إن يباشر البرلمان سلطات فعلية و ليست اسمية فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، و لذلك لا وجود لنظام نيابي إذا كان دور البرلمان أو المجلس النيابي استشارياً[1].

ب. النائب يمثل الأمة او الشعب: أصبح من القواعد الأساسية في النظام النيابي أن النائب يمثل الأمة كلها وليس دائرته الانتخابية. وقد ذهبت معظم النظم السياسية الحديثة إلى تدوين هذا المبدأ في دساتيرها أو في القوانين التي تنظم عمل البرلمان، وقد نص الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ على ذلك في المادة ٤٨ منه حيث نصت على انه ((يعتبر النائب ممثلا للبلاد العراقية عامة لا لمنطقته التمثيلية خاصة)). مع الإشارة إلى ان هذا المبدأ الذي بدا في الانتشار بعد نجاح الثورة الفرنسية لم يكن مألوفاً في الماضي، حيث كان النائب يعد ممثلا لدائرته الانتخابية فقط، مما ادى إلى خضوع النائب لإرادة ناخبيه[2].

ج. نيابة البرلمان المؤقتة عن الأمة أو الشعب: ذكرنا ان النواب يمثلون الأمة وهم مستقلون عن الناخبين خلال مدة النيابة وحتى يكون هناك توافق بين الموضوعين (تمثيل الأمة والاستقلال في اتخاذ القرار) لابد ان يكون هذا التمثيل لمدة محددة، لكي تستطيع الأمة صاحبة السيادة ان تراقب وتقيم اداء من يمثلها ومن ثم يعود لها امر تجديد الثقة في النائب أو سحبها منه تبعا لأدائه خلال الفصل التشريعي المنصرم. ويلاحظ ان تقدير **مدة العضوية** في البرلمان مسالة نسبية تختلف من دستور لآخر، الا ان الاتجاه الغالب في الدساتير الحديثة يجعل مدة العضوية في البرلمان متوسطة

---

[1] د. سعد عصفور ، مصدر سابق ، ص١٨١. و د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤١.

[2] د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤٢. و د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢١٠.

تتراوح بين اربع أو خمس سنوات[1]. وقد أخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بهذا الاتجاه حيث حدد فترة عمل مجلس النواب بأربع سنوات تقويمية. وهو ما اخذ به دستور العراق لسنة ١٩٢٥ ايضا[2].

د. استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين: تنحصر مهمة الناخبين في النظـــام النيابي باختبار من ينوب عنهم في مباشرة السلطة ولا يجوز لهم التدخل في أعمال البرلمان. اذ سبق وذكرنا ان النظام النيابي يقوم على أساس استقلال البرلمان عن الناخبين ومن ثم ينتهي دور الناخبين بانتهاء عملية الانتخاب. حيث يستقل البرلمان بمباشرة مظاهر السيادة المناطة به دستوريا خلال المدة النيابية عن جمهور الناخبين، ولا يحق لهم الاشتراك في مباشرة اي مظهر من تلك المظاهر. فليس لهم حق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها كمـــا هو الحال في الديمقراطية شبه المباشرة كما سنرى لاحقاً[3].

أنواع النظام النيـــابي:

اذا كانت وظائف الدولة تتولاها السلطات العامة المتمثلة في الســـلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فان العلاقة بين هذه السلطات تحتاج الـــى تنظيم ، ولهذا برز مبدأ مهم يعتبر قطب الرحى في تنظيم هذه العلاقة ؛ هو **مبدأ الفصل بين السلطات** . وكان تأثير هذا المبدأ واضحاً في النظام النيابي **(الديمقراطية النيابية)** ، حيث تنوع الى ثلاثة أنواع رئيسة تبعاً لطريقة تنظيم

---

[1] د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤٣ . و د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢٠٩.

[2] د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤٣.

[3] د. حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص٤٣-٤٤. و د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢١٠-٢١١.

العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ، وخاصة التشريعية والتنفيذية. و هذه الأنواع[1] هي:

اولا: النظام المجلسي: وهو النظام النيابي الذي يقوم على أساس تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية واندماجها فيها . و أهم **تطبيقاته** في الوقت الحاضر النظام السياسي في سويسرا.

ثانيا: النظام الرئاسي: وهو النظام النيابي القائم على أساس الفصل التام بين السلطات العامة الثلاث ؛ التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، بحيث تكون كل منها مستقلة عن الأخرى في ممارستها لوظيفتها المحددة بالدستور مع غلبة السلطة التنفيذية في بعض الأحيان، ويقوم على أساس وجود رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة.

و أهم **تطبيقاته** في الوقت الحاضر النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثاً: النظام البرلماني: وهو النظام النيابي الذي يقوم على أساس التعاون والتوازن والمساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فهو نظام وسط بين النظام المجلسي والنظام الرئاسي.

و أهم **تطبيقاته؛** النظام السياسي في انكلترا و النظام السياسي في العراق حالياً.

<u>تقييم النظام النيابي</u>[2]**:** للنظام النيابي مزايا ذكرها أنصاره وعيوب ذكرها معارضوه نتناولها فيما يأتي:

---

[1] د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢٦٠ –٢٦٢.

[2] د. شمران حمادي ، مصدر سابق، ص٩٦ –٩٨.

اولا : مزايا النظام النيابي:

قال أنصار النظام النيابي ان هذا النظام من أكثر صـــور الديمقراطيـــة انتشارا لما يتمتع به من مزايا أهمها ما يأتي:

١- انه نظام ديمقراطي: لأنه يعطي للشعب حق ممارسة السلطة بواســـطة نوابه، وهؤلاء وان كانوا مستقلين عن الشعب في ممارسة السلطة إلا انـــه للشعب حق تغييرهم عندما لا يعبروا عن إرادته تعبيرا صحيحاً.

٢- انه اقرب الى الواقع العملي من النظام المباشر، لأنه لا يقضي بأن يقوم الشعب بممارسة السلطة بنفسه مباشرة بل بواسطة نوابه المنتخبـــين لهـــذه الغاية.

٣- انه يراعي الخبرة والكفاءة والسرية في ممارسة وظائف الدولة المعقدة؛ لأنه يجعل السلطة بيد النواب الذين يملكون الكفاءة والدراية بخلاف عامـــة الشعب، كما انه لا يشرك جميع المواطنين في مناقشة في الأمـــور العامـــة ولاسيما الأمور التي تتطلب السرية لتعلقها بأمن وسلامة الدولة.

ثانيا: عيوب النظام النيابي: لقد هوجم النظام النيابي من معارضيه بشدة لما ينطوي عليه من عيوب ، اهمها:

١- انه يتعارض مع المبدأ الديمقراطي؛ لان هذا المبدأ يقوم على أساس ان من خصائص السيادة (الإرادة العامة) عدم قابليتها للانتقال ،وان انتقالها من الشعب الى أي فرد أو هيئة معناه فناؤها ،حتى وان كان هذا الفرد او هـــذه الهيئة منتخبة من الشعب.

٢- ان النظام النيابي لا يعد من الناحية العملية حكومة شـــعب ولا حتـــى حكومة أغلبية الشعب وإنما حكومة أقلية للأسباب الآتية:

آ- لا يشارك في الانتخابات سوى عدد محدود من الأفراد دون الباقين.

ب- ان الطريقة الشائعة للتصويت (لفرز الأصوات) هي التصويت بالأغلبية، وهي طريقة لا تؤدي إلى تمثيل حقيقي للشعب.

ج- ان اجتماعات المجلس النيابي تنعقد بحضور الأغلبية من النواب(النصف+١)، والقوانين تُقر بناءً على الأغلبية من الحاضرين(النصف+١) ، وهذا ما يؤدي إلى تشريع القوانين من عدد من النواب لا يمثل سوى أقلية من الناخبين.

٣- و على فرض ان النظام النيابي هو حكومة أغلبية ، فانه لا يفهم لماذا تستأثر الأغلبية بالسلطة ؟!! ولماذا تكون سلطة الأغلبية شرعية؟!!.

٤- وقيل انه نظام لا تتوفر فيه الكفاءة و لا يأخذ بمبدأ التخصص؛ فالنواب في الغالب تنقصهم الخبرة والكفاءة في ادارة الشؤون العامة هذا من جهة ومن جهة ثانية انه نظام لا ياخذ بمبدأ التخصص؛ فقد يتولى طبيب وزارة الدفاع، وقد يتولى محامي وزارة الصحة.

المطلب الثالث

الديمقراطية شبه المباشرة (شبه النيابية)

تقوم الديمقراطية المباشرة على فكرة تولي الشعب مظاهر السيادة كافة، حيث يتولى التشريع والتنفيذ والقضاء بنفسه دون وسيط، وعندما تبين للجميع ان ذلك ضرب من الخيال، اتجهت الشعوب للأخذ بالنظام النيابي حيث يختار الشعب من ينوب عنه في ادارة شؤون الدولة. الا ان تطور الشعوب من الناحيتين السياسية والثقافية جعلها تشعر بابتعاد النظام النيابي عن الصورة المثلى للديمقراطية والتي تفترض مباشرة الشعب السلطة بنفسه، مما ادى إلى المطالبة بتطوير النظام النيابي وذلك من خلال إشراك الشعب مع البرلمان في مباشرة التي تعني قيام الشعب بانتخاب من ينوب

عنه في تولي السلطة مع وجوب العودة إلى الشعب في بعض القضايا الهامة ليتخذ فيها القرار بنفسه.

تعريف الديمقراطية شبه المباشرة: هي نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية حيث تقوم على وجود برلمان منتخب كما هو الشأن في النظام النيابي مع احتفاظ الشعب لنفسه ببعض مظاهر السيادة يمارسها وفقا لوسائل (مظاهر) معينة يحددها الدستور[1].

مظاهر أو وسائل الديمقراطية شبه المباشرة:

تتعدد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتختلف في أهميتها وفقا للموضوع الذي تتصدى له فمنها ما يتصل بالوظيفة التشريعية (كالاستفتاء، واقتراح القوانين، والاعتراض عليها أو الموافقة عليها) ولذلك اسماها البعض مظاهر قانونية، وهي مظاهر حقيقية للديمقراطية شبه المباشرة باتفاق الفقهاء. ومنها ما يتصل بمراقبة أداء الحكام ومن ثم تقرير مسؤوليتهم (كحل المجلس النيابي، وعزل النائب، و عزل رئيس الجمهورية) ولذلك سميت مظاهر سياسية ، وهي محل اختلاف في الفقه من حيث اعتبارها او عدم اعتبارها مظاهر حقيقية للديمقراطية شبه المباشرة. ويذهب رأي في الفقه إلى تقسيم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة إلى مظاهر مباشرة و أخرى غير مباشرة فيعد المظاهر الثلاثة الأولى مباشرة في حين يعد المظاهر الثلاثة الأخيرة مظاهر غير مباشرة. وسنتناول دراسة ذلك بإيجاز.

أولاً- الاقتراح الشعبي: وله صورتان؛ الصورة الأولى تسمى **اقتراح مشروع قانون**. وهي تتم بقيام الناخبين بإعداد مشروع قانون يعالج مسالة محددة ثم

---

[1] د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص٤٥. و د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص٢١٤.

يعرض على البرلمان لمناقشته وفي الغالب يشترط الدستور توقيع عدد محدد من الناخبين على المشروع بغية مناقشة البرلمان له. اما الصورة الثانية فتسمى **اقتراح فكرة مشروع قانون**؛ وبموجبها لا يقدم الناخبون مشروع قانون كامل ومبوب وإنما يقترحون فكرة الموضوع أو مضمونه الذي يراد تنظيمه بموجب تشريع، ويتولى البرلمان مهمة الصياغة القانونية[1].

ثانياً- الاستفتاء[2] الشعبي: ويراد به عرض موضوع معين على الشعب بمفهومه السياسي لغرض معرفة وجهة نظره فيه. وللاستفتاء الشعبي **صور** متعددة وفقا لأسس مختلفة وعلى التفصيل الآتي:

أ. **من حيث الموضوع:** قد يكون الاستفتاء متعلقاً بمشروع قانون عادي فيطلق عليه الاستفتاء التشريعي، وقد يتعلق باقرار دستور جديد أو إجراء تعديل على دستور نافذ فيسمى الاستفتاء الدستوري. وفي بعض الحالات يؤخذ رأي الشعب في مسالة سياسية هامة كالموافقة على عقد معاهدة دولية أو قرار سياسي مهم فيسمى الاستفتاء السياسي. وقد يكون الاستفتاء متعلقا بشخصية سياسية مهمة، كحالة طرح اسم المرشح لرئاسة الدولة على الشعب لغرض موافقته على إشغال المرشح للمنصب الرئاسي من عدمه فيسمى الاستفتاء الشخصي.

ب. **من حيث وجوب إجرائه:** يكون الاستفتاء إجبارياً أو اختيارياً. فإذا ألزم الدستور السلطات المختصة بعرض مسالة ما على الشعب فإنها ملزمة بإجرائه ، فيكون الاستفتاء إجبارياً. اما إذا ترك الدستور تقدير الأمر

---

[1] د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤٥ -٤٧. و د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢١٥ -٢١٧.

[2] د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤٥ -٤٧. و د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢١٥ -٢١٧.

للسلطة المختصة فهي حرة في اجراء الاستفتاء من عدمه، فهنا يكـــون الاستفتاء اختيارياً.

ج. **من حيث توقيت إجرائه:** ويقسم إلى استفتاء سابق على القانون وذلـــك في حالة عرض مشروع القانون أو فكرته على الشعب قبل إقراره من البرلمان. أما اذا عرض مشروع القانون على الاستفتاء بعـــد اقـــرار البرلمان له فيسمى استفتاء لاحق، وفي الصورتين لا ينفـــذ مشـــروع القانون إذا لم يوافق عليه الشعب.

د. **من حيث قوة الالزام:** يكون الاستفتاء إلزامياً اذا نص الدستور علـــى وجوب تقيد السلطات التي اجرته بنتيجته، اما اذا لم يلزم الدستور تلك السلطات بنتيجة الاستفتاء فيكون استشاريا. الا انه من الناحية العمليـــة لا يمكن للسلطات الهامة تجاهل رأي الشعب حتى وان كان غير ملزم لها من الناحية الدستورية، وذلك انسجاماً مع المبادئ الديمقراطية. ولما قد يترتب على ذلك من نتائج سياسية وخيمة.

ثالثا- الاعتراض[1] الشعبي: ويراد به حق الشعب في الاعتراض على **نفـــاذ** قانون اقره البرلمان، الا ان هذا الاعتراض يجب ان يقدم من عدد محدد من الناخبين، وان يتم خلال مدة محددة (ثلاثون أو ستون يوماً مثلاً).

و في حالة انقضاء المدة التي حـــددها الدســـتور للاعتـــراض دون استعماله فيستمر **نفاذ** القانون ولا يجوز الاعتراض عليه بعد ذلك. امـــا إذا حصل الاعتراض وفقا للضوابط التي وضعها الدستور فيجب عرض القانون على الشعب لبيان رأيه فيه. فاذا وافق عليه تأكد **نفاذه**، اما اذا لـــم تحصـــل موافقته سقط القانون وبأثر رجعي. حيث تزول جميع الآثار التي رتبها قبل الاعتراض.

---

[1] د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص٤٥ -٤٧. و د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص٢١٥ -٢١٧.