل وجوده داخل المجلس مخل بهيبة ووقار الصفة النيابية"⁽³¹⁾.

وعليه فان اسقاط العضوية كعقوبة نيابية تختلف في طبيعتها عن اسقاط العضوية الناجمة عن فقدان احد شروطها، اذ ان الأخيرة لا تعد عقوبة نيابية وانما اجراءً تنظيمياً يتخذه المجلس لانهاء عضوية النائب لانتفاء احد مقومات الصفة النيابية، في حين ان الاسقاط كعقوبة نيابية تعد جزءاً انضباطياً خالصاً يترتب على الاخلال بواجبات العضوية النيابية⁽³²⁾، وبالنظر الى جسامه هذا الجزء الذي يقابل في مدها عقوبة العزل في الوظيفة العامة، فقد احاطته التشريعات بمجموعة من الضمانات الاجرائية الصارمة التي تكفل خضوعه للأسس القانونية المقررة وتميزه عن غيره من العقوبات النيابية الاخرى، وفي هذا السياق يبرز الدور المؤسسي لرئيس المجلس لا بوصفه صاحب سلطة تفريرية وانما باعتباره حارساً للمشروعية الاجرائية وضابطاً لمسارها، اذ يباشر سلطة ادارية تنظيمية ذات طابع تمهيدي غايتها التحقق من استيفاء طلبات اسقاط العضوية للشروط الشكلية والموضوعية المقررة قانوناً، وضمان احوالها الى المجلس متكاملة الاركان لاتخاذ القرار النهائي بشأنها بما يصون النظام المسار الاجرائي من اي عوار او انحراف، ومن ثم فان سلطته في هذا المضمار ليست الا سلطة ضبط اجرائي تستهدف حماية الشرعية الدستورية والاجرائية دون ان تمتد الى تقرير مصير العضوية ذاته الذي يبقى معقوداً للإرادة المجلس بوصفه صاحب القرار. وتجدر الإشارة الى ان المشرع العراقي لم ينظم احكام اسقاط العضوية كعقوبة انضباطية تترتب عن الاخلال الجسيم بالواجبات والسلوك النيابي لا في النظام الداخلي للمجلس ولا في قانون مجلس النواب ذاته، وانما اقتصر على الإشارة اليها فقط في مدونة السلوك النيابية، حيث اشارت " تحرر اللجنة محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما



سمعتة من اقوال مع توصياتها المسببة، اما بعدم مساءلة النائب و غلق التحقيق ، او بفرض احدي العقوبات التالية وترفع كل ذلك الى هيئة رئاسة المجلس: هـ — اسقاط العضوية، وذلك عند ثبوت الانتهاك الجسيم لقواعد السلوك النيابي او مقتضيات الصفة النيابية او الواجب النيابي⁽³³⁾، ويبنى على ما تقدم ان اسقاط العضوية كعقوبة نيابية عند المشرع العراقي لا يتم الا يتم الا عبر لجنة تحقيقية مختصة تتولى التحقيق مع العضو المخالف وهذا ما يحسب للمشرع بحسبان ان الاسقاط في هذا الفرض هو عقوبة انضباطية لا تفرض الا من خلال لجنة تحقيقية وليس مجرد طلب يقدم من الرئيس الى المجلس، كون ان الامر يتعلق بمخالفة تستوجب التثبت من ظروفها وملابساتها، وينحصر دور رئيس المجلس في هذا السياق باستلام توصيات اللجنة التحقيقية بغية عرضها على المجلس، والتي يشترط موافقة ثلثي اعضائه على اسقاط العضوية⁽³⁴⁾، بمعنى ان دور رئيس المجلس يقتصر على استلام التوصيات وادراجها في جدول الاعمال لغرض التصويت، غير ان ما يثير الانتباه هنا هو التباين التشريعي بين ما ورد في مدونة السلوك النيابي وما نص عليه قانون مجلس النواب، حيث اشار له الاخير " موافقة المجلس على اقالة النائب لـ 2- الاخلال الجسيم بقواعد السلوك النيابي للمجلس ويعد تحقير المجلس او الاعتداء على الرئيس او احد نائبيه او احد النواب اخلاصاً جسيماً لأغراض تنفيذ هذا البند"⁽³⁵⁾، لذا نلاحظ ان المشرع في قانون المجلس استخدم مصطلح الاقالة كنتيجة مترتبة على الاخلال بقواعد السلوك، بينما استخدم لفظ اسقاط العضوية في مدونة السلوك النيابية كنتيجة عن الاخلال الجسيم بقواعد السلوك ايضاً، وهذا التباين ليس محض شكلي بل يعكس اختلافاً في الطبيعة القانونية للجزاء، فالإقالة بمفهومها التقليدي لا تنطوي على ادانة سلوكية وانما تستند عادةً الى تحقق واقعه قانونية موضوعية كالتغيب المتكرر عن الجلسات بغير مبرر، دون الحاجة الى اثبات قصد او نية الاخلال⁽³⁶⁾، اما في اسقاط العضوية كعقوبة نيابية نكون امام مخالفة جسيمة لقواعد السلوك النيابي تستلزم فتح مسطرة انضباطية تنتهي - حسب ظروف التحقيق - بإمكانية اسقاط العضوية كجزاء نيابي.

لذا فان ما نظمته مدونة السلوك بشأن اسقاط العضوية يتواءم مع فحواها كجزاء نيابي عن الاخلال الجسيم، بينما ما اشارت اليه قانون مجلس النواب ما يعرف بالاقالة كان في غير محلة لانه جعل الاخلال الجسيم بقواعد السلوك النيابي احد اسبابها، في حين ان الاخلال الجسيم يتطلب احواله الى لجنة تحقيقية لتقوم الاخير بالتوصية بفرض احد العقوبات النيابية، وعلى اية حال فان دور رئيس المجلس في اسقاط العضوية كعقوبة نيابية لم ينظم بصورة واضحة وجليّة من قبل المشرع العراقي. اما المشرع المصري، فقد حرص على تنظيم احكام اسقاط العضوية كعقوبة نيابية في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، حيث اسند مهمة التحقيق في المخالفات الى لجنة القيم التي تباشر تقصي الحقائق ونسبة المخالفة الى العضو، فاذا رأت ان المخالفة المنسوبة تنطوي على جسامه تستوجب اسقاط العضوية رفعت تقريرها الى مكتب المجلس الذي يتولى بدوره احواله الموضوع الى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية⁽³⁷⁾، بمعنى ان رئيس المجلس يملك سلطة ادارية مشتركة مع وكلائه في احواله العضو المخالف الى اللجنة المختصة بدراسة الموضوع، وبعد استكمال هذه الاجراءات ترفع اللجنة تقريرها النهائي الى رئيس المجلس ليتولى عرضه على المجلس للتصويت⁽³⁸⁾، ولا يصدر قرار اسقاط العضوية الا بموافقة ثلثي عدد اعضائه نداءً بالاسم⁽³⁹⁾، ومن ثمّ، فإن دور رئيس المجلس في هذا السياق يتجلى في صورة سلطة

إدارية تنظيمية مشتركة مع مكتبه لتهيئة المسار الإجرائي لعملية الاسقاط ، غير أنّ هذه السلطة، لا تتواءم مع المركز الرئاسي الانضباطي لرئيس المجلس، ذلك أنّ المركز الرئاسي بطبيعته يستبطن سلطات اوسع مما تقدم في المجال الانضباطي، كأصدار القرارات المباشرة أو الأولية الخاصة بعملية الاسقاط بينما في حالة إسقاط العضوية، اقتصر دور الرئيس على مجرد "التسيير الإجرائي". أما المشرع الاردني فلم ينظم احكام اسقاط العضوية كعقوبة نيابية، وانما اكتفى بالإشارة الى الاسقاط التلقائي عند مخاللة العضو احكام حظر التعامل المالي مع الدولة وممارسة المهن التجارية والمالية⁽⁴⁰⁾، ما يكشف عن وجود نقص تشريعي بمعالجة احكام اسقاط العضوية بسبب الاخلال الجسيم بقواعد السلوك.

المطلب الثالث

السلطة الادارية لرئيس المجلس في الاستقالة من العضوية

تبرز مسألة الاستقالة من العضوية النيابية باعتبارها تصرفاً ارادياً ذا طبيعة قانونية ترتب اثاراً دستورية وتنظيمية، غير انها لا تنفصل عن رقابة شكلية واجرائية تناط برئيس المجلس بوصفه الضامن لحسن سير العمل النيابي، وعليه فان دراسة نطاق هذه السلطة تثير تساؤلات فلسفية عميقة حول العلاقة بين الارادة الفردية للعضو والارادة المؤسسية للمجلس، وحول مدى مشروعية تدخل الادارة النيابية في تقييد او تنظيم الحق في الاستقالة، وهذا ما سيتم بحثه في فرعين، يخص الاول منه لبيان فلسفة المشرع في تنظيم الاستقالة النيابية، اما الثاني فيخصص لبيان نطاق سلطة رئيس المجلس في البت باستقالة الاعضاء وبالتفصيل الاتي :

الفرع الاول

فلسفة المشرع في تنظيم الاستقالة النيابية

تعد الاستقالة من الوسائل القانونية التي ينهي بها الشخص ارتباطه القانوني بمركز وظيفي او نيابي على حد سواء⁽⁴¹⁾، وهي في جوهرها تعبير عن الارادة المنفردة في انهاء العلاقة القانونية، الا الطبيعة القانونية للمركز الذي يشغله الفرد تؤثر بصورة مباشرة في كيفية تنظيم خروجه منه، فعلى صعيد الموظف العام فان مركزه في شغل الوظيفة هو مركز تنظيمي يخضع لترتيب تنظيمية واشرافية واضحة، لذا المشرع لم يمنحه الحق المطلق في انهاء الوظيفة، بل قيد استقالته بضرورة قبولها من الجهة المختصة بالتعيين - فيما عدا حالات الاستقالة الضمنية- حفاظاً على استمرار المرفق العام ولضمان انتقال منظم للمسؤوليات⁽⁴²⁾، وعلى خلاف ذلك فقد اتجه المشرع بفلسفة مغايرة على الصعيد النيابي تقوم على اعتبار عضو المجلس ممثلاً لأرادة الشعب ومستقل عن اي جهة ادارية، فجعل من المجلس ذاته السلطة المختصة بقبول استقالة الاعضاء .

وانسجماً مع ما تقدم قد يُثار تساؤل مشروع حول سبب إسناد سلطة الفصل في استقالة عضو مجلس النواب إلى المجلس ذاته، لا إلى الشعب الذي انتخبه، وذلك استناداً إلى القاعدة العامة القائلة بأن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإنهاء؟

ورغم وجهة هذا الطرح من الناحية الشكلية، فإن تطبيق هذه القاعدة في السياق النيابي يُعد غير دقيق من الناحية الدستورية والعملية، لأسباب عدة، إن فكرة أن الشعب "يعين" النائب عبر الانتخاب تختلف جذرياً عن التعيين الإداري في الوظيفة العامة، فالتفويض الشعبي يتم عبر آلية تمثيلية تفرز عضواً يعمل باسم الشعب داخل مؤسسة دستورية مستقلة وليس باعتباره "موظفاً



لدى الناخبين، ومن ثم فإن علاقة عضو المجلس بالشعب لا تؤدي إلى أن يحتفظ الشعب بسلطة مباشرة في إنهاء هذه العلاقة، اضعف الى ذلك إن إسناد الفصل في الاستقالة إلى الشعب أمر غير عملي من الناحية الإجرائية، إذ لا يمكن عملياً عرض كل استقالة نيابية على هيئة الناخبين لإجراء استفتاء بشأنها، لما في ذلك من تعطيل لوظيفة المجلس وتشويش على حسن سير العملية النيابية، لذا فإن فلسفة المشرع تتجه إلى اعتبار أن الإرادة الشعبية قد مُورست فعلاً عند انتخاب العضو، أما تنظيم خروجه من عضويته – سواء بالاستقالة أو بالاسقاط أو غيرها – فيُعتبر جزءاً من الامور التنظيمية الداخلية للمؤسسة النيابية التي تتولى بنفسها حماية التوازن بين أعضائها وصيانة الإرادة العامة داخل إطارها المؤسسي، وبذلك يُفهم أن استقلال المجلس في قبول استقالة أعضائه ليس استثناءً من قاعدة "من يملك التعيين يملك الإنهاء"، بل هو تجلٌ لفهم أعمق لهذه القاعدة في السياق النيابي، حيث يكون المجلس هو الأداة الإجرائية الوحيدة القادرة على ضبط هذه العلاقة في إطار الشرعية الدستورية. وعلى صعيد مترابط مع ذي بدء، فإن فلسفة المشرع في كلا الحالتين لا تقوم على التمييز الاعتباري، بل تستند الى خصوصية كل مركز قانوني بما يتلائم مع طبيعة النظام الذي تحكمه، ففي الوظيفة العامة تغلب مصلحة النظام سير المرفق العام، لذا جعلت الاستقالة مفيدة بقبول الادارة، بينما في النظام النيابي تغلب مصلحة الحفاظ على استقلال التمثيل الشعبي فجعلت الاستقالة خاضعة لتقدير المجلس ذاته، الامر الذي يفهم منه ان المشرع حينما اسند سلطة البت في استقالة العضو الى مجلس النواب لم يقصد تقييد حرية العضو، بل ضبطها ضمن توازن دقيق بين الاستقلال الفردي والالتزام المؤسسي، فالعضو بصفته ممثلاً للشعب لا يمارس دوره كحق شخصي قابل للتنازل في أي لحظة، بل يمارسه كأمانة دستورية ما يجعل التخلي عنه مشروطاً بأليات تحفظ المؤسسة النيابية من الإرباك⁽⁴³⁾. ونود الإشارة الى ان بعض النظم – ولا سيما في الديمقراطيات التي تتبنى نماذج تمثيلية أكثر مرونة⁽⁴⁴⁾ – قد ذهبت إلى اعتبار استقالة العضو نافذة بمجرد تقديمها دون حاجة لقبول من المجلس، تأسيساً على مبدأ الإرادة الحرة للعضو في التخلي عن مقعده واعتبار أن التمثيل لا يمكن أن يُفرض بالإكراه، إلا أن هذا الاتجاه، وإن كان يُعطي من شأن الإرادة الفردية، إلا أنه قد يُفضي إلى ثغرات مؤسسية خطيرة، لا سيما في حالات الاستقالات الجماعية الممنهجة لأغراض سياسية وهو ما يُهدد استقرار العملية التشريعية.

الفرع الثاني

نطاق سلطة رئيس المجلس في البت باستقالة الاعضاء

المعروف ان رئيس مجلس النواب يضطلع بدور محوري في مسار استقالة الاعضاء، وان هذا الدور يختلف من نظام الى اخر بحسب الفلسفة الدستورية التي يتبناها المشرع والتي تهدف الى تحقيق التوازن بين حماية الارادة الحرة للعضو وضمان الانتظام الاجرائي داخل المؤسسة النيابية. وعند الرجوع الى موقف المشرع العراقي لغرض الوقوف على سلطة رئيس المجلس في مجال الاستقالة من العضوية، نلاحظ انه اشارة الى "تنتهي النيابية في المجلس في الاحوال الاتية: ثانياً: الاستقالة⁽⁴⁵⁾، ويلاحظ من خلال القراءة الاولى للنص، ان المشرع لم يحدد الجهة المختصة بالفصل بموضوع الاستقالة، كذلك لم يبين الجهة التي يقدم اليها طلب الاستقالة، و عليه

فان هذا النقص التشريعي يقودنا الى طرح تساؤل في غاية الاهمية، ماهي الجهة المختصة بقول الاستقالة من العضوية في التشريع العراقي؟

ان الاجابة على هذا التساؤل تقودنا الى طرح عدة فرضيات وتدعيمها بالأساس القانوني والفلسفي للتوصل الى تحديد الجهة المختصة، فاذا ما افترضنا ان المشرع العراقي تعامل مع الاستقالة كسبب موضوعي تلقائي للشغور لا يتطلب موافقة جهة مختصة داخل المجلس، كما فعل في حالة اسقاط العضوية لفقدان احد شروطها، فاذا ما سلمنا بمقبولية هذا الفرض في نطاق الاستقالة التلقائية⁽⁴⁶⁾، فمن غير المنطقي التسليم بمقبوليته ضمن نطاق الاستقالة الإرادية، كونها تعبير ارادي عن انتهاء العضوية عن طريق طلب يقدم من العضو، وعليه يتعين ان تكون هناك جهة مختصة للبت بهذا الطلب. من زاوية اخرى، اذا ما افترضنا ان الجهة المختصة بالبت بالاستقالة تتمثل برئيس المجلس، فان ذلك يؤدي الى نتيجة غير منطقية، لان العضوية النيابية ليست شأنًا فردياً بل جماعياً يتصل بتكوين المجلس ذاته، لذا فان البت في انتهاء العضوية النيابية يمس التركيبة الدستورية للمجلس، وعليه فلا يجوز ان يتم ذلك بقرار منفرد لكي لا يخل بتوازن القوى السياسية او يستخدم كأداة لقبول استقالات الخصوم وتأخير استقالات الحلفاء.

اما الافتراض الاخير، والقائم على ان الجهة المختصة بقبول استقالة اعضاء مجلس النواب في العراق تتمثل بالمجلس نفسه، فهو يمثل بنظرنا الاكثر قبولاً من الناحية القانونية والمنطقية لعدة اسباب، ان النظام الداخلي اشارة " عند تقديم الرئيس او احد نائبيه الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد اعضاءه الحاضرين"⁽⁴⁷⁾، ويلاحظ على النص ابتداءً وان كان يتعلق بموضوع استقالة رئيس المجلس ونائبيه والتي لا تصبح نافذة الا بعد موافقة المجلس، فمن باب اولى ان تخضع استقالة العضو ايضاً لإرادة المجلس، فالقياس الذي نحن بصدد استند الى وحدة الطبيعة القانونية للعضوية النيابية رغم اختلاف المنصب، وعليه فان ذلك يؤشر الى وجود مبدأ ضمني عام مفاده ان انتهاء شغل العضوية النيابية سواء في مناصبها القيادية والتمثيلية يخضع لإرادة المجلس الجماعية. اصف الى ذلك ان قانون استبدال اعضاء مجلس النواب اشارة "تسري الفقرة الاولى من الامر 9 لسنة 2005 على عضو مجلس النواب واطرافه هيئة الرئاسة في حال تقديم استقالته وقبولها من قبل المجلس بالاغلبية المطلقة على ان لا تقل فترة عضويته في مجلس النواب عن سنة واحدة"⁽⁴⁸⁾، فعلى الرغم من ان الامر رقم 9 لسنة 2005 اشارة الى نظام تقاعد خاص لأعضاء مجلس النواب يختلف عن نظام التقاعد العام للموظفين وتم الغاءه بموجب قانون التقاعد الموحد، الا انها تربط موضوع التقاعد بنقاش قبول الاستقالة، وتوضح ان استقالة النواب واطرافه الرئاسة تعد نافذة اذا تم قبولها بالاغلبية المطلقة واستوفي شرط السنة، لذا يمكن الاستفادة من هذا النص في ملء الفراغ التشريعي وجعلها خاضعة لإرادة المجلس، وبما لا يدع مجالاً للشك نحو تعزيز وجهة نظرنا حول ذلك نشير الى ان المحكمة الاتحادية العليا اكدت في احدي قراراتها على قبول استقالة النائب من قبل المجلس، وشارت " ... وتبين للمحكمة الاتحادية العليا ان مجلس النواب قد صادق على الاستقالة وقبلها وبذلك لم يعد المعارض على عضويته نائباً في مجلس النواب وشغل المقعد النيابي من جديد بعد قبول استقالته..."⁽⁴⁹⁾

وتماشياً مع ما تم ذكره، فقد يتسائل البعض اذا كانت المعطيات القانونية والفلسفية تشير الى توجه المشرع العراقي ضمناً نحو تحديد الجهة المختصة بقبول الاستقالة تتمثل بالمجلس ذاته، فما هو التوصيف القانوني لقبول استقالة اعضاء الكتلة الصدرية من قبل رئيس المجلس منفرداً؟



بما لا يدع مجالاً للشك، ان غياب الاشارة الصريحة لتحديد الجهة المختصة بقبول الاستقالة في قانون مجلس النواب والغموض التشريعي في قانون استبدال الاعضاء هو من افضى الى هذا التداخل في السلطات، لذا فان اهمية تحديد الجهة المختصة هي من تقطع دابر الثبات والعدول، وعلى اية حال فان افراد رئيس المجلس بسلطة اصدار اوامر قبول استقالة اعضاء الكتلة الصدرية من العضوية النيابية تعد سابقة غير دستورية ومخالفة لتوجه المشرع الضمني نحو جعل الاستقالة خاضعة لإرادة المجلس، وعليه فان الاوامر النيابية الرئاسية الصادرة بقول الاستقالة تعد خارج نطاق المشروعية، متى ما تم الطعن بها امام المحكمة الاتحادية العليا⁽⁵⁰⁾. وعلى صعيد ذي صلة، نود الاشارة الى ان المشرع العراقي لم ينظم ايضاً الشروط الاجرائية والموضوعية لتقديم طلب الاستقالة، بحسبان ان رئيس المجلس في اغلب الانظمة هو من يتولى استلام تلك الطلبات والتحقق من توافر شروطها بنفسه او عن طريق احوالها الى مكتب المجلس، كما يتولى مسؤولية عرض طلب الاستقالة على المجلس، لذا فان التساؤل المطروح في ظل هذا الغياب التشريعي، هل يخضع عضو مجلس النواب الى المبادئ العامة الواردة في قانون الخدمة المدنية الحاكمة لموضوع الاستقالة من الناحية الاجرائية والموضوعية؟

ذهب البعض الى امكانية الرجوع الى احكام قانون الخدمة المدنية من حيث موضوع الاستقالة من العضوية النيابية لسد القصور الذي شاب قانون مجلس النواب والنظام الداخلي المتعلقة بشروط واجراءات تقديم طلب الاستقالة⁽⁵¹⁾، الا ان هذا الرأي بحسب وجهة نظرنا لا يتفق مع المنطق القانوني، بحسبان ان قانون الخدمة المدنية يطبق على فئات خاصة تخضع لنظام الوظيفة العامة، في حين ان عضو مجلس النواب هو ليس موظفاً بالمعنى العام التقليدي⁽⁵²⁾، وذلك لخصوصية المركز القانوني للنائب، بحسبان ان الاخير يتم انتخابه من قبل الشعب وليس تعييناً وظيفياً، لذا لا يجوز القياس او سد الفراغ التشريعي بالرجوع الى قوانين لا تتفق طبيعتها مع موضوع التنظيم (كقياس العضو على الموظف العام)، وعليه فان القصور في تنظيم موضوع الاستقالة يتم الرجوع فيه الى المبادئ العامة في القانون الدستوري والتجارب النيابية في البلدان المقارنة، او اللجوء الى التفسير القضائي لسد هذا النقص. وعلى خلاف ما استقر عليه المشرع العراقي، فان المشرع المصري تبنى موقفاً مغايراً فيما يتعلق بتنظيم احكام الاستقالة من العضوية، اذ عمد الى تنظيم هذه المسألة بشكل مفصل موضحاً ازماءها سلطة رئيس المجلس والجهة المختصة بقبول الاستقالة، والذي يعيننا في هذا الصدد هو بيان نطاق السلطة الادارية لرئيس المجلس في مجال الاستقالة. حيث عمد المشرع المصري الى منح رئيس المجلس سلطة اجرائية وتنظيمية تخضع لضوابط قانونية ودستورية، ولكنها ليست سلطة تقديرية مطلقة، وعلية يمكن ان نحدد سلطة الرئيس في هذا الجانب، بانه يعد الجهة التي يقدم اليه طلب الاستقالة بصورة مكتوبة وخالية من اي قيد وشرط والا عدت غير مقبولة، فضلاً على انه يعد الجهة المختصة بعرض الاستقالة على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو خلال 48 ساعة من تاريخ ورودها لرئيس المجلس، ولمكتب المجلس عند نظر الاستقالة ان يقرر احوالها الى اللجنة العامة لأعداد تقرير بها، وتعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس او تقرير اللجنة العامة في اول جلسة تالية لتقديمها، كما منح المشرع رئيس المجلس سلطة الاقتراح في نظر الاستقالة بجلسة سرية او بناءً على طلب العضو، اما الجهة المختصة بقبول الاستقالة بصورتها النهائية فأنها تتمثل بمجلس

النواب⁽⁵³⁾، اذ يملك المجلس سلطة قبول الاستقالة من عدمها، وفي حالة عدم قبولها من المجلس بالرغم من تصميم العضو مقدم الاستقالة، فان المشرع منح الاخير صلاحية اخطار مكتب المجلس بذلك ويعد مستقبلاً من تاريخ هذا الاخطار، الا ان المشرع قيد المجلس بعدم قبول الاستقالة في حالة البدء باتخاذ اجراءات اسقاط العضوية ضد العضو⁽⁵⁴⁾. وعليه يتضح لنا ان سلطة رئيس المجلس في التشريع المصري تعد سلطة اجرائية (تنظيمية) تقتصر على تنفيذ الاجراءات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية دون ان تكون له سلطة تقديرية في قبول او رفض الاستقالة، ونحن نميل الى هذا التنظيم بحسبان انه بين اجراءات تقديم الاستقالة موضعاً ضوابط وشروط تقديمها مع اعطاء رئيس المجلس سلطة ادارية تنظيمية تتواءم مع مركزه القانوني بوصفه الجهة المختصة بتنظيم العمل الداخلي للاعضاء والمسؤول عن التطبيق السليم لللائحة الداخلية. اما المشرع الأردني فقد اختط نهجاً مغايراً يختلف عن النظم النيابية المقارنة، اذ جعل إرادة العضو هي العنصر الحاسم في إنهاء عضويته، حيث تعد الاستقالة نافذة بمجرد تقديمها إلى رئيس مجلس النواب، دون اشتراط عرضها على المجلس أو صدور قرار بقبولها، بعد ان كان المشرع سابقاً يسند تلك السلطة الى المجلس نفسه⁽⁵⁵⁾، وقد ألقى هذا التنظيم بظلاله على حدود السلطة الإدارية لرئيس مجلس النواب، إذ حصر دوره في إطار إجرائي مقيد جداً، يقتصر على تلقي الاستقالة واتخاذ ما يلزم من إجراءات شكلية لازمة لإعلام الجهات المختصة بشغور المقعد النيابي⁽⁵⁶⁾، دون أن يكون له دوراً واضحاً في عملية التنظيم، مما يجسد نموذجاً للسلطة الإجرائية الخالصة، ويمثل هذا النموذج تطبيقاً عملياً لمبدأ حرية النائب في التخلي عن عضويته بإرادة منفردة، ويثير في ذات الوقت تساؤلات حول مدى اتساق هذه السلطة المحدودة مع المركز القانوني لرئيس مجلس النواب داخل المنظومة الدستورية الأردنية، وعليه فان حصر سلطة رئيس مجلس النواب الأردني في شأن استقالة أحد الأعضاء ضمن الإطار الإجرائي والتنظيمي يعكس تصوراً دستورياً يحرص على حماية إرادة العضو بوصفها مصدراً وحيداً لإنهاء عضويته، ويقيد في المقابل تدخل المؤسسات التنظيمية للمجلس، وفي مقدمتها المكتب الدائم، بما ينسجم مع مبدأ الشرعية الإجرائية، وعدم انفراد أي جهة بشطب العضوية أو تعليقها خارج الآليات المحددة سلفاً. والخلاصة مما تقدم، فان موقف المشرع المصري يعد الأكثر توازناً ووضوحاً في تنظيم سلطة رئيس مجلس النواب في مجال استقالة العضو، لما فيه من توازن دقيق بين احترام ارادة العضو و ضمانات العمل النيابي المؤسسي، فضلاً عن تنظيمه لأجراءات الاستقالة بشكل دقيق، في حين ان المشرع العراقي لم يفصل تلك السلطة وسكت عن بيان اجراءات تقديم الاستقالة، وعلى ذات الاتجاه ان المشرع الاردني جعل الاستقالة نافذة بمجرد تقديمها دون الزام باجراءات تداولية ما قد يخل بمبدأ الاستقرار النيابي.

الخاتمة

بعد استعراض موضوع السلطة الادارية لرئيس المجلس في انتهاء العضوية النيابية والوقوف على ابعاده الدستورية والقانونية وما اثاره من اشكالات عملية وتشريعية، امكن التوصل الى جملة من النتائج والتوصيات الجوهرية ولعل ابرزها:-

أولاً:- النتائج

- 1- ان سلطة رئيس مجلس النواب في مجال انتهاء العضوية النيابية ذات طابع اجرائي وتنظيمي اكثر من كونها سلطة تفريرية، اذ تقتصر غالباً على إحالة الطلبات والاطعون وتنظيم عرضها على المجلس او الجهة المختصة.
- 2- يشكل غياب النصوص التفصيلية التي توضح اليات تدخل رئيس المجلس في ابطال العضوية النيابية فراغاً تنظيمياً خطيراً افضى الى تضارب الممارسات وفتح الباب لاجتهادات تهدد استقرار العمل النيابي، بحسبان ان المشرع لم يبين الجهة التي يقدم اليها الاعتراض بصحة العضوية، والإجراءات التي يتخذها رئيس المجلس عند امتناع المجلس عن البت بالعضوية.
- 3- ان المشرع العراقي لم يفرق بين اسقاط العضوية والسقوط التلقائي للعضوية، وهذا ما القى بضلاله على تنظيم السلطة الإدارية لرئيس المجلس في عملية اسقاط العضوية لفقدان احد شروطها، اذ اغفل عن تنظيم الجوانب الإجرائية لرئيس المجلس في اسقاط العضوية لفقدان احد شروطها، بحسبان انها تسقط بحكم القانون وليس بإرادة المجلس.
- 4- ان المشرع نظم عملية اسقاط العضوية كعقوبة انضباطية برلمانية في مدونة السلوك النيابية فقط، وحصرت سلطة رئيس المجلس فقط باستلام توصيات اللجنة التحقيقية مع العضو المخالف وادراجها بجدول الاعمال لغرض عرضها على المجلس.
- 5- ان المشرع العراقي شابه القصور في تنظيم السلطة الإدارية لرئيس المجلس في مجال الاستقالة النيابية، من خلال غياب التحديد الصريح للجهة المختصة بقبول استقالة أعضاء مجلس النواب، الامر الذي اوجد ممارسات غير دستورية ومنها حالات قبول الاستقالة الجماعية بقرار مفرد من رئيس المجلس وهو ما يعد انحرافاً بيئاً عن الإرادة الجماعية للاعضاء.
- 6- لاحظنا ان المقارنة مع النظم الأخرى تكشف ان المشرع المصري قدم تنظيمياً أدق واكثر تفصيلاً و توازناً لسلطة الرئيس في انتهاء العضوية، بخلاف المشرعين العراقي والأردني، اذ وقعا في قصور تشريعي بين حيال تنظيم بعض جوانب السلطة الإدارية لرئيس المجال في انتهاء العضوية النيابية.

ثانياً:- التوصيات

- 1- نوصي المشرع العراقي تعديل النص المادة(12/سابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته المتعلقة بالفصل بصحة العضوية بحسبان انه لم يتضمن الإجراءات التي يتخذها رئيس المجلس في حالة امتناع المجلس على البت بصحة العضوية خلال المدة المحددة في الدستور وهي (30) يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، ليكون النص كالاتي (موافقة المجلس بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب على الاعتراض المقدم على صحة العضوية النيابية خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لدى رئاسة المجلس، وان عدم البت بالاعتراض خلال تلك المدة يعتبر قراراً ضمناً برفض الاعتراض، ويتم ابلاغ العضو والمحكمة بذلك من قبل رئيس المجلس للسير باجراءات الطعن القضائي).
- 2- نوصي المشرع بضرورة تعديل نص المادة(12/سابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته والاشارة بصورة صريحة على اسقاط العضوية النيابية لفقدان احد شروطها بما يحدد الجهة المختصة بذلك من الناحية الموضوعية والاجرائية، لتكون عملية الاسقاط باخطار من الجهة المختصة او بطلب كتابي يقدم من ثلث أعضاء المجلس الى رئاسة المجلس يتضمن فقدان النائب

- لأحد شروط العضوية ليتولى رئيس المجلس إحالته الى اللجنة القانونية لاعداد تقرير بذلك، ويقدم التقرير خلال مدة (15) يوماً لرئاسة المجلس لغرض عرضه على المجلس في اول جلسة تالية، ولا تسقط العضوية الا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس .
- 3- نوصي المشرع العراقي بتعديل الفقرة (ثامناً من المادة 12) من قانون مجلس النواب لغرض حصر حالة الإقالة من العضوية على غياب العضو بدون عذر لأكثر من ثلث جلسات المجلس، وعدم جعلها تمتد لتشمل الاخلال الجسيم بقواعد السلوك النيابي للمجلس لأنها تدخل ضمن حالات اسقاط العضوية كعقوبة انضباطية المشار إليها في مدونة السلوك النيابية لغرض إزالة التعارض، بحسبان انها تعد من المخالفات النيابية الموجبة لعقوبة انضباطية.
- 4- نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (1 الفقرة 3) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (6) لسنة 2006 المعدل لغرض تحديد الجهة المختصة بقبول الاستقالة وبما يرسم ملامح السلطة الإدارية لرئيس المجلس في هذا الجانب لتكون كالآتي (استقالة العضو من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب كتابي يقدم الى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في جلسة تالية، وفي جميع الأحوال تعد الاستقالة مقبولة بفوات مدة (30) يوماً من تاريخ تقديم الطلب الى رئيس المجلس.
- 5- نوصي المشرع العراقي بإضافة فقرة في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب تمنح لرئيس المجلس سلطة إدارية في قبول استقالة العضو متى ما قدم طلب الاستقالة خلال العطلة التشريعية للمجلس واصرره العضو على قبولها لضرورة نيابية ملحة.
- الهوامش

- (1) استاذنا الدكتور علي هادي عطية: ولاية المحكمة الاتحادية العليا على صحة استمرار عضوية مجلس النواب، مقال منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق على الرابط <https://www.iraqfsc.iq/news.5079>، اخر زيارة للموقع 2025/6/7 .
- (2) ينظر في ذلك د. عادل الطيباني: النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ط1، 1985. ص905.
- (3) للمزيد من التفصيل ينظر في ذلك د. صبري محمد السنوسي: الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 13. ينظر كذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص708. ينظر أيضاً فرحان نزال المساعد: الطعن الانتخابي في النظم القانونية الاردنية، بحث منشور في مجلة القانون والمجتمع، جامعة احمد دراية، الجزائر، المجلد 11، العدد1، 2023، ص8. والدكتور حيدر علي الحمداني: النظام القانوني للطعن بصحة العضوية في مجلس النواب، بحث منشور في مجلة القانون والدراسات القضائية، العدد 4، 2020، ص 112.
- (4) للمزيد من التفصيل ينظر احكام المادة (19) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 .
- (5) م.د رفاه طارق قاسم: الطعون الانتخابية والفصل بصحة العضوية في دستور جمهورية العراق (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد50، 2015، ص295.

- (6) د.ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 584. ينظر ايضاً د. عبد الغني بسيوني عبدالله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الاسكندرية - مصر، 2004، ص 709.
- (7) د.سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2005، ص 250 وما بعدها.
- (8) فيصل شطناوي: اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، بحث منشور في مجلة الاداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس، عمان، 2014، ص 35.
- (9) نصت المادة (1/71) من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل على (تختص محكمة التمييز بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب وفقاً لأحكام القانون على أن يقدم الطعن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية وعلى المحكمة الفصل في الطعن خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن لديها). كما نصت المادة (107) من الدستور المصري لعام 2014 على (تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب ...). ينظر كذلك المادة (56) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني رقم (4) لسنة 2022 والمادة (29) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 .
- (10) ا.م سهى زكي نوري و تبارك حيدر هاشم: رقابة القضاء الدستوري على انتخابات اعضاء مجلس النواب: بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، المجلد 2، العدد 56، 2024، ص 354-355.
- (11) نصت المادة (52) من الدستور العراقي لسنة 2005 على (اولاً:- يبت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي اعضائه.
- ثانياً:- يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره).
- (12) المادة (52) من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (13) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (91/اتحادية/2021) في 2021/8/24 والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <https://iraqfsc.iq> / اخر زيارة للموقع 2025/8/6 .
- (14) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 710.
- (15) ينظر احكام المادة (384) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون (1) لسنة 2016
- (16) ا.د جورج شفيق ساري: الاختصاص بالطعون الانتخابية البرلمانية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، المجلد 13، العدد 86، 2023، ص 75 .
- (17) نصت المادة (3/71) من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل على (يعين مجلس النواب بطلان نيابة النائب الذي أبطلت المحكمة نيابته واسم النائب الفائز اعتباراً من تاريخ صدور الحكم).
- (18) فتادة صالح فنجان: الرقابة القضائية على الاعمال غير التشريعية للبرلمان وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005، اطروحة دكتوراة، جامعة كربلاء - كلية القانون، 2019، ص 38.
- (19) عوض رجب الليمون: احكام اسقاط العضوية عن اعضاء مجلس الامة الدستور الاردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد 1، 2014، ص 34 .
- (20) د.سيفان باكراد ميسروب: اسقاط عضوية النائب البرلماني في الانظمة الدستورية المختلفة: بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين-المانيا، المجلد 10، العدد 2، 2024، ص 141.
- (21) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 287. ينظر كذلك منال ميرزا محمد و عصام سعيد العبيدي: النظام القانوني لإسقاط العضوية النيابية في المجلس الوطني الاتحادي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 21، العدد 1، 2024، ص 389 .

(22) المادة (1/أولاً/2) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم 6 لسنة 2006 المعدل، وينظر في ذات الشأن المادة (12/ثالثاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 التي تضمنت ذات الاشارة. (23) نص البند (خامساً/5هـ) من مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب العراقي لسنة 2013 على (اسقاط العضوية، وذلك عند ثبوت الانتهاك الجسيم لقواعد السلوك النيابي او مقتضيات الصفة النيابية او الواجب النيابي).

(24) نص البند(خامساً/7ج) من مدونة قواعد السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013 على (يشترط لأسقاط العضوية موافقة ثلثي اعضاء المجلس وبمراعاة الاجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة ويجوز للمجلس ان يقرر جعل التصويت سرياً). (25) نصت المادة (1) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم 6 لسنة 2006 المعدل على (اولاً: تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الاسباب الاتية :
4-الوفاة.

5-صدور حكم بات في حقه بجناية وفقاً لأحكام الدستور.
في تلك الحالات لم تنتج ارادة المجلس لانهاء العضوية وانما زالت العضوية بصورة تلقائية بحكم القانون. (26) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية للطبع والنشر، بيروت.

لبنان، 1968، ص277
(27) قرار المحكمة الاتحادية العليا(9/اتحادية/2023) في 2023/11/14 والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا .

(28) للمزيد من التفصيل ينظر احكام المواد (386 - 387-388-389) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بقانون رقم 1 لسنة 2016.

(29) ينظر احكام المادة (75) من الدستور الاردني لعام 1952 وتعديلاته.
(30) راشد هيثم بركات: انتهاء عضوية النائب في مجلس النواب واثاره في القانون الاردني(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الاسراء – كلية الحقوق، الاردن، 2021، ص 51 .

(31) حيدر علي حسين: المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار – كلية القانون، 2018، ص 137 .

(32) عادل عبد الله محمد: اسقاط عضوية اعضاء مجلس الشعب، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة- كلية الحقوق، 1995، ص 226 .

(33) البند (خامساً/5هـ) من مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب العراقي لسنة 2013 .
(34) نص البند (خامساً/7ب) من مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب العراقي على (ج- يشترط لأسقاط العضوية موافقة ثلثي اعضاء المجلس وبمراعاة الاجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة ويجوز للمجلس ان يقرر جعل التصويت سرياً).

(35) المادة (12/ ثامناً/2) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2013 .
(36) نصت المادة (1/أولاً/7) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب على ((تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الاسباب الاتية: 7 – اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد)).

(37) ينظر احكام المادة (35/ اولاً) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 .
(38) ينظر احكام المادة (388/ثالثاً) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 .
(39) ينظر احكام المادة (389) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 .
(40) ينظر احكام المادة (75/ثالثاً) من الدستور الاردني لسنة 1952 المعدل.

(41) عرفت الاستقالة من العضوية النيابية بعدة تعاريف والتي تصب في معنى واحد بانها "عمل ارادي يتقدم به رئيس واعضاء مجلس النواب الى المجلس بكتاب تحريري، وبشكل دائم ونهائي مع ضرورة ذكر الاسباب التي

- دعت الى تقديم طلب الاستقالة"، ينظر د. عادل مصدق طالب: رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2016، ص 162.
- (42) د. احمد عبد القادر جمال: القانون الاداري المصري والمقارن، الجزء الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص 194 .
- (43) د. علي الباز: المفصل في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات اكااديمية الشرطة، الكويت، ط1، 1988، ص309.
- (44) نصت المادة (169) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 المعدل بموجب تعديل سنة 2023 على (يجوز لاي عضو ان يستقيل بكتاب يقدمه الى رئيس المجلس وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تقديمها).
- (45) نص المادة (12/ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 .
- (46) يراد بالاستقالة التلقائية هي فقدان النائب لصفة العضوية تلقائياً بسبب وضع قانوني او مادي ادى الى انتهاء صفته النيابية من دون تقديم طلب استقالة رسمية ومن ابرز حالاتها هي التحاق العضو بغيره بغير موافقة المجلس مع عضويته، وقد نظم المشرع العراقي هذا النوع من الاستقالة صراحة في نص المادة 15 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 والتي اشارت(يعد عضو مجلس النواب الذي يصح رئيساً للجمهورية او في مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية).
- (47) المادة (12/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم 1 لسنة 2022 .
- (48) ينظر احكام المادة (1 /ثالثاً) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 المعدل بقانون رقم (49) لسنة 2007 .
- (49) قرار المحكمة الاتحادية (9/اتحادية/اعلام/2016) في 2016/5/16 والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.
- (50) نشير في هذا الصدد الى قرار المحكمة الاتحادية العليا(181/اتحادية/2022) والمتضمن الطعن بقرار رئيس المجلس النواب حول قبول استقالة اعضاء الكتلة الصدرية، والتي طالب فيها المدعي من المحكمة بابطال قرارات رئيس مجلس النواب بخصوص قبول الاستقالات الجماعية لاعضاء الكتلة الصدرية، والتي قررت فيها المحكمة رد دعوى المدعي لعدم توافر المصلحة من اقامتها بحسبان ان المدعي يعمل محام في محكمة استئناف بابل. نقلاً عن م. د ستار عبدالله الغزالي، النقص التشريعي باحكام البت في استقالة عضو مجلس النواب في العراق(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد 16، العدد60، 2024، ص 104 - 105 .
- (51) سجي عدنان جعفر: التنظيم القانوني لاستبدال اعضاء مجلس النواب في العراق(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة كربلاء، 2024 ، ص 58 .
- (52) نصت المادة (6/اولاً) من قانون مجلس النواب على (يعد النائب مكلفاً بخدمة عامة ...).
- (53) ينظر احكام المادة (391 الفقرة 1/3/4/5) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بقانون رقم 1 لسنة 2016 .
- (54) ينظر احكام المادة (391 الفقرة 7/6) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بقانون رقم 1 لسنة 2016.
- (55) ينظر احكام نص المادة (169) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 المعدل، ومن نافذة القول ان نشير الى ان هذا النص قد تم تعديله بموجب التعديل المنشور في العدد 5864 بتاريخ 2023/6/4 من الجريدة الرسمية، حيث ان النص السابق قبل التعديل كان يعطي للمجلس سلطة الفصل بمسألة قبول الاستقالة.
- (56) ينظر احكام نص المادة (171) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 المعدل.

المصادر

أولاً:- الكتب والمراجع

- 1- د. احمد عبد القادر جمال: القانون الاداري المصري والمقارن، الجزء الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، بدون سنة طبع.
- 2- د.ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، بدون سنة طبع.
- 3- د. عادل مصدق طالب: رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2016.
- 4- د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت(دراسة مقارنة)، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ط1، 1985.
- 5- د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية للطبع والنشر، بيروت- لبنان، 1968.
- 6- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1987.
- 7- د.عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004.
- 8- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الاسكندرية - مصر، 2004.
- 9- د. علي الباز: المفصل في النظام الدستوري الكويتي، مطبوعات اكااديمية الشرطة، الكويت، ط1، 1988.
- 10- د. عمار عباس الحسيني: دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته ، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.
- 11- د.سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2005.
- 12- د.صبري محمد السنوسي: الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2000 .

ثانياً:- البحوث العلمية

- 13- ا.د جورج شفيق ساري: الاختصاص بالطعون الانتخابية البرلمانية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – جامعة المنصورة، المجلد 13، العدد 86، 2023.
- 14- د. حيدر علي الحمداني: النظام القانوني للطعن بصحة العضوية في مجلس النواب، بحث منشور في مجلة القانون والدراسات القضائية، العدد 4 ، 2020.
- 15- فرحان نزال المساعيد: الطعن الانتخابي في النظم القانونية الاردنية، بحث منشور في مجلة القانون والمجتمع، جامعة احمد دراية، الجزائر، المجلد 11، العدد1، 2023.
- 16- ا.م سهى زكي نوري و تبارك حيدر هاشم: رقابة القضاء الدستوري على انتخابات اعضاء مجلس النواب: بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، المجلد2، العدد56، 2024.

- 17- م. د ستار عبدالله الغزالي، النقص التشريعي باحكام البت في استقالة عضو مجلس النواب في العراق(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد 16، العدد60، 2024.
- 18- د.سيفان باكراد ميسروب: اسقاط عضوية النائب البرلماني في الانظمة الدستورية المختلفة: بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين-المانيا، المجلد 10، العدد2، 2024.
- 19- م.د رفاه طارق قاسم: الطعون الانتخابية والفصل بصحة العضوية في دستور جمهورية العراق 2005(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، العدد50، 2015.
- 20- عوض رجب الليمون: احكام اسقاط العضوية عن اعضاء مجلس الامة الدستور الاردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد1، 2014.
- 21- فيصل شطناوي: اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، بحث منشور في مجلة الاداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس، عمان، 2014.
- 22- منال ميرزا محمد و عصام سعيد العبيدي: النظام القانوني لإسقاط العضوية النيابية في المجلس الوطني الاتحادي(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد21، العدد1، 2024.
- ثالثاً:- الاطاريح والرسائل الجامعية**
- 23- حيدر علي حسين: المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار – كلية القانون، 2018.
- 24- عادل عبد الله محمد: اسقاط عضوية اعضاء مجلس الشعب، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة- كلية الحقوق، 1995.
- 25- راشد هيثم بركات: انتهاء عضوية النائب في مجلس النواب واثاره في القانون الاردني(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الاسراء – كلية الحقوق، الاردن، 2021.
- 26- سجي عدنان جعفر: التنظيم القانوني لاستبدال اعضاء مجلس النواب في العراق(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة كربلاء، 2024.
- 27- قتادة صالح فنجان: الرقابة القضائية على الاعمال غير التشريعية للبرلمان وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005، اطروحة دكتوراه، جامعة كربلاء – كلية القانون، 2019.
- رابعاً:- الدساتير**
- 28- الدستور الاردني لعام 1952 المعدل.
- 29- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 30- الدستور المصري لعام 2014.
- خامساً:- القوانين**
- 31- قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 المعدل.
- 32- قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 .
- 33- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018.



- 34- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019 .
- 35- قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني رقم (4) لسنة 2022.
- سادسا:- الأنظمة الداخلية ومدونات السلوك
- 36- النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لسنة 2013 المعدل .
- 37- مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب العراقي لسنة 2013.
- 38- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون (1) لسنة 2016 .
- 39- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة 2022 .
- سابعا:- القرارات القضائية
- 40- قرار المحكمة الاتحادية (9/اتحادية/اعلام/2016) في 2016/5/16.
- 41- قرار المحكمة الاتحادية العليا (91/اتحادية/2021) في 2021/8/24.
- 42- قرار المحكمة الاتحادية العليا (9/اتحادية/2023) في 2023/11/14.
- ثامنا:- المواقع الالكترونية
- 43- <https://iraqfsc.iq> الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

The Administrative Authority of The House of Representatives To Terminate Parliamentary Membership

Lecturer : Haider Ali Huseein Prof : Waled Khashan Zgheir
haideralzerg079@gmail.com

Abstract

While parliamentary membership is, in essence, grounded in a popular mandate from which the representative derives democratic legitimacy, it nevertheless remains circumscribed by a stringent legal framework regulating its acquisition, duration, and termination. Within this framework, the role of the Speaker of the House of Representatives assumes particular significance: not merely as the presiding officer entrusted with convening and managing parliamentary sittings and formally representing the legislature, but more fundamentally as the custodian of internal order and the guarantor of institutional regularity. From this dual procedural and disciplinary function emerges the Speaker's administrative authority in matters concerning the termination of parliamentary membership—a manifestation of the delicate constitutional balance between the supremacy of the rule of law, on the one hand, and the imperative of safeguarding the stability and continuity of the legislative body, on the other. Accordingly, an inquiry into the scope of this authority necessitates a rigorous legal analysis of its nature, limits, and procedural safeguards, with particular reference to the three principal and recurrent modalities through which parliamentary membership may cease: annulment, forfeiture, and resignation. These will be examined in detail under three substantive sections.

Keywords: parliamentary membership, Speaker of the Council, parliamentary administration.