

# التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية

د. اسماعيل صمصاع البديري

## المقدمة

يفرض العمل النيابي على النائب جملة من الواجبات ، سواء أكانت في المجال التشريعي أم في المجال الرقابي ، إذ لا شك بأن التزام النائب قانونا بتأديتها له الأثر الكبير في عمل المؤسسة التشريعية كلها ، فالنائب هو أحد أركان المجلس التشريعي وهو يسهم بشكل كبير في عمله سواء أكان بهيئته العامة أم في لجانه المتنوعة .

تحدد الواجبات التي يلتزم بها النائب الإطار العام للعمل النيابي ، لذا ينبغي عليه تأديتها لما يتركه ذلك الأداء في تحقيق الغاية المنشودة من عمل المجلس ، الا وهي المصلحة العامة.

يؤدي النائب اليمين الدستورية أمام الجهة التي يحددها الدستور - وهي غالبا المجلس التشريعي الذي ينتمي إليه ، ومن ثم لا بد أن تكون مضامين القسم ملزمة له .

ان تأدية المجلس النيابي لعمله في العادة يأخذ طابعا تجمّعا وهو ما يطلق عليه "الجلسات" لذا ينبغي على النائب أن يلتزم بحضور تلك الجلسات، فضلا عن التفرغ للعمل في المجلس النيابي.

اضافة لما تقدم فان على النائب الابتعاد عن بعض المعاملات المالية ، التي هي في الأصل أمور مباحة ، إلا أن النيابة في السلطة التشريعية تقتضي أن يبتعد من ممارستها عن تلك المعاملات حفاظا على حسن سمعته وعدم استغلال منصبه .

### المبحث الأول

#### الالتزام بمضمون اليمين الدستورية

تحتوي اليمين الدستورية ومنذ أن عرفت الدساتير على مضامين عدة ، تختلف نسبيا باختلاف الدول. ولذا فإن على النائب الالتزام بتلك المبادئ التي صيغت في قالب اليمين الدستورية. ان القاعدة الدستورية كغيرها من القواعد القانونية يتبعها جزاء قانوني أو غير قانوني، يفرض على من يخالفها. فإذا ما قرر الدستور تأدية النائب لليمين الدستورية، فإن احترام تلك القاعدة يقتضي إلحاق الجزاء بمن يخالفها. وهو ما يعني مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية. لذلك تم تقسيم هذا المبحث ، الى مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الأول: اليمين الدستورية ومضمونها.

المطلب الثاني: مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية.

#### المطلب الأول

##### اليمين الدستورية ومضمونها

##### الفرع الاول

##### اليمين الدستورية

عرفت المجتمعات القديمة اليمين ، بشكل عام. وقد كان تقليدا مبعثه الإيمان بوجود عدالة سامية متفوقة على الجميع ترقب تعهدات الإنسان ووجوب الوفاء بها<sup>(١)</sup>. ودرجت الدساتير على إيراد اليمين الدستورية في متنها، وإلزام النواب ، وكل من يمارس السلطة - بتأديتها .

ويرجع تاريخ اليمين الدستورية إلى دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧. إذ عمد واضعو الدستور إلى النص على أن يؤدي النواب والشيوخ اليمين الدستورية. إذ نص على أن (يكون الشيوخ والنواب،...، ملزمين بموجب قسم أو إقرار بتأييد هذا الدستور،...)<sup>(٢)</sup>. وعلى الرغم من أن مضمون اليمين الدستورية، يقتصر على تأييد الدستور الاتحادي، إلا أن الدستور الأمريكي يعد أول دستور مكتوب

ينص على اليمين الدستورية<sup>(٣)</sup>. وفي فرنسا فقد اجتمعت الجمعية المعروفة باسم "الطبقات العامة" وناقشت مشروع دستور ١٧٨٩ . وبعد أن صدّفته تحولت إلى "جمعية وطنية" . واقسم الأعضاء معا باسم الشعب الفرنسي اليمين على العيش بحرية أو موت. ثم اقسم كل عضو اليمين على أن يقوم بمهامه بإخلاص وبأن يحافظ على دستور المملكة، وأن يكون مخلصا للأمة والقانون والملك<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة الى الدساتير العربية ، فقد نص الدستور المصري لعام ١٩٢٣ على أن يؤدي النواب اليمين الدستورية<sup>(٢)</sup>. وكذلك نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على إلزام النواب في السلطة التشريعية بتأدية اليمين الدستورية<sup>(٣)</sup>. وبعد ذلك توالى الدساتير على أن تضمّن وثيقة نصوصها اليمين الدستورية وإلزام نواب السلطة التشريعية على تأديتها<sup>(٤)</sup>. ومن ذلك ما جاء في الدستور المصري لعام ١٩٧١ من انه (يقسم عضو مجلس الشعب أمام المجلس قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية: "اقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على سلامة الوطن والنظام الجمهوري، وأن أرفع مصالح الشعب، وأن أحترم الدستور والقانون")<sup>(٥)</sup>. وعلى ذلك سار الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ فقد نص على أنه ( قبل أن يتولى عضو مجلس الأمة إعماله في المجلس أو لجانه يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية: "اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وللأمير، وأن أحترم الدستور وقوانين الدولة، وأدود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله، وأؤدي أعمالي بالأمانة والصدق")<sup>(٦)</sup>. ولم يختلف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عن موقف تلك الدساتير إذ نص على أنه (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس قبل أن يباشر عمله بالصيغة الآتية: "اقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرفع مصالح شعبه، واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد")<sup>(٧)</sup>. وقد تباينت الدساتير فيما بينها بشأن صيغة اليمين الدستورية إلى

اتجاهين؛ الاتجاه الأول يورد صيغة واحدة لليمين الدستورية، ويلزم بعد ذلك القابضين على السلطة (النواب، رئيس الدولة، رئيس الوزراء، الوزراء...) بتأديتها<sup>(١)</sup>. أما الاتجاه الثاني فإن الدستور يضع صيغة لليمين الدستورية يؤديها نواب السلطة التشريعية، وأخرى يؤديها رئيس الدولة<sup>(٢)</sup>. إن طبيعة كل سلطة من سلطات الدولة الحديثة واختصاصها، يختلف عن بقية السلطات. ومن ثم فلا مندوحة من أن تكون صيغة اليمين الدستورية متلائمة مع طبيعة عمل السلطة المعنية، وتبعا لما ينبغي أن يلتزم به القابض على كل سلطة. وتقف الاعتبارات الدينية والتاريخية أيضا، وراء موقف الدساتير من الإلزام بتأدية اليمين الدستورية. فالصيغة الدينية لليمين الدستورية لها الأثر الكبير في إحياء ضمير النائب وتبعث في قلبه الخشية من الله "عز وجل"، الذي ألزم العباد بالوفاء في العهود<sup>(٣)</sup>. ومن المعروف أن الدين حاكم على البشر. لذا فإن الصيغة الدينية تولد إحساسا وجدانيا لدى النائب، وتدخل في روعه الرغبة بالاستقامة والرغبة من عواقب التخاذل أو الانحراف باستخدام السلطة<sup>(٤)</sup>. إن اليمين الدستورية حين وضعت بالصيغة الدينية، كان مفهومها بنظر الشعب المؤمن، أن من يحنث بيمينه، فإنه يأنم بحق الله، ثم أن اليمين لا بد أن تكون رادعا معنويا تقيد الحالف بما تعهد به. ولا شك أن الأمر يتوقف على الشخص الحالف، ومدى إيمانه بالله وبالمثل العليا والأخلاق<sup>(٥)</sup>. وعلى الرغم من أهمية اليمين الدستورية، وأثرها في أداء النائب لعمله. فإنه يرى بعضهم<sup>(٦)</sup> أن من الأفضل أن يبقى النائب خاضعا عند ممارسة مهامه لمفاهيمه الخاصة في الصدق والأمانة والتجرد والإخلاص. لا بل يذهب صاحب هذا الرأي إلى أبعد من ذلك، بأن اليمين الدستورية تصطدم بمسألة الحصانة البرلمانية، إذ كيف للنائب أن يمارس كامل صلاحياته مستظلا ومستقيئا بالحصانة البرلمانية، ذاهبا في مواقفه إلى أقصى الحدود، وفي الوقت عينه يلاحقه صدى القسم الذي رفعه عند مباشرة عمله النيابي؟ إذ تمنحه الحصانة ثقة ودافعا واطمئنانا واليمين تشده وتنذره وتسلب على رأسه سيف الحنث والنكول<sup>(٧)</sup>. وفي الحقيقة لا يمكن التسليم بهذا الرأي. إذ أنه يحول الالتزام بتأدية مهام النيابة إلى التزام أخلاقي فحسب، ويبعده عن

الإطار القانوني. يضاف إلى ذلك ان اليمين عندما تلزم النائب أن يؤدي عمله بأمانة وصدق ، زيادة إلى الالتزامات الأخرى . أما القول بالتعارض بين اليمين الدستورية والحصانة البرلمانية ، فإنه ليس ثمة تعارض بينهما. فاليمين الدستورية تهدف إلى أن يؤدي النائب مهامه بتفان وإخلاص وان يحترم الدستور والقواعد القانونية الأخرى النازمة لعمله. أما الحصانة البرلمانية - بنوعها - فهي تهدف إلى استقلال النائب وتمكينه من تأدية مهامه، سواء أكان ذلك بآتاحة التعبير عن وجهة نظره في البرلمان وعدم مؤاخذته عن تلك الآراء، أم في عدم اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية بحقه إلا بعد اخذ الإذن بذلك. وبعد توضيح نشأة اليمين الدستورية وأهميتها. يمكن تحديد مفهومها بأنه: صيغة معينة يؤديها النائب أمام جهة معينة، يلتزم بمقتضاها بجملة من المبادئ، متخذاً الله (عز وجل) أو أي أمر يؤمن به شاهداً على الوفاء بما التزم به.

### الفرع الثاني

#### مضمون اليمين الدستورية

أن مضمون اليمين الدستورية هو انعكاس لجملة من المبادئ التي يؤمن بها واضعو الدستور، ويحرصون على أن يلتزم بها النائب في السلطة التشريعية. وهذه المبادئ تختلف من دولة لأخرى، تبعا لطبيعة المجتمع وما يؤمن به. الأمر الذي ينعكس على مضمون اليمين، مما يجعلها متفاوتة وبشكل نسبي بين الدساتير. وان أهم ما تتضمنه اليمين الدستورية هو ما يأتي:

#### ١- الالتزام تجاه الدولة:

يكاد يكون هذا الالتزام من أهم المضامين التي لا تخلو منه أغلب صيغ اليمين الدستورية، تبعا لما تمثله الدولة من أهمية في بقاء السلطات العامة، بالإضافة إلى ما تمثله الدولة من كيان سياسي وصل إلى مراحل متقدمة من الدقة والتنظيم. أما مضمون هذا الالتزام فهو

ينقسم إلى عدة أقسام. فتارة نجدته يتجه إلى طبيعة الدولة، وما إذا كانت موحدة، أو اتحادية. وبذلك يحرص واضعو الدستور على الحفاظ على تلك الطبيعة وصيانتها من كل تغيير، إيماناً منهم بأنها تمثل تناغماً مع وجهة نظر صاحب السلطة (الشعب). لذلك ينبغي أن تبقى ويلتزم جميع القابضين على السلطة ومن بينهم النواب بالمحافظة عليها. وهذا الالتزام هو ما يتجلى بصيغة اليمين الدستورية الواردة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إذ جاء فيها (...، واسهر على سلامة... نظامه الديمقراطي الاتحادي...) <sup>(١)</sup>. وإذا كان هذا الالتزام قد تجلّى بشكل صريح في دستور العراق، فإنه من الممكن أن يتحدد بشكل ضمني إذا ورد في اليمين الدستورية ما يشير إلى طبيعة الدولة الاتحادية. ومثال ذلك ما ورد في دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، من أن النائب يقسم على أن (...، أكون مخلصاً للإمارات العربية المتحدة وان أحترم دستور الاتحاد وقوانينه...) <sup>(٢)</sup>. فإرادة واضع الدستور هنا واضحة، عندما أورد طبيعة الدولة (الاتحادية) وألزم النائب بأن يكون مخلصاً لها، ومن ثم تتضح رغبته في المحافظة على هذه الطبيعة الاتحادية. ونجد هذا الالتزام يتجلى تارة أخرى نحو شكل الحكومة. ومن المعروف أن أغلب أنظمة الحكم السائدة الآن هي أما الجمهورية وإما الملكية. فإذا كان النظام جمهورياً، نجد واضع الدستور، وبما تكفله من تنظيم لهذا الشكل، يحاول حمايته، ومن بين أنواع هذه الحماية ما يرد في اليمين الدستورية التي يؤديها النائب من قسم الإخلاص للنظام الجمهوري. وفي الحقيقة يتضح هذا الشيء بشكل أكبر، عندما يكون للسلطة التشريعية إمكانية تعديل الدستور وهذا الالتزام نجدته في الكثير من الدول الجمهورية <sup>(٣)</sup>، ومن ذلك ما نص عليه الدستور المصري لعام ١٩٧١، حيث جاء فيه على النائب أن يقسم (...، أن أحافظ مخلصاً على...، النظام الجمهوري...) <sup>(٤)</sup>.

اتضح مما تقدّم أن النائب يقسم على أن يكون مخلصاً للنظام الجمهوري للدولة. إلا أن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما مدى إمكانية النواب في اقتراح تعديل الدستور؟ ، وبالخصوص ما تعلق من نصوصه بشأن النظام الجمهوري، ومن ثم تعديله إلى نظام ملكي، في

مقابل ما تعهدوا به من الإخلاص للنظام الجمهوري بموجب اليمين الدستورية في الحقيقة ينبغي النظر فيما إذا كان الدستور يتضمن نصاً صريحاً يحظر هذا التعديل أو لا؟ فإذا كان الدستور يتضمن نصاً صريحاً بذلك<sup>(٥)</sup>، فإنه يمتنع على النواب تعديل النظام الجمهوري. إلا أن المشكلة تثور عندما يسكت الدستور عن هذا الحظر أو أنه يصريح بإمكانية تعديل أية مادة من مواده. في حين أن القسم الذي يؤديه النائب يلزم بأن يكون مخلصاً للنظام الجمهوري. وإزاء هذه المسألة اختلف الفقه الدستوري بين من يرى بإمكانية التعديل، ومن يرى خلاف ذلك يرى جانب من الفقه<sup>(٦)</sup> إمكانية تعديل النظام الجمهوري، لأن من المنطق إذا كان الشعب هو الذي أقر الدستور، أن يعدل كل ما جاء فيه من أحكام، إذا شاء. يضاف إلى ذلك بأن المشرع الدستوري لو أراد حظر تعديل النظام الجمهوري لنص عليه صراحة، كما أن المقصود بالمحافظة على النظام الجمهوري هو المحافظة عليه في ظل الدستور، أي باتباع ما ينص عليه الدستور من إجراءات، وليس باتباع وسائل غير قانونية لم ينص عليها الدستور<sup>(٧)</sup>. أما الرأي الثاني<sup>(٨)</sup> فيرى عدم إمكانية تعديل النظام الجمهوري، إذ إن إطلاق التعديل الوارد في الدستور أو عدم النص على حظر تعديل النظام الجمهوري، لا يمنع من القول بعدم جواز تعديل النظام الجمهوري، مادام قد ورد في اليمين الدستورية التي يؤديها النائب المحافظة أو الإخلاص لهذا النظام. بالإضافة إلى أن التذرع بالنص الدستوري - إن وجد - الذي يقضي بإمكانية تعديل أية مادة من مواد الدستور، لا يكفي دون حظر تعديل النظام الجمهوري، لأن هذا النص قد تم تقييده فيما ورد في اليمين الدستورية<sup>(٩)</sup>. إن الرأي الثاني أكثر قبولاً من الرأي الأول، إذا كان المشرع الدستوري قد نص على حق المجلس النيابي بتعديل الدستور. إذ كيف يقسم النواب يمين الولاء والإخلاص للنظام الجمهوري والمحافظة عليه، ثم بعد ذلك يقدمون على تعديل هذا النظام لآخر مغاير له؟ وما قيمة النص الخاص باليمين الدستورية إذا أتيح تعديل النظام الجمهوري؟ نعم يضحى النص عديم القيمة القانونية، عندما تكتمل إجراءات التعديل بتحويل النظام الجمهوري إلى نظام آخر. ومن الالتزامات الأخرى،

الالتزام تجاه إقليم الدولة. إذ يلتزم النائب بما يؤديه من يمين تجاه إقليم الدولة. وينصرف هذا الالتزام نحو وحدة الإقليم وعدم تجزئته إلى أقاليم متعددة يكون من شأن ذلك تعدد السلطة السياسية في كل إقليم بشكل مستقل. كما ينصرف إلى عدم إمكانية التنازل عن أية بقعة من بقاع الإقليم. وينصرف أيضا نحو السيادة المطلقة وما تتضمنه من معنى داخلي وخارجي. إن الأفعال التي يمكن أن تعد خرقا لهذا الالتزام قد تأخذ أحد شكلين أما أفعال مادية تتمثل في الأفعال التي يرتكبها النائب ومن شأنها المساس بسلامة الوطن عن طريق تسهيل دخول قوى أخرى وسيطرتها على الأراضي. وقد تأخذ مظهر قانونيا من خلال ما يتخذه من مواقف تجاه الموضوعات المتعلقة بالإقليم. كالتصويت على معاهدة تقضي بالتنازل عن بعض مساحة إقليم الدولة. وتتبع أهمية هذا الالتزام من أهمية الإقليم، لكونه ركنا مهما من أركان الدولة، لذا تحرص الدساتير على أن تضمن اليمين الدستورية نصا يقضي بالمحافظة عليه. وتعد اليمين الدستورية الواردة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المثال الأبرز على ذلك. إذ جاء فيها إن النائب يقسم على أن يحافظ على استقلال العراق وسيادته، ويسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته<sup>(١)</sup>. وكذلك ورد النص على هذا المضمون في صيغة اليمين الدستورية في دستور مصر لعام ١٩٧١، إذ جاء فيها بان يقسم النائب بان (...، أحافظ مخلصا على سلامة الوطن...)<sup>(٢)</sup>. والإخلاص للوطن هو ما ورد في صيغة اليمين الدستورية للدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ إذ جاء فيها ان النائب يقسم على (...، أن أكون مخلصا للوطن...)<sup>(٣)</sup>. وفي الاتجاه نفسه ورد هذا الالتزام في دساتير : الأردن لعام ١٩٥٢<sup>(٤)</sup> و سوريا لعام ١٩٧٣<sup>(٥)</sup> و السودان لعام ٢٠٠٥<sup>(٦)</sup>.

## ٢- الالتزام تجاه الشعب :

إذا كان الشعب هو صاحب السلطة الحقيقية، فإن من أهم مصاديق الوفاء له أن يتعهد النواب بالبقاء على الدوام أوفياء له . ولذلك فإن على النائب أن يبتغي فيما يمارسه، خدمة الشعب وتحقيق مصالحه، فتقديم اقتراح القانون ومناقشته والتصويت عليه وتوجيه السؤال أو الاستجواب ، لابد أن يكون ذلك في خدمة الشعب لا



الأضرار بمصالحه. إذ لا ينبغي عليه أن يقترح أي قانون من شأنه حرمان الأفراد من بعض حقوقهم أو حرياتهم أو تقييدها. وقد اتجهت أغلب الدساتير إلى تضمين اليمين الدستورية هذا الالتزام. كما في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إذ جاء فيها (...، وأرعى مصالح شعبه،...، وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة،...)<sup>(٧)</sup>. ودستور مصر لعام ١٩٧١ إذ يقسم النائب على (...، أرعى مصالح الشعب،...)<sup>(٨)</sup>. في حين ذهبت إرادة المشرع الدستوري الكويتي عام ١٩٦٢ إلى ابعاد من ذلك، عندما جاء في اليمين التي يؤديها النائب بأن (...، أود عن حريات الشعب ومصالحه وحرياته وأمواله...)<sup>(٩)</sup>. والأمر نفسه مع دساتير الأردن عام ١٩٥٢<sup>(١٠)</sup>. واليمن عام ١٩٩٤<sup>(١١)</sup>. والسودان عام ٢٠٠٥<sup>(١٢)</sup>.

### ٣-الالتزام تجاه رئيس الدولة :

تعتمد الدساتير الملكية عادة إلى توطيد سلطة الملك، حتى امتد ذلك إلى اليمين الدستورية. إذ تحتوي الأخيرة في الغالب عبارات الولاء للملك. وبتقليد قديم كان يوجب على رجال الدولة والمواطنين أن يؤدوا يمين الولاء له ، لأنه كان يجمع بين يديه كافة السلطات. وعلى الرغم من شيوع الديمقراطية والحد من سلطة الملوك المطلقة فإن هذا التقليد لازال موجودا. إذ أبقت عليه بعض الدساتير، عندما ألزمت النواب بأن يؤدوا اليمين الدستورية التي احتوت على الولاء للملك. ومن الدساتير التي تتضمن يمينها الولاء لرئيس الدولة (الملك)، دستور الكويت لعام ١٩٦٢ إذ جاء فيها بأن يقسم النائب (...، أن أكون مخلصا،...، للأمير،...)<sup>(١٣)</sup>. والدستور الأردني لعام ١٩٥٢<sup>(١٤)</sup>. ودستور البحرين لعام ٢٠٠٢<sup>(١٥)</sup>. والدستور القطري لعام ٢٠٠٣<sup>(١٦)</sup>.

### ٤-الالتزام تجاه الدين :

حاول واضعو الدستور أن يحددوا الهوية الدينية للدولة. بالنص على تحديد دين الدولة الرسمي<sup>(١٧)</sup>. وهي بذلك تحاول أن تورد في اليمين الدستورية مضمونا يتعلق باحترام ذلك الدين. ومن الدساتير التي تقضي يمينها احترام الدين، الدستور اليمني لعام ١٩٩٤<sup>(١٨)</sup>. والدستور القطري لعام ٢٠٠٣<sup>(١٩)</sup>. وإذا كان هذا الاتجاه من الدساتير قد أورد نصا يقضي باحترام الدين، فإن بعض الدساتير قد ذهبت إلى

ابعد من ذلك عندما أوجبت أن يدافع النائب عن دين الدولة. وهذا ما يتجلى بوضوح في دستور الجمهورية الإيرانية لعام ١٩٧٩<sup>(١)</sup>. إذا كانت اليمين الدستورية تلزم باحترام دين الدولة أو الدفاع عنه، كما ورد في الدساتير المتقدمة. فهل يعني هذا أن يكون النائب معتقفاً لذلك الدين؟ ما يمكن تقريره في إطار الإجابة عن هذا التساؤل، هو أنه من الصعب إلزام شخص باحترام دين ما أو الدفاع عنه، غير الدين الذي يعتنقه. إذ أن هذا الالتزام يتفق مع النائب المسلم. ومن ثم فإن اليمين الدستورية التي تتضمن التزاماً كهذا، قد يرشح منها أن يكون النائب معتقفاً لذلك الدين. وإلا أضحى هذا النص عديم الجدوى والفائدة. وهذا الشرط في الحقيقة يتقاطع مع نصوص تلك الدساتير التي كفلت مبدأ المساواة<sup>(٢)</sup>، لا بل بعضها قد خصصت مقاعد في المجلس النيابي للأقليات الدينية<sup>(٣)</sup>. وعلى الرغم من أن الدستور المصري والكويتي والعراقي، قد بين الهوية الدينية للدولة بالنص على أن الإسلام دين الدولة الرسمي، إلا أنه لم يورد أية عبارة تتعلق باحترام الإسلام والعمل على تطبيق الشريعة الإسلامية. وفي الحقيقة أن في ذلك ابتعاداً عن الحساسية التي تثيرها هذه العبارة ودفعاً للحرص عن النواب غير المسلمين.

#### ٥- الالتزام تجاه التشريعات:

لعل من مضامين مبدأ المشروعية<sup>(٤)</sup> خضوع الحكام - ومن بينهم النواب - للقانون بمعناه العام. سواء أكان ذلك في ممارسة عملهم، أم في حياتهم العادية، بوصفهم أفراداً عاديين. وإذا كان النواب ملزمين باحترام الدستور والقانون وفقاً لليمين الدستورية التي يؤدونها. فإن هذا الالتزام قد تكفلت به المواطنة التي تقضي على كل مواطن بأن يحترم قوانين البلد. وبذلك ينحصر هذا الالتزام بالعمل النيابي. أو بعبارة أخرى أن المشرع الدستوري أراد من هذا الالتزام أن يحترم النائب الدستور والقانون انطلاقاً من مسؤوليته النيابية. ولأهمية هذا الالتزام نجد أن أغلب الدساتير قد ضمنت اليمين الدستورية هذا الالتزام. ومن ذلك ما نص عليه الدستور المصري لعام ١٩٧١ إذ جاء فيه (...، وان احترم الدستور والقانون،...) <sup>(١)</sup>. و ما نص عليه الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ بأن يقسم النائب (...، وان احترم

الدستور وقوانين الدولة...<sup>(٢)</sup> في حين نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن يقسم النائب (...، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد،...)<sup>(٣)</sup> ومادام ان النائب يساهم في سن القوانين، فان صياغة المشرع الدستوري العراقي لهذه العبارة لم تكن موفقة. إذ ليس من عمل النائب تطبيق التشريعات وإنما من يلتزم بتطبيق القوانين هم أعضاء السلطة التنفيذية. ولذا يرى البعض<sup>(٤)</sup> أن هذه اليمين تصلح أن تكون قسماً لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وليس نواب السلطة التشريعية. وعلى هذا المضمون اقتضت اليمين التي يؤديها أعضاء الكونجرس الأمريكي. إذ اكتفى الدستور الأمريكي بأن يقسم أعضاء مجلسي النواب والشيوخ على تأييد الدستور<sup>(٥)</sup>.

#### ٦- التزامات النيابة:

إذا كانت اليمين الدستورية غالباً ما تتضمن مضامين تتعلق بالدولة وبالشعب والتشريعات، فإنها قد تورد التزاماً آخر هو أساس تأدية تلك الالتزامات بكل أمانة وصدق، ألا وهو الإخلاص بتأدية أعمال النيابة والقيام بها حق القيام. وان أداء النيابة بكل أمانة وصدق يفترض حضور جلسات البرلمان ولجانه والمشاركة في مداورات المجلس ونقاشاته، وترك المواقف المترتبة. ولذلك نجد أن الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ حرص على هذه المضمون بأن يقسم النائب (...، وأودي أعماله بالأمانة والصدق)<sup>(٦)</sup>. وهو أيضاً ما نص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إذ جاء فيه (...، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ وإخلاص،...)<sup>(٧)</sup>. وقد نص على ذلك أيضاً الدستور الأردني لعام ١٩٥٢<sup>(٨)</sup>. ودستور الإمارات لعام ١٩٧١<sup>(٩)</sup>. في حين سكت دستور مصر لعام ١٩٧١ عن هذا المضمون.

#### ٧- مضامين أخرى:

إذا كانت الدساتير تتفاوت في مضامين اليمين الدستورية، فان ذلك لم يمنع من تحديد مضامين تتفق عليها اغلب الدساتير. ورغم ذلك فهناك مضامين تنفرد بها دساتير معينة. ومن ذلك ما تضمنه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في أن يقسم النائب على أن يعمل على استقلال

القضاء، وهذا مضمون ينسجم مع نصوص الدستور التي كفلت استقلال القضاء وعدم التأثير في أعماله<sup>(١)</sup>. وانفرد بهذا الاتجاه دستور سوريا لعام ١٩٧٣ عندما أورد شعار الحزب الحاكم في اليمين الدستورية<sup>(٢)</sup> إذ جاء فيه (...وان اعمل...، وأناضل لتحقيق أهداف الأمة العربية)<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثاني

#### المسؤولية عن الحنث باليمين الدستورية

لما كانت القاعدة القانونية توضع من اجل تطبيقها في المجتمع، وبهدف تنظيمها للعلاقات في ذلك المجتمع. فان هذه القاعدة تواجه عند تطبيقها بعض الصعوبات. ولعل من أهمها الامتناع عن تطبيقها أو تطبيقها بشكل يغير الهدف الذي ابتغته بخصوص سير العلاقات. لذلك كان لزاما أن يكون الجزاء القانوني، هو الكفيل بتذليل هذه الصعوبات ان لم يكن القضاء عليها. وليس بعيدا هذا الكلام عن الخلاف الناشئ بين الفقهاء حول قانونية القاعدة الدستورية<sup>(٤)</sup>. وإذا كانت اليمين الدستورية التي يؤديها النائب في السلطة التشريعية قد تضمنت التزامات جوهريّة، فانه يكون لزاما على النائب التقيد بها في إطار عمله النيابي وعدم الحياد عنها. وانسجاما مع الالتزام المتقدم ينبغي تقرير مسؤولية النائب عن الإخلال بتلك الالتزامات. وهو ما يعبر عنه بالحنث باليمين الدستورية. ويميّز الفقهاء هنا بين نوعين من الجزاءات، التي يمكن أن تثار في ظل مخالفة القاعدة الدستورية: جزاءات قانونية وجزاءات غير قانونية<sup>(٥)</sup>. ويتمثل الجزاء القانوني في إطار مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية بتقرير مسؤوليته. ومن ثم إمكانية فرض الجزاء المناسب الذي يتمثل في العزل من النيابة، من دون تأثير في المسؤوليات الأخرى. وبخصوص هذا الجزاء نجد أن اغلب الدساتير، قد عرفت عن النص على تقرير مسؤولية النائب عن الحنث باليمين. وهذا في الواقع يعكس ثلاثة أمور جوهريّة هي:

١- يضحى النص الذي أفرغت فيه اليمين الدستورية وما حوته الأخيرة من مضامين عديم القيمة القانونية، في حالة عدم تقرير مسؤولية النائب عن الحنث بها.

٢- عدم التلازم بين السلطة السياسية والمسؤولية. أو بعبارة أخرى ان النائب صاحب سلطة غير مسؤول عن ممارستها. وهذا ما يؤشر خلا كبيرا في الدولة الحديثة التي تحترم الحقوق والحريات، وهو ما يعد انتهاكا لمبدأ "حيث ما تكون السلطة كانت المسؤولية"<sup>(١)</sup> وهو في الواقع ذو بعدين هما: الأول التلازم بين السلطة والمسؤولية. والثاني هو التوازن بينهما. وفي ظل السلطة الممنوحة للنائب في السلطة التشريعية. وما تحتمه اليمين الدستورية من التزامات، فان الحديث عن مسؤولية النائب لم يكشف النقاب عنه. وهذا مرجعه سكوت المشرع الدستوري عن تقرير تلك المسؤولية. ومن باب أولى أن ينعدم أيضا التوازن بين السلطة والمسؤولية. وفي النتيجة فان "السلطة بلا مسؤولية تمثل استبدادا محققا"<sup>(٢)</sup>.

### ٣- التفاوت في مسؤولية القابضين على السلطة.

إذا قرر الدستور ان يؤدي النائب اليمين الدستورية كما يؤديها رئيس الدولة ، فأنهما يكونا مسؤولان عن الحنث بتلك اليمين، ومن ثم إذا قرر الدستور مسؤولية احدهما (رئيس الدولة) دون الآخر فان هذه التفرقة ليس لها معنى وإنما هي تنصل من المشرع الدستوري من وضع الضوابط الكفيلة في مساءلة النائب. وهذا ما يمكن ملاحظته في دستور العراق لعام ٢٠٠٥. إذ الزم النائب بان يؤدي اليمين الدستورية الواردة في المادة (٥٠) منه. ونص على وجوب أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة نفسها التي يؤديها النائب<sup>(٣)</sup>. وتقريراً لمسؤولية رئيس الجمهورية نص الدستور على مساءلته في ثلاث حالات<sup>(٤)</sup>. من بينها الحنث باليمين الدستورية. وحدد آلية اتهام الرئيس ومحاكمته والجهة المختصة بذلك<sup>(٥)</sup>. وعلى خلاف ذلك نجد أن الدستور لم يقرر مسؤولية النائب عن الحنث باليمين التي قرر مسؤولية الرئيس عن الحنث بها. ولذلك احتراماً للقيمة القانونية لليمين الدستورية وتقريراً لمسؤولية القابضين على السلطة كان على المشرع الدستوري أن ينص على مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية من خلال جواز عزله عن العضوية، إذا ما ثبت حنثه باليمين. وعلى غرار ذلك نجد أن الدستور

المصري والكويتي قد اخفقا في تقرير هذه المسؤولية، على الرغم من انهما - كما تبين سابقا - قد ألزما النائب بان يؤدي اليمين الدستورية. ولعل من الدساتير النادرة التي قررت مسؤولية النائب عن الحنث باليمين، الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ الملغى. إذ جاء فيه بان رئيس المجلس الوطني وكل عضو فيه مسؤول أمام المجلس عن خرق الدستور أو عن الحنث بموجبات اليمين الدستورية أو أي عمل أو تصرف يراه المجلس الوطني مخلاً بشرف المسؤولية التي يمارسها<sup>(١)</sup>. وأحال بعد ذلك إلى المجلس الوطني ليتولى الأخير وضع أصول لاتهم أعضائه ومحاكمتهم في حالة اقترافهم إحدى الأفعال المذكور أعلاه<sup>(٢)</sup>.

ان توجه المشرع الدستوري في تقرير مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية توجه سليم<sup>(٣)</sup> كان على واضعي دستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تنبيهه والأخذ به. كما ان من الدساتير التي يمكن القول انها قررت مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية، هو الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ إذ نص التعديل الرابع عشر عام ١٨٦٨ على انه (لا يجوز لأي شخص أن يصبح شيخا أو نائبا في الكونجرس أو ناخبا للرئيس ونائب الرئيس أو أن يشغل أي منصب، مدنيا كان أو عسكريا، تابعا للولايات المتحدة أو تابعا لأية ولاية، إذا سبق له أن أقسم اليمين كعضو في الكونجرس،...، بتأييد دستور الولايات المتحدة واشترك بعد ذلك في أي تمرد أو عصيان ضدها، أو قدم عوناً ومساعدة لأعدائها. ولكن يمكن للكونجرس، بأكثرية ثلثي الأصوات في كل من المجلسين أن يزيل مثل هذا المانع)<sup>(٤)</sup>. ويلاحظ على هذا النص أنه جعل العقوبة مستقبلية، تمنع من إعادة الانتخاب في الكونجرس هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإنها أجاز للكونجرس إبطال هذا الأثر بقرار يتخذه بأكثرية الأصوات في كل من المجلسين. أما الجزء الثاني فهو الجزء غير القانوني أو ما يسمى بالجزاء الشعبي، وهو ينبع من مسؤولية جميع النواب أمام الشعب. فإذا كان النواب منتخبين من الشعب، فان الأخير سوف يكون له الحكم الفصل في تقرير مدى صلاحية الشخص لإعادة انتخابه.

وفي الأساس ان هذا الأمر يتوقف على النائب نفسه. فمتى ما كان وفيًا للشعب، عاملاً لمصلحته، مدافعاً عن حقوقه وحرياته، حافظاً لليمين التي قطعها على نفسه، كلما كان الشعب وفيًا معه أيضاً، وذلك بإعادة انتخابه. وإذا بدا إعادة الانتخاب مناسبة تثار فيها مسؤولية النائب، لأنه ببساطة دعوة الناخبين للحكم على أعماله السابقة من أجل تجديد الثقة به، فان من الملاحظات التي تقلل من فاعلية هذه الوسيلة ما يأتي:

١- طبيعة إعادة الانتخاب نفسه، إذ إن الأخير لا يعني نظاماً للمسؤولية، يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية، بل انه يتعلق ببداية مدة النيابة نفسها ونهايتها. وإذا كان إعادة الانتخاب عبارة عن التجديد لمدة نيابة جديدة فانه ليس حكماً قانونياً على الممارسات السابقة للنائب<sup>(١)</sup>.

٢- إذا كان إعادة الانتخاب تحقق قدراً من المسؤولية، فان فاعليتها تعتمد على قصر مدة النيابة. لذلك فان تحديدها لمدة طويلة يمثل ضمناً لعدم المسؤولية<sup>(٢)</sup>. ولذلك فمن أجل فاعلية هذه الوسيلة، ينبغي أن تكون مدة النيابة سنة أو سنتين، حتى يؤدي رسالته في الإصلاح أو التغيير. فضلاً عن تحقيق القدر اللازم لاستقلال النائب عن ناخبيه.

٣- إذا كانت فاعلية إعادة الانتخاب تعتمد على قصر المدة النيابية، فان هذه الوسيلة سوف تنعدم في إطار مسؤولية النائب، إذا عرّف الأخير عن الترشيح لمدة نيابية جديدة. وهو أمر متوقع لعدة أسباب من بينها: النأي عن عرض الموضوع على الشعب الذي لديه تصور عن هذا النائب، وما ارتكبه من مخالفات في المدة النيابية السابقة. وحتى لا يعرض نفسه للحرّج، عندما يقف الشعب منه موقف المحاسب، وذلك بعدم انتخابه. فانه لن يطرح نفسه مرشحاً جديداً ولو لمرة واحدة. وإزاء هذه الفرضية فان وسيلة إعادة الانتخاب سوف تنعدم لانتفاء المحل. وهو ما يعني بقاء تلك المخالفات المتمثلة بالحنث باليمين الدستورية دون أية مسؤولية.

## المبحث الثاني

## واجب الحضور في جلسات المجلس ولجانه

يؤدي المجلس النيابي مهامه من خلال ما يعقده من جلسات، تعرض فيها المواضيع وتناقش ويوافق عليها. وبذلك فانه يلزم حضور النواب لها حتى يستطيع المجلس أن يمارس دوره الدستوري. وحتى لا يعطل هذا الدور لابد من وسيلة تكفل إلزام النواب بحضور جلسات، من خلال سلطة المجلس بفرض العقوبات ازاء النواب المتغيبين. ولذلك تم تقسيم هذا المبحث ، كما يأتي:

المطلب الأول: انتظام الحضور في جلسات المجلس ولجانه.  
المطلب الثاني: مسؤولية النائب عن الغياب.

## المطلب الأول

## انتظام الحضور في جلسات المجلس ولجانه

إن حضور جلسات المجلس ولجانه من أهم واجبات النائب<sup>(١)</sup>، التي عليه أن يلتزم بها في حياته النيابية. إذ يتوقف على ذلك مدى إخلاصه للشعب أولاً ونجاحه في تأدية عمله ثانياً.

## أولاً: أهمية الحضور:

يتوقف إخلاص النائب للشعب ومدى نجاحه في ممارسة عمله النيابي، على حضوره في جلسات المجلس ولجانه. ولذلك فإن أهمية هذا الواجب تنبع من النواحي الآتية:

١- إن اغلب الدساتير وبطبيعة الحال تشترط نصاباً معيناً<sup>(٢)</sup>، سواء أكان في مجال انعقاد المجلس بشكل صحيح (نصاب الانعقاد)<sup>(٣)</sup>، أم في مجال اتخاذه للقرارات على وجه قانوني (الأغلبية)<sup>(٤)</sup>. وخلاف ذلك تبطل جلسات المجلس وتبطل معها القرارات المتخذة فيها بحكم القانون<sup>(٥)</sup>.

لما كانت الدساتير تشترط عدداً معيناً للانعقاد وآخر للتصويت، فانه يلزم حضور النواب حتى يتمكن المجلس النيابي من عقد جلساته بشكل صحيح وممارسة مهامه الدستورية على الوجه القانوني. وإذا كان الأمر كذلك فإن أهمية الحضور في جلسات المجلس ولجانه تتأتى من التحديد الدستوري المتقدم سواء أكان في مجال الانعقاد أم في مجال التصويت. إذ إن تغيب النواب وعدم حضورهم لجلسات



المجلس سوف يثقل المجلس ويقعده عن ممارسة دوره الدستوري في البلاد. وفي ذلك الخطر كل الخطر، وهو ما يمكن اعتباره أشبه بالفراغ التشريعي للمؤسسة النيابية، الأمر الذي ينعكس على المهمة التشريعية والرقابية في الدولة.

٢- لما كان المجلس النيابي هيئة تعالج قضايا المجتمع وتتخذ ما يوصلها النقاش من حلول سليمة ومنطقية لتلك القضايا . فان النقاش له الأثر الكبير في إثراء المجلس بالمعلومات، التي يمكن أن تنير له الطريق وهو بصدد معرفة أو معالجة أي موضوع مطروح أمامه. ولذلك فان النقاش هو (لب العمل البرلماني، لما يسمح به من طرح كل الرؤى، مهما تطرقت وتطرفت)<sup>(١)</sup>. إذ له الأثر الكبير في اتخاذ القرار للمجلس وللنائب على السواء. فأثره في المجلس هو انه سوف يكشف خفايا الموضوع المطروح أمام المجلس ليكون الأخير على علم كامل به. وما يتصل به من عوامل مؤثرة وأخرى متعلقة عليه. وكل هذا سوف يجعل مناقشة المجلس لذلك الموضوع مناقشة تمكنه من اتخاذ قرارا سليما محققا لأغراضه وملبيا للغايات التي يستهدفها.

ان النقاش يجعل النائب على بينة من أمره حينما يدلي بصوته. وفي الحقيقة أن النقاش الذي يدير دفته رئيس المجلس، إنما يكون من خلال النواب الحاضرين وليس الغائبين عن الجلسات. فإذا كان النائب غائبا، فأنى له أن يشترك في النقاش؟ ولذلك كان الأخير حكرا على النواب الحاضرين. فضلا عن التصويت على الموضوعات التي تعرض على المجلس، إذ لا يستطيع النائب المتغيب عن الجلسات الإدلاء بصوته، خصوصا وأن الدساتير محل المقارنة لم تسمح بالتصويت وكالة<sup>(٢)</sup>. ومن ذلك تتضح أهمية الحضور في جلسات المجلس، من خلال الاشتراك في النقاشات وإبداء الآراء التي تنير للمجلس طريقه، وهو بصدد النظر في قضايا المجتمع. والاشتراك في النقاش هو إسهام حقيقي في عمل المجلس، بصرف الاعتبار عن وجهة النظر التي يتبناها المناقش.

**ثانياً: مقتضيات الحضور.**

إذا كان النائب ملزماً بحضور جلسات المجلس، فإنه من أجل أن يكون هذا الحضور منتظماً ومنتجاً لغاياته، لا بد من تحديد دور الانعقاد وجدول الأعمال للبرلمان. لذا فإن من مقتضيات الحضور تحديد دور الانعقاد وتحديد جدول الأعمال.

**١- تحديد دور الانعقاد:**

أن المجلس النيابي ليس هيئة دائمة الانعقاد كمجلس الوزراء<sup>(١)</sup>، وإنما له دورات محددة<sup>(٢)</sup> يعقد فيها جلساته ويمارس خلالها مهامه الدستورية، وغالباً ما تحدد الدساتير تلك الدورات من حيث بدايتها وانتهائها. وبغض النظر عن الجهة المختصة بدعوة المجلس النيابي للانعقاد، فإن النائب ملزم بحضور جلسات المجلس التي يعقدها في دور الانعقاد العادي وغير العادي، الذي يدعى له المجلس بناء على أسباب معينة<sup>(٣)</sup>. وإذا كان النائب ملزم بحضور جلسات المجلس خلال دور الانعقاد، فإنه يلزم تحديد دور الانعقاد حتى يتمكن من تأدية واجب الحضور.

أن ما يفرضه العمل النيابي من مناقشات ومراقبة ومتابعة لقضايا المجتمع، وكذلك ما تخلفه الممارك البرلمانية من أتعاب، تجعل من الضروري أن يكون للنائب عطلة تبدأ بعد انتهاء دور الانعقاد، تمكنه من استعادة أنفاسه واستعداده لدور الانعقاد القادم، من أجل معالجة القضايا التي تعرض على المجلس. وهذا بطبيعة الحال يفرض تحديد دور الانعقاد.

**٢- تحديد جدول الأعمال.**

إن الحضور الذي يلزم به النائب ليس غاية في نفسه وإنما هو وسيلة من أجل أن يشارك النائب في المناقشات، وأن يبدي المعلومات التي يمكن أن تنير المجلس في عمله. وفي الحقيقة أن هذه المناقشات والمعلومات سوف تكون ارتجالية ومبتورة، ما لم يكن النائب على علم مسبق بالموضوعات التي سوف يناقشها المجلس.

إن المجالس النيابية قد دأبت على تحديد جدول أعمال كل جلسة<sup>(١)</sup> تعقدها، حرصاً منها على استثمار الوقت، لإنجاز الموضوعات المعروضة من ناحية. وتقديم الموضوعات ذات الأهمية على غيرها

من ناحية أخرى. فضلا عن المواضيع المستعجلة التي تتطلب ضرورة تقديمها على غيرها.

ونتيجة للاعتبارات الدستورية والسياسية والفنية المؤثرة في جدول الأعمال<sup>(٢)</sup>، فأن موضوعاته تتوزع بين الاقتراح التشريعي ووسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة، من أسئلة واستجوابات، فضلا عن امتزاج الجوانب القانونية والسياسية والفنية فيها، لذلك لا يمكن البت بها دون إطلاع على جوانبها. وكل هذا يقتضي تحديد جدول الأعمال لكل جلسة.

ولابد من إعلان ذلك الجدول بطريق يصل إلى علم النائب. وفي وقت مناسب<sup>(٣)</sup> لتمكينه من إعداد ما يلزم لموضوعاته. وتحقيقا لذلك تنص الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، على وضع جدول الأعمال وتبليغه للنواب قبل انعقاد الجلسة بوقت معين، يترك لرئيس المجلس أو مكتبه تحديده. ومن ذلك ما تنص عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أن (يضع مكتب المجلس جدول أعمال الجلسات وفقاً لخطة العمل المقررة، مراعيًا أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها، وكذلك الموضوعات الهامة الجارية،...، ويعلن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب)<sup>(٤)</sup>.

في حين نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن (يدعو الرئيس المجلس لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة لعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل، مع إرفاق جدول بأعمال الجلسة والمذكرات والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن قد سبق توزيعها،...)<sup>(٥)</sup>. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص على أن (تمارس هيئة الرئاسة المهام الآتية: أولاً: تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء،...، مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة،...، وذلك قبل يومين في الأقل من عقد الجلسة ما لم ينص الدستور على مدد آخر،...)<sup>(٦)</sup>.

**ثالثاً: إثبات الحضور.**

تحرص الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية على وضع آلية تضمن إثبات الحضور في الجلسات، لما يمثله ذلك من أهمية تتجلى بكونه طريقة لمعرفة تحقق النصاب الذي يتوقف عليه انعقاد الجلسة بالإضافة إلى أنه يكفل معرفة النواب الحاضرين من الغائبين عن الجلسة، وهو أيضاً ضماناً للنواب الحاضرين في المساهمة بمناقشات المجلس والاشتراك في التصويت. وتبعاً لتلك الأهمية تنص الأنظمة الداخلية على وضع سجل للحضور، يوقع فيه النواب عند حضورهم الجلسة وعقب انتهائها. ومن ذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري من أنه (توضع تحت تصرف الأعضاء - قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة - قوائم يوقعون عليها عند حضورهم، وقوائم أخرى يوقعون عليها عقب انتهاء الجلسة، وذلك طبقاً للنظام الذي يصدر به قرار من مكتب المجلس)<sup>(١)</sup>. في حين اقتضت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على التوقيع عند بدء الجلسة فحسب إذ نصت على أن (توضع تحت تصرف الأعضاء قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة دفاتر حضور يوقعون عليها عند حضورهم)<sup>(٢)</sup>. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فلم ترد فيه الإشارة إلى التوقيع عند حضور الجلسة وعقب انتهائها. ما خلا النص الوارد ضمن مهام النائب الثاني لرئيس المجلس الذي جاء فيه (التثبت من حصول النصاب القانوني لانعقاد المجلس والإشراف على عملية تسجيل غياب الأعضاء بعذر أو من دونه)<sup>(٣)</sup>.

ولأهمية إثبات الحضور المتقدمة ينبغي النص بشكل صريح على وضع سجلات حضور يوقع فيها النواب عند حضور الجلسة وعقب انتهائها، وعليه نقترح على مجلس النواب اخذ هذا الأمر بعين الاعتبار عند تعديل النظام الداخلي.

**رابعاً: متمات الحضور.**

إذا كانت المجالس النيابية وبطبيعة تكوينها تتألف من عدد غير قليل من النواب، فإن الهدوء والأمن ينبغي أن يسود جلساتها، حتى تتمكن من أداء عملها من دون تشويش. وإذا كان من حق النائب الحاضر أن يشترك في نقاشات المجلس وإبداء رأيه عند الاقتضاء.

فان للمجلس حقا أعظم من ذلك، هو أن يعمل دون تشويش من النواب. ومن ثم كان له أن يتخذ ما يلزم بحق كل نائب يخل بنظام الجلسة ويحاول التشويش على المجلس وعرقلته عن أداء مهامه. وإذا لم يتمتع المجلس بحق تأديبي إزاء مثل هكذا نواب فانه لا يكتب له النجاح. ولذلك تكرر الأنظمة الداخلية هذا الحق، الذي لا يمكن المجادلة فيه إلا إذا استعمل للقضاء على الأقلية بدلا من حماية النظام والحرية الشخصية<sup>(١)</sup>. إلا أنه يرى بعضهم بأنه يجب أن لا يصل هذا الحق إلى حد إخراج النائب من الجلسة، لان هذه العقوبة تتعارض مع حق الناخبين، إذ لا يجوز أن يحرموا من التمثيل. ولذلك يجب ان يقتصر حق المجلس على الإجراءات التأديبية المعنوية<sup>(٢)</sup>. في الحقيقة ان المجلس النيابي، بوصفه هيئة للمذاكرة، يكون من حقه أن يحمي نفسه، وان يؤمن جلساته، من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لحرية مذكراته وهدوء جلساته، حتى إن وصل الأمر إلى حد إخراج النائب من الجلسة، مادام ذلك من اجل فرض النظام في الجلسة. وهذا العمل لا يمس أبدا بحقوق الأقلية، إذ ليس للأخيرة أن تحول بشكل غير مشروع بين الأغلبية وتنفيذ ما تبتغيه. كما أن القول بان إخراج النائب يحرم الناخبين من التمثيل في المجلس النيابي، لا يمكن أن ينهض أساسا في حرمان المجلس من أداء مهامه دون تشويش. والنائب الذي يخل بالنظام هو الذي يعمل على حرمان الناخبين من التمثيل لا بل انه يعمل على حرمان الشعب من تسيير مصالحه، وذلك عندما يمنع بقية نواب الشعب من أداء مهامهم من خلال خروجه على نظام الجلسات. وحفظا لهيبة المجلس وكفالة حسن أدائه، تقرر الأنظمة الداخلية جملة من العقوبات، يمكن إيقاعها بحق النائب الذي يخل بنظام الجلسة. ومن ذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري من انه (للمجلس بناء على اقتراح رئيسه، أن يوقع على العضو الذي أخل بالنظام في أثناء الجلسة، أو لم يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام، أحد الجزاءات الآتية: (أولا) المنع من الكلام بقية الجلسة. (ثانيا) اللوم. (ثالثا) الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة. (رابعا) الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تجاوز جلستين. (خامسا) الحرمان من

الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد على خمس جلسات<sup>(٣)</sup>. ونصت على أن (يصدر قرار المجلس بتوقيع أحد الجراءات السابقة أثناء انعقاد الجلسة ذاتها، بعد سماع أقوال العضو أو من ينيبه عنه من زملائه، ودون مناقشة. ويصدر القرار بالحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تجاوز جلستين بأغلبية أعضاء المجلس. ويجوز للمجلس أن يحيل الموضوع إلى لجنة القيم لتقديم تقرير عاجل عنه إلى المجلس)<sup>(١)</sup>. و(إذا لم يمثل العضو لقرار المجلس، فللرئيس أن يتخذ ما يراه من الوسائل الكفيلة بتنفيذ هذا القرار)<sup>(٢)</sup>. ونصت اللائحة على أن (للعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقرر كتابة لرئيس المجلس أنه "يأسف لعدم احترام نظام المجلس" ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة)<sup>(٣)</sup> و(إذا تكرر من العضو في ذات دور الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس فلا يقبل منه اعتذار. وللمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعماله لمدة لا تزيد على عشر جلسات، أو إحالته إلى لجنة القيم لتقديم تقرير إلى المجلس عما يكون قد بدر من العضو من مخالفة للنظام)<sup>(٤)</sup>.

وأجازت اللائحة للرئيس أن يلفت نظر النائب المتكلم للمحافظة على نظام الكلام وإذا لم يمثل فللرئيس أن يوجه إليه تحذيرا بعدم الخروج على النظام<sup>(٥)</sup>. وللرئيس أيضا أن يأمر بحذف أي كلام من احد الأعضاء مخالفا لأحكام اللائحة الداخلية من مضبطة الجلسة<sup>(٦)</sup>. وللرئيس أن ينادي النائب باسمه ويحذره من الخروج على النظام أو يمنعه من الاستمرار في الكلام إذا ارتكب النائب ما يمس كرامة المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها، أو كرامة المجلس أو رئيسه أو أعضائه<sup>(٧)</sup>. وإذا وجه الرئيس تحذيرا للمتكلم طبقا للحالات المتقدمة ثم عاد في الجلسة نفسها إلى الخروج على نظام الكلام فللرئيس أن يعرض على المجلس منعه من الكلام في الموضوع نفسه أو حتى انتهاء الجلسة<sup>(٨)</sup>. وتنص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن (للمجلس ان يوقع على العضو الذي يخل النظام أو لا يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام احد الجراءات الآتية: (أ) الإنذار. (ب)

توجيه اللوم. (ج) منع العضو من الكلام بقية الجلسة. (د) الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية أعمال الجلسة. (هـ) الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس و لجانه مدة لا تزيد عن على أسبوعين. ويصدر قرار المجلس بهذا الشأن في الجلسة ذاتها، و للمجلس أن يوقف القرار الصادر في حق العضو إذا تقدم في الجلسة التالية باعتذار كتابي عما صدر منه<sup>(٩)</sup>. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص على أن (يتخذ رئيس الجلسة بحق العضو الذي أخل بالنظام، إحدى الإجراءات الآتية: أولاً: تذكير العضو بنظام الجلسة. ثانياً: إذا تمادى العضو فللرئيس تنبيهه، ويترتب على هذا التنبيه شطب أقواله من المحضر. ثالثاً: المنع من الكلام بقية الجلسة)<sup>(١)</sup>. و(إذا لم يمتثل العضو لقرار رئيس الجلسة، فله أن يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو، ولرئيس الجلسة أن يوقف الجلسة أو يرفعها، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقررها المجلس)<sup>(٢)</sup>. ومن ذلك يتضح أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي - وعلى خلاف نظيره المصري والكويتي - لم ينص على حرمان النائب الذي يخل بالنظام من الاشتراك في جلسة أو عدة جلسات. وهذا ما قد يعطل عمل المجلس، خاصة وان النظام الداخلي ينص على انه (إذا اخل النظام داخل المجلس، ولم يتمكن الرئيس من إعادته، يرفع الجلسة أو يؤجلها)<sup>(٣)</sup>. ولذلك لم يكن المشرع دقيقاً عندما نص على انه (...، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقررها المجلس)<sup>(٤)</sup>. إذ لا يوجد نص في النظام يجيز للمجلس حرمان النائب الذي يخل بنظام الجلسة من الاشتراك في أعماله. ما خلا النص الذي جاء فيه (لرئيس الجلسة أن يأمر بحذف أي حديث يصدر من احد الأعضاء مخالفاً للنظام من محضر الجلسة وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس، الذي يصدر قراره في هذا الشأن من دون مناقشة)<sup>(٥)</sup>. وهذا النص أيضاً لم يرد فيه جزاء الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس بشكل صريح. ولذلك فان مجلس النواب مدعو إلى إضافة نص يقضي بحق المجلس باتخاذ قرار يقضي بحرمان النائب الذي يخل بالنظام من الاشتراك في أعماله، وذلك من اجل حماية جلساته من التشويش



وعدم تعطيل أعماله من ناحية. وملافاة لعدم الوضوح الوارد في النظام .

#### خامساً: الإجازات.

على الرغم مما يؤديه تحديد دور الانعقاد في فسح المجال أمام النائب في قضاء حوائجه خلال مدة تعطيل المجلس، إلا أن النائب قد يجد نفسه مضطراً تحت أكثر من سبب إلى التخلف عن حضور الجلسات، لذا كان للمجلس أو رئيسه أن يأذن للنائب بعدم حضور جلسة أو أكثر من جلسات المجلس، شرط أن يتقدم بطلب إلى رئيس المجلس. على أن المجالس النيابية لا تتشدد عادة بحجب الإذن بالغياب عن النواب. وهذا ما حد بالكثير من النواب أن يسيئوا استعمال هذا الأمر، ويستكثرُوا من الاستئذان بالغياب<sup>(١)</sup>. وهو في الحقيقة طريقة غير شرعية لتعطيل عمل المجلس، عندما لا يكفي عدد النواب الحاضرين لاكتمال النصاب. وبغية تنظيم الإجازة وعدم إساءة استخدامها، فقد نصت اللوائح الداخلية للمجالس النيابية على وجوب الاستئذان بالغياب. ومن ذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بان (على العضو الذي يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس، أو اجتماعات لجانه أن يخطر رئيس المجلس، أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال كتابة بذلك)<sup>(٢)</sup>.

ويمتد إلزام النائب بحضور جلسات المجلس حتى ختام الجلسة عند رفع الرئيس لها، ولذلك لا يجوز للنائب أن يغادر الجلسة قبل انتهائها، إلا إذا طرأ ما يستوجب مغادرته مبنى المجلس، فانه لا بد أن يستأذن في ذلك كتابة من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بحسب الأحوال<sup>(٣)</sup>. ويعد عضو المجلس الذي يوفد للخارج في مهمة خاصة للمجلس في إجازة طوال المدة المحددة لهذه المهمة<sup>(٤)</sup>. أما اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فقد نصت على أنه (لا يجوز للعضو أن يتغيب عن إحدى الجلسات إلا إذا أخطر الرئيس بأسباب ذلك، فإذا أريد الغياب لأكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس)<sup>(٥)</sup>. ولا يجوز طلب الإجازة لمدة غير معينة. كما لا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف منها نهائياً قبل ختامها إلا بإذن من الرئيس<sup>(٦)</sup>.



في حين نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن (...، ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة)<sup>(٧)</sup>. ونص أيضا على أن (أولاً: للرئيس منح العضو إجازة اعتيادية مدة لا تزيد على (١٥) خمسة عشر يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس. ثانياً: للعضو التمتع بالإجازة المرضية الممنوحة له أصولياً، وتقدر هيئة الرئاسة حالات الولادة. ثالثاً: لا تعتبر فترة الإيفاد من قبل مجلس النواب غياباً للعضو)<sup>(٨)</sup>. والملاحظة التي يمكن إيرادها على هذا المادة، بأنها نصت على إجازة اعتيادية يمنحها الرئيس للنائب، شرط أن لا تزيد على (١٥) يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس، وهي بطبيعة الحال لا تدور ولا تتراكم ومن ثم فهي تسقط بانتهاء الدورية السنوية<sup>(٩)</sup>، وفي الحقيقة ليس هناك من مبرر لمنح هذه الإجازة في ظل وجود الحالة المتقدمة التي نص عليها النظام. هذا من ناحية، كما أن النائب يتمتع باستراحة لمدة أربعة أشهر من كل دورة انعقاد سنوية من ناحية أخرى<sup>(١٠)</sup>.

#### سادساً: الاشتراك في اللجان البرلمانية وحضور اجتماعاتها.

تتبع اغلب المجالس النيابية نظام اللجان في ممارسة عملها، سواء أكان في المجال التشريعي أم في المجال الرقابي. ولذا تعتمد الهيئات التشريعية على اللجان لإدارة أعمالها. واللجان هي: (مجموعة صغيرة من المشرعين الذين يعيّنون على أساس أما مؤقت وأما دائم، بهدف النظر في المسائل بتعمق يفوق قدرة المجلس بأكمله)<sup>(١١)</sup>. وتتيح اللجان للهيئات التشريعية انجاز وظائف مهمة وعديدة في الوقت نفسه. ومن هذه الوظائف مراجعة مفصلة للاقتراح التشريعي، والإشراف على نشاط السلطة التنفيذية، وفحص القضايا السياسية وإعداد تقارير عنها، وإجراء التحقيقات الخاصة<sup>(١٢)</sup>. وتبعا لتلك الفوائد التي يحققها نظام اللجان، فإن المجالس النيابية تحاول تشكيل اللجان بالاعتماد على نوابها، في عضوية تلك اللجان، ولذا ينبغي على النواب الاشتراك في عضوية اللجان البرلمانية وحضور اجتماعاتها.

تبيّن سابقاً أن اللجان دوراً مهماً في تأدية المجلس لأعماله. وفي الغالب أن ما تتوصل له اللجان من قرارات ونتائج بعد التحقيقات التي

تجربتها يكون لها الأثر الكبير في توجيه المجلس لاتخاذ قراره في المواضيع المعروضة عليه. والمسألة الأخرى هي ان النواب يتباينون إلى حد ما في مجالات عملهم واختصاصاتهم، وكذلك في خبراتهم التي اكتسبوها من الميادين التي عملوا بها. ولذلك فان النائب الذي يكون جديرا للعمل في لجنة ما، نتيجة اختصاصه في المجالات التي تباشرها هذه اللجنة أو خبرته المتراكمة في هذا المجال، قد لا يكون ذا رأي سديد في لجنة أخرى، ليس له في مجال عملها اختصاص أو خبرة. ولذا فان اشتراكه في لجنة يتوافق عملها مع اختصاصه أو خبرته، يسمح له بان يضع هذه الخبرة أو الاختصاص في مصلحة اللجنة والمجلس كله، للاستفادة منها على حد سواء. وهذا ما يجعله نائبا متفاعلا مع القضايا المعروضة.

وبالاعتماد على نظام اللجان، فان المجالس النيابية في دول المقارنة، قد ألزمت النائب بالاشتراك في عضوية اللجان. ومن ذلك ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري من انه (يجب أن يشترك العضو في إحدى لجان المجلس...) <sup>(١)</sup>.

أما الترشيح في اللجان فقد نصت اللائحة على أن (يتلقى رئيس المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي وفي الموعد الذي يحدده، ترشيحات الأعضاء لعضوية اللجان. ويتولى مكتب المجلس التنسيق بين هذه الترشيحات بمراعاة إعطاء أولوية الاختيار لأقدم الأعضاء في عضوية اللجنة التي يطلب الترشيح لها، ثم لذوي الخبرة والتخصص في مجال نشاط اللجنة) <sup>(٢)</sup>. ثم (يعلن مكتب المجلس قوائم الترشيح لعضوية اللجان قبل عرضها على المجلس، ولكل عضو تقديم اقتراحاته أو اعتراضاته كتابة إلى رئيس المجلس لعرضها على المكتب للنظر فيها. ويعرض الرئيس على المجلس القوائم طبقاً لما انتهى إليه المكتب بعد دراسة الاعتراضات والاقتراحات المقدمة من الأعضاء،... وتعتبر هذه القوائم نافذة بمجرد إقرار المجلس لها دون مناقشة) <sup>(٣)</sup>. وبهذا المعنى نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن (ينتخب المجلس أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية وينبغي أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في لجنة على الأقل، ولا يجوز له الاشتراك في أكثر من لجتين دائمتين...) <sup>(٤)</sup>.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص على (أولاً: لكل عضو الحق بأن يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان ورئاستها. ثانياً: تعرض هيئة الرئاسة أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية)<sup>(٥)</sup>. ونص أيضاً على أن (تشكل اللجان الدائمة في أول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي ويراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته)<sup>(٦)</sup>. ومن النصوص المتقدمة يتضح ما يأتي:

١- ان النائب في مجلس الشعب المصري ومجلس الأمة الكويتي، ملزم بالاشتراك في عضوية لجنة واحدة على الأقل. وبخلاف ذلك فان النائب في مجلس النواب العراقي غير ملزم بهذا الاشتراك، حيث جعل الاشتراك في عضوية اللجان حقاً اختيارياً للنائب. وهذا ما يتنافى مع طبيعة عمل المجلس الذي يعتمد على نظام اللجان. وما يمكن قوله أن المشرع لم يكن يبتغي هذا النتيجة، إلا أن صياغته للنص كانت بشكل غير دقيقة. لذلك نقترح أن يكون على النحو الآتي: (على كل نائب أن يشترك في عضوية لجنة واحدة على الأقل من اللجان الدائمة للمجلس، ولكل نائب الحق في أن يرشح نفسه لرئاسة اللجنة التي ينتمي لها).

٢- ان الانتساب إلى اللجان في مجلس الشعب المصري، يتم من خلال الترشيح ومن ثم موافقة المجلس على قوائم الترشيح. في حين أن مجلس الأمة الكويتي قد اخذ بمبدأ انتخاب أعضاء اللجان. أما مجلس النواب العراقي، فان الانتساب يتم من خلال تصويت المجلس على أسماء المرشحين لكل لجنة دائمة في قائمة واحدة، يتم التوافق عليها من الكتل البرلمانية<sup>(١)</sup>.

٣- أما معايير الانتساب لإحدى اللجان، فقد حددتها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، على أن تراعى أولاً أقدمية النائب في اللجنة التي رشح لها. ثم لذوي الخبرة والتخصص. في حين حدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذه المعايير برغبة النائب أولاً واختصاصه وخبرته ثانياً. وعلى خلاف ذلك سكنت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي عن معايير الانتساب إلى اللجان.

٤- أجازت لائحتا مجلس الشعب المصري<sup>(٢)</sup> ومجلس الأمة الكويتي<sup>(٣)</sup> للنائب أن ينتسب إلى عضوية لجنة ثانية<sup>(٤)</sup>، للإفادة من خبرته واختصاصه في مجال نشاط تلك اللجنة، بشرط موافقة مكتب مجلس الشعب المصري، وان لا يكون الانتساب لأكثر من لجنتين دائمتين في مجلس الأمة الكويتي<sup>(٥)</sup>. في حين أن هذا التحديد ليس له نظير في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وهو أمر لابد منه لتنظيم حسن سير العمل في اللجان، بالإضافة إلى صعوبة توفيق النائب للعمل في أكثر من لجنة دائمة، ما خلا اللجان المؤقتة، التي ينتهي تشكيلها بانتهاء العمل من المواضيع التي تشكل من أجلها. إن اللجان البرلمانية تضطلع بالكثير من المهام والأعمال، عاملة بشكل جماعي. لذلك ينبغي على أعضاء اللجان حضور جلساتها والاشتراك في أعمالها، خصوصاً وإن اللجان هي برلمان مصغر تسري عليها قواعد النصاب واتخاذ القرارات كما هو معمول به في المجلس كله<sup>(١)</sup>. ولذلك نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن (يعد حضور العضو اجتماعات اللجان بمنزلة حضور جلسات المجلس وتسري بحقه أحكام هذا النظام الداخلي عند تغيبه عن حضور اجتماعاتها)<sup>(٦)</sup>.

### المطلب الثاني

#### مسؤولية النائب عن الغياب

على الرغم من أن الحضور هو من أهم الواجبات الملقاة على عاتق النائب، إلا أن مسألة الغياب عن جلسات المجلس أو اجتماعات لجانه تشكل مشكلة كبرى في المجالس النيابية. إذ يصل تخلف النواب في كثير من الأحيان حد عدم إمكان اخذ الرأي، لعدم توافر الأغلبية المطلوبة لذلك أو مخالفة نصوص الدستور<sup>(٣)</sup>، وفي أحيان أخرى إلى حد عدم انعقاد الجلسة أصلاً، بسبب عدم توافر النصاب القانوني اللازم. وفي سبيل الحد من هذه الظاهرة، حاولت التشريعات وضع الآليات الكفيلة بذلك. إلا أنها لم تكن رادعة، أما لقصورها وإما لعدم

وضعها موضع التنفيذ. لذلك سوف نعرض لموقف التشريعات في دول المقارنة من ظاهرة الغياب، والآليات المقترحة للحد منها .

#### أولاً: موقف التشريعات من ظاهرة الغياب:

تتباين التشريعات في الحد من ظاهرة تغيب النائب عن جلسات المجلس، بين العقوبات المعنوية، مروراً بخصم مبلغ معين من المكافأة البرلمانية، لتصل إلى حد فصله.

فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على انه (مع عدم الإخلال بما ورد بشأنه نص خاص إذا 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)<sup>(٤)</sup>. ومن هذا النص وبقيّة نصوص اللائحة، يتضح أن النائب في مجلس الشعب، تقتصر مسؤوليته عن الغياب، على حرمانه من المكافأة البرلمانية عن مدة الغياب، ولم تشر اللائحة بشكل صريح ومباشر إلى جواز إسقاط عضوية النائب، نتيجة تغيبه عن جلسات المجلس. إلا أن خلو اللائحة من ذلك لم يقف حائلاً دون تصديّ مجلس الشعب لظاهرة الغياب المتكرر، في سابقة مهمة وجديرة بالاحترام. حيث قرّر المجلس إسقاط العضوية عن أحد النواب<sup>(١)</sup>، في يوم ٢٠٠٨/١/١٤، بعد أن تجاوزت غيابه سبعة أشهر. وقد فسّرت ذلك لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بأنه "إخلال من النائب بواجبات العضوية، الذي يعد سبباً من أسباب إسقاط العضوية - كما اتضح - وهو تفسير يتطابق مع نصوص اللائحة وواجبات العضوية، لأن النائب تم انتخابه لحضور الجلسات واللجان، وليس الغياب ولشهور طويلة، وليس مجرد جلسة أو أكثر، بل لم يحضر بعد إرسال استدعاء له مرتين"<sup>(٢)</sup>. أما لائحة مجلس الأمة الكويتي فقد نصت على انه (إذا تكرر غياب العضو في دور الانعقاد الواحد، دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية، ينشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية، كما ينشر على نفقته في جريدتين يوميتين، وتقطع مخصصات العضوية عن المدة التي تغيبها بدون عذر مقبول. وينذر الرئيس العضو بهذه الأحكام قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الفقرة السابقة. فإذا تكرر الغياب بدون عذر بعد ذلك عرض

أمره على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم اعتباره مستقيلاً. وللجنة بأغلبية الأعضاء الذين تتألف منهم أن تعتبر العضو مستقيلاً عن عضويتها إذا تخلف عن حضور جلساتها بدون عذر ثلاث مرات متوالية أو خمس مرات غير متوالية،...<sup>(٣)</sup> ومن هذا النص يتضح أن لائحة مجلس الأمة قررت مسؤولية النائب، إذا تكرر غيابه في دور الانعقاد الواحد من دون عذر مقبول خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية. وحددت ثلاثة أنواع من الجزاء هي:

١- نشر أمر غياب النائب في الجريدة الرسمية للمجلس، وكذلك نشره في جريدتين يوميتين، وعلى نفقة النائب. وأن لهذا الجزاء المعنوي أثراً في إطلاع الشعب على سيرة عمله في المجلس.

٢- وهذا الجزاء يكون مع الأول وهو قطع مبلغ من مخصصات العضوية عن المدة التي تغيبها النائب، وما دام أن النص قد حدد خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية، كأساس لتقرير الجزاء، لذا فإن غياب النائب لجلسات تقل عن تلك المدة لا ينهض أساساً لقطع مخصصات العضوية عن تلك المدة. وهو في الواقع توجه غير سليم، إذ ينبغي قطع المخصصات عن كل يوم غياب، وبغض النظر عما إذا كان مجموع الغياب خمس جلسات أم أقل أو أكثر، فالنائب الذي يتغيب من دون عذر، يكون حرمانه من المكافأة البرلمانية شرعياً عن مدة تغيبه، لأنه يحول من دون إذن الوقت المخصص للمصلحة العامة لمصلحته الخاصة<sup>(١)</sup>. وقد ألزمت اللائحة الرئيس بإذاره بالأحكام المتقدمة قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الجزاءين المتقدمين.

٣- قد لا تكون الجزاءات المتقدمة رادعة للنائب من أجل الحد من تغيبه، ومن ثم قد يتكرر غيابه، فعند ذلك يعرض أمره على المجلس، الذي له بأغلبية أعضائه اعتباره مستقيلاً من العضوية. وقد طبق المجلس هذا الجزاء بالفعل على سبعة أعضاء، بسبب تجاوزهم الحد المقرر من الغياب، وجعلهم بأغلبية أعضائه بحكم المستقيلين من عضوية المجلس في جلسة ١٩٦٧/٤/٤<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان للمجلس ذلك، فإن للجنة بأغلبية أعضائها أن تعد النائب مستقيلاً عن عضويتها، إذا تخلف عن حضور جلساتها من دون عذر ثلاث مرات متوالية أو خمس غير متوالية. لكن ينبغي أن تكون هناك عقوبات رادعة بحق النائب المتغيب لتصل إلى حد اعتباره مستقيلاً من المجلس<sup>(٣)</sup>. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص على أن (أولاً: ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية وإحدى الصحف. ثانياً: لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية أن توجه تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور ... ثالثاً: تستقطع من مكافئة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحددها المجلس)<sup>(٤)</sup>. ونص قانون استبدال أعضاء مجلس النواب المعدل على أن (أولاً: تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الأسباب الآتية: ...، ٧- إقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد،...)<sup>(٥)</sup>. ومن هذا يتضح أن الجزاءات التي قررت بحق النائب المتغيب عن الجلسات هي الآتي:

١- نشر اسم النائب المتغيب في نشرة المجلس الاعتيادية وإحدى الصحف، ولم يحدد النظام فيما إذا كانت هذه الصحيفة يومية أم غير ذلك. وقد درج المجلس على نشر أسماء النواب المتغيبين عن الجلسات على الموقع الإلكتروني له.

٢- توجيه تنبيه خطي للنائب في حالة غيابه من دون عذر مشروع لخمس مرات متتالية أو عشر غير متتالية خلال الدورة السنوية، تدعوه فيه هيأة الرئاسة إلى الالتزام بالحضور، وإذا لم يمتثل لذلك يعرض الأمر على المجلس بناء على طلب الهيأة. وما يمكن قوله هنا انه ليس للمجلس إصدار قرارا بإسقاط العضوية عن النائب، لان هذا الأمر محدد بالحالة التي أوردها قانون استبدال أعضاء مجلس النواب المعدل. وما دام الأمر كذلك فإن هذا النص أصبح بحكم الميت، لان المجلس لا يستطيع أن يقرر عقوبة من دون نص قانوني يجيز ذلك.



٣- استقطاع مبلغ معين من المكافأة، يحدده المجلس. وقدّر ذلك المبلغ بـ (٥٠٠,٠٠٠) ألف دينار عراقي، عن كل يوم. وقد طبق هذا الجزاء بالفعل على النواب المتغييبين<sup>(١)</sup>.

٤- إقالة النائب من عضوية المجلس، إذا تجاوزت غياباته من دون عذر مشروع، أكثر من ثلث جلسات المجلس في الفصل التشريعي الواحد. ويلاحظ على النص المتقدم عدم دقته ، لا بل انه يضع إشكالات في مجال تطبيقه. إذ انه استخدم عبارة (...)، لتجاوز غياباته، (...)، لأكثر من ثلث، (...) وهذه لا تقطع بمعيّار واحد يتم على أساسه تطبيق حكم النص، وإنما يرشح منها معياران (تجاوز أكثر من ثلث جلسات المجلس) و (تجاوز ثلث الجلسات). ومن ثم أيهما يعد ضابطاً في مقام تطبيق النص؟ أهو الأول أم الثاني؟ وعدم الوضوح هذا من شأنه فتح المجال رحباً أمام تأويلات قد ينتج عنها تعطيل هذا النص وعدم وضعه موضع التطبيق بحق النواب المتغييبين. وهو نص معول عليه في الحد من ظاهرة الغياب المتكرر لذا ينبغي إعادة النظر في هذا النص وتعديل صياغته بما يمنع من التأويلات والتفسيرات غير المؤسسة والجزاءات الثلاثة الأولى تطبق بحق النائب عند تغيبه عن اجتماعات اللجنة التي ينتمي إليها<sup>(٢)</sup>، إلا أن الجزاء الرابع لا يمكن تطبيقه بحقه، لان النظام أخضعه للأحكام المقررة نفسها عند التغيب عن جلسات المجلس في النظام نفسه، في حين أن هذا الحكم وارد في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب المعدّل. ولذلك نقترح أيضاً شمول النائب الذي يتغيّب عن اجتماعات اللجان بهذا الحكم.

#### ثانياً: الآليات المقترحة للحد من ظاهرة الغياب.

يكاد يكون الغياب عن الجلسات ظاهرة في اغلب المجالس النيابية، وما يؤكد ذلك صورة المقاعد الفارغة - وهي عادة ما تحمل أسماء النواب الذين يجلسون عليها - وكذلك الرفع المتكرر للجلسات، بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني الذي تتطلبه الدساتير عادة للانعقاد. ولا شك أن لهذه الظاهرة آثارها السلبية على المؤسسة التشريعية ، الأمر الذي ولّد موقفاً شعبياً تجاهها، وهزّ مصداقيتها لدى الرأي العام. إن الحاجات المتزايدة والتطور الحاصل - سواء أكان على الصعيد السياسي أم الاجتماعي أم الاقتصادي - تفرض على المجلس



النيابي سرعة وضع القوانين اللازمة لسد هذه الاحتياجات ومواكبة التطور الحاصل. أضف إلى ذلك فإن الدساتير، وبطبيعة قواعدها المجملية، تحيل العديد المواضيع التي ينأى المشرع الدستوري عن الخوض في تفاصيلها، والاكتفاء بمجملها، إلى المشرع العادي، ليكون الأخير ملزماً بتفصيل ما أجمله المشرع الدستوري.

وفضلاً عن ذلك فإن البرلمان في بعض الدول يتولى رقابة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عند التقصير بمختلف الأدوات الرقابية. والغاية من هذا العرض لمهام المجلس النيابي، هو معرفة حجم هذه المؤسسة وفاعلية دورها في الدولة. ولنا أن نتساءل عن هذا الدور في ظل الغياب المتكرر من جهة. ومن دون عذر مشروع من جهة أخرى. وكيف ستكون الاستحقاقات الوطنية، عندما لا يجد الرئيس بُدّاً من تحقق نصاب الانعقاد؟ هذه الأسئلة وغيرها تتطلب وقفة جادة وموقفاً حازماً من ظاهرة الغياب والحد منها حتى تعاد للمجلس مصداقيته التي هزتها صورة المقاعد الفارغة. وفي هذا المجال نقترح تبني هذه الآليات، من أجل القضاء على ظاهرة أو الحد منها:

١- الاستعانة بالأجهزة الالكترونية (المستعملة في بعض دوائر الدولة) من خلال تسجيل بصفة إبهام النائب عند دخول قاعة الجلسة وعند الخروج منها، بعد رفعها من الرئيس. ويأتي هذا للحد من التفاوت وعدم التناسب بين التواقيع المثبتة للحضور وبين الحضور الفعلي للنواب.

٢- تلاوة أسماء النواب المتغييبين عن الجلسة السابقة، قبل الشروع في جدول الأعمال.

٣- أن يعتمد المجلس في نهاية المدة النيابية تقارير، توضح نسب حضور كل نائب وغياباته، ونشر هذه التقارير ليطلع عليها الرأي العام.

٤- تفعيل النصوص القانونية بشأن النواب المتغييبين، ووضع النصوص التي تقضي بإسقاط عضوية النائب بسبب كثرة غياباته موضع التطبيق. إذ لا عبرة بها مهما تضمنت من جزاء ما لم تأخذ دورها في المجال العملي. وما أحوجنا في الحقيقة إلى تطبيق هذه

النصوص، لإبعاد من هو ليس أهلاً للجلوس تحت قبة البرلمان. إلا أنه ليس من سبيل إلى ذلك، لأنه سوف يؤدي إلى إسقاط عضوية رؤساء الأحزاب أو الكتل البرلمانية، وهذا ما لا تقوى عليه الأحزاب الممثلة في البرلمان عادة. لذلك نجد أن رئيس المجلس يكتفي بالتهديد بتطبيق هذه النصوص من دون تطبيقها بالفعل. كما فعل ذلك السيد رئيس مجلس النواب العراقي الأسبق، من أنه سوف يقوم بتطبيق النصوص القانونية بحق النواب المتغييبين، إلا أنه دون جدوى، إذ لم تسقط عضوية نائب واحد على الرغم من أن الكثير قد جاوزت غياباتهم الحد الذي وضعه القانون لإقالة النائب. وإذا كان للمجلس دور أساسي في عملية الحد من ظاهرة الغياب، فإن للأحزاب السياسية والناخبين دوراً مهماً لا يقل عن ذلك ولا يستهان به. فإذا كانت الأحزاب السياسية هي التي رشحت هؤلاء النواب<sup>(١)</sup>. فينبغي عليها مراقبتهم ومحاسبتهم ووضع لوائح انضباط وتطبيقها بشأن النواب المتغييبين، فضلاً عن نشر أسماء نوابها المتغييبين في الجريدة الناطقة باسم الحزب. لما في ذلك من إطلاع للرأي العام ومؤيدي الحزب وأنصاره على سيرة النائب الذي يمثل ذلك الحزب في البرلمان. وفي هذا المجال أيضاً فإن للناخبين أثراً مهماً يتمثل في عدم إعادة انتخاب النائب الذي تخلف كثيراً عن حضور جلسات المجلس، لذلك ينبغي أن لا يقف الناخب عند حد البرنامج الانتخابي كأساس للانتخاب، وإنما ينبغي عليه أن يضع بالإضافة إلى ذلك معياراً آخر، نصب عينيه عند الإدلاء بصوته وهو مدى انضباط النائب ودرجة التزامه بحضور الجلسات. وفي الإطار الخاص نقترح على المشرع المصري إضافة نص صريح يجيز إسقاط عضوية النائب بسبب تجاوز غياباته حداً معيناً. ونقترح أن يتم استقطاع مبلغ من المكافأة البرلمانية للنائب في مجلس الأمة الكويتي، عن كل يوم غياب بغض النظر عن عدد جلسات الغياب.

## المبحث الثالث

## واجب التفرغ للعمل في المجلس النيابي

ينبغي على النائب أن يتفرغ طول المدة النيابية للعمل في المجلس الذي ينتمي إليه، من أجل ضمان استقلاله وحسن أدائه لعمله البرلماني. وعلى الرغم مما يحققه هذا الواجب من مزايا في العمل النيابي، إلا أن للفقه موقفاً مختلفاً من حيث التفرغ وعدمه، ومن حيث إطلاق التفرغ، فضلاً عن موقف التشريعات بين التفرغ المطلق وبين الاستثناء عليه. ولتفصيل ما أجمل أعلاه سوف تتم دراسة هذا المبحث بتقسيمه إلى ثلاثة فروع، كما يأتي :

المطلب الأول: مفهوم التفرغ للعمل في المجلس النيابي ومسوغاته.

المطلب الثاني: موقف الفقه من التفرغ للعمل في المجلس النيابي.

المطلب الثالث: واجب التفرغ في بعض الدول.

## المطلب الأول

## مفهوم التفرغ للعمل في المجلس النيابي ومسوغاته

من أجل الإحاطة بهذا الواجب ينبغي معرفة مفهومه والمسوغات التي تدعو إلى فرضه بوصفه واجباً على النائب في السلطة التشريعية، لذلك سوف يتم تقسيم هذا الفرع إلى محورين هما: مفهوم التفرغ للعمل في المجلس النيابي، ومسوغات التفرغ للعمل في المجلس النيابي.

## أولاً: مفهوم التفرغ للعمل في المجلس النيابي.

يعرف التفرغ بأنه: "منع الشخص الذي ينجح بالعضوية البرلمانية من الجمع بين هذه العضوية وبين الأمر الذي يجافيها فتعطى له مهلة يختار فيها أيهما يشاء"<sup>(١)</sup>. وعرف أيضاً بأنه "عدم جواز الجمع بين الوكالة البرلمانية وبعض المهمات الأخرى المعينة بالقانون التي كان يشغلها النائب أو يتولاها بعد النيابة"<sup>(٢)</sup>. ويلاحظ على التعريفين أنهما لم يحددوا معايير التفرغ وأسبابه، وهي مسألة أساسية. لذلك فإن انسب التعاريف للتفرغ بأنه "النظام الذي يجبر المنتخب - إذا اختار العضوية البرلمانية - على التخلي عن ممارسة أي عمل آخر أو عن الاحتفاظ به دون ممارسة، متى ما كان من شأنه أن يؤثر في استقلال العضو البرلماني، تجاه الحكومة أو المصالح

الخاصة أو يتعارض مع اختصاصاته البرلمانية " (١). ولذلك فإن النائب سوف يكون ملزماً ، بان يختار بين الوظيفة التي كان يشغلها وبين العضوية البرلمانية التي فاز بها (٢). ومن ذلك يتضح أن التفرغ يختلف عن عدم الأهلية السياسية (الترشيح) من حيث أن الترشيح يكون قبل الانتخاب، إذ لو فرض أن شخصاً فاقداً أهلية الترشيح، ورشح نفسه وحصل على الأغلبية اللازمة من أصوات الناخبين ، لفوزه، فإن انتخابه باطل، لأنه وارد على غير محله، نتيجة لانعدام واحد من شروط العضوية البرلمانية أو أكثر. أما التفرغ فمحله بعد الانتخاب أو بتعبير أدق بعد اختيار الشخص للعضوية البرلمانية، يكون لزاماً عليه التفرغ للعضوية البرلمانية ، أما إذا تولى النائب وظيفة عامة فإنه عليه أن يحسم أمره باختياره أحدهما، ولا يجوز له أن يجمع بين الاثنين.

#### ثانياً: مسوغات التفرغ

إن تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات وضمان استقلال النائب فضلاً عن تذليل الصعوبات العملية تسوغ التفرغ للعمل في المجلس النيابي. ولذلك سوف نوضح ذلك ، كما يأتي :

##### ١- تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات :

تقف الطبيعة الإنسانية المائلة نحو التعسف بالسلطة وراء تقرير مبدأ الفصل بين السلطات (٣).

وهذا يكون له الأثر الكبير على حقوق الأفراد وحياتهم. وليس من سبيل إلى الحد من إساءة استخدام السلطة إلا بمنع تركيزها في يد واحدة. ومن ثم ينبغي توزيعها بين أشخاص أو هيئات متعددة ومتوازنة لتمارس مهام معينة ومختلفة عن مهام نظيرتها، ولذلك تعمل هذه السلطات المتعددة على إيقاف الأخرى عند حدودها ، حيث ان "السلطة توقف السلطة" (١).

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يمنع جمع أكثر من سلطة في يد هيئة واحدة، فإن عدم جمع النائب بين العضوية البرلمانية وأية وظيفة أخرى، يعد من مصاديق مبدأ الفصل بين السلطات، إن لم يكن من أبرزها. ولذلك يستلزم مبدأ الفصل بين السلطات أن يتفرغ النائب للعضوية البرلمانية - إذا ما اختارها - وترك سواها، إذا كان مقتضاه

يتنافى مع تلك العضوية، وإلا كان ذلك جمعا مخلا بمبدأ الفصل بين السلطات، إن لم يكن تركيزا للسلطة. فإذا كان النائب موظفا فانه سوف يجمع بين صفتين: صفة تشريعية وأخرى تنفيذية، وبذلك هو يمارس سلطتين تشريعية وتنفيذية، وهذا الحال المفترض هو عين ما جاء مبدأ الفصل بين السلطات لمحاربتة<sup>(٢)</sup>. ويقف تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل قوي دون الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة، إذ ان مخاوف الجمع من التعسف بالسلطة ستكون بشكل اكبر وضوحا، عندما تكون السلطات على قدر من الأهمية، ومن ثم فان مخاوف التعسف بها تكون بشكل اكبر.

## ٢- ضمان استقلال النائب :

ان الأساس الحقيقي في عدم الجمع ( المحقق للتفرغ ) يتمثل في ضمان استقلال النائب<sup>(٣)</sup>، تبعا لما يتركه هذا الاستقلال من اثر في حسن أداء النائب لعمله، وبالخصوص العمل الرقابي. ان السماح للنائب بالجمع بين العضوية البرلمانية وأية وظيفة أخرى تتنافى معها، قد تحد من حريته، وهذا من شأنه التأثير في استقلال النائب وبالخصوص تجاه الحكومة، ليتحول إلى أداة طيعة بيدها من اجل القضاء على خصومها السياسيين، فضلا عن ان وقوع النائب تحت تأثير الحكومة بسبب ما تتركه الوظيفة التي يشغلها من تبعية للحكومة، يؤدي إلى الانحراف بالتشريع عن غرضه الرئيس، المتمثل بتنظيم العلاقات في المجتمع بغية تحقيق المصلحة العامة<sup>(٤)</sup>. فإذا كان النائب يسهم في عملية التشريع، فان تلك المساهمة سوف تكون لصالح الحكومة، وبغض النظر عن المصلحة العامة، كل هذا من اجل إرضاء الحكومة وعدم إثارة غضبها.

ان عدم تفرغ النائب لا يقف عند هذا الحد، بل يمتد إلى الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة إذ تنهض البرلمانات بمهمة رقابية على تصرفات الحكومة، التي قد تصل إلى حد طرح الثقة بالحكومة، نتيجة أخطائها. وفي الحقيقة ان هذه الرقابة سوف تكون من الضعف بمكان - في ظل عدم تفرغ النائب وبقائه تحت سلطة الحكومة. فالنائب الذي يشغل وظيفة عامة تابعة للسلطة التنفيذية، لا يمكن أن يؤدي مهمته الرقابية على الحكومة بسبب شغله لهذه

الوظيفة. مما يجعله خاضعا لها ويفقده ما يجب أن يتوافر في حقه من الاستقلال اللازم لأداء عمله<sup>(١)</sup>. وتزداد وطأة هذا الأمر ومن ثم يتعدى الحديث صعوبة تحقيق رقابة حقيقية وفعالة تجاه الحكومة، ليكون ابعاد من ذلك، عندما يقف النائب الموظف موقف المدافع عن تصرفات الحكومة - وبغض النظر عن السياسة التي انتهجتها في هذه التصرفات - ومبررا لها<sup>(٢)</sup>. ليصل الأمر إلى تبعية المجلس النيابي للحكومة. ولذلك يجب على النائب أن يتفرغ للعمل في المجلس النيابي، من أجل عدم خضوعه لإغراءات الحكومة أو تهديداتها<sup>(٣)</sup>، مما يشكل عائقا أمام استقلاله ومن ثم الانحراف بمهام المجلس التشريعية والرقابية.

### ٣- تخفيف العبء عن النائب:

ان حضور النائب لجلسات المجلس واجتماعات لجانه، من أهم الوجبات الملقة على عاتق النائب في مهمته النيابية، ومما يزيد من عظم هذا الواجب هو الحضور الايجابي، المتمثل بالمناقشة والمشاركة في مباحثات المجلس، والتقدم باقتراحات القوانين، وتبني إحدى الآليات الرقابية عند وجود أسبابها، فضلا عن تبني قضايا أفراد الشعب والسعي نحو حلها.

ومع تضخم دور السلطة التنفيذية في ظل التقدم الصناعي وتزاحم العمل الحكومي، إذ أصبحت الإدارات التنفيذية أكثر انشغالا وتعقيدا في مهام الحياة اليومية، مما يزداد دور البرلمان في تشكيل السياسة العامة ومتابعة تنفيذها<sup>(٤)</sup>. وإزاء هذه الواجبات البرلمانية، فإن للوظيفة العامة هي الأخرى واجباتها ومواعيد مباشرتها<sup>(٥)</sup>. وهي بطبيعة الحال مستمرة، تتناول اغلب أيام الأسبوع، التي قد تتفق مع مواعيد العمل البرلماني. وإذا كانت كل وظيفة تفرض التزامات معينة، فإن أداء هذه الالتزامات قد يكون صعبا عند الجمع بينهما. وهذا الحال لا يقتصر على الوظيفة العامة وإنما ينطبق أيضا على الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان - في ظل ثنائية السلطة التشريعية - لما يتركه هذا الجمع من صعوبة في تأدية مهام كل عضوية بالفاعلية المرجوة<sup>(٦)</sup> إذا أخذنا بنظر الاعتبار ما تتطلبه كل عضوية من جهد وعمل، قد لا يكون وقت النائب كافيا للقيام به، كذلك الحال في

المجالس المحلية. ولذلك يعمل واجب التفرغ على تمكين النائب من أداء مهامه في البرلمان دون ان تشغله امور أخرى قد تثقل كاهله وتجعله غير قادر على أداء مهامه النيابية بشكل سليم.

### المطلب الثاني

#### موقف الفقه من التفرغ للعمل في المجلس النيابي

لم يتبنَ الفقه موقفاً واحداً تجاه تفرغ النائب للعمل في المجلس النيابي، بل يمكن القول إن هناك اتجاهين بهذا الشأن هما:

#### ١- الاتجاه المؤيد لتفرغ النائب:

يرى أصحاب هذا الاتجاه<sup>(٢)</sup>، بوجوب تفرغ النائب للعضوية وعدم الجمع بينها وبين أية وظيفة أخرى . واستندوا إلى أن التفرغ يضمن للنائب استقلاله ، من اجل حسن أداء مهامه في البرلمان والنهوض برقابة حقيقية وفعالة. كما أن التفرغ يصب في مصلحة مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٣)</sup>. أما عدم التفرغ فهو يمثل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٤)</sup>.

وهناك سبب عملي يدعو إلى وجوب التفرغ، يتمثل بصعوبة التوفيق بين مهام العضوية البرلمانية وأية وظيفة أخرى، لما تتطلبه كل مهمة من جهد ووقت وتفكير وعمل متواصل. وهذا الاتجاه يساعد على تمكين المجلس النيابي من أداء عمله بشكل يحقق المصلحة العامة. يدعونا إلى القول بأنه ينبغي على النائب أن يتفرغ للعمل في المجلس النيابي، وعدم جمعه بين أية وظيفة أخرى مع العضوية البرلمانية.

#### ٢- الاتجاه المعارض للتفرغ النائب

يذهب أصحاب هذا الاتجاه<sup>(٥)</sup>، إلى تأييد عدم تفرغ النائب، ومن ثم جواز الجمع بين النيابة والوظيفة العامة، وعلى الأخص بين العضوية البرلمانية والعضوية الوزارية، مستنديين إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن الأخير لا يعني الفصل المطلق والجامد بين كل سلطة وأخرى، وإنما الفصل المرن، الذي قوامه التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن مصاديق هذا التعاون، السماح بالجمع بين العضوية البرلمانية والعضوية التنفيذية<sup>(٦)</sup>. فضلاً عن ان السماح للنائب بالجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، من شأنه أن يجعل هذا النائب قادراً على ممارسة دور رقابي اكبر على

أعمال الجهة التي ينتمي إليها. إذ يكون خبيراً بخباياها أكثر من غيره<sup>(٢)</sup>. إن هذه الأسانيد لا تقوى على ترك التفرغ وما يحققه من ضمانات للنائب، تكفل استقلاله عن كل محاولات التأثير فيه<sup>(٣)</sup>، وإن التفرغ لعضوية البرلمان هو الذي يرسم خط هذا الحد الفاصل بين السلطات - وبالتحديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - الذي يمنع من تركيزها<sup>(٤)</sup>.

أما القول بأن السماح بالجمع من شأنه أن يؤدي إلى رقابة أكبر على أعمال الوظيفة التي ينتمي إليها النائب الموظف، فهو قول مردود. إذ لو تم التسليم بأن هذا النائب الموظف سوف يكون خبيراً بشؤون وظيفته وبإمكانه استقاء الكثير من المعلومات، التي من شأنها أن تكشف الحقائق أمام البرلمان، فإن ذلك كله مرهون باستقلاله، وهل يضمن استقلال النائب إذا كان خاضعاً للحكومة طبقاً للقواعد الوظيفية في هذا الشأن؟ وهذا ما قد يقعد النائب الموظف عن البوح بالمخالفات التي ارتكبها رؤسائه - أو قد يكون هو مشتركاً معهم بها - لما لهؤلاء الرؤساء من سلطة تجاهه فضلاً عن أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي التوازن، وبالأخص في النظام البرلماني، الذي قوامه الأسلحة التي تملكها كل سلطة في قبالة الأخرى. فلو أبيع الجمع بين العضوية التشريعية والعضوية التنفيذية، لقضت تلك الإباحة على أسلحة السلطة التشريعية المتمثلة بالوسائل الرقابية لعدم إمكان ممارسة النائب الموظف لها، أما خوفاً من الحكومة وأما أن تكون هذه الوسائل - إذا ما تم تفعيلها - موجهة ضد رؤسائه. وهذا ما يصعب تحقيقه عندما يقف النائب أمام البرلمان ليحاسب رؤسائه. الأمر الذي يقضي على التوازن المفترض بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.

### المطلب الثالث

#### واجب التفرغ في بعض الدول

على الرغم مما يحققه تفرغ النائب من ضمانات تكفل استقلاله في تأدية مهام، وما يتركه ذلك التفرغ من عدم الجمع بين صفتين تشريعية وتنفيذية، الأمر الذي يعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن التشريعات تتباين في وجوب تفرغ النائب للعمل في المجلس



النيابي. ومن أجل إيضاح موقف التشريعات، سوف نقصر على بحث موقف المشرع المصري والكويتي والعراقي.

#### أولاً: موقف المشرع المصري :

ينص الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه (يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب. وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون)<sup>(١)</sup>. ويتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري قد قرر وجوب تفرغ النائب في مجلس الشعب، إلا أنه وبشكل مغاير لما يجب أن يكون عليه، أو أنه أفرغه من محتواه. فعلى الرغم من أنه نصّ على عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظيفة العامة أو العمل، إلا أنه قد فتح ثغرة يمكن من خلالها استثناء بعض الحالات من هذا الجمع، كما أنه قد سمح بالأصل بأن يحتفظ النائب بوظيفته أو عمله طول فترة نيابته دون ممارسة.

وحيال هذا الموقف الملتبس نوعاً ما، اختلف الفقه الدستوري المصري، إزاء الأصل الذي قرره المشرع الدستوري. فقد رأى بعض الفقه<sup>(٢)</sup> بأن الأصل هو عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وبين الوظيفة العامة، والاستثناء هو جواز الجمع بينهما. في حين ذهب رأي آخر<sup>(٣)</sup> إلى أن المبدأ الذي قرره المادة (٨٩) من الدستور، هو جواز الجمع بين العضوية والوظيفة، شريطة التفرغ للأعباء النيابية. وهو موقف على خلاف ما كان يتبناه المشرع الدستوري قبل دستور عام ١٩٧١<sup>(٤)</sup>. من حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة<sup>(٥)</sup>. وقد انتقد الفقه المصري هذا الموقف الدستوري المتراجع تجاه الضمانات اللازمة لحرية النواب، وكفالة استقلالهم. فبعد أن أجاز الدستور للعاملين في الدولة والقطاع العام بترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، إلا أنه سمح بالاحتفاظ بوظائفهم الأصلية في حالة فوزهم بهذه العضوية. وهذا ما لا يحقق الاستقلال المنشود، ولذا كان ينبغي أن يأخذ الدستور بالمبدأ المقرر في النظم البرلمانية<sup>(٦)</sup>. بشأن عدم إجازة الجمع أصلاً بين عضوية المجلس وبين الوظيفة العامة، إذ أن جواز احتفاظ النائب بالوظائف العامة، يحول بينه دون

استقلالهم. ومن باب أولى إجازة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في الحالات التي أناط الدستور تحديدها بالمشروع العادي<sup>(٢)</sup>.

ومن أجل توضيح موقف المشرع المصري في الموضوع، فإنه يمكن تلمس هذا الموقف من خلال ثلاثة محاور تبناه المشرع وهي: التفرغ المطلق والتفرغ الحكمي والاستثناء من التفرغ.

#### أ- التفرغ المطلق :

يراد بالتفرغ المطلق ممارسة العضوية البرلمانية وعدم الجمع بينها وبين أية وظيفة تتقاطع معها. على أن يكون التخلي بشكل نهائي. وقد نص المشرع المصري على هذه الحالة في قانون مجلس الشعب، حيث جاء فيه بأنه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية. كما لا يجوز الجمع بين مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها)<sup>(٣)</sup>. ويتضح أنه لا يجوز الجمع مطلقاً بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى والمجالس الشعبية المحلية، أو بينها وبين وظيفة العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها. ولقد قيل بتبرير هذا الشأن بأن عدم تفرغ النائب العضو في مجلس الشورى أو المجلس الشعبي المحلي من شأنه التأثير في كفاءة النائب وفي مباشرة مهامه البرلمانية وعدم أدائها بالكيفية اللازمة، مما يعرقل سير العمل البرلماني، وذلك ناجم عن صعوبة التوفيق بين مهام عضوية مجلس الشعب ومهام العضويات الأخرى، بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية<sup>(٤)</sup>، وطالما أن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية بنص الدستور، فستثار حتماً قضية الفصل بين السلطات عندما يكون النائب عضواً في مجلس شعبي. وهذا يشكل اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات، نظراً لشغل الشخص الواحد صفتين الأولى تشريعية، بوصفه عضواً في مجلس الشعب، والثانية تنفيذية<sup>(٥)</sup> بوصفه عضواً في المجلس الشعبي المحلي، وهذا ما جاء المبدأ المذكور لمحاربته.

أما تبرير عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظيفة العمد والمشايخ وعضوية اللجان الخاصة بها، إذ أن هذه الوظائف تعد

وظائف تنفيذية في المحافظة أو القرية ويلتزمون بتنفيذ أوامرها، ولذا فإن بقائهم فيها مرهونا بإرادة السلطة التنفيذية، ومن ثم يظل مستقبلهم الوظيفي في يد الحكومة مما يجعلهم مترددين من إثارة أي موضوع يجرح الحكومة أو يمس بهيبتها<sup>(٢)</sup>.

أما إجراءات تفرغ هؤلاء فقد قضى قانون مجلس الشعب بانهم يعدون متخلين مؤقتا عن عضويتهم الأخرى أو وظيفتهم بمجرد توليهم عملهم في المجلس. ويكون العضو متخليا نهائيا عن عضويته الأخرى أو وظيفته بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يبدد رغبته في الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته<sup>(٣)</sup>.

#### ب- التفرغ الحكمي :

إذا كان الدستور قد أجاز للعاملين في الحكومة والقطاع العام ان يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، إلا انه ألزمهم ان يتفرغوا لهذه العضوية إذا ما فازوا بها، مع السماح لهم بالاحتفاظ بوظائفهم وفقا للقانون<sup>(٤)</sup>. وهذا ما أوضحه قانون مجلس الشعب بانه إذا كان عضو المجلس عند انتخابه من العاملين في الحكومة أو في القطاع العام فانه يتفرغ لهذه العضوية ويحتفظ له بوظيفته<sup>(٥)</sup>، وهذا تفرغ حكمي، أي ان النائب يتفرغ للعضوية مع احتفاظه بوظيفته من دون ممارسة.

#### ج- الاستثناء من التفرغ :

تبنى الدستور المصري استثناءً على التفرغ وأناط بالمشروع العادي استثناء حالات أخرى من هذا الواجب ، إذ نص على ان (يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ان يكونوا أعضاء في مجلس الشعب،...)<sup>(٦)</sup>.

وإعمالاً لهذه للرخصة ، قرر قانون مجلس الشعب استثناء بعض الحالات من التفرغ. حيث نص على انه ( ... يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ان يستثني من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه: أ- مديري الجامعات ووكلاؤها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً عالياً ب- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة

والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها. ج- الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها،...<sup>(١)</sup> وكذا الحال لمن كان موظفا قبل انتخابه في مجلس الشعب. أما الوظيفة اللاحقة للعضوية فقد نص قانون مجلس الشعب على انه (لا يجوز ان يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام، وما في حكمها أو الشركات الأجنبية، أثناء مدة عضويته، ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناء على قانون)<sup>(٢)</sup>. ويلاحظ من هذا النص ان المشرع لم يخير النائب بين ما إذا كان يريد البقاء بعضوية مجلس الشعب أو يختار عليها الوظيفة التي عين فيها، وإنما قضى ببطلان هذا التعيين ان وجد. وقد قيل بتبرير ذلك حتى لا يتخذ هذا التعيين وسيلة للتأثير في أعضاء مجلس الشعب<sup>(٣)</sup>.

#### ثانيا: موقف المشرع الكويتي :

ينص الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على انه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف، وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقا للدستور،...، ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى)<sup>(٤)</sup>. وضع المشرع الدستوري بموجب هذا النص مبدأ عاما يقضي بتفرغ النائب من خلال عدم الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة، بغية تحقيق الاستقلال اللازم للنائب وحسن أداء مهامه، وتخفيف الأعباء عنه<sup>(٥)</sup>. ومن هذا النص الدستوري ونصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة<sup>(٦)</sup>. يتضح ان حظر الجمع - ومن ثم التفرغ - يسري سواء أكان الشخص موظفا قبل اكتساب العضوية أم عين موظفا بعد صيرورته عضوا في مجلس الأمة<sup>(٧)</sup>. فإذا كان النائب موظفا عند ترشيحه ثم انتخب وصار انتخابه نهائيا بفوات مواعيد الطعن في عضويته، من دون ان يطعن بها، أو طعن فيها وتم رفض الطعن، فانه يتعين على النائب في بحر الثمانية أيام من قيام حالة الجمع التي تعد قائمة بنهاية انتخابه كما تقدم. ان يختار بين العضوية والوظيفة. وإذا لم يحسم أمره يعد مختارا لأحدهما وهي

العضوية في هذا الفرض. أما إذا لم يكن النائب موظفا عند ترشيحه، وعيّن في إحدى الوظائف العامة بعد انتخابه، فإن هذا التعيين لا يعد باطلا بل صحيحا. وعندئذ يترك الخيار للنائب بتفضيل أحدهما خلال ثمانية أيام، فإذا لم يختار خلال هذه المدة فإنه يعد مختارا لأحدهما، وهي الوظيفة العامة في هذا الفرض. وتعد حالة الجمع متحققة هنا من تاريخ قبول النائب لقرار التعيين في الوظيفة العامة، سواء أكانت الموافقة صريحة أم ضمنية تتحقق باستلام العمل في هذه الوظيفة<sup>(٣)</sup>.

إذا كان النائب في مجلس الأمة ملزما بعدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة. فإن لمفهوم الوظيفة العامة في واجب التفرغ معنى يختلف عن معناها الاصطلاحي. لذا حددت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الوظيفة العامة بأنها (...)، كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من خزانة عامة، ويشمل ذلك كل موظفي الحكومة والمؤسسات العامة والهيئات البلدية والمختارين<sup>(٤)</sup>.

ومن ذلك يتضح ان المشرع الكويتي حدد مصدر المرتب عنصرا معيّنًا للوظيفة التي ينبغي على النائب ان لا يجمع بينها وبين عضوية المجلس. فإذا كان مصدر المرتب هو الخزنة العامة فإن الوظيفة التي يشغلها الشخص هي وظيفة عامة يسري عليها عدم الجمع مع العضوية البرلمانية<sup>(٥)</sup>.

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بعدم الجمع، فإن المشرع الدستوري قد أورد استثناء عليها، ولم يشأ ان يزيد على ذلك، إذ لم يفتح المجال أمام المشرع العادي لإضافة استثناء آخر بل على العكس فتح له المجال بالتوسع بحالات الجمع غير المذكورة<sup>(١)</sup>. وهو ما قد يسد بعض الحالات التي تخرج عن معيار الوظيفة العامة المحدد بالمرتب. أما الاستثناء الذي أورده الدستور فهو جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة<sup>(٢)</sup>. ولقد قيل بتبرير ذلك، بان السماح للنائب ان يكون وزيرا في آن واحد، يعد من مقتضيات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما ان السماح للوزير بالاحتفاظ بعضوية البرلمان، يكسبه الخبرة البرلمانية، من خلال حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته<sup>(٣)</sup>.

وفي الحقيقة ان هذه الحجج لا تقوى على استثناء النائب من واجب التفرغ. اما القول بان عدم تفرغ النائب الوزير يعد من مقتضيات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فان هذا القول مردود عليه بان التعاون بين السلطتين المذكورتين إذا كان لا بد منه، فانه يجب ان يكون بحدود تمنع من تحوّل هذا التعاون إلى مدارج القول بتركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، ومن مصاديق تلك الحدود: هي عدم الجمع بين النيابة والوزارة. والقول بان الجمع سوف يُكسب النائب الوزير الخبرة البرلمانية، فانه غير دقيق من ناحية القانون<sup>(٤)</sup> والواقع. إذ ان للوزراء - حق الحضور في جلسات البرلمان والكلام وتمثيل الحكومة والدفاع عن سياستها وسياسة الوزارة التي يرأسها الوزير، حتى ان لم يكن عضوا في المجلس<sup>(٥)</sup>. فضلا عن ذلك فان عدم الجمع بين النيابة والوزارة يحقق مبدأ الفصل بين السلطات، ولذا ينبغي ان يكون عدم الجمع مطلقا لا استثناء فيه<sup>(٦)</sup>، لان ذلك سوف ينعكس على مبدأ الفصل بين السلطات، وخصوصا عندما يتعلق الجمع بالنيابة والوزارة. ولذلك كان ينبغي على المشرع الدستوري الكويتي ان لا يستثني الوزراء من عدم الجمع بين النيابة والوزارة، سواء أكانوا منتخبين أم معينين.

#### ثالثا: موقف المشرع العراقي :

نص الدستور العراقي على عدم الجمع (التفرغ) تحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي اعتمده بشكل صريح، وبنى على أساسه العلاقة بين السلطات<sup>(١)</sup>. وكذلك للفوائد التي يحققها عدم الجمع. ومنها: ضمان الاستقلال اللازم للنواب وتخفيف العبء عنهم جراء الجمع. لذلك نص الدستور على انه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر)<sup>(٢)</sup>. والذي يلاحظ على النص انه لم يبيّن المقصود بالعمل أو المنصب الرسمي، الذي يجب على النائب ان لا يجمع بينه وبين عضوية مجلس النواب. ولذا فان هذا المعنى ينصرف إلى رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وعضويته والسلطات في الأقاليم والمحافظات، وأية وظيفة عامة أخرى. ان نص عدم الجمع جاء مطلقا ولم يستثن أية حالة من حكمه، ولذا ينبغي ان يجري النص على إطلاقه. والنتيجة المترتبة على هذا

الإطلاق هي ان عدم الجمع ينصرف إلى حقيقته وحكمه<sup>(٣)</sup>. ولا يمكن حصره بالتفرغ الحقيقي، لان في ذلك تقييدا لم يرد بالدستور. وعلى الرغم من هذا التفسير فان ما يجري عليه العمل في مجلس النواب، هو ان النائب الموظف يبقى محتفظا بوظيفته ولحين انتهاء مدة نيابته أمر مخالف للدستور وبالتحديد المادة (٤٩/سادسا) منه. وبالإضافة إلى إطلاق النص فان غايته تكشف عن هذه المخالفة. إذ ان النص جاء من اجل ان يضمن استقلال النائب، عن طريق منعه من الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة. وهذه الغاية تتطلب ان تشمل أيضا عدم الجمع مع الاحتفاظ بالوظيفة، لان القول بخلاف ذلك سوف يخل بالاستقلال اللازم للنائب، الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي على أداء مهامه وبالأخص الرقابية. إذ لو احتفظ النائب بوظيفته لحين انتهاء نيابته فان صورة عودته إلى الوظيفة ستبقى ماثلة أمامه، وهذا ما قد يعرقل نشاطه ويشكل عقبة تجاه ممارسة مهمته الرقابية - على الأقل تجاه رؤوسائه الإداريين - لأنه سوف يحرص في أثناء مدة نيابته على عدم اتخاذ مواقف تعضب الحكومة، حتى ينال الرعاية والحظوة عند عودته إلى الوظيفة العامة. وبالإضافة إلى ذلك فان الاحتفاظ بالوظيفة دون ممارسة (...، يتقاطع مع الهياكل الوظيفية في الدولة وملاكات دوائرها، فلو فرضنا ان وكيل وزارة أو مديرا عاما في إحدى الوزارات انتخب عضوا في مجلس النواب، وانتهيت عضويته في المجلس،...، فهل تبقى الوزارة أو الجهة التي ينتسب إليها العضو تنتظر عودة وكيل الوزارة أو المدير العام مدة أربع سنوات. وهو ما مصير الموظف الذي حل محل الموظف الذي انتخب عضوا؟ وهل تبقى وظيفة الموظف شاغرة في ملاك الوزارة طيلة هذه المدة؟...<sup>(١)</sup>. وبما ان الدستور لم يورد استثناء على عدم الجمع ولم يخوّل المشرع العادي بذلك، فان تدخل الأخير لتقرير جواز الاحتفاظ بالوظيفة دون ممارستها، هو تدخل غير دستوري بالمخالفة للمادة (٤٩/سادسا) وهنا نخالف ما جاء به مجلس شورى الدولة العراقي في فتواه السابقة من انه (...، إذا ما أريد اعتباره - النائب الموظف - متفرغا لعضوية مجلس النواب وبقائه محتفظا بصفته الوظيفية، فيحتاج إلى تدخل تشريعي وفقا لما نصت عليه المادة (٦٣)



من الدستور...) لان جواز الاحتفاظ بالوظيفة يخل بعدم الجمع المنصوص عليه دستوريا كما تقدم. بالإضافة إلى ذلك، فان استناد مجلس شورى الدولة إلى المادة (٦٣) من الدستور والخاصة بحقوق النواب وامتيازاتهم<sup>(١)</sup>، هو أمر غير دقيق، لان هذا النص خاص بحقوق النواب وامتيازاتهم، أما الذي نحن بصددده فهو واجب ملقى على عاتق النائب، وهو التفرغ للعمل في مجلس النواب. وحتى لو تنازلنا فرضا - مع التحفظ على ذلك - وقلنا بان الاحتفاظ بالوظيفة من الامتيازات التي يستطيع المجلس ان يقررها لأعضائه. فان هذا القول مردود عليه بان المجلس لا يستطيع ان يقرر امتيازات لأعضائه على خلاف ما نص عليه الدستور من واجبات. كما ان هذا الامتياز سوف يتعلق بالنواب الموظفين فحسب، وهو ما يميز هؤلاء النواب عن زملائهم من غير الموظفين، وهو أمر لا يستقيم مع مبدأ المساواة بين النواب في الامتيازات. ولئن كان التفرغ يقضي بعدم الجمع - حقيقة وحكما - بين عضوية البرلمان والوظائف الأخرى التي تتقاطع معها. فانه يختلف عن عدم الأهلية للترشيح. إذ ان التفرغ لا يمنع من الترشيح لعضوية المجلس، بل كل ما هنالك هو عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة في آن واحد. ومن ثم لرئيس الجمهورية وعضو مجلس الوزراء وأي موظف... ان يرشحوا للنيابة. كما ان من حق النواب ترشيح أنفسهم لهذه المناصب، وإذا تحقق اختيارهم لها، فان عليهم ان يتنازلوا عن إحدى العضويتين، منعا من الجمع المحظور دستوريا. وذلك وفق إجراءات تكفل تحقيق هذا التفرغ وبالسريعة اللازمة. لم ينظم المشرع العراقي إجراءات التفرغ بشكل متكامل، تشمل جميع حالاته، بل جاء تنظيمه مبتورا خاصا ببعض الحالات. لذلك ينبغي عليه رسم هذه الإجراءات بما يحقق التفرغ لعضوية مجلس النواب، ويكفل حسن أداء المهام البرلمانية. وقد نص النظام الداخلي على انه (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضوا في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقila من عضوية المجلس...) <sup>(١)</sup>.

وبناءً على ذلك فان النائب الذي يصبح عضوا في مجلس الرئاسة<sup>(٢)</sup> أو في مجلس الوزراء يعد مستقila بحكم القانون من عضوية مجلس



النواب. وان النائب حتى يكون رئيسا للجمهورية أو نائبا له لا بد ان يتم انتخابه من مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه طبقا للدستور<sup>(٣)</sup>.

أما عضوية مجلس الوزراء فان النائب حتى يصبح عضوا في مجلس الوزراء، ومن ثم مستقila عن عضوية مجلس النواب، لابد من موافقة المجلس على أعضاء الوزارة والبرنامج الوزاري بمنحهم الثقة بالأغلبية المطلقة. ومن هذه الموافقة يصبح النائب مستقila عن عضوية مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

والحالة الأخرى التي نظمها النظام الداخلي هي حالة التفرغ الخاصة بعدم الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات. عندما نص على انه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات والمجالس المحلية وعلى العضو أن يختار العضوية في إحدى الجهتين وأن لم يختار يعد عضواً في مجلس النواب فقط)<sup>(١)</sup>. ويلاحظ على هذه النص انه لم ينظم إجراءات التفرغ بشكل دقيق، إذ اكتفى بتخيير النائب بين إحدى العضويتين، وإذا لم يختار احدهما يعد عضوا في مجلس النواب. فالنص لم يحدد المدة التي على النائب ان يختار خلالها عضوية إحدى الجهتين، وهذا نقص تشريعي، كان على المشرع ان يتنبه إليه، إذ قد تطول المدة لتستغرق مدة مجلس النواب، وهذا ما يخل بواجب التفرغ للعمل في المجلس، كما إن عدم تحديد هذه المدة يعطل حكم الفقرة السالفة الذكر. إذ من دون تحديد للمدة يصعب القول بان النائب لم يختار إحدى العضويتين، حتى يمكن عده عضوا في مجلس النواب فحسب. ومادام ليس هناك مدة فان النائب سيبقى دائما في حالة اختيار.

لذا نقترح ان يكون نص هذه الفقرة على النحو الآتي: (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم والمجالس المحلية. وفي حالة انتخاب عضو هذه المجالس لعضوية مجلس النواب أو بالعكس يعد متخليا عن العضوية الأولى، إذا لم يبد رغبتة في الاحتفاظ بها خلال سبعة أيام من تاريخ تأدية اليمين الدستورية). وما عدا هذه الحالات لم يوضح النظام الداخلي إجراءات

التفرغ الخاصة بالنائب الموظف. ولذلك نقترح هذه المادة لمعالجة هذا الموضوع وتلافيا للنقص التشريعي، في هذا المجال: (أولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة العامة. ثانياً: إذا انتخب الموظف عضواً في مجلس النواب، يعد متخلياً عن وظيفته، إذا لم يبدِ رغبته في الاحتفاظ بها خلال سبعة أيام من تاريخ تأدية اليمين الدستورية. ثالثاً: إذا عيّن النائب في الوظيفة العامة، يعد متخلياً عن عضويته في مجلس النواب، إذا لم يبدِ رغبته في الاحتفاظ بها، خلال سبعة أيام من تاريخ قبوله لقرار التعيين صراحة أو ضمناً. رابعاً: تعد وظيفة عامة لأغراض هذه المادة، كل وظيفة يتقاضى صاحبها مرتباً أو مكافأة من الموازنة العامة، أو يتبع شاغلها الحكومة إذا كانت مجانية).

## المبحث الرابع

## عدم التعامل المالي مع الدولة

لما كان النائب ينتخب في المجلس النيابي، من اجل المصلحة العامة، فان تحقيقها هو الذي دفع التشريعات إلى منعه من التعامل المالي مع الدولة. وسوف نوضح ذلك في مطلبين هما:

المطلب الأول: مفهوم التعامل المالي مع الدولة ومسوغاته.

المطلب الثاني: موقف بعض الدول من عدم التعامل المالي مع الدولة.

## المطلب الأول

## مفهوم التعامل المالي مع الدولة ومسوغاته

ان الأصل العام في التعامل المالي هو إباحته، لذا يجوز لكل شخص ان يأتي من التصرفات المالية ما يشاء، مادامت مشروعة. وعلى خلاف ذلك يتم تقييد التعامل المالي مع الدولة، عندما يكون الشخص نائبا في السلطة التشريعية. ولذا فان عدم التعامل المالي مع الدولة يراد به منع النائب في السلطة التشريعية من إجراء أي تصرف مالي مع الدولة، ضمانا لاستقلاله تجاه السلطة التنفيذية أو منعا من استغلال عضويته لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة.

## أولا: ضمان استقلال النائب:

لا يكفي واجب التفرغ فحسب لضمان استقلال النائب، بل ينبغي إحاطته بضمانة أخرى تكفل قيامه بالمهام البرلمانية بالفاعلية اللازمة لتحقيق نتائج تلك المهام بالشكل المطلوب. ان الحكومة ونتيجة لبعض ممارساتها، تحاول ان تستميل إليها نواب السلطة التشريعية، من اجل عدم كشفهم لهذه الممارسات، وعدم محاسبتها، حتى لو كلفها ذلك الأموال الطائلة من الخزانة العامة. ومن اجل ذلك فإنها تختار طريقا قانونيا يتمثل في عقد صفقات مع النائب، على حساب المصلحة العامة. ودفعاً لهذا الاستغلال البشع من الحكومة، وعدم هيمنتها على النواب، تقرر الدساتير إلزام النواب في عدم التعامل المالي مع الدولة<sup>(١)</sup>.

## ثانيا: حظر استغلال العضوية:

ان النيابة في السلطة التشريعية مهمة نبيلة. وما يزيد بها نبلا ان تؤدي بشرف وإخلاص خدمة لمصالح الشعب. لذا ينبغي على النائب

ان يرتفع بنيابته إلى مراتب العفة والوقار، لتكون بعد ذلك معياراً رئيساً وأساساً ضابطاً في اختيار من يكون على مقاعد البرلمان. ان الكثير من النواب قد أنفقوا أموالاً كثيرة في دعايتهم الانتخابية، ليصل الحال إلى شراء الأصوات، من أجل الظفر بمقعد في البرلمان، لا اعتقاد بعض المرشحين بأنهم سوف يعوضون عما فاتهم من كسب وما لحقهم من خسارة، من خلال استعادة ما أنفقوه مضافاً إليه ربحه والفوائد القانونية. وهذا ما يدفع المرشح - إذا فاز بالعضوية - إلى استغلال نفوذه النيابي، ليحقق ما يريد من الأرباح، يقطعه بطريقة أو بأخرى من أموال الشعب<sup>(١)</sup>. وانطلاقاً من صفته النيابية سوف يسعى النائب، للتأثير في كل ذي صلاحية في عملية التعاقد، من أجل الحصول على مكاسب مادية وشخصية، ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة. وفي الحقيقة لولا هذه الصفة لما كان له ان يستفيد من هذه المكاسب، وتحت ستار التعاقد مع الدولة.

### المطلب الثاني

#### موقف بعض الدول من عدم التعامل المالي مع الدولة

ان الدساتير تقرر منع النائب من التعامل المالي مع الدولة، حرصاً منها على ضمان استقلاله إزاء السلطة التنفيذية وإغراءاتها. وحفاظاً على العضوية البرلمانية من الاستغلال الشخصي. ولتوضيح موقف بعض التشريعات من هذا الأمر سوف يتم تبياناه في مصر والكويت والعراق.

#### أولاً: موقف المشرع المصري

ينص الدستور المصري على انه (لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً)<sup>(٢)</sup>. ويعيب بعض الفقه المصري<sup>(٣)</sup> على هذا النص بانه يقتصر الحظر فيه على التعامل المالي مع الدولة ( وفي أموال الدولة). في حين كان يجب ان يتسع ليشمل التعامل مع أية هيئة تشرف عليها الدولة أو تسهم في أموالها بنصيب ما، لتوافر العلة نفسها من ذلك الحظر. بما يجعله شاملاً السلطات الإدارية المحلية والمرفقية

والهيئات العامة، أو الهيئات التي تقدم الدولة أو إحدى الهيئات العامة رأسمالها، أو تساهم فيه بنصيب ما كشركات القطاع العام<sup>(٧)</sup>. وبغض النظر عن ذلك فقد قيل في تبرير هذا الحظر بانه (...) صادر عن نظر الدستور في رغبة إلى هذه البيوع والإيجارات والمناقصة والالتزام التوريد والمقولة، من قبلهم مع الدولة<sup>(٨)</sup>. وعلى هذا الحظر نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، إلا انها ذيلت نص هذا الحظر بالعبارة الآتية: (...) ولا يسري هذا الحظر على التعاقد الذي يتم طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة...<sup>(٩)</sup>. ان هذا الاستثناء الذي أورده النص محل نظر. لان ليس له مقتضى من الدستور، بل انه أجاز ما حظره الدستور. وهو في ذلك قيد من عموم النص، فخصص حالة مما يتناوله الحظر استثناءً منه وأجازها. وهذه إضافة إلى النص، وهو ما يعد تنقيحاً للدستور، لا تملكه السلطة التي أصدرت ذلك (مجلس الشعب)<sup>(١٠)</sup>، لأنها محكومة بالدستور من دون تقييد إطلاقه أو إطلاق تقييده أو تقرير استثناء منه، وهذا ما يكون إلا بنص دستوري<sup>(١١)</sup>. ولذلك يتضح ان هذا النص غير دستوري.

#### ثانياً: موقف المشرع الكويتي :

نص الدستور الكويتي على انه (لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته،... ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك ان يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو ان يؤجرها أو يبيعه شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري)<sup>(١٢)</sup>. ويتضح من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، أن على النائب عدم إتيان التصرفات الآتية:

- ١- الإسهام في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة أو البلديات. ولذا لا يجوز للنائب ان يكون ملتزماً - وحده أو مع غيره - في استثمار موارد الثروة الطبيعية، أو مرفق عام<sup>(١٣)</sup>.
- ٢- شراء واستئجار مال من أموال الدولة أو بيعها أو تأجيرها شيئاً من أمواله أو مقايضتها. ويستثنى من ذلك الحالات التي يكون فيها

التصرف بطرق المزايدة أو المناقصة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري، وذلك لانتفاء مظنة الاستغلال.<sup>(٢)</sup>

٣- استعمال النائب لصفته النيابية أو السماح باستعمالها، في أي عمل مالي أو صناعي أو تجاري، وذلك للنأي بالنيابة عن الاستغلال الشخصي على حساب المصلحة العامة<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: موقف المشرع العراقي:

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على انه (لا يجوز لرئيس،...، مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس،...، ان يستغلوا نفوذهم في ان يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو ان يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو ان يقاضوها عليها أو ان يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين)<sup>(٤)</sup>. في الحقيقة إذا كان هذا النص قد تغياً بغاية حظر استغلال العضوية، وضمان استقلال النواب، إلا ان التوفيق لهذه الغاية لم يصل إلى نهايته. إذ ان الحظر الوارد في النص هو استغلال العضوية أو النفوذ في التعامل المالي، وليس التعامل نفسه. وهذه معالجة غير دقيقة للموضوع. أو بعبارة أدق لا تحقق الغاية المشار إليها. فظاهر النص يفيد ان الحظر منصب على عدم استغلال النفوذ في التعامل المالي مع الدولة. وبالمخالفة لهذا المنطوق يعني جواز التعامل إذا لم يستغل النائب نفوذه، من اجل هذه التعاملات. وهذا ما يبرز نقطتين: **أولهما:** ان استغلال النفوذ هو معيار ليس ضابطاً، بل تحكيمياً، مما يجعل الكثير من التعاملات قد تخرج من نطاق هذا المنع، على الرغم من تحقق علة الحظر فيها.

**ثانيهما:** ان هذا المعيار يسهل إخفاء آثاره في بعض التعاملات، وان كان في بعضها الآخر ظاهر للعيان من خلال التفاوت الحاصل بين طرفي التعامل، برجحان كفة مصلحة النائب على حساب المصلحة العامة. يضاف إلى ذلك بان غاية التعامل المالي لا تقف عند حد ضمان استقلال النائب وحظر استغلال العضوية، لذلك ينبغي على المشرع الدستوري حظر التعامل المالي نفسه وليس حظر استغلال النفوذ في التعامل المالي. ان التساؤل الذي يطرح هنا: هل يعد التعاد الذي أورده المشرع الدستوري (...، بوصفهم ملتزمين أو موردين أو

مقاولين) تعدادا حصريا أو سيق على سبيل المثال؟ يمكن القول ان هناك من العقود غير المذكورة تتوافر فيها العلة التي دفعت المشرع لتقرير هذا الحكم، ولذا فان هذا التعداد يخال انه كان على سبيل المثال وليس الحصر، وان يذيل هذه المادة بعبارة (وأي عقد آخر). وفي إطار هذا النص فانه وَرَدَ فيه عبارة ليس لها محل في هذا المنع وهي (يقاضوها عليها) إذ هي تعني منع النائب من مقاضاة الدولة في التعاملات المذكورة. وهو منع ليس له أساس لا بل انه يتنافى مع حق التقاضي<sup>(١)</sup>. لذا فان ما يقصده المشرع الدستوري يتفق مع سياق عبارة (يقايسوها عليها). إذ المقايضة معاملة مالية تشترك مع البيع والإيجار في علة المنع وهي ضمان استقلال النائب وحظر استغلال العضوية. إلا إذا كان ذلك خطأ ماديا ينبغي تصحيحه<sup>(٢)</sup>. ونظرا للملاحظات المتقدمة نقترح إعادة صياغة هذه المادة وعلى النحو الآتي: (لا يجوز لعضو مجلس النواب في أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو أن يبيعها شيئا من أمواله أو يؤجره لها أو يقايسها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقولا أو أية صفة عقدية أخرى). وأكثر صراحة من هذا النص ما جاء به النظام الداخلي إذ جاء فيه بانه (لا يجوز للعضو أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره في أثناء مدة عضويته و لا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة)<sup>(٣)</sup>. ويلاحظ على النظام انه حظر التعامل المالي نفسه وليس استغلال النفوذ في التعامل المالي، كما نص على ذلك المشرع الدستوري، ولعله كان أكثر صوابا في هذا المجال<sup>(٤)</sup>.

(١) - هشام قبلان: الدستور واليمين الدستورية، ط٢، منشورات عويدات، ١٩٨٥، ص ٢٧.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٦) من الدستور الأمريكي المعدل لعام ١٧٨٧.

(٣) ينص الدستور الأمريكي أيضا على تأدية الرئيس لليمين الدستورية التي جاء فيها (أقسم جازما "أو أؤكد" بأنني سأقوم بإخلاص بمهام منصب رئيس الولايات المتحدة وبأنني سأبذل أقصى ما في وسعي لأصون وأحمي وأدافع عن دستور الولايات المتحدة). الفقرة (الأولى/٨) من المادة (٢). ولم يحدد الدستور الشخص أو الهيئة التي تقيم مراسيم تحليف الرئيس المنتخب لليمين الدستورية. وقد قام "روبرت آرلنغستون" الذي كان مسئولاً بحكومة ولاية



نيويورك بمراسيم تحليف الرئيس "جورج واشنطن". وبعد ذلك أصبحت العادة أن يقوم رئيس المحكمة العليا بمراسيم تأدية الرئيس اليمين. ينظر بيلياسون: حول أمريكا، ترجمة: مفيد الديك، منشورات وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب الإعلام الخارجي، ٢٠٠٥، ص ٦١.

- (١) - هشام قبلان: مصدر سابق، ص ٨٥.
- (٢) نصت المادة (٩٤) منه على أنه (قبل أن يتولى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب عملهم، يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك، مطيعين للدستور وقوانين البلاد، وأن يؤديوا أعمالهم بالذمة والصدق،...).
- (٣) نصت المادة (٥١) منه بأن (على النواب والأعيان قبل الشروع في أعمالهم، أن يقسم كل منهم أمام مجلسه يمين الإخلاص للملك وللحفاظ على القانون الأساسي، وخدمة الأمة والوطن وحسن القيام بواجبات النيابة).
- (٤) ومن ذلك الدساتير المصرية لعام ١٩٣٠ (المادة ٨٩). ولعام ١٩٥٦ (المادة ٧٨). ولعام ١٩٥٨ (المادة ١٩). ولعام ١٩٦٤ (المادة ٥٨). ودستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤ (المادة ٦٧). ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ (المادة ٤٨).
- (٥) المادة (٩٠) من الدستور المصري المعدل لعام ١٩٧١.
- (٦) المادة (٩١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
- (٧) المادة (٥٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (١) ومن ذلك الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. تنظر المواد (٧٩/٧١/٥٠) منه. وأيضا الدستور اليمني لعام ١٩٩٤ تنظر المادة (١٦٠) منه.
- (٢) ومن ذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١ تنظر المواد (٧٩/٩٠/١٥٥) منه. والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ تنظر المواد (٦٠/٩١).
- (٣) قال تعالى في سورة الإسراء الآية (٣٤) {...، وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا}
- (٤) - د. محمد محمود العمار العجاردة: ضمانات استقلال المجالس التشريعية، ط ١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٦٣.
- (٥) - هشام قبلان: مصدر سابق، ص ٨٩.
- (٦) - عدنان محسن ظاهر: حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من دون سنة نشر، ص ٢٥.
- (٧) - عدنان محسن ظاهر: المصدر نفسه، ص ٢٥.
- (١) المادة (٥٠) من الدستور العراقي.
- (٢) المادة (٧٣) من دستور الإمارات العربية المتحدة.
- (٣) تنظر المادتان (٦٣/٧) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣. والمادتان (١٦٠/٧٦) من الدستور اليمني لعام ١٩٩٤.
- (٤) المادة (٩٠) من الدستور المصري المعدل.
- (٥) ومن الدساتير التي تنص على عدم جواز تعديل النظام الجمهوري بشكل صريح دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ الملغى (المادة ٩٥) ودستورها لعام ١٩٥٨ (المادة ٨٩) والدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ الملغى المادة (١/١٩٥). والدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ النافذ

- (المادة ١/١٧٨). للمزيد بشأن هذا الموضوع ينظر د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ج ٢، من دون ناشر، من دون سنة نشر، ص ٧٥٩-٧٦٠.
- (١) ومن أنصار هذا الاتجاه د. عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، من دون ناشر، القاهرة، ١٩٥٩ ص ٤٧١ وما بعدها.
- (٢) ينظر د. عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٤٧١-٤٧٢.
- (٣) ومن أصحابه د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٣٧٤ وما بعدها. د. رمزي طه الشاعر: مصدر سابق، ص ٧٧٧. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تطور الأنظمة الدستورية (الكتاب الثاني التطور الدستوري في مصر) ج ٢، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧١ وما بعدها.
- (٤) ينظر د. محمد كامل ليلة: مصدر سابق، ص ٣٧٤-٣٧٥.
- (١) تنظر المادة (٥٠) من الدستور العراقي. والمادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٢) المادة (٩٠) من الدستور المصري المعدل.
- (٣) المادة (٩١) من الدستور الكويتي.
- (٤) المادة (٨٠) من الدستور الأردني.
- (٥) المادتان (٦٣/٧) من الدستور السوري.
- (٦) المادة (٨٩) من الدستور السوداني.
- (٧) المادة (٥٠) من الدستور العراقي.
- (٨) المادة (٩٠) من الدستور المصري.
- (١) المادة (٩١) من الدستور الكويتي.
- (٢) المادة (٨٠) من الدستور الأردني.
- (٣) المادة (١٦٠) من الدستور اليمني.
- (٤) المادة (٨٩) من الدستور السوداني.
- (٥) المادة (٩١) من الدستور الكويتي.
- (٦) المادة (٨٠) من الدستور الأردني.
- (٧) المادة (٧٨) من الدستور البحريني.
- (٨) المادة (٩٢) من الدستور القطري.
- (٩) ينص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (٢) منه على أن (الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع). والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة (٢) منه على أن (دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع). ونص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في الفقرة (أولاً) من المادة (٢) على أن (الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع).
- (١٠) جاء في اليمين الدستورية التي يؤديها النائب (أقسم بالله العظيم أن أكون متمسكاً بكتاب الله وسنة رسوله...) طبقاً للمادة (١٦٠) من الدستور اليمني لعام ١٩٩٤.
- (١١) جاء في اليمين الدستورية التي يؤديها النائب (أقسم بالله العظيم،... أن أحترم الشريعة الإسلامية...) طبقاً للمادة (٩٢) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٣.

(١) جاء في اليمين الدستورية التي يؤديها النائب (...، اقسم أمام القرآن الكريم بالقادر المتعال والتزم بشرفي، أن أكون مدافعا عن حريم الإسلام،...) طبقا للمادة (٦٧) من الدستور الإيراني.

(٢) تنظر المادة (٢٥) من الدستور اليمني لعام ١٩٩٤. والمادة (١٨) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٣.

(٣) ينص الدستور الإيراني لعام ١٩٧٩ في المادة (٦٤) منه على أن (...، ينتخب الزرادشت واليهود كل على حدة نائبا واحدا. وينتخب المسيحيون الآشوريون والكلدان يون معا نائبا واحدا. وينتخب المسيحيون الأرمن في الجنوب والشمال كل على حدة نائبا،...).

(٤) يميز الفقه الدستوري بين السلطة المشروعة والسلطة الشرعية. وتكون السلطة مشروعة إذا كانت خاضعة للقانون الوضعي أو كانت إقامتها متمشية مع القانون الوضعي السابق عليها. وهنا يراد أن تتمشى إقامتها مع الدستور. في حين تكون السلطة الشرعية إذا كانت تقدم الصفات التي تتمشى أو تتطابق مع الفكرة السائدة عند المواطنين عن شرعية السلطة. للمزيد ينظر د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٧٥ وما بعدها. د. فوزي أبو دياب: المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧١، ص ٦٣ وما بعدها.

(١) المادة (٩٠) من الدستور المصري المعدل.

(٢) المادة (٩١) من الدستور الكويتي.

(٣) المادة (٥٠) من الدستور العراقي.

(٤) ينظر د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٤٦.

(٥) ينص الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ في المادة (٦) منه على أن (يكون الشيوخ والنواب،...، ملزمين بموجب قسم أو إقرار بتأييد هذا الدستور).

(٦) المادة (٩١) من الدستور الكويتي.

(٧) المادة (٥٠) من الدستور العراقي، والمادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٨) المادة (٨٠) من الدستور الأردني.

(٩) المادة (٧٣) من الدستور الإماراتي.

(١) ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٨٧) منه على أن (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقا للقانون) ونص في المادة (٨٨) على أن (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة).

(٢) وقد سار على هذا النهج قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ الملغى في المادة (٥٤) منه. والقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ في المادة (٦٧) منه. حيث ضمنا هذين القانونين اليمين الدستورية عبارات حزب البعث العربي المنحل.

(٣) تنظر المادتان (٦٣/٧) من الدستور السوري.

(٤) للمزيد حول هذا الخلاف ينظر د. منذر الشاوي: النظرية العامة في القانون الدستوري، ط ١، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢٧٧ وما بعدها. د. عبد الفتاح ساير:

القانون الدستوري، ط٢، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، ٢٠٠٤، ص ٢٥٩ وما بعدها. د. إسماعيل مرزّه: مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٤، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠١٠، ص ٨ وما بعدها. د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية، على ضوء قضاء المحكمة الدستورية، ط٢، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٩ وما بعدها. د. حسني بودياري: الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، ٢٠٠٣، ص ٢٠ وما بعدها.

(٥) بشأن هذه الجزاءات بشكل عام، ينظر د. إحسان المفرجي د. كطران زغير نعمة د. رعد الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، منشورات جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ١٦٢-١٦٣، ويسميتها بعض الفقه بضمانات تطبيق قواعد القانون الدستوري ينظر د. رمزي طه الشاعر: مصدر سابق، ص ٣٥١ وما بعدها.

(١) ينظر د. عبد الله إبراهيم ناصيف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٦.

(٢) د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، من دون سنة نشر، ص ٨٧.

(٣) تنظر المادة (٧١) من الدستور العراقي.

(٤) تنظر الفقرة (سادسا) من المادة (٦١) من الدستور العراقي.

(٥) للمزيد حول مسؤولية رئيس الجمهورية واتهامه ومحاكمته ينظر أستاذنا د. رافع خضر صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، ط١، منشورات مركز العراق للدراسات، من دون سنة نشر، ص ٨ وما بعدها.

(١) المادة (٥٦) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ الملغى.

(٢) الفقرة (ب) من المادة (٥١) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ الملغى.

(٣) يجدر بالذكر أن دستور ١٩٧٠ الملغى وإن كان قد نص على مسؤولية النواب عن الحنث بموجبات اليمين الدستورية إلا أنه قد اغفل جانبا مهما في هذا المجال وهو عدم إلزام النواب بتأدية اليمين! إذ باستقراء نصوص الدستور المذكور فإنه لا يوجد نص يقضي بتأدية نواب المجلس الوطني اليمين. سواء أكان ذلك بشكل مباشر أم غير مباشر وذلك بالإحالة إلى تأدية اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس قيادة الثورة المنحل الواردة في المادة (٣٩). ولذا فإن هذا الأمر كان يعد نقضا تشريعيا فضلا عن أن عدم النص على وجوب تأدية النائب لليمين الدستورية والنص على مسؤوليته عن الحنث باليمين، يخل بركان المسؤولية. إذ ليس من المعقول أن يكون النائب مسؤولا عن الحنث باليمين لم يؤديها ولم يلتزم بمضمونها. يضاف إلى ذلك عدم تبرير الموقف الذي اتخذته الدستور الملغى بنصه على مسؤولية النائب عن الحنث باليمين وإهماله مسألة أساسية مرتبطة بها، أن لم تكن أساسا لها، وهي النص على مضمون اليمين وإلزام النائب بتأديتها بنص دستوري.

(٤) الفقرة (٣) من التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي عام ١٨٦٨. وقد كانت غاية هذا التعديل منع مسؤولين فيدراليين كانوا قد انضموا إلى الكونفدرالية (تجمع الولايات الجنوبية) من أن يصبحوا فيدراليين مرة ثانية. ينظر ج. وبيلتاسون: مصدر سابق، ص ٧٩.

(١) بهذا المعنى وبخصوص رئيس الدولة ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٧١ وما بعدها.

(٢) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، المصدر السابق، ص ٢٧٢-٢٧٣.

(١) نصت المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على ان (يلتزم عضو المجلس بما يأتي: أولاً: حضور اجتماعات المجلس ولجانه التي هو عضو فيها ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة،...)

(٢) نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أيضاً في المادة (٥٩) منه على انه (أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك). وعلى ذلك نصت المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي. ويجدر بالذكر ان بدء المناقشة في فرنسا لا يتطلب توافر نصاب معين وإنما يتطلب عند التصويت فحسب. للمزيد ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام البرلماني في لبنان، ط١، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٦٩، ص ٣٨١ وما بعدها. أما النصاب في القانون الانجليزي فهو محدد بحضور أربعين عضواً على الأقل بالنسبة لمجلس العموم. أما في مجلس اللوردات فان حضور ثلاثة أعضاء فقط يشكل نصاباً قانونياً. للمزيد ينظر أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١، ص ٢٣٧.

(٣) نصاب الانعقاد يقصد به عدد الأعضاء الواجب توافره لصحة الاجتماع في البداية. ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سابق، ص ٣٧٩.

(٤) الأغلبية يراد بها عدد الأعضاء الذين لا بد من تصويتهم في منحنى واحد لأجل فوز الموضوع المصوّت عليه. ينظر أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٥) نص على ذلك الدستور الكويتي في المادة (٩٠) منه بان (كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه) في حين لم يرد مثل هذا النص في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إلا أن حكمه مستحصل حتى من دون وجوده.

(١) د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني في مصر، من دون ناشر، ٢٠٠٦، ص ٣٨٢.

(٢) يجدر بالذكر ان الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدّل قد نص في المادة (٤٥) منه على انه (ليس لأعضاء المجلس حق الاقتراع ما لم يكونوا حاضرين في الجلسة ولا يجوز التصويت وكالة). وقد نص على ذلك الدستور الماليزي لعام ١٩٥٧ في المادة (٦٢/٥) منه بانه (لا يسمح لأي عضو غائب عن المجلس بالتصويت).

(١) حتى بالنسبة للدساتير التي تأخذ بفكرة استمرار دور الانعقاد على مدار السنة وتجعل للمجلس حرية الاجتماع في أي وقت من السنة، إذ يبقى للمجلس دائماً ان ينهي دور الانعقاد. ينظر د. جابر جاد نصار: الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة نشر، ص ٧٣ وما بعدها.

- (٢) الدورة هي مدة زمنية يستطيع خلالها أن يجتمع مجلس نيابي أي أن يعقد جلساته. ينظر مورييس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، من دون سنة نشر، ص ١١٣.
- (٣) ينظر في ذلك المادتان ( ١٠١-١٠٢ ) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ . وكذلك المادتان ( ٥٨-٥٧ ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- (١) يمكن رد الطرق الرئيسة لوضع جدول الأعمال إلى ثلاث هي: ١- وضع رئيس المجلس لجدول الأعمال. ٢- إعداد إحدى هيئات المجلس النيابي لجدول الأعمال. ٣- إقرار المجلس لجدول الأعمال المعد من إحدى هيئاته. للمزيد بشأن هذه الطرق وتطبيقاتها ينظر د. عادل الطبطبائي: جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق- جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الثالث، الكويت، ١٩٨٦، ص ٢٧ وما بعدها.
- (٢) للمزيد، ينظر د. عادل الطبطبائي: جدول أعمال البرلمان، المصدر السابق، ص ١٦ وما بعدها.
- (٣) هناك طريقتان تتبعهما البرلمانات عادة لاختيار وقت تحديد جدول الأعمال هما: ١- قيام البرلمان في آخر الجلسة بالموافقة على جدول أعمال الجلسة الآتية. ٢- يتم تحديد مفردات جدول الأعمال لمدة أطول كأن تكون أسبوع أو شهر وفي بعض البرلمانات يتم ذلك لمدة دور انعقاد كامل. للمزيد حول مزايا كل طريقة وعيوبها ينظر د. عادل الطبطبائي: جدول أعمال البرلمان، المصدر السابق، ص ٢٤-٢٥.
- (٤) المادة (١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٥) المادة (٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (٦) المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١) المادة (٢٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٢) المادة (٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (٣) الفقرة (ثانيا/ ج) من المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١) ينظر أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٢٦.
- (٢) في سنة ١٨٧٩ قدم اقتراح في المجلس الفرنسي بإلغاء عقوبة "اللوم مع الإخراج المؤقت من الجلسة". للمزيد ينظر أنور الخطيب: المصدر السابق، ص ٥٢٦.
- (٣) المادة (٢٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (١) المادة (٢٩١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٢) المادة (٢٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٣) المادة (٢٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٤) المادة (٢٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٥) تنظر المادة (٢٨٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٦) تنظر المادة (٢٨٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٧) تنظر المادة (٢٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٨) تنظر المادة (٢٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٩) المادة (٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (١) المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

- (٢) المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٣) المادة (٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٤) المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٥) المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١) ينظر أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٤٦.
- (٢) المادة (٣٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٣) تنظر المادة (٣٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٤) تنظر المادة (٣٦٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٥) يلاحظ عدم دقة النص، لأنه محدد بحالتين هما: الإجازة لإحدى الجلسات أو لأكثر من شهر. وهذا بالتأكيد لا يشمل الإجازة لأكثر من جلسة وقل من شهر. وبذلك فإن النص بهذا الوضع لا يعالج الحالة المفترضة.
- (٦) المادة (٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (٧) الفقرة (أولاً) من المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٨) المادة (١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١) وهي بذلك على خلاف الإجازة الاعتيادية للموظف العام التي يمكن أن تدويرها وتراكمها لمدة (١٨٠) يوماً، على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (١٢٠) يوماً براتب تام. وذلك بموجب المادة (٣/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠. المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠) في ١٩٦٠/٢/٦. للمزيد بشأن إجازات الموظف العام ينظر د. علي محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٣٤٠ وما بعدها.
- (٢) اللهم إلا إذا تم تمديد الفصل التشريعي طبقاً لأحكام المادة (٥٨/ ثانياً) من الدستور.
- (٣) اللجان في الهيئات التشريعية، منشورات المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، ١٩٩٦، ص ٤.
- (٤) للمزيد بشأن فوائد اللجان البرلمانية ينظر اللجان في الهيئات التشريعية، المصدر السابق، ص ٤ وما بعدها.
- (١) المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٢) المادة (٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٣) المادة (٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٤) المادة (٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المعدلة.
- (٥) المادة (٧٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٦) المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (١) ويجدر بالذكر ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد نص في المادة (٨٠) منه على انه (عند حصول نقص في عدد أعضاء إحدى اللجان ينتخب المجلس عضواً جديداً بدلا عنه).
- (٢) المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.
- (٣) المادة (٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.



(٤) وهذه اللجنة بطبيعة الحال هي لجنة دائمة، إذ إن اللجان المؤقتة تعتمد في عضويتها على نواب المجلس الموزعين على اللجان، وليس هناك نواب متفرغون من عمل اللجان يمكن الاستعانة بهم، مادام الاشتراك في اللجان هو أمراً وجوبياً بمقتضى اللوائح المذكورة. (٥) إذا كانت المجالس النيابية غالباً ما تتطلب من كل نائب الاشتراك في عضوية لجنة واحدة على الأقل، فإن بعضها تحدد عدد اللجان التي يستطيع النائب الاشتراك فيها، واحدة كحد أدنى إلى ثلاث كحد أقصى. في حين أن بعض المجالس النيابية - كما في المملكة المتحدة وألمانيا واليابان - لا تضع قيوداً عديدة على الانتساب إلى اللجان. للمزيد ينظر اللجان في الهيئات التشريعية، مصدر سابق، ص ١١.

(١) انظر المادة (٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

(٢) المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) ومن ذلك ما خالف به مجلس النواب العراقي - في دورته الانتخابية الثانية - نص المادة (٥٢/أولاً) من الدستور التي ألزمت المجلس البت في الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، إذ لم يعتد المجلس بهذه المدة، وأثناء عرض الأمر على المجلس بعد انتهاء المدة اعترض بعض النواب على هذه المخالفة الدستورية فردّ رئيس المجلس باننا حاولنا عرض الأمر خلال المدة الدستورية ولكن النصاب لم يتحقق! ينظر في ذلك محضر الجلسة رقم (٣٩) من الفصل التشريعي الثاني دور الانعقاد الأول من الدورة الانتخابية الثانية المنعقدة بتاريخ ٨/٣/٢٠١١. المنشورة على موقع مجلس النواب العراقي.

(٤) المادة (٣٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.

(١) يجدر بالذكر أن هذا النائب ينتمي إلى الحزب الوطني الحاكم في تلك الفترة. ((والمحل حالياً بعد أن أصدر القضاء المصري قراراً بحل الحزب الوطني الديمقراطي)). نقلاً عن د. محمد محمود العمار العجاردة: مصدر سابق، ص ٣٢٣.

(٢) جاء ذلك على لسان رئيس اللجنة المذكورة. نقلاً عن محمد محمود العمار العجاردة:

المصدر السابق، ص ٣٢٣ - ٣٢٤.

(٣) المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(١) ينظر د. أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٢٧ - ٥٢٨.

(٢) ينظر د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، منشورات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧١، ص ٣١٥، هامش رقم (١).

(٣) ينظر أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٤) المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة (١) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب المعدل.

(١) هذه المعلومات مستقاة من حديث شخصي مع السيد رئيس قسم الأعضاء في اللجنة

القانونية بمجلس النواب العراقي في يوم ١٠/١٠/٢٠١٠.

(٢) المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(١) مما يزيد من فاعلية هذا الإجراء كثرة النواب المنتمين إلى الأحزاب وقلة المستقلين بالنسبة للعراق، كما أن التحول السياسي الذي جرى عقب ثورة ٢٥/شباط (فبراير) في مصر سمح بالتنوع الحزبي إلى حد ما، وإن كانت الحياة البرلمانية معطلة وما زال المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو القابض على السلطة مع وجود حكومة تخضع لإشرافه. بعد أن



أعلن الرئيس المصري السابق تنحيه عن الرئاسة وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد خلال الفترة المقبلة بإعلان ألقاه نائب الرئيس في يوم ٢٠١١/٢/١١. ويلاحظ كثرة الطلبات من أجل الحصول على ترخيص بتأسيس الأحزاب السياسية. أما بالنسبة في الكويت فإن الحياة البرلمانية لازالت لا تعرف الأحزاب السياسية بالمعنى الفني لهذه الكلمة.

(١) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون ناشر، ١٩٨٨، ص ٢٥٦.

(٢) أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٠٨.

(١) عصام أبو بكر فهمي: مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ١٧.

(٢) د. خالد الشرقاوي السموني: المجلس الدستوري ورقابته على الانتخابات التشريعية، ط ١، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، ٢٠٠٥، ص ٢٠٢.

(٣) للمزيد حول مبدأ الفصل بين السلطات ينظر د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، من دون ناشر، ١٩٩٩، ص ١٩ وما بعدها. ايمن: أصول الحقوق الدستورية، ترجمة: محمد عادل زعيتر، المطبعة العصرية، القاهرة، من دون سنة نشر، ص ٢٤١ وما بعدها. ميشال مياي: دولة القانون مقدمة في نقد القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، من دون سنة نشر، ص ٢٣٦ وما بعدها. د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٨٥ وما بعدها. د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ٦، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٧٦ وما بعدها. د. أبو اليزيد علي المتيت: النظم السياسية والحريات العامة، ط ٣، مؤسسة الشباب الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤٢ وما بعدها. د. محمود خير عيسى: د. بطرس بطرس غالي: المدخل إلى علم السياسة، ط ١٢، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٨٤ وما بعدها. إيرك بارندت: مدخل للقانون الدستوري، ترجمة: د. محمد ثامر، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٣٦ وما بعدها.

(١) د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، من دون سنة نشر، ص ١٦٠.

(٢) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٤٠.

(٣) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سابق، ص ٤٣٣.

(٤) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٤٩.

(١) ينظر د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٩٤.

(٢) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٥١.

(٣) فضلا عن ذلك فإن التفرغ يقضي على المشكلة - التي تبدو غير منطقية - بالنسبة للنائب الموظف، إذ أن الأخير هو مرسوم لعدد من الرؤساء بحكم وظيفته، وفي الوقت عينه يراقبهم جميعا، بحكم نيابته، وأنى للمرؤوس أن يحاسب رؤساءه؟ الذي قد يملكون الكثير من شؤونهم الوظيفية.

- (٤) للمزيد ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٤٦.
- (٥) للمزيد ينظر د. عبد الكريم درويش د. ليلي نكلا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٢، ص ٣٣٧ وما بعدها.
- (١) يعد عدم الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان، نتيجة ضرورية لازدواج المجالس النيابية، ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٣٧٣.
- (٢) ينظر د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٧. د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٩٥. أنور الخطيب: مصدر سابق، ص ٥١٠. عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٥٨ وما بعدها.
- (٣) ينظر د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٧.
- (٤) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٤٤.
- (٥) ومنهم: "J.C.Mascllet" وأيضاً "A.Demichei". نقلاً عن المصدر نفسه، ص ٥٤.
- (١) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي: نقلاً عن المصدر نفسه، ص ٥٥.
- (٢) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٢١٣.
- (٣) ينظر د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية...، مصدر سابق، ص ٢٨٩-٢٩٠.
- (٤) تركيز السلطة يعني: أن تتركز سلطات الدولة كلها - بحسب نظام اندماج السلطات - في يد واحدة، بحيث يملك شخص واحد أو هيئة واحدة التشريع والتنفيذ والقضاء. وقد كان هذا النظام قائماً في الملكيات المطلقة. مما أدى إلى قيام الثورات وإيجاد النظريات المختلفة للحد من السلطان المطلق، وتوزيعها بين هيئات متعددة، وضرورة الفصل فيما بينها. للمزيد ينظر د. السيد صبري: ، ص ١٦٦ وما بعدها. د. سعيد السيد علي: مصدر سابق، ص ١٦ وما بعدها.
- (١) المادة (٨٩) من الدستور المصري المعدل.
- (٢) ينظر د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٩٤.
- (٣) ينظر د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٣١٨.
- (٤) لبيان موقف تلك الدساتير الملغاة تنظر المادة (٩٢) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣.
- والمادة (٨٧) من الدستور المصري لعام ١٩٣٠. والمادة (١١٤) من الدستور المصري لعام ١٩٥٦. والمادة (٤٠) من الدستور المصري لعام ١٩٥٨. والمادة (٩٧) من الدستور المصري لعام ١٩٦٤.
- (٥) د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٣١٨.
- (١) يرى بعضهم عدم ارتباط التفرغ بنظام سياسي معين، ينظر عصام أبو بكر فهمي، مصدر سابق، ص ٦٨ وما بعدها.
- (٢) ينظر د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- (٣) المادة (٢٢) من قانون مجلس الشعب المصري المعدل.
- (٤) تنظر المواد المتعلقة بالإدارة المحلية (١٦١ / ١٦٢ / ١٦٣) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.
- (١) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٣٦٢ وما بعدها.
- (٢) ينظر د. محمد محمود العمار العجامة: مصدر سابق، ص ٣٥٣.

- (٣) تنظر المادة (٢٣) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- (٤) تنظر المادة (٨٩) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ المعدل.
- (٥) تنظر المادة (٢٤) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- (٦) المادة (١٣٤) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ المعدل.
- (١) المادة (٢٧) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- (٢) المادة (٢٨) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- (٣) ينظر د. سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، من دون مكان نشر، ١٩٧٥، ص ٢٠٦.
- (٤) المادة (١٢٠) من الدستور الكويتي.
- (٥) ينظر د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٣٠٨ وما بعدها.
- وأيضاً د. علي السيد الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، منشورات مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٦، ص ٢٧٤ وما بعدها.
- (١) نصت اللائحة الداخلية في المادة (١٣) منها، على أنه (لا يصح لعضو مجلس الأمة الجمع بين عضوية المجلس وبين عضوية المجلس البلدي أو تولي وظيفة عامة، فيما عدا الوزراء...).
- (٢) ينظر د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٣١٠-٣١١.
- (٣) كان قانون الانتخاب الكويتي رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ المعدل في المادة (٤٩) منه، يعد النائب الذي يعين في وظيفة عامة أو في المجلس البلدي متنازلاً عن عضويته في مجلس الأمة من تاريخ قبول الوظيفة أو صيرورة عضويته نهائية في المجلس البلدي. في حين أن المادة (١٤) من اللائحة الداخلية للمجلس تعطي النائب فرصة الاختيار خلال (٨) أيام من تاريخ قيام حالة الجمع وإلا عدّ متنازلاً عن العضوية. ولذا رأى بعض الفقه (د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ٢٤٩ هامش رقم ١) ثمة تعارض في ذلك. والحقيقة أنه لا يوجد تعارض بينهما، ذلك أن قانون الانتخاب يشترط اعتبار النائب متنازلاً عن عضويته في مجلس الأمة (بشرط قبوله) التعيين في الوظيفة العامة، ويحدد لذلك التنازل عن العضوية تاريخاً هو تاريخ قبول النائب للوظيفة، في حين أن اللائحة حددت مدة زمنية لذلك، وبمضيها يعد مختاراً الأمر الأحدث وهو الوظيفة العامة. ينظر د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٢٧٨.
- (٤) المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (٥) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ١٧٥.
- (١) ينظر د. عبد الفتاح حسن: مصدر سابق، ص ٢٤٧-٢٤٨. وأيضاً د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٣٠٩-٣١٠.
- (٢) الوزراء في الكويت يجمعون دائماً بين عضوية البرلمان والحكومة، لأنه أما أن يكون الوزير بالأصل هو نائب ووقع عليه الاختيار وزيراً، وهو ليس ملزماً بالتخلي عن نيابته. وإما أن يكون الوزير ليس عضواً في المجلس وعندئذ يصبح عضواً فيه بحكم وظيفته طبقاً لنص المادة (٨٠) من الدستور. تنظر المادة (٥٦) والمادة (٨٠) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

(٣) ينظر د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٦٨.

(٤) المادة (١٣٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .

(٥) ينظر عصام أبو بكر فهمي: مصدر سابق، ص ٥٨.

(٦) باستثناء أعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات . نظرا لما تتمتع به هذه الشريحة من خبرة علمية يمكن الاستفادة منها في البرلمان. إضافة إلى الاستقلال الذي تتمتع به.  
(١) ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه على ان (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

(٢) الفقرة (سادسا) من المادة (٤٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) وهذا بخلاف ما كان عليه الحال في الجمعية الوطنية العراقية، فقد نص نظامها الداخلي في المادة (٤٥ / أولا) منه على انه (لا يجوز الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية والوظيفة العامة، ويعد العضو متفرغا اعتبارا من تاريخ أدائه اليمين أمام الجمعية. وعليه إشعار ديوان الجمعية بموقفه الوظيفي، وله ان يعود تلقائيا إلى وظيفته السابقة عند انتهاء العضوية).

(١) فتوى مجلس شورى الدولة العراقي بالقرار رقم ٢٠٠٧/٤، بتاريخ ٢٠٠٧/١٤/١٤، منشورة في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٤٢ وما بعدها.  
(٢) تنص المادة (٦٣) من الدستور العراقي على (أولا: تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون،...).

(١) المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة (١٣٨ / أولا) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) تنظر المادة (٧٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) أثبتت مشكلة الجمع بالنسبة لبعض أعضاء الحكومة السابقة الذين فازوا في انتخابات مجلس النواب ٢٠١٠، مع بقاء الحكومة السابقة في الحكم. ولذلك قيل بان هذا الحال محقق للجمع المحظور دستوريا. وللأسف هذا ما تبناه السيد رئيس السن لمجلس النواب! حيث منع هؤلاء النواب من تأدية اليمين الدستورية، ظنا منه ان هذا الإجراء سوف لا يوقعهم في الإشكال الدستوري. في الحقيقة ان ما يؤسس له المشرع الدستوري في هذا المجال هو أمر دائم ولا يراد منه أمرا مرحليا. وبعبارة أدق ان ما حظره المشرع هو الجمع طول مدة النيابة. وهو ما يتلاءم مع مسوغات التفرغ وأهدافه، وإذا صح ان عضو مجلس الوزراء الذي فاز بعضوية البرلمان يكون في حالة جمع بين المنصبين المذكورين. إلا انه هذا ليس ما قصده المشرع، وإنما الأمر يتعدى هذه المرحلة، إذا ما دام عضو مجلس الوزراء قد انتهت ولايته وليس من المؤكد استوزاره مرة أخرى. لذا فانه سوف يجمع مؤقتا ومرحليا بين هاتين العضويتين ولحين تشكيل الحكومة الجديدة. وإذا ما تأكد عدم الاستوزار مرة أخرى بقي نائبا فحسب. أما إذا وقع عليه الاختيار مرة أخرى كعضو في مجلس الوزراء فانه يعد مستقيلا من عضوية مجلس النواب طبقا للمادة (١٥) من النظام الداخلي للمجلس. وهذا يوضح ان ما قصده المشرع من عدم الجمع هي الحكومة الدائمة وليست المنتهية ولايتها، لان القول بخلاف ذلك سوف يلزم الوزير بان يتخلى عن الوزارة قبل الترشيح لعضوية مجلس النواب، أو عدم الترشيح بالمرة، وهذا حظر ليس له مقتضى في الدستور. وما يؤيد هذا القول ما جاء

به النظام الداخلي وبالخصوص المادة (١٥). فالنص يتحدث عن النائب الذي يصبح عضواً في مجلس الوزراء وليس الوزير المنتهية ولايته - والمنتخب أخيراً في مجلس النواب - والذي لا يلبث في هذا المنصب حتى تشكيل الحكومة حسب الأحوال التي ذكرت أعلاه. فضلاً عن ذلك فإن الواقع العملي يؤيد هذا الرأي، إذ لو صح أن هذه الحالة التي يتحدث عنها المشرع الدستوري، فإن ذلك يتطلب التخلي عن إحدى العضويتين، ومادام أن الوزير قد حظي بمقعد في مجلس النواب بجهد جهيد ومال وفير. فإنه لن يتخلل عن هذا المقعد، ومن ثم فإنه يضحي بعضوية الحكومة - المنتهية ولايتها أصلاً - ويبقى على عضوية مجلس النواب، وأمام هذه الفرض فمن سيدير الوزارة أو رئاسة الحكومة؟ وهل سيأتي شخص ليكون وزيراً لمدة لا تتجاوز الأسابيع. لذلك ينبغي أن يبقى الوزير في عضوية مجلس الوزراء لتصرف الأمور اليومية بالإضافة إلى عضوية مجلس النواب ولحين حسم أمره طبقاً لأحكام الدستور.

(١) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(١) ينظر د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٣١٧.

(١) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سابق، ص ٤٣٠ - ٤٣١.

(٢) المادة (٩٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ المعدل.

(١) ينظر د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٩٣.

(٢) د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٩٣.

(٣) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ١٢/٢٥/١٩٩٠. نقلاً عن د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

(٤) المادة (٣٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة.

(٥) نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ المعدل في المادة (١٠٤) منه على أن (يضع مجلس الشعب لائحته لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة وظائفه).

(٦) تنظر الفتوى السابقة عن د. فتحي فكري: مصدر سابق، ص ٣٤٠.

(٧) المادة (١٢١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

(١) ينظر د. عبد الفتاح حسن: مصدر سابق، ص ٢٥٤. د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٣١٣ - ٣١٤. د. علي السيد الباز: مصدر سابق، ص ٢٨٠ - ٢٨١.

(٢) ينظر د. عبد الفتاح حسن: مصدر سابق، ص ٢٥٤.

(٣) ينظر د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٣١٣.

(٤) المادة (١٢٧) من الدستور العراقي.

(١) نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٩/ثالثاً) منه على أن (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع).

(٢) طبقاً للمادة (٨) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٩٤) تاريخ ١٩٧٧/٦/٢.

(٣) الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) يجدر بالذكر أن دستور العراق لعام ١٩٧٠ الملغى لم يحظر هذه التعاملات على الرغم من أنه حظرها على أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، في المادة (٦٥/ب). أما قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة

١٩٩٥ فقد نص في المادة (٥) منه على ان (...، لا يجوز لعضو المجلس ان يتعاقد بالذات أو بالواسطة مع الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة بصفة ملتزم أو مقاول). ويلاحظ على النص انه قصر الحظر على التعاقد مع الدولة بصفة ملتزم أو مقاول، في حين ان علة الحظر متحققة في البيع والإيجار،...