



ظاهرة غياب اعضاء المجلس النيابي في العراق وأثره في ضبط الجلسات

The phenomenon of absence of members of the Parliament in Iraq and its impact on controlling sessions

اسم الباحث: ا.م.د. إيمان قاسم هاني الصافي
جهة الإنتساب: الجامعة المستنصرية - كلية القانون

Author's name: phd .Assistant Teacher Iman Qasim Hani Al-Safi

Affiliation: Al-Mustansiriya University- College of Law

E-mail: osamah.t.hussein@gmail.com, Nabaarasol@gmail.com

work type: research paper

نوع العمل العلمي: بحث

discipline: Private law , international Law

مجال العمل: القانون الخاص - قانون دولي

Doi. <https://doi.org/10.61279/0qfsk149>

Issue No. & date: Issue 24 - April 2024

رقم العدد وتاريخه: العدد الرابع والعشرين - نيسان - ٢٠٢٤

Received: 14/2/2024

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٤/٢/١٤

Acceptance date: 20/2/2024

تاريخ القبول: ٢٠٢٤/٢/٢٠

Published Online: 25 April 2024

تاريخ النشر: ٢٥ نيسان ٢٠٢٤

© All rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

© حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية

Intellectual property rights are reserved to the author

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

حقوق النشر محفوظة للنشر (كلية القانون والعلوم

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0

السياسية - الجامعة العراقية)

International

نسب المصنّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي

For more information, please review the rights and license

للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص



CC BY-NC-ND 4.0 DEED



تاريخ التقديم ٢/١٤ تاريخ قبول ٢/٢٠
تاريخ النشر ٤/٢٥

ظاهرة غياب اعضاء المجلس النيابي في العراق وأثره في ضبط الجلسات

The phenomenon of absence of members of the Parliament
in Iraq and its impact on controlling sessions

ا.م.د. إيمان قاسم هاني الصافي

الجامعة المستنصرية - كلية القانون

phd. Assistant Teacher Iman Qasim Hani Al-Safi

Al-Mustansiriya University - College of Law

المستخلص

يشكل عضو المجلس النيابي المفتاح الرئيسي لتحريك السلطة التشريعية ، وذلك من خلال الادوار الرئيسية المنوطة به سواء على المستوى الوطني باعتباره ممثلاً للامة ، او من خلال دوره المحلي باعتباره وليد دائرته الانتخابية التي أوصلته الى المقعد النيابي ، وهذا كله من أجل أداء نيابي يدفع بالمؤسسة التشريعية الى الامام لتجسيد استقلالها ، كما يشكل في نفس الوقت اعتراف بقيمة الاعضاء على المستوى القانوني .

ولكن على المستوى الواقعي يلاحظ ظاهرة الغياب التي ألقت بظلالها على المؤسسة التشريعية فقد باتت مقاعد المجلس النيابي شاغرة أثناء المناقشات وأثناء التصويت ، وهذا كله يرجع الى سيطرة السلطة التنفيذية ، إضافة الى غياب نصوص قانونية ردعية تحمل اعضاء المجلس النيابي على الحضور .

ومن هنا تأتي أهمية البحث الذي نحن بصدده ، في ضرورة التزام النائب بالمهام الملقاة على عاتقه والتي يعد واجب التزام الحضور من ابرزها واكثرها اهمية وقيمة ، اذ يعد هذا الواجب الاساس الذي تنبثق عنه سائر الواجبات النيابية .

الكلمات المفتاحية : ظاهرة الغياب ، المجلس النيابي ، في العراق ، ضبط الجلسات

Abstract

The member of the Representative Council constitutes the main key to moving the legislative authority, through the main roles assigned to him, whether at the national level as a representative of the nation, or through his local role as the product of his constituency that brought him to the parliamentary seat, and all of this is for the sake of parliamentary performance that pushes the legislative institution to The imam is to embody its independence, and at the same time constitutes a recognition of the value of the members at the legal level.

However, on the realistic level, the phenomenon of absence is observed, which has cast a shadow over the legislative institution. The seats of the Representative Council have become vacant during discussions and during voting. This is all due to the control of the executive authority, in addition to the absence of deterrent legal texts that force members of the Representative Council to attend.

Hence the importance of the research we are dealing with, in the necessity of the representative's commitment to the tasks entrusted to him, of which the duty of attendance is one of the most prominent, important and valuable, as this duty is the foundation from which all other parliamentary duties emerge.

Keywords: the phenomenon of absence, the Parliament, in Iraq, controlling sessions

المقدمة

أولاً : تمهيد :

تعد السلطة التشريعية هي احدى الركائز الاساسية في الدولة ، وهي مكمّن الارادة العامة ، تقوم بدور اساسي وفعال ان لم يكن الاهم في عملية سن وتشييع القوانين ، والتي تعمل السلطات الاخرى في الدولة على نقلها من الحيز النظري الى الحيز التطبيقي من خلال تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية او تطبيقها من قبل السلطة القضائية على النزاعات المعروضة امامها ، وهذا الدور المهم للسلطة التشريعية يتطلب التزام اعضاء السلطة التشريعية بالواجبات والمهام النيابية التي ينص عليها القانون .

هذا وتتولى عادة الانظمة الداخلية للمجالس النيابية وضع تفاصيل العمل النيابي من خلال تحديدها وبشكل مفصل لحقوق وواجبات الاعضاء وكيفية اداء المجلس لعمله والادوات التي يملكها الاعضاء للقيام بواجباتهم ، وقد جرى العمل على ان تستقل المجالس النيابية بوضع انظمتها الداخلية وذلك حرصا على تحقيق اقصى درجة من الاستقلال للمجلس النيابي في مواجهة جميع السلطات بصورة عامة وعدم تبعيته للسلطة التنفيذية بصورة خاصة ، اذ يفترض خضوع الاخرى لرقابة المجلس النيابي باعتباره المرآة العاكسة لتوجهات الشعب واللسان الناطق عنه والمعبر عن تطلعاته وآماله .

والجدير بالذكر ان عضو المجلس النيابي يشكل المفتاح الرئيسي لتحريك السلطة التشريعية وذلك من خلال الادوار الرئيسية المنوطة به سواء على المستوى الوطني باعتباره ممثلا للامة ، او من خلال دوره المحلي باعتباره وليد دائرته الانتخابية التي أوصلته الى المقعد النيابي ، وهذا كله من اجل اداء برلماني يدفع بالمؤسسة التشريعية الى الامام لتجسيد استقلالها ، كما يشكل في نفس الوقت اعتراف بقيمة الاعضاء على المستوى القانوني .

ولكن ما يلاحظ على المستوى الواقعي تفشي ظاهرة الغياب التي القت بظلالها على المؤسسة التشريعية ، فقد باتت مقاعد المجلس النيابي شاغرة اثناء المناقشات واثناء التصويت ، مما تعذر معه النهوض بالمهام النيابية ، بل باتت معظم القضايا النيابية معطلة ، الامر الذي جعل البعض يشكك في مصداقية وشرعية السلطة التشريعية الى جانب غياب او قصور النصوص القانونية المعالجة ، مما اقتضى الخوض في غمار هذا الموضوع .

ثانياً : اهمية البحث :

تكمن اهمية الموضوع محل الدراسة ، في الدور الذي يضطلع به اعضاء المجلس

النيابي بوصفهم ممثلي ووكلاء عن الارادة العامة للشعب ، اذ تفرض عليهم ثقل الامانة الموكولة اليهم الانضباط في ممارسة عملهم النيابي احتراماً للدستور والانظمة الداخلية والتقييد باخلاقيات العمل النيابي ، للنهوض بالقضايا العامة وايجاد الحلول الواقعية لها ، فالعضوية النيابية ليست امتياز شخصي بقدر كونها امانة تقتضي العمل الدؤوب ، فحضور الاعضاء داخل قبة المجلس النيابي يعد بداية أمراً مؤثراً وضروري في طرح الموضوعات وحسم المناقشات ، كما انه في غاية الاهمية عند اتخاذ القرارات والتصويت عليها ، سواء أكان ذلك في المجال التشريعي او الرقابي او عند الاختصاصات الاخرى . فتخلف معظم الاعضاء عن حضور جلسات المجلس النيابي يجعل منه مجلس معطل لا غاية من وجوده ومثيله للارادة العامة ، لذا يتطلب الامر تشخيص حالات عدم الالتزام بحيثيات العمل النيابي وتقرير المسؤولية وفرض الجزاءات الرادعة .

ثالثاً: اشكالية البحث:

تتعلق اشكالية البحث الذي نحن بصدده ، في ان اداء اعضاء المجلس النيابي في العراق اتسم بالتراجع والقصور عن اداء المهام النيابية الملقاة على عاتقهم والخروج عن مقتضيات العمل النيابي وقواعد السلوك النيابية وذلك منذ صدور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ ولحد الان ، ويعزى ذلك الى تفشي ظاهرة الغياب المتكرر للنواب ، اذ بدأت وتيرته في التزايد لتنامي العديد العديد من الاسباب ، مما جعل البعض يشكك في مصداقية وشرعية السلطة التشريعية ، مما اثار التساؤل الرئيسي الاتي : ما المقصود بظاهرة غياب عضو المجلس النيابي ؟ وما اثره على ضبط الجلسات ؟ ويندرج تحت هذا السؤال عدة اسئلة فرعية ، تتمثل ب :

١. ماهي الاسباب والعوامل وراء تنامي ظاهرة الغياب النيابي ؟
٢. هل تشكل ظاهرة الغياب النيابي اخلال بنظام الجلسات النيابية ؟
٣. ما الحالات التي يجوز فيها للعضو الغياب عن الجلسات ؟ وماهي المدة المسموح بها ؟
٤. ماهي المسؤولية القانونية المترتبة على هذه الظاهرة ؟
٥. ماهو موقف التشريع العراقي من ظاهرة غياب عضو المجلس النيابي ؟ وهل كان موفقاً في معالجته لتلك الظاهرة ؟
٦. ماهو موقف التشريع المقارن من ظاهرة غياب عضو المجلس النيابي ؟ وكيف كانت معالجته للموضوع ؟

رابعاً: منهجية البحث:

اتبعت الدراسة منهجاً تحليلياً مقارنةً بين نصوص القانون الداخلي العراقي (المتمثل بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ ، وقانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ (النافذ) ، وقانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (النافذ) ، ونصوص الدساتير والقوانين والانظمة المقارنة كل من (الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ ، والدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ واللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣)، مع الاشارة لبعض الدول الاخرى لم تكن اساس المقارنة ولكن تذكر في مواضع دون اخرى اقتضتها الدراسة كالجائر مثلاً ، سعياً للإجابة على الإشكاليات القانونية التي يثيرها موضوع البحث.

خامساً: خطة البحث:

قسمت هذه الدراسة الى ثلاثة مباحث رئيسة وذيلت بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات، شمل المبحث الاول بيان ماهية حضور اجتماعات المجلس النيابي ولجانه في ثلاث مطالب أساسية، فخصص المطلب الاول لبيان مدلول واجب الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانه ، وتناول المطلب الثاني مبررات الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانه ، وخصص المطلب الثالث لبيان اسباب تفشي ظاهرة الغياب النيابي ، كما ذهب المبحث الثاني لبيان كيفية اثبات الحضور داخل المجلس النيابي ولجانه والاستثناءات الواردة عليه وذلك ضمن مطلبين، خصص المطلب الاول لبيان اثبات الحضور في المجلس النيابي ولجانه ، وخصص المطلب الثاني للتعريف بالاستثناءات الواردة على واجب الحضور في المجلس النيابي ولجانه ، اما المبحث الثالث فانه سيخصص لبيان المسؤولية المترتبة على غياب عضو المجلس النيابي في الدول المقارنة والعراق ، وذلك من خلال مطلبين يخصص المطلب الاول لبيان اثار الغياب في التشريع المقارن ، ويخصص المطلب الثاني لبيان اثار الغياب في التشريع العراقي .

المبحث الأول

ماهية حضور اجتماعات المجلس النيابي ولجانه

ان الغوص في ماهية حضور الاعضاء لاجتماعات المجلس النيابي ولجانه المتخصصة ، يقتضي تسليط الضوء على مدلول واجب الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانه ومن ثم بيان مبررات الحضور للمجلس النيابي ولجانه واخيرا بيان اسباب تفشي ظاهرة الغياب النيابي ، والتي سوف نتولى بيانها ضمن ثلاثة مطالب بالتفصيل، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مدلول واجب الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانه

ان واجب حضور اجتماعات المجلس النيابي ولجانه يعد من اهم الواجبات الملقة على عاتق عضو المجلس النيابي ، والذي اصبح راسخا في العرف النيابي وان لم تنص عليه نصوص الدستور والانظمة الداخلية^١ ، فهو يعد من قبيل الاعراف النيابية السائدة لانه لا يمكن تصور قيام عضو المجلس بواجباته الاخرى دون حضوره في اجتماعات المجلس ولجانه ، اذ ان هذا الواجب تتفرع منه عدة واجبات اخرى يلتزم بها العضو كواجب المناقشة والتصويت والاستجواب وغيرها^٢ .

ويذهب جانب من الفقه الدستوري الى ان حضور الجلسات من اهم واجبات عضو المجلس النيابي التي عليه ان يلتزم بها في حياته النيابية ، اذ يتوقف على ذلك مدى اخلاصه للشعب أولا ونجاحه في تأدية عمله ثانيا ، واهمية هذا الواجب تنبع من نواحي عدة منها : ان اغلب الدساتير وبطبيعة الحال تشترط نصابا معيننا سواء أكان ذلك في مجال الانعقاد ام في مجال اتخاذ القرارات ، واذا كان الامر كذلك فان اهمية الحضور في الجلسة النيابية تتأتى من التحديد الدستوري المتقدم^٣ ، اذ ان تغيب اعضاء المجلس النيابي وعدم حضورهم لجلسات المجلس سوف يشل المجلس ويقعده عن ممارسة دوره الدستوري في البلاد وهذا بلا شك يشل العمل النيابي ، وهو ما يمكن اعتباره اشبه بالفراغ التشريعي للمؤسسة النيابية الامر الذي ينعكس على المهمة التشريعية والرقابية في الدولة^٤ ، اما الناحية الاخرى التي يؤثر فيها عدم حضور او غياب عضو المجلس النيابي ، هو ان المجلس النيابي هيئة تعالج قضايا المجتمع وتتخذ ما يوصلها النقاش من حلول منطقية وسليمة لتلك القضايا ، فالنقاش له الاثر الكبير في اثراء المجلس بالمعلومات التي

١ د. حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، ط١ ، ٢٠١١ ، ص ١٧٣ .

2 Mark Vander -Holst, the Parliamentary Mandate (A Global Comparative Study), Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, p 107.

٣ عدنان محسن ظاهر ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (دراسة للانظمة الداخلية للبرلمانات العربية) ، منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي ، من دون مكان طبع ، من دون سنة طبع ، ص ١٦٥ .

٤ حسين شعلان حمد ، التنظيم القانوني لتسبب العقوبات الانضباطية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٠ .

يمكن ان تنير له الطريق وهو بصدد معالجة او معرفة اي موضوع مطروح امامه ، فأثره انه يساعد على اتخاذ القرار للمجلس وللعضو على حدٍ سواء ، ويكشف خفايا الموضوع المطروح امام المجلس ، ليكون العضو على علم كامل به وما يتصل به من عوامل مؤثرة واخرى متعلقة به ، وكل هذا سوف يجعل مناقشة المجلس لذلك الموضوع مناقشة تمكنه من اتخاذ قرار سليم محقق لاغراضه وملبي للغايات التي يستهدفها ، ذلك النقاش يجعل العضو على بينة من امره حينما يدلي بصوته ، والحقيقة ان النقاش الذي يديره رئيس الجلسة انما يكون من خلال الاعضاء الحاضرين وليس الغائبين عن الجلسات النيابية ، فاذا كان العضو غائبا فليس له ان يشترك في النقاش ، لذلك كان الاخير حكرا على الاعضاء الحاضرين فضلا عن التصويت على الموضوعات التي تفرض على المجلس ، اذ لا يستطيع العضو المتغيب عن الجلسات الادلاء بصوته ، ومن ذلك تتضح اهمية الحضور في الجلسات النيابية من خلال الاشتراك في المناقشات وابداء الاراء التي تنير للمجلس طريقه وهو بصدد النظر في القضايا المهمة والاشترك في النقاش وهو اسهام حقيقي في عمل المجلس بصرف النظر عن وجهة النظر التي يتبناها المناقش الحضور في الجلسات النيابية من خلال الاشتراك في المناقشات وابداء الاراء التي تنير للمجلس طريقة وهو بصدد النظر في القضايا المهمة والاشترك في النقاش وهو اسهام حقيقي في عمل المجلس بصرف النظر عن وجهة النظر التي يتبناها المناقش^٥ .

هذا وان واجب الحضور لا يفرض على عضو المجلس الحضور فقط خلال فترات منقطعة بل يجب على العضو ان يواظب على الحضور باستمرار داخل اجتماعات المجلس وان يخصص جميع اوقات الدوام الرسمي للعمل داخل المجلس اذ لا يكتفي حضور العضو لمدة قصيرة ثم بعد ذلك ينصرف دون اكمال اجتماع المجلس ، كذلك لا يمكن للعضو ان يفوض عضو اخر لممارسة العمل النيابي بالنيابة عنه وهذا ما يميز العمل النيابي عن العمل الوظيفي ، فالاخير يقبل التفويض في الاختصاص في بعض الحالات بينما العمل النيابي لا يقبل التفويض في الاختصاص ولعل السبب الرئيسي هو ان العمل النيابي يقوم على اساس الوكالة النيابية اي بمعنى ان عضو المجلس النيابي يمثل مجموع افراد الشعب وبالتالي فان الثقة التي منحها اليه الشعب في تمثيله امام المجلس لا يمكن تفويضها الى عضو اخر لانه يكون بذلك قد اخل بتلك الثقة^٦ .

كذلك لا يكفي انتظام عضو المجلس النيابي في الحضور لجلسات المجلس دون ان يؤدي اي عمل ، فهو مكلف بانجاز العمل المطلوب منه في الوقت المخصص له ، ويجب ان يكون ملماً بالاختصاصات المنوطة به ، ويلتزم العضو بالحضور حتى في حالة تقديمه

٥ د. اسماعيل صعصاع البديري ، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، العدد (٣) ، ٢٠١٢ ، ص ٢٣ .

الاستقالة لحين قبولها ، لكي لا يؤثر على سير اعمال المجلس^٧.

وفي هذا الصدد ذهب الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل (النافذ) في المادة (١١٨) الى ان : ((يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه ، وكيفية ممارسته لاختصاصاته ، والمحافظة على النظام داخله ، وتصدر بقانون)) ، ونصت المادة (١١٩) منه على ان : ((يختص مجلس النواب بالمحافظة على النظام داخله ، ويتولى ذلك رئيس المجلس)) ، اما المادة (١٢١) منه فقد نصت على ان: ((لا يكون انعقاد المجلس صحيحا ولا تتخذ قراراته الا بحضور اغلبية اعضائه . وفي غير الاحوال المشترط فيها اغلبية خاصة ، تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للحاضرين ، وعند تساوي الاراء يعتبر الامر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا . وتصدر الموافقة على القوانين بالاغلبية المطلقة للحاضرين ، وبما لا يقل عن ثلث عدد اعضاء المجلس . كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد اعضاء المجلس . وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والنيابية ، والمحلية ، والاحزاب السياسية ، والسلطة القضائية ، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية ، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور مكملة له)) ، كما وذهبت المادة (٣٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري (١) لسنة ٢٠١٦ الى ان : ((مع مراعاة الاحكام المقررة في المواد : (٣٦٣ الى ٣٦٨) من هذه اللائحة ، يجب على العضو الانتظام في حضور اجتماعات المجلس ولجانه)) .

كما ذهب الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ (النافذ) في المادة (٩٧) منه الى ان : ((يشترط لصحة اجتماع مجلس الامة حضور اكثر من نصف اعضائه ، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة ، وعند تساوي الاصوات يعتبر الامر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا)) ، كما وذهبت المادة (١١٧) منه على ان : ((يضع مجلس الامة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه واصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور . وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام او تخلفه عن جلسات المجلس او اللجان بدون عذر مشروع)) ، اما اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ (النافذة) فقد نصت في المادة (٢٤) منها على ان : ((لا يجوز للعضو ان يغيب عن احدى الجلسات الا اذا اخطر الرئيس باسباب ذلك ، فاذا اراد الغياب لاكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس . ولا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة . كما لايجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف منها نهائيا قبل ختامها الا باذن من الرئيس)) .

٧ د. احمد سليمان عبد الراضي ، المسؤولية التأديبية لاعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص (٢٦٣-٢٦٤) .

اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) فقد نص في المادة (٥١) منه على ان : ((يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم سير العمل)) ، وذهبت المادة (٥٩) منه الى ان : ((يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه . ثانيا : تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالاغلبية البسيطة ، بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك)) ، اما النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ المعدل لسنة ٢٠٢٢ فقد نص في المادة (١٦) على ان : ((يلتزم عضو المجلس بما يأتي :- أولا حضور اجتماعات المجلس ولجانته التي هو عضو فيها ولا يجوز التغيب الا بعذر مشروع يقدره الرئيس او رئيس اللجنة المختصة ...)) .

المطلب الثاني: مبررات الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانته

ان مبررات واجب الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانته ، تعود الى الاهمية التي يحققها هذا الواجب ، والتي يمكن اجمالها بالاتي :

الفرع الاول: صحة انعقاد الجلسات وصدور القرارات

ان حضور جلسات المجلس النيابي من قبل الاعضاء يعد العامل الموضوعي الحاسم في اداء العضو داخل المجلس بصورة عامة ، وله اهمية كبيرة في عملية التصويت وما يتخذه المجلس من قرارات او توصيات في المجالين التشريعي والرقابي^٨ .

اذ تشترط اغلب الدساتير والانظمة الداخلية الى ضرورة تحقيق نصاب معين لصحة انعقاد جلسات المجلس والقرارات التي تصدر عنه ، وهذا النصاب له معنيين^٩ ، الاول نصاب انعقاد الجلسة : اي حضور العدد اللازم من الاعضاء لانعقاد الجلسة بشكل قانوني^{١٠} ، ويتحقق بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس مالم يوجد هناك نص خاص يقضي بخلاف ذلك ، وقد حدد المشرع المقارن (المصري ، والكويتي) والعراقي هذا النصاب بحضور اغلبية عدد اعضاء المجلس ، بمعنى انه اذا كان عدد اعضاء المجلس (٣٠٠) عضو فالنصاب القانوني لصحة انعقاد الجلسة يتحقق بحضور (١٥١) عضو وفي حالة عدم تحقق النصاب فالقوانين عادة تعطي لرئيس المجلس صلاحية تأجيلها لمدة لا تقل عن نصف ساعة فاذا لم يكتمل العدد يقوم الرئيس بتأجيل الجلسة ويعين موعد الجلسة المقبلة ، اما النصاب الثاني فيتمثل بالنصاب اللازم لاتخاذ القرارات داخل المجلس ، ويلاحظ

٨ نوال الصلح ، مكانة العضو في الدساتير العربية ، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق - جامعة لخضر الحاج باننه ، ٢٠١٥ ، ص ٩٥ .

٩ شميم مزهر راضي الربيعي ، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص ١٠٥ .

١٠ افين خالد عبد الرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠١٣ ، ص ٢٠٦ .

ان اغلب المجالس النيابية للدول تحدد هذا النصاب وفق قوانينها او دساتيرها بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين ' وايضا جاءت الاحكام مشتركة بين المشرع العراقي والمقارن (المصري ، الكويتي) بشأن النصاب اللازم لاتخاذ القرارات - باستثناء بعض الاختلافات بشأن تساوي الاصوات - وهو ان القرارات تصدر بالاغلبية المطلقة للحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة مالم ينص على خلاف ذلك ، - بمعنى ان هناك ارتباط بين النصاب القانوني لصحة الانعقاد والنصاب اللازم لاتخاذ القرار - والاغلبية المطلقة للحاضرين يراد بها الاغلبية البسيطة التي تحقق النصاب القانوني في المثال السابق بحضور (١٥١) عضو ، فالاغلبية البسيطة لاتخاذ القرارات داخل المجلس تتحقق بموافقة (٧٦) عضوا ، وبهذا الصدد نصت المادة (١٢١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل على ان : ((لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له ((، ونصت المادة (٢٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ على ان : ((مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه)) ، وذهبت المادة (٢٧١) منها الى ان : ((إذا بدأ اجتماع المجلس صحيحاً، استمر كذلك، ولو غادر بعض الأعضاء الحاضرين قاعة الجلسة. وللمجلس في هذه الحالة أن يستمر في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه بعد تنبيهه رئيس المجلس الأعضاء إلى الحضور لقاعة الجلسة. ولا يجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يتخذ قراراً في المسائل غير الإجرائية البحتة، إلا بحضور أغلبية أعضائه، وذلك دون إخلال بأي نص خاص في هذه اللائحة يشترط عدداً أكثر من ذلك لصحة الاجتماع)) ، وجاء في المادة (٢٧٢) منها ان : ((مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين. وإذا تساوت الآراء في موضوع معروض على المجلس، اعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضاً. وتصدر الموافقة على مشروعات القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. وتكون الموافقة على مشروعات القوانين المكملة للدستور بثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور،

مكملة له)) ، وقد ذهب الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ في المادة (٩٧) الى ان : ((يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً)) ، ونصت المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة ١٩٦٣ على ان : ((يعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة فلا تحسب اصوات الممتنعين ضمن اصوات المؤيدين او المعارضين، كما لا تدخل في حساب الاغلبية بشرط الا يقل عدد الاصوات التي اعطيت عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، ويسري تهذا الحكم في شأن الأوراق غير الصحيحة)) ، كما ونصت المادة (٧٤) منها على ان : ((يفتتح الرئيس جلسات المجلس بحضور اغلبية اعضائه، فاذا تبين عند حلول موعد الافتتاح ان هذا العدد القانوني لم يتكامل آخر الرئيس افتتاحها نصف ساعة، فاذا لم يتكامل العدد بعد ذلك يؤجل الرئيس الجلسة)) ، اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (٥٩) على ان : ((أولا: يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه. ثانيا: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالاغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك)) ، وذهبت المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٧ المعدل على ان : ((يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على غير ذلك، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)) ، كما نصت المادة (٢٤) منه على ان : ((لا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني للحضور المنصوص عليه في المادة ٢٣ من هذا النظام، وإذا تبين أن النصاب القانوني لم يكتمل أجل الرئيس افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة ، فإذا لم يكتمل أيضاً يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويُعَيّن موعد آخر لانعقادها)) ، وذهبت المادة (٢٥) منه الى ان : ((يُعد وجود النصاب لازماً عند التصويت ولا يُشترط لصحة استمرار الاجتماع)).

ولابد من الاشارة في هذا الصدد الى الارتباط الوثيق بين النصابين كون ان نصاب اتخاذ القرارات لا يمكن العمل به ما لم يتحقق النصاب القانوني لصحة انعقاد الجلسة عند التصويت ولكن كثيرا ما يحدث عند الممارسة النيابية بشكل عام وممارسة مجلس النواب العراقي بشكل خاص مسألة انسحاب عدد من اعضاء المجلس من الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني لصحة انعقادها ابتداء ، ففي مثل هذه الحالة ان الانسحاب لا يؤثر على صحة اجتماع فيبقى الاجتماع صحيحاً وقانونياً مادام النصاب قد تحقق ابتداء عند افتتاح الجلسة ولرئيس المجلس ان يقرر الاستمرار في مناقشة الموضوعات المطروحة للنقاش ولكن

لا يمكن للمجلس التصويت الا عند توافر النصاب في قاعة الاجتماع ، اما المناقشات فقط فلا تستوجب استمرار توافر النصاب^{١١} ، وفي حالة تساوي الاصوات عند اتخاذ القرارات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس وهذا ما اخذ به المشرع العراقي^{١٢} ، اما المشرع المقارن (المصري والكويتي) فذهب الى خلاف ذلك اذ يعد الموضوع الذي جرت المناقشة فيه مرفوضاً^{١٣} ، ان رأي المشرع العراقي في هذا الصدد يعد صائباً لان رفض الموضوعات في مثل هذه الحالة - بعد اجراء مناقشات طويلة بسبب تساوي الاصوات - لا يوجد لها مبرر لاسيما اذا كانت موضوعات تهم المجتمع هذا وان اغلب النظم تعطي لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين (الفيتو) فاذا ما صار الى الاعتراض سيرد القانون على المجلس ولم يصبح قانوناً ما لم يحظى بالاغلبية الخاصة التي تحددها الدساتير.

هذا وتجدر الاشارة الى ان النصاب القانوني لانعقاد الجلسات وصدور قراراتها يختلف عن نصاب اجتماعات لجان المجلس واتخاذ قراراتها ، فمن حيث النصاب القانوني لصحة انعقاد جلسات اللجان فقد حدده المشرع المصري في اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ بحضور ثلث عدد اعضاء اللجنة اما نصاب اتخاذ القرارات داخل اللجان فحدده بالاغلبية المطلقة لاصوات الحاضرين ، فجاء في المادة (٥٨) ان : ((مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلث عدد أعضاء اللجنة، ومع ذلك لا يجوز للجنة اتخاذ أي قرار في موضوع معروض عليها إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين. وإذا لم تكتمل أغلبية اللجنة أجل رئيسها التصويت على القرارات إلى جلسة مقبلة يحددها، ومع ذلك ففي الحالات التي يقرر فيها المجلس نظر موضوع بطريق الاستعجال، يجوز تأجيل انعقاد اللجنة لموعد آخر في ذات اليوم، مع إعادة إخطار أعضائها بهذا الموعد. وتكون قرارات اللجنة في الجلسة التي أُجّل الانعقاد إليها صحيحةً، إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن خمس عدد أعضائها. فإذا نقص عدد الحاضرين عن ذلك، وجب على رئيس اللجنة عرض الأمر على رئيس المجلس. وفي جميع الأحوال، يعتبر الموضوع المعروض على اللجنة مرفوضاً في حالة تساوي الأصوات، ويجب الإشارة إلى ذلك في تقرير اللجنة))، اما المشرع الكويتي فانه لم يشتر في اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي الصادر سنة ١٩٦٣ الا الى النصاب القانوني اللازم لصحة انعقاد الجلسات وذلك في المادة (١٨٠) التي جاء فيها: ((ان تكون اجتماعات لجان المجلس او مكتبه صحيحة الا بحضور اغلبية الأعضاء وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين، فاذا تساوت الأصوات رجح رأي الجانب الذي فيه الرئيس

١١ تنظر: المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ ، والمادة (٢٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس

النواب المصري لسنة ٢٠١٦ ، والمادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣ .

١٢ تنظر : المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .

١٣ وسيم حسام الدين الاحمد ، اللجان البرلمانية العربية والاجنبية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط١ ، ٢٠١٠ ، ص ٢٣.

((، اما النصاب القانوني لاتخاذ القرارات داخل جلسات اللجان النيابية فلم يتطرق اليه بتاتا ، وقد ذهب المشرع العراقي الى تحديد نصاب صحة انعقاد جلسات المجلس ونصاب اتخاذ القرارات ، فحدد نصاب صحة انعقاد الجلسات للجان النيابية بحضور اكثرية عدد الاعضاء ، ولكن ما يلاحظ على هذا التحديد ان انه غير دقيق فهل يقصد المشرع هنا الاغلبية المطلقة ام الاغلبية البسيطة ؟ لذا كان الاجدر استخدام مصطلح الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على اعتبار يتماشي مع مفردات الدستور ، اما بالنسبة للنصاب القانوني لاتخاذ القرارات فحددها بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء ولعل السبب في اشتراط المشرع ذلك يرجع الى قلة عدد اعضاء اللجان التي تصل الى (٨) اعضاء او اقل احيانا ، فجاء في المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ ان : ((أولاً: تعقد اللجان اجتماعات دورية يحددها رئيس اللجنة أو نائبه عند غيابه وتتم دعوة الأعضاء عن طريق المقرر. ثانياً: يكتمل النصاب في اجتماعات اللجان بحضور أكثرية عدد أعضائها. ثالثاً: تتخذ اللجان قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وترفع قراراتها لهيأة الرئاسة بتوقيع رئيس اللجنة أو نائبه أو أعضاء اللجنة بغيابهم ..)) .

الفرع الثاني: اثر مناقشات المجلس النيابي

يعد المجلس النيابي هيئة مركزية تعالج جميع قضايا المجتمع عن طريق المناقشات التي توصلها الى حلول منطقية وسليمة ، والنقاش هو روح العمل النيابي لما يسمح به من طرح كل الرؤى مهما تطرقت وتطرفت ، ومن ثم فان غياب العضو سوف يعطل مناقشات المجلس ويؤثر سلبا على سير العمل فيه ، لذلك نرى ان المجالس النيابية تضع جزاءات تفرضها على العضو المتغيب ، وبالتالي فان حضور العضو له اهمية كبيرة في المناقشات عن طريق اثره بالمجلس بالمعلومات لانه لا يمكن التوصل الى حل مسألة معينة او قضية محددة الا من خلال المناقشات المستمرة وبالتالي فان لحضور الاعضاء دور فعال في معالجة القضايا المطروحة للنقاش لانه لكل عضو رؤية خاصة او وجهة نظر معينة بحكم اختصاصه المهني قد تعطي حلاً مناسباً لما هو مطروح للنقاش وبالتالي فعدم الحضور سيجعل من المناقشات امر مقصور على بعض الاعضاء مما قد يدفع المجلس الى اتخاذ قراره دون دراسة مستفيضة للمسألة المطروحة للنقاش^{١٤}

الفرع الثالث: تفعيل دور المجلس في محاسبة السلطة التنفيذية

لا شك ان اختصاصات المجلس لا تقتصر على تشريع القوانين فقط بل تشمل ايضا محاسبة اعضاء المؤسسات التنفيذية في الدولة ، لذا فان عدم حضور اغلب اعضاء

١٤ .د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) ، شركة ناس للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ ، ص

٣٨٢ . كذلك د. اسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ٢٣ .

المجلس سيحد من هيبة المجلس امام باقي السلطات في الدولة ويجعل من دوره الرقابي ضئيل جدا لانه لايمكن تصور محاسبة سلطة تشريعية لم تلتزم بواجباتها اصلا ، لذا عدم الحضور وكثرة الغيابات سيعطل عمل المجلس في محاسبة السلطة التنفيذية لان دوره الرقابي يتحقق بحضور اغلبية اعضاء المجلس لكي يبدي كل عضو وجهة نظره اتجاه مسألة احد اعضاء الحكومة ، اصف الى ذلك كثرة الغيابات سيعطي انطبعا سيئ في نفوس الشعب اتجاه السلطة التي خولها لمحاسبة السلطات الاخرى^{١٥} .

المطلب الثالث: اسباب تفشي ظاهرة الغياب النيابي

تعد ظاهرة غياب اعضاء المجلس النيابي عن حضور جلسات المجلس النيابي ولجانه ظاهرة سلبية ، تكتسب أبعاداً خطيرة عند تواترها ، لكن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا : ما هي أسباب غياب أعضاء المجلس النيابي عن حضور جلسات المجلس ولجانه دون عذر مقبول ؟ وللإجابة عن هذا السؤال قسم الفقه الدستوري أسباب الغياب إلى أربعة أسباب ، وهي كالآتي:

الفرع الاول: الاسباب السياسية

ترجع الأسباب السياسية إلى الخلافات التي تقوم بين أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي خلافات غير ظاهرة ولكن النواب ينددون بها، وأبرز مثال على ذلك رغبة قيادة حزب الأغلبية في السيطرة على إدارة المجلس، ولا أدل من ذلك من مناقشة مشروع قانون المالية في الجزائر التي جرت في قاعة شبه فارغة بعد أن هجرها النواب وعدد مهم من أعضاء الحكومة وعلى رأسهم وزير المالية، وأتخذ قرابة (١١٢) نائب من تشكيلات سياسية مختلفة رفع عريضة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني يتضمن امتعاض من طريقة تعامل الجهاز التنفيذي مع الهيئة التشريعية التي يرونها تحمل انتقاصا من قيمتهم كنواب وممثلين عن الشعب، وهو ما أدى إلى عزوفهم عن حضور الجلسات التي يشارك فيها الوزراء تطبيقا لسياسة المعاملة بالمثل، وهو ما يخفي الخلل في توازن السلطات^{١٦} ، كذلك الحال في مصر ، اذ ذهب النائب (سامي رمضان) عضو مجلس النواب المصري وعضو اللجنة التشريعية الى ان في حالة ثبوت تعمد النائب التغييب من جلسات المجلس النيابي ، فان هناك لائحة داخلية تفرض عقوبات عليه ، مؤكدا ان تغييب النواب عن الجلسات سيقبل في شهر رمضان من اجل سرعة مناقشة مشروع الموازنة العامة ، الا ان الواقع العملي شهد تغييب عدد من النواب مطلع هذا الاسبوع مع حلول شهر

١٥ .د. اسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ٢٣ . كذلك محمد عبد جري ، واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة

مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٤٢ .

١٦ عدنان محسن ظاهر ، المصدر السابق ، ص ١٦٥ ، كذلك عمرو ربيع هاشم ، أداء مجلس الشعب وقضية تغييب الاعضاء ،

مجلة قضايا برلمانية ، العدد ٢٣ ، شباط ، السنة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠ .

رمضان المبارك ، مما دفع رئيس المجلس النيابي لرفع الجلسة^{١٧}.

الفرع الثاني: اسباب ترجع الى العضو في حد ذاته

وهي مرتبطة بقضاء مصالح الدوائر الانتخابية واحتياجات المواطنين ، بالإضافة إلى المصالح الشخصية لدى الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية المختلفة ، الأمر الذي يؤدي إلى إهدار جزء من الوقت في حضور جلسات المجلس النيابي واجتماعات اللجان ، كذلك أن عضو المجلس النيابي قد تخونه الثقافة القانونية في مناقشة المشاريع والاقتراحات ، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار أن بعض الدول المقارنة لم تشترط المؤهل العلمي في الترشح لعضوية المجالس النيابية او اشتراطها لمؤهل بسيط (أولي) ، وهذا ما يجعل العضو في حالة حرج في مواجهة الحكومة ، فيكون في موقف مواجهة الهاوي أمام المحترف ، وهي معادلة غير متكافئة^{١٨} ، ومثال ذلك ما ذهب اليه الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل الذي اشترط لعضوية مجلس النواب توافر شهادة التعليم الاساسي ، اذ جاء في المادة (١٠٢) منه ان : ((يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، يُنتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، على أن يُخصص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد. ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية. ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يُراعى التمثيل العادل للسكان والمحافظة، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما)) ، كما تطلب الدستور الكويتي فيمن يرشح لشغل العضوية النيابية ان يجيد القراءة والكتابة فقط وهذا ما اكدت عليه المادة (٨٢) منه التي جاء فيها : ((يشترط في عضو مجلس الأمة : ١. أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقاً للقانون . ٢. أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب. ٣. ألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية . ٤. أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها)) ، اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الانتخابية النيابية قد سارت خلاف الدساتير المقارنة محل الدراسة وتطلبت توافر مؤهل دراسي اعلى بقليل مما تطلبت الدول المقارنة في العضو النيابي ، لكن مع هذا يبقى العضو تحت طائلة الموضوع ذاته وهو قلة الكفاءة اللازمة لممارسة المهام النيابية ان كانت الشهادة الحاصل عليها اقل من الشهادة الجامعية، فنصت المادة (٤٩) من الدستور على ان : ((.. ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون

١٧ احمد عرفة ، تغيب النواب عن جلسات البرلمان اغلبها بعذر وهناك لائحة تنظم حضورهم ، منشور على الموقع الالكتروني :
اخر زيارة ٢٠٢٤/٣/١ .

١٨ د. عمرو ربيع هاشم ، المصدر السابق ، ص ٢٠.

عراقياً كامل الاهلية ثالثاً. تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون ..)) ، اما قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (النافذ) في المادة (٨/ رابعا) منه على ان : ((أن يكون حاصلًا على شهادة الإعدادية على الأقل أو ما يعادلها)).

الفرع الثالث: اسباب ترجع الى المجلس في حد ذاته

وترجع إلى تسامح المجلس إزاء غياب الأعضاء دون إذن مسبق ، وتوقيع الآخرين بأسمائهم في محاضر الغياب والحضور، حيث أنه بالرجوع إلى بعض الانظمة الداخلية للمجالس النيابية للدول المقارنة ، نجد انها أجازت في نصوص موادها التصويت عن طريق الوكالة لكن في حدود توكيل واحد وهو ما يشجع النواب على الغياب^{١٩} .

الفرع الرابع: اسباب ترجع الى الدوائر الانتخابية

يرجع السبب كذلك إلى ضعف رقابة الناخبين على ممثليهم بالمجلس النيابي ، علما أنه توجد علاقة طردية بين الناخب والنائب لأنه هو من أوصله إلى المقعد النيابي، لذلك لا بد أن يمارس عليه رقابة الحضور والغياب، لكن المشرع في الدول المقارنة (مصر ، الكويت) والعراق يأخذ بنظرية الوكالة العامة و يعتبر أن النائب ممثلاً للأمة وليس لدائرته الانتخابية، وذلك حفاظاً على استقلالية النائب ولكنه لم يهمل فكرة الوكالة الإلزامية بصفة مطلقة فقد أسندت للنائب مهمة متابعة تطورات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم الاقتراحات بشأنها^{٢٠} ، مثال ذلك ما ذهبت اليه المادة (٤) من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ التي جاء فيها : ((السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور)) ، كذلك نصت المادة (٥) منه على ان : ((يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور)) ، ونصت المادة (١٠٣) منع على ان : ((يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون)) ، وذهبت المادة (١٠٤) منه الى ان : ((يشترط أن يؤدي العضو أمام مجلس النواب، قبل أن يباشر عمله، اليمين الآتية «أقسم بالله العظيم أن أحافظ

١٩ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٧٣.

٢٠ د. السعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور ١٩٩٦ - السلطة التشريعية والمراقبة) ، ج ٤ ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، الجزائر ، من دون سنة طبع ، ص ٧٢.

مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه)) ، اما المادة (١١٠) منه نصت على ان : ((لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه)) ، كما ذهب الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ في المادة (٩١) على ان : ((قبل أن يتولى عضو مجلس الأمة أعماله في المجلس أو لجانه ، يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الدستور وقوانين الدولة ، وأذود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله ، وأؤدي أعمالاً بالأمانة والصدق)) ، ونصت المادة (١٠٨) منه على ان : ((عضو المجلس يمثل الأمة بأسرها، ويرعى المصلحة العامة، ولاسلطان لأي هيئة عليه في المجلس أو لجانه)) ، اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (٥) منه على ان : ((السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية)) ، ونصت المادة (٦) منه على ان : ((يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور)) ، كما نصت المادة (٤٩/أولاً) منه على ان : ((يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي باكماله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)) ، وذهبت المادة (٥٠) منع الى ان : ((يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل ان يباشر عمله بالصيغة الآتية : اقسم بالله العلي العظيم أن اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ واخلاص وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه واسهر على سلامة ارضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بامانة وحياد، والله على ما اقول شهيد)).

كذلك لا توجد درجة معينة من الوعي السياسي لدى الناخبين ، وعزوفهم عن الاهتمام بالشؤون السياسية ، والركض وراء سد الاحتياجات الاقتصادية، كما أن النظام الانتخابي له دور فعّال ومهم في إعطاء ضمانات كافية لحرية التعبير بالنسبة للناخبين، فإذا كان النظام الانتخابي يحمل في طياته حرية الناخب في التعبير كانت رقابة الناخب على ممثليه رقابة واسعة ، أما إذا ضيق النظام الانتخابي الخناق على الناخب ضعفت بذلك الرقابة وأنصرف المواطنون عن المشاركة في الحياة السياسية بصفة عامة، اعتقاداً منهم بقوة ونفوذ السلطة السياسية^{٢١} .

٢١ د. السعيد بو شعير ، المصدر السابق ، ص ٣٢٤ .

المبحث الثاني

اثبات الحضور والاستثناءات الواردة عليه

سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين يخصص المطلب الاول لبيان كيفية اثبات الحضور ، والمطلب الثاني لبيان الاستثناءات الواردة على واجب الحضور ، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الاول: اثبات الحضور داخل المجلس النيابي و لجانه والاستثناءات الواردة عليه

تحرص اغلب الانظمة الداخلية على الزام العضو بانتظام الحضور في اجتماعات المجلس ولجانه من خلال وضع آلية لتثبيت الحضور ، لانه كما يجري في العادة يقوم بعض الاعضاء بحضور اجتماعات المجلس ولجانه وينسحبون من الجلسة قبل انتهائها واقام المناقشات ، وبالتالي فحرصا على انتظام حضور الجلسات وعدم الانسحاب منها قبل اتمامها ، وضعت الانظمة الداخلية اجراءات محددة لمعرفة الحضور وتثبيته لكي يسهل معرفة تحقق النصاب القانوني من عدمه ، وهذه الاجراءات تتمثل في الغالب بوضع سجل للحضور يوقع عليه العضو عند حضوره الجلسة وعقب انتهائها^{٢٢} .

وقد ذهب المشرع المصري الى اسناد مهمة اثبات الحضور والغياب في الجلسات الى النظام الذي يضعه مكتب المجلس ، اما اثبات حضور جلسات اللجان فيكون عن طريق تحرير محضر تدون فيه اسماء الحاضرين والغائبين ويوقع عليه رئيس اللجنة وامين سرها وامين اللجنة ، اذ نصت المادة (٢٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ على ان : ((يكون إثبات حضور الأعضاء الجلسة وغيابهم عنها وفقاً للنظام الذي يضعه مكتب المجلس)) ، كما ونصت المادة (٢٧٩) منه على ان : ((لا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحضور أغلبية أعضاء المجلس، فإذا ما تبين عند حلول موعد الافتتاح أن العدد القانوني لم يكتمل، أجل الرئيس افتتاحها نصف ساعة، فإذا لم يتكامل هذا العدد الميعاد المذكور، أعلن الرئيس تأجيل الجلسة وموعد الجلسة المقبلة)) ، ونصت المادة (٦٣) منه على ان : ((يُحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضرٌ، تدون فيه أسماء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات، ويوقع هذا المحضر رئيس اللجنة وأمين سرها وأمين اللجنة. وتُعد محاضر كاملة لمناقشات لجان المجلس في مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين المكملة للدستور، والقرارات بقوانين، والتعديلات الجوهرية الهامة في القوانين الأساسية وفي الموضوعات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية الهامة وذلك بموافقة أغلبية أعضاء اللجنة، أو بناء على طلب رئيس المجلس أو الحكومة. ولرئيس المجلس أن

٢٢ حسين شعلان حمد ، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ٨٣ .

يقرر طَبَع هذه المحاضر ونشرها بالطريقة المناسبة. وتودع صورة من محاضر اجتماعات اللجان مكتب رئيس المجلس ومكاتب الوكيلين وأمين عام المجلس ((، اما المشرع الكويتي فقد ذهب الى تحديد كيفية اثبات حضور جلسات المجلس ولم يشر الى آلية اثبات حضور لجانه ، فجاء في المادة (٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣ ان ((وضع تحت تصرف الأعضاء قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة دفاتر حضور يوقعون عليها عند حضورهم)) ، ونصت المادة (٧٤) منها : ((يفتتح الرئيس جلسات المجلس بحضور اغلبية اعضاءه، فاذا تبين عند حلول موعد الافتتاح ان هذا العدد القانوني لم يتكامل آخر الرئيس افتتاحها نصف ساعة، فاذا لم يتكامل العدد بعد ذلك يؤجل الرئيس الجلسة)) ، وذهبت المادة (٢٤) منها الى ان : ((لايجوز للعضو ان يتغيب عن احدى الجلسات الا اذا أخطر الرئيس بأسباب ذلك، فاذا أريد الغياب لأكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس. ولا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة. كما لا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف منها نهائيا قبل ختامها الا باذن من الرئيس)).

اما عن المشرع العراقي فانه لم يضع اي نص يشير الى وضع سجلات امام رئيس المجلس او نوابه او مقرر المجلس لتثبيت حضور العضو عند بداية الجلسة وعقب انتهائها باستثناء نص المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ المعدل ، التي اقتصرت على بيان صلاحية النائب الثاني لرئيس المجلس من التثبيت من حصول النصاب القانوني للانعقاد والاشراف على غيابات الاعضاء ، الا انها لم تكن معالجة تتناسب مع الاهمية القصوى لواجب الحضور وفيها قصور واضح وثغرات كثيرة مما يفتح الباب واسعا امام اعضاء المجلس لايجاد مخرجا قانونيا من عدم الحضور عن طريق حضور بعض الاعضاء للجلسة وانسحابهم قبل اتمامها دون اذن رئيس المجلس ، اذ المادة (٣٥) /ثانيا) منه على ان : ((يمارس النائب الثاني المهام الآتية: أ. القيام بأعمال رئيس المجلس عند غيابه وغياب النائب الأول أو عند تعذر قيامهما بتلك المهام...)) ، اما حضور جلسات اللجان التي يكون النائب عضو فيها فنصت المادة (٨١) /ثانيا) منه على ان: ((تنظم كل لجنة محاضر جلساتها وتثبت أسماء الحاضرين والغائبين من الأعضاء وتدون ما يدور فيها من نقاش وآراء وتتخذ قراراتها بالأغلبية وعند تساوي الأصوات يُرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)).

ويلاحظ مما تقدم ان المشرع العراقي والتشريعات المقارنة لم تعالج مسألة اثبات الحضور على نحو يحد من غياب العضو ، لا سيما وان الدول المتقدمة قد التجأت الى ادخال نظام البصمة الالكترونية للحد من ظاهرة انسحاب الاعضاء قبل ختام الجلسة .

المطلب الثاني: الاستثناءات التي ترد على اثبات الحضور لجلسات المجلس النيابي ولجانه

بعد ان بينا سابقا كيفية اثبات الحضور في اجتماعات المجلس النيابي ولجانه ، لابد هنا من الاشارة الى الاستثناءات التي ترد على اثبات الحضور ، والتي تسمح للعضو عدم الحضور دون ان يترتب عليه أية مسؤولية من الناحية القانونية ، ويمكن اجمال تلك الاستثناءات على النحو الآتي :

أولاً: الاجازات :

لعضو المجلس الحق بالتمتع بالاجازات التي يحددها النظام الداخلي اسوة ببقية الموظفين ، ويلاحظ ان التمتع بالاجازات تعفي العضو من طائلة المسؤولية الانضباطية ولا يعد عدم حضوره غياب لانه يتمتع بحق اقرته القوانين النيابية ، الا ان المجالس النيابية لا تتشدد عادة بحجب الإذن بالغياب عن النواب وهذا ما حد بالكثير من النواب ان يسيئوا استعمال هذا الامر، ويستكثروا من الاستئذان بالغياب^{٣٣}.

وقد ذهب المشرع المصري في المادة (٣٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ الى ان : ((يجب على العضو الذي 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 في الشهر، إلا إذا حصل على إجازة أو إذن من المجلس لأسباب تبرر ذلك. ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة، وللرئيس في حالة الضرورة العاجلة أن يرخص بالإجازة للعضو، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة. وإذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو لجانه بغير إجازة أو إذن، أو لم يحضر بعد مضي المدة المرخص له فيها، اعتبر متغيباً دون إذن ويسقط حقه في المكافأة عن مدة الغياب)) ، والذي يلاحظ على هذا النص وطريقة معالجته للموضوع انها لم تكن كافية ولا تتناسب مع اهمية هذا الحق كون ان الاجازات تعد من اهم حقوق العضوية ، فلم يشير الى الاجازات المرضية وبنفس الوقت لم يحدد سقف زمني للاجازات ، وعن المشرع الكويتي فانه لم يتضمن اي معالجة مفصلة للاجازات ولم يحدد السقف الزمني للاجازات الاعتيادية ، ولم يتضمن الاشارة الى الاجازات المرضية وانما اكتفى بالاشارة الى وجوب ان يكون طلب الاجازة لمدة معينة ، فضلا عن ذلك لم يجز غياب العضو الا باخطار الرئيس باسباب ذلك ، اي بمجرد الاخطار يجوز للعضو عدم حضور الجلسة ، اما اذا كان الغياب لاكثر من شهر اوجب القانون استئذان رئيس المجلس صلاحية اعطاء اجازة اكثر من شهر دون تحديد سقف اعلى للاجازات يتعارض مع سير انتظام جلسات المجلس ، وبهذا الصدد نصت المادة (٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس

٣٣ د. انور الخطيب ، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ط١ ، ١٩٦١ ، ص ٥٦٦ .

الامة الكويتي لسنة ١٩٦٣ على ان : ((لا يجوز للعضو أن يتغيب عن إحدى الجلسات إلا إذا أخطر الرئيس بأسباب ذلك، فإذا أراد الغياب لأكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس. ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة. كما لا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف منها نهائياً قبل ختامها إلا بإذن من الرئيس)).

اما المشروع العراقي فقد نظم الاجازات التي يتمتع بها العضو وذلك في المادة (١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل ، والتي اشارت الى حق العضو بالتمتع بنوعين من الاجازات وهما الاجازة الاعتيادية والاجازة المرضية ، ففيما يتعلق بالاجازة الاعتيادية اعطى المشروع لرئيس المجلس منح العضو اجازة اعتيادية مدة لا تزيد عن (١٥) يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس ، بمعنى ان للعضو حق التمتع بتلك الاجازة (١٥) يوم كل سنة اي مجموع (٦٠) يوماً خلال مدة الدورة الانتخابية (اربعة سنوات) ، وهذا التحديد له اهمية كبيرة لمنع استغلال نص المادة من قبل الاعضاء عن طريق تكرار اخذ الاجازات ، ويلاحظ ان الاجازة الاعتيادية تدخل ضمن السلطة التقديرية لرئيس المجلس ، بمعنى انه لرئيس المجلس عدم منح الاجازة اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، كما لو كانت الدولة تمر بحالة طوارئ او كانت هناك مشكلة تستلزم المناقشة والتصويت العاجل بشأنها ، اما فيما يتعلق بالاجازة المرضية فقد اشترطت هذه المادة في البند (ثانياً) ان تكون الاجازة ممنوحة له اصولياً اي وفق تقرير طبي صادر من جهة مختصة ، ولكنها لم تحدد الحد الاعلى لتلك الاجازات ، ولكن بالرجوع الى قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، يلاحظ انه حدد سقف زمني للاجازات المرضية وهو ان لا تتجاوز مجموع اجازته المرضية (ثلاثة اشهر) خلال فصلين تشريعيين متتاليين وفي حالة تجاوزه يحال على التقاعد ، وتضمنت المادة ايضاً اشارة الى اجازة الولادة وجعلتها ضمن السلطة التقديرية لهيأة الرئاسة بما يتناسب مع حجم المسؤولية الملقاة على عاتق عضو مجلس النواب من جانب وبما يتناسب مع الحالة المرضية من جانب اخر ، اذ جاء في المادة (١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل ان ((أولاً: للرئيس منح العضو اجازة اعتيادية مدة لا تزيد على ١٥ خمسة عشر يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس. ثانياً: للعضو التمتع بالاجازة المرضية الممنوحة له أصولياً، وتقدر هيأة الرئاسة حالات الولادة...)) ، وجاء في المادة (٦/١) من قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ان ((اولا - تنتهي العضوية في مجلس النواب لاحد الاسباب الاتية- : ... الاصابة بمرض عضال او عوق او عجز يمنعه من اداء مهامه في المجلس مشفوعاً ذلك بقرار من لجنة طبية مختصة على ان لا تتجاوز مجموع اجازته المرضية (ثلاثة اشهر) خلال فصلين تشريعيين متتاليين وفي حالة تجاوزه يحال على التقاعد وللمجلس الحق في

استئناف قرارات اللجنة الطبية)).

واخيراً يمكن القول ، ان التنظيم القانوني للاجازات التي يتمتع بها عضو المجلس النيابي لاقت اهتماماً كبيراً من قبل المشرع العراقي بشكل يفوق التشريعات المقارنة كون انه حدد سقف الاجازات الاعتيادية واورد الاشارة الى الاجازات المرضية بما فيه اجازة الولادة وهذا ما غاب عن ذكره كل من المشرع المصري والكويتي .

أولاً: الايفادات :

ان العمل النيابي شأنه كأى عمل اخر يحتاج الى ارسال وفود بين فترة واخرى الى خارج العراق لغرض التدريب او توطيد علاقات مع دول اخرى ، ووفق المبادئ العامة ان فترات الايفاد لا تعد غياب للعضو ولا يترتب عليها اي عقوبة انضباطية ما دامت كانت ضمن المدة المحددة للايفاد ، ولكن ينبغي التمييز بهذا الصدد بين الايفاد الرسمي من قبل المجلس خارج البلد وبين السفر دون اذن المجلس ، فالأخير لا يمكن عده ضمن فترة الايفاد مادام لم يكن بعلم هيئة الرئاسة ويترب على ذلك انه يعد ضمن غياب العضو^{٢٤} ، وهذا كثيراً ما يلاحظ في مجلس النواب العراقي من قيام بعض الاعضاء بزيارة احدى الدول او الاشتراك بالمؤتمرات التي تنعقد خارج القطر دون اخذ موافقة من قبل رئيس المجلس او جهة معينة في المجلس ويتغاضى المجلس عن معاقبتهم على الرغم من انهم مرتكبين لمخالفة صريحة لواجب حضور جلسات المجلس ، وقد اشار المشرع العراقي بصورة صريحة ان فترة الايفاد لا تعد غياباً للعضو ، بمعنى ان لا يترتب عليه أي مسؤولية انضباطية ، اذ نصت المادة (١٧/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل على ان ((ثالثاً: لا تعتبر فترة الإيفاد من قبل مجلس النواب غياباً للعضو)).

اما المشرع المصري فانه ايضا عد فترة الايفاد خارج البلد بمثابة اجازة طوال المدة المحددة ، فنص في المادة (٣٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ على ان : ((في حالة سفر العضو للخارج عليه أن يخطر رئيس المجلس بالجهة التي يرغب في السفر إليها ، ولرئيس المجلس حق الاعتراض ، ولا يلزم عضو المجلس الموفد للخارج في مهمة خاصة من قبل المجلس بالحصول على إذن أو اجازة ويشار إلى ذلك في مضبطة الجلسة ولا يتوقف إيفاد المجلس لأحد أعضائه على موافقة الجهة الأصلية التي يعمل بها. ولا يجوز للعضو الاتصال بأية جهة أجنبية أو المشاركة في اجتماعات أو لقاءات مع من أجنبية إلا بإذن كتابي من رئيس المجلس)) ، اما المشرع الكويتي فقد جاءت نصوص لائحته الداخلية لمجلس الامة الكويتي خالية من تنظيم مسألة ايفادات العضو

٢٤ د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص(١٧٥ ، ١٧٩).

الا انه وفق الاعراف النيابية السائدة تعد اجازة لم ترتب اي مسؤولية انضباطية .

ثانيا: توافر عذر مشروع :

لم يبين المشرع المقارن (المصري والكويتي) وكذلك العراقي صور الاعذار المشروعة التي تبيح للعضو عدم حضور اجتماعات المجلس ولجانه ، الا انه وفق المبادئ العامة تكون الاعذار المشروعة اما بفعل الغير كحدوث مظاهرات امام المجلس تحول دون وصول العضو الى المجلس او بفعل قوة قاهرة كالزلازل او الفيضانات او غيرها تمنع العضو من الوصول الى المجلس ، وفي جميع الاحوال ان تقدير العذر المشروع يعود الى رئيس المجلس وحده فيما يتعلق باجتماعات المجلس او الى رئيس اللجنة المختصة فيما يتعلق باجتماع اللجنة التي يكون العضو المتغيب عضو فيها^{٢٥} .

٢٥ د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ . كذلك حسين شعلان حمد ، المصدر السابق ، ص ٩٣ .

المبحث الثالث

المسؤولية المترتبة على غياب عضو المجلس النيابي
في الدول المقارنة والعراق

تعد ظاهرة غياب الاعضاء من المشاكل الرئيسة التي تعاني منها المجالس النيابية بصورة عامة ومجلس النواب العراقي بصورة خاصة ، نظرا لما تترتب عليه من آثار كبيرة ، قد تصل احيانا الى تعذر انعقاد الجلسة لعدم تحقق النصاب القانوني ، او تعذر التصويت على مشروع قانون معين بسبب انسحاب بعض الاعضاء من الجلسة ، ولغرض التصدي لهذه المشكلة حرصت اغلب الانظمة النيابية على فرض عقوبات انضباطية على العضو المتخلف عن حضور الجلسات ، وهذه العقوبات تتفاوت في شدتها ، منها ما تكون معنوية ومنها عقوبات مالية ، وتصل احيانا الى حد اقالة العضو او اسقاط عضوية النائب بسبب كثرة الغيابات .

ومن خلال ما تقدم ، لابد من بيان المسؤولية المترتبة على ظاهرة غياب عضو المجلس النيابي من خلال التصدي لآثار تلك المسؤولية وما ذهبت اليه التشريعات المقارنة محل الدراسة (مصر ، الكويت) والتشريع العراقي بهذا الصدد ، اذ سيقسم هذا المبحث الى مطلبين : يخصص المطلب الاول لبيان اثار الغياب في التشريع المقارن ، ويخصص المطلب الثاني لبيان اثار الغياب في التشريع العراقي ، وذلك على النحو الاتي :

المطلب الاول: آثار الغياب في التشريع المقارن

وبصدد الكلام عن موقف التشريعات المقارنة بشأن المسؤولية المترتبة عن عدم حضور اجتماعات جلسات المجلس ولجانه وآثار هذه الظاهرة ، فقد ذهب المشرع المصري في المادة (٣٦٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادر سنة ٢٠١٦ الى ان : ((اذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس او لجانه بغير اجازة او اذن او لم يحضر بعد مضي المدة المرخص له فيها ، اعتبر متغيبا دون اذن ويسقط حقه في المكافأة عن مدة الغياب)) ، والذي يتضح من خلال هذا النص ونصوص اللائحة الاخرى ان مسؤولية العضو عن عدم حضور جلسات المجلس النيابي او لجانه تقتصر على الخصم من حقه في المكافأة النيابية عن مدة الغياب ، ولم تنص اللائحة على اجراء اخر او عقوبة اخرى كاقالة العضو او اسقاط عضويته نتيجة لعدم حضور عدد من جلسات المجلس او لجانه ، الا ان ذلك لم يقف حائلا امام مجلس النواب المصري للتصدي لظاهرة كثرة الغياب ، حيث قرر المجلس باسقاط عضوية احد الاعضاء نتيجة لتجاوز غياباته (٧) اشهر ، وفسرت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بانه اخلاص من العضو بواجبات العضوية الذي يعد سببا من اسباب اسقاط العضوية^{٣٦}.

٣٦ د. محمد محمود العمارة ، الوسيط في القانون الدستوري الاردني ، ضمانات استقلال المجالس التشريعية ، دار الخليج ، عمان ، ط ١، ٢٠١٠ ، ص ٣٢٣. كذلك د. اسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص ٣٥ .

اما المشرع الكويتي فقد ذهب هو الاخر الى بيان المسؤولية المترتبة على الاخلال بواجب الحضور ، فنص في المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة لسنة ١٩٦٣ على ان : ((اذا تكرر غياب العضو في دور الانعقاد الواحد، دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية او عشر جلسات غير متوالية ينشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية، كما ينشر على نفقته في جريدين يوميتين وتقطع مخصصات العضوية عن المدة التي تغيبها بدون عذر مقبول. وينذر الرئيس العضو بهذه الاحكام قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الفقرة السابقة. فاذا تكرر الغياب بدون عذر بعد ذلك عرض امره على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم اعتباره مستقيلا. وللجنة بأغلبية الأعضاء الذين تتألف منهم ان تعتبر العضو مستقيلا من عضويتها اذا تخلف عن حضور جلساتها بدون عذر ثلاث مرات متوالية او خمس مرات غير متوالية، ويحاط المجلس علما بذلك في اول جلسة تالية لاختيار عضو آخر. ولا يسرى حكم هذه المادة على الوزراء)) ، ويتضح من خلال هذا النص انه اقر نوعين من الجزاءات التي تفرض على العضو المتغيب ، الاول هو الجزاء المالي والمتمثل باستقطاع مخصصات العضوية عن المدة التي تغيبها دون عذر مشروع ويطبق بشروط وهو ان يكون الغياب دون عذر مشروع وخلال دورة الانعقاد التي لا تقل عن ٨ اشهر وان يكون لمدة خمس جلسات متوالية او عشر جلسات غير متوالية فيما يتعلق بحضور جلسات المجلس ، ثم بعد ذلك ينشر في الجريدة الرسمية وينشر على نفقته في جريدين رسميتين ، غير ان هناك ثمة قصور واضح قد وقع فيه المشرع وهو انه حدد مدة الغياب التي تستوجب فرض الجزاء بخمس جلسات متوالية او عشرة غير متوالية بمعنى ان الغياب لمدة اقل من هذه المدة لا تعرض العضو للجزاء وهذا ما يستوجب معالجته عن طريق جعل الجزاء يفرض عن كل يوم غياب دون عذر مشروع لمنع تكرار الغيابات القصيرة المستمرة ، اما الجزاء الثاني الذي اشارت اليه هذه المادة يتمثل بالاستقالة كعقوبة نيابية نتيجة الاخلال بواجب الحضور ، ويطبق هذا الجزاء في حالة تكرار الغياب بعد فرض الجزاء الاول المتمثل باستقطاع المكافأة ، حيث ينذر رئيس المجلس العضو الذي ترتب على غيابه تطبيق الجزاء المالي ، فاذا تكرر غياب العضو مرة ثانية دون عذر بعد تطبيق الجزاء المالي فهنا يعرض امره على المجلس ويعد مستقيلا بموافقة اغلبية الاعضاء ، اما الجزاء المترتب على الاخلال بواجب حضور جلسات لجان المجلس فان اللائحة الداخلية للمجلس اقتضت على الجزاء المتمثل بالاستقالة^{٢٧} .

٢٧ لمزيد من التفاصيل ينظر : د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت ، منشورات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٧١ ،

المطلب الثاني : آثار الغياب في التشريع العراقي

لقد تصدى المشرع العراقي الى بيان مسؤولية العضو المترتبة عن الاخلال بواجب الحضور في اجتماعات المجلس او لجانه وحدد الاجراءات والعقوبات الانضباطية التي تتخذ بحق العضو المخالف ، ففيما يتعلق بالاجراءات الانضباطية التي تتخذ بحق العضو المتغيب ، نصت المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل على ان : ((أولا : ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية واحدى الصحف . ثانياً : لـ (رئيس المجلس ونائبيه) مجتمعيين في حالة تكرار الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية أن يوجهوا تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب يدعونه إلى الإلتزام بالحضور، وفي حالة عدم إمتثاله لرئيس المجلس ونائبيه يُعرَضُ الموضوع على المجلس بناءً على طلب منهم...)) ، والذي يلاحظ على هذا النص ان هذا الاجراء يقترَب من معنى الجزاء المعنوي لان نشر اسماء النواب المتغيبين لا شك سيضعف من الثقة التي اولها الشعب لهم ، كما اعطت نفس المادة لهيأة الرئاسة صلاحية توجيه تنبيه خطي الى العضو الغائب في حالة تكرار الغياب دون عذر مشروع خمس مرات متتالية خلال الدورة السنوية ، على ان يتضمن هذا التنبيه دعوة العضو للالتزام بالحضور ، وفي حالة عدم الامتثال اي بقاء العضو متغيب عن الجلسات يصار في هذه الحالة عرض الموضوع على المجلس من قبل هيأة الرئاسة ، غير ان هذا التنبيه الخطي لا يترتب عليه اي اثر يتضمن معنى الجزاء وبالتالي يمكن اعتباره بمثابة ضمانة للعضو الغائب قبل الشروع في فرض العقوبات النيابية بحقه .

ويلاحظ ان هذا الاجراء لم يطبق بحق النواب المتغيبين عن حضور جلسات المجلس ، فقد جاء في التقرير الفصلي التشريعي الاول للسنة الثالثة للدورة الانتخابية الثالثة ، للمدة من ٢٠١٦/٧/١٢ الى ٢٠١٦/١٢/٧ الذي اعده المرصد النيابي العراقي - مشروع لمراقبة وتوثيق عمل مجلس النواب انطلق في بداية الدورة الثانية للمجلس ٢٠١٠ / ٢٠١٤ - ان مجلس النواب قد ارتكب عدة مخالفات نيابية منها (ان هيأة الرئاسة خالفت نص المادة ١٨ من النظام الداخلي للمجلس اذا لم ينشر اسماء الاعضاء المتغيبين في احدي الصحف اضافة الى عدم نشر الحضور لا في موقع المجلس ولا في الصحف ، ثالث عشر / عدم نشر غياب وحضور الاعضاء بعد انتهاء الجلسات بشكل مباشر ونشرها بعد وقت طويل فضلا عن التعديلات التي تجري على الغيابات المنشورة ابتداءاً)^{٢٨} .

اما على صعيد العقوبات الانضباطية التي تفرض بحق العضو الغائب ، فقد اشارت بعض مواد النظام الداخلي الى العقوبات الانضباطية النيابية وان كانت لم تدرج ضمن مواد العقوبات النيابية ، وهذه العقوبات تتمثل باستقطاع المكافأة النيابية والاقالة ، ففيما

٢٨ مزيد من التفاصيل ينظر : موقع المرصد النيابي العراقي : <http://www.Miqpm.com> اخر زيارة: ٢٠٢٤ / ٣/١ .

يتعلق باستقطاع المكافأة النيابية نص المشرع العراقي في المادة (١٨/ثالثا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل على ان : ((تستقطع من مكافئة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحددها المجلس)) ، ويلاحظ ان هذه النسبة حددت فيما بعد ب (٥٠٠,٠٠٠) الف دينار عراقي عن كل يوم ، وبالتالي يتضح ان العقوبة تدخل ضمن طائفة العقوبات المالية ، الا انه لم يورد في تقارير المرصد النيابي العراقي الى ما يشير اتخاذ المجلس قرار باستقطاع المكافأة النيابية عن احد الاعضاء^{٢٩} .

هذا وفيما يتعلق بالاقالة فقد عالج احكامها قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل والذي نص في المادة (١/أولا/٧) على ان : ((اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد)) ، ويلاحظ على هذا النص انه لم يبين الاغلبية المطلوبة لاقالة العضو هل هي اغلبية الثلثين كما هو الحال في عقوبة اسقاط العضوية ام الاغلبية المطلقة ، ولكن تبين من خلال توجه المشرع العراقي ان الاغلبية المطلوبة هي الاغلبية المطلقة كون ان البند (ثانيا) من نفس المادة اعلاه اعطت للمجلس حق اقالة اعضاء هيئة الرئاسة بالاغلبية المطلقة للاعضاء^{٣٠} ، وينبغي الاشارة ان هذه العقوبة الاخيرة تقتصر فقط على عدم حضور جلسات المجلس ولا تمتد لتشمل اجتماعات اللجان لكون انها جاءت في قانون خاص وبالتالي لا تسري عليها احكام المادة (٧٩) من النظام الداخلي^{٣١} .

وبهذا الصدد نرى ان مجلس النواب العراقي اغفل لوقت طويل عن وضع تلك النصوص موضع التنفيذ فلم تتخذ اجراءات الاقالة بحق بعض النواب الذين تجاوزت غياباتهم الحد القانوني ، فمن خلال الاطلاع على التقرير الفصلي التشريعي الذي اعده المرصد النيابي العراقي للدورة الانتخابية الثالثة من ٢٠١٦/٧/١٢ الى ٢٠١٦/١٢/٧ ، يلاحظ ان عدد النواب الذين تجاوزت غياباتهم الحد القانوني نائبين اثنين ولم يتخذ بحقهم اي اجراء قانوني ، حيث بلغت غيابات العضو (ن.س.ز) (٢١) جلسة من الفصل الاول للسنة الثالثة اي بمعدل ٥٨% نسبة الغياب خلال الفصل ، بينما بلغت عدد غيابات العضو (م.ر.ض) (١٤) جلسة خلال الفصل التشريعي الاول للسنة الثالثة اي بمعدل ٣٨% نسبة الغياب خلال الفصل ، وهذه النسب تزيد عن ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد ، وعلى الرغم من ذلك لم يطبق بحقهم نص المادة (١/أولا/٧) من

٢٩ حسين شعلان حمد ، المصدر السابق ، ص ٩٣ .

٣٠ نصت المادة (١/ثانيا) من قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ على ان : ((مجلس النواب اقالة اعضاء هيئة الرئاسة من منصبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بطلب مسبب من ثلث اعضاء المجلس)) .

٣١ نصت المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل على ان : ((يعد حضور العضو اجتماعات اللجان بمنزلة حضور جلسات المجلس وتسري بحقه احكام هذا النظام الداخلي عند تغيبه عن حضور اجتماعاتها)) .

قانون تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، وللتذكير فان السنة التشريعية الثانية شهدت نفس المخالفة القانونية حيث تجاوزت غيابات عدد من النواب الحد المسموح به ولم تتخذ بحقهم اي اجراءات ، الا ان المجلس وبخطوة جريئة وان كانت متأخرة اتخذ قرار الاقالة بحق العضو (م.ط) بعد ان تجاوزت غياباته الحد القانوني المصرح به ، اذ كنا نأمل ان يتخذ مجلس النواب تلك العقوبة بحق بقية اعضاء المجلس الذين تجاوزت غياباتهم الحد القانوني^{٣٢}.

واخيرا لابد من الاشارة الى مسألة في غاية الاهمية الا وهي مقاطعة حضور جلسات المجلس من قبل بعض النواب او الكتل النيابية وهذه المسألة كثيرا ما تعاني منها المؤسسة التشريعية في العراق ، حيث تقوم بعض الكتل بتعليق حضور جلسات المجلس لرفضها لمشروع قانون معين او قرار نيابي او مسألة مطروحة للنقاش وقد يصل الحال في بعض الاحيان الى عدم تحقق النصاب القانوني للمجلس ، فالتساؤل الذي يثار في هذا الصدد هو ما القيمة القانونية لمقاطعة حضور جلسات المجلس من قبل بعض الاعضاء والكتل النيابية ؟

لاشك ان الاجابة عليه تكون وفق نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب ، فعند الرجوع للنظام الداخلي نجد انه لم يتضمن الاشارة الى حق العضو بمقاطعة حضور جلسات المجلس وبالتالي فلم يبيح لهم القانون هذا الحق مما يعني ان تعليق الحضور يعد غيابا للعضو او الاعضاء وتطبق عليه نفس الاحكام التي تطبق على العضو الغائب ، ويعد غيابا جماعيا اذا ما كان تعليق الحضور لمجموعة اعضاء او كتلة في المجلس ، ولكن كثيرا ما يحدث بعدم اتخاذ اي اجراءات او عقوبات صارمة بحق النواب الذين علقوا حضور جلسات المجلس او تخلفوا عن الحضور بشكل جماعي ، حيث بلغ معدل حضور الاعضاء لجلسات مجلس النواب العراقي خلال شهر تشرين الاول لسنة ٢٠١٦ للدورة الانتخابية الثالثة للفصل التشريعي الاول (١٨٨) عضو من اصل (٣٢٨) بينما بلغ معدل الحضور في شهر تشرين الثاني من نفس الفصل التشريعي (١٩٧) ، ويلاحظ ان هذه النسب الكبيرة للغياب وعدم الحضور تعرقل سير العملية التشريعية في الدولة وتعطي انطباع سيء للناخبين اتجاه ممثليهم^{٣٣}.

وفيما يتعلق بالمسؤولية المترتبة عن عدم حضور اجتماعات لجان المجلس ، فقد حسم النظام الداخلي هذه المسألة في نص المادة (٧٩) والتي جاء فيها : ((يعد حضور العضو اجتماعات اللجان بمنزلة حضور جلسات المجلس وتسري بحقه احكام هذا النظام الداخلي عند تغيبه عن حضور اجتماعاتها)) .

٣٢ لمزيد من التفاصيل ينظر : موقع المرصد النيابي العراقي : <http://www.Miqpm.com> اخر زيارة: ٢٠٢٤ /٣/١ .

٣٣ لمزيد من التفاصيل ينظر : موقع المرصد النيابي العراقي : <http://www.Miqpm.com> اخر زيارة: ٢٠٢٤ /٣/١ .

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث الموسوم بـ(ظاهرة غياب اعضاء المجلس النيابي في العراق وأثره في ضبط الجلسات)، توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:

أولاً: النتائج :

١. يعد اعضاء المجلس النيابي المحرك الرئيسي والاساسي لدواليب السلطة التشريعية من خلال المهام المسندة اليهم من تشريع ورقابة ومهام اخرى في غاية الاهمية ، فاعضاء المجلس النيابي هم نواب الامة وثقل الامانة الموكلة اليهم تفرض الانضباط في ممارسة عملهم النيابي احتراماً للدستور والانظمة الداخلية والتقييد باخلاقيات العمل النيابي ، لان العضوية النيابية ليست امتياز شخصي بقدر ما هي امانة تقتضي العمل الدؤوب على ايجاد حلول واقعية للقضايا الملحة للشعب عن طريق المواظبة لحضور اجتماعات المجلس النيابي ولجانه سعياً لاداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي .

٢. ان الهيئة الناخبة مدعوة لحسن الاختيار ومنح أصواتها لمن يستحقها ومتابعة الناخبين، واعتبار أحد درجات التزامهم بالحضور هي أحد معايير محاسبتهم، أما العضو أو النائب فهو ملتزم التزاماً ذاتياً تجاه الهيئة الناخبة، وغيابه عن الجلسات هو في حقيقته خيانة للأمة التي وضعت ثقتها فيه، فالشعور بروح المسؤولية التي يتحملها أعضاء البرلمان تجاه ناخبيهم ووطنهم وإدراكهم للأوضاع المختلفة بشكل جلي سوف يكون حافظاً أديباً وأخلاقياً.

٣. إن غياب النواب أثناء انعقاد جلسات المجلس النيابي يؤدي إلى حدوث خلل كبير في طبيعة القرارات التي يتخذها المجلس ، فالتصويت على التشريعات المختلفة يحتاج من الناحية الدستورية والقانونية في أي نظام سياسي إلى اكتمال نصاب قانوني معين من عدد الأعضاء ، وإلا تصبح القرارات والتشريعات الصادرة عن المجلس النيابي لا تتمتع بالشرعية الكافية ، لصدورها من جانب عدد محدود من الممثلين يشكلون في الواقع الأقلية من الناحية العددية، وإن كانوا هم الأغلبية من الناحية السياسية ، وما لاشك فيه أن العديد من هذه التشريعات تكون عرضة في بعض البلدان للطعن بعدم دستوريته لأنها صدرت من غير مخولين وهدم بعملية التشريع.

٤. لما كانت ظاهرة الغياب النيابي تشكل ظاهرة سلبية ، لكونها تنم عن خلل في الحياة السياسية الوطنية، وغياب مشاعر النبل والمسؤولية والروح المتشعبة بالقيم الوطنية، فانها في حقيقة الامر تعزى لاسباب مختلفة تتنوع بين اسباب سياسية ، وأسباب ترجع إلى العضو في حد ذاته ، و أسباب ترجع إلى المجلس في حد ذاته ، واسباب ترجع

الى الدوائر الانتخابية .

٥. تتنوع ظاهرة الغياب النيابي عن حضور جلسات المجلس او لجانه الى نوعين : النوع الاول وهو الغياب دون إذن ودون عذر سواء كان عن جلسات المجلس بشكل خاص، وعن اجتماعاته وأنشطته المختلفة الأخرى بشكل عام ، وهذا النوع هو من يرتب المسؤولية الانضباطية على العضو من الناحية القانونية ، والنوع الثاني يتمثل بالغياب بعذر مشروع ، نتيجة لمهمة قد يكلف بها العضو النيابي من قبل المجلس خارج قبة المجلس (اي الايفاد) ، نظرا لتنامي العلاقات النيابية الدولية ، فقد أصبح من اللازم على المجلس القيام بايفاد العديد من أعضائه لحضور المؤتمرات النيابية التي تشترك العديد من الدول ومنظماتها الدولية والإقليمية فيها ، او كأن يمنح العضو اجازات لانجاز امر خاص به او عذر اخر مشروع ، وهذا النوع من الغياب لا يرتب اي مسؤولية من الناحية القانونية لانه يكون لسبب مشروع .

٦. لم يعالج المشرع العراقي مسألة اثبات حضور العضو لجلسات المجلس بشكل مفصل ودقيق مما جعل ظاهرة تأجيل الجلسات ورفعها لعدم اكتمال النصاب من الامور الواردة في اغلب جلسات المجلس ، كذلك لم يشر المشرع الى وجوب استئذان العضو من رئيس المجلس عند مغادرة الجلسة قبل انتهائها مما جعل مسألة الحضور والخروج الكيفي للاعضاء ظاهرة مستمرة تتفشى في اجتماعات المجلس .

٧. تترتب المسؤولية الانضباطية عن الغياب غير المشروع عن حضور جلسات المجلس او لجانه في جميع الدول المقارنة (مصر ، الكويت) والعراق ، وتختلف تلك العقوبات المفروضة على العضو المتخلف عن حضور الجلسات ، اذ تتفاوت في شدتها ، فمنها ما تكون معنوية ومنها عقوبات مالية ، وقد تصل احيانا الى حد اقالة العضو او اسقاط عضوية النائب بسبب كثرة الغيابات .

٨. يتضح ان السبب الذي يقف وراء عدم فاعلية المسؤولية المترتبة عن الاخلال بواجبات العضوية داخل نطاق الجلسة ومنها ظاهرة الغياب النيابي ، لا يكمن في ضعف المعالجة التشريعية فحسب ، فهي وان كانت تتسم بالقصور وضعف التنظيم في بعض الجوانب ، الا انها قادرة على وضع حد للمخالفات التي تشكل اخلالاً بالواجبات النيابية ، لذا فالسبب الرئيسي يكمن في الديمقراطية التوافقية التي تنتهجها بعض الدول المقارنة محل الدراسة ومنها العراق ، والتي تقوم على التوافق بين الكتل السياسية في جميع المسائل دون وجود معارضة تراقب مدى التزام الاغلبية النيابية بنصوص الدستور والقانون ، مما القت بظلالها على عدم جدية والتزام رئيس واعضاء المجلس النيابي .

ثانياً: التوصيات :

١. ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٣٥/ ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل ، لوضع حد لظاهرة الخروج والدخول الكيفي لاعضاء المجلس النيابي ، ليكون النص كالآتي : ((يوضع امام نائب رئيس المجلس سجل يدون فيه اسماء الاعضاء وتواقيعهم عند بداية كل جلسة وعقب انتهائها ، ولا يجوز للعضو الخروج من قاعة الاجتماع الا بعد استئذان رئيس المجلس والحصول على اذن بالخروج ، ولا يمنح الاذن الا وفق سبب مقنع)) .

٢. نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل ، باضافة فقرة تتضمن الزام المجلس بعد افتتاح كل جلسة بتلاوة اسماء النواب الغائبين بعذر او دون عذر في الجلسة السابقة ، واسماء النواب المجازين ثم يصدق ملخص الجلسة بعد اجراء التصحيح عليه من قبل المجلس .

٣. نوصي المشرع العراقي الاسراع بتشكيل لجنة نيابية دائمة لتطبيق قواعد السلوك النيابي وواجبات العضوية ، ويوضع لها نظام داخلي بها على ان يراعي المشرع عند تشكيلها جانب الاستقلال ، بان يكون معظم اعضاء اللجنة من المستقلين غير المنتمين للاحزاب لضمان جدية اللجنة ، بالاضافة الى مراعاة جانب الاختصاص بان يكون اغلب اعضاء اللجنة من الحاصلين على شهادة القانون لضمان فاعلية عملها .

٤. وفي الختام ، نأمل ان يلتزم السادة رئيس واعضاء مجلس النواب العراقي بالقواعد والواجبات المتعلقة بنظام الجلسات لا سيما واجب الحضور لجلسات المجلس ولجانه الذي يعد اهم تلك الواجبات ، وذلك تحقيقا للصالح العام للدولة ، كون ان الشعب يتطلع الى اعضاء المجلس للتعبير عن ارادته الحرة الكريمة بشكل يعزز ثقة المواطنين في نزاهة اعضاء مجلس النواب ، وعلى الاعضاء ان لا ينسوا بان السلوك غير الحضاري والعدائي والمخالفات النيابية قد تقلل من شأنهم وتخفف من ثقة الشعب فيهم وفي المجلس نفسه ، لذلك يتعين على النواب ابداء الاحترام والاعتبار لنصوص الدستور والقانون في جميع الاوقات .