مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التنظيم الدستوري والقانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية
اسم الكاتب: م.م. حسين علي عبد الرحيم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1177
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 17:29 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

التنظيم الدستوري و القانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية

Constitutional and Juridical Organization of the Guarantees Established for Parliamentary Protection

الكلمة المفتاحية : **التنظيم، الدستوري والقانوني، الحماية البرلمانية**.

Keywords: Organization, Constitutional and Juridical, Parliamentary Protection

م. م. حسين علي عبد الرحيم

المديرية العامة لتربية ديالى

Assistant Lecturer Hussein Ali AbdulRaheem
Directorate General for the Education of Diyala
E-mail: master85edu@gmail.com

ملخص البحث

Abstract

تعد الديمقراطية النيابية في العالم اليوم هي الاكثر انتشارا و التي تهدف الى تفعيل دور الشعب لكي يكون صاحب السلطة و الكلمة الفصل في اختيار نوابه الذين يمثلونه تحت قبة البرلمان لكي يمارسون الحكم باسم الشعب ؛ لأن هناك استحالة أن يمارس الشعب السلطة بنفسه و ذلك لعدة اسباب منها العدد الهائل للشعب، و عدم فهم غالبية الشعب لهذا النظام أو عدم الدراية في الامور السياسية و الاقتصادية، اذن من هنا يتبين لنا اهمية النظام البرلماني أو البرلمان إذ لابد من وضع ضمانات لحماية هذه الوظيفة –الوظيفة البرلمانية –.

إن العمل البرلماني يجب أن يحاط بضمانات تكفل حق القيام به وقد قررت معظم الدساتير مجموعة من الضمانات التي تكفل حماية الوظيفة البرلمانية ذاتها إذ تبدا هذه الضمانات بالقسم الذي يعد الاساس للنائب للبدء بوظيفته النيابية، و واجب الحضور للجلسات الذي له أهمية في الدور التشريعي والرقابي، وكذلك للتفرغ للعمل البرلماني أهمية لا تقل عن سابقتها و تعد الاساس للفصل بين السلطات، اما منع التعامل المالي مع الدولة فيعد ضمانه من الضمانات التي اعتمدتها معظم التشريعات لإنهاء محاباة اعضاء البرلمان من قبل الحكومة حتى يغض هذا العضو نظره عن اخطائها، انتهاءً باستقلال المجلس بإسقاط عضوية اعضائه لعدة امور و اسباب بينتها التشريعات و الذي يعد كجزاء على الاخلال بواجبات العضوية البرلمانية.

ونجد أن كل ذلك يطبق من خلال النص عليه في الدستور العراقي و الدساتير المقارنة وكذلك في القوانين والانظمة الداخلية للمجالس النيابية، و كل ذلك يختلف من دولة الى اخرى بحسب درجة تطورها و نضج نظامها السياسي و تقاليدها و اعرافها اذ كان للتقاليد و الاعراف دور كبير في نشأة و استقرار هذه الضمانات.

المقدمـــــة

Introduction

لقد اصبحت الديمقراطية من المبادئ التي تسعى الكثير من الدول الى تطبيقها، كما يعد البرلمان من أهم معالم المجتمع الديمقراطي، لأنه تجسيد لقيم السيادة الشعبية والحرية والمساواة والمشاركة السياسية، ولقد ظهرت الديمقراطية في بادئ الامر كدعوة الى محاربة الحكم الاستبدادي المطلق، والبرلمان هو المؤسسة الاكثر ارتباطاً بالجمهور، وهو المؤسسة التي تجمع وظيفتين، فهو من جانب هيكل نيابي يعبر عن اراء المواطنين ومن ناحية اخرى هو آلية تشريعية تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها ولعل هاتين الوظيفتين في البرلمان هما مصدر اهميته الفريدة بين مؤسسات نظام الحكم أو الدستور[1].

كما أن السلطة التشريعية، بسبب اتباع اسلوب الانتخاب في تشكيلها، أقرب سلطات الدولة الى الارادة الشعبية، وهذا القرب هو الذي يفسر الدور التشريعي والرقابي المنوط بها، ولا ينتظر الوفاء بهاتين الوظيفتين على النحو المأمول دون السعي لضمان تمتع تلك السلطة بالقدر اللازم من الاستقلال، ومن معطيات هذا الاستقلال ابعاد اعضاء المجالس النيابية عن كل الانشطة والامور التي تنعكس سلباً على اداء الدور الرقابي[2].

إن العمل النيابي يفرض على النائب جملة من الواجبات، سواء أكانت في المجال التشريعي أم في المجال الرقابي، لأن التزام النائب قانوناً بتأديتها له الأثر الكبير في عمل المؤسسة التشريعية كلها، لأن النائب هو أحد أركان المجلس، فبعد اجراء الانتخابات والفوز بها يُعَدُّ عضواً في المجلس، لكن قبل الولوج في عمله النيابي لابد من اداء القسم الدستوري امام الجهة التي يحددها الدستور، وهذه الضمانات تنبع من صيغة القسم الذي يؤديه النائب.

كل عمل يحتاج الى تظافر الجهود الخاصة للعمل الجماعي، لذا اوجبت الدساتير على النائب حضور الجلسات سواء أكانت للهيأة العامة أم لاجتماع اللجان، فضلاً عن ذلك اوجبت معظم الدساتير تفرغ العضو للعمل في المجلس التشريعي لما له من اهمية في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن الدور الرقابي.

فضلاً عما تقدم فأن على النائب الابتعاد عن كل الامور التي تؤدي الى الشك والريبة، لذا نصت الدساتير على منع التعامل المالي بنفسه أو بالواسطة مع الدولة حفاظا على سمعته وعدم استغلال منصبه، وكل عضو يخل بواجبات العضوية كالحضور من خلال عدم حضوره للجلسات، أو فقدانه للثقة والاعتبار بسبب ارتكابه جريمة، أو فقدانه للشروط الواجب توفرها في الشخص الذي يرشح نفسه للمجلس التشريعي فأنه لابد من وجود جزاء لهذه المخالفات، لذا اعطت معظم الدساتير الحق للمجلس النيابي بإسقاط العضوية النيابية متى ما تحققت الحالات والشروط.

المطلب الأول : اليمين الدستوري (القسم) :

First Issue: Constitutional Oath :

نصت اغلب الدساتير في العالم على اداء القسم الدستوري اذ يجب أن يؤدي من يتولى منصباً في الدولة اليمين الدستوري امام الهيأة الجهة التي يحددها الدستور فنرى مثلاً رئيس الدولة يؤدي اليمين الدستوري امام البرلمان باعتباره صاحب السلطة وممثلاً عن الشعب.

إن العمل البرلماني يجب أن يحاط بضمانات تكفل حق القيام به وقد قرر الدستور مجموعة من الضمانات التي تكفل حماية الوظيفة البرلمانية ذاتها وتنبع هذه الضمانات من صيغة القسم الذي يؤديه عضو البرلمان امام المجلس النيابي.

اذن على عضو البرلمان في البداية بعد اعلان الفوز بالانتخابات أن يؤدي اليمين الدستوري امام المجلس، هذا ما سنبحثه في هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: حقيقة اليمين الدستورية.

الفرع الثاني: الالتزام بمضمون اليمين الدستورية و الحنث به.

الفرع الأول : **حقيقة اليمين الدستورية** :

First Topic: The Fact of Constitutional Oath:

تحتوي اليمين الدستورية ومنذ أن عرفتها الدساتير على عدة مضامين، تختلف باختلاف الدول، ويرجع اليمين الدستورية الى دستور الولايات المتحدة لعام 1778، لذا يُعَدُّ الدستور الامريكي اول دستور مكتوب ينص على اليمين الدستورية[3].

وعند الحديث عن حقيقة اليمين الدستورية، لابد من التعريف باليمين أولاً ثم البحث في اساسه لأن اصل الشيء ما استقصى بحثه وعرف اصله، والاصل هو ما يتبنى عليه الشيء، لذا سنقوم بتقسيم هذا الفرع على نقطتين اساسيتين هما كما مبين بالتفصيل الاتي :

أولاً : مفهوم اليمين الدستورية :

ثانياً : اساس اليمين الدستورية :

أولاً : **مفهوم اليمن الدستورية** :

First: The Concept of Constitutional Oath:

التعريف بالمصطلحات التي تستخدم في البحث يعد مسلكاً لابد لنا الالتزام به بعض الشيء لأن معرفة مفهوم المصطلحات يساعد في ازالة الغموض وبالتالي يساعد على الفهم الصحيح[4].

ولمعرفة مفهوم المصطلح لابد من الرجوع الى معناه اللغوي، ومعناه الاصطلاحي، معنى اليمين الدستورية في اللغة : اليمين القسم والجمع (أيُمن) و(أيمانُ) قيل : انما سميت بذلك لانهم كانوا اذا تحالفوا ضرب كل امرئ منهم يمينه على يمين صاحبه، وان جعلت اليمين ظرفاً لم تجمعه لأن الظروف لا تكاد تجمع، (اليمين) يمين الانسان وغيره، و(ايمُنُ) الله اسم وضع للقسم هكذا بضم الميم والنون[5]، واليمين لفظ جامع لعدة معانٍ منها الحلف والقسم قوله تعالى (لا يؤاخذكم الله باللغو في ايمانكم)[6]، واليمين هي تذكر وتؤنث وتصغر[7].

أما في الاصطلاح : أن معظم الدساتير لم تتضمن تعريفاً لمفهوم اليمين الدستورية، وانما ورد في الدساتير الصيغة الدستورية لليمين، تاركة مهمة بيان المفهوم للفقه، فقد ذهب البعض في تعريف اليمين الدستورية (قسم يؤديه رئيس الدولة أو اعضاء الحكومة وكذلك

اعضاء السلطة التشريعية قبل مباشرة مهام مناصبهم وذلك بناءً على نص وارد بالدستور أو على اساس عرف دستوري جار)[8].

وذهب اخر لتعريفه (وهو ايذان بمباشرة عضو المجلس التشريعي لمهامه، ويتجسد اليمين في بدء الولاية البرلمانية بنص ملزم يتوجب على النائب أن يتلوه في جلسة علنية)[9]، وعرفه اخر بأنه : (قول يتخذ فيه الحالف الله شاهداً على صدق ما يقول أو على انجاز ما يعد به ويستنزل عقابه اذا ما حنث به)، لا تعتبر اليمين عملاً مدنياً فحسب بل هو ايضا عمل ديني، فالحالف انما يستشهد الله ويستنزل عقابه، ولا يكفى أن يؤكد الانسان صدق قوله أو وعده ليكون حالفا ما دام لم يستشهد الله على ذلك[10].

ويمكن أن نعرفه بانه (ما يقوم به رئيس الجمهورية أو الملك أو اعضاء الحكومة في أي دولة عند توليه السلطة بان يقسم امام البرلمان في اغلب الدول، أو أعضاء السلطة التشريعية وذلك بان يؤدي اليمين امام رئاسة البرلمان في جلسة معده لهذا الغرض).

ولابد من بيان أن اليمين الدستورية التي هي موضوع دراستنا تختلف عن اليمين القضائية واليمين القانونية[11].

ثانياً : أساس اليمين الدستورية :

Second: The Basis of Constitutional Oath:

عرفت المجتمعات القديمة اليمين، واصبح تقليداً دستورياً تحتم على كل عضو في الحكومة أو البرلمان أن يؤديه – قبل القيام بأعباء وظيفته – يميناً بان يخلص في هذه المهمة وان يؤديها على اكمل وجه[12].

وقد كان اليمين الدستوري تقليداً مبعثه الايمان بوجود عدالة سامية متفوقة على الجميع ترقب تعهدات الانسان ووجوب الوفاء بها، ودرجت الدساتير على ايراد اليمين الدستورية في متنها، والزام النواب، وكل من يمارس السلطة بتأديتها[13].

يرجع تاريخ اليمين الدستورية الى دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787 اذ عمد واضعوا الدستور الى النص على أن يؤدي النواب والشيوخ اليمين الدستورية، وعلى الرغم من أن مضمون اليمين الدستورية يقتصر على تأييد الدستور الاتحادي، الا أن الدستور

الامريكي يعد اول دستور مكتوب ينص على اليمين الدستوري، وفي فرنسا اجتمعت الجمعية المعروفة باسم (الطبقات العامة) وناقشت مشروع دستور 1789، وبعد أن صدقته تحولت الى (جمعية وطنية) واقسم الاعضاء معا باسم الشعب الفرنسي اليمين[14]، ثم اخذت به اغلب الدساتير ونصت على وجوب اداء اليمين أو القسم من قبل النواب قبل مباشرتهم مهامهم النيابية.

اما بالنسبة إلى الدساتير العربية فقد عرفت معظم الدساتير اليمين الدستورية وأوردتها في الدستور فقد نص القانون الاساسي العراقي عام 1925 اليمين الدستورية في المادة (51) وبعد ذلك تلته معظم الدساتير العراقية[15]، ولم يختلف الدستور العراقي 2005 عن غيره من الدساتير إذ نصت المادة 50 منه على (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس...).

وكذلك فقد نص الدستور المصري 1923 على اليمين الدستورية إذ نصت المادة 94 منه (قبل أن يتولى اعضاء مجلس الشيوخ و النواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين...)، وبعد هذا الدستور صدرت دساتير في الحكم الجمهوري منذ علم 1956 ولغاية 2014[16]، إذ نصت المادة (104) من الدستور المصري 2014 (يشترط أن يؤدي العضو امام مجلس النواب قبل أن يباشر عمله اليمين...).

وهناك الكثير من الدساتير العربية التي نصت على اليمين الدستورية كالدستور الاردني إذ نصت المادة 80 منه (على كل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان و النواب قبل الشروع بعمله أن يقسم امام مجلسه...)، وعلى ذلك سار الدستور الكويتي 1962 ايضاً إذ نصت المادة 91 (قبل أن يتولى عضو مجلس الامة اعماله في المجلس أو لجانه يؤدي امام المجلس اليمين...)، وكذلك الدستور السوري إذ نصت المادة 67 (يؤدي اعضاء مجلس الشعب القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور).

وقد اختلفت الدساتير و تباينت فيما بينهما بشأن صيغة اليمين الدستورية، إذ هناك دساتير تضمنت عنصر اليمين، فذكر اغلبها الولاء للامة و الوطن و الشعب و الدستور و

بعضها نصت على الولاء للملك أو الامير أو النظام، وهناك دساتير لم تتضمن القسم أو اليمين مثل دولة لبنان و المغرب و الجزائر قد تكون هذه متأثرة بالتقليد الفرانكفوني خاصة هذه كانت محتلة من قبل فرنسا[17].

تباينت الصيغ الخاصة باليمين الدستورية، الى اتجاهين ايضاً حسب ايراد الصيغ إذ اتجهت دول الى ايراد صيغة واحدة لليمين الدستورية تلزم القابضين على السلطة (النواب. رئيس الدولة. رئيس الوزراء. الوزراء) بتأديتها، كما هو الحال في الدستور العراقي 2005 إذ وردت النصوص (50،71,79) منه وكذلك الدستور اليمني 1994 في مادته 160، وهناك دساتير اتجهت خلاف الاتجاه السابق إذ ورد في الدستور صيغة لليمين الدستورية يؤديها النواب في السلطة التشريعية واخرى يؤديها رئيس الدولة كما هو الحال في الدستور الكويتي 1962 المادة (60,91) والدستور المصري لعام 1970 في المواد (79,90,155) والدستور المصري 2014 (104,144,165)، إذ أن طبيعة كل سلطة من سلطات الدولة الحديثة واختصاصاتها، يختلف عن بقية السلطات ومن ثم لا ضير من أن تكون صيغة اليمين الدستورية متلائمة مع طبيعة عمل السلطة المعينة، وتقف الاعتبارات الدينية والتاريخية ايضاً وراء موقف الدساتير من الالزام بتأدية اليمين الدستورية[18].

الفرع الثاني : الالتزام بمضمون اليمين الدستورية و الحنث به :

Second Topic: Commitment to the Content of Constitutional Oath and Breaking it:

إن ما يتضمنه اليمين الدستوري يكون انعكاساً لمبادئ يؤمن بها من وضع الدستور، ويحرص على أن يلتزم بها النائب في المجلس النيابي، وهذه المبادئ تختلف من دولة الى اخرى، وهذا كله ينعكس على مضمون اليمين مما يجعل اليمين الدستورية متفاوت وبشكل نسبي بين الدساتير.

ومما سبق يتضح أن للقسم الدستوري اهمية خاصة لضمان استقلال المجالس التشريعية، إذ انها تولد احساساً وجدانياً لدى العضو وتدخل في روعة الرغبة بالاستقامة والرهبة من عواقب التخاذل والانحراف، باستخدام السلطة ولهذا اورد النص على ذلك

وجوبياً في الدساتير كافة حتى في الدول التي تعتنق احدى الديانات السماوية الثلاث أو العلمانية، فلذا لا يمكن الحنث باليمين وهناك من اعتبره خيانة[19].

مما تقدم تبين أن لليمين الدستورية مضمون يتكون من عناصر فضلاً عن ذلك توجد مسؤولية عن الحنث به وهذا ما سنبحثه في هذا الفرع عبر نقطتين اساسيتين هما :

أولاً : مضمون اليمين و الالتزام به.

ثانياً :الحنث في اليمين الدستورية.

أولاً : مضمون اليمين و الالتزام به :

First: The Content and Commitment to the Oath:

تختلف اليمين الدستورية من دولة الى اخرى حسب طبيعة النظام وحسب المبادئ التي تؤمن بها الدول، أو القائمين على الحكم فيها فقد تكون موحدة يلتزم بها كل القائمين على السلطة، وقد تكون مغايرة إذ تكون اليمين الدستورية بصيغ متعددة لكل سلطة من السلطات، وتختلف اليمين باختلاف ديانة النائب، فاذا كان مسلماً يحلف بالله اما اذا كان غير مسلم فيحلف بالكتاب الذي يعتقد به، ومهما يكن فأن معظم الصيغ تحتوي على التزام النائب بالصدق والامانة والتجرد والاخلاص[20].

مما تقدم يتبين لنا أن اليمين الدستورية تحتوي على عدة عناصر وهذه العناصر تختلف من دولة الى اخرى حسب طبيعة النظام والسلطة وحسب صيغة اليمين وسنقوم ببيان هذه العناصر على سبيل المثال لا الحصر أي سنقوم ببيان العناصر المتفق عليها في معظم الصيغ الخاصة باليمين الدستورية وهذه العناصر كالاتي :

1. الالتزام تجاه الشعب و الدولة :

من الثابت في النظم الديمقراطية أن الشعب هو صاحب السيادة وهذا يحتم على النائب أن يحترم ارادة الشعب ويحقق مصالحه ويحمي حرياته وحقوقه ويظهر ذلك جلياً من خلال سن التشريعات التي تنسجم ومصالح الشعب اذ لا يعقل أن يقترح النائب مشروع من شأنه المساس بحقوق وحريات الافراد وهذا ما ذهبت غالبية الدساتير بالنص عليه[21].

وقد بين الدستور العراقي 2005 في مادته 2 : ج (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحريات الاساسية...) إذ أن رعاية المصالح العليا منها سلامة الشعب وسلامة ثرواته ما هي الا جزء من المهام الاساسية لسلطات الدولة فتحقيق الصالح العام للشعب سبب قيام الحكومات وممارستها لمهامها، وكذلك نصت على هذا العنصر معظم الدساتير منها الدستور المصري 2014 ودستور الاردن 1952 ودستور الكويت 1962 ودستور سوريا 2012[22].

اما الالتزام اتجاه الدولة فيكون من خلال الالتزام بما يرد في مضمون تجاه الدولة فيكون من خلال الالتزام بما يرد في مضمون اليمين بالمحافظة على سلامة وامن البلاد وطبيعة نظام الحكم في الدولة[23]، ويعد هذا الالتزام من أهم المضامين التي لا تخلو منه اغلب صيغ اليمين الدستورية وهذا يتجه الى عدة اقسام فتارة يتجه الى طبيعة الدولة فيما اذا كانت موحدة أو اتحادية، أن اغلب النظم السائدة هي اما جمهورية أو ملكية فاذا كان جمهوري نجد أن واضع الدستور يضع ما يكفل الحفاظ عليه وهذا نجده في نص المادة 104 من الدستور المصري 2014 وقد يكون ملكي فان واضع الدستور يجعل الاخلاص والمحافظة على الملكية والملك ونجد ذلك جلياً في الدستور الاردني في نص المادة 80 منه، وهنا يثار سؤال هو مدى إمكانية تعديل الدستور وخاصة ما يتعلق بتغير نظام الحكم من جمهوري الى ملكي أو بالعكس ؟ والاجابة هي النظر إلى الدستور فإذا كان فيه نص صريح يمنع هذا التعديل فلا يمكن القيام بإجراء التعديل، اما اذا لم ينص هنا تبدأ المشكلة، إذ اتجه الفقه الى عدة اتجاهات منهم من يرى امكانية التعديل، ومنهم من يرى امكانية التعديل اذا كان الشعب هو الذي اقر الدستور أن يعدل كل ما جاء فيه ولو اراد المشرع منع ذلك لنص عليه صراحة، اما الراي الاخر فانه يرى عدم امكانية التعديل خاصة اذا ورد في اليمين الدستورية أن يحافظ النائب على النظام والاخلاص له، والراي الاخير هو اكثر قبولاً وذلك لأن النائب قد قسم يمين الولاء والاخلاص للنظام و المحافظة عليه[24].

2. الالتزام بالمهام النيابية :

يعد هذا الالتزام من أهم عناصر اليمين الدستورية بل الاساس لباقي الالتزامات الاخرى لأن النيابة تفرض على النائب أن يؤدي مهامه النيابية التي تم انتخابه على اساسها بكل صدق واخلاص والمتمثلة بحضور الجلسات والتصويت على التشريعات والاشتراك باللجان والمشاركة في مداولات المجلس ونقاشاته ومراقبة اعمال الحكومة بالشكل الذي يعكس نيابته الصحيحة ويكون بمستوى المسؤولية التي حملها له الشعب[25].

يتبين هذا الالتزام بوضوح من خلال اليمين الدستورية التي نص عليها دستور العراق 2005 في المادة (50) (... أن اؤدي مهامي ومسؤولياتي القانونية بتفان واخلاص...)، والحقيقة أن هذا الالتزام هو من بديهيات واجباته حتى في حالة عدم النص وذلك لأنه التزام دستوري وله قوة من الدستور والدليل على ذلك عدم نص الدستور المصري 1971 عليه وحتى الدستور الحالي لمصر 2014 إذ اعتبره جزء من احترام الدستور والقانون ويحمل القسم الولاء والانتماء لذا فهو يحث النائب على اداء عمله بأمانة واخلاص دون الخضوع لتأثيرات الحكومة.

3. الالتزام باحترام الدستور و تطبيق التشريعات :

إن الالتزام بالتشريعات جزء لا يتجزأ من مبدأ المشروعية إذ يُعَدُّ ركناً من اركان الدولة القانونية، ومبدأ سيادة القانون الذي يقتضي خضوع الكافة حكاما ومحكومين لحكم القانون، فكما يلتزم الافراد بالخضوع لأحكام القانون تلتزم السلطات العامة بالخضوع لأحكامه، ومنها السلطة التشريعية التي تلتزم باحترام الدستور في ممارستها لاختصاصها[26].

ويعد الدستور القانون الاسمى للدولة ويعلو ما عداه من قوانين اخرى وهناك اجماع في الفقه تقريباً على مبدا سمو الدستور ولهذا يكون النواب ملزمين باحترامه وعدم سن التشريعات التي تتعارض معه وفقاً لليمين الدستورية التي يؤديها النائب، فاذا كان الدستور يضع القواعد العامة للدولة فان البرلمان يقوم بسن التشريعات والقوانين لأن اغلب البرلمانات تضع لها لوائح داخلية تحدد طبيعة عمل المجلس النيابي[27].

وهذا ما اكدته معظم الدساتير منها دستور العراق 2005 في المادة 50 ودستور مصر 2014 في المادة 104 .

4. الولاء للرئيس :

إن معظم الدساتير التي تكتب في الدول التي تأخذ بنظام الحكم الملكي تضع صيغاً لليمين الدستوري الذي يكون فيه الولاء للملك وانه تقليد قديم كان يؤدي رجال الدولة والمواطنون قسم الولاء للملك كونه يجمع بين يديه جميع السلطات وعلى الرغم من شيوع الانظمة الديمقراطية الا انه ما زال هناك دساتير تحمل صيغ الولاء للملك[28].

5. وهناك عدة مضامين يلتزم النائب بالمحافظة عليها منها استقلال القضاء و الحفاظ على الحريات العامة و الخاصة و التفاني و الاخلاص بالعمل كممثل عن الشعب و ليس عن دائرته أو قوميته أو طائفته، وكان بالإمكان اقتصار هذه و اجمالها باحترام الدستور و النظام.

ثانياً: الحنث اليمين الدستورية :

Second: Constitutional Oath – Breaking:

إن غالبية الدساتير الزمت (النواب، رئيس الدولة، رئيس الوزراء، الوزراء) اداء اليمين الدستورية قبل مباشرتهم مهام عملهم، وقد بينا فيما سبق معنى اليمين الدستورية وقبل البدء بالكلام عن الحنث به والمسؤولية عليه لابد من معرفة مفهوم الحنث في اللغة، هو الاثم أو الذنب أو الخلف باليمين، وحنث بيمينه حنثا / لم يبر فيهل، والحنث في اليمين نقضها والنكث فيها أو الرجوع فيها[29]، اما الفقه فقد عرفه (نقض رئيس الدولة أو النواب للواجبات القانونية المفروضة عليه بموجب القسم الدستوري)[30].

اجمع الفقهاء العراقيون على كون الحنث باليمين الدستورية من جانب رئيس الدولة جريمة يسال عليها رئيس الجمهورية بموجب نص المادة 61: سادساً أ. ب من دستور العراق 2005 ولم يبين مسؤولية أو مسائلة عضو البرلمان في حالة الحنث باليمين، إذ ذهب البعض الى اعتبار هذا الفعل جريمة لذاته، لأنه اخلال بواجبات مفروضة بالدستور وتعد جريمة جزائية وليست مجرد جريمة اخلاقية أو دينية[31]، وكذلك نصت المادة (62) من النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي على (يتم اعفاء أحد اعضاء مجلس الرئاسة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب.

أولاً : الحنث في اليمين الدستورية :

وذهب اخر الى اعتبار الفعل لذاته ليست الا مخالفة اخلاقية ولكن يمكن أن ينشأ عنه جريمة جزائية، أي أن مخالفة محتويات اليمين الدستورية من قبل رئيس الجمهورية أن تنشا جرائم واردة في قانون العقوبات[32].

وهناك سؤال يثار هل يمكن مقاضاة النائب في حالة حنثه باليمين الدستورية ؟ أي لو حنث عضو المجلس النيابي باليمين التي اقسمها، كان ارتكب جريمة خيانة الامانة أو الرشوة أو أي مخالفة تعد نكوثاً باليمين، والاجابة على هذا بينه الفقه فذهب البعض الى اعتبار اليمين الدستورية ذات وجهين الأول واجب دستوري لأنه يرد بنص الدستور، اما الاخر يتمثل بكونه شرط شكلي لازم لمباشرة النائب لمهامه معتبرة اياها شرطاً شكلياً لا يؤثر في اعمال النائب واستحقاقاته وقد يكون اصحاب هذا الراي ذهبوا بهذا الاتجاه لعدم وجود نص قانوني يقترن بنكول النائب عن يمينه، يمكن الرد على ذلك بالقول أن اليمين الدستوري تلزم النائب خلال نيابته أن يكون مسؤولاً عنها وان أي مخالفة قانونية يرتكبها النائب خلال نيابته تعد نكولاً عن اليمين وهذا لا يعني عدم وجود دساتير نصت على مسؤولية النائب عن نكوله باليمين فالدستور العراقي لسنة 1970 في مادته (56) بين مسؤولية النائب عن الحنث[33].

اما في الاردن لم يحدث أن تم محاسبة أي عضو عن نكوثه باليمين كما لم يقم أي عضو بالنكول عن اداء اليمين الدستورية، ولكن يتم محاسبته عنها بعد رفع الحصانة النيابية عن العضو[34]، أما في مصر فقد اورد الدستور المصري 1971 اليمين الدستورية في عدة مواد منها المادة 79 و90 وكذلك الدستور 2014 في المواد 104 و144 إذ أن الدستورين لم يتبين فيهما حالة أو مسؤولية النائب عن حنثه اليمين الدستورية، وكذلك الدستور العراقي.

إن عدم ايراد نص بالدستور يبين مسؤولية النائب عن الحنث باليمين يعدُّهُ البعض تفاوتا في مسؤولية القابضين على السلطة اذا قرر الدستور أن يؤدي النائب اليمين الدستورية كما يؤديها رئيس الدولة فانهما يكونان مسؤولان عن الحنث بتلك اليمين، ومن ثم قرر الدستور مسؤولية احدهما دون الاخر كالدستور العراقي، لذلك كان يجب على المشرع احتراما للقيمة القانونية لليمين الدستورية وتقريرا لمسؤولية القابضين على السلطة أن ينص على مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية من خلال جواز عزله عن العضوية اذا ثبت حنثه باليمين[35].

ويرى الباحث انه لابد من النص في الدستور أو القوانين المكملة أو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على مسؤولية النائب عند حنثه باليمين الدستوري كما هي مسؤولية رئيس الجمهورية عند الحنث باليمين وذلك لأن صيغة اليمين هي صيغة موحدة للنائب والوزير ورئيس الجمهورية وان يكون مسؤولاً امام المحكمة الاتحادية أو محكمة خاصة تأسس لهذا الغرض.

المطلب الثاني : الحضور في الجلسات البرلمانية :

Second Issue: Attendance at Parliamentary Sessions:

لا يستطيع البرلمان أن يؤدي دوره في التشريع والرقابة والوظيفة المالية الا من خلال الجلسات التي يعقدها ومن هنا يأتي واجب النائب والتزامه بحضور جلسات المجلس النيابي، ولكي يؤدي المجلس دوره و مهامه لابد من حضور النواب حتى يستطيع المجلس أن يمارس دوره الدستوري وحتى لا يعطل هذا الدور لابد من وسيلة تكفل الزام النواب بحضور الجلسات من خلال ما يفرضه المجلس على اعضائه المتغيبين و التي تصل الى حد الاقالة.

مما تقدم سنقوم بتقسيم المطلب على فرعين اساسين هما كما يلي :

الفرع الأول : الحضور في الجلسة البرلمانية و اهميته.

الفرع الثاني : غياب النائب عن الجلسة البرلمانية و الاستثناء الوارد على عدم الحضور.

الفرع الأول : الحضور في الجلسة البرلمانية واهميته :

First Topic: Attendance at the Parliament Session and its Importance:

إن الحضور في جلسات المجلس ولجانه من أهم واجبات العضو البرلماني، التي عليه أن يلتزم بها في حياته النيابية اذ يتوقف على ذلك اخلاصه لعمله ولشعبه الذي يمثله والذي انتخبه ليقوم بدوره الرقابي والتشريعي، الجلسة البرلمانية يقصد بها جلوس المجلس للنظر في اعماله وتقرير ما يراه بمقتضى جدول الاعمال وتمثل وقت الانعقاد الفعلي للمجلس التشريعي اذ لا يعقل أن يجتمع المجلس طوال اليوم ليلاً ونهاراً وبشكل مستمر خلال دور الانعقاد سواء كان دور الانعقاد عادياً أم لا[36].

الجدير بالذكر أن الفصل التشريعي يختلف عن دور الانعقاد من إذ أن الأول هو عمر المجلس أو مدة العضوية فيه، وهو وفقاً للمادة 106 من دستور مصر 2014، ووفقا للمادة (83) من الدستور الكويتي، ويتكون الفصل التشريعي من ادوار انعقاد عادية واخر غير عادية ومدة الانعقاد مختلفة من دستور لآخر[37].

والاصل أن تكون الجلسات علنية[38]، يحق للجمهور حضورها وتكون لها تغطية اعلامية لعرضها على الشعب حتى يطلع على المناقشات التي تدور في المجلس وفق القواعد التي تنظم عمله الا انه يجوز استثناء جعل الجلسات سرية في حالات يحددها الدستور والنظام الداخلي لكل مجلس[39].

من مقتضيات حضور النائب لجلسة البرلمان أو لجانه الانتظام بالحضور للوصول الى الغاية التي من اجلها تشكلت الجلسة، وهذا لا يتم الا بعد تحديد مدة الفصل التشريعي ودور الانعقاد واكمال النصاب القانوني للجلسة فضلاً عن ذلك وجود جدول لأعمال الجلسة.

اما تحديد مدة الفصل التشريعي والذي اشرنا اليه سابقا هو مدة العضوية البرلمانية والذي يتخلله ادوار انعقاد عادية وغير عادية هذه الادوار تحدد بموجب الدستور والنظام الداخلي، فالدستور العراقي 2005 في مادته 57[40]، وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة 22 منه، وكذلك الدستور المصري 2014 نص على مدة الفصل التشريعي ودور الانعقاد في المواد

(106،115)[41]، واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري 2016 إذ ورد في نص المادة 274 (... يستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة اشهر...).

إن المجلس النيابي ليس هيأة دائمة الانعقاد كمجلس الوزراء، وانما له دورات محددة يعقد جلساته فيها ويمارس خلالها مهامه، ودور الانعقاد هو الوقت الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يعقد جلساته ويمارس عمله، وتختلف الدساتير في تحديد المدة، فثمة دساتير تأخذ بفكرة استمرار دور الانعقاد على مدار السنة وتجعل للمجلس حرية الاجتماع في أي وقت من السنة، ومن ثم يكون المجلس هو الذي يحدد انتهاء دور الانعقاد، ولاشك أن هذا الراي يحترم مبدا استقلال البرلمان ويغل يد السلطة التنفيذية من التدخل في دعوة البرلمان للانعقاد وتحديد مدة الانعقاد، ومن ناحية اخرى فان استمرار المجلس في حالة الانعقاد الدائم طيلة العام يمثل ارهاقا للحكومة من الحفاظ على الأغلبية البرلمانية وشغلها الدائم بعلاقتها بالبرلمان على حساب اختصاصاتها الدستورية الاخرى، وهذا الاتجاه يسود في النظم الرئاسية كالولايات المتحدة[42].

تتجه بعض الدساتير الى جعل تحديد وقت الانعقاد ومدة الانعقاد للحكومة حقاً، والحكومة وان كانت غير ملزمة بدعوة البرلمان للانعقاد في وقت معين، الا أن ضرورة موافقة البرلمان على قوانين معينة مثل القوانين المالية تلزم الحكومة بدعوة البرلمان للانعقاد وحتى يناقش هذه القوانين، وان تخويل الحكومة سلطة دعوة البرلمان للانعقاد دون قيود ينافي المبدأ الديمقراطي وينال من استقلال البرلمان، وهناك اتجاه اخر تأخذ به اغلب الدساتير إذ تكون دعوة البرلمان للانعقاد حقا للحكومة على أن هذا الحق ليس مطلقا فالدستور يضع ميعاد يجب أن يدعى فيه البرلمان للانعقاد والا انعقد من تلقاء نفسه، كما يحدد ميعاداً لفض دور الانعقاد[43]، وهذا الاتجاه سارت عليه مصر في دستورها 2014[44]، أما الدستور العراقي 2005 فانه نص في المادة 54 (يدعو رئيس الجمهورية... خلال خمسة عشر يوما.... ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة).

اما اكمال النصاب القانوني للجلسة فيقصد به العدد اللازم من الاعضاء لانعقاد الجلسة لتكون جلسة قانونية وصحيحة أي الحد الادنى اللازم حضوره من الاعضاء لانعقاد الجلسة وغالباً ما يحدد الدستور النصاب القانوني للجلسة والنصاب اللازم لاتخاذ القرارات[45].

وقد نصت المادة (59 : أولاً) من الدستور العراقي (يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة) ثانياً (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة...)، أما الدستور المصري 2014 فأنه نص في المادة 121 (لا يكون انعقاد المجلس صحيحا، ولا تتخذ قراراته الا بحضور اغلبية اعضائه... تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين...)، هذه النصوص غاية في الاهمية والخطورة اذ انه يشترط لانعقاد المجلس انعقادا صحيحاً حضور اغلبية اعضائه أي نصف الأعضاء + واحد، والمفهوم من سياق النصوص السابقة أن الحاضرين هم من انعقدت الجلسة بهم انعقاداً صحيحاً وهم اغلبية اعضاء المجلس، لأنه من غير المنطقي التسليم بان اشتراط حضور اغلبية الاعضاء مقصور على مجرد انعقاد الجلسة، دون المشاركة في اعمالها، فانعقاد الجلسة مجرد اجراء، اما المشاركة في اعمال الجلسة فهو الهدف والغاية من حضور الاعضاء[46].

وفي الدستور الكويتي 1962 تنص المادة 97 (يشترط لصحة اجتماع مجلس الامة حضور اكثر من نصف اعضائه وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين...) وعلى ذلك فأن العدد المطلوب لانعقاد الجلسة في الدستور الكويتي انعقاداً صحيحاً هو اغلبية الاعضاء الذين يتشكل منهم المجلس، ويجب أن يظل هذا العدد متوافراً طيلة انعقاد الجلسة أو على الاقل عندما يصدر المجلس قراراً ما وهو الامر المعمول به فعلاً[47].

فضلاً عمّا تقدم لابد أن يكون هناك مكان وزمان لانعقاد الجلسة فغالبا ما يحدد الدستور المكان الذي تنعقد فيه الجلسة فالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي 2007 حدد في المادة 21 منه (تنعقد جلسات المجلس في بغداد...) وكذلك فان الدستور المصري 2014 حدد في المادة 114 مكان مجلس النواب (مقر مجلس النواب المصري

في مدينة القاهرة...)، وتبين انه غالباً ما تحدد العاصمة مكاناً للانعقاد وفي غير المكان المحدد يعد قرارته باطلة الا اذا حدد للمجلس مكاناً آخر للانعقاد، اما الزمان الذي تنعقد فيه الجلسات ايضا يتم تحديده فانه يختلف من دولة الى اخرى ووفقاً للنظام الداخلي لكل مجلس منها ما يحدد ايام معينة في الاسبوع أو الشهر، فالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حدد في المادة 22: ثالثاً (تنعقد جلسات المجلس على الاقل يومين في الاسبوع...)، اما اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري 2016 فإنها حددت في المادة 277 (جلسات المجلس علنية، وتعقد ايام الاحد والاثنين والثلاثاء من كل اسبوع).

اما ما يخص جدول اعمال الجلسة فانه يُعَدُّ من العناصر المهمة لأن حضور النائب وتوفر النصاب القانوني لوحده ليس كافياً، ما لم يكن هناك جدول اعمال يحدد الموضوعات التي تتم مناقشتها خلال الجلسة لأن الغاية من عقد الجلسة وحضور النائب هي تمكين البرلمان من القيام بأعماله، وهذا الجدول يحدد الموضوعات المطلوب مناقشتها أو التصويت عليها حسب الاهمية كما يتيح للنائب الوقت الكافي لدراسة الموضوع بكل جوانبه فضلاً عن جمع المعلومات اللازمة عند ممارسة دوره الرقابي وبذلك سيتمكن النائب من ابداء رايه ومناقشة الموضوع، وللنائب الاعتراض على جدول الاعمال اذا كان يرى أن موضوعاً من الاهمية لم يدرج في الجدول[48].

وبذلك سارت معظم النظم الداخلية أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية بذكر مادة تخص تنظيم هذا الجدول والعمل وفق ما هو منصوص عليه في الدستور والقانون والانظمة الداخلية للمجالس النيابية، لذا فان موضوعات الجدول تتوزع بين الاقتراح التشريعي ووسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة، ولابد ايضاً من اعلان الجدول بطريقة يصل الى النائب في وقت مناسب[49].

اما أهمية الحضور في جلسات البرلمان و لجانه، فليس من المبالغة أن أهم واجب للعضو في مجلس النواب هو الحضور للجلسات و لاجتماع اللجان فلا يمكن للنائب القيام بواجباته وهو متغيب عن المجلس، ولا يستطيع المجلس أن يقوم بأعماله دون حضور

الاعضاء و تحقيق النصاب القانوني لكي يتمكن من التصويت على القوانين، ناهيك عما يحققه من اصلاح للمجتمع في شتى المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ويعد الحضور علاجا للفساد، ولكي تكون المشاركة الديمقراطية في الآراء و الافكار و المناقشات و التصويت عليها جامعة لكل اطياف الشعب، وعدم الحضور يودي الى تعطيل كل هذه القضايا التي تحتاج الى تصويت المجلس عليها.

الفرع الثاني : غياب النائب عن الجلسة البرلمانية و الاستثناء على عدم الحضور :

Second Topic: The Absence of the Parliament Member from Parliamentary Session and Exception to Non- attendance:

على الرغم من أن الحضور هو من أهم الواجبات الملقاة على عاتق النائب، الا أن مسالة الغياب عن جلسات المجلس أو اجتماعات لجانه تشكل مشكلة كبرى في المجالس النيابية، وتباينت التشريعات في الحد من ظاهرة تغيب النائب عن جلسات المجلس، بين العقوبات المعنوية، مروراً بخصم مبلغ من المكافاة البرلمانية، وقد تصل لحد اقالته، وسنقوم بعرض الاجراءات المتبعة في التشريعات المقارنة مع العراق.

نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (362) (يجب على العضو الذي يطرا ما يستوجب غيابه عن احدى جلسات المجلس... ولا يجوز للعضو أن يتغيب اكثر من ثلاثة ايام جلسات في الشهر... واذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس... اعتبر متغيباً دون اذن ويسقط حقه في المكافاة...)[50]، يتبين من النص انه اقتصر على قطع مكافاة النائب عن ايام الغياب دون عقوبة رادعة.

لكن الدستور المصري 2014[51]، في احدى مواده اكد على اسقاط العضوية اذا اخل العضو بواجبات العضوية البرلمانية، اما الاخلال بواجبات عضوية البرلمان فقد يتمثل في التقصير في حضور الجلسات أو لجان المجلس، فغياب العضو يمثل اهداراً لحق مواطني دائرته في تمثيلهم الكامل في عضوية البرلمان، ويمثل خيانة للأمانة التي اولاها الناخبون له مما يهدر قيمة الارادة الشعبية[52].

وما يؤكد أن غياب العضو يُعَدُّ اخلالاً بواجبات العضوية البرلمانية هو ما نصت عليه المادة (369)[53]، في الفصل الرابع (واجبات العضو) إذ نصت على انه (مع مراعاة الاحكام المقررة في المواد 363 الى 368 من هذه اللائحة يجب على العضو الانتظام في حضور اجتماعات المجلس ولجانه).

اما اللائحة الداخلية للمجلس النيابي اللبناني[54]، في المادة (61) نصت (لا يجوز للنائب التغيب عن اكثر من جلستين في اية دورة من دورات المجلس...) لم يتخذ المجلس النيابي اللبناني أي اجراء ضد تغيب اعضائه سوى ما جاء بالمادة (63) إذ نصت (... يضع مدير شؤون الجلسات جدولا بأسماء النواب المتغيبين بدون اذن أو عذر تدرج اسماء المتغيبين في محضر الجلسة التالية).

اما النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني 2013 في المادة 163 (لا يجوز للعضو أن يتغيب عن احدى جلسات المجلس...) والمادة 164 (اذا لم تعقد جلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني يضع امين عام المجلس جدولا بأسماء النواب المتغيبين بدون عذر...).

اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فانه نص في المادة 18 : أولاً (ينشر الحضور والغياب في...) ثانياً (لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب دون عذر خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية... تنبيه العضو خطياً...) ثالثاً (تستقطع من مكافئة العضو... نسبة معينة...)، يتبين من النص أن المشرع العراقي اتخذ عدة اجراءات منها النشر في احدى الصحف وهذا اجراء يكشف للناخبين مدى التزام النائب بالمجلس وخاصة دائرته الانتخابية ومدى فعاليته مع القوانين المقترحة أو الدور الرقابي، واجراء اخر هو التنبيه الخطي للعضو يدعوه للالتزام بحضور الجلسات، واجراء اخر هو قطع نسبة من المكافاة التي تصرف له.

توجيه تنبيه خطي للنائب اذا لم يمتثل لذلك يعرض الامر على المجلس بناءً على طلب الهيأة، وما يمكن قوله هنا انه ليس للمجلس اصدار قراراً بإسقاط العضوية عن النائب، لأن هذا الامر محدد بالحالة التي اوردها قانون استبدال اعضاء مجلس النواب، وما دام كذلك فان النص اصبح بحكم الميت لأن المجلس لا يستطيع أي يقرر عقوبة دون نص قانوني[55]، إن تكرار الغياب عن الجلسات دون عذر مشروع يمثل خيانة من قبل النائب للعهد الذي قطعه لناخبيه مالم يكن هناك عذر مشروع[56].

إن هذه الحدود مبالغ فيها فاذا كان يحمل دورة الانعقاد السنوية بفصليها التشريعيين ثمانية اشهر، فان السماح للنائب بالغياب ـ ناهيك عن الاجازات والاعذار المشروعة ـ خمس مرات أو عشر مرات ـ متوالية أو غير متوالية، امر مبالغ فيه وانه يدل على عدم جدية النائب بممارسة المهام المناطة به[57].

وبالعودة لقانون استبدال اعضاء مجلس النواب ذي العدد (6 لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم 49 لسنة 2007)[58]، إذ جاء بالمادة الاولى : أولاً حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب، (تنتهي العضوية في مجلس النواب... 7. اقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد...).

الاقالة تعني انهاء عضوية أحد اعضاء المجلس النيابي و اخراجه نهائيا من ملاكات المجلس كعقوبة على الاخلال بواجبات العضوية، ومن ثم حرمانه من كافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها عضو المجلس[59].

وتعد مسالة الاقالة من عضوية المجلس امراً متعلقاً بتحقيق بعض الاسباب التي تؤدي الى انهاء العضوية إذ يصدر قرار الاقالة، ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يبين كيفية صدور قرار الاقالة، وهل هو قرار يصدر من قبل هيأة الرئاسة في مجلس النواب فقط أم أن هذا القرار يجب أن يصدر من قبل المجلس، أي انه من القرارات التي تكون بحاجة الى التصويت عليها وبنسبة معينة[60].

الغياب عن حضور جلسات المجلس ما هو الا دليل على استهتار النائب بإرادة الناخبين حتى ولو كان ذلك الغياب بعذر رسمي أو شرعي إذ أن النائب يستطيع تقدير تحقيق مصلحة ناخبيه من عدمها فان ارتأى انه لا يستطيع تحقيق هذه المصلحة كان واجب عليه أن يكون شجاعاً ويفضل المصلحة العامة على المصلحة الشخصية، ويتنحى ليفسح المجال لغيره للقيام بهذا الدور المهم وتحقيق هذه المهمة النبيلة الا وهي خدمة ارادة الناخبين واحترامها[61].

ويرى الباحث انه على المشرع العراقي تعديل نص المادة 18 : ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لتكون بهذه الصيغة (لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب دون عذر مشروع لمرتين متتالية أو خمس مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية) لحث النائب على الحضور وتعريفه بأهمية حضوره لإنجاز المهام المناطة به وان يحذو حذو المشرع المصري في النظام الداخلي لمجلس الشعب السابق في المادة (364)[62].

مما تقدم تبين أن هناك استثناءات ترد على واجب الحضور لأن نص المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (يلتزم عضو المجلس ـ أولاً: حضور اجتماعات المجلس و لجانه... ولا يجوز التغيب الا بعذر... ثانياً : احاطة هياة الرئاسة علماً بسفره...)، ومن ثم فان على النائب حضور جميع الجلسات الا في احوال سنقوم ببيانها على سبيل المثال لا الحصر وهي :

1. وجود عذر مشروع :– إذ لم يبين النظام الاعذار المشروعة للغياب عن جلسات المجلس وانما جعله حالة تقديرية لرئيس المجلس إذ يكون لرئيس المجلس سلطة تقديرية بقبول العذر من عدمه، أو رئيس اللجنة التي يكون النائب عضوا فيها وايضاً المسالة تقديرية لرئيس اللجنة.
2. السفر خارج العراق:– إذ يعد من الاعذار المشروعة التي تتيح للنائب الغياب عن جلسات المجلس وهذا يقيده قيد واحد وهو احاطة هياة الرئاسة علماً، وهل الاحاطة علما هذه تكون لمجرد العلم أم تقتضي الموافقة، نعتقد انها تعني بطبيعة الحال مجرد

الاعلام دون اخذ موافقة، والنص تطرق الى السفر خارج العراق دون الداخل، فهل هذا يحتاج لموافقة أم الاحاطة علماً، هنا سكت النص عن هذه الحالة وسكوت النص يعني أن للنائب السفر في داخل العراق دون حاجة الى اعلام هيأة الرئاسة، لأن النص جاء مطلقا والمطلق يجري على اطلاقه، ونرى أن يصار الى شمول السفر داخل العراق بالإعلام لاتحاد العلة(63).

3. الاجازة : اشارت معظم النظم الداخلية لإجازة النائب ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إذ نصت المادة 17 منه (اولاً. للرئيس منح العضو اجازة اعتيادية لمدة لا تزيد عن 15يوم، ثانياً. للعضو التمتع بإجازة مرضية الممنوحة له اصولياً وتقدر هياة الرئاسة حالات الولادة).

إن للرئيس منح العضو اجازة اعتيادية و له حق الموافقة من عدمه، كما له حق تأجيل تمتع النائب بالإجازة أي له حق العمل بسلطته التقديرية واختيار الوقت المناسب للإجازة، اما الاجازة المرضية لابد أن تكون مشفوعة بتقرير من لجنة طبية تقيم حالة العضو الصحية وتوصي بمنحه المدة الزمنية اللازمة لاستكمال شفائه، وبما أن للنساء تمثيل في المجالس النيابية فلهن اجازات خاصة تتلاءم مع الطبيعة الفيسيولوجية لهن، ومنها اجازة الولادة وتركت المادة (17: ثانياً) تحديد الاجازة لهيأة الرئاسة وهذا لا يستقيم إذ كان على المشرع وضع اجازة ولادة للنائبة محددة بالنظام أو القانون اسوة بغيرها من النسوة العاملات بالدواة والتي يمنحهن القانون اجازة ولادة بفترة زمنية محددة بدلا من ترك هذه المسالة مطلقة أو تقديرية لسلطة هيأة الرئاسة(64).

4. الايفاد: نصت المادة 17:ثالثا من النظام الداخلي لمجلس النواب (لا تعتبر فترة الايفاد من قبل مجلس النواب غيابا للعضو)، لأن البرلمان قد يحتاج الى عمل خارج البلاد من خلال ارسال وفود برلمانية لتوطيد العلاقات أو ارسال النواب لدخول دورات تدريبية.

اما المشرع المصري فقد بين ايضا في النظام الداخلي لمجلس النواب المصري 2016 إذ نصت المادة 362 (... الا اذا حصل على اجازة أو اذن... ولا يجوز طلب

الاجازة لمدة غير معينة، وللرئيس في حالة الضرورة... أن يرخص بالإجازة للعضو...) والمادة 365 (يُعَدُّ عضو المجلس الذي يوفد للخارج في مهمة خاصة في اجازة طوال المدة المحددة...)، وكذلك نصت اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي في المادة 24 (... ولا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة...) والمادة 25 (اذا تغيب العضو دون عذر مقبول...).

مما تقدم تبين أن معظم اللوائح الداخلية أو الانظمة الداخلية للمجالس النيابية لم تبين الاعذار المشروعة للغياب وانما جعلته مسالة تقديرية، فضلاً عن اتفاقهم على أن هناك استثناءات على واجب الحضور لجلسات المجلس وهي كما بيناها فيما سبق والتي هي (عذر مشروع، اجازة، ايفاد)

المطلب الثالث : التفرغ لعضوية البرلمان :

Third Issue: Full-Time Membership of Parliament:

السلطة التشريعية، بسبب اتباع اسلوب الانتخاب في تشكيلها، اقرب سلطات الدولة الى الارادة الشعبية، وهذا القرب هو الذي يفسر الدور التشريعي والرقابي المنوط بها، ولا ينتظر الوفاء بهاتين الوظيفتين على النحو المأمول دون السعي لضمان تمتع تلك السلطة بالقدر اللازم من استقلالها، ومن معطيات هذا الاستقلال ابعاد اعضاء المجلس النيابي عن الانشطة التي تنعكس سلباً على ادائهم لدورهم البرلماني[65].

إن تفرغ العضو البرلماني لوظيفته البرلمانية من شأنه تحقيق الاستقلال للبرلمان في القيام بوظائفه، كما أن التفرغ للعضوية البرلمانية يعمل على تخلي عضو المجلس النيابي عن جميع الوظائف والانشطة الاخرى، أما عدم التفرغ أي الوضع الذي يبيح للشخص أن يكون عضواً برلمانياً وموظفاً أو وزيراً مثلاً في أن واحد فيؤدي الى الجمع بين صفتين (تنفيذية، تشريعية)، ذلك يحول حتماً دون تمتع العضو البرلماني بكامل استقلاله تجاه الحكومة، وهذا يؤدي الى أن يكون اداة طيعة في يدها.

انطلاقا مما تقدم فانه يكون من الاحرى تناول هذا المطلب من خلال فرعين هما كما يلي:

الفرع الأول : حقيقة التفرغ لعضوية البرلمان.

الفرع الثاني : موقف المشرع و الفقه من التفرغ لعضوية البرلمان.

الفرع الأول : حقيقة التفرغ لعضوية البرلمان :

The First Topic: The Fact of Full-Time Membership of Parliament:

إن التفرغ لعضوية البرلمان يعمل على تخلي عضو مجلس النواب عن جميع الوظائف والانشطة الاخرى التي يمكن أن تؤثر في استقلاله تجاه السلطة التنفيذية والمصالح الخاصة، وكذلك يعمل على تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن التفرغ من شانه أن يكرس العضو البرلماني كل وقته وجهده لأداء عمله البرلماني وبذلك يقضي على صعوبة التوفيق بين مهامه في البرلمان والمهام الاخرى(66).

اذن سنقوم بدراسة حقيقة التفرغ لعضوية البرلمان من خلال نقطتين اساسيتين هما :

أولاً : مفهوم التفرغ لعضوية البرلمان.

ثانياً: مبررات التفرغ لعضوية البرلمان و اصله الدستوري و القانوني.

أولاً: مفهوم التفرغ لعضوية البرلمان :

لمعرفة أي مصطلح أو تعريفه لابد من الرجوع الى معناه اللغوي كما حددته المعاجم، وبعدها معرفة معناه أو مفهومه الاصطلاحي، اذن مفهوم التفرغ في اللغة : (تَفَرغَ) أي : تخلى من الشغل، يقال : تفرغ لكذا، ومن كذا، ومنه الحديث : تفرغوا من هموم الدنيا ما استطعتم(67).

اما في الاصطلاح، فان الدستور العراقي 2005 والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي 2007 وكذلك الدساتير المقارنة كالدستور المصري 2014 والنظام الداخلي لمجلس النواب 2016، والدستور اللبناني واللائحة الداخلية للمجلس النيابي، لم يتضمن أي منهم تعريفاً لمفهوم التفرغ البرلماني، وهناك من الدساتير المقارنة وحتى العراقي استخدمت الفاظ منها (عدم الجمع، التعارض، التمانع) تاركة هذه المهمة للفقه.

فقد ذهب البعض في تعريفه بانه، منع عضو البرلمان من جمع الوكالة التشريعية مع بعض الوظائف التي كان يشغلها قبل انتخابه، أو اكتسبها بعد انتخابه(68)، وذهب اخر لتعريف التمانع، بانه عدم جواز الجمع بين الوكالة النيابية وبعض المهمات الاخرى المعينة بالقانون

التي كان يشغلها النائب أو يتولاها بعد النيابة[69]،وهناك من عرفه بانه، النظام الذي يجبر المنتخب ـ اذا اختار العضوية البرلمانية ـ على التخلي عن ممارسة أي عمل اخر، أو الاحتفاظ بهدون ممارسته، متى كان من شانه أن يؤثر في استقلال العضو البرلماني تجاه الحكومة أو المصالح الخاصة، أو يتعارض مع اختصاصات البرلمان[70].

من خلال المفهوم الذي عرضناه للتفرغ لعضوية البرلمان تبين انه يتميز عن مصطلح اخر يسمى عدم الاهلية، إذ أن التفرغ يفرض على العضو البرلماني أن يتخلى عن ممارسة أي عمل اخر، أو يتخلى عن الاحتفاظ به دون ممارسة، ومعنى ذلك أن الموظف يجوز له. على سبيل المثال ـ أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان ويكون ملزماً في حال فوزه، بان يختار (العضوية البرلمانية أو الوظيفة)، فالتفرغ يبدأ بعد فوز الشخص بالانتخاب، اما عدم الاهلية فأنها تبدأ قبل الترشيح للانتخاب، فعدم الاهلية تحظر انتخاب بعض الاشخاص بينما عدم التوافق مع سماحه بانتخاب الاشخاص فانه يجبرهم على الاختيار بين الوظائف التي يحوزنها[71].

لذا يمكن التمييز بينهما من خلال (أ) الهدف : فاذا كان هدف التفرغ كفالة استقلال النائب، فهدف عدم اهلية الترشح حماية حرية الناخب في التصويت، يمنع اصحاب المراكز المؤثرة من التقدم للانتخابات قبل الاستقالة[72]، وذلك بالاستقالة من بعض الوظائف، التنفيذية أو القضائية، ذات الخصائص القيادية أو المتحكمة في النطاق المكاني والزماني، درء الاي شبهة، قد تلحق بسبب شغلهم لتلك الوظائف ابان الترشح بنزاهة وحيدة سير العملية الانتخابية أو توجيه أي نوع من الضغط على الجماهير[73].

وقد نص الدستور العراقي 2005 في المادة (9:أولاً:ج) (لا يجوز للقوات المسلحة وافرادها ومن ضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع...)، وكذلك نص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 في المادة (8 : 6) (يشترط في المرشح لعضوية البرلمان أن لا يكون من افراد القوات المسلحة...) وكذلك نصت المادة (5 :

خامساً) من قانون رقم 21 لسنة 2008 قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم (أن لا يكون من افراد القوات المسلحة...).

اما في مصر فقد نص قانون 46 لسنة 2014 قانون مجلس النواب على منع بعض الوظائف من ترشيح اصحابها قبل استقالاتهم من وظائفهم، إذ جاء بالمادة (11) (مع عدم الاخلال بالقواعد الاحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة و الشرطة و اعضاء المخابرات...) ويضاف الى ذلك، اعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري إذ نص على ذلك قانون رقم 45 لسنة 1982، وكذلك نواب المحافظين إذ نص قانون رقم 43 لسنة 1979 في مادته (30 : 2) (لا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضواً في مجلس الشعب).

وقد عملت الدول العربية بهذا المبدأ وهو عدم الاهلية للترشح كالمملكة الهاشمية الاردنية إذ اكدت، انه يتعين على الوزير الذي يرغب في ترشيح نفسه لعضوية البرلمان أن يقدم أولاً استقالته من وظيفته[74]، وكذلك الكويت، يحرم من الترشح لعضوية البرلمان الكويتي العاملين بالخدمة المدنية، عضو مجلس التعاون أو مجلس المدينة، أو العضو في مجلس اداري معين، العاملين بالقضاء أو الجيش أو البوليس أو من يشغل منصب المدعي العام[75].

وكذلك يمكن التمييز بين التفرغ وعدم الاهلية للترشح من إذ (ب) الثر: إذ يتم تقدير التفرغ يوم اصدار القرار من الجهة المختصة بالتثبت منه، اما عدم الاهلية فيرجع فيه الى تاريخ التقدم بطلب الترشح هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى فان التفرغ يثور بعد اجراء الانتخاب والفوز فيها، فلا اثر للتفرغ على صحة الانتخاب، اما عدم الاهلية فانه يمنع الترشح، ويؤدي الى بطلانه حال حدوثه، رغما عن وجود احدى حالاته[76].

وهناك (تفرغ مطلق)، لممارسة العضوية البرلمانية وعدم الجمع بينهما وبين اية وظيفة، أي التخلي عن أي عمل اخر كما فعل المشرع العراقي في دستوره 2005 إذ نصت المادة 49: سادساً، و(تفرغ حكمي)، هو تفرغ النائب، وكذلك فان الدستور المصري 2014 قد اخذ بالاحتفاظ بالوظيفة حسب القانون.

ثانياً : مبررات التفرغ لعضوية البرلمان و اصله الدستوري و القانوني :

إن فلسفة التفرغ لعضوية البرلمان تكمن بصورة اساسية في استقلال البرلمان تجاه الحكومة، كما أن الفقه ساق عدة مبررات للتفرغ لعضوية البرلمان، كما أن الدساتير اوردت فيها بعض المواد التي تأخذ بالتفرغ لعضوية البرلمان، وقد تكون الدساتير مختلفة في ذات الدولة التي نظمت هذه الحالة، هذا سنعرفه من خلال بحثنا في هذه النقطة عن طريق ما هي المبررات؟ ما أصله الدستوري ؟ أي الدساتير التي نصت على التفرغ ؟ هذه الاسئلة والاسئلة الاخرى سنتعرف على اجوبتها خلال الشرح الاتي. آما المبررات فهي اما (أسانيد قانونية، اسانيد عملية)، اما الاسانيد القانونية لفكرة التفرغ فيمكن اجمالها بـ :

أ. ضمان استقلال عضو البرلمان :– لعل هذا السبب من أهم الاسباب التي دفعت المشرع العراقي وكذلك الكويتي وغيرهم لتبني الفكرة، وذلك لتعارض فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة مع الدور الرقابي الذي يمارسه النائب في البرلمان تجاه الحكومة، فمن غير المتصور عملاً على الموظف النائب ممارسة هذا الدور بفاعلية ومستقبله الوظيفي بين ايدي رجال السلطة التنفيذية[77]، على وفق هذا البيان فاذا كان العضو البرلماني موظفاً بإحدى المؤسسات الحكومية، فان تقرير المسؤولية الوزارية يبدو امراً مستحيلاً على الرغم من تمتع العضو بالحصانة البرلمانية[78].

ب. تأكيد مبدا الفصل بين السلطات :– يتمثل جوهر هذا المبدأ في توزيع السلطات بين هيئات مختلفة وعدم الجمع بينهما حتى لا تصبح اداة للاستبداد والطغيان من إذ أن كل سلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة[79].

ومن هذا المنطلق يكون التفرغ لعضوية البرلمان هو النتيجة الطبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، ومنعاً من اضعاف رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، كما أن الجمع يتنافى مع واجبات السلطة الرئاسية، فضلاً عن الخشية من الموظف الذي قد يستغل وظيفته في اغراض الانتخابات، لذا فان تقرير مبدأ الفصل بين السلطات، يستلزم وجود التفرغ[80].

واما الاسانيد العملية : فتكمن في التعارض بين طبيعة عمل عضو البرلمان وطبيعة عمل الموظف العام، فانه ليس من السهل على الموظف النائب القيام بأعباء العضوية وواجبات الوظيفة في أن واحد[81]، ومن هنا يبرز التعارض بين طبيعة عمل عضو البرلمان وطبيعة عمل الموظف العام، هذا التعارض يقتضي الفصل بين العملين، وينبغي أن يناط كل منهما الى هيأة منفصلة عن الاخرى، ومختلفة في التكوين، لذا فانه توجد صعوبة بالتوفيق عملياً بين مهام العضوية ومهام أي عمل اخر[82].

ويرى اخر أن المسالة ليست مكانية تتمثل في مكان وظيفة النائب البرلماني وانما المسالة مسالة نصوص دستورية وقانونية يدعمها الواقع العملي؛ لأنه اذا كانت النصوص متفقة مع الواقع العملي فلا توجد مشكلة، اما اذا كانت لفكرة الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة مردوداً سلبياً في مجال ممارسة الوظيفة العامة أو مباشرة العضوية، وهذا ما اكده الواقع العملي فينبغي العدول عنها بصرف النظر عن مكان الموظف النائب[83].

مما تقدم لابد من وجود التفرغ لعضوية البرلمان كشرط اساسي لاستقلال العضو في البرلمان، وذلك لكي يكون له الحرية التي يجب أن ينعم بها كنائب عن الشعب، فضلاً عن ابداء رايه في الامور التي تعرض للبرلمان وكذلك تكون له حرية في التصويت على القرارات التي يتخذها البرلمان تجاه الحكومة.

اما اصل التفرغ لعضوية البرلمان في الدستور و القانون، فان الدستور العراقي 2005 نص على التفرغ في المادة 49:سادسا(لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب و أي عمل....)، وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مطابقا لما جاء بالدستور إذ نصت المادة 19 منه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب.....).

اما المشرع المصري فان دستوره 2014 جاء ناصا على فكرة التفرغ إذ نصت المادة 103 (يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام عضويته....)، وكذلك حظر الجمع بين الوزارة و عضوية البرلمان إذ نصت المادة 164 منه على (لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب....)، وهذا جاء مغايراً للدساتير التي سبقته، أن الهدف من عدم

الجمع هو حرص المشرع على عدم ازدواج الصفة النيابية لعضو مجلس النواب ؛ولأنه لن يكون قادرا على الوفاء بمتطلباته و التزامات هذه المهام أن اجتمعت[84].

اما المشرع الكويتي في دستوره 1962 فانه نص في المادة 120 (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الامة وتولي الوظائف العامة وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع...)، ويتبين من هذا النص انه منع الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة لكن المتأمل للدستور يجد انه اباح الجمع بين الوزارة وعضوية المجلس إذ نصت المادة 80 منه (يتألف مجلس الامة من خمسين عضواً...، ويُعَدُّ الوزراء غير المنتخبين بمجلس الامة اعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم)، وجاءت المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس الامة مطابقة للمادة 80 من الدستور، اما المادة 13 من النظام الداخلي فأنها نصت

(لا يصح لعضو مجلس الامة الجمع بين عضوية المجلس وبين عضوية المجلس البلدي أو تولي الوظيفة العامة عدا الوزراء)، وهذا دليل واضح على اجازة الجمع بين الوزارة وعضوية المجلس.

الفرع الثاني : موقف المشرع و الفقه من التفرغ لعضوية البرلمان :

The Second Topic: The Situation of Legislator and Jurisprudence from Full-Time Membership of Parliament:

إن تقلد المنصب الوزاري قبل اكتساب العضوية البرلمانية، يولد حالة من حالات الجمع، ويطرح تساؤلاً حول جواز الاستمرار في الاحتفاظ بصفة تشريعية واخرى تنفيذية[85]، لذا علينا معرفة تفرغ النائب الوزير.

أما الوظائف الانتخابية والتي تتمثل اساساً في عضوية مجالس المحافظات فلم تختلف التشريعات في نظرتها للجمع بين عضوية هذه المجالس والعضوية البرلمانية، إذ كان لأغلب المشرعين موقف ثابت تجاه حظر الجمع.

مما تقدم ستكون مسيرتنا البحثية في هذا الفرع عبر نقطتين، إذ اقتصرنا على هذه حتى لا نخرج عن اطار البحث الذي بين ايدينا، وهي كما يلي :

أولاً : موقف المشرع و الفقه من تفرغ النائب الوزير :

ثانياً : موقف المشرع و الفقه من تفرغ اعضاء مجالس المحافظات :

أولاً : موقف المشرع و الفقه من تفرغ النائب الوزير :

في بداية كل بحث نقوم ببيان المفاهيم التي نقوم بدراستها لكي يسهل على المتلقي الموضوع، عرفنا فيما سبق التفرغ وهنا سنقوم ببيان مفهوم الوزير، الوزير في الاصطلاح يعرفه البعض بان له معنيين الأول : يرى لفظ الوزير في مدلوله العام يدخل في عموم مدلول الموظف العام الا انه يكون على راس الوظيفة الادارية في وزارته على رغم أن لديه ايضا وظيفة سياسية، وعلى رغم تعيينه بقواعد خاصة وكذلك عزله وتحديد مسؤوليته فهو موظف عام سياسي، اما الثاني فيرى أن الوزير ليس موظفاً عاماً ولا تسري عليه احكام الموظف العام، لأن الموظف العام يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام[86].

الوزير هو الشخص المختص بوزارته والمسؤول عن موظفي ومستخدمي وزارته[87]، وهو الرئيس الاداري الاعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسية العامة للدولة ويقوم بتنفيذها[88].

وقد ادرجت بعض التشريعات على النص بان بعض الوظائف بدرجة وزير، أي أن شاغلها يحصل على راتب وزير، مثلاً في العراق رئيس هيأة المسائلة والعدالة بدرجة وزير[89]، أما في مصر مثلاً رئيس الجامعة ـ المحافظ، بدرجة وزير فهل يدخل هؤلاء في عداد الوزراء ؟ لا نتردد في القول بان اصطلاح الوزير يعني انه عضو في مجلس الوزراء، بصفته التي يشارك في رسم السياسة العامة للدولة وهذه العلة مفتقدة بالنسبة لمن يشغلون درجة وزير أو يحصلون على مخصصاتها المالية، فمهما علت مناصبهم فان دورهم مقصور على تنفيذ السياسة العامة لا وضعها لأن هذه المهمة يتولاها حسب الدساتير رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء[90]، وتعتبر وظيفة الوزير الوحيدة التي لها شق سياسي وشق اداري مع غلبة الشق الأول للوظيفة.

المقصود بتفرغ النائب الوزير هو عدم السماح لعضو البرلمان أن يولى منصبا وزارياً، أو أن يرشح الوزير نفسه لعضوية البرلمان، ويفوز في الانتخابات، ويحتفظ بالاثنين معاً، عضوية البرلمان وعضوية الوزارة في أن واحد[91].

وقد اعتنق المشرع العراقي تفرغ النائب الوزير، بموجب المادة 49 : سادساً من دستوره 2005 (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، أو أي عمل أو منصب رسمي اخر)، وكذلك يُعَدُّ تبوء عضو مجلس النواب منصباً وزارياً حالة من حالات انتهاء عضوية المجلس النيابي، إذ ورد في المادة (الاولى : أولاً :1) من قانون رقم 49 لسنة 2007، تعديل قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم 6 لسنة 2006 (تنتهي العضوية... 1. تبوء عضو المجلس منصبا في رئاسة الدولة أو في مجلس الوزراء...)، أما المشرع المصري في دستوره 2014 فانه تبنى تفرغ النائب الوزير إذ ورد في نص المادة 164 منه (... لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب...) والمادة 45 من قانون رقم 46 لسنة 2014 (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة...)، وبهذا فانه قضى على فكرة الوزير النائب إذ حرم الجمع بين مهمتي التشريع و التنفيذ ومحدداً شروطاً اولها تفرغ اعضاء البرلمان كلية مع وجوب تقديم اصحاب هذه المناصب لاستقالتهم من تلك الوظائف[92].

مما تقدم نكون امام حالتين هما : (1) عضو البرلمان الذي يتم تعيينه في منصب وزاري : في هذه الحالة قد تحقق عدم التفرغ، ومن ثم على عضو مجلس النواب أن يصحح وضعه، وذلك بان يختار بين العضوية البرلمانية وعضوية الوزارة، جدير بالذكر انه لم يتم الاشارة الى تحديد مدة زمنية بغية الاختيار بين العضوية البرلمانية والوزارة في النصوص التشريعية في العراق، بيد أن امعان النظر يقودنا الى الاشارة بانه بمجرد اداء اليمين الدستورية ومنح الوزارة الثقة البرلمانية بالنسبة للنائب الوزير، فان ذلك يُعَدُّ بمثابة تنازله عن العضوية البرلمانية وقبوله المنصب الوزاري، لذا نلاحظ في المادة (الاولى :أولاً:1) من قانون 49 لسنة 2007 (تنتهي العضوية... تبوء منصب في...مجلس الوزراء)[93].

اما المشرع المصري في دستوره 2014 قد تجاوز حالة الوزير النائب إذ حظر الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان، اذا عين أحد اعضاء المجلس في الحكومة فانه يخلو مكانه من تاريخ هذا التعين حسب ما ورد في المادة 164 منه، واذا عين أحد اعضاء المجلس في الحكومة.... يخلو مكانه من تاريخ التعين مالم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين الى مكتب المجلس خلال اسبوع على الاكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين حسب ما ورد في المادة 45 من قانون 46لسنة 2014.

إن هذه القاعدة ارست قواعدها وإجراءاتها في دستور فرنسا 1958 في مادته 23 واحال النص الى قانون لرسم هذه الاجراءات ويمكن بلورة ما تضمنه القانون (لعضو البرلمان الذي يعين في الوزارة مهلة شهر للتوافق مع قاعدة الجمع، والاقتصار على أحد النشاطين الوزاري أو البرلماني)، وهذه المدة كانت الزامية حسب الراي السائد، واذا انقضت المهلة دون أن يحدد صاحب الشأن موقفه عد مستقيلاً بقوة القانون من العضوية البرلمانية ويحل العضو الاحتياطي محل النائب المستقيل، واثناء هذه المهلة ليس من حق الوزير المشاركة في أي تصويت يجري بالبرلمان(94).

على المشرع العراقي وضع مهلة للنائب الذي يتم تعيينه بالوزارة وذلك لأهمية الموضوع ولا يمكن وضعه بدون اجراءات إذ يمكن له الاخذ بما جاء به المشرع الفرنسي وذلك لتحديد مهلة الشهر للاختيار بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة، أو اعتبار مكانه خالياً من تاريخ التعين اذا لم يقدم اعتذاراً أو عدم الرغبة خلال مدة معينة كان تكون خلال (اسبوعين) من تاريخ علمه.

اما الحالة (2) الوزير الذي يفوز بالانتخابات النيابية:– لم يتطرق المشرع العراقي لحالة الوزير الذي يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب، وكل ما اورده بانه لا يجوز الجمع بين العضوية البرلمانية وأي وظيفة اخرى، مما يولد فراغاً تشريعياً لمعالجة هذه الحالة.

عند النظر نجد أن العضو لا يدخل الانتخابات ويتحمل ما فيها من اعباء ونفقات الا اذا كان يدرك جيداً انها افضل له من الوظيفة التي يشغلها، لذا يترجح لنا تطبيق قاعدة تفضيل

العضوية المكتسبة مؤخراً، وان لم ينص عليها صراحة المشرع العراقي، لأنها الاقرب الى الصواب، إذ لا يوجد نص يقرر خلاف ذلك، أي تغليب الصفة الوزارية، وهذا يسوقنا الى القرار رقم (4 لسنة 2010 الصادر من مكتب رئيس الوزراء)[95].

اما المشرع المصري ففي قانون 46 لسنة 2014 وتحديداً في المادة (11) قد تجاوز هذه الحالة من خلال عدم قبول ترشيح بعض الفئات ومنها الوزراء الا بعد تقديم استقالاتهم، وحسناً فعل المشرع المصري بهذا الصدد حتى يمنع استغلال اصحاب هذه المناصب للمال العالم في الدعاية الانتخابية أو استخدام سلطتهم للتأثير في الموظفين في الوزارة على الأقل.

ويمكن علاج هذا الفراغ التشريعي لحين تدخل المشرع، وذلك عن طريق القياس على الحالة السابقة، وهي اعطاء مهلة الشهر المحددة بالتشريع الفرنسي، والحل الثاني تطبيق قاعدة الافضلية للعضوية المكتسبة مؤخراً، و نرى أن الاخذ بالعضوية المكتسبة مؤخراً هو الحل الامثل، مع امكانية الاخذ بالحل الذي اوردته المادة 11 من قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014، وذلك لحل الالتباس الذي قد يحصل بالمستقبل.

أما موقف المشرع والفقه فسنقوم ببيانه عبر التشريعين العراقي والمصري، وما ابدله اساتذتنا من اراء فقهية خدمت العملية القانونية والسياسية وكذلك الدستورية وتصحيح الاخطاء وبيان بعض الخلط وحل الالتباس الذي قد يحصل لقاعدة معينة.

لقد شهد العراق عدة دساتير منذ تأسيس الدولة العراقية ولحد هذا اليوم إذ كانت معظم الدساتير ذات طابع مؤقت لكن تمكن العراق من اجتياز هذه المرحلة إذ صدر دستوره الدائم 2005، فالدستور العراقي 2005، قد حظر الجمع بين عضوية المجلس النيابي وعضوية الوزارة إذ نصت المادة 49 : سادساً على ذلك.

لقد شهدت مصر عبر تاريخها عدة دساتير كان معظمها يتبنى فكرة النائب الوزير، اما الدستور المصري 2014، فانه اخذ بحظر الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية، إذ اكد عليه في الدستور بموجب المادة 164 واعاد التأكيد عليه في قانون مجلس النواب

رقم 46 لسنة 2014 في المادة 45، وهو بهذا نهى عن الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان التطور الديمقراطي الذي تشهده مصر لغى الخلط، إذ انه توجد رغبة لدى المشرع في الفصل بحيث تتمكن السلطة التشريعية من ضبط سلطتها في مراقبة السلطة التنفيذية، كما اعتبر اخرون عدم الجمع لا يُعَدُّ اخلالاً لمبدأ تكافؤ الفرص، إذ أن الوزير يستقيل، ثم يترشح اما وزيراً أو نائباً، كما أن عضوية البرلمان تتطلب الشفافية، وتقوم بوظيفة التشريع والرقابة على اداء الحكومة، فضلاً عما تقدم فان عدم الجمع له وجاهة قانونية ودستورية، لأن الوظيفة البرلمانية لها وضعان تشريعي ورقابي على اعمال الادارة، لذا كان من البديهي الفصل الكامل بين وظيفة الوزير وبين العضوية النيابية[96].

مما تقدم يتبين أن تفرغ النائب الوزير لا يرتبط بنظام سياسي معين (برلماني، رئاسي)، إذ يؤازر الواقع العملي فهناك بعض الدول تأخذ بالنظام البرلماني، ومع ذلك نجدها تعتنق تفرغ النائب الوزير، بل أن بعض الدول تأخذ بالنظام البرلماني، نجدها تعتنق التفرغ في وقت معين، وتتخلى عنه في وقت اخر، كما هو الحال في الدساتير الفرنسية[97].

وعلى أية حال فان واقع التطبيق العملي ينبئ عن وجود ما يقرب من ثماني عشرة دولة. تعتنق تفرغ النائب الوزير وبصرف النظر عن النظام السياسي المطبق بهذه الدول، اذ منها من تبنى النظام الرئاسي، ومنها تبنى النظام البرلماني، ومن هذه الدول على سبيل المثال (البرازيل، كاميرون، كوستاريكا، فرنسا، ايطاليا، تونس، السويد، تايلند، النرويج)[98]، فضلاً عن مصر والعراق حالياً.

اذن نرى انه يجب الاخذ بفكرة تفرغ النائب الوزير أو عدم الجمع بين الصفتين التشريعية والتنفيذية، لأن الموضوع لا يرتبط بنظام سياسي معين، يل يختلف تطبيقه من دولة الى اخرى، بل وحتى من وقت إلى آخر في نفس الدولة وذلك اعتماداً على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بل وحتى بالاعتماد على بيئة وطبيعة الشعب وثقافته.

ثانياً : موقف المشرع و الفقه من تفرغ اعضاء مجالس المحافظات :

يقصد بتفرغ النائب عضو مجلس المحافظة للعضوية البرلمانية :. هو عدم السماح للعضو البرلماني أن يكون عضواً في المجلس المحلي (المحافظة)، أو العكس أي عدم السماح لعضو المجلس المحلي (المحافظة) أن يكون عضواً بالبرلمان ويحتفظ بالاثنين معا[99].

إن اغلب التشريعات العراقية والمقارنة قد نظمت هذه الحالة وهي عدم الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجالس المحافظات أو ما يسميها البعض بالمجالس المحلية كالتشريع المصري أو المجالس البلدية كالتشريع الكويتي.

اما المشرع العراقي فانه اعتنق التفرغ بمعناه المتقدم واصبح من المبادئ الراسخة في التاريخ القانوني وان المبدأ في نشأته الاولى نظمه القانون العادي، واستخدمت لفظة (مجلس المحافظة) بشكل صريح لأول مرة في القانون (159لسنة1969) وكذلك اشير لهذا المصطلح في امر سلطة الائتلاف المؤقت رقم 71 لسنة 2004 واستخدم ايضاً في قانون رقم 21 لسنة 2008، وأشير اليه في الدستور العراقي 2005 في المادة (122/رابعاً)[100].

لم يشر الدستور العراقي 2005 الى مسالة التفرغ أو عدم الجمع، وبعد ذلك صدر النظام الداخلي لمجلس النواب 2007 إذ نصت المادة 19 : ثانياً (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية... ومجالس المحافظات وعلى العضو أن يختار العضوية في احدى الجهتين وان لم يختر يعد عضواً في مجلس النواب فقط)، وبعدها صدر قانون رقم 21 لسنة 2008 إذ نصت المادة 18 : أولاً (لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس واي عمل أو منصب رسمي اخر...)، إن الغاية من هذا المنع هو أن المهام الجسيمة التي تقع عليهم تقتضي منهم التفرغ التام والالتزام بالعمل وعدم تشتيت الجهد والفكر والولاء على اكثر من عمل وذلك؛ لأن العمل في هذه المجالس يكون ذا اهمية كبيرة، فضلاً عن أن المشرع قد حدد لهم مزايا وفرض عليهم واجبات كل هذا كان هو الغاية من هذا الحظر، فضلاً عن استقلال الاعضاء في كلا المجلسين في عملهم الرقابي[101].

يلاحظ على نص المادة 19: ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب، انها لم تنظم اجراءات التفرغ بشكل دقيق، اذ اكتفى بتخيير النائب بين احدى العضويتين، واذا لم يختر احدهما عد عضوا في مجلس النواب، فالنص لم يحدد المدة التي على النائب أن يختار خلالها عضوية احدى الجهتين، وهذا نقص تشريعي، كان على المشرع أن ينتبه اليه، اذ قد تطول المدة لتستغرق مدة مجلس النواب، وهذا ما يخل بواجب التفرغ للعمل في المجلس كما أن عدم تحديد هذه المدة يعطل حكم الفقرة السالفة الذكر، اذ من دون تحديد للمدة يصعب القول بان النائب لم يختر احدى العضويتين حتى يمكن عده عضواً في مجلس النواب فحسب، وما دام ليس هناك مدة فان النائب سيبقى دائما في حالة اختيار، لذا نقترح أن تكون الفقرة هكذا (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس المحلية، وفي حالة انتخاب عضو هذه المجالس لعضوية مجلس النواب أو بالعكس يعد متخليا عن العضوية الاولى، اذا لم يبد رغبته في الاحتفاظ بها خلال سبعة ايام من تاريخ تأدية اليمين الدستورية)[102].

اما المشرع المصري فانه اخذ بنظام المجالس المحلية، وهذا المبدأ اعتنقه المشرع واصبح من المبادئ الراسخة التي تضرب بجذورها اغوار التاريخ، وان كان المبدأ في نشأته الاولى قد تقرر بموجب قانون عادي[103]، فالدستور الحالي 2014 لم ينص على حظر الجمع بين عضوية المجالس المحلية وعضوية مجلس النواب، الا أن قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 نظم هذه الحالة في المادة 45 (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس المحلية.....)، وقد بينت هذه المادة في شقها الثاني الاجراءات التي تودي الى انهاء عدم التفرغ إذ نصت (اذا عين أحد اعضاء المجلس في الحكومة أو أي منصب اخر، يخلو مكانه من تاريخ تعيينه مالم يقدم اعتذاراً مكتوباً عن عدم قبول التعيين الى مكتب المجلس خلال اسبوع....)

إن عدم تفرغ النائب عضو المجلس المحلي[104]، من شانه التأثير على كفاءة النائب، وبالتالي التأثير في مباشرة مهامه البرلمانية وعدم ادائها بالكيفية اللازمة، مما يعرقل

سير العمل البرلماني، باعتباره المؤسسة الفعالة في الدولة، وذلك ناجم عن صعوبة التوفيق بين مهام العضوية البرلمانية وواجبات العضوية في المجلس المحلي.

اما المشرع الكويتي فانه نظم هذه الحالة في اللائحة الداخلية لمجلس الامة إذ نصت المادة 13 (لا يصح لعضو مجلس الامة الجمع بين عضوية المجلس و بين عضوية المجلس البلدي...)، ويلاحظ انه حظر الجمع ايضاً، وقد نظمت المادة 14 من اللائحة الداخلية لمجلس الامة اجراءات انهاء عدم التفرغ (اذا وجد العضو في حالة من حالات عدم الجمع... وجب عليه أن يحدد في خلال الثمانية الايام التالية لقيام حالة الجمع أي الامرين يختار، فان لم يفعل اعتبر مختارا الا حدثهما...)، وهنا وضعه المشرع 8 ايام للاختيار وفي حالة عدم الاختيار خلال المدة فانه يصار الى العضوية المكتسبة حديثاً.

وللفقه راي ايضاً لابد من الوقوف عليه بما أن المقصود بتفرغ النائب عضو مجلس المحافظة هو عدم السماح للعضو البرلماني أن يكون عضواً بالمجلس المحلي أو بالعكس فهنا نكون امام حالتين هما:

(1) عضو مجلس محافظة أو محلي ينتخب أو يعين عضواً برلمانياً :– نكون هنا امام عضو مجلس محلي رشح نفسه لعضوية المجلس النيابي وفاز بالانتخابات، وفي هذا الفوز يتحقق حالة عدم التفرغ وعليه أن يصحح حاله، هنا المشرع العراقي لم يعطي مهلة للاختيار وانما اعطى الاولوية لعضوية مجلس النواب وبقوة القانون، اما المشرع المصري فانه اعطى مهلة للاختيار لا تتجاوز اسبوعاً من تاريخ علمه، اما المشرع الكويتي فانه اعطى مهلة ثمانية ايام للاختيار والا تكون الاولوية للعضوية الاحدث.

(2) اكتساب عضو البرلمان لعضوية مجلس محلي : نظمت النصوص الفرض الخاص بحصول عضو المجلس المحلي على عضوية المجلس النيابي، واغفلت عن الفرض العكسي، وربما قدر المشرع أن عضو البرلمان وهو يمثل الامة كلها، لن يسعَ الى الترشيح لعضوية المجالس المحلية التي تحصره حال فوزه بدائرته فقط، في الحقيقة أن الحاجة تدعو الى تنظيم هذه المسالة لأنه فرض ممكن؛ لأن القانون لا يمنع ذلك، ذهب البعض الى علاج

هذه الحالة كخطوة اولى بمنح صاحب الشأن مهلة للاختيار تكون مساوية للمهلة المحددة قانوناً في الفرض العكسي من باب المساواة بين الحالتين، وعدم التفرقة بين المراكز المتشابهة، اما اذا انتهت المهلة، فالقاعدة الواجبة التطبيق هي تفضيل العضوية الاخيرة، الاعتداد بالعضوية الاحدث هو المبدأ الواجب حال صمتت النصوص، فهذا الحل يدعمه المنطق ويتبناه القانون[105].

المطلب الرابع : منع التعامل المالي مع الدولة :

Fourth Issue: Preventing Financial Transaction with State:

إن الاصل العام في التعامل المالي هو اباحته، لذا يجوز لكل شخص أن يأتي من التصرفات المالية ما يشاء، ما دامت مشروعة، وعلى خلاف ذلك يتم تقييد التعامل المالي مع الدولة، عندما يكون الشخص نائباً في السلطة التشريعية، ولذا فان عدم التعامل المالي مع الدولة يراد به منع النائب في السلطة التشريعية من اجراء أي تصرف مالي مع الدولة، ضماناً لاستقلاله تجاه السلطة التنفيذية أو منعاً من استغلال عضويته لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة(106)، اذن مما تقدم سنبحث هذا المطلب في فرعين هما :

الفرع الأول: مبررات منع التعامل المالي مع الدولة.

الفرع الثاني: موقف التشريع العراقي و التشريعات المقارنة من منع التعامل المالي مع الدولة.

الفرع الأول : مبررات منع التعامل المالي مع الدولة :

The First Topic: justifications for preventing financial Transaction with State:

إن هذه الضمانة تعد من الضمانات المهمة للعمل البرلماني، فقد تسعى الحكومة عامدة الى محاباة العضو الذي يتعامل معها على حساب المصلحة العامة حتى يغض هذا العضو نظره عن اخطائها فلا يمعن في الرقابة عليها، وقد يسعى عضو البرلمان الى استغلال نفوذه فيؤثر على الموظفين تأثيراً من شانه أن يجعلهم يتساهلون في الحقوق العامة، وهذان الامران لاشك على جانب كبير من الخطورة لذلك حرص المشرع على منع التعامل مع الدولة طيلة مدة عضوية النائب[107].

تعد هذه ضمانه لاستقلال النائب، لأن العمل البرلماني له تقاليد عريقة، كما على النائب واجبات عليه الالتزام بها داخل نطاق عمله البرلماني وخارجه، ومنها الالتزام بالنزاهة والاخلاص والشرف التي يتعين على كل نائب أن يتحلى بها، لأن ذلك يبعث الطمأنينة في نفوس الافراد تجاه من يمثلهم و يسهم في تحقيق مصالحهم[108].

إن مجال العمل الجماهيري و المواصفات المطلوبة في النائب تمكنه أن يؤدي عمله بنجاح أن يسعى الى تحقيق المصلحة العامة والسلوك الديمقراطي من العناصر الفعالة في نجاح النائب، لذلك يتعين البعد عن المحسوبية في قضاء مصالح الناس ومنها أن يكون وسيطا أو أن يبيع شيئاً من امواله للدولة، كل هذه المقاصد كانت سبباً قوياً في اطار الحياة النيابية، لذا على النائب عدم الاتجار بالوظيفة البرلمانية لأن ذلك من الظواهر الاجتماعية المريضة تؤدي الى فقدان العضو لاحترامه امام البرلمان والجماهير[109].

تؤدي هذه الضمانة أي منع التعامل المالي الى حظر استغلال العضوية، فالإمكانيات والسلطات التي منحت للنائب لمباشرة نيابته، سلطات خطيرة و تمنحه نفوذاً عليه أن يستعملها ويحسن توجيهها في اداء المصالح العامة بعد انهاء امانة وضعها الشعب بين يديه، والا عد خائنا للأمانة، وهذه السلطات ليست مطلقة وانما يحددها الهدف الذي من اجله اعطيت للنائب وهو تحقيق الصالح العام، اذ لا يخفى على أحد أن استغلال النائب لنيابته لتحقيق فائدته الخاصة مصحوباً برخاء العيش والثراء و الامتيازات، والمحسوبية والمنسوبية فاذا رأى غيره من النواب انه افلت بفعلته من دون أن تمتد اليه يد العدالة فان ذلك يشجع على الفساد[110].

وتتمثل الحكمة من هذا التحريم في منع عضو البرلمان من استغلال نفوذه ليحصل تحت ستار التعاقد على ما لا يستحق من اموال الدولة، ومنع الادارة من محاباة النواب أو مجاملتهم على حساب اموال الدولة لتدفعهم بذلك الى التهاون في رقابتها وكشف اخطائها[111].

الفرع الثاني : موقف التشريع العراقي و التشريعات المقارنة من منع التعامل المالي مع الدولة:

The Second Topic: The Situation of Iraqi Legislation and Comparative Legislation from Preventing Financial Transaction with State:

الدساتير تقرر منع النائب من التعامل المالي مع الدولة، حرصاً منها على ضمان استقلال النائب تجاه السلطة التنفيذية واغراءاتها، وحفاظاً منها على الوظيفة البرلمانية من الاستغلال الشخصي وكما بينت في الفرع السابق (مبررات المنع)، وهنا سوف نقوم ببيان بعض التشريعات التي تبنت هذا المنع.

المشرع العراقي في دستور 2005 نص في المادة 127 (لا يجوز... ورئيس مجلس النواب ونائبيه واعضاء المجلس،... أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا شيئا من اموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئا...)، وكذلك جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة 19 : ثالثاً (لا يجوز للعضو أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره في اثناء مدة عضويته ولا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة).

يرى البعض أن لفظة (أي عمل الواردة في المادة 49 : سادساً من الدستور العراقي 2005) يفهم منها المنع المطلق لممارسة أي نشاط يدخل ضمن نطاق الاعمال في القطاعين العام والخاص، ويفرض هذا الشرط على المرشح الفائز أن يترك عمله وينهي نشاطه اذا كان عاملاً أو تاجراً أو حارساً لأي نشاط في القطاع الخاص[112].

هناك من يرى أن المادة 19 : ثالثاً جاءت ناقصة، فهي قد بينت المنع والحظر الا انه لم يقرر العقوبة الناجمة عن مخالفة ذلك الواجب، لذا يمكن الرجوع الى القاعدة العامة وهي رفع الحصانة عن النائب، وكنا نتمنى لو أن النظام الداخلي تبنى الحكم الوارد بالمادة 127 من الدستور خاصة وان النص وسع من نطاق الافعال المحظورة على عضو مجلس النواب والتي لا تأتلف مع طبيعة العمل البرلماني[113].

يرى اخرون أن نص المادة 127 من الدستور العراقي قد تغير بغاية حظر استغلال العضوية، وضمان استقلال النواب، الا أن التوفيق لهذه الغاية لم يصل الى نهايته، إذ إن

الحظر الوارد بالنص هو استغلال أو النفوذ في التعامل المالي، وليس التعامل نفسه، وهذه معالجة غير دقيقة، فظاهر النص يفيد أن الحظر منصب على عدم استغلال النفوذ في التعامل المالي مع الدولة، وبالمخالفة لهذا المنطوق يعني جاز التعامل اذا لم يستغل النائب نفوذه[114].

اما المشرع المصري فان الدستور 2014 نص في المادة 109 (لا يجوز لعضو مجلس النواب طوال مدة العضوية، أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة، شيئا من اموال الدولة.... ويتعين على العضو تقديم اقراره ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام، واذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية... تؤول ملكيتها الى الخزانة العامة للدولة...)، وقد ورد الحظر ايضا في المادة 38 من قانون مجلس النواب 2014 (لا يجوز لعضو مجلس النواب طوال مدة العضوية بالذات أو بالواسطة، أن يشتري أو يستأجر شيئا من اموال الدولة...) ويلاحظ على هذه المادة انها جاءت مطابقة للمادة الدستورية السابقة، وكذلك نصت المادة 39 (على عضو مجلس النواب فور اكتسابه العضوية أن يتخذ الاجراءات اللازمة لفصل ملكيته...)[115].

يمتنع على عضو مجلس النواب بمجرد انتخابه مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية، والحكمة التي توخاها المشرع من حظر اعضاء مجلس النواب التعامل المالي مع الدولة، تكمن في أن مثل هذه الاعمال المالية قد تثير الشبهات أو قد تؤدي الى الاضرار بالمال العام، ومن ثم فيجب على كل منهم المحافظة على المصلحة المالية للدولة، كما أن الهدف منه هو تفرغ العضو لأداء عمله وتكريس جهده ووقته لأداء المهام الوظيفية للبرلمان، وعلى العضو الذي يزاول نشاطاً مهنياً بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابة لمكتب المجلس[116].

اما المشرع الكويتي فان دستوره نص في المادة 121 (لا يجوز لعضو مجلس الامة اثناء مدة عضويته أن يعين في ادارة شركة،... ولا يجوز له خلال المدة أن يشتري أو يستأجر مالا من اموال الدولة...)، ونصت المادة 26 من اللائحة الداخلية لمجلس الامة على

(لا يجوز للعضو اثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر... ولا يجوز للعضو أن يستعمل أو يسمح باستعمال صفته النيابية في أي عمل مالي أو صناعي أو تجاري).

مما تقدم يتبين لنا أن معظم التشريعات نصت على حظر التعامل المالي مع الدولة وذلك للأسباب التي اوردناها خلال ما تقدم.

المطلب الخامس : استقلال المجلس بإسقاط العضوية :

The Fifth Issue: Independence of Council by Termination of Membership:

إن الدول التي تبنت الديمقراطية نظاما للحكم قد عملت جاهدة على تنزيه التمثيل الشعبي من الشوائب، وتامين اوفر قدر من الحرية للناخبين لاختيار ممثليهم، فاذا اقدم الناس على تشويه هذا التمثيل سواء برشوة الناخبين لتحويلهم عن منحاً تصويتهم الحقيقي أو بالضغط على حرياتهم، فالفوز بهذه الطرق لا يكون بوجه من الوجوه فوزا نهائياً، فلكل مواطن أن يعترض على نتائج الانتخابات ويطلب ابطالها[117].

إن التشريعات تمنح في بعض الاحيان للمجالس النيابية سواء كانت تتشكل من مجلس أو مجلسين، اختصاص الفصل في صحة العضوية و اسقاطها وذلك حرصا على استقلال البرلمان ولكي لا تناط هذه المهمة بالحكومة فتستخدمها كوسيلة ضغط على اعضاء البرلمان أو تناط بالقضاء خشية أن تؤثر الحكومة عليه فتؤثر من خلاله على الاعضاء[118].

اذن مما تقدم فان البرلمان يختص بإسقاط العضوية عن اعضائه وهذا ما سنعرفه من خلال بحثنا في هذا المطلب عن طريق ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم اسقاط العضوية البرلمانية و تمييزها عن مفاهيم مشابهة

الفرع الثاني: موقف التشريعات من اسقاط العضوية البرلمانية

الفرع الأول : مفهوم اسقاط العضوية البرلمانية و تمييزها عن مفاهيم مشابهة :

The First Topic: The Concept of Termination of Parliamentary Membership and its Distinction from Similar Concepts:

يقصد بالإسقاط تمتع العضو النيابي مسبقا بالعضوية البرلمانية بما يتوافق مع القانون مع نشوء سبب طارئ على العضوية يحدده المشرع مسبقا يترتب عليه اسقاط العضوية،

وبذلك يتضح لنا باننا نكون في حالة اسقاط العضوية عندما يفقد العضو أحد شروط العضوية، وهذا الفقدان يأتي بعد عملية انتخاب أو تعيين العضو في المجلس النيابي، لأن الشروط التي يطلبها المشرع يجب توافرها في العضو بداية ترشيحه مع ضرورة ابقائها متوافرة ولصيقة بالعضو طيلة فترة العضوية[119].

وعرفه اخر هو فقدان الشروط التي يتطلبها القانون في العضو أو تغيبها بعد اجراء عملية الانتخاب، فالإسقاط يفترض أن العضوية قامت صحيحة وذلك على خلاف البطلان[120].

اذن الاسقاط هو جزاء على الاخلال بواجبات العضوية أو فقدان الثقة والاعتبار، أي هو امر لاحق على التمتع بها على نحو صحيح طبقا لما نص عليه القانون، لكن ظهر سبب جديد استوجب اسقاطها، ولابد من تمييزه عن البطلان، فإبطال العضوية يقصد بها انتفاء شروط صحة العضوية[121]، أي تواجه احداث جرت قبل اكتساب العضوية مثل عدم توافر الشروط المتطلبة لعضوية المجلس النيابي أو عدم نزاهة الانتخابات أو عدم صحة نتائجها[122].

فالبطلان تلازم مع العضوية التي بالأصل لم تكن موجوده من الناحية القانونية و غير صحيحة منذ اعلان نتيجتها والقرار الصادر ببطلان العضوية يكون كاشفا للبطلان لا منشأ له، اذ يرتد اثره الى الماضي، اما الاسقاط فاثره يقتصر على المستقبل لأنه يستند إلى سبب طرأ بعد اكتساب العضوية اكتسابا صحيحا وقرار الاسقاط لا يرتد الى وقف الانتخاب وانما ينتج اثره من وقت صدور القرار بالإسقاط[123].

اما تمييز الاسقاط عن الفصل في صحة العضوية، فيقصد بالفصل في صحة العضوية فحص الوضع القانوني للنائب لأن رحلة النائب تمر بعدة مراحل فهنالك الترشيح وتوافر شروط العضوية، ثم الانتخاب واعلان النتيجة، وتأتي مرحلة التحقيق في صحة نيابة العضو وصدور القرار بصحة العضوية أو بطلانها، فصحة العضوية انما يستلزم فحص هذه المراحل

كلها، فيتأكد البرلمان من أن كل عضو فيه قد توافرت فيه شروط العضوية يوم الانتخاب، وان عملية الانتخاب جرت سليمة وان النتيجة التي اعلنت كانت مطابقة للقانون[124].

وقد اختلفت الدساتير في تحديد الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية إذ نص الدستور العراقي في المادة 52 : أولاً (بيت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه...)، اما الدستور المصري 2014 المادة 107 (تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية اعضاء مجلس النواب...)، اما الدستور الكويتي فان المادة 95 (يفصل مجلس الامة في صحة انتخاب اعضائه...)، اما الدستور الاردني فان المادة 71 تنص (يختص القضاء بحق الفصل في صحة نيابة اعضاء مجلس النواب...).

ويجيز القانون لكل ناخب بالنسبة للدائرة التي يدلي بصوته فيها، ولكل مرشح حصل على اصوات في الدائرة المرشح فيها أن يطلب ابطال الانتخاب في هذه الدائرة خلال مدة تحددها الدساتير[125].

اما الاستقالة فإنها تتميز عن الاسقاط، فالاستقالة حق من الحقوق الطبيعية التي كفلها الدستور لأعضاء مجلس النواب ولم يرد عليها أي قيد أو شرط سوى اعلان الرغبة من العضو في التخلي عن عضوية المجلس، ويقصد بالاستقالة انها اعلان النائب ارادته في انهاء عضويته و اعفاءه من اعبائها قبل نهاية المدة الزمنية المحددة لها[126]، وعرفها اخر بانها طريق لإنهاء العضوية بصورة ارادية، إذ هي تعبير عن رغبة حرة في ترك العضوية دون قيد أو شرط[127].

وقد اناطت معظم الدساتير للمجلس حق البت في الاستقالة، فالدستور المصري 2014 نص في المادة 111 (يقبل مجلس النواب استقالة اعضائه ويجب أن تقدم مكتوبة ويشترط لقبولها الا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ اجراءات اسقاط العضوية)، اما الدستور الاردني فالمادة 72 تنص (يجوز لأي من اعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب يقدمه الى رئيس المجلس...)، اما الدستور الكويتي فالمادة 96 (مجلس الامة هو المختص بقبول الاستقالة...).

اذن مما تقدم يتبين بان الاستقالة لا تنتج اثارها القانونية الا من تاريخ قبولها من المجلس، ومن حق العضو أن يعدل عن الاستقالة في أي وقت قبل أن يقرر المجلس قبولها، ويجب على المجلس قبول الاستقالة اذا كانت خالية من القيود أو الشروط، شريطة التحقق من صحة العضوية، اذن الاستقالة تتفق مع الاسقاط في الأثر المترتب على كل منهما، وهو انتهاء صفة العضوية و شغورها، الا انها تتميز عن الاسقاط بانها تتم بإرادة العضو و لا تحمل معنى الجزاء كما هو الحال بالنسبة للإسقاط[128].

الفرع الثاني : **موقف التشريعات من اسقاط العضوية البرلمانية** :

The Second Topic: The Situation of Legislation from Termination of Parliamentary Membership:

نظراً لأهمية المركز الدستوري لأعضاء المجالس النيابية باعتبارهم يشغلون احدى المؤسسات الدستورية الهامة، دفعت المشرع الى بيان أهم الاسباب التي تؤدي حتما لإسقاط العضوية وهذه الاسباب ذكرت على سبيل الحصر، سنقوم ببيان موقف التشريعات من اسقاط العضوية مع بيان الاسباب.

المشرع العراقي في دستور 2005 لم يتطرق الى مسالة اسقاط العضوية وانما تتطرق الى مسالة الفصل في صحة العضوية، وكذلك نصت المادة 49: خامساً (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال اعضائه...)، بالرجوع الى قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم 6 لسنة 2006 المعدل بالقانون 49 لسنة 2007، نجد انه نص على حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب، إذ نصت المادة الاولى : أولاً (تنتهي العضوية في مجلس النواب لاحد الاسباب الاتية... 2. فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور... 5. صدور حكم قضائي بات بحقه...)، كذلك قانون رقم 21 لسنة 2008 قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم إذ نصت المادة 6 : أولاً... 5. فقدان العضو لشرط من شروط العضوية..).

اما المشرع المصري بدستوره 2014 إذ جاءت المادة 110 منه بالنص على (لا يجوز اسقاط عضوية أحد الاعضاء الا اذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية

التي انتخب على اساسها، أو اخل بواجباتها...)، وكذلك نصت المادة 8 من قانون رقم 46 لسنة 2014 على شروط الترشيح إذ جاءت الفقرة (6) (الا تكون قد اسقطت عضويته من مجلس النواب بسبب فقدان الثقة و الاعتبار أو بسبب الاخلال بواجبات العضوية...)، وكذلك نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة (381) (مع عدم الاخلال بالمسؤولية الجنائية والمدنية، يوقع المجلس على العضو اذا يثبت انه اخل بواجبات العضوية... خامسا. اسقاط العضوية...).

اما المشرع الكويتي فانه نص في المادة 16 من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي على (اذا فقد العضو أحد الشروط المنصوص عليها في المادة 82 من الدستور... احال الرئيس الامر الى لجنة الشؤون التشريعية و القانونية...).

اذن مما تقدم يتبين أن هناك شروطا أو اسباباً لإسقاط العضوية أو لانتهائها في المجلس النيابي وكل هذه قد تكون التشريعات متفقة عليها، ويرى البعض أن فقدان أحد الشروط يؤدي الى اسقاط العضوية، سواء اكان هذا الشرط عاما بالنسبة إلى سائر النواب وذلك كفقد الجنسية أو شطب الاسم من جداول الانتخاب، أم شرطاً خاصاً بطائفتي العمال والفلاحين، أو فقد العضوية كجزاء تأديبي وهذا يكون اما فقد الثقة والاعتبار وقد يرجع ذلك الى ارتكاب احدى الجرائم حتى اذا لم يكن من شانها الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، وقد يرجع الى سلوك وان كان لا يرقى الى مرتبة الجريمة الجنائية، اما الاخلال بالواجبات الخاصة بالعضوية البرلمانية فقد يتمثل في التقصير في حضور الجلسات أو استغلال نفوذه لمصالح شخصية[128].

فقد الثقة والاعتبار يمكن تصوره حتى اذا لم يصدر على النائب حكم قضائي بالإدانة في جريمة معينة، اذ يكفي فيه أن يأتي النائب من الاعمال ما يلقى عليه ظلالا قاتمة من الريبة أو يعرضه للسخرية و عدم الاحترام، فالنائب عليه أن يلزم نفسه بأكثر مما يلزمه به قانون العقوبات[129].

لا يمكن اسقاط العضوية الا اذا توافرت الشروط أو احدى الحالات المبينة سابقا، ويصدر قرار اسقاط العضوية من قبل المجلس النيابي إذ اختلفت الدساتير في التصويت على اسقاط العضوية لاحد الاشخاص فالدستور المصري2014 في المادة 110 (... يصدر قرار اسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه)، اما المشرع الكويتي فانه نص في المادة 16 من اللائحة الداخلية لمجلس الامة على (... ولا يكون اسقاط العضوية الا بموافقة اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس باستثناء العضو المعروض امره...)، أما المشرع العراقي فان دستوره في المادة 52 : أولاً نص (يبت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه... بأغلبية ثلثي اعضائه)[130].

الخاتمـــــــة

Conclusion

لقد كان لتعاظم الدور الذي يقوم به اعضاء البرلمان اثر بالغ في اختيار الموضوع (التنظيم الدستوري والقانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية)، والغاية من البحث هي تقيم لاهم الضمانات التي قررها المشرع للوظيفة البرلمانية من إذ ما هو كائن أو ما ينبغي أن يكون.

وعلى الرغم من تبني المشرع العراقي لهذه الضمانات، الا أن تنظيمه لإجراءات هذه الضمانات قد شابه القصور فلم يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الضمانات الإ لماماً ويحتاج الى تنظيم تشريعي مفصل، وقد حاولنا الوقوف على هذه الضمانات للكشف عن العلة والداء و وصف أن امكن وحسب امكاناتنا المحددة لنصل في النهاية الى تطبيق سليم ومعافى ومتماسك لتحقيق الاهداف التي نامل الوصول اليها.

وكذلك فان التشريعات المقارنة التي قمنا بإجراء الدراسة لها من خلال دساتيرها وانظمتها الداخلية للمجالس النيابية نجدها قد تبنت هذه الضمانات وبيان الاجراءات المتبعة للحفاظ على استقلالية المجلس النيابي ولا ننكر التنظيم الذي قد لا يشوبه القصور للمشرع المصري سواء اكان في الدستور أم قانون مجلس النواب أم اللائحة الداخلية.

تتمثل هذه الضمانات لاستقلال البرلمان في ادائه لوظائفه في امور نص عليها الدستور والتي تهدف الى حماية الوظيفة البرلمانية ذاتها، لأن واقع العمل البرلماني لابد أن يحاط بضمانات تكفل حق القيام بوظيفته لذا قررت معظم الدساتير مجموعة من الضمانات تكفل حماية الوظيفة البرلمانية وتكفل عضو البرلمان من اداء وظيفته دون خشية الوقوع تحت تأثير الحكومة وضغوطها.

الاستنتاجات :

Conclusions:

1- حتى تعمل السلطة التشريعية لابد أن يكون لها ضمانات تحميها لذا قررت معظم الدساتير ضمانات لحماية البرلمان و عمله.

2- اليمين الدستورية هي احدى ضمانات حماية البرلمان يؤديه اعضاء السلطة التشريعية امام رئاسة البرلمان ويكون نص اليمين في احدى مواد الدستور إذ نص دستور العراق 2005 في المادة 50 منه و الدستور المصري 2014 في المادة 104 منه، و هناك من الدساتير التي نصت على صيغة يمين واحدة و هناك من نصت على عدة صيغ حسب السلطة (تشريعية، تنفيذية، ملك أو رئيس جمهوريه)، وهناك دساتير نصت على عقوبات على الحنث باليمين و عدم الالتزام به.

3- حضور الجلسات البرلمانية يعد أهم ضمانة مقررة للحماية البرلمانية لما له من اهمية و ذلك لأن الحضور يؤدي الى مناقشة الامور التشريعية و يؤدي الى زيادة مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن أن حضور النائب في اللجان البرلمانية التي يكون عضوا فيها له اهمية لأن النائب يتمكن من القيام بواجباته و اعماله و الحضور يؤدي الى اصلاح المجتمع في جميع المجالات السياسية و الاقتصادية و يعد علاجا للفساد، و قد وضعت معظم الانظمة الداخلية التشريعات تحد من ظاهرة عدم الحضور أو التغييب تباينت بين عقوبات معنوية، أو خصم من مبلغ المكافأة البرلمانية، أو نشر الغياب في الجريدة أو موقع البرلمان.

4- التفرغ للعضوية البرلمانية، يؤدي الى تحقيق الاستقلال للبرلمان للقيام بوظائفه، كما يعمل على تخلي العضو البرلماني عن جميع الوظائف و الانشطة الاخرى، لأن عدم التفرغ يؤدي الى اباحة أن يكون الشخص ذو صفتين (تشريعية، تنفيذية)و هذا يؤدي الى عدم تمتع العضو البرلماني بكامل استقلاله تجاه الحكومة، نصت معظم التشريعات على التفرغ كالدستور العراقي 2005 في المادة 49 :سادسا و المصري 2014 في المادة 103 و 164،كما أن التفرغ لا يرتبط بنظام سياسي معين، و التفرغ يختلف عن عدم

الاهلية في عدة امور بيناها سابقا، و حرصا منا على البحث أو الدراسة فقد اخذنا نموذجين للتفرغ هما تفرغ النائب الوزير و تفرغ اعضاء مجالس المحافظات، و هناك نماذج اخرى للتفرغ لا يسعنا بيانها في هذا البحث حرصا منا لعدم الإطالة.

5- منع التعامل المالي مع الدولة، هي احدى الضمانات المقررة لحماية البرلمان و لها اهميتها، أن الاصل العام هو الاباحة أي يجوز لكل شخص أن يأتي بالتصرفات المالية ما دامت مشروعه، و على خلاف ذلك تم تقييد التعامل المالي مع الدولة، ضمانا لاستقلال عضو البرلمان تجاه السلطة التنفيذية أو منعا من استغلال عضويته لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة، و قد اخذت به معظم الدساتير كما هو الحال في العراق و مصر و الكويت.

6- استقلال المجلس بإسقاط العضوية، إذ تمنح بعض التشريعات للمجالس النيابية اختصاص الفصل في صحة العضوية و اسقاطها حرصا منها على استقلال البرلمان لكي لا تناط هذه المهمة بالحكومة فتستخدمها كوسيلة للضغط على اعضاء البرلمان كما هو الحال في دستور العراق 2005حيث نصت المادة 52:أولاً منه (يبت مجلس النواب في صحة عضوية...)،و كذلك الدستور الكويتي المادة 95منه، أو تناط بالقضاء خشية أن تؤثر الحكومة عليه فتؤثر من خلاله على الاعضاء كما هو الحال في دستور مصر 2014 إذ جاء بنص المادة 107 (تختص محكمة النقض بالفصل.....)و كذلك الدستور الاردني إذ نصت المادة 71 منه على اختصاص القضاء بالفصل بصحة العضوية، و قد ابقت معظم التشريعات على استقلال البرلمان بإسقاط عضوية اعضاء البرلمان وفق حالات حددها المشرع في اغلب الدساتير، لكن اختلفت في مهمة الفصل بصحة العضوية كما بينت فهناك من يعني الحق بالقضاء وله وجهة نظره، وهناك من يعطي الحق للبرلمان و له وجهة نظره، اما اجراءات الفصل بصحة العضوية و اجراءات اسقاط العضوية فقد نصت عليها معظم التشريعات سواء في الدستور أم في القانون أم في اللوائح و الانظمة الداخلية للمجالس التشريعية.

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب العراقي، الطبعة الاولى 2011، بيت الحكمة، ص5.

(2) د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والانشطة الاخرى، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص5.

(3) د. إسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (1)، العدد(13)، السنة 2012، ص8.

(4) حسين علي عبد الرحيم البياتي، التفرغ لعضوية البرلمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق. جامعة الاسكندرية،2016،ص4.

(5) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت،1983،ص745.

(6) سورة المائدة الآية (89).

(7) مجد الدين الفيروز ابادي، القاموس المحيط،ط6،مؤسسة الرسالة، بيروت 1998،ص1241.

(8) ظاهرة اليمين ودلالاتها (نظرة تأصيليه)،بحث منشور على موقع (مركز الاستطلاع و القياس).

(9) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب العراقي، دراسة في دستور 2005 و النظام الداخلي لمجلس النواب، بيت الحكمة، بغداد، الطبعة الاولى 2011، ص168.

(10) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام (الاثبات. اثار الالتزام)، ج2، القاهرة، دار النهضة العربية 1968، ص415.

(11) عرفت مجلة الاحكام العدلية في المادة (1743) اليمين القضائية (اذا قصد تحليف أحد الخصمين يحلف باسمه تعالى) هي يمين حاسمة ومتممة للمزيد يراجع المواد (1742–1752)، اما اليمين القانونية فهي كما وردت في قانون التنظيم القضائي العراقي رقم 160 لسنة1979 هذا على سبيل المثال إذ نصت المادة (37:ثانياً) (لا يمارس القاضي عمله الا بعد حلفه اليمين...) وكذلك تعتبر اليمين التي يؤديها المحامون يمينا قانونيا، للمزيد عن

اليمين القانونية والفرق بين اليمين القانوني والقضائي والدستوري يراجع د. محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني، = = ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج، عمان الاردن،2017،ص355 وما بعدها، وكذلك بالنسبة للمحافظين ونائباه ايضا يؤدون اليمين القانونية حسب المادة (29) من قانون رقم 21 لسنة 2008 قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

(12) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة،2012،ص556.

(13) د. هشام قبلان، الدستور و اليمين،ط2،منشورات عويدات،1985،ص27.

(14) د. إسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق،ص9.

(15) إذ لم تنص عليه الدستور 1958،اما دستور العراق لسنة 1963 فقد نص على اداء اليمين الدستورية في المادة 42 منه، وكذلك دستور 1964 نص في الماده 42، ودستور 1968نص على اليمين في المادة 57، ودستور 1970 في المادة 39 إذ نصت على اداء القسم من قبل اعضاء مجلس قيادة الثورة امام المجلس وفي المادة 59 نص على أن نواب رئيس الجمهورية يؤدون اليمين امام رئيس الجمهورية.

(16) إذ نص الدستور المصري لعام 1956 على اليمين في مادته 78 (يقسم عضو مجلس الامة امام المجلس..)، اما دستور 1964 إذ نصت المادة 58 (يقسم عضو مجلس الامة امام المجلس...)، اما الدستور 1971فان المادة 90 منه نصت (يقسم عضو مجلس الشعب امام المجلس...)، والدستور 2012 فأن المادة 86 منه نصت (يؤدي العضو امام مجلسه...اليمين...).

(17) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق،ص168

(18) د. إسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق،ص 10

(19) د. محمد محمود العمار، مرجع سابق،ص 372

(20) د. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الامم المتحدة،ص25

(21) محمد عبد جري، مراجعة د. حميد حنون خالد، واجبات عضو البرلمان وحقوقه، دراسة مقارنة، دار نيبور،ط1،العراق2014،ص52.

(22) للمزيد يراجع نص المادة 104 من دستور مصر،و نص المادة 80 من الدستور الاردني،و نص المادة 91 من الدستور الكويتي،و نص المادة 7 من دستور سوريا.

(23) للمزيد يراجع نص المادة 104 من الدستور المصري 2014،و نص المادة 90 من دستور مصر 1971

(24) للمزيد يراجع د. اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق،ص12 و ما بعدها

(25) محمد عبد جري، مرجع سابق،ص52

(26) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق،ص170

(27) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق،ط2،مكتب نور العين،ص109

(28) الدستور الاردني الحالي في المادة 80 منه (.....اقسم بالله العظيم أن اكون مخلصا للملك والوطن.....)

(29) مختار الصحاح، محمد ابو بكر الرازي، مرجع سابق.

(30) د.أ دلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدواة في التشريعات الداخلية، دراسة مقارنة، طبعة اولى،2014، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص 176

(31) د. علي الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة و مسؤولياته في التشريعات العربية، منشورات الحلبي الحقوقية،2012،ص170

(32) د.أ دلان نور الدين محمود، مرجع سابق، ص 176 وما بعدها

(33) محمد عبد جري، مرجع سابق، ص 54

(34) د. محمد محمود العمار مرجع سابق، ص 371

(35) د. اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص 19 و ما بعدها

(36) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي. نشأتها. تطورها. العوامل المؤثرة بها،1985،الكويت،مجلة دراسات الخليج و الجزيرة العربية

(37) د. محمد باهي ابو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة،الاسكندرية،2014،ص42

(38) نص عليه الدستور العراقي 2005 المادة 53:أولاً (تكون جلسات مجلس النواب علنية.....)

(39) محمد عبد جري، مجلس سابق،ص68

(40) نص المادة 57(لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية اشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها).

(41) نص المادة 106 (مدة العضوية في مجلس النواب خمس سنوات.....)، نص المادة 115(.... ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة اشهر....)

(42) د. جابر جاد نصار، الاداء التشريعي لمجلس الشعب و الرقابة على دستورية القوانين في مصر، بحث منشور في مجلة القانون و الاقتصاد، العدد التاسع و الستون، 1999، ص 58

(43) د. جابر جاد نصار، الاداء التشريعي، مرجع سابق، ص 59.

(44) إذ نص الدستور المري 2014 في المادة 115 (يدعو رئيس الجمهورية..... فاذا لم يتم الدعوة يجتمع المجلس.....).

(45) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 215.

(46) د. جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 66.

(47) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت،دراسة مقارنة،1994،ص675

(48) محمد عبد جري،مرجع سابق،ص70

(49) نص المادة 9:أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (تمارس هياة الرئاسة تنظيم جدول الاعمال بالتنسيق مع رئيس.....) و كذلك المادة 7 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري 2016 (يراعي رئيس المجلس مطابقة اعمال الجلسة....) و كذلك ما نصت عليه المادة 72 من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي 1963(يدعو رئيس المجلس.....مع ارفاق جدول اعمال....)

(50) للمزيد يراجع الفصل الثالث،حضور الاعضاء و غيابهم المادة(262و 263)

(51) المادة(110) تنص (لا يجوز اسقاط عضوية أحد الاعضاء الا اذا فقد الثقة و الاعتبار.....أو اخل بواجباتها).

(52) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري،دار الجامعة الجديدة، 2009، ص339

(53) اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري

(54) النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر في 18:ت1:1994 و المعدل بعدة جلسات،يراجع الفصل العاشر حضور الجلسات و التغييب المواد (61ـ63)

(55) د. اسماعيل صعصاع،مرجع سابق،ص37

(56) المحامي طارق حرب،الغياب دون عذر مشروع خيانة برلمانية، بحث منشور على www.alsabah.com

(57) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق،ص180 و ما بعدها

(58) المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد(4049 في 2:9:2007)

(59) المحامي رائد جابر الجابري،الثر المترتب في تعليق العضوية و سحب الحصانة و انتهاء العضوية في مجلس النواب، بحث منشور في مجلة حكومة و برلمان الصادرة عن وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب،بغداد،ص43

(60) احمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانيه،دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق 2005،رسالة ماجستير، كلية القانون.جامعة الكوفة،2010، ص44

(61) د. محمد محمود العمار،مرجع سابق، ص325

(62) ناشدت المشرع هذه المناشدة في بحثي لرسالة الماجستير (التفرغ لعضوية البرلمان) و كانت ضمن التوصيات وهذه المناشدة الثانية عسى أن يعمل بها، اما نص المادة 364 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري السابق تنص (..... لا يجوز للعضو أن يتغيب اكثر من جلسة واحدة للمجلس أو اجتماعيين متتاليين للجنة...)

(63) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق،ص176

(64) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق،ص 178 و ما بعدها

(65) د. فتحي فكري،جواز الجمع بين العضوية البرلمانية و الوظائف و الانشطة الاخرى، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي و المصري،دار النهضة العربية،القاهرة 1994،ص5

(66) حسين علي عبد الرحيم، مرجع سابق،ص5

(67) تاج العروس، من جواهر القاموس السيد محمد مرتضى الزبيدي، دار الكتب العلمية،بيروت 2007،ط1،ج21،ص289

(68) د. محمد عباس محسن،الجمع بين الوظيفة العامة و ممارسة العضوية البرلمانية مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية و السياسية، العدد 17،السنة5،المجلد 5، ص 373

(69) انور الخطيب، استاذ القانون المدني في الجامعة اللبنانية، الاصول البرلمانية في لبنان و سائر البلاد العربية، دار العلم للملاين، بيروت،ص508

(70) د. عصام ابو بكر فهمي،مبدا التفرغ لعضوية البرلمان،اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق. جامعة اسيوط،2008، ص4

(71) د. ماهر جبر نضر، امكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة و ممارسة الوكالة النيابية، دراسة مقارنة، دار النهضة القاهرة،ص32

(72) د. فتحي فكري، مرجع سابق،ص 6

(73) د. مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخاب في مصر، مكتبة سعيد رافت،1984،ص 196

(74) د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، 2000،ص220

(75) د. علي الصاوي، المرجع نفسه،ص289

(76) د. فتحي فكري، جواز الجمع،مرجع سابق،ص6

(77) د. فتحي فكري، جواز الجمع،مرجع سابق، ص52

(78) د. محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص 374

(79) د. رافت دسوقي. هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشاة المعارف، الاسكندرية 2006،ص39

(80) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،القاهرة 1988.

(81) عبر أحد الاعضاء عن تجربته (الرقابة البرلمانية و العمل التشريعي يحتاج لوقت وجهد و يقتضي أن يكون النائب متفرغا فمن خلال تجربتي في عضوية المجلس استقلت من الوظيفة و اغلقت العيادة : مشار اليه في د. فتحي فكري،جواز الجمع،مرجع سابق،ص54 هامش الصفحة للمزيد.

(82) د. محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص357

(83) د. ايمن محمد حسن شريف،الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق. جامعة المنصورة،2005،ص427 و ما بعدها

(84) د. د جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية،1996،ص393

(85) د. فتحي فكري، جواز الجمع، مرجع سابق، ص 7

(86) مدى مسؤولية الوزراء في النظم أو الدول الديمقراطية، بحث منشور على www.startimes.com

(87) المادة 2 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل

(88) المادة 157 دستور مصر 1971

(89) المادة الثانية : ثالثا من قانون هيأة المسائلة والعدالة

(90) د، فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا و مصر و الكويت، دار النهضة العربية،1995، ص18

(91) د. عصام ابو بكر فهمي، مرجع سابق، ص 140

(92) يراجع نص المادة 11 من قانون 46 لسنة 2014

(93) د. محمد عباس محسن، مرجع سابق،ص 381

(94) د. فتحي فكري، جواز الجمع، مرجع سابق، ص21

(95) د. محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص382

(96) الجمع بين+------****** الوزارة و عضوية مجلس النواب، مقال منشور على موقع دوت مصر لمجموعة من الاساتذة،www.dotmsr.com

(97) د. محمد عباس محسن،مرجع سابق، ص 383 و قد اشار لدساتير الفرنسية في هامش ص 398

(98) د. عصام ابو بكر فهمي،ص89

(99) د. عصام ابو بكر فهمي،مرجع سابق،ص361

(100) د. ضياء عبدالله الجابر، التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الثالث: انساني:2008، ص104

(101) د. حنان محمد القيسي،د. طه العنبكي، د. اسامة باقر مرتضى، الأستاذ احمد جسام،راضي علوان عبد الله، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21لسنة 2008،سلسلة إصدارات مؤسسة النور الجامعة،طبعة ثانية،2011،ص111

(102) د. اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق،ص55

(103) بهاء ابو شقة، تاريخ المجالس المحلية، مقال منشور في البوابة الالكترونية لجريدة الوفد تحت عنوان كلمة عدل، الاثنين2:مارس:2015 www.alwafd.com

(104) توجد بوحدات الادارة المحلية بكافة انواعها و مستوياتها مجالس شعبية محلية هي المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، مجالس شعبية المحلية للمراكز، للمدن، للأحياء، للقرى، للمزيد يراجع د. صلاح الدين فوزي، الادارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية،1992,38 و ما بعدها

(105) د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص137

(106) د. اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق،ص57

(107) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشاة المعارف،2003،ص173

(108) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات، مرجع سابق، ص190

(109) المستشار محمد فهيم درويش،اصول العمل البرلماني،النظرية و التطبيق في ضوء الدستور و النظام النيابي المصري،ط1،التجهيزات الفنية،بورفواد، ص437

(110) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق،ص191

(111) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص337

(112) زياد خلف نزال، حرية الترشيح لرئاسة الدولة و المجالس التشريعية في النظم الديمقراطية، دراسة مقارنه، رسالة ماجستير،كلية الحقوق جامعة النهرين، 2010،ص61

(113) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات، مرجع سابق،ص191

(114) د. اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص60 و ما بعدها

(115) المواد (39، 41) من قانون مجلس النواب المصري 2014

(116) د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقا لدستور 2014،منشاة المعارف، الاسكندرية 2016،ص201

(117) د. انور الخطيب، الاصول البرلمانية، مرجع سابق،ص87

(118) انعام مهدي الخفاجي، مرجع سابق،ص22

(119) عوض رجب الليمون، احكام اسقاط العضوية عن اعضاء مجلس الامة في الدستور الاردني، مجلة دراسات في علوم الشريعة و القانون، الجامعة الاردنية، المجلد41، العدد1,2014،منشور على موقع www.platfrom.almanhal.com، موقع المنهل

(120) د. ابراهيم شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري،مرجع سابق،ص162

(121) د. محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق،ص38

(122) د. بكر القباني،دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1992،ص516

(123) عوض رجب الليمون، مرجع سابق،موقع المنهل

(124) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، مرجع سابق، ص519

(125) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق،ص317

(126) د. محمد رفعت عبد الوهاب،القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة،2007،ص378

(127) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات، مرجع سابق،ص162

(128) عوض رجب الليمون، مرجع سابق، موقع المنهل

(129) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص339

(130) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، 2012، ص561

المصـــــادر

References

- القرآن الكريم.

اولا : المراجع والكتب القانونية :

I. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2003.

II. د. اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، طبعة اولى، 2014، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.

III. انور الخطيب، استاذ القانون المدني في الجامعة اللبنانية، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت.

IV. د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

V. د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996

VI. د. جورجي شفيق ساري، دراسات و بحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، شروط و ضمانات الترشيح للمجالس النيابية، دراسة عملية نقدية، دار النهضة العربية، 2001

VII. د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقا لدستور 2014، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2016.

VIII. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الثانية، مطبعة نور العين، العراق.

IX. د. حنان القيسي، طه العنبكي، اسامة باقر مرتضى و اخرون، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، سلسلة اصدارات مؤسسة النور الجامعة، 2010، ط2.

X. د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب العراقي، دراسة في دستور 2005 والنظام الداخلي لمجلس النواب، بيت الحكمة، بغداد، الطبعة الاولى 2011.

XI. د. رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2006

XII. د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، اصدارات بيت الحكمة، قسم الدراسات التاريخية، دار الشؤون الثقافية العامة للطبع، بغداد، 1998.

XIII. د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.

XIV. السيد محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس،دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، ج21، بيروت، 2007

XV. د. صلاح الدين فوزي، الادارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، 1992.

XVI. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، 1994

XVII. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

XVIII. د. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الامم المتحدة.

XIX. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤولياته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2012.

XX. د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية و الوظائف والانشطة الاخرى، دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة،1994

XXI. د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب محاكمة الوزراء، في فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، 1995.

XXII. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، 2009

XXIII. د. ماهر جبر نضر، امكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة و ممارسة الوكالة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة.

XXIV. مجد الدين الفيروز ابادي، القاموس المحيط، ط6، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1998.

XXV. د. محمد باهي ابو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.

XXVI. محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة،الكويت،1983.

XXVII. محمد عبد جري، مراجعة حميد حنون خالد، واجبات عضو البرلمان وحقوقه، دراسة مقارنة، دار نيبور، العراق، الطبعة الاولى، 2014.

XXVIII. د. محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج، عمان، الاردن، 2017.

XXIX. المستشار محمد فهيم درويش، اصول العمل البرلماني، النظرية و التطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، ط1، التجهيزات الفنية والطباعة، المتحدة سنتر، بور فؤاد.

XXX. د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، 2012.

XXXI. د. مصطفى عفيفي، نظاماً الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخاب في مصر، مكتبة سعيد رافت، 1984.

XXXII. د. هشام قبلان، الدستور واليمين الدستورية، منشورات عويدات،ط2، 1985.

ثانياً : الرسائل :

I. احمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق 2005، كلية الحقوق. جامعة الكوفة، رسالة ماجستير،2010.

II. انعام مهدي جابر، ضمانات استقلال البرلمان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،2002.

III. د. ايمن محمد حسن شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بيت السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق. جامعة المنصورة، 2005.

IV. حسين علي عبد الرحيم، التفرغ لعضوية البرلمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق. جامعة الاسكندرية، مصر، 2016.

V. زياد خلف نزال، حرية الترشيح لرئاسة الدولة والمجالس التشريعية في النظم الديمقراطية، رسالة ماجستير، كلية القانون. جامعة النهرين، 2010.

VI. د. عصام ابو بكر فهمي، مبدا التفرغ لعضوية البرلمان، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة اسيوط. كلية الحقوق، 2008.

ثالثا : الدوريات و المجلات :

I. د. اسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد13، المجلد1، السنة 2012

II. د. جابر جاد نصار، الاداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، العدد التاسع و الستون،1999

III. د. ضياء عبدالله الجابر، التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، مجلة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الثالث : انساني، 2008

IV. د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي نشأتها. تطورها. العوامل المؤثرة بها، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، 1985

V. د. محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد17، المجلد5، السنه5

VI. المحامي رائد الجابري، الثر المترتب في تعليق العضوية وسحب الحصانة وانتهاء العضوية في مجلس النواب، بحث منشور في مجلة حكومة وبرلمان، الصادرة عن وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب، بغداد

رابعا : **مواقع الشبكة العالمية** :

I. المحامي طارق حرب، الغياب دون عذر مشروع خيانة برلمانية.*www.alsabah*

Constitutional and Juridical Organization Of the Guarantees Established for Parliamentary Protection

Assistant Lecturer Hussein Ali AbdulRaheem
Directorate General for the Education of Diyala

Abstract

Representative democracy is considered one of the most widespread in the world today that aims to activate the role of population in selecting parliamentarians, who represent them within the dome of Parliament, to hold the authority and the final word. Government is exercised in the name of population by parliamentarians, for this reason, there is an impossibility for the population to hold authority on their own for a number of reasons, implying enormous number of people, the lack of understanding of this system by majority of the population, or lack of awareness of political and economic issues, so the significance of parliamentary system Or Parliament where guarantees must be put in place to protect this function - the parliamentary function.

Parliamentary work must be informed by guarantees which ensure the right to do it, and most constitutions are decided on a set of guarantees that protect the parliamentary function itself, as these guarantees begin with the oath which is the basis for the parliamentarian to begin his parliament's function, and the duty to attend the session of legislative and supervisory significance, as well as full-time parliamentary work, are no less relevant than their predecessor and are the basis for the separation of authorities. As for preventing financial transaction with state, its guarantee is taken up by most legislation to end the favoritism by the government for members of Parliament before this member turns a blind eye to its mistakes. Thus, an end of the Council's independence by termination its membership for several things and reasons about legislation which

is considered as a penalty for infringing the duties of parliamentary membership.

Moreover, they are applied through the text in Iraqi constitution and comparative constitutions, as well as in the laws and internal systems of parliamentary councils, and all of this differs from one country to another depending on the degree of its development and maturity of its political system, its traditions and customs, as conventional and normative play a major role in the emergence and stability of these guarantees.

CC BY