جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

النظام القانوني لاستقالة أعضاء مجلس النواب في العراق
(دراسة مقارنة)

رسالة تقدّم بها الطالب

علي حسن هاشم

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف
أ.م.د نجلاء مهدي محسن

١٤٤٧ هـ

٢٠٢٥ م

بسم الله الرحمن الرحيم

قُلِ ٱللَّهُمَّ مَٰلِكَ ٱلۡمُلۡكِ تُؤۡتِي ٱلۡمُلۡكَ مَن تَشَآءُ وَتَنزِعُ ٱلۡمُلۡكَ مِمَّن تَشَآءُ وَتُعِزُّ مَن تَشَآءُ وَتُذِلُّ مَن تَشَآءُۖ بِيَدِكَ ٱلۡخَيۡرُۖ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيۡءٖ قَدِيرٞ

صدق الله العلي العظيم

سورة آل عمران

الآية ٢٦

أ

الإهداء

إلى من فضّلتني على نفسها، وبذلت من أجل أن أنهض وأكون كما حلمت بيّ دائمًا... إلى أميّ الحبيبة، من ربّت فأحسنت، ومنحت بلا حدود، فكانت وستبقى منبع العطاء الأول في حياتي .

وإلى روح من لم يفارقني يومًا، من أفتقد دفء صوته ، ونقاء نصيحته وتشجيعه ... إلى والدي العزيز، رحمه الله ، الذي يسكن قلبي ما حييت .

وإلى سنديّ وعزوتي ، رفاق الشدّة والرخاء ... إلى إخوتيّ وأخواتي، الذين بهم يكتمل الظهر ويشتدّ العزم .

وإليكِ يا زوجتيّ العزيزة، رفيقة دربي، ونور قلبي، وداعمة روحي في كل خطوة .

وإلى كل من علّمني حرفًا فزادني علمًا، وإليه أكنّ التقدير والإحترام .

الباحث

ب

الشكر والتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين ، الذي أنعم علينا بنعم العلم وكرم التعليم ، فلا يستوي من ينهل من العلم بمن لا يملك من نور المعرفة شيئًا ،

وأفضل الصلاة وأتم السلام على رحمة العالمين ، سيدنا ومولانا محمد ابن عبدالله صلى الله عليه وعلى آله الطاهرين الطيبين الطاهرين ، حسبنا الله ونعم الوكيل ، نعم المولى ونعم النصير .

ها أنا اليوم ، وقد أتممت إعداد هذه الرسالة ومسيرتي العلمية المتواضعة ، لا يسعني إلا أن أرفع أسمى آيات الشكر والامتنان إلى أستاذتي الكريمة الدكتورة نجلاء مهدي محسن ، التي تفضلت علي بالإشراف على هذه الرسالة ، وكرمتني بنصحها وإرشادها ووقوفها معي في كل مرحلة ، فكان لجهودها الأثر البالغ في استقامة عملي وظهوره بأبهى صورة . سائلاً المولى عز وجل أن يمدها بالصحة والعافية ، وأن يوفقها لما يحبه ويرضاه ، ويجزيها عني كل خير .

ولا أنسى فضل أساتذتي الأفاضل في المرحلة التحضيرية ، الذين أضاءوا دربي بعلمهم وكرمهم وعطفهم ، فكانوا لي قدوة ومرشداً :

الأستاذ الدكتور زيد عدنان محسن

الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود

الأستاذ الدكتور حيدر محمد الوزان

الأستاذ الدكتور علي سعد عمران

الأستاذ الدكتور سحر جبار يعقوب

الأستاذ الدكتور علي عادل اسماعيل

الأستاذ الدكتور حيدر القريشي

وأتقدم بعظيم الشكر والتقدير إلى معهد العلمين للدراسات العليا ، ولكل منتسبيه وموظفيه الذين ساهموا في تسهيل مسيرتي العلمية ،

كما أخص بالشكر موظفي مكتبات كليات القانون في جامعات بغداد وكربلاء وبابل ، ومكتبات العتبتين المقدستين الحسينية والعباسية ، حفظهم الله ورعاهم، وجزاهم عنا كل خير .

الباحث

ملخص الرسالة

وصف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نظام الحكم في المادة الأولى على أنه نظام جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . ويعد أساس النظام النيابي هو إشراك أفراد الشعب في ممارسة السلطة عن طريق انتخاب مجموعة من الأشخاص لتمثيلهم نيابة عنهم داخل المجلس. ولكي يكون هذا التمثيل تمثيلاً حقيقياً ، لابد أن يتم انتخاب هؤلاء النواب وفق الأطر الدستورية والقانونية ، وبذلك يتكفل النواب في دورهم الدستوريّ ، والقانونيّ بأداء تلك المهمة داخل المجلس النيابي. إلا أن وجود هؤلاء النواب لا يعد وجوداً نهائياً مؤبداً ، إذ إن من أبرز العوامل التي تسمح للنائب بأداء دوره النيابي هو عنصر التأقيت ، الذي يحدد مدة أداء النائب لدوره النيابي زمنياً ، والعبرة من هذا العنصر هي إفساح المجال أمام الشعب للقيام بدوره الرقابي على أعضاء مجلس النواب .

إضافة إلى ذلك ، فإن وجود النائب في المجلس النيابي يخضع لإرادته الشخصية ، فإذا تبين للنائب أن بقائه داخل المجلس أصبح غير ممكن ، فإن إرادته تتجه إلى ترك العمل النيابي من خلال أحد الحقوق الممنوحة له بموجب الدستور ، وهي حق الاستقالة ، التي تصدر عن الإرادة الحرة للنائب ، وتعد من الأفعال الإرادية لانتهاء العضوية النيابية داخل المجلس.

كما أن إجراءات تقديم الاستقالة والجهة التي يمنحها القانون سلطة القبول والرفض ، تخضع إلى محددات وضوابط دستورية وتشريعية ، ومن ثمّ فإن هذا التصرف القانوني لا يخرج عن رقابة القضاء في ظل وجود الدولة القانونية .

وتكمن أهمية موضوع الرسالة في معرفة مواطن التكامل في النصوص الدستورية والقانونية التي أشارت إلى موضوع الاستقالة النيابية ، وما يزيد الموضوع أهمية هو تعلقه بممثلي الشعب والجانب السياسي في البرلمان ، إذ إن قرار الاستقالة سيؤثر على سير العمل داخل المجلس وصناعة القرار السياسي .

أما إشكالية الرسالة فهي : كيف تم تنظيم استقالة عضو مجلس النواب في العراق ؟ وما مدى إحاطة المشرع بالأحكام التفصيلية لاستقالة عضو المجلس ؟ وما الآثار التي تترتب على تقديم الاستقالة؟ وما مدى رقابة القضاء على قرار القبول ، أو الرفض ؟ ومن الجهة التي يخولها القانون سلطة البت في طلب الاستقالة ؟

وجاءت فرضية الدراسة بأن يكون هناك تنظيم قانوني متكامل إلى حد ما لأحكام استقالة عضو مجلس النواب ، إذ يمثل هذا العضو الإرادة الشعبية لأداء مهام معينة . وتسعى الدراسة إلى بيان أوجه النقص التشريعي وتسليط الضوء عليها لتداركها من قبل المشرع .

واعتمدنا في دراسة موضوع استقالة عضو مجلس النواب على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة ، مع الأخذ بالمنهج المقارن ما بين العراق ، ومصر ، والجزائر ، والأردن ، وذلك عن طريق تقسيم هيكلية الدراسة على فصلين :

- **الفصل الأول : ماهية استقالة عضو مجلس النواب والأحكام القانونية لها .**
- **الفصل الثاني : آثار استقالة عضو مجلس النواب والرقابة القضائية عليها .**

ثم نختتم دراستنا بقائمة نوضح فيها أهم النتائج المستخلصة من البحث ، ونضع بعض التوصيات الضرورية المتعلقة بموضوع الدراسة .

المحتويات

العنوان	الصفحات
المقدمة	١ ـ ٦
الفصل الأول : ماهية استقالة عضو مجلس النواب	٦ ـ ٥٢
المبحث الأول : التعريف باستقالة عضو مجلس النواب	٨ـ ٣١
المطلب الأول : مفهوم استقالة عضو مجلس النواب	٩ـ ٢٠
الفرع الأول : تعريف استقالة عضو مجلس النواب	١٠ ـ ١٤
الفرع الثاني : تميز الاستقالة عما يشابهها من أوضاع قانونية	١٤ ـ ٢٠
المطلب الثاني : أنواع استقالة عضو مجلس النواب	٢١ ـ ٣١
الفرع الأول : أنواع استقالة عضو مجلس النواب	٢٢ ـ ٢٧
الفرع الثاني : شروط استقالة عضو مجلس النواب	٢٧ ـ ٣١
المبحث الثاني : الأحكام القانونية لاستقالة عضو مجلس النواب	٣٢ ـ ٥٢
المطلب الأول : أحكام استقالة عضو مجلس النواب	٣٣ ـ ٤٥
الفرع الأول : إجراءات تقديم طلب الاستقالة في الأنظمة محل مقارنة	٣٤ ـ ٤٠
الفرع الثاني : الجهة المختصة بالبت بطلب الاستقالة في الأنظمة محل مقارنة	٤١ ـ ٤٥

المحتويات

العنوان	الصفحات
المطلب الثاني : أحكام استقالة عضو مجلس النواب في العراق	٤٦ - ٥٢
الفرع الأول : إجراءات استقالة عضو مجلس النواب في العراق	٤٧ - ٤٩
الفرع الثاني : الجهة المختصة بالبت بطلب الاستقالة في العراق	٥٠ - ٥٢
الفصل الثاني : آثار استقالة عضو مجلس النواب والرقابة القضائية عليها	٥٣ - ٩٦
المبحث الأول : آثار استقالة عضو مجلس النواب	٥٤ - ٧٨
المطلب الأول : انتهاء العضوية نتيجة الاستقالة	٥٥ - ٦٥
الفرع الأول : خلو المقعد النيابي	٥٦ - ٥٩
الفرع الثاني : طرق شغل العضوية النيابية	٦٠ - ٦٥
المطلب الثاني : استبدال عضو مجلس النواب	٦٦ - ٧٨
الفرع الأول : مضمون الاستبدال	٦٧ - ٧٣
الفرع الثاني : أحكام الاستبدال	٧٣ - ٧٨
المبحث الثاني : الرقابة القضائية وتطبيقات الاستقالة	٧٩ - ٩٦
المطلب الأول : الرقابة القضائية والجهة المختصة	٨٠ - ٨٨

المحتويات

العنوان		الصفحات
	الفرع الأول : موضوع الرقابة	٨١ ـ ٨٣
	الفرع الثاني : الجهة المختصة بالرقابة القضائية	٨٤ ـ ٨٨
	المطلب الثاني : تطبيقات استقالة عضو مجلس النواب	٨٩ ـ ٩٦
	الفرع الأول : تطبيقات استقالة عضو مجلس النواب في الأنظمة المقارنة	٩٠ ـ ٩٣
	الفرع الثاني : تطبيقات استقالة عضو مجلس النواب في العراق	٩٤ ـ ٩٦
الخاتمة		٩٧ ـ ١٠٠
المصادر		١٠١ ـ ١٠٩

المقـــدمـــة

أولاً: فكرة موضوع الدراسة :

يقوم "النظام النيابي" التمثيلي على أساس اشراك أفراد "الشعب السياسي" في ممارسة السلطة، وذلك عن طريق مجموعة من الأشخاص الذين ينتخبهم أفراد "الشعب السياسي" لهذا الغرض ، وبذلك فإنّ "النظام النيابي" يرتكز على أساس وجود "نواب" يمارسون السلطة، نيابة عن أفراد الشعب، ويحكمون باسمهم ويعبرون عن إرادتهم. على أنْ يكون انتخاب هؤلاء "النواب" قد تم على وفق الأطر الدستورية ، والقانونية ، وأن يكون "الانتخاب" على وفق الإرادة الشعبية الحرة، ليكون التمثيل تمثيلاً حقيقياً لتلك الإرادة .

وبذلك يتكفل هؤلاء "النواب" بأداء دورهم الدستوري والقانوني على الساحة السياسية، لأداء تلك المهمة، على أن وجود هؤلاء النواب داخل قبة "البرلمان"، لا يعد وجودا نهائيا مؤبدا، ذلك أن من مميزات "النظام النيابي" أن يكون وجودهم لمدة زمنية محدده، أي أن "التأقيت" يعد العامل الأبرز في هذا النوع من الأنظمة السياسية .

فضلاً عما تقدم فإن وجود النواب في "المجلس النيابي"، يخضع الى إرادتهم الذاتية، إذ إن بقائهم في نيابتهم ، وفي مجلس النواب، إنما يخضع لتقديراتهم الشخصية ابتداءً، فإذا لاحظ النائب، إن بقاءه في المجلس أضحى غير ممكن، لأسباب معينة، فإنه سيتجه إلى إبداء رغبته في ترك عمله النيابي، على أن هذا التعبير عن الإرادة، هو ما يعرف بـ "الاستقالة" النيابية والتي تصدر عن الإرادة الحرة للنائب. هذه الاستقالة التي تعد من الأفعال الإرادية للنائب، فإنها بذلك ستتميز عن باقي التصرفات التي تتخذ في المجلس النيابي، وهي ذات صلة بالنائب ، ومنها "الاقالة" او "اسقاط العضوية" عنه.

كما أن قبول ، أو رفض الاستقالة ، لابد وأن يتم على وفق المحددات ، والضوابط الدستورية ، والتشريعية ، ولذا فإن وجود رقابة على دستورية القرار المتعلق بالاستقالة النيابية، سيعد أمراً ضرورياً في ظل وجود "الدولة القانونية" التي لا يخرج فيها أي عمل أو تصرف عن رقابة القضاء.

هذا وتعدد الأسباب التي تدعو النائب الى تقديم استقالته، فمنها ما يكون شخصيا، ومنها ما يكون سياسياً، ومنها ما يكون متعلقاً بالرأي العام، كما أن منها ما يعد متخذ بطريق الإنحراف باتخاذ الإجراءات، وهذه الاسباب هي ما يكشف عنها التطبيق العملي لتلك "الاستقالة".

ثانياً: أهمية موضوع الدراسة :

تظهر أهمية موضوع البحث في ظل التنظيم الدستوري والقانوني في العراق، من ناحية حداثة "التجربة البرلمانية" الحقيقة بعد انقطاع طويل، يضاف الى ذلك معرفة تكامل هذا التنظيم في حل الفرضيات المتعلقة بالاستقالة من عدمه، إذ إنه يعد عاملاً حاسماً في أن يأتي قرار الاستقالة وهو متصفاً بالمشروعية.

ومما يزيد في اهمية الموضوع تعلقه بممثلي الشعب، وتعلقه بالجانب السياسي لكون البرلمان هو مصنع القرار السياسي في الدولة، ومن ثم فإن قرار "الاستقالة" سيأثر بطريقة او بأخرى، على سير العمل داخل البرلمان، وفي إداء البرلمان لمهامه ووظائفه الدستورية والقانونية.

ثالثاً: إشكالية موضوع الدراسة :

تتعلق الإشكالية الرئيسة لموضوع البحث في السؤال الآتي: **كيف تم تنظيم استقالة عضو مجلس النواب في العراق وفي بعض الدول الأخرى؟** ويتعلق بهذا التساؤل الرئيس عدة تساؤلات فرعية تتمثل بالآتي:

١-ما هو مفهوم استقالة عضو مجلس النواب ابتداءً ؟

٢-ماهي صور استقالة عضو المجلس النيابي؟ وماهي شروطها القانونية؟.

٣-هل استطاع المشرع العراقي من الإحاطة بالأحكام التفصيلية لاستقالة عضو

المجلس؟

٤-ماهي الآثار القانونية غير المالية المترتبة على تقديم عضو المجلس لاستقالته ؟

٥-هل يمكن ان يخضع قرار الاستقالة لرقابة القضاء سواء كان ذلك القرار بالرفض أم القبول ؟

٦-هل من تطبيقات عملية لاستقالة عضو المجلس ، تمكننا من بيان آليات تطبيق واجراءات الاستقالة بصورة فعلية ؟

٧-من هي الجهة المختصة بقبول الاستقالة ؟

٨- ماهي "الأغلبية" المشترطة للتصويت على انتهاء العضوية عن طريق الاستقالة؟

رابعاً: فرضية موضوع الدراسة :

يفترض موضوع البحث ، أن يكون هناك تنظيم قانوني متكامل الى حد ما يحكم "استقالة" عضو مجلس النواب ، لاسيما وأن هذا العضو يمثل الارادة الشعبية ، وهو منتخب لإداء مهمة معينة، بأن يكون هذا التنظيم ملماً بإجراءات تقديم الاستقالة، وبوضع القيود والشروط على قرار قبولها أو رفضها، ليتفق ذلك وفكرة مبدأ "المشروعية" في الدولة.

خامساً: هدف موضوع الدراسة :

يستهدف البحث بيان "النظام القانوني لاستقالة عضو مجلس النواب"، وبيان أوجه "النقص التشريعي" في هذا المجال، وذلك لتسليط الضوء عليه وتداركه من قبل المشرع، مع تقديم التوصيات اللازمة بشأنه.

سادساً: نطاق الدراسة :

بالنظر للأهمية التي يحظى بها موضوع الدراسة إذ أضحى موضوع استقالة أعضاء مجلس النواب في العراق والأنظمة المشابه لها محل أهتمام ودراسة الباحثين في المجالات القانونية والسياسية لذلك ستكون حدود الرسالة كما يأتي :

١- النطاق الموضوعي : هو دراسة موضوع استقالة أعضاء مجلس النواب في العراق والأنظمة الدستورية المقارنة (مصر , الجزائر , الأردن) بشكل تفصيلي من حيث الأحكام القانونية والآثار المترتبة على الاستقالة النيابية .

٢- النطاق المكاني : يمثل النطاق المكاني للدراسة النظام الدستوري العراقي والأنظمة الدستورية المقارنة (مصر , الجزائر , الأردن) .

٣- النطاق الزماني : العراق في ظل دستوره الصادر سنة ٢٠٠٥ والأنظمة الدستورية المقارنة محل الدراسة

- مصر في ظل دستور ٢٠١٤ المعدل
- الجزائر في ظل دستور ٢٠٢٠
- الأردن في ظل دستور ١٩٥٢ المعدل عام ٢٠٢٢

والتنظيم التشريعي لموضوع الدراسة في العراق والأنظمة الدستورية المقارنة .

سابعاً : الدراسات السابقة :

بالرغم من كثرة الدراسات والمؤلفات التي تناولت مجلس النواب إلى أن موضوع حق استقالة عضو مجلس النواب لم يحظ بالدراسات الشاملة والمتخصصة والوافية بها فللإلمام بالموضوع مقيد بصعوبات لها علاقة بطبيعة الموضوع .

ومن الدراسات :

- سجى عدنان جعفر , التنظيم القانوني لاستبدال أعضاء مجلس النواب في العراق / دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , جامعة كربلاء , كلية القانون , ٢٠٢٤

ثامناً: منهج الدراسة :

يقوم منهج البحث على دراسة الموضوع على وفق المنهج الوصفي ، وكذلك المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة ، مع الأخذ بالمنهج المقارن، ما بين العراق ، ومصر ،والجزائر، والأردن ، في ظل تنظيماتها الدستورية والتشريعية.

تاسعاً : خطة موضوع الدراسة :

قسم خطة الدراسة على فصيلن نوضح في الفصل الأول منها ماهية استقالة عضو مجلس النواب ويقسم على شكل مبحثين يكون الأول التعريف باستقالة أعضاء مجلس النواب والبحث الثاني الأحكام القانونية لاستقالة أعضاء مجلس النواب أما الفصل الثاني فيكون آثار استقالة عضو مجلس

النواب والرقابة القضائية عليها الذي سيقسم على مبحثين الأول آثار استقالة عضو مجلس النواب والثاني الرقابة القضائية وتطبيقات الاستقالة .

ثم نختتم الدراسة بخاتمة نوضح فيها أهم النتائج المستخلصة من البحث والتوصيات التي نعتقد أنها ضرورية .