أحكام إستبدال أعضاء مجلس النواب العراقي(دراسة مقارنة).

Provisions for replacing members of the Iraqi Council of Representatives (a comparative study).

بحث مقدم من قبل
المدرس المساعد صفاء محمد عبد
جامعة كربلاء – كلية القانون

الخلاصــة.

مجلس النواب في أي دولة يقوم بمهام كثيرة منها تشريعية ورقابية ومالية ، وأن النواب هم الوكلاء عن الشعب للقيام بتلك المهام بموجب مبدأ التمثيل النسبي، وأن النقص الذي قد يحصل في عدد النواب يؤثر على سير العمل في المجلس ، و لمعالجة هذا النقص ، تطرقت الدساتير الى بيان الحكم القانوني لحالة شغور مقاعد مجلس النواب ،وتم تشريع قوانين خاصة لمعالجة ذلك الموضوع وهذا ما سلكه المشرع العراقي عندما شرع قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب تطبيقاً للمادة (49) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.ويسعى هذا البحث الى تسليط الضوء على ألية إستبدال النواب لمعالجة حالة شغور مقعد أو أكثر في مجلس النواب . وتنهض مشكلة البحث من ضعف الصياغة التشريعية لقانون الإستبدال رقم 6 لسنة 2006 وتعديله لسنة 2007 في نواح عدة وغموضه الذي ادى الى كثرة الطعون القانونية المقدمة الى المحكمة الإتحادية العليا حول آلية تطبيقه ، كما أن إيجازه الشديد زاد من مشكلة الصياغة التشريعية . وباستخدام منهجية تحليلية مقارنة تم تفحص النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالاستبدال في كل من جمهورية مصر العربية وجمهورية العراق ، كما تم الإشارة الى قوانين دول أخرى في هذا المقام لتدعم المقارنة والتحليل.وتم تقسيم البحث على مقدمة ومبحثين.

الكلمات المفتاحية: أحكام ، إستبدال ، أعضاء ، مجلس ، النواب.

Abstract.

the Council of Representatives in any country performs many tasks, including legislative, supervisory and financial, and that deputies are agents of the people to carry out these tasks under the principle of proportional representation, and that the shortage that may occur in the number of deputies affect the progress of work in the Council, so we must address this shortfall, so Constitutions proceeded to clarify the legal provision for the vacancy of a seat in the Council of Representatives. Special laws were enacted to deal with this issue, which was followed by the Iraqi legislator when he started the law to replace members of the Council of Representatives in accordance with Article (49) of the Constitution of the Republic of Iraq for 2005.This research seeks to shed light on the mechanism of replacing deputies to address the vacancy of one or more seats in the House of Representatives. The research problem is a result of the weakness of the legislative drafting of the replacement law No. 6 of 2006 and its amendment of 2007 in many respects, its ambiguity and the large number of legal appeals submitted to the Federal Supreme Court about the mechanism of its application. Using a comparative analytical methodology, constitutional and legal provisions relating to replacement were examined in Egypt and Iraq. Reference was made to the laws of other countries to support comparison and analysis.

Key words: Provisions , Replacement , Members , board , Deputies.

المقدمـــة.

يضطلع مجلس النواب بدور مهم وأساس في الحياة السياسية للدولة ، بالنظر للمهام المتعددة التي يباشرها منها تشريعية ورقابية ومالية وغيرها ، وإن النواب هم الوكلاء عن الشعب للقيام بالمهام الأنفة الذكر بموجب مبدأ التمثيل النيابي ، وإن أي نقص في العدد المحدد للنواب يؤثر على سير العمل في المجلس ، لذلك لابد من معالجة هذا النقص ، لذلك شرعت الدساتير ببيان الحكم القانوني لحالة شغور مقعد من مقاعد مجلس النواب ، والبعض منها أصدر قوانين خاصة لمعالجة ذلك الموضوع وهذا ما سلكه المشرع العراقي عندما شرع قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 تطبيقاً للمادة (49) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

أولاً // أهمية البحث.

تتولد أهمية البحث الحالي من أن استبدال النواب إجراء دستوري وقانوني مهم ؛ كونه يتصل بمسألة تمثيل الشعب في مجلس النواب ، بالإضافة إلى ذلك أن مسألة استبدال النواب يستدعيها مبدأ استمرارية المجلس في إداء مهامه الموكلة إليه من قبل الشعب في الدستور بدون تعطيل ، لذا كان لابد من تشريع معين يعالج حالة شغور مقعد أو أكثر في مجلس النواب.

ثانياً // مشكلة البحث.

تنهض مشكلة البحث من ضعف الصياغة التشريعية لقانون الاستبدال رقم 6 لسنة 2006 وتعديله لسنة 2007 في نواحٍ عدة ، وغموضه وكثرة الطعون القانونية المقدمة إلى المحكمة الاتحادية العليا حول آلية تطبيقه ، كما أن إيجازه الشديد زاد من مشكلة الصياغة التشريعية.

ثالثاً // هدف البحث.

حاول هذا البحث التركيز على هدف معين وهو إبراز الثغرات القانونية التي أعترت قانون استبدال النواب رقم 6 لسنة 2006 وتعديله لسنة 2007 ، ومحاولة سد هذه الثغرات ومعالجتها باقتراح نصوص قانونية بديلة ملائمة خالية من الغموض والنقص وبيان الحلول الواجبة في تطبيقه.

رابعاً // منهجية البحث.

تتطلب دراسة هذا الموضوع الاعتماد على المنهج التحليلي المقارن لغرض إبراز بعض الأمور المهمة في البحث، من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالاستبدال في كل من جمهورية مصر العربية وجمهورية العراق ، كما سيتم مقارنتها مع بعضها بعض ، ومن أجل تدعيم عملية المقارنة بين النصوص القانونية محل الدراسة سنشير إلى قوانين دول أخرى في هذا المقام.

خامساً // خطة البحث.

سيتم تقسيم البحث على مقدمة ومبحثين ، إذ سيتناول المبحث الأول ذاتية الاستبدال وذلك في مطلبين سيخصص المطلب الأول لبيان المعنى اللغوي والاصطلاحي لمفهوم الاستبدال ، وسيتناول المطلب الثاني الأساس الدستوري له في الدول محل المقارنة ، كما سيختص المبحث الثاني ببيان السياقات أو الآليات القانونية التي نص عليها القانون والواجب تنفيذها لغرض شغل المقعد الشاغر بالاستبدال وذلك في مطلبين، إذ سيتناول المطلب الأول بيان آليات الاستبدال لشغل المقاعد التعويضية ومقاعد المحافظة ، ويبحث المطلب الثاني الأليات القانونية للاستبدال في حالة كون المقعد الشاغر يعود لـ امرأة أو كيان سياسي منفرد وأخيراً خاتمة تتضمن أبرز النتائج التي تم التوصل إليها في نطاق الدراسة مع اقتراح بعض التوصيات الملائمة لها.

المبحث الأول // مضمون الاستبدال.

للتعرف على الاستبدال كأي مفهوم عام لابد من بيان ذاتيه عن طريق بيان مفهومه، وللتوصل إلى ذلك المفهوم لابد من البحث والتقصي عن معناه المستخدم عند أهل اللغة ومعناه في الاصطلاح القانوني، كما ويقتضي الأمر تمييزه عن المصطلحات المقاربة له ، ومن ثم سنبحث في الأساس الدستوري له والأسباب الموجبة والتي دعت إلى اللجوء لعملية الاستبدال النيابي.

المطلب الأول // مفهوم الاستبدال.

من أجل الوقوف على مفهوم الاستبدال، ينبغي بيان المقصود بالاستبدال من الناحية اللغوية إلى جانب البحث عن المعنى الإصطلاحي له ، وكذلك بحث الأساس الدستوري للاستبدال وهذا ما يتطلب توزيع المطلب على الفرعين الآتيين:

الفرع الأول // المعنى اللغوي والاصطلاحي للاستبدال.

من أجل بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي لمفردةالاستبدال ينبغي علينا تقسيم هذاالفرع على النحوالآتي:

أولاً // المعنى اللغوي للاستبدال.

يعود الجذر اللغوي لكلمة الاستبدال إلى مفردة "بَدَلَ" الباء والدال واللام أصل واحد ، وتعني قيام الشيء مقام الشيء الذاهب ، يقال : هذا بَدلَ الشيء وبَديلُهُ ، و" استبدل" الشيء بغيره "وتبديله" به إذا أخذ مكانه ويقولون : بَدلتُ الشيء إذا غيرته وإن لم تأت له ببديل، أبدلتهُ إذا أتيت له ببديل[1]وبَدَلُ الشيء: غَيْرُه. و بِدْل الشيء وبَدَله وبَدِيله الخَلَف منه، والجمع أَبدال. قال سيبويه: إِنَّ بَدَلك زَيد أَي إِنَّ بَديلك زَيْد، قال: ويقول الرجل للرجل إذهب معك بفلان، فيقول: معي رجل بَدَلُه أَي رجل يُغْني غَناءه ويكون في مكانه.وتَبَدَّل الشيءَ وتَبدل به واستبدله واستبدل به، كُلُّه: اتخذ منه بَدَلاً. وأَبْدَل الشيءَ من الشيء وبَدّله: اتَّخِذَه منه بدلاً. وأَبدلت الشيء بغيره وبدّله الله من الخوف أَمْناً. وتبديل الشيء: تغييره وإِن لم تأْت ببدل. واستبدل الشيء بغيره وتبدَّله به إِذا أَخذه مكانه. والمبادلة:التبادُل. والأَصل في التبديل تغيير الشيء عن حاله، والأَصل في الإِبدال جعل شيء مكان شيء آخر كإِبدالك من الواو تاء في تالله[2].والإِبدَالُ و التَّبديلُ و الاستبدال :جعلُ شيء مكان آخر، وهو أعم من العوض ، فأن العوض هو أن يصير لك الثاني بإعطاء الأول ، والتبديل قد يقال للتغيير مطلقاً وإن لم يأت ببدله [3].كما أن القرآن الكريم غني باستخدامه للفظة الاستبدال في عدة مواضع منه ، كما في قوله تعالى { إِلَّا تَنفِرُوا يُعَذِّبْكُمْ عَذَابًا أَلِيمًا وَيَسْتَبْدِلْ قَوْمًا غَيْرَكُمْ وَلَا تَضُرُّوهُ شَيْئًا}[4] كما قال عز وجل { وَإِن تَتَوَلَّوْا يَسْتَبْدِلْ قَوْمًا غَيْرَكُمْ ثُمَّ لَا يَكُونُوا أَمْثَالَكُم}[5] وقوله جل جلاله :(وَإِنْ أَرَدتُّمُ استبدال زَوْجٍ مَّكَانَ زَوْجٍ وَآتَيْتُمْ إِحْدَاهُنَّ قِنطَارًا فَلَا تَأْخُذُوا مِنْهُ شَيْئًا أَتَأْخُذُونَهُ بُهْتَانًا وَإِثْمًا مُّبِينًا) [6].وفي اللغة الإنكليزيةً يكون معنى الاستبدال هو(substitution) وبترجمتها إلى اللغة العربية تأتي بمعنى الاستعاضة أي أن يحل شخص محل شخص أخر ، كأن يحل لاعب مكان لاعب أخر ، كما تشير كلمة أخرى إلى معنى الاستبدال وهي (replacement) كما هي الأخرى تعطي المعنى نفسه وهو حلول موظف محل الأخر[7].

ثانياً // المعنى الاصطلاحي للاستبدال.

وبالانتقال إلى البحث عن المعنى الاصطلاحي للاستبدال فإننا لم نوفق في إيجاد تعريفٍ له مقدم من قبل الباحثين لكون هذا الموضوع غير مبحوث مسبقاً ، لذا فأن الأمر يتطلب البحث عن هذه المفردة في صلب الدساتير وقوانين البرلمانات وأنظمتها الداخلية التي نظمت أعمالها ، لعلنا نجد ما يمكن الإستناد إليه في صياغة تعريف اصطلاحي قانوني للاستبدال.وعند البحث عن هذا المصطلح في الدساتير وجدنا أن الدساتير قد استخدمت هذه المفردة عند معالجة حالات شغور مقعد أو أكثر في البرلمان ، مثلاً أشارت

المادة (49/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلى مصطلح الاستبدال مستعملة مفردة الاستبدال[8] ، وكذلك دستور هولندا لسنة 1815[9] بينما أورد الدستور الجزائري لسنة 1996 مفردة " الاستخلاف" إشارة إلى عملية استبدال النواب[10].وفي السياق ذاته تستخدم بعض الدول مصطلح التعويض كناية عن الاستبدال النيابي من هذه الدول تونس في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لسنة 2015[11].في حين فضل واضعوا دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة 1991 في المادة (91) استخدام مفردة " خلافة النواب " عوضاً عن مفردة الاستبدال ، إذ جاء في الإجراءات المتعلقة بانتخابات النواب (خلافة النواب : شروط خلافة النواب الممثلين للموريتانيين المقيمين في الخارج هي ذاتها المطبقة بالنسبة للنواب عن بقية الدوائر و المحددة بموجب الأمر القانوني رقم 028-91 المتعلق بانتخاب النواب في الجمعية الوطنية[12].صفوة القول أنه مهما تعددت المفردات المستعملة للإشارة إلى الاستبدال تبقى الغاية المتوخاة من ذلك واحدة وهي تغيير نائب أو عضو في البرلمان.ومن حصيلة ما تم عرضه من توضيحات للمعنى اللغوي والاصطلاحي للاستبدال صار بالإمكان الخروج بتعريف له ، إذ إن الاستبدال هو إجراء قانوني مقتضاها تغيير نائب أو عضو في البرلمان بنائب أو عضو أخر يحل محله لإداء الأعمال النيابية كنتيجة لشغور مقعد في البرلمان بسبب حصول الوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو أي سبب من أسباب خلو المقعد النيابي، وتهدف عملية الاستبدال النيابي إلى المحافظة على استمرارية البرلمان في أداء المهام المناطة به ، والإبقاء على مبدأ التمثيل النسبي في البرلمان.

الفرع الثاني//الأساس الدستوري لاستبدال النواب.

يتزامن ظهور الاستبدال مع وقت تبني النظام الدستوري واختيار النظام البرلماني كنظام حكم للدول محل المقارنة ، فمن المعروف على الصعيد الدستوري أن جمهورية مصر العربية من جملة الدول العربية الأوائل التي تبنت النظام البرلماني وذلك بصدور دستورها لسنة 1923، وعقبها العراق في تبني النظام البرلماني وذلك بصدور قانونه الأساسي عام 1925.وعند البحث في ثنايا الدستور المصري لسنة 1923 نجد أنه أول دستور أسس بشكل قانوني للاستبدال النيابي وذلك بموجب المادة (113) منه بنصها "إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك في مدى شهرين من يوم إشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا في نهاية مدة سلفه"[13].وفي المقابل نجد في العراق أن القانون الأساسي لسنة 1925 هو الأخر جرى على ما جرى عليه الدستور المصري إذ وضع حجر الأساس لموضوع استبدال النواب وعالجه في نصين ، أولهما أشار إلى مسألة تبديل أعضاء مجلس الأعيان ويكون التبديل جزئياً وكل أربع سنوات[14] ، وثاني النصين أشار إلى الحالات التي تستدعي تبديل أو استبدال أعضاء مجلس النواب وهي الوفاة والاستقالة وفقد الشروط اللازمة للعضوية والتغيب عن المجلس[15].وهكذا فقد أستمرت الدساتير المصرية المتعاقبة في النص على موضوع شغور المقعد البرلماني والاستبدال ، فقد نص دستور مصر لسنة 1956(الملغي) في المادة (70) منه على موضوع خلو مقعد في مجلس الأمة ويكون الاستبدال بانتخاب خلف له خلال مدة ستين يوم من تاريخ خلو المقعد[16].وكذلك نص دستور مصر لسنة 1971 على الاستبدال النيابي وذلك بموجب المادة (94) منه في حالة خلو مكان أحد أعضاء مجلس الشعب ، فيجري انتخاب أو تعيين الخلف أو النائب البديل خلال مدة ستين يوم من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان[17].وأخيراً بعد تغيير النظام في مصر عام 2011 تم إصدار دستور جديد للدولة عام 2014 وهذا الدستور لم يغفل النص على مبدأ الاستبدال النيابي فقد نص عليه بشكل واضح في المادة (108) منه[18]، وقد تميز هذا الدستور عن سابقيه بأنه لم يسمح بإجراء

الاستبدال النيابي إذا لم يتبقى على نهاية عمر مجلس النواب سوى ستة أشهر فقط ، بينما الدساتير السابقة لم تضع مدة محددة وبالتالي بالإمكان تحقق الاستبدال في أي وقت من عمر مجلس النواب.وبالانتقال إلى العراق نجد أن الوضع - على عكس مصر- في دساتيره التي صدرت منذ قيام النظام الجمهوري ولغاية عام 2005 قد أغفلت ولو الإشارة إلى الاستبدال النيابي ، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لعام 2005 تم وضع الأساس الدستوري لمبدأ الاستبدال النيابي مرة أخرى منذ دستور 1925 ، فقد تولت ذلك المادة (49- خامساً) من الدستور الحالي التي نصت على أن " يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة ". وبالفعل تم إصدار قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 وتم تعديله بعد سنة من إصداره ، وهذا القانون بين السياقات القانونية الواجبة الإتباع للقيام بالاستبدال النيابي لأعضاء مجلس النواب والتي سيتم تفصيلها في المحور الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني // الأسباب الموجبة للاستبدال.

إن أسباب الاستبدال تكاد تكون واحدة في اغلب الدول وهي تنطوي على الوفاة والاستقالة والإقالة أو سقوط العضوية والطعن بصحة العضوية النيابية[19] ، وقد قُننت تلك الأسباب ضمن النصوص التشريعية التي نظمت الأمور المتعلقة بالمجالس النيابية ، وعالجتها بأسلوب قانوني قادر على استبدال النائب بشخص أخر ليحل محله في تولي العضوية البرلمانية وإكمال مدة النيابية أو العهدة النيابية.وتلك الأسباب يمكن تقسيمها على نوعين : أحدهما الأسباب الإرادية والأخر الأسباب اللاإرادية أو غير الإرادية، ولكي نبين هذه الأسباب لابد من تقسيم المطلب محل البحث على الفرعيين الآتيين:

الفرع الأول//الأسباب الإرادية.

يمكن تعريف الأسباب الإرادية " بأنها الاسباب التي يقوم النائب بإيجادها بفعله كقيامه بتقديم طلب الاستقالة أو قبوله منصباً في رئاسة الدولة أو مجلس الوزراء أو السلطة القضائية أو الهيئات الأخرى" .

والأسباب الإرادية بالإمكان استنباطها من القوانين وتشمل:

أولاً // الاستقالة وتعني " قيام الشخص بالإعلان عن إرادته الحرة والصريحة في تركه الوظيفة بصفة نهائية[20] ، كما أن الاستقالة مصطلح يشير إلى فعل ترك وظيفة ما، أو التنحي عن منصب عام ، قبل انتهاء عقد الفرد أو مدته و عادة ما تكون طوعية[21].والاستقالة هي حق دستوري لعضو مجلس النواب يعرب فيه عن رغبته بعدم الاستمرار بالعمل النيابي بصرف النظر عن الأسباب الدافعة لذلك[22].وفي هذا السياق نجد أن الدستور المصري لسنة 2014 نص على استقالة النواب وأناط بمجلس النواب قبولها واشترط لتقديم الاستقالة أن تكون مكتوبة ، وألا يكون مجلس النواب قد شرع في إجراءات إسقاط العضوية[23]، علاوة على ذلك قدمت المادة (391) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم(1) لسنة 2016 تفصيلاً دقيقاً لا غموض فيه لحالة الاستقالة كسبب يوجب الاستبدال النيابي إذ أوجبت أن تقدم الاستقالة مستوفية لثلاثة شروط : أن تقدم بصورة تحريرية ولا تقبل الاستقالة شفوية، وأن تكون خالية من اي قيود أو شروط ، وان لا يكون مجلس النواب قد بدأ بإجراءات أسقاط العضوية . وتقدم إلى رئيس مجلس النواب ، علاوة على ذلك حدد القانون المدة الزمنية التي يجب أن يعرض رئيس مجلس النواب طلب الاستقالة خلالها وهي مدة ثمان وأربعون ساعة من وقت ورودها على مكتبه ، ولم يترك الأمر منوط برئاسة المجلس ، وبذلك الإجراء قيد رئيس المجلس بمدة زمنية يجب خلالها التصرف بموضوع الاستقالة [24].وبالمقابل وجدنا أن المشرع العراقي نص على الاستقالة من مجلس النواب في قانون مجلس

النواب العراقي رقم 13 لسنة 2018 في الفصل الثالث منه في المادة (12) تحت عنوان حالات انتهاء النيابة والتي نصت على "تنتهي النيابة في المجلس في الاحوال الآتية:

أولاً // الوفــاة.

ثانياً // الاستقالــة.

بينما جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي خالياً من النص على الاستقالة كما لم يبين إجراءات الاستقالة من مجلس النواب العراقي.نلاحظ أن كلا المشرعين العراقي والمصري لم يقدما تعريف للإستقالة هذا من جانب ، ومن الجانب الأخر تبين لنا أن إجراءات الاستقالة قد أسهب المشرع المصري في بيانها إسهاباً مجدياً وقد أصاب في ذلك ، بينما نلحظ أن المشرع العراقي أغفل بيان إجراءات الاستقالة ، وهذا نقص تشريعي يجب إكماله بالنص على تفاصيل إستقالة النائب من مجلس النواب ، وذلك لأن الاستقالة ذات أهمية لا تقل عن أهمية الترشيح والانتخاب للعضوية النيابية ، ولكي تكون عملية استقالة النواب واضحة وخالية من الغموض ولا لبس فيها ؛ لأن الغموض في النص يؤدي إلى تأخير و إرباك في أعمال مجلس النواب.وفي ضوء ما تقدم يتجلى لدينا نوع من الاستقالة من عضوية مجلس النواب وهي الاستقالة الصريحة والتي نص عليها قانون مجلس النواب العراقي صراحة والتي سبق بيانها في السطور السابقة ، وقد حدثت في مجلس النواب العراقي الحالي لسنة 2019 ، إذ استقال وزير الشباب والرياضة السابق(عبد الحسين عبطان) عن تيار الحكمة من عضوية مجلس النواب العراقي[25]، والنائب عن تحالف سائرون(حسن العاقولي)[26].وفي ظل قصور النص التشريعي لقانون مجلس النواب العراقي ونظامه الداخلي نطرح تساؤل مفاده : أنه في حالة قصور النص التشريعي لقانون مجلس النواب ونظامه الداخلي حول موضوع الاستقالة فهل يمكن الاعتماد على قوانين أخرى تناولت موضوع الاستقالة صراحة كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 بالشكل الذي يؤدي إلى إكمال القصور التشريعي الذي شاب نصوص قانون مجلس النواب ونظامه الداخلي ؟ وجواباً عن السؤال المتقدم نعتقد أنه لا مانع – كمعالجة مؤقتة -من الاعتماد على نص المادة (35) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على الاستقالة وبينت كيفية إجراءاتها[27].ونعتقد من جانبنا أنه لتنظيم الاستقالة للنائب أن يستقيل من مجلس النواب بكتاب خطي صريح يقدم إلى رئيس المجلس ، بشرط أن لا يكون المجلس قد بدأ بإجراءات إسقاط العضوية ، وعلى رئيس المجلس أن يعلم المجلس بالاستقالة بعرض طلب الاستقالة على المجلس خلال مدة ثمان وأربعين ساعة من وقت ورودها لمكتب رئيس المجلس ، أو لجنة شؤون الأعضاء في حال عدم وجود رئيس المجلس ، وفي جميع الأحوال يتلو الرئيس كتاب الاستقالة في أول جلسة علنية تلي تقديمها وتعتبر الاستقالة نهائية عند تلاوتها على مجلس النواب ، وللنائب المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدم إلى رئيس المجلس قبل أخذ المجلس علماً بها وتعتبر الاستقالة كأنها لم تكن.ومن الجدير بالذكر أن الاعتماد على قانون الخدمة المدنية لتنظيم الاستقالة لا يعني الاستغناء عن النص على إجراءاتها في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي خصوصاً وأن عضو مجلس النواب العراقي بشهادة المادة (6) من قانون مجلس النواب العراقي لسنة 2018 مكلف بخدمة عاما وليس موظفاً [28]وعلى الصعيد ذاته ، وعند التمعن أكثر في النصوص القانونية نستنبط نوعاً آخر من الاستقالة وهو الاستقالة الضمنية أو الحكمية والتي تتحقق بحكم القانون والتي تستنبط من مضمون المادة (45) من قانون مجلس النواب المصري والمادة (353) من لائحته الداخلية[29] ، اللتان قررتا خلو مكان عضو مجلس النواب المصري من تاريخ صدور قرار التعيين بالمنصب مالم يقدم اعتذار عن عدم قبوله بالتعيين خلال أسبوع من تاريخ علمه بقرار التعيين.كما أن المشرع العراقي أشار إلى الاستقالة الضمنية والتي تتجلى في تبوؤ عضو مجلس

النواب منصباً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء ، وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات وأي عمل أو منصب رسمي آخر، وهذا ما نصت عليه المواد (15،19) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013[30].وعند عقد المقارنة بين التشريعين المصري والعراقي في سياق الاستقالة الضمنية نجد أن المشرع المصري حدد وقت انتهاء العضوية النيابية وهو من تاريخ صدور قرار التعيين بالمنصب ، بينما لم نجد تحديد مدة زمنية في القوانين العراقية ذات الصلة بالموضوع بغية الاختيار بين العضوية النيابية والاستيزار لكن عند التمعن في النصوص، نجد أنه تم الإشارة إلى أنه بمجرد أداء اليمين الدستورية ومنح الوزارة الثقة السياسية من جانب مجلس النواب بالنسبة للنائب الوزير فإن ذلك يعد تنازلاً منه عن العضوية النيابية ونهاية لها وقبوله للمنصب الوزاري[31].

ثانياً // تغيير الانتماء السياسي أو الصفة الحزبية.

يحدث في بعض الأحيان أنه لسبب ما يقرر العضو المنتخب الانسحاب من حزبه أو البقاء كعضو مستقل ، أو تبديل حزبه ، يزعم البعض أن مثل هذا السلوك يجب ألا يكون ممكنًا لأن المقعد ينتمي أساسًا إلى الحزب ، وغالبًا ما تشعر الأحزاب السياسية "بسرقة المقعد" بسبب هذا النوع من السلوك ، لذلك نصت بعض دساتير الدول وقوانين برلماناتها على أن تغيير النائب طوعاً وبإرادته الصفة الحزبية التي انتخب على أساسها تؤدي إلى إبعاده عن البرلمان واستبداله بشخص اخر ليحل محله كنائب في البرلمان خلافاً للنائب الذي يتم إبعاده من الحزب أو يستقيل من حزبه ويصبح مستقلاً ، فلا يؤثر ذلك على مقعده في البرلمان[32].بينما نجد أن المشرع المصري قد تشدد في هذا الأمر إذ نصت المادة (6) من قانون مجلس النواب المصري لسنة 2014 على (يشترط لاستمرار العضوية في مجلس النواب أن يظل العضو محتفظاً بالصفة التي تم انتخابه على أساسها ، فأن فقد هذه الصفة أو غير انتمائه الحزبي المنتخب على أساسه أو أصبح مستقلاً ، أو صار المستقل حزبياً تسقط عنه العضوية بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وفي جميع الأحوال لا تسقط عضوية المرأة إلا إذا غيرت انتمائها الحزبي أو المستقل الذي انتخبت على أساسه).فيما سبق تبين أن قانون مجلس النواب المصري لسنة 2014 يحظر تغيير الصفة الحزبية للنواب وانتقالهم من حزب إلى آخر ، وبالفعل بات عدد من النواب في البرلمان المصري مهددين بإسقاط العضوية بعد إقدامهم على تغيير الصفة الحزبية التي انتخبوا على أساسها ما بين مستقيل من الحزب وبين من انضم إلى حزب آخر ، بما يعد مخالفة صريحة للدستور المصري ولقانون مجلس النواب المصري وبالتالي تستوجب إسقاط عضويته من مجلس النواب وشغور مقعده[33].والتطبيقات السابقة جسدت اجتهادين في هذا المقام ، أحدهما يذهب إلى تقنين ظاهرة تغيير الصفة الحزبية او الانتقال الحزبي* للحد منها لكي يتحقق التوازن بين القوى السياسية الفائزة ومساعدتها في تشكيل الحكومة ، ومحاربة ظاهرة بيع المقاعد لأسباب شخصية ، بينما يعارض الاتجاه الأخر الحد من ظاهرة تغيير الصفة الحزبية أو الانتقال الحزبي؛ لأن ذلك يتناقض مع المواثيق والدساتير التي أسست حرية العقيدة والفكر والتمتع بالحقوق السياسية ومنها الانتماء للأحزاب السياسية وعدم الإرغام على الاستمرار في عضوية الأحزاب السياسية[34].ومن جانبنا نرى أن تغيير الانتماء الحزبي يعتبر من قبيل حرية التمتع بالحقوق السياسية ولكن ينبغي تقييد تلك الحرية بقيود وقتية بمعنى عدم السماح بتغيير الانتماء الحزبي في أوقات عمل البرلمان وذلك لكي لا يحدث إرباك وتأخير في عمل البرلمان ، كما لا يسمح بتغيير الانتماء الحزبي خلال الفترات الزمنية المحددة في القوانين لتشكيل الحكومة.وبالانتقال إلى الخوض في غمار المقارنة بين القوانين محل الدراسة يتضح لنا أن قانون مجلس النواب العراقي ونظامه الداخلي و قانون الاستبدال رقم(6) لسنة 2006 (المعدل) ، لم يتضمن ولو إشارة إلى هذا السبب المهم ،

وكان من المناسب تضمين قانون مجلس النواب هذا السبب وهو تغيير الصفة أو الانتماء السياسي؛ لأن هذه الظاهرة حدثت في الآونة الأخيرة قبل انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب في دورته الرابعة وما بعدها، وقد حدث أن بعض النواب انتقلوا من الأحزاب أو الائتلافات التي خاضوا الانتخابات من خلالها إلى أحزاب وكتل أخرى، للتأثير في مسألة الكتلة النيابية الأكبر، والتي لها الحق في ترشيح شخصية لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء.

الفرع الثاني//الأسباب اللاإرادية.

وهذه الأسباب تتحقق دون تدخل من قبل النائب ، بل تحدث بشكل خارج عن رغبته كالوفاة والمرض الذي يؤدي إلى العجز وعدم القدرة على إكمال العهدة البرلمانية ، والإقالة من منصب العضوية النيابية لتوفر موجبات الإقالة.

أولاً // الوفاة والعجز الدائم.

من البديهي أن موت عضو مجلس النواب يؤدي إلى انتهاء نيابته رغم إرادته و سواء نص عليه المشرع أم لم ينص وبالتالي استبداله بعضو آخر ليكمل النيابة البرلمانية من بعده طبقاً لما نص عليه قانون مجلس النواب [35] و قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 المعدل[36] ، كما أن عضو مجلس النواب يتم انتخابه بناءً على شروط ومواصفات وجد الناخب توافرها في هذا المرشح ، ولم يجد توافرها في غيره ويرتبط هذا الموضوع بالإعتبار الشخصي وليس العائلي، وعليه لا يجوز انتقال هذا الحق إلى أسرته إضافة إلى أنه يتنافى ومبادئ الديمقراطية[37].وفي السياق ذاته يلحظ أن المشرع المصري قد نص على الوفاة كسبب ينهي النيابة البرلمانية وذلك في المادة (392) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 وقد فصل في ذلك السبب[38].بينما نجد أن المشرع العراقي اختصر حالة الوفاة ، ولم يبين الإجراءات الواجب أتخاذها لمعالجة مثل هكذا حالة لانتهاء النيابة البرلمانية كما أنه لم يحدد فترة زمنية لتبليغ رئاسة مجلس النواب بواقعة الوفاة.وكان من الأجدر بمشرعنا تفصيل حالة الوفاة من ناحية إثبات واقعة الوفاة ، والمدة الزمنية لتبليغ حالة الوفاة لرئيس مجلس النواب ، والجهة المسؤولة عن التبليغ وتفصيل كل تلك الأمور في صلب قانون استبدال أعضاء مجلس النواب النافذ ، دون ترك النص مختصراً اختصاراً يؤدي إلى الاجتهاد ومن ثم تعدد الآراء وبالتالي تعطيل عملية الاستبدال وشغل المقعد الشاغر.بالإضافة إلى وفاة النائب كذلك عجزه عن إداء الأعمال الموكلة إليه في مجلس النواب بسبب إصابته بمرض عضال أو عوق أو عجز من الأسباب التي توجب وتبرر انتهاء عضويته من مجلس النواب ويثبت هذا العجز بتقارير صادرة عن لجان طبية مختصة[39].والمقصود بالعجز وفق قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم 11 لسنة 1999 بأنه "نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض" [40] ووفقاً للنص أعلاه فأن تحقق العجز عن العمل سواء كان عجزاً كلي او جزئي بموجب تقارير صادرة عن لجان طبيعة خاصة ، فأن ذلك يحقق سبب الإقالة للنائب العاجز عن إداء مهامه كنائب في مجلس النواب العراقي وبالتالي البدء بإجراءات استبداله بمرشح أخر ليحل محله في مجلس النواب.

ثانياً // الإقالـــة.

تعرف الإقالة "بأنها الحكم الذي ينزع المجلس النيابي به من أحد أعضائه وكالته النيابية"[41] والإقالة سبب موجب يحقق شغور مقعد أو أكثر من مقاعد مجلس النواب ، وبالتالي يجب إشغاله المقعد عن طريق استبدال النائب المقال بنائب آخر يحل محله ، وأسباب الإقالة كثيرة منها ما ذكرت في التشريعات الأساسية ، فقد يكون سبب الإقالة الغياب غير المشروع.وفي سياق الإقالة بسبب الغياب غير

المشروع نجد أن قانون مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة (2018) في المادة (11- ثالثاً) منه نص على أنه " للمجلس إقالة النائب اذا تجاوزت غياباته بدون عذر مشروع اكثر من ثلث جلسات المجلس في الفصل التشريعي الواحد".كما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2018 على موضوع الغياب غير المشروع فقد جاء في نص المادة (16) منه على "يلتزم عضو المجلس بما يأتي:- أولاً: حضور اجتماعات المجلس ولجانهِ التي هو عضو فيها ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة. ثانيًا: إحاطة هيأة الرئاسة علمًا بسفره خارج العراق". كما هو واضح أعلاه من نص المادة (11- ثالثا) من قانون مجلس النواب أن الغياب غير المشروع يفتح باباً لطرح موضوع الإقالة وإنهاء النيابة في مجلس النواب ، ولكي تتحقق الإقالة يجب أن يكون الغياب غير مشروع من حيث المدة والعذر، أما من حيث المدة فقد حددت – بدقة - المادة (11- ثالثاً) من قانون مجلس النواب وهي أكثر من ثلث جلسات مجلس النواب خلال الفصل التشريعي الواحد[42].أما من حيث العذر ، فيجب أن يكون الغياب غير مشروع العذر ، وعدم مشروعية العذر ترك أمر تقديره إلى رئيس المجلس ، وهذا مسلك غير محمود سلكه المشرع العراقي ، يفتح باباً للغياب عن جلسات مجلس النواب وسيادة المحسوبية والتفرقة بين أعضاء مجلس النواب ، وبالنتيجة يؤدي هذا الغياب إلى تعطيل انعقاد جلسات مجلس النواب للقيام بمهامه لعدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لذلك.وفي هذا المقام يطرح تساؤل نابع من الفقرة (ثانياً - 16) مفاده : هل يعد عدم إحاطة هيئة الرئاسة بالسفر تغيبا ولو كان لمدة اقل من المدة المحددة لاعتبار التغيب غيابا يبرر الإقالة ؟لم يجب المشرع العراقي على هذا التساؤل وترك الغموض يشوب النص القانوني ، وكان من الأجدر به إزالة الغموض وجعل الأمر غيابا امتثالا لنص الفقرة ثانياً- من المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس وللحفاظ على سير العمل في المجلس[43].وفي خضم هذا العرض يثار تساؤل مفاده : ما الحل القانوني عند حدوث حالة ولادة عند احد النائبات وخلو مقعدها خصوصاً كما هو معروف أن حالات الولادة تأخذ فترة من الوقت؟وعند تفحص التشريع المصري لم نجد نص قانوني يعالج هذه الحالة ، وكذلك الحال في التشريع العراقي لم نجد في قانون الاستبدال رقم 6 لسنة 2006 وتعديله ولو إشارة إلى نص يعالج هذه الحالة ، ولم تدرج حتى ضمن الأسباب الموجبة للاستبدال ، بينما ذكر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2018 هذه الحالة بصورة مبهمة [44] ، إذ لم يضع نصاً يعالج هذه الحالة بشكل واضح تجنباً لبقاء مقعد النائبة شاغراً طيلة فترة الولادة والتي قد تطول إلى مدة سنة كاملة ، بينما نجد أن هناك دول لم تغفل عن هذه الثغرة القانونية و نصت في الدستور على استبدال النائب خلال فترة الحمل والولادة أو أثناء المرض[45] ، ونرى أنه كان من الأفضل تضمين قانون الاستبدال نص يقضي باستبدال النائبة التي يخلو مقعدها بسبب الولادة.وبالانتقال إلى التشريع المصري نجد أن المشرع المصري كذلك نص على الغياب عن جلسات مجلس النواب وذلك في المادة (362) من اللائحة الداخلية المنظمة لقواعد جلسات مجلس النواب والتي تضمنت أن الغياب عن ثلاث جلسات دون عذر مكتوب ومقدم لرئيس المجلس ، ولكن لم يشر إلى إمكانية إنهاء العضوية بسبب الغياب[46] ، غير أن مشرعنا العراقي – وكان موفقاً في ذلك - أجاز لرئيس مجلس النواب صلاحية إقالة العضو الذي تتجاوز غياباته الحد المقرر[47].وبالعودة إلى المادة (1) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي النافذ [48] ، نجد أن صدور حكم قضائي بات لجريمة من نوع جناية أرتكبها النائب ، أو فقدان أحد شروط العضوية سبباً في تنحية عضو مجلس النواب وإقالته[49].وهناك سبب أخر للإقالة نصت عليه قوانين بعض الدول ولم نجدها في قانونا العراقي وهو مخالفة شروط الحملة الانتخابية[50] ،وكان من المستحسن إضافة هذا السبب من ضمن الأسباب الموجبة

للاستبدال في التشريعين المصري والعراقي للسيطرة على كثرة المخالفات في الحملات الانتخابية ولضمان نزاهة الانتخابات.

المبحث الثاني//آليات الاستبدال النيابي.

نصت المادة (49 - خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ما يلي : " يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة "، وتنفيذا لهذا النص الدستوري أصدر مجلس النواب العراقي قانون ينظم كيفية إجراء الاستبدال النيابي لأعضائه ، وهو القانون رقم 6 لسنة 2006 وتعديله بالقانون رقم 49لسنة 2007 ، إلا أن القانون محل الدراسة يكتنفه الكثير من الغموض ويعتريه القصور والنقص في مواده القانونية التي شرعت وهي موجزة جداً ؛ وفي هذا المحور من البحث سنقوم بصب الجهد العلمي لإبراز تلك العيوب وتقديم اقتراحات قانونية مناسبة من أجل تلافي تلك العيوب القانونية ، وللقيام بذلك لابد من تقسيم المبحث على مطلبين وهما:

المطلب الأول//ألية استبدال المقاعد التعويضية أو مقاعد المحافظة.

بينت المادة (2) من قانون الاستبدال رقم 6 لسنة 2006 (المعدل) السياقات القانونية التي يتم فيها الاستبدال عند حدوث شغور في مقعد أو أكثر من مقاعد مجلس النواب نتيجة لحدوث سبب يوجب الاستبدال ، كما تولت المادة المذكورة بيان شرطين أساسيين لابد من توفرهما في الشخص البديل قبل الشروع في إجراء الاستبدال في مجلس النواب وسد الشغور الذي حصل :أحدهما يقضي بأن النائب البديل المراد اختياره يجب أن يكون من نفس القائمة التي حدث الشغور في مقاعدها ، وثاني الشرطين هو يجب أن يكون المرشح سبق وأن تم التصديق على ترشيحه وخوضه الانتخابات النيابية من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.وشرعت تلك المادة بتفصيل أكثر لألية الاستبدال بحسب نوع المقعد الشاغر وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول //آلية استبدال المقاعد التعويضية.

إن المقاعد التعويضية بحسب ما ورد في نظام توزيع مقاعد مجلس النواب الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي المقاعد التي يتم توزيعها على الكيانات السياسية الفائزة بنسبة ما حصلت عليه من مقاعد والبالغ عددها (7) مقاعد استنادا إلى الفقرة رابعاً من المادة (1) من قانون الانتخابات رقم 45 لسنة 2013 المعدل[51].وفي هذا المجال فقد يحصل أن يتحقق سبب من الأسباب الموجبة للاستبدال النيابي كالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة تؤدي إلى خلو مقعد تعويضي أو أكثر من المقاعد المخصصة للكيانات السياسية ، فإذا حصل الخلو والشغور في تلك المقاعد النيابية فيتم الاستبدال وملئ المقعد الشاغر بمرشح من القائمة التعويضية المخصصة للكيان السياسي المعني بالاستبدال بغض النظر عن المحافظة التي نزلت فيها هذه القائمة للتنافس في الانتخابات النيابية.بينما يلاحظ أن المادة (392) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري وفي إطار السياقات القانونية الواجبة الإتباع للقيام بالاستبدال النيابي نجد أن تلك المادة فصلت فيها ، فقد أوجبت تلك المادة بأن يقوم رئيس مجلس النواب عند حدوث خلو في مقعد من مقاعد مجلس النواب لأي سبب من الأسباب بإعلان ذلك في الجلسة التي يعلن فيها سبب شغور المقعد كالوفاة او الحكم ببطلان العضوية أو قبول الاستقالة ، كما ويجب أن يخطر رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات خلال سبعة أيام من تاريخ اعلان ذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة[52].بينما في قانون الاستبدال في العراق فقد اغفل المشرع بيان الجهة التي تتولى إعلان شغور المقعد النيابي[53] ، كما لم يبين الجهة المخولة بمباشرة إجراءات الاستبدال ، ولكن بالرجوع إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا بخصوص الطعون المقدمة إليها ضد قرارات مجلس النواب باستبدال النواب يتبين أن مجلس النواب من يقوم بعملية الاستبدال مطبقاً

نصوص قانون الاستبدال النافذ ، ويتم الطعن بصحة قراراته بهذا الخصوص أمام المحكمة الاتحادية العليا التي تمارس اختصاصها بموجب المادة (52- ثانياً) من الدستور والتي نصت على " يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره " .وكان حرياً بمشرعنا النص في صلب قانون الاستبدال ، بأن يتولى رئيس مجلس النواب إعلان خلو المقعد ، وتبليغ مفوضية الانتخابات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتهيئة الإحصائيات الخاصة بالمرشح البديل إسوة بنظيره المشرع المصري ولسد المجال أمام الاجتهادات المختلفة.

الفرع الثاني//آلية استبدال مقاعد المحافظة.

خصص قانون الانتخابات لكل محافظة عدد من المقاعد تتناسب مع التعداد السكاني لها وبحسب ما هو منصوص عليه في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (49- أولاً) : " يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه ".عندما يحصل شغور في مقعد من المقاعد المخصصة لمحافظة ما فأن المشرع العراقي قرر في قانون الاستبدال رقم 6 لسنة 2006 المعدل بأن يجري الاستبدال لشغل المقعد الشاغر من نفس الكتلة التي ينتمي إليها العضو المشمول بالاستبدال وإذا حصل وتم استنفاذ مرشحي قائمة المحافظة المعنية، ففي هذه الحالة يجب على الكيان المعني بعملية الاستبدال تقديم مرشح من ضمن القائمة في محافظة أخرى.وفي المجال ذاته نلحظ أن المشرع لم يبين كيفية اختيار المرشح من القائمة ذاتها ، هل يجري الاختيار بالاستناد إلى عدد الأصوات أم بطريقة أخرى ، وكان من المستحسن أن يوضح المشرع طريقة الاختيار من القائمة ذاتها بأن يتم اختيار المرشح الاحتياطي الحاصل على أعلى الأصوات من بين أقرانه في القائمة بعد إعادة ترتيب القائمة بحسب أكثرية الاصوات تفادياً لأي خلافات قد تحصل بهذا الخصوص.أما موقف المشرع المصري من الاستبدال في ظل نظام القوائم نجد أن المادة (25) من قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014 قررت المادة 25 منه " إذا كان الخلو لمكان أحد الأعضاء المنتخبين بنظام القوائم حل محله أحد المترشحين الاحتياطيين وفق ترتيب الأسماء الاحتياطية من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرر ، فإن كان مكان الاحتياطي من ذات الصفة خالياً، يصعد أي من الاحتياطيين وفق أسبقية الترتيب أيا كانت صفته".وفي غمار هذه المقارنة يتبادر إلى الذهن تساؤل وهو : كم هي المدة اللازمة للقيام بعملية الاستبدال النيابي ؟ إذ لابد من تحديد مدة زمنية كحد اقصى للقيام بتلك الإجراءات لتجنب أي تأخير قد يحدث وبالتالي يؤثر على عمل المجلس النيابي.وبالعودة إلى قانون الاستبدال رقم (6) لسنة 2006 "المعدل" نجد أنه أغفل ذكر تلك المدة القانونية المهمة ،وهذا نقصا تشريعياً واضحاً لابد من تلافيه بتعديل القانون وتحديد مدة زمنية كافية للقيام بالاستبدال ولتكن ستين يوماً ، كما فعل قانون مجلس النواب المصري الذي خصص مدة ستين يوما لشغل المقعد من تاريخ إعلان الخلو.وفي المجال ذاته نجد أن بعض الدول وفي قوانينها الأساسية قد حددت فترة زمنية من عمر البرلمان لكي يسمح بالاستبدال عند حدوث شغور في مقاعده ، ففي مصر نجد أن قانون البرلمان في مادته الخامسة والعشرين لم تسمح بالاستبدال النيابي إلا قبل انتهاء عضوية النائب بستة أشهر، وفي فرنسا لا يتحقق الاستبدال خلال فترة اثنتي عشر شهرا على تاريخ انتهاء الولاية البرلمانية والتي مدتها خمس سنوات كما نص على ذلك قانون الانتخابات الفرنسي رقم 419 لسنة 2001 باستثناء أصحاب المهام التنفيذية الذين تنتهي مهامهم بالإمكان العودة إلى مقاعدهم البرلمانية بدون تحديد مدة وذلك بموجب القانون رقم 23 لسنة 2008[54].وفي العراق فلم نجد في

قانون الاستبدال ما يشير إلى ذلك ،وبالتالي فأن الاستبدال النيابي جائز في أي وقت من عمر البرلمان حتى ولو كان قبل شهر أو حتى أقل من انتهاء الدورة البرلمانية.

المطلب الثاني // آلية استبدال المقعد الذي يخص امرأة والكيان السياسي المنفرد.

بين قانون الاستبدال رقم 6 لسنة 2006 وتعديله لسنة 2007 الكيفية أو الألية التي يجب بموجبها التصرف عند حدوث شغور لسبب معين في مقعد من المقاعد النيابية المخصصة للنساء أو كيان سياسي مكون من فرد واحد ، ولتوضيح السياقات القانونية الخاصة بكيفية استبدال مقعد يخص امرأة أو كيان سياسي مكون من فرد واحد (منفرد) لابد من تقسيم المطلب على فرعين وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول // آلية استبدال المقاعد المخصصة للنساء.

ضمن الدستور للنساء في العراق التمثيل في مجلس النواب وحدد نسبة معينة لذلك التمثيل من أجل التأكيد على إعطاء المرأة دوراً في المشاركة بالحكم ، وتطبيقاً لذلك نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ذلك في المادة (49- رابعاً)[55] ، كما نص على ذلك قانون انتخابات أعضاء مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013 في المادة (13- اولاً) منه[56].وبذلك يكون المشرع قد ضمن حصة النساء في مجلس النواب ، وهذه الحصة تعرف باسم "الكوتا" والتي تعني تخصيص عدد محدد من المقاعد للنساء في الهيئات التشريعية ، كما يقصد بها تخصيص مقاعد للمرأة في المجالس النيابية [57].ويعد العراق من بين عدة دول أخرى عربية أخذت بنظام الكوتا النسائية ، فقد ضمنْ المشرع المغربي 30 مقعداً من أصل 325 مقعد في البرلمان المغربي للنساء [58].وبعد أن بينا موقف المرأة من مقاعد مجلس النواب العراقي ننتقل إلى ألية الاستبدال في حالة حدوث شغور في مقعد من مقاعد مجلس النواب كان مشغولاً من قبل امرأة ، فهنا لم يشترط قانون الاستبدال خلافة المقعد من قبل امرأة ، إلا إذا كان ذلك مؤثراً على نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب العراقي ومن مفهوم المخالفة للنص أنه إذا قَلت نسبة تمثيل النساء عن الربع من مجموع أعضاء مجلس النواب فهنا يجب البحث في القائمة المعنية عن مرشحة لشغل المقعد لخلافة النائبة السابقة.

يجدر بنا القول أن المشرع في قانون الاستبدال كان من الأنسب اشتراطه أن يكون النائب البديل امرأة حتى وأن كانت نسبة مشاركة النساء تجاوزت 25% ووصلت إلى حد النصف ؛ لأن الدستور قد أقر مبدأ المساواة في نصوصه ، وهذا الأمر يجرنا إلى تساؤل مهم وهو: مالحكم القانوني في حالة شغور مقعد كانت تشغله امرأة وهذا الشغور قلل نسبة تمثيل المرأة في مجلس النواب عن النسبة المقررة قانوناً وتم استنفاذ النساء في القائمة المعنية بالاستبدال ؟ لم نجد في قانون الاستبدال حكماً قانونياً لهذه الحالة وهذا يوضح أهمية الاهتمام الوثيق بالتفاصيل في صياغة التشريعات.من جهة أخرى قد يتفق أحد أعضاء حزب ما مع بعض النساء فيه تقديم خطابات استقالة موقعة مسبقاً عندما يتم ترشيحهن بحيث يمكن استبدالهن بالرجال إذا تم انتخابهن، ويمكن تجنب هذا المسلك ، بأن ينص القانون على أنه يجب استبدال أي امرأة شغر مقعدها لأي سبب من الأسباب بـ امرأة أخرى.وعلى صعيد التشريع المقارن نجد أن قانون مجلس النواب المصري النافذ هو الأخر قد ضمن ترشح المرأة لمجلس النواب في المادة (5) منه ، إذ نص على الكوتا النسائية ، ووصف النساء من بين أصحاب الصفات ، فقد خصصت مقاعد للنساء في مجلس النواب ، باشتراط إذا كانت القائمة مخصص لها خمسة عشر مقعدا يجب ألا يقل عدد النساء فيها عن سبعة نساء ، وإذا كانت القائمة مخصص لها خمسة وأربعون مقعدا يجب ألا يقل عدد النسوة فيها عن احدى وعشرين امرأة [59].وفي سياق الاستبدال نجد أن المشرع المصري في المادة (25) من قانون مجلس النواب ، أشترط بأن يكون البديل امرأة عند حدوث شغور في أحد مقاعد مجلس النواب والذي كان مشغولاً من قبل امرأة وذلك في نظام القوائم[60]، وفي حال عدم وجود امرأة في القائمة المعنية ، هنا يجب أن يتم

الاستبدال بالمرشح الاحتياطي وفق الأسبقية.مما سبق يتبين أن المشرع المصري كان حريصاً على تمثيل النساء في مجلس النواب أكثر من قرينه المشرع العراقي لأن الأول اشترط خلافة النساء بالنساء إلا في حالة خلو القائمة من مرشح فهنا لا يجب أن يكون البديل امرأة.

الفرع الثاني // آلية استبدال مقعد الكيان السياسي المكون من فرد واحد.

سمح قانون انتخابات مجلس النواب العراقي النافذ رقم 45 لسنة 2013 للفرد أن يرشح نفسه ويتنافس في الانتخابات بصفته كياناً سياسياً ، وفي حالة شغور مقعد هذا الكيان السياسي الفردي[61] ، نلحظ أن المشرع العراقي قرر في قانون الاستبدال أن يكون النائب البديل من كيان سياسي آخر حصل على الحد الأدنى من الأصوات التي يجب جمعها للفوز بمقعد في المجلس.عند التدقيق في المعالجة القانونية أعلاه نلاحظ أنها غامضة؛ لأن المشرع لم يبين نوع الكيان السياسي هل هو مكون من فرد واحد أم حزب سياسي لأن مصطلح الكيان السياسي يشير إلى معنيين كما أسلفنا.وكان من الأنسب لإزالة الغموض أن ينص القانون على أن يكون النائب البديل من كيان سياسي أخر مكون من فرد واحد أيضاً.وعلى الصعيد ذاته نرى أن منح المقعد الخاص بكيان سياسي منفرد - أي المرشح الذي شارك في الانتخابات بطريق الانتخاب الفردي-[62] إلى مرشح أخر من كيان سياسي اخر، فيه إجحاف بحق الناخبين الذين انتخبوا هذا النائب ، لذلك نرى من الأنسب القيام بإجراء انتخابات فرعية في الدائرة الانتخابية التي ترشح عنها الكيان السياسي المنفرد ويترك أمر الاستبدال للناخبين ، كما فعل المشرع المصري فقد قرر في المادة (25) من قانون مجلس النواب المصري لسنة 2014 بأن تجري انتخابات تكميلية في حالة كون المقعد الشاغر يعود إلى نائب انتخب بالانتخاب الفردي.وفي نهاية المطاف يتبادر إلى الذهن سؤال مهم ألا وهو : متى يصبح النائب البديل عضواً في مجلس النواب ويتمتع بالحقوق النيابية أياً كانت آلية استبداله ، هل من تاريخ صدور قرار مجلس النواب بالاستبدال أو من تاريخ أخر؟وبالرجوع إلى قانون الاستبدال النافذ وتعديله لا نجد نصاً يتضمن اجابة عن السؤال السابق ، لكن بالعودة إلى المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت على " يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس ويتمتع بجميع حقوق العضوية ابتداءً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر مهامه بعد اداء اليمين الدستورية".نجد أن المادة أعلاه بينت أن تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات هو الوقت الذي يكتسب فيه المرشح العضوية النيابية في المجلس ، وبالتالي تترتب له جميع حقوق العضوية النيابية ، إلا أن النائب لا يمكنه مباشرة مهامه إلا بعد إداء اليمين الدستورية.وبدلالة المادة أعلاه ، يمكن النص في قانون الاستبدال على أن يكون المرشح البديل عضواً في مجلس النواب بعد مضي مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس النواب بالاستبدال.والغرض من هذه الفترة الزمنية لإتاحة الفرصة للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا في قرار المجلس إذا كانت هناك مشكلة في تطبيق قانون الاستبدال من قبل مجلس النواب.ويباشر النائب البديل مهامه بعد تأدية اليمين الدستوري أمام مجلس النواب ، كونه أكتسب العضوية النيابية بطريق الاستبدال.

الخاتمــة.

وفي ختام هذه الدراسة يلخص الباحث جملة من النتائج التي تم التوصل إليها والخاصة بموضوع البحث ويحاول جاهداً إيجاد التوصيات والمقترحات القانونية المناسبة والسليمة ليعرضها في بحثه أملاً منه أن يأخذ بها المشرع العراقي في تعديل قانون الاستبدال رقم 6 لسنة 2006 وتعديله لسنة 2007 .

النتائــج.

1-إن الاستبدال إجراء قانوني مقتضاها تغيير نائب أو عضو في البرلمان بنائب أو عضو أخر يحل محله لإداء الأعمال النيابية كنتيجة لشغور مقعد في البرلمان بسبب حصول الوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو أي سبب من أسباب خلو المقعد النيابي، وتهدف عملية الاستبدال النيابي إلى المحافظة على استمرارية البرلمان في أداء المهام المناطة به ، والإبقاء على مبدأ التمثيل النسبي في البرلمان.

2-لم يقدم المشرع المصري في قانون مجلس الشعب ولائحته الداخلية تعريفاً لاستقالة النائب ، وكذلك قانون مجلس النواب العراقي لسنة 2018 و نظامه الداخلي و قانون الاستبدال تعريفاً وتنظيماً لاستقالة النواب بل جاءت تلك المادة مقتضبة فيما يتعلق بذلك .

3-أشار قانون مجلس النواب ونظامه الداخلي إلى الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية أو الحكمية والأخيرة تتجلى في تبوؤ عضو مجلس النواب منصبا في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات وأي عمل أو منصب رسمي آخر.

4-إن المشرع في قانون مجلس النواب العراقي لسنة 2018و نظامه الداخلي و قانون الاستبدال رقم(6) لسنة 2006 (المعدل) ، لم ينص أو يشير إلى تغيير الصفة أو الانتماء السياسي كسبب يوجب الاستبدال كما فعل نظيره المصري .

5-لم يتضمن قانون مجلس النواب المصري ولائحته الداخلية ، وكذلك قانون مجلس النواب العراقي ونظامه الداخلي وقانون الاستبدال لسنة 2006 وتعديله نص ينظم الاستبدال بسبب الولادة التي قد تطرأ على أحدى النائبات، ولم تدرج حتى ضمن الأسباب الموجبة للاستبدال ، وقد اكتفى المشرع العراقي بالإشارة في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2018 إلى هذه الحالة إشارة مبهمة ، إذ لم يضع نصاً يعالج هذه الحالة بشكل واضح تجنباً لبقاء مقعد النائبة شاغراً طيلة فترة الولادة والتي قد تطول إلى مدة سنة كاملة ، كما لم يفعل المشرع المصري ، بينما نجد أن هناك دول لم تغفل عن هذه الثغرة القانونية و نصت في الدستور على استبدال النائب خلال فترة الحمل والولادة أو أثناء المرض .

6-لم يبين المشرع العراقي في قانون الاستبدال الجهة التي تتولى إعلان شغور المقعد النيابي كما لم يبين الجهة المخولة بمباشرة إجراءات الاستبدال ، ولكن بالرجوع إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا بخصوص الطعون المقدمة إليها ضد قرارات مجلس النواب باستبدال النواب ، يتبين أن مجلس النواب مَن يقوم بعملية الاستبدال مطبقاً نصوص قانون الاستبدال النافذ ، ويتم الطعن بصحة قراراته بهذا الخصوص أمام المحكمة الاتحادية العليا التي تمارس اختصاصها بموجب المادة (52) من الدستور .

7-نلحظ أن المشرع لم يبين كيفية اختيار المرشح البديل من القائمة ذاتها ، هل يجري الاختيار بالاستناد إلى عدد الأصوات أم بطريقة أخرى أم بالرجوع إلى قانون الانتخابات بخصوص توزيع المقاعد على المرشحين الفائزين .

8-أغفل مشرعنا النص في قانون الاستبدال رقم (6) لسنة 2006 (المعدل) المدة القانونية اللازمة للقيام بعملية الاستبدال .

9-تبين لنا أن قانون الاستبدال لم يشترط خلافة مقعد المرأة من قبل امرأة ، إلا إذا كان ذلك مؤثراً على نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب العراقي . كما لم يعالج القانون حالة شغور مقعد كانت تشغله امرأة وهذا الشغور قلل نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب عن النسبة المقررة قانوناً ، ولم يكن هناك امرأة في القائمة المعنية بالاستبدال ؟ وهذا الأمر يوضح أهمية الاهتمام الوثيق بالتفاصيل في صياغة التشريعات.

10- يلاحظ غموض النص القانوني لحالة الاستبدال عندما يكون المقعد عائداً إلى كيان سياسي مكون من فرد واحد ؛ كون المشرع لم يبين نوع الكيان السياسي البديل هل هو مكون من فرد واحد أم حزب سياسي لأن مصطلح الكيان السياسي يشير إلى معنيين في نظام تصديق الكيانات السياسية رقم (5) لسنة 2008 الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، كما أن منح المقعد الشاغر إلى أي قائمة فيه إجحاف بحق الناخبين الذين صوتوا لصالح النائب المستبدل.

11- لم يبين قانون الاستبدال النافذ الوقت الذي يصبح فيه النائب البديل عضواً في مجلس النواب ليباشر بإداء مهامه ويتمتع بحقوق العضوية.

التوصيات.

1- يقترح الباحث تعديل قانون الاستبدال لإضافة نص ينظم الاستقالة وهو بالصيغة الأتية:" للنائب أن يستقيل من النيابة بكتاب خطي صريح يقدم إلى رئيس المجلس ، ويجب أن تكون الاستقالة غير مقيدة بشرط ، فإن وردت الاستقالة مقيدة بشرط تعتبر لاغية ، وأن لا يكون المجلس قد بدأ بإجراءات إسقاط العضوية ، وعلى رئيس المجلس أن يعلم المجلس بالاستقالة بأن يعرض طلب الاستقالة على المجلس خلال مدة ثمان وأربعون ساعة من وقت ورودها لمكتب رئيس المجلس ، أو لجنة شؤون الأعضاء في حال عدم وجود رئيس المجلس ، وفي جميع الأحوال يتلو الرئيس كتاب الاستقالة في أول جلسة علنية تلي تقديمها وتعتبر الاستقالة نهائية عند موافقة المجلس عليها ، للنائب المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدم إلى رئيس المجلس قبل أخذ المجلس علماً بها وتعتبر الاستقالة كأنها لم تكن"

2- وكان حرياً بمشرعنا النص في صلب قانون الاستبدال ، بأن يتولى رئيس مجلس النواب إعلان خلو المقعد ، وتبليغ مفوضية الانتخابات اتخاذ الإجراءات اللازمة لتهيئة الإحصائيات الخاصة بالمرشح البديل إسوة بنظيره المشرع المصري ولسد المجال أمام الاجتهادات المختلفة.

3- من المستحسن أن يوضح المشرع طريقة اختيار المرشح البديل من القائمة ذاتها ، بأن يتم اختيار المرشح الاحتياطي الحاصل على أعلى الأصوات من بين اقرانه في القائمة بعد إعادة ترتيب القائمة بحسب أكثرية الاصوات.

4- نوصي المشرع الفاضل بتعديل قانون الاستبدال النافذ لتحديد مدة زمنية كافية للقيام بالاستبدال ولتكن ستين يوماً ، إسوة بنظيره المشرع المصري الذي خصص مدة ستين يوما لشغل المقعد من تاريخ إعلان الخلو.

5- نقترح أن يكون أن يكون النائب البديل امرأة في حالة شغور مقعد كانت تشغله امرأة حتى وأن كانت نسبة مشاركة النساء تجاوزت 25% ووصلت إلى حد النصف ؛ لأن الدستور قد أقر مبدأ المساواة في نصوصه ولم يحدد حد أعلى لنسبة النساء في مجلس النواب.

6- من الأنسب أن نوصي لإزالة الغموض في النص الخاص باستبدال مقعد الكيان السياسي المكون من فرد واحد أن ينص المشرع، على أن يكون النائب البديل من كيان سياسي أخر مكون من فرد واحد أيضاً، والنص على القيام بإجراء انتخابات فرعية في الدائرة الانتخابية التي ترشح عنها الكيان السياسي المنفرد ويترك أمر الاستبدال للناخبين لاختيار من يمثلهم كبديل ، كما فعل المشرع المصري فقد قرر في المادة (25) من قانون مجلس النواب المصري لسنة 2014 بأن تجري انتخابات تكميلية في حالة كون المقعد الشاغر يعود إلى نائب انتخب بالانتخاب الفردي.

6- نوصي تعديل قانون الاستبدال من المناسب تعديل قانون الاستبدال بإضافة نص وهو كالآتي: "يكون المرشح البديل عضواً في مجلس النواب بعد مضي مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس النواب بالاستبدال، ويباشر النائب البديل مهامه بعد تأدية اليمين الدستوري أمام مجلس النواب".

الهوامـش.

[1]) محمد بن أبي بكر الرازي ، مُختارُ الصحَاح ، مكتبة لبنان ، بيروت ، بدون سنة طبع ، ص18 . أبن الحسين بن احمد بن فارس بن زكريا ، مقاييس اللغة ، تحقيق : عبد السلام محمد هارون ، الجزء الثاني ، الدار الإسلامية للنشر ، بدون مدينة ، 1990، ص210.

[2]) محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، الطبعة الثالثة ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، 1999، ص48.

[3]) العلامة الراغب الأصفهاني ، مفردات الفاظ القرآن ، تحقيق : صفوان عدنان داوودي، الطبعة الرابعة ، دار القلم – دمشق – الدار الشامية - بيروت ، 2009 ، ص111.

[4]) سورة التوبة الآية 39 .

[5]) سورة محمد (ص) الآية 38 .

[6]) سورة النساء الآية 20.

[7]) Oxsford dictionary , third impression , oxsford university press , 2000,p 629,749.

[8]) نصت المادة (49/ خامسا)على (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال اعضائه عند الاستقالة أو الاقالة أو الوفاة).

[9]) نصت المادة 57 /أ يتم بصورة مؤقتة وبموجب قانون برلماني تنظيم عملية استبدال عضو بمجلس البرلمان خلال فترة الحمل والولادة أو أثناء المرض .

[10]) المادة 117 من الدستور الجزائري (...يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفيات استخلافه)

[11]) جاء في الفصل 24 من النظام الداخل لمجلس الشعب التونسي لسنة 2015 (....عند الشغور النهائي لأحد المقاعد بمجلس نواب الشعب يتمّ تعويض العضو المعني بمترشح من القائمة الأصلية مع مراعاة الترتيب...)

[12]) https://centre-rachad.org/2018/12/25/ ملخص-الاجراءات-المتعلقة-بانتخاب النواب)

[13]) دستور مصر لسنة 1923.

[14]) نصت المادة الثانية والثلاثين من دستور العراق لسنة 1925 على (مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات على ان يتبدل نصفهم في كل اربع سنين ويجوز اعادة تعيين الاعضاء السابقين والنصف الاول لاجل التبديل الأول يفرز بالاقتراع).

[15]) نصت المادة السابعة والاربعون من دستور العرق لسنة 1925 على أنه (عند شغور عضوية في مجلس النواب بسبب وفاة، أو استقالة، أو فقد الصفات اللازمة، أو تغيب عن المجلس، يجب أن يجري انتخاب جديد في الحال بإيعاز من الرئاسة)

[16]) نصت المادة (70) من دستور الجمهورية المصرية لسنة (1956) على أنه (إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل إنتهاء مدته إنتخب خلفا له بالطريقة المنصوص عليها في الدستور في مدى ستين يوما من تاريخ ابلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا نهاية مدة سلفه)

[17]) ينظر نص المادة (94)من دستور جمهورية مصر لسنة 1971.

[18]) نصت المادة 108 من دستور مصر لسنة 2014 على (إذا خلا مكان عضو مجلس النواب، قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون، خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان) .

[19]) د. وسيم حرب ، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي (أنظمة المجالس التشريعية العربية دراسة مقارنة) ، المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ، 2000، ص14.

[20]) احمد علي عبود الخفاجي ، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة الكوفة ، العدد (8) ، لسنة 2010، ص6 .

[21]) https://legaldictionary.net/resignation/)

[22]) فايز محمد أبو شمالة ، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني (دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني) ، الطبعة الأولى ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عُمان ، 2018، ص188.

[23]) المادة (111) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 نصت على (يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو).

[24]) نصت المادة (391) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 (تقدم الاستقالة من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس مكتوبة وخالية من أى 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.)

[25]) https://aliraqnet.net

http://aliraqnews.com)[26]

[27]) نصت المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960(1- للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه الى مرجعه المختص. 2 -على المرجع أن يبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعتبر الموظف منفكاً بانتهائها الاّ إذا صدر أمر القبول قبل ذلك

3- إذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعداً للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله) .

[28]) المادة(6)من قانون مجلس النواب العراقي لسنة 2018 نصت على(يعد النائب مكلفاً بخدمة عامة ومتفرغا للنيابة .....)

[29]) المادة (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم(46) لسنة 2014 نصت على (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة والمجالس المحلية ، او منصب المحافظ او نائب المحافظ ،او مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها ....)

المادة (353) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 نصت على (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة والمجالس المحلية ، او منصب المحافظ او نائب المحافظ ،او مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها ،أو وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما)

[30]) نصت المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضوًا في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقيلا من عضوية المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية). المادة (19) (اولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، او منصب رسمي اخر. ثانيًا: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات وعلى العضو أن يختار العضوية في إحدى الجهتين وأن لم يختر يعد عضوًا في مجلس النواب فقط ...)

[31]) د. محمد عباس محسن ، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد/ 5 السنة/ 5 العدد/ 17 ،سنة 2013 ، ص381 .

[32]) نصت المادة (117) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة1996 (المعدل) على أنه (يجرّد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهدته الانتخابية بقوة القانون. يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفيات استخلافه. يحتفظ النائب الذي استقال من حزبه أو أُبعد منه بعهدته بصفة نائب غير مُنتم . كما يوجد مشروع قانون في كندا برقم c-306 لتعديل قانون مجلس العموم الكندي ينص على : " على أن مقعد العضو في مجلس العموم سيُخلى ، وتطلب إجراء الانتخابات التكميلية لملىء ذلك المقعد إذا كان العضو قد انتخب لعضوية مجلس النواب كعضو في حزب سياسي أو مستقل ، أو قام بتغيير الحزب أو يصبح عضوًا في أي حزب ، حسب الحالة ، ولن يتم إجلاء مقعد العضو إذا اختار العضو ، بعد انتخابه كعضو في أي حزب سياسي ، الجلوس مستقلاً

-

-advice/archive/questions/replies/576224281#159559570
http://aceproject.org/electoral

[33]) حدث في اكتوبر من عام 2018 في جمهورية مصر بأن أقدم عدد من النواب على تغيير صفتهم الحزبية لأسباب تتعلق بهم ، فقد انتقل 51 نائباً من حزب "المصريين الأحرار" إلى حزب "مستقبل وطن" كما حدث أن النائب "محمد فؤاد "، قام بتغيير صفته الحزبية من حزبي إلى مستقل. مقال ل رحاب عليوة منشور على الموقع الالكتروني :
http://www.alhayat.com/article/4608614/

* تسمى هذه الظاهرة في الأوساط السياسية ب الترحال السياسي أو "المرشحون الرحل"، وتعني الأفراد الذين انتخبوا سابقا مع حزب معين ، وكلما جاءت انتخابات جديدة غيروا انتماؤهم الحزبي . الحسن سرات ، جدل بالمغرب حول تغيير الانتماء الحزبي ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.aljazeera.net

[34]) د. علي مهدي ، إشكالية انتقال النواب من حزب لأخر ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني :
https://www.iraqicp.com/index.php/authors/519-authors/2018-08-20

[35]) نصت المادة - ١٢ من قانون مجلس النواب العراقي رقم 13 لسنة 2018على (- تنتهي النيابة في المجلس في الأحوال الآتية: أولاً: الوفاة .

[36]) المادة 2 من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي نصت على (تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الأسباب الأتية:..... 4- الوفاة)

[37]) احمد علي عبود الخفاجي ، مصدر سابق ، ص15.

[38]) المادة (392) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري نصت على (يبلغ وزير الداخلية رئيس المجلس بوفاة أي عضو من أعضائه خلال ثلاثة أيام من تاريخ الوفاة ...) .

[39]) نصت الفقرة سادسا من المادة - ١٢ – من قانون مجلس النواب العراقي رقم 13 لسنة 2018 على (أنه تنتهي النيابة في المجلس في الأحوال الآتية: .... سادساً : الإصابة بمرض عضال او عوق او عجز يمنعه من اداء مهامه في المجلس استنادا الى قرار من لجنة طبية رسمية مختصة).

[40]) المادة (1/ رابعاً) من قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم 11 لسنة 1999.

[41]) د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى ، 2008 ، ص ٣٣١ .

[42]) نصت المادة (18) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2018 على (ثانيًا: لهيأة الرئاسة في حالة تكرر الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية او عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية أن توجه تنبيهًا خطيًا إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناء على طلب الهيأة) .

[43]) نصت الفقرة ثانياً من المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس لنواب العراقي لسنة 2018 على (..... ثانيًا: إحاطة هيأة الرئاسة علمًا بسفره خارج العراق).

[44]) نصت المادة (17- ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه (للعضو التمتع بالإجازة المرضية الممنوحة له أصوليًا، وتقدر هيأة الرئاسة حالات الولادة)

[45]) نصت المادة 57 /أ من دستور هولندا لسنة 1815 المعدل لغاية 2008(يتم بصورة مؤقتة وبموجب قانون برلماني تنظيم عملية استبدال عضو بمجلس البرلمان خلال فترة الحمل والولادة أو أثناء المرض) .

[46]) نصت المادة 362 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه : "يجب على العضو الذى يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس، أو اجتماعات لجانه أن يخطر رئيس المجلس، أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال كتابةً بذلك. ولا يجوز للعضو أن يتغيب أكثر من ثلاثة أيام جلسات فى الشهر، إلا إذا حصل على إجازة أو إذن من المجلس لأسباب تبرر ذلك. ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة، وللرئيس فى حالة الضرورة العاجلة أن يرخص بالإجازة للعضو، ويخطر المجلس بذلك فى أول جلسة . وإذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو لجانه بغير إجازة أو إذن، أو لم يحضر بعد مضى المدة المرخص له فيها، اعتبر متغيبا دون إذن ويسقط حقه فى المكافأة عن مدة الغياب ..)

[47]) مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة (2018) في المادة (11- ثالثاً) منه نص على أنه (للمجلس إقالة النائب اذا تجاوزت غياباته بدون عذر مشروع اكثر من ثلث جلسات المجلس في الفصل التشريعي الواحد)

[48]) المادة (1) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ على تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الأسباب الآتية:

١ -تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة أو مجلس الوزراء أو أي منصب حكومي آخر . ٢ -فقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور و قانون الانتخابات. ٣ -قبول الاستقالة أو الإقالة من مجلس النواب. ٤ -الوفاة. ٥ - صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقاً لأحكام الدستور. ٦ -الإصابة بمرض أو عوق أو عجز يمنع العضو من أداء مهامه في المجلس طيلة فترة الانعقاد ويثبت ذلك بالطرق الأصولية .

[49]) لا نجد ضرورة لشرح هذين السببن وذلك لأن بعض الباحثين – أحمد عبود الخفاجي - أعطوا لهذين السببين حقهم في الشرح والتفصيل ، ولا يوجد داعي للتكرار.

[50]) http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/l-election-des-deputes

[51]) نظام توزيع المقاعد لانتخابات مجلس النواب رقم(21) لسنة 2010 الصادر عن المفوضية المستقلة للانتخابات .

[52]) نصت المادة (392) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 على أنه (يبلغ وزير الداخلية رئيس المجلس بوفاة أى عضو من أعضائه خلال ثلاثة أيام من تاريخ الوفاة. ويخطر الرئيس المجلس فى أول جلسة تالية لتأبين العضو المتوفى وإعلان خلو مكانه. 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).

[53]) في نيوزلندا يتم نشر إشعار الشغور في مقاعد البرلمان في الجريدة الرسمية .

https://www.parliament.nz/en/get-involved/features/replacing-an-mp-when-they-leave-parliament/

[54]) http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/l-election-des-deputes

[55]) نصت المادة(49 – رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه (يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب)

[56]) المادة (13 – اولاً) من قانون انتخابات اعضاء مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013 (المعدل) على أنه (يجب الا يقل عدد النساء المرشحات عن 25% في القائمة والا تقل نسبة تمثيل النساء في المجلس عن 25%).

[57]) د. ضياء عبد الله عبود ، نظام الكوتا النسائية في مجلس النواب العراقي ، تقرير منشور في مجلة الفرات ، العدد الرابع على الموقع الإلكتروني : http://fcdrs.com/mag/issue-4-7.html

[58]) د. محمد معافي المهدلي ، نظام الكوتا النسائية محاولة للفهم ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : https://marebpress.net/articles.php?id=2841

[59]) نصت الماد(5) من قانون مجلس النواب المصري النافذ على (يجب أن تتضمن كل قائمة انتخابية عددا من المترشحين يساوي العدد المطلوب انتخابه في الدائرة و عددا من الاحتياطيين مساويا له. وفي أول انتخابات لمجلس النواب تجرى بعد العمل بهذا القانون يتعين أن تتضمن كل قائمة مخصص لها عدد 15 مقعدا الاعداد والصفات الاتية على الاقل..... على أن يكون من بين أصحاب هذه الصفات أو من غيرهم سبعة نساء على الاقل . ويتعين أن تتضمن كل قائمة مخصص لها عدد 45 الاعداد والصفات الاتية على الاقل .....على أن يكون من بين اصحاب هذه الصفات او من غيرهم احدى وعشرين من النساء على الاقل).

[60]) نصت المادة (25) من قانون البرلمان المصري النافذ على (إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين بالنظام الفردي، قبل انتهاء مدة عضويته بستة أشهر على الأقل، أُجري انتخاب تكميلي، فإن كان الخلو لمكان أحد الأعضاء المنتخبين بنظام القوائم حل محله أحد المترشحين الاحتياطيين وفق ترتيب الأسماء الاحتياطية من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرر . فإن كان مكان الاحتياطي من ذات الصفة خالياً، يصعد أي من الاحتياطيين وفق أسبقية الترتيب أيا كانت صفته .

وفي جميع الأحوال يجب أن يتم شغل المقعد الشاغر خلال ستين يوماً على الأكثر من تاريخ تقرير مجلس النواب خلو المكان، وتكون مدة العضو الجديد استكمالاً لمدة عضوية سلفه.

[61]) ورد مفهوم الكيان السياسي في الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤الملغى بموجب قانون الأحزاب السياسية رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥ حيث نص القسم(٢)منه على أن(تعني عبارة الكيان السياسي اي المنظمة بما في ذلك أي حزب سياسي تتكون من ناخبين مؤهلين يتازرون طواعية على اساس أفكار أو مصالح او آراء مشتركة بهدف التعبير عن مصالحهم ونيل النفوذ وتمكين مندوبيهم من ترشيح أنفسهم لمنصب عام شريطة حصول هذه المنظمة المكونة من الناخبين المؤهلين على المصادقة الرسمية ككيان سياسي من قبل المفوضية المستقلة للانتخابات كما تعني عبارة الكيان السياسي شخصا واحدا بمفرده ينوي ترشيح نفسه لانتخابه في منصب عام شريطة حصول ذلك الشخص على المصادقة الرسمية ككيان سياسي من قبل المفوضية).

[62]) نصت المادة (12) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 المعدل (يكون الترشيح بطريقة القائمة المفتوحة ولايقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة ويحق للناخب التصويت للقائمة او القائمة وأحد المرشحين فيها ويجوز الترشيح الفردي) .

المصادر.

القرآن الكريم.

اولاً // المعاجم والقواميس.

1- أبن الحسين بن احمد بن فارس بن زكريا ، مقاييس اللغة ، تحقيق : عبد السلام محمد هارون ، الجزء الثاني ، الدار الإسلامية للنشر ، بدون مدينة ، 1990.

2- الراغب الأصفهاني ، مفردات الفاظ القرآن ، تحقيق : صفوان عدنان داوودي، الطبعة الرابعة ، دار القلم – دمشق – الدار الشامية - بيروت ، 2009.

3- محمد بن أبي بكر الرازي ، مُختارُ الصحَاح ، مكتبة لبنان ، بيروت ، بدون سنة طبع.

4- محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، الطبعة الثالثة ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت ، 1999.

5- Oxsford dictionary , third impression , oxsford university press , 2000,p.

ثانياً // الكتب.

1- أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى ، 2008.

2- فايز محمد أبو شمالة ، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني (دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني) ، الطبعة الأولى ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عُمان ، 2018.

3- وسيم حرب ، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي (أنظمة المجالس التشريعية العربية دراسة مقارنة المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ، 2000.

ثالثاً // البحوث والدراسات.

1- احمد علي عبود الخفاجي ، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة الكوفة ، العدد (8) ، لسنة 2010.

2- محمد عباس محسن ، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد/ 5 السنة/ 5 العدد/ 17 ،سنة 2013.

رابعاً // الدساتير والقوانين.

أ- الدساتير.

1- دستور هولندا لسنة 1815 المعدل لغاية 2008

2- دستور الجمهورية المصرية لسنة 1923.

3- دستور جمهورية العراق لسنة 1925

4- دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956.

5- دستور جمهورية مصر لسنة 1971.
6- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة1996.
7- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
8- دستور الجمهورية المصرية لسنة 2014 .

ب- القوانين والأنظمة.

1- قانون مجلس النواب العراقي رقم 13 لسنة 2018
2- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي للدورة الرابعة لسنة 018 2.
3- قانون مجلس النواب المصري رقم(46) لسنة 2014.
4- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016.
5- النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي لسنة 2015
6- قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧
8- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960.
9- قانون انتخابات اعضاء مجلس النواب رقم 45 لسنة 2013 (المعدل).
10- نظام توزيع المقاعد لانتخابات مجلس النواب رقم(21) لسنة 2010 الصادر عن المفوضية المستقلة للانتخابات .
11- امر سلطة الائتلاف رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) .

خامساً // مصادر الشبكة المعلوماتية (الإنترنت).

1- https://centre-rachad.org/2018/12/25/ ملخص-الاجراءات-المتعلقة-بانتخاب النواب
2- https://legaldictionary.net/resignation/
3- https://aliraqnet.net
4- http://aliraqnews.com
5- http://aceproject.org/electora advice/archive/questions /replies
6- https://www.eremnews.com/news/arab-world/egypt/1543596 6
7- الحسن سرات ، جدل بالمغرب حول تغيير الانتماء الحزبي ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.aljazeera.net
8- علي مهدي ، إشكالية انتقال النواب من حزب لأخر ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : https://www.iraqicp.com/index.php/authors/519-authors/2018-08-20
http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/l-election-des-deputes
9- https://www.parliament.nz/en/get-involved/features/replacing-an-mp-when-they-leave-parliament/
10- http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/l-election-des-deputes
12- ضياء عبد الله عبود ، نظام الكوتا النسائية في مجلس النواب العراقي ، تقرير منشور في مجلة الفرات ، العدد الرابع على الموقع الإلكتروني : http://fcdrs.com/mag/issue-4-7.html
13- محمد معافي المهدلي ، نظام الكوتا النسائية محاولة للفهم ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : https://marebpress.net/articles.php?id=2841