التنظيم الدستوري والتشريعي لخلو مقعد عضو المجلس النيابي في العراق

Constitutional and legislative regulation for the seat vacancy of the member of the House of Representative in Iraq

م.م. ختام حمادي محمود

كلية القانون

جامعة بغداد

Assistant teacher:

Khitam Hammadi Mahmood

college of law

University of Baghdad

khetamlaw@yahoo.com

الملخص

لقد جاء بحثنا الموسوم بـ (التنظيم الدستوري والقانوني لخلو مقعد عضو المجلس النيابي في العراق) لدراسة الحالات التي يترتب عليها خلو مقعد عضو المجلس النيابي، والاساليب المعتمدة في ملئه ايماناً باهمية هذا الموضوع كون النائب يمثل الشعب باكمله ويمارس العديد من الاختصاصات والصلاحيات التي تنجلي فيها ارادة ناخبيه وطموحاتهم ، لذا انصبت هذه الدراسة على بيان التنظيم الدستوري والقانوني للحالات التي يترتب عليها خلو مقعد عضو المجلس النيابي ، والاسلوب المعتمد في ملء المقاعد النيابية الشاغرة وفقاً لماورد في المادة (٤٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ،وقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ المعدل وقانون انتخابات اعضاء مجلس النواب رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ ، والنظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ ، فضلا عن بيان موقف المحكمة الاتحادية العليا بشأن ذلك ، واتضح من خلال الدراسة ان هنالك العديد من الثغرات والعيوب التي شابت النصوص المنظمة لهذا الموضوع فضلاً عن وجود العديد من اوجه التناقض والتضارب مابين تلك التشريعات .

Abstract:

Our research, entitled "The constitutional and legal regulation of the vacancy of the seat of the member of the House of Representatives in Iraq", to study the most important reasons it follows the vacancy of the seat and the ways filling it , belief in the importance of this subject because the MP represents the entire people and exercises many powers In which you notice will electorate and their ambitions, so this study focused on the statement of the constitutional and legal organization of the reasons that result in the vacancy , And the way adopted in filling vacant parliamentary seats according to Article (49) of the Constitution of Iraq for the year 2005 and the law of the elections of members of the House of Representatives for 2013 and the law of replacement of members of the House of Representatives No. 6 of 2006 and the rules of procedure of the House of Representatives for 2006, It became clear through the study that there are

many gaps and flaws in the texts organized by this subject as well as the existence of many confidation and inconsistencies between those laws .

مقدمة

Introduction

يعد البرلمان اهم مؤسسة دستورية كونه يمثل الشعب ويعبر عن ارادته وطموحاته ، لذا نجد ان المشرع الدستوري في غالبية دول العالم احاط العضوية في المجالس النيابية بالعديد من الشروط لضمان التمثيل الحقيقي لارادة الناخب من ناحية ، واستقلالية المجالس النيابية عن سلطات الدولة الاخرى من ناحية اخرى ، وان فقدان احدى هذه الشروط يؤدي الى فقدان العضوية في المجلس النيابي والذي يترتب عليه خلو المقعد النيابي ، ولقد تفاوتت النظم الدستورية في دول العالم في كيفية ملئ تلك المقاعد الشاغرة وذلك بحسب تشريعاتها والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعيةالسائدة فيها،اذ نجد ان بعض النظم الدستورية والقانونية اعتمدت اسلوب الانتخاب الفرعي (التكميلي) ، بينما اعتمدت نظم اخرى اسلوب الاستبدال(الاحلال) لملء المقاعد الشاغرة في المجلس النيابي .

اهمية الدراسة : تنبع اهمية دراسة موضوع التنظيم الدستوري والتشريعي لخلو مقعد عضو المجلس النيابي في العراق من حيوية الموضوع ذاته كونه يعد من الموضوعات الماسة بحقوق ممثلي الشعب ، ومن ثم فان خلو مقعده يتطلب اعتماد اسلوب يتفق وارادة الناخب ، فضلا عن ندرة المؤلفات والبحوث التي تناولت هذا الموضوع ، اذ لم يتم التطرق اليه الا بصورة عرضية في مطرق الحديث عن انتهاء العضوية في المجالس النيابية ، ومن هنا جاء اختيارنا لهذا الموضوع بغية الوقوف على الاشكاليات الدستورية والقانونية المتعلقة به ووضع الحلول المناسبة لها .

اشكالية الدراسة : تتمحور اشكالية البحث في الوقوف على مدى نجاعة المشرع العراقي في معالجة خلو مقعد عضو المجلس النيابي فضلاً عن الوقوف على اوجه الخلل والقصور التي شابت النصوص القانونية التي وضعها المشرع العراقي والتي تناولت تنظيم شروط العضوية في مجلس النواب العراقي وكيفية انتهائها واسلوب ملئ المقاعد الشاغرة والتي وردت في دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، وقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم(٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل ، وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ فضلاً عن التناقض والتضارب مابين

تلك التشريعات والتي ظهرت بصورة جلية مابين قانون استبدال اعضاء مجلس النواب وقانون الانتخابات المذكورة سابقاً .

منهجية الدراسة : سنعتمد في دراستنا لهذا الموضوع على اسلوب المنهج الوصفي- التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية والتشريعية التي تناولت الموضوع ، وتحليلها وبيان اهم العيوب والثغرات التي شابت تلك النصوص ، واقتراح الحلول السليمة لمعالجتها بمايحقق الانسجام مع النصوص الدستورية وبمايحقق ارادة الناخب وطموحاته فضلاً عن الاشارة الى الآراء الفقهية والقرارت القضائية ذات الصلة بموضوع الدراسة .

هيكلية الدراسة : اقتضت طبيعة البحث في هذا الموضوع تقسيم الدراسة فيه على مبحثين وورد تفصيلها على النحو الاتي :

المبحث الاول : وقد حمل عنوان حالات الخلو وموقف التشريع العراقي منها وتم تقسيم الدراسة فيه على مطلبين : تناولنا في الاول منها انتهاء العضوية لاسباب شخصية ، فيما تناولنا في الثاني انتهاء العضوية لاسباب عقابية .

المبحث الثاني : وحمل عنوان اساليب ملء المقاعد الشاغرة وموقف التشريع العراقي منها وقسمت الدراسة فيه على مطلبين: تناولنا في الاول منهما اسلوب الانتخاب الفرعي (التكميلي) لملء المقاعد الشاغرة ، فيما خصص الثاني لدراسة اسلوب الاستبدال (الاحلال) في ملء المقاعد الشاغرة وانهيت الدراسة بخاتمة تضمنت مجموعة من النتائج والتوصيات .

المبحث الاول

The first topic

حالات الخلو وموقف التشريع العراقي منها

Cases of the absence and the position of Iraqi legislation

يراد بالخلو: بانه الحالة التي يصبح فيها احد المقاعد النيابية شاغراً اثناء فترة انعقاد المجلس وذلك لاسباب متعددة قد تتمثل بالوفاة او بالاستقالة او الاقالة .

ومن ثم فان خلو المقعد النيابي يعد نتيجة بديهية تترتب على انتهاء العضوية في المجالس النيابية ، ولم يتضمن دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ نصاً يحدد حالات انتهاء العضوية التي ينتج عنها خلو المقعد النيابي وانما نص في المادة (٤٩) منه على ان : (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال اعضائه عند الاستقالة او الاقالة او الوفاة) ومن امعان النظر في النص يلاحظ مدى الارتباك الواضح في صياغته ، فالمشرع الدستوري هنا يحيل الى المشرع العادي تنظيم حالات استبدال اعضائه ثم يحدد ثلاثة حالات فقط تستوجب الاستبدال ، وكان الاولى بالمشرع اما ان يحدد جميع الحالات التي تؤدي الى الخلو كون الحالات المذكورة اعلاه لاتعد هي الحالات الوحيدة التي تؤدي الى خلو المقعد ، او ان يترك تحديدها الى المشرع العادي تحسباً لما قد يطرأ من حالات جديدة تؤدي الى خلو المقعد قد لايستطيع المشرع الدستوري الاحاطة بها ، وقد حددت المادة الاولى من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام٢٠٠٦ [١] المعدل اسباب انتهاء العضوية بالاتي : (اولاً- تنتهي العضوية في مجلس النواب لاحد الاسباب الاتية :

١- تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة او مجلس الوزراء او اي منصب رسمي اخر.
٢- فقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات .
٣- استقالة العضو من المجلس في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة ثالثاً من هذه المادة [٢].
٤- الوفاة .
٥- صدور حكم قضائي بات بحقه بجناية وفقا لاحكام الدستور.
٦- الاصابة بمرض عضال او عوق او عجز يمنع العضو من اداء مهامه في المجلس مشفوعا ذلك بقرار من لجنة طبية مختصة على ان لاتتجاوز مجموع اجازاته المرضية (ثلاثة اشهر) خلال فصلين تشريعيين متتاليين وفي حالة تجاوزه يحال على التقاعد وللمجلس الحق في استئناف قرارات اللجنة الطبية .
٧- اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لاكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد .)

يتضح من النص ان الارتباك الذي شاب النص الدستوري السابق الاشارة اليه اعلاه قد يضع المشرع العادي تحت طائلة مخالفة النص الدستوري وذلك بنصه على حالات اخرى في القانون لم ترد في النص الدستوري الذي حددها بثلاثة حالات على سبيل الحصر الا وهي الاستقالة او الاقالة او الوفاة .

ومن اجل الاحاطة بهذه الاحكام سنتناول دراسة حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي وفقا لماورد في الدستور وقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ المعدل من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين وفقا للاتي :

المطلب الاول

The first requirement

انتهاء العضوية لاسباب شخصية

Termination of membership for personal reasons

هنالك العديد من الحالات التي تؤدي الى انتهاء العضوية في المجلس النيابي مردها الحفاظ على استقلالية هذا المجلس وابعاد اعضائه عن الانشطة التي قد تنعكس سلباً على ممارسة دورهم النيابي ، ومنها مايتعلق بالشروط التي ينبغي توافرها بالعضو الذي يشغل العضوية في المجلس النيابي اذ غالباً ماتحرص النظم الدستورية اشد الحرص على تحديد الشروط كافة فيمن يتولى تمثيل الشعب ، وهذه الشروط ينبغي ان تتوافر في العضو طيلة مدة عضويته والتي بفقدانها او بفقدان احداها تنتهي عضويته في المجلس النيابي ، عليه سنتناول دراسة هذه الحالات على النحو الاتي :

اولا- تبوء عضو المجلس النيابي منصباً في رئاسة الدولة او في مجلس الوزراء او اي منصب رسمي آخر :

لم يجز المشرع العراقي الجمع بين عضوية مجلس النواب مع اي وظيفة عامة اخرى ، ولاهمية هذا الامر نجد ان المشرع الدستوري اكد ذلك بنصه في البند سادساً من المادة (٤٩) منه على ان : (لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي اخر) ، ومن ثم فان هذا المنع يعد ضمانة لاستقلال عضو المجلس النيابي ازاء الحكومة اذ ان من مهام العضو الرئيسة مراقبة انشطة وتصرفات السلطة التنفيذية فكيف له ان يقوم بهذه المهمة وهو يمارس دورين (مشرع ومنفذ) في آن واحد ؟ فضلاً عن ان مستقبله الوظيفي سيكون بيد السلطة التنفيذية فيكون موقفه اكثر ضعفاً خوفاً على مستقبله الوظيفي ، كما تبدو خطورة الجمع ايضاً في حالة كثرة الاعضاء الموظفين داخل المجلس النيابي الامر الذي يهدد استقلالية هذا المجلس اذ يكون في متناول الحكومة السيطرة على الاغلبية في المجلس من خلال سيطرتها على موظفيها من الناحية العملية فيكون المجلس عندها مرآة تعبر عن سياسة الحكومة اكثر من تعبيره عن ارادة الناخبين [٣] ، فضلاً عن ان هذا المبدأ يعد نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات ، اذ يستلزم هذا المبدأ وجوب التفرغ [٤] ، ويلاحظ

بهذا الصدد ان المشرع في هذا النص لم يحدد المقصود بـ(اي عمل رسمي آخر) كون النص جاء مطلقاً ومن ثم فانه لايجوز للعضو الجمع بين عمله النيابي واي وظيفة عامة اخرى ، وورد ذات المنع بنص المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦[٥] الا انها جاءت اكثر تفصيلاً اذ نصت على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر ، وعضوية المجالس التشريعية في الاقاليم ومجالس المحافظات وخيَرت العضو بين العضوية في احدى الجهتين وبخلافه يعد عضواً في مجلس النواب فقط ، كما منعت العضو من التعاقد مع دوائر الدولة بنفسه او بوساطة غيره في اثناء مدة عضويته ولايجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة وبرأينا ان الغاية من ذلك هو ضمان استقلالية العضو ونزاهته وتركيز قدراته على العمل النيابي ، ولهذا تنص المادة (١٥) على ان : (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة او في مجلس الوزراء مستقيلاً من عضوية المجلس ولايتمتع بامتيازات العضوية) ، ووفقاً لهذا النص فان العضو يفقد عضويته في مجلس النواب مع ماتحمله من حقوق وامتيازات في حالة تبوءه احدى المناصب اعلاه وهو مايعرف بـ (سقوط العضوية) الذي يتم دون طلب من العضو او قرار من المجلس وانما يكون بشكل آلي [٦] .

ثانياً – فقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون انتخاب مجلس النواب : ويراد بها الشروط التي ينبغي توافرها في عضو المجلس النيابي طيلة احتفاظه بعضويته في المجلس فاذا انتفى اي منها عنه ولاي سبب من الاسباب اسقطت عنه عضويته ويلاحظ ان الدستور العراقي لم يحدد الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب باستثناء ان يكون عراقيا ، كامل الاهلية [٧] ، واحال على القانون تنظيم الشروط الاخرى ويرى جانب من الفقه (ونحن من المؤيدين له) ان النص الدستوري هنا جاء معيباً في صياغته اذ ان الصياغة السليمة تستوجب اما ذكر كل الشروط التي يجب توافرها في المرشح واما الاحالة على القانون لتنظيمها ويفضل ان ينص الدستور على تلك الشروط لتأكيد اهمية مجلس النواب في البناء الدستوري للدولة ولاعطاء مثل تلك الشروط سمواً شكلياً وموضوعياً فضلاً عن ابعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالاضافة او الحذف [٨] ، وقد حددت المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لعام ٢٠١٣ [٩] الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح وهي الشروط ذاتها التي ينبغي توافرها في الناخب فضلاً عن الشروط الاتية: (١- الايقل عمره عن (٣٠) سنة عند الترشيح ،٢- الا يكون مشمولا بقانون المساءلة والعدالة او اي قانون آخر يحل محله ، ٣- ان يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف ، ٤- ان يكون حاصلا على شهادة الاعدادية كحد ادنى او مايعادلها ،٥- الا يكون قد اثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن او

المال العام ، ٦- الايكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشحه) ، فاذا مافقد العضو اي شرط من هذه الشروط انتهت عضويته في المجلس وانتهاء العضوية هنا لايعد عقوبة تأديبية وانما هو مجرد اعلان عن ذلك الانتهاء ، فالعضوية النيابية تستلزم فيمن يرشح لها شروطاً حددها الدستور والقانون [١٠] .

ثالثاً ـ الاستقالة : ويراد بها اعلان عضو البرلمان رغبته في انهاء عضويته واعفائه من اعبائها قبل نهاية مدة نيابته ، والاستقالة اما ان تكون صريحة او ضمنية ، ويشترط في الاولى ان تكون مكتوبة وتقدم الى رئيس المجلس لعرضها على المجلس وفقاً للنظام الداخلي وفي حالة قبولها تنتهي عضوية النائب وله ان يسحبها قبل النظر فيها واتخاذ القرار بشأنها وعندها تعد كأن لم تكن فهي حق من حقوق النائب يمارسه بدون ضغوط عليه ، في حين يراد بالاستقالة الضمنية بأنها تلك التي تنطوي على عنصر الجزاء نحو حالة تكرار العضو للغياب من دون عذر مشروع لمدة يحددها الدستور او النظام الداخلي لكل مجلس وغالباً مايحدد هذا التغيب بعدد معين من الجلسات سواء أكانت متقطعة ام مستمرة ، ومن ثم فأنها تختلف عن الاستقالة الصريحة التي تعد تعبيراً عن ارادة النائب في ترك العمل البرلماني[١١] ، وقد ورد النص على حق النائب في تقديم الاستقالة في قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ الذي احال اليه الدستور في المادة(٤٩)منه والذي نص في الفقرة(٣) من (البند اولا من المادة الاولى) منه على الاستقالة كاحد الاسباب التي تؤدي الى انتهاء العضوية في مجلس النواب ، وورد في البند ثالثاً من المادة المذكورة على ان : (تسري الفقرة اولا من الامر رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ على عضو مجلس النواب واعضاء هيئة الرئاسة في حالة تقديم استقالته وقبولها من قبل المجلس بالاغلبية المطلقة على ان لاتقل عضويته في مجلس النواب عن سنة واحدة) ، وبالرجوع الى الامر رقم ٩ لعام ٢٠٠٥ المعدل بالامر رقم ٣١ لعام ٢٠٠٥ نجد انه نص على حق عضو مجلس النواب المستقيل بموافقة المجلس في مرتب تقاعدي يعادل ٨٠% ، الا ان هذا الامر تم الغائه مع تعديلاته بموجب نص المادة (٣٧) من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤ [١٢] اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ فلم يشر الى آلية تقديم وقبول الاستقالة وانما اشار في المادة (١٥) منه الى الاستقالة الحكمية بنصه على ان : (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة او في مجلس الوزراء مستقيلاً من عضوية المجلس ولايتمتع بامتيازات العضوية) .

وعند الاطلاع على نصوص هذه المواد بمجملها نجد انها تضمنت الاحكام الاتية :

١- ان اغلب التشريعات التي اشارت الى استقالة عضو المجلس النيابي لم تتضمن نصوصاً تنظم كيفية تقديم الاستقالة وشروطها وآلية مناقشتها واصدار القرار فيها من قبل المجلس

، ويبدو ان تبرير ذلك مرده الى رغبة المشرع في الرجوع الى القواعد العامة التي نظمت احكام الاستقالة في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل ، في حين كان الاولى بالمشرع العراقي ان ينظم احكام الاستقالة بشكل مفصل ضمن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب بالنظر لاهمية وخطورة تقديم العضو لاستقالته كونه ممثلاً للشعب ومعبراً عن ارادته .

٢- منح عضو المجلس النيابي المستقيل بموافقة المجلس راتباً تقاعدياً ومعاملته معاملة الموظف العام في حين ان عضو المجلس النيابي وفي تشريعات العالم كافة لايستحق راتباً وانما مكافأة كونه مكلفاً بخدمة عامة لمدة معينة لايترتب على الاستقالة منها راتباً تقاعدياً ، ويبدو ان المجلس النيابي العراقي اراد بذلك تحقيق امتيازات لاعضائه مستغلاً بذلك نصوص الدستور التي خولته سن القوانين .

وقد الغت المحكمة الاتحادية العليا وبقرارها المرقم ٣٦ /اتحادية/٢٠١٤ في ٢٠١٤/٦/٢٤ نص المادتين ٣٧ و٣٨ من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤ والتي منحت اعضاء مجلس النواب والرئاسات الثلاث وذوي الدرجات الخاصة امتيازات تقاعدية وقد رتبت قرارها على ان هذا القانون انطوى على التزامات مالية لم يؤخذ فيها نظر مجلس الوزراء وقد ورد بنص القرار الآتي : (... قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادة (٣٧) والبند ثالثاً من المادة (٣٨) من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ لمخالفتهما للمادة (٦٠/اولاً) و(٦٢/ اولا وثانيا)من الدستور والمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب والاشعار الى مجلس النواب بتشريع المادتين المذكورتين اعلاه وفقاً للطريقة المرسومة في الدستور...) .

الا انه ممايثير الاستغراب ان مجلس النواب عاد واقر نص المادتين اعلاه في قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤ وهو مايعد خرقاً دستورياً وقانونياً لقرار المحكمة الاتحادية العليا التي يفترض ان تكون اعلى سلطة قضائية في الدولة تراقب دستورية القوانين ويكون لقرارتها قوة باتة وملزمة للسلطات كافة .

رابعاً- الاصابة بمرض عضال او عوق او عجز يمنع العضو من اداء مهامه في المجلس : اشترط المشرع العراقي توافر مجموعة من الشروط كي يحكم بانتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي والتي تتمثل بالآتي :

١ـ ان يكون المرض خطيراً كالعضال ـ ومن البداهة ان يرتبط بشرط خطورة المرض شرط ان يكون مزمناً والا يكون مجرد نوبة عابرة- او ان يصاب العضو بعوق سواء أكان جسدياً ام عقلياً او عجز يمنعه من اداء مهامه في المجلس ، فليست كل عاهة مستديمة تؤدي الى انتهاء العضوية فالمرض او العجز الذي يؤدي الى انتهاء العضوية هي العاهة التي تؤدي الى اقعاده عن العمل .

٢ـ ان يكون ماتقدم مشفوعاً بقرار من لجنة طبية مختصة يترك لها مسألة التقدير بأن العضو غير قادر على القيام بمهام ومسؤوليات العضوية في المجلس .

٣ـ ان لاتتجاوز مجموع اجازاته المرضية (ثلاثة اشهر) خلال فصلين تشريعيين متتاليين وفي حالة تجاوزه تلك المدة يحال الى التقاعد ، فهنا المصلحة العامة تستوجب انفكاكه عن الوظيفة البرلمانية لعدم لياقته للعمل النيابي صحياً انطلاقاً من اهمية هذه الوظيفة وماتتطلبه من جهود بدنيه تستلزم سلامة البدن لتساعده على طرح الاراء والافكار ومناقشتها وكتابة التقارير ، وللمجلس الحق في استئناف قرارات اللجنة الطبية [١٣] .

خامساً ـ الوفاة : وتعد من المسلمات التي يترتب عليها خلو مقعد عضو المجلس النيابي وجدير بالاشارة الى ان الوفاة قد تكون طبيعية دون تدخل عوامل خارجية او ان تكون بسبب حادثة او اغتيال او انتحار .

المطلب الثاني

The second requirement

انتهاء العضوية لاسباب عقابية

Termination of membership for punitive reasons

ان خلو المقعد النيابي قد ينتج عن عقوبة تفرض على عضو المجلس النيابي تحول بينه وبين عضويته في ذلك المجلس كصدور حكم قضائي بات على العضو بجناية او اقالته من المجلس النيابي وبناء على ماتقدم سنتناول دراسة كل حالة من هذه الحالات على النحو الآتي :

اولاً ـ صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقاً لاحكام الدستور : ان تمثيل النائب للشعب يتطلب ان تتوافر فيه شروط حددها الدستور وقانون الانتخابات ، وعندما يخل نتيجة عمله باحدى هذه الشروط فانه يعمل على اسقاط عضويته ، ومن ثم فاذا ماارتكب عضو المجلس النيابي عملاً اجرامياً وصدر بحقه قراراً قضائياً مكتسباً الدرجة القطعية اصبح لزاماً على المجلس انهاء عضوية

النائب ، فغالباً مايكون ارتكاب الجرائم وفقاً لقانون العقوبات يستتبعه اسقاط للحقوق السياسية عن المحكوم اذ يكون غير مؤهل للتمتع بهذه الحقوق كحقي (الانتخاب والترشيح) [١٤] ، ويرى بعض الفقه ونحن من المؤيدين له ان النص القانوني هنا محل نظر حيث يثار تساؤل ماهو الحل اذا صدر حكم قضائي بات بحق العضو بجنحة يقضي بحبسه لاكثر من سنة والمعروف ان الجنحة وفقاً لمانصت عليه المادة (٢٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لعام ١٩٦٩ المعدل هي الجريمة المعاقب عليها باحدى العقوبتين التالية : (ا- الحبس الشديد او البسيط اكثر من ثلاثة اشهر الى خمس سنوات ٢- الغرامة) ويقترح تعديل النص ليكون كالآتي : (صدور حكم قضائي بات بحق العضو لارتكابه جريمة تزيد مدة الحبس فيها عن ثلاثة اشهر)[١٥] .

ثانياً- اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لاكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد [١٦] **:** لاريب ان حضور النائب جلسات المجلس له اهمية كبرى اذ يتوقف اخلاصه للشعب ومدى نجاحه في ممارسة عمله النيابي على حضور جلسات المجلس واشتراكه في لجانه ، فضلا عن ان دساتير دول العالم كافة تشترط نصاباً معينا للانعقاد او لاتخاذ القرارات وبخلافه تبطل جلسات المجلس وتبطل القرارات المتخذة فيه بحكم القانون ، لذا نجد ان اغلب تشريعات العالم تفرض جزاءات معينة تترتب على تخلف عضو المجلس النيابي عن الحضور ومنها قانون استبدال اعضاء مجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ الذي نص على اقالة العضو لتجاوز غياباته لاكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد ويرى بعض الفقه ان هذا النص جاء مرناً وقابلاً للتأويل لاكثر من معنى فالمشرع هنا استخدم عبارة (لتجاوز غياباته) وعبارة (لاكثر من ثلث جلسات المجلس) فهل ان المشرع هنا كان يقصد تجاوز اكثر من ثلث الجلسات ام تجاوز الثلث فقط ومن ثم فكان الاولى بالمشرع اعادة صياغة النص بالشكل الذي من شأنه ابعاده عن التأويل [١٧] ، وجدير بالذكر ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ تضمن فرض جزاءات على العضو المتغيب اذ نص في المادة (١٨) منه على ان : (اولاً- ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية واحدى الصحف ، ثانياً- لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية او عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية ان توجه تنبيهاً خطياً الى العضو الغائب تدعوه الى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناءً على طلب الهيأة ، ثالثاً- تستقطع من مكافأة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحددها المجلس) ، ويلاحظ على هذا النص انه لم يشر الى (الاقالة) كأحدى الجزاءات التي تفرض على العضو المتغيب في حالة تجاوز غياباته الحد المسموح به قانوناً رغم اهمية مثل هذا الجزاء مقابل مايتمتع به الاعضاء من امتيازات ، وهو

مايفسر لنا تأخر المجلس في انجاز العديد من مشروعات القوانين وتأخره في اقرار الاخرى بسبب عدم اكتمال النصاب لعقد جلسات المجلس .

المبحث الثاني

The second topic

اساليب ملئ المقاعد الشاغرة في المجلس النيابي وموقف التشريع العراقي منها

Ways of filling vacant seats in the parliament and the position of Iraqi legislation

تفاوتت النظم الدستورية من حيث الاسلوب المعتمد في ملء المقاعد الشاغرة في المجالس النيابية وذلك بحسب نظامها السياسي والظروف التي واكبت وضع التشريعات التي نظمت مثل تلك الحالات ، فمنها من اعتمد اسلوب الانتخاب الفرعي (التكميلي) ، ومنها من اختط طريقاً مختلفاً فاخذ باسلوب الاستبدال (الاحلال) في ملء المقاعد الشاغرة في تلك المجالس وبناءً على ماتقدم سنتناول في هذا المبحث دراسة الاساليب اعلاه مع بيان موقف التشريع العراقي من خلال تقسيمه على مطلبين وفقاً للاتي :

المطلب الاول

The first requirement

اسلوب الانتخاب الفرعي(التكميلي) لملء المقعد الشاغر

Sub-election method to fill the vacancy

يعرف الانتخاب بانه اسلوب يتم بموجبه اختيار المرشحين المؤهلين لشغل منصب معين من مناصب الدولة وتتم عملية الاختيار من قبل الشعب ويعد الانتخاب الطريقة المتبعة في معظم الدول الديمقراطية حديثاً لشغل الوظائف العامة في الدولة سياسية كانت ام خدمية [١٨] ، ويراد بالانتخابات التكميلية (الفرعية) بانها الانتخابات التي تجري لاختيار عضو جديد في البرلمان عند استقالة او وفاة او اقالة احد الاعضاء قبل انتهاء الدورة الانتخابية وعادة مايتم اللجوء الى هذا الاسلوب في النظم الدستورية التي تعتمد نظام الانتخاب الفردي (بالاغلبية) ، ويشكل الانتخاب المنظم بوصفه عملية تنافسية مفتوحة على المناصب الرسمية او العامة ، الاداة الرئيسة للسيطرة الشعبية في الديمقراطية النيابية ، فالانتخاب يوضح بان السلطة السياسية تستمد من الشعب وانها في ايدي امينة

ومن ثم فان السياسيين يجب ان يكونوا عرضة للمحاسبة على اعمالهم امام الشعب [١٩] ، فضلا عن ان الانتخاب يحقق نظاماً اكثر عدالة وشرعية من خلال اتاحة الفرصة للجميع للتعبير عن آرائهم وافكارهم اذ ان هنالك تلازماً حتمياً مابين الانتخاب والديمقراطية فلايمكن القول بوجود ديمقراطية دون انتخاب ، الامر الذي دفع بالعديد من الدساتير الى الاخذ باسلوب الانتخاب الفرعي في ملء المقاعد الشاغرة ومنها على سبيل المثال الدستور الامريكي لعام ١٧٨٩ اذ تنص الفقرة ثانياً من المادة الاولى منه على ان (... عندما يشغر مقعد او اكثر من مقاعد مجلس النواب في اية ولاية يكون على السلطة التنفيذية فيها اجراء انتخابات لملئ المقاعد الشاغرة ..) [٢٠] ففي الولايات المتحدة الامريكية يخلو مقعد عضو مجلس النواب في احدى الحالات الخمسة وهي: (الوفاة والاستقالة والتقاعد والطرد والانتخاب او التعيين في مناصب حكومية اخرى) ، ووفقا لمانص عليه الدستور الامريكي فانه لايجوز استبدال عضو مجلس النواب الامن خلال انتخابات فرعية تجري في منطقة الكونغرس التابعة للعضو السابق اذ يدعو محافظ الولاية الى اجراء انتخابات خاصة لملء المقعد الشاغر ويجب في هذه الحالة اتباع الدورة الانتخابية الكاملة بمافي ذلك عملية ترشيح الاحزاب السياسية والانتخابات الاولية والانتخابات العامة وجميعها تعقد في منطقة الكونغرس المعنية وتستغرق العملية برمتها بين ثلاثة الى ستة اشهر[٢١] ، اما الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل عام ٢٠١٤ فانه لم ينص بصورة صريحة على الاخذ باسلوب الانتخاب الفرعي لملء المقعد النيابي الشاغر وانما ورد في المادة (١٠٨) منه : (اذا خلا مكان عضو مجلس النواب قبل انتهاء مدته بستة اشهر على الاقل وجب شغل مكانه طبقا للقانون خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان) الا ان قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لعام ٢٠١٤ [٢٢] ، حدد الاسلوب المتبع في حالة الخلو بنصه في المادة (٢٥) منه على ان : (اذا خلا مكان احد الاعضاء المنتخبين بالنظام الفردي قبل انتهاء مدة عضويته بستة اشهر على الاقل اجري انتخاب تكميلي فان كان الخلو لمكان احد الاعضاء المنتخبين بنظام القوائم حل محله احد المترشحين الاحتياطيين وفق ترتيب الاسماء الاحتياطية من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرر فان كان مكان الاحتياطي من ذات الصفة خاليا يصعد اي من الاحتياطيين وفق اسبقية الترتيب اياً كانت صفته وفي كل الاحوال يجب ان يتم شغل المقعد الشاغر خلال ستين يوماً على الاكثر من تاريخ تقرير مجلس النواب خلو المكان وتكون مدة العضو الجديد استكمالاً لمدة عضوية سلفه) . وبهذا يلاحظ ان المشرع المصري في هذه المادة ميز بين حالتين : حالة ماذا كان ((الانتخاب فردياً)) فهنا يجري الاخذ باسلوب الانتخاب التكميلي ، اما في حالة ماذا كان الانتخاب بنظام القائمة فيجري اعتماد اسلوب الاستبدال (الاحلال) شريطة ان يكون اختيار العضو وفقاً لترتيب الاسماء بحسب الاسبقية .

ويتيح الانتخاب الفرعي المجال لاشغال المقعد النيابي الشاغر بمرشح جديد ، فضلاً عن انه يمكّن الناخبين من التعبير عن ارادتهم مجدداً ، وقد يصوت الناخبون بطريقة تختلف عن تلك التي صوتوا بها من قبل ولاسيما للتعبير عن عدم رضاهم عن الحكومة ، وفي نظام الدائرة الانتخابية (بعضو واحد) التي تعتمد نظام الفوز باغلبية الاصوات فانه يتم اجراء انتخابات فرعية بذات القواعد المطبقة في الانتخابات العامة ، الا انها تحمل نوع جديد من المرشحين كالافراد الساعين للحصول على مزيد من الشعبية الذين يحصلون على مزيد من الاهتمام في الانتخابات الفرعية .

واعتماد اسلوب الانتخاب الفرعي يتخلله العديد من المزايا والتي يقابلها بعض العيوب وفي مقدمتها ان الانتخابات الفرعية تكون في نطاق اضيق من الانتخابات العامة ، لذا فانها تكون اقل تكلفة من الاخيرة ، ولكنها رغم ذلك قد تشكل من ناحية اخرى عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة في بعض الدول بسبب عدم القدرة على تنظيم انتخابات فرعية ، ممايؤدي عنه بقاء المقاعد الشاغرة دون اشغال لفترات طويلة اذ الانتخابات الفرعية تستغرق عادة وقتاً طويلاً ، وقد يترتب على ذلك ظهور بعض المشاكل للمجلس النيابي ولاسيما اذا كان في حاجة ماسة لكل صوت من كل عضو برلماني لتمرير قرار او رفض تشريع مقترح .

كما ان الانتخابات الفرعية تترك وقعاً سياسياً كبيراً اكثر من مجرد استبدال اعضاء فرادى وينظر اليها على انها اختبار بمنتصف الفصل التشريعي لاداء الحكومة ، سيما اذا كان عدد المقاعد الشاغرة المطلوب شغلها خلال الدورة النيابية كبيراً فان ذلك يؤدي الى تغيير في تركيبة المجلس النيابي ممايعمل على تغيير القاعدة الداعمة للحكومة كماقد يؤدي الى تغيير الحكومة نفسها [٢٣].

ويلاحظ ان المشرع العراقي لم يأخذ باسلوب الانتخاب كما ذهب الى ذلك المشرعين الامريكي والمصري (في حالة الانتخاب الفردي) ، وانما اعتمد اسلوب الاستبدال على الرغم من ان هذا الاسلوب شابه الكثير من العيوب والثغرات التي سناتي على بيانها تفصيلاً في المطلب التالي .

المطلب الثاني

The second requirement

اسلوب الاستبدال (الاحلال)) لملء المقعد الشاغر

Replacement method to fill the vacancy

يراد بالاستبدال (الاحلال) بانه احدى الاساليب المعتمدة في ملئ المقاعد الشاغرة في المجالس النيابية في حالة الخلو بسبب الاستقالة او الاصابة بمرض او الاقالة او لاي سبب آخر ، وبموجبه يتم اختيار مرشح آخر لشغل المقعد الشاغر دون الرجوع الى الشعب لاختيار البديل عن طريق الانتخاب وانما يتم احلال مرشح آخر من ذات القائمة التي شغر المقعد النيابي فيها ، وعادة مايتم اللجوء الى هذا الاسلوب في النظم الدستورية التي تعتمد (نظام القوائم) في الانتخابات النيابية ، كدستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل الذي اعتمد هذا الاسلوب في المادة (٢٥) منه (التي سبقت الاشارة اليها) ، ودستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، اذ سبق وان اوضحنا بان الدستور نص في البند خامساً من المادة ٤٩ منه على الاخذ باسلوب الاستبدال في ملء المقاعد الشاغرة في المجلس النيابي واحال الى المشرع العادي اصدار القانون الذي يعالج حالات استبدال الاعضاء وقبل صدور هذا القانون صدر قانون الانتخابات رقم ١٦ لعام ٢٠٠٥ الملغي[٢٤] والذي اعتمد اسلوب الاستبدال في ملء المقعد الشاغر وفقاً لترتيب الاسماء بحسب الاسبقية اذ نص في المادة (١٤) منه على ان : (اولا- اذا فقد عضو المجلس مقعده لاي سبب يحل محله المرشح التالي في قائمته طبقاً للترتيب الوارد فيها ، ثانيا- اذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلايشترط ان تحل محلها امرأة الااذا كان ذلك مؤثراً على نسبة تمثيل النساء ، ثالثاً – اذا كان المقعد الشاغر يخص كياناً سياسياً مكوناً من شخص واحد او قائمة استنفذت المرشحين يخصص المقعد الى مرشح آخر من كيان سياسي آخر حصل على الحد الادنى من عدد الاصوات المقرر للحصول على مقعد وبخلاف ذلك يبقى المقعد شاغراً) ، بعد ذلك صدر قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٧ والذي اعطى الحق للكتلة السياسية باختيار مرشح آخر لشغل المقعد الشاغر دون مراعاة الترتيب الوارد في القائمة بنصه في المادة (٢) منه على ان : (اذا شغر احد مقاعد مجلس النواب لاحد الاسباب المذكورة في المادة الاولى فيتم استبداله بمرشح من نفس القائمة التي شغر المقعد المخصص لها في مجلس النواب وحسب الترتيب التالي : ١- اذا كان المقعد الشاغر ضمن المقاعد التعويضية التي حددها القانون الانتخابي فيعوض من القائمة

التعويضية للكيان السياسي المعني على ان يكون المرشح من بين الذين سبق للمفوضية ان صادقت على ترشيحهم لخوض الانتخابات بغض النظر عن المحافظة ٢- اذا كان المقعد الشاغر ضمن مقاعد المحافظة التي حددها القانون الانتخابي من الكتلة التي ينتمي اليها العضو المشمول بالاستبدال ضمن قائمة تقديم اسم مرشح آخر على ان يكون من بين من رشحهم الكيان ضمن القائمة الانتخابية في محافظة اخرى ومن الذين سبق للمفوضية ان صادقت على ترشيحهم ٣- اذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلايشترط ان يحل محلها امرأة الا اذا كان ذلك مؤثراً على الحد الادنى لتمثيل النساء بالمجلس ٤- اذا كان المقعد الشاغر يخص كياناً سياسياً مكوناً من شخص واحد فيخصص المقعد الى مرشح آخر من كيان سياسي آخر حصل على الحد الادنى من عدد الاصوات المقرر الحصول عليها على مقعد) ، ووفقاً لهذا النص يكون لرئيس الكتلة ان يختار اي مرشح وفقاً لماينسجم مع مصالحه واهدافه وبرأينا ان اتباع مثل هذا الاسلوب يشكل مخالفة دستورية اذ بمقتضاه تتم مصادرة ارادة الناخب التي ينبغي ان تكون فوق كل اعتبار .

والحقيقة ان الاخذ باسلوب الاستبدال قد لايثير اشكالية طالما يتم التعويض بمرشح اخر بحسب الاسبقية في الترتيب اي ان يكون العضو المرشح هو من حصل على اعلى الاصوات بعد العضو المستبدل وهو النهج المتبع في التشريع المصري وفقاً لماذكرنا سابقاً الا ان الاشكالية تظهر هنا في قانون استبدال اعضاء مجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ وتتمثل الاشكالية التي يثيرها قانون الاستبدال في المادة الثانية منه عندما يتم اختيار مرشح تقل عدد الاصوات التي حصل عليها عن عدد اصوات المرشح الذي حصل على اعلى الاصوات بعد العضو المستبدل اذ يكون في ذلك انتهاكاً لحرية اختيار الناخب .

وهذا ماحدث في الواقع العملي في محافظة نينوى عندما فضل النائب (أ،ن) بوصفه رئيساً لكتلة عراقيون عام ٢٠١٠ المرشح (ف ، س) لملء المقعد الشاغر في المجلس النيابي ولم يختار المرشح عبد الله الجبوري والذي كان الاكثر من حيث عدد الاصوات[٢٥] ، وكذلك عندما تخلت القائمة العراقية عن ترشيح النائب (ر، ك) واختارت مرشحاً اخر ليشغل المقعد الشاغر ضمن المقاعد التعويضية رغم حصول الاول على عدد اكبر من الاصوات في محافظة النجف ، فضلاً عن اختيار الائتلاف الوطني مرشح لم يحصل سوى على ٣٢ صوت لشغل احد المقاعد التعويضية وقد تخلى عن ترشيح النائب (خ، م) رغم النسبة الكبيرة من الاصوات التي حصل عليها في الانتخابات[٢٦] .

الا ان المحكمة الاتحادية العليا حسمت هذه الاشكالية بقرارها المرقم ١٣٣/ اتحادية/اعلام/٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٥/٥/١٧[٢٧] والذي طبقت فيه احكام قانون انتخاب مجلس النواب رقم ٤٥ لعام

٢٠١٣ اذ ان قانون الاستبدال لم يحدد آلية اختيار البديل رغم اهمية هذه المسألة وقد ورد في قرارها : (تجد المحكمة الاتحادية العليا بان قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ الذي صدر في ظل القائمة المغلقة في الانتخابات قد جاء خلوا من نص يحدد من يحل محل العضو المستبدل عدا ايراده معيارين وهما (ان يكون من نفس الكتلة ومن نفس المحافظة) وازاء سكوت هذا القانون عن هذا الجانب فان نصوص قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ الذي صدر في ظل القائمة المفتوحة للانتخابات فيما يتعلق بافضلية الحلول هو الاقرب لروح الدستور والى نص المادة (٣٨/ اولا) منه والتي تلزم الدولة بان تكفل (حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل) وهذا ينسجم مع حرية الناخب في اختيار مرشحه لعضوية مجلس النواب وفي احلال من يحل محله عند شغور المقعد لمن حاز على اعلى اصوات الناخبين وهو مايجب ان يؤخذ بنظر الاعتبار في مثل هذه الدعوى وحيث ان القانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ قانون انتخاب مجلس النواب قد نص في المادة (١٤/ثالثاً) منه بان (توزع المقاعد داخل القائمة باعادة ترتيب تسلسل المرشحين استنادا الى عدد الاصوات التي يحصل عليها كل منهم ويكون الفائز الاول من يحصل على اعلى الاصوات وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين) وحيث ان النائب ... لم يحصل على اعلى الاصوات بعد الفائز الاول ليكون بديلاً عن النائب ...فيكون قرار مجلس النواب المطعون بعدم صحته غير صحيح من هذا الجانب وذلك لعدم مراعاته ارادة الناخبين الغالبة ..)

وبعد صدور هذه القرارات يتوجب على مجلس النواب العراقي الالتزام بها اذ ان المحكمة الاتحادية العليا تمثل اعلى صرح قضائي في الدولة وهي المسؤولة عن مراقبة دستورية القوانين وتكون لقراراتها حجية باتة وملزمة للجميع وفقاً للمادة (٩٤) من الدستور، الا انه ممايثير الاستغراب عدم التزام رؤساء الكتل او القوائم الانتخابية بقرارات المحكمة وبالآلية التي حددها قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ بدليل ان هنالك اكثر من حالة تم فيها اختيار بدلاء تقل اصواتهم عن المرشح الحاصل على اصوات اعلى ممن تم اختياره للمقعد الشاغر ، ويثير الاخذ باسلوب الاستبدال الكيفي اشكالية اخرى وهو اختيار مرشح يكون من قائمة اخرى غير القائمة التي شغر فيها مقعد وهنالك العديد من الحالات التي خالف بها رؤساء الكتل النصوص القانونية الواردة بقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ الا ان المحكمة الاتحادية العليا قضت بعدم صحة ذلك الاجراء اذ اوجبت ان يكون البديل من القائمة ذاتها التي شغر فيها المقعد ويؤيد ذلك قرارها ذي العدد ١٢٢/اتحادية/ اعلام/٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/٥/٤ والذي ورد فيه : (...وحيث ان المادة (الثانية) الفقرة (الثانية) من القانون رقم(٦) لسنة (٢٠٠٦) المعدل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب قد نصت على (اذا كان المقعد الشاغر ضمن مقاعد المحافظة التي حددها القانون

الانتخابي فيعوض من الكتلة التي ينتمي اليها العضو المشمول بالاستبدال ضمن قائمة المحافظة ...الخ) وحيث ان النائب المعترض على عضوية السيد ... لم يكن من نفس الكتلة التي ينتمي اليها الدكتور (ق.أ) الذي شغر مقعده النيابي في مجلس النواب ...وان كان مرشحاً من نفس المحافظة التي ينتمي اليها النائب المسند اليه منصب الوزير لذا تكون شروط العضوية المقررة في المادة (٢/٢) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ غير متوفرة ..) ، لذا فقرار المحكمة هنا واضحا باشتراط ان يكون المرشح من القائمة ذاتها والمحافظة ذاتها وهو مايصب في النهاية الى منع حدوث اشكالية اخرى وهي التأثير على النسب المقررة لكل محافظة وفقا لماورد في قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ .

ونرى انه كان الاجدر بالمشرع العراقي تعديل نصوص قانون استبدال اعضاء مجلس النواب ولاسيما نص المادة الثانية منه منعاً لمايحدث من تناقض وتضارب مع قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ ، سيما وان قانون الاستبدال سرى في وقت كان الانتخاب بالقائمة المغلقة وكان لرئيس القائمة صلاحية الاستبدال في حين ان قانون الانتخابات اخذ باسلوب القائمة المفتوحة واعتمد اسلوب الاسبقية في الترتيب بحسب عدد الاصوات التي حصل عليها كل مرشح.

وتجدر الاشارة الى ان قانون الانتخاب وقانون الاستبدال اشارا الى حالة ما اذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلا يشترط ان يحل محلها امرأة إلا اذا كان ذلك مؤثراً على نسبة تمثيل النساء ، وكذلك اذا ما كان المقعد الشاغر يخص كياناً سياسياً مكوناً من شخص واحد او قائمة استنفذت جميع المرشحين فيها ، فالمشرع اوجب ان يخصص مثل هذا المقعد الى كيان سياسي اخر بشرط حصول ذلك الكيان وبالتحديد مرشح ذلك الكيان على الحد الادنى من عدد الاصوات (القاسم الانتخابي) اللازم للحصول على مقعد في مجلس النواب وبخلافه يبقى المقعد شاغراً دون ان يخصص فيه اي نائب اخر.

ويرى بعض الفقه ان الاخذ بهذا الاسلوب (الاستبدال) يتعارض مع المبادئ الديمقراطية فهو وان كان مبرراً وفقاً لقانون الجمعية الوطنية رقم ٣ لعام ٢٠٠٥ نظراً لقصر مدة عملها وفقاً للالية التي حددها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، فان نقل هذا الاسلوب وتطبيقه على مجلس النواب والنص عليه في دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ لم يكن دستورياً لانها طريقة تحول ارادة الناخب دون علمه ، ويقترح ان يتم اعتماد اسلوب الانتخاب في ملئ المقاعد الشاغرة وان تعاد صياغة البند (خامساً) من المادة (٤٩) من الدستور وفقاً للاتي : (اذا شغر مكان احد الاعضاء قبل نهاية مدته لاي سبب كان انتخب خلفاً له خلال ستين يوماً من تاريخ

ابلاغ المجلس بخلو المكان وتكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة سلفه على ان لاتقل المدة الباقية للمجلس عن ستة اشهر) [٢٨].

ويمكن تبرير لجوء المشرع الدستوري الى الاخذ باسلوب الاستبدال في ان الانتخاب قد يكلف الدولة نفقات اضافية وجهد امني ولاسيما في ظل الظروف السياسية والامنية الراهنة التي يعيشها العراق وان كان الانتخاب الفرعي قد يجري ضمن الدائرة الانتخابية التي يتم انتخاب العضو البديل فيها والذي تكون تكلفته اقل بكثير من الانتخابات العامة .

ومع ماتقدم فان الانتخاب الفرعي برأينا يعد الاسلوب الامثل في ملء المقاعد الشاغرة لاسيما بعد التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد اقرار دستوره النافذ لعام ٢٠٠٥ ، والذي كفل في بابه الاول العديد من الحقوق والحريات وفي صدارتها حرية التعبير عن الرأي وحرية الانتخاب والمشاركة السياسية ، فضلاً عن تطور الوعي السياسي فالمواطن اصبح يدرك ماله من حقوق وماعليه من واجبات ، وبديهياً ان يتم ملء المقعد الشاغر من السلطة ذاتها التي ملأته اول مرة وبالطريقة ذاتها ، وبما ان اعضاء مجلس النواب هم ممثلين للشعب الذي يعد مصدراً للسلطة وشرعيتها ، وبمان اختيارهم جرى بالاقتراع العام السري المباشر(الانتخاب) وفقاً لما نص عليه الدستور في البند اولاً من المادة (٤٩) منه فيكون عندها الاخذ باسلوب الانتخاب الفرعي (التكميلي) محققاً لرغبات الشعب وطموحاته كون النائب يعد ممثلاً للشعب وليس ممثلاً لقائمة اولرئيسها .

الخاتمة

Conclusion

بعد ان انتهينا من بحثنا الموسوم بـ **(التنظيم الدستوري والقانوني لخلو مقعد عضو المجلس النيابي في العراق)** آثرنا ان نجمل ثمار ماتوصلنا اليه من نتائج وتوصيات وذلك على النحو الآتي :

اولاً: النتائج:

١- يراد بالخلو بانه الحالة التي يصبح فيها احد المقاعد النيابية شاغراً اثناء فترة انعقاد المجلس وذلك لاسباب متعددة قد تتمثل بالاستقالة او الاقالة او الوفاة .

٢- اتضح لنا ضعف الصياغة الدستورية للمادة(٤٩) والتي عالجت حالة خلو المقعد النيابي اذ يلاحظ ان المشرع فيها يحيل الى المشرع العادي سن القانون الذي ينظم حالات الاستبدال ثم يعود ويحدد تلك الحالات بالاستقالة او الاقالة او الوفاة .

٣- تنوع الاسباب التي يترتب عليها خلو المقعد النيابي وفقاً لمانص عليه قانون استبدال اعضاء مجلس النواب فمنها مايكون متصلاً باسباب تتعلق بعضو المجلس النيابي ذاته كفقدان احد شروط العضوية بالمجلس ،او الاستقالة او الاصابة بمرض ، ومنها ماينبني على اسباب عقابية كالاقالة من المجلس النيابي .

٤- لم يرد نص في التشريعات التي عالجت حالات الخلو يوضح كيفية تقديم الاستقالة وشروطها وآلية صدور القرار فيها .

٥- منح عضو المجلس النيابي راتباً تقاعدياً ومعاملته معاملة الموظف العام في حين ان العضو المستقيل وفي اغلب تشريعات العالم لايستحق راتباً وانما مكافاة تقاعدية كونه مكلفاً بخدمة عامة ، وهو مادعا المحكمة الاتحادية العليا الى الغاء نص المادتين ٣٧ و٣٨ من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤الخاصة بمنح تلك الرواتب الا ان مجلس النواب العراقي عاد واقر نص تلك المادتين متجاوزاً قرار المحكمة الاتحادية العليا .

٦- تفاوت النظم الدستورية في الاسلوب المعتمد لملء المقعد الشاغر فمنها من اخذ باسلوب الانتخاب التكميلي كالولايات المتحدة الامركية ومصر(في حالة مااذا كان الانتخاب فردياً) ، ومنها من اخذ باسلوب الاستبدال كمصر في حالة مااذا كان الانتخاب بالقائمة والعراق .

٧- ان نص المادة (٢) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ جاء خاليا من الآلية التي تبين كيفية اختيار البديل الامر الذي ادى الى اعطاء الحرية لرئيس الكتلة او القائمة في الاختيار دون مراعاة التسلسل بحسب الاسبقية .

٨- اعتمدت المحكمة الاتحادية العليا قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ لتحديد الآلية المعتمدة في كيفية اختيار البديل فاصدرت العديد من القرارات التي تؤكد فيها على الاسبقية في الترتيب وتشترط فيه ان يكون العضو المرشح من القائمة والمحافظة ذاتها منعا من التأثير على النسب المقررة لكل محافظة وفقا لماورد في قانون الانتخابات اعلاه .

ثانياً: التوصيات :

١- تعديل نص البند خامساً من المادة (٤٩) من الدستور وذلك اما بترك تحديد حالات خلو المقعد للمشرع العادي اوتحديدها جميعا بنص الدستور وعلى سبيل الحصر .

٢- تنظيم احكام الاستقالة بشكل مفصل ضمن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ المعدل نظراً لاهمية وخطورة تقديم العضو لاستقالته كونه ممثلاً للشعب ومعبراً عن ارادته .

٣- الغاء النصوص القانونية الواردة في قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤ التي تمنح رواتباً تقاعدية لاعضاء مجلس النواب انسجاماً مع قرار المحكمة الاتحادية العليا القاضي بالغاءها اذ انها وفقاً لذلك تشكل خرقاً دستورياً وقانونياً لقرار المحكمة الاتحادية العليا كونها اعلى سلطة قضائية في الدولة تراقب دستورية القوانين ويكون لقراراتها قوة قانونية باتة وملزمة للسلطات كافة .

٤- تعديل نصوص قانون الاستبدال رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ بمايجعله اكثر انسجاماً مع احكام الدستور وقانون الانتخابات رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ منعاً للتضارب مابين النصوص القانونية ، سيما وان قانون الانتخابات اعتمد نظام القائمة المفتوحة في حين ان قانون الاستبدال سرى في وقت كان اسلوب القائمة المغلقة الاسلوب المعتمد في الانتخابات .

٥- اعتماد اسلوب الانتخاب الفرعي في ملء المقاعد الشاغرة كونه الاسلوب الاكثر انسجاماً مع التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد اقرار دستوره النافذ لعام ٢٠٠٥ ومع ماانطوى عليه هذا الدستور من نصوص تكفل حرية الناخب في التعبير عن رأيه واختيار ممثله .

الهوامش

References

[١] منشور في الوقائع العراقية بالعدد٤٠٢٤ في ٢٠٠٦/٧/١٩ وتم تعديله بقانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٧ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧ .

[٢] نصت الفقرة ثالثا من المادة المذكورة على ان : (تسري الفقرة اولا من الامر رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ على عضو مجلس النواب واعضاء هيئة الرئاسة في حالة تقديم استقالته وقبولها من قبل المجلس بالاغلبية المطلقة على ان لاتقل عضويته في مجلس النواب عن سنة واحدة)

[٣] د.محمد محمود العمار ، الوسيط في القانون الدستوري الاردني (ضمانات استقلال المجالس التشريعية) ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٧ ، ص ٣٢٩و٣٣٠ .

[٤] د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٨ ، ص ٢٥٧ .

[٥] منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ١/١/ ٢٠٠٧ .

[٦] د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٢٧٧

[٧] نظرالبند ثانيا من المادة (٤٩) من الدستور .

[٨] د.حميد حنون خالد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط٢ ، مكتب نور العين للطباعة ، بغداد ، ٢٠١٠ـ٢٠١١ ، ص ٢٧٠

[٩]منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٠٠) في ٢ كانون الاول ٢٠١٣ .

[١٠] احمد علي عبود الخفاجي ، الحصانة البرلمانية ، دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٣ .

[١١]د. عدنان حسن ظاهر ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية ، منشورات برنامج الامم المتحدة ، ص ١٨٤ نقلاً عن محمد عبد جري ، واجبات عضو البرلمان وحقوقه ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ،٢٠١٣، ص ١٤٨ .

[١٢] منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٤ في ٢٠١٤/٣/١٠ وقد نصت المادة (٣٧) من القانون المذكور على ان : (اولا ـ استثناء من احكام المادة ٢١ من هذا القانون يحتسب الراتب التقاعدي لـ (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ونوابهم واعضاء مجلس النواب والوزراء ومن هم بدرجتهم واعضاء مجلس الحكم ومناوبيهم واعضاء المجلس الوطني المؤقت ورئيس واعضاء الجمعية الوطنية ووكلاء الوزارات ومن بدرجتهم ومن يتقاضى راتب وكيل وزارة والمستشارين واصحاب الدرجات الخاصة ومن بدرجة مدير عام ومن يتقاضى راتب مدير عام) في حالات التقاعد والوفاة والاستقالة بموافقة الجهات المختصة كما يأتي :١- (٢٥%) خمسة وعشرون من المائة من اخر راتب او مكافأة او اجر والمخصصات التي تقاضاها في الخدمة .٢- تضاف نسبة (٢,٥%) اثنان ونصف من المائة من اخر راتب او مكافأة او اجر والمخصصات عن كل سنة من سنوات الخدمة على ان لايزيد عن (٨٠%) منه .

[١٣] احمد علي عبود الخفاجي ، مصدر سابق ، ص ١٤٤ .

[١٤] المصدر نفسه ، ص ١٤٣ .

[١٥] د. حميد حنون خالد الساعدي ، مصدر سابق ، ص ٢٨٣ .

[١٦]ينظر ايضاً نص المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ التي قررت ايضا مجموعة من الجزاءات في حالة تخلف العضو عن حضور جلسات المجلس .

[١٧] د. اسماعيل صعصاع البديري ، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة الكوفة ، ع ١٣ ، المجلد الاول ، ٢٠١٢ ، ص ٣٨ .

[١٨] د. حسن مصطفى البحري ، الانتخاب كوسيلة لاسناد السلطة في النظم الديمقراطية ، الطبعة الاولى ، دمشق ،٢٠١٤ ، ص ٦ .

[١٩] ديفيد بيتهام وكيفن بويل ، مدخل الى الديمقراطية (الانتخابات الحرة العادلة) ، ترجمة غريب عوض ،الجزء الثاني ، الطبعة الاولى ، مكتبة فراديس للطباعة والنشر، ٢٠٠٧ ، ص ٩و١٠ .

[٢٠]ينطبق الامر ذاته على مجلس الشيوخ اذ ورد في التعديل السابع عشر الذي طرأ عليه على ان (٢- عندما تحدث شواغر في تمثيل اية ولاية في مجلس الشيوخ تعلن السلطة التنفيذية في تلك الولاية عن اجراء انتخابات لملء مثل تلك الشواغر ويحق للمجلس التشريعي في اية ولاية ان يفوض السلطة التنفيذية فيها اجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولاية هذه الشواغر عن طريق الانتخاب طبقاً لماتقضي به هيئتها التشريعية).

[21] Robert Longley, How Vacancies in the US Congress are Filled, مقال متاح على العنوان الالكتروني https://www.thoughtco.com

[٢٢] منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيو/ حزيران ٢٠١٥ .

[٢٣] متاح على موسوعة ace(شبكة المعرفة الانتخابية) http://www.aceproject.org بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥ .

[٢٤] منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٠ في ٢٠٠٥/١١/٢٣ .

[٢٥]همام عبد الله علي ، قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل يصادر ارادة الناخب العراقي ، مقال متاح على العنوان الالكتروني : http:// www. Ahewar.org بتاريخ ٢٠١٧ /٩/١٠ .

[٢٦]متاح على العنوان الالكتروني : http://www.ikhnews.com

[٢٧]متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : http://www.iraqja.iq وانظر ايضا قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٢٥/ ١٢٩/ اتحادية / اعلام / ٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٥/٢/١٧ متاح على الموقع الرسمي ذاته .

[٢٨]د.حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٢٨٢ و٢٨٣ .

المصادر

The References

- **القران الكريم**

اولا : الكتب :

I- د.حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط٢ ، مكتبة نور العين للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٠-٢٠١١ .

II- د. حسن مصطفى البحري ، الانتخاب كوسيلة لاسناد السلطة في النظم الديمقراطية ، الطبعة الاولى ، دمشق ، ٢٠١٤.

III- ديفيد بيتهام وكيفين بويل ، مدخل الى الديمقراطية (الانتخابات الحرة العادلة) ، ترجمة (غريب عوض) ، ج٢ ، ط١ ، مكتب فراديس للطباعة والنشر ، ٢٠٠٧ .

IV- د.سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٨ .

V- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٨ .

VI- د.محمد محمود العمار ، الوسيط في القانون الدستوري الاردني(ضمانات استقلال المجالس التشريعية) ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٧ .

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية :

I- احمد علي عبود الخفاجي ، الحصانة البرلمانية ، دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ .

II- محمد عبد جري ، واجبات عضو البرلمان وحقوقه ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣ .

ثالثاً: البحوث المنشورة :

I- د.اسماعيل صعصاع البديري ، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية ، مجلة الكوفة ، العدد الثالث ، المجلد الاول ، ٢٠١٢ .

رابعاً: الوثائق :

- **التشريعات :**

I- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

II- قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لعام ٢٠١٣ .

III- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ .

IV- قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٧ .

V- قانون الانتخابات (الملغي) رقم ١٦ لعام ٢٠٠٥ .

- **مجموعة الوقائع العراقية :**

I- الوقائع العراقية ، العدد ٤٣١٤ في ٢٠١٤/٣/١٠ .

II- الوقائع العراقية ، العدد ٤٣٠٠ في ٢٠١٣/١٢/٢.

III- الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/١/١ .

IV- الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧ .

V- الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٢٤ في ٢٠٠٦/٧/١٩.

VI- الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٠ في ٢٠٠٥/١١/٢٣ .

خامساً: المواقع الالكترونية العربية والاجنبية :

I- همام عبد الله علي ، قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل يصادر ارادة الناخب العراقي ، مقال متاح على العنوان الالكتروني : http://www.ahewar.org .

II- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا http://www.iraqia.iq .

III- Robert Longley , How vacancies in the US congress filled . http://www.thoughtco.com .

IV- موسوعة Ace (شبكة المعرفة الانتخابية) http://www.aceproject,org .