الرقم الدولي ISSN2075-7220

الرقم الدولي الالكتروني ISSN2313-0377

# مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت في هذا العدد:


| | |
|---|---|
| • الاساس القانوني لإجازة ممارسة مهنة الطب في العراق (دراسة مقارنة). | • أ.د. اسماعيل صعصاع البديري<br>• مؤيد شياع محيل |
| • دور وسائل التقدم العلمي في استنباط القرينة القضائية. | • أ.د.هادي حسين عبد الكعبي<br>• هنا خضر بهجت |
| • العضوية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية | • أ.د. صدام حسين وادي الشلاوي<br>• طارق محمد جاسم |
| • الوديعة المتعددة الأطراف (دراسة مقارنة). | • أ.د. ضمير حسين ناصر المعموري<br>• احمد رائد جادر العبيدي |


السنة الخامسة عشر ٢٠٢٣ العدد الاول

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩

ISSN 2075-7220
ISSN` ONLINE 2313-0377

# AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal

# For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By
College of Law in Babylon University

**Some of the research included in this issue:**


| | |
|---|---|
| ▪ The legal basis for a license to practice medicine in Iraq (comparative study). | ▪ Prof. Dr. Ismail Sasaa Ghidan<br>▪ Muayad Shyaa Mheel |
| ▪ The role of the means of scientific progress in deriving the judicial presumption. | ▪Prof. Dr. Hadi Hussein Al-Kaabi<br>▪ Maha Khader Bahjat |
| ▪ Membership in the World Intellectual Property Organization | ▪ Prof. Dr. Saddam Hussein Wadi<br>▪ Tariq Mohammed Jassim |
| ▪ multilateral deposit (A comparative study) | ▪ Prof .Dr. Dhamear Hussein Naser<br>▪ Ahmad Raed Jadeer Al-Obaidi |


First Issue 2023 Fifteenth Year

No. Deposit in the Archives office–office 1291 for the national Baghdad in 2009

| ت | اسم البحث | اسم الباحث | عدد الصفحات |
|---|---|---|---|
| ١. | الاساس القانوني لإجازة ممارسة مهنة الطب في العراق (دراسة مقارنة) | ا.د.اسماعيل صعصاع غيدان<br>مؤيد شياع محيل | ٣٨-٩ |
| ٢. | دور وسائل التقدم العلمي في استنباط القرينة القضائية | أ.د.هادي حسين عبد الكعبي<br>مها خضر بهجت | ٧٦-٣٩ |
| ٣. | العضوية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية | أ.د. صدام حسين وادي الفتلاوي<br>طارق محمد جاسم | ١٠٣-٧٧ |
| ٤. | امتيازات وحصانات المنظمة العالمية للملكية الفكرية والعاملون فيها | أ.د. صدام حسين وادي الفتلاوي<br>طارق محمد جاسم | ١٢٨-١٠٤ |
| ٥. | الوديعة المتعددة الأطراف (دراسة مقارنة) | أ.د. ضمير حسين ناصر المعموري<br>أحمد رائد جادر العبيدي | ١٨٧ -١٢٩ |
| ٦. | تقييم نظام كفالة الاجنبي - دراسة مقارنه | أ.د فراس كريم شيعان البيضاني<br>عباس علوي راضي علي | ٢٣٧-١٨٨ |
| ٧. | الاثار المترتبة على ادانة رئيس الجمهورية | ا.د حسين جبار عبد<br>دعاء مازن نعيم | ٢٦٧-٢٣٨ |
| ٨. | الأساس القانوني للتعويض عن أضرار النفايات الصناعية (دراسة مقارنة ) | ا.م.د . محمد جعفر هادي<br>علي فراس طه خضير | ٣١٦-٢٦٨ |
| ٩. | الرقابة القضائية على المرافق المهنية (دراسة مقارنة) | ا.م.د رفاه كريم<br>اسعد موسى سكران | ٣٤٠-٣١٧ |
| ١٠. | الرقابة القضائية على منح المخصصات المالية لقوى الامن الداخلي في العراق (دراسة مقارنة) | أ.م. د رفاه كريم كربل<br>مؤيد عبد زيد راضي بديوي | ٣٦٥-٣٤١ |
| ١١. | شروط استحقاق المخصصات المالية لقوى الامن الداخلي في العراق (دراسة مقارنة) | أ.م. د رفاه كريم كربل<br>مؤيد عبد زيد راضي بديوي | ٣٨٩-٣٦٦ |
| ١٢. | الأثر المترتب على تغيّر الوصف في المبيع( دراسة مقارنة ) | أ.م.د ايناس مكي عبد نصار<br>عالية حسن علي | ٤٢٨-٣٩٠ |
| ١٣. | شروط تأسيس الصناديق السيادية -دراسة مقارنة- | أ.م.د ماهر محسن عبود الخيكاني<br>دعاء حسين حسن | ٤٥٧-٤٢٩ |
| ١٤. | مفهوم الإرشَاد البحرَيُّ ( دراسة مقارنة ) | أ.م.د.نهى خالد عيسى<br>اسراء توفيق صالح البدري | ٤٨٥-٤٥٨ |
| ١٥. | ماهية العضوية في المجالس النيابية | ا.م.د ميسون طه حسين<br>مصطفى عدنان عباس | ٥١٤-٤٨٦ |
| ١٦. | مسوغات مجلس الدولة بتفسير القاعدة القانونية | أ.م. عبدالحسين عبد نور هادي<br>أ.م.د رشا عبدالرزاق جاسم | ٥٤٥-٥١٥ |
| ١٧. | موقف مجلس الدولة من التفسير اللغوي للقاعدة القانونية | أ.م. عبدالحسين عبد نور هادي<br>أ.م.د رشا عبدالرزاق جاسم | ٥٧٧-٥٤٦ |
| ١٨. | الآلية الفنية لتنازع القوانين في مسائل الحق المعنوي دراسة قانونية في مجال حق المؤلف | أ.د حسن علي كاظم<br>ميثم فليح حسن | ٦١٦-٥٧٨ |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ١٩. | حق التقاضي وضماناته ( دراسة مقارنة ) | د عبد الله سعدون الشمري | ٦١٧-٦٤٠ |
| ٢٠. | الفرق بين السلطتين التقديرية والمقيدة | د. احمد رضا توحيدي<br>محمد علي المسعودي | ٦٤١-٦٦١ |
| ٢١. | الضرر المشترك واثره / دراسة في ضوء قانون الاحوال الشخصية العراقي المرقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ | م. د. سهير حسن هادي | ٦٦٢-٦٨٥ |
| ٢٢. | الرقابة المصححة لعمل الشركات -دراسة مقارنة- في ظل قانون الشركات العراقي النافذ | م.د.علاء عبد الامير موسى | ٦٨٦-٧١٤ |
| ٢٣. | ماهية الاشتراط لمصلحة الجنين المخصب صناعياً ـــ دراسة مقارنة ـــ | م. د. مشتاق عبد الحي عبد الحسين | ٧١٥-٧٥١ |
| ٢٤. | الشروط غير المشروعة في العقود دراسة في ضوء قانون المملكة المتحدة | م.د زهراء عصام صالح | ٧٥٢-٧٧٦ |
| ٢٥. | إسترداد الأموال المهرّبة وفق التشريعات العراقية | م. عبد الناصر عبد الستار حسين<br>أ.د يحيى ياسين سعود | ٧٧٧-٧٩٨ |
| ٢٦. | التحقيق الإداري في المخالفات الإدارية | م.م رباب ناجي عبد<br>م.م عمر علاء محمد<br>م.م سالم حسين عليوي | ٧٩٩-٨١٨ |
| ٢٧. | القوانين المعرقلة للقضاء الاداري في إنجاز الدعاوىٰ | م.م.زينب علي كامل | ٨١٩-٨٥٣ |
| ٢٨. | شهادة الأصول والفروع | م.م سرور سعدون طه | ٨٥٤-٨٦٨ |

# ماهية العضوية في المجالس النيابية

أ.م.د. ميسون طه حسين

كلية الامام الكاظم(ع)/قسم القانون

مصطفى عدنان عباس

كلية القانون/جامعة بابل

**المستخلص**

كان الهدف من بحثنا الموسوم (مفهوم العضوية في المجالس النيابية) هو لأجل البحث في كل ما يتعلق بالعضوية النيابية من حيث بيان تعريف العضوية وبيان أنواعها وكذلك البحث في المجالس النيابية وأنواعها وموقف التشريعات الدستورية في ذلك.

وبعد البحث والتحليل المقارن نجد ان هناك تعريفات متطورة للعضوية النيابية وان العضوية النيابية تنظم إلى نوعين هما العضوية بالانتخاب والعضوية بالتعيين، وتنقسم المجالس النيابية الى نوعين أيضا يمثل النوع الأول نظام المجلس الواحد والنوع الثاني منها نظام المجلسين وحسب النظام السياسي المتبع في الدولة.

وأخيرا توصلنا إلى مجموعة من النتائج واقترحت مجموعة من المقترحات تتعلق بموضوع البحث وهذه النتائج والمقترحات تعد ضرورية من اجل تنظيم العضوية في المجالس النيابية بشكل أفضل مما هي عليها.

**المقدمة:-**

**اولاً: التعريف بموضوع الدراسة**

البرلمان هو المؤسسة الدستورية المكلفة بتشريع القوانين داخل الدولة والتي تضم مجموعة من الأعضاء المعروفين بالبرلمانيين، ويقوم البرلمان من خلال الأعضاء النيابيين بممارسة السلطة نيابة عن الشعب، ولذلك فان الديمقراطية النيابية ولخصائصها المتمثلة بوجود برلمان منتخب من قبل الشعب متمتع باختصاصات فعلية، وتأقيت مدة العضوية النيابية وتمثيل

العضو النيابي للأمة جميعاً واستقلاله عن الناخبين طوال فترة عضويته، لكل هذه الخصائص دورها في تطور مفهوم العضوية النيابية ، وللعضو النيابي أهمية كبيرة وتكون طرق اختياره معينه وأكثرها ديمقراطية الانتخاب الذي يعد بحق الطريقة الأكثر تعبيراً عن إرادة الشعب، الى آلية ممارسة عمله التي تكون وفق مجموعة من القواعد الموضوعية والاجراءية التي وضعت من اجل تنظيم سير العمل داخل البرلمان مروراً بأهم الحقوق الممنوحة له .

**ثانياً: أهمية الدراسة**

إن أهمية موضوع البحث يثير الكثير من الإشكاليات القانونية التي تحتاج الى توضيحات ومعالجات ومنها ما يتعلق بحالة خلو العضو في المجالس النيابية وكذلك بيان مفهوم العضوية النيابية، ومن ثم فأن حلت خلو المقعد النيابي يستوجب أسلوب متفق مع إرادة الناخب، نلاحظ ان اغلب البحوث لم تتطرق الى موضوع بحثنا بصورة مباشرة ، وبناءً على ذلك تم اختيار موضوع بحثنا.

**ثالثاً: مشكلة الدراسة:-**

شابت الدورات الانتخابية التي مر بها العراق منذ عام ٢٠٠٥ الكثير من الإشكاليات، ومن خلال الدراسة في هذا المبحث نلاحظ ان المشرع العراقي لم ينظم حالة خلو المقعد النيابي في المجالس النيابية في حالة الاستبدال للأعضاء الذين يأتون في حالة الخلو ومن خلال ذلك تمت معالجة هذه الدراسة بشكل بسيط وواضح .

**رابعاً:- منهجية الدراسة:-**

للوقوف على إشكالية هذه الدراسة كان المنهج الأساسي المتبع في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي المقارن حيث قمنا بمقتضاه بأجراء مقارنة بين العضوية بين المجالس النيابية وكيفة اكتسابها من خلال أنواع العضوية النيابية ومحاولين الاستفادة قدر الإمكان من هذه المقارنة من اجل بيان العضوية النيابية ومعالجة الخلو الذي يحصل في المؤسسة التشريعية.

**خامساً:- هيكلية البحث:-**

لقد ارتأينا تقسيم هذه الدراسة الى مطلبين حيث تناولنا في المطلب الأول منه مفهوم العضوية النيابية وتم تقسيم المطلب الأول الى فرعين خصصنا الفرع الأول منه لتعريف العضوية النيابية وخصص الفرع الثاني منه لبيان أنواع العضوية النيابية، اما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه مفهوم المجالس النيابية حيث قسمنا المطلب الثاني الى فرعين خصص الفرع الأول منه لتعريف المجالس النيابية وخصص الفرع الثاني منه لبيان صور المجالس النيابية.

## ماهية العضوية في المجالس النيابية

اهتم الفقه والقضاء ببيان مفهوم العضوية النيابية وما يتعلق بها من مفاهيم أخرى، إذ إن الأهمية التي تحضى بها العضوية تبرز وتظهر من خلال الدور الذي يقوم به عضو مجلس النواب في العملية التشريعية ، وبشكل عام لا وجود للسلطة التشريعية بدون العنصر البشري والذي نقصد بهم أعضاء المجالس النيابية، ولأهمية المهام المناطة بالأعضاء نجد أن المشرع الدستوري والتشريعات الأخرى تنص على تمتع العضو بحقوق وامتيازات كثيرة لا نجدها في أي

منصب حكومي أخر، ومن هذا يتضح أن عضو المجلس النيابي يمثل الأساس الذي ترتكز عليه السلطة التشريعية في وجود كيانها، حيث إن ممارسة المجلس النيابي للصلاحيات التي تنص عليها الدساتير و القوانين الأخرى ، لا يمكن ممارستها ما لم يوجد أعضاء للمجلس النيابي ، وهولا الأعضاء يمثلون الركن الأساسي لعمل المجلس النيابي ، وبدون الأعضاء لا يمكن القول بوجود مجلس النواب.

لذلك سوف نقسم هذه الدراسة الى مطلبين يخصص المطلب الاول منه لتعريف العضوية النيابية وبيان كل ما يتعلق بها، ويخصص المطلب الثاني منه لتعريف المجالس النيابية كالآتي:-

**المطلب الاول: مفهوم العضوية النيابية**

**المطلب الثاني مفهوم المجالس النيابية**

## المطلب الأول

## مفهوم العضوية النيابية

لم نجد تعريفات محددة لمفهوم مصطلح عضو في الدساتير والتشريعات الداخلية ذات العلاقة كالأنظمة الداخلية لمجلس النواب العراقي والمصري والأمريكي وكذلك قوانين الانتخابات لكن اكتفت هذه التشريعات ببيان الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية المجالس النيابية لكي يصبح عضوا في مجلس النواب.

ومن خلال ما تقدم سوف يقسم الباحث هذا المطلب الى فرعين يبين في الفرع الأول منه تعريف العضوية النيابية ، ويبن الباحث في الفرع الثاني منه أنواع العضوية النيابية .

## الفرع الأول

## تعريف العضوية النيابية

ان العضوية النيابية لها العديد من المقومات التي ترتكز عليها ومن أهمها وفي مقدمتها المقومات البشرية(الأعضاء) كما تم التطرق إليها أعلاه والمقومات البنيوية (مؤسسة البرلمان) والمقومات الوظيفية (الاختصاصات)[١]، ومن اجل تعريف العضوية النيابية بشكل دقيق يقتضي بيان عضو مجلس النواب من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية كالأتي :-

**اولا : تعريف العضوية لغة :-**

اذ يقصد بالعضوية النيابية لغة هي كلمة مركبة من كلمتين وهي العضوية النيابية ويقصد بالعضوية من عضا: عضوآ الشي : فرقة : والشاه : جزئها ،عضى تعضية الشيِ فرقه والشاه جزئها والقوم جعلهم اعضاء ،العضو والعِضو (ج) اعضاء الفرد من جماعة او جمعية [٢].

كما يقصد بالعضو جزئآ من مجموعة من الجسد ،كاليد ، والساق ، والاذن ، والمشترك في حزب او شركة او جماعة او غير ذلك ، وهي عضو وعضوة (ج) اعضاء العضوية صفة العضو في الجماعة [٣]، والعضو بظم العين ، او بكسرها ،احد الاعضاء ، او واحد من اعضاء الشاه او غيرها كما تم الاشارة اليها اعلاه واستعير لمن يكون واحد في جماعة منظمة اعضاء.

كما يقال للعضو كل عظم وآخر من الجسم بلحمه وهو الفرد من جمعية او جماعة او منظمة او مؤسسة معينة او نادي .

ان العضو في اللغة العربية يدل على الجزء اي تجزئة الشي من ذلك العضو ، والعضة هي القطعة من الشي ، وعضت الشي وزعته[٤].

إن العضوية النيابية تعني الجزء او الفرد او لعضو الواحد في جماعة ، وبمعنى آخر هي الصفة التي تطلق على كل من يكون جزء من كل ، فالعضو النيابي هو جزء من المجلس والعضوية هي صفة مرتبطة به كونه يمثل ذلك الجزء ، اما كلمة برلمان فيقصد بها اجتماع للنقاش والمشاورة وهي مستقاة من الفعل الفرنسي ( PARLER ) بمعنى يتكلم ، وأضيفت إليه كلمة (MENT) وتعني المكان فأصبحت تعني المكان الحديث والحوار او عقد الاجتماع[٥]

**ثانيا : تعريف العضوية اصطلاحا :-**

لم نجد تعريفات محددة لمفهوم مصطلح العضو في الدساتير والتشريعات الداخلية ذات العلاقة بالدول المقارنة كالأنظمة الداخلية وكذلك قوانين الانتخابات[٦]، لكن اكتفت هذه الدساتير والقوانين والأنظمة ذات العلاقة ببيان الشروط الواجب توفرها في المرشح لكي يكون عضوا في المجلس النيابي[٧] ، سعيا للوصول الى حقيقة العضوية في الاصطلاح نستعرض بعض تعريفات الفقهاء للعضو والتي تختلف بحكم العلاقة التي تربطه بالشعب من جانب والمؤسسة التي ينتمي لها وهي السلطة التشريعية من جانب آخر، حيث يرى الدكتور عبد الغني بأن العضو هو من يأتي بالانتخاب والأسلوب الديمقراطي إلى المجالس النيابية[٨]. ويرى الدكتور رعد ناجي وغيره ان الأعضاء هم وكلاء الشعب والذي يمكن للشعب محاسبتهم وإبدالهم وذلك بطريق الاستفتاء الشعبي.

إما بالنسبة للدكتور ساجد محمد الزاملي فإن النائب هو الذي يودي وظيفة اجتماعية لتولي مهام السلطة والسيادة نيابة عن الناخبين الذين اختاروا العضو ان يمثلهم بالمجالس النيابية[٩]، ويمكننا القول ان العضوية النيابية صفه يكتسبها المرشح بعد ان توافرت فيه من الشروط التي نصت عليها القوانين المنظمة للعملية الانتخابية بدآ من الدستور وقوانين الانتخابات

والأنظمة الصادرة عن الجهة المسولة عن الانتخابات ، وحصوله على الأصوات اللازمة للفوز بالمقعد النيابي والحصول على هذه الصفة وفقآ للأنظمة الانتخابية ، اما مباشرة من خلال صناديق الاقتراع، او بطريقة غير مباشرة كعضو بديل وفقا لقانون استبدال الأعضاء ولأي سبب كان [١٠].

تعرف العضوية النيابية بأنها (كل شخص طبيعي يمارس السلطة مع اقرأنه الذين يشكلون المجالس النيابية نيابة عن الشعب لفترة محددة او غير محددة من خلال المؤسسة التشريعية التي تضم مجموعة من أعضاء المجالس النيابية التي تتكون من مجلس واد او مجلسين، وتتمثل مهمتها في سن القوانين التي تنظم المجتمع وفقآ للصالح العام، والرقابة على اداء المؤسسات التنفيذية داخل الدولة )[١١].

وعرف جانب آخر العضوية النيابية بأنها (صفة تمنح للشخص الفائز بانتخابات المجالس النيابية والذي تتوفر فيه مجموعة من الشروط التي نصت عليها القوانين المنظمة للعملية الانتخابية )[١٢]. ومما تقدم أعلاه يمكن ان نعرف العضوية بأنها صفة يكتسبها الشخص لتمثيل الأفراد في المجلس النيابي من خلال حصوله على ثقتهم والقيام بواجباته القانونية نيابة عنهم .

## الفرع الثاني

## أنواع العضوية

تنقسم العضوية النيابية إلى نوعين أساسيين من خلالها يكتسب المرشح صفة العضوية في المجلس النيابي، حيث يتمثل النوع الأول بالعضوية الأصلية التي يكتسب فيها المرشح

عضوية المجلس النيابي من خلال فوزه بالمعقد النيابي عن طريق انتخابه مباشرة من قبل الشعب، وهذهِ العضوية الأصلية يمكن تقسيمها إلى قسمين القسم الأول منها يسمى بالعضوية المباشرة وتتحقق عند فوز المرشح بشكل مباشر بعضوية المجلس النيابي وذلك بحصوله على الأصوات اللازمة التي تؤهله للفوز مباشرة بعضوية المقعد النيابي، أما القسم الثاني من العضوية يسمى بالعضوية الغير مباشرة أو البديلة وتتحقق عندما يتم استبدال أحد الأعضاء الأصليين ، وذلك عندما يفقد العضو الأصلي عضويته بتحقق إحدى حالات فقدان العضوية التي تنص عليها القوانين التي تنظم ذلك [١٣].

أما النوع الثاني من العضوية النيابية فيتمثل بالعضوية بالتعيين والتي يكتسب الشخص فيها عضوية المجلس النيابي عندما يتم تعيينه من قبل إحدى الجهات التي حددها القانون ومنحها الحق بتعيين الأعضاء بالمجالس النيابية.

## أولاً :العضوية بالانتخاب:-

قبل معرفة العضوية بالانتخاب، سوف نبين مفهوم الانتخاب وبعض المصطلحات المرادفة له ثم نبين العضوية بالانتخاب ومن خلال الشرح الآتي:-

ان تمثيل الأفراد في الحكومة هو الأسلوب العملي لممارسة الحكم الديمقراطي، خاصة ان فكرة الديمقراطية المباشرة قد واجهت صعوبات واستحالة في التطبيق[١٤]، نظرا للزيادة الكبيرة في عدد سكان الدول الحديثة واتساع وامتداد أقاليمها الداخلية مما أدى الى صعوبة اتخاذ القرار ودعا الى ضرورة إسناد السلطة الى النظام الديمقراطي غير المباشر ،حيث تكون ممارسة سلطات الحكم بواسطة نواب عن الشعب ،يتم انتخابهم لتمثيل الشعب امام البرلمان[١٥] .

فقد عرف الانتخاب بأنه ( الوسيلة الأساسية لإسناد وتداول السلطة في الديمقراطية النيابية بقيام الناخبين بممارسة حقهم في اختيار من يمثلهم في المؤسسات الحاكمة للدولة )، فيما اكتفى اخرون بتوصيف الانتخاب دون تعريفة بأنه وسيلة الديمقراطية النيابية فعن طريق يختار الشعب نوابة الذين يمثلونه ويعبرون عن ارادته[١٦]، ويمكن ان نعرفه من جانبنا الانتخاب (بأنه الوسيلة الدستورية والقانونية الممنوحة للمواطن والتي يعبر بواسطته عن حقه في اختيار من ينوب عنه في السلطة او السيادة .

وعليه ومما تقدم سيتناول الباحث العضوية بالانتخاب بالتفصيل من خلال تقسيمها الى قسمين حيث خصص القسم الاول للأنتخاب المباشر والقسم الثاني للأنتخاب الغير المباشر وكالاتي :-

**القسم الأول : العضوية بالانتخاب المباشر**:-

يقصد بالانتخاب المباشر النظام الانتخابي الذي يقوم الناخبون فيه باختيار ممثليهم مباشرة دون أية واسطة [١٧]، فالانتخاب المباشر لا يكون إلا على درجة واحدة، حيث يقوم نظام الانتخاب المباشر بوصفه النظام الانتخابي الذي يحقق العديد من المزايا التي أهمها قربه من النظام الديمقراطي، إذ من خلاله يشترك أفراد الشعب مباشرة في اختيار نوابهم، مما يعبر عن إرادة الناخب بصورة تجعله أقرب إلى ممارسة مظاهر السيادة، كما يعمل نظام الانتخاب المباشر على رفع مدارك الشعب ويدربهم على العمل الديمقراطي من خلال ممارستهم لعملية اختيار النواب مباشرة، فضلاً عن إن هذا النظام يعمل على التخفيف من تأثر الناخبين بالدعاية الانتخابية ويقلل من فرص رشوتهم نظراً لكبر عدد الناخبين إضافة إلى أتفاق هذا النظام مع

عمومية الانتخاب الذي ناضلت البشرية من أجله زمناً طويلاً، حيث إن فوز المرشح بالانتخابات النيابية ومصادقة الجهة المختصة على النتائج الانتخابية النهائية يجعل منه عضواً أصيلاً في السلطة التشريعية فيكتسب صفة العضوية الأصلية المباشرة بعد أن استحق المقعد النيابي من خلال أصوات الناخبين وصناديق الاقتراع التي أهلته ان يكون عضواً في المجالس النيابية [١٨] .

إن اكتساب المرشح لهذا النوع من العضوية وشغل المقعد النيابي يتم من خلال النظام الانتخابي الذي نجده في النصوص القانونية ومنها الدستور وقوانين الانتخابات ويختلف هذا النظام من دولة إلى دولة فهناك من الدول التي تتبنى النظام الفردي ومنها من يأخذ بنظام القائمة سواء كانت مفتوحة أو مغلقة أو مزدوجة فحصول المرشح على الأصوات اللازمة لشغل المقعد النيابي يجعل منه وصولاً إلى البرلمان واكتسابه صفة العضوية فيه ديمقراطياً في أعلى صور الديمقراطية [١٩].

غير ان الانتخاب المباشر هوا النظام الأكثر قربا من المبدأ الديمقراطي ، اذ يمارس الشعب حقه الانتخابي بطريقة مباشرة دون وساطة احد ، وهذا فأن نظام الانتخاب المباشر على درجة واحدة يمكن للقاعدة الشعبية من الاضطلاع بمهمة اختيار أعضاء البرلمان ، بحيث يصعب الضغط عليها او التأثير فيها بسهولة من جانب الاحزاب السياسية لضخامة عددها ، ولذا أخذت به اغلب دول العالم في العصر الحديث[٢٠]، ونلاحظ ان هناك من الدساتير من اخذ بالانتخاب المباشر ، ومنها الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى بالانتخاب المباشر ، كما نصت المادة (٨٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ وفي المادة (١١٣) منه ، وكذلك دستور مصر النافذ لعام ٢٠١٤ نص علبه في المادة (١٠٢) .

اما في العراق فقد نصت المادة ( ٤٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان ( اولا: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)[٢١].

**القسم الثاني : العضوية بالانتخاب غير المباشر:-**

في هذ النوع يكتسب المرشح العضوية في حال خلو احد المقاعد النيابية بأي حال من الاحوال سواء بسبب الوفاة او ارتكاب جناية او اقالة نائب، ففي هذه الحالة يكون مجيء العضو النيابي عن طريق قانون استبدال الاعضاء استناداً لنصوص قانونية خاصة تقضي بإمكانية استبدال الأعضاء الأصلاء ، فالمقعد النيابي الذي شغر لا يمكن إبقاءه شاغراً وإنما يتم شغله من قبل مرشح بديل وفقاً لشروط محددة فإذا حصلت مثل هكذا حالة (وجود المعقد الشاغر) لأي سبب كان بعد إجراء الانتخابات بفترة طويلة أو قصيرة يتم اللجوء إلى قانون استبدال الأعضاء لسد النقص الحاصل في عدد أعضاء المجلس المحدد قانوناً [٢٢].

**ثانياً : العضوية بالتعيين :-**

تعد هذه الوسيلة التقليدية لاختيار أعضاء المجلس النيابي في صورته الأولى فالمجالس التشريعية في نشأتها الأولى كانت تعتمد آلية التعيين طريقاً لتشكيلها، حيث نهضت فكرة المجالس الثانية آنذاك على النخبة المؤيدة والمساندة والداعمة للحاكم في مواجهة المجالس الأخرى، حينما نشأة هذهِ من رحم الشعب استجابة لحراك الشارع المنتفض على تفرد الحاكم والمجلس التشريعي المعين من قبلهُ، إذ انصب المطلب الشعبي على وجود ممثلين منتخبين

داخل المجلس النخبوي المعين، وتطور ها المطلب لاحقاً إلى تأسيس مجلس شعبي مستقل يولد من رحم الشعب وبآلته، يستقل بكيان قائم بذاته ، يقتسم الصلاحيات، ويشترك في القرار، من هنا ظهرت فكرة المجالس التشريعية الثانية[٢٣].

تتكون المجالس المعينة بطرق مختلفة تختلف من دولة إلى أخرى، حسب ما ينص دستور كل دولة على الطرق المعتمدة حيث كان منها يعتمد عن طريق الوراثة حيث في هذهِ الحالة جعل اكتساب العضوية بطريق التعيين بالوراثة ولاشك أن هذهِ الطريقة قديمة تتنافى مع مواكبة تطورات العصر الحديث ، والبض الآخر يعتمد طرق التعين السياسي، وتتخذ بعض الدول من أسلوب التعيين وسيلة لاختيار أعضاء المجالس النيابية ، وكانت نقطة البداية لهذا الأسلوب على ان يجتمع الناخبين للمنافسة أولا، وبعدها يتم التعيين بالمناداة أو بواسطة الانتخاب العام، وقد يعهد بمهمة تعيين الأعضاء إلى رئيس الدولة او يتم الاختيار بناء على تزكية مقدمة من مجموعة من أصحاب الثقة ، او على ما يقدم إليه من بيانات او معلومات على المرشح لعضوية المجلس بحيث يعين منهم الأكفأ والأفضل على من عداهم في التخصصات والفروع التي يتم الاستشارة فيها [٢٤].

وغالبا ما يتبع أسلوب التعيين في الدول التي تكون السلطة التشريعية مكونة من مجلسين حيث تكون إحدى المجالس منتخبة من قبل الشعب والمجلس الثاني يكون اعضائة معينين ، ويتم تعيين أعضاء هذا المجلس لمدة محدودة واحيانا يكون مدى حيات وهذا ما حدث في بريطانيا بالنسبة للنبلاء الزمنيين ، حيث كان يلجأ الى هذه الطريقة لقصد التخفيف من ضغط اللوردات على الحكومة بإضافة أعضاء مؤيدين لسياسة الملك اما في الوقت الحاضر فيلجأ الى

تعيين اللوردات على أساس ما يقومون به من خدمات في ميادين العلم والثقافة والخدمات العسكرية وغيرها[٢٥].

نلاحظ أن هناك دساتير جمعت بين الانتخاب و التعيين في آن واحد منها بقوة القانون ومنها يقوم رئيس الدولة بتعيين بعض أعضاء المجلس النيابي فيما يتم انتخاب الباقي بواسطة الشعب وهذهِ الطريقة تعتبر أن الانتخاب هو الأصل والتعيين هو الاستثناء[٢٦].

ومن هذه الدساتير التي تتبنى هذا النوع دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل حيث تنص الفقرة الثالثة/٤ من المادة الأولى (... يكون نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية رئيساً لمجلس الشيوخ، ويكون له صوت إلا إذا تعادلت كفتا المقترعين ويختار مجلس الشيوخ موظفيه الآخرين، كما يختار رئيساً مؤقتاً له يخلف نائب رئيس الجمهورية في منصبه عند غيابه أو عند مباشرته لمهام رئيس الولايات المتحدة الأمريكية)[٢٧]، وكذلك أخذ الدستور المصري لسنة ١٩٧١ بأسلوب التعيين في تكوين المجلس النيابي، حيث أجاز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدد من الأعضاء لا يزيد على عشرة أعضاء، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (٨٧) من دستور ١٩٧١ التي نص فيها على (.. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب – فيما ضل دستور ١٩٧١ يقوم على مبدأ الجمع بين عناصر منتخبة (٥٠٨ عضواً) وعناصر معينة (عشرة أعضاء على الأكثر)، اما بالنسبة لموقف الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ فقد نص ايضا على التعيين في المادة (١٠٢) [٢٨].

## المطلب الثاني

## مفهوم المجالس النيابية

تمثل المجالس النيابية الوسيلة الأساسية لممارسة السلطة التشريعية في النظام النيابي حيث أن المجالس النيابية هي الوسيلة التي تقوم عليها الديمقراطية وهي الكلمة التي تنادي بها الشعوب،ولبيان ماهية المجالس النيابية بالتفصيل لذا سيقسم الباحث هذا المطلب الى فرعين حيث خصص الفرع الاول منه لتعريف المجالس النيابية ووظائفها ، وحين خصص الفرع الثاني منه لبيان صور المجالس النيابية كالآتي:-

### الفرع الأول

### تعريف المجالس النيابية

يقصد بالمجالس النيابية بصورة عامة هي المجالس التي تقوم على فكرة انتخاب الشعب نواباً عنه يمارسون عملهم عبر المجلس النيابي فيه ممارسة السيادة أو مهام الحكم فالشعب في هذه المجالس هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، إلا انه يختار من يباشر أو يمارس هذه السيادة نيابة عنه لفترة زمنية محددة، وبناءاً على ذلك سنتناول في هذا الفرع تعريف المجالس النيابية وكما نتناول فيه صور المجالس النيابية وكما يأتي:-

**أولاً تعريف المجالس النيابية:-**

معنى النيابة في اللغة : هي من ناب عنه ينوب نوبآ ومنابا اي قام مقامة[٢٩]. ومعنى المجالس النيابية اصطلاحا: أنها ذلك النظام الذي يختار فيه الشعب من آن لآخر نواباً يتولون

بعض الاختصاصات التشريعية والمالية والسياسية من سن القوانين وموافقة على الميزانية ومراقبة السلطة التنفيذية باسمه نيابة عنه ويقتصر دور الشعب في اختيار نواب عنه بتلك المجالس، وتطلق المجالس النيابية عادة على المجالس ذات الاختصاص التشريعي[٣٠]، وعرفها جانب آخر "هي أداة التعبير الأولى في النظام الديمقراطي النيابي والذي يمثل فيه الشعب من ينوبون عنه في ممارسة السلطة نيابة عنهم، وذلك من خلال عملية الانتخاب الذي يقوم بها الشعب لإعطاء صوته للشخص المترشح للمجالس النيابية حين يقوم العضو الذي انتخب من قبل الشعب هو نائب عن الأمة أو الدائرة التي انتخب فيها من خلال حصوله على أكثر عدد الأصوات في الانتخابات النيابية" [٣١]. ويمكن تعريف آخر للمجالس النيابية أي هي الوسيلة التي تقوم عليها الديمقراطية النيابية في النظام الغربي، وبتعبير آخر فإن المجالس هي عصب هذا النظام والركيزة الأساسية له[٣٢].

أضافه الى ذلك أن المجالس النيابية بشكل عام هي جماعات مختلفة من العناصر غير أسمية، وهي تتشابه كثيراً في صفاتها وإن اختلفت طريقة تكوينها بحسب الأمم والأزمان، ولروح الشعب فيها أثر هو إضعاف تلك الصفات أو تقويتها إلا أنه يمنع من ظهورها البتة، وتتشابه المجالس النيابية في البلاد المختلفة كاليونان وايطاليا والبرتغال واسبانيا وفرنسا وأمريكا من حيث المداولات والقرارات تشابهاً عظيماً، فتتشابه الصعوبات الناشئة عن ذلك أمام جميع الحكومات[٣٣].

ومن جانبنا نرى ان المجالس النيابية هي (تلك المجالس التي تحتوي على مجموعة من الاشخاص السابق اختيارهم سواء بالانتخاب او التعيين لكي يكونوا وكلاء عن الشعب حسب القانون المنظم لتلك المجالس وفي حدودها).

## ثانياً : وظائف المجالس النيابية:-

للمجالس النيابية وظائف ومهام يجب القيام بها، من خلال هذهِ المهام يستطيع ممثل الأمة بدوره على الوجه الأكمل في خدمة من أوكلوا له مهمة النيابة عنهم ، ولكي يُفَعل دور ممثل الأمة في المجلس كانت هذهِ الوظائف بمثابة الأدوات التي أسندت له لممارسة سلطته في أداء العمل النيابي وهي كذلك وسيلة لإنجاح مهمته في تمثيله عن الأمة في حفظ مقدراتها والمحافظة على مكتسباتها، وهذه الوظائف تعد الأساس في عمل المجالس النيابية ولا يمكن لأي مجلس القيام بمسؤولياته المناطة به إذا عطلت أي وظيفة من هذه الوظائف أو اختل جزء منها [٣٤]، حيث أن في دراستنا نقصد بالمجالس التشريعية مجالس نيابية منتخبة من الشعب تنوب عن الشعب الذي يقال أنه يحكم نفسه بنفسه بواسطة هؤلاء النواب الذين يمثلونه[٣٥].

فوظائف المجالس النيابية تنقسم إلى ثلاث وظائف وسنبينها بما يأتي:-

**الوظيفة الأولى: الوظيفة السياسية:**-تعد الوظيفة السياسية للمجالس النيابية من الوظائف المهمة التي تناط بعمل هذهِ المجالس، ويبرز دورها المهم في تنظيم الدولة من الناحية القانونية، وتتمثل هذهِ الوظيفة بعدة مهام من أبرزها ما يتعلق بإجراءات تنصيب رئيس الحكومة من حيث الترشيح، وتحديد فترة ولايته، وأيضاً ما يتعلق بإقرارأمور الدولة العظمى، كما في الحالات الاستثنائية

كإعلان الحروب ومناقشة حالات الطوارئ وغيرها من الأمور التي تمس أمن الدولة وسياساتها بشكل عام [٣٦].

وتتميز الوظيفة السياسية في النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي بوجود رقابة مباشرة للمجلس النيابي على عمل الحكومة [٣٧]، وتعد الرقابة على عمل الحكومة من أبرز المهام التي يطلع بها المجلس أثناء القيام بمهامه، ويتمثل الدور الرقابي للمجلس من خلال الإجراءات الدستورية التي كفلها القانون كحق من حقوق ممثلي الأمة، المتمثلة بالتحقيق والاستجواب والمسائلة وصولاً إلى طرح الثقة بالوزير أو إعلان عدم تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة وهذا النظام هو المتبع في الدول التي تأخذ بالنظام النيابي ، أما الدول ذات النظام الرئاسي فليس للمجلس النيابي الحق في هذه الرقابة المباشرة على السلطة التنفيذية [٣٨] ، وذلك لان الرقابة تكون بيد الحاكم كما في الولايات المتحدة الأمريكية ،وبهذا يتميز دور الوظيفة السياسية في النظام الديمقراطي الرئاسي عنه في النظام الديمقراطي النيابي [٣٩].

**الوظيفة الثانية: الوظيفة التشريعية:**- تعتبر الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية التي يقوم عليها عمل المجالس النيابية[٤٠]، ويعد التشريع هو عمل العضو النيابي الأول ، فهو صاحب الاختصاص الأصيل فيه ، فالتشريع هو محور عمل المجالس النيابية لذلك يطلق عليها غالبا اسم السلطة التشريعية [٤١]التي تقوم على أساس إن الشعب لا يمارس فيه السلطة بنفسه مباشرة، وإنما يمارسها بواسطة نواب ينتخبهم ليستقلوا بممارسة السلطة النيابية عنه فيقتصر دور الشعب على انتخاب نواب يتولون السلطة باسمه لمدة معينة، والخاصية الأساسية للنظام النيابي هي

وجود سلطة تشريعية منتخبة كلها أو في معظمها تتولى السلطة لمدة محدودة سواء تكونت من مجلس واحد أو مجلسين [٤٢].

ويقصد بالوظيفة التشريعية في النظام النيابي: سن القوانين والأنظمة للدولة من خلال اقتراحها وصولاً إلى إقرارها من خلال القوانين والتشريعات التي تنظم حياة المجتمع [٤٣]، حيث يمكن أن نستخلص من ذلك إن الوظيفة التشريعية تمر بعدة مراحل فهي تبدأ بمرحلة الاقتراح حيث يقوم عدد من أعضاء السلطة التشريعية بتقديم اقتراح قانون ويتم من خلال المجلس مناقشته والتباحث فيه لبيان أوجه المصلحة منه أو الضرر المتعلق به ثم يعرض هذا الاقتراح بعد صياغته للتصويت من قبل أعضاء المجلس فإذا حصل على الأغلبية المطلقة أو القانونية لتمريره أقر هذا الاقتراح ويتم التصديق عليه ويعرض على الحكومة لإصداره، وإذا لم يحصل على النسبة القانونية يتم رفضه، يمكن القول أن المجالس النيابية هي المكون الرئيس للسلطة التشريعية والتي تعتبر جزءاً مهماً في تكوين الدولة القانونية القائمة على أسس ديمقراطية والساعية إلى تحقيق المصالح العامة[٤٤].

**الوظيفة الثالثة: الوظيفة المالية** :- تعتبر الوظيفة المالية للمجالس النيابية أسبق الوظائف البرلمانية تاريخاً وبمقتضى ذلك فإن للمجلس سلطة الرقابة على الميزانية العامة للدولة وكما له الحق في رسم السياسات العامة للدولة في المجال الاقتصادي مما يساعد على النهوض بها ومسايرتها للتطور والتقدم[٤٥].

وكذلك يقصد بالوظيفة المالية للمجلس النيابي ان يكون له حق الولاية على اموال الدولة من حيث الرقابة على ايراداتها ونفقاتها ،وتعد هذه الوظيفة من اقدم اختصاصات اذ لم يكن للمجلس النيابي دور في بعض الدول ولم تكن له سلطات فعلية بل كان دوره استشاريا

للملك الذي يملك جميع السلطات ولا يدعو المجلس النيابي للأنعقاد الا لأخذ رأيه في فرض الضرائب التي كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي في احدى الدول[٤٦]، إذ كانت الوظيفة المالية للمجلس النيابي هي أولى وظائفهُ ظهوراً، فإن الاتجاهات الدستورية المعاصرة قد ترتب عليها تطور ملحوظ فيها يتعلق بسلطة المجلس في التشريعات المالية، رغم أن الاختصاص المالي هو فرع من الاختصاص التشريعي، إلا أن الدساتير تفرد له نصوصاً خاصة تنظم أحكامه [٤٧].

ويتمثل الاختصاص المالي للمجالس النيابية في وضع القوانين بالنسبة للمسائل المالية، ومن هذا المنطلق فقد أسند بعض الدساتير إلى المجالس النيابية اختصاص تشريعي في الشؤون المالية والذي يشمل الموازنة العامة، والضرائب الرسوم[٤٨]، حيث تتركز مهمة المجلس المالية في مناقشة الميزانية العامة للدولة، من حيث قدرتها لإكمال المسيرة التنموية للدولة، وصولاً لإقرارها، وكذلك يختص المجلس النيابي بالموافقة على الاعتمادات الإضافية للدولة واعتماد الحساب الختامي وجميع مايتعلق بموارد الدولة ومصروفاتها العامة والإضافية [٤٩].

## الفرع الثاني

## صور المجالس النيابية

يقوم الشعب في النظام الديمقراطي النيابي باختيار نواب يمثلون السلطة بالمجالس النيابية، ويختص هذا المجلس بإصدار القواعد والقوانين كما يتولى إقرار السياسة العامة للدولة[٥٠]، حيث أن النظام النيابي يقوم على صورتين رئيسيتين للمجالس النيابية، ويرجع ذلك إلى

اختلاف الدول في تكوين مجالسها النيابية والشكل الذي تتخذه الدولة، من خلال ذلك يمكن تقسيم هذا الشطر إلى صورتين للمجالس النيابية كالآتي:-

**أولاً: نظام المجلس الواحد.**

يراد بنظام المجلس الواحد أو المجلس الفردي أن يقوم الشعب باختيار هيئة أو مجموعة من الأعضاء يمثلون السلطة التشريعية[٥١]، والتي تختص بتشريع القواعد والقوانين التي تحدد السياسة العامة للدولة [٥٢]. وبمعنى آخر يقصد بهذا النظام الذي تستند فيه مباشرة السلطة التشريعية إلى مجلس أو غرفة واحدة منتخبة من الشعب، كقاعدة عامة للقيام بوظيفة سن التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية، وإذا كان المجلس الواحد يتكون كأصل عن طريق الانتخاب فيستوي في ذلك أن يكون هذا الانتخاب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وبالانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة [٥٣].

وعلى هذا الأساس لا يمنع من الجمع بين كل من الانتخاب والتعيين ، حيث يتم انتخاب اكبر عدد من الأعضاء من قبل الشعب مباشرة بينما تقوم السلطة التنفيذية بتعيين الأعضاء الآخرون وفقا للنسبة المحددة من الدساتير او القوانين ذات العلاقة ، لكن هناك شروط حددتها القوانين على ان يكون عدد الأعضاء المنتخبين اكثر من عدد الاعضاء المعينين وهذا حتى يمكن الحفاظ على الصفة النيابية للمجلس[٥٤]. والى جانب الانتخاب هناك دساتير أخذت بمبدأ التعيين، مما جعل فرصة دخول المجالس النيابية لأصحاب الخبرات بسبب القوانين الانتخابية السارية وآلياتها المعقدة وأية أسباب أخرى [٥٥].

والجدير بالاشارة الى ان المجلس الواحد يتخذ في الدول التي تطبقه اسماء عدة دون ان يؤثر ذلك على المجلس شكلا ومضمونا ، كمجلس النواب او مجلس الامة او مجلس الشعب ...الخ من الاسماء التي تخضع لأختيارات واعتبارات الدول وسياقها السياسي والقانوني [٥٦].

وكذلك يمكن تعريف نظام المجلس الواحد بتعريف آخر هو النظام الذي فيه تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد [٥٧]، بأنه يقوم على الاستئثار بالعمل التشريعي حيث أن الناخبين يقومون بانتخاب نواب عنهم، فيشكل هؤلاء النواب مجلساً واحداً، ويمارس هذا المجلس الاختصاصات المقررة في الدستور والتي من أهمها: الوظيفة التشريعية، ومحاسبة السلطة التنفيذية في بعض النظم الدستورية [٥٨].

ويتمتع نظام المجلس الواحد بعدة مميزات أهمها ما يأتي:-

١. وحدة سيادة الأمة، والتي تقتضي وحدة السلطة التشريعية المعبرة عن هذه السيادة.
٢. سرعة الإنجاز وإتخاذ المواقف، واختصار الوقت والإجراءات، وتجنب تكرار المناقشات، وما قد يقع في حالة ازدواج البرلمان من خلافات.
٣. إن المجلس الثاني عادة ما يشكل خنقاً للديمقراطية، فكثيراً ما يضع العقبات في سبيل إعداد القوانين التي يريدها المجلس المنتخب، رغم أنه أقل اعتماداً على الانتخاب في تكوينية من المجلس الأول[٥٩].

**ثانياً: نظام المجلسين**

يقصد بنظام المجلسين أن تناط السلطة التشريعية بمجلس أو غرفتين لمباشرة الوظائف التشريعية أما بتوزيع الاختصاص بينهما أو التعاون فيما بينهما، وقد ينفرد أحدهما غالباً في مهام

محددة من مهام السلطة التشريعية بموجب الدستور[٦٠]. ويرتبط هذا النظام بشكل رئيس بطبيعة النظام السياسي، خصوصاً شكل الدولة حيث اعتمدته أغلب الدول ذات الشكل الفيدرالي أو الاتحادي كروسيا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك بعض الدول البسيطة لأسباب تاريخية أو اجتماعية أو اقتصادية كما في بريطانيا أو ايطاليا والأردن واسبانيا، وبمعنى آخر يراد به تكوين البرلمان من مجلسين أو غرفتين، يمارسان السلطة التشريعية أما بتوزيع الاختصاص بينهما أو بالتعاون فيما بينهما ودستور الدولة يحدد كيفية تحديد المجلسين[٦١]، وتعتبر ثنائية البرلمان امتداداً لمقولة الفصل بين السلطات، بمعنى أن الفصل يصل إلى دال البرلمان نفسه، حيث يقسم غرفتين أو مجلسين، مجلس أدنى أو ما يعرف عموماً بمجلس النواب أو الممثلين أو مجلس الشعب أو غيرهما من المسميات، ومجلس أعلى أو ما يعرف بمجلس الشيوخ أو مجلس الاتحاد أو مجلس الأعيان أو غيرها من المسميات[٦٢].

ونظام المجلسين يرتبط إلى حد كبير بطبيعة النظام النيابي في بلد ما وخصوصاً شكل تركيبة الدولة، فبعض الدول البسيطة أو الموحدة نرى أنها تأخذ بنظام المجلسين، نظراً لأسباب تاريخية أو لطبيعة مجتمعها، ولكن وجود المجلسين يكون أكثر إلحاقاً وأهمية في الدول الاتحادية أو المُركبة مثل الولايات المتحدة وسويسر [٦٣].

يتكون البرلمان الاتحادي عادة من مجلسين وليس من مجلس واحد وذلك بالنظر لطبيعة النظام الفيدرالي الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الولايات على مستوى السلطة التشريعية الاتحادية، ليكون للولايات صنعها في دور القوانين الاتحادية التي تطبق في جميع أنحاء الدولة[٦٤]، ومن هنا يتبين أن الدستور كان في هذهِ الاتحادات المركزية قائما على حماية

حقوق الأفراد، وذلك بأن لهم الحق في اختيار من يمثلهم بالاقتراع المباشر من ناحية، ثم حماية حقوق واختصاص الولايات أو الدول المكونة للاتحاد، وأن يكون لهم الحق في اختيار أعضاء يمثلونهم، ويدافعون عنهم في مواجهة السلطة الفيدرالية من ناحية أخرى، فالسبب الرئيسي لوجود المجلس الثاني هو خوف الولايات الصغيرة من تسلط الولايات الكبيرة عليها، ومن دون هذا المجلس فإن الولايات الكبرى سوف تبتلع الدويلات الصغرى[٦٥].

## الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحث موضوع ماهية العضوية في المجالس النيابية توصلنا الى مجموعة من النتائج والمقترحات والتي تعد هي ثمرة هذه الدراسة، وسنوضح اهم النتائج والمقترحات اتمتماً للفائدة العلمية والعملية وهي:-

**اولا: النتائج :-**

١- لم ينظم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ حالة خلو المقعد المقعد النيابي بالنسبة لأعضاء البرلمان وانما احاله الى قانون استبدال اعضاء البرلمان رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٧ المعدل، وكذلك ان هذا القانون النافذ لم يعالج هذه الحالة بصورة صحيحة .

٢- نلاحظ عدم امكانية المشرع بصورة صحيحة للمادة (٤٩\الفقرة الخامسة) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في حالة خلو المقعد النيابي ، كان من الاجدر تنظيمها دستورياً وعدم احالتها الى المشرع العادي .

٣- لم يرد تعريف في القانون العراقي لعضو البرلمان او العضوية النيابية ، لكنه اشار الى الشروط التي يجب توفرها في المرشح للعضوية النيابية، وهذا يعد مسلك محمود بالنسبة للمشرع العراقي .

٤- عرفنا العضوية النيابية بأنها" صفة يكتسبها الشخص لتمثيل الأفراد في المجلس النيابي من خلال حصوله على ثقتهم والقيام بواجباته القانونية نيابة عنهم .

٥- هناك من القوانين من يتبع طريقة الانتخاب الحر المباشر لأعضاء المجالس النيابية، وهناك من يلجا الى طريقة الاختيار بنسب محددة او التعيين بنسب محددة، او لجميع اعضاء المجالس النيابية ، ونحن نؤيد الطريقة الاولى كونها افضل وسائل ممارسة الديمقراطية وصورها، الا ان اللجوء الى هذه الطريقة لا يمنع من اللجوء الى سد المنقاعد الشاغرة للحالات النصوص عليها في الدستور، بطرق الاستبدال التي احالها الدستور الى قانون الاستبدال الاعضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧.

**ثانيا: المقترحات:-**

١- يتم ملء المقعد الشاغر في المجلس النيابي بطرق مختلفة، واخذ المشرع العراقي بطريقة ربط فيها ما بين العضو وبين الحزب السياسي الذي ينتمي له، وهذا يؤدي الى ان يتم ملء المقعد بمن هو في نفس القائمة التي ينتمي لها العضو الذي خلا مقعده، ونرى ان الأسلوب الأفضل لملء مقعد العضو النيابي، والذي نأمل من المشرع الأخذ به ، هو أسلوب الانتخاب التكميلي الذي يقوم على أساس اجراء انتخابات جديدة لملء المقاعد الشاغرة وهذا الأسلوب يعطي فرصة أخرى للناخب في التعبير عن رأيه من جديد في اختيار العضو فضلا عن ذلك يعد هذا الأسلوب بمثابة امتحان بالنسبة لأداء العضو، وأيضا يتناسب هذا الأسلوب مع ما جاء به قانون الانتخابات من ان توزيع

المقاعد يكون على المرشحين وليس على الكيانات السياسية، وأيضا يتفق مع ما جاء في الدستور بأن عضو مجلس النواب ينتخب بالاقتراع العام السري المباشر.

٢- تعددت الحالات التي اشار اليها قانون استبدال أعضاء مجلس النواب ، ولكن القانون لم يشير الى حالة مهمة أخذت بها تشريعات العديد من الدول وهي حالة الإخلال الجسيم بواجبات العضوية ، ويعد ذلك نقص تشريعي نأمل من المشرع تفاديه من خلال إضافة هذه الحالة الى الحالات الأخرى لاستبدال أعضاء المجالس النيابية وجعلها جزاء تأديبي يترتب عليه إسقاط العضوية.

## المصادر :

(١) د. ضياء عبد الجابر الاسدي ، د. علي سعد عمران ، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي ، دراسة مقارنة ،الطبعة الأولى ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٤٧ .
(٢) ابن منظور، لسان العرب، الجزء التاسع، الطبعة الثالثة، منشورات دار إحياء التراث العربي، لسنة ١٩٨٥، ص٢٦٤.
(٣) احمد ريحان كريمش ، صدى مشروعية منح الامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا في النجف ، ٢٠١٧ ، ص ١٣ .
(٤) د. ضياء عبد الجابر الاسدي ، د. علي سعد عمران ، المصدر السابق ، ص ٤٨ – ٥٠ .
(٥) د. حارث سليمان الفاروقي ، القاموس القانوني ، عربي – انكليزي ، الطبعة الثالثة، لبنان ، بيروت ، مكتبة لبنان ، ١٩٩٥ ، ص١٩٣
(٦) ماهر محمد بصير ألعبيدي، المصدر السابق، ص ٨١.
(٧) م.م . شاكر محمود شاكر الجبوري ، المصدر السابق ،ص ١٦ .
(٨) د.عبد الغني بسيني عبدا لله، النظرية العامة في القانون الإداري (دراسة مقارنة ) لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، دار المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص٢٤٥.
(٩) نقلا عن احمد ريحان كريمش ، مدى مشروعية منح الامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، ٢٠١٧ ، ص ١٣ .
(١٠) د. عادل عبدعمران،مد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٥، ص ١٩٨، ص١٩٢.
(١١) د. افين خالد عبد الرحمن ،المركز القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى، المكز العربي للنشر والتوزيع،القاهرة، مصر،٢٠١٧،ص٤٢.
(١٢) م.م . شاكر محمود شاكر الجبوري ، المصدر السابق ،ص١٧.
(١٣) د. ضياء عبد الجابر الاسدي ، المصدر السابق ، ص٥٣.
(١٤) د. رعد الجدة ، التشريعات الانتخابية في العراق، بدون طبعة ،بدون دار نشر،ص١.

(١٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار اجامعة الجديدة ،الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ٣٤_٢٤٥.

(١٦) د مصدق عادل، شرح انتخابات مجلس النواب رقم(٤٥) لسنة ٢٠١٣ (المعدل)، دراسة تحليلية مقارنة، بيروت، ٢٠١٨،ص ٢٠.

(١٧) د. سمير داود سلمان ،مدى تمثيل النائب للناخبين في ضل النظام النيابي ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص٩٩.

(١٨) أسيل حسين عبد الامير الربيعي ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ،مكتبة الوفاء القانونية ،الإسكندرية ، ٢٠١٩، ص٨٦.

(١٩) قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ ، المادة (٢)

(٢٠) د. مها علي احسان العزاوي ، الحقوق والحريات السياسية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، ٢٠١٦ ، ص ٧١.

(٢١) المادة (٤٩) من الدستور لعراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢٢) قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ ، المادة (٢).

(٢٣) د. علي يوسف الشكري، المجالس التشريعية العربية العليا، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية والأدبية، لسنة ٢٠٢١، ص٧٥.

(٢٤) د افين خالد عبد الرحمن ، المصدر السابق ، ص ٦٩-٧٠.

(٢٥) د افين خالد عبد الرحمن ، المصدر نفسة .

(٢٦) د. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية، الطبعة الأولى، دار الخليج، لسنة٢٠١٠م.

(٢٧) المادة الأولى، الدستور الأمريكي/ الفقرة الثالثة.

(٢٨) المادة (87) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .المادة (١٠٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ نص على ( يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الاعضاء في مجلس النواب لايزيد على ٥% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم.

(٢٩) ابن منظور، لسان العرب، الجزء الاول،ص١١٧٤٤

(٣٠) د.علاء الدين محمد سيد محمد ابو عقيل ، شروط الترشيح للمجالس النيابية ،دراسة مقارنة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية ،الطبعة الاولى ،مجموعة ثري فريندز للنشر والتوزيع ،المجموعة العلمية للنشر والتوزيع كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز ،٢٠٢٠،ص٢٢.

(٣١) د. حميد حنون الأنظمة السياسية ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، الطبعة الأولى ، ٢٠١١ ، ص ٤٢.

(٣٢) رائد عبد الرحمن احمد ألعسيري، المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام دراسة مقارنة ، منشورات الخليج الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٢١، ص١٨٤ – ٢٦٦.

(٣٣) غوستاف لوبون، روح الاجتماع، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة ، لسنة ٢٠١٣، ص١٣١.

(٣٤) رائد عبد الرحمن احمد ألعسيري، مصدر سابق، ص١٨٤.

(٣٥) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.

(٣٦) رائد عبد الرحمن احمد العسيري ، المصدر السابق ، ص ١٨٥ .

(٣٧) ايهاب سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢، ص٢.

(٣٨) رائد عبد الرحمن احمد ألعسيري، مصدر سابق، ص١٨٥-١٨٦ .

(٣٩) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ٣٦٥.

(٤٠) رائد عبد الرحمن احمد ألعسيري، مصدر سابق، ص١٨٦.

(٤١) محمد عبد جري ، المصدر السابق ، ص٣١.

(٤٢) د. رافع خضر صالح ، شبر ، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي ، مصدر سابق ، ص١١.

(٤٣) رائد عبد الرحمن احمد ألعسيري، مصدر سابق، ص١٨٧.

(٤٤) د. محمد محمود العماري ، مصدر سابق ، ص ٢١٦.

(٤٥) رائد عبد الرحمن ألعسيري، مصدر سابق ص١٨٨.

(٤٦) د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت ، الكويت مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٧٤، ص ٣٧٤.

(٤٧) د. نعمان الخطيب ، المصدر السابق ، ٢٨٤.

(٤٨) د. رافع خضر صالح شبر ، السلطة التشريعية، مصدر سابق، ص١٣٦.

(٤٩) رائد عبد الرحمن ألعسيري، المصدر نفسه.

(٥٠) رائد عبد الرحمن ألعسيري، مصدر سابق ص٥٦.

(٥١) نغم عبد الستار ألجميلي، ضمانات استقلالية المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، دار مصر للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٢١، ص٢٧.

(٥٢) زركار عبد آل محمود، نظام المجلسين، دراسة تحليلية مقارنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، الطبعة الأولى، لسنة ٢٠١٨، ،ص١٧.

(٥٣) د. فيصل شنطاوي الخطيب، السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، دار ومكتبة الحامد ، عمان ،٢٠٠٣ ، ص١٨٨.

(٥٤) نغم عبد الستار ألجميلي، مصدر سابق، ص٢٧.

(٥٥) المادة (١٠٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .

(٥٦) د. نعمان احمد الخطيب ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥.

(٥٧) د. سليمان محمد المطاوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس ، الطبعة الخامسة ، لسنة ١٩٨٦ ، ص ١١٣.

(٥٨) د. زركار عبد آل محمود، مصدر سابق،.

(٥٩) رائد عبد الرحمن احمد ألعسيري، مصدر سابق، ص٥٧.

(٦٠) د. نعمان احمد الخطيب، المصدر السابق ، ص٣٤٧.

(٦١) د. نغم عبد الستار ألجميلي، مصدر سابق، ص٢٩.

(٦٢) د. احمد سرحال، القانون الدستوري و الأنظمة السياسي، دار الحداثة، بيروت، بدون سنة نشر، ص١٤٢.

(٦٣) د.محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقيةلبنان، ، ٢٠٠٥، ص٦٤.

(٦٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص٦٤.

(٦٥) د. زركال عبد آل محمود، مصدر سابق، ص١٩.

**Abstract**

The aim of our tagged research (the concept of membership in parliamentary councils) was to research everything related to parliamentary membership in terms of clarifying the definition of membership and indicating its types, as well as researching representative councils, their types, and the position of constitutional legislation in this regard. After research and comparative analysis, we find that there are advanced definitions of parliamentary membership, and that parliamentary membership is organized into two types: membership by election and membership by appointment. Parliamentary councils are also divided into two types. Finally, we reached a set of results and proposed a set of proposals related to the subject of the research. These results and proposals are necessary in order to organize membership in parliaments better than they are.

# What is membership in parliaments

**Prof. Assist. Dr. Maysoon Taha Hussein**

**Imam Al-Kadhim College / Department of Law**

**Mustafa Adnan Abbas**

**College of Law/University of Babylon**