مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التفويض في النصاب والتصويت البرلماني
اسم الكاتب: م.د. سيان جميل مصطفى
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6313
تاريخ الاسترداد: 2026/05/15 10:58 +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 جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 13- Issue 2- December 2023 المجلد ١٣- العدد ٢ – كانون الاول ٢٠٢٣

Delegation of quorum and parliamentary vote

[1] Lecturer. Dr.Span jameel Mustafa
[1]University of Dohuk/ College of Humanities/ Department of Public Policy
1: Email: Span.mustafa@uod.ac
2: Email:

Abstract:

The member of parliament is the main key to moving the legislative authority, Through the main voles assigned to him, Whether at the national level as a representative of the nation or from during his local role as a product of his electoral of his electoral district that bought him to the parliamentary seat, and this All for the sake of parliamentary performance that pushes the legislative institution forward to embody its independence. But on a realistic level, the phenomenon of absence is observed, which has Cast a shadow over the institution legislative seats have become vacant during discussions and during voting for that the idea of delegation was proposed as one of the proposed mechanism to reduce the phenomenon of parliamentary absence whether with or without a legitimate excuse.

DOI 10.37651/aujlps.2023.144038.1098
Submitted: 29/9/2023
Accepted: 10/10/2023
Published: 05/12/2023
Keywords:
Delegation
parliament
Quorum
and voting.

©Authors, 2023, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

التفويض في النصاب والتصويت البرلماني

م.د.سيان جميل مصطفى [١]
[١] جامعة دهوك/ كلية العلوم الانسانية/ قسم السياسة العامة

الملخص:

يشكل عضو البرلمان المفتاح الرئيسي لتحريك السلطة التشريعية، وذلك من خلال الادوار الرئيسية المنوطة به سواء على المستوى الوطني باعتباره ممثلاً للشعب، اومن خلال دوره المحلي باعتباره ممثلاً عن دائرته الانتخابية التي اوصلته إلى المقعد النيابي، وهذا كله من اجل اداء برلماني يدفع بالمؤسسة التشريعية الى الامام ، ولكن على المستوى الواقعي يلاحظ ظاهرة غياب اعضاء البرلمان التي القت بضلالها على المؤسسة التشريعية فقد باتت مقاعد البرلمان شاغرة اثناء المنافسات واثناء التصويت، فتم طرح فكرة التفويض كأحد الاليات المقترحة للحد من ظاهرة الغياب البرلماني سواء اكان بعذر او بدون شرعي.

الكلمات المفتاحية:

التفويض ، البرلمان ، النصاب والتصويت.

المقدمة

يمر الحديث عن اهمية المؤسسة البرلمانية عبر اهمية اعضائها، اذ يشكل اعضاء المجالس النيابية في مختلف الدول الديمقراطية محور العمل السياسي، وذلك لان عضو المجلس البرلماني هو الجزء المعبر عن الكل المندمج في كيان واحد، ولذلك ينبغي على هؤلاء ان يعملوا في اطار دستوري ملائم يقرر المبادئ العامة التي تنظم شؤونهم، ولذلك نجد علمي القانون الدستوري والبرلماني قد استقر على اعتبار ان النائب ملزم دستورياً بحضور جلسات مجلس النواب وجلسات اللجان البرلمانية التي يكون عضواً فيها حيث ان حضوره يمثل واجبه الوطني والأخلاقي والوظيفي والقانوني ، بيد أن هناك ظاهرة بدأت تظهر وهي غياب الاعضاء عن جلسات البرلمان دون عذر مقبول ، وهو أمر يقف في مقدمة المشاكل الرئيسية التي تعاني منها المجالس النيابية بصورة عامة ومجلس النواب العراقي (البرلمان) بصورة خاصة. من هنا ، تبدو أهمية البحث وإشكالياته جلية وواضحة.

أولاً: أهمية البحث: يشكل عضو البرلمان المفتاح الرئيسي لعمل السلطة التشريعية، وذلك من خلال الادوار الرئيسية المنوطة به سواء على المستوى الوطني باعتباره ممثلاً عن الشعب او من خلال دورة المحلي باعتباره وليد دائرته الانتخابية التي اوصلته الى المقعد النيابي، ولكن على المستوى الواقعي نلاحظ بروز ظاهرة الغياب التي القت بضلالها على عمل السلطة

التشريعية، فقد باتت كثر من مقاعد البرلمانيين شاغرة اثناء المناقشات والتصويت، حيث أقر مجلس النواب العراقي عشرات او ربما مئات الجلسات المخصصة للتصويت على مشاريع قوانين خدمية تمس حياة المواطنين وربما قوانين سيادية ايضاً وذلك من جراء الغياب المتكرر لأعضاء مجلس النواب الذين لم يكتمل عددهم ولا مرة منذ اول برلمان للعراق بعد عام ٢٠٠٣ التي شهدت اقرار القوانين او تشكيل الحكومة، ولم تشكل أي حكومة سابقة بحضور برلمان كامل فبعض النواب وتحديداً من قيادات الصف الاول من الاحزاب يتهربون من الحضور، بل صار من اعراف البرلمان السيئة عدم حضور المخضرمين في العملية السياسية الى المجلس النيابي وان رئاسة البرلمان لا تتورط اصلاً في محاسبتهم وتتجنبهم لمنع الاشتباك مع احزابهم، وتتجلى اهمية البحث في تسليط الضوء على فكرة التفويض كإحدى الاليات المقترحة لمعالجة مشكلة الغياب والتغيب المتكرر لأعضاء البرلمان، سواء كان الغياب بعذر او بدون عذر، فأحياناً يكون متعمداً وبلا سبب أو عادةً اعتاد عليها النائب أو للإسهام في افشال التصويت على مشروع من المشاريع التي يحاول تعطيلها بناءً على توجيهات كتلته وأسباب أخرى كثيرة .

ثانياً: اشكالية البحث: تكمن الإشكالية الرئيسية في تساؤل مفاده : ما إذا كان ممكناً سن قانون يجيز للعضو ان يفوض نائب اخر للتصويت بدلاً عنه أي اعتماد فكرة الحضور القانوني وتصويت المُفوّض أو الوكيل نيابةً عنه بما يمليه عليه الأصيل من موقف ، وذلك بغية :

١-البحث عن حل لمشكلة عدم اكتمال النصاب القانوني للتصويت على مشاريع القوانين لان مسألة النصاب تشكل عقبة امام اقرار القوانين.

٢- بيد أن الإشكالية لازالت تكمن في مدى قانونية فكرة التفويض وهل تعتبر حلاً او رؤيةً جديدة لإنقاذ البرلمان من حالة الركود والشلل التي يصيب أعماله وتقدمه وتمرير تشريعاته الحيوية.

٣- عدم وجود نص دستوري او قانوني يلزم للنائب بالحضور في حالات عامة وحالات محددة وإلاً تعرض للمساءلة التي تصل الى مستوى الفصل من عضوية البرلمان .

ثالثاً: هدف البحث: يهدف البحث الى تسليط الضوء على ماهية التفويض وانواعه وعلى مبدأ الزامية حضور النائب اعمال مجلس النواب (حضور الجلسات العامة وجلسات اللجان البرلمانية) وعرض الاتجاهات الفقهية المؤيدة والرافضة لفكرة التفويض ، والتوصل الى منظومة قانونية وفكرية تعالج حالة غياب النائب وانقاص العدد وافشال التصويت على المشاريع الحيوية.

رابعاً: منهجية البحث: سيتم الاعتماد في هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن من خلال تحليل النصوص القانونية للدستور العراقي النافذ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

ومقارنتها ببعض التشريعات العربية كالدستور المغربي والدستور الفرنسي وبعض القوانين الاخرى كلما دعت الحاجة لذلك.

خامساً: هيكلية البحث :

سيتم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مباحث، سيخصص المبحث الاول الى ماهية التفويض، ونتناول في المبحث الثاني الاتجاهات الفقهية في اطار التفويض البرلماني، اما المبحث الثالث فسيخصص لمبدأ الزامية حضور النواب.

I. المبحث الاول

مفهوم التفويض

التفويض عملية او اجراء يجري من خلالها منح طرف اخر (فرد او هيئة) صلاحية التصرف للقيام بنشاط معين او عدة انشطة خلال فترة زمنية محددة، وتبدء عملية التفويض من خلال تحديد المهمة او الموضوع المراد تفويضه واختيار الشخص الذي سيتم تفويض بالمهمة وفقد قواعد شروط محددة تحول دون ابطال هذا التفويض.

وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنفرد المطلب الاول منه لبيان مفهوم التفويض لغةً واصطلاحاً وتمييزه عن بعض المفاهيم المقاربة له، وسنخصص المطلب الثاني لأنواع التفويض وشروطه.

I.أ. المطلب الاول

مفهوم التفويض وتمييزه مما يشتبه به

يعد التفويض موضوعاً مشتركاً بين موضوعات القانون الاداري والدستوري وعلم الادارة العامة، لذلك تعددت واختلفت التعريفات الخاصة بالتفويض حسب المدرسة او الزاوية التي ينظر اليه منها، او حسب العناصر التي يرى الفقه اهمية ابرازها وسنعرض لبعض هذه التعريفات، مع تمييزه عن غيره من المفاهيم التي تتشابه معه.

وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعيين، سنفرد الفرع الاول منه لبيان التعريف اللغوي والاصطلاحي لمرادف التفويض، وسنخصص الفرع الثاني التفويض مما يشتبه به من اوضاع وعلى النحو الاتي:

I.أ.١. الفرع الأول

التفويض في اللغة والاصطلاح

التفويض لغةً[١]: مصدر فوض وفوض اليه الامر تفويضاً رَدهُ اليه وجعله الحاكم فيه، ومنه قوله تعالى ((وَأُفَوِّضُ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ))[٢]. وقيل فوض الامر اليه أي بمعنى جعل له حق التصرف فيه، كما قيل في هذا الصدد فوض اليه الامر أي جعله الحاكم فيه[٣].

اما اصطلاحاً: فهو يستعمل للدلالة على ثلاثة معان مختلفة فيقصد بها حسب المدلول الاول: الجهة التي تجمع السلطات والتي تخول جهة او سلطة اخرى للقيام ببعض الاعمال التي تنازلت عنها وفق النظام بصفة دائمة.

وقد يقصد به ايضاً: معنى اضيق من ذلك حينما يستعمل للدلالة على تخويل الجهة المختصة لجهة اخرى بعض من اختصاصاتها لفترة زمنية محددة مع اتجاه القاعدة القانونية سارية المفعول.

كما قد يقصد به: معنى اضيق من المعنيين السابقين، اذ قد يقتصر على تخويل المفوض سلطة اصداره[٤].

اما الفقه المصري فقد عرف التفويض بأنه "تعهد سلطة ادارية ببعض اختصاصاتها التي تتعدها من التشريعات الى سلطة اخرى بناءً على نص يجيز ذلك مع احتفاظها بهذا الاختصاص بصفة اصلية"[٥]، وعرفه جانب آخر بأنه ((يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل الى شخص اخر))[٦].

---

(١) ابن منظور، *لسان العرب*، المجلد ١١، الطبعة الاولى،(بيروت: دار صادر للطباعة والنشر، ٢٠٠٠)، ص ٢٣٩.
(٢) سورة غافر / الآية ٤٤.
(٣) بطرس البستاني، *محيط المحيط*، (بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٨٣)، ص ٧٠٥.
(٤) د. لطفي ابو المجد موسى، "التفويض كإدارة لتعزيز العلاقة بين السلطتين الادارية والسياسية"، بحث *منشور في مجلة كلية الدراسات الاسلامية والعربية للبنات، الاسكندرية*، المجلد الثامن، العدد ٣٣، ص٧٦٦.
(٥) د. محمد رفعت عبدالوهاب، د. عبدالغني بسيوني عبدالله، *علم الادارة العامة*، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٩)، ص ٩٠.
(٦) محمد فتوح محمد عثمان، *التفويض في الاختصاصات الادارية*، ط ١، (القاهرة: دار المنار، ١٩٨٦)، ص١٠٥.

اما الفقه العراقي فقد عرف التفويض بأنه ((ان يعهد عضو اداري بعض اختصاصاته لعضو اداري اخر ليمارس لفترة مؤقته هذه الاختصاصات بدلاً عنه اذا كان هناك نص قانوني اخر في مستوى هذا النص او على منه يجيز له التفويض))[١].

وعرفه البعض الاخر بأن ((يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بممارسة جزء من اختصاصه الى موظف اخر))[٢].

مما سبق يتضح لنا من خلال هذه التعريفات ان الفقهاء قد عرفوا التفويض تبعا للجانب الذي يرونه اكثر اهمية في عملية التفويض سواء الاثار المترتبة عليه او نطاقه او طبيعته، ونحن نرى من جانبنا أن تعريف التفويض يجب ان يشتمل على كل جوانب وشروط عملية التفويض، بحيث يبرز أولا صفة التفويض المؤقتة، أي ان يكون لمدة محددة، ويبين ايضا طبيعة ونوع الاختصاصات المفوضة (كان يكون التفويض في الحضور او التصويت)، اضافة الى صفة المفوض وبقاء مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة وسلطتة في انهاء التفويض.

وبناء على هذه المعطيات يمكن تعريف التفويض من جانبنا، متضمنا العناصر المشار اليها سابقا بأنه (تخويل صاحب الاختصاص الاصيل بممارسة جزء من اختصاصه الى شخص اخر بصفة مؤقته وفق نص قانوني يسمح بذلك مع حق المفوض بأنهاء التفويض).

I.أ.٢. الفرع الثاني

تمييز التفويض

في إطار المجال القانوني يجب التمييز بين معنى التفويض في القانون الخاص ومعناه في القانون العام، فالتفويض في مجال القانون العام وبشكل اكثر تحديداً في مجال القانون الاداري له معنى يختلف عن معناه في القانون الدستوري، فالتفويض في القانون الاداري – كاشرنا سابقاً- هو ان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة او نوع معين من المسائل الى فرد اخر، اما مدلول التفويض في القانون الدستوري فيعرّف بانه اجراءً تلجأ اليه هيئة دستورية (مثل البرلمان) بتفويض بعض من اختصاصاتها الى شخص او سلطة اخرى بموجب نص دستوري يجيز ذلك بإصدار تشريعات مفوضة.

(١) د.عصام البرزنجي واخرون: *مبادئ واحكام القانون الاداري*، ط٤، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٩)، ص٤٢٢.
(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، *الوسيط في القانون الاداري*، (بغداد: مطبعة الكتاب للطباعة والنشر،٢٠٠٩)، ص ٣٣٣- ٣٣٤.

وعليه يمكن تمييز التفويض الاداري عن التفويض الدستوري او التشريعي من عدة نواح منها:

أولاً : يكون التفويض الاداري بين اعضاء السلطة التنفيذية – رئيس ومرؤوس – بينما يكون في التفويض التشريعي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

ثانياً : يكون مصدر التفويض الاداري الدستور او القانون او التنظيم اما التفويض التشريعي يكون حصراً بموجب الدستور.

ثالثاً: يشترط في التفويض الاداري وجود النص بالإذن وعلى ان يكون التفويض الاداري صريحاً وجزئياً ومحدداً، في حين يتطلب الامر في التفويض التشريعي اجراءات سابقة ولاحقة على صحته.

رابعاً: يصدر التفويض الاداري في ظروف طبيعية واعتيادية في حين يصدر التفويض التشريعي في ظروف استثنائية كالحروب والأزمات [١].

وقد يقع الخلط بين مفهوم التفويض وفكرة عقد الوكالة في القانون الخاص، فيقصد بالوكالة بأنها: "عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز ومعلوم، فالوكالة عقد رضائي واطرافه اشخاص القانون الخاص او العام، اما التفويض الاداري فهو ليس عقد بل علاقة تنظيمية بين الاصيل والمفوض اليه واطراف التفويض الاداري هم دائماً اشخاص القانون العام، وكذلك نجد في الوكالة يتصرف الوكيل باسم الموكل ولحسابه والاعمال التي يقوم بها الوكيل تعتبر وكأنها صادرة عن الموكل، اما في التفويض الوظيفي فالقرارات تنسب الى المفوض اليه وليس للأصيل[٢].

I.ب. المطلب الثاني

شروط التفويض وانواعه

للتفويض شروط اوردها الفقه والقضاء يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحاً، وقسم الفقهاء التفويض الى انواع متعددة فهناك التفويض بالنظر الى اداته وبالنظر الى طبيعة، وسنحاول الاشارة الى هذه الانواع بشكل موجز، وعليه سنقسم هذا المطلب الى فرعيين، سنفرد الفرع الاول الى شروط ونخصص الفرع الثاني الى انواعه.

(١) ذنون سليمان يونس، "التفويض في القانون الاداري"، *مجلة كلية القانون، للعلوم القانونية والسياسية*، المجلد ١٠، العدد ٣٨، (٢٠٢١): ص ١٦٨.
(٢) احمد قاسم علي، "حق التفويض في الاختصاصات الإدارية"، *بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق*، العدد الاول، (٢٠٢٣): ص ٣١٦.

I.ب.١. الفرع الاول

شروط التفويض

يشترط في التفويض حتى يكون منتجاً لأثاره ضرورة توافر الشروط الاتية:

١- ان يكون التفويض بناءً على نص قانوني لا يجوز لصاحب الاختصاص ان يتنازل عن اختصاصه للغير أيا كان، الا اذا كان هناك نص قانوني يمنح صاحب الاختصاص رخصة التفويض.
٢- ان يكون التفويض جزئياً ولا يجوز ان يكون التفويض شاملاً، الا اذا اجازه القانون، أي يجب ان يقتصر التفويض على بعض اختصاصات من يملك التفويض وذلك لان التفويض الشامل بمثابة تنازل عن السلطة وهو غير جائز ولا يملكه المفوض.
٣- ان يكون الاختصاص المفوض فيه اختصاصاً اصلياً وليس اختصاصاً مفوضاً، وذلك لان المفوض لا يملك صلاحية التفويض فيما فوض فيه اعمالاً لقاعدة (تفويض التفويض باطل)[١].
٤- يجب ان يكون التفويض في الحدود التي حددها النظام، وعليه لا يجوز التفويض في مسائل او مواضيع منع المشرع فيها التفويض، كما لا يجوز ان يتجاوز النطاق الذي حدده المنظم سواء أكان المنظم الدستوري ام العادي، أي صدور التفويض من السلطة صاحبه الاختصاص وهي السلطة التي اسند الاختصاص اليها بموجب القوانين واللوائح .
٥- يجب ان يكون التفويض مكتوباً حتى يكون منتجاً لأثارة [٢].

I.ب.٢. الفرع الثاني

انواع التفويض

يمكن تصنيف التفويض الى عدة تصنيفات حسب الزاوية التي ينظر اليها:

- أولاً : من حيث طبيعته:

يقسم الى تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، والنوع الاول اكثر اهمية واشد اثراً من الثاني، لان النوع الاول من التفويض يؤدي الى تعديل قواعد الاختصاص بين جهات الادارة، فتنتقل السلطة بالتفويض الى الجهة المفوضة لها، اما النوع الثاني فان

(١) علي حسين شنطاوي، *الوجيز في القانون الاداري*، الطبعة الاولى، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٣)، ص ١٨٣.
(٢) محمد ابراهيم الوالي، *نظرية التفويض الاداري*، (القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩)، ص ١٦٥.

صاحب الاختصاص يتملك من بعض الاعباء المادية مع امكان ممارسة اختصاصه بجانب الاختصاص المفوض[١].

وعليه يقصد بتفويض الاختصاص نقل او تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الادارية من صاحب الاختصاص الاصيل الى غيره من المرؤوسين الإداريين، وغالباً ما تكون هذه الاصلاحيات ذات اهمية بسيطة او ذات طبيعة فنية، اذ يصبح المفوض اليه يمارس اختصاصات اضافية ويجرد الاصيل من ممارستها الا بعد الغاء قرار التفويض او انتهاء المدة . اما تفويض التوقيع، فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض اليه وهذا التفويض يسمح للمفوض اليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة[٢]، كما أن القرارات الصادرة تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة أي تعد صادرة من الاصيل نفسه وليس من المفوض اليه كما في حالات التفويض في الاختصاص وذلك النوع من التفويض هو ذاته التفويض بالتصويت والذي سنتناوله في بحثنا هذا.

ثانياً : من حيث أداته يقسم الى:

١- تفويض مباشر: وهو التفويض الذي يصدر من الاصيل نفسه استناداً الى نص دستوري او قانوني او لائحي يأذن له بذلك.
٢- تفويض غير مباشر: وهو القرار الذي يصدر من شخص اعلى في السلم الاداري بتفويض بعض اختصاصات شخص اخر اصيل لغيره، دون النظر الى ارادته ودون ان يقوم بأي تصرف من جانبه، كأن يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتفويض بعض اختصاصات وزير ما الى معاونه[٣].

II. المبحث الثاني

الاتجاهات الفقهية في إطار التفويض البرلماني

إن مسألة تفويض النائب لنائب اخر في النصاب والتصويت، أي تخويله في الحضور والتصويت نيابة عنه، مسألة فيها رأيان وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين وكالاتي:

(١) سليمان الطماوي، *القانون الاداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩)، ص ٥٦.
(٢) عبد العزيز عبد المنعم، *دعوى الغاء القرار الاداري في مجلس الدولة*، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤)، ص ٣٣.
(٣) محمد فتوح عثمان، *التفويض في الاختصاصات الادارية*، (القاهرة: دار المنار، ١٩٨٦)، ص ٣٥.

II.أ. المطلب الاول

الاتجاه الرافض لفكرة التفويض النيابي

هذا الاتجاه لا يجيز التفويض النيابي في النصاب والتصويت، وينطلق هذا الرأي من الطبيعة القانونية للعلاقة بين الناخب والنائب والتي نظمتها فكرة الوكالة الالزامية والوكالة التمثيلية، حيث عرف التاريخ الانتخابي نوعين من التفويض هما (التفويض المشروط او الالزامي) والتفويض التمثيلي ويطلق عليه الادب القانوني الاوروبي (التفويض الحر) . والفرق بينهما: انه في التفويض المشروط والوكالة الالزامية بان النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط[١] أي ارادة النائب تكون مرتبطة بإرادة ناخبيه وهو يعمل وفق تعليمات وتوجيهات ناخبيه والذين بإمكانهم عزله اذا ما خالف هذه التعليمات، وهو نظام لا يزال مطبقاً في دول الحزب الواحد مثل كوبا والصين الشعبية وكوريا الشمالية وفيتنام وكذلك في بعض الدول الفدرالية حيث يعمل بهذه الوكالة في مقاطعة برن وسافوس بسويسرا ويحق للناخبين فيهما ان يقيلوا المجلس عن طريق توقيع عدد معين من الناخبين[٢]، اما في الوكالة التمثيلية (التفويض التمثيلي) فالنائب المنتخب على اساس هذا التفويض يمثل الشعب بأسره بغض النظر عن انتمائه الى هذه الطائفة او تلك او ان انتخابه قد تم في دائرة انتخابية محددة، وذلك ما ان يصبح النائب عضواً في برلمان الدولة حتى يصبح ممثلاً للسيادة الوطنية العامة، وهذا يعني ان يقوم الى قبة الجهاز التشريعي للدولة، وتعد الوكالة التمثيلية الاكثر انتشاراً في الوقت الراهن حيث اخذت به دساتير معظم الدول في الوقت الحاضر[٣]، ومنها الدستور العراقي اذ جاء في المادة (٤٩/ اولاً) ((يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله.....)).

وسواء كانت الوكالة بين الناخب والنائب الزامية او تمثيلية فأنها استندت الى فكرة الوكالة[٤] المعروفة في القانون المدني فالناخبون هم الموكلون والنواب هم الوكلاء، ووفقاً لأحكام هذه الوكالة لا يجوز قانوناً التفويض النيابي في النصاب والتصويت، لأنه من المبادئ القانونية الراسخة ان على النائب (الوكيل) عدم مجاوزة حدود نيابته المرسومة له في الاتفاق

---

(١) د. نعمان احمد الخطيب، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١)، ص ٢٢١.
(٢) محمد كاظم المشهداني، *النظم السياسية*، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب)، ص ٤٣.
(٣) مجموعة من خبراء البرلمان الالكتروني، *اوراق عمل المؤتمر العربي الثاني للمجلس التشريعية*، (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، ٢٠٠٧)، ص ٦-٧.
(٤) عرف القانون المدني العراقي الوكالة في المادة (٩٢٧) منه، بأنها ((عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم)).

بينه وبين الاصيل (الموكل)[١] وهو ما نصت عليه المادة (٩٣٣) من القانون المدني العراقي بالقول : ((على الوكيل تنفيذ الوكالة دون مجاوزة حدودها المرسومة.....))، والسبب انه من احد الشروط العامة للتفويض لكي يكون منتجاً ان يكون الاختصاص المفوض اختصاصاً اصلياً وليس مفوضاً فهذا يخل بالتفويض التشريعي لعضو البرلمان لأنه هو مفوض من الشعب وبالتالي لا يجوز له ان يفوض شخصاً اخر استناداً الى القاعدة المعروفة بان (الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض) ، ولذلك فيكون تفويض التفويض باطل، هذا من جهة، ومن جهة ثانية لكي يكون تفويض النائب لنائب اخر عنه في النصاب والتصويت ممكنا لابد من وجود نص قانوني يسمح بذلك لان التفويض كما ذُكر ألفا، تفويض ما يملكه الشخص من التصرف الى غيره مما لا يملكه بنفسه ولا يحتمل التفويض الى غيره والنائب وكيل الناخب في التصرف نيابة عنه لذلك فهو لا يملك التصرف كي يفوضه لغيره لذلك يحتاج الى نص قانوني يسمح له بتفويض ما وكل وفيه الى نائب اخر.

وفي الدستور العراقي، لا يوجد مثل هذا النص للقول بوجود هذه الامكانية بل على العكس توجد نصوص صريحة على خلاف ذلك، ففي النصاب نصت المادة (٥٩/ اولاً) من الدستور على انه: ((يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه))، أي ان هذه المادة تؤكد على الحضور الجسدي وإلزام ممثلي الشعب ان يحضروا لإداء واجباتهم. فنص المادة مطلق والقاعدة تنص على ان المطلق يجري على اطلاقه ولا يمكن تفسيره او تأويله تحت أي مبرر لان القاعدة العامة في التفسير هو التقيد بالمعنى الحر فيه، الا اذا كانت هناك دلائل او قرائن تدل على ان المعنى الحر لا ينسجم مع مقاصد النص القانوني، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ان لغة صياغة المادة الدستورية جاءت بلغة الكم وأشار الى عدد الاعضاء ولم يترك أي مجال للتفسير بانه يمكن ان يفوض النائب وعليه الحضور.

ولم يكتفِ الدستور بالإشارة الى وصف الأغلبية المطلوبة فقط وانما الحد ومن خلال نصوص عديدة على ان الاغلبية المطلوبة هي اغلبية معينة لعدد اعضاء المجلس مما يفترض حضور العدد الذي يمثل هذه الاغلبية للتصويت ومن هذه المواد : المادة (٥٥) نصت على انه: ((ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً،.....بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس...)). أما المادة (٦١/ سادساً/ أ) فقد نصت على ان: ((مساءلة رئيس الجمهورية.....، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب)). في حين نصت المادة (٦١/ سادساً/ ب) على انه: ((اعضاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب.....)). بينما نصت المادة (٦١/ ثامناً/ ب/ ٣) على انه: ((يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس

(١) مالك دوهان الحسن، *شرح القانون المدني*، ج ١، مصادر الالتزام، (بغداد: دار الطبع والنشر الاهلية، ١٩٧١)، ص٢٢٦.

الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه)). والمادة (٦٤/ اولاً) نصت على انه: ((يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه)). أما بخصوص نصاب التصويت على انتخاب رئيس الجمهورية فقد نصت المادة (٧٠/ اولاً) على انه: ((ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيسا للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد اعضائه)).

ويجدر بنا القول ان المادة (١٣٨/ ثانياً/ ج) تكلمت عن نصاب التصويت على اقالة أعضاء مجلس الرئاسة بالقول أن : ((لمجلس النواب اقالة أي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة، بأغلبية ثلاثة ارباع عدد اعضائه...)). فيما تحدثت المادة (١٣٨/ خامساً/ ج) على نصاب التصويت في حالة إقرار القوانين بالقول : ((في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين... تعاد الى مجلس النواب، الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه...)). وفي المادة (١٤٢/ ثانياً) نص المشرع على انه: ((تعد في التعديلات المقترحة من قبل اللجنة... وتعد قعدة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس)).

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في موضوع النظر بالطعون المقدمة حول مدى صحة الجلسات الخاصة بالمجلس المنعقدة في ١٤و ١٩ و ٢٠١٦\٤\٢٦ وما ترتب عليها من قرارات في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٦\٦\٢٨ والمرقم ٣٨\اتحاديه\٢٠١٦، حيث قضت بعدم دستورية جلسة المجلس التي عقدت في ٢٠١٦\٤\١٤ في ضوء عدم تحقق نصاب الانعقاد وقضت بإلغاء كافة القرارات التي تم التصويت عليها في هذه الجلسة والمتمثلة بإقالة رئيس مجلس النواب ونائبيه، وذلك لفقدان النصاب القانوني المنصوص عليه في المادة (٥٩\ اولا) من الدستور اذ أن من الثابت ان عدد النواب الحاضرين (١٣١) بضمنهم رئيس المجلس والمقرر وأن الذين صوتوا الى جانب الرئيس كان (١٠٦) نائب فقط. وفي طلب مجلس النواب بكتابة المرقم (٢٦٦\٣\١) في ٢٠٠٧\١٠\٣ تفسير تعبير (الاغلبية المطلقة) الواردة في المادتين (٧٦\ رابعا)،(٦١\ ثامنا) في الدستور، وفيما اذا كانت تعني اغلبية عدد اعضاء المجلس او اغلبية عدد الاعضاء الحاضرين عند تحقق نصاب الانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥\ اولا)، حيث خلصت المحكمة الاتحادية العليا الى الرأي الاتي : بأن المقصود بالأغلبية المطلقة هي اغلبية عدد الاعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد والمنصوص عليه في المادة (٥٩\ اولا). وفي نفس السياق طلب مجلس النواب بكتابة المرقم (١٣٠) والمؤرخ في ٢٠٠٦\١١\٢٩ حول تفسير تعبير (اغلبية الثلثين) الواردة في البند أ و ب من الفقرة التاسعة من المادة ٦١، حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا أن اغلبية الثلثين المطلوبة هي اغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة المنصوص عليها في الفقرة (اولا من المادة ٥٩) ، وجاء في قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٦\ اتحادية \٢٠٢٢) في ٢٠٢٢\٢\٣ بشأن تفسير المادة (٧٠\ اولا) من الدستور العراقي بأن مجلس النواب ينتخب رئيسا للجمهورية من بين المرشحين

للرئاسة بأغلبية ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي، ويتحقق نصاب انعقاد الجلسة بحضور ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي.

وعلى هدي ذلك سار على الدستور المصري حيث اشارت المادة ١٢٧ منه على ان: (التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه طبقاً للفصل ٣٦ من الدستور) .

وايضاً نصت المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بان التصويت حق شخصي ولا يصح بالنيابة او المراسلة ويكون التصويت بالتصريح بالموافقة او الرفض.

II.ب. المطلب الثاني

الاتجاه المؤيد للتفويض النيابي

وفقاً لهذا الرأي يمكن التفويض بالتصويت ، إذ إن التصويت يُكيّيف على انه حق شخصي للنائب وبالتالي يمكن اخضاعه للقاعدة العامة التي تسمح بتفويض الحقوق الشخصية.

وهناك برلمانات في دول العالم تقرّ بالتفويض النيابي، فعلى سبيل المثال دستور جمهورية الكاميرون لعام ١٩٦٠، أورد في المادة (٨) منه ان ((حق تصويت النواب حق شخص، ويجوز ان يبيح قانون نظامي في بعض الحالات الاستثنائية التفويض في التصويت وفي هذه الحالة لا يجوز لعضو ان يقبل اكثر من تفويض بوكالة واحدة)).

وكذلك فعل الدستور الفرنسي، حيث نصت المادة (٢٧/ ف ٢) منه على ان ((حق اعضاء البرلمان في التصويت حق شخصي، ونصت الفقرة الثالثة منه يجوز ان يسمح قانون اساسي، على سبيل الاستثناء، بالتفويض في التصويت وفي هذه الحالة لا يجوز للعضو المفوض ان يجمع اكثر من تفويض واحد)).

وقد فصلت المادة (٦٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية احكام التفويض في التصويت فنصت على ما يلي: (اذا كان نصاً فيجب وضعه بين قوسين)

((١ . انه حق النواب في التصويت حق شخصي.

٢ - وعلى اية حال: يمكن للنواب تفويض مفهم بالتصويت العام وفقاً للقانون رقم ٥٨ – ١٠٦٦ الصادر في ٧ تشرين الثاني ١٩٥٨.

٣ - ان التفويض وثيقة شخصية، تعين نائباً معيناً، ويمكن تحويلها باتفاق مسبق من النائب الاصلي الى نائب معين اخر، ويجب ان يبلغ لرئيس بالتفويضات قبل بدء التصويت او قبل اول تصويت يقوم به المفوض نيابة عن النائب.

٤ - في حال عدم تحديد احد التفويض، سينتهي تلقائياً بعد تمام ثمانية ايام من تاريخ استلامه.

٥ - في الحالات الطارئة يمكن اجراء التفويضات والاشعارات بموجب برقية من النائب الاصلي الى المفوض ويبلغ الرئيس من قبل جهة رسمية على ان يكون الاشعار مصحوبا بشهادة من نفس الجهة لغرض استيفاء التصويت الذي يتطلبه القانون المنوه عنه في الفقرة ٢ المشار اليها ايضا)).

ونجد كذلك الدستور الجزائري اجاز التصويت عن طريقه الوكالة ولكن في حدود توكيل واحد. (يجب الإشارة الى النص او الى مصدر)

اذاً وفقاً لهذا الرأي يمكن للنائب ان يفوض نائب اخر في التصويت اذا ما وجد نص دستوري يكيف التصويت على انه حق شخصي قابل للتفويض الذي يجري في المادة على سبيل الاستثناء، وهكذا فإن مجرد تكييف التصويت على انه حق شخصي غير كافي لجعله قابلاً للتفويض بسبب طبيعة المهام النيابية والامانة اللازمة لممارستها لذلك، فعلى على الرغم من ان الدستور المغربي ١٩٩٦ كيّف التصويت على انه حق شخصي، الا انه عاد وقيد هذا الحق بعبارة ((لا يمكن تفويضه)) حيث نصت المادة ٣٦ منه على انه: ((يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويعد اعضاؤه نيابتهم من الامة وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه)). وقد أعاد النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ١٩٩٨ النص على هذا الحكم فنصت المادة ١٢٧ منه على ان ((التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه طبقاً للمادة ٣٦ من الدستور)).

ونجد ايضاً ان النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي اشار في المادة ١٩ منه على ان التصويت حق شخصي ولا يصح بالنيابة او المراسلة ويكون التصويت بالتصريح بالموافقة او الرفض او الاحتفاظ.

III. المبحث الثالث

مبدأ الزامية حضور النواب

يعد اعضاء البرلمان المحرك الرئيسي والاساسي لدوالي السلطة التشريعية من خلال المهام المسندة اليهم من تشريع ورقابة، فأعضاء البرلمان هم نواب الشعب وثقل الامانة الوكلة اليهم تفويض الانضباط في ممارسة عملهم البرلماني احتراماً للدستور والانظمة الداخلية والتقيد بأخلاقيات العمل البرلماني، لان العضوية البرلمانية ليست امتياز لشخص بقدر ما هي امانة تقتضي الحضور، ولذلك فالأصل الحضور الجسدي لعضو البرلمان ليتمكن من اداء الدور المناط به، والاستثناء هو الحضور القانوني: أي تفويض النائب لنائب اخر في الحضور

والتصويت نيابة عنه للحد من ظاهرة الغياب التي باتت تلقي بضلالها على واقع معظم برلمانات دول العالم.

وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين: المطلب الاول: الحضور الجسدي او (الشخص الحضور الوجوبي) أما المطلب الثاني فهو : الحضور القانوني (التفويض النيابي). ودوننا ذلك :

III.أ. المطلب الاول

الحضور الجسدي الشخصي الوجوبي

ويعد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي من الانظمة التي اشارت صراحة لهذا الواجب في نص المادة (١٦) يلتزم عضو المجلس النيابي بما يأتي اولاً: ((حضور اجتماعات المجلس ولجانه ...)).

حيث يلتزم النائب ايجابياً في مواظبة حضور جلسات البرلمان ولجانه من اجل اداء الدور المنوط به حيث لا يمكن تصور قيام النائب بواجباته الاخرى دون حضوره في اجتماعات المجلس ولجانه، اذ تبقى طبيعة الموضوعات التي تناقش داخل الجلسات العامل الموضوعي الحاكم في اداء العضو داخل البرلمان[١].

وان واجب الحضور لا يفرض على عضو المجلس الحضور فقط خلال فترات متقطعة بل يجب على العضو ان يواظب على الحضور باستمرار داخل اجتماعات المجلس[٢]، وان يخصص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل داخل المجلس، اذ لا يكفي حضور العضو لفترة قصيرة ثم بعد ذلك ينصرف دون اكمال اجتماعات المجلس، وكذلك لا يكتفي انتظام عضو مجلس النواب في الحضور لجلسات المجلس دون ان يؤدي أي عمل فهو مكلف بإنجاز العمل المطلوب منه في الوقت المخصص له ويجب ان يكون ملجأ بالاختصاصات المنوطة به وان يتعاون مع باقي الاعضاء في القيام بها ويلتزم النائب بالحضور حتى في حالة تقديمه الاستقالة لحين قبولها لكي لا يؤثر على سير عمل المجلس[٣].

---

(١) ارتقاء محمد باقر غيدان، "التنظيم القانوني لانعقاد الجلسة السرية لمجلس النواب العراقي"، *مجلة دراسات بصرة*، السنة ١٥، العدد ٣٨، (٢٠٢٠): ص ٣٢١.

(٢) وليد خشان زغير- وحيد حسين خضير، "المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب عن الاخلال بنظام الجلسة"، *مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون جامعة ذي قار*، العدد ١٤، (٢٠١٧): ص٦.

(٣) احمد سليمان عبد الراضي، *المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٥)، ص ٢٦٤.

أما بخصوص مقتضيات الحضور (مبررات الحضور) فان اهمية هذا الواجب تنبع من النواحي الاتية:

اولاً: اشتراط نصاب معين : تشترط اغلب الدساتير والانظمة الداخلية نصاباً معيناً سواء أكان في مجال انقاد المجلس بشكل صحيح (نصاب الانعقاد) ام في مجال اتخاذ القرارات على وجه قانوني (نصاب التصويت) ، وبخلاف ذلك تبطل جلسات المجلس وتبطل معها القرارات المتخذة فيها بحكم القانون[١].

ولما كانت الدساتير تشترط عدداً معيناً للانعقاد واخر للتصويت، فانه يلزم حضور النواب حتى يتمكن المجلس النيابي من عقد جلساته بشكل صحيح وممارسة مهامه الدستورية على الوجه القانوني، واذا كان الامر كذلك فان اهمية الحضور في جلسات المجلس ولجانه تتأتى من التحديد الدستوري المتقدم سواء أكان في مجال الانعقاد ام في مجال التصويت، اذ أن تغيب النواب وعدم حضورهم لجلسات المجلس سوف يؤثر على انعقاد المجلس ويقعده عن ممارسة دوره الدستوري في الدولة وهو ما يمكن اعتباره اشبه بالفراغ التشريعي للمؤسسة النيابية[٢].

وقد حدد المشرع العراقي نصاب الانعقاد بحضور اغلبية عدد اعضائه وفي حالة عدم تحقق النصاب، فالقوانين عادة تعطي لرئيس المجلس صلاحية تأجيلها لمدة لا تقل عن نصف ساعة فاذا لم يكتمل العدد يقوم الرئيس بتأجيل الجلسة ويعين موعد للجلسة المقبلة، اما النصاب الثاني فيتعلق بالنصاب اللازم لاتخاذ القرارات داخل المجلس وقد حدده المشرع العراقي بالأغلبية المطلقة للحاضرين[٣].

وان عمل النائب لا يقتصر على حضور جلسات المجلس ومناقشة اعماله وانما تبرز فاعليته في المشاركة في عمل اللجان البرلمانية، حيث نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (٧٥/ ف ٢) على اكتمال النصاب في اجتماعات اللجان بحضور اكثرية اعضائه.

ثانياً: اثراء المجلس بالنقاش : حيث يعد المجلس النيابي هيئة مركزية تعالج فيها جميع قضايا المجتمع عن طريق المناقشات التي توصلها الى حلول منطقية وسليمة، فأن النقاش له الاثر الكبير في اثراء المجلس بالمعلومات التي يمكن ان تشير له الطريق، وهو بصدد معرفة او معالجة أي موضوع مطروح امامه ولذلك فان النقاش هو لب العمل البرلماني لما يسمح به من طرح كل الرؤى، مهما تعارضت وتناقضت، لان لكل عضو رؤية خاصة به او وجهة نظر

(١) اسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية*، العدد ١٣، (٢٠١٢): ص ٢٢.
(٢) ينظر نص المادة ٢٣، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
(٣) ينظر نص المادة ٢٤، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

معينة بحكم اختصاصه المنهجي وقد تعطي حلولاً مناسبة لما هو مطروح بالنقاش، فأثر المناقشة يكون للمجلس وللعضو على حد سواء[١]، فأثره في المجلس هو أنه سوف يكشف قضايا الموضوع المطروح ويكون على علم كامل به مما يدفع المجلس الى اتخاذ القرار السليم لا نه يكون صادر بعد دراسة مستفيضة، ومن جهة اخرى انه النقاش يجعل النائب على بينة من امره حينما يدلي بصوته، وان النقاش الذي يدير دفته رئيس البرلمان انما يكون من خلال النواب الحاضرين وليس الغائبين على الجلسات فاذا كان النائب غائباً فأتى له ان يعرف ما دار من مناقشات داخل المجلس النيابي، فضلاً عن ذلك فان التصويت على الموضوعات التي تعرض داخل المجلس لا يستطيع النائب المتغيب عن الجلسات الادلاء بصوته (لان الدساتير) لم تسمح بالتصويت بالوكالة[٢].

ثالثاً: تفصيل دور المجلس في محاسبة السلطة التنفيذية : ان اختصاصات البرلمان لا تقتصر على تشريع القوانين فقط بل تشمل ايضاً محاسبة اعضاء السلطة التنفيذية في الدولة، لذا فان حضور اغلب اعضاء المجلس سيحد من هيئة المجلس امام باقي السلطات في الدولة ويجعل من دوره الرقابي ضئيل جداً لأنه لا يمكن محاسبة سلطة من قبل سلطة تشريعية لم يلتزم اعضائها بواجباتهم أصلاً، لذا فان عدم الحضور سيعطل عمل المجلس البرلماني في القيام بدوره الرقابي، لأن الدور الرقابي يتحقق بحضور اغلبية اعضاء البرلمان لكي يبدي كل عضو وجهة نظره تجاه مساءلة احد اعضاء الحكومة، فضلاً عن ذلك فان كثرة الغيابات سيعطي انطباعاً سيئاً في نفوس الشعب تجاه السلطة التي خولها محاسبة السلطة الاخرى.

III.ب. المطلب الثاني

الحضور القانوني

يكاد يكون الغياب عن الجلسات ظاهرة في اغلب المجالس النيابية وما يؤكد على ذلك صورة المقاعد الفارغة وكذلك الرفع المتكرر للجلسات بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني الذي تتطلبه الدساتير عادة للانعقاد ولاشك انه لهذه الظاهرة اثارها السلبية على المؤسسة التشريعية فثم طرح فكرة التفويض في النصاب والتصويت كأحد الاليات كل مشكلة الغياب المتكرر لأعضاء البرلمان سواء أكان الغياب بعذر شرعي او بدون عذر وعليه سنقسم هذا

(١) ارتقاء محمد باقر، "التنظيم القانوني لانعقاد الجلسة السرية لمجلس النواب العراقي"، *مجلة دراسات البصرة*، السنة ١٥، العدد ٣٨، (٢٠٢٠): ص ٣٢١.

(٢) اسماعيل صعصاع البديري، مصدر سابق، ص ٢٣. وينظر كذلك: حسين علي عبدالرحيم، "التنظيم الدستوري والقانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية"، *مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة ديالى*، العدد الاول، المجلد ٩، (٢٠٢٠): ص ٣٣٩.

المطلب الى فرعين: الفرع الاول: اسباب غياب اعضاء البرلمان. الفرع الثاني: تنظيم حالة التفويض.

III.ب.١. الفرع الاول

اسباب غياب اعضاء البرلمان

يرجع بعض فقهاء القانون الدستوري اسباب ظاهرة تغيب اعضاء البرلمان عن اجتماعات البرلمان الى عدة اسباب منها:-

اولاً: اسباب سياسية: ترتبط بالخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسيطرة هذه الاخيرة على الاغلبية من اعضاء البرلمان التابعة لها وذلك من خلال الايعاز الى الاعضاء الموالين للحكومة بالحضور او عدم الحضور والسيطرة على ادوات البرلمان في الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة[١].

ثانياً: اسباب اقتصادية واجتماعية: يعود الى عزوف بعض اعضاء البرلمان – غير الموالين للحكومة- عن حضور اجتماعاته، وقبول البعض الاخر للمبادرات التشريعية- تقديم مشروعات القوانين من الحكومة – لان معظمهم كانوا قد وصلوا الى عضوية البرلمان عن طريق دعم الحكومة لهم، فضلاً عن وجود نواب جدد لا يعرفون الا القليل عن الادوات الرقابية البرلمانية وعن اسلوب واجراءات عمل البرلمان. (المصدر؟)

ثالثاً: اسباب ترجع الى العضو ذاته: وهي مرتبطة بقضاء مصالح الدوائر الانتخابية واحتياجات المواطنين بالإضافة الى تغليب المصالح الشخصية للنواب وقضاء الوقت لدى الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية المختلفة الامر الذي يؤدي الى اهدار جزء من الوقت في حضور الجلسات واجتماعات اللجان.

رابعاً: اسباب تعود الى المجلس في حد ذاته: وترجع الى تسامح المجلس النيابي ازاء غياب عضو البرلمان دون اذن مسبق وتوقيع الاخرين بأسمائهم في محاضر الغياب والحضور في المجلس.

خامساً: اسباب تعود الى اهمية القضايا المثارة في اجتماعات البرلمان : حيث تتنوع وتتعدد نسب الحضور والغياب وفق اهتمام اعضاء البرلمان بالموضوعات التي تعرض على البرلمان، اذ تزيد نسبة حضور الاعضاء عند مناقشة موضوعات مهمة مثل: تعديل الدستور،

(١) نواف سالم كنعان، "النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية"، *مجلة علوم الشريعة والقانون*، المجلد ٤٥- العدد ٢، (٢٠١٨): ص ٢٨٦.

واقرار مشروعات القوانين المهمة والمستعجلة، حجب الثقة عن الوزارة او احد الوزراء حيث تجذب هذه الموضوعات اكبر عدد من الاعضاء لحضور جلساته والمشاركة في المناقشات.

خامساً: اسباب ترجع الى الناخبين وضعف رقابتهم على ممثليهم بالبرلمان : علماً انه توجد علاقة بين الناخب والنائب لا نه هو من اوصله الى المقعد النيابي لذلك لابد ان يمارس عليه رقابة الحضور والغياب، وكذلك لا توجد درجة معينة من الوعي السياسي لدى الناخبين وعزو منهم عن الاهتمام بالشؤون السياسية والركض وراء سد الاحتياجات الاقتصادية[١].

III.ب.٢. الفرع الثاني

تنظيم حالة التفويض[٢]

ان الحضور هو من اهم الواجبات الملقاة على عاتق النائب الا ان مسألة الغياب عن الجلسات شكلت مشكلة كبرى في المجالس النيابية، وفي سبيل الحد من هذه الظاهرة، حاولت بعض التشريعات وضع الاليات الكفيلة للحد من هذه الظاهرة ومنها التفويض بالوكالة لتطوير اداء المؤسسة التشريعية، ولكي يتم التنظيم لابد من سن قانون يجيز للعضو الذي يغيب عن الجلسة غياباً مبرراً مشروعاً ان يفوض شخصاً اخر حاضراً في الجلسة لأغراض النصاب والتصويت على مشاريع ومقترحات القوانين، ونجد ان الدستور العراقي لم يذكر ان الحضور يكون بشكل شخصي او ممكن ان يكون بتفويض، وهناك برلمانات بعض الدول تقدّ نظام التفويض، فالأصل يجب ان يكون الحضور والاستثناء جواز التفويض لكي لا تؤثر ظاهرة الغياب على اعمال البرلمان ولكن يجب ان يكون بشروط وضوابط محددة وقانونية ان يكون التفويض بالتصويت فقط وليس النصاب.

١.تحديد مدة التفويض، ان يكون الغياب بعذر رسمي.

٢.وان يكون التفويض لعضو نفس الكتلة البرلمانية لان النظام الانتخابي في العراق قائم على اساس القوائم للعضو ان يفوض رئيس الكتلة.

---

(١) عمرو ربيع هاشم، "اداء مجلس الشعب المصري وقضية تغيب الاعضاء"، *مجلة قضايا برلمانية، منشورات مجلس الشعب*، السنة الثالثة، العدد ٢٣، (١٩٩٩): ص ٢٠.

(٢) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (٢٤\ اتحادية\٢٠٠٧)، بعدم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في الطلب المقدم من النائب الاول لرئيس مجلس النواب حول امكانية اصدار تشريع يجيز التفويض لأعضاء مجلس النواب احدهما للأخر في حضور الجلسات والمناقشة والتصويت، وقد قررت المحكمة برد الطلب لأنه خارج اختصاص المحكمة وذلك لعدم تعلقه بتفسير نص من نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

٣.ان الاجراءات القانونية المتخذة بحق الغائب يقر عذر مشروع ان تبقى حتى لو اعطى التفويض لكي لا يتم تشجيعه على الغياب.

٤.وعند التفويض يجب ان يكون لمسألة معينه او سن قانون معين ويعطي رأيه الواضح بالإيجاب او السلب او الامتناع عن التصويت.

٥.لكل عضو غائب بعذر شرعي حق تفويض عضو اخر من قائمته او كتلته لأغراض التصويت.

ومن جانبنا نرى، ان مسألة التفويض هي مسألة مطروحة في القانون الاداري والقانون الدستوري، حيث يجوز للسلطة التشريعية ان تفوض رئيس الدولة سواء أكان رئيس جمهورية او ملك بإصدار تشريعات بقوة القانون لضمان استمرارية الدولة، وايضاً بالنسبة للدول الاتحادية يمكن تفويض السلطات الاتحادية للأقاليم وهو امر موجود في القانون المدني والتجاري، فيمكن القياس على مسألة تفويض نائب اخر بالتصويت، فعملية التفويض موجودة في كل المجالات ولها مبرراتها، فأحيانا لا يستوجب الحضور الجسدي وانما يكتفي بالحضور القانوني. وفي إطار ذلك يجب مراعاة ما يلي :

١. ان لا يكون التفويض على القوانين السيادية.
٢. احياناً الكثير من المواضيع التي تطرح على مجلس النواب لا يكون للعديد من اعضاء مجلس النواب شأن بها أي عدم توافر العضو المهني وليسوا اصحاب اختصاص وبالتالي حضور النائب في تشريع قانون ليس له دور به فيستطيع النائب ان يفوض نائب اخر له من ذوي الاختصاص لتسهيل عملية تشريع القوانين وسيركز حالة الاختصاص في المناقشة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحثنا هذا خرجنا بيه بمجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التالية:

الاستنتاجات:

نستنتج مما تقدم ان العضو البرلمان شأنه شأن أي موظف بخدمه لدى الدولة يقع على عاتقه مجموعة من الواجبات الاساسية ومن اهمها الحضور والانضباط البرلماني لان حضوره هذا واجب دستوري ونظامي والزامي الا ان مسألة الغياب عن جلسات البرلمان واجتماعات لجانه تشكل مشكلة كبرى في المجالس النيابية، فظهرت ظاهرة غياب نواب البرلمان وما ترتبه من اثار سلبية ومن اهمها عدم اكتمال النصاب القانوني الذي يحدد الحد الادنى لعدد الاعضاء الى الحاضرين لاجتماعات البرلمان ولجانه ولاشك ان هذا التعطيل يؤدي الى ارجاء جدول اعمال كل من البرلمان ولجانه، فضلاً عن احباط باقي الاعضاء

الملتزمين بالحضور والاهم من ذلك ارجاء السبت في الامور الضرورية التي قد تمثل حاجة ماسة وضرورية للمجتمع ويحتاج الامر من الناحية الدستورية والقانونية لموافقة البرلمان عليها بشكل عاجل تحقيقاً للصالح العام.

ولقد باتت ظاهرة الغياب تلقى بضلالها واقع البرلمان العراقي وبدأت وتيرته بالتزايد نتيجة لتنامي العديد من الاسباب وتشير التقارير الى ان سجل الغياب اليومي في مجلس النواب يحوي في الطابق على يزيد عن ثلاثين اسماً من مختلف الكتل السياسية فألية التفويض هي وسيلة للحد من هذه الظاهرة على الاقل للمرحلة الراهنة لان مسألة التفويض هي مسألة مطروحة في القانون المدني والاداري وحتى الدستوري فعلية التفويض موجودة ودستورية ولها مبرراتها.

المقترحات:

نوصي المشرع العراقي بما أن مسألة النصاب مثبتة في الدستور واجراءات تعديله هي صعبة ومعقدة وطويلة فتقترح تغيير النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بإضافة مادة تعطي الحق للعضو بتفويض عضو اخر من اجل مسألة النصاب والتصويت، فهناك المادة (٣) من النظام الداخلي تدور حول النصاب ممكن ان نجعلها الفقرة (أ) ونضيف اليها الفقرة (ب) " يجوز التفويض لأغراض النصاب والتصويت" بإجازة التفويض ولكن ضمن ضوابط قانونية محددة ، او سن قانون التفويض الذي يجيز للعضو الذي يغيب عن الجلسة غياباً مبرراً مشروعاً ان يفوض شخص اخر حاضر في الجلسة لأغراض النصاب او التصويت او الاثنين معاً للتصويت مشاريع القوانين، وخاصة ان الدستور العراقي لم يذكر ان الحضور بشكل جسدي او قانوني عن طريق التفويض.

ضرورة تفعيل فكرة التفويض كرؤية ستنفذ البرلمان في حالة الرعود التي يمر بها قيأهم التفويض كأداة قانونية في تحسين الاداء في المؤسسة التشريعية.

قائمة المصادر

القرآن الكريم:

أولاً: المعاجم اللغوية

١- ابن منظور، *لسان العرب*، المجلد ١١، الطبعة الاولى، بيروت: دار صادر للطباعة والنشر، ٢٠٠٠.

ثانياً: الكتب القانونية

١- احمد سليمان عبد الراضي، *المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٥.

٢- بطرس البستاني، *محيط المحيط*، بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٨٣.

٣- سليمان الطماوي، *القانون الاداري*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٤- عبد العزيز عبد المنعم، *دعوى الغاء القرار الاداري في مجلس الدولة*، الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤.

٥- عصام البرزنجي واخرون: *مبادئ واحكام القانون الاداري*، ط٤، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٩.

٦- علي حسين شنطاوي، *الوجيز في القانون الاداري*، الطبعة الاولى، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٣.

٧- مالك دوهان الحسن، *شرح القانون المدني*، ج ١، مصادر الالتزام، بغداد: دار الطبع والنشر الاهلية، ١٩٧١.

٨- ماهر صالح علاوي الجبوري، *الوسيط في القانون الاداري*، بغداد: مطبعة الكتاب للطباعة والنشر، ٢٠٠٩.

٩- مجموعة من خبراء البرلمان الالكتروني، *اوراق عمل المؤتمر العربي الثاني للمجلس التشريعية*، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، ٢٠٠٧.

١٠- محمد ابراهيم الوالي، *نظرية التفويض الاداري*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

١١- د. محمد رفعت عبدالوهاب، د. عبدالغني بسيوني عبدالله، *علم الادارة العامة*، الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٩.

١٢- محمد فتوح محمد عثمان، *التفويض في الاختصاصات الادارية*، ط ١، القاهرة: دار المنار، ١٩٨٦.

١٣- محمد كاظم المشهداني، *النظم السياسية*، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب.

١٤- د. نعمان احمد الخطيب، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.

ثالثاً: البحوث المنشورة في المجلات والدوريات العلمية

١- احمد قاسم علي، "حق التفويض في الاختصاصات الإدارية"، بحث منشور في *مجلة رسالة الحقوق*، العدد الاول، (٢٠٢٣).

٢- ارتقاء محمد باقر غيدان، "التنظيم القانوني لانعقاد الجلسة السرية لمجلس النواب العراقي"، *مجلة دراسات بصرة*، السنة ١٥، العدد ٣٨، (٢٠٢٠).

٣- اسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية*، العدد ١٣، (٢٠١٢).

٤- حسين علي عبدالرحيم، "التنظيم الدستوري والقانوني للضمانات المقررة للحماية البرلمانية"، *مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة ديالى*، العدد الاول، المجلد ٩، (٢٠٢٠).

٥- ذنون سليمان يونس، "التفويض في القانون الاداري"، *مجلة كلية القانون، للعلوم القانونية والسياسية*، المجلد ١٠، العدد ٣٨، (٢٠٢١).

٦- عمرو ربيع هاشم، "اداء مجلس الشعب المصري وقضية تغيب الاعضاء"، *مجلة قضايا برلمانية، منشورات مجلس الشعب*، السنة الثالثة، العدد ٢٣، (١٩٩٩).

٧- د. لطفي ابو المجد موسى، "التفويض كإدارة لتعزيز العلاقة بين السلطتين الادارية والسياسية"، *بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الاسلامية والعربية للبنات، الاسكندرية*، المجلد الثامن، العدد ٣٣.

٨- نواف سالم كنعان، "النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية"، *مجلة علوم الشريعة والقانون*، المجلد ٤٥- العدد ٢، (٢٠١٨).

٩- وليد خشان زغير- وحيد حسين خضير، "المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب عن الاخلال بنظام الجلسة"، *مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون جامعة ذي قار*، العدد ١٤، (٢٠١٧).

رابعاً: المواد والقوانين

١- عرف القانون المدني العراقي الوكالة في المادة (٩٢٧) منه، بأنها ((عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم)).

٢- ينظر نص المادة ٢٣، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- ينظر نص المادة ٢٤، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

خامساً: المصادر باللغة الإنكليزية:

References

The holy Quran:

First: Linguistic Dictionaries

Ibn Manzur, Lisan Al-Arab, Volume 11, First Edition, Sadir publishing house for Printing and Publishing, Beirut, 2000.

Second: Legal Books

1- Ahmed Sulaiman Abdulradhi, "Disciplinary Responsibility of Members of Parliamentary Councils, Al-Nahda Al-Arabiya publishing house, Cairo, 2015.
2- Putrus Al-Bustani, Muhit Al-Muhit (circumference of the ocean), Lebanon Library, Beirut, 1983.
3- Sulaiman Al-Tamawi, Administrative Law, Al-Fikr Al-Arabi publishing house, Cairo, 1979.
4- Abdulaziz Abdulmunem, Lawsuit to Annul Administrative Decisions in the Council of State, Al-Ma'arif Establishment, Alexandria, 2004.
5- Ali Hussein Shantawi, Concise Guide to Administrative Law, First Edition, Wael Publishing House, Amman, 2003.
6- Malik Dohan Al-Hasan, Explanation of Civil Law, Vol. 1, Sources of Obligations, Al-Ahliya for Printing and Publishing, Baghdad, 1971.
7- Maher Salih Alawi Al-Jibouri, Intermediate in Administrative Law, Al-Kitab for Printing and Publishing House, Baghdad, 2009.
8- Group of E-Parliament Experts, "Working Papers of the Second Arab Legislative Council Conference," Publications of the Arab Organization for Administrative Development, Cairo, 2007.
9- Mohammed Ibrahim Al-Wali, "Theory of Administrative Delegation," Al-Fikr Al-Arabi publishing house, Cairo, 1979.

10- Dr. Mohammed Rifat Abdulwahab, Dr. Abdulghani Basyoni Abdullah, "Science of Public Administration," Ma'arif Establishment, Alexandria, 1989.
11- Mohammed Fitoh Mohammed Othman, "Delegation in Administrative Competences," 1st Edition, Al-Manar publishing house, Cairo, 1986.
12- Mohammed Kadhim Al-Mashhadani, "Political Systems," Al-Atik for Book Industry, Cairo.
13- Dr. Numan Ahmed Al-Khatib, "Intermediate in Political Systems and Constitutional Law," Al-Thaqafa publishing house for Publishing and Distribution, Amman, 2011.

Third: Published Research in Scientific Journals

1- Ahmed Qasim Ali, "The Right of Delegation in Administrative Competencies," Published Research in Risalat Al-Hiqoq Journal, 1st edition, 2023.
2- Irtiqa Mohammed Baqir Ghaidan, "Legal Organization of the Secret Session of the Iraqi Council of Representatives," Basrah Studies Journal, Year 15, edition 38, 2020.
3- Ismail Sasaa Al-Bideri, "Legal Organization of the Duties of the Deputy in the Legislative Authority," Al-Kufa Journal of Legal and Political Sciences, Edition 13, 2012.
4- Hussein Ali Abdulrahim, "Constitutional and Legal Organization of Guarantees for Parliamentary Protection," Journal of Legal and Political Sciences, College of Law and Politics, Diyala University, edition 1, Volume 9, 2020.
5- Thanoon Sulaiman Younis, "Delegation in Administrative Law," Journal of the College of Law, Legal and Political Sciences, Volume 10, Edition 38, 2021.
6- Amro Rabiee Hashim, "The Performance of the Egyptian People's Assembly and the Issue of Member Absence," Parliamentary Issues Journal, People's Assembly Publications, Year 3, Edition 23, 1999.
7- Dr. Lutfi Abu Al-Majd Musa, "Delegation as an Administration to Enhance the Relationship between Administrative and

Political Authorities," Published Research in the Journal of the College of Islamic and Arabic Studies for Girls, Volume 8, Edition 33, Alexandria.

8- Nawaf Salim Kanaan, "The Legal Quorum for Meetings and Decisions of Legislative Councils," Journal of Sharia and Law Sciences, Volume 45, Edition 2, 2018.

9- Walid Khashan Zagheer, Waheed Hussein Khudhair, "Disciplinary Responsibility of a Member of the Council of Representatives for Violating the Session System," Journal of Law for Legal Studies and Research, College of Law, Thi Qar University, Edition 14, 2017.

1- Define The Iraqi Civil Law agency in Article 927 as " a contract by which one person appoints another to act on their behalf in a specific and lawful matter.

2- Refer to Article 23 of the Internal Regulations of the Iraqi Council of Representatives.

3- Refer to Article 24 of the Internal Regulations of the Iraqi Council of Representatives.