

The Legal Nature of the Council of Representatives Resolutions

The democratic constitutions emphasize the principle of separation of powers and they exercise their competencies and tasks on this basis. From this perspective, the Constitution singled out each branch with scripts that indicate their limits through which they exercise these competencies and how to carry out its functions and power as well as its relation with other authorities. This is applicable to the legislative authority. The Constitution indicates the legislative functions and obligations. It also identifies the procedures and the ways in which it performs its competences.

It is recognized that the legislative authority in democratic countries consist of one or two representative councils. This is so-called parliament. The matter does not differ for the legislative authority in Iraq as the legislative authority is vested in two bodies, the Iraqi Council of Representatives (COR) and the Council of Union or Federation Council as the Iraqi Constitution of 2005 entrusted it for many specialties as one of the traditional prerogatives of the work of parliaments in parliamentary countries. The Iraqi constitution has allocated in Chapter I of Part III the functions of legislative branch in Iraq. Concerning this Chapter, the Iraqi Council of Representatives (COR) may be entrusted with a number of competences and can be

identified by enacting federal laws, monitoring the performance of the executive authority and approval of the federal general budget, regulating the ratification process of international treaties, and approving the nominations of High Representative appointments. It is also independent at the administration of the inner affairs by the organizing workflow within the Council, the formation of parliamentary bodies, organizing the work of the administrative of the Council concerning the staff and consultants, and setting its own budget. The Council through passed by resolutions of different nature to exercise their constitutional authority addresses these various tasks.

There are resolutions issued by the Council to exercise its legislative competence through the passage of federal laws (enacting laws) in accordance with the constitutional procedures. Therefore, these resolutions differ in nature and content from resolutions issued by on the occasion of the exercise of its oversight function on the work of the executive authority through constitutional means and methods. It also differs in terms of nature and content from the Council resolutions related to the organization and workflow inside it, such as resolutions related to the selection of the Speaker and his deputies, or related to the formation of standing or temporary committees, or others related to its relationship with its members or the staff. It seems clear the diversity to issue the Council resolutions through which it expresses its will in its relationship with other authorities and between its bodies. This difference and diversity will be reflected on the nature of the resolutions taken by the Council of

Representatives, where the legal nature of those resolutions do not only relate to whom issued them as a legislative authority, but also are related to the content, the scope, and the implications of those resolutions.

In other words, the Iraqi Council of Representatives and by the study of the various competencies and constitutional duties has issued various resolutions in terms of the legal nature of the authority. In terms of the legal impact of all of them, the study of these resolutions and the nature of each of which will reflect on many important aspects in the legal field including the legal consequences of each type of resolutions. It also becomes clear the concerned authority to consider the validity of these resolutions and to ensure of its legitimacy. In addition to this, it indicates the responsibility of the Council of these resolutions and the harm that may cause on others.

The Council of Representatives is one of the state authorities. On exercising its constitutional competence, the Council of Representatives resolutions are legal actions issued by the legislative authority that carry legal implications might be public or private. The private resolutions produce legal effects reflect the will of the Council to pass legal implications. Some of which expresses the will of the public, such as an explicit legislative resolutions that put common legal rules issued in accordance with the special procedures established by the Constitution.

All these issues would be searched in this dissertation to define the legal nature for each type of the Iraqi Council of Representatives resolutions and identify some of the legal consequences. That it should be recalled here that the authorities and functions of the Iraqi Council of Representatives in accordance with the constitutional provisions are many and diverse and the study of all these authorities and functions require more than a volume. On the other hand, the nature of some of the resolutions issued by the Council has been recognized by the very nature of the judiciary and Fiqh related to the approval and the appointment of the President and the High Representatives. We do not find a difference in their legal nature because they are administrative resolutions made by the executive branch, which are not affected by the Council of Representatives approval or ratification.

Therefore, this study will be confined to the resolutions issued by the Council in their respective fields to enact laws and its oversight function and organization of workflow and inner affairs. Accordingly, we will discuss in Chapter I, Section I, the nature of Council resolutions and its legislative competence in the enactment of laws. Section II will discuss the approval of the general budget and the ratification of the treaties concluded by the executive branch. Chapter II will be devoted to research the nature of the Council resolutions on exercising its function in monitoring the work of the executive branch. Section I will state the nature of the Council resolutions in monitoring the government work. Second II is dedicated to the political and

criminal responsibility of the President of the Republic. Chapter III will be devoted to the legal nature of Council resolutions relating to the organization of the internal functioning of the Council. Section I states the resolutions nature issued by the Council as selecting the Speaker and forming of the standing and temporary committees. Section II will be devoted to the Council resolutions nature relating to the organization of its relationship with its members and staff. Moreover, each chapter ends with a conclusion demonstrates the summary of our findings. This Dissertation also ends with a conclusion of our findings and provide of what we think useful recommendations for the development of the Council of Representatives work.

الإهداء

إلى شهداء العراق الذين ضحوا بأنفسهم
من أجل أن يبقى العراق عزيزاً موحداً .

إلى أبي وأمي: عرفاناً وامتناناً لجهودهم.

إلى زوجتي: شكراً وتقديراً .

إلى ابنائي: عسى أن تكون حافزاً لهم على
طلب العلم .

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

((وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَاَقَامُوا
الصَّلَاةَ وَاَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا
رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ))
سورة الشورى الآية ٣٨

صدق الله العظيم

المقدمة

تؤكد الدساتير الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات، وتبين حدود ووظيفة كل سلطة من سلطات الدولة، ومن هذا المنطلق يفرد الدستور لكل سلطة نصوصاً تبين حدود اختصاصاتها، وكيفية تنفيذ مهامها وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى، وهذا الأمر ينطبق على السلطة التشريعية، التي يبين الدستور مهامها وواجباتها ويحدد الطرق والإجراءات التي من خلالها تُمارس هذه الاختصاصات، ومن المسلم به أن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية تتكون من مجلس نيابي واحد أو من إثنين، وتسمى بالبرلمان، والأمر لا يختلف بالنسبة للسلطة التشريعية في العراق، حيث يُعد مجلس النواب العراقي حالياً وإلى أن يتم تشكيل مجلس الإتحاد ممثلاً للسلطة التشريعية، حيث أنط به الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ العديد من الاختصاصات، والتي تُعد من الاختصاصات التقليدية لعمل المجالس النيابية في الدول البرلمانية، إذ خصص الدستور العراقي الفصل الأول من الباب الثالث لبيان تشكيل واختصاصات السلطة التشريعية في العراق، ومن خلال النظر تجاه هذا الفصل نجد أن مجلس النواب العراقي قد أنيطت به جملة من الاختصاصات، يمكن تحديدها إجمالاً بسن القوانين الاتحادية، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وإقرار الموازنة العامة الاتحادية، والتصديق على المعاهدات، واختيار رئيس الجمهورية، والموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة، إضافة إلى إفراده وإستقلاله بإداره شؤونه الداخلية في جانب تنظيم سير العمل داخل المجلس وفي علاقته مع أعضائه، وتشكيل هيئاته النيابية، وتنظيم الجانب الإداري لعمل المجلس، من موظفين ومستشارين، ووضع ميزانيته الخاصة. إن هذه المهام المختلفة يتصدى لها المجلس من خلال القرارات التي يصدرها وهو يمارس اختصاصاته الدستورية، وهذه القرارات تختلف من حيث الطبيعة بعضها عن البعض الآخر، فهناك قرارات يصدرها المجلس بمناسبة ممارسته لاختصاصه التشريعي باقرار القوانين الاتحادية (سن القوانين)، وفق الإجراءات الدستورية الخاصة التي يمارس من خلالها اختصاصه التشريعي، وبالتالي فهي تختلف من ناحية الطبيعة والمحتوى عن قراراته التي يصدرها بمناسبة ممارسة وظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، والتي يتخذها من خلال مايملكه من وسائل وأدوات رقابية دستورية لممارسة هذه الوظيفة، والتي تختلف أيضاً من ناحية الطبيعة والمضمون عن القرارات التي يتخذها المجلس والمتصلة بتنظيم سير العمل داخله، كذلك المتصلة باختيار رئيسه ونوابه، أو المتعلقة بتشكيل لجانه الدائمة أو المؤقتة، وأخرى تتصل بعلاقته مع أعضائه، أو تلك المنظمة لعلاقته بموظفيه، ومن ذلك يبدو واضحاً تنوع القرارات التي يمتلك المجلس صلاحية إصدارها ليعبر من خلالها عن إرادته في علاقته مع السلطات الأخرى أو في العلاقة بين هيئاته، وبالتالي فإن هذا الإختلاف والتنوع سوف ينعكس على طبيعة القرارات التي يتخذها مجلس النواب، حيث أن الطبيعة القانونية لتلك القرارات

لا ترتبط فقط بالجهة التي أصدرتها في كونها السلطة التشريعية فقط، بل تتصل بمضمون ومدى ونطاق وآثار تلك القرارات، وبمعنى آخر إن مجلس النواب العراقي ومن خلال دراسة اختصاصاته المتنوعة ومهامه الدستورية، فإن له صلاحية إصدار قرارات مختلفة من حيث الطبيعة القانونية، وبالتالي من ناحية الأثر القانوني المترتب على كل منها، إن دراسة هذه القرارات وبيان طبيعة كل منها سينعكس على جوانب كثيرة مهمة في المجال القانوني، ومنها بيان الآثار القانونية لكل نوع من هذه القرارات، وثانيهما إتضاح الجهة المختصة في النظر في صحة هذه القرارات والتأكد من مشروعيتها، إضافة إلى بيان مسؤولية المجلس عن هذه القرارات، التي قد تحدث ضرراً للغير بعده إحدى سلطات الدولة، والقرارات الصادرة عن مجلس النواب بمناسبة ممارسته لاختصاصاته الدستورية هي عبارة عن تصرفات قانونية صادرة عن سلطة تشريعية تحمل آثاراً قانونية عامة ومنها خاصة لإحداث مفاعيل قانونية تعبر عن إرادة المجلس بإحداث آثار قانونية، ومنها ما يعبر عن إرادة عامة صريحة كالقرارات التشريعية، التي تضع قواعد قانونية عامة وتصدر وفق إجراءات خاصة رسم مسارها الدستور، كل هذه الأمور وغيرها سيتم البحث فيها في هذه الأطروحة لعلنا نستطيع ان نحدد الطبيعة القانونية لكل نوع من أنواع قرارات مجلس النواب العراقي، وتحديد بعض النتائج القانونية المترتبة على هذه الطبيعة، ومن الجدير بالذكر هنا أن صلاحيات ومهام مجلس النواب العراقي وفق النصوص الدستورية كثيرة ومتنوعة ودراسة جميع هذه الصلاحيات والمهام يتطلب أكثر من حجم هذه الأطروحة، هذا من جانب، وإن طبيعة بعض القرارات التي يصدرها المجلس قد تم التسليم بطبيعتها من قبل القضاء والفقهاء، كذلك المتصلة بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة، والتي لانجد إختلافاً حول طبيعتها القانونية بعدها قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية وأن تصديق السلطة التشريعية عليها لا يغير من طبيعتها تلك، أي أن موافقة أو تصديق مجلس النواب عليها لا ينزع عنها صفتها هذه من ناحية أخرى، لذلك سوف تقتصر هذه الدراسة على القرارات التي يصدرها المجلس في مجال اختصاصه بسن القوانين، ووظيفته الرقابية، وتنظيم سير العمل داخله وإدارة شؤونه الداخلية.

إطار وخطة البحث

أولاً : تحديد إطار البحث ومنهج الدراسة

إن القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي بعده ممثلاً للسلطة التشريعية في العراق والذي يعمل في إطار دستور إتحادي يتبنى النظام البرلماني، فإنها بالتأكيد سوف تختلف في طبيعتها عن القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية أو عن السلطة القضائية ، وكذلك عن القرارات التي تتخذها سلطة لاتعمل ضمن اطار نظام ديمقراطي، وبالتأكيد أيضاً أن تنوع وظائف مجلس النواب العراقي التي حولها له الدستور تنعكس على طبيعة القرارات التي يتخذها بمناسبة ممارسته لوظيفة ما من هذه الوظائف، وبمعنى آخر إن هذا التنوع في الوظائف ينعكس بشكل تنوع في طبيعة القرارات التي يمكن لمجلس النواب أن يصدرها بموجب النصوص الدستورية المنظمة لوظائفه، لذلك سنناقش هذه القرارات بالمقارنة مع تلك الصادرة عن المجالس النيابية في الأنظمة البرلمانية المختلفة، وسيتم التركيز في المقارنة مع النظام البرلماني الاتحادي الالمانى بعده أقرب الأنظمة الى نظام الحكم في العراق، وكذلك النظام البرلماني الفرنسي بعده مثلاً على الأنظمة البرلمانية التي اتبعت منهج العقلنة البرلمانية، مع الإشارة الى الأنظمة البرلمانية الأخرى كلما اقتضى الأمر ذلك، وسيكون البحث محددًا بالنصوص الدستورية التي تبين اختصاصات المجلس والإجراءات والشكليات المتطلبة اتخاذه لقراراته.

ثانياً : أسباب اختيار الموضوع

للمجالس النيابية دور مهم في الأنظمة البرلمانية، ذلك أنها تمثل الشعب والمعبرة عن إرادته ومكوناته وأن الحكومة تتبثق من هذه المجالس، وهي التي تراقب أعمالها وتحاسبها إن حادت عن مهامها ومن خلالها يُنتخب رئيس الجمهورية ويُحاسب، وقد يُعزل من قبلها، وهي بذلك تمثل محور السلطات في الدول الديمقراطية البرلمانية، بما تملكه من اختصاصات متعددة ووظائف دستورية مختلفة المدى والآثار، وأن بيان طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي يترتب عليها نتائج عدة جد مهمة، فمن الناحية القانونية وعند تحديد طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس النواب سيبتين لنا الآثار القانونية المترتبة على هذه القرارات، ومدى إلزاميتها للسلطات الأخرى، وأيضاً إن إنشاء المحكمة الاتحادية العليا بعدها جهة قضائية من أهم وظائفها مراقبة دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية يتيح لنا البحث هذا في بيان مدى اختصاصها في مراقبة قرارات مجلس النواب، وأي نوع وطبيعة من تلك القرارات التي تدخل ضمن ولاية هذه المحكمة، ومدى سلطاتها في مراقبة الإجراءات التي تتبع في سير عملية إتخاذ المجلس لقراراته، وبيان ولاية المحاكم الأخرى سواء المحاكم العادية أو محاكم القضاء الإداري في النظر في بعض من هذه القرارات، وبما أن على السلطة التشريعية كغيرها من السلطات أن تحترم الدستور والقوانين في ممارستها

لعملها فإن من المهم بيان الجهة التي أناط بها الدستور مراقبة شرعية القرارات الصادرة عن المجلس وفحص مدى مطابقتها للدستور والقوانين، وفي هذا وذاك أهمية كبيرة في الحفاظ على التجربة الديمقراطية الفتية في العراق وضمان عدم العودة إلى الدكتاتورية من خلال بيان أن جميع السلطات في الدولة تخضع في عملها وممارستها لاختصاصاتها للدستور والقانون وفي النطاق والحدود والقيود التي رسمها لكل سلطة من سلطات الدولة، إضافة إلى أن بيان طبيعة كل نوع من أنواع القرارات التي يحق لمجلس النواب إصدارها قد يفيد المجلس ذاته في معرفة الآثار القانونية لكل نوع من قراراته، وماهية النتائج المترتبة على هذا النوع أو ذلك من القرارات التي يصدرها المجلس بمناسبة ممارسته لمهامه الدستورية، مما يعكس إيجاباً على عمله ودوره في إرساء قواعد ومؤسسات العمل الديمقراطي في هذا البلد، وبالتالي حماية النظام الديمقراطي والحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، وبعد عمل السلطة التشريعية ومدى قوتها العنصر المؤسسي الأساسي لعملية إرساء الديمقراطية، ففي الكثير من الديمقراطيات الناشئة التي مازالت في طور النمو والنظام البرلماني في العراق إحداها قد يكون البرلمان المؤسسة الوحيدة التي تمنع السلطة التنفيذية من احتكار السلطة، ويمكن أن تشكل آلية مهمة لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، ومكافحة الفساد بمظهره الكبير والصغير خاصة حين يقترن وجوده بتداول السلطة دورياً^(١).

إضافة لما تقدم فإن المكتبة العربية تخلو حسب علمنا وإستناداً إلى البحث الذي أجريناه عن ذلك من دراسة شاملة تبين طبيعة القرارات الصادرة عن المجالس النيابية بغالب أنواعها في دراسة واحدة، وإن كنا قد وجدنا الكثير من الدراسات التي تناولت البعض من هذه القرارات بشكل منفرد وليست مجتمعة في دراسة واحدة.

ثالثاً: اشكالية وفرضية البحث

نظراً لتنوع وظائف ومهام مجلس النواب العراقي والذي انعكس بدوره على تنوع القرارات التي يصدرها المجلس سواء المتصلة بوظائفه التشريعية أو في علاقته مع السلطة التنفيذية أو تلك المتصلة بتنظيم شؤونه الداخلية ومنها المتصلة بعلاقته مع أعضائه أو المتصلة بطبيعة علاقته مع موظفيه فإن البحث في طبيعة كل نوع من تلك القرارات سوف يتيح بيان الجهة التي لديها الاختصاص في النظر في مشروعية كل نوع من أنواع القرارات الصادرة عن المجلس، وبمعنى آخر إن بيان طبيعة كل قرار من تلك القرارات يتيح لنا تحديد الاجراءات والشكليات الدستورية والقانونية المتطلبة في اصدار كل نوع من أنواع

(١) اندروج ماندلوبوم : تعزيز المساءلة البرلمانية ومشاركة المواطنين والوصول إلى المعلومات، المعهد الديمقراطي الوطني ومعهد البنك الدولي، النسخة العربية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣.

تلك القرارات والأثر القانوني المترتب على اغفال تلك الاجراءات والشكليات ومعرفة الجهة القضائية التي خصها الدستور في امكانية النظر في مشروعية هذه القرارات خاصة اذا علمنا ان هناك عدة جهات قضائية كل منها يملك اختصاص للنظر في مشروعية انواع معينة من القرارات اضافة لذلك ان القرارات الصادرة عن مجلس النواب تعد قرارات صادرة عن السلطة التشريعية وماينطوي على ذلك من وصفها بان اغلبها يعد قرارات برلمانية ووجوب مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات الا ان وجود المحكمة الاتحادية وصلاحياتها الدستورية في النظر في مشروعية أغلب أعمال المجلس يتطلب بيان طبيعة القرارات التي تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة، اضافة لذلك ان الامر قد اسقر على اخضاع بعض قرارات البرلمان لرقابة القضاء الاداري والقضاء العادي فان بيان طبيعة تلك القرارات تتيح لنا تحديد تلك القرارات التي تقع ضمن اختصاص القضاء الاداري والقضاء العادي للنظر في مدى مشروعيتها ولايخفى على الجميع ان في تحديد الجهات القضائية التي يمكن ان تنظر في مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي سوف ينعكس ايجاباً على تحقيق مبدأ الدولة القانونية والتي يعني في جانب كبير منه خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون وخاصة السلطة التشريعية بعد ان كانت خارج هذا الاطار بدعوى مايسمى بسيادة البرلمان

رابعاً : خطة البحث

تتكون خطة البحث من مبحث تمهيدي لبيان المصادر القانونية التي تحكم أعمال مجلس النواب العراقي وثلاثة فصول، وعلى وفق ذلك نتناول في الفصل الأول بيان طبيعة قرارات المجلس في مجال اختصاصه التشريعي في سن القوانين في مبحث أول، وإقرار الموازنة العامة والتصديق على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية في مبحث ثان، أما الفصل الثاني فسيكون مخصصاً للبحث في طبيعة قرارات المجلس الصادرة بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، على أن يكون المبحث الأول لبيان طبيعة قرارات المجلس في رقابته لأعمال الحكومة، فيما سيكون المبحث الثاني مخصصاً لبيان المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، أما الفصل الثالث سيكرس لبيان القانونية لقرارات المجلس المتصلة بتنظيم سير العمل الداخلي للمجلس، مقسوماً على مبحثين، الأول لبيان طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس بمناسبة اختيار رئيس له، وتشكيل لجانه الدائمة والمؤقتة، أما المبحث الثاني سيخصص لبيان طبيعة قرارات المجلس المتصلة بتنظيم علاقته مع أعضائه وموظفيه، وسننهي كل فصل من هذه الفصول بخاتمة نبين فيها خلاصة ماتوصلنا إليه من نتائج في هذا الفصل، فضلاً عن خاتمة الاطروحة التي ذكرنا فيها ماتوصلنا اليه من نتائج نرى أنها قد تكون مفيدة لتطوير عمل مجلس النواب.

ومن الله التوفيق.

المبحث التمهيدي

المصادر القانونية التي تحكم أعمال مجلس النواب العراقي

لا تمارس أية سلطة في الدولة إلا بناءً على الصلاحية التي منحها إليها الدستور والقوانين، هذا بشكل عام، أما بالنسبة للسلطة التشريعية فإنها إضافة إلى ضرورة التزامها في ممارستها لمهامها بالنصوص الدستورية والقوانين والأنظمة الداخلية لمجالسها النيابية تستقي بعض القواعد من الأعراف والتقاليد البرلمانية، ذلك أن تنوع مهامها وتعدد أشكال قراراتها والطرق الخاصة التي تصدر بها تلك القرارات، وإدارة شؤونها والتي تتميز بها عن باقي السلطات، والمتمثلة بالمناقشات العامة، واتخاذ القرارات بالتصويت، لذلك لا يمكن للنصوص الدستورية والقواعد القانونية الأخرى أن تغطي بالتنظيم جميع أوجه اختصاصاتها وبيان إجراءاتها، ولذلك تلجأ البرلمانات في مختلف أنحاء العالم إلى مصادر أخرى لتغطية النقص في القواعد القانونية المنظمة لعملها أو تكملته، ويطلق الفقه الدستوري على تلك المصادر سواء الرسمية منها أو غير الرسمية تسمية القانون البرلماني، ويمكن القول بأن القانون البرلماني هو مجموعة القواعد الحاكمة للمجلس النيابي في تشكيله وإدارته أو نشاطه أيًا كانت طبيعة هذه القواعد (نصوص قانونية، ممارسات عملية)، أو أيًا كان مصدرها (الدستور، القانون، الأنظمة الداخلية، الأنظمة التنفيذية)^(١).

والقانون البرلماني تعبير اصطلاحي يشير إلى منظومة التشريعات والسوابق البرلمانية العامة والمقارنة التي تنظم إجراءات وسير العمل في البرلمان^(٢)، أو مجموع القواعد القانونية والعرفية والسوابق البرلمانية التي تحكم عمل المجالس النيابية، وتنظم إجراءات سير العمل في البرلمان، وتعود البدايات الأولى للقانون البرلماني إلى القواعد التي روعيت بمجلس شيوخ الإمبراطورية الرومانية، أما في العصر الحديث فلا شك في أن الممارسات التي جرت في البرلمان البريطاني هي أصل القانون البرلماني الحالي، ومع الإتفاق على أهمية الجانب الدستوري في القانون البرلماني، فإننا لا يجب ان نسقط من حساباتنا أن القسم الأعظم من هذا القانون تُشكله الأنظمة الداخلية والممارسات العملية^(٣).

(١) د.فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٠ .

(٢) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية للكتاب، ٢٠١٣، ص ١٥ .

(٣) د.فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر، مصدر سابق، ص ٥-٦ .

ومن الواضح أن مبدأ سيادة القانون يفرض قيوداً على ممارسة السلطات في الدولة، ويحمي حقوق المواطنين. وسيادة القانون من الناحية النظرية، يمثل الفصل بين السلطات ، ويؤكد الحاجة إلى الحفاظ على المؤسسات وعملياتها ضمن حدود معقولة لتفادي الإستبداد، ويمكن القول أن للشرعية مفهوماً أوسع من مجرد إحترام قواعد القانون الوضعي، وأنها تتضمن كل المبادئ الأخرى التي تستقيم مع الدين والعقل والمنطق والصالح العام، وإن هذه المبادئ تشكل المثل العليا التي يجب أن تعمل السلطات الحاكمة في الدولة على تحقيقها بما في ذلك قطعاً السلطة التشريعية إذا أرادت الإرتقاء بعملها التشريعي لمستوى المشروعية الموافقة للشرعية، فالمشروعية وكما يعرفها المركز العربي للتعريب بأنها خضوع سلطات الدولة في تصرفاتها للقانون القائم مع تمكين الأفراد من رقابة هذه السلطات بوسائل مشروعة في أدائها لوظيفتها⁽¹⁾، وعلى ضوء ما سبق يمكن القول أن هناك نوعين من المصادر التي تحكم عمل المجالس النيابية، وهي المصادر الرسمية أو المكتوبة، والتي سيخصص لها المطلب الأول، والمصادر غير الرسمية أو غير المكتوبة والتي ستكون محل بيان في المطلب الثاني .

(1) معجم القانون : المركز العربي للتعريب، القاهرة، ص ٤٧٦.

المطلب الأول

المصادر الرسمية (المكتوبة)

تتنوع المصادر القانونية المكتوبة التي تحكم أعمال المجالس النيابية، وإن أهم تلك المصادر هي النصوص الدستورية وتليها في ذلك القوانين العضوية والعادية، والتي أما أن تفصل لما أشار إليه الدستور في موضوع معين ذي صلة بعمل السلطة التشريعية، أو كان منظماً لمواضيع تتصل بهذه السلطة، إضافة للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية التي تلعب دوراً مهماً في تنظيم سير عمل المجلس النيابية وتوضيح الكيفية التي يتم فيها تطبيق النصوص الدستورية ذات الصلة بإعمال السلطة التشريعية، ويضاف إلى ذلك الأنظمة والتعليمات التي تصدرها المجالس النيابية لتنظيم جانب معين من الجوانب التي تتصل بعلاقتها مع أعضائها أو موظفيها كأنظمة الخدمة الوظيفية و قواعد السلوك لأعضاء المجالس النيابية.

أولاً : الدستور

الدستور بما يمثله من انعكاس لضمير الأمة والمعبر عن سيادة الشعب فإنه يعد الوثيقة الأساسية التي تتأسس عليها وتنبثق منها جميع السلطات في الدولة، وبذلك فإن هذه السلطات تستمد وجودها واختصاصاتها منه، وكذلك تؤسس لها سندها الشرعي في ممارسة تلك الاختصاصات، وبالتالي لا يمكن لأي منها أن تخالف سندها أو أساس وجودها، فيكون الدستور والحال هذه هو القانون الأعلى الذي يسمو فوق سائر السلطات، كما أنه مصدر سلطة التشريع في سن القوانين، التي يقضي أن تصدر بناءً على الدستور وموافقة لأحكامه نصاً وروحاً^(١)، إن الدستور قد يأمر السلطة التشريعية بعمل معين أو ينهاها عن عمل، فلا تكون أوامر الدستور ونواهيه إلا قيداً على سلطة المشرع، أي أن الدستور عندما يكون قد قيد المشرع في فرائض حددها يتعين عنئذ إبطال النصوص القانونية التي تخالفها، ذلك أن فرائض الدستور لازمها أن يعمل المشرع في إطار سلطة مقيدة لاتقديرية^(٢)، وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية على هذه المعاني بقولها ((إن الدستور هو القانون الأساس الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود

(١) نبيل عبد الرحمن حياوي : ضمانات الدستور، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص٢٧.

(٢) د.محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع والانحراف التشريعي، ج٢، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٩.

الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها ، وحق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة وتنبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، باعتبارها أسمى القواعد الأمرة، التي يتعين على الدولة إلتزامها في تشريعها وفي قضائها، وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية ، ودون أي تفرقة أو تمييز - في مجال الإلتزام بها - بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور، تستمد منه وجودها وكيانها، وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعتبر جميعها أمام الدستور على درجة سواء ، وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك ، خاضعة لأحكام الدستور الذي له وحده الكلمة العليا، وعند أحكامه تنزل السلطات العامة جميعاً، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور))^(١).

وهذا يعني وجوب احترام أحكام الدستور والعمل على تطبيقه تطبيقاً سليماً، وكما مبين في الدستور، ووفقاً للإجراءات والشروط التي تتطلبها النصوص الدستورية، سيما عندما تباشر السلطة التشريعية اختصاصها في مجال سن القوانين، وإلا عُد عملها خروجاً على الشرعية الدستورية، حيث لم يعد أحد ينكر ضرورة خضوع السلطة التشريعية عند ممارستها لسلطة التشريع للقانون عموماً وعلى الأخص للنصوص الدستورية والمبادئ القانونية العامة ، وتلاشت تقريباً كل مزاعم سيادة البرلمان، أو سيادة السلطة التشريعية^(٢)، وهذا يعني من جانب آخر ضرورة أن تكون هناك رقابة فعالة لضمان سمو الدستور، ولذلك نجد في الدولة القانونية أن هناك جهة مستقلة محايدة تختص بكفالة احترام أحكام الدستور، وإلزام السلطات العامة بحدوده، وهذا ما استقرت عليه المحكمة الدستورية العليا في مصر، حيث تقول أن الدولة القانونية هي التي تنقيد في كافة مظاهر نشاطها وإياً كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية تعلق عليها وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، باعتبار أن ممارسة السلطة لم تعد إمتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها، ومن ثم فقد أضحي مبدأ خضوع

(١) ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ دستورية، جلسة ١٩/٥/١٩٩٠، منشور بالجريدة الرسمية المصرية، العدد رقم (٢٢ مكرر) لسنة ١٩٩٠ بتاريخ ٣/٦/١٩٩٠.

(٢) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٤٦.

الدولة للقانون مقتزناً بمبدأ مشروعية السلطة، وهو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية^(١)، وبالتالي فإن مبدأ المشروعية لايعني مجرد خضوع السلطة للقانون بمعناه الضيق، ولكنه يعني أيضاً خضوعها لكل قاعدة قانونية ملزمة أياً كان مصدرها مكتوباً أو غير مكتوب، والرقابة الدستورية رقابة شاملة تتناول كافة المطاعن الموجهة إلى النصوص التشريعية، أياً كانت طبيعتها، ولا تقتصر على العيوب الموضوعية، وإنما تمتد إلى المطاعن الشكلية، بما يعني أن الشرعية الدستورية تقاس على ضوء أحكام الدستور الشكلية والموضوعية، وبمعنى آخر إن مطابقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور من عدمها تكون رهناً ببراءتها من مثالب دستورية، سواء في ذلك تلك التي تقوم على مخالفة شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور، أم تلك التي يكون مبناها مخالفة للقواعد الموضوعية^(٢).

ولما كان مبدأ سيادة القانون مبدأً معترفاً فيه في الدستور العراقي^(٣)، فإن من مقتضى ذلك أن يلتزم مجلس النواب العراقي بعده ممثلاً للسلطة التشريعية بنصوص الدستور في ممارسته لمهامه، كما تلتزم بذلك السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وسائر سلطات الدولة والأفراد، ويُعد ذلك أيضاً قيداً على سلطة مجلس النواب في مجال وظيفته التشريعية، فلا يمارس هذه السلطة إلا في الحدود التي رسمها الدستور، إضافة للقيود الأخرى التي جاءت بها النصوص الدستورية، وعلى سبيل المثال ماجاء في المادة ٢ من الدستور العراقي في بنديها أولاً وثانياً، وأيضاً ما حرص الدستور على تأكيده في المادة ١٣ منه في البندين أولاً وثانياً^(٤)، وكذلك في المادة ٥ منه التي تنص على أن (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها...)، ولاشك في أن المقصود بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الموضوعي الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، ويأتي على رأسها وفي الصدارة منها الدستور بوصفه أعلى القوانين وأسماءها، وإذ كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقرراً وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم ، فإنه يكون لزاماً على كل سلطة عامة أياً كان شأنها، وأياً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها، النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده، فإن هي خالفته أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور، ومن جانب آخر يضع الدستور قواعد

(١) ينظر حكم المحكمة الدستورية المصرية العليا الصادر في ١٩٩٩/١/٢ في القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية دستورية متاح على موقع المحكمة على الشبكة الالكترونية: <http://www.hccourt.gov.eg> . آخر زيارة في ١٥/١/٢٠١٥.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط : ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٨٥.

(٣) ينظر نص المادة ٥ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) تنص المادة ١٣ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن (أولاً : يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون إستثناء . ثانياً: لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

عامة وموجهات وقيود ينبغي أن تراعيها سلطة التشريع وهي بصدد تشريع القوانين، وهذه القيود قد تكون قيوداً شكلية تتعلق بالشروط والإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها عند تشريع القوانين وإصدارها، أو هي قواعد وموجهات وقيود موضوعية تتعلق بموضوع القانون وفحواه، وتُعتبر القواعد والموجهات الموضوعية عن القيم السياسية والاجتماعية والإقتصادية السائدة وقت وضع الدستور فضلاً عن طبيعة نظام الحكم وطريقة تداول السلطة، فإن خالفت السلطة التشريعية تلك الأوامر والقيود وهي بصدد سن تشريع، أو تجاوزت حدود الاختصاصات التي رسمها لها الدستور، أو تحللت من القيود التي وضعها، أو أنها خالفت بقانون أصدرته أو أنظمة وتعليمات تبنتها، أو مبدأً أو نصاً دستورياً، فإنها تكون بذلك قد تجاوزت اختصاصاتها وحدود سلطتها، ويُعد ما أقدمت عليه معيباً وباطلاً لمخالفته الدستور، وبذلك تحقق سبب من أسباب الطعن بعدم الدستورية، وتعد المادة ٢٠ من الدستور الألماني في صيغته الصادرة عام ٢٠١٢ في فقرتها الثالثة خير تعبير عن مفهوم الدولة القانونية، والتي تنص على أن (تلتزم السلطة التشريعية بالنظام الدستوري بينما تلتزم السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بالحق والقانون).

ولذلك نجد أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث لبيان النصوص الحاكمة للسلطة التشريعية في العراق، حيث أفرد الفرع الأول من هذا الفصل لمجلس النواب أما الفرع الثاني فقد خصص لمجلس الإتحاد، والحقيقة أن النصوص الدستورية وبشكل عام غالباً ما تقوم بطرح الكليات دون الدخول في الكثير من التفاصيل، إلا أننا نجد في بعض الأحيان إن الدستور يتناول بعض التفاصيل المتصلة بعمل السلطة التشريعية عندما يرى أهمية في ذلك، وهذا ما نجده في بعض الدساتير ومنها الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، الذي حدد في المادة ٤٣ الفقرة ٢ عدد اللجان البرلمانية بست لجان برلمانية، وكان المجلس الدستوري في فرنسا قد أضاف إلى العناصر التي يستند إليها في رقابته لدستورية القوانين العديد من المبادئ المستمدة من إجهاداته والمهياة لتأطير الاختصاص التشريعي للبرلمان الفرنسي، وكانت القاعدة الدستورية الأساسية القائلة بإن القانون لا يعبر عن الإرادة العامة إلا من خلال ضمان إحترام الدستور، هي المثال الأول عن هذه الاجتهادات، أما الإجهاد الخاص بالضمانات القانونية للمتطلبات الدستورية فهو تعبير آخر عن إرادة المجلس بالمحافظة على الاختصاص التشريعي من خلال وضعه تحت حماية الدستور^(١)، وبعد ظهور مبدأ علو الدستور الذي أكده روسو في نظريته عن الإرادة العامة في وضع الدستور، وهو بذلك المعبر عن هذه الإرادة إذ يوضح في نظريته في عدم جواز إنتقال السيادة أو تجزئتها تتطبق على الدستور، لا على البرلمان، وأن في طبيعة الدستور من إشماله على تنظيم السلطات وإشارات إلى أوامر أو نواه لايجوز لأي سلطة أن تخرج عليها ليعطي الفرصة

(١) غيوم دراغو : المجلس الدستوري، إختصاص المشرع وفوضى القواعد القانونية، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ٥١.

للرقابة على ما قد تصدره السلطة التشريعية من قوانين مخالفة له، وقد نشأ مبدأ آخر هو مبدأ الرقابة على دستورية القوانين تأكيداً لمبدأ سيادة الدستور بوصفه المعبر عن إرادة الأمة^(١)، وإن كان انطلاق الرقابة على دستورية القوانين هدفها فرض احترام الصلاحيات الممنوحة دستورياً لهذه السلطة أو تلك ومنع أي منهما من الإخلال بالشروط الشكلية لممارسة الصلاحية، وليس فقط الإخلال الموضوعي للنصوص الدستورية، وهذا ما أعلن عنه المجلس الدستوري الفرنسي صراحة منذ ربع قرن تقريباً عندما قرر عام ١٩٧٥ خلال تفحصه قانون الضريبة المهنية بأنه عندما يطعن أمامه بموجب أحكام المادة ٦١ من الدستور فإن دوره لا يقتصر فقط على تفحص مطابقة مضمون القانون مع الدستور، بل يتفحص أيضاً فيما إذا كان هذا القانون قد احترمت عند إقراره القواعد ذات القيمة الدستورية المتعلقة بآلية التشريع، هذه الرقابة سميت بالرقابة الخارجية للقوانين، وشبهها بعض الفقه بالرقابة التي يجريها القاضي الإداري، والتي تعرف برقابة عيوب الشكل، ومثل هذه الرقابة يمكن الإعتماد عليها للحفاظ على شروط توزيع الصلاحيات الدستورية كما حددها الدستور، لاسيما في الدول التي نصت دساتيرها على مثل هذا التوزيع وكذلك الوسائل المعتمدة في إقرارها أو في التعديلات المقترحة عليها قبل إقرارها لاسيما القوانين منها^(٢).

والإلتزام بأحكام الدستور لا يقتصر على المخالفة الموضوعية لنصوص الدستور وقواعده أو تلك التي تنتهك مبادئه فيما تكفله من حقوق وحرّيات ومبادئ أساسية، بل تتعدى إلى المخالفة الشكلية للدستور التي مؤداها مخالفة النصوص الدستورية المنظمة للأوضاع الإجرائية التي يضعها الدستور لبيان كيفية ممارسة السلطة التشريعية لمهامها الدستورية المختلفة، سواء ما كان منها متصلاً باقتراحات مشاريع القوانين وعملية السير في نظرها أو الكيفية الواجب اتباعها في عملية إقرارها، أو ما كان منها متعلقاً بالشروط التي يفرضها الدستور لإقرار القوانين، إذ عدت المحكمة الدستورية المصرية الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هي من مقوماتها، فلا تقوم إلا بها ولا يكتمل وجودها أصلاً في غيبتها لتفقد بتخلفها وجودها كقواعد قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام، والغالب أن العيب الشكلي يشوب التشريع برمته في حالة صدوره مشوباً بمخالفة الأوضاع الإجرائية المقررة في الدستور^(٣).

(١) د. محمد ماهر أبو العينين : الإنحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، التطور التاريخي لفكرة الإنحراف، ط١، ج١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

(٢) لمزيد عن هذا الحكم والآراء التي قيلت فيه، يراجع الدكتور أمين عاطف صليباً : دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٢، ص ص ٢٦٨-٢٦٩ .

(٣) د. عصام أنور سليم : موقع القضاء الدستوري من مصادر القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، د س، ص ٤٢.

ثانياً: التشريعات

تفوض النصوص الدستورية الخاصة بالسلطة التشريعية وبشكل عام في غالبية الدساتير هذه السلطة لإصدار قوانين تبين ما انطوت عليه هذه النصوص من قواعد إجمالية، ومن الجدير بالذكر هنا أن البعض يرى أن هناك نوعاً من القوانين ما يطلق عليها تسمية القوانين العضوية أو القوانين المكملة للدستور، والقوانين العضوية هي قوانين تأتي في مرتبة تالية لمرتبة النصوص الدستورية، وفي مرتبة أعلى من القوانين العادية، وتتناول مسائل أساسية، كتنظيم القضاء أو غيره، وتُعد هذه القوانين مكملة للنصوص الدستورية، إذ إنها تنظم أحكاماً إجمالية واردة فيه، وتفسر هذه الأحكام وتنظمها، لذلك هي تتصل بالنصوص الدستورية نفسها، أما القوانين العادية فإنها على صلة مباشرة بأحكام الدستور، إذ تفسر هذه الأحكام وتأتي تطبيقاً لها، ولذلك إن لم تأت كتطبيق للنصوص الدستورية تكون عديمة الأثر بالنسبة للدستور، فقوانين الانتخابات البرلمانية تأتي تفسيراً وتطبيقاً وتطويراً لأحكام الدستور، وكذلك القوانين المالية والقوانين ذات العلاقة بالحريات العامة والحقوق الفردية^(١)، ونحن لانرى في ذلك التقسيم أهمية تذكر، بل أن الأمر يقتصر على القوانين العادية التي تصدر عن البرلمان مهما كان الموضوع الذي تنظمه، حتى وإن كان الموضوع يتصل بعمل مجلس النواب، ذلك أن الفقه يرجع هذا التقسيم إلى مضمون القانون تارة، فإذا كان ينظم موضوعاً دستورياً يتصل بعمل السلطات في الدولة يطلق عليه تسمية قانون مكمل للدستور، وتارة أخرى يميز بين القانون المكمل للدستور والقانون العادي من خلال الإجراءات المتبعة في إصداره، خاصة فيما يتعلق بنسب التصويت المطلوبة لإقراره أو وجوب عرضه على الإستفتاء، وبالتالي إن كان الأمر له أهمية في نظر بعض الفقهاء في الدول الأخرى فإنه في العراق لايلقى تلك الأهمية، ويمكن الإشارة إلى بعض القوانين التي يتصل موضوعها بإعمال أو اختصاصات مجلس النواب العراقي، منها قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣، وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل، وقانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديله رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٠، وقانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم ٢٨ لسنة ٢٠١١، وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، وغيرها من القوانين ذات الصلة المباشرة باختصاصات مجلس النواب العراقي، والحقيقة أن هناك الكثير من القوانين الأخرى التي ليس لها إتصال مباشر، ولكن في بعض الأحيان وفي جوانب معينة تكون بعض نصوصها قابلة للتطبيق بهذا الشأن، كقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة

(١) د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٨، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٣٤.

٢٠١٤، وغيرهما من القوانين التي تحكم الخدمة المدنية في العراق، أي الجانب الإداري والوظيفي في مجلس النواب العراقي.

ثالثاً : الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية

إن النظام الداخلي هو عبارة عن نصوص تنظيمية تحدد طريقة سير عمل السلطة التشريعية في تنفيذها لمهامها الدستورية، وهكذا يأتي تنفيذاً أو تعريفاً للنصوص الدستورية، فيتناول الاجتماعات وأنصبتها وطرق التصويت واتخاذ القرارات وعمليات الانتخاب، والعلاقة بين السلطات وبذلك فإنه ينصب على مادة دستورية ويفسر أحكاماً دستورية^(١).

لقد ذكرنا سابقاً أن الدستور في بعض الأحيان قد يتضمن تفاصيل سير بعض أنشطة المجلس النيابي إلا إنه مهما تعددت مثل هذه الحالة أو النموذج في الدستور فإن معظم تفاصيل سير عمل المجلس النيابي تترك مسألة تنظيمه للأنظمة الداخلية لتلك المجالس، والنظام الداخلي هو مجموعة قواعد العمل والسلوك التي تحكم أطراف المؤسسة البرلمانية، وهي عبارة عن قواعد قانونية يضعها البرلمان لذاته لتنظيم ممارسته لاختصاصاته، ولا يصبح نافذاً إلا بعد إقراره طبقاً للدستور والقانون وينصب على تنظيم أداء البرلمان لوظائفه التشريعية والرقابية والمالية والسياسية^(٢)، وأيضاً يعرف بأنه مجموعة القواعد والأحكام التي يسير عليها المجلس في أدائه لوظائفه، وقد يصدر عن المجلس مباشرة وإرادته المؤسسية بإعتباره من أهم علامات استقلاله، وفي بعض الدول يصدره رئيس الدولة، سواء كان ذلك بإرادة منفردة أو تتويجاً وإقراراً لما أقترحه المجلس النيابي المعني^(٣).

إن أحكام وقواعد النظام الداخلي لمجلس النواب بمثابة شروط وقواعد إجرائية يجب مراعاتها في العمل البرلماني من الزاوية القانونية الشكلية، وبعدها المرجعية الأساسية في تنظيم عمل المجلس، أي الإطار الملزم للكافة فيما يتعلق بنظام العمل في المجلس وممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية والمالية^(٤). وهي بهذه الصفة تُعد أغلبها أعمالاً تحضيرية على المجلس القيام بها قبل أتخاذها لأي قرار يمكن له أن يتخذه وفق صلاحياته الدستورية.

(١) د. محمد طي : مصدر سابق، ص ٣٣.

(٢) د. علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٥.

(٣) د. علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، المصدر نفسه، ص ١٦.

(٤) دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب، منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد ٢٠٠٨، ص ١.

ويرى البعض أن خلو الدستور من تفاصيل نشاط السلطة التشريعية وظهورها في الأنظمة الداخلية لاينزع عنها طبيعتها الدستورية الناتجة عن اتصالها بسلطة من سلطات الحكم في الدولة، ومن هنا يأتي منطقياً دراسة الأنظمة الداخلية للبرلمان ضمن المصادر المكتوبة للقاعدة الدستورية، وإن خير دليل على الطبيعة الدستورية لأحكام النظام الداخلي أن بعض الأحكام قد ينص عليها في النظام الداخلي ثم تنتقل بعد ذلك إلى صلب الوثيقة الدستورية، ومثال ذلك القواعد الخاصة بالتصويت الشخصي وإعداد جدول أعمال البرلمان والتي وردت في الدستور الفرنسي الحالي، وكان مايقابلها في ظل الجمهورية الثالثة ضمن النظام الداخلي للبرلمان^(١)، وبذلك يعد النظام الداخلي أمتداداً للإطار الدستوري والقواعد الناظمة لعمل النظام السياسي ككل، كما أن النظام الداخلي هو مرآة للتوازنات السياسية والفكر الدستوري الذي وضعت فيه، والتي ترسخ مبدأ التعددية، وتضمن حقوق الأقلية وإحترام قرارات الأغلبية، وهي أيضاً خلاصة التفاعل بين متطلبات التطوير وضرورات الإستقرار في أعمال البرلمان، لكن الصبغة السياسية (للقانون البرلماني) من حيث إنه يحكم العلاقات بين الفاعلين السياسيين جعلت من القاعدة العرفية أو غير المكتوبة لا تزال تحتل حيزاً مهماً في مجال تأطير العمل البرلماني، ذلك أن النصوص لا يمكن أن تؤطر كل مظاهر المداولات في المجلس التشريعي، فقرارات التفسير والتأويل يمكن أن تكمل بل وتعديل القاعدة الأصلية أو تضيف على ما هو مسكوت عنه^(٢).

وفي مجال تبرير الرقابة الدستورية على الأنظمة الداخلية للبرلمان يرى البعض أن نصوص النظام الداخلي للبرلمان ذات طبيعة دستورية، إذ يقول إذا كان الدستور يتمثل في مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطات داخل الدولة والعلاقة بين هذه السلطات بعضها البعض، وحقوق الأفراد وحررياتهم.....، فإن الأنظمة الداخلية للبرلمان تشترك مع الدستور في القيام بجانب كبير من هذه الوظيفة، إذ تتولى التنظيم الداخلي لواحدة من أهم السلطات الثلاث، بل أهمها على الإطلاق ألا وهي السلطة التشريعية، ذلك أن الأنظمة الداخلية للبرلمان تتضمن القواعد المتعلقة بتشكيل واختصاصات الأجهزة الرئيسية له، وكيفية أداء البرلمان وأجهزته للوظيفة التشريعية والرقابية المنوطة به، والإجراءات والوسائل اللازمة للقيام بها، كنظام توجيه الأسئلة وطرح موضوع عام للمناقشة، وإبداء الرغبات وطلبات الإحاطة والاستجواب، وموعد مناقشته، وأصول واجراءات طرح الثقة بالحكومة سواء كلها أو تحديد مسؤولية عضو بعينه من

(١) د. فتحي فكري : القانون الدستوري، الكتاب الأول، شركة ناس للطباعة، مصر، ٢٠٠٧، ص ٧٠.

(٢) جهاد حرب : السوابق البرلمانية الفلسطينية 1996-2007، ط١، منشورات مفتاح، 2008، ص ٦.

أعضائها، واجراءات التحقيقات البرلمانية... الخ، مما تتناوله الأنظمة الداخلية بالتنظيم^(١)، فالموضوعات التي يتناولها النظام الداخلي لا شك أنها ذات طبيعة دستورية، وكان من المفترض أن تنظمها نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها، فالنظام الداخلي للمؤسسة التشريعية من حيث إنه ينظم سير مؤسسة دستورية ذات أهمية خاصة في النظام السياسي تكون له تأثيرات سياسية كبرى حتى أن بعض الفقهاء الدستوريين الكلاسيكيين اعتبروه بسبب ذلك دستوراً بشكل آخر وأمتداداً له أو تفسيراً له، إذ أنه بطبيعته الدستورية يجاوز البعد التنظيمي ويفوقه، فما ينظم علاقات المجلس التشريعي بالحكومة لا يمكن أن يكون قرارات تنظيمية بالمعنى التقليدي وإنما تكون ذات طبيعة دستورية، وتأسيساً على ذلك وبالرغم من النص في معظم الدساتير على ضرورة أن تستقل البرلمانات بوضع أنظمتها الداخلية بإستقلال تام ترسيخاً لمبدأ فصل السلطات، فإن كثيراً من هذه الدساتير قد قيدت هذه السيادة وهذا الإستقلال بوجوب إخضاع الأنظمة الداخلية لمراقبة دستورتها^(٢).

وقد جرى في فرنسا وضع حد لعدم توافق النظام الداخلي للبرلمان الفرنسي مع الدستور في الجمهورية الخامسة، فأصبح ملزماً للجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الشيوخ الفرنسي الحصول على موافقة المجلس الدستوري على نظاميهما وفقاً للمادة ٦١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، وقد رأى المجلس في مرات كثيرة أن هناك تعارضاً بين بعض أحكام النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وبين الدستور وقوانين أساسية ففضى ببطانها، وذلك يعني أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أو لمجلس الشيوخ ليس له في حد ذاته قيمة دستورية، لكن القواعد التي يحتويها أصبح ينظر لها كقواعد منفذة لأوامر دستورية^(٣). وتختلف الدساتير في بيان طرق وضع الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، ويمكن إجمال هذه الطرق في ثلاث هي :

١- يضع المجلس النيابي نظامه الداخلي بنفسه إستناداً إلى مبدأ استقلالية المجالس النيابية، وله تعديله وقت يشاء، على ان تسري هذه التعديلات على عمل المجلس التالي في غالب الاحيان، وهذه الطريقة التي فضلها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٥١ منه .

(١) د. عبد العزيز محمد سالم: الرقابة الدستورية على اللائحة البرلمانية، بحث منشور في المجلة الدستورية العدد ١٩،

متاح على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglaicourt>

آخر زيارة في ٢٩/١٢/٢٠١٤.

(٢) رشيد المدور : خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، دراسة تحليلية

مقارنة، مجلة الحقوق الكويتية، مجلد ٣٢، عدد ١، مارس، ٢٠٠٨، ص ٣٥٧.

(٣) داميان شاموسي : المجلس الدستوري، حق التعديل ونوعية التشريع، التطورات الحديثة للإجتهد، مجلة القانون العام

وعلم السياسة، العدد الرابع، ٢٠٠٧، الناشر مؤسسة مجد، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٠١٨.

٢- قد تقوم السلطة التنفيذية بإصدار النظام الداخلي للمجلس، وقد عرفت فرنسا هذا الطريق في مدة الحكم الإمبراطوري^(١).

٣- يضع المجلس النيابي نظامه الداخلي مع فرض إخضاعه للرقابة الدستورية للتأكد من مطابقته لأحكام الدستور، وهذا هو المعمول فيه في فرنسا ودول المغرب العربي، وبموجب المادة ٦١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ تعرض الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان الفرنسي وقبل البدء بالعمل بها على المجلس الدستوري لبيان مدى مطابقتها للنصوص الدستورية^(٢).

ويمكن القول هنا أن المحكمة الاتحادية العليا يمكن لها أن تنظر في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي للدستور أو لأي نص من نصوصه إستناداً إلى المادة ٩٣ من الدستور العراقي في بنديها الأول والثالث، حيث يتيح البند الأول للمحكمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فيما يتيح البند ثالثاً للمحكمة الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ومجلس النواب هو أحد مكونات تلك السلطة، وكذلك استناداً إلى المادة ٦ من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ التي تعطي للأشخاص الطبيعيين والمعنوية طلب الفصل في نص في قانون أو قرار تشريعي أو في نظام أو تعليمات أو أوامر، ويعد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إطاراً قانونياً آخر ملزماً للمجلس ولأعضائه وهم بصدد ممارستهم لمهامهم النيابية وفي مناقشاتهم ومايتخذونه من قرارات إضافة لأحكام الدستور والقوانين^(٣). أما المرتبة القانونية للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فإنه يعد في مرتبة الأنظمة والتعليمات، وهذا ما بينته المحكمة الاتحادية العليا حين قررت أن ليس لنصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن تخرج عما ورد في الدستور، وأن لايتضمن نصوصاً تتعارض مع الصلاحيات الحصرية التي تخص رئيس مجلس النواب المنصوص عليها في الدستور، وله أن يضع القواعد التي تنظم سير العمل في المجلس فقط^(٤).

(١) د فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني في مصر، مطبعة ناس، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢.

(٢) ينظر المادة ٦٩ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، والمادة ١٦٣/١٦٣ ف٣ من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل لدستور ١٩٨٩.

(٣) ينظر نص المادة ٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الطبعة الخامسة، ٢٠١٢، ص ٦.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٠، الصادر في ٢/١٢/٢٠١٠، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز ٢٠١١، أصدار جمعية القضاء العراقي، ص ٢١.

المطلب الثاني

المصادر غير الرسمية (غير المكتوبة)

مهما تناولت النصوص القانونية الوقائع وأسهبنا فيها فإنها لن تستطيع كقاعدة عامة أن تغطي الوقائع المتجددة التي يفرزها ويسخر بها التطبيق العملي، لذلك يتم اللجوء إلى القواعد غير المكتوبة لتأخذ مكانها في التطبيق ولكي تستكمل النصوص القائمة، أو مواجهة النقص، أو لتحكم الوقائع التي لا يوجد لها نص، كما أن النصوص المرسومة في النظام الداخلي لأي برلمان، الهادفة إلى تيسير عمله وتحديد القواعد الإجرائية المتبعة، وتمكين أعضائه من ممارسة دورهم البرلماني، وتنظيم العلاقة بين أفرادها وهيئاته، وتحديد حقوقهم وواجباتهم البرلمانية، تحتاج في ضوء الممارسة النيابية وما يكشف عنه التطبيق الفعلي إلى إرساء تقاليد جديدة لم يرد بها نص صريح، ودون أن تتعارض مع نص قائم يضمن مواجهة الوقائع أو التي تفرضها مناقشات ومداخلات النواب وتباين الإجهادات في أعمال نص من عدمه، وبالتالي كلما عُرضت على المجلس التشريعي مسألة كان عليه أن يتخذ قراراً فيها، فلا يجوز له أن يمتنع عن إتخاذ القرار بحجة أنه لا يوجد في الدستور أو في النظام الداخلي نص يحكمها، فعلى المجلس أن يبتدع حلاً لهذه المسألة، حتى وإن كان مسكوتاً عنها في الدستور أو في النظام الداخلي.

وقد مر تطور الإجراءات البرلمانية بمراحل تاريخية بدأت منذ العام ٧٥٠ قبل الميلاد حين وضع اليونانيون أول القواعد لاجتماعات الجمعية العامة في أثينا، حيث يمكن القول أن القانون البرلماني بدأ منذ ذلك التاريخ مع فكرة الحكم الذاتي التي وضعت من قبل اليونانيين، حيث تم تحديد النصاب اللازم لمزاولة العمل، وأجري تصويت برفع الأيدي، وكانت تتخذ معظم القرارات بأغلبية الأصوات. وقد طور الرومان هذه القواعد بإضافة المزيد منها لتحكم المجالس الرومانية ابتداءً من سنة ٤٥٠ قبل الميلاد، وبعد ألفي سنة من تأسيس الأغريق والرومان لمفهوم القانون البرلماني ووضع القواعد التي تحكم العملية الديمقراطية البرلمانية، بدأ البرلمان البريطاني وفي وقت مبكر من القرن الثالث عشر بتوسيع استخدام الإجراءات البرلمانية ووضع المبادئ التي تحكم هذه الإجراءات، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد وجد النائب توماس جيفرسون أن القواعد البريطانية لم تكن كافية لدولة جديدة، ولذلك قام بوضع القواعد الأولى من الإجراءات البرلمانية في تلك البلاد، ونشر دليل الممارسة البرلمانية لاستخدام مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، والقواعد البرلمانية التي تستخدم في الكونغرس الأمريكي اليوم هي ذات القواعد التي

الأولى التي وضعها جيفرسون وتسمى الآن بدليل جيفرسون^(١)، وفي عام ١٨٧٦ وضع روبرت دليلاً للقواعد الحاكمة للجمعيات التداولية ويتم تحديث هذا الدليل كل ١٠ سنوات، وقد صدرت منه طبعة جديدة في عام ٢٠١١^(٢).

أولاً : السوابق البرلمانية (التقاليد البرلمانية)

السوابق البرلمانية هي مجموع الممارسات والإجراءات التي اعتاد عليها البرلمان فيما لم ينص عليه النظام الداخلي مباشرة، ويقبلها البرلمان صراحةً أو ضمناً مما يجعلها مكملة للنظام الداخلي، ويستند جزء كبير من الإجراءات البرلمانية إلى السوابق التي تعتبر بمثابة العرف في الحياة البرلمانية، ويتم تحقيق هذه السوابق والتثبيت من سلامتها القانونية، ويستعين رئيس المجلس بها للفصل في المسائل المتشابهة إستناداً إلى حالة سابقة مماثلة^(٣).

لقد تكون مع تطور الحياة النيابية مجموعة من التقاليد والقواعد والسوابق أطلق عليها العالم أوجين بيار أمين عام مجلس النواب الفرنسي سنة ١٨٩٣ اسم الحقوق البرلمانية، والواقع إن هذه المجموعة مضافة إلى الدستور والتشريعات الانتخابية، وتشكل أحد المصادر الأساسية لما يسمى بالحقوق البرلمانية التي توفر على كل مجلس عناء التفتيش عن أصول العمل فيه، وتحول دون الفوضى في إجتماعاته لأنها تنظم علاقات النواب بالحكومة وعلاقاتهم ببعضهم البعض، كما تنظم طرائق المناقشة وأخذ القرارات^(٤).

وتنصب السوابق والتقاليد البرلمانية على إجراءات العمل البرلماني سواء كان تفسيراً لنصٍ غامض أو حكمٍ مبهم، فتأتي السابقة أو التقليد لتفسر معناه وتحدد مدلوله تحديداً واضحاً يزيل غموضه، دون أن ينشئ حكماً جديداً، أو حين تظهر حاجة ملحة لعلاج مشكلة لم يعالجها النظام الداخلي فيسن المجلس قاعدة لسد نقص في الأحكام المكتوبة، وذلك بصفة مؤقتة إلى أن يتم تعديل النظام الداخلي فيكون على المشرع أن يأخذ في عين الاعتبار كل هذه السوابق والتقاليد التي تواتر العمل بها كقواعد ألزم المجلس

(١) A MANUAL OF PARLIAMENTARY PRACTICE :for the Use of the Senate of the United States: BY THOMAS JEFFERSON.SECOND EDITION.WITH THE LAST ADDITIONS OF THE AUTHOR, GEORGE TOWN, PUBLISHED BY JOSEPH MILLIGAN, AND BY WILLIAM COOPER, WASHINGTON, 1812 Edited with an Introduction, by Wilbur Samuel Howell, Published without copyright by Princeton University Press.

(٢) Daniel Fitzpatrick : Origins and Principles of Parliamentary procedure ICMA Publications / PM Magazine, Archives MARCH 2010, VOLUME 92, NUMBER 2, p249.

(٣) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٥.

(٤) أنور الخطيب : الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ص ٣٨.

نفسه بالعمل بمقتضاها، كما أن السوابق لا تلغي نصاً دستورياً، ولا تخالف هذا النص، أي أنها لا تتعارض مع أحكام الدستور، بل إنها لا تتصادم حتى مع نص ورد صراحة في النظام الداخلي للمجلس، فالسوابق والتقاليد البرلمانية حارسة للنظام البرلماني ولا تتعارض معه، بل تكمله وتدعمه، وتشكل السوابق البرلمانية نبض الضمير الجماعي للمجلس النيابي، بحيث إذا تواتر تطبيق السابقة البرلمانية، تصبح بالنسبة للنظام الداخلي للبرلمان بمثابة العرف الواجب التطبيق، مما يجعلها قادرة على إمداد العمل البرلماني والقائمين به بعدد كبير من الأحكام والمبادئ التي تساعد على إنضاج وتطوير الممارسة البرلمانية، وبذلك تُعد السابقة البرلمانية بإنها الإجراء الذي أتبعته المجالس النيابية ولم يرد به نص في الدستور أو القانون أو النظام الداخلي للمجلس.

وللسوابق البرلمانية أسس وقواعد، منها ما جاء وليد الإرادة الجماعية الثقافية من خلال المناقشات الجادة المتعمقة لتطوير العمل البرلماني داخل أطر تتسم بالشرعية والديمقراطية، وتواتر العمل بها حتى استقر في إدراك أعضاء المجالس أنها قاعدة واجبة الاحترام، ومنها ما هو مستمد من ممارسات العمل البرلماني لبرلمانيين تميزوا بالخبرة والأداء الرفيع والتجارب الواسعة وكان لهم أثراً بالغاً في بلورة وإستنباط القواعد التي تبنتها المجالس النيابية حتى أصبحت سوابق، وتستمد السابقة البرلمانية قوتها الملزمة كقاعدة من ذاتها ومن ضرورتها لتنظيم عمل المجلس النيابي، أما لسد ما قد يطرأ من فجوات إجرائية كنتيجة طبيعية لتطور الممارسة وما تتطلبه من احتياجات متجددة، أو لتباين الإجتهادات في التفسير، وتُعد تعبيراً عن الضمير الجماعي لهذه المجالس، طالما تحققت شروطها التشريعية وتواتر العمل بها، فثبات السابقة البرلمانية وإستقرارها دليل على ضرورتها، بحيث تحظى بقبول المجالس ورضاها عنها ورغبتها في العمل بمقتضاها.

ومن الممارسات البرلمانية في الجمعية الوطنية الفرنسية التي تتصل بالتصويت على الحكومة، فإنها تستطيع أن تمارس كامل صلاحياتها منذ صدور مرسوم تعيينها وهي ليست بحاجة للتصويت على الثقة في الجمعية الوطنية لممارسة هذه الصلاحيات، وقد نصت المادة ٤٩ من الدستور الفرنسي على أن ((للوزير الأول وبعد التداول في مجلس الوزراء أن يلتزم أمام الجمعية الوطنية بتحمل الحكومة مسؤوليتها عن برنامجها أو عن سياستها العامة))، ولم يحدد الدستور أية مهلة للقيام بذلك، وقد أدت الممارسة تدريجياً منذ عام ١٩٦٢ إلى عد الحكومة غير ملزمة عند تأليفها بطلب التصويت على الثقة بها في الجمعية الوطنية^(١).

(١) د. عصام سليمان : الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٠، ص ٧٤.

ويرى البعض أن الممارسات البرلمانية لا تُعد بمثابة قواعد عرفية لأن العرف يرتبط التسليم به وجود قاضٍ يتحقق من وجوده ويثبت من قيامه على أركانه، إستناداً إلى أن تلك الممارسات تولد داخل محيط البرلمان ولا تعرض على ساحات المحاكم لذلك فإن التدخل القضائي يختفي بالنسبة إليها، فعندهم المسألة تتعلق بسوابق أو تقاليد برلمانية لا قواعد عرفية حقيقية^(١).

وعادة ما يشار إلى السوابق البرلمانية من قبل رئاسة المجلس وفي بعض الأحيان من أحد الأعضاء لمواجهة الاقتراحات والتصرفات المعارضة لها، على أن الأمر يبقى بيد المجلس المعني الذي يمكنه تأكيدها بتطبيقها من جديد أو العدول عنها كلياً أو جزئياً، وبالتالي فإن السوابق هي الممارسات التي تتكون من خلال حكم معين يصدره رئيس المجلس، أو يصدر من أحد أعضاء البرلمان في الجلسة العامة، أو في إحدى اللجان ويتم اعتمادها في تلك الفترة دون إعتراض، أو أنها قد تناولت مسألة لم يبينها النظام الداخلي للمجلس المعني، ففي هذه الحالة يمكن الرجوع إلى السوابق البرلمانية في المسائل المماثلة، والسوابق هي نتاج داخلي ليس لها صفة ملزمة للمجلس ولا لأي مجلس آخر بقدر ما هي تصرف قد تم في هذا المجلس دون إعتراض، فله أن يعتمد في المواضيع المشابهة مرة أخرى على شرط أن لا يخالف حكم قاعدة قانونية موجودة في الدستور أو القانون أو النظام الداخلي لذلك المجلس، وتُعد السوابق البرلمانية من قبل الفقهاء مصدراً مهماً للإجراءات البرلمانية^(٢). وتؤدي السوابق والتقاليد البرلمانية دوراً مهماً في إرساء القواعد والمبادئ التي يسير عليها البرلمان تفسيراً، أو استكمالاً للنظام الداخلي، ما جعلها من أهم المصادر المنظمة لممارسة المجلس النيابي لدوره التشريعي والرقابي، لما تتميز به من تدفق وإستمرارية وأستقرار بعدها وليدة المشاركة الحرة والواقعية والحية لأعضاء المجلس النيابي.

وقد قسم البرلمان الأسترالي الأعراف والسوابق في عام ١٩٨٢ على ثلاثة أقسام^(٣) هي:

١- الأعراف والسوابق التي ليس فيها خلاف وتُعد محل أجماع، فدونت وبوبت ووضعت حتى يمكن الرجوع إليها، ولم تخالف في الممارسات السابقة.

٢- الأعراف والسوابق التي حظيت بتأييد مستقر ومستمر مع وجود بعض الخروج عليها وعدت هذه درجة ثانية بعد الأعراف والسوابق الأولى.

(١) د. فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر، مصدر سابق، ص ٣٧.

(٢) Michel Bonsaint :Parliamentary Procedure in quebec, 3rd edition nationale du Québec, 2012, p56.

(٣) د. محمد عبد المحسن المقاطع : الإستجاب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق الكويتية، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٤٥.

٣- وجاءت بعض الأعراف والسوابق التي كانت محل نظر، وتم استبعادها من الإعتدال إلى أن يستقر العمل بها .

ومن الأمثلة التي تساق على إلزامية السوابق البرلمانية ان رئيس مجلس العموم البريطاني مع انه يملك سلطة تقديرية واسعة في إدارة جلسات المجلس إلا أنه محكوم بالسوابق التي وضعها رؤساء سابقون لمجلس العموم، ومن ذلك سلطته التقديرية في غلق باب المناقشة حول اقتراح تشريعي لأحد الأعضاء أو مناقشة اقتراح آخر رغم رفض اللجنة المختصة له، والسماح بوقت إضافي لعضو يطرح سؤالاً برلمانياً وغيرها من الأمور، حيثُ يحرص رؤساء المجلس على إتباع هذه السوابق بكل صرامة لكي لايتهمهم أحد بالتحيز، ورغم اللجوء إلى السوابق فإن المواقف تتغير ويواجه رئيس المجلس أموراً جديدة لاسوابق فيها، وهنا يتعين عليه تعديل السلوك البرلماني للتكيف مع المستجدات وبالتالي تظهر لنا سوابق جديدة^(١).

ثانياً : أحكام القضاء الدستوري

القضاء الدستوري عبارة عن الأحكام التي تصدرها السلطة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، وهذه الأحكام قد فصلت في موضوع الدعوى الدستورية، أو في شق منه قاضياً إما برفض الدعوى الدستورية وأما بعدم دستورية نص تشريعي فيما نص عليه أو تضمنه قانون طعن بعدم دستوريته أمام القضاء الدستوري، وهذه الأحكام تحوز حجية مطلقة في مواجهة كافة، وبذلك تكون ملزمة للدولة بكافة سلطاتها وتنظيماتها، ومنها السلطة التشريعية^(٢).

ويرى البعض^(٣)، أن القضاء الدستوري يُعد مصدراً من مصادر القواعد القانونية ينزل نفس منزلة التشريع بعده المصدر الرسمي الأصلي للقواعد القانونية، فالقضاء الدستوري يقوم جنباً إلى جنب مع التشريع في وجوب الرجوع إليهما، أولاً بعدهما يشكلان المصدر الرسمي الأصلي للقواعد القانونية، وهو مصدر غير تشريعي للقواعد القانونية، حيث يحظر تطبيق النص التشريعي المحكوم بعدم دستوريته، أو على العكس يحظر المنازعة في دستورية النص التشريعي المحكوم برفض الطعن بعدم دستوريته، ويؤيد هؤلاء هذا الرأي ولكن ليس على إطلاقه، ويرون أن التقييد يتصل هنا فقط في جانب إلغاء نص تشريعي مخالف للدستور دون أن يمتد ذلك بالحكم المتصل برفض الدعوى الدستورية، إذ أن الحكم بعدم دستورية

(١) بول سيلك ورودرى والترز : كيف يعمل البرلمان، تعريب الدكتور علي الصاوي، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٦٠٤.

(٢) ينظر نص المادة ٩٤ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. عصام أنور سليم : مصدر سابق، ص٢٢٨.

نص تشريعي فقط هو الذي يقيد السلطة التشريعية بعدم إقراره مرة أخرى على أساس من إلزام الحكم بعدم الدستورية يكون أثره بإلغاء هذا النص ويوجب على السلطة التشريعية أن لاتخالف هذا الحكم مستقبلاً وتقر نصاً مماثلاً في الموضوع أو المضمون أو حتى في الناحية الشكلية للنص المحكوم بعدم دستوريته .

فيما يرى البعض الآخر، أن القضاء الدستوري والذي يحظى بقبول معظم الفقه بشأن اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين بأنه قد ساعد على خلق الكثير من القواعد القانونية إستجابة للإعتبارات الإجتماعية والإقتصادية، وأنه ليس صحيحاً أن القضاء الدستوري لايراعي إلا الجانب القانوني فقط في مراقبته لدستورية القوانين^(١).

(١) د.علي رشيد ابو حجيبة : الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، ط١، مطابع الدستور التجارية، عمان، ٢٠٠٤، ص ٣١ .

الفصل الأول

طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال وظيفته التشريعية

تباشر المجالس التشريعية في مختلف الدول اختصاصات متعددة، يتوقف حجمها ومداهها على طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، وطريقة رسم الدستور للعلاقة بين السلطات العامة، وتشمل اختصاصات المجالس التشريعية عموماً الاختصاص التشريعي والاختصاص السياسي والاختصاص المالي^(١)، وتمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها وفق إجراءات منصوص عليها في القواعد القانونية التي تحكم عمل هذه السلطة، ويطلق على هذه القواعد مصطلح الإجراءات البرلمانية، أي أن هذه الإجراءات تحكم جميع القرارات المتخذة من البرلمانات^(٢)، ويمكن وصفها بأنها الوسائل التي تضي الشرعية على أعمال وممارسات البرلمان، أو هي مجموعة القواعد العامة والإعراف التي تحكم العمل البرلماني، والإجراءات البرلمانية هي سلسلة من القواعد التي ينبغي على المؤسسة التشريعية أتباعها من أجل الوصول إلى القرارات بطريقة ديمقراطية يتم فيها إحترام مبدأ أن الأغلبية السياسية هي التي تقرر في نهاية المطاف عبر عملية التصويت.

في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، حيث يسود مبدأ الفصل بين السلطات، يحدد الدستور سلطات الدولة ويبين اختصاص ونطاق عمل كل منها، حيث لا توجد سلطة مطلقة من القيود والضوابط وإلا تحولت إلى تسلط، ولذلك باتت من المسلمات خضوع جميع السلطات العامة للقانون، وأنه يتعين على كل سلطة أن تباشر اختصاصاتها على النحو المبين في الدستور^(٣)، ومن ثم لم يعد أحد ينكر ضرورة خضوع

(١) د. عادل الطبطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، (نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها)، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ١٤، الكويت، ١٩٨٥، ص ٢٤٣.

(٢) *Black's Law Dictionary*, 6th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co.1990 defines parliamentary law as, ((The general body of enacted rules and recognized usages which governs the procedure of legislative assemblies....)), p.1005.

(٣) ينظر المواد ٥ و ٤٦ و ٤٧ من الدستور العراقي والتي تؤكد على أن السلطات في العراق تعمل وفق مبدأ دولة القانون أو مبدأ المشروعية، وأن السيادة للقانون والشعب، وعلى القانون أن لا يمس جوهر الحق والحرية، وعلى مبدأ الفصل بين السلطات، فيما نصت المادة ٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن ((يلتزم أعضاء مجلس النواب في مناقشاتهم وما يتخذونه من قرارات بأحكام الدستور وهذا النظام))، وينظر المادة ١ فقرة ٣ من الدستور الألماني التي تنص على أن (تلتزم السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بالحقوق الأساسية باعتبارها تشريعات نافذة بشكل مباشر)، إن مثل هذه النصوص والتي توضع في صلب الدساتير تؤكد على أن السلطة التشريعية ليست مطلقة اليد في =

السلطة التشريعية عند ممارستها لسلطة التشريع للقانون عموماً، وعلى الأخص للنصوص الدستورية والمبادئ القانونية العامة^(١)، وتتمحور النظرية السياسية الديمقراطية تقليدياً على فكرة فرض بعض الضوابط على عمل السلطة في الدولة، وتم ذلك عن طريق محاولة ضبط السلطة بواسطة القاعدة القانونية، أي منع السلطة من التصرف العشوائي وإخضاعها لضوابط معينة مصوغة في إطار نصوص قانونية، وهذا ما يطلق عليه تسميات مختلفة منها دولة القانون، أولوية القانون، سيادة القانون^(٢).

ولكي تقوم السلطة التشريعية بوظائفها الدستورية المتعددة بعدها إحدى السلطات الثلاث في الدولة، فقد منحها الدستور سلطة إصدار القرارات، وهي الوسيلة القانونية التي تعبر من خلالها عن إرادتها في ممارستها لوظائفها، وإذ تقوم بذلك، فإنها لاتخرج عن القواعد القانونية المنظمة لتلك الوظائف، سواء بالطريقة المحددة للتعبير عن إرادتها وهي اتخاذ القرارات أم النطاق الذي يمكن لها أن تمارس سلطاتها فيه، وهذا ما أكدته المادة ٥ من الدستور العراقي والتي أوجبت خضوع الدولة للقانون، دالاً بذلك على أن الدولة القانونية هي التي تنقيد في كافة مظاهر نشاطها بقواعد قانونية تعلق عليها، ومن ثم فقد أضحي مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية.

ومبدأ سلطة القانون يستند إلى القانون الدستوري الذي يمكن تحديده بمجموعة القواعد القانونية التي تحدد كيفية تأليف، وعمل واختصاصات أو سلطات الأجهزة العليا في الدولة، حكماً ومحكومين، وغاية هذه القواعد في الأنظمة السياسية الليبرالية، وعلى الأخص في الأنظمة السياسية الليبرالية الديمقراطية، هي ضمان سلطة القانون على الحكام (البرلمان، الحكومة، رئيس الدولة، السلطة القضائية) وحتى على غالبية الشعب، وبالتالي ضمان الحرية^(٣).

= ممارستها لعملها في مجال التشريع، بل يجب عليها إحترام الحقوق الواردة في الدستور بإعتبارها قيداً عليها في ممارستها لوظيفتها التشريعية.

(١) د.سامي جمال الدين : مصدر سابق، ص ٢٤٦.

(٢) د. محمد سعيد المجنوب: الحريات العامة، حقوق الانسان، ط ١، مطبعة جروس، طرابلس، لبنان، ١٩٨٦، ص ١٢١.

(٣) د. غالب غانم : حكم القانون : من اصدارات برنامج الامم المتحدة الانمائي، undp، بيروت، لبنان، ص ٥.

ولا يكتفي الدستور بوصف آلة السلطة إنما يعين الإتجاه الذي يجب أن تسير عليه وتعمل بموجبه^(١)، أي أن إرادة البرلمان حرة في إصدار ما تشاء من تشريعات مادام البرلمان يحترم القواعد الشكلية المقررة في الدستور لإعداد القوانين في مراحلها المختلفة^(٢).

وسنتناول في هذا الفصل طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي في مجال ممارسته لوظيفته التشريعية، ولكي نوضح طبيعة هذه القرارات سنبيين الإجراءات الدستورية والقانونية التي تحكم عملية إصدار تلك القرارات، وكذلك سنبيين الإجراءات والأشكال الواجبة الإلتباع قبل إصدار القرارات المتخذة في مجال وظيفته التشريعية، ذلك أن هذه الإجراءات تُعد من العناصر التي تبنى عليها تلك القرارات، ومن خلال دراسة القواعد القانونية التي تحكم سير العملية التشريعية يمكن أن نصل إلى تكييف طبيعة تلك القرارات، وذلك من خلال مبحثين، الأول سنتناول فيه صلاحيات المجلس في إقرار مشاريع ومقترحات القوانين، أما المبحث الثاني سنتناول فيه طبيعة قرارات وصلاحيات المجلس في إقرار الموازنة العامة والتصديق على المعاهدات.

(١) د. اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص ٤٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، تكوينها واختصاصها، ط ٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٥٩.

المبحث الأول

طبيعة القرارات المتخذة خلال عملية سن القوانين

إن وظيفة سن القوانين غالباً ما يُخضعها الدستور لقيود وضوابط محددة من حيث الإجراءات الواجبة الإلتباع في كل مرحلة من مراحل التشريع، وبعبارة أخرى وجوب إستيفاء الشكل الإجرائي لكل مرحلة، وعلى اعتبار أن الدستور هو الذي يحدد هذه الإجراءات التي يمر بها التشريع حتى يصبح قانوناً. ولذلك يُعرف التشريع بأنه عملية سن القواعد القانونية من السلطة المختصة وفقاً للإجراءات المحددة، وحصر صلاحية التشريع بالبرلمان يعني أنه لا يصدر أي قانون إلا بعد إقراره في البرلمان، ولا يجوز لأي جهة غير البرلمان إدخال تعديلات عليه أو إلغائه^(١).

و يُعد سن القوانين من أهم مظاهر ممارسة الشعب لسلطته التشريعية عن طريق تولي نواب الشعب وضع قواعد عامة ملزمة، ويظهر ومن خلاله التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية في إخراج التشريعات إلى حيز الوجود، ويظهر دور البرلمان في سن القوانين عبر تتبع مراحل اقتراح القوانين وإعدادها ووضعها ودراستها وإقرارها^(٢).

وتعرف مراحل سن التشريع بأنها الإجراءات التي تتحول بمقتضاها مسودة القانون إلى تشريع منذ مرحلة تقديمها للبرلمان إلى مرحلة توقيعها من رئيس السلطة التنفيذية أو تجاوز البرلمان إعتراض الرئيس^(٣). وبعبارة أخرى أن هذه الإجراءات هي صيرورة القانون ولانقل أهمية عن ركني الاختصاص والمحل في التشريع، وبالتالي فإن مخالفة أو تجاوز هذه الإجراءات التي نص عليها الدستور، أو أي قانون آخر ينظم عمل المجالس النيابية تشكل مخالفة لمبدأ سمو الدستور، ذلك أن القانون كما مطلوب أن يصدر من السلطة المختصة فإنه يجب أن يستكمل الاوضاع الشكلية التي نص عليها الدستور على

(١) د. عصام سليمان : مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) ندوة تطوير العمل البرلماني العربي: أقيمت في المجلس النيابي اللبناني في بيروت للفترة من ١٦ - ١٨ أيار، ٢٠٠٠، من إصدارات مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص ٩ .

(٣) توني م. فاين : النظم القانونية الأمريكية، ترجمة وتعليق المستشار عادل ماجد، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ٢٠٠١، ص ٨٨.

اعتبار أن هذه الإجراءات قد وضعت في النصوص الدستورية لأهميتها في بناء القواعد القانونية، حتى يمكن القول أن هذه القواعد قد استوفت بناءها القانوني.

من المعلوم أن السلطة التشريعية وظيفتها تشريع القوانين، وهي إذ تؤدي وظيفتها هذه، ليست حرة طليقة من كل قيد، بل تنقاد لأحكام الدستور من الوجهتين الشكلية والموضوعية، فمن الوجهة الموضوعية فإنه يجب أن تتقيد بمضمون نصوص الدستور فلا تخرج عليها وتتطرق، بل يجب أكيداً أن تكون تشريعاتها متطابقة مع أحكام الدستور من حيث المضمون كل التطابق، أما من الوجهة الشكلية، فإنه يلزم عند إصدار التشريع استيفاء الشكليات التي نص عليها الدستور^(١).

وسن التشريع لا بد أن يمر بمراحل متعددة تقتضيها النصوص الدستورية والضرورات العملية، وعملية السن هذه قد تعترضها في مراحلها المختلفة بعض الإشكاليات القانونية^(٢)، وهذه المراحل هي الاقتراح، والمناقشة والتصويت، والإصدار والنشر ولكل مرحلة منها إجراءاتها وأصولها الواجبة الإلتباع، والتشريع في الإصطلاح القانوني له معنيان عام وخاص، المعنى العام وضع السلطة المختصة في الدولة نصوصاً عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق إجراءات مخصوصة وشكل معين، أما المعنى الخاص، هو النصوص العامة الملزمة ذاتها أي مضمونها والتي وضعتها السلطة المختصة^(٣). ولئن كان المعيار الشكلي يقصر حق التشريع أساساً على المجالس التشريعية، فإنه قد بدأ في التطور بعض الشيء وذلك بمناسبة تقرير حق السلطة التنفيذية في الإسهام في المبادرة التشريعية (أي حق اقتراح القوانين) وكذلك تقرير اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار قوانين فرعية^(٤). وسنبين هنا المراحل التي يظهر فيها اختصاص مجلس النواب، وهي الاقتراح وإقرار القوانين والمتمثلة في مناقشة مقترحات القوانين والتصويت عليها. وفي العراق فإن تشريع القوانين تختص به السلطة التشريعية^(٥)، والمتمثلة بمجلس

(١) د.غازي فيصل مهدي : الدستور العراقي الدائم أفكار وطموحات، بحث منشور في موقع مركز المستقبل للدراسات والبحوث، ٢٠٠٥، ص ١٦.

(٢) د.النعمان منذر الشاوي : إشكاليات سن التشريع في مملكة البحرين، مجلة الحقوق البحرينية، كلية الحقوق جامعة البحرين، المجلد السابع، العدد الأول، ١٤ /يناير/ ٢٠١٠، ص ٤٢١.

(٣) د.سليمان مرقص : المدخل لدراسة العلوم القانونية، ج ١، ط ٦، دار الكتب القانونية، مصر، ص ١٦٩.

(٤) د.محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥، ص ٨٤٨.

(٥) نصت المادة ٤٧ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن (تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس الفصل بين السلطات)، فيما فصلت المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في فقراتها السبع الإختصاص التشريعي لمجلس النواب، ونصت المادة ١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن ((مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الإختصاصات المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة)).

النواب ومجلس الإتحاد^(١)، وبما أن مجلس الإتحاد لم يتشكل حتى الآن، فإن مجلس النواب هو الممثل الوحيد حالياً للسلطة التشريعية في العراق^(٢).

وقد رسم الدستور العراقي طريقين لإقرار القوانين من قبل مجلس النواب حيث أشارت المادة ٦٠ من الدستور في فقرتها الأولى إلى أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فيما أشارت الفقرة الثانية أن مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه، وبذلك يكون الدستور العراقي قد جعل مرحلة اقتراح القوانين عملاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية^(٣).

يخضع مجلس النواب العراقي في ممارسته لوظيفته في مجال التشريع لعدد القواعد القانونية، منها قواعد دستورية خاصة منظمة لعمل مجلس النواب^(٤)، وأخرى عامة متمثلة في القواعد القانونية التي تتصل بتنظيم عمل المجلس بشكل عام ومنها قواعد النظام الداخلي للمجلس^(٥).

إن أحكام وقواعد النظام الداخلي لمجلس النواب بمثابة شروط وقواعد إجرائية يجب مراعاتها في العمل البرلماني من الزاوية القانونية الشكلية وباعتبارها المرجعية الأساسية في تنظيم عمل المجلس، أي الإطار القانوني الملزم للكافة فيما يتعلق بنظام العمل في المجلس، وممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية

(١) ينظر المادة ٤٨ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ومن الجدير بالذكر أن الدستور العراقي قد أجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الإتحاد أينما وردت في الدستور لحين صدور قرار من مجلس النواب وبإغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذه، وهذا مانصت عليه المادة ١٣٧ من الدستور.

(٢) ينظر المادة ٦١ الفقرة الأولى من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي أشارت إلى أن المجلس يختص بتشريع القوانين الاتحادية، والمادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) وأكدت هذا الحكم المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي عدت إختصاصات مجلس النواب حين أشارت إلى ذلك في البندين ثالثاً وسادساً.

(٤) ينظر المادة ٥ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أن ((السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالإقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية))، فيما تنص المادة ١٣ على أولاً: ((يُعدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أثنائه كافة وبدون استثناء))، ثانياً ((لا يجوز سن قانونٍ يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نصٍ يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نصٍ قانونيٍ آخر يتعارض معه)). وينظر كذلك المادة ١٦/البند تاسعاً.

(٥) ينظر المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن ((يلتزم أعضاء مجلس النواب في مناقشتهم وما يتخذونه من قرارات، بأحكام الدستور وهذا النظام))، وقد أصدر مجلس النواب العراقي النظام الداخلي له في ٢٠٠٦/٦/١٥.

والمالية^(١). وهي بهذه الصفة تُعد أعمالاً تحضيرية على المجلس القيام بها قبل اتخاذه لأي قرار يمكن له أن يتخذه وفق صلاحياته الدستورية .

إن البحث في الاختصاص التشريعي لمجلس النواب العراقي يتطلب أن نبين حدود سلطة التشريع التي يمتلكها المجلس، ثم نتناول مراحل العملية التشريعية واجراءاتها، بعدها من الاشكال الجوهرية في صيرورة القرار التشريعي، وبيان سلطة المجلس في النظر في مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية، واجراءات نظرها، وصلاحياته في مجال إقرار اقتراحات القوانين المقدمة من أعضائه ولجانه، وفي ضوء ذلك سنتناول في المطلب الأول إجراءات نظر مشاريع القوانين وكيفية إقرارها، أما المطلب الثاني سيكون مخصصاً لدراسة صلاحيات المجلس في مناقشة وإقرار مقترحات القوانين المقدمة من أعضائه، وتلك المقدمة من لجان المجلس المتخصصة.

(١) دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب، منشورات مجلس النواب العراقي، مصدر سابق، ص ١.

المطلب الأول

طبيعة قرارات المجلس خلال سير عملية سن القوانين

تنظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية العملية التشريعية، حيث تغطي هذه الإجراءات العملية التشريعية منذ بدايتها إلى مرحلة التصويت النهائي، سواء بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية أو اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضائها.

وتتفق غالبية القواعد القانونية المنظمة للعملية التشريعية في المجالس النيابية على إحالة مشروعات القوانين واقتراحاتها أولاً إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها لمناقشتها في الجلسات العامة وفقاً لرأي وتوصيات هذه اللجان، ولا يختلف الأمر بالنسبة إلى مجلس النواب العراقي، الذي عليه إحالة مشروعات القوانين عند ورودها إليه من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها^(١).

الفرع الأول : نطاق سلطة مجلس النواب في التشريع

التشريع من قبل السلطة المختصة يتحدد دستورياً ويطلق على ما يصدر عن هذه السلطة ضمن اختصاصها التشريعي بالقانون، وقد تباينت الدساتير في بيان اختصاص السلطة التشريعية ونطاق ولايتها في سن القوانين، ويقوم المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية على إن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، وعلى هذا الأساس فإنه يقر التشريعات قبل نفاذها، وقد استتبع ذلك أن أقرت الدساتير لأعضاء البرلمانات بحق اقتراح القوانين على أساس أن من يملك الأكثر يملك الأقل ولأن البرلمان هو

(١) ينظر المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن ((يُحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها وأبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على أن يجري ذلك بحضور اللجنة مقدمة المشروع))، وينظر كذلك المادة ٤٣ من الدستور الفرنسي بعد تعديل عام ٢٠٠٩ التي تنص على أن ((تُحال مشاريع واقتراحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة التي يُحدد عددها بثمانين لجان في كل مجلس. وتُحال مشاريع أو اقتراحات القوانين، بطلب من الحكومة أو المجلس الذي أخطر بشأنها، بغرض دراستها، على لجنة معينة خصيصاً لذلك)).

العضو الأصيل للتشريع، على أن معظم الدساتير تجعل التشريع شركة بين الحكومة والبرلمان^(١)، وبذلك يمكن القول أن سلطة المشرع ليست سلطة مطلقة في التشريع، وأن الأغلبية البرلمانية التي تسيطر على المجلس التشريعي ليست مطلقة اليد، بل هناك قيود وضوابط تتمثل في الإلتزام بمعايير عليا، سواء عند وضع التشريع العادي أو الدستوري، على أن الإتجاه الغالب في الدساتير هو أن يحدد الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، لا يجوز تنظيمها بإداة أدنى منه، ويترك ماعداه من موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها أن تنظمها بقوانين تصدرها، أو أن تتركها للسلطة التنفيذية، أما الإتجاه الثاني بموجبه يحدد الدستور مجالاً معيناً للقانون لا يجوز له أن يتعداه، ولا يجوز للقانون أن يتطرق لغيره، وبذلك يصبح الاختصاص التشريعي الأصلي للسلطة التنفيذية، وهذا الإتجاه نجده في المادتين ٣٤ و٣٧ من دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨. أما الدستوري العراقي لعام ٢٠٠٥ فإنه لم يختار الأسلوب الذي يوزع سلطة التشريع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث لانجد أن هناك مجالاً محدداً للقانون وآخر متروك للسلطة التنفيذية، لتعالجه من خلال إصدار المراسيم والأنظمة والتعليمات، بل جعل من نطاق القانون نطاقاً غير محدد، ولا توجد مجالات أخرى يمكن للسلطة التنفيذية أن تنظمها عن طريق إصدار مراسيم أو الأنظمة والتعليمات، سوى تلك التي تضعها إستناداً للقانون وتسهيلاً لتنفيذه، والقيود الوحيد الذي يمكن أن نجده في هذا المجال هو ماسارت عليه الدساتير الاتحادية كون الدستور العراقي قد تبنى النظام الاتحادي الذي يوزع سلطة التشريع بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات أو الأقاليم، وهذا ما أشارت إليه المادة ١١٥ من الدستور، التي منعت مجلس النواب من التشريع في الاختصاصات الحصرية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبالتالي فإن نطاق التشريع لمجلس النواب مطلق في مجال تشريع القوانين الاتحادية والمحدد في المادة ١١٠ و ١١١ و ١١٢ و ١١٣ من الدستور والتشريع المشترك مع السلطات المحلية المذكور في المادة ١١٤.

الفرع الثاني : الإجراءات المتبعة في نظر ومناقشة مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية

يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها^(٢)، وعلى رئيس المجلس أن يوزع نسخاً من كل مشروع قانون تم إحالته إلى اللجنة المختصة على الأعضاء لكي يتمكنوا من إبداء رأيهم كتابةً إلى اللجنة المختصة، وتقديم اقتراحاتهم بشأن مشروع القانون، وهناك بعض الشروط الشكلية التي يجب أن

(١) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ١٥٧ .

(٢) ينظر المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

يستوفيهها مشروع القانون قبل عرضه على المجالس النيابية كجوب عرض مشروع القانون على مجلس شورى الدولة في العراق أو تعزيزه برأي جهة مختصة بمضمون مشروع القانون^(١). وسنتناول سير نظر مشاريع القوانين واجراءات النظر فيها وحتى التصويت عليها من قبل المجلس في النقاط الآتية:-

أولاً : العمل داخل اللجنة المختصة

تعتمد الهيئات التشريعية الديمقراطية على اللجان في إدارة أعمالها، ويمكن وصف اللجان البرلمانية بإنها عبارة عن مجموعات صغيرة من البرلمانيين تتاط بهم مهام محددة، ويعملون على أساس دائم أو مؤقت، بهدف دراسة المسائل المعروضة على الهيئات التشريعية بتعمق وتفصيل يفوق قدرات الهيئات لنظرها بمجموع أعضائها، ويُخولون صلاحيات واضحة من أجل تمكين هذه الهيئات من ممارسة واجباتها الدستورية والقانونية، وتتضمن أهمية اللجان البرلمانية في أنها تمثل ما يطلق عليه المطبخ السياسي، ذلك أن الأصل العام في الأمور هو أن البرلمان لا يتناول موضوعاً بالبحث والمناقشة إلا بعد إحالته إلى إحدى أو بعض لجانه لتقوم بالبحث فيه والإنتهاء إلى رأي وتوصيات تعرضها على البرلمان، لتتم مناقشة الموضوع المحال إليها في ضوء ذلك، ويمكن تعريف اللجان بإنها أجهزة تشكل في كل مجلس من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم وفقاً لتخصصاتهم ويكلفون بتحضير أعماله وتقديم تقرير عنها^(٢).

ومن الوظائف المهمة للبرلمانات والتي تلعب فيها اللجان دوراً مهماً هي وظيفة التشريع، حيث تقوم هذه اللجان بمراجعة مفصلة و متمعنة في مشروعات القوانين المقترحة^(٣)، وتجري جلسات اللجان في ظل

(١) ينظر المادة ٦٩ من الدستور الفرنسي بعد التعديل الدستوري في القانون رقم ٧٢٤ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ في المادة ٤٦ أولاً منه التي نصت على أن ((يبدي المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي رأيه، بناء على إخطار من الحكومة، في مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر أو مشاريع المراسيم وكذلك في إقتراحات القوانين المعروضة عليه يمكن للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي أن يعين أحد أعضائه لكي يعرض أمام مجلسي البرلمان رأي المجلس في المشاريع أو الإقتراحات المعروضة عليه. ويمكن أن يخطر المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي عن طريق عريضة وفق الشروط التي يحددها قانون عضوي. ويقوم بعد دراسة العريضة، بإعلام الحكومة والبرلمان بالرد الذي يقترح تخصيصه لها)). والمادة ٧٠ في فقرتها الثالثة التي تنص على وجوب عرض بعض أنواع مشاريع القوانين على المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي إضافة لعرضها على مجلس الدولة الفرنسي ((ويعرض عليه كل مخطط أو كل مشروع قانون تخطيط ذي طابع أقتصادي أو إجتماعي أو بيئي لإبداء رأيه فيه)).

(٢) د. علي الصاوي : دليل النائب في البرلمان، بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي الثقافي، القاهرة، ص ٤٧.

(٣) يتم تنظيم الكونغرس الأمريكي وفق لجان دائمة تؤدي دوراً أساسياً في العملية التشريعية، وتعرف اللجان التشريعية الأمريكية بإنها الأقوى من أية لجنة أخرى في أية هيئة تشريعية غربية، حيث تحدد اللجان الدائمة المتعلقة بالموضوع =

قواعد واجراءات أقل تقييداً من تلك التي تحكم الجلسات العامة للهيئة التشريعية بإكملها، حيث تملك هذه اللجان قدراً معيناً من المرونة للتوفيق بين الخلافات في وجهات النظر تجاه مشاريع القوانين قبل عرضها على المجلس .

وتعقد اللجان جلساتها وفق قواعد قانونية قد يكون منصوصاً عليها في الدستور، أو في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، حيث تُحال إلى هذه اللجان مشاريع القوانين لكي تقوم بدراستها قبل تقديمها إلى المجلس النيابي ، والذي غالباً ما يقتصر دوره في مداولته لمشروع القانون على ما تقدمه هذه اللجان من تقرير بشأن هذا المشروع، أي أنه غالباً ما يجد نفسه ملزماً بأن يناقش نسخة المشروعات التي توصلت إليها اللجنة المختصة^(١)، بدلاً من مشروع القانون الأصلي، وبذلك فإن تقارير اللجان تمثل مرحلة تشريعية مهمة، وعمل اللجان في مجلس النواب العراقي لا يختلف كثيراً عن عمل لجان المجالس النيابية في الأنظمة المقارنة، حيث تقوم رئاسة المجلس عند ورود مشاريع القوانين بإحالتها إلى اللجان المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها^(٢).

وتقوم اللجان بدراسة مقترحات التعديل بالإضافة أو الحذف المقدمة من النواب بشأن مشروع القانون المحال إليها، ويتم التصويت عليها بعد مناقشتها في اللجنة وإعداد تقرير مفصل حول مشروع القانون تبين فيه الآراء التي طرحت، وماتوصلت إليه اللجنة من خلال مناقشاتها والتعديلات التي أقرتها وآراء الأعضاء المعارضين لتوصيات اللجنة^(٣).

عند وصول مشروع القانون إلى اللجنة تبدأ بدراسة هذا المشروع وتلقي اقتراحات أعضاء المجلس بالتعديل أو الحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد قبل أربع وعشرين ساعة من بدء دراسة المشروع^(٤)،

= والتابعة للكونغرس الأمريكي القرارات الكبرى والصغرى التي تشكل مشروع القانون قبل أن تدرسها الهيئة بإكملها، وتتمتع اللجان بسلطة أكبر لإقرار التعديلات وإعادة صياغة مشاريع القوانين. يراجع في ذلك:

Committees in Legislatures Division of Labor: National Democratic Institute, Legislative Research Series Paper 2, For International Affairs, NDI, 1996, p5.

(١) ينظر المادة ١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) حددت المادة ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عدد لجان المجلس بإربع وعشرين لجنة تقابل عدد الوزارات في السلطة التنفيذية إضافة إلى لجان أخرى لها إختصاصات محددة مثل لجنة الشكاوى ولجنة العشائر وغيرها.

(٣) المادة ٧٥/ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نصت على أن ((يكتمل النصاب في إجتماعات اللجان بحضور أكثرية عدد أعضائها))، ثالثاً ((تُتخذ اللجان قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وترفع قراراتها لهيأة الرئاسة بتوقيع رئيس اللجنة أو نائبه أو أعضاء اللجنة بغيابهم)).

(٤) ينظر المادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، أما تحقق النصاب فقد بينته المادة ٧٥/ثانياً في أن إجتماعات اللجان يتم بحضور أكثرية أعضائها.

أما إذا كان الاقتراح المعروض من أحد الأعضاء على اللجنة المالية أو أية لجنة أخرى من لجان المجلس يتضمن اقتراحاً بتعديل الإعتمادات المذكورة في الموازنة، أو تعديل مقدم من أية لجنة من لجان المجلس، أو كان مقدماً من أحد الأعضاء، ويترتب عليه أعباء مالية، على اللجنة المالية أو اللجنة المختصة التي تنظر في مشروع القانون أن تأخذ رأي الحكومة في هذا الاقتراح، وأن يرفق هذا الرأي ومبرراته مع تقريرها المقدم إلى المجلس^(١)، وبينت المادة ٩٠ من النظام الداخلي أن من بين اختصاصات اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي معاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية، ودراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة، وإبداء الرأي بشأنها وإعداد نصوصها وصياغتها، ومن خلال ماتقدم يتبين أن اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي تلعب دوراً مهماً في مجال اختصاص المجلس في التشريع، حيث تُحال إليها جميع مشاريع القوانين سواء المقدمة من السلطة التنفيذية أو تلك المقدمة من أعضاء المجلس أو من إحدى لجانه والمحالة إليها من رئيس المجلس^(٢).

ثانياً : الوقت المخصص لعمل اللجان

يكتسب الوقت أهمية كبيرة في عملية تشريع القوانين، ذلك أن تأثيره يظهر من خلال جانبين متناقضين لابد أن يتم التوافق بينهما لأهمية كلٍ منهما في هذه العملية، فمن الأهمية بمكان أن يتم إقرار التشريعات بسرعة مناسبة لوضع قواعد قانونية تنظم وتعالج الحالات والمواضيع المستجدة في المجتمع، بل أن هناك مواضيع أن لم تعالج تشريعياً بالسرعة المناسبة قد ينتج عنها أضراراً لا يمكن تلافيها مستقبلاً، ومن جانب آخر أن التأني في دراسة مشاريع ومقترحات القوانين من قبل المجالس النيابية ينتج عنه إستقرار التشريعات ووضوحها والوصول بالتشريع إلى درجة من الإستقرار والتخلص من الفوضى التشريعية، وكثرة التعديلات التي قد تتعكس سلباً على إستقرار الأوضاع القانونية وصعوبة ملاحقة تطوراتها حتى من قبل القانونيين^(٣)، ولذلك فإن الوقت المحدد للجان لإنجاز العمل المكلف به يختلف حسب الموضوع الذي تدرسه هذه اللجان، وكذلك مايتضمنه النظام الداخلي من قواعد تحدد لهذه اللجان المدد الزمنية الواجب

(١) ينظر المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة ١١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب أعطت الحق في بندها الأول لكل لجنة بإقتراح القوانين كتابةً إلى رئيس المجلس الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة، فيما أكد البند الثالث من هذه المادة على وجوب أن يُحيل رئيس المجلس مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتدقيقه وطلب عرضه على المجلس.

(٣) لمزيد من التفاصيل عن وضوح ونوعية القانون يراجع الدكتور لور ميلانو : مراقبة الدستورية ونوعية القانون، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٦، ص ٦٤٣.

عليها إنهاء عملها فيها، وخاصة في مجال نظر مشروعات القوانين، وغالباً ماتحدد الدساتير مدداً زمنية للنظر في مثل هذه المشاريع من قبل المجالس النيابية، وبالتالي يقوم المجلس بتحديد مدد زمنية لهذه اللجان لإنهاء مناقشاتها لمشروع القانون المحال إليها، وتقديم تقريرها إلى المجلس خلال تلك المدة، وفي بعض الأحيان تجد اللجنة نفسها محددة في زمن معين لإنهاء عملها عندما تنتظر مشروعات القوانين التي تحمل معها صفة الإستعجال في الإحالة، عموماً طول الفترة الزمنية التي ستكرس لموضوع معين هذه المسألة تقررها اللجنة، وقد يكون ذلك رسمياً، أو السماح لأعضاء اللجنة الإستمرار بمناقشة الموضوع المحال إلى اللجنة إلى الوقت الذي يكون فيه أعضاء اللجنة مستعدين لأخذ القرار في الموضوع الذي يتدارسونه وحسب أهمية الموضوع وحجمه ونسبة المؤيدين والمعارضين له. وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن على لجان المجلس أن تنتهي من دراسة المواضيع المحال إليها وبشكل عام خلال فترة تتراوح ما بين أسبوعين إلى أربعة اسابيع على الأكثر من تأريخ إحالة الموضوع إليها مالم يحدد المجلس ميعاداً آخر، فإذا أنقضى الموعد ولم تقدم اللجنة تقريرها فلرئيس المجلس سلطة تقديرية في أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقدر ما يراه مناسباً^(١)، بينما نجد أن بعض الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية تقرر إمكانية أن ينظر المجلس مباشرة بالموضوع المحال إلى اللجنة التي لم تستطع أن تنهي أعمالها خلال الفترة المحددة^(٢).

وفي فرنسا فإن اللجان ملزمة بتقديم تقريرها إلى الجمعية الوطنية ضمن ثلاثة أشهر، أي أن ليس لها منع طرح مشاريع القوانين على الجمعية الوطنية للتصويت عليها أكثر من الوقت المحدد لها لإنهاء دراستها لتلك المشاريع، ولمجلس النواب الأمريكي أن يأمر اللجنة المختصة بإنهاء دراستها لمشروع القانون بغية عرضه على المجلس من خلال التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه على التماس يطلب أخراج المشروع عنوةً من اللجنة لطرحة للمناقشة على المجلس بكامل هيأته، وقد تسمح لجنة الاوامر

(١) ينظر نص المادة ١١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) تنص المادة ٢/٦٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني على أن ((بعد مرور عشرة أسابيع من أسابيع جلسات مجلس النواب على إحالة الإقتراح إلى إحدى اللجان، يمكن أن تطالب إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة في المائة من أعضاء المجلس بأن يتقدم رئيس اللجنة أو أحد مقرريها بتقرير إلى المجلس عن وضع المداولات، و بناءً على طلبهم يجب أن يُدرج التقرير في جدول أعمال جلسة المجلس)). أما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فإننا نجد أن المدة قد حددتها المادة ٣٨ منه التي تنص على أن ((على اللجان أن تنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والإقتراحات وسائر المواضيع المحالة إليها في مهلة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها. أما المشاريع المستعجلة فيجب إنهاء دراستها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر وفي نهاية هذه المدة يطرح رئيس المجلس المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء أنهت اللجنة من دراسته أو لم تنته)).

بأخراج المشروع بعد سبعة أيام تشريعية، ويمكن أيضا أن تخضع لجان أخرى بالمجلس لطلب إنهاء دراستها إذا لم تكتب تقريراً عنه في غضون ثلاثين يوماً من إحالته إليها^(١). فيما نظم الدستور الألماني المدد المحددة للجان لإنهاء عملها في مناقشاتها لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة إلى المجلس النيابي الاتحادي أو مجلس الإتحاد، ونظم كذلك سير العمل في الإجراءات العاجلة لنظر مشاريع القوانين^(٢)، وفي فرنسا لا يمكن البدء بالتصويت على مشاريع القوانين التي تتعلق بتعديل الدستور، أو القوانين التي يضيف عليها الدستور طابع القوانين الدستورية إلا بعد انقضاء الآجال التي بينها المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي^(٣).

(١) لاري الويتز : نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ١٩٩٦، ص ١٦٤.

(٢) ينظر المادة ٢/٧٦ و ٣ من الدستور الألماني التي تنص على أن ((مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة الاتحادية ينبغي تحويلها إلى المجلس الاتحادي أولاً، وللمجلس الاتحادي الحق أن يبدي وجهة نظره في هذه المشاريع القانونية خلال ستة أسابيع. إذا طلب المجلس الاتحادي تمديد هذه المهلة لأسباب هامة، خاصة بمراعاة حجم تلك المشاريع، فتصبح المهلة تسعة أسابيع. تستطيع الحكومة الاتحادية أن تحول مشروع قانون إلى المجلس النيابي الاتحادي، بعد ثلاثة أسابيع إذا كانت قد وصفت هذا المشروع عند تحويله إلى المجلس الاتحادي استثناءً بأنه عاجل جداً أو بعد ستة أسابيع أو إذا قدم المجلس الاتحادي طلباً حسب الجملة ٣، حتى ولو لم تصلها وجهة نظر المجلس الاتحادي بعد، وعليها (أي الحكومة) أن تُلحق وجهة نظر المجلس الاتحادي بمجرد وصولها إليها، دون تأخير، إلى المجلس النيابي الاتحادي، وإذا كانت مشاريع القوانين تتضمن تعديل هذا القانون الأساسي ونقل حقوق سيادته حسب المادة ٢٣ أو ٢٤ فتكون مهلة إعطاء وجهة النظر تسعة أسابيع، ولا تنطبق هنا الجملة ٤. (٣) ينبغي تحويل مشاريع القوانين التي يعدها المجلس الاتحادي عن طريق الحكومة الاتحادية خلال ستة أسابيع إلى مجلس النواب الاتحادي. ويُفترض من الحكومة الاتحادية أن تُبين وجهة نظرها حول تلك المشاريع. وإذا طلبت الحكومة تمديد المهلة لأسباب هامة، وخاصة بمراعاة حجم المشروع القانوني، تصبح المهلة تسعة أسابيع. إذا وصف المجلس الاتحادي استثناءً مشروع قانون بأنه عاجل جداً تكون المهلة ثلاثة أسابيع، أو إذا طلبت الحكومة الاتحادية تمديداً حسب الجملة ٣ تكون المهلة ستة أسابيع. وعندما تتضمن مشاريع القوانين تعديلاً لهذا القانون الأساسي أو نقلاً للحقوق السيادية حسب المادة ٢٣ أو المادة ٢٤ تكون المهلة تسعة أسابيع، لا تنطبق هنا الجملة ٤. على مجلس النواب الاتحادي أن يناقش مشاريع القوانين ويتخذ قراره فيها خلال مدة زمنية معتبرة.

(٣) ينظر المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي والمعدلة بالقانون الدستوري لعام ٢٠٠٩ التي تنص على أن ((يتم التصويت على القوانين التي يضيف عليها الدستور طابع القوانين العضوية، وتعديلها وفق الشروط الآتية: لا يمكن عرض المشروع أو الإقتراح على المجلسين، في قراءة أولى، يتداول فيه وتصوت عليه إلا عند قضاء الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة ٤٢. غير أنه في حالة مباشرة الإجراء العاجل وفق الشروط المنصوص عليها في المادة ٤٥، لا يمكن عرض المشروع أو الإقتراح على المجلس الذي أُخطر أولاً للتداول فيه إلا بعد إنقضاء أجل خمسة عشر يوماً من إيداعه. يطبق الإجراء المذكور في المادة ٤٥. غير أنه في غياب إتفاق بين المجلسين، لا يمكن أن تصادق الجمعية =

ثالثاً : إتخاذ القرارات في اللجان

تتخذ القرارات في اللجنة المختصة بعد غلق باب المناقشات واجراء التصويت على كل مقترح مقدم إلى اللجنة وتمت مناقشته، ويتم التصويت من قبل الأعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني، وعند تعادل الأصوات يكون صوت رئيس اللجنة هو المرّجح لقرارها^(١)، والزم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي كل لجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس عن كل موضوع يحال إليها مشتملاً على الإجراءات التي قامت بها، والأسباب التي استندت إليها في رأيها، ويرفق مع تقريرها نصوص المشروعات والمقترحات أو التشريعات محل التقرير ومذكراتها الإيضاحية، ويجب أن يتضمن التقرير الآراء المخالفة للرأي الذي توصلت إليه اللجنة والتي قد أبدت من أعضائها بشأن الموضوع، ويتم إتخاذ القرارات داخل اللجان في مجلس النواب العراقي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها، وترفع القرارات لرئاسة المجلس بتوقيع رئيس اللجنة أو نائبه أو أعضاء اللجنة بغيابهم، وبمعنى آخر إن التصويت على تقرير اللجنة التي تتوصل إليه بعد إنتهاء المناقشات يتخذ بإصوات الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد أن يتحقق النصاب القانوني لإنعقاد جلسات اللجنة^(٢)، وترفع اللجنة تقريرها عن مشروع القانون متضمناً توصياتها والآراء المخالفة لرأي الأغلبية في اللجنة إلى رئاسة المجلس، وبهذا تنتهي مرحلة دراسة المشروع في اللجان المتخصصة، ويكون قرارها عبارة عن توصية للإتجاه الذي سيسير فيه المجلس، الذي له القرار الأخير بشأن المشروع، وتعد هذه القرارات بمثابة قرارات تمهيدية تُتخذ في اللجان تمهد الطريق لاتخاذ القرار النهائي بشأن مشروع القانون من قبل المجلس النيابي، على أن بعض المجالس النيابية لاتحيل مشروعات القوانين التي ترد إليها من السلطة التنفيذية مباشرةً إلى اللجان المختصة، بل تُحيلها إلى المناقشة في الجلسة العامة على أن تنصب هذه المناقشة على المبادئ الأساسية التي يتضمنها المشروع والتأكد من الاسباب الموجبة المرفقة مع المشروع والشروط الأخرى المطلوبة، وبعد ذلك أن وافق عليه المجلس أُحيل إلى اللجنة المختصة، وهذه الطريقة تسمى بالقراءة الأولى في تلك المجالس النيابية، وبالتالي سوف يتجاوز مسألة رفض المجلس للمشروع عند مناقشته بشكل عام والتي تتم بعد انتهاء اللجنة المختصة من دراسته وورود تقريرها إلى المجلس ومايستغرقه من وقت قد يكون طويلاً، ومع أن فرضية رفض المجلس لمشروعات القوانين بعد دراستها في اللجان المتخصصة نادرة الحدوث، إلا أن ذلك ممكن حسب الأحوال وفقاً

= الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها. يجب أن يصوت المجلسان على القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة، لا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور)).

(١) ينظر المادة ٨١/ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) ينظر المادة ٧٥/ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

لصلاحيات المجلس بالتصويت على رفض أي مشروع قانون، ومع أن مبررات إحالة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة قبل مناقشته في الجلسة العامة مقبولة من ناحية أن مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية يكون قد درس بشكل ملائم من قبل الجهات الوزارية ومجلس شورى الدولة ومجلس الوزراء ووصل إلى المجلس وهو في صياغة ومضمون وعلاقة أنتظام مع القواعد القانونية السارية الأخرى، إلا أن الجانب السياسي ليس بعيداً عن عدد من مشروعات القوانين، والتي قد تجد لها بعض المعارضين داخل المجلس، وقد يؤدي ذلك إلى عدم قبولها ورفضها بعد مناقشة مبادئها والأسس التي تقوم عليها، ويذهب عمل اللجنة والوقت الذي أستغرقته في ذلك هدراً.

رابعاً : طبيعة قرارات اللجان المختصة

بدءاً لا بد من القول أن سير العمل في اللجان البرلمانية تحكمه القواعد القانونية المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي، وتبين هذه القواعد إجراءات سير العمل في المجلس النيابي، ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة لسير العمل في لجان مجلس النواب العراقي، حيث نجد أن النظام الداخلي للمجلس خصص الفصل الثاني عشر منه لتنظيم عمل اللجان البرلمانية وأنواعها واختصاص كل منها وصلاحياتها والإجراءات المتبعة في عملها^(١)، وبصفة عامة إن القواعد التي تحكم عملية المناقشة في اللجان هي نفسها التي تحكم العمل في المجلس، ومع ذلك هناك بعض القواعد الخاصة بعمل اللجان تعفيها من تلك المطبقة على سير العمل في المناقشات التي تجري في المجلس، كعدد المرات التي يسمح فيها للعضو بالتكلم، وطول مدة الكلام، وغيرها من الإجراءات التي تحكم العمل عندما تتم مناقشة مشاريع القوانين في الجلسة العامة، ولكل لجنة أن تضع القواعد الخاصة بها فيما يتعلق بهذه المواضيع، شريطة أن لا يتعدى ذلك ما مخول لها، أو ما فوضها النظام الداخلي من صلاحيات بهذه الشأن .

وتتيح اللجان التشريعية الفرصة للتمعن في مشاريع القوانين ودراستها وأتاحة الفرصة لأعضاء المجالس النيابية لإبداء مقترحاتهم حول مشاريع القوانين المعروضة على اللجان بطريقة أوسع وبقيد أقل مما يمكنهم ذلك في الجلسات العامة^(٢)، وعلى ذلك تؤكد قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني على أهمية دور اللجان وطبيعة عملها والقيمة القانونية لتوصياتها وعدها بأنها مسؤولة عن إعداد قرارات المجلس، حيث تلتزم بتقديم توصية معينة إلى المجلس تتعلق بالاقترحات التي أحالها إليها أو

(١) عالجت المواد ٦٨-٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أنواع اللجان ومهامها وآليات عملها، فيما بينت المواد من ٨٧-١١١ إختصاص اللجان، أما المواد ١١٢-١١٩ فقد بينت الإجراءات المتبعة في عمل اللجان وصلاحياتها وكيفية تقديم توصياتها إلى رئيس مجلس النواب.

(٢) Committees In Legislatures A Division of Labor: Op, p17.

المسائل المرتبطة بها موضوعياً وبشكل مباشر^(١)، ولأهمية اللجان وطبيعة عملها فإننا نجد أن بعض الدساتير تخصص نصوصاً فيها تتناول تشكيلها واختصاصاتها^(٢)، ولذلك تعد لجان المجلس التشريعي عصب الحياة فيه، فهي بمثابة المحرك الداخلي لأعمال المجلس، التي تقوم بمهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاصه تمهيداً لعرضها عليه ومناقشتها وأخذ القرار المناسب بشأنها^(٣)، ولا يجوز للجان أن تتعدى على اختصاصات المجلس بإصدار قرارات تدخل في نطاق اختصاصاته إذ يقتصر دورها على التحضير والإعداد وتقديم التوصية للمجلس الذي يستأثر بإتخاذ القرارات المناسبة مع أن تقرير اللجنة غالباً ما يعبر عن وجهة نظر الأغلبية البرلمانية في اللجنة، وقد ينص النظام الداخلي على وجوب أن يتضمن تقرير اللجنة الآراء المخالفة من أعضائها في الموضوع المطروح للبحث^(٤).

إن طبيعة الإجراءات التي تتم في اللجان البرلمانية هي إجراءات ذات صفة تمهيدية تمثل المرحلة الأولى والأهم لأخذ القرارات في المجالس النيابية، حيث يتم داخل هذه اللجان الإتفاق على مشروعات القوانين والقرارات السياسية المهمة التي ينوي المجلس النيابي إتخاذها، حيث يتخذ المجلس قراره في أغلب الأحيان مستنداً إلى ما تم التوصل إليه أو ماتم الإتفاق عليه داخل اللجان، ولذلك نرى في غالب الأحيان أن النقاش في الجلسة العامة قليل جداً بالمقارنة مع النقاش في جلسات اللجان، ومن ذلك يتبين الأهمية الكبيرة للعمل الذي تقوم به اللجان في عمل الديمقراطية البرلمانية.

ومع أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يطلق تسمية القرارات على التوصيات التي تتوصل إليها اللجان في المجلس عند نظرها مشاريع القوانين إلا أنها في الحقيقة تحمل طبيعة التوصيات وليست القرارات إذ تعد قرارات اللجان النيابية عبارة عن توصيات وتقارير بشأن المواضيع المحالة إليها^(٥)، مقدمة

(١) ينظر المادة ٦٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني الصادر في ١٩٨٠ والمعدل في كانون الأول ٢٠١٠.

(٢) مثال ذلك الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ في صيغته الصادرة عام ٢٠١٢ في المادة ٤٤ والمادة ٤١ والمادة ٤٥/أ، ج، والمادة ٩٥ ف٢ والمادة ٩٤ ف١ والمادة ٧٧ والمادة ٤٣ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٣) ينظر المادة ٦٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني على دور اللجان بعدها مسؤولة عن إعداد قرارات المجلس حيث تلزم بتقديم توصية بقرارات معينة إلى المجلس تتعلق بالإقتراحات التي أحالها إليها أو المسائل المرتبطة بها موضوعياً وبشكل مباشر.

(٤) د.علي الصاوي : دليل النائب في البرلمان، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٥) ينظر نص المادة ١١٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، التي تؤكد على إن طبيعة أعمال اللجان في المجلس هي إعداد التقارير بشأن الموضوعات المحالة إليها من المجلس، ووجوب تضمين هذه التقارير الاجراءات التي قامت بها اللجنة والاسباب التي أستندت إليها في رأيها المتضمن في التقرير، وكذلك الآراء المخالفة التي قد تكون أبدت من أعضائها في الموضوع.

إلى المجلس لدراستها في الجلسة العامة لاتخاذ القرار بشأنها، كما أنها لاتحمل صفة الإلزام تجاه المجلس أو غيره، لأنها تعد أعمالاً تمهيدية تسبق اتخاذ القرار من الجهة المختصة بذلك وهي مجلس النواب ومن خلال جلسته العامة، وبعد تحقق الشروط المطلوبة كإكمال نصاب عقد جلسات المجلس ونصاب التصويت على القرارات^(١)، وهي بذلك تشبه التوصيات التي تتخذها الجهات الادارية المختصة والتي لاتعد قرارات نهائية، ومن المسلم به في القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر أنه غير مختص في النظر في الاجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار الاداري، وبمعنى آخر ان القضاء الاداري ينظر فقط في القرارات الادارية التي تتخذ صيغتها النهائية والتي يترتب عليها اثار قانونية، وقد تم تأكيد ذلك ايضاً من قبل المحكمة الإدارية العليا العراقية حين ذكرت إن القرارات التي يتم اتخاذها من قبل لجان التحقيق لاتعد قرارات ادارية نهائية يمكن الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري كون هذه المحكمة محكمة إلغاء وبالتالي فإن القرار الإداري القابل للطعن أمامها هو القرار الإداري النهائي الذي يترتب عليه أثراً قانونياً ، وان القرارين المطعون فيهما يدخل ضمن مفهوم القرارات الإدارية الإعدادية التي يجوز الطعن فيها عند صدور قرار نهائي في الموضوع^(٢).

الفرع الثالث : المناقشة والتصويت

تُعد المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين من أهم مراحل التشريع حيث تقرر فيها القوة الإلزامية للقوانين، ذلك أن إسباغ الصيغة الأمرة على مشروعات القوانين تستمد من عرضها على المجلس التشريعي ونيلها موافقته^(٣).

وتخضع المناقشة لقواعد دستورية وقانونية، ذلك أن القانون الصادر عن البرلمان لا يكفي أن يكون غير مخالف للدستور، ولكن أيضاً يتم التحقق فيما إذا تم اعتماده عبر الإلتزام بالقواعد الدستورية والقانونية الأخرى المنظمة لسير العملية التشريعية، وكان المجلس الدستوري الفرنسي قد أكد على مبدأ إحترام الإجراءات التشريعية في المناقشات^(٤)، وتتم المناقشة في المجالس النيابية لمشاريع القوانين من خلال عدة

(١) ينظر المادة ٥٩ من الدستور العراقي ، والمواد ٢٣ و ٢٤ و ٢٥، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم ١٣٩/إداري/تميز/٢٠١٤ ، والصادر بتاريخ ٣١/١١/٢٠١٤، غير منشور .

(٣) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، ١٤ ، الكويت ، ١٩٨٥ ، ص ١٢٥ .

(٤) Jean Eric Gicquel: La loi et la procédure parlementaire, RFDA, 2013, p. 927.

جلسات عامة تسمى بالقراءات لمشاريع القوانين، وتختلف المجالس النيابية في عدد القراءات التي يجب إتمامها لمشروع القانون قبل أن يتم التصويت عليه، فهناك مجالس نيابية تجري ثلاث قراءات لمشروع القانون وأخرى يتم فيها التصويت بعد اتمام قراءتين، وأخيراً هناك مجالس تكفي بقراءة واحدة قبل التصويت. وسنتناول الشروط والإجراءات واجبة الإلتباع في كل قراءة لمشاريع القوانين.

أولاً : أحكام القراءة الأولى

بعد انتهاء اللجنة المختصة بنظر مشروع القانون فإنها تكون قد وصلت إلى تصور بشأن مشروع القانون المعروض عليها، هذا التصور يقدم بشكل تقرير إلى المجلس الذي سيحدد تاريخاً للنظر فيه في جلسة عامة يتلو فيها رئيس الجلسة تقرير اللجنة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية أعضاء اللجنة، على أن تجري المناقشة خلال القراءة الأولى في جميع الاحوال على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة المختصة^(١)، وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، أي أن المجلس عند مناقشته للمبادئ والأسس التي يقوم عليها المشروع لا يذهب إلى مناقشة نصوصه، وعند عدم موافقة المجلس على المشروع من حيث المبدأ بإغلبية عدد أعضائه يعتبر ذلك رفضاً للمشروع^(٢)، وغالباً ما يتم في هذه القراءة التأكد من أن مشروع القانون أو مقترحه قد إستوفى الشروط المطلوبة، حتى يتمكن المجلس من بعد ذلك الدخول في مناقشة مضمون المشروع وما يحتويه من مواد، حيث تضع بعض الدساتير شروطاً يجب أن تستوفيها مشاريع القوانين والاقترحات كالدستور الفرنسي الذي يشترط أن يرفق مع مشروع القانون أو مقترحه دراسة بتقييم الآثار التي ستننتج عن القانون، ويجب أن يكون تحديد هذه الآثار بوضوح وخلاف ذلك سيكون القانون أو مشروع القانون معرضاً للطعن فيه أمام المجلس الدستوري، ولرئيس الجمعية الوطنية الفرنسية أو رئيس مجلس الشيوخ حق رفض تسجيل مشروع القانون في جدول أعمال أي من المجلسين حسب الحال إذا رأى أن المتطلبات الدستورية غير موجودة، ولرئيس الحكومة ورئيس الجمعية الوطنية في حالة الخلاف على ذلك اللجوء إلى المجلس الدستوري^(٣). وبصفة عامة يتم

(١) المادة ١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٣) تنظر المادة ٣٩ فقرة ٣ من الدستور الفرنسي المعدلة بالقانون الدستوري رقم ٧٢٤ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ التي تنص على أن ((يخضع عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ للشروط التي يحددها قانون عضوي. لا يمكن تسجيل مشاريع القوانين في جدول الأعمال إذا لاحظ مؤتمر رؤساء المجلس الذي أخطر أولاً أن القواعد التي يحددها القانون العضوي لم تُحترم. وفي حالة خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة، يمكن لرئيس المجلس المعني أو للوزير الأول أن يخطر المجلس الدستوري الذي يفصل في الخلاف في أجل ثمانية أيام))، وقد أكدت ذلك المادة ٣٩ من الدستور والقانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل/ نيسان /٢٠٠٩. التي بينت أنه منذ =

أولاً قراءة مشروع القانون وأسبابه، ثم بعد ذلك تقرير اللجنة مع التعديلات المقترحة^(١)، وفي مجلس النواب العراقي تنصب مناقشة مشاريع القوانين على تقرير اللجنة المختصة المحال إليها مشروع القانون، وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع بشكل عام، وأن لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بإغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً له^(٢)، أما إذا تمت الموافقة على المشروع من حيث المبدأ، ينتقل المجلس إلى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ومن ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد أتمام تلاوة مواد بشكل كامل^(٣)، وكان الدستور الفرنسي يشير إلى أن المناقشة في القراءة الأولى تنصب على مسودة مشروع القانون المقدم من الحكومة، أما بعد تعديل عام ٢٠٠٩ أصبح النقاش يستلزم أن يتركز على ضوء تقرير اللجنة حول مشروع القانون إلا إذا تعذر ذلك^(٤)، وعند وجود اقتراحات مقدمة بشأن مادة من مواد المشروع يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً، وتخطر اللجنة بالتعديلات التي قدمها الأعضاء أو اللجان قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها، ويبين المقرر رأي اللجنة فيها إثناء المناقشة في الجلسة. وحق التعديل مكفول لأعضاء المجالس النيابية وللحكومة، ويمكن ممارسة هذا الحق أمام اللجان المختصة التي تدرس مشاريع القوانين أو إبدائه أمام المجلس في الجلسات العامة، ويحاط طلب التعديل

= الأول من سبتمبر ٢٠٠٩ تُرفق الزامياً مشاريع القوانين المقدّمة من قِبَل الحكومة إلى مكتب مجلس النواب أو الشيوخ بدراسةٍ حول خلفياتها وآثارها.

(١) تنص المادة ٦٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر عام ١٩٩٤ والمعدل عام ٢٠٠٣ على أن ((يُتلى أولاً المشروع موضوع المناقشة مع أسبابه الموجبة فتقرير اللجنة المختصة والتعديلات التي أقرحتها، ثم يعطى الكلام للنواب المدونة أسماؤهم قبل الجلسة تباعاً حسب الترتيب، ومن ثم للنواب الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة)).

(٢) ينظر المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٣) ينظر المادة ١٣٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة ٤٢/فقرة ١ من الدستور الفرنسي المعدلة عام ٢٠٠٩ تنص على أن ((تنصب مناقشة مشاريع وإقتراحات القوانين، في الجلسة على النص الذي صادقت عليه اللجنة التي أخطرت به تطبيقاً للمادة ٤٣ أو إذا تعذر ذلك، على النص الذي أخطر المجلس بشأنه)). أما الإستثناء على هذه القاعدة تشير إليه المادة ذاتها في فقراتها الثانية والثالثة والرابعة التي تنص على أن ((غير أن مناقشة المشاريع التي تتضمن التعديل الدستوري ومشاريع قوانين المالية ومشاريع قوانين تمويل الضمان الإجتماعي، في الجلسة، تنصب، في قراءة أولى أمام المجلس الذي أخطر أولاً على النص الذي تعرضه الحكومة، وتنصب، في القراءات الأخرى، على النص الذي أرسله المجلس الأخر، ولا يمكن إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون، في الجلسة، وفي قراءة أولى أمام المجلس الذي أخطر أولاً، إلا بعد انقضاء أجل ستة أسابيع من إيداعه. ولا يمكن إجراؤها أمام المجلس الذي أخطر الثاني به، إلا بعد انقضاء أجل أربعة أسابيع من إرساله، لا تطبق الفقرة السابقة في حالة مباشرة الإجراء الاستعجالي وفق الشروط المنصوص عليها في المادة ٤٥. ولا تطبق أيضاً على مشاريع قوانين المالية ومشاريع قوانين تمويل الضمان الإجتماعي والمشاريع المتعلقة بحالات الأزمات)).

ببعض الشروط المنصوص عليها في الدساتير^(١)، أو الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية منها أن يقدم مقترح التعديل كتابة وقبل فترة زمنية معينة قبل بدء جلسة اللجنة، أو المجلس مع بيان المادة التي ينطبق إليها التعديل والأسباب الموجبة لذلك وغيرها من الشروط^(٢). ويتم البدء في مقترحات التعديل الأوسع مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها^(٣)، وإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق له الموافقة عليها، يجوز للمجلس العودة إلى مناقشة تلك المادة، كذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق له إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة قبل الإنتهاء من المداولة في المشروع وذلك بناءً على طلب مقدم من الحكومة أو من رئيس اللجنة المختصة أو من خمسين عضواً من أعضاء المجلس^(٤)، وهذه إحدى الحالات التي يمكن من خلالها للمجلس مراجعة أحد قراراته المتخذة عن طريق التصويت، ويمكن تسميتها بالمراجعة الذاتية لقراراته. وبعد إكمال تلاوة مواد المشروع خلال هذه الجلسة يتم إجراء التصويت لأخذ الرأي على المشروع في مجموعه^(٥)، على أن بعض الدساتير تجعل من القراءة الأولى هي الأصل والقراءة الثانية هي الاستثناء، كالنظام الداخلي لمجلس الشعب المصري^(٦)، والدستور الفرنسي الذي يعطي للحكومة امكانية طلب التصويت على مشروع القانون دون مناقشة، وكذلك يعطي للحكومة حق رفض الاقتراحات المقدمة من النواب أو اللجنة المختصة على مشروع القانون. مما سبق يتضح أن أغلبية المجالس النيابية تخضع في مناقشاتها لبعض القيود خلال مرحلة القراءة الأولى، وأهم هذه القيود أن لا تكون التعديلات المقترحة

(١) ينظر المادة ٤٤ من الدستور الفرنسي المعدلة بالمادة ٤٦ أولاً من القانون الدستوري (رقم ٧٢٤ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ التي تنص على أن ((لأعضاء البرلمان والحكومة حق التعديل، ويمارس هذا الحق في الجلسة وفي اللجنة حسب الشروط التي يحددها نظاما المجلسين في إطار يضبطه قانون عضوي. يمكن للحكومة بعد بدء المناقشة، أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة، وإذا طلبت الحكومة ذلك، يفصل المجلس في النص المعروض للمناقشة الذي أخطر بشأنه بتصويت واحد على كل النص أو على جزء منه مع الإحتفاظ فقط بالتعديلات التي أقرتها أو قبلته)).

(٢) المادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة ١٣٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة ١٣٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٦) ينظر المادة ٤٧ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري التي تنص على أن ((يناقش المجلس مشروعات القوانين في مداولة واحدة ومع ذلك يجوز أن تجرى مداولة ثانية طبقاً للأحكام الواردة في هذه اللائحة فيما نصت المادة ١٥٣ على أن ((لايجوز أخذ الرأي نهائياً في مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من إنتهاء المداولة فيه. ويجوز بموافقة المجلس (في الأحوال المستعجلة) أخذ الرأي النهائي على المشروع في ذات الجلسة التي تمت الموافقة عليه فيها، وذلك بعد ساعة على الأقل من الإنتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك)).

تتضمن جانباً مالياً يكلف الدولة نفقات إضافية أو أنقاصاً لواردياتها^(١)، وهناك قيد آخر في الدساتير التي تحدد مجالاً معيناً للقانون لا يمكن له أن يتجاوز كالدستور الفرنسي الذي يمنع اقتراحات التعديل على مشروعات القوانين أن كانت لا تنتمي إلى مجالات القانون المحددة في المادة ٣٤ من الدستور، أو أن التعديل المقترح لم يتم دراسته في اللجنة المختصة^(٢)، ويؤكد المجلس الدستوري في فرنسا أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ينص على الإجراءات التشريعية من منظور زمني إذ أنه يرى أن على البرلمان إحالة مشاريع القوانين إلى اللجان المختصة قبل البدء بمناقشتها في الجلسة العامة^(٣)، وفي ألمانيا بإمكان مجلس النواب الألماني الاتحادي وبعد القراءة الأولى والتي تتعلق بالمبادئ الأساسية لمشروع القانون وبناءً على طلب مقدم من مجموعة برلمانية أو خمسة في المائة من أعضاء المجلس وبالتصويت بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين الانتقال مباشرة إلى القراءة الثانية دون اتخاذ قرار بإحالة المشروع إلى اللجنة المختصة أو اللجان الأخرى باستثناء مشاريع القوانين المالية التي لا يمكن إخضاعها لهذا الإجراء^(٤).

ثانياً : أحكام القراءة الثانية

لايجز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إجراء تصويت على مشروع القانون بعد القراءة الأولى إذ يلزم المجلس بإجراء قراءة ثانية للمشروع بمدة لا تقل عن يومين من إنتهاء القراءة الأولى، ولا يتم التصويت النهائي على مشروع القانون إلا بعد أربعة أيام من الإنتهاء من القراءة الثانية للمشروع^(٥)،

(١) ينظر المادة ٤٠ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((لا تقبل الإقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الموارد العامة، وإما إحداث عبء في النفقات العامة أو مضاعفته)).

(٢) ينظر المادة ٤١ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن مجال إختصاص القانون، أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة ٣٨، يمكن الحكومة أن تعترض عليه بعدم القبول. ويمكن الحكومة، بعد بدء المناقشة، أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة، وإذا طلبت الحكومة ذلك، يفصل المجلس في النص المعروض للمناقشة الذي أخطر بشأنه بتصويت واحد على النص كله أو على جزء منه مع الإحتفاظ فقط بالتعديلات التي إقترحتها أو قبلتها الحكومة)).

(٣) ينظر المادة ٤٣ من الدستور الفرنسي بعد تعديل مارس ٢٠٠٩ التي تنص على أن ((تحال مشاريع وإقتراحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بثمانين لجان في كل مجلس. وتُحال مشاريع أو إقتراحات القوانين، بطلب من الحكومة أو المجلس الذي أخطر بشأنها، بغرض دراستها، على لجنة معينة خصيصاً لذلك)).

(٤) ينظر المادة ٨٠ فقرة ٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني.

(٥) ينظر المادة ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وفي بعض المجالس النيابية تبدأ القراءة الثانية في اليوم الثاني من تقديم اللجنة المختصة تقريرها أو توصياتها، ينظر المادة ٨١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني.

وسبب ذلك يعود لإعطاء فرصة أخرى للأعضاء لبيان وجهات نظرهم تجاه المشروع وتقديمهم لمقترحات تحريرية بطلبات تعديل، حيث يتم مناقشة هذه الطلبات في القراءة الثانية، وهناك أيضاً بعض القيود التي تتصل بسير الإجراءات في هذه المرحلة^(١)، حيث لا يجوز في القراءة الثانية المناقشة في غير التعديلات المقترحة والتي قدم الطلب بشأنها، ثم يؤخذ الرأي بعد المناقشة على المواد التي أُقترح تعديلها بحسب ترتيبها في المشروع، وبعدئذ يؤخذ الرأي على المشروع بصفة نهائية، وعموماً أن الأحكام والقواعد الخاصة التي تحكم طلب ومناقشة التعديلات المقدمة في القراءة الأولى تسري على ما يقدم من تعديلات وطلب مناقشة اثناء القراءة الثانية. وكان المجلس الدستوري الفرنسي قد منع إدخال تعديلات على مشروع القانون لاتصل بموضوع القانون، أي التي تُعد غريبة على مشروع القانون، أو تلك التي لا تمت بصله إليه، وعدم قبول التعديلات بعد القراءة الثانية، وبعد إحالة المشروع إلى المجلس الثاني، فقد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراراً في كانون أول سنة ٢٠٠٦ برفض المواد التي أدخلتها الحكومة في تعديل قدمته إلى مجلس الشيوخ الفرنسي وشكلت مواد جديدة^(٢).

ثالثاً : نطاق حق التعديل

القاعدة العامة في حق التعديل أن للمجالس النيابية كامل الحق في إجراء التعديلات التي يراها مناسبة ولا تتعارض مع الدستور عند نظره لمشاريع القوانين المعروضة عليه، وهذا الحق أصيل ومستمد من طبيعة الوظيفة التشريعية للبرلمانات في الأنظمة الديمقراطية، ويعرف حق التعديل بأنه حق طلب تغييرات على النصوص المعروضة^(٣)، إلا أن هناك بعض الإستثناءات أو القيود على هذا الحق، وقد نظمت بعض الدساتير ممارسة هذا الحق، حيث يلاحظ وبشكل عام أن الدساتير تقيد حق أعضاء

(١) مثال ذلك المادة ١٥٤ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري التي تنص على أن ((يجب إجراء مداولة ثانية في بعض مواد مشروع القانون إذا قدم طلب كتابي بذلك إلى رئيس المجلس من الحكومة، أو مقرر اللجنة أو رئيسها أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب أو عشرين عضواً على الأقل ، وذلك قبل الجلسة أو الموعد المحدد لأخذ الرأي نهائياً على مشروع القانون، ويبين بالطلب المادة أو المواد المطلوب إعادة المداولة فيها وتعديلها وأسباب ومبررات هذا التعديل والصياغة المقترحة للمواد المطلوب تعديلها)).

(٢) ينظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٠٦-٥٤٤ ق.د الصادر بتاريخ ١٤ كانون أول ٢٠٠٦ والمتعلق بقانون تمويل الضمان الإجتماعي لعام ٢٠٠٧، منشور كملحق في مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الثاني، ٢٠٠٧، ص ٥٣٩. ولمزيد من التفاصيل عن حق التعديل يراجع مقالة السيد جان بيار كامبي : حق الأولوية، عدم القبول، النصوص الغريبة عن ميدان القوانين المالية، تأملات في عقلنة الإجراءات التشريعية، منشور في ذات المجلة، ص ٥٢٩.

(٣) موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسة الجامعية، بيروت، ص ١١٤.

المجالس النيابية في اقتراح التعديلات المالية والتي من شأن الموافقة عليها أن يترتب عليها أما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء في النفقات العامة^(١).

وفي العراق أكدت المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب العراقي عند تشريعه للموازنة العامة الاتحادية فإنه مقيد بماورد في مشروع الموازنة المصادق عليها من مجلس الوزراء ولايجوز له إضافة بعض الأمور عليها أو إجراء التعديلات على مبالغها المالية بزيادة على إجمالي النفقات دون اقتراح ذلك على مجلس الوزراء وأخذ موافقته على ذلك، إذ عد ذلك تجاوزاً على اختصاصات مجلس الوزراء في المادتين ٧٨ و ٨٠ من الدستور العراقي وأن ذلك يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ٤٧ من الدستور، وهذا القرار يؤكد أن حق التعديل لمجلس النواب العراقي مقيد بأن يكون ضمن الإطار الذي رسمه مجلس الوزراء للموازنة العامة وأن كان أبعد من ذلك فعلى المجلس إرسال اقتراحه بالتعديل إلى مجلس الوزراء لأخذ الموافقة عليه وأن لم تحصل هذه الموافقة فإن المجلس لايمكن له إجراء تلك التعديلات خاصة في الأمور التي يترتب عليها تبعات مالية^(٢)، أما في نطاق التعديل على مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فإن القيد الوارد على ذلك يتضمن أن لا يكون التعديل على مشروع القانون بشكل يعد تغييراً جوهرياً في نصوص مشروع القانون^(٣).

(١) ينظر نص المادة ٤٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، لعام ٢٠١٢، من اصدارات مجلة التشريع والقضاء، آذار، ١٠١٣، ص ٥٤.

(٣) ينظر أيضاً قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ١٦/٩/٢٠١٣ الذي أكدت فيه المحكمة أن قيام مجلس النواب بإجراء تغييرات جوهرية على مشروع قانون مجلس القضاء الأعلى جعله مخالفاً لأحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وكان يجب إعادته إلى الجهة التي أرسلته لأن هذه التغييرات تُعد بحكم المقترحات التي تقدم من إحدى لجان المجلس المختصة أو عشرة من أعضاء مجلس النواب إستناداً للمادة ٦٠ من الدستور، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ٢٣١.

وينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٦/٥/٢٠١٣، حيث رأت المحكمة الاتحادية أن مجلس النواب أتخذ قراراً بعدم تشريع (قانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ووكلاء الوزارات ومن هم بدرجةهم ومن يتقاضى رواتبهم والمكافآت الشهرية لرئيس مجلس النواب ونائبه وأعضاء مجلس النواب) والذي قدم من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب لتشريعه وبدلاً من ذلك قام بتشريع قانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم ٢٦ لسنة ٢٠١١، وأكدت المحكمة أن مشروع القانون الأخير عرض على مجلس الوزراء الذي تمسك بمشروع القانون الذي قدمه سابقاً إلى المجلس والذي يختلف من الناحية الشكلية عن القوانين التي أقرها مجلس النواب بشأن تحديد رواتب ومخصصات أصحاب الدرجات العليا للرئاسات الثلاث، كما تختلف في عدد=

وكذلك لا يمكن قبول الاقتراحات التي لا تندرج ضمن صلاحية السلطة التشريعية في أن تتناولها بتشريع القوانين المنظمة لمثل هذه المواضيع ، وذلك في الدساتير التي توزع الصلاحية التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كال دستور الفرنسي الذي يمكن للحكومة أن لاتوافق على التعديلات المطروحة من قبل أعضاء البرلمان الفرنسي والتي مضمونها يقع خارج نطاق المواضيع التي يمكن للقانون أن يتناولها، وتدخل في المجال التنظيمي للحكومة بإعتبارها تتعارض مع الصلاحيات الموزعة في الدستور بين المواضيع التي تدخل في مجال القانون والمواضيع التي تدخل في مجال صلاحيات الحكومة والتي تنظمها من خلال إصدار الأنظمة المستقلة^(١)، ومع ذلك فإن الحكومة الفرنسية لم تستخدم صلاحياتها بالاعتراض على هذا النوع من التعديلات في الفترة بين عام ١٩٨١ و١٩٨٦، حتى لا يؤدي ذلك إلى حرمان الأعضاء من حقوقهم في التعديل بصورة عامة^(٢)، ويجيز الدستور الفرنسي للحكومة أيضاً في أن تمنع أية تعديلات تطرح على مشروع القانون المقدم من قبلها ويكون الخيار للمجلس النيابي أما أن يوافق على مشروع القانون كما قدمته الحكومة والتعديلات التي إقترحتها هي وأما أن يرفض المشروع بأكمله دون مناقشة مواده^(٣). وهناك بعض الدساتير قد تضمنت نصوصاً تحد من سلطة البرلمان في مجال مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، ومكنها بأن تعرض مشروع القانون على البرلمان وللأخير أن يقره أو أن يرفضه دون إجراء أي تعديل عليه، أو عرضه على اللجنة المختصة ولكنها في ذات الوقت أقرت بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان عند عدم إقراره للمشروع بإن تقدم إستقالتها^(٤). وفي ألمانيا فإن المادة ٨١

= من أحكامها النصوص الموضوعية التي أقرها مجلس الوزراء في مشروع قانونه لذلك قررت المحكمة إلغائه ، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ١٩٠.

(١) المادة ٤١ ف ١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدلة عام ٢٠٠٩ التي تنص على أن ((إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن مجال إختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة ٣٨، يمكن الحكومة أو رئيس المجلس المخطر أن يعترضاً عليه بعدم القبول، وفي حالة خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني، يفصل المجلس الدستوري في الخلاف، بطلب من أحدهما، في أجل ثمانية أيام))

(٢) Silvio Benvenuto: Roles of Government and Parliament, backbenchers in the introduction and passage of legislation, Constitutional and Parliamentary Information, July, 1993, p.112.

(٣) ينظر نص المادة ٣/٤٤ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ التي تنص على أن ((إذا طلبت الحكومة ذلك يعلن المجلس (الذي ينظر في موضوع التعديل) موقفه بتصويت واحد على كل النص موضوع المناقشة أو على جزء منه ولا يأخذ في ذلك إلا بالتعديلات التي أقرتها الحكومة أو وافقت عليها)).

(٤) ينظر المادة ٣/٤٩ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((يمكن الوزير الأول بعد مداولة مجلس الوزراء أن يحرك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن التصويت على نص، وفي هذه الحالة يعتبر النص من قبيل المصادق عليه، ما لم يودع ملتمس رقابة في الأربع والعشرين ساعة الموالية وتم التصويت عليه وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة)).

من الدستور تعطي للحكومة الحق في إعلان حالة الطوارئ التشريعية إذا رفض مجلس النواب الاتحادي الألماني مشروع قانون مقدم من الحكومة مرتين أو قام بتعديل لم توافق عليه الحكومة، حيث تكفي في هذه الحالة موافقة مجلس الإتحاد الألماني فقط على مشروع القانون^(١).

ويراقب المجلس الدستوري الفرنسي طلبات التعديل المقدمة من قبل الأعضاء في البرلمان الفرنسي على مشروع القانون محل المناقشة إستناداً لقاعدة المنع التي أنشأها المجلس حيث منع ووفقاً للمادة ٤٥ من الدستور الفرنسي أية إضافة أو تعديل على مشروع القانون بعد القراءة الأولى والتي ليست لها صلة مباشرة بمشروع القانون محل النقاش إلا إذا كان التعديل يهدف إلى الإمتثال لأحكام الدستور أو لضمان تنسيق النصوص أو لتصحيح الأخطاء المادية، وهذه القاعدة هدفها مواجهة إساءة استعمال الحق في التعديل، حيث يمكن القول بأن الحق بالتعديل هو ليس السبيل الحقيقي للبرلمانيين للتعبير عن رأيهم في مشروع القانون فقط، بل يمكن أن يكون اسلوباً موجهاً للتعطيل، ولذلك ظهر أمام هذه الطريقة للتعطيل قاعدة إجرائية هي حق الحكومة في طلب التعجيل في التشريع وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٩ الفقرة الثالثة من الدستور الفرنسي لمواجهة حق الأعضاء في التعديل وتقييد هذا الحق ومنع إساءة استخدامه^(٢).

رابعاً : حالات الإستعجال في نظر مشروعات القوانين

قد تواجه السلطة التنفيذية بعض الظروف أو الأحوال التي تتطلب منها السرعة في العمل لتلافي الآثار الناجمة عن هذه الظروف أو لمعالجة بعض المواضيع المستجدة التي لا تتحمل التأخير ولضمان إستمرار واستقرار عمل السلطة التنفيذية أجازت بعض الدساتير للسلطة التنفيذية الطلب من البرلمان أن

(١) ينظر المادة ٨١ فقرة ١ و٢ من الدستور الألماني التي تنص على ((١- إذا لم يتم حل مجلس النواب الإتحادي بناءً على الظروف الموصوفة في المادة ٦٨ فإنه يجوز لرئيس الجمهورية الإتحادية، بناءً على طلب من الحكومة الإتحادية وموافقة المجلس الإتحادي، أن يعلن حالة الطوارئ التشريعية على مشروع قانون إذا رفضه مجلس النواب الإتحادي بالرغم من أن الحكومة الإتحادية قد وصفتها بالطوارئ. وبالتناوب ينطبق ذلك أيضاً، إذا رُفض مشروع القانون بالرغم من أن مستشار الإتحاد قد ربط هذا المشروع بطلب حسب المادة ٦٨ . ٢- إذا رفض مجلس النواب الإتحادي مشروع قانون من جديد بعد إعلان حالة الطوارئ التشريعية، أو إذا قبله بصيغة غير مقبولة لدى الحكومة الإتحادية، فيعتبر القانون ساري المفعول ضمن الحدود التي يقبله فيها المجلس الإتحادي. وبالتماثل ينطبق نفس الشيء، إذا لم تتم مصادقة مشروع قانون من قبل المجلس النيابي الإتحادي خلال أربعة أسابيع بعد إعادة تقديم القانون له مرة أخرى لقرائه من جديد)).

(٢) Jean Eric Gicquel: PARLEMENT, JurisClasseur Administratif, Fasc.102 Cote, 05,2012, p.24.

ينظر بعض مشاريعها بصفة مستعجلة، ومن تلك الدساتير الدستور الألماني الذي يجيز للحكومة الاتحادية أن تعرض على البرلمان مشروعات قوانين عاجلة، وعليه أن يضعها على جدول أعمال أول جلسة تالية لورودها إليه^(١)، وكذلك لرئيس الجمهورية ووفقاً للمادة ٨١ من الدستور الألماني بناءً على طلب من الحكومة الاتحادية وموافقة المجلس الاتحادي أن يعلن حالة الطوارئ التشريعية على مشروع قانون وذلك في حالتين الأولى إذا ما رفضه مجلس النواب الاتحادي بالرغم من وصفه من قبل الحكومة الاتحادية بأنه طارئ، والحالة الثانية إذا رفضه المجلس بالرغم من أن المستشار قد ربطه بطلب منح الثقة، وإذا رفض مجلس النواب الاتحادي مشروع قانون من جديد بعد إعلان حالة الطوارئ التشريعية، أو إذا قبله بصيغة غير مقبولة لدى الحكومة الاتحادية، ففي هذه الحالات يعد القانون ساري المفعول ضمن الحدود التي يقبله فيها المجلس الاتحادي، وبالتماثل ينطبق نفس الشيء، إذا لم تتم المصادقة على مشروع قانون من قبل المجلس النيابي الاتحادي خلال أربعة أسابيع بعد إعادة تقديم القانون له مرة أخرى لقراءته من جديد^(٢)، على أن هذا الحق ليس مقررًا فقط للسلطة التنفيذية بل بالمقابل لمجلس النواب الاتحادي الألماني أن يقرر النظر ببعض مشروعات القوانين دون إحالتها إلى اللجنة المختصة بناءً على طلب من إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة في المائة من مجموع عدد أعضائه، ويبدأ في مناقشة المشروع والدخول في مرحلة القراءة الثانية، وهذا يعني أن المجلس يمكن له أن يتجاوز مرحلة القراءة الأولى والتي تتضمن موافقة المجلس على المشروع من حيث المبدأ وإحالته إلى اللجنة المختصة^(٣)، وفي لبنان على رئيس مجلس النواب اللبناني أن يحيل مشروع القانون المقدم للمجلس من الحكومة ومرفقاً به طلب النظر بالإستعجال إلى اللجنة المختصة فور وروده إلى المجلس، وعلى اللجنة الإنتهاء من دراسته خلال خمسة

(١) تنص المادة ٩٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني على أن ((مشروعات القوانين العاجلة المقدمة من الحكومة الاتحادية طبقاً للمادة ٨١ الدستورية يجب ،١- أن يدرج مجلس النواب في جدول أعمال الجلسة التالية بناءً على طلب الحكومة الاتحادية مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة في إطار المادة ٨١ من الدستور وتعتبرها عاجلة أو تعرضها على المجلس مجدداً بعد إعلان حالة الطوارئ التشريعية ويمكن سحبها من جدول الأعمال مرة واحدة فقط، ٢- يعد مشروع القانون بعد ذلك مرفوضاً إذا تم طرحه أو أي جزء منه للتصويت مرتين خلال المداولة الثانية أو الثالثة ولم يأت التصويت بنتيجة لعدم اكتمال النصاب القانوني)).

(٢) ينظر المادة ٨١ من الدستور الألماني التي تبين حالات وشروط إعلان حالة الطوارئ التشريعية.

(٣) تنص المادة ٢/٨٠ من الدستور الألماني على أن ((يمكن لمجلس النواب الاتحادي أن يقرر بأغلبية ثلثي الأعضاء الحضور والشروع في المداولة الثانية حول مشروع القانون دون إحالته إلى أية لجنة، بناءً على طلب إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة في المائة من الأعضاء.....))، أما المادة ٨١ التي تحدد المدد الزمنية الفاصلة بين كل قراءة من القراءات الثلاث فإنها وفي البند (١)، منها تجيز تعليق هذه المدد بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة مرفقة بصفة الإستعجال بموافقة أغلبية أعضاء المجلس. وكذلك ينظر المادة ٨٤/ب التي تجيز تعليق المدد الزمنية في القراءة الثالثة إذا كان مشروع القانون يحمل صفة الإستعجال وبنفس الشروط.

عشر يوماً وتقديم تقرير بذلك إلى المجلس^(١)، أما الدستور اللبناني فإنه يتيح لرئيس الجمهورية أن يقوم بإصدار القانون الذي تم عرضه على مجلس النواب ومضت المدة المحددة لنظره بطريق الإستعجال دون أن يقره المجلس أن ينشره بمرسوم جمهوري ويصبح نافذاً من تاريخ نشره^(٢).

ونظر مشاريع القوانين بطريقة الإستعجال ليس مقتصراً على مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية بل يمكن أن تنتظر بهذا الطريق مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان وفق شروط محددة، حيث أتاح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لنائب أو أكثر أن يتقدم باقتراح قانون معجل مكرر، وفي هذه الحالة يشترط توافر حالة العجلة، وأن يكون الاقتراح قد صيغ بمادة وحيدة، وفي هذه الحالة على المجلس أن يباشر دراسة اقتراح القانون المعجل، فيصوت أولاً على حالة الإستعجال، فإذا أقرها مضى بدرس الاقتراح، وإذا نزع عنه صفة الإستعجال، أعاده الرئيس إلى اللجنة أو اللجان المختصة، واتبعت بشأنه الأصول العادية^(٣). أما في مصر فقد أجاز النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري إختصار الإجراءات التشريعية ومجاوزة مواعيدها عند نظر مشروع القانون بطريق الإستعجال، ويقدم طلب بهذا الشأن من الحكومة أو أية لجنة من لجان المجلس أو عشرة من أعضائه وأن تمت الموافقة على الطلب فإن ذلك يمنح الموضوع الأولوية في جدول الأعمال ويتحلل المجلس من التقيد بالمواعيد والإجراءات المطلوبة عند نظر مشروع القانون بطريقة غير مستعجلة^(٤)، ويمكن أن نلاحظ أن الدستور العراقي لم يعالج مسألة نظر القوانين بصفة مستعجلة سواء في نصوص الدستور أو قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(١) ينظر المادة ١٠٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي تنص على أن ((يحيل رئيس المجلس المشروع المعجل فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها دراسته ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس)).

(٢) تنص المادة ٥٨ من الدستور اللبناني والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧ وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠) على أن ((كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء)).

(٣) ينظر (المواد ١١٠ - ١١٢ - ١١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني).

(٤) ينظر المواد ٣١٦ و ٣١٩ و ٣٢٠ و ٣٢١ من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري التي تنظم عملية نظر القوانين بطريق الإستعجال.

الفرع الرابع : التصويت

التصويت شرط دستوري وحق للعضو أن يمارسه لإبداء رأيه فيما يعرض على المجلس من مواضع، ولا يتم التصويت إلا بعد توافر شرطين الأول إعلان غلق باب المناقشة، والثاني التحقق من النصاب القانوني لصحة اتخاذ القرار من خلال التصويت، والتحقق من النصاب القانوني لصحة التصويت سلطة يمارسها رئيس الجلسة، ويعد من الإجراءات الجوهرية التي يمكن الاحتجاج على مخالفته وطلب التحقق منه في أي وقت خلال الجلسة ذاتها أو بعد رفعها لأن ذلك يعد من نقاط النظام العام التي يمكن إثارتها في أي وقت دون التقييد بشروط طلب الكلام، ولا بد من الإشارة هنا إلى أن هناك بعض الشروط التي تحكم جلسات المجالس التشريعية لكي تكون قراراتها صحيحة قانوناً، ومن أهم هذه الشروط هو صحة نصاب الجلسات التشريعية، ذلك أن النصاب القانوني للجلسات يعد من الإجراءات الجوهرية في جميع أعمال المجالس النيابية وخاصة في مجال وظيفتها في مجال تشريع القوانين، فهو الذي يضفي الصفة القانونية لهذه الجلسات وبالتالي بنعكس هذا الأثر القانوني على ما يصدر من المجلس النيابي من قرارات، ولذلك حرصت الدساتير بالنص على ذلك لبيان النصاب المطلوب لصحة انعقاد جلسات البرلمان والنصاب المطلوب للتصويت على القرارات البرلمانية، وبذلك النهج سار الدستور العراقي إذ أكد في المادة ٥٩/أولاً على أن النصاب المطلوب لصحة انعقاد جلسات مجلس النواب حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، فيما أشارت الفقرة الثانية إلى أن القرارات تُتخذ بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك، بمعنى أن المبدأ العام هو إتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة بعد تحقق نصاب اصحة انعقاد جلسات المجلس والتي تتحقق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، والإستثناء هو أن ينص الدستور على أغلبية خاصة لإتخاذ القرارات في مواضع معينة^(١)، ويؤكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحكم الدستوري أعلاه في أن أتخاذ القرارات يتطلب تصويت الأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين مالم ينص الدستور على خلاف ذلك وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس^(٢).

(١) تنص المادة ٥٩ من الدستور العراقي على أن ((أولاً: يتحقق نصاب جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ثانياً: تُتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك))، وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذا الحكم الدستوري في المواد ٢٣ و ٢٤ و ٢٥.

(٢) ينظر المادة ٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن ((يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتُتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على غير ذلك، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)) . وينظر المادة ٥٩/ثانياً من الدستور العراقي التي تنص على أن ((تُتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم =

وهذه هي القاعدة العامة في تحقق النصاب وصحة التصويت وفق الدستور، أما الاستثناءات على هذه القاعدة فقد وردت بعض النصوص الدستورية بشأن بعض المواضيع التي تتطلب أغلبية خاصة لصحة التصويت^(١)، والتصويت حق شخصي لأعضاء البرلمان لا يمكن أن يفوض إلى عضو آخر إلا في الحالات الاستثنائية^(٢)، وغالباً ما تنصب هذه الحالات بالتصويت على القوانين ذات الصفة الدستورية أو المتعلقة بتعديل الدستور، وإقرار مثل هذه القوانين غالباً يتطلب أغلبية تفوق الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشروعات القوانين العادية لما تمثله من أهمية تتطلب مشاركة معظم أعضاء المجالس النيابية وليس فقط أغلبية الحاضرين الذين تتم بحضورهم صحة الإنعقاد والتي قد لا تكفي لصحة التصويت على مشروعات القوانين المشار إليها.

ويؤكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن القاعدة العامة لجلسات مجلس النواب هو أن تكون علنية ومنها جلسات التصويت والإستثناء هو أن يجد المجلس أن هناك ضرورة بأن يجعلها سرية^(٣)، وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا بأن تحديد نوع التصويت سري أو علني ليس من اختصاصاتها^(٤)، مع أن الطلب المقدم من قبل مجلس النواب إلى المحكمة لبيان رأيها بهذا الشأن كان يدور حول إمكانية إتخاذ المجلس لقراراته من خلال التصويت السري وهو أمر يتصل بتفسير نصوص دستورية، وهذا الأمر من اختصاص المحكمة إلا إنها نأت بنفسها عن ذلك، ولم يعالج الدستور العراقي ولا النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع التصويت من ناحية كونه علنياً أو سرياً، أو تحديد نوع التصويت لبعض قرارات المجلس بإستثناء نص المادة ٥٥ من الدستور التي بينت أن نوع التصويت يكون سرياً مباشراً عند انتخاب رئيس المجلس ونائبيه في الجلسة الأولى له، كما هو الحال لدى بعض الدساتير البرلمانية حيث أن المبدأ هو

=ينص على خلاف ذلك)). والمادة ٤٢ من الدستور الألماني التي تشير إلى إن إصدار القرار في المجلس النيابي الاتحادي الألماني يتطلب التصويت بأغلبية الأصوات المعطاة له مالم يحدد الدستور غير ذلك مع إمكانية أن يجيز النظام الداخلي للمجلس إستثناءات على ذلك.

(١) ينظر المادة ٦١ من الدستور التي تتطلب لصحة التصويت على قانون تنظيم المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب والمواد الأخرى التي تتطلب أغلبية خاصة هي المادة ٦٥ والمادة ٧٠ والمادة ١٢٦ ثانياً وثالثاً والمادة ١٣٦ ثانياً والمادة ١٣٧ والمادة ١٣٨.

(٢) ينظر نص المادة ٢٧ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((كل تفويض إجباري يعتبر باطلاً، وحق التصويت المقرر لأعضاء البرلمان هو حق شخصي. يسمح القانون الأساسي بالتفويض في التصويت بصفة إستثنائية. وفي هذه الحالة لا يجوز لأحد أن يتلقى أكثر من تفويض واحد)).

(٣) ينظر المادة ٥٣ /أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٨، منشور في قرارات وأحكام المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ١٥٣.

أن يكون التصويت علنياً، أما بشأن إمكانية جواز تفويض أعضاء مجلس النواب أحدهم الآخر في حضور الجلسات والمناقشة والتصويت فإن الدستور العراقي لم يتناول هذا الموضوع وبالتالي لا يمكن أن يكون هناك تفويض بالتصويت من قبل أعضاء المجلس بعضهم لبعض كما هو الحال مثلاً في الدستور الفرنسي الذي أجاز التفويض بالتصويت، وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا أنها ليست مختصة في إعطاء الرأي القانوني في إمكانية إصدار تشريع يجيز تفويض أعضاء مجلس النواب أحدهم الآخر في حضور الجلسات والمناقشة والتصويت وجاء هذا الرأي رداً على طلب مجلس النواب حول إمكانية إصدار تشريع يجيز هذا التفويض أسوة ببعض التجارب البرلمانية العربية والدولية^(١).

ويمكن القول أن جميع القرارات التي يتخذها المجلس خلال عملية السير في الإجراءات التشريعية تعد قرارات تمهيدية حتى وأن تم إتخاذها عن طريق التصويت في الجلسة العامة باستثناء قرار التصويت النهائي على مسودة مشروع القانون حيث يمكن للمجلس أن يراجع أي قرار أتخذه بالتصويت في الجلسة العامة أو داخل إحدى لجانها، دون قرار الإقرار أو الرفض الذي يتم إتخاذه بالتصويت في نهاية سير العملية التشريعية.

وكانت المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد رفضت مد رقابتها الدستورية لتشمل صحة إجراءات التصويت التي تجري في مجلس النواب العراقي حين ذكرت في قرارها رقم ٣ لسنة ٢٠٠٧ أن ((المحكمة غير مختصة بإلغاء التصويت على مشروعات القوانين التي تجري في مجلس النواب العراقي))، لقد كانت هناك فرصة مناسبة للمحكمة في أن تستثمر هذه الدعوى لكي تبسط رقابتها على الإجراءات التشريعية التي أوجب الدستور اتباعها عند تشريع القوانين، ذلك أن هذه الإجراءات تعد من الإجراءات الجوهرية لضمان صحة القرار التشريعي، خاصة تلك الإجراءات المتصلة بالتصويت على مشاريع القوانين، وهذا يجعل منها إجراءً جوهرياً واجب الإتياع، وأن إهماله يعيب قرار المجلس بعبء الشكل والإجراءات، وبالتالي ينال من مشروعيتها المستندة إلى صحة الإجراءات المتبعة في إصداره، وكذلك بالنسبة للقرارات الأخرى التي تصدر عن المجلس بمناسبة ممارسته لمهامه الموكلة إليه في الدستور، ولأهمية التصويت نجد أن الدستور يشير إلى عدة نسب من التصويت وحسب أهمية وأثر القرار الذي يصدره المجلس من خلال هذا التصويت، ذلك أن تأكيد الدستور على العدد المطلوب لصحة التصويت في صلبه يعطي هذه النصوص أهمية وعلو تستمد من سمو النصوص الدستورية وأن مخالفتها تعد

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧، منشور في قرارات وأحكام المحكمة الاتحادية العليا، للعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، مصدر سابق، ص ١٥٤.

مخالفة لنص دستوري، ومراقبة التطبيق الصحيح لنصوص الدستور هي من صميم اختصاص المحكمة الاتحادية المشار إليه في المادة ٩٣ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥^(١).

الفرع الخامس : التصديق

بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون وإقراره لذلك القانون لا يصبح تشريعاً نافذاً إلا بعد أن يصادق عليه رئيس الدولة، والتصديق هو مجرد اعتراض توفيق، وبهذا يُعد جزء متمم لعملية التشريع، بمعنى أن رئيس الدولة يمارسه بإعتباره عضواً في السلطة التشريعية^(٢)، أما إصدار التشريع فإنه عبارة عن إجراء دستوري يراد به إقرار الوجود القانوني للتشريع بعد إنتهاء مراحل التشريعية، وغالباً ما تنيط الدساتير عملية الإصدار إلى رئيس الدولة بعده رأس السلطة التنفيذية، وبصفته هذه يوجه أمراً بوجوب إعتماده من قبل عمال السلطة التنفيذية قانوناً نافذاً من قوانين الدولة. وهو إجراء لاحق للتصديق يقصد به إيصال العلم به إلى الكافة، وهو إجراء لازم لكي يكون قرينةً على أن الجميع قد خوطب به.

وقد عَرَفَ القضاء الإداري الفرنسي الإصدار بأنه (العمل الذي يعطي رئيس الدولة بواسطته ... الأمر للسلطات العامة للعمل بهذا القانون، والعمل على مراعاته)^(٣). وفي خطاب للرئيس الفرنسي بتاريخ ٣١ اذار ٢٠٠٦ عبر فيه عن معنى الإصدار وواجب رئيس الدولة وفقاً للدستور، حيث قال ((لقد صوت البرلمان، منتخبو الأمة على القانون ... وحكم المجلس الدستوري للتو بيان القانون مطابق في كل نقاطه لمباديء وقيم الجمهورية، وأن هذا الأمر له معنى في الديمقراطية ويجب أن يحترم ولهذا السبب قررت إصدار القانون.....))^(٤).

(١) ينظر حكم قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ١٤٥. وينظر كذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥، والمنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، ذات المصدر، ص ١١٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ١٨٦ .

(٣) باسكال جان : تفسيرات سياسية للدستور، دستور ١٩٥٨ تحت محك مفسريه السياسيين، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد ٣، سنة ٢٠٠٦، ص ٥٧٣ . ويضيف وبحسب رأي محكمة التمييز ومجلس الدولة والمجلس الدستوري يضيء صك الإصدار طابعا رسميا على وجود القانون، ويجعله قابلاً للتنفيذ وفقاً للمادة الأولى من القانون المدني في كل الأراضي الفرنسية.

(٤) جان أريك جيكل: إصدار القوانين وتعليقها، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد ٣، سنة ٢٠٠٦، ص

ويرى الفقه الفرنسي أن الفترة الزمنية المبينة في الدستور لرئيس الدولة ليقوم خلالها بإصدار القانون يجب إحترامها ولا يمكن له تجاوزها إلا في حالة ممارسة الرئيس لحقه في الاعتراض على القانون وتقديم طلب إلى البرلمان للقيام بمداولة جديدة للقانون أو لبعض مواده، وكذلك لا يمكن إيقاف مهلة الإصدار إلا إذا كان المجلس الدستوري يراجع القانون للنظر في دستوريته^(١).

أولاً : الاعتراض على القوانين

يجب أولاً التفرقة بين التصديق والاعتراض، فالتصديق يفيد عدم جواز إصدار القانون دون موافقة رئيس الدولة وقبوله، أما الاعتراض فيعوق إصدار القانون لبعض الوقت إذ يكفي البرلمان لتجاوزه إعادة الموافقة عليه بأغلبية خاصة.

ونظمت الدساتير حق السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في الاعتراض على اصدار أي تشريع تراه غير محقق للمصلحة العامة، وذلك عن طريق تقديم طلب إلى السلطة التشريعية تلتزم فيه إعادة النظر في مسائل معينة واردة في التشريع الجديد و يسمى ذلك طلب قراءة ثانية، يتضمن مبررات الاعتراض على التشريع الجديد. وغالباً مايقيد الاعتراض بقيد زمني محدد من تأريخ إستلام السلطة التنفيذية للنص التشريعي، بحيث إذا لم تتقدم خلالها بالاعتراض عد ذلك موافقة ضمنية على التشريع ويتعين عندئذ على السلطة التنفيذية إصداره في التأريخ المحدد له، ويترتب على الاعتراض إعادة النص التشريعي إلى السلطة التشريعية التي لها الخيار أما بقبول الاعتراض ومن ثم إعادة النظر في مضمون التشريع أو رفض الاعتراض.

إن اعتراض الرئيس على القوانين في بعض الدساتير التي تعطي رئيس الدولة مثل هذا الحق، فإنه يحمل في طياته نوعاً من أنواع الرقابة على القوانين التي يقرها المجلس النيابي والتي تحمل ذات الطبيعة للرقابة الدستورية على القوانين، إذ أن من واجبات رئيس الجمهورية المحافظة على الدستور، أي إن إعتراض الرئيس على القانون يجب أن يكون منصباً على مخالفة القانون للنصوص الدستورية وليس على الشكل والإجراءات التي تم من خلالها إقرار القانون، ففي فرنسا يصادق رئيس الجمهورية على القوانين التي يقرها البرلمان الفرنسي ويصدرها في الخمسة عشر يوماً التي تلي إرسال القانون المصادق عليه

(١) باسكال جان : مصدر سابق، ص ٥٧٢. ويضيف في تفسيره للدستور الفرنسي ان رئيس الجمهورية بموجب المادة ٥ من الدستور هو ضامن للدستور وبهذه الصفة هناك التزامات تفرض نفسها عليه ويجب أن يحترمها ومنها إصدار القانون الذي أقر بصفة نهائية، والمادة ١٠ من الدستور المعنية بالأمر هنا لاتعطي رئيس الدولة إلا الحق بوقف مهلة الإصدار مدة خمسة عشر يوماً.

بصفة نهائية إلى الحكومة، ويمكنه أن يطلب من البرلمان، قبل إنقضاء هذا الأجل، مداولة ثانية بشأن القانون أو بعض مواده. ولا يمكن رفض إجراء هذه المداولة الثانية^(١). ويوصف حق الاعتراض بأنه توفيقى لأن أثره على القانون مؤقت ومصيره مرتبط بموقف البرلمان من الاعتراض وأسبابه التي قد تكون سياسية تتصل بملاءمات التشريع أو قانونية تتعلق بشبهة عدم الدستورية، وبذلك يختلف هذا الحق عن حق التصديق الذي تقرر بعض الدساتير وتؤدي عدم مباشرته إلى قبر القانون نهائياً، مما يعد ممارسة للسلطة التشريعية من جانب رئيس الدولة بالمشاركة مع المجلس النيابي^(٢).

ويقصد بالاعتراض التوقيفي أن يكون لرئيس الدولة أن يوافق على التشريع فينفذ أو يرفض التصديق فيقبر نهائياً، وهو ما عدلت عنه الدساتير الحديثة وأخذت بما يسمى بحق الاعتراض التوفيقى والذي يمكن من خلاله ان يتجاوز البرلمان هذا الحق باقرار القانون بأغلبية معينة تكون ملزمة لرئيس الجمهورية بإصدار القانون^٣

إن حق الاعتراض في الدول البرلمانية يفقد هدفه، حيث يمكن للرئيس أن يعترض على القوانين من خلال الوزارة صاحبة الأغلبية في المجلس النيابي، ويصعب في هذا الإطار موافقة الوزارة للرئيس في الاعتراض على القانون، فقد كانت الفرصة متاحة لها لعرض وجهة نظرها أمام البرلمان فإذا لم تفلح فقد كان عليها تقديم الإستقالة، والوزارة التي ستأتي بعدها ستكون من ذات حزب الأغلبية الذي أقر القانون ومن غير المعقول والحال كذلك أن تطلب الوزارة من الرئيس إستعمال حق الاعتراض، ولذلك فإن الدول التي تتبنى النظام البرلماني حينما تريد ادخال حق الاعتراض في دستورها تخفف من شروط تغلب البرلمان على الاعتراض، فالدساتير الفرنسية بما في ذلك الدستور الحالي لسنة ١٩٥٨، لا تتطلب في المداولة الثانية للقانون موافقة البرلمان عليه بأغلبية الثلثين كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وتكتفي بالأغلبية العادية^(٤)، أما في ألمانيا الاتحادية فإن القانون لا يحتاج إلى تصديق أو إصدار من رئيس الدولة حيث يصبح نافذاً إذا تم إقراره من مجلس النواب الاتحادي ولم يعترض عليه مجلس الاتحاد

(١) ينظر المادة ١٠ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٢) د.سامي جمال الدين : مصدر سابق، هامش رقم (١)، ص ٢٨٨.

(٣) لمزيد من التفاصيل عن الفرق بين الاعتراض التوقيفي والاعتراض التوفيقى يراجع سعودي باديس ((حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة)) رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة منتوري ((قسنطينة)) كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠٠٦، منشورة على الموقع الالكتروني التالي:

آخر زيارة في ٢٠١٥/٦/٢٢ <http://bu.umc.edu.dz/theses/droit/ASAO2082.pdf>

(٤) ينظر في ذلك الدكتور فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٤١٠.

خلال المدة المحددة لذلك^(١)، وفي بريطانيا يتم تصديق ملكة بريطانيا على التشريعات الصادرة عن البرلمان البريطاني، وكانت آخر حالة لرفض الملكة قد حدثت عام ١٧٠٧ عندما رفضت الملكة (آن) التصديق على تشريع صادر عن البرلمان البريطاني، واليوم يكاد يكون التصديق بشكل تلقائي على الرغم من أن الملكة من الناحية النظرية (القانونية) يمكنها أن تعترض على التشريع ولكن آخر مناسبة لتطبيق ذلك كانت عام ١٨٥٤^(٢).

واختلف الفقه في تحديد طبيعة الإصدار فالبعض يراه من مكونات العملية التشريعية لكونه يضيف الطابع الرسمي على القانون، ويرونه من ضمن الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، وعلى نقيض ذلك أنكر فريق آخر إعتبار الإصدار عملاً تشريعياً بحسبان أن القانون ينتهي وضعه بإقرار البرلمان له والإصدار لا يلزم إلا نفاذه^(٣)، والحقيقة أن الأختلاف على طبيعة الإصدار ينهض في الدساتير التي تعطي لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين، أما الدساتير التي لاتعطي مثل هذا الحق لرئيس الدولة فإن الإصدار يكون عملاً تنفيذياً، ليس له صلة بالعملية التشريعية، ولا يكون جزءاً منها لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية إظهار الإرادة بينما الإصدار في الدساتير التي لاتجيز لرئيس الجمهورية الاعتراض على القانون فإنه يعد عملاً إجبارياً، والدليل، على ذلك أن القانون يعد مصادقاً عليه بعد مضي المدة المحددة لرئيس الجمهورية للتصديق والإصدار، هذا من ناحية والإصدار لا يضيف شيئاً جديداً للقانون أكثر من أن يضعه بسكة البدء بالتنفيذ أو جعل القانون نافذاً، وإذا كان بعض رجال القانون قد أنقسموا في نظرهم إلى عمل الإصدار فإن الرأي السائد ينظر إلى هذا العمل كإجراء مكرس في الدستور يؤكد تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية لأجل إخراج القانون إلى حيز التنفيذ، وهذا ينطوي في ذاته على نوع من الأمر بالتنفيذ تجاه جميع السلطات والأفراد، وعلى التثبيت من أن القانون مر في المراحل المطلوبة لإقراره وأصبح واجب التنفيذ، فيكون رئيس الجمهورية هو الذي يثبت سلامة صدور القانون عن المجلس النيابي في نطاق اختصاصه الذي حدده الدستور^(٤). أي أن الإصدار هو أمر أو

(١) ينظر المادة ٧٨ من الدستور الألماني التي تبين كيف يصبح مشروع القانون قانوناً اتحادياً نافذاً والتي تنص على أن ((يصبح القانون الذي تم إقراره من قبل مجلس النواب الاتحادي قانوناً نافذاً، إذا حصل على موافقة المجلس الاتحادي عليه، ولم يتقدم المجلس الاتحادي بطلب حسب نصوص المادة ٧٧ فقرة ٢، ولم يرفع اعتراضاً عليه خلال المهلة القانونية كما تنص المادة ٧٧ فقرة ٣، أو سحب هذا الاعتراض، أو إذا خسر الاعتراض بأغلبية التصويت ضده في المجلس النيابي الاتحادي)).

(٢) بول سيليك ورودرى والترز : كيف يعمل البرلمان مصدر سابق، ص ٢٥٥.

(٣) د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٤١٥.

(٤) خليل جريج : الرقابة القضائية على أعمال التشريع، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٧١، ص ١٢٢.

شهادة من رئيس الدولة بأن القانون قد أستوفى مراحل الدستورية وأصبح تنفيذه واجباً على أعضاء السلطة التنفيذية، وأول مراحل التنفيذ نشر القانون حتى يتحقق العلم به على النحو المألوف^(١)، أما النشر فهو إجراء مكمل للإصدار، ويعني أن لاتسري أحكام القوانين إلا على مايقع من تأريخ العمل بها ولايترتب عليها أثر فيما وقع قبلها^(٢)، أي ربط تأريخ العمل بالقوانين بتأريخ نشرها، وعليه فقد يصدر القانون في تأريخ معين ثم يتم نشره خلال تأريخ معين آخر، وقد لايعمل به إلا بعد تأريخ ثالث لاحق على النشر، أو قد يكون بأثر رجعي إذا قرر المجلس النيابي ذلك. وقد بينت المحكمة الدستورية المصرية العليا القيمة القانونية لنشر القوانين بقولها ((إن تنفيذ النصوص القانونية مرتبط بواقعتين تجريان معاً وتتكاملان، هما نشرها وانقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها، لضمان علانيتها وذبوع أحكامها وأتصالها بمن يعينهم أمرها وأمتناع القول بالجهل بها، ومن ثم فإن النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ونطاقها حائلاً دون اتصالهم منها لأنه بالنشر تستكمل النصوص التشريعية شروط نفاذها بعد اقتراحها وإقرارها وإصدارها))^(٣).

وقد عرفت محكمة التمييز الفرنسية ومجلس الدولة والمجلس الدستوري الفرنسيان الإصدار بإنه صك يضيف طابعاً رسمياً على وجود القانون ويجعله قابلاً للتنفيذ وفقاً للمادة الأولى من القانون المدني الفرنسي، أما القاضي الإداري الفرنسي فقد عرف الإصدار بأنه العمل الذي يعطي رئيس الدولة بواسطته الأمر للسلطات العامة لمراعاة هذا القانون والعمل على مراعاته^(٤)، إن تصديق رئيس الدولة القانون يفيد أن القانون تم التداول بشأنه والتصويت عليه بشكل نظامي، ومن جهة أخرى يفيد بوجود القانون ويعطي الأمر للسلطات بمراعاة هذا القانون والعمل على مراعاته، فيما يؤكد مجلس الدولة الفرنسي إن

(١) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر السابق، ص ١٨٧.

(٢) ينظر نص المادة ١٢٩ والمادة ١٩ البند تاسعاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) حكم المحكمة الدستورية المصرية العليا في القضية رقم ٣٦ لسنة ١٨ قضائية بتاريخ ١٩٩٨/١/٣. لمزيد من التفاصيل عن هذا الحكم يراجع موقع المحكمة الدستورية المصرية العليا على الشبكة الالكترونية.

(٤) باسكال جان : مصدر سابق، ص ٥٧٣، والجدير بالذكر إن رئيس الجمهورية في فرنسا وبموجب نص المادة ٥ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ضامن الدستور وبهذه الصفة هناك إلتزامات تفرض نفسها عليه ويجب أن يحترمها ومنها إصدار القانون الذي أقر من البرلمان بصفة نهائية، أما المادة ١٠ منه والمعنية بالإصدار فإنها لاتعطي لرئيس الجمهورية إلا الحق بوقف مهلة الإصدار مدة خمسة عشر يوماً في حال إفتراض تقديم طلب إلى البرلمان للقيام بمداولة جديدة للقانون أو لبعض مواده، ويمكن بعد ذلك لمجلسي البرلمان التغلب على الإعتراض الرئاسي المحتمل من خلال إقرار النصوص أو النص موضوع النزاع بإتفاق بينهما وبتصويت بنسبة الثلثين من كلا المجلسين، كما يتم أيضاً إيقاف مهلة الإصدار حين يُراجع المجلس الدستوري بشأن قانون على أساس المادة ٦١ الفقرة ٢ من الدستور الفرنسي.

مرسوم الإصدار هو عمل حكم وغير قابل إذاً للاعتراض^(١)، وهذا يعني أن إصدار القوانين يُعد عملاً قانونياً يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن مولد قانون جديد، فهو بمثابة شهادة ميلاد مقتضاها أن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور، كما أنه يتضمن الأمر الموجه من رئيس الدولة إلى موظفي وعمال السلطة التنفيذية بوجوب السهر على تنفيذ القانون وتطبيقه، ويرى غالبية فقهاء القانون الدستوري أن الإصدار عمل مستقل عن عمل القانون ولاحق عليه، وإنه عمل تنفيذي لا عمل تشريعي، لذلك فهو وأن كان يُعد بمثابة شهادة ميلاد للقانون فلا صلة له بالكائن المولود، وإنما هو مجرد دليل إثبات على واقعة الولادة القانونية^(٢).

ثانياً : التصديق والإصدار في الدستور العراقي

إذا كان التصديق في الدساتير المقارنة يعني أن القانون قد تم إقراره في البرلمان وفق الأصول الدستورية، وأنه خالي من العيوب المتصلة بمخالفة الدستور فإنه في العراق لايعني ذلك، إذ أن التصديق على القوانين في العراق وحسب نص المادة ٧٣/ثالثاً فإنه يتم في حالتين، التصديق من رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً ومن دون حق الاعتراض سواء كان عن طريق الاعتراض التوقيفي أم الاعتراض التوقيفي، وبالتالي لايملك خيار سوى أن لا يصادق على القانون خلال هذه المدة، وهذا التصرف ليس له أي أثر قانوني، حيث تأتي هنا الحالة الثانية التي يُعد فيها القانون الذي لم يتم التصديق عليه خلال الخمسة عشر يوماً مصادقاً عليه وفق النص الدستوري أعلاه، وبالتالي يمكن القول إن الإشارة إلى التصديق في المادة المذكورة ليس له مقتضى إذ جاء بمعنى الإصدار كما رأينا وكان من الممكن أن يقتصر الأمر على صلاحية رئيس الدولة بإصدار القوانين حيث أن الإصدار ليس له علاقة بالعملية التشريعية للقانون، إذ إنه إجراء مكمل لصدور القانون الهدف منه إبلاغ السلطة التنفيذية بالقانون لوضعه موضع التنفيذ والعمل به إعتباراً من تأريخ سريانه في حق المخاطبين بإحكامه بعد وصول العلم لهم به من خلال نشره في الجريدة الرسمية، وبعد مضي المدة المحددة في الدستور يُعد القانون مصادقاً عليه من الرئيس وفق حكم النص الدستوري، وبالتالي فإن الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية وفق المادة ٧٣/البند (ثالثاً) يُعد عملاً تنفيذياً بطبيعته وليس إلا إعلاناً كاشفاً عن وجود القانون مكتملاً في كل عناصره متضمناً قوة نفاذه التي أكتسبها من خلال إقراره من قبل مجلس النواب، أما النشر فهو عملية روتينية بحتة تقوم بها السلطة التنفيذية، فهذه العملية لا تُعد إطلاقاً جزءاً من العملية التشريعية. ويمكن

(١) جان ايريك جيكل : مصدر سابق، ص ٥٧٧، وينظر الهامش رقم ٣ من ذات الصفحة.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، د س، ص ٧٦٢.

القول هنا أن كلمة التصديق الواردة في البندين ثانياً وثالثاً، قد جاءت زائدة وخارجة عن مفهومها، أما إصدار القوانين فهو محدد بخمسة عشر يوماً من تأريخ وصولها لرئيس الجمهورية^(١). وبهذا فإن رئيس الجمهورية يقتصر دوره على الإصدار والنشر دون التصديق وفق المفهوم الذي بيناه عن التصديق بعده رئيساً للسلطة التنفيذية في العراق، وإصداره من قبله يحمل أمراً لأعضاء السلطة التنفيذية بوجوب احترام القانون والعمل على تنفيذه كل حسب اختصاصه، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بالقول إن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية النقص المنصوص عليها في المادة ١٣٨/خامساً من الدستور لأن هذه الصلاحية أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة ٣٨ من الدستور ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور^(٢). وأكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا الحكم مرة أخرى في قرارها رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٩، حيث قالت أنه ليس من صلاحيات رئيس الجمهورية نقض القوانين الصادرة عن مجلس النواب وحسب المادة ٧٣ من الدستور التي أوردت الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنه ماورد في الفقرة ثالثاً من تلك المادة أنفة الذكر التي تنص على (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها)، أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة ١٣٨/خامساً من الدستور فإنها أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة ١٣٨ أنفة الذكر ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور وأن هذا المجلس يمارس مهامه لدورة واحدة^(٣)، وأن الأحكام الواردة في المادة ١٣٨ من الدستور ومنها البند خامساً أحكام إنتقالية أقتضتها مرحلة الدورة الأولى لمجلس النواب وأنتهت بإنتهائها ولا يمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الأولى وبعدما أخذ رئيس الجمهورية يمارس صلاحياته المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور وليس من بينها الاعتراض على القوانين والقرارات التي يشرعها مجلس النواب^(٤).

وكان الدستور العراقي قد نظم مسألة اعتراض مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات الصادرة من مجلس النواب في المادة ١٣٨ منه والتي جاءت في الأحكام الإنتقالية في الدستور وحدد مدة تطبيقها

(١) ينظر نص المادة ٧٣/البندين (ثانياً) و(ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٩ الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٩ الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩ منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان ٢٠١١، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٢٢.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٢ الصادر في ٣٠/٥/٢٠١٢، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، المجلد الخامس، آذار ٢٠١٣، إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ١٢.

بدورة نيابية واحدة بعد نفاذ الدستور عام ٢٠٠٥، وبالنظر لانتهاه الدورة النيابية الأولى في ٢٠١٠ فإن أحكام هذه المادة قد أنتهى مفعولها بإنتهاه تلك الدورة^(١).

أما النشر فإنه يفيد وصول العلم للناس كافة بالقانون من خلال نشره في الجريدة الرسمية، وهو قرينة غير قابلة لإثبات العكس بوصول العلم بالقانون إلى الكافة، أما قبل النشر فلا يمكن لأي سلطة أو فرد الاحتجاج به أو الاعتراض عليه، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا حين ذكرت أن المحكمة الاتحادية لا تنتظر الطعن المقدم ضد قانون لم ينشر بعد في الجريدة الرسمية لحد وقت إقامة الدعوى ذلك أن القانون دون إجراء النشر في الجريدة الرسمية لن يكون نافذاً، حيث أن المحكمة تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وليس القوانين والأنظمة غير النافذة^(٢). وخلاصة القول أن إقرار مجلس النواب العراقي للقانون هو الذي يعطي القانون القيمة القانونية الملزمة له، وليس التصديق عليه من قبل رئيس الجمهورية، إذ أن مشروع القانون بإقراره من قبل المجلس يتخذ صفة القانون، ولكنه مؤجل العمل به إلى حين إصداره ونشره في الجريدة الرسمية^(٣)، وهذا الإجراء في الإصدار والنشر هو عمل تنفيذي تقوم به السلطة التنفيذية من أجل وصول العلم بهذا القانون إلى السلطات كافة، بضرورة مراعاته في أعمالها وتطبيق قواعده، هذا من جانب وعلم الناس كافة به من جانب آخر.

(١) وكان مجلس الرئاسة وفقاً لهذه المادة البند /خامساً يملك الإعتراض على القوانين التي يقرها مجلس النواب، إذ أن على المجلس بعد التصويت بإقرار القانون أن يرسله إلى رئيس الجمهورية لإصداره ولرئيس الجمهورية الإعتراض على القانون خلال عشرة أيام من تأريخ وصوله إليه، باستثناء ماورد في المادتين (١١٨) و(١١٩) من الدستور والمتعلقين بالقانون الخاص بالإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وطلبات المحافظات الخاصة بتكوين الأقاليم والإستفتاء على تلك الطلبات . وفي حالة إعتراض مجلس الرئاسة على القانون المرسل إليه يعيده إلى المجلس ويقوم المجلس ومن خلال جلسة خاصة بإحالة قرار النقض والبيانات المتعلقة به إلى لجنة مختصة لدراسة المواد محل الإعتراض والأسباب التي استند إليها مجلس الرئاسة بعدم الموافقة، وتعرض اللجنة المختصة بتقريرها على المجلس ليتم النظر فيه على وجه الإستعجال . يتم التصويت على القانون محل النقض مجدداً فإذا حصل على الأغلبية البسيطة يتم أرجاعه أو إرساله إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه وعند عدم موافقة مجلس الرئاسة على القانون مرة ثانية، له وخلال عشرة أيام من وصوله إليه أن يعيده إلى مجلس النواب وفق شروط الإعادة الأولى ولمجلس النواب في هذه الحالة أن يقر القانون بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابل للإعتراض من قبل الرئاسة ويعد مصادقاً عليه.

٢ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ١٢/٣/٢٠١٣، منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣ ، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص١٨٣.

٣ ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٢/١٢٢ الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠١٢ ، الذي أكد على أن القوانين تنفذ من تأريخ نشرها في الجريدة الرسمية مالم ينص على خلاف ذلك، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، ص٢٠٧.

المطلب الثاني

طبيعة إجراءات إقرار مقترحات القوانين

يعد العمل التشريعي من أهم الصلاحيات المخولة دستورياً للبرلمان إلى جانب رقابة النشاط الحكومي حيث يتولى البرلمان وفق الدستور والنظام الداخلي له دراسة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة كما أن له حق اقتراح القوانين، أن الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية في الدول الديمقراطية تجسيد لسيادة الشعب بإعتبارها ممثلة لإرادته وتُعد أهم وظيفة من وظائفها، إذ تُعد سلطة التشريع الوظيفة الرئيسية لكل مجلس نيابي، ذلك أن الشعب ينتخبها أساساً لتولي هذه الوظيفة التي تؤثر بصورة بالغة في حياة كل مواطن^(١). والحقيقة إن التشريع يأخذ مجمل وقت مجلس النواب العراقي، حيث أن الوظيفة الرقابية لمجلس النواب العراقي حالياً لاتمارس بالشكل المرسوم لها بسبب بعض القيود الدستورية الشكلية وطبيعة العلاقة بين الكتل النيابية إضافة إلى حداثة نشأة النظام البرلماني في العراق، وعلى ذلك فإن وظيفة المجلس في تشريع القوانين تبدو الوظيفة الرئيسية في الوقت الحالي والتي تأخذ معظم الوقت المخصص لدورات المجلس.

والاقتراح هو الخطوة الأولى في عملية التشريع بل هو المحرك لسن القوانين^(٢)، وقد اختلف الفقهاء في الطبيعة القانونية للاقتراح، فقد سلب عنه البعض الصفة التشريعية وعده مجرد عمل إداري، بينما أثبت له البعض الآخر تلك الصفة وعده الخطوة الأولى في العملية التشريعية وهذا هو الرأي الراجح^(٣)، ولذلك ووفقاً لهذا الرأي الذي يذهب إلى أن الاقتراح هو أول جزء بالعملية التشريعية وهو العمل الذي يكون جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى فإنه يعد أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون، أي أنه أول الإجراءات التشريعية اللازمة لسن القانون، وهو الذي يحرك الإجراءات التشريعية في البرلمان من فحص ودراسة ومناقشة وإقرار، ومن ذلك يمكن القول إن الاقتراح ذو طبيعة تشريعية حتى وإن كان من أعده هو السلطة التنفيذية وهذا ما يؤيد حق البرلمان في اقتراح القوانين على أساس من اختصاصه.

(١) د.سامي جمال الدين : مصدر سابق، ص ٢٨٦.

(٢) د.حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة في مجلس الإتحاد، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٦٨.

(٣) د.النعمان منذر الشاوي : مصدر سابق، ص ٤٣٣.

الفرع الأول : مفهوم الاقتراح

إن لكل كلمة معنى أو معاني في اللغة تستخدم في إطارها ولها أيضا معنى اصطلاحى في كل علم من العلوم ومنها علم القانون، وهذا العلم كالعلوم الأخرى له مصطلحاته ذات الدلالات الخاصة عند الإستخدام، ويُعد الدستور، المصدر الأول للتشريع في أي بلد، وتبقى نصوصه محور المناقشات النيابية ولب النشاط التشريعي، مما يترتب على المجلس النيابي أن يحترم هذه النصوص، رغم قدرته على تعديلها، أنه صاحب السلطان المطلق في هذا المجال^(١)، والمشرع الدستوري عندما ميز بين مصطلح مشروع القانون ومصطلح اقتراح القانون فإنه كان قاصداً لذلك التمييز حين اطلق مصطلح مشروع القانون على ماتقدمه السلطة التنفيذية ومقترح القانون على ما يقدمه أعضاء المجلس أو إحدى لجانه، وأن لهذا التمييز فوائد عدة منها بيان المصدر الذي جاءت منه المبادرة بالقانون، وثانيهما بيان الشروط التي تحكم كلاً منهما، وهذا التمييز مستقر لدى الفقه الدستوري ومؤطر بهذا الشكل في معظم الدساتير الديمقراطية، فقد استقر العرف البرلماني على تسمية المشروع الذي يقدمه النائب باقتراح قانون proposition de loi ، وعلى تسمية المشروع الذي تقدمه الحكومة بمشروع قانون projet de loi^(٢)، وبمعنى آخر إن مصطلح اقتراح القوانين يطلق على المقترحات التي يقدمها أعضاء البرلمان التي لإتستكمل الشكل الذي يؤهلها للتصويت عليها في البرلمان مباشرة كمشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، أما اقتراح القانون المقدم من السلطة التنفيذية فيطلق عليه اسم مشروع قانون ذلك أن مصطلح مشروع القانون لا يكتفي بطرح الفكرة العامة للمقترح بل يصوغ تلك الفكرة في مسودة قانون يطرح على البرلمان للتصويت عليه، أي أن الدستور العراقي يميز من جهة المصدر بين السلطة التنفيذية التي ستقدم مشروعات القوانين وبين السلطة التشريعية التي سوف تقدم مقترحات القوانين، من دون أية آثار موضوعية لهذا التقسيم الذي تسلكه معظم الدساتير البرلمانية المقارنة.

ووفقاً لهذا المنطق فإن الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو إذن جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه^(٣)، وبالتالي فهو يعد ركناً أساسياً في عملية التشريع، وهو الذي يمكن

(١) د.رياض غنام وعادل ضاهر : الدور التشريعي لمجلس النواب اللبناني وفق الدستور والقوانين، بحث منشور في موقع مجلس النواب اللبناني ص ١ . أخر زيارة ١٣/١١/٢٠١٣.

(٢) د.عدنان ضاهر: حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، بحث منشور في موقع البرلمان العربي الألكتروني ، ص ٤، أخر زيارة ١٧/١٠/٢٠١٤ :

[http:// www.arabparliaments.org/publicstions/legislature/algeriaconf/addher-a.pdf](http://www.arabparliaments.org/publicstions/legislature/algeriaconf/addher-a.pdf)

(٣) عبد الله رحمة الله البياتي: مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٨.

أعضاء المجالس النيابية من فحص مشروع القانون وإقراره، وأن خلق التشريع إنما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومنكاملة. وبذلك يعد اقتراح القوانين هو العمل الذي يكون جوهر القانون، ويؤسس لبنته الأولى . فحق الاقتراح هو أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون، ولا يقتصر دوره على الإعداد للقانون أو التحضير له، فاقترح القوانين ليس هو الباعث أو الدافع فقط، وإنما هو القانون جنين، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته، يطورها حتى يصل بها درجة الإكمال^(١).

إن لكلمة مقترح معنى لغوي^(٢)، ومعنى إصطلاحي في القانون، ولذلك نرى أن المشرع الدستوري عندما يستخدم هذه الكلمة فإنه يقصد بها التمييز بين ماتقدمه السلطة التنفيذية من مقترحات القوانين وما يقدمه أعضاء البرلمان مثل هذه المقترحات، وهذا التمييز اللغوي قد جاء للدلالة على الإختلاف في مصدر كل منهما من جهة، ذلك أنه عندما ينص على أن مشاريع القوانين تقدم من السلطة التنفيذية فإنه يعلم أن ماتطرحه هذه السلطة من مقترحات للقوانين إلى السلطة التشريعية فإنه قد استوفى الشروط التي تجعله قابلاً للمناقشة والتصويت عليه كمسودة لقانون من جهة أخرى ، بماتفرضه القواعد القانونية من شروط يجب أن يستوفيهها مقترح مشروع القانون قبل عرضه على السلطة التشريعية من حيث الصياغة القانونية واللغوية ومن تبويب وترتيب وارتباط مع مجمل المنظومة القانونية في الدولة ومن إتساق محتمل مع الدستور وكل ذلك لما تملكه هذه السلطة من هيئات متخصصة لديها إمكانات وخبرات قانونية ولغوية، وتختلف الأنظمة القانونية في تنظيم هذه الهيئات ففي النظم التي تتبع النظام الفرنسي تنشئ هيئات يكون من ضمن وظائفها دراسة مشاريع القوانين وإبداء رأيها فيها وصياغتها كمجلس شورى الدولة في العراق ومجلس الدولة في فرنسا ومصر وفي دول أخرى هناك هيئات خاصة لدراسة وصياغة مشاريع القوانين وغيرها من الهيئات ذات التسميات المختلفة، ولها أيضاً أن تستطلع آراء الجهات المختصة التي يتناول موضوع القانون شأناً من شؤونها سواء كانوا أفراداً أم جماعات، أم كانوا شخصيات أم منظمات متخصصة، كل ذلك يجعل المشرع الدستوري نفسه ملزماً بالتفريق بين ماتقدمه السلطة التنفيذية من مشاريع قوانين وبين ماتقدمه الأعضاء من اقتراحات للقوانين.

ويلحظ أن المشرع الدستوري العراقي استخدم كلمة اقتراح أيضاً بديلاً عن استخدام كلمة مبادرة، أي كتعبير عن المبادرة بتقديم القانون إلى مجلس النواب، حيث أن الاقتراح يشمل ما تبادر به السلطة

(١) أشرف عبد الله عمر : السلطة المختصة باقتراح القوانين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٤ ص ٩.

(٢) الاقتراح في اللغة أرتجال الكلام وأبتداعه من ذات نفسك من غير أن تسمعه، يراجع في ذلك لسان العرب، ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (أبن منظور)، ج ٢، دار صادر، ٢٠٠٣، مادة قرح، ص ٥٥٧ .

التفذية من مشروعات قوانين وما يقدمه أعضاء المجلس أو لجانته من مبادرات بالقوانين، وهذا ما تؤكدته المادة ٨٠ من الدستور التي تنص على أن ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الأتية : ثانياً : - اقتراح مشروعات القوانين)) .

وحيث أن الاقتراح معناه باللغة العربية فكرة^(١)، فإن هذا المصطلح يتناسب تقريباً مع ما يقدمه الأعضاء، ذلك أنه غالباً ما يتم تقديم اقتراحات القوانين من قبل الأعضاء يكون على شكل فكرة عامة لقانون مقترح غير مصوغ بالشكل الذي يتسم به مشروع القانون، ولذلك تؤكد الدساتير على أن يكون مقترح القانون المقدم من أعضاء المجالس النيابية مصوغاً بقدر الإمكان مع بيان الأسباب الموجبه له، وتضع شروطاً أخرى يجب أن يستوفيه المقترح حتى يصل إلى المستوى الفني لمشروع القانون، وهذه الشروط تشمل قبول الموضوع الذي يتناوله القانون المقترح أولاً وبعد ذلك تأخذ طريقها إلى البحث فيها ودراستها وصياغتها، ونجد أن معظم المجالس النيابية تملك لجاناً خاصة لهذا الغرض ففي مصر تسمى لجنة القوانين والدستورية، وفي الكويت اللجنة التشريعية، وفي ألمانيا لجنة الصياغة والوضوح، وفي العراق اللجنة القانونية^(٢)، وبعد ذلك يمكن للمقترح أن يسلك ذات الطريق الذي يسلكه مشروع القانون، وهو طريق الإجراءات التشريعية، حيث نجد أن أغلب الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية تجعل دراسة ومناقشة مقترحات القوانين المقدمة من أعضائه وبعد إستيفائها الشروط المطلوبة هي ذات الإجراءات والمراحل التي تسير فيها مشاريع القوانين.

مما تقدم يمكن القول أن ما يقال في أن مقترحات القوانين تحاط بقيود من المشرع الدستوري غير صحيح، بل إنها عبارة عن شروط تنظم مقترحات القوانين لتصل بها إلى إتمام شكلية التنظيم والصياغة

(١) والإقتراح ارتجال الكلام والإقتراح ابتداء الشيء وتبديعه وتفتريه من ذات نفسك من غير أن تسمعه يقول ابن الأعرابي الإقتراح ابتداء أول الشيء ((لسان العرب))، والإقتراح : استنباط الشيء من غير سماع ((تاج العروس))، إقتراح فكرة : طرحتها، وعرضها للجوار والبحث معنى اقترح - إقتراح في ((معجم المعاني الجامع))، الإقتراح : الفكرة تهيأ وتشرح وتقدم للبحث والحكم، ((المعجم الوسيط))، الموقع الرسمي للمكتبة الشاملة متاحة على الموقع الإلكتروني:

[http:// www.shamela.ws](http://www.shamela.ws)

(٢) بينت المادة (٩٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إختصاصات اللجنة القانونية للمجلس ومن هذه الإختصاصات ((ثالثاً- معاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية)). و ((خامساً- دراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وأبداء الرأي في شأنها وإعداد نصوصها وصياغتها، بحسب ماتكلف به من قبل هيئة الرئاسة في المجلس)). وينظر المادة ٩٧ من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي تشير إلى أن على رئيس المجلس أن يحيل مقترح القانون إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية في حالة موافقة المجلس وليس لرئيس المجلس أية سلطة تقديرية تجاه مقترحات القوانين المقدمة من قبل الأعضاء.

والوضوح والمطابقة الدستورية التي قد تتسم بها مشاريع القوانين، وقد عالجت الدساتير هذه المسألة من غير أن تسلب من المجالس النيابية حقها في اقتراح القوانين والتصويت عليها، فالمشرع الفرنسي ولغرض إيصال مقترح القانون المقدم من أعضاء البرلمان إلى مرحلة التنظيم والصياغة والوضوح أعطى لرئيس أحد مجلسي البرلمان الفرنسي حق عرض المقترح الذي تقدم به أحد أعضاء المجلسين على مجلس الدولة الفرنسي مباشرة دون الإحالة إلى الحكومة لإبداء الرأي فيه ولصياغته قانونياً ولغويًا قبل دراسته في اللجنة، ما لم يعترض هذا العضو على ذلك^(١)، أما مسألة حرمان الأعضاء من اقتراح القوانين التي فيها أثر مالي فهذا مبرر لأن السلطة التنفيذية ومن خلال وظيفتها في إدارة شؤون الدولة المالية أعلم بما لديها من واردات وماتستطيعه من نفقات، ومع ذلك فإن بعض الدساتير لم تجعل هذا القيد مطلقاً، حيث أعطت الحكومة حق قبوله أو رفضه، ومنها من طلب من مقدم الاقتراح بيان الطريقة التي من خلالها سيتم تغطية النفقات الإضافية أو أيجاد الواردات التي ستغطي اقتراحه، وتحرص الأنظمة البرلمانية على أن لا تنتزع من البرلمان حقه في اقتراح القوانين، ذلك أنه يمثل الشعب وإرادته، ولقد جاء إعطاء النائب الحق بتقديم اقتراحات قوانين ليقوم نوعاً من التوازن النظري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإذا كان مجلس النواب هو المصدر الأساسي للتشريع كونه المصدر الوحيد للتشريع، إلا أنه يبقى محكوماً بالاكثرية النيابية، وهي غالباً ما تكون ممثلة بالحكومة وموالية لها، ولذلك ظلت مشاريع القوانين وفي مختلف العهود متقدمة على الاقتراحات^(٢).

فالنائب وبحكم اتصاله المباشر مع شرائح المجتمع التي يمثلها يمكن أن يكون أكثر اتصالاً بمشاكل الناس ومتطلباتهم من وزراء الحكومة الذين يعملون وفق سياقات إدارية تقليدية تبعدهم عن القاعدة الشعبية، ويحرص النائب أيضاً ولغرض إعادة انتخابه إلى الإهتمام ببعض شؤون المواطنين ذات الأولوية لديهم، من خلال محاولته اقتراح نصوص تشريعية، قد تعيد إليهم حقوقاً أو ترفع عنهم غبناً أو تحسن من أحوالهم، وبالنظر إلى الإحصائيات التي تبين وظيفة البرلمان في التشريع نجد أن نسبة لأبأس بها من القوانين الصادرة عن البرلمانات كانت في الأصل مقترحات لقوانين، وتصل هذه النسبة إلى عشرة في المائة من مجموع القوانين الصادرة عن الجمعية الوطنية الفرنسية^(٣)، وفي لبنان تجاوزت نسبة مقترحات

(١) ينظر المادة ٣٩ فقرة ٤ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ التي تنص على أن ((يمكن لرئيس أحد المجلسين، وفق الشروط التي ينص عليها القانون، أن يعرض على مجلس الدولة اقتراح قانون أو دعه عضو في أحد هذين المجلسين، لإبداء الرأي فيه، قبل دراسته في اللجنة، ما لم يعترض هذا العضو على ذلك)).

(٢) عدنان محسن ضاهر: تفعيل دور مجلس النواب في اقتراح القوانين، بحث منشور في الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني، ص ٤. [https:// www.lp.gov.lb/](https://www.lp.gov.lb/)، أخر زيارة في ١٣/١١/٢٠١٣.

(٣) ينظر فلورنس شالتيال: كلمات حول الوضع الراهن للجمهورية الخامسة، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد ٢، السنة، ٢٠٠٦، ص ٣١١.

القوانين نسبة ٢٩ في المئة من إجمالي القوانين التي أقرها مجلس النواب اللبناني خلال فترة المجلس التشريعية لسنة ١٩٩٦-١٩٩٧، وهي نسبة تزيد على المعدل العالمي^(١)، وخول الدستور الجزائري النواب حق اقتراح القوانين، ويتم ابلاغ الحكومة بمضمون هذه الاقتراح وعلى الحكومة أن تبدي رأيها به وتقدمه إلى المجلس الوطني على أن يتضمن الرأي الجانب الشكلي والموضوعي للمقترح ويبلغ رأي الحكومة إلى المجلس في أجل لا يتعدى الشهرين^(٢)، وبالرغم من أن المشرع الدستوري المغربي قد مكن الحكومة التدخل بالأسبقية والترتيب الذي تحدده ووضع مشاريع القوانين التي تقدمها واقتراحات القوانين التي تقبلها وحق رفض مقترحات القوانين التي لا تدخل في مجال القانون في جدول الأعمال للبرلمان وفقاً للمادة ٥٩ من الدستور المغربي، مع كل ذلك فإن الدستور المغربي قد خول البرلمان حق الطعن أمام المجلس الدستوري في حقي الرفض والقبول للحكومة تجاه مقترحات القوانين التي يبادر بها البرلمان وفق المادة ٥٢ من الدستور المغربي، وقد وضع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي^(٣) ثلاثة شروط توضح طبيعة العلاقة بين الحكومة والمجلس في مجال مقترحات القوانين وهي إحالة رئيس المجلس مقترحات القوانين المقدمة من الأعضاء إلى الحكومة وأنتظار ردها خلال ثلاثين يوماً قبل إحالتها على اللجان المختصة وبعد ذلك يمكن للجنة المختصة دراسة المقترح على أن يحيط رئيس المجلس الحكومة علماً بتاريخ وساعة المناقشة^(٤). أما في بريطانيا فإن أعضاء مجلس العموم يستطيعون تقديم ما شأؤوا من مقترحات القوانين، ولكن القليل منها ينتهي بإقراره من المجلس، وذلك بسبب سيطرة الحكومة على جدول أعمال المجلس ولجانه، ومع ذلك وصل عدد مقترحات القوانين التي تم إقرارها بين عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٥

(١) ندوة تطوير العمل البرلماني العربي: مصدر سابق، ص ١٤.

(٢) ينظر المادة ١١٩ من الدستور الجزائري وكذلك احكام المادة ٢٥ فقرة ٢ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٩٩ الذي يحدد تنظيم المجلس الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقتهما بالحكومة .

(٣) وتشير المادة ٩٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بشأن مقترحات القوانين إلى أن على رئيس المجلس إحالة مقترحات القوانين المقدمة من الأعضاء إلى الحكومة قبل ثلاثين يوماً من إحالتها على اللجان الدائمة المختصة، وإذا إنتهى الأجل أمكن للجنة الدائمة المختصة أن تبدأ بدراسة مقترح القانون، وفي هذه الحالة على رئيس المجلس أن يبلغ الحكومة بتاريخ وساعة المناقشة في اللجنة، والواضح هنا أن إحالة المقترح إلى الحكومة ليس هدفه قبول الحكومة له أو رفضه أو أن تضعه بصيغة مشروع قانون وتقدمه إلى مجلس النواب، بل الأمر يقتصر على إعطاء الحكومة الفرصة والوقت للعلم بالمقترح لتتمكن من أن تصوغ رأيها بشأنه لتطرحه أمام اللجنة عند نظرها لمقترح القانون المحال إليها من قبل رئيس المجلس.

(٤) رشيد المدور: تعثر مسطرة المبادرات التشريعية ذات المصدر البرلماني، ورقة قدمت في اللقاء العلمي الأول حول التشريع ودولة القانون في المغرب الذي نظمه فريق البحث والدراسة حول البرلمان بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال بالرباط بتاريخ ٢٩/نوفمبر/٢٠٠٧. منشورة في الموقع الالكتروني : <http://parlementaire.arabblogs.com/archive/2007/12/399765.html>، أخر زيارة في ٩/١١/٢٠١٣.

حوالي ٩٨ مقترحا لقانون مقدم من الأعضاء، وفي كل دورة إنعقاد للمجلس يتم تخصيص ٣٠ يوم جمعة لمناقشة مقترحات الأعضاء^(١).

أما موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق فإنه يذهب إلى أن مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب العراقي أو إحدى لجانه يجب أن ترسل إلى السلطة التنفيذية لغرض صياغتها وتقديمها إلى مجلس النواب بشكل مشاريع قوانين حسب تفسيرها للمادة ٦٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وقد جاء هذا التفسير في قرارها رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/٧/١٢ الذي قالت فيه (إن دستور جمهورية العراق رسم في المادة ٦٠ منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة ٦٠/أولاً من الدستور ويلزم أن يأخذ المقترح المقدم من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لأعداد مشروع قانون وفق مارسمته القوانين والتشريعات النافذة ...)^(٢)، وقد أكدت موقفها هذا في كثير من قراراتها التي اصدرتها بعد ذلك^(٣).

ومن كل ما تقدم لانرى أن المحكمة الاتحادية في العراق كانت على صواب في تفسيرها للمادة ٦٠ من الدستور العراقي وقولها بأن مشاريع القوانين يجب أن تقدم عن طريق واحد هو السلطة التنفيذية، ولانجد في نص هذه المادة ما يؤيد ما ذهبت إليه المحكمة، حيث جاءت المادة ٦٠ بتقسيم جهات حق اقتراح القوانين وجعلته مشتركاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ووفقاً للأسلوب الذي سارت عليه معظم الدساتير البرلمانية، ولم يأت فيها ذكر عن حصر تقديم المشاريع على السلطة التنفيذية، ولا نجد نصاً دستورياً آخر يؤكد أن مقترح القانون يجب إحالته إلى السلطة التنفيذية لوضعه بصيغة مشروع قانون كما

(١) لمزيد من التفاصيل تراجع بول سيلك ورودي والترز : كيف يعمل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٠ والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ والمنشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز ٢٠١١، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٧٠.

(٣) من هذه القرارات القرار رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/١٠/٢٣ والقاضي بعدم الدستورية لقانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم ٢٦ لسنة ٢٠١١ لتشريعه دون اتباع السياقات الدستورية المقررة في الدستور ذلك ان هذا القانون لم يتم اعداد مشروعه من قبل السلطة التنفيذية، وينظر القرار رقم ٣١ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٦، وقرار المحكمة رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٣، وقرار المحكمة رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٨/٢٦، ص ٢١٠، والقرار رقم ٢ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٦، ص ١٧٣، وكذلك القرار رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٦، ص ١٩٠، هذه القرارات منشورة في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٣، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ٢٠١٤.

ذهبت إليه المحكمة، لا في النصوص الدستورية أو قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب، وأن الدستور العراقي قد سار على ما جرت عليه الدساتير والفقهاء في التمييز في التسمية بين ما يأتي للبرلمان من الحكومة وبين ما يقترح من أعضائه، ولو أن المشرع الدستوري كان يقصد ما ذهب إليه المحكمة في تفسيرها لنص المادة ٦٠ من الدستور على وجوب عرض مقترحات القوانين على الحكومة لتصيغها وتقديمها على شكل مشروع قانون لبيان ذلك بشكل صريح، وأن الدساتير التي تشير إلى إحالة مقترح القانون إلى الحكومة لم يكن الهدف منه حرمان البرلمان من حقه بالمبادرة باقتراح القوانين بل كان هدفها إعطاء الحكومة فترة مناسبة لدراسة المقترح وإبداء رأيها فيه قبل أن تتم دراسته من قبل المجلس^(١). ويرى الأستاذ الدكتور غازي فيصل أن تفسير المحكمة الاتحادية العليا بعد إستفتاءها حول مدى جواز تقديم عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه مشروعات قوانين ومن ثم عرضها على مجلس النواب لغرض التصويت عليها وإجابة المحكمة بالنفي، لأن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حصراً بأنه تفسير قشري للنصوص الدستورية فهي بدلاً من أن تجلي النصوص المذكورة فتستبان كالشمس وضحاها سخرت عليها غمامة فعميت على الناظرين، ويشير أيضاً إلى أسباب عدة في عدم تأييده لما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا، منها أن اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين بدئي وليس مشتقاً من سلطة أخرى، أي أن المبادرة في عملية التشريع بيد مجلس النواب وهذا ما تقتضيه طبيعة النظام البرلماني، ويضيف إذا قلنا أن مجلس النواب لا يستطيع أن يشرع قانوناً ما لم يأت من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فإنه لا يستطيع البتة أن يمارس اختصاصه وسيكون ذليلاً للسلطة التنفيذية ومعلوم أن ذلك يناهض مبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

ووفق تفسير المحكمة الاتحادية العليا فإن مجلس النواب إذا أراد أن يشرع قانوناً، فإن عليه أن يقدم مقترحاً بهذا القانون إلى السلطة التنفيذية، فإذا اقتنعت السلطة التنفيذية بهذا المقترح، قامت بتحويله إلى مشروع قانون ثم تعيد عرضه على مجلس النواب لغرض إقراره أو سنه، ومن المتوقع وبناءً على هذا

(١) ينظر المادة ٧٦ من دستور ألمانيا التي تشير إلى أن مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب الألماني ترسل إلى الحكومة لبيان رأيها. وينظر كذلك المادتين ١٠١ و١٠٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، اللتان تشيران إلى إن إقتراحات القوانين ترسل إلى الحكومة على سبيل أخذ العلم وتجري مناقشتها في اللجان المختصة كسائر مشاريع القوانين بحضور الوزراء المختصين أو من يمثلهم وقد أعطى المشرع اللبناني النواب الحق في المبادرة بوضع تشريعات إستدراكاً لتلك الحكومة في وضع تشريع معين، وذلك من خلال تقديمهم إقتراحات قوانين يتقدمون بها مباشرة إلى رئاسة مجلس النواب. لمزيد من التفاصيل يراجع الدكتور رياض غنام وعادل ضاهر : الدور التشريعي لمجلس النواب وفق الدستور والقوانين، مصدر سابق، ص ٨.

(٢) د. غازي فيصل مهدي : إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، كتيب، المقال رقم ١٥ ، حصانة عضو مجلس النواب، ص ص ٢٥-٢٦.

التفسير أن ترفض السلطة التنفيذية ولأسباب عدة هذا المقترح للقانون، فما هو موقف المجلس في هذه الحالة، أو ماذا يفعل مجلس النواب في حال رفضت السلطة التنفيذية المقترح ولم تعرضه كمشروع قانون كمشاريع القوانين التي تقدمها للمجلس؟، الدستور العراقي لم يضع حلاً لهذه الحالة كما فعلت بعض الدساتير التي تطلب إحالة مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء المجالس النيابية إلى الحكومة لتعيد تقديمها إلى تلك المجالس بعد دراستها وبيان رأيها فيها. وهذا دليل آخر على أن المشرع الدستوري العراقي لم يكن يعني ماذهبت إليه المحكمة الاتحادية في تفسيرها للمادة ٦٠ من الدستور.

إن تقييد سلطة اقتراح القوانين بجهة واحدة فيه محاذير كثيرة حاولت الدساتير أن تتجاوزها بالتنظيم الأمثل وتحديد السلطة أو الجهة التي تمارس هذا الحق على نحو يحقق أهدافه، ويحول دون إساءة إستعماله، أو التعسف في استخدامه، وعدم حصره بسلطة أو جهة واحدة معينة، ذلك أن إعطاء هذا الحق لسلطة واحدة تمارسه بإنفراد قد يترتب عليه نتائج عديدة، منها أن تلك السلطة ستحاول أن تستخدم هذا الإجراء التشريعي لترسيخ إرادتها وفرض أرائها، حيث أن ممارسة السلطة في أي مجتمع تتم من خلال ولادة القواعد القانونية التي تعبر عن إرادة القابضين على السلطة^(١)، ويعمل القابضون على السلطة على إمتلاك الوظيفة التشريعية، ومنها حق المبادرة التشريعية، أي اقتراح مشروعات القوانين، وهو الطريق الأمثل للحفاظ على إرادتهم، من خلال امتلاكهم لهذه الوسيلة، التي تعبر عن إرادتهم وحرمان الآخرين من هذه الوظيفة، ويمكن أيضاً أن يؤدي ذلك إلى تركيز السلطة بجهة واحدة من سلطات الدولة، من خلال سيطرة تلك السلطة على العملية التشريعية باختصاصها الحصري لاقتراح مشاريع القوانين وتكريس القواعد القانونية لحماية مصالح تلك السلطة والأفكار التي تتبناها، وهذا يخالف المبادئ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات الذي يتبناه النظام البرلماني القائم على الفصل المرن بين هذه السلطات من خلال التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولذلك يقال أن أردت أن تعرف أية كفة راجحة من بين السلطات في أية دولة يكفي أن تنظر إلى دستورها كيف عالج مسألة اقتراح القوانين وإقرارها، ولقد لقي موقف المشرع الأردني الذي أناط بالسلطة التنفيذية إعداد مشاريع القوانين وحدها دون تمكين السلطة التشريعية من ذلك إنقاداً واسعاً على أساس أن تطبيق وإحترام المبدأ الديمقراطي يقتضي تمكين السلطة التشريعية من إعداد مشاريع القوانين جنباً إلى جنب مع السلطة التنفيذية^(٢).

إن غالبية الدساتير قد أقرت لأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين إلى جانب حق السلطة التنفيذية بتقديم مشاريع القوانين، ففي فرنسا يؤكد الدستور الفرنسي أن حق المبادرة التشريعية يكون مشتركاً بين

(١) د.سمير خيربي توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٧، ص ٢٧.

(٢) د.عصام علي الدبس: النظم السياسية، ك٣، السلطة التشريعية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص ٦٤٠.

الوزير الأول وأعضاء البرلمان^(١)، وكذلك الدستور الألماني الذي يؤكد أن مشروعات القوانين تقدم من الحكومة إلى المجلس النيابي الاتحادي أو من أعضائه أو من أعضاء المجلس الاتحادي^(٢)، ونظراً لأهمية مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء المجالس النيابية نجد أن بعض الأنظمة الداخلية لهذه المجالس توجب إدراجها في جدول الأعمال بعد مضي مدة معينة على تقديمها لغرض البدء بمناقشتها في الجلسة العامة، ومن تلك الأنظمة النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني الذي يؤكد على ضرورة أن يدرج على جدول الأعمال الاقتراحات المقدمة من الأعضاء في أول جلسة تالية للمجلس وأجراء المناقشة عليها بناءً على طلبهم بعد مضي ثلاثة أسابيع على تقديمهم لمقترح القانون^(٣)، ولقد نُظمت الإجراءات البرلمانية في مجلس العموم البريطاني بهدف معالجة الآثار السلبية لما أُطلق عليه نظام الديكتاتورية المنتخبة، أو ديكتاتورية الأغلبية، هذا النظام المترتب على إستحواذ الحزب الحاكم على أغلبية المقاعد. وهذه الإجراءات العلاجية للآثار السلبية، قد انعكست على قبول ومناقشة مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء المجلس، وجعلت لأحزاب المعارضة حق إختيار الموضوعات التي تطرح للمداولة في المجلس خلال عشرين يوماً من كل دورة برلمانية منها ١٧ يوماً للحزب المعارض الرئيسي، و ٣ أيام للأحزاب الأخرى. كذلك فإن الحكومة في بريطانيا تتجه إلى إحترام حقوق أحزاب المعارضة إلى حد قيامها بمشاورتها في شأن مشروعات القوانين التي تبادر بطرحها، ويعود ذلك بدرجة كبيرة إلى عملية تداول السلطة في النظام البرلماني البريطاني، حيث أن الحكومة تدرك أنها قد تصبح هي وحزبها في مقاعد المعارضة بعد فترة طالت أم قصرت^(٤).

والسلطة التشريعية في العراق لا ترى فارقاً في المعنى بين لفظي مشروعات القوانين ومقترحات القوانين وبالتالي تعد نفسها صاحبة اختصاص في تقديم مشروعات القوانين من خلال إعدادها ومن ثم التصويت عليها مروراً بالإجراءات التشريعية الأخرى، حيث لم يُشر النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي في نصوصه إلى أن مقترح القانون يحال إلى الحكومة قبل عرضه على المجلس، أو أن تضعه في صيغة

(١) ينظر المادة ٣٩ فقرة ١ من الدستور الفرنسي المعدلة بالمادة ٤٦/أولاً من القانون الدستوري رقم ٧٢٤ في ٢٠٠٨.
(٢) ينظر المادة ٧٦ فقرة ١ من الدستور الألماني التي تنص على أن ((تقدم مشروعات القوانين من الحكومة إلى المجلس النيابي الاتحادي أو من أعضائه أو من أعضاء المجلس الاتحادي)).

(٣) حيث تنص المادة ٤/٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني على أن ((يجب إدراج الإقتراحات المقدمة من الأعضاء في جدول أعمال الجلسة التالية وإجراء المداولة فيها بناءً على طلبهم إذا انقضت ثلاثة اسابيع على الأقل منذ توزيع المطبوع الخاص بمقترحاتهم وفق المادة ١٢٣)).

(٤) علي موسى : العملية التشريعية في الدول العربية ((الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)) بحث ألقى في ورشة العمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، عقدت في بيروت، شباط ٢٠٠٣، إصدارات مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٣، ص ٢٧.

مشروع قانون، وإن تحديد الدستور العراقي لنسبة معينة من الأعضاء لتقديم مقترحات القوانين هي لضمان جديته وأهميته من قبل أعضاء المجلس، وبالتالي تُدل على أن الدستور قد أعطى أهمية للمقترحات المقدمة من قبل هذه النسبة من الأعضاء، إضافة لذلك نجد أن بعض النصوص الدستورية قد أشارت إلى أن على مجلس النواب أن يسن بعض القوانين ولم تُشر إلى أن مشاريع هذه القوانين يجب أن تقدم من السلطة التنفيذية أو ذكر أنها تتم وفقاً للمادة ٦١/أولاً^(١).

إن تفسير المحكمة الاتحادية العليا المتعارض لما سبق وبيننا تترشح عنه نتيجتان لا يمكن القبول بهما لخطورتهما، الأولى تفضي إلى أنه لا يجوز تشريع القوانين إلا بناءً على (مشروعات القوانين) المقدمة من السلطة التنفيذية حصراً، والثانية أن مصير (مقترحات القوانين) المقدمة من مجلس النواب مرهون بموافقة السلطة التنفيذية وإرادتها، وهاتان النتيجتان مؤداهما أن السلطة التشريعية لا يمكن لها أن تمارس اختصاصها في تشريع القوانين إلا بواسطة السلطة التنفيذية، أي أن العملية التشريعية لا يمكن أن تبدؤها السلطة التشريعية إلا بموافقة السلطة التنفيذية، وهذا ينافي مبدأ الفصل بين السلطات، وأسس وممارسات وأعراف النظام البرلماني، إضافة لذلك أن النظام الداخلي لم يفرق بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين بعدهما طريقين للمبادرة التشريعية يلتقيان في ذات الإجراءات عند بد العملية التشريعية، وهذا يخالف فهم المحكمة الاتحادية الذي بنت عليه أحكامها، ويؤدي ذلك بالنتيجة إلى حرمان مجلس النواب من أهم مرحلة من مراحل التشريع وهي اقتراح وإعداد مشروعات القوانين، وإعطاء اختصاص حصري للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية، وهذا ما لم يبتغيه المشرع الدستوري العراقي من خلال تبنيه النظام البرلماني^(٢)، ومن الجدير بالذكر أن نائب رئيس الجمهورية قد أجاز لمجلس النواب تشريعه لقانون انتخابات مجلس النواب والذي كان أصله مقترحاً لكي لا يتم الطعن فيه على أساس من ذلك الأصل، مستنداً في هذا التحويل إلى قواعد القانون المدني التي تجيز الإجازة اللاحقة^(٣) ؟. وكانت رئاسة

(١) ينظر المادة ٤٩/خامساً من الدستور العراقي التي تشير إلى إن مجلس النواب يسن قانوناً يعالج حالات إستبدال أعضائه.

(٢) ينظر نص المادة ١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، التي تؤكد أن العراق دولة إتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي .

(٣) وقال نائب رئيس الجمهورية خضير الخزاعي في كتاب وجهه إلى هيئة رئاسة المجلس ((صوت مجلسكم الموقر بجلسته (٣٢) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/١/٤ على مقترح قانون (انتخابات مجلس النواب العراقي) المقدم من قبل اللجنة القانونية في مجلسكم، ولما كان (مقترح) القانون هو (فكرة) على وفق رأي المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها، كان ينبغي إحالة تلك الفكرة إلى إحدى الجهتين المحددتين في البند (أولاً) من المادة (٦٠) من الدستور، وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء))، وأضاف ((ولما كانت قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة بمقتضى المادة (٩٤) من الدستور، ولما لم يتم الإلتزام بحكم البند (أولاً) من الدستور بإرسال ذلك المقترح إلى رئيس=

الجمهورية قد ذكرت في بيان أصدرته في ٢٤/١١/٢٠١٣ ، إن أسباب ذلك تعود لإعطاء مجلس النواب المرونة الكافية وخاصة في القضايا ذات الشأن العام أو التي تخص النظام الداخلي دون التقاطع أو مخالفة الدستور أو القانون المدني العراقي.

ومن المناسب هنا أن نؤشر بعض الملاحظات على ما قدمه نائب رئيس الجمهورية من تبريرات لقبول إقرار مجلس النواب لقانون كان أصله مقترحاً، ومنها إستناده إلى نصوص في القانون المدني العراقي لإعطاء الشرعية لعمل مجلس النواب في تشريعه لذلك القانون:-

لا يمكن قبول التبرير الذي تضمنه كتاب نائب رئيس الجمهورية الموجه إلى رئاسة مجلس النواب، لإضفاء المشروعية على تشريع مجلس النواب لقانون انتخابات مجلس النواب، ولتلافي الطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا كون مشروع هذا القانون مقدماً من قبل اللجنة القانونية في مجلس النواب، خلافاً لرأي المحكمة الاتحادية الذي ميزت فيه بين مقترح القانون (الفكرة) وبين مشروع القانون الذي حصر الدستور في المادة ٦٠/أولاً صلاحية تقديمه بأحد جهتين، هما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وأن على مجلس النواب أن يرسل مقترحات القوانين المقدمة من أعضائه أو إحدى لجانه إلى السلطة التنفيذية لتقوم بتقديمه بعد ذلك إلى المجلس كمشروع قانون وهذا ما أكدته في الكثير من قراراتها التي اشرنا إليها فيما سبق.

ويمكن القول إن أسباب عدم قبول تبرير رئاسة الجمهورية هي ما يأتي :

١- ينظم القانون المدني المعاملات المالية بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة بإعتبارها شخصاً معنوياً عادياً متجرداً من امتيازات السيادة والسلطان، وبالتالي لا يمكن الإستناد إلى نص في هذا القانون (مادة ٩٢٨) مدني عراقي بشأن مسألة مرتبطة بصلاحيات السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، التي هي من المواضيع التي تنظمها النصوص الدستورية، إذ أن هذا الإستناد يوسع من نطاق تطبيق القانون المدني توسعاً لم يقصده مشرع القانون المدني العراقي الصادر عام ١٩٥١، بل لم يخطر في باله، إذ انصرف قصد مشرع القانون المدني عندما نظم أحكام الوكالة إلى الوكالة الخاصة بالمعاملات المدنية ولم يقصد

= الجمهورية أو مجلس الوزراء لتقديم تلك الفكرة كمشروع قانون إليكم من قبل إحدى الجهتين المذكورتين، ولتلافي احتمالات الطعن بقانون (انتخابات مجلس النواب العراقي) أمام المحكمة الاتحادية العليا مستقبلاً، فإن رئاسة الجمهورية وبعد الإستئناس بأراء خبراء الدستور ورجال القانون ((تأذن لكم وتجزيز الإجراء)) الذي قمتم به بتشريع القانون المذكور دون الرجوع إلينا أو إلى مجلس الوزراء، على إعتبار أن (... الإجازة اللاحقة في حكم الوكالة السابقة) إستناداً لما تضمنته المادة (٩٢٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

الوكالة في ممارسة الاختصاصات والصلاحيات الدستورية، إذ أن القاعدة الاصولية هي أن يحدد الدستور اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ويلزم كل واحدة منها تنفيذ اختصاصاتها بنفسها، وفي ضوء هذه القاعدة لايجوز لصاحب الاختصاص الاصيل سواء كان سلطة من سلطات الدولة الثلاث أم كان موظفاً من الموظفين أن يفوض غيره في ممارسة اختصاصه إلا إذا وجد نص في الدستور أو القانون يأذن له بذلك، وفي هذه الحالة لايجوز أن يكون التفويض مطلقاً في جميع الاختصاصات بل في جزء منها ووفق الشروط المنظمة للتفويض وإلا عد نزولاً من من السلطة أو الموظف عنها، أن تفويض السلطات وفق نظرية الوكالة في القانون المدني غير مقبول في ظل النظام الدستوري الحديث، لأنه بالرغم من بعض أوجه الشبه القانونية فإن التفويض في القانون العام لايمكن تشبيهه بالوكالة نظراً للاختلاف الكبير بينهما، إضافة لذلك أن التفويض ليس مصدرًا لعلاقة شخصية بين المفوض والمفوض إليه كما هو الحال في الوكالة، ذلك أن مصدر التفويض يجب أن يكون قاعدة قانونية موضوعية، والتفويض قد يكون تشريعياً بأن تفوض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية في إصدار بعض القوانين على شكل مراسيم والتي هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية وقد يكون إدارياً بأن تفوض سلطة إدارية جهة إدارية أخرى بإصدار قرارات هي في الأصل من اختصاص السلطة الإدارية الأولى، ففي الحالة الأولى يستمد التفويض كيانه من الدستور وفي الحالة الثانية يستند إلى القوانين والأنظمة، وفي كلتا الحالتين يعتبر التفويض عملية استثنائية مقيدة^(١).

٢- أن القول بأن لرئيس الجمهورية (أو نائبه) في أن يجيز ويأذن لاحقاً لمجلس النواب بتشريع قانون ليعد هذا الإذن أو الإجازة توكيلاً إبتداءً من رئيس الجمهورية (نائبه) بممارسة صلاحية تشريع هذا القانون فيه التفاف صريح على نص المادة ٦٠/أولاً من الدستور على وفق تفسير المحكمة الاتحادية العليا، ومخالفة صريحة لهذه المادة التي أوجبت على رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء بتقديم مشاريع القوانين إلى المجلس، والغريب أن يصدر هذا الخرق الدستوري من شخص وصفه الدستور ذاته بأنه من يسهر على ضمان الإلتزام بالدستور^(٢).

٣- إن تبرير نائب رئيس الجمهورية المستند إلى المادة (٩٢٨) مدني عراقي يعد التفافاً وباعتراف نائب رئيس الجمهورية نفسه على قرارات المحكمة الاتحادية العليا وأفراغ لها من محتواها، وذلك بأن ذكر البيان أن الغاية من الإذن اللاحق هو تلافي احتمالات الطعن في القانون أمام المحكمة الاتحادية العليا التي أكدت في أكثر من قرار لها أن السلطة المختصة بتقديم مشاريع القوانين هي فقط رئيس الجمهورية

(١) د. بشار عبد الهادي : التفويض في الإختصاص، ط١، دار الفرقان، عمان، الأردن، ١٩٨٢، ص٥٣.

(٢) ينظر نص المادة ٦٧ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ومجلس الوزراء، وأن هذا الإلتفاف على قرارات المحكمة الاتحادية العليا خرق لنص المادة (٩٤) من الدستور التي صرحت بأن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باثة وملزمة للسلطات كافة.

٤- عرفت المادة (٩٢٧) مدني عراقي الوكالة بإنها ((عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم))، والأصل أن التصرف الذي يجوز التوكيل فيه هو الذي يرد على الحقوق المالية الشخصية للموكل (كحق الملكية) أو الحقوق غير المالية الشخصية للموكل (كالطلاق)، أما الاختصاصات والصلاحيات المرتبطة بمنصب وظيفي أو سياسي كمنصب رئيس الجمهورية فلا يجوز التوكيل فيها، أي لا يجوز حسب الأصل لمن شغل هذا المنصب أن يوكل إلى الغير ممارسة صلاحية خاصة بهذا المنصب إلا إذا أذن له الدستور بذلك كون الدستور هو المنظم لمنصب رئيس الجمهورية، ولا يوجد نص في الدستور يجيز لرئيس الجمهورية أن يوكل أو يفوض شخصاً آخر في ممارسة أي من صلاحياته ومنها صلاحيته في تقديم مشاريع القوانين إلى مجلس النواب، وبالتالي لا يمكن لنائب رئيس الجمهورية الذي حل محل الرئيس لغيابه، أن يوكل شخصاً آخر في ممارسة صلاحية تقديم مشاريع القوانين، إذ لا يملك نائب رئيس الجمهورية من الصلاحيات أكثر مما يملكه الرئيس نفسه، حتى يقال ان الاجازة الصادرة من نائب رئيس الجمهورية لمجلس النواب الذي مارس تقديم مقترح قانون دون توكيل هي بمثابة الوكالة السابقة إستناداً إلى المادة (٩٢٨) مدني عراقي مادام الدستور لا يجيز هذه الوكالة ابتداءً.

وما ذهبنا إليه يتفق مع ما ذكره الفقه من اشتراط كون التصرف القانوني محل الوكالة ممكناً بطبيعته، بأن لا يكون عملاً يقتضي أن يقوم به صاحبه شخصياً^(١)، وصلاحية تقديم مشروع القانون يقتضي أن يقوم بها رئيس الجمهورية (أو نائبه شخصياً).

٥- على فرض صحة القول بأن لرئيس الجمهورية (لنائبه) أن يوكل أو يفوض في ممارسة صلاحياته الدستورية، فإن ذلك يؤدي إلى نتيجة لا يقبلها العقل والمنطق مؤداها أن للرئيس أن يخول أي شخص طبيعي أو معنوي بممارسة صلاحية تقديم مشاريع القوانين، وأن لم يكن لهذا الشخص أية صفة رسمية، أي وأن كان شخصاً عادياً لا يرتبط رسمياً بأي سلطة من السلطات الاتحادية في الدولة.

(١) د. عبد الرزاق السنهوري : الوسيط، ج٧، مجلد ١،: العقود الواردة على العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٤٢٢.

الفرع الثاني : إجراءات نظر مقترحات القوانين

لا تختلف الشروط المتطلبة بمقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب العراقي أو من إحدى لجانه عن تلك التي تتطلبها معظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وقد بين الدستور العراقي العدد المطلوب للأعضاء الموقعين على مقترح القانون فيما تولى النظام الداخلي بيان الشروط الأخرى، فإذا استوفيت هذه الشروط أمكن بعد ذلك من دراستها ومناقشتها والتصويت عليها وفق الطريق المرسوم لنظر مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية .

وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على إنه يحق لعشرة من أعضاء مجلس النواب اقتراح مشروعات القوانين مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون ويقدم الاقتراح لرئيس المجلس^(١)، والذي بدوره يحيله إلى اللجنة القانونية لدراسته ولتبدي رأيها في المقترح وترفع تقريرها إلى رئيس المجلس^(٢)، ولأخير أن يبلغ مقدم الاقتراح بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية وحسب رأي اللجنة المختصة، أو أن مضمون أحكامه متضمنة في نصوص القوانين النافذة، وله أن يطلب منه تصحيحه أو سحبه، وإذا ما أصر العضو على رأيه وطلب الاستمرار في عرض اقتراحه فعليه أن يقدم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس يبين فيها وجهة نظره، على أن تقدم هذه المذكرة خلال أسبوع من تأريخ إبلاغه بسحب مقترحه ، وفي هذه الحالة على رئيس المجلس أن يعرض الأمر على هيئة الرئاسة لإتخاذ القرار بشأن المقترح، وإن أصرت الجهة مقدمة الاقتراح على رأيها ثانية بعد قرار الهيئة برفض المقترح يتم عرض الأمر على المجلس لإتخاذ القرار بما يراه مناسباً^(٣)، فإذا وافق المجلس على مقترح القانون فإنه يحيله إلى اللجنة المختصة، أما إذا كان مقترح القانون له إرتباط بمشاريع قوانين محالة إلى إحدى اللجان تم إحالته إلى تلك اللجنة مباشرة مالم تكن قد بدأت بدراسة مواد المشروع أو المقترح^(٤)، وبذلك يكون قد سلك طريق الإجراءات التشريعية^(٥).

(١) المادة ١٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة ١٢١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة ١٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الفرع الثالث : الإخلال بالإجراءات الجوهرية

يمكن القول ان هناك مجموعة من الإجراءات التي يتم اتخاذها خلال سير العملية التشريعية منها ماهو جوهري والبعض الآخر غير جوهري، وبشكل عام يمكن التمييز بين هذه الإجراءات من خلال النظر إلى الغاية المتوخاة من كل إجراء عند وضعه في سكة التشريع، وبشكل عام يغلب أن يكون الإجراء جوهرياً عند ورود النص عليه في الدستور وأن كان لايتحتم ذلك في كل الأحوال، إلا أن الإجراء المنصوص عليه دستورياً وصرح الدستور بأن الإخلال به جزاؤه البطالان فإن لامناص من عده اجراءً جوهرياً، أما مايرد من إجراءات في قواعد النظام الداخلي للمجلس فبعضها جوهري وخاصة القواعد المؤكدة والمفصلة للنصوص الدستورية وبعضها الآخر غير جوهري^(١)، خاصة تلك التي يتمكن المجلس من تجاوزها وفق التحويل القانوني، والتي لا يظهر لها الأثر المباشر على أي عنصر من عناصر تكوين القرار التشريعي .

وتبدو أهمية النوع الأول من القرارات الداخلية التمهيدية الإجرائية في أن مخالفة إتباعها وإتخاذها في غير وقتها تعيب العملية التشريعية من الناحية الشكلية والإجرائية، فإن كان قراراً من هذا النوع قد خالف إجراءً منصوصاً عليه في الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يصيب مجمل الإجراءات التشريعية بعيب الشكل والإجراءات، وأن لم تتضح جهة المراقبة على هذا العيب فإن وضع نصوص دستورية وقانونية تبين سير العملية التشريعية الهدف منه أن يكون هناك وضوح وشفافية لسير العملية التشريعية وإشراك جميع الأعضاء في مناقشة مشاريع القوانين المقدمة للمجلس، ولضمان الوصول إلى تشريعات ذات مضمون وصياغة ووضوح تام، وبالتالي فإنها تُعد إجراءات شكلية البعض منها على درجة من الأهمية يجعلها إجراءات جوهرية، ومن المسلم به إن إغفال الإجراءات الشكلية الجوهرية في القرارات الإدارية يعيبها بعيب الشكل والإجراءات، مما يجعلها قابلة للإلغاء أمام القضاء، ولو نقلنا هذا المفهوم للشكل والإجراءات إلى القرارات التشريعية وميزنا بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية كما وصل إليه الفقه والقضاء في رقابته للقرارات الإدارية^(٢)، فإننا نجد أن بعض الإجراءات التشريعية تحمل

(١) لقد اورد الدكتور سليمان الطماوي ثلاث مجموعات من الإجراءات المجموعة الأولى تضم الحالات التي يكون فيها الإجراء جوهرياً والمجموعة الثانية التي تضم حالات الإجراء غير الجوهري، أما المجموعة الثالثة ضمت الحالات التي يكون فيه الإجراء محل نظر بين المجموعتين، لمزيد من التفاصيل عن هذه المجموعات، يراجع الدكتور محمد ماهر أبو العينين : الإنحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، التطور التاريخي للإنحراف، ج ١، ط ١، مصدر سابق ، الملحق الخاص لمقال الدكتور سليمان الطماوي عن الإنحراف في إستعمال السلطة التشريعية، ص ٩٨٣-٩٨٨.

(٢) يتحقق هذا العيب عندما يصدر القرار الإداري من دون مراعاة الإدارة للشكل أو الإجراءات التي نص عليها القانون ويتعلق هذا العيب بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، ويكون الإجراء جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة كذلك أو إذا رتب البطالان كجزاء على مخالفته. أما إذا صمت القانون فإن الإجراء يعد جوهرياً إذا كان له أثر حاسم في مسلك الإدارة =

صفة الإجراءات الجوهرية، كالممدد الفاصلة بين قراءة وأخرى لمشاريع القوانين، ونصاب اجتماع المجلس، ونصاب اجتماع اللجان، والنصاب المطلوب لصحة التصويت، وإستيفاء التعديل لشروطه، وغيرها من الإجراءات المنصوص عليها في الدستور أو النظام الداخلي، إن إغفال هذه الإجراءات له تأثير مباشر على سير العملية التشريعية، ففي فرنسا أصبح بإمكان المجلس الدستوري أن يراقب إجراءات العملية التشريعية في مجال إجراء التعديلات والمواعيد المحددة للمناقشات.

الأصل في القرار الإداري أنه لا يخضع لشكل معين لإصداره ولكن عندما يشير القانون إلى شكلية معينة لصحة إصدار القرار الإداري تصبح تلك الشكلية أو الإجراء الذي ينص عليه القانون واجبة الإلتباع قبل إصدار ذلك القرار وأن لم تتبع الإدارة تلك الشكليات والإجراءات فإن قرارها يكون معيباً بعبء الشكل والإجراءات^(١).

وإذا كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يميز بين الشكليات الجوهرية التي تؤثر على سلامة القرار الإداري والشكليات التي يبقى فيها القرار سليماً بالرغم من تخلفها، إلا أن ذلك التمييز لا يمكن أعماله في مجال القرار التشريعي، ذلك أن الشكليات والإجراءات التي تسبق إتخاذ البرلمان للقرار التشريعي تُعد معظمها جوهرية واجبة الإلتباع لسلامة القرار التشريعي، وسبب ذلك أن هذه الشكليات والإجراءات لم توضع لأجل مصلحة المجالس النيابية أو لمصلحة الافراد الآخرين فقط، بل إن هدفها هو ضمان سلامة وشفافية وصحة القرار التشريعي، كما أنه لا توجد سلطة تقديرية للمجالس النيابية في تجاوز الشكليات والإجراءات في مسألة إتخاذها للقرار التشريعي، ويمكن تصور عيب الشكل والإجراءات في القرار التشريعي إذا لم يتبع المجلس النيابي الإجراءات البرلمانية المنصوص عليها في الدستور والقواعد القانونية الأخرى التي تنظم عمل المجالس النيابية التي تحكم عملية إصدار القرار التشريعي، فإن تخلف أحد هذه الإجراءات فإن ذلك يعيب القرار بعبء الشكل والإجراءات، وإن كانت القرارات البرلمانية لاتخضع للرقابة القضائية بشكل عام سواء رقابة القضاء الإداري أو القضاء العادي إستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات

= وهي تحدد مضمون القرار الإداري أما إذا لم يكن لذلك الإجراء هذا الأثر فإنه يعد إجراءً ثانوياً ومن ثم فإن تجاهله لا يعد عيباً يؤثر في مشروعية ذلك القرار . فقد يشترط القانون في بعض الأحيان على جهة الإدارة سلوك إجراءات قبل إصدار قرارها و يترتب على إغفال إتباع هذه الإجراءات بطلان قرارها .

(١) يعرف عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري بأنه عدم مراعاة الإدارة للشكليات والإجراءات التي أوجبها القانون لإصدار القرار، فإن أصدرت قرارها دون التقيد بها عُد قرارها معيباً بعبء الشكل مما يجعله باطلاً حقيقياً بالإلغاء من دون الحاجة إلى نص صريح يقرر البطلان، لمزيد من التفاصيل عن عيب الشكل والإجراءات، يراجع الدكتور غازي فيصل مهدي والدكتور عدنان عاجل : القضاء الاداري، الطبعة الأولى، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق النجف الاشرف، ص ١٩١ وبعدها.

والمفهوم التقليدي للسيادة البرلمانية فإن القضاء الدستوري حري بمثل هذه الرقابة لضمان إحترام مبدأ سيادة القانون وتطبيقاً لمفهوم الدولة القانونية، وبمعنى آخر إذا كان النظر لشكليات القرار الإداري على إنها تمثل ضمانات لمصلحة الافراد وللإدارة ذاتها لمنعها من الإستعجال في إتخاذها لقراراتها دون تمحيص ودراسة، فإن الأشكال والإجراءات التشريعية وضعت لمصلحة القانون، وتعد الطريق القانوني الوحيد الذي من خلاله يمكن للبرلمان أن يصل من خلاله لقراراته المتصلة بإقرار القوانين، وبذلك يمكن القول بإنها تعد ركناً وعنصراً أساساً من مكون القرار التشريعي من دونها لايقوم ذلك القرار.

إن ضمان عدم مخالفة القوانين للدستور يتم من خلال الرقابة الدستورية في الدول التي تتبنى الرقابة على دستورية القوانين سواء الرقابة السياسية أم الرقابة القضائية، أما مخالفة المشرع للقواعد القانونية الإجرائية فهي بذات الأهمية التي استوجبت الرقابة الدستورية على القوانين وإن كانت الرقابة الدستورية تنصب إذا ما أثبتت على مضمون النصوص القانونية فإنها لاتصل إلى البحث في إستكمال القانون للمتطلبات الشكلية لتشريعته وأن كانت بعض الدساتير قد جعلت عملية التحقق من إتباع الإجراءات التشريعية من اختصاص البرلمان ذاته من خلال اعطاء الحق لأعضائه بالاعتراض على العيوب التي تصيب الإجراءات التشريعية مستندة في ذلك إلى مبدأ سيادة البرلمان، إلا أن هذا الطريق ليس كفيلاً بتصحيح العيوب الشكلية التي قد تصيب القرار التشريعي، ذلك أن إخضاع الاعتراض على مخالفة هذه الإجراءات للتصويت داخل البرلمان ليس فيه ضمانات كافية بأن يتم تصحيح هذه المخالفات لأسباب عدة منها إن طلب الاعتراض يتم تسجيله لدى رئيس المجلس ولرئيس المجلس سلطة تقديرية في قبول أو رفض الاعتراض، وأن اقتنع تأتي مرحلة تضمينه في جدول الأعمال وعرضه على التصويت لقبوله أو رفضه دون الخوض في صحته من عدمه، مما يجعل المعترض لايرغب بسلوك هذا الطريق الطويل من الإجراءات المرسومه له وفق مبدأ سيادة البرلمان، إضافة إلى إن مبدأ الأغلبية المسيطرة في البرلمان هي التي تتحكم في عمله، أي أن الأغلبية وأن خالفت الإجراءات الجوهرية فإنها في منأى عن الإعتراف بهذه المخالفة لأن القرار الذي يبين أن المخالفة قد أرتكبت أم لا سيخضع للتصويت بالأغلبية نفسها، ولايمكن تصور إعترافها بهذه المخالفة، ما تقدم من أسباب يدعو إلى أن يكون الاعتراض على مخالفة الإجراءات الجوهرية أمام جهة محايدة كالمحكمة الاتحادية العليا لضمان إحترام الإجراءات التشريعية الجوهرية من قبل المجلس، خاصة إذا علمنا إن هذه الإجراءات هي وسيلة لتحقيق غاية وليست غاية في حد ذاتها⁽¹⁾، ولذلك يرى الفقه أن المبدأ الديمقراطي الذي يحكم هو غير ديمقراطي بحد ذاته لأنه لايتترك لرأي الاقلية أو إعتراضها أي أثر قانوني، مما حدى ببعض الدساتير إلى إعطاء الاقلية أو المعارضة حق الطعن بعدم

(1) Nazli Parvizi: Aguid to parliamentary procedure, for N.Y.C, Community Bords, mayoral community affairs unit, p 5.

إتباع الإجراءات أمام القضاء الدستوري، كالدستور الفرنسي الذي أعطى الحق لستين نائباً أن يقدموا طعناً بالإجراءات أو عدم الدستورية أمام المجلس الدستوري الفرنسي، والدستور الألماني الذي أعطى الحق لكتلة برلمانية أو خمسة في المئة من أعضاء مجلس النواب الألماني بالاعتراض أمام المحكمة الدستورية الألمانية على مخالفة الإجراءات الشكلية، أن مشروعية أي عمل لاتأتي من المشروعية الصرفة للسلطة التي قررتها بل إنها تتصل أيضاً بالموضوع الذي تمت فيه المناقشة ومواجهة الآراء المتعارضة ويعود أيضاً إلى البرلمانات فيما إذا كانت مكاناً للمناقشة^(١).

أما في العراق فإننا نجد أن المحكمة الاتحادية العليا تتخذ موقفاً متردداً من مراقبة الإجراءات التشريعية فبعد أن وجدنا أنها تتأى بنفسها عن مراقبة الإجراءات المتعلقة بالتصويت نجد أنها من ناحية أخرى تنظر الدعوى المقامة على رئيس مجلس النواب وتردها مستندة إلى أن رئيس المجلس قد قام بالإجراء المطلوب وهو إدراج مشروع قانون الموازنة العامة في جدول الأعمال، حين أكدت أن رئيس المجلس قد قام بذلك أكثر من مرة ، وبذلك يكون قد أوفى بالتزامه القانوني كرئيس لمجلس النواب، والحقيقة إن هذا القرار يبين أن المحكمة تراقب الإجراءات المنظمة لعمل مجلس النواب، وإن قيام رئيس المجلس بإدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال هو من قبيل الإجراءات الداخلية لمجلس النواب هذا من ناحية، وأن رد المحكمة للدعوى لم يكن قائماً على أساس عدم اختصاصها بنظر الدعوى من ناحية أخرى^(٢)، ونرى أن المحكمة لها أن تراقب إتباع مجلس النواب للإجراءات التشريعية التي تنظم سير العملية التشريعية في مجلس النواب خاصةً تلك التي ينص عليها الدستور بعدها إجراءات جوهرية واجبة الإتباع من قبل المجلس وهو يمارس وظيفته التشريعية .

(١) هيلين توران : تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٠٧ .

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣١ لسنة ٢٠١٤ والصادر بتاريخ ٤/٥/٢٠١٤، غير منشور.

المبحث الثاني

طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال إقرار الموازنة العامة

والتصديق على المعاهدات والاتفاقات الدولية

من المسلم به أن وظيفة البرلمان في مجال التشريع تشمل إقرار القوانين المالية إضافة إلى التصديق على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية مع الدول الأجنبية، ذلك أن إقرار الموازنة العامة للدولة يتم من خلال إصدار قانون الموازنة العامة، وهذا القانون يتم إقراره في البرلمان بذات الإجراءات التي يتم فيها إقرار القوانين، وأن من أهم خصائص الموازنة العامة هو إجازتها من قبل السلطة التشريعية، إذ لاكتسب هذه الوثيقة صفة المشروعية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وإلا ستبقى قانونياً مجرد مشروعات وتصورات غير قابلة للتنفيذ على أرض الواقع^(١)، وبمشاركة البرلمان بإقرار الموازنة فإنه يمثل جانباً من العلاقة بين السلطات لضمان الشفافية والمسؤولية بشكل فعال، أن مرحلة إقرار الموازنة كانت وستظل من اختصاص السلطة التشريعية، فعليها بعدها ممثلة للشعب تقع مسؤولية التحقيق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق فحص وإقرار مشروع الموازنة ومتابعة تنفيذها. والأمر كذلك بالنسبة للتصديق على المعاهدات فإنه يتم من خلال إقرار قانون في البرلمان من خلاله يتم إدخال نصوص المعاهدة أو الإتفاق في منظومة القانون الوطني، وبمعنى آخر أن تصديق المعاهدات من قبل المجالس النيابية هو عمل تشريعي إذ أن المصادقة على المعاهدات يتطلب إصدار قانون بذلك لكي تكون نصوص المعاهدة نافذة في التشريع الداخلي وهو يمثل تشريعاً لنصوص المعاهدة، أي تحويلها إلى قانون داخلي يلزم المحاكم الوطنية وتبنى عليها آثار قانونية ترقى في بعض الدول إلى أحكام الدستور كما هو الحال في فرنسا، حيث تتمتع الإتفاقيات الدولية المصدّق عليها من البرلمان الفرنسي بقوة أعلى من القوانين^(٢). ويجيز الدستور الألماني تعديل نصوصه لكي تتوافق مع نصوص بعض المعاهدات أو الإتفاقيات الدولية

(١) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي : الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٨ . نقلاً عن الدكتور محمد جمال مطلق ذنبيات : المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الأولى، دار العلمية الدولية، عمان، الاردن، ٢٠٠٣، ص ٢٦٦.

(٢) بموجب المادة ٥٥ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

التي يتم المصادقة عليها من قبل البرلمان الألماني وذلك من خلال إقرار تعديل في الدستور للمادة التي تتعارض مع نصوص المعاهدة المصادق عليها^(١).

وسنتناول في هذا المبحث إقرار الموازنة العامة من قبل مجلس النواب العراقي في المطلب الأول، أما المطلب الثاني سيكون مخصص لبيان تصديق المجلس للمعاهدات والاتفاقات الدولية وطبيعة كل منهما.

(١) ينظر المادة ٧٩ فقرة ١ و ٢ من الدستور الألماني التي تنص على أن ((١- يمكن إجراء تعديل على القانون الأساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الأساسي أو للإضافة عليه. في حالة الاتفاقيات الدولية التي تدور مواضيعها حول الترتيب للسلام، أو للتحضير لعملية سلام أو لتفكيك النظام القانوني لحالة احتلال، أو التي يتم إعدادها خصيصاً لخدمة الدفاع عن الجمهورية الاتحادية، حينئذٍ يكفي لغرض التوضيح بأن أحكام القانون الأساسي لا تحول دون عقد مثل هذه الاتفاقيات ودخولها حيز التنفيذ، إدخال إضافة على نصوص القانون الأساسي، بحيث تقتصر هذه الإضافة على التوضيح فقط، ٢- مثل هذا القانون يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي الإتحادي وثلثي الأصوات في المجلس الإتحادي)).

المطلب الأول

طبيعة قرار مجلس النواب الخاص بإقرار الموازنة العامة

تُعد الموازنة من أهم الموضوعات السياسية المثيرة للجدل التي تطرح على البرلمان ويثير البرلمان عدة تساؤلات تتعلق بالموازنة، منها تقييمه للوضع الاقتصادي وسلامة الانفاق الحكومي للموارد المالية، وكيفية الحصول على هذه الموارد وغيرها من التساؤلات الجوهرية^(١)، ومن خلال مناقشته وإقراره للموازنة العامة فإنه يراقب كل موارد الدولة وكيفية صرفها وأهمية الأوجه التي يتم من خلالها الصرف، ذلك أن الحكومة تعد مسؤولة أمام البرلمان عن حسن إدارة هذه الأموال والموارد العامة، ولأن الموازنة هي المؤشر الرئيس على توجهات الدولة وأولوياتها فإنه غالباً ما يشتد الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية بصددها، ولهذا فإن مناقشة الموازنة العامة تجسد وظائف البرلمان الثلاث معاً، النيابة والتشريع والرقابة^(٢).

إن سبب اختصاص السلطة التشريعية بإقرار الموازنة هو أنها تعد من أكثر أدوات الحكومة أهمية بالنسبة للتنمية الاقتصادية، فهي تعرض أولويات الدولة عرضاً شاملاً، وحيث أن البرلمان ممثلاً للشعب فهو المهياً دون سواه للحرص على مواءمة الموازنة وحاجات البلاد مع مراعاة الموارد المتاحة، وتتمخض عن الموازنة أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية لذلك تحرص الدساتير على أن تناقش داخل المجالس النيابية، وفي الدول التي يكون فيها النظام برلمانياً تمثل المصادقة على الموازنة العامة دليل الثقة بالحكومة ورفضها يوحي العكس^(٣)، وفي دولة القانون يطغى طابع القانون الشامل لينظم المالية العامة في الدولة عن طريق إقرار الموازنة من جانب البرلمان، حيث يتضمن مبدأ الموافقة التشريعية على مجموع النفقات والإيرادات غطاءً قانونياً شرعياً لهذا الجانب^(٤).

(١) بول سيلك ورودي والترز : مصدر سابق، ص ٢٤٧.

(٢) لمزيد من التفاصيل يراجع الدكتور علي الصاوي : دليل النائب في البرلمان، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٣) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي : مصدر سابق، ص ٢١.

(٤) البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي ((دليل عمل للبرلمانيين))، من إصدارات الإتحاد البرلماني الدولي، الطبعة العربية، بيروت ٢٠٠٤، ص ٤٤.

وفي النظام البرلماني الديمقراطي، تكاد الموازنة أن تكون أبرز المسؤوليات المنوطة بالدولة عامة وبمجلس النواب بشكل خاص، فالموازنة ترسم السياسة العامة للدولة، وتعكس توجهاتها الإقتصادية والإنمائية وشراكة المواطنين كافة إن كان لجهة واجبهم الضريبي أو حقهم في الخدمات^(١).

الفرع الأول : الموازنة في الدستور العراقي

إن الأساس القانوني لاختصاص مجلس النواب العراقي في إقرار الموازنة العامة مستمد من نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وكذلك في القواعد القانونية الأخرى ذات الصلة^(٢)، حيث يختص مجلس الوزراء بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي ويقدمه إلى مجلس النواب، أما إقرار الموازنة فإنه من اختصاص مجلس النواب وله من أجل ذلك، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات^(٣).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد جاء تأكيداً للنص الدستوري في المادة ٥٧ الذي لايجز إنهاء الفصل التشريعي لمجلس النواب الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد إقرارها^(٤)، وكذلك بين اختصاصات المجلس وصلاحياته خلال النظر في مشروع الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، ولمجلس النواب صلاحية إجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة من خلال إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، إلا أن هذه الصلاحية مقيدة بأن لا تؤدي إلى زيادة إجمالي مبالغ النفقات مالم يقترح ذلك على مجلس الوزراء كما يقتضي الشرط الثاني من المادة ٦٢/ثانياً من الدستور، ولذلك نجد أن المحكمة الاتحادية قد ألغت العديد من نصوص

(١) د. عدنان محسن الظاهر : دور البرلمان في مراقبة الموازنة، دراسة مقارنة للدول العربية، بحث القى في مؤتمر مجلس الشعب المصري عن دور البرلمان في الرقابة المالية، القاهرة في ٢٦/١١/٢٠٠٧، ص ٢ .

(٢) ينظر قانون الادارة المالية العراقي رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) ينظر المادة ٦٢/أولاً من الدستور العراقي التي تنص على أن ((يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحسلب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره))، ثانياً ((لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات))، والمادة ٨٠ من الدستور التي تعدد صلاحيات مجلس الوزراء حيث تنص الفقرة رابعاً منها على أن ((إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)) من الدستور العراقي .

(٤) المادة ٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

قانون الموازنة العامة رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢ لمخالفته صلاحيات المجلس بإجراء تعديلات على مشروع الموازنة العامة يتضمن زيادة في الإنفاق ويضع التزامات مالية على السلطة التنفيذية دون أن يأخذ رأي مجلس الوزراء بشأن هذه التعديلات^(١).

الفرع الثاني : إجراءات نظر وإقرار الموازنة العامة

تمر الموازنة بعده محطات داخل البرلمان ترافقها قرارات ومناقشات عدة داخل المجلس، ويتم إقرار الموازنة العامة وفقاً لقواعد واجراءات تتماثل في جُلها مع إجراءات سن القوانين وإن كانت الموازنة العامة تتفرد بقواعد واجراءات خاصة نصت عليها أغلب الدساتير المقارنة، ولا تختلف إجراءات إقرار الموازنة في العراق عن الإجراءات المطلوبة في سن القوانين ذلك أن إقرار الموازنة يتم من خلال قانون الموازنة العامة وبالتالي فإن الإجراءات التي يتم إستيفاؤها في ممارسة مجلس النواب العراقي لاختصاصه التشريعي هي ذاتها التي يتم إتباعها في إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي والموازنة التكميلية، إلا أن هناك بعض الشروط التي تقيد المجلس خلال مراحل إقرار الموازنة العامة والتي تتصل بطبيعة الموازنة ذاتها ومضمونها، ومن هذه القيود يجب أن يتم التصويت أولاً على الجزء الأول من الموازنة المحدد للأرقام الإجمالية للنفقات ولإيرادات قبل أن ينتقل لمناقشة تخصيصات وأرقام كل نفقة أو إيراد بشكل مستقل، وعلّة التقييد الأنف تتمثل بالمدد المحددة التي تملبها إعتبارات المصادقة على قانون الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية ولتجاوز مسألة إطالة أمد المناقشات التي قد لاتنتهي قبل بداية السنة المالية الجديدة مما قد يضطر الحكومة إلى تمديد العمل بضعة شهور في الموازنة العامة للسنة المنتهية أن أخفقت الحكومة في اقناع المجلس بوجه نظرها المتضمنة بمشروع قانون الموازنة . وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا أن لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويعد ذلك من صلاحياته المنصوص عليها في الشطر الأول من المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور، وليس من صلاحيته زيادة اجمالي مبالغ النفقات مالم يقترح ذلك على مجلس الوزراء، كما يقتضي الشطر الثاني من نفس المادة، وقالت المحكمة وهي بصدد مراقبة إجراءات إقرار الموازنة العامة، إنها وجدت أن مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة العامة لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ لم يتقيد بما ورد في المشروع المصادق عليه في مجلس الوزراء، بل إنه اضاف عليها بعض الأمور وأجرى بعض التعديلات على مبالغها خلافاً لنص المادة ٦٠ من الدستور وتجاوزاً على اختصاصات مجلس الوزراء المقررة في المادتين

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢، الصادر في ٢٢/١٠/٢٠١٢، والمنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، المجلد الخامس، أذار ٢٠١٣، إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ٥٤.

(٧٨ و ٨٠) من الدستور ويشكل ذلك خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ٤٧ من الدستور، وأضافت المحكمة أن ذلك يشكل مخالفة أيضاً للمادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أوجبت أن تأخذ اللجنة المالية رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقدمه اللجنة في الإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، كما أوجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة بهذا الشأن، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية^(١).

وحيث ينظر مشروع قانون الموازنة وفق الإجراءات المطلوبة في نظر مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فإن رئيس مجلس النواب يحيل مشروع القانون إلى اللجنة المختصة وهي اللجنة المالية^(٢)، ويتم دراسة المشروع في هذه اللجنة، ولكل عضو أن يقدم اقتراحاً مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي سينظر فيها مشروع الموازنة وعلى اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل يقترحه الأعضاء أو اللجنة يتعلق بالإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، وعلى اللجنة أيضاً أن تضمن تقريرها المقدم إلى المجلس رأي الحكومة ومبرراته^(٣)، وعند تقديم اللجنة المالية تقريرها إلى المجلس يتم إتباع الإجراءات الخاصة بمناقشة مشاريع القوانين التي تحكم عمل المجلس والمنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس^(٤)، على أن هناك بعض القواعد القانونية التي تقيد مناقشات المجالس النيابية عند نظرها لمشروع قانون الموازنة، ومن هذه القيود أن ليس للمجلس النيابي إثناء مناقشة مشروع الموازنة وإقرارها أن يزيد الإعتمادات المطلوبة دون موافقة الحكومة، ولكن يجوز له إلغاء الإعتمادات أو تخفيضها في المشروع، كما يجوز له نقل هذه الإعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب^(٥).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر في ٢٢/١٠/٢٠١٢ والمشار إليه سابقاً، وينظر، وأيضاً قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ٢٥/١١/٢٠١٠ الذي أكدت فيه أن دستور جمهورية العراق لم يمنح مجلس النواب صلاحية تقييد صرف المبالغ أو تعليق صرفها على شرط لاعلاقة له ولا تلازم بين هذا الشرط وبين الغرض الذي خصصت المبالغ لأجله أو في الأوجه التي وافق عليها المجلس ابتداءً عند إقراره لمشروع الميزانية، منشور في مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ١١٣، وينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١٣ منشور على موقع السلطة القضائية في العراق: <http://www.iraqja.iq>.

(٢) ينظر المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) ينظر المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المواد ١٣١، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٥) د. محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الانظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت ٢٠٠٠، ص ٢٦٠.

وفي ألمانيا يجب تقديم مشروع قانون الموازنة وخطتها لمجلس النواب الاتحادي والمجلس الاتحادي في ذات الوقت وعلى المجلس الاتحادي أن يبدي وجهة نظره في مشروع القانون خلال فترة ستة أسابيع^(١)، وإن لم يقر قانون الموازنة من قبل البرلمان الألماني قبل نهاية السنة المالية تكون الحكومة الاتحادية مفوضة بصرف النفقات اللازمة لتسيير الأمور المالية للدولة الاتحادية وفق الشروط القانونية طالما أن هناك مبالغ مرصودة لها ضمن خطة الموازنة للسنة السابقة، ويمكن للحكومة الاتحادية حينئذٍ، بهدف تأمين الموارد المادية اللازمة للحفاظ على إدارة الإقتصاد واستمرار التدابير الاقتصادية، أن تؤمن السيولة المالية اللازمة عن طريق قروض لا تصل قيمتها إلى أكثر من ربع الموازنة الإجمالية للموازنة الفائتة^(٢). أما النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني فإنه يجيز للمجلس أن يبدأ بمناقشة مشروع قانون مباشرة بعد القراءة الأولى ودون إحالته إلى إحدى اللجان بناءً على طلب إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة في المئة من أعضاء المجلس، أما فيما يتعلق بالمشروعات الخاصة بالموازنة فإنه لايجوز ذلك لإعطاء الفرصة للجنة المالية مراجعة المشروع قبل الشروع في المناقشة في الجلسة العامة، ولايتطلب أيضاً الشروط المتعلقة بالفترة الزمنية المطلوب من اللجنة الإنتهاء من عملها^(٣)، ولايجوز مناقشة مشروع قانون الموازنة في قراءة ثانية إلا بعد مضي ستة أسابيع من وصولها إلى المجلس على الأقل^(٤).

(١) حسب الفقرة ٣ من المادة ١١٠ من الدستور الألماني.

(٢) ينظر المادة ١١١ من الدستور الألماني التي تنص على أن ((١- إذا لم يتم تثبيت خطة الموازنة للسنة التالية من خلال قانون قبل نهاية السنة المالية الحالية، فتكون الحكومة الاتحادية مفوضة، حتى تاريخ نفاذ قانون الموازنة الجديد لصرف النفقات اللازمة:

أ- للإبقاء على المؤسسات القائمة قانونياً، وتنفيذ الإجراءات التي تم إقرارها قانونياً.

ب- للإيفاء بالتزامات الاتحاد المبررة قانونياً.

ج- لإكمال أعمال إنشائية، أو مواصلة وشراء لوازم وغيرها من الخدمات، أو لتوفير التسهيلات لهذه المتطلبات، طالما أن هناك مبالغ مرصودة لها ضمن خطة الموازنة للسنة السابقة.

٢- عندما يصل الأمر إلى أن الإيرادات من الضرائب المستندة إلى قوانين خاصة، ومن الرسوم والمصادر الأخرى، أو أن ودائع رأس المال الاحتياطي لمؤسسات الإتحاد لاتغطي النفقات المبينة تحت الفقرة (١)، فيمكن للحكومة الاتحادية حينئذٍ، بهدف تأمين الموارد المادية اللازمة للحفاظ على إدارة الإقتصاد ، أن تؤمن السيولة المالية اللازمة عن طريق ديون لا تصل قيمتها إلى أكثر من ربع الميزانية الإجمالية للموازنة الفائتة ((.

(٣) ينظر المادة ١/٨٠ و ٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني.

(٤) المادة ٩٥ / ٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني.

أما إجراءات نظر الموازنة المتبعة في البرلمان الفرنسي^(١)، فإنه وبموجب المادة ٤٢ من الدستور تخضع مناقشات قانون الموازنة لمهل محددة واجراءات خاصة، حيث لا يمكن مناقشة القسم الثاني من الموازنة خلال الجلسة العامة للجمعية الوطنية الفرنسية قبل إعتقاد القسم الأول^(٢)، وبالنسبة للتصويت على تعديل الإعتمادات الواردة في الموازنة العامة فإن قانون المالية الجديد يشير إلى إمكانية القبول بالتعديل البرلماني إذا كان في إطار توزيع الإعتمادات بين البرامج داخل الموازنة^(٣)، أما إذا كان غير ذلك لا يمكن القبول به دون أن يكون مصدر الاقتراح من الحكومة^(٤)، وقد عالجت معظم الدساتير مسألة الوقت المخصص للمجالس النيابية للإنتهاء من نظر وإقرار الموازنة العامة، وقد اختلفت معالجة المشرع الدستوري لهذه المسألة من دستور لآخر وأن كانت أغلب الدساتير تتفق على ضرورة أن يتم إقرارها قبل بداية السنة المالية الجديدة، فالكونغرس الأمريكي يخصص ثمانية اشهر أو أكثر من العمل والمناقشات لإعتقاد الموازنة العامة في حين لا تتمتع برلمانات أخرى بأكثر من شهر^(٥)، وفي فرنسا يحدد الدستور للجمعية الوطنية الفرنسية مدة أربعين يوماً لإقرار الموازنة، وبعد هذه المدة يمكن للحكومة أن تبلغ مجلس الشيوخ بذلك، وعليه أن يقرر خلال خمسة عشر يوماً، وللحكومة أن تنفذ مشروع قانون الموازنة عن طريق إصدار مرسوم بذلك أو أوامر إذا لم يعتمد مشروع قانون الموازنة في غضون سبعين يوماً، ومشروعات قوانين الضمان الإجتماعي لها أيضا صفة القوانين المالية واجراءاتها كثيرة الشبه بإجراءات القوانين المالية حيث يجب أن تتم القراءة الأولى لمشروع قانون الموازنة والقوانين المالية في الجمعية الوطنية^(٦)، ويتم تحديد صلاحيات اللجان البرلمانية في دراسة مشاريع هذه القوانين^(٧)، ويتم الأخذ أيضاً بالحد الأدنى بين إبداع مشروعات القوانين ومناقشتها، ويمكن أن تنظر وفق الإجراء المعجل إذا طلبت الحكومة ذلك وتخضع لمدد زمنية قصيرة، عشرون يوماً أمام الجمعية الوطنية وإذا لم يتم إعتادها خلال هذه المدة تبلغ الحكومة مجلس الشيوخ وعليه أن يبيت فيها خلال خمسة عشر يوماً، وللحكومة أيضاً أن تنفذ هذه القوانين عن طريق الأوامر أو المراسيم إذا لم تقر في غضون خمسين يوماً من عرضها على

(١) قانون المالية الجديد رقم ٦٩٢ في آب/٢٠٠١ الذي حل محل الأمر الدستوري الصادر في ٢/كانون الثاني عام ١٩٥٩.

(٢) وتم تفسير صياغة هذه المادة وفقاً لصياغة المادة ٤٠ من الأمر الدستوري الصادر سنة ١٩٥٩.

(٣) ينظر المادة ٤٠ من الدستور الفرنسي والمادة ٤٧ من قانون المالية الفرنسي الجديد رقم ٦٩٢ الصادر في عام ٢٠٠١ والذي حل محل الأمر الدستوري الصادر عام ١٩٥٩.

(٤) ينظر المادة ٧ من قانون المالية الفرنسي الصادر عام ٢٠٠١ التي تؤكد على إنه لا يمكن إنشاء إعتماد مالي دون أن يكون مصدر الاقتراح من الحكومة.

(٥) لمزيد من التفاصيل يراجع : البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٦) ينظر المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٧) المادة ٤٨ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

البرلمان^(١). وفي الجزائر أن لم يصادق البرلمان الجزائري على مشروع قانون الموازنة العامة في مدة اقصاها ٧٥ يوماً من تأريخ إيداعه لديه فإن لرئيس الجمهورية أن يصدر المشروع المقدم من الحكومة بإمر رئاسي^(٢). وفي لبنان أجاز الدستور لرئيس الدولة إصدار الموازنة العامة بعد عرضها مرة أخرى على المجلس النيابي في دورة إستثنائية فإذا تأخر في إقرارها أصدرها بمشروعها المقدم من الحكومة^(٣)، وفي المغرب، ووفقاً لأحكام المادة ٥٠ من الدستور المغربي التي توجب عرض مشروع قانون الموازنة قبل ٧٠ يوماً من نهاية السنة وإذا لم يتم إقرارها في ٣١ كانون أول من كل سنة أو عدم صدور الأمر بتنفيذها بسبب إحالته على المجلس الدستوري فإن الحكومة تفتح بمرسوم الإعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالموازنة المعروضة بقصد الموافقة^(٤).

الفرع الثالث : صلاحية تعديل الموازنة العامة

ويظهر أثر البرلمان الفعلي على مشاريع الموازنة المقدمة من السلطة التنفيذية من خلال مدى الصلاحية التي يملكها في إجراء التعديلات على بنودها ومراقبة تنفيذها، وغالباً ما يتم مناقشة مشروع الموازنة العامة في الجلسة العامة للمجالس النيابية بنداً بنداً، ومن القواعد المهمة عند مناقشة الموازنة أن يكون نظر الموازنة في المجلس ولجانه بطريق الإستعجال ومن ذلك أيضاً لا يسرى في شأن مشروع الموازنة شرط القراءة الثانية المطلوبة في إقرار القوانين^(٥)، مع أن هذا الأمر فيه إختلاف كبير بين دولة وأخرى، حيث لا يوضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية حدوداً قانونية لسلطات الكونغرس على الموازنة العامة^(٦)، كذلك تتمتع برلمانات أخرى بصلاحيات غير محددة مثل البرلمان الدانماركي والنرويجي والنمساوي والياباني وغيرها، بينما لانجد مثل هذه الصلاحيات في برلمانات أخرى كالبرلمان البريطاني والأنظمة التي تسيير على نمودجه مثل هذه الصلاحيات، إضافة لذلك نجد أن من حق الحكومة أن

(١) لمزيد من التفاصيل يراجع :

Elise Carpentier: L' « acte de gouvernement » n'est pas saisissable RFDA 2006, p.661.

(٢) ينظر نص المادة ١٢٠ من دستور جمهورية الجزائر لعام ١٩٩٦ المعدل لدستور ١٩٨٩ .

(٣) ينظر المادة ٨٦ من الدستور اللبناني بعد تعديلها عام ١٩٩٠ .

(٤) حسب المادة ٣٥ من القانون التنظيمي للمالية المغربي رقم ٩٨-٧ لسنة ١٩٩٨ والمعدل بالقانون التنظيمي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٠ .

(٥) مثال ذلك ينظر المادة (١٠٤) من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي.

(٦) Warren Krafchik and Joachim Wehner : Legislatures and Budget Oversight: Best Practices, IPU, Geneve, p6.

ترفض التعديلات التي تقترحها السلطة التشريعية إذا كانت تزيد من العجز في الموازنة^(١)، وتضع معظم الدساتير قيوداً على اقتراحات التعديل على مشروع قانون الموازنة العامة والتي في جنباتها آثار مالية، كالتي تزيد النفقات في الموازنة أو تقلل من الواردات، فمنها من يمنع مثل هذه الاقتراحات ومنها من يطلب موافقة الحكومة على هذه المقترحات قبل التصويت عليها وإقرارها، ويصل الأمر إلى إعطاء الحكومة الحق بطلب إلغاء إقرارها^(٢)، ويشترط النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني في الاقتراح المقدم من أعضائه أن كان فيه تبعات مالية أن يستوفي بعض الشروط التي أشار إليها النظام الداخلي للمجلس، وهي أن تُحال إلى لجنة الموازنة واللجنة المختصة، وأن يتضمن الاقتراح شرحاً وافياً لتبعاته المالية، وعلى رئيس المجلس أن يتيح للحكومة الاتحادية الفرصة في أن تبين وجهة نظرها في الاقتراح خلال أربعة أسابيع لاجوز خلالها إدراج الإقتراح على جدول أعمال المجلس إلا بعد وصول رأي الحكومة أو إنقضاء تلك الفترة^(٣).

الفرع الرابع : طبيعة قرار التصديق على الموازنة العامة

ومن خلال ماتم توضيحه سابقاً عن إقرار الموازنة العامة من قبل البرلمان والإجراءات المتبعة من قبل تلك المجالس النيابية يبدو لنا واضحاً أن إقرار الموازنة العامة يتم من خلال إصدار قانون الموازنة العامة، وهو قانون من حيث إجراءات تشريعه وإقراره، إضافة لمضمونه بغض النظر عن كون السلطة التنفيذية هي من أعدت الموازنة أو محدودية نطاق التعديلات التي يمكن للمجالس النيابية أن تجربها على

(١) البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي: مصدر سابق، ص ٦٣.

(٢) المادة ١١٣ من الدستور الألماني تنص على أن ((١- تتطلب القوانين التي تتضمن رفع نفقات خطة الموازنة التي تقترحها الحكومة الاتحادية، أو تنطوي في ثباتها نفقات جديدة، أو تتأتى معها نفقات جديدة في المستقبل، تتطلب هذه القوانين موافقة الحكومة الاتحادية عليها. ومثل ذلك ينطبق على القوانين التي ينطوي في ثباتها تخفيض للإيرادات، أو يتأتى معها تخفيض للإيرادات في المستقبل. وتستطيع الحكومة الاتحادية أن تطلب من المجلس النيابي الاتحادي أن يرفع اتخاذ القرار حول مثل مشاريع القوانين هذه إلى أجل. وفي هذه الحالة يتوجب على الحكومة الاتحادية أن تبلغ المجلس النيابي الاتحادي بموقفها خلال ستة أسابيع. ٢- تستطيع الحكومة الاتحادية خلال أربعة أسابيع بعد إقرار مجلس النواب الاتحادي للقانون، أن تطلب من مجلس النواب الاتحادي أن يعيد قراره حوله من جديد. ٣- إذا صدر القانون حسب المادة ٧٨، فتستطيع الحكومة الاتحادية، فقط خلال ستة أسابيع، وعندها فقط حجب موافقتها، إذا سبق لها أن أتبعته المجرىبات الأصولية حسب الفقرة (١) جملة ٣ و ٤، أو حسب الفقرة ٢ بعد انقضاء هذه المدة تعتبر موافقتها على القانون ممنوحة كتحصيل حاصل)).

(٣) ينظر المادة ٩٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني .

مشروع قانون الموازنة العامة بالقياس إلى نطاق التعديلات التي تمتلكها تجاه مشاريع القوانين الأخرى، وتقول المحكمة الادارية العليا المصرية بهذا الشأن أنه ((جرى القضاء الإداري في مجال تكييف طبيعة قانون الموازنة العامة على إنه في مرتبة القانون من حيث الشكل وفي صفوف الأعمال الإدارية من حيث المحتوى والموضوع وينبغي على ذلك أنه ولئن كانت الموازنة العامة للدولة تصدر بقانون إلا أنه لايسوغ لها مخالفة أي قانون قائم مما تناولته سلطة التشريع))^(١).

أما بالنسبة لحكم الموازنة التكميلية فإنها تقر وفق قواعد واجراءات وقيود إقرار الموازنة العامة وتأخذ حكمها بعدها مكملة للموازنة العامة، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا حين أوضحت أن الموازنة التكميلية هي جزء متم للموازنة العامة وتؤدي ذات الأغراض التي تؤديها الموازنة العامة وحيث أن الجزء يأخذ حكم الكل ولاينفرد عنه بحكم مختلف، ولذلك ترى المحكمة الاتحادية العليا أن الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لانتهاه فصل الإنعقاد التشريعي الذي تعرض فيه^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٧٣ لسنة ٣٩ القضائية العليا جلسة ٦ يونيه سنة ١٩٩٦، موسوعة الكتاب القانوني الالكتروني، دائرة المعارف الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الأسطوانة الأولى، أحكام المحكمة الإدارية العليا بالسنوات منذ إنشائها لحد الآن.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٢ لسنة ٢٠١١ الصادر في ٢٩/٧/٢٠٠٨، منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان ٢٠١١، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ١٥.

المطلب الثاني

التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية

تمنح معظم الدساتير دوراً مهماً للسلطة التشريعية في مجال إقرار المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية متوخياً بذلك دراسة الآثار المترتبة على الإلتزام بهذه المعاهدات وإبداء رأيها فيها، وتحال المعاهدات التي تعقدها الحكومة مع الدول الأخرى أو مع المنظمات الدولية إلى المجالس النيابية لطلب إبداء الرأي فيها بالقبول أو الرفض بلا تعديل، وبالتالي هناك طريقة واحدة للنظر في المعاهدات والإتفاقيات وهي المناقشة ثم الموافقة أو الرفض أو الإمتناع عن التصويت دون التعديل^(١)، أن مبدأ مشاركة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية مرتبط بالتقليد الديمقراطي الذي يقضي بأن يساهم ممثلو الأمة في القرارات الكبرى للسياسة الخارجية، وإن تدخل البرلمان كان ضرورياً عندما تتناول المعاهدة موضوعاً ضمن الصلاحية التشريعية بهدف تفادي أن تقوم الحكومة بصنع قانون عبر منفذ المعاهدات الدولية^(٢).

وقد اختلفت الدساتير في تنظيم مسألة التصديق على المعاهدات من قبل السلطة التشريعية فالبعض منها أكتفى بصدور قرار عن البرلمان بالموافقة على المعاهدة فيما تشترط دساتير أخرى مصادقة البرلمان على المعاهدة من خلال إصدار قانون تتبع فيه الإجراءات المطلوبة لسن القوانين قبل أن تصبح المعاهدة نافذة هذا من ناحية، وبعض الدساتير لا تشترط مصادقة البرلمان على جميع المعاهدات وتقتصره على المهمة منها فقط من ناحية أخرى، ودساتير أخرى تشترط موافقة مجلس واحد إذا كان البرلمان مكون من مجلسين وبعضها يطلب موافقة مجلسي البرلمان.

ويمكن حصر توجهات الدول المختلفة وما تبنته دساتيرها بخصوص المعاهدات التي يتم التصديق عليها من البرلمان في ثلاثة أنواع، الأول منها تحصر التصديق بالسلطة التشريعية على كافة المعاهدات كالولايات المتحدة الأمريكية، أما الثاني يعطي السلطة التشريعية اختصاص التصديق على بعض

(١) د.علي الصاوي : دليل النائب في البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٢) تاريخياً يعود الإنضمام إلى مصادقة الحاكم على الإتفاق الموقع من قبل المفوضين عنه، وفي الدول الفدرالية يسمح للدول الاتحادية بأن تعطي موافقتها على الإتفاق، أما اليوم فإن الإنضمام يمنح الدولة مهلة للتفكير تسمح بدراسة وتحليل النص الدولي من قبل البرلمان قبل التعهد النهائي من الدولة، لمزيد من التفاصيل يراجع هيلين توران، مصدر سابق، ص ١٨٣-١٨٥.

المعاهدات وتأخذ بهذا النموذج معظم دول العالم، إذ تمنح دساتير معظم الدول رئيس السلطة التنفيذية حق التوقيع على المعاهدات وتصديقها، باستثناء بعض المعاهدات ذات الأهمية الخاصة والتي تنطوي على التزامات سياسية أو مالية، أو تتعلق بسيادة الدولة أو الوضع القانوني لإراضيها ومواطنيها، حيث تشترط في هذه الحالات أن تتم المصادقة من قبل السلطة التشريعية كفرنسا^(١). والنوع الثالث يجعل الاختصاص في إبرام المعاهدات والتصديق عليها من أعمال السلطة التنفيذية .

والتصديق هو الإجراء القانوني الذي تعبر به الدول الاطراف بصورة نهائية عن إلتزامها بإحكام المعاهدة وفقاً للإجراءات الدستورية، فالتصديق هو إجراء وطني يتم وفق القانون الداخلي في كل دولة طرف في المعاهدة^(٢)، حيث تعتبر إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ التصديق أحد أشكال تعبير الدولة عن التزامها بالمعاهدة^(٣).

وقد عَرَفَ قانون عقد المعاهدات العراقي المعاهدة بأنها توافق إرادات مثبتة بصورة تحريرية بين شخصين أو أكثر من الأشخاص القانونية الدولية لغرض أحداث آثار قانونية تخضع لإحكام القانون الدولي، بصرف النظر عن تسمية الوثيقة أو عدد الوثائق التي يدون فيها أحكام التوافق كالمعاهدة، أو الإتفاق، أو الإتفاقية، أو البروتوكول، أو المذكرات، أو الرسائل أو الكتب المتبادلة، أو غير ذلك من التسميات ما دامت الشروط المذكورة في هذه الفقرة متوفرة فيها^(٤).

ورغم أن الإتفاقيات التنفيذية أو المبسطة هي في الحقيقة معاهدات دولية، إلا أن العديد من الدول لجأت إلى هذا النوع من الإتفاقيات بسبب تنوع العلاقات الدولية وسرعة الأحداث، بحيث تجد الدول فيها وسيلة سهلة، وآلية سريعة للتوقيع والتصديق. كما قد تهدف الحكومات من إبرام مثل هذه الإتفاقيات إلى

(١) فقد عدد الدستور الفرنسي الصادر الصادر سنة ١٩٥٨ أنواع المعاهدات التي يجب عرضها على البرلمان الفرنسي قبل التصديق عليها، ووفقاً لذلك فإن معاهدات السلام والتجارة التي تلزم مالية الدولة والتي تعدل النصوص التشريعية والتي تتعلق بمركز الأشخاص أو التي تتعلق بإنفصال إقليم يرتبط نفاذها بالتصديق البرلماني ويضاف إلى ذلك المعاهدات والإتفاقيات المتعلقة بالمنظمات الدولية الدائمة والمعاهدات التي تؤدي إلى تقييد للسيادة، أما في الدساتير الفرنسية السابقة فقد كانت تُلزم الحكومة بأن تودع كافة المعاهدات المهمة لدى البرلمان.

(٢) د. محمد سعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسن : القانون الدولي المعاصر، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٧، ص ٩٢.

(٣) ينظر المادة ١١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

(٤) ينظر المادة ١ فقرة ٢ من قانون المعاهدات رقم ١١١ لسنة ١٩٧٩ النافذ.

التهرب من رقابة البرلمان، خاصةً تلك المعاهدات المتعلقة بشؤون السياسة الخارجية. ويكثر هذا النمط في الدول التي تشترط دساتيرها موافقة البرلمان على كافة المعاهدات^(١).

الفرع الأول : التصديق على المعاهدات و الإتفاقيات في القانون العراقي

لم يفرق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بين المعاهدات والإتفاقيات، مع أن إجراءات الإبرام والتصديق لكل منهما يختلف عن الآخر، ويتعلق الأمر أيضاً في المضمون العام والمواضيع التي يمكن لكل منهما أن ينظمها^(٢)، ويُعرف فقهاء القانون الإتفاقيات التنفيذية بأنها تلك الإتفاقيات التي تبرم وتعتبر نافذة من لحظة التوقيع عليها، دون الحاجة إلى عرضها على البرلمان لتصديقها أو قبولها^(٣)، وعهد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مسألة المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات لمجلس النواب العراقي بالاختصاص الحصري في التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تعقدها الحكومة^(٤)، وتعرض الحكومة المعاهدات والإتفاقيات التي تبرمها مع الدول العربية والأجنبية على مجلس النواب العراقي للحصول على موافقته عليها، وينظر المجلس المعاهدات والإتفاقيات المعروضة عليه متبعاً سير إجراءات النظر في مشاريع القوانين حيث يحيل رئيس المجلس المعاهدة أو الإتفاقية إلى اللجنة المختصة^(٥)، للدراسة وإعداد تقرير ترفعه إلى المجلس الذي يقوم بقراءة المعاهدة، قراءة أولى ومن ثم قراءة ثانية، وبعد ذلك التصويت على قانون التصديق دون إمكانية المجلس في تعديل نصوص المعاهدة أو الإتفاق، مع إمكانية رفضه التصديق وحسب قناعة المجلس المعبر عنها بالتصويت النهائي على قانون التصديق، أما نفاذ المعاهدة أو الإتفاق يكون بعد تصديق رئيس الجمهورية على قانون التصديق ونشره، إضافة لنصوص القانون

(١) د.علي ابراهيم : الوسيط في العلاقات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٠٣ .

(٢) وكذلك المادة ١٦ من قانون المعاهدات لسنة ١٩٧٩ لاتوحي بذلك حيث أجازت الإلتزام بالمعاهدة ابتداءً بمجرد التوقيع عليها، ولكن الفقرة الثانية من هذه المادة أخضعت هذه المعاهدة لإجراءات التصديق لغرض الإلتزام النهائي بها، وهذا يعني أن الدستور العراقي لا يعمل بالإتفاقيات التنفيذية وإن أية معاهدة في العراق لا بد أن تخضع لموافقة مجلس النواب قبل المصادقة عليها لكي تكون ملزمة.

(٣) لمزيد من المعلومات عن الاتفاقيات من حيث الشكل المبسطة، يراجع هيلين توران، مصدر سابق، ص ٣٢-٦٦ .

(٤) حيث نصت المادة ٦١ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أنه (يختص مجلس النواب بما يأتي رابعاً : تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) .

(٥) ينظر المادة ٨٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تعطي لجنة العلاقات الخارجية بمجلس النواب صلاحية دراسة الإتفاقيات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية، وهذا النص يؤكد عدم التفريق بين المعاهدة والإتفاقية في العراق.

الخاص بالمعاهدات في العراق وهو القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٩ الذي رسم إجراءات نفاذ المعاهدات والإتفاقيات الدولية في العراق. ولم يصدر لحد الآن قانون جديد يحل محله، لذلك تكون نصوص هذا القانون هي الواجبة التطبيق في الحدود التي لا تتعارض فيها مع الدستور والنصوص القانونية النافذة، وإن كان من الضروري تشريع قانون لتنظيم إبرام وتصديق المعاهدات يتسق مع التطور الدستوري في العراق بعد عام ٢٠٠٣. وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٨ الصادر في ٢٤/١١/٢٠٠٨، حين قررت أن القانون النافذ الذي ينظم عقد المعاهدات والإتفاقيات الدولية هو قانون عقد المعاهدات رقم ١١١ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته واجب التطبيق مادام هذا القانون لم يبلغ ولم يعدل وفقاً للدستور واستناداً إلى أحكام المادة ١٣٠ من الدستور، وحيث أن مجلس النواب لم يسن القانون المشار إليه بالفقرة رابعاً من المادة ٦١ من الدستور فإن بإمكان مجلس النواب الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية وفقاً لأحكام قانون عقد المعاهدات قبل سن القانون المشار إليه في المادة ٦١ من الدستور^(١).

ويرى البعض أن الدستور العراقي قد سلك اتجاهاً فريداً في التعامل مع الإتفاقيات والمعاهدات الدولية لايوجد له مثل بين الدساتير العربية على الإطلاق، وهو أن جميع تلك المعاهدات والإتفاقيات يجب أن تعرض على مجلس النواب للموافقة عليها، وبالتالي فإن مجلس النواب يختص بالمصادقة على جميع المعاهدات، السياسية منها وغير السياسية^(٢)، ويصادق رئيس الجمهورية على قانون التصديق على المعاهدة أو الإتفاق دون حق الاعتراض أو الرفض وتُعد المعاهدة مصادقاً عليها بعد مرور خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها من مجلس النواب^(٣).

الفرع الثاني : التصديق على المعاهدات والإتفاقيات في القانون المقارن

في ألمانيا لا يتم إجراء تصويت ختامي على المعاهدات والإتفاقيات لإن نصوصها غير قابلة لإجراء التعديلات عليها ويتم التصويت على القانون الخاص بالمصادقة عليها سواء بالقبول أو الرفض للمعاهدة

(١) منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١، ص ١٦.

(٢) زهير المالكي : إشكالية الدستور العراقي وقانون عقد المعاهدات الدولية وتأثير ذلك على وضع العراق الدولي، الحوار

المتمدن- العدد: ٤٠١٧ - ٢٠١٣/٢/٢٨، أخر زيارة في ٢٠١٣/١٠/٢.

(٣) ينظر المادة ٧٣/ثانياً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

أو الإتفاق ككل^(١)، ولا يجوز النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني تقديم اقتراحات بالتعديل على نصوص المعاهدات والإتفاقات المذكورة في المادة ٥٩ فقرة ٢ من الدستور الألماني، ويجري التصويت عليها ككل، وغالباً ماتجري مناقشة مشاريع القوانين في مجلس النواب الاتحادي الألماني في قراءات ثلاث بينما تجري مناقشة والمعاهدات والإتفاقات وما شابهها التي تنظم العلاقات السياسية لمانيا مع الدول الأخرى أو تتعلق بموضوعات تدخل في نطاق التشريع الاتحادي في قراءتين، أما الاقتراحات الأخرى التي لا تدخل في مجال التشريع والمعاهدات أو الإتفاقات تناقش في قراءة واحدة من حيث المبدأ^(٢).

أما الدستور الفرنسي فإنه يفرض شروط عدة على السلطة التنفيذية أن تستوفيها قبل عرض المعاهدة على البرلمان للمصادقة عليها ومنها أن يرفق مع نصوص المعاهدات والإتفاقات لدى الجمعية الوطنية دراسة تقديرية للعواقب الإقتصادية والمالية والإجتماعية والبيئية لهذه المعاهدات والإتفاقات وتحليل لأثارها على النظام القانوني الفرنسي، وعرض لتأريخ المفاوضات وحالة التوقعات والتصديقات لكل معاهدة أو اتفاق وعند الإقتضاء التحفظات التفسيرية التي أعربت عنها فرنسا^(٣)، كما يمكن للبرلمان الفرنسي أن يطلب من المجلس الدستوري إبداء رأيه حول وجود تناقض ما بين الدستور ومعاهدة لم يصادق عليها بعد، فإذا تبين وجود تناقض، فلا يجوز التصديق على تلك المعاهدة ما لم يعدل الدستور^(٤).

(١) ينظر المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني التي تنص على أن ((يجري التصويت على مشروع القانون بعد انتهاء المداولة الثالثة، وإذا لم يتم إدخال تعديلات على قرارات المداولة الثانية، فيجري التصويت الختامي مباشرة. ويؤجل التصويت الختامي بناء على طلب إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة في المائة من الأعضاء الحضور، إذا تم إدخال التعديلات، وذلك إلى أن يتم إعداد قائمة بالقرارات وتوزيعها. ولا يجري تصويت ختامي خاص على الإتفاقات مع دول خارجية أو ما يشابهها)). ينظر كذلك المادة ٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي تنص على أن ((يمكن التصويت على مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية والاتفاقات المعقودة بين الدولة والمؤسسات دون طرح مواد هذه المعاهدات والاتفاقات مادة مادة)).

(٢) ينظر المادة ٧٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني. ولمزيد عن صلاحية البرلمان في التصديق على بعض المعاهدات في الدول العربية يراجع الدكتور صبري محمد السنوسي: الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٥، ص ٥٦ وما بعدها .

(٣) ينظر المادة ٥٣ من الدستور الفرنسي المعدلة بالمادة ٨ من التعديل الدستوري رقم ٤٠٣ الصادر عام ٢٠٠٩. (٤) نصت المادة ٥٤ من الدستور الفرنسي على أنه ((بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين أو ٦٠ عضواً في مجلس النواب أو ٦٠ عضواً في مجلس الشيوخ أن تعهدا دولياً يتضمن شروطاً مخالفاً للدستور فلا يمكن الآن بالتصديق أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور)).

الفرع الثالث : طبيعة قرارات التصديق على المعاهدات والاتفاقات الدولية في العراق

إن طبيعة القرار البرلماني بالمصادقة على المعاهدات يستمد مضمونه من الطريقة التي يعبر فيها عن المصادقة على نصوص المعاهدة ومن الصلاحية الدستورية التي يمتلكها البرلمان تجاه المعاهدة بغض النظر عن نطاق صلاحية التعديل التي يمتلكها تجاه نصوصها التي يقوم بمناقشتها، ومن المسلم به أن البرلمان عندما يناقش معاهدة ما معروضة عليه للمصادقة عليها فإنه لا يملك حق تعديل أو أبداء تحفظ على أي نص من نصوصها، إلا أنه يعبر عن إرادته بقبول المعاهدة من خلال قراره بإقرار قانون المصادقة على المعاهدة أو الإتفاق المعروض عليه أو رفضه، وهو بالتالي يقوم بسن قانون يجعل نصوص المعاهدة قواعد قانونية داخلية واجبة التطبيق والإحترام من قبل جميع السلطات في الدولة، ومن ثم فإن الإجراء التالي للمناقشة العامة للمعاهدة أو الإتفاق هو الموافقة أو الرفض أو الإمتناع عن التصويت دون تعديل، ذلك أن المعاهدات والاتفاقات وبحكم طبيعتها تكون قد وقعت ورسمت حقوقاً والتزامات جماعية على اطرافها، ولا يمكن تصور إجراء آخر سوى التصديق عليها بالقبول أو الرفض أو التحفظ احياناً دون تعديل، لأن التعديل يمس أطراف المعاهدة أو الإتفاق، ولا يتم ذلك إلا بالإرادة المشتركة لهم^(١)، ومن المعلوم أيضاً أن المصادقة على المعاهدات الدولية من قبل البرلمان يتم من خلال صيغة إصدار قانون مضمونه تخويل السلطة التنفيذية بالتزام الدولة على الصعيد الدولي، وقد اختلفت آراء الفقهاء حول طبيعة هذا التحويل هل هو قانون حقيقي، أو أنه مجرد تصرف تشريعي يجيز للحكومة الزام الدولة على الصعيد الدولي، أغلبية الفقه إتجه إلى أنه يعد تصرفاً ذا طبيعة تشريعية، مؤكداً على أن البرلمان لا يمكنه بصورة عامة أن يقترح تعديل على نصوص المعاهدة بل يمكنه فقط التصديق على المعاهدة أو رفض التصديق، كما أن الإجازة بالمصادقة الممنوحة من البرلمان ليست قانوناً إلا بالإسم، هذا المفهوم للطبيعة القانونية للإجازة التشريعية للمعاهدة كان ساري المفعول في فرنسا في ظل القوانين الدستورية لسنة ١٨٧٥^(٢).

ومن خلال بيان الإجراءات التي تمر بها عملية التصديق على المعاهدات والاتفاقات في العراق تبين لنا أن قرار التصديق عليها يتم من خلال سن قانون يسمى قانون تصديق المعاهدة أو الإتفاق، وهذا يعني أن هذا القانون يمر بمراحل واجراءات سن القوانين وهذا يضيف على عملية التصديق الصفة التشريعية، وبالتالي فإنه يعد قراراً تشريعياً يتخذ وفق نص المادة ٦١/أولاً من الدستور التي تعطي مجلس النواب العراقي صلاحية تشريع القوانين الاتحادية.

(١) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع الدكتور علي الصاوي : دليل النائب في البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٢) هيلين تورار : مصدر سابق، ص ١٨٨.

وزيدة القول أنه وإن كانت صلاحية البرلمان بالنسبة للتصديق على المعاهدات محدودة في الرفض أو المصادقة على المعاهدة دون أن يصل الأمر إلى تعديل أي نص من نصوصها أو إبداء أي تحفظ على نص فيها إلا أن التصديق يتم من خلال إصدار قانون التصديق الذي تسري عليه الشروط والإجراءات المتطلبية في تشريع القوانين^(١)، وهذا القانون يجعل نصوص المعاهدة ذات قوة قانونية مباشرة في القانون الداخلي، أي أن المعاهدة التي تمت المصادقة عليها ودخلت حيز النفاذ في النظام القانوني الداخلي أضحت تنافس القوانين الداخلية في التطبيق، هذا من جانب وهذا يعني أنه سوف يلزم السلطة التشريعية نفسها التزاماً سلبياً يتمثل بأن لا تصدر قانوناً يخالف نصوص المعاهدة، والتزاماً إيجابياً بأن تشريع القوانين اللازمة لتنفيذ هذه المعاهدة أو تعديل النصوص التي تتعارض معها، كما هو الحال في بعض الدول من جانب آخر، إضافة لذلك إن قانون التصديق يتم إعماله من قبل مجلس النواب من خلال إتباع الإجراءات ذاتها التي يتم فيها إعمال القوانين، كل ماتقدم يؤكد لنا بأن الطبيعة القانونية لقرار التصديق على المعاهدات هو قرار تشريعي يماثل القرار التشريعي الذي يتم فيه إقرار مشاريع ومقترحات القوانين.

(١) أما الشروط التي نص عليها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ فإنها تتطلب أن يرفق مع نصوص المعاهدة المقدمة للبرلمان للمصادقة عليها وفقاً للتعديل الدستوري رقم ٤٠٣ الصادر عام ٢٠٠٩ ، والذي طال المادة ٥٣ من الدستور جاءت في المادة الثامنة منه على أن يرافق إيداع نصوص المعاهدات والإتفاقات لدى الجمعية الوطنية دراسة تقديرية للعواقب الإقتصادية والمالية والإجتماعية والبيئية لهذه المعاهدات والإتفاقات وتحليل لأثارها على النظام القانوني الفرنسي وعرض لتأريخ المفاوضات وحالة التوقيعات والتصديقات لكل معاهدة أو إتفاق وعند الإقتضاء التحفظات التفسيرية التي أعربت عنها فرنسا.

خاتمة الفصل الأول

وجدنا أن عملية تشريع القوانين في مجلس النواب العراقي تمر بعدة مراحل ولكل مرحلة منها إجراءات وشكليات يجب إتباعها وإستيفائها للإنتقال إلى المرحلة الأخرى، وهذا يعني أن العمل التشريعي يشتمل على جميع الإجراءات التي تتخذ خلال مجمل العملية التشريعية والتي تدخل في تكوين عناصر القرار التشريعي الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشرةً من خلال التصويت النهائي في الجلسة العامة .

وخلال سير العملية التشريعية تتخذ عدة قرارات، تختلف من حيث طبيعتها وأثارها وأن كانت جميعها قرارات برلمانية، فهناك العديد من القرارات التي يتخذها رئيس المجلس أو هيئة الرئاسة مثل قرارات الإحالة على اللجان المختصة والقرارات المتخذة في اللجان المختصة بدراسة مشاريع أو مقترحات القوانين، وهناك قرارات تتخذ في الجلسة العامة للمجلس منها في القراءة الأولى والقراءة الثانية، وهناك قرارات تتعلق بمقترحات القوانين المقدمة من أعضاء المجلس أو من إحدى لجانه، إن جميع هذه القرارات هي قرارات تمهيدية باتجاه إتخاذ قرار أخير يتقرر بموجبه مصير مشروع أو مقترح القانون، وبالتالي يمكن أن نلاحظ أن هناك نوعين من القرارات المتخذة خلال سير العملية التشريعية، النوع الأول المتمثل بقرارات الإحالة على اللجان والقرارات المتخذة من قبل اللجان وقرارات التعديل والإضافة والحذف والتجزئة، هذه القرارات ليس لها أية آثار قانونية مباشرة سواء تجاه مشروع القانون أو مقترحه، ودورها نقل الإجراء التشريعي من مرحلة إلى أخرى، وتُعد هذه القرارات داخلية تتعلق بتنظيم العمل في المجلس في ممارسته لوظيفته التشريعية وتمهيدية باتجاه الوصول إلى القرار النهائي وبعضها عبارة عن توصيات، أما النوع الثاني من القرارات والمتمثلة بالقرارات المتخذة بإقرار القانون أو رفضه والمتخذة في الجلسة العامة ومن خلال التصويت القانوني وبعد إستيفاء الشروط الدستورية والقانونية لإتخاذها فهي القرارات ذات الأثر القانوني والذي بها يصبح مشروع أو مقترح القانون قانوناً، ويمكن تسميتها بالقرارات التشريعية تمييزاً لها عن بقية القرارات البرلمانية الأخرى التي سنتناولها في الفصول اللاحقة.

ويمكن ايجاز خصائص القرار التشريعي ونطاقه ومعايير تمييزه عن غيره من القرارات وذلك في فقرات أربع وكما يلي :

أولاً : خصائص القرار التشريعي :

يتميز القرار التشريعي عن غيره من القرارات التي يصدرها مجلس النواب وكذلك يتميز عن القرارات الأخرى التي قد تصدر عن السلطات الأخرى في الدولة ويمكن إجمال هذه الخصائص بمايلي :

أ - يصدر عن السلطة التشريعية (البرلمان)

لكي يوصف قرار ما بأنه قرار تشريعي لابد من صدوره من السلطة المختصة بالتشريع وفق الدستور سواء كانت هذه السلطة مكونة من مجلس واحد أم مجلسين، وقد لا يشترك المجلسان بإتخاذ القرار التشريعي فقد ينفرد أحدهما بذلك سواء كان هذا الأفراد ابتداءً حسب توزيع الصلاحيات بين المجلسين دستورياً أم كان إنفراداً بالإصدار النهائي له، وبالتالي لا يمكن أن يوصف القرار التنظيمي الصادر من السلطة التنفيذية المتضمن قواعد عامة مجردة كما هو الحال بالنسبة للقرار التشريعي بأنه قرار تشريعي، وبمعنى آخر أن القرار التنظيمي وعلى الرغم من أن السلطة التنفيذية تصدره بناءً نص دستوري أو عن طريق تخويل من السلطة التشريعية وفقاً للنصوص الدستورية التي تسمح للسلطة التشريعية بتخويل بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية في وضع القواعد القانونية العامة المجردة لتنظيم موضوع معين كما ينظمه القانون، إلا أن مثل هذا القرار يُعد قراراً إدارياً وفق المعيار الشكلي لأنه صادر عن السلطة التنفيذية، ولا تتغير صفته هذه إلا بعد مصادقة السلطة التشريعية عليه.

ب - يتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة

إن الوظيفة الأساسية للمجالس النيابية هي تشريع القوانين بعدها ممثلة لإرادة الشعب ومعبرة عنه، وإن القوانين تصدر بإسم الشعب، وبالرغم من أن السلطة التنفيذية هي الأخرى يمكن لها أن تضع قواعد قانونية عامة مجردة إلا أن قراراتها تلك التي تتضمن قواعد عامة مجردة تبقى ذات طبيعة إدارية لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية، مما يجعلها بمرتبة أدنى من القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية ويمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري أو العادي على خلاف القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية التي بمنأى عن الطعن بمشروعيتها أمام تلك الجهات القضائية، وأن كان بالإمكان الطعن فيها أمام القضاء الدستوري.

ج - تعبير عن الإرادة العامة

لاجدال في أن التشريع هو أهم اختصاصات السلطة التشريعية بدليل تسميتها بإسمه، والقانون كما يعرفه هوريو هو التعبير عن الإرادة العامة للأمة التي تصيغه، أي السلطة التشريعية وفق إجراءات معينة

في شكل قواعد عامة مجردة، وتعرف المادة الرابعة من إعلان الحقوق الفرنسي الصادر عام ١٧٩٣ التشريع بأنه التعبير الحر والعلني عن الإرادة العامة^(١).

د - مصدر عن إرادة صريحة علنية

إن كان من الممكن في مجال إصدار القرارات الإدارية أن يكون القرار ناتجاً عن التعبير الضمني للإرادة، أو أن القانون يعد في بعض الحالات سكوت الإدارة بمثابة قرار إداري يمكن أن يولد آثاراً قانونية يمكن الأشخاص الذين يتأثر فيه مركزهم القانوني من الاحتجاج به، أو الطعن فيه إلا أن القرار التشريعي لا يمكن أن يصدر ضمناً أو ينتج عن سكوت السلطة التشريعية تجاه موضوع معين وعد ذلك السكوت قراراً تشريعياً، وبالتالي يمكن القول أن القرار التشريعي لا يمكن أن يكون له وجود قانوني أو أن يحدث أية آثار قانونية دون الإعلان الصريح عنه، من خلال إستيفاء الأشكال والإجراءات المتطلبة في إصدار ذلك القرار، وبمعنى آخر أن القرار التشريعي لا يمكن أن يكون في صورة التعبير الضمني عن الإرادة، بل لا بد من التعبير الصريح عن تلك الإرادة لأحداث الآثار القانونية، وهذا ما يميزه أيضاً عن الأعمال المادية الأخرى الصادرة عن السلطة التشريعية .

ثانياً : نطاق القرار التشريعي

يمتد النطاق الذي ينظمه القرار التشريعي إلى جميع المواضيع التي يترك فيها الدستور للسلطة التشريعية صلاحية تنظيمها، سواء تلك التي تتعلق بسن القوانين وإقرار الموازنة العامة أو التصديق على المعاهدات والإتفاقيات، والتصديق على قرارات السلطة التنفيذية التي تتطلب مصادقة السلطة التشريعية عليها، أو المواضيع الخاصة التي تعالج بقرار من السلطة التشريعية أو القرارات التي تتضمن تفسيراً لقواعد قانونية صادرة عن تلك السلطة، وقد منح الدستور العراقي للسلطة التشريعية صلاحية واسعة في تنظيم الكثير من المواضيع من خلال إصدار القوانين على خلاف من بعض الدساتير التي حددت المواضيع التي تستطيع السلطة التشريعية تنظيمها بالقانون، أو التي وزعت صلاحية التنظيم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

(١) د. هشام محمد فوزي : رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل للأحكام الدستورية في البلدين، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩.

ثالثاً: معايير تمييز القرار التشريعي

للتمييز بين القرارات الإدارية وغيرها من الأعمال القانونية يتردد الفقه الحديث بين معيارين هما المعيار الشكلي أو العضوي ومقتضى هذا المعيار يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته فإن كان صادراً من البرلمان فهو عمل تشريعي، وإذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية فهو إداري، أما الثاني فهو المعيار الموضوعي ويقول بهذا المعيار الفقيه دوجي ومدرسته ومن أشهر أئمتها بعد دوجي جيز وسل وبونار وترى أنه يجب للوقوف على طبيعة العمل، أن نتناوله في ذاته وتفحص فحواه^(١)، أي إن المعيار الأول يحدد طبيعة العمل على جهة إصداره وما أتخذته في سبيل ذلك من إجراءات أما المعيار الثاني يحدد طبيعة العمل إستناداً إلى مضمونه وفحواه بغض النظر عن الجهة التي أصدرته وما أتخذ لهذا الإصدار من إجراءات^(٢).

ومما تقدم يمكن القول إن القرار التشريعي، هو القرار الذي يتخذه البرلمان من خلال التصويت في الجلسة العامة وبالأغلبية المطلوبة على مشروع قانون بعد إستيفاء الإجراءات التشريعية الخاصة بسن القوانين، لذلك تعد القرارات التي يتخذها مجلس النواب العراقي إستناداً إلى المادة ٦١/أولاً من الدستور في غير سن القوانين قرارات غير تشريعية، ولا ينشأ عنها أثراً قانونية، ذلك أن هذه المادة تخول المجلس سن القوانين فقط ولا تخوله إصدار قرارات في غير تشريع القوانين^(٣).

(١) د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط ٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ١٦٤.
(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس، الدولة منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٦٥.
(٣) ينظر في ذلك قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم ١٣٤ في ١٥ / ١١ / ٢٠٠٨ الذي بين فيه ((أن القرارات التي يصدرها مجلس النواب وفق أحكام الدستور ينطبق عليها إجراءات تشريع القوانين)).

الفصل الثاني

طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال وظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية

تتقسم الوظائف الرئيسية للبرلمان إلى وظيفتين، هما التشريع والرقابة، الوظيفة التشريعية تعني أن البرلمان وحده الذي يمتلك صلاحية وضع التشريعات في الدولة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، أما الوظيفة الرقابية فهي تعني أن البرلمان بعده ممثلاً للشعب يملك حق توجيه ومحاسبة السلطة التنفيذية في الدولة^(١)، وبما أن الصلاحية التشريعية للبرلمان قد تراجعت كثيراً، نتيجة التطور الذي طرأ على وظائف الدولة في العصر الحديث، والذي انعكس بدوره على التنظيم الدستوري لوظيفة التشريع، مما أعطى السلطة التنفيذية دوراً رئيساً في التشريع، حتى وصل الأمر في بعض الدساتير إلى ان تقييد اختصاص البرلمان في تشريع القوانين بأن جعلته محصوراً في مواضيع محددة وتركت للسلطة التنفيذية المواضيع الأخرى في أن تعالجها بالمراسيم والأنظمة والتعليمات، وحتى المواضيع التي هي من اختصاص البرلمان التشريعي، اقتصر دور البرلمان فيها من حيث المبدأ بالموافقة على ماتعده السلطة التنفيذية من تشريعات، وقد توضح لنا هذا في الفصل الأول، ولذلك فإن وظيفة البرلمان الرقابية قد برزت أهميتها وأصبحت الوظيفة الرئيسية والمتميزة للبرلمان اليوم، وجوهرها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بالرغم من كثرتها وتعقدها وحاجتها إلى عديد مجالات التخصص، وقد تطورت البرلمانات اليوم واصبحت تملك من الوسائل والأدوات والخبرة، إضافة إلى الإستعانة بالخبرات التي يملكها الأفراد والمؤسسات لتفعيل دورها في هذا الجانب. ولهذا وذاك أصبحت مهمة الإشراف على السلطة التنفيذية ومساءلتها هي إحدى المسؤوليات التي تقع على عاتق السلطة التشريعية، ويمكن القول أن هذه الوظيفة الإشرافية هي المقصودة من البيان الصادر عن إعلان وارشو، الذي يؤكد على أنه يجب أن تكون المؤسسات الحكومية شفافة وتشاركية ومسؤولة بالكامل أمام المواطنين، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية في أية ديمقراطية تمثيلية تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية عن جميع أعمالها، أما في الأنظمة البرلمانية حيث تتوقف استمرارية الحكومة على مدى دعم السلطة التشريعية لها، فمن أبسط الشروط هو أن تكون الحكومة مسؤولة أمام السلطة التشريعية أما جماعياً أو فردياً^(٢).

(١) د.مدحت أحمد يوسف غنایم: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص٣.

(٢) Community of democraeies: final Warsaw Toward acommunity of democracies.27, June, 2000.

والرقابة البرلمانية ثلاثة معانٍ رئيسة الأولى، هو المعنى الدستوري والذي يتضمن سلطات وصلاحيات رقابية للمجلس النيابي على أعمال الحكومة، والمعنى الثاني، هو الفني التنظيمي ويضم الإجراءات والوسائل والقواعد المنظمة لممارسة أعضاء البرلمان اختصاصهم الرقابي لهذه الوظيفة، والثالث المعنى السياسي، أي أن البرلمان هو المؤسسة النيابية للدولة والتي تحتضن فكرة سيادة الشعب على الحكم وتمثل الطرف الأول في العقد الاجتماعي الذي تبرمه نيابة عن المجتمع مع الحكومة^(١).

ومن خلال النصوص الدستورية والقوانين التي تنظم الرقابة البرلمانية فإنه يمكن أن نستخلص أن للرقابة هدفاً عاماً تسعى لتحقيقه بمختلف الوسائل، كما أن لكل وسيلة هدفاً خاصاً لايجوز تحقيقه بغير اتباعها^(٢). وأن الوسيلة الوحيدة التي يعبر فيها البرلمان عن رأيه في ممارسته لوظيفته الرقابية هي إصدار القرارات، ويختلف مضمون هذه القرارات وتسميتها تبعاً للوسيلة التي يستخدمها البرلمان في ممارسته لوظيفته الرقابية، فهناك قرار سحب ثقة، وقرار منح الثقة وقرار بيان رأي وقرار توصية، وغيرها من المسميات التي تتصل ابتداءً بنوع الوسيلة الرقابية المستخدمة على أن ليس لجميع هذه القرارات أثر قانوني، فالقرارات التي تحمل مثل هذه الآثار فقط تلك المتعلقة بتحقيق المسؤولية الوزارية الفردية أو الجماعية، وتلك التي تمنح الوزارة الجديدة الثقة، والتي من أثارها أن تكون تلك الوزارة شرعية أما التوصية فهي الرغبة التي يقرها أعضاء البرلمان في نهاية الجلسة فإن وافق عليها المجلس أصبحت توصيات برلمانية، وعادةً لا تكون ملزمة قانوناً للحكومة، وأن كانت لها قوة أدبية وسياسية وتسمى أيضاً مرئيات أو مقترحات^(٣).

والرقابة التي يمارسها مجلس النواب العراقي في جانب آخر مهم منها تعني أن السلطة التنفيذية لا تتفرد برسم إطار ومضمون السياسة العامة في الدولة، بل إن المجلس يسهم بدور مهم في رسم هذه السياسة من خلال وظائفه في التشريع والرقابة وإختيار رئيس الوزراء والوزراء وحتى في اختيار رئيس الدولة، وبمعنى آخر إن ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية هو اختصاص أصيل كفلته الدساتير لمجالسها، ورسمت له الطرق التي يسير عليها عند الممارسة، بما يضمن إستمرار هيمنة البرلمان على

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٥٠.

(٢) د.محمد باهي يونس : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٤.

(٣) د.علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٩١.

أعمال الحكومة وتصرفاتها فهي وظيفة سياسية (رقابية) بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بكل رغبة تتصل بصالح المجموع الذي تمثله السلطة التشريعية^(١).

وهناك مجموعة من المراحل التي تسير فيها الرقابة البرلمانية، وتبدأ بالمحاسبة وتنتهي بالمساءلة، ثم الإتهام، ثم الإحتكام، ويمكن القول أن هناك عديد الأنواع من أشكال الرقابة البرلمانية، حيث يمكن تقسيم الرقابة البرلمانية إلى عدة أشكال، منها رقابة سابقة، وتتمثل في الرقابة التي تقوم بها المجاس النيابية بمناسبة ممارسة مهامها التشريعية، وعند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة أو مناقشة التصديق على معاهدة أو إتفاقية دولية، حيث يقوم المجلس بهذه المناسبة ببسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، أو من خلال عمل اللجان البرلمانية، والتي يكون عددها واختصاصها بما يماثل الهيئات المقابلة للسلطة التنفيذية، حيث تقوم هذه اللجان بمتابعة أعمال السلطة التنفيذية بشكل مستمر، وكذلك الحال في الصورة الثالثة المتمثلة بمراقبة الهيئات المستقلة والملزمة قانوناً بتقديم تقاريرها إلى مجلس النواب، ليطلع من خلالها على أعمال السلطة التنفيذية، ويتخذ القرارات والتوصيات في ضوء مناقشته لهذه التقارير، أما الرقابة اللاحقة فإنها تستخدم فيها الوسائل الرقابية التقليدية والتي خول فيها الدستور مجلس النواب بإستخدامها لبسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية والمتمثلة في السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب، وأخيراً سحب الثقة، أما التقسيم الثاني للرقابة يمكن أن يعتمد على الأسلوب الذي تمارس من خلاله الرقابة البرلمانية، فاما أن يكون الإسلوب الرقابي مباشراً، أو بصورة غير مباشرة، والإسلوب المباشر يستخدم فيه المجلس وسائل رقابية مباشرة، كالسؤال، والتحقيق، والاستجواب، أو الدعوة إلى طرح موضوع عام للمناقشة، أما الإسلوب الرقابي غير المباشر، فإنه يتم من خلال عمل اللجان النيابية المختصة والتي تشرف وتتابع أعمال الهيئات الحكومية التي تماثل اختصاصها وبشكل مستمر، وكذلك من خلال الهيئات المستقلة، أو بمناسبة مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، ومناقشة الحسابات الختامية المرفقة معها، أو بمناسبة التصديق على المعاهدات أو الإتفاقات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية، أو من خلال البيانات والتوصيات التي يصدرها المجلس في مناسبات عدة، والتي يعبر فيها عن رأيه أو موقفه من الأحداث الجارية، وأحياناً تتضمن توجيهات للحكومة في شأن من الشؤون. ويمكن تقسيم الرقابة البرلمانية أيضاً من خلال الأثر المباشر المترتب على ممارستها من قبل مجلس النواب، فهناك أثر مباشر مترتب على بعض الوسائل الرقابية كالإستجواب الذي قد يؤدي إلى اقتراح سحب الثقة

(١) غزالي بلعيد وقاسم العيد عبد القادر : الإطار القانوني لآلية الرقابة المتمثلة في مناقشة بيان السياسة العامة الذي تعرضه الحكومة على البرلمان طبقاً لدستوري الجزائر ١٩٩٦ والمغرب ٢٠١١، ص ١، بحث منشور على الموقع

الالكتروني لجامعة قاصدي مرياح الجزائرية : أخر زيارة ٢٠١٤/٥/٤

<http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/facult-droit-et-des-sciences-politiques>.

من الوزارة أو من الوزير في حال ثبوت المسؤولية الوزارية بنوعيتها، والتحقيق الذي قد يترتب عليه إدانة الحكومة في شأن موضوع معين، أما النوع الآخر فهو الرقابة ذات الأثر غير المباشر، كتقارير اللجان المختصة، وتقارير الهيئات المستقلة، وإستخدام السؤال كأداة رقابية، أو طرح موضوع عام للمناقشة، هذه الوسائل في حال ثبوت تقصير السلطة التنفيذية من خلال إستخدامها كأدوات رقابية لا يترتب عليها أثر مباشر، ذلك أن هذه الوسائل تنتهي بإبداء رأي المجلس النيابي حول الموضوع الذي تم أستخدام أحدى هذه الوسائل بشأنه، أو بتقديم توصيات غير ملزمة للسلطة التنفيذية، أو الطلب من السلطة التنفيذية القيام بعمل ما أو الإمتناع عن عمل معين، ولكنها تبقى تحمل أثراً غير مباشر، فقد تؤدي إلى إهتمام السلطة التنفيذية بمضمونها بما تحمله من الأثر المعنوي، أو الأدبي، أو قد تكون السبيل الممهد لإستخدام الوسائل الرقابية ذات الأثر المباشر^(١).

وسوف نركز على التقسيم الأخير الذي يعتمد على الأثر الناجم عن ممارسة الرقابة البرلمانية وعلى أساس من أن دراستنا تنصب على طبيعة قرارات مجلس النواب العراقي في مجال الوظيفة الرقابية، ولتحليل هذا الأثر وبيان طبيعته سنتناول في هذا الفصل طبيعة القرارات التي تصدر عن مجلس النواب العراقي بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية، حيث سيكون المبحث الأول منصباً على رقابة المجلس على أعمال الوزارة، أما المبحث الثاني سيكون مخصصاً للمبحث في رقابة المجلس على أعمال رئيس الجمهورية.

(١) ويقسم البعض آليات الرقابة البرلمانية إلى آليات رقابة فردية والتي يكفي لتحريكها تقديمها من عضو واحد مثل السؤال، وطلب الإحاطة العادي والعاجل، والإستجواب، والإقتراح برغبة، وآليات الرقابة الجماعية التي لا تتحرك إلا إذا تقدم بها عدد معين من أعضاء المجلس النيابي، وأهمها طلبات تشكيل لجان تقصي الحقائق، ولجان الإستطلاع، وطلبات المناقشة العامة، وآليات الرقابة المفترضة والتي لا يقوم العضو بدور في تقديمها أو تحريكها إبتداءً ولكن يكون له دور في مناقشتها، مثل تقارير اللجان النوعية عن الشكاوى التي يقدمها المواطنون، وكذلك مناقشة التقارير التي تقدمها الأجهزة الرقابية المختصة إلى المجالس النيابية، ومناقشة برنامج الوزارة المقدم إلى المجلس . ينظر في ذلك الدكتور إمام حسنين خليل عطا الله : مستقبل الرقابة البرلمانية بين التنظيم الدستوري واللائحة، رؤية نقدية، بحث القي في المؤتمر الدولي الرابع عشر لكلية الحقوق في جامعة المنصورة، اصدارات جامعة المنصورة، ٢٠١٢، ص ٧-١٢، متاح على موقع الجامعة على الشبكة الدولية : <http://www.f-law.net/law/threads>، آخر زيارة في ٢٠١٤/٥/٨.

المبحث الأول

طبيعة قرارات مجلس النواب الصادرة في مجال وظيفته الرقابية على أعمال الوزارة

إن الرقابة التي تمارسها البرلمانات في مواجهة السلطة التنفيذية هي التي تميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة الأخرى^(١)، وتهدف إضافة إلى متابعة التطبيق الصحيح للسياسة العامة المقدمة من الحكومة إلى البرلمان والتي نالت على أساس منها الثقة، مراقبة السلطة التنفيذية في تطبيقها للقوانين التي يشرعها البرلمان، والحفاظ على الحقوق والحريات المحمية بالدستور، ذلك أن حماية المبادئ الدستورية هي جزء من كل رقابة برلمانية. ولذلك فقد عرفها البعض بإنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته^(٢)، ويمكن القول أن الآثار القانونية المترتبة على تقرير المسؤولية السياسية تختلف عن الآثار المترتبة على استخدام المجلس للوسائل الرقابية الأخرى التي لاينجم عنها تقرير هذه المسؤولية، كالاستئذنة وطرح موضوع عام للمناقشة، أو الإستضافة، ولجان التحقيق وحتى الإستجواب، ذلك أن هذه الوسائل تهدف إلى الإستيضاح والإستفهام أو للوصول إلى الحقيقة في موضوع معين عن بعض الأعمال الحكومية ولا تتناول السياسة العامة للحكومة بشكل عام، بل تتصل بإجزاء منها، ولذلك لا يترتب على إستخدامها جزاء، رغم أنها قد تكون سبباً أو أساساً في تحريك المسؤولية السياسية، ويرى بعض الفقه أن وسائل السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية تنحصر في تشكيل لجان تقصي الحقائق والإستجواب وسحب الثقة، وما عدا هذه لاتعد وسائل رقابية، وإنما تستهدف التعاون وتبادل الرأي ونقل المعلومات، ومن هذه الوسائل السؤال، وطلب طرح موضوع عام للمناقشة، وإبداء الرغبات، فيما يرى آخرون أن ليس من المهم البحث في الإختلاف الفقهي حول تعداد وسائل الرقابة البرلمانية، فالبرلمان عندما يمارس رقابة سياسية على السلطة التنفيذية إنما يسعى إلى محاسبتها ومراقبة مشروعيتها وأعمالها وتصرفاتها وقراراتها والتحقق من أنها تهدف إلى الصالح العام وله مراجعتها وإعادتها إلى الصواب إذا مالت أو خرجت عن تحقيق المصلحة العامة، وفي سبيل ذلك يستخدم البرلمان وسائل رقابية تؤدي إلى نتائج^(٣)، ومن المعلوم

(١) لم تظهر الرقابة البرلمانية في أنكلترا مع ظهور النظام البرلماني وإنما ظهرت بعد إكتمال عناصره من وجود برلمان قوي ووزارة مسؤولة سياسياً أمامه ومسؤوليتها تضامنية، لمزيد من التفاصيل عن تطور وإستقرار وسائل الرقابة البرلمانية يرجع الدكتور مدحت أحمد يوسف غنايم : وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١.

(٢) د. فارس عمران : التحقيق البرلماني، النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٣٢.

(٣) صادق أحمد علي : الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٨.

أن ليس جميع الوسائل الرقابية المتاحة للبرلمان تؤدي إلى آثار قانونية، لذلك يطرح البعض معياراً للتفرقة بين الوسيلة والنتيجة في مجال الرقابة البرلمانية هو ممارسة الحوار، فإن كانت الأداة الرقابة تفتح حواراً بين المجلس والحكومة سواء كان الحوار كتابة أو شفاهاً فهي وسيلة، أما أن لم يكن الأمر حواراً بل نشأ عن هذا الحوار فهو نتيجة له^(١)، وهذا يعني أن وسائل الرقابة الحوارية هي التي يمارس المجلس النيابي من خلالها وظيفته الرقابية، أما الوسائل الأخرى التي ينتج عنها أثر قانوني فهي النتائج المترتبة على ممارسة الوسائل الرقابية التي أكتشف البرلمان من خلالها خروج الحكومة عن المشروعية مما جعل الأعضاء يطلبون سحب الثقة من الحكومة أو تقرير المسؤولية الوزارية.

من الملاحظ أن أغلب من يتناول موضوع الرقابة البرلمانية وأدواتها يعزو ذلك إلى الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني ومنها مبدأ الفصل المرن بين السلطات والتعاون المتبادل بينهما في هذا النظام ويشيرون إلى أن كل من هاتين السلطتين لديها السلاح المقابل لسلاح السلطة الأخرى، أن من خصائص النظام البرلماني كما يقول الفقيه الفرنسي جورج بوردو (أنه يقوم على التعاون بين السلطات ويضمن التوازن في الصلاحيات الموزعة بين البرلمان والوزارة بشكل يسمح لكل منها بالرقابة المتبادلة أحدها على الأخرى، فالتعاون يتمثل باختصاص كل سلطة من حيث الأصل بوظيفة معينة، غير أن السلطات تتعاون فيما بينها تعاوناً وثيقاً دائماً، فتساهم كل منها في الأعمال التي تدخل ضمن وظيفتها الأصلية، أما التوازن في النظام البرلماني فيتمثل بوجود وسائل قانونية تحفظ التوازن بين السلطات وتزيل كل خلاف يحول دون التعاون بينهما، ويفتضي التوازن بين السلطات أن لا تتفوق إحداها بصورة دائمة على غيرها من السلطات، ولذلك يجب أن تزود السلطات التشريعية والتنفيذية بوسائل متعادلة وفعالة للتأثير المتبادل على بعضها البعض، كما يجب أن يضمن هذا التوازن برقابة دائمة من الرأي العام^(٢). وحقيقة الأمر أن ذلك ليس صحيحاً دائماً أن يفسر على هذا النحو، ذلك أن الرقابة البرلمانية ووفقاً لطبيعتها يمكن أن توصف بإنها وظيفة من وظائف السلطة التشريعية مؤطرة ومنظمة في الدستور، يتولاها أعضاء المجالس النيابية ليس على أساس التعاون المتبادل بقدر ما هو مبني على أساس من أن أعضاء المجالس النيابية عندما يمارسون وظيفتهم الرقابية بعدهم يمثلون سيادة الشعب، ويقول موريس دوفرجيه لقد تطورت ممارسة الديمقراطية من الحكم الإستبدادي إلى الديمقراطية المباشرة عن طريق النواب، لأن ممارسة الديمقراطية المباشرة أصبحت مستحيلة في العصر الحديث، مما أدى إلى ممارستها عن طريق النواب الذين يدافعون

(١) د. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٣.

(٢) أورده الدكتور علي الرفيعي: وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، السنة ٢٠٠٧، ص ٤٦.

عن مصالح منتخبهم^(١)، ويضيف أن الانتخاب يوفر للبرلمانيين إعتباراً شخصياً كبيراً في نظام سياسي يرتكز على سيادة الشعب^(٢)، إن أعمال السلطة التنفيذية يجب أن تسير ضمن الإطار القانوني المرسوم لها في الدستور والقوانين، وإن أي خروج عن ذلك هو خروج عن مبدأ المشروعية، وإن خير جهة أو سلطة يمكن أن تراقب وتقيم العمل السياسي للسلطة التنفيذية هي السلطة التشريعية بعدها ممثلة لسيادة الشعب ولها أن تعبر عن آرائه في تقييم أعمال السلطة التنفيذية لضمان أن السياسات والإجراءات التي تقوم بها تلك السلطة تتناسب وتتوافق مع احتياجاته ومصالحه، وهذا يعني أن البرلمان يملك سلطة دستورية في عزل مسؤولي السلطة التنفيذية عندما لا يقومون بإداء مهامهم بصورة صحيحة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تشريع القوانين وبالتالي من حقها ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات أن تراقب السلطة التنفيذية في تنفيذها للقوانين التي تشرعها، والتأكد من أن هذا التنفيذ لا ينتهك النصوص الدستورية وخاصة تلك المتعلقة بالحقوق والحريات من ناحية أخرى . ولذلك نجد أن فقهاء القانون العام والعلوم السياسية يكيّفون عملية الرقابة البرلمانية في نطاق الفصل بين السلطات، وعليه إن صدور العمل من سلطة معينة هو معيار للتفرقة بين أعمال السلطات الثلاث في الدولة، ووفقاً لهذا المعيار فإن الرقابة البرلمانية هي عمل من أعمال السلطة التشريعية، حيث أن هذه الرقابة تمارسها مؤسسة دستورية وسيادية وسياسية على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة بإعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة، وتحمل المسؤولية السياسية عنها بالمنطق والضرورة الدستورية والسياسية^(٣). وبهذا المعنى يفسر الفقيه "مونتسكيو" في كتابه روح القوانين مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يرى أن السلطة بطبيعتها مستبدة ولهذا يجب على كل سلطة إحترام القواعد التي وضعها لها الدستور لكي تمارس بموجبها اختصاصاتها ولا تتعدى على صلاحيات سلطة أخرى، لكي لا تتجمع السلطات في يد سلطة واحدة ولكل سلطة صلاحياتها والوسائل التي تنظم علاقتها مع السلطات الأخرى وهذا ما سماه "مونتسكيو" أن السلطة توقف السلطة^(٤)، ولذلك يمكن القول أن الرقابة هي وظيفة من وظائف السلطة التشريعية وليس وسيلة تعاون بين السلطات، لذلك يعرفها البعض بإنها دراسة وتقييم

(١) مورييس دوفرجهيه : مصدر سابق، ص ٥٧ .

(٢) مورييس دوفرجهيه : المصدر نفسه، ص ١١٢ .

(٣) حمريط عبد الغني: الرقابة البرلمانية في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، ٢٠٠٦، ص ١٢، جامعة باتنا، منشورة في

موقع الجامعة الإلكتروني: <https://www.theses.univ-batna,dz/index.php?opliou=document&task>.

(٤) لمزيد من التفاصيل عن نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، يراجع الدكتور منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط ١، دار ورد

الأردنية، عمان، ٢٠١٢، ص ١١٠. والدكتور محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق،

ص ٢٤٥.

أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً عن هذه الأعمال قد تعود إلى إستقالة الحكومة أو سحب الثقة منها^(١).

ولابد من بيان الضوابط الدستورية والقانونية التي تنظم وظيفة مجلس النواب العراقي الرقابية للوصول إلى الإطار القانوني الذي يحكم هذه الوظيفة والوسائل التي يملكها مجلس النواب في ممارسته لوظيفته هذه والتي يمكن من خلالها أن تتوضح لنا طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية، وماهي طبيعة الآثار التي تحملها تلك القرارات، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول سنخصصه للمبحث في طبيعة قرارات مجلس النواب الرقابية ذات الأثر غير المباشر، أما المطلب الثاني سيكون لبيان طبيعة قرارات المجلس في رقابته ذات الأثر المباشر.

(١) د.فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٨.

المطلب الأول

قرارات مجلس النواب الرقابية ذات الأثر غير المباشر

الرقابة البرلمانية تعد وظيفة مهمة من وظائف المجالس النيابية في الدول الديمقراطية^(١)، إذ ما مورست وفق القواعد القانونية التي تنظمها باتجاه تحقيق المصلحة العامة وخلق الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبمعنى آخر أن لم تخرج الرقابة عن هدفها الدستوري، ذلك أنها مناسبة تبين للناخبين والرأي العام أن ممارسة الرقابة تتم وفقاً للقانون وحمايةً لمبدأ المشروعية، هذا من جانب، وتمكن السلطة التشريعية بعدها ممثلة للشعب من محاسبة كل مسؤول يخرج في ممارسته لمسؤولياته عن ذلك المبدأ إلى الجانب الشخصي أو الفئوي من جانب آخر، وبالتالي فإنها وفي الحالتين لها دور إيجابي ينعكس على ممارسة الحكم في الدولة باتجاه الشفافية ومحاربة الفساد والحفاظ على نظام الحكم الديمقراطي الذي يعني فيما يعنيه أن تمارس المؤسسات الدستورية وظائفها وفق القانون وإحترام مبدأ المشروعية الذي يحكم عمل هذه المؤسسات، ويتحدد نطاق وشكل الرقابة البرلمانية بما هو مرسوم في الدستور، وهي تختلف من دولة إلى أخرى، وتكون الرقابة البرلمانية أقوى في النظم النيابية منها في النظم الأخرى، وبمعنى آخر أن الدور الرقابي للبرلمان، يتحدد بالقدرة على مساءلة الحكومة للوصول للمعلومات التي تمكنه من ممارسة الرقابة الفعالة، وأيضاً بالقدرة على محاسبة الحكومة بإثارة المسؤولية السياسية إذا ما قصرت في أداء دورها. وليتمكن البرلمان من القيام بدوره الرقابي لا بد من توافر إطار دستوري وقانوني ضمن ذلك، وأيضاً حرية البرلمان في الوصول للمعلومات، وحقه في طلب ممثل الحكومة أمام البرلمان للرد على الأسئلة والاستجابات^(٢).

والسلطة التشريعية في رقابتها على الحكومة تستخدم أدوات ووسائل متعددة، حيث تُعد المسؤولية الوزارية أخطر هذه الوسائل التي أعطاها المشرع الدستوري للبرلمان في مراقبة لأداء السلطة التنفيذية

(١) وهذا ما عبر عنه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة ٢٤ منه بالقول يصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويقوم السياسات العامة. وكذلك اوضحت المادة ٣/٢٠ التي تنص على أن ((ترتبط وتلتزم السلطة التشريعية بالنظام الدستوري، بينما ترتبط وتلتزم السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بالقانون والشرعية)).

(٢) محمود قنديل : البرلمان في دستور مصر الجديد، منشورات منتدى البدائل العربي للدراسات، د. س، ص ١٥.

لنشاطها، والتي يستطيع من خلالها إسقاط الوزارة، وبجانب ذلك بعض الوسائل الأخرى التي تقل عنها خطورة مثل السؤال، والاستجواب، وطرح موضوع عام للمناقشة، وإجراء التحقيق^(١).

ويقول بول سيلك إذا ادركنا أن جوهر النظام الديمقراطي البريطاني هو ((اللعبة العادلة)) فسوف ندرك أن البرلمان يحتاج إلى المزج بين أدواره المختلفة وخصوصا الرقابة والتشريع، فمن ناحية نجد أن هذه اللعبة العادلة تستوجب إعطاء الحكومة سلطة ديمقراطية في تصميم وتنفيذ السياسة، ومن ناحية أخرى نجد إن الحكومة يجب أن تشعر بمسؤولياتها عن تصرفاتها، وامكانية تعرضها للعقاب الذي يتمثل في منعها من القيام بتلك التصرفات بواسطة البرلمان، والتعبير الذي يجسد هذه العلاقة ثنائية الإتجاه في الماضي كان هو ((التساؤل)) وهو مانسميه اليوم ((الرقابة))^(٢)، ومعنى ذلك أنه لايمكن للفصل بين السلطات أن يحقق الغاية المرجوة منه، وهي حماية حقوق وحرريات المواطنين والحيلولة دون جنوح الحكم باتجاه الاستبداد والتسلط مالم يتحقق التوازن بين السلطات وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تتمكن كل سلطة من السلطتين بما تملك من صلاحيات التصدي للسلطة الأخرى إذا ما تجاوزت الصلاحيات المعطاة لها وإلزامها بالعودة إلى حدود هذه الصلاحيات، وهذا ما عناه مونتسكيو عندما قال أن السلطة توقف السلطة^(٣).

هذا وتُعد الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري والتي تشكل محورا أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية، والتي تكون الوظيفة السياسية للبرلمان، وتُعرف على أنها كل سلوك صادر من أعضاء الهيئة التشريعية أو مساعديهم سواء كان ذلك بشكل فردي أو جماعي، وذلك بغرض التأثير المقصود أو غير المقصود على سلوك البيروقراطية^(٤)، أو إنها سلطة البرلمان في تقصي الحقائق لأعمال السلطة التنفيذية بغية التأكد من التطبيق الجيد للقانون والوقوف على العيوب والأخطاء إثناء سير مختلف الأجهزة الإدارية ومحاسبة المقصرين على ذلك، ويتحقق ذلك بمجموعة من الوسائل التي نظمها الدستور^(٥).

(١) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢٥.

(٢) بول سيلك ورودي والترز : كيف يعمل البرلمان، مصدر سابق، ص ٤١١.

(٣) د. عصام سليمان : الأنظمة البرلمانية، مصدر سابق، ص ٣١ .

(٤) د. عمرو هاشم ربيع : الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٠.

(٥) مفتاح حرشو : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٠، ص ١٤.

وقد أكد الدستور العراقي الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي على أعمال السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة وعلى وفق النهج الذي تنظم فيه هذه الرقابة في النظم السياسية البرلمانية لتصحيح مسار أداء هذه السلطة وفقاً للشرعية القانونية، حيث وضعت مواد الدستور الإطار العام لحق ممارسة آليات الرقابة البرلمانية لأعضاء مجلس النواب، وتركت للنظام الداخلي للمجلس بيان الإجراءات التي يتم من خلالها ممارسة هذه الوظيفة، حيث نجد أن الأساس القانوني للرقابة التي يتولاها مجلس النواب العراقي في الدستور العراقي الذي تكفل ببيانها في عدة نصوص قد عدت الوسائل التي يمكن لمجلس النواب أن يستخدمها في ممارسته لوظيفته الرقابية، ومن النصوص ما قد بين طبيعة العلاقة بين السلطات وحددت وظائف كل منها، مبينا في المادة الأولى منه على أن نظام الحكم في العراق نيابي (برلماني)^(١)، وهذا يعني أن الدستور قد قرر الأخذ بالمبادئ والأسس التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية، وأن أهم ما يميز النظام البرلماني هو الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وذلك عن طريق تقرير مسؤولية الوزراء أو الوزارة وسحب الثقة منها^(٢)، فيما أكد في المادة (٥) على أن السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالإقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية وهذا يعني أن للشعب الحق ومن خلال ممثليه أن يراقب أعمال السلطة التنفيذية وفق الطريق الذي رسمه الدستور، وبهذا كفل الدستور العراقي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة إحتراماً لمبدأ المشروعية، فيما أكدت المادة ٤٧ منه على أن السلطات الاتحادية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، في حين أوضحت المادة ٦١/ثانياً الوظيفة الرقابية لمجلس النواب العراقي وفصلت المادة ذاتها في بنودها، سادساً وسابعاً وثامناً، الوسائل الرقابية التي يستطيع من خلالها مجلس النواب من ممارسة وظيفته الرقابية تجاه السلطة التنفيذية، وإضافة لنصوص الدستور نجد أن القوانين الأخرى ذات الصلة والتي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لها دور أيضاً في رسم الإطار القانوني لرقابة مجلس النواب، وكذلك يؤدي النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي دوراً مهماً في بيان تفاصيل هذه الرقابة وسير إجراءاتها، فضلاً عن الأعراف والتقاليد البرلمانية المستقرة والتي تلعب دوراً مهماً في هذا المجال من إكمالها لهذا الإطار القانوني وزيادة فعاليته في الممارسة العملية، ذلك أن الأعراف البرلمانية المعاصرة لا تأخذ بإسلوب الحصر في تعدادها للأدوات الرقابية المتاحة للبرلمان في مواجهة الحكومة، وإنما هي أقرب إلى الإسلوب الاسترشادي، حيث يستطيع البرلمان (بإجراءات خاصة) أن يطور أنظمته

(١) تنص المادة الأولى على أن ((جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)) .

(٢) د.سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٢٨.

الداخلية وابتكر أدوات رقابية جديدة تتماشى مع اختصاصاته العامة المذكورة في الدستور أو المستقرة في النظم النيابية، وبالتالي لا يوجد قيد حقيقي على البرلمان في قدراته الرقابية وإسلوبه في تنظيم ممارستها^(١).

وستتناول الوسائل الرقابية التي يمكن للمجالس النيابية أن تستخدمها في ممارسة وظيفتها الرقابية من حيث الشروط الموضوعية والشكلية المطلوبة لممارسة كل وسيلة منها فيما يأتي :

الفرع الاول : حق السؤال

وستتولى بيان المقصود من حق السؤال و شروط اللجوء إليه مفصلاً في فقرتين ، وكما يأتي :

أولاً : المقصود بالسؤال :

المقصود بحق السؤال^(٢)، تمكين أعضاء البرلمان من الإستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين . وينقسم السؤال البرلماني إلى نوعين، الأول السؤال الذي تكون الإجابة عنه كتابياً، وقد درج الفقه على تسميته بالسؤال المكتوب، والثاني الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً، وقد درج الفقه على تسميته بالسؤال الشفهي، وهو ينقسم بدوره إلى سؤال شفهي بسيط، وسؤال شفهي مع المناقشة، وقد يتسم بالإستعجال وهو ما يسمى بالسؤال الحال أو العاجل، والأصل أن يكون السؤال شفهيًا^(٣). وفي العراق يبدو من الواضح أن الدستور العراقي قد أكتفى بالسؤال الكتابي، ولكنه قد مزج فيه السؤال مع المناقشة وبصورة محدودة جداً مع إعطاء سلطة تقديرية واسعة لرئيس مجلس النواب بتحويل السؤال إلى مناقشة محدودة، والسؤال الشفهي يفيد اطلاع كافة الأعضاء الحضور في الجلسة التي يتم الإجابة فيها عن السؤال الشفهي والذي غالباً ما يكون مضمونه على علاقة بالمصلحة العامة أما السؤال التحريري فغالباً ما يمثل علاقة شخصية بين السائل والمسؤول، وكذلك أن الرد عليه قد يطلع عليه السائل فقط،

(١) د.علي الصاوي: من يراقب من، محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية، إصدارات جامعة القاهرة، القاهرة ٢٠٠٣، ص٢٦.

(٢) الاسئلة (Questions): الإجراءات التي تتيح للنواب تأمين إستعلامهم عن عمل الحكومة والإدارة والرقابة عليها بسؤال وزير بشكل علني، وتتميز الاسئلة عن غيرها من إجراءات الرقابة الأخرى وخاصةً الإستجابات بغياب العقوبة السياسية المباشرة، هذا وقد ظهرت الاسئلة في القرن الثامن عشر في انكلترا وأستخدم نوع من الاسئلة اطلق عليه في مجلس العموم البريطاني مصطلح (Questions Time) منذ ذلك الوقت كنموذج في العديد من الجمعيات النيابية، كما وأستخدمت فرنسا الاسئلة منذ مرحلة نشوء الانظمة الأساسية للمجالس البرلمانية سنة ١٨٧٦، وتكرست دستوريته عام ١٩٥٨. ينظر في ذلك بسام عبد الرحمن المشابقة : معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، دار المأمون للنشر، ٢٠١١.

(٣) د. مدحت أحمد يوسف غنايم : مصدر سابق، ص ١٣٢ .

ويقصد من الاسئلة التي يحق لأعضاء مجلس النواب العراقي توجيهها إلى أعضاء الحكومة الحصول على معلومات أو بيانات معينة لايعرفها العضو، أو يكون هدفها إستجلاء حقيقة غامضة أو لبيان أمر غير واضح، أو للإستفهام عن بعض الجوانب في سياسة الحكومة، إلا أنه قد يستخدم السؤال أيضاً للفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها، بل في بعض الأحيان يستخدم السؤال لإثارة موضوع معين قد يكون سبباً بعد ذلك لإثارة النقاش حوله في المجلس النيابي، ومن ذلك يتبين أن السؤال البرلماني يؤدي وظيفتين يتوقف استخدامهما على طبيعة السؤال المقدم، فقد يكون السؤال مجرد الإستعلام والإستيضاح عن أمر من الأمور وهنا وظيفة السؤال بكونه مجرد أداة إستعلام كوسيلة وقناة لتبادل المعلومات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ويمكن أن يستخدم السؤال كأداة للرقابة البرلمانية عندما يكون هدفه الكشف عن مخالفة حكومية للقواعد القانونية، وبالتالي يمكن إستخدامه لمحاسبة الحكومة وإمكان طرح الثقة بها أن كان الأمر يستحق ذلك^(١).

ومن المسلم به في النظام البرلماني أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو وجد بالرد نقصاً أو غموضاً^(٢)، وهو من أقدم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وأن أصل نشأته كانت في انكلترا وكان ظهوره في مجلس اللوردات قبل مجلس العموم باكثر من ٦٠ سنة^(٣).

ويحظى السؤال بأهمية كبيرة بين الوسائل الرقابية الأخرى بَعْدَه البداية المنطقية لكثير من الوسائل الرقابية الخطيرة كالإستجواب، تلك الأهمية جعلت الكثير من الدساتير ترفعه إلى مصاف الحقوق البرلمانية الدستورية ومنها دستور فرنسا لعام ١٩٥٨^(٤)، فيما نظمت المواد ١٣٣ و١٣٤ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية إجراءات الأسئلة الكتابية وعدتها وسيلة هامة للحصول على المعلومات، بعدها أحدى الوسائل الرقابية السياسية، وغالباً ما يتم طرح هذا النوع من الاسئلة لبيان سياسة الحكومة الفرنسية^(٥)، وقد حدد أسبوع من كل أربعة أسابيع من جلسات الجمعية الوطنية الفرنسية لممارسة

(١) د. عادل طبطباتي : الأسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص، ٢٧٠.

(٢) د. محمد سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٤٧٥.

(٣) د. مدحت أحمد يوسف غنايم : مصدر سابق، ص ٢٩ .

(٤) د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٥٥ .

(٥) وفقاً للمادة ١٣٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية يمكن لأعضاء الجمعية تقديم اسئلة تحريرية إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء ويتم نشر هذه الاسئلة مع إجاباتها في الجريدة الرسمية، وفي شأن تنظيم الاسئلة البرلمانية في الدستور الفرنسي ينظر المادة ٤٨ الفقرة ٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وفق التعديل الدستوري في =

الرقابة والمساءلة السياسية^(١). أما في بريطانيا فقد أُعطي السؤال أهمية كبيرة أيضاً، لاسيما للأسئلة الكتابية، حيث تم تخصيص ساعة في بداية كل جلسة لطرح الأسئلة، ذلك أن الغرض من تقديم السؤال البرلماني في بريطانيا هو الحصول على معلومات أو الضغط من أجل القيام بتصريف معين وإن الأشخاص الذين لديهم المعلومات والقدرة على توظيفها هم أعضاء الحكومة، وتُعد من أشهر وأهم الأدوات الرقابية التي تتم ممارستها داخل مجلس العموم البريطاني^(٢)، ويقوم رئيس الوزراء في بريطانيا بالرد على الأسئلة كل يوم أربعاء لمدة ثلاثين دقيقة، وهذه الفترة ذات أهمية شعبية كبيرة^(٣).

وجدير بالذكر إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد عرف السؤال بأنه حق شخصي لعضو مجلس النواب يوجهه العضو إلى أحد أعضاء الحكومة للإستفهام أو الإستيضاح منه عن أمر لا يعلمه أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها أو للوقوف على ماتعزته الحكومة في أمر من الأمور أو في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم^(٤).

وقد أكد الدستور العراقي على حق أعضاء مجلس النواب في توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة بقصد الإستيضاح منه في أي موضوع يدخل في اختصاصهم^(٥)، ويمكن أن يلاحظ على النص الدستوري أمرين، الأول أنه لم يحدد نوع السؤال الذي يمكن لعضو مجلس النواب أن يوجهه، هل هو السؤال الشفهي أم السؤال التحريري أم الأثنين معاً؟، والغالب إنه قصد بذلك السؤال التحريري وليس الشفهي، حيث كثيراً

= الأول من آذار عام ٢٠٠٩ التي تنص على أن (تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل، بما في ذلك أثناء الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة ٢٩، من باب الأولوية، لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها)، والمادة ١٣٤ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(١) ينظر المادة ٤٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدلة عام ٢٠٠٩ .

(٢) بول سيلك ورودي والترز، مصدر سابق، ص ٢٧١ . حيث ينقل هذا المفهوم للسؤال عن الخبير البرلماني الشهير ارسكين ماي، وحول أهمية الأسئلة يطرح الكاتب مثلاً على ذلك ويذكر أنه في دور الإنعقاد ١٩٩٥/١٩٩٦ تقدم الأعضاء في مجلس العموم البريطاني بحوالي ٤٠٣٠٧ سؤال، تم الرد شفويّاً على ٤٤٦٤ سؤالاً منها والاستئلة الشفوية التي تم الرد عليها هي فقط ٢٠١٢٧ سؤالاً، أما الباقي فقد تم الرد عليه كتابياً، ص ٢٧٥.

(٣) بول سيلك ورودي والترز، المصدر نفسه، ص ٢٩٥.

(٤) ينظر المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على ان ((لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعزته الحكومة في أمر من الأمور)).

(٥) ينظر المادة ٦١/٦١ سابقاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ماتترك الدساتير هذا الأمر إلى الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لكي تنظمه وتبين أنواعه وشروطه، أما الأمر الثاني فهو أن الدستور قد حدد الجهات التي يمكن أن توجه إليها الأسئلة، وهي مجلس الوزراء والوزراء ولم يذكر رئاسة الجمهورية، فيما نجد أن المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب أوضحت أن السؤال الذي يمكن أن يوجهه عضو المجلس إلى أعضاء مجلس الرئاسة يجب أن يكون خطياً (تحريراً)، وهذا يتفق مع تحليل النص الدستوري، ولكنه أضاف جهة أخرى للجهات التي يمكن للعضو أن يوجه إليها سؤال وهي مجلس الرئاسة، فإن كان من المنطقي أن يضيف جهات لها الصفة الحكومية أو الهيئات المستقلة لرقابته بعدها تمارس صلاحيات تنفيذية ويقع على عاتقها مسؤوليات قانونية، وأن البعض منها يعد جزءاً من الحكومة فإن الرئاسة لا ينطبق عليها هذا الأمر لأنها ليست جزءاً ممن حددهم الدستور، ومن ناحية أخرى إنها لا تمتلك الصلاحيات وليس لديها مسؤوليات يمكن أن تكون محلاً لرقابة مجلس النواب السياسية، حيث أن المساءلة السياسية تدور وجوداً وعدمياً مع السلطة^(١)، وسنبين ذلك بشئ من التفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ثانياً : شروط اللجوء إلى السؤال

عادة ما تنظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية عملية استخدام وسيلة السؤال بعدها أحدى الأدوات الرقابية، وعلى ذلك المنوال فقد نُظمت أحكام السؤال في التشريع العراقي وفق شروط شكلية وأخرى موضوعية مطلوبة للإستيفاء حتى يكون السؤال صحيحاً، وسنبين هذه الشروط في فقرتين .

أ- الشروط الشكلية للسؤال :

١. لكل عضو من أعضاء مجلس النواب العراقي منفرداً أن يوجه السؤال لرئيس مجلس الوزراء أو للوزراء، أو لرؤساء الهيئات المستقلة، أو لرؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة، أو لأي عضو من أعضاء الحكومة^(٢)، ولا يجوز إدراج أكثر من سؤال للعضو في جلسة واحدة^(٣).

٢. أن يقدم السؤال كتابةً وموقعاً من قبل العضو السائل إلى رئاسة مجلس النواب^(٤)، وكما يشترط في الإستجواب فيجب أن لا يتضمن موضوع السؤال أموراً مخالفةً للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو يكون موضوعه متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص من وجه إليه السؤال، وأن لا يكون سبب تقديمه

(١) ينظر المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) ينظر المادة ٦/سابعاً/أ من الدستور العراقي والمادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٣) المادة ٥٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٤) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

تحقيق مصلحة خاصة أو شخصية أو من الإجابة عنه، أو فيه مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات الموجه إليهم السؤال أو أن يؤدي إلى ضرر بالمصالح العليا للدولة^(١).

٣. يقدم السؤال إلى هيئة رئاسة مجلس النواب والتي عليها أن تحيله إلى المسؤول المعني بالسؤال، وبعد ذلك بأسبوع على الأقل يمكن لهيأة الرئاسة أن تدرج السؤال في بنود أقرب جدول أعمال للمجلس وتكون الإجابة عن السؤال في الجلسة العامة شفاهاً^(٢).

٤. لا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين من تأريخ إحالته إلى الشخص المعني^(٣).

٥. يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت يشاء وحتى بعد إدراجه في جدول الأعمال .

٦. يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أي بإنتهاء عضوية موجه السؤال لأي سبب كان أو زوال صفة من وجه إليه السؤال^(٤).

ب - الشروط الموضوعية للسؤال

أما الشروط الموضوعية فلم يتطرق إليها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بشيء من التفصيل كما هو الحال في أغلب الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وإنما أشار إلى البعض منها، من ذلك إن السؤال يجب أن يتعلق بشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص من وجه إليه السؤال، وأن لا يكون موضوع السؤال محل دراسة ومناقشة في أية لجنة من لجان المجلس، وأن يتحدد السؤال بالإستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو التحقق من حصول واقعة وصل علم العضو إليها، أو الوقوف على ماتعزّمه الحكومة في أمر من الأمور^(٥).

١. أن يكون موضوع السؤال متعلقاً بشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص من وجه إليه السؤال^(٦).

(١) المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

(٢) المادة ٥١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) لمادة ٥١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) لمادة ٥٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) هذه الشروط أوردتها المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٦) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢. أن يبتغي العضو من سؤاله الإستفهام عن أمر لا يعلمه أو ليتحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها أو للإستيضاح من الحكومة عما تعتزم القيام به في معالجة أو تنظيم شأن من الشؤون أو أمر من الأمور العامة^(١).

٣. لايجوز ادراج الاسئلة في جدول أعمال المجلس أن كان لها ارتباط بموضوعات محالة إلى أحد لجانها أن لم تكن هذه اللجان قد أنهت عملها وقدمت تقريراً إلى المجلس^(٢).

٤. للعضو الذي وجه السؤال لوحده دون غيره أن يعقب على إجابة المسؤول المعني أو أن يستوضح منه عن إجابته على السؤال، ولرئيس المجلس السلطة التقديرية في أن يسمح لعضو آخر أن يبدي تعليقا موجزاً، أو أن يعرض ملاحظاته على إجابة المسؤول المعني، وله أيضاً أن يسمح لرئيس اللجنة المعنية بموضوع السؤال أن يبدي ملاحظاته أو تعليقه على الإجابة^(٣).

٥. يوجه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء إذا كان موضوعه متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، ويوجه السؤال إلى أحد الوزراء إذ ما كان موضوعه متعلقاً بشؤون وزارته أو لرئيس الجهة الحكومية المعنية بموضوع السؤال وهذه من القواعد العامة في السؤال.

٦. ويمكن للمسؤول الذي وجه إليه السؤال أن يرفض الإجابة عنه أن كان موضوع السؤال يتعلق بمسائل سرية أو تتعلق بالأمن القومي للبلاد، إلا أن بعض الدساتير قد نصت على مبدأ الزام الوزير أو الوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة بالإجابة عنها، وهذا المبدأ مسلم به ذلك أن السؤال يندرج في نطاق المسؤولية السياسية للحكومة، ولهذا فهو مقرر سواء نص عليه في الدستور أم لم ينص، ومن المقرر ايضاً إن تنظيم كيفية توجيه الأسئلة والإجابة عنها والتعقيبات الواردة عنها غالباً ما تنظمها الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وقد تتضمن إجابة الوزير عن السؤال معلومات مهمة وجديدة مما يستدعي إحالة الإجابة إلى اللجنة المختصة بموضوع السؤال لإعداد تقرير عنهما للمجلس^(٤).

وحول أثر وطبيعة السؤال البرلماني وعده من بين أدوات البرلمان الرقابية على أجهزة السلطة التنفيذية يقول الدكتور فتحي فكري أن هناك جدلاً فقهيّاً بشأن ذلك وأنه لايميل إلى وضع قاعدة عامة مطلقة بشأن أثر السؤال، وبالتالي يمكن أن تتباين النظرة إليه من نظام إلى آخر حسب القواعد الحاكمة له من ناحية

(١) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة ٥٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة ٥٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٤) د. فتحي فكري : القانون البرلماني في مصر، مصدر سابق، ص ٤٧٤ .

والعلاقة الواقعية بين الحكومة والبرلمان من ناحية ثانية، فهناك عوامل وقصور القواعد القانونية المنظمة له ترجح إبتعاد السؤال عن طبيعة الأدوات الرقابية وإقتزابه من الوسائل الإيضاحية، وعلى النقيض من ذلك واستناداً إلى التنظيم الدقيق للسؤال في بريطانيا أوضح البعض إن نظام توجيه الأسئلة هناك يضطر الحكومة إلى توضيح موقفها ودرء الشبهات عنها بصفة مستمرة ويعطي للبرلمان دوراً فعالاً، ويضع الحكومة في حوار حقيقي أمام أعضاء حزب الأغلبية وأعضاء حزب المعارضة على حدٍ سواء^(١)، وقد لاينجم عن السؤال آثار مهمة على سياسة الحكومة كما يأمل البرلمانين، ولكنها وسيلة سهلة الاستخدام، لذلك فإنها تُعد الوسيلة الأكثر إنتشاراً في أعمال المجالس النيابية في العالم، حيث وصل عدد الأسئلة التي طرحت في الجمعية الوطنية الفرنسية للفترة من ١/أكتوبر/٢٠٠٧ إلى ٣٠/سبتمبر/٢٠٠٨ إلى حوالي ٢٦٠٠٠ سؤال وتنتشر كل أسبوع ردود الوزراء في الجريدة الرسمية، وخلال الدورة العادية ٢٠١٠-٢٠١١، تم طرح ألف وخمسة أسئلة إلى الحكومة في ٦٧ جلسة من جلسات الجمعية الوطنية^(٢)، وعموماً لايجوز تحويل السؤال إلى إستجواب في نفس الجلسة وليس ما يمنع من أن يكون موضوعاً لإستجواب في جلسات أخرى، وأن الإجراءات الخاصة بالسؤال لا تنطبق على ما يوجه منها إلى الوزراء عند مناقشة الموازنة، وكذلك الحال نفسه بالنسبة لمشروعات القوانين، فالسؤال فيها عام ومن حق الأعضاء إثارته في أي وقت شأوا، أو الدخول في مناقشته أو تحويله إلى إستجواب في الجلسة ذاتها وفي غير هذه الحالات الإستثنائية يظل السؤال شخصياً ولا يترتب عليه أي نقاش من قبل المجلس ولا يتخذ بصدده أي قرار، فهو لذلك يبدو الأثر المباشر^(٣)، إذ أن الأسئلة بذاتها لا تثير مسؤولية الحكومة مباشرة، ذلك إنها لا تتمتع بأي أثر يمكن أن يجبر الوزراء عن الإجابة على الأسئلة المطروحة عليهم^(٤)، وعليه فإن الأسئلة

(١) د.فتحي فكري : المصدر نفسه، ص ٤٧٧.

(٢) منقول عن موقع الجمعية الوطنية الفرنسية:

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2010>. ٢٠١٤/٥/٢٠. آخر زيارة في

(٣) د.اسماعيل مرزه : القانون الدستوري، ط٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٤٤.

ويراقب البرلمان في بريطانيا أعمال الحكومة من خلال وسيلتين هما الأزمات الجافة عندما يبدو رئيس الوزراء عاجزاً أو على أثر فشله أو بسبب فضيحة شخصية فإن الأغلبية دون أن تنقسم على نفسها تجبر رئيس الحكومة على الإستقالة، والوسيلة الثانية هي الأسئلة الشفهية، حيث تخصص ساعة للأسئلة في بداية كل جلسة من جلسات مجلس العموم فيما عدا جلسات يوم الجمعة وإن نظام توجيه الأسئلة منظم تنظيمياً دقيقاً، ويوجه حوالي ٨٠٠٠ سؤال كل عام. يراجع في ذلك الدكتور سعاد الشرفاوي، مصدر سابق، ص ص ٤٢٨-٢٤٩.

(٤) د.أيهاب زكي سلام : مصدر سابق، ص ٥. وينظر في ذلك الجدول الذي يوثق الأسئلة الموجهة من أعضاء مجلس النواب العراقي للسلطة التنفيذية وأجوبتها خلال السنة التشريعية الثانية من الدورة الإنتخابية الثانية، حيث لم ترد الحكومة على ستة أسئلة موجهة إليها من مجموع ٢٢ سؤالاً تم طرحه في تلك السنة . إنجازات مجلس النواب العراقي، الدورة الانتخابية الثانية، السنة التشريعية الثانية بغداد ٢٠١٣، ص ٥١.

المكتوبة لا تؤكد الرقابة على أعمال الحكومة، لأن الحكومة غير مجبرة بتقديم الإجابة، أو لا يوجد ما يلزمها على الإجابة في نفس الوقت، ففي فرنسا لم ينص الدستور الفرنسي على حالة ما إذا لم تجب الحكومة على الأسئلة^(١).

وتخصص بعض المجالس المعاصرة فترة للأسئلة المفتوحة من الأعضاء للحكومة فلا تكون مكتوبة أو مرتبة في جدول الأعمال وإنما يطرحها العضو مباشرة على الحكومة والتي يحرص رئيسها على الحضور والدفاع عن حكومته، لاسيما وأنها فترة تتمتع بتغطية مباشرة ومتابعة من قبل الرأي العام^(٢)، ومن الواضح أن السؤال في حقيقته ليس إتهاماً بل تبادل معلومات بين جهة الحكومة والمجلس وينتهي بتلقي الإجابة، وإن أهم شي في السؤال أنه لا يؤدي في ذاته إلى طرح الثقة، ولا يتخذ المجلس فيه قراراً فهو عديم الأثر من الناحية الفعلية^(٣)، وبمعنى آخر إن السؤال لا يمكن أن يكون له أثر سياسي مباشر إلا إنه يمكن أن يكون وسيلة تهدف إلى تصحيح الأخطاء أو توجيه السياسة العامة باتجاه الصالح العام.

الفرع الثاني : طرح موضوع عام للمناقشة^(٤)

قد يرى بعض أعضاء البرلمان أن تقديم سؤال لأحد الوزراء حول قضية معينة والحصول على إجابته منه لا تغطي جوانب الموضوع المراد إثارته، وأنه يحتاج إلى مناقشة عامة يشترك فيها جميع أعضاء البرلمان والحكومة، وإذا كان السؤال يثير حواراً ضيقاً بين السائل والمسؤول، فإن طرح موضوع عام للمناقشة يُعد أوسع نطاقاً، بما يثيره من مناقشات مفتوحة لجميع الأعضاء الحاضرين^(٥)، وبذلك يكون طرح موضوع عام للمناقشة أوسع مجالاً من ممارسة حق السؤال، فهو يسمح لأعضاء المجلس النيابي المشاركة في المناقشة حول أمر غير متوفر في السؤال الذي يبقى مقتصرًا في مناقشاته بين السائل والمجيب، وبالتالي فإنه طلب هدفه إجراء مناقشة عامة في المجلس، أو لتبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة حول سياسة عامة معينة، وبهذا تُعد هذه الوسيلة مناسبة في ذات الوقت لمناقشة وتقييم

(١) د.صلاح الدين فوزي: البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٠.

(٢) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٣) د.عزیز الشریف : مفهوم الإستجواب وعلاقته بإدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، مجلة الحقوق الكويتية جامعة الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة الخامسة والعشرون، يونيو ٢٠٠١، ص ١١.

(٤) في العراق يطلق عليها مصطلح إستضافة .

(٥) ينظر الدكتور ماهر جبر نصر: مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ص ٩٥-٩٦.

السياسة العامة للحكومة، أو سياسة إحدى الوزارات لتطويرها، ولكن هذه الأداة قد تتحول إلى طرح الثقة بالحكومة إذا فشلت في إقناع المجلس بادائها بشأن السياسة محل المناقشة^(١)، ويرى الفقه الدستوري إن هذه الوسيلة تُعد من الوسائل الرقابية التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفين^(٢)، مما دفع ببعض الفقهاء إلى عدها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة^(٣)، ومن هنا فإن لطلب طرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة رقابية لها أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما، أو التباحث بشأنه، سواء كان هذا الموضوع متعلقاً بالسياسة الداخلية أم السياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهةها بشكل تتجنب من خلاله المساءلة أمام البرلمان فيما بعد^(٤)، وتنتهي عادة هذه المناقشة بقرار من البرلمان بغلق باب المناقشة، والانتقال لجدول الأعمال^(٥)، وبالتالي فهو مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن إنتهاجها^(٦). ويتفق السؤال الخاص مع السؤال السؤال العام على الطبيعة الإستفسارية لكل منهما، لذلك فإن طرح موضوع عام للمناقشة لا يعقبه تصويت ولا يترتب عليه تصويت بجزء قد يلحق بالوزير أو الحكومة^(٧)، وبذلك يمكن القول أن طرح موضوع عام للمناقشة يؤخذ عليه بأنه محدود الأثر، وإنه وسيلة للتعرف فقط على سياسة الدولة، أو الحكومة، وإبلاغها بنبض الشارع ومحاولة للتأثير الودي في سياسة السلطة التنفيذية، دون أن يكون هناك إلزام أو إجراء يوقع عليها^(٨).

(١) د. علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(٢) د. أيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٣) د. يحيى الجمل: النظام الدستوري المصري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٧٧.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ٩٣.

(٥) د. عبد العظيم عبد السلام: تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، ك ٢، التطور الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٠٥.

(٦) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٧) د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٥٥٤.

(٨) مؤيد أحمد عبد الرحمن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢.

وطلب المناقشة العامة ليس حقاً لأعضاء المجالس النيابية فقط، بل إن بعض الدساتير أعطت للحكومة الحق في أن تطلب من البرلمان أن تعرض أمامه بيان لها يمكن أن يتبعه مناقشة من قبل أعضائه حول موضوع معين أو أن تعرض فيه سياسة الحكومة دون أن يتبع ذلك تقرير مسؤوليتها بعد إنتهاء المناقشة^(١).

وفي العراق فقد كفل الدستور العراقي لأعضاء مجلس النواب بطلب إثارة موضوع عام للمناقشة داخل قبة المجلس بحيث يشترك في هذا النقاش من يشاء من الأعضاء، وقد بين الدستور العراقي بعض الشروط والإجراءات المطلوبة في طلب طرح موضوع عام للمناقشة، وهي أيضاً تضم شروطاً شكلية وأخرى موضوعية وعلى وفق الآتي :

١. يشترط في طلب طرح موضوع عام للمناقشة أن يقدم من عدد من أعضاء المجلس لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً من أعضائه^(٢).
٢. يقدم الطلب إلى رئيس مجلس النواب ليتسنى له إعلام رئيس الوزراء بالموضوع العام المطروح للمناقشة^(٣).
٣. لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء الحق في تحديد الموعد المقرر للحضور أمام المجلس لإجراء المناقشة^(٤).

(١) المادة ١/٥٠ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((يمكن للحكومة، بمبادرة منها أو بطلب من مجموعة برلمانية، أن تقدم بشأن موضوع محدد، أمام أحد المجلسين، بياناً يكون متبوعاً بمناقشة، ويمكن التصويت على هذا البيان إن هي قررت ذلك، دون أن يحرك ذلك مسؤوليتها)) والمادة ١٣٢ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية التي تنص على أن ((١- يجوز للحكومة تقديم بيان إلى الجمعية على أساس المادة ٥٠-١ من الدستور، إذا لزم الأمر بناءً على طلب من مجموعة. مثل هذا البيان يثير النقاش ويجوز أن تخضع للتصويت إذا وافقت الحكومة دون أن يقرر مسؤوليتها))، وبذلك يمكن أن تكون تصريحات الحكومة سبباً أو مادة لنقاشات في الجمعية الوطنية دون أن تؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة ومنذ عام ١٩٩٣ قبلت الحكومة الإدلاء بتصريح أمام الجمعية الوطنية أسبوعياً في موضوع تختاره هي ويتبعه نقاش. يراجع الدكتور عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٢) المادة ٦١/٦١ سابقاً/ب الفقرة الأولى من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والمادة ٥٥ الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة ٦١/٦١ سابقاً/ب الفقرة الثالثة من الدستور العراقي، والمادة ٥٥ الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة ٦١/٦١ سابقاً/ب الفقرة الرابعة من الدستور العراقي والمادة ٥٥ الفقرة الرابعة من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤. أن يتحدد الطلب بإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، أو للتداول حول تلك السياسة أو عمل الوزارة المعنية^(١).

وزيدة القول إن هذه الوسيلة الرقابية ليس لها أثر مباشر في تقرير مسؤولية الحكومة ذلك أن المجلس لا يملك من خلالها إصدار قرار معين بشأنها، ولكن يمكن أن تكون ذات أثر غير مباشر بأن يقوم المجلس بالانتقال إلى وسيلة أخرى كالإستجواب مثلاً، ومن ثم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة أن لم يقتنع المجلس بسياسة الوزارة تجاه الموضوع المطروح للمناقشة أو بإداء الوزارة المعنية، وفي ألمانيا يمكن لمجلس النواب أن يقرر إستدعاء أحد أعضاء الحكومة الاتحادية بناءً على طلب من إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة من المائة من الأعضاء الحضور^(٢). وتستطيع لجان مجلس النواب أيضاً أستدعاء أي عضو من أعضاء الحكومة الاتحادية للحضور أمامها^(٣)،

ولعدم وجود أثر مباشر بعد إجراء المناقشة في الموضوع العام المطروح للمناقشة في المجالس النيابية فإن الحكومة تجد أن المزية الأساسية في طبيعة طلبات المناقشة وفقاً لهذه الوسيلة تتمثل في طرح مواضيع جوهرية للنقاش بدون إجراء التصويت عليها، وبعبارة أخرى أن القرار الوحيد الذي يستطيع المجلس إتخاذ بعد هذا النوع من المناقشات هو رفع الجلسة، لعدم امكانية الطلب لتعديل طلب المناقشة بإضافة موضوعات أخرى تقود إلى التصويت^(٤). وهذا القرار يعد قراراً برلمانياً لا يحمل اي أثر قانوني خارج المجلس سوى الاثر القانوني برفع الجلسة وهو اثر داخلي وبالتالي يحمل طبيعة برلمانية ويتصل بتنظيم أمور تنظيمية تتصل بإدارة جلسات المجلس وغير قابل للنظر فيه من قبل اية جهة قضائية.

الفرع الثالث : اللجان التحقيقية

إن تشكيل اللجان التحقيقية هو شكل من أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، أو إجراء يقوم به المجلس النيابي بهدف التأكد من صحة مسائل معينة (فضائح مالية أو سياسية أو غير ذلك)، والكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة بواسطة لجان يشكلها المجلس من بين أعضائه بصفة مؤقتة، وينتهي بإصدار تقرير يتضمن

(١) المادة ٦١/سابعاً/ب الفقرة الأولى من الدستور العراقي، والمادة ٥٥ الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) ينظر المادة ٤٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الإتحادي الألماني، والمادة ٤٣ فقرة ١ من الدستور الألماني .

(٣) ينظر المادة ٤٣ من الدستور الألماني.

(٤) بول سيلك ورودرى والترز، مصدر سابق، ص ٣١٦.

المداولات والنتائج التي توصلت إليها اللجنة فضلاً عن المقترحات الاجرائية التي توصي بها اللجنة، ويتم طرحه على المجلس لإعتمادها، ولأن هذه اللجان تتولى التحقيق بإسم المجلس ولحسابه يتعين على المسؤولين أن يمدوا لها يد العون بتوفير كل ماتطلبه من شهادات وبيانات ووثائق، وكذلك عليهم المثول أمامها متى طلبت ذلك^(١)، وسنبين في الفقرتين اللأنتين أسلوب التحقيق البرلماني في النظم المقارنة ومن ثم التحقيق البرلماني في العراق وكما يأتي :

أولاً : التحقيق البرلماني في النظم المقارنة

إن التحقيق البرلماني هو حق مقرر لجميع المجالس النيابية، سواء كان الحكم القائم فيها برلمانياً أم رئاسياً، وبإن اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلماني هو اختصاص أصيل لهذه المجالس لا خلاف حول مصدره، وذلك بما يمثله من أنه تقريراً للمبادئ العامة المترتبة على حق المجالس النيابية في التشريع والرقابة، لإن هذه الحقوق لا تتحقق حكمتها ولا تؤدي ثمارها إلا إذا كانت المجالس النيابية مستنيرة في حقوقها بالبحث والتحري للحقائق^(٢).

ويعرف البعض التحقيق البرلماني بأنه وسيلة من وسائل الرقابة التي يباشرها المجلس من خلال لجنة تشكل بمعرفته خصيصاً لهذا الغرض، أو عن طريق تكليفه لإحدى لجانه النوعية للوقوف على حقيقة أمر أو قضية مثارة بشأن نشاط أو عمل من أعمال الحكومة مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له، أو لتقصي الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها، وكذلك عن مدى الإلتزام بسيادة القانون أو بالخطة المالية أو بالموازنة العامة^(٣).

ويذهب البعض من الفقه إلى القول بإن حق السلطة التشريعية في تكوين لجان التحقيق يثبت لها دون حاجة إلى نص دستوري يقره بعده وسيلة من الوسائل الضرورية التي يتمكن عن طريقها من مباشرة صلاحياته الدستورية^(٤)، ولذلك يحق للسلطة التشريعية إذ ما أعتقدت في وجود خلل من الناحية الإدارية

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٨١.

(٢) د. فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق، دراسة مقارنة، مجموعة النيل العربية، ١٩٩٩، ص ٥١.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ : التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ ص ٢٠٦.

(٤) حيث يرى الدكتور فيصل شنتاوي أن عدم النص في الدستور على التحقيق البرلماني صراحة فإن هذه الوسيلة ليست بحاجة إلى نص دستوري يقرها إذ أنها تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية للبرلمان ومن الأهمية =

أو المالية أو القانونية، يدفعها إلى إجراء تحقيق يقف فيها المجلس النيابي بنفسه على الحقيقة وبواسطة وسائل يرى أنها كفيلة بتحقيق غرضه في الوصول إلى حقيقة الأمر، والوقوف على العيوب والأخطاء التي إرتكبتها السلطة التنفيذية، وحق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق قديم إذ أنه يعود في انكترا إلى أيام الملك أودارد الثاني، وعرفت فرنسا لجان التحقيق البرلمانية عام ١٨٢٨ عندما شكلت لجنة للتفتيش في بعض المخالفات الاقتصادية^(١)، وحق السلطة التشريعية بتعيين لجنة لإجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بأن كل سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية، يجب عليها أن تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني أم لم ينص، وبذلك فإن السلطة التشريعية بصفتها تجسيدا لإرادة المواطنين تتمتع بامتياز إنشاء لجان تحقيقية في المسائل التي تصب في المصلحة العامة يجب أن تتمتع هذه السلطة بحق راسخ في النصوص القانونية يجيز لها الدعوة إلى إنشاء لجان التحقيق على أن يعزز هذا الحق بحق السلطة التشريعية بجلب الشهود بمن فيهم مسؤولو السلطة التنفيذية والمطالبة بالوثائق^(٢).

والتحقيق البرلماني وسيلة رقابية غير مقصورة كالسؤال على طرفيه ولا فردية الطلب كالإستجواب، وتعكس هذه الوسيلة رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق يستقي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي^(٣).

ويرجع حق السلطة التشريعية في إستخدام التحقيق البرلماني إلى البرلمان الانجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر، فقد جرى التقليد البريطاني على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية، يشارك فيها أعضاؤه للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، وغالبا ما تكون تقارير هذه اللجان ذات أثر كبير بالنسبة

= التي ينبؤها التحقيق البرلماني، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩، مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية)، مجلد ٢٥، الإصدار ٩، ٢٠١١، ص ٢١.

(١) د. عادل طبطبائي: الأسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٧٨. ويعتمد مجلس العموم البريطاني على نظام معقد للجان فهناك اللجان التي تتمثل في البرلمان ككل، ولجان دائمة، ولجان مختارة، ويعهد مجلس العموم إلى اللجان المختارة للقيام بجانب مهم ومتزايد من وظيفته الرقابية في التحقيق والإستجواب، وهذا يتم من خلال اللجان الوزارية المختارة، وهذه اللجان تركز على مجالات خاصة من عمل الحكومة، وتقوم بإعداد تقارير مختصرة ومنظمة، وتقوم تلك اللجان كذلك بمراقبة عمل الحكومة نيابة عن المجلس ويتمتع بعضها بقدرات قضائية، يراجع في ذلك بول سيلك رودي والترز، مصدر سابق، ص ٣٢٥.

(٢) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص ٥٣.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس: مصدر سابق، ص ١٠٨.

للموضوعات التي تتصل بها^(١). والهدف من إستخدام التحقيق البرلماني هو التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية^(٢). ولأهمية عمل اللجان التحقيقية فقد أقرت بعض الدساتير الحق للمجلس النيابي بإن يشكل لجاناً تحقيقية، مع إن العديد منها لديه مجموعة من اللجان الدائمة التي يرتبط مجال عملها مع مجالات السياسة العامة للإدارات الحكومية، وقد نظمت هذه اللجان كإعكاس مقابل للإدارات الحكومية، وقد تشرف اللجنة على إدارة مقابلة أو أكثر من الإدارات، وقد تشرف أكثر من لجنة على قسم واحد من أقسام الإدارات الحكومية^(٣).

وتلعب اللجان النيابية بنوعها الدائمة والمؤقتة دوراً مهماً في تمكين المجلس النيابي من ممارسة وظيفته الرقابية، حيث يتم في هذه اللجان مناقشة السياسات العامة بشكل مفصل وبمتابعة دائمة، مستمدة الاختصاص من واجباتها التي تنظمها الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، حيث يؤكد الدستور وجودها فيما ينظم عملها النظام الداخلي للمجلس، ومثال ذلك يمكن للجنة المالية كباقي اللجان البرلمانية أن تمارس دوراً رقابياً عبر قيامها بجمع المعلومات حول ظروف تطبيق قانون الموازنة العامة، كما أن لها أن تطلب من الحكومة تزويدها ببيانات وإيضاحات خلال مراحل تنفيذ القانون، ومن خلال ذلك يمكنها أن تقدم تقريراً معززاً بتوصياتها إلى المجلس لمناقشته ولإتخاذ القرار بشأنه، وكذلك يمكن للجان التحقيق المؤقتة أن تؤدي دوراً مهماً في عملية المراقبة البرلمانية بما تقوم به من إجراءات تحقيقية وتقصي للحقائق وبذلك تُعد أداة عملية لتقييم السياسات العامة، وقد أدخلت العديد من البرلمانات إصلاحات على نظام اللجان لتمكينها من العمل بالتوازي مع الإدارات الحكومية المعنية^(٤). وتقسّم اللجان البرلمانية إلى نوعين لجان نوعية أو دائمة ولجان خاصة أو مؤقتة^(٥)، وتختلف الأنظمة البرلمانية في تشكيلها للجان من حيث

(١) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٤٨٠.

(٢) د. قائد محمد طربوش : السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط ١، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥، ص ٣٧٧ وما بعدها.

(٣) Hironori Yamamoto: Tools for parliamentary oversight, A comparative study of 88 national parliaments, published by Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 2007, p16.

(٤) ديفيد بيتام : البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل الممارسة الجيدة، الاتحاد البرلماني الدولي، طبعة بيروت . ٢٠٠٦، ص ١٥٢.

(٥) لمزيد من التفاصيل حول عمل اللجان البرلمانية وتقسيماتها ينظر دعلي الصاوي دليل النائب في البرلمان بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني، مصدر سابق. وحول تشكيل اللجان البرلمانية وإختصاصاتها ينظر الدكتور مصطفى عفيفي: نظم اللجان البرلمانية المعاصرة وصنع السياسات، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، القاهرة، د س.

الدور الممنوح لها وحدود هذا الدور، وأنواع هذه اللجان والمهام المنوطة بها، والأهمية التي تولي لها، والأدوات التي تعمل بها، فتنوع السند القانوني لوجود اللجان البرلمانية بين النص على تشكيلها في دستور الدولة (فرنسا، السويد)، أو النص على ذلك في أحد التشريعات الخاصة (الولايات المتحدة) أو يكرس ذلك من خلال القواعد والممارسات البرلمانية (بريطانيا)^(١).

والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لا يوجد فيه نص يشير صراحة إلى حق البرلمان الفرنسي بإنشاء لجان التحقيق ولكن القانون الدستوري الصادر في ١٧/١١/١٩٥٨ أتاح لكل من مجلسي البرلمان إنشاء لجان خاصة للتحقيق والرقابة بناءً على طلب إحدى اللجان الدائمة، فيما أشار القانون رقم ٨٠٧ الصادر بتاريخ ١٩/٧/١٩٧٧ إلى تشكيل هذه اللجان وحدد صلاحياتها في التحقيق والمراقبة في اللجان المالية^(٢).

وفي الجمعية الوطنية الفرنسية يمكن للجان أن تلزم الحكومة على تقديم تقارير دورية إليها بشأن تطبيق القوانين، ولها أن تقدم توصياتها إلى الجمعية الوطنية حول تنفيذ الحكومة للقوانين^(٣). وأصبح الحضور أمام لجان التحقيق البرلمانية في فرنسا إلزامياً وفق التعديل الدستوري الصادر عام ١٩٩١.

ثانياً : التحقيق البرلماني في التشريع العراقي

في الواقع ليس هناك نص صريح في الدستور العراقي يبين حق مجلس النواب العراقي في إجراء التحقيق في شأن من شؤون التي تتصل بأعمال الحكومة، ولكن هذا لا يمنع المجلس من أن يشكل لجاناً تحقيقية أو أن يعهد لإحدى لجانته الدائمة بالقيام بإجراء التحقيق حول موضوع معين في شأن من شؤون السلطة التنفيذية، ذلك أن من وظائف السلطة التشريعية الممثلة حالياً بمجلس النواب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كما ورد في نص المادة ٦١/ثانياً، التي أكدت على حق المجلس بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وقد سبق أن بينا طبيعة هذا الحق والأصل الذي يستمد منه، ويمكن القول أن المجلس له أن يستند على ذلك في تأليف اللجان التحقيقية بعدها أحد اساليب ووسائل الرقابة المتعارف عليها والمستقر العمل بها في النظم الديمقراطية، وقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على حق

(١) د. أحمد أبو دية : منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، ٢٠٠٤، ص ٣ . متاح على الموقع الإلكتروني [https:// www.aman-palestine.org](https://www.aman-palestine.org) آخر زيارة ٢٩/٤/٢٠١٤.

(٢) وأصبح نشر التقارير التي تنجزها اللجان التحقيقية يتم بحكم القانون إلا إذا أقر المجلس المعني خلاف ذلك وبتصويت سري لهذه الغاية وفقاً للقانون الدستوري رقم ٦٩٨ في ٢٠/٧/١٩٩١.

(٣) Hironori Yamamoto: op, p16.

المجلس في تكوين اللجان البرلمانية ومنها لجان التحقيق^(١)، فيما بينت المادة ٨٣ الطريقة التي يتم من خلالها تشكيل لجان التحقيق حيث أشرت أن يتم ذلك باقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً وبموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس^(٢). وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا حق مجلس النواب العراقي بتشكيل لجان تحقيقية، وأشارت إلى إن هذا الحق مستمد من المادة ٦١/ثانياً من الدستور التي أعطت مجلس النواب الحق في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإن من وسائل هذه الرقابة تشكيل لجان تقوم بهذا الغرض استناداً لأحكام المواد ٨٢ و ٨٤ من النظام الداخلي وتمنحها الصلاحيات للوصول إلى الحقائق، وقد بينت المحكمة أن ليس لمجلس النواب أن يتخذ الاجراءات التنفيذية إذا ما وقفت هذه اللجان على خرق للقانون، وله أن يذهب إلى إشعار الجهات المختصة بذلك الخرق وأسانيده لتتخذ السلطة التنفيذية مايلزم بشأنه^(٣).

ويقوم المجلس بممارسة الوظيفة الرقابية أيضاً من خلال لجانته الدائمة^(٤)، والتي عليها أن تتابع في حدود اختصاصها ما تتضمنه بيانات الوزراء في كافة المجالات، وعليها أن ترفع توصياتها إلى هيئة رئاسة المجلس وعلى الأخير عرض هذه التوصيات على المجلس الذي له إتخاذ القرار المناسب بشأنها^(٥) وبقراءة نصوص المواد التي تنظم تشكيل وعمل وصلاحيات اللجان الدائمة يتضح منها إن أغلب عمل هذه اللجان يتمثل في أن المجلس يمارس وظيفته الرقابية من خلالها، وبالتالي يمكن القول أن مجلس النواب يمارس الوظيفة الرقابية من خلال اللجان الدائمة مع إمكانية أن يشكل لجاناً أخرى مؤقتة وتحقيقية لتقصي الحقائق بشكل أوسع مما تقوم به اللجان الدائمة، ويؤكد ذلك نص المادة ١١٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تعطي الحق لرئيس المجلس في دعوة أية لجنة من لجان المجلس لبحث

(١) ينظر المادة ٨٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن ((للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)) .

(٢) وقد بينت المادة ٨٤ صلاحيات لجنة التحقيق في إجراء تحقيقاتها، أما المادة ٨٥ فقد أكدت أن على اللجنة التحقيقية أن ترفع توصياتها إلى هيئة رئاسة المجلس التي بدورها تعرض هذه التوصيات على المجلس لإتخاذ القرار المناسب بشأنها.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٦/١١/٢٠١٣، منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٣، مصدر سابق، ص ٢٣٦.

(٤) حيث تشكل في مجلس النواب العراقي لجان دائمة عددها ٢٤ لجنة تماثل مهامها وظائف الوزارات في السلطة التنفيذي ولجان تخصصية وأخرى نوعية والبعض منها عملها يماثل عمل أكثر من وزارة أو جهة تابعة للسلطة التنفيذية أو جهات مستقلة، ونظمت المواد من ٨٧ إلى المادة ١١٩ تشكيل وعمل ومهام هذه اللجان وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وهيئة رئاسة المجلس.

(٥) ينظر المادة ١١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

موضوع هام وعاجل وبالتأكيد فإن رئيس المجلس لن يقوم بذلك من تلقاء نفسه بل بناءً على طلب من بعض أعضاء المجلس، وأيضاً إن أهمية الموضوع وعجالته بالتأكيد ستكون غالباً متعلقة بمصلحة عامة ومرتبطة بعمل من أعمال السلطة التنفيذية، حيث يمكن لهذه اللجان أن تثير قضايا معينة من خلال التصدي لموضوعات تقلق المجلس حتى تتم معالجتها إلى جانب إمكانية اللجان في أن تستجوب الوزراء وكبار الموظفين المدنيين بطريقة لا تسمح بها الأسئلة البرلمانية، إلا أن هذه الرقابة لا تؤدي إلى تغييرات مباشرة في سياسة الحكومة لأن طبيعة القرارات التي تصدر من المجالس النيابية إستناداً إلى توصيات هذه اللجان هي غالباً ماتكون قرارات متضمنة توصيات غير ملزمة للحكومة أن شاءت إلتزمت بها وإن شاءت تجاهلتها، إضافة إلى أن نوعية التوصية ذاتها ومدى إمكانية وسهولة تنفيذها من قبل الحكومة تلعب دوراً مهماً في تنفيذها، ومن جانب آخر يعتمد الأمر أيضاً على أهمية هذه التوصية في مدى تأثيرها على الرأي العام من ناحية التنفيذ أو عدمه، ولكن في جميع الأحوال تبقى التوصيات التي تصدرها المجالس النيابية والتي تعارض فيها سياسة الحكومة تلقى إهتماماً من الرأي العام ووسائل الإعلام، حيث من الممكن أن تغير في سلوك الحكومة بدرجة ما، وأن لم تغير الحكومة سياستها مباشرة بعد إصدار هذه التوصيات، وهي بالتالي تدفع الحكومة خطوة في إتجاه التغيير ويصبح الوزراء على أقل تقدير يتخذون قراراتهم وهم مدركون بأنهم قد يتعرضون للمراقبة المستمرة من قبل اللجان، وقد يصل الأمر إلى إستجوابهم عن الأعمال التي تتناولها اللجان بالبحث والتدقيق والتحقيق، وقد يؤدي العمل الرقابي الذي تقوم به اللجان المختصة أو اللجان التحقيقية إلى طلب إجراء تعديلات تشريعية سواء على تشريعات قائمة أو اقتراح تشريعات جديدة لمعالجة حالات قد تم مناقشتها داخل هذه اللجان، وبعد إكمال اللجنة أعمالها التحقيقية ترفع تقريرها إلى المجلس لغرض مناقشته وإتخاذ القرارات المناسبة في ضوء النتائج والتوصيات التي توصلت إليها اللجنة، وعلى أثر هذه المناقشة فقد لا يتمكن المجلس من إقرار توصيات اللجنة، ومن ثم لا يكون للتحقيق أثر مباشر في عمل الحكومة أو سياستها، أما اليوم وبعد أن أصبحت جلسات لجان التحقيق علنية ويتم تغطيتها من قبل وسائل الإعلام المسموعة والمقروعة والمرئية فإن أثار التحقيق البرلماني لا تترتب في حالة إقرار البرلمان لتوصيات اللجنة فقط، بل يمكن أن تترتب أثار على التحقيق في حالة إظهار أنحراف في إستعمال السلطات العامة وإن لم تكن ترقى إلى مستوى المخالفات التي تبرر تحريك المسؤولية السياسية، أو عدم موافقة البرلمان على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها بسبب الأغلبية الحكومية، من خلال التأثير في الرأي العام الذي بات على إطلاع على كيفية تسيير أمور الدولة وإتخاذ القرارات في الحكومة، ومن ثم تحديد توجهاته في الانتخابات التشريعية القادمة.

ويمكن القول أن طبيعة التحقيق الذي تقوم به اللجان التحقيقية أو ما تسمى بلجان تقصي الحقائق هو تحقيق سياسي وليس جنائياً، إذ لا يمكن للجان التحقيق أن توجه الإتهام إلى المسؤول الذي يثبت لديها تقصيره أو إهماله أو حتى مخالفته للقواعد القانونية، إذ إن ذلك من عمل السلطة القضائية، ومبدأ الفصل

بين السلطات يمنع لجان التحقيق من الوصول إلى حد توجيه الإتهام الجنائي، إلا إذا تبين للجنة من خلال تحقيقاتها أن هناك جريمة قد ارتكبت، فإن حدود صلاحيتها تتوقف بالتوصية إلى المجلس بإحالة الدلائل إلى السلطات القضائية التي لها أن تجري تحقيقاتها الخاصة بذلك وفق القواعد القانونية التي تحكم عمل السلطات التحقيقية القضائية، ولهذا يرى البعض أن التحقيق السياسي إنما أخذ وصف (السياسي) ليس بسبب إقتصاره على الكشف عن المخالفات السياسية فقط، وإنما أخذ هذه الصفة بسبب طبيعة العلاقة الناشئة بين البرلمان وبين الحكومة إثناء ممارسة هذا التحقيق، فالبرلمان (السلطة التشريعية) عند قيامه بمراقبة وتدقيق أعمال الحكومة (السلطة التنفيذية) إنما يقوم بذلك بوصفه سلطة سياسية تراقب عمل سلطة سياسية أخرى، وهذا الحق مستمد من مبدأ الفصل بين السلطات الذي جعل كل سلطة مستقلة عن الأخرى مع إمتلاكها بعض الاختصاصات تجاه غيرها من السلطات في الدولة ، وحق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ضمن الاختصاصات الممنوحة للسلطة التشريعية للكشف عن المخالفات الموجودة سواء كانت سياسية أو مالية أو إدارية أو قانونية^(١).

وتتبعكس الطبيعة السياسية لعمل اللجان البرلمانية على القرارات التي تتخذها هذه اللجان والقرارات التي يتخذها البرلمان استناداً الى توصياتها اذ تعد هذه القرارات ذات طبيعة رقابية سياسية، اذ تتصل بوظيفة البرلمان الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية.

ويؤكد فقهاء القانون الدستوري في مصر بشأن الطبيعة الإلزامية لتوصيات لجان التحقيق تعليقاً على توصيات لجنة تقصي الحقائق التي شكلها مجلس الشعب المصري للتحقيق في أحداث بور سعيد، إن توصيات لجان تقصي الحقائق ليست ملزمة للحكومة وإنما يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار، لأن البرلمان يستطيع معاقبة الوزراء سياسياً فقط بسحب الثقة منهم، ولكنه لا يستطيع توجيه إتهامات لهم، وقال الدكتور حمدي عمر، أستاذ القانون الدستوري أنه ((لا يجوز لمجلس الشعب توجيه إتهامات مباشرة لأي من المسؤولين، وإنما يقوم بتوجيه اللوم فقط، لأن مسؤوليته سياسية فقط وليست جنائية))، موضحاً أن من حق المجلس طرح سحب الثقة من الحكومة، لكنه لا يستطيع إدانتها عن أخطائها، لأن مسؤوليتها سياسية وليست جنائية وفقاً للقانون الذي يمنح النيابة العامة وحدها حق الإتهام الجنائي، وتقديم الأشخاص للمحاكمة، وأن توصيات المجلس ليست ملزمة للحكومة ولها أن تأخذها بعين الإعتبار، فيما قال الدكتور عاطف البناء، أستاذ القانون الدستوري أن توصيات البرلمان رقابية وليس قضائية، وذلك بأن يقدم المجلس أسئلة وإستجابات وعمل لجان لتقصي الحقائق، يعرض نتائجها على الحكومة التي عليها أن تستجيب

(١) د. رياض محسن مجول : التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية والأمريكية والمصري والعراقي، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١١-١٢.

لهذه التوصيات وتنفيذها، وأن لم تستجب فإن على المجلس أن يطلب سحب الثقة من الوزير المسؤول، أو من الحكومة كلها عند موافقة أغلبية أعضاء البرلمان^(١). ومن ذلك يبدو الأثر الناتج عن عمل لجان التحقيق وقرار المجلس الصادر في ضوء ذلك في أنه لا يملك أثراً مباشراً تجاه الحكومة أو أحد أعضائها. إلا أن تحريك المسؤولية السياسية تجاه الحكومة أو أحد أعضائها في بعض الأحوال هو أساس تشكيل لجان التحقيق البرلماني، حيث يتم ذلك بعد أن تتوصل لجنة التحقيق إلى إدانة الحكومة وتحميلها المسؤولية عن القرار الذي تم بناءً على تلك المخالفة^(٢)، حيث تُعد لجنة التحقيق المكلفة تقريراً بما توصلت إليه مرفقاً بتوصياتها للبرلمان، إلا إنه يمكن القول واستناداً إلى أن الدستور العراقي لم يشر إلى لجان التحقيق وأن النظام الداخلي لم يبين الآثار القانونية لثبوت الإدانة بعد انتهاء لجنة التحقيق من عملها وإتخاذ المجلس قراراً بذلك التقصير إن المجلس لا يملك صلاحية توجيه الإتهام لأحد أعضاء السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يمكن له أن يطلب سحب الثقة منه إستناداً إلى نتائج تحقيق اللجنة، بل له فقط أن يصدر قراراً بتوصية إلى الجهة المعنية مبنية على نتائج اللجنة التحقيقية، حيث بعد أكمال اللجنة لتحقيقاتها تقوم بإعداد تقرير يجب أن يتضمن الإجراءات التي قامت بها والأسباب التي إستندت إليها في رأيها، كما يجب أن يتضمن التقرير الآراء المخالفة التي أبدت من أعضائها في الموضوع وترفعه إلى هيئة الرئاسة في المجلس لعرضه على المجلس لإتخاذ القرار المناسب، وهو ما قضت به المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب . وبمعنى آخر أن الآثار التي يمكن أن تترتب على التحقيق في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ تتمثل في عدم امكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها إلا بعد إستجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، ومن ثم لا يمكن طلب التصويت على الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء بعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق^(٣).

(١) صحيفة المصري اليوم الالكترونية عدد يوم الإثنين 06-02-2012، متاحة على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني <https://www.almasryalyoum.com/news> ، أخر زيارة ٢٨/٤/٢٠١٤ . وكانت هذه الأحداث قد وقعت في ملعب بورسعيد الرياضي في مصر عقب مباراة بكرة القدم بتاريخ ١ شباط ٢٠١٢، وراح ضحيتها أكثر من ٧٣ قتيلًا ومئات المصابين.

(٢) مناوور بيان مناوور الراجحي : التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١١، ص ٩١.

(٣) د. رياض محسن مجول : مصدر سابق، ص ١٧٨.

المطلب الثاني

قرارات مجلس النواب الرقابية ذات الأثر المباشر

هناك جانبان لوظيفة مجلس النواب في الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، الأول الجانب الرقابي والمتمثل في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اليومية في ممارستها لاختصاصها في تطبيق السياسة العامة وتطبيق القوانين وموقفها تجاه المسائل الموضوعية العامة والمستجدة، سواء كان ذلك في المجال الداخلي أو في علاقاتها مع الخارج، أما النوع الثاني فإنه يتمثل في المساءلة، والتي تأتي بعد إتمام مرحلة الرقابة والتي يمكن من خلالها التوصل إلى التيقن من أن السلطة التنفيذية قد ارتكبت أخطاء تستوجب المساءلة السياسية، فالنوع الأول يترتب عليها أن مجلس النواب يبدي توجيهاته أو توصياته ونصائحه وأرائه المتحصلة من ممارسته لدوره الرقابي، أما الثانية فيترتب عليها أثر سياسي بعد توكيدها ويصدر فيها المجلس قراراً برلمانياً ذا أثر سياسي يترتب عليه إستقالة الوزير أو الوزارة جميعها، أو الشخص الذي تمت مساءلته، وهذا الأثر يختلف في مآله عن الأثر المترتب على النوع الأول الذي يقتصر على مجرد إبداء الرأي أو النصيحة وهو غير ملزم للسلطة التنفيذية وأن كان فيه جانب من الإلزام المعنوي، إلا أنه لا يصل إلى الإلزام القانوني المترتب على تحقق المسؤولية السياسية، ومثال لذلك وجدنا أن السؤال كوسيلة رقابية لا تؤدي بذاتها إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير، ولا يتخذ المجلس قراراً في السؤال أو في طرح موضوع عام للمناقشة، وبالتالي فهو عديم الأثر من الناحية الفعلية، بينما وجدنا أن الإستجواب وتشكيل لجان التحقيق قد يؤديان إلى إثارة المسؤولية السياسية من خلال إستمرار إجراءاتهما إلى النهاية للوصول إلى مرحلة طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأكملها، وبمعنى آخر أن ليس كل الأدوات الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب يترتب عليها مباشرة المسؤولية السياسية، بل أن البعض منها قد يكون المقدمة الضرورية لإثارة هذه المسؤولية.

ويقوم النظام البرلماني على أسسٍ عدة، منها أن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية يملكان الأدوات المتبادلة في العلاقة فيما بينهما، وذلك لضمان التوازن بينهما، ففي مقابل إمتلاك السلطة التشريعية لعدد من الأدوات الرقابية تجاه السلطة التنفيذية، فقد أعطيت السلطة التنفيذية وسائل مقابلة لتلك التي تمتلكها السلطة التشريعية ومنها وسيلة الحل والتي تعني إمكانية أن تقوم السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي في حالات محددة ووفق الإطار المرسوم في الدستور، وهذا هو النهج المتبع من قبل معظم الدساتير البرلمانية، إلا أن الدستور العراقي وأن كان قد سلك هذا الطريق إلا أنه أخط له طريقاً خاص في تنظيم وسيلة الحل والذي قد يُفرغ هذه الوسيلة من مضمونها وهدفها وذلك بجعل القرار الأخير بالحل بيد مجلس

النواب العراقي ذاته^(١)، وهذا يعني أن هناك إختلالاً في التوازن بين السلطتين قد ينعكس سلباً على وظيفة السلطة التنفيذية في رسم وتنفيذ سياساتها العامة، أن عدم وجود موازنة حقيقية في الرقابة المتبادلة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية بعدها أحد الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني يستوجب معالجة دستورية، ذلك أن عدم امتلاك السلطة التنفيذية سلاح الحل للمجلس دون توقف نتيجة طلب الحل بيد المجلس ذاته وأمام الأدوات الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب تجعل كفة الميزان تميل بشكل كبير لصالح مجلس النواب، مما قد يؤدي إلى نتائج سلبية على أعمال الحكومة وعدم إستطاعتها تمرير مشاريعها في مجلس النواب الذي هو في مأمن من الحل إذا ما وصلت علاقته مع السلطة التنفيذية إلى طريق مسدود، إن تفعيل نظام حل البرلمان في العراق يقتضي إعتناق نظام الحل الوزاري القائم على طلب الوزارة الملزم لرئيس الدولة، كما يستحسن للمشرع العراقي أن يهجر فكرة ربط إنهاء ولاية البرلمان بإستقالة الحكومة لأنه يتنافى مع الغرض الأساسي من نظام الحل^(٢).

الفرع الأول: الاستجواب^(٣)

وسنتولى بيان المقصود بالإستجواب وشروط اللجوء إليه والأثر المترتب عليه في فقرات ثلاث كالآتي:

أولاً: المقصود بالإستجواب

يُعرف الإستجواب البرلماني بأنه أداة رقابية تتضمن في طياتها إتهاماً أو محاسبة أو نقداً لإداء السلطة التنفيذية بشكل عام أو لأحد أعضائها عن تصرف أو سياسة تتعلق بالشؤون العامة، وتعدده بعض الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية مقدمة وجوبية لإستخدام الحق في طرح الثقة وتحريك المسؤولية

(١) ينظر المادة ٦٤ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) د.عدنان عاجل عبيد : حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، مجلة البحوث والدراسات العربية ، العدد ٥٩ ، ديسمبر، ٢٠١٣، القاهرة ، ص١٧٨.

(٣) تشير مدونة التقاليد البرلمانية التي أصدرها مجلس الشعب المصري إلى معنى الإستجواب في الممارسة البرلمانية، وتقول أن ماهية الإستجواب قد فرضت نفسها في عملية الممارسة البرلمانية التي أكدت على أن ((الإستجواب مقصود به محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق قانون، أو عن خطأ ارتكبه إثناء تأدية عمله فيما أن يرجع الوزير عن خطئه أو تسحب منه الثقة، وليس المقصود بالإستجواب التقدم للحكومة أو للوزير برجاء أو إستعطاء))، وبهذا المعنى أستقرت الدلالة الإصطلاحية لمفهوم الإستجواب على أنه إتهام للوزير أو للحكومة. يراجع في ذلك د.جلال بنداري، مفهوم الإستجواب البرلماني ومقاصده، بحث منشور على موقع الأمانة العامة للثقافة والإعلام لمحامو عابدين وقصر النيل، ص ٤ . <http://www.facebook.com/permalink.php>. أخر زيارة ٢٨/٤/٢٠١٤.

الوزارية، في حين تجيز أنظمة داخلية أخرى طرح الثقة دون المرور بشرط الإستجواب، والإستجواب في السياق البرلماني يتضمن عدة معانٍ، أبرزها أنه أداة رقابية تتضمن في طياتها إتهاماً أو نقداً لإداء السلطة التنفيذية أو تصرف للوزارة أو الوزير في شأن من الشؤون العامة، ويمكن عده نوعاً من الإتهام السياسي^(١). ويُعرف كذلك بأنه محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو إثناء تأدية عمله، فالإستجواب يعني إذن إتهام يوجهه أحد أعضاء أو بعض أعضاء المجلس النيابي لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء عن مأخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه^(٢).

فيما عرفه البعض بأنه حق عضو البرلمان في إتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها، أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الإستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستمسكات وجميع الأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة، أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات^(٣).

ثانياً: شروط الإستجواب

ونظراً لخطورة الآثار التي قد تترتب على الإستجواب فإن الدساتير التي تنص على هذا الحق تحيط إستعماله عادةً ببعض الضمانات التي تكفل عدم إساءة إستعماله من جهة^(٤)، وتضمن جدية اللجوء إليه من جهة أخرى^(٥)، وكذلك تفعل الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لحماية الحكومة من التعسف، ومنها منح الوزارة أو رئيسها أو الوزير المختص مهلة كافية من أجل تحضير ردود الحكومة ودفاعها المعزز

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٣١-٣٢.

(٢) د.رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

(٣) جلال السيد بنداري عطية : الإستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٧.

(٤) د.سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٤٩١ .

(٥) حكم المحكمة الدستورية الكويتية بشأن تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور الكويتي في جلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ والذي قالت فيه أن الإستجواب والسؤال أو أية وسيلة أخرى من وسائل الرقابة هو حق دستوري إلا أنه يتقيد في نفس الوقت بإحترام الحقوق التي كفلها الدستور، أي أنه ليس حقاً مطلقاً، ولا يعقل أن يكون من غير ضوابط، أو أن يكون حقاً مطلقاً لا يحوطه أي حد دستوري أو قانوني وذلك تحت طائلة أن ينقلب هذا الحق إلى ضده وفقدان صاحبه الحق فيه.

بالمستندات^(١). وبالتالي يمكن القول أن هناك شروط مطلوبة لصحة الإستجواب منها شكلية ومنها الموضوعية .

أ- الشروط الشكلية للإستجواب

تنص معظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية على بعض الشروط الشكلية التي يجب أن يستوفيتها طلب الإستجواب حتى يمكن ان يتم قبوله والبدء بالسير بإجراءاته، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على وجوب توافر الشروط الشكلية في الإستجواب حتى يمكن عده صحيحاً منتجاً لإهدافه الدستورية، وكان ذلك بمناسبة نظرها الطعن المقدم ضد الإستجواب الموجه إلى وزير الكهرباء، حيث أكدت أن قرار مجلس النواب بإستجواب وزير الكهرباء كان صحيحاً لتوفر الجوانب الشكلية في الإستجواب، أما الجوانب الموضوعية فمناطها المجلس وأعضائه، وقد بينت المحكمة في قرارها هذا مجمل الشروط الشكلية المطلوبة لصحة للإستجواب والتي أشار إليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، حيث ذكرت المحكمة أن سحب النائب لطلب إستجواب سابق لايسقط حقه في تقديم طلب إستجواب جديد إذا توافرت أسبابه القانونية إلا في حالتين وهما زوال صفة من تقدم به وزوال صفة من وجه الإستجواب إليه إستناداً إلى أحكام المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، أما بشأن ضرورة أن يتوافر في طلب الإستجواب وقائع محددة من شأنها إحداث آثار مادية أو معنوية تمس المصلحة العامة أوضحت المحكمة إن الطلب يجب أن يتضمن النقاط الرئيسية المنوي إستجواب المسؤول عنها، أما بشأن الرقابة على حقيقة الدوافع لطلب الإستجواب فقد قالت المحكمة أن هذه الدوافع إن كانت شخصية أو تتعلق بالمصلحة العامة مسألة موضوعية يختص مجلس النواب بالتحقيق فيها وفقاً لصلاحياته الدستورية ومن خلال النقاشات التي ستدور في مجلس النواب خلال جلسات الإستجواب ولاتدخل في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا^(٢).

ومن خلال ماورد في قرار المحكمة الاتحادية العليا وتفحص النصوص الدستورية ونصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يمكن أن نشير إلى هذه الشروط وكما يلي:

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص٣٢.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٨ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ١٢/١١/٢٠١٣، والمنشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص٢١٨.

١. يقدم طلب الإستجواب من عضو مجلس النواب مرفقاً بموافقة خمسة وعشرين عضواً، يطلب فيه إستجواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء^(١)، أو أحد المسؤولين في الدولة.
٢. يجب أن يقدم الطلب كتابياً لرئيس المجلس وموقعاً من قبل العضو المستجوب مرفقاً معه موافقة وتأييد خمسة وعشرين عضواً من أعضاء المجلس على الأقل مؤيداً لطلب الإستجواب^(٢).
٣. لا يجوز أن يتضمن طلب الإستجواب أموراً مخالفةً للدستور أو القانون، أو أن يتضمن عبارات غير لائقة^(٣).
٤. يمكن لأي من أعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب أن يتقدم بطلب إستجواب وفق الشروط السابقة، وإن أراد توجيه سؤال إلى المستجوب عليه أن يترك منصة الرئاسة والجلوس في المكان المخصص له في قاعة إجتماعات المجلس عند بدء إجراءات الإستجواب^(٤).
٥. لا يجوز البدء بإجراءات الإستجواب إلا بعد مضي سبعة أيام في الأقل، تبدأ من تأريخ تقديم طلب الإستجواب^(٥)، حتى يفسح المجال للمسؤول المستجوب للتمكن من الدفاع عن سياسته قبل مناقشته.
٦. يمكن للمستجوب سحب طلبه في أي وقت وقبل البدء بإجراءات الإستجواب، وكذلك يسقط الإستجواب بزوال صفة العضوية في المجلس لمن تقدم به، أو بزوال الصفة الرسمية لمن وجه إليه الإستجواب^(٦)، وينتهي الإستجواب أيضاً إذا إنتهت المناقشة فيه داخل المجلس وأقتنع المجلس بوجهة نظر المستجوب وفي هذه الحالة تُعد المسألة محل الإستجواب منتهية^(٧).

ب - الشروط الموضوعية للاستجواب

بينت المحكمة الاتحادية العليا الشروط الموضوعية للإستجواب وفق الدستور العراقي ونصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وقد جاء ذلك حين أكدت المحكمة الاتحادية العليا أن توجيه الإستجواب

-
- (١) ينظر المادة ٦١/سابعاً ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والمادة ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٢) ينظر نص المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٣) ينظر نص المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٤) ينظر نص المادة ٦٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٥) ينظر المادة ٦١/سابعاً ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والمادة ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٦) ينظر نص المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٧) ينظر نص المادة ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

على وفق الآلية المنصوص عليها في المادة ٦١/سابعاً/ج من الدستور والمادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب سواء كان الإستجواب موجه لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم يلزم أن يتضمن وقائع محددة تتضمن خرقاً للدستور أو القانون، ويترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً مادياً كان أم معنوياً....، مشبهة ذلك بالتهمة التي توجهها إحدى المحاكم لأحد المتهمين بارتكاب جناية تُحدد فيها كل ما يتعلق بالفعل المسند إليه وصفاً وزماناً ومكاناً والمادة التي تنطبق على هذا الفعل من القانون الذي يعاقب عليه ثم تطلب منه الإجابة عليها... لذا يعد الإستجواب أعلى وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأخطرها لما يترتب عليه من نتائج عند ثبوت الوقائع المسندة إلى المستجوب منه بإدلة قانونية معتبرة بسحب الثقة، وإتخاذ بقية الإجراءات القانونية في ضوء الضرر المادي والأدبي المتحقق من خرق المستجوب منه للدستور أو القانون، لذا أشرت الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب أن توضح الأمور المسندة إلى المستجوب منه، والوقائع والنقاط الرئيسية بشكل محدد وواضح، ووجه مخالفة الدستور أو القانون، وأسناد هذه المخالفة إلى المستجوب منه بإدلة قانونية معتبرة، وأن لا يكون في طلب الإستجواب مصلحة شخصية أو خاصة للمستجوب..... وبخلافه يكون الإستجواب قد فقد سنده الدستوري والقانوني، وعد من باب السؤال والإستيضاح إذا توافرت أسبابهما^(١). ومن قراءة النصوص الدستورية المنظمة للإستجواب وقواعد النظام الداخلي وما بينته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها أعلاه يمكن إجمال الشروط الموضوعية للإستجواب بمايلي:-

١. أن يكون موضوع الإستجواب منصباً على شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص من وجه إليه الإستجواب^(٢)، ولا يكون القصد منه النيل من المسؤول المستجوب أو التهجم عليه أو التشهير به، ذلك أن هدف الإستجواب هو مناقشة الحكومة ومحاسبتها في نطاق إلتزامها في أعمالها وتصرفاتها بحدود القوانين دون أن يصل ذلك إلى التجريح الشخصي بالوزير المستجوب أو برئيس مجلس الوزراء.

٢. يجب أن يبين ويحدد في طلب موضوع الإستجواب الأمور والوقائع والنقاط الرئيسية التي دعت إلى هذا الطلب، والأسباب والمخالفات التي يستند إليها مقدم الإستجواب، مبيناً الأدلة والأسانيد

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٢، الصادر في ٢/٥/٢٠١٢، منشور في أحكام وقرارات

المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، المجلد الخامس، أذار، ٢٠١٣، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ٢٢.

(٢) ينظر نص المادة ٦١/سابعاً/ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والمادة ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

- التي تؤيد ماذهب إليه المستجوب في طلبه^(١). أي يجب أن يكون موضوع الإستجواب واضحاً ومنصباً على وقائع محددة. فالإستجواب الموجه للوزير مثلاً يجب أن يتناول فقط الأمور الداخلة في اختصاصاته وأعمال وزارته، وتنفيذه للسياسة العامة فيها بعده الرئيس الإداري الأعلى في وزارته. ولا يجوز مفاجأة الوزير بمواضيع جديدة وغير مرتبطة مباشرة بالإستجواب الأساسي.
٣. لايجوز أن يكون الطلب متعلقاً أو متصلاً بموضوع سبق وأن عرض على المجلس وفصل فيه إلا إذا كانت هناك وقائع جديدة تبرر إعادة النظر فيه^(٢).
٤. يجب أن لا يكون لمقدم طلب الإستجواب مصلحة خاصة أو شخصية^(٣)، فالإستجواب لا يكون إلا في شأن من الشؤون العامة التي يتصل بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالسياسة العامة للحكومة، أما المسائل والشؤون الخاصة لا يجوز أن تكون محللاً له.
٥. يجوز أن يتحول الإستجواب إلى سحب الثقة ممن وجه إليه إذا لم يقتنع المجلس بوجهة نظر المستجوب، أو لم يستطع أن ينفي ما نسب إليه في موضوع الإستجواب^(٤).
٦. ومن المبادئ الأساسية التي تحكم موضوع الإستجواب أن لا يكون فيه إضرار بالمصلحة العليا للبلاد.

ثالثاً: أثر الإستجواب

يرى الفقهاء إن الإستجواب هو أخطر وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها قساوةً على الحكومة وذلك مرجعه إلى أمرين أولهما أنه إجراء ذو طبيعة إتهامية للحكومة أو لأحد أعضائها عن شائبة أو قصور في أحد تصرفاتها، أو فعل مشين لأحد أعضائها، والآخر أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة أو طرح الثقة بأحد الوزراء، وذلك يعني أن في الإستجواب عنصرين رئيسيين، الأول أنه يفضي إلى مناقشة عامة في المجلس، والثانية أنه يحمل معه عقوبة سياسية لأنه ينتهي إلى طرح الثقة بالحكومة^(٥)، وبالتالي فإن إثارة المسؤولية السياسية هو الأثر الدستوري الذي يرتبه الإستجواب، ولا يتصور أن تُسحب الثقة من الحكومة دون أن يسبق ذلك إستجواب، أن جانباً مهماً من مضمون القرار الذي يتوصل إليه المجلس النيابي بعد مناقشات طلب الإستجواب يؤكد عدم صلاحية الحكومة للإستمرار في رسم وتنفيذ السياسة العامة، أما الجانب الآخر فإنه يمهد لطلب سحب

(١) ينظر نص المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) ينظر نص المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) ينظر نص المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) ينظر نص المادة ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) وسيم حسام الأحمد: الإستجواب في النظام البرلماني العربي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص٧.

الثقة بوصفه يحمل إتهاماً للحكومة بالتقصير، وطلب سحب الثقة هو الوسيلة المباشرة لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي فإن الإستجواب يُعد المقدمة الضرورية لإثارة هذه المسؤولية، وأن الآثار التي قد تترتب على الإستجواب تتجلى في أن عضو البرلمان والأعضاء الآخرين إذا لم يقتنعوا برد الوزارة أو الوزير المعني، وبالبيانات والمستندات التي قدمت في المناقشة فإن لهم الحق في أن يطلبوا إلى البرلمان سحب الثقة بالوزارة^(١)، وبذلك فإن المحتوى الموضوعي للإستجواب هو محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف صدر عنه في شأن من الشؤون العامة^(٢).

وبذلك ويُعد الإستجواب من أخطر الوسائل الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب العراقي في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث يسمح لأعضاء المجلس بمحاسبة أعضاء الحكومة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وقد تترتب عليه البدء بإجراءات سحب الثقة عن الحكومة والتي قد تنتهي بإسقالة الحكومة أو الوزير المستجوب، أي إنه قد يكون الخطوة التي تسبق إجراءات سحب الثقة .

ويُمكن القول أن طرح موضوع الثقة هذا من أهم أهداف الإستجواب فهو الوسيلة البرلمانية لإثارة هذا الموضوع، فالإستجواب بعده طريقاً من طرق الرقابة البرلمانية لا يهدف كما يقرر البعض إلى مجرد نقد الحكومة أو تجريح سياستها، إنما هو كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام المجلس التشريعي، وإزاء هذه المخالفة يجب أن لايتوانى المجلس في سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص، وبمعنى أشمل يستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية^(٣). ووفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فإن صلاحيات المجلس في مجال أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية تتضمن مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة، ومساءلة وإستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية^(٤) .

وبعد إنتهاء جلسة الإستجواب في المجلس النيابي فإن هناك أثرين للإستجواب، الأول غلق الإستجواب والانتقال إلى جدول الأعمال أن كانت هناك قناعة عامة في المجلس حول مدار في مناقشة الإستجواب ولم يتم تقديم طلب من قبل الأعضاء بسحب الثقة من المستجوب، وهذا يعني أن الإستجواب إنتهى في

(١) وفي فرنسا يعطي الدستور لرئيس الجمهورية الحق بطلب إستجواب الوزراء، حيث تضمن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة ١٨ منه نصاً يقضي بحق رئيس الجمهورية بإستجواب الوزراء من خلال رسائل يوجهها إلى الجمعية الوطنية إضافة إلى حق أعضاء الجمعية الوطنية بإستدعاء الوزراء لإستجوابهم وفق النص المذكور في المادة ٣١.

(٢) د.اسماعيل مرزح : القانون الدستوري، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤ ص٢٤٥.

(٣) د.جلال بنداري: مفهوم الإستجواب البرلماني ومقاصده، مصدر سابق، ص٧.

(٤) ينظر نص المادة ٣٢/أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

هذه المرحلة ولم تترتب عليه أية آثار قانونية أو سياسية أخرى بغض النظر عن الأثر المعنوي الذي قد يُخلفه مناقشة الإستجواب وردود فعل الرأي العام على ما دار في ذلك الإستجواب، أما الأثر الثاني فهو اقتراح سحب الثقة من الحكومة كلها أو من أحد أعضائها، وهذا يأتي نتيجة عدم اقتناع أعضاء المجلس بالإجابة المقدمة من قبل من وجه إليه الإستجواب، وإدانتها لسياسة الحكومة العامة، إلا أن هذا الأثر لا ينتج مباشرة بعد الإستجواب بل يحتاج إلى اقتراح يقدم من قبل عدد من أعضاء المجلس بعد إنتهاء الإستجواب، ويناقش بعد فترة زمنية محددة أيضاً، وبمعنى آخر يمكن القول أن الإستجواب هو المقدمة الطبيعية لآثاره المسؤولة السياسية للوزير أو الوزارة.

الفرع الثاني : سحب الثقة

إن طرح الثقة في الحكومة هو السلاح الأهم في النظم البرلمانية المعاصرة، الذي يقابله حل الحكومة للبرلمان، وذلك لتحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة، وحل البرلمان يعني إنهاء ولايته وهو اختصاص يمارسه رئيس الدولة في النظم البرلمانية إذا دعت الضرورة لذلك، وعند إستحالة التعاون بين الحكومة والمجلس، وكما أن المجلس يستطيع طرح الثقة في الحكومة فإن الحكومة تستطيع حل المجلس، أو تطلب من رئيس الدولة ممارسة حق الحل والدعوة إلى انتخابات مبكرة خلال فترة محددة بما يكفل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن لا تصبح الحكومة خاضعة لسيطرة المجلس أو العكس، وحق الحل هو أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، لأنه رهن بالسلطة التقديرية للحكومة، ويُقصد به إنهاء دورة المجلس النيابي^(١).

وفي الأنظمة البرلمانية حيث ترتبط حياة الحكومة بالدعم الذي تقدمه السلطة التشريعية يعد التعبير عن حجب الثقة إحدى أهم الآليات التي تُفعل مبدأ مساءلة الحكومة في نهاية الأمر أمام السلطة التشريعية^(٢). والثقة السياسية هي التعبير الديمقراطي عن شرعية الحكومة أو ثقة المجلس في الحكومة، وفي حال عدم الثقة تسقط الحكومة من خلال سحب أعضاء المجلس الثقة منها، ويُعد سحب الثقة من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية الديمقراطية^(٣)، لذلك غالباً ما تشترط الدساتير البرلمانية والأنظمة الداخلية للمجالس

(١) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٥٢٥ .

(٢) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٣) د. علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٩٧.

النيابية عدداً معيناً من أعضاء المجلس لطلب اقتراح طرح الثقة، وأيضاً تشترط أن يصوت عليه المجلس بإغلبية خاصة، أقلها أغلبية الأعضاء وأكبرها أغلبية ثلثي الأعضاء.

وقد يجدد المجلس ثقته في الحكومة من خلال التصويت بالثقة، أي بإعلان المجلس الثقة بالحكومة بعد تصويت الأغلبية لصالحها، ويمكن لرئيس الوزراء في النظام البرلماني الحق في أن يطلب من المجلس التشريعي التصويت بالثقة على وزارته، وذلك في الأوقات الصعبة، أو الازمات السياسية، كما يستطيع طلب حل المجلس والإحتكام للناخبين في انتخابات مبكرة، إذا وافق المجلس على سحب الثقة من أحد الوزراء فإنه بذلك قد قرر مسؤولية الوزير، وبالتالي يتوجب عليه الإستقالة، وبمعنى آخر وجبت إستقالته، وقد يترتب على تقرير المسؤولية إتهام الوزير ومحاكمته إن كان هناك أسباب جدية تؤيد هذا الإتهام، ومن المعروف أن تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يقوم في ظل النظام البرلماني على دعامتين أساسيتين، الأولى حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية الوزارية، والثانية حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، وبإنتفاء إحدى هاتين الدعامتين لايقوم للنظام البرلماني قائمة، والمسؤولية الوزارية أما أن تكون مسؤولية تضامنية لجميع أعضاء مجلس الوزراء، وذلك إذا كان الأمر يتعلق بسياسة الحكومة، وإما أن تكون مسؤولية فردية إذا كان الأمر الموجب للمساءلة يتعلق بسلوك وزير معين في نطاق الاختصاصات الداخلة في وزارته^(١). وعلى ذلك إن طرح الثقة بالوزير هو المعنى الذي تتضمنه المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة أمام البرلمان بإعتبارها جوهر النظام البرلماني كما هو معروف، وتعني فقد الوزير أو الوزارة للسلطة إذا لم تعد تحظى بثقة البرلمان^(٢)، والمساءلة بصفة عامة هي تقييم المواطنين للمسؤولين المنتخبين والمعيينين ومدى محافظة السياسيين على وعودهم وإدارتهم للمخصصات المالية والثقة العامة وعدم القدرة على العمل دون رقابة^(٣). والمساءلة (المحاسبة) تعني أيضاً التزام المسؤول بعرض البيانات والبراهين على من له حق طلبها ولاتعني بالضرورة أي إدانة أو إتهام على عكس ما قد توحي به اللفظة العربية، وإنما قد يترتب على المحاسبة إتهام، وفي النظم الديمقراطية تخضع الحكومة لمحاسبة البرلمان سواء كان شكل الحكم برلمانياً أو رئاسياً، والمحاسبة تعني

(١) د.إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٠٣ .

(٢) د.داود الباز : الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للإستجواب، مجلة الحقوق الكويتية ، جامعة الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة الخامسة والعشرون، ٢٠٠١، ص ٢٤ .

(٣) Julie Ballington Scott A.BBollens Pran Chopra: Democracy at the Local Level, The Handbook on Participation? Representation?, Conflict, Management and Governance, 2001, p.220. <http://www.idea.int>.

بالنسبة للبرلمانيين مساءلة المسؤولين التنفيذيين عما يقومون به من أعمال وتأتي المساءلة كأحد أهم أدوات البرلمانات من خلال دورها الرقابي^(١).

ومن المهم أن نبين صور المسؤولية السياسية في النظام البرلماني، وكيف نظم الدستور العراقي صور هذه المسؤولية، أن من المبادئ المسلم بها في النظام البرلمانية أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لها صورتان الأولى صورة المسؤولية التضامنية، وفي هذا النوع من المسؤولية ينسب الخطأ أو التقصير إلى الحكومة (أو الوزارة) كلها، ولهذا فإن صدور قرار بعدم الثقة عقب إثارة مسؤولية من هذا النوع يؤدي إلى إستقالة الوزارة كلها، وهذا الوضع طبيعي، ويتفق مع دور مجلس الوزراء في النظام البرلماني، فمجلس الوزراء أو الحكومة هو الذي يضع السياسة العامة للسلطة التنفيذية، وهو الذي يشرف على تنفيذها، فإنه إذا تقررت المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء فإن الوزراء جميعاً يلتزمون بالإستقالة حتى لو كان منهم من يعارض السياسة التي أدينت الوزارة بسببها، لأن مبدأ التضامن الذي يقوم عليه النظام البرلماني يؤدي إلى إعتبار القرارات الصادرة من مجلس الوزراء وكأنها قد صدرت بالإجماع^(٢).

وقد أعتنق الدستور العراقي مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة على وفق النهج الذي أستقرت عليه في النظام البرلماني، وهذا يتفق مع الطابع البرلماني الذي تبناه الدستور، فقد أكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء، وبين حالتين يُعد فيها مجلس الوزارة مستقياً بأكمله ففي المادة ٦١/ثامناً/ج عدت الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وهذه الحالة ووفقاً لما يقضي به النظام البرلماني تعبر عن أن رئيس مجلس الوزراء هو رمز الحكومة وعنوان سياستها، لذلك فإن قرار مجلس النواب بسحب الثقة منه يعتبر موجهاً لمجلس الوزراء بأجمعه، وبالتالي يتوجب إستقالة المجلس ككل، أما الحالة الثانية فإنها تتمثل بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله وتكون هذه الحالة، أما بسبب تضامن مجلس الوزراء مع أحد الوزراء في المسؤولية المثاره ضده، وذلك أن من حق الحكومة في جميع الحالات أن تعتبر أمراً من الأمور متعلقاً بالسياسة العامة للدولة ولو أثار مسؤولية وزير بعينه، أو وزراء بذواتهم، ولكن يتعين في هذه الحالة أن تكشف الحكومة عن نيتها صراحة قبل أن يقوم المجلس بالتصويت حتى يصدر قراره عن بينة، أو أن مجلس الوزراء وبمناسبة إثارة مسؤولية أحد الوزراء وجد أن الخطأ أو التقصير المنسوب للوزير يتصل مباشرةً بالسياسة العامة للوزارة، والتي نالت ثقة المجلس على أساس منها وأنه لايريد أن يتخلى عن تلك السياسة التي تمثل سياسة عامة يتبناها المجلس

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٧٧ .

(٢) د.سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٤٩٤ .

بإجمعه^(١)، وقد أشارت المحكمة الاتحادية العليا في العراق إلى حالة أخرى تكون فيها للوزارة مسؤولية تضامنية وهي عندما يتعلق الأمر بمشروعات القوانين ومشروع الموازنة العامة، إذ أكدت أن الوزراء جميعاً مسؤولون مسؤولية تضامنية فيما يتخذه مجلس الوزراء عند إعداد مشاريع القوانين ومنها مشروع الموازنة السنوية^(٢). أما الصورة الثانية، فهي المسؤولية الفردية ويتعلق هذا النوع من المسؤولية بوزير معين، أو بوزراء محددين، أي أن ينسب التصرف أو الخطأ محل إثارة المسؤولية إلى وزير وأحد معين أو إلى عدد محدد من الوزراء، وفي هذه الحالة لايجوز تحميل الوزارة بأكملها مسؤولية ذلك التصرف أو الخطأ، وهذا التحديد للمسؤولية الفردية في الأنظمة البرلمانية قد أكده الدستور العراقي في المادة ٦١/ثامناً/أ، ورتب عليه أن الوزير الذي يصدر مجلس النواب قراراً بسحب الثقة منه يُعد مستقبلاً من تأريخ صدور القرار^(٣)، وهذا هو الأثر المباشر الذي ينتج عن القرار البرلماني بسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة، بعده الجزء القانوني المترتب على ثبوت المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة ككل، ويعني حتمية الإقالة بترك المنصب، وأنه ووفقاً للإصول المستقرة في الأنظمة البرلمانية لايعفي الوزير من المسؤولية ولاتوقف إجراءات المساءلة في مواجهته إلا بتخليه عن منصبه الوزاري، ذلك أن هدف المساءلة السياسية، وعلى وجه الخصوص حينما يتم السير في إجراءات الإستجواب إلى نهايتها، هو حمل الوزير على ترك منصبه^(٤)، ولذلك فإن المسؤولية السياسية أو الوزارية هي أثر لا وسيلة، فلا تثار بشكل مستقل، وإنما على أثر إستجواب، أو تحقيق، سواء كان موجهاً لأحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء، ولإن غالب الوسائل الرقابية الأخرى قابلة للتحويل إلى إستجواب، فإن مفاد ذلك أنها جميعاً يمكن أن تفضي إلى إثارة هذه المسؤولية، ولو بطريق غير مباشر، وفي تأييد ذلك، يقول البعض^(٥)، بأنه لا يجوز اعتبار سحب الثقة من الحكومة أو اعتماد الثقة بها، أو مسؤوليتها الوزارية أداة من أدوات الرقابة، إنما هي نتيجة تنشأ عن ممارسة الرقابة، وهي قرارات تصدرها السلطة التشريعية بعد مراجعة أعمال الحكومة.

(١) ينظر المادة ٦١/ثامناً/د من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص على أن ((في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكملها، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لاحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور)).

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٨/لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٢٧/٥/٢٠١٣، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، مصدر سابق، ص ١٩٦.

٣ تنص المادة ٦١/ثامناً/أ على أن ((لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، او طلبٍ موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجوابٍ موجهٍ إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه)).

(٤) د. محمد عبد المحسن المقالع : الإستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق الكويتية، ملحق العدد الثالث،

السنة السادسة والعشرون، ٢٠٠٢، ص ١١٤ .

(٥) د. إيهاب زكي سلام : مصدر سابق، ص ٨٠.

أولاً : إجراءات سحب الثقة وفق القانون العراقي

لابد من الاشارة إلى أن إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تختلف عنها في موضوع سحب الثقة من أحد الوزراء وعلى التفصيل الآتي :-

أ - إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

هناك طريقتان رسمهما الدستور لإمكانية سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، الطريق الأول يمكن من خلاله لرئيس الجمهورية الطلب من مجلس النواب البدء بالإجراءات الخاصة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(١)، وذلك بعد إستجواب رئيس مجلس الوزراء في المجلس، حيث يمكن البدء بهذه الإجراءات بعد ورود طلب رئيس الجمهورية وبعد مضي مدة لاتقل عن سبعة أيام من تأريخ إنتهاء الإستجواب. أما الطريق الثاني، فإن الدستور قد أعطى لأعضاء مجلس النواب الحق في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب مقدم من خمس أعضائه بعد الإنتهاء من الإجراءات الخاصة بالإستجواب الموجه إليه، وأيضاً لايمكن البدء بإجراءات سحب الثقة إلا بعد مضي سبعة أيام من تأريخ الإنتهاء من الإستجواب^(٢)، وفي الحالتين السابقتين لايمكن أن تسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء إلا بعد صدور قرار من المجلس وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣).

ب - سحب الثقة من أحد الوزراء

هناك أيضاً طريقتان أشار إليهما الدستور العراقي لإمكانية سحب الثقة من أحد الوزراء، الطريق الأول يتمثل في تقديم طلب موقع من خمسين عضواً من أعضاء المجلس بعد إنتهاء مناقشات إستجواب موجه إليه، ولايجوز أن تبدأ إجراءات سحب الثقة إلا بعد مضي سبعة أيام من إنتهاء مناقشات الإستجواب، أما الطريق الثاني فإنه يتمثل في طلب الوزير نفسه بالتصويت على طرح الثقة به^(٤). ويشترط لصحة قرار سحب الثقة أن يحظى بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحضور في جلسة سحب الثقة من الوزير^(٥).

(١) المادة ٦١/ثامناً/ب/١ من الدستور العراقي، المادة ٦٤/أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة ٦١/ثامناً/ب/٢ من الدستور العراقي، المادة ٦٤/ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة ٦١/ثامناً/ب/٣ من الدستور العراقي، المادة ٦٤/ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة ٦١/ثامناً/أ من الدستور العراقي، المادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) المادة ٦١/ثامناً/أ من الدستور العراقي، المادة ٦٣/أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ج - إستجواب وإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة

تمتد رقابة مجلس النواب العراقي إلى أعمال الهيئات المستقلة والتي له من خلالها أن يستخدم الوسائل ذاتها المتاحة له في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، وقد بينت أحكام الدستور العراقي أن هناك نوعين من الهيئات أو الجهات المستقلة، الأول منها يرتبط بمجلس النواب وهي الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث^(١)، وهيئة دعاوى الملكية^(٢)، وديوان الرقابة المالية^(٣)، وهيئة الإعلام والإتصالات^(٤)، والنوع الثاني يضم الهيئات المستقلة الخاضعة لرقابة مجلس النواب وهي المفوضية العليا لحقوق الإنسان^(٥)، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٦)، وهيئة النزاهة^(٧)، والبنك المركزي العراقي^(٨)، وللمجلس حق إستجواب وإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات ذاتها المتبعة في إستجواب الوزراء^(٩).

ثانياً : الأثر المترتب على سحب الثقة وفق القانون العراقي

رتب الدستور العراقي أثراً على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يختلف عن الأثر المترتب على سحب الثقة من أحد الوزراء.

أ- الأثر المترتب على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

تُعد الوزارة التي سحبت الثقة من رئيسها أو من الوزارة بإكملها بقرار من مجلس النواب المتخذ وفق الشروط المطلوبة مستقبلية وفقاً للقانون من تأريخ قرار المجلس بسحب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن مجلس الوزراء بإكملها، ذلك أن القرار الصادر عن المجلس بهذا الشأن يحرك الأثر القانوني للنص

(١) المادة ١٣٥/أولاً من الدستور العراقي.

(٢) المادة ١٣٦/أولاً من الدستور العراقي.

(٣) المادة ١٠٣/ثانياً من الدستور العراقي.

(٤) المادة ١٠٣/ثانياً من الدستور العراقي.

(٥) المادة ١٠٢ من الدستور العراقي.

(٦) المادة ١٠٢ من الدستور العراقي.

(٧) المادة ١٠٢ من الدستور العراقي.

(٨) المادة ١٠٣/ثانياً من الدستور العراقي.

(٩) لمادة ٦١/ثامناً من الدستور العراقي، والمواد من ٥٦ إلى ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الدستوري المتصل بجزء سحب الثقة وبشكل مباشر^(١)، على أن يستمر رئيس الوزراء والوزراء بتصريف الامور اليومية لمدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً، والتي يجب خلالها تشكيل مجلس وزراء آخر وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من الدستور، وهذا يعني أن الوزارة لا يمكنها أن تتخذ قرارات خارج الإطار القانوني الذي ينظم أو يحكم عمل حكومة تصريف الأعمال^(٢).

ب - الأثر المترتب على قرار سحب الثقة من الوزير

إن الأثر المترتب على قرار مجلس النواب بسحب الثقة من أحد الوزراء هو إعتبار الوزير مستقياً من تأريخ صدور القرار، وهذا يعني أن ليس على الوزير تقديم إستقالته إلى مجلس الوزراء، ذلك أن الأثر الذي رتبته النص الدستوري مبني على قرار مجلس النواب، وليس له ايضاً أن يستمر في ممارسة مهام عمله لأنه يفقد صفته الوزارية من تأريخ صدور القرار بسحب الثقة منه^(٣)، وهذا ما يسمى بالمسؤولية الفردية للوزير، أي أن سحب الثقة من أحد الوزراء يتحدد أثره بالوزير ذاته ولا يمتد إلى غيره من الوزراء، ذلك أن المسؤولية السياسية الفردية تنشأ عن تصرف فردي لأحد الوزراء في غير المسائل المقررة في السياسة العامة، بحيث لا يجوز عد الحكومة جميعها مسؤولة عنه، ولا يجعل مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، ومن ثم يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً^(٤).

ومن المعروف أن تحقق المسؤولية الفردية والجماعية ينتج عنها أثر لاختلاف حوله وهو إستقالة الوزير (المسؤولية الفردية) وإستقالة الوزارة (المسؤولية التضامنية)، الا أن بعض الدساتير البرلمانية قد نظمت

(١) المادة ٦١/ثامناً/ج و (د) من الدستور العراقي التي تنص على أن ((ج- تُعدُّ الوزارة مستقبلياً في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور. وينظر المادة ٦٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن ((تُعدُّ الوزارة مستقبلياً في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، والمادة ٦٦ من النظام الداخلي فأنها تنص على أن ((في حالة التصويت على سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد، وفقاً لأحكام المادة (٧٣) من الدستور)).

(٢) ينظر د. غسان العيبي مناتي : حكومة تصريف الاعمال، اطروحة دكتوراه، مقدمة لجامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠١٠. وينظر كذلك : حكومة تصريف الاعمال، بحث، من اصدار مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، ٢٠١٣.

(٣) ينظر المادة ٦١/ثامناً/أ من الدستور العراقي والمادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٤) د. سليمان محمد الطماوي. النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥٩٩.

هذه المسألة بشيء من الإختلاف، خاصة فيما يتعلق بسحب الثقة من رئيس الوزراء حيث ألزمت رئيس الوزراء بتقديم استقالته إلى رئيس الدولة، حيث لا يترتب على ذلك القرار إستقالة الوزارة مباشرةً إلا بعد موافقة رئيس الدولة على الإستقالة أو أن يختار رئيس الدولة حل البرلمان أن أراد التضامن مع الوزارة، أي أن المشرع الدستوري لم يرتب على قرار البرلمان بسحب الثقة من رئيس الوزراء إستقالته الحتمية كما هو الحال بالنسبة لسحب الثقة من باقي أعضاء الحكومة وإنما ترك لرئيس الدولة سلطة تقديرية في قبول الإستقالة أو بدلاً من ذلك حل البرلمان^(١).

وفي فرنسا ووفقاً للدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ يمكن أن نحدد ثلاث حالات يمكن من خلالها طرح الثقة بالحكومة الفرنسية وهي، للوزير الأول في الحكومة الفرنسية أن يربط مسؤوليتها ببرنامج أو سياسة عامة تعتمد عليها بعد التداول بشأنها في مجلس الوزراء وتطرح الثقة في الحكومة في هذه الحالة، أما على أساس برنامجها أو على أساس إعلان سياسي عام آخر، وقد تلجأ الحكومة إلى هذه الوسيلة بعد تشكيلها مباشرة أو في وقت آخر، وفي هذه الحالة ينبغي عليها أن تستقيل إذا رفضت الجمعية الوطنية الموافقة على البرنامج أو السياسة المطروحة عليها من قبل الحكومة بالأكثرية النسبية من الأصوات^(٢)، أما الحالة الثانية، يمكن من خلالها طرح الثقة بالحكومة عندما يقدم عُشر أعضاء الجمعية الوطنية طلب طرح الثقة وحصول الطلب على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية، وبعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٥ أصبح النائب بإمكانه أن يوقع على ثلاث طلبات طرح الثقة في الدورة التشريعية الواحدة^(٣)، ولا يتم التصويت على طرح الثقة إلا بعد مضي ثمانية وأربعين ساعة من إنتهاء مناقشة الطلب وبالأكثرية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية، مع إعتبار أصوات الممتنعين عن التصويت وكأنها موافقة على بقاء الحكومة، أما الطريقة الثالثة، تتمثل بربط الحكومة مسؤوليتها بمشروع قانون مطروح أمام الجمعية الوطنية لإقراره فإذا لم يطلب أحد الأعضاء بحجب الثقة عن الحكومة خلال ثمانية وأربعين ساعة يعد النص بحكم الموافق عليه من الجمعية الوطنية، أما إذا جرى تقديم طلب بذلك ونال موافقة الأكثرية المطلقة لعدد الأعضاء فإن الحكومة مضطرة للإستقالة^(٤)، وتقدم الإستقالة إلى رئيس الجمهورية وتستمر الحكومة

(١) د.د. فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٤٨٩ هامش رقم ١.

(٢) لمزيد من التفاصيل يراجع الدكتور محمد طي : مصدر سابق، ص ٥٠٢ وما بعدها، والدكتور عصام سليمان : الأنظمة البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٧٦ وما بعدها.

(٣) قبل التعديل الدستوري في عام ١٩٩٥ كان هناك دورتان للجمعية الوطنية ولم يكن بمقدور النائب ان يوقع على طلب طرح الثقة بالحكومة سوى مرة واحدة في كل دورة، أما بعد التعديل أصبح هناك دورة واحدة تمتد لتسعة اشهر يستطيع النائب فيها أن يوقع على ثلاث طلبات لطرح الثقة في الدورة العادية الواحدة أو إقتراح واحد في الدورة الاستثنائية .

(٤) يُنظر الفقرة ٣ من المادة ٤٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بعد التعديل الدستوري في الأول من مارس ٢٠٠٩ التي تنص على أن ((يحرك الوزير الأول، بعد مداولة في مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن =

بتصرف الأعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة، ولرئيس الجمهورية في حال حدوث أزمة حكومية أن يلجأ إلى استخدام حقه في حل الجمعية الوطنية لأخذ الرأي من الناخبين ليقول رأيه في هذه الأزمة ويلعب دور الحكم بين الحكومة والجمعية الوطنية^(١)، ولا يجوز الإنهاء من الدورة التشريعية قبل النظر في طلبات سحب الثقة، وإن تطلب الأمر عقد جلسات إضافية للجمعية الوطنية للنظر في طلب سحب الثقة المقدم في أحد أشكاله الثلاثة السابقة الذكر^(٢).

وفي ألمانيا فإن تقرير مسؤولية المستشار تتخذ صورتين الأولى، عند قيام مجلس النواب الألماني الاتحادي بحجب الثقة عن المستشار، والثانية تتخذ شكل طلب طرح الثقة من قبل المستشار نفسه أمام المجلس، ففي الحالة الأولى يمكن لمجلس النواب أن يصوت على اقتراح بحجب الثقة عن المستشار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويشترط أن يتم التصويت على حجب الثقة بعد ثمانية وأربعين ساعة من تقديم الاقتراح بحجب الثقة، وعليه أن يقوم في الوقت ذاته بإختيار مستشار جديد^(٣)، والثانية تتمثل في طلب المستشار من المجلس بالتصويت على الثقة، فإذا لم تتم الموافقة على طرح الثقة بأغلبية أعضاء المجلس بعد ثمانية وأربعين ساعة على طلب المستشار، فإن على رئيس الدولة أن يقرر في غضون واحد وعشرين يوماً حل المجلس، وهذا الحق ينقضي بقيام مجلس النواب بانتخاب مستشار جديد خلال تلك المدة بأغلبية أعضائه^(٤).

= برنامجها، أو عند الاقتضاء، عن بيان السياسة العامة)). وينظر المادة ٤٩ التي تبين حالات سحب الثقة من الحكومة الفرنسية.

(١) المادة ٥٠ دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ والتي تنص على أن ((إذا صادقت الجمعية الوطنية على ملتمس للرقابة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة، وجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية)).

(٢) ينظر المادة ٥١ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((يؤخر إختتام الدورة العادية أو الدورات غير العادية بقوة القانون للتمكين من تطبيق المادة ٤٩، عند الإقتضاء. كما تعقد جلسات إضافية بقوة القانون للغاية ذاتها)).

(٣) ينظر المادة ١/٧٦ من الدستور الألماني التي تنص على أن ((يستطيع مجلس النواب الإتحادي سحب الثقة من المستشار الاتحادي فقط من خلال إنتخاب المجلس بأغلبية أعضائه مستشاراً بديلاً عنه، وبتقديم طلب لدى رئيس الجمهورية بإعفاء المستشار الحالي من منصبه، ويجب على رئيس الجمهورية أن يستجيب للطلب وأن يسمي الشخص المنتخب)). ٢. ((يجب أن تنقضي مدة زمنية قدرها ثمانية وأربعون ساعة بين تقديم الطلب وجولة الإنتخاب)).

(٤) ينظر المادة ٦٨ من الدستور الألماني التي تنص على أن ((١-إذا قدم المستشار طلباً بالثقة ولم يحرز هذا الطلب على موافقة أغلبية أعضاء المجلس النيابي الاتحادي، يستطيع رئيس الجمهورية عندئذٍ، وبناءً على إقتراح المستشار أن يحل مجلس النواب الإتحادي خلال مدة زمنية قدرها إحدى وعشرون يوماً . بينما يصبح حق حل المجلس النيابي =

المبحث الثاني

طبيعة قرار مجلس النواب الصادر بمناسبة تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية

تتقسم الحكومات من حيث خضوعها للقانون إلى نوعين، حكومات إستبدادية وحكومات قانونية، والحكومات الإستبدادية هي الحكومة التي لا يخضع فيها الحاكم أو الحكام للقانون، فلا يخضع سلطانه لحد أو قيد، ويكون لإرادته قوة القانون أو هي القانون ذاته الذي يجب أن يلتزم به غيره دون أن يتقيد هو به، فالحاكم يستطيع أن يتخذ ما يرى من الأوامر والإجراءات دون حسيب أو رقيب ما دام إنه غير ملتزم بالقانون، أما في الحكومة القانونية فإن الحاكم يخضع للقوانين الموضوعة مادامت هذه القوانين معمولاً بها وقائمة وتظل ملزمة وواجبة الإحترام من قبل الحاكم والمحكوم على السواء مادامت قائمة وسارية المفعول^(١).

وتتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين، رئيس للدولة ورئيس للحكومة، والإختلاف واضح بينهما من حيث الانتخاب والصلاحيات والمسؤوليات ومدة الولاية، ولكل دولة أسلوب خاص في تحديد الاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما، وفي تحديد العلاقة بينهما، ولكن الظاهرة المشتركة في كل الدول التي تتبنى النظام البرلماني هي عدم الجمع بين الرئاستين^(٢)، أي أن هناك رئيس الدولة من ناحية والوزارة كهيئة جماعية من ناحية أخرى، ويلزم أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني شخصاً غير رئيس الحكومة، أي غير شخص رئيس الوزراء أو الوزير الأول، فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبين^(٣).

ومن المسلم به في الأنظمة البرلمانية ويؤيد ذلك الفقه الدستوري عدم خضوع الأعمال التي يمارسها رئيس الجمهورية منفرداً بصفة عامة (وهي الأعمال التي لا تشاركه فيها الحكومة) للرقابة البرلمانية وبصفة خاصة حالات الإستجواب، ويرجع ذلك لسببين، الأول أن الرئيس غير مسؤول وهذا مبدأ مستقر في الأنظمة البرلمانية، والثاني أن المسؤولية لا تنقرر إلا بنص، وطالما لم يُنص في الدستور على مسؤولية

= لاغياً بمجرد أن ينتخب المجلس النيابي الاتحادي مستشاراً جديداً بإغلبية أعضائه . ٢- يجب مرور مدة ثمانية وأربعين ساعة على الطلب وعملية التصويت ((.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٧.

(٢) د. محمد المجنوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية، الدول والحكومات، مصدر سابق، ص ٢٨٨.

رئيس الجمهورية، فهذا معناه عدم إمكانية إستجوابه، وبمفهوم المخالفة إن الحكومة لا يمكن أن تُستجوب عن الأعمال التي يقوم بها الرئيس ولم تشاركه الحكومة في هذه الأعمال، وهذا عملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وبما أنه لا توجد سلطة فلا تكون ثمة مسؤولية، وبإنعدام المسؤولية لا يكون هناك سبب للإستجواب^(١)، ومن ضمن ميزات النظام البرلماني وجود رئيس دولة ضعيف الدور ووجود وزارة ووجود تأثير متبادل بين الوزارة والمجلس النيابي، ولا تأثير للطريقة التي تسلم بها رئيس الدولة منصبه، سوى كان ذلك عن طريق الوراثة (ملك) أم كان عن طريق الانتخاب (رئيس جمهورية)، فإنه لا يقوم بأي عمل سياسي مهم عدا إختياره لرئيس الوزراء من بين أعضاء الأغلبية في المجلس النيابي، كما أن القرارات التي يتخذها يجب أن يوافق عليها وزير أو أكثر ليتحمل مسؤوليتها أمام المجلس لإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، أي لا يمكن للمجلس أن يجبره على التخلي عن منصبه، ورئيس الدولة مجبر على أن يوافق على القرارات التي تتخذها الوزارة أو المجلس النيابي^(٢)، إن المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية ليست لهما الطبيعة ذاتها، فالمسؤولية الجزائرية منظمة بدقة من خلال إجراءات قضائية تحكمها القوانين الجزائرية، أما المسؤولية المدنية فهي وعلى الرغم من أنها أكثر مرونة من المسؤولية الجزائرية فهي تنهض على سبب قانوني منصوص عليه في القانون المدني، يتمثل بالفعل المسبب للضرر الذي يستدعي تدخل القاضي لتحديد عقوبته، أما المسؤولية السياسية فهي من جوهر مختلف إنها بالشكل الذي نُظمت فيه في النظام البرلماني ضد الوزراء تبدو كمسؤولية غير مشروطة، وتحرك أمام جهاز سياسي، وبعبارة أخرى فإن الأغلبية البرلمانية ليس عليها أن تبرر قانونياً طرح هذه المسؤولية وإستعمالها، إن المسؤولية السياسية تعبير عن خلاف سياسي، وعن الإمكانية المتاحة لجهاز سياسي لتتحية جهاز سياسي آخر مع إحترام السلطات التي أسندها الدستور له، لكن دون شرط موضوعي محدد بدقة^(٣)، وأتجهت الدساتير الحديثة إلى الحد من عدم مسؤولية رئيس الدولة وغادرت المفهوم القديم الذي يلزم مسؤوليات رئيس الدولة والمرتبب بالأنظمة الملكية ومبدأ سيادة الملك الذي لا يخطئ، وقررت مسؤولية رئيس الدولة عن بعض الأعمال التي تعد خطيرة، ومحاكمته عنها، وأستخدمت مصطلحات عدة لوصف تلك الأعمال، منها ما يدخل في نطاق الخيانة العظمى، ومنها ما يدخل في نطاق إنتهاك الدستور والحنث باليمين ، تلك المصطلحات نجدها في معظم الدساتير الجمهورية التي تقر المسؤولية لرئيس الدولة، لذلك لا بد من بيان مفهوم وحدود كل من هذه المصطلحات الدستورية .

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي: القانون الدستوري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1985، ص 365 .

(٢) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة، ط ١، دار ورد الأردنية، عمان، والذاكرة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٩٨ .

(٣) باتريك افير: إصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد 2، 2007، ص 413.

وسنتناول في هذا المبحث مسؤولية رئيس الجمهورية في العراق وسنبين مدى مسؤوليته السياسية في
المطلب الأول، وأحكام مسؤوليته الجنائية في المطلب الثاني مع بيان طبيعة قرارات مجلس النواب المتخذة
بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية.

المطلب الأول

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

إن المقصود بالمسؤولية السياسية هي المسؤولية عن رسم السياسة العامة للدولة، بحيث تنقرر المسؤولية متى كان رسم هذه السياسة العامة في غير صالح الدولة، ومن ثم فإن الأمر لا يتعلق بمجرد مخالفة نصوص قانونية معينة من جانب السلطة السياسية فتتعلق بمدى ملاءمة واتفاق العمل المتخذ من قبل كبير منه بالمسؤولية الإدارية، أما المسؤولية السياسية فتتعلق بمدى ملاءمة واتفاق العمل المتخذ من قبل السلطة السياسية مع المصلحة العامة للدولة^(١)، ففي النظام الملكي يكون رئيس الدولة غير مسؤول على الاطلاق، وقد حرصت الدساتير الملكية على تقرير هذه القاعدة، وعلى هذا الأساس يكون الملك غير مسؤول من الناحية السياسية عن ممارسة شؤون الحكم إذ تقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزراء، فيكون هؤلاء مسؤولين مسؤولية تضامنية أو فردية قبل المجالس النيابية دون الملك، وإذا كان الملك غير مسؤول سياسياً فهو أيضاً غير مسؤول جنائياً عما يرتكبه من جرائم سواء تعلقت هذه الجرائم بوظيفته كجريمة الخيانة العظمى، أم كانت غير متعلقة بها كالجرائم العادية التي يعاقب القانون الأفراد على ارتكابها كالجنايات والجنح والمخالفات^(٢). أما في النظام الجمهوري فلاشك في تقرير مسؤولية رئيس الدولة سياسياً وجنائياً ومسؤوليته بصفته كحاكم أو كفرد، غير أن المسؤولية السياسية ليس محل إجماع في الدساتير المقارنة، بل إن الغالب هو عدم تقرير مسؤوليته السياسية أيضاً، فالأمر يتوقف على نظام الحكم المتبع، ففي نظم الحكم البرلمانية للمسؤولية سياسية على رئيس الدولة، وأن أغلبية الدساتير لا تنظم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة وتقتصر على تنظيم المسؤولية الجنائية عن بعض الأعمال المتعلقة بالوظيفة^(٣)، وينطبق ذلك أيضاً في نطاق الأنظمة الجمهورية، فرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، ذلك أن الحكومة هي من تتحمل المسؤولية بشكل عام، وبالتالي أنتقلت السلطة الحقيقية إلى الحكومة بإشراف رئيسها، وقد تقرر في هذا النظام القاعدة الأصولية من أن توقيعات رئيس الدولة يجب لنفاذها أن يكون بجانبها توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

(١) د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ١٠.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية، الدول والحكومات، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٣) د. صبري محمد السنوسي محمد: الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤١.

وقد تطور النظام البرلماني التقليدي وتمتع رؤساء الجمهوريات البرلمانية بسلطات واسعة وهامة إستقلالاً عن الوزراء المسؤولين، الأمر الذي فرض نفسه على فقهاء القانون الدستوري لوضع تصورات ديمقراطية تضمن المسؤولية السياسية، ولذلك فإن إنعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة يتناقض مع المبدأ الدستوري المسلم به في أن السلطة والمسؤولية متلازمان، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسؤولاً عن مباشرتها.

الفرع الاول : أثر طرق إختيار رئيس الجمهورية على تقرير مسؤوليته السياسية

تتعدد طرق إختيار رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية، فقد يقرر الدستور حق الإختيار للشعب، وإختيار رئيس الجمهورية عن طريق الشعب قد يكون بطريقة مباشرة وبدرجة واحدة، كما هو الحال بالنسبة لإختيار رئيس الجمهورية في فرنسا^(١)، وقد يكون الانتخاب المباشر على درجتين، كما هو الحال في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية^(٢)، وقد يوكل أمر إختياره للبرلمان، أي أنه يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق السلطة التشريعية، ولقد لقيت هذه الطريقة رواجاً كبيراً في أغلب الدساتير المعاصرة، ويرى البعض أن هذه الطريقة تجعل رئيس الدولة خاضعاً للبرلمان الذي إختاره، مما يشكل إضعافاً للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، أو يجعله بمركز أدنى مرتبة من مركز البرلمان، أو بمعنى أدق يؤدي ذلك إلى جعل رئيس الدولة في مركز التابع بالنسبة للبرلمان^(٣)، فيما يرى البعض الآخر أن إختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني عن طريق البرلمان لا يرتب بالقطع والضرورة تبعية رئيس الدولة للبرلمان الذي قام بإختياره مادام الرئيس يتمتع بضمانات تكفل له الإسقلال إزاء البرلمان، وأهم هذه

(١) ينظر المادة ٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بعد تعديلها عام ١٩٦٢ والتي تنص على أن ((يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر. لا يجوز لأي رئيس جمهورية ممارسة أكثر من ولايتين متتابعتين، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة بموجب قانون عضوي)).

(٢) وقد عيب على طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب سواء بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر أنها تؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، كما أنها قد تؤدي إلى إستبداد الرئيس لشعوره بأنه منتخب من الشعب بأسره أو أغلبيته بخلاف النائبين الذين يتم إنتخابهم عن طريق الناخبين في الدوائر الانتخابية، كما عيب على هذه الطريقة بأن الشعب قد يتأثر بالدعاية الانتخابية فلا يصيبه التوفيق في إختيار الرئيس الأمثل . ينظر في ذلك الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية، الدول والحكومات، مصدر سابق، ص ١٣٠ .

(٣) د.صبري محمد السنوسي محمد : الدور السياسي للبرلمان في مصر، مصدر سابق، ص ١٨ .

الضمانات تقرير عدم مسؤوليته السياسية^(١)، لذلك يميل الفقه الدستوري إلى الطريقة الثالثة لإختيار رئيس الدولة، والتي يشترك فيها البرلمان مع الشعب في هذا الإختيار بإنها الطريق الأمثل في هذا الخصوص، فهو يعمل على تفادي العيوب التي وجهت إلى طريقتي انتخاب الرئيس عن طريق الشعب على حدة أو البرلمان على حدة^(٢)، وتسمى هذه الطريقة والتي يتم فيها إختيار رئيس الدولة عن طريق إشتراك الشعب والبرلمان في هذا الإختيار بالطريقة المزدوجة، وتتميز هذه الطريقة بإنها تمنع إستبداد رئيس الدولة بالبرلمان، إذ أن البرلمان ساهم في إختياره بدرجة كبيرة، كما إنها تحول في الوقت ذاته دون إضعاف سلطة رئيس الدولة في مواجهة البرلمان، لأنه يستند إلى قبول الشعب له وتأييده، وتتخذ هذه الطريقة أكثر من مظهر أو صورة، وقد أختار الدستور العراقي لعام 2005 الطريقة الثانية حين أوكل لمجلس النواب العراقي إختيار رئيس الدولة^(٣)، فقد بينت المادة الأولى من الدستور العراقي بإن نظام الحكم في العراق هو نظام برلماني^(٤)، وعلى وفق أسس هذا النظام فإن الدستور العراقي لم يتعرض إلى المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وهذا يعني أن ليس بإمكان مجلس النواب العراقي أن يستخدم الوسائل المتاحة له في مساءلة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبة رئيس الجمهورية، ومن ثم لايجوز له أن يستجوبه أو أن يسحب الثقة منه، ذلك أن المسؤولية لا تتقرر إلا بنص صريح في الدستور وهذا ما لانجده في نصوص الدستور العراقي، أما المسؤولية الجنائية فإن الأمر لاجدال فيه، ففي أنظمة الحكم الجمهورية رئيس الدولة يعتبر مسؤولاً عما يقترفه من أفعال شأنه في ذلك شأن غيره من المواطنين، ويقول الاستاذ باتريك أوفير أن رئيس الجمهورية مواطن يمارس مؤقتاً وظيفة رئيس الدولة، ولهذا فإنه لايجوز الخلط بين حماية المهمة التي يتولاها والنظام القانوني الشخصي لصاحبها، وعلاوةً على ذلك فإن المهمة إذا كانت مؤقتة فإنه

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٤٠٥.

(٢) ينظر في تفاصيل أكثر في ذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا : تحليل النظام الدستوري المصري ، مصدر سابق، ص ص ٢١٦ - ٢١٨ .

(٣) المادة ٧٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أن ((أولاً : ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً : اذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني)).

(٤) تنص المادة ١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن ((جمهورية العراق دولةً اتحاديةً واحدةً مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق)).

ينبغي أن يكون من الممكن قطعها، وبعبارة أخرى أن المسؤولية الشخصية للمواطن (رئيس الدولة)، وإقالة رئيس الجمهورية، لا يمكن أن تكونا من المواضيع التي يُحرم الحديث عنها في النظام الديمقراطي^(١).

وقد أقر الدستور العراقي مساءلة رئيس الجمهورية ونظمها في المادة 61/سادساً منه، محدداً الحالات التي تتم فيها هذه المساءلة^(٢). وبقراءة هذه المادة في بندها السادس الفقرة (أ) التي تبين شروط مساءلة رئيس الجمهورية نجد أن المقصود بهذه المساءلة هي المساءلة الجنائية وليس المساءلة السياسية، حيث أن المسؤولية السياسية تدور وجوداً وهدماً مع السلطة، وفي العراق لا يملك رئيس الدولة سلطة منفردة وواضحة يباشرها في الإدارة السياسية للدولة، وليس له أي دور يذكر في رسم السياسة العامة للدولة، لذلك فإن المبدأ الدستوري في أعلاه لا يمكن أعماله مع مهام ووظائف الرئيس في العراق، وبالتالي لا حاجة للبحث في مسؤوليته السياسية، وهذا ما تبناه الدستور حيث أقر المسؤولية الجنائية فقط وحدد الحالات التي يمكن محاكمته عنها، وبالرجوع إلى صلاحيات رئيس الجمهورية المذكورة في المادة (73) من الدستور نجد أنها صلاحيات مشتركة، لا يقوم بها منفرداً، وهذا التنظيم لصلاحيات رئيس الجمهورية^(٣)، يتفق تماماً مع الأصل العام الذي إستقر عليه الفقه الدستوري، وهو عدم خضوع الأعمال التي يمارسها رئيس الجمهورية منفرداً (التي لا تشاركه فيها الحكومة) للرقابة البرلمانية بصفة عامة، والإستجابة بصفة خاصة، وذلك يرجع لسببين، الأول إن توجيه الإستجابة في هذه الحالة يكون موجهاً لشخص الرئيس، وهذا لا يمكن في الأنظمة البرلمانية، لإن الرئيس غير مسؤول بالإضافة إلى أن المسؤولية لا تنقرر إلا بنص، وطالما لم ينص الدستور على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية فهذا معناه عدم إمكانية إستجابته، وبمفهوم المخالفة إن الحكومة لا يمكن أن تُستجوب عن الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية ولم تشاركه الحكومة في هذه الأعمال وهذا عملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية وبما إنه لا توجد سلطة فلا تكون ثمة مسؤولية وبإندعام المسؤولية لا يكون هناك سبب للإستجابة^(٤).

(١) باتريك افير: إصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ٤٠٧ .

(٢) ينظر المادة ٦١ / سادساً/أ التي تنص على أن ((مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. ب . إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية: ١- الحنث في اليمين الدستورية ٢- إنتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى)).

(٣) ينظر المادة 67 من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أن ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، والمحافظة على إستقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لاحكام الدستور)) ، أما صلاحياته فقد حددتها المادة ٧٣ من الدستور .

(٤) د.مصطفى أبو زيد فهمي : القانون الدستوري ورقابة دستورية قوانين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٥، ص ٣٦٥.

والمساءلة تعني إمكانية إتخاذ القرار، وما يترتب على ذلك القرار من أثر بتحميل المسؤولية، وبما أن المجلس ليس لديه إمكانية منفرداً بمساءلة رئيس الجمهورية واتخاذ القرار بإعفاء الرئيس من منصبه بعد مساءلته فإن ذلك يعني أن المجلس ليس لديه الصلاحية بمساءلة رئيس الجمهورية أو أحد نوابه سياسياً عن الأعمال التي يؤديها بمناسبة ممارسة مهامهم، أما المساءلة التي ورد ذكرها في الدستور فإنها من نوع آخر وهي المساءلة الجنائية، وللدلالة على ذلك أن المجلس عندما يريد مساءلة الرئيس وبعد إتمام الشروط المطلوبة والتي هي الأخرى تنفي معنى المساءلة السياسية بسبب صعوبة تحققها، فإن من يقوم بإثبات تلك المسؤولية هي جهة أخرى غير المجلس، وهي جهة قضائية، ولو كان المشرع يقصد المساءلة السياسية لترك للمجلس ولوحده إثبات وتقرير هذه المسؤولية دون إشراك المحكمة الاتحادية العليا بذلك فإن تقوم بإثبات تلك المسؤولية من عدمها، ويمكن القول أيضاً إن الدستور لم يشر في نصوصه إلى إمكانية إستدعاء المجلس لرئيس الجمهورية، أو لأحد نوابه إلى المجلس لمحاسبته سياسياً، إذ أن من المسلم به في الأنظمة البرلمانية أن رئيس الدولة لا يمكن إستدعاؤه إلى المجلس النيابي، وليس عليه أن يبين أي جانب من جوانب السياسة العامة للسلطة التنفيذية، إذ أن الأمر منوط في هذه الأنظمة بالوزارة فهي المسؤولة عن تنفيذها أمام البرلمان.

وذهب أتجاه في الفقه إلى أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني هو دور سلبي بحت، بينما ذهب إتجاه آخر إلى أن دور رئيس الدولة هو دور إيجابي، فالنظام البرلماني لا يتعارض وإشراك رئيس الدولة مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة التنفيذية، وإلتجاهان ينفيان تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، فالاتجاه الأول من الفقه يذهب إلى أن رئيس الدولة لا يجب أن يكون له سوى دور سلبي ومن ثم ليس له أن يتدخل في شؤون الإدارة الفعلية للحكم، وفقاً لهذا الرأي فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يمارس اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور والمتصلة بشؤون الحكم إلا بواسطة وزرائه، وقد أستند هذا الفقه في تأييد رأيه إلى عدة أسباب أهمها، أن المبدأ المسلم به في النظام البرلماني هو عدم مسؤولية رئيس الدولة عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، بينما تنقرر هذه المسؤولية بالنسبة للوزارة وحدها، وأيضاً استناداً للقاعدة المقررة للمسؤولية السياسية التي تقول حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، أما الإتجاه الثاني القائل بإيجابية دور رئيس الدولة في إدارة شؤون الحكم يرى أن النظام البرلماني لا يتنافى وإشراك رئيس الدولة إشتراكاً فعلياً مع الوزارة في تسيير شؤون السلطة التنفيذية مستنداً في ذلك إلى أن الدساتير لم تمنح السلطة التنفيذية للوزارة وحدها وإنما تمنحها لرئيس الدولة والوزارة معاً، إلا أن هذا لإشتراك يتوقف على أمرين، الأول أن يجد رئيس الدولة وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم، والثاني أن تغطي الوزارة دائماً نشاط رئيس الدولة، بمعنى أن لاتسمح الوزارة أن يكون شخص رئيس الدولة أو أعماله موضع مناقشة أمام البرلمان، ومن ذلك نجد أن الإتجاهين يختلفان في أهمية دور

رئيس الدولة النظام البرلماني، ولكنهما يتفقان على أن ليس بالامكان تقرير المسؤولية السياسية له أو وضع أعماله في مناقشة سياسية أمام البرلمان^(١).

الفرع الثاني : الموقف في الأنظمة البرلمانية المقارنة

في فرنسا، أقر الدستور الفرنسي لسنة 1958 نظاماً برلمانياً في ما يخص العلاقة بين البرلمان والحكومة، فيما أعطى هذا الدستور سلطات فعلية لرئيس الجمهورية، وهو ما يتنافى مع النظام البرلماني، لكن ثنائية السلطة التنفيذية والتي تعد من أركان النظام البرلماني واضحة الأسس في هذا الدستور ومن ثم فإن هناك عملاً يمارسها رئيس الجمهورية دون الحاجة إلى التوقيع المجاور لها من الوزراء، إضافة إلى الأعمال الأخرى التي يشترك فيها مع الوزارة والتي تتطلب التوقيع المجاور، وبالنظر إلى السلطات الخالصة التي يستقل بها رئيس الجمهورية ويوقع عليها وحده نجدها تتعارض مع غياب المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان، ومن ثم فهو لا يضع البرلمان في حساباته عند ممارسته لهذه السلطات، ولذلك لا سبيل إلا اللجوء إلى السبيل غير المباشر، وذلك باقتراح لوم الحكومة بإعتبارها متضامنة مع الرئيس بقبولها للتصرف الصادر منه والذي كان يجب عليها تقديم إستقالتها كدليل على رفضها لسلوكه^(٢)، إن عدم مسؤولية رئيس الدولة ركن من أركان النظم الدستورية الفرنسية مع بعض الإستثناءات القليلة كالمادة 68 من الدستور الفرنسي لسنة 1958^(٣)، إلا أن عدم مسؤوليته الجزائية والسياسية مرتبطة بصفته الرسمية وهي نظام حصانة مؤقت لرئيس الجمهورية، حيث يمكن للدعاوى والإجراءات التي لم يتم النظر فيها بسبب تلك الحصانة أن تستأنف ضده بعد إنقضاء مدة شهر على إنتهاء وظائفه وبصفته، فقط بالقضايا التي تمت إقالته بسببها^(٤)، ويتضح من ذلك إن دستور الجمهورية

(١) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ص ٤٠٤-٤١٤.

(٢) د.مدحت أحمد يوسف غنايم، مصدر سابق، ص ٤٧ .

(٣) الإستثناء الأول جاءت به الفقرة الثانية من المادة 53 التي تسمح بالإعتراف بالإختصاص القضائي للمحكمة الجنائية الدولية، والإستثناء الثاني جاءت به المادة 67 التي أكدت بأن المسؤولية القضائية لرئيس جمهورية سابق لا يمكن أن تطرح إلا بالنسبة للأعمال المرتكبة بهذه الصفة والتي أدت إلى إقالته، أي أن عدم المسؤولية الجزائية أو المدنية بسبب وظائفه تبقى كاملة وتامة إن لم تشكل موضوعاً للإقالة.

(٤) ينظر الفقرة الثالثة من المادة 67 المعدلة من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي تنص على أن ((لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأفعال التي يؤديها بهذه الصفة، مع مراعاة أحكام المادتين ٢/٥٣ و ٦٨ ولا يجوز أن يطلب منه، أثناء ولايته وأمام أي هيئة قضائية أو سلطة إدارية فرنسية، الإدلاء بشهادته، ولا يجوز أن ترفع ضده دعوى، أو =

الخامسة الفرنسي قد أعتمد على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته لمهامه كما في سائر الأنظمة البرلمانية فهو مسؤول فقط في حالة الخيانة العظمى، غير أن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وانتخابه بالإقتراع العام المباشر يؤديان إلى بروز نوع من المسؤولية السياسية الرئاسية، هذه المسؤولية تجد التعبير عنها في حالات عدة، منها عندما يربط الرئيس بقاءه بالسلطة بالإستفتاء على قضية ما، فتأتي نتيجة الإستفتاء بمثابة تأكيد الثقة به أو حجب الثقة عنه، وكذلك عندما يستخدم الرئيس صلاحيته بحل الجمعية الوطنية والدعوة إلى انتخابات مبكرة على أثر حدوث أزمة وزارية⁽¹⁾، وإن كان الجدل الدائر حول مسؤولية الرئيس السياسية في بعض الدول ومنها فرنسا ومصر فإن ذلك له ما يبرره، وهو أن النظامين المذكورين ليسا من الأنظمة البرلمانية التقليدية بل أن البعض يصف النظام السياسي في فرنسا بأنه نظام مختلط بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، وأن رئيس الدولة في كل من فرنسا ومصر يلعبان دوراً مهماً في مجال رسم وتنفيذ السياسة العامة، ولهما الكثير من الصلاحيات الدستورية المهمة، والتي يمارسانها بإنفراد وبعيداً عن إشتراك الوزارة في إقرارها، فضلاً عن صلاحياتهما في ترأس إجتماعات الوزارة والمشاركة في رسم السياسة العامة للدولة، وكان أساس الجدل في عدم تقرير المسؤولية السياسية مقابل كل هذه الصلاحيات الواسعة إستثناء من مبدأ (حيث تكون الصلاحية تكون المسؤولية)، وبمعنى آخر أن كل من الجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الشعب المصري ليس بإمكانهم مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله في ممارسته لوظائفه الدستورية من خلال الوسائل المتاحة لهما للرقابة البرلمانية في مساءلة الحكومة، فيما أقتصر الأمر على المساءلة الجنائية في تفصيل مختلف لكل من الدستورين الفرنسي والمصري، وخلاصة القول أن كان للجدل السابق بيانه ما يبرره فإن الحالة في العراق تختلف تماماً، ذلك أن النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي قريب جداً من النظام البرلماني التقليدي، والذي لا يعطي لرئيس الدولة صلاحيات في إدارة السياسة العامة، والتي جعلها الدستور المذكور من اختصاص مجلس الوزراء، ولو عدنا إلى المواد الدستورية التي تبين صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية المذكورة في المادة 67 و73 لوجدنا أنه لا يمارسها منفرداً، بل بالإشتراك مع مجلس الوزراء أو مجلس النواب، ولو نظرنا إلى واجباته المنصوص عليها في المادة 67 لوجدنا أنه لا يملك الوسائل الدستورية لتنفيذها أو التي تمكنه من القيام بهذه الواجبات، والتي

= يفتح في حقه تحقيق أو يتابع قضائياً. ويوقف كل أجل خاص بالتقادم أو سقوط الحق. ويمكن مباشرة الدعاوى والإجراءات التي كانت موقوفة التطبيق، من جديد، أو رفعها ضده في أجل شهر من إنتهاء وظائفه)). وقد تم تعديل المادة 68 منه في 8/تموز/1999، حيث نصت المادة 53 مكرر من قانون التعديل على إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الجنائية الدولية في إطار الشروط المنصوص عليها في معاهدة روما لعام 1998 التي قررت المسؤولية الجنائية الدولية للفرد في حالة إرتكابه جرائم ضد الإنسانية.

(1) د. عصام سليمان: مصدر سابق، ٢٠١٠، ص ١٤٢.

جاءت بصيغة مطلقة وعامة غير محددة النطاق والمضمون، والحقيقة أن تنظيم الدستور لواجبات وصلاحيات رئيس الجمهورية جاءت متفقة مع أسس النظام البرلماني وكذلك مع تحليل الفقه الدستوري لمنصب رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية والذي يصفه بأنه منصب اعتباري الغرض منه إيجاد توازن معين بين السلطات في الدولة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية)، فكما أن البرلمان يتكون من مجلسين فإن السلطة التنفيذية تتكون من طرفين، وله أهمية في الموازنة في العلاقة بين الوزارة والبرلمان لإزالة التوتر الذي قد يحدث بينهما، أو لإيجاد حل أو مخرج لإزمة قد تنشأ بينهما، ولذلك نجد أن أغلبية دساتير الدول العربية قد تضمنت النص صراحة على إنه لايجوز توجيه الإتهام لرئيس الجمهورية إلا في حالة الخيانة العظمى أو إرتكابه جرائم جنائية^(١)، وواضح أن كل ذلك كان في حسابات المشرع الدستوري العراقي عندما نظم وصاغ واجبات وصلاحيات رئيس الجمهورية في العراق، وبالتالي يمكن القول بأن الدستور العراقي لم يقر مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً من قبل مجلس النواب كما اقراها للأخير تجاه مجلس الوزراء، أما ماجاءت به نصوص النظام الداخلي في المادة 32/أولاً وثانياً المتعلقة باختصاصات المجلس الرقابية والمادة 40 التي تسمح لأعضاء مجلس الرئاسة بالحضور إلى جلسات المجلس والمادة 50، فنرى أنها متصلة بتطبيق المادة 138 من الدستور التي بينت تشكيل ومهام مجلس الرئاسة وأن هذه المادة ذات طبيعة مؤقتة إذ جاءت في الباب السادس في الفصل الثاني منه والمخصص للأحكام الإنتقالية، وقد بين نص هذه المادة أن العمل بإحكامها محدد بدورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور، وهذا يعني أن حكمها قد أنتهى بإنتهاء الدورة الأولى لمجلس النواب العراقي، وهذا الأمر قد تم تأكيده من قبل المحكمة الاتحادية العليا حيث قالت بأن الأحكام الواردة في المادة ١٣٨ من الدستور ببندها ومنها البند خامساً أحكام إنتقالية إقتضتها مرحلة الدورة الأولى لمجلس النواب وأنتهت بإنتهائها ولايمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الأولى لمجلس النواب وبعدها أخذ رئيس الجمهورية يمارس صلاحياته المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور وليس من بينها الاعتراض على القوانين والقرارات التي يشرعها مجلس النواب^(٢). مع أن المادة ٦٧ من الدستور توصف رئيس الجمهورية بأنه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه فكيف يكون له القيام بكل هذه المهام الخطيرة من دون أن يكون له على الأقل حق الاعتراض على القوانين.

(١) د.جلال بنداري: محاسبة رئيس الدولة في النظام البرلماني حال جمعه بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء ، ص 39-40، بحث منشور على الموقع الالكتروني: أخر زيارة 2014/5/14

http://www.shura.gov.sa/magazine_majalah.102/maj/pdf/drasat.pdf.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٢ الصادر في ٣٠/٥/٢٠١٢ والمنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، المجلد الخامس، آذار ٢٠١٣، مصدر سابق، ص١٢.

نخلص مما تقدم أن الدستور العراقي لم يشأ أن يخرج عن الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، ومنها الدور الرمزي لرئيس الدولة وعدم إمتلاكه صلاحيات تنفيذية حقيقية، بل إنه أناط الأمر كله بمجلس الوزراء، وبالتالي فإنه لم ينظم مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً، أما بالنسبة لما جاء في المادة 61/سادساً/أ) و(ب) فإنها تعنى بالمساءلة الجنائية لرئيس الجمهورية وأن لم يكن المشرع الدستوري قد حدد محتوى موضوعياً واضحاً لكل من الحالات الثلاث المذكورة في تلك المادة، إلا أن حالة الخيانة العظمى التي ذكرتها المادة كسبب للمساءلة هي ذات محتوى جنائي ووفقاً لكل الدساتير التي تشير إليها، إضافة إلى التحديد الذي بينه الفقهاء لجريمة الخيانة العظمى حيث ربطوا بينها وبين التعمد في إتيان الفعل المشكل للخيانة العظمى، وهذا المحتوى غير موجود في المساءلة السياسية، ففي الأخيرة قد يكفي الخطأ في تنفيذ السياسة العامة، وبمعنى آخر أن الحالات المذكورة لمساءلة رئيس الجمهورية تُعنى بالمساءلة الجنائية، ولو أن أحد الوزراء قد أتى أحداها فإن مساءلته السياسية يمكن أن تتبعها مسؤولية جنائية، والأمر الآخر الذي يؤكد أن الحالات الثلاث المذكورة بالمادة 61/سادساً/ب متعلقة بالمسؤولية الجنائية فقط هو إشراك المحكمة الاتحادية في إجراءات الإتهام، وأن طبيعة القرارات التي تصدر عن هذه المحكمة هي قرارات ذات طبيعة قضائية وإن كان المشرع قد ترك قرار الفصل في ذلك للمجلس فإن ذلك لا يغير من طبيعة قرار المحكمة الاتحادية، وقد كانت معالجة المشرع الدستوري لهذه المسألة غير موفقة إذ جعل نفاذ القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية رهن موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وهذا يتناقض مع طبيعة قرارات المحكمة التي أشارت إليها المادة 94 من الدستور التي تؤكد أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا ملزمة للسلطات كافة، وكان من الأفضل الإكتفاء بقرار المحكمة بإدانة رئيس الجمهورية وترتيب الأثر القانوني على ذلك القرار، وإن طلب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ابتداءً وقبل إحالة الموضوع إلى المحكمة الاتحادية يُعد أساساً كافياً لنفاذ قرار المحكمة بعد صدوره مباشرة، إذ أن المشرع الدستوري قد أحاط طلب المساءلة بقيود وشروط تضمن عدم إساءة إستعماله، أو التعسف في هذا الحق المخول للمجلس ابتداءً، هذه الإجراءات التي رسمها الدستور كفيلة بعدم إحالة الرئيس إلى المحكمة الاتحادية إلا بعد أن يكون المجلس قد تفحص الأسباب الموجبة للإحالة وتأكد من أن الفعل المحال به الرئيس قد وقع منه وأستوجب الإحالة، ذلك أن النسبة المطلوبة لمحاسبة الرئيس تعد نسبة عالية لا يمكن الحصول عليها دون أن يكون للمساءلة أسباب جدية توجب الإحالة إلى المحكمة الاتحادية العليا، إضافة إلى أن المناقشات التي تجري داخل المجلس وطبيعة تكوين المجالس النيابية وتنوع الأحزاب والكتل فيها لاتفضي إلى الحصول على قرار الإحالة دون أن تكون هناك أسباب جدية وواضحة لذلك، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ماذا لو أن المجلس لم يتوصل إلى قرار بإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية بالإدانة؟، وهذا فرض متوقع الحدوث، أن المحكمة الاتحادية العليا هي جهة قضائية دستورية متخصصة

خولها الدستور مهام وصلاحيات مهمة ومنها مراقبة دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية وغيرها من الصلاحيات وجعلها هيئة مستقلة، فهل من المعقول أن يبقى قرارها دون أثر قانوني إلا بعد أن يصدر مجلس النواب قراراً بإقالة الرئيس مستنداً إلى قرارها، فهل يعني ذلك أن مجلس النواب سيكون جهة مصادقة على قرار المحكمة الاتحادية في هذا الشأن مع أنها جهة قضائية مستقلة^(١)، وهل هذا يخل بإستقلاليتها أم أنه نوع من التدخل لمجلس النواب في قرارات هيئة قضائية مستقلة مما يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة 47 من الدستور، أو يمكن القول أن محاكمة رئيس الجمهورية في العراق تتم على مرحلتين الأولى أمام المحكمة الاتحادية العليا والثانية أمام مجلس النواب وأن الثانية تُعد مرحلة إيقاع العقوبة، وهناك ملاحظة أخرى هي أن الدستور لم يبين الحالة القانونية لرئيس الجمهورية بالنسبة للوضع المتصل بممارسته لمهام منصبه بعد إحالته إلى المحكمة الاتحادية ولحين صدور قرار مجلس النواب بالإعفاء من عدمه، وهذه فترة قد تطول حسب الإجراءات المطلوبة لذلك، فهل يستمر في إداء مهامه أم يوقف عن ممارستها كما تشير إلى ذلك أغلب الدساتير التي تنظم المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة؟، وماذا لو أن رئيس الجمهورية قد قدم إستقالته من منصبه خلال السير في إجراءات الإتهام أمام المجلس أو المحكمة وقبل صدور القرار بالإدانة من عدمه وهل هذا يوقف مساءلة الرئيس أم أنه يوقف إجراءات السير فيها فقط؟. الحقيقة أن كل ذلك متوقف على صدور قانون إتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء الذي اشارت إليه المادة ٩٣ من الدستور في البند سادساً التي تبين صلاحية المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة للأشخاص الذين يشغلون المناصب المذكورة، وهذا الأمر قد أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم ٣٥ الصادر في عام ٢٠١٢ حين قالت أن نص هذه المادة لا يُفعل إلا بصدور قانون عن السلطة التشريعية يحدد أبعاد وآليات تطبيقه إستناداً لما ورد في نهاية نص المادة المذكورة ومادام القانون لم يشرع لحد الوقت الحاضر لذا فإن الفصل في الإتهامات الموجهة للعناوين المذكورة في نص المادة ٩٣/سادساً يتم فيها الفصل طبقاً للقوانين النافذة في الوقت الحاضر^(٢)، أخيراً إن جعل القرار الأخير بإعفاء رئيس الجمهورية من اختصاص مجلس النواب يجعل من قرار الإقالة قراراً برلماني رقابي، ذلك أن مجلس النواب لا يصدر

(١) وفي مسألة احترام القيمة القانونية لأحكام المحاكم الدستورية في الدساتير المقارنة فإننا نجد أن الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ والمعدل عام ٢٠٠٢، قد نظم إجراءات محاكمة رئيس الدولة أمام المحكمة الدستورية الاتحادية والتي تستطيع أن تعلن أنه فاقداً لمنصبه، ولها قبل ذلك أن تأمر بأنه يتعذر عليه ممارسة مهام منصبه قبل إتمام إجراءات المحاكمة، وكذلك الدستور الجنوب أفريقي وفي المادة ١٦٧ منه قد جعل القرار النهائي بشأن وصف فعل الرئيس بأنه إنتهاك للدستور للمحكمة الدستورية العليا وليس بيد البرلمان.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٢ الصادر في ٢/٥/٢٠١٢ والمنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٢٢.

قرارات تحمل الصفة القضائية، كما هو الحال لبعض المجالس النيابية عندما تجتمع على شكل محكمة عليا عند النظر في مساءلة رؤساء الدول، وأن طبيعة قرارات مجلس النواب الصادرة بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية هي ذات طبيعة رقابية برلمانية بحتة، مما يجعل قرار المجلس بإعفاء رئيس الجمهورية المستند إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا بإدانتته يحول الحكم من حكم قضائي إلى حكم برلماني (سياسي) مع شدة الفرق بين الحكمين والنتائج المترتبة على كل منهما، فيما يرى البعض أن الفكرة الجوهرية التي أرساها المشرع الدستوري العراقي تتمثل في توسعة دائرة مسؤولية رئيس الجمهورية وذلك من خلال التوسع في الحالات التي تسمح بتحريك المسؤولية الرئاسية، حيث يرى أن ذلك يؤدي إلى إخضاع رئيس الجمهورية للمسؤولية عن الأعمال التي تصدر عند تأديته لوظيفته الدستورية فالحالات التي تتحقق فيها مسؤولية الرئيس تشمل جميع مجالات الاختصاصات والوظائف الدستورية^(١).

(١) د.رافع خضر صالح شبر : دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، مطبعة البينة، د.س، ص ٤٥-٤٧.

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

يختلف مفهوم المساءلة الجنائية عن مفهوم المساءلة السياسية وكما تم توضيحه في المبحث الأول، وهذا الاختلاف يبدو واضحاً من ناحية الإجراءات التي تتم من خلالها المساءلة في كلا النوعين فالمساءلة السياسية تتم وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي أمام مجلس النواب حصراً والذي له وحده تقرير المسؤولية السياسية من عدمها، وبملك المجلس في ذلك عدة وسائل يستطيع إستخدامها في مساءلة أعضاء الحكومة والهيئات المستقلة منها المباشرة وغير المباشرة، أما المساءلة الجنائية فهي تتم في الغالب وفق إجراءات تختلف تماماً عن المساءلة السياسية، فمن ناحية الوسائل المتاحة لتحريكها نجد أنها محددة في إتهام الرئيس بإحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 61/سادساً/ب من الدستور وأن المساءلة لايفرد فيها المجلس لوحده، بل يشاركه في إثباتها المحكمة الاتحادية العليا التي لها صلاحية الحكم بالإدانة على رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن المساءلة الجنائية وإن كانت تتشابه مع المسؤولية السياسية من ناحية الأثر المترتب على تقريرها وهو الإقالة أو العزل إلا أن الاستقالة كأثر لتقرير المسؤولية السياسية ليس شرطاً في جميع الاحوال، أما بالنسبة لحكم إدانة الرئيس فإن أثره يمنع الرئيس من ممارسة مهامه من تأريخ الإدانة، بل أن بعض الدساتير تمنعه من ممارسة مهامه من تأريخ توجيه الإتهام أو بدء المساءلة الجنائية للرئيس. وسنبين الحالات التي نص عليها الدستور العراقي لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية ووفقاً للتفصيل الذي أورده الدستور العراقي في المادة 61/سادساً/أوب وهي حالات الخيانة العظمى، وإنتهاك الدستور، والحنث باليمين، مع توضيح الشروط والإجراءات المتطلبة لذلك مع الإشارة إلى الدساتير المقارنة في معالجتها لهذا الموضوع .

الفرع الأول : الخيانة العظمى

لقد تباينت الدساتير التي أقرت مساءلة رئيس الدولة في النهج الذي أتبعته في تحديد المحتوى الموضوعي لحالة الخيانة العظمى، فمنها من حدد ذلك المحتوى بشكل مباشر كدستور الولايات المتحدة

الامريكية الذي بين مفهوم الخيانة العظمى وحدده في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة^(١)، ومنها من تناولها بشكل غير مباشر حين أحال ذلك إلى القوانين لتحديد المحتوى الموضوعي والشكلي للخيانة العظمى، أما الإتجاه الثالث فلم يحدد الفكرة الموضوعية للخيانة، كالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أقر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من حيث الأصل إلا في حالة واحدة هي الخيانة العظمى في الفقرة الأولى من المادة 68 منه التي لم تحدد مفهوم الخيانة العظمى، لذلك حاول جانب من الفقه أن يحدد محتواها الموضوعي بوصفها فكرة سياسية مرنة ذات مضمون متغير^(٢)، ولقد تواترت الدساتير الفرنسية في النص على عدم تقرير مسؤولية رئيس الدولة إلا في حالة الخيانة العظمى، وقد برز جدل كبير في الفقه الفرنسي حول إنتماء حالة الخيانة العظمى إلى المسؤولية الجنائية ام السياسية إلى أن حسم الدستور الحالي هذه المسألة بمنح المحكمة العليا المختصة بمحاكمة رئيس الدولة صلاحية تكييف الأفعال المنسوبة إلى الرئيس وتوقيع العقوبات المناسبة سواء ماكان منها ذا صبغة سياسية كالعزل أو صبغة جنائية^(٣).

وكان رئيس الجمهورية الفرنسية يحاكم عن الخيانة العظمى من خلال إنشاء لجنة تحقيق مؤلفة من قضاة من محكمة النقض ونائب عام وهذا الإجراء ذو مدلول قضائي حيث يمكن القول بأن تشكيل اللجنة ذو طبيعة قضائية بحتة، وبعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٩ أراد المشرع الدستوري الفرنسي أن تكون محاكمة رئيس الجمهورية ذات طبيعة سياسية مع إنه وصف إجتماع البرلمان بتعبير المحكمة العليا على الرغم من إنها لا تملك شيئاً قضائياً، وأنها في حقيقة الأمر مؤتمر للبرلمان مؤلف من كل النواب في الجمعية الوطنية ونواب مجلس الشيوخ يرأسه رئيس الجمعية الوطنية، حيث أن الهدف من هذا المؤتمر

(١) تنص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٩ على أن ((تقتصر جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة على شن الحرب ضدها، أو الموالاة لإعدائها، وتقديم المعونة والمساعدة لهم، ولايجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلا بناءً على شهادة شاهدين بوقوع الفعل نفسه أو بناءً على إقراره في محكمة علنية وللكونغرس سلطة تقدير عقوبة الخيانة غير أن الحكم بالإعدام أو مصادرة الحقوق بسبب الإدانة لن يطبق إلا خلال حياة الشخص المحكوم عليه بذلك))، فيما بينت الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأشخاص الخاضعين للمسؤولية وفي مقدمتهم رئيس الدولة والتي نصت على أن ((يعزل الرئيس أو نائبه أو أي موظف من موظفي الولايات المتحدة المدنيين من منصبه بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية وثبوت إدانته بغيرتكاب جريمة خيانة أو رشوة أو أي من الجرائم والجنح الكبرى الأخرى)).

(٢) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع الدكتور رافع خضر شبر: الخيانة العظمى، مكتبة السنهوري، بغداد ٢٠١٢، ص ٣٦-١٧.

(٣) يراجع في تفصيل ذلك الدكتور عمرو فؤاد بركات : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة السياسية المقارنة، دون دار نشر، ١٩٨٤ ص ٥٩ وما بعدها . والدكتور عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مصدر سابق، ص ١١٧ وما بعدها.

هو إقالة الرئيس وليس إدانته، والدليل على ذلك أن المادة 68 الجديدة جاءت خاليةً من مفهوم الإتهام الجزائي الذي كان موجوداً في هذه المادة قبل التعديل. وهذا التعديل يراد منه أن تكون الإقالة كوزن مقابل لعدم المسؤولية وللحصانة المؤقتة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ويسمح بإعادة التوازن للمؤسسات في وجه رئيس قوي جداً سياسياً^(١)، ومع أن التعديل قد جاء لإقرار مساءلة الرئيس سياسياً إلا أنه قد أشرط لذلك أن يكون خطأ الرئيس جسيماً حتى يمكن للبرلمان الفرنسي مساءلته، وهذا يعني أنه لا يمكن مساءلة رئيس الجمهورية في فرنسا إلا في حالة التقصير في واجباته بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته، وأما إجراءات إقالة الرئيس التي جاء بها التعديل فإنها تبدأ باقتراح من البرلمان الذي عليه أن يجتمع على شكل هيئة محكمة عليا ويرسل الاقتراح الذي يتبناه أحد مجلسي البرلمان فوراً إلى المجلس الآخر الذي عليه أن يعلن موقفه خلال خمسة عشر يوماً، ويرأس رئيس الجمعية الوطنية المحكمة العليا التي تبت في خلال مدة شهر بالإقالة وقرارها يحمل أثراً فورياً، وتصدر قرارات الإقالة من المجلسين بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس المعني أو المحكمة العليا، ويمكن القول أن نظام المسؤولية الاستثنائية لرئيس الجمهورية في فرنسا الجديد الذي جاءت به المادة 68 يوضح المسؤولية السياسية فقط حيث تنبذ إجراءات الإقالة عن المسؤولية الجزائية التي تبقى محصنة بسبب صفته الوظيفية^(٢)، ويقترح البعض تعديل الأسباب التي يمكن أن يُقال بسببها الرئيس من خلال رفع جريمة الخيانة العظمى، إذ ما يزال الفقه يختلف بتحديد طبيعة هذه الجريمة ومفهومها، حيث لا يمكن عد مسؤولية رئيس الجمهورية فيما يسند إليه من إتهامات بموجب نصوص الدستور بإنها مسؤولية سياسية أو أنها جنائية^(٣).

ويلاحظ أن دساتير الجمهوريات العربية أتجهت إلى إعطاء البرلمانات حق توجيه الإتهام إلى رئيس الجمهورية في حال إرتكابه الخيانة العظمى أو جريمة جنائية أو خرق الدستور كما جاء في الدستور اللبناني^(٤)، حيث أقر الدستور اللبناني مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن مجمل التصرفات والأقوال

(١) باتريك أفيرو: مصدر سابق، ص 416.

(٢) ينظر نص المادة 68 من الدستور الفرنسي قبل تعديلها حيث كانت تشير إلى مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى فقط .

(٣) زينة صاحب كوزان السيلوي : انتهاء ولاية رئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي، مجلة جامعة الكوفة العدد 8، ص 159.

(٤) ينظر المادة ٦٠ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٤٧/١/٢١ التي تنص على أن ((لا تتبعه على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى. أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن إتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بأغلبية ثلثي مجموع =

التي تصدر عنه إنشاء قيامه بوظيفته، ولكن هذه الحصانة السياسية لا تحول دون ملاحقة الرئيس جزائياً في حال ارتكابه الجرائم العادية أو الخيانة العظمى أو خرق الدستور، وفي هذه الحالات يجب صدور الحكم عن مجلس النواب بإغلبية الثلثين من أعضائه، وعندها يتوقف الرئيس عن ممارسة مهامه وتتأط صلاحياته وكالةً بمجلس الوزراء ويُحاكم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، حتى إذا صدر حكم بإدانته أعفي من منصبه وأُنتخب رئيس جديد بدلاً منه ولولاية جديدة^(١)، وكذلك الدستور المصري لسنة 1971، إلا أن إحالة رؤساء الجمهوريات إلى المحاكمة امر نادر الحدوث في العالم، وحتى إحالة الوزراء إلى المحاكمة فإنه أيضاً من المشاهد التي لا تتكرر كثيراً في الديمقراطيات المتقدمة التي تملك برلماناتها حيزاً واسعاً من حرية الحركة، فقد توقفت البرلمانات منذ بداية القرن التاسع عشر تقريباً عن إحالتهم إلى المحاكمة، وما يصح على البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة يصح على البرلمانات العربية، فلم يحدث أن تقدم برلمان عربي باقتراح محاكمة رئيس عربي عندما يكون يمارس سلطاته الرئاسية^(٢).

الفرع الثاني : إنتهاك الدستور

يمثل الدستور الوثيقة الرئيسية التي تبين شكل ومعالم النظام السياسي والإقتصادي والاجتماعي للدولة، وإن إنتهاك نصوص هذه الوثيقة لا بد وأن يكون له جزء بما لها من قدسية وعلوية توجب أن يخضع لها الجميع من حكام ومحكومين، وإنتهاك الدستور حالة قانونية وليست سياسية، فهناك قاعدة قانونية دستورية تنتهك وليس إخلال بواجبات الوظيفة السياسية المحددة بشكل عام بإنها إخلال بالمصالح العامة وعدم تنفيذ السياسة العامة، وفي دساتير الأنظمة الديمقراطية الجمهورية نجد أنها غالباً ما تورد قيوداً على سلطة رئيس الدولة وتقرر مسؤوليته، وتوقع الجزاء عليه إن خرج عن تلك القيود، لذلك تحرص السلطة

= أعضائه ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين ويعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى إلى قاض تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها)).

(١) د.محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مصدر سابق، ص290.

(٢) د.رغيد الصلح : أدوات الرقابة وأستخداماتها في البرلمانات العربية، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، منشور على الموقع الإلكتروني، مرصد البرلمان الأردني ، مركز القدس للدراسات السياسية، https://www.jpm.jo/uploads/articles/article_2335765.pdf، ص 10. آخر زيارة بتاريخ: 3/5/2014 . وينظر كذلك الدور الرقابي للمجالس العربية: من إصدارات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2005، ص7. متاح على الموقع الإلكتروني :

<https://www.undp-pogar.org/publications/legislature/lcps1a/section3.html> آخر زيارة

.٢٠١٤/٥/٢٠

المؤسسة أن تتضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تتناول الوسائل القانونية التي تؤكد خضوع رئيس الدولة للقواعد الدستورية، وعليه فقد أتجهت إرادة واضعي الدساتير إلى إجازة تحريك الإجراءات القانونية لإتهام ومحاكمة رئيس الدولة في حالة خرقه، أو إنتهاكه للقواعد الواردة فيها والمحددة لنطاق ممارسته للسلطة^(١).

ولذلك نجد أن النص في الدستور العراقي على مساءلة رئيس الجمهورية في حاله إنتهاكه للقواعد الدستورية إضافة غير ذي فائدة، لأن هذه الحالة تغطيها وتقع ضمن المحتوى الموضوعي لحالة الخيانة العظمى، وبالتالي يمكن الإكتفاء بالخيانة العظمى لمساءلة رئيس الجمهورية، حتى أن البعض يعتقد بأن الخيانة العظمى يمكن أن تستوعب مفهوم إنتهاك الدستور والحنث باليمين، وأن إتهام الرئيس على أساس منها، يكفي لعدم النص على الحالات الأخرى في صلب الدستور، حيث يعرفها الفقيه فيدل بأنها بالنسبة لرئيس الجمهورية وبمقتضى التقاليد الجمهورية تركز إلى عنصر أساس يتعلق بالواجبات المحددة في نصوص الدستور^(٢)، أو بأنها ووفقاً للإجراءات أمام محكمة العدل العليا في فرنسا فإنها ذات مدلول سياسي أو أخلاقي، ويعد خيانة عظمى كل عمل تحكم عليه بأنه كذلك محكمة العدل العليا والذي قد نظرت به بشكل قانوني^(٣)، وفي الدستور الولايات المتحدة الأمريكية لا توجد قائمة محددة للأفعال التي تستوجب إقالة الرئيس، وإنما ترك الأمر لتقدير الكونجرس ورؤيته لمدى فداحة ما أقرته الرئيس، إلا أن الفقه الأمريكي يشير إلى إنها مخالقات تتسم بالطبيعة السياسية ويغلب عليها طابع الخيانة ونقض القسم الذي يحلفه الرئيس الأمريكي عند توليه مهام منصبه. ومن أمثلة هذه الأعمال، السعي لهدم النظام الجمهوري، والمخالفات الفادحة للدستور ولنظام الحكم، ومخالفة مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها، والمخالفات الإدارية الجسيمة، وحالات الفساد الإداري الجسيمة، والتصرفات غير الشريفة كالكذب وتضليل العدالة أو التدخل في شؤونها، والإضرار الفادح بمصالح الدولة بسبب الإهمال^(٤).

ويرى البعض أن الدستور العراقي قد وسع من نطاق مسؤولية رئيس الجمهورية من خلال تعدد الحالات التي يجوز فيها إثارة مسؤوليته، وأن النص في الدستور على الخيانة العظمى بشكل متلازم مع حالتها إنتهاك الدستور والحنث باليمين للدلالة على إن مضمون هاتين الحالتين يختلف عن مضمون الخيانة العظمى، ويعود للقول أن مضمون الخيانة العظمى يتحدد في الأعمال التي تصدر عن رئيس

(١) د.رافع خضر صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢) أوردة الدكتور رافع خضر صالح شبر: إنتهاك الدستور، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٧.

(٣) باتريك أفير: إصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص 423.

(٤) ينظر في ذلك:

الجمهورية وتشكل إخلالاً جسيماً في الوظائف الدستورية الملقاة على عاتقه وكذلك الأعمال التي تصدر عنه وتمس سلامة الدولة وأمنها الداخلي والخارجي^(١).

والحقيقة أننا لو تمعنا بمفردات اليمين الدستورية المذكورة بالمادة 50 من الدستور نجد أنها تستوعب جميع الحالات التي من الممكن أن توصف بأنها انتهاك للدستور، وكذلك الأمر لو قمنا بتحليل التعريفات التي قيلت في مفهوم الخيانة العظمى لوجدنا أيضاً أنها تقع ضمن المفردات الواردة في اليمين الدستورية، ولذلك ليس من المستغرب أن أغلب الدساتير التي تقرر مسؤولية رئيس الدولة تكفي بذكر الخيانة العظمى كحالة وحيدة لمساءلة رئيس الدولة، فيما تتطلب البدء بهذه المساءلة ذكر الأسباب التي يستند إليها طلب المساءلة عن الخيانة العظمى والتي قد تكون أحد أشكال إنتهاك الدستور حيث أن درجة الإخلال بالواجبات الدستورية قد تصل إلى درجة شديدة تتحقق فيها حالة الخيانة العظمى^(٢)، والتي من الممكن أيضاً وفي ذات الوقت كأحد الأشكال التي توصف بإنها حثت بالقسم الدستوري الذي يؤديه رئيس الجمهورية^(٣)، ولذلك فإن المشرع الدستوري الفرنسي، وبسبب تداخل مفهوم الخيانة العظمى مع مفهوم إنتهاك الدستور وأيضاً مع مفهوم الحث باليمين وصعوبة التحديد الموضوعي لما يشمل كل من هذه المفاهيم دون التداخل فيما بينهما، قد أكتفى بتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية بحالة واحدة وهي إخلاله بواجباته، حيث يرى البعض بأن الخيانة العظمى ذات طابع مزدوج فهي جريمة سياسية جنائية^(٤).

ويرى البعض أن أبرز العناصر المكونة للخيانة العظمى تتمثل في الإخلال الجسيم بإداء الواجبات الدستورية، والتقصير أو الإهمال الجسيم في القيام بالوظائف الدستورية، والإضرار بالشخصية الداخلية للدولة وتشمل تغيير أو تعطيل أحكام الدستور، وعرقلة عمل السلطات، ويضاف لما تقدم الأضرار بالشخصية الخارجية للدولة^(٥)، وأيضاً تدخل ضمن محتوى الحث باليمين الدستورية، وهذا واضح من

(١) د.رافع خضر صالح شبر : الخيانة العظمى، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) د.رافع خضر صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٦١.

(٣) ويرى البعض أن إرتكاب الأفعال المبيّنة لخيانة الأمانة تتحقق بالتهاون عمداً أو تقصيراً وإهمالاً في الإلتزام بما أقسم عليه، خاصة وأن قضاء المحكمة الإدارية العليا، اعتباراً من حُكمها بجلسة ٢٧ - ١٠ - ٢٠٠٠ قد أستقر على أنها حمّالة لأحكام موضوعية يقتضيها لزماً جوهر العبارة حتى وإن لم يتناوله ظاهراً. يراجع في ذلك د. سيد رجب السيد : القواعد القانونية لمحاكمة رئيس الجمهورية، بحث منشور على موقع صحيفة الاهرام الرقمية متاح على موقع الصحيفة الالكتروني: <https://www.digital.ahram.org/articles.aspx?Serial> ، أخر زيارة في 2014/5/14 .

(٤) د.رافع خضر صالح شبر : الخيانة العظمى، مصدر سابق، ص ٤٠ .

(٥) د.رافع خضر صالح شبر : المصدر نفسه، ص ٤٥ . ويرى وفي اتجاه يخالف رأيه السابق أن في حالة الخيانة العظمى والحث باليمين الدستورية والمساس بشخصية الدولة من جهة الداخل أو جهة الخارج أو الإخلال بالواجبات =

خلال تحليل عبارات اليمين الدستورية التي نجد أنها تتضمن محتوى جميع النصوص الدستورية، سواء ماتعلق بالنصوص التي تنظم شكل الحكم الديمقراطي في العراق والانتقال السلمي للسلطة وسلامته وسيادته أو تلك التي تتناول الحقوق والحريات وإستقلال القضاء وتطبيق القوانين، وبمعنى آخر أن واجبات رئيس الجمهورية لها وجهين، الأول إحترام النصوص الدستورية إثناء ممارسته لمهام منصبه وعدم إنتهاكها بما يخالف الغاية من سنّها، والثاني يتمثل في ضمان حماية هذه النصوص، بل أن عليه الدفاع عنها في حال تعرضها للإنتهاك من قبل السلطات الأخرى في مباشرتها لمهامها الدستورية^(١)، وبهذا المعنى نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 قد إستغنى عن تعداد الحالات التي يجوز فيها مساءلة الرئيس التي أشارت إليها الدساتير الفرنسية السابقة وأكتفى بحالة إخلاله الواضح بواجباته الدستورية كما تم توضيح ذلك سابقاً، أما الدستور المصري لعام 1971 فبعد أن أعفى رئيس الجمهورية من المساءلة السياسية، فإنه أيضاً قد إكتفى بحالة الخيانة العظمى وإرتكابه لجريمة جنائية كسبب لمساءلته^(٢)، ويرى الفقيه j.Gicquel إن مضمون الخيانة العظمى يشمل حالة إنتهاك الدستور، فيما يرى الفقيه M.Dduverger إن الخيانة العظمى تتكون من إستعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو

= الدستورية يمكن أن يشكل إرتكابها مساساً وإنتهاكاً للقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، الدكتور رافع شبر: إنتهاك الدستور، مصدر سابق، ص ٢٤ .

(١) ينظر نص المادة ٧١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، التي تؤكد أن على رئيس الجمهورية أن يؤدي اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة ٥٠ من الدستور أمام مجلس النواب بعد إنتخابه بالصيغة المنصوص عليها في تلك المادة.

(٢) ينظر المادة ٨٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ وينظر كذلك المادة السادسة من القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء وقد تضمنت حالات محاكمة الرئيس وهي إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري. إلا أنه عاد وذكر حالة إنتهاك الدستور إضافة لحالة الخيانة العظمى كسبب لمحاكمة رئيس الجمهورية حيث اشارت المادة (159) من الدستور المصري لسنة 2013 إلى أن إتهام رئيس الدولة يكون بسبب إنتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جنائية أخرى، بناءً على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بإغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام أما تنظيم محاكمة رئيس الجمهورية طبقاً للدستور المصري لسنة ٢٠١٢ فان المادة (١٥٢) والتي تقابل المادة (١٥٩) من الدستور المصري الجديد لسنة ٢٠١٣ والتي تنص على أن ((يكون إتهام رئيس الجمهورية بإرتكاب جنائية أو بالخيانة العظمى بناءً على طلب موقّع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بإغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبمجرد صدور هذا القرار يُوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويُعتَبَر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لإختصاصاته حتى صدور الحكم.

المصالح العليا للبلاد وأيدهم في ذلك الفقيه M.H.Faber الذي أكد أنها تتجسد في كل إنتهاك خطير من جانب الرئيس لالتزاماته المحددة في الدستور^(١).

الفرع الثالث : الحث باليمين

يقصد باليمين الدستورية تلك اليمين المنصوص عليها في صلب الدستور والتي يؤديها رئيس الدولة قبل تسلم مهام منصبه وفقاً للصيغة التي يحددها الدستور، حيث أكدت المادة 71 من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على وجوب أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة 50 من الدستور^(٢)، ومن قراءة نص هذه المادة يمكن أن نبين المحتوى الموضوعي لليمين الدستورية والذي يتمثل في أن رئيس الجمهورية يقسم على أن يؤدي مهامه ومسؤولياته القانونية (نعتقد بأنها الدستورية لإن مسؤوليات رئيس الجمهورية تتضمن أيضاً مهام ومسؤوليات سياسية) بتفانٍ وإخلاص، وأول هذه المهام هي السهر على ضمان الإلتزام بالدستور والمحافظة على إسقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور، وهذه المهام قد تم ذكرها في المادة 67 والمادة 73 من الدستور، ومن الواضح أن مخالفة ماورد في اليمين يتعلق بمخالفة نصوص الدستور أو حالة إنتهاكها من قبل رئيس الجمهورية ذلك أنه من الصعب إثبات أن رئيس الدولة لم يقم بإداء مهامه ومسؤولياته دون تفانٍ وإخلاص، ولايوجد معيار في الدستور يمكن الإحتكام إليه في هذه الحالة، لذلك يمكن القول أن المقصود بهذا الجزء من اليمين هو العمل باخلاص للوطن وإحترام أحكام الدستور وهذا المحتوى يدخل ضمن حالة أنتهاك الدستور، وكان من الافضل أن يخصص يمين دستورية منفصلة لرئيس الجمهورية، حيث أن اليمين التي يؤديها حالياً والمذكورة في المادة 50 ذات مضمون عام ووضعت اصلاً لكي يؤديها النائب في البرلمان، ذلك أن محتوى اليمين الدستورية يتحدد في ضوء الغرض من إدائها وطبيعة مهام الشخص الذي يؤديها، لأنها ذات طبيعة سياسية وقانونية في آن واحد إذ تتمثل الطبيعة القانونية لها في قيام الدستور بتنظيمها بوصفه أحد مصادر المشروعية، وتتمثل الطبيعة السياسية لليمين في مضمون

(١) في تفاصيل هذه الأراء يراجع الدكتور رافع خضر صالح شبر: إنتهاك الدستور، مصدر سابق، ص ٥٦-٥٧.
(٢) ينظر المادة ٥٠ من الدستور العراقي التي تنص على ان ((يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس، قبل ان يباشر عمله، بالصيغة الآتية:)) (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على إسقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الإتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، وأستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بامانةٍ وحياد، والله على ما أقول شهيد)).

الواجبات التي تتضمنها صيغة اليمين إذ أنها تحتوي على العديد من الواجبات السياسية^(١)، وتعد شرطاً لتولي ذلك الشخص لمهامه^(٢).

أما إجراءات تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة تحقق إحدى الحالات التي أشارت إليها المادة 61/سادساً/ب من الدستور فإنها تتم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من ذات المادة، فقد أشتراط الدستور أن يقدم طلب مسبب مستنداً إلى إحدى الحالات الثلاث المذكورة في الفقرة (ب) وهي الحث في اليمين الدستورية أو إنتهاك الدستور أو الخيانة العظمى على أن يكون موقفاً عليه من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، ويحال الطلب إلى المحكمة الاتحادية العليا وتنتظر هذه المحكمة في الطلب المحال إليها فإن تمت إدانته من قبلها عند ذلك للمجلس أن يعفيه من منصبه إستناداً إلى قرار المحكمة بالإدانة بشرط أن يتم التصويت على الإعفاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس أيضاً، ولدينا بعض الملاحظات على هذا الأمر، أولهما إن إعطاء مجلس النواب القرار الأخير بإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه لا يستقيم مع طبيعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي تُعد وفق نص المادة 94 من الدستور قرارات باتة وملزمة للسلطات كافة، وهذا تناقض دستوري واضح هذا من ناحية وإن إشتراط تقديم طلب مساءلة رئيس الجمهورية موقفاً من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس لا يمكن أن يتم إلا إذا كانت هناك أسباب حقيقية وجدية لدى أعضاء المجلس في أن يحاكم رئيس الجمهورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا، وأن قرار المحكمة بالإدانة يكون قد صدر من جهة ذات اختصاص قضائي، وأنها هيئة قضائية مستقلة من ناحية أخرى، فقد كان لزاماً أن يكتفى بقرار المحكمة بهذا الشأن وعدم إعطاء مجلس النواب سلطة اتخاذ القرار النهائي بالإعفاء، ذلك أنه من الممكن أن لايتخذ المجلس قرار الإعفاء بعد الإدانة من المحكمة الاتحادية العليا، وفي هذه الحالة نتساءل عن مصير قرار المحكمة الذي يُعد وفقاً لطبيعته ملزماً لمجلس النواب، والملاحظة الثانية تتعلق بمعالجة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ونوابه ففي المادة (50) منه والتي تسمح لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه أسئلة خطية إلى أعضاء مجلس الرئاسة، أما المادة 57، فإنها تتيح لمجلس النواب مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة بناءً على طلب مسبب وموقع من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومن الواضح أن لهذه النصوص إرتباطاً مباشراً مع المادة 138 من الدستور التي أتاحت لمجلس النواب أن يساءل أعضاء هيئة الرئاسة، وبما أن هذه المادة ذات طبيعة

(١) مصدق عادل طالب وصفاء عباس كبة : اليمين الدستورية في الدساتير العراقية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد الثامن والعشرون، العدد الثاني ٢٠١٣، ص ٥٨٧.

(٢) ينظر قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٢٠٠٨/٣٧ الصادر في ٢٠٠٨/٤/٦، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، من إصدارات مجلس شوري الدولة، ٢٠٠٩، ص ١١٣.

دستورية مؤقتة إذ جاءت في الأحكام الإنتقالية للدستور، وقد حدد العمل بها بدورة واحدة بعد إقرار الدستور عام 2005، فإن هذه المادة قد أنتهت قيمتها الدستورية بإنهاء أجلها ويصبح الرجوع إلى الأحكام التي تنظم مهام وصلاحيات رئيس الجمهورية هي الواجبة الإتباع والتي لانجد فيها ما يبين إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً بإستثناء إمكانية محاكمته جنائياً وفق الشروط المذكورة في المادة 61/سادساً/أ وب من الدستور.

إن أساس المسؤولية السياسية، تتجلى في النص الدستوري الذي يقر بأن ((السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات، يمارسها بالإقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية))^(١)، وهذا النص يبين أمرين، أولهما، وجوب التفرقة بين السيادة التي يتفرد بها الشعب، وبين ممارسة أوجه هذه السيادة التي يضطلع بها الحكام على النحو المقرر بالدستور والقانون، وثانيهما أن ممارسة السيادة يتعين دائماً أن تلتزم الحدود المقررة بالدستور والقانون فلا تتجاوزها، وهذا يعني أن ممارسة السلطة، على إختلاف أوجهها، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، إنما هي ممارسة نائب عن أصيل هو الشعب الذي يبقى صاحب السيادة ومصدر السلطات، وأن تمارس هذه النيابة أو الوكالة ضمن الحدود التي رسمها الدستور والقانون.

والخلاصة أن جميع الأنظمة البرلمانية (ملكية كانت أم جمهورية) تفر عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، غير أن عدم المسؤولية في الأنظمة الملكية مطلقة، أما في الأنظمة الجمهورية فهي قاصرة على عدم المسؤولية السياسية، وبالنسبة للمسؤولية الجنائية أو المدنية فإنها مقررّة في هذه الأنظمة^(٢).

أما في العراق فإن المشرع الدستوري قد أراد من مساءلة رئيس الجمهورية أن تكون ذات طبيعة مزدوجة سياسية قانونية، سياسية لأن الجهة المختصة بالإتهام وتوقيع العقوبة هي مجلس النواب وهي هيئة سياسية، وأن العقوبة على ثبوت المسؤولية هي العزل من المنصب وهي عقوبة سياسية، وقانونية بأن جهة المحاكمة والإدانة هي المحكمة الاتحادية العليا، وبذلك أن إرادة المشرع الدستوري أتجهت نحو

(١) ينظر نص المادة ٥ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ويُعد من قبيل إنتهاك الدستور تعطيل العمل ببعض نصوصه كنصوص السيادة المقررة للشعب والحقوق والحريات العامة الأساسية المقررة للمواطنين ، وهي أمور لا تقبل إنتقاصاً ولا وفقاً أو تعطيلاً ، ويمثل ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر بجلسة ١٧ من آذار لسنة ٢٠١١ حيث أوضحت أنه «من غير الجائز بحال أن تكون الأحكام المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع وحقوق وحريات الأفراد محلاً للتعطيل لأنها أحكام وإن تضمنها الدستور إلا أنها تعلق فوقه باعتبارها وفق طبيعتها لصيقة بالمواطن لا تقبل وفقاً أو تعطيلاً أو إنتقاصاً».

(٢) د.صبري محمد السنوسي محمد : الدور السياسي للبرلمان في مصر، مصدر سابق، ص ٤١.

الاقرار بالطبيعة المزدوجة لنظام محاكمة رئيس الدولة في العراق، وذلك بهدف التوفيق بين الإعتبارات السياسية والاعتبارات القانونية^(١)، حيث يرى البعض أن الخيانة العظمى ذات طابع مزدوج فهي جريمة سياسية جنائية ويمكن ملاحظة ذلك من خلال إجراءات الإتهام والمحاكمة^(٢). ونرى أن المشرع الدستوري العراقي قد أراد من مساءلة رئيس الجمهورية أن تكون سياسية وبقرار من مجلس النواب، حيث جعل الكلمة الأخيرة في ذلك من اختصاص المجلس وأن كان الأخير يستند في قراره إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا إلا أن ذلك لا يحول قرار مجلس النواب ذا الطبيعة الرقابية (السياسية)، وفق الجهة التي أصدرته وهي ذات اختصاص رقابي إلى قرار ذي طبيعة مزدوجة وأن قرار المحكمة لا يعد قراراً قضائياً ذا صفة جنائية ذلك أن المحكمة الاتحادية العليا يقتصر دورها هنا على القيام بالتحقيق في الإتهام الذي يوجهه المجلس إلى رئيس الجمهورية، وأن قرار المحكمة بالإدانة يمثل رأي المحكمة بثبوت هذا الإتهام تجاه رئيس الجمهورية من عدمه والموجه إليه ابتداءً من قبل المجلس، حيث ترك الدستور لمجلس النواب الحق في إتخاذ القرار الأخير المتضمن الآثار القانونية المترتبة على هذه الإدانة.

ويرى البعض^(٣) في مناقشته لمسؤولية رئيس الجمهورية في العراق أن منصبه تشريفي ولا يمكن أن تنهض مسؤوليته أمام مجلس النواب، ذلك أن هذا الأمر يتحقق فيه تناقض صريح مع أركان النظام البرلماني لذلك يقترح تعديل البند سادساً من المادة 61/ بإلغاء الفقرة (أ) والإكتفاء بالفقرة ب من تلك المادة وهذا قد يجعلها تستقيم وفق أسس وأركان النظام البرلماني، وأن كنا نؤيد ماذهب إليه الرأي القائل في أن منصب رئيس الجمهورية تشريفي وأنه لا يملك صلاحيات منفردة توجب مساءلته سياسياً إلا أن الفقرة (أ) منسجمة مع الفقرة (ب)، ذلك أن المقصود بالفقرة (أ) هو المساءلة الجنائية أما الفقرة (ب) فإنها تحدد الحالات التي يمكن فيها من مساءلة الرئيس جنائياً والإجراءات المطلوبة لتلك المساءلة، وبهذا فهما متسقتان وإلاهما تكمل الثانية. فالمراد من هذه العبارة أن الجزاء المترتب على قرار مجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية بناءً على ثبوت مسؤوليته الجنائية من منصبه لا يعني أنه عزل لمخالفته مواد قانون العقوبات وأن كان من الممكن أن يكون تصرفات أو أفعال رئيس الجمهورية تتضمن في جانب منها يستوجب عقوبة جنائية، والتي من الممكن أن يحاسب عليها بعد اعفائه من منصبه، بل إن الإعفاء من المنصب هو جزاء الإخلال الجسيم بمهام منصبه كرئيس للجمهورية والتي أكلها إليه الدستور أو خالف أحكامه، وبسبب أهمية هذا المنصب وكونه يمثل أحد المؤسسات السياسية في الدولة وإنسجاماً مع وقارة

(١) د. رافع شير : دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٨٣.

(٢) د. رافع شير : دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، المصدر نفسه، ص ٤٨.

(٣) د. ميادة عبد الكاظم الحجامي : دراسة قانونية للنظام النيابي والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٨ السنة ٢٠٠٧، بغداد، ص ١٣٣.

المنصب ومبدأ الفصل بين السلطات، فإن ذلك أستوجب أن يكون مجلس النواب صاحب القرار بالإعفاء وليس جهة قضائية، وبهذا فإن قرار الإعفاء قرار رقابي وإن كان مستنداً إلى ثبوت المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية .

ويُعد تقرير مسؤولية رئيس الدولة إستثناءً من الأصل العام، ويجب أن تظل هذه الاستثناءات قليلة العدد وإلا أصبح مفهوم عدم مسؤولية رئيس الدولة لا معنى له، ومع ذلك فإن عدم التحديد الواضح الذي يتعلق بالحالات التي تستوجب المساءلة أو الأفعال المرتكبة خلال تأدية المهام الدستورية والتي قد تؤدي إلى مسؤولية الرئيس يجعل من هذه المسؤولية رئاسية سياسية من نوع خاص.

خاتمة الفصل الثاني

السلطة التشريعية هي مؤسسة سيادية سياسية تمارس التشريع، كما تمارس الرقابة على أعمال الحكومة، ولذلك فإن طبيعة هذه المؤسسة تتعكس بدورها على القرارات التي يتخذها المجلس خلال ممارسته لوظيفته الرقابية، مما يجعل قراراته بهذا الشأن قرارات رقابية، ذلك أن طبيعة أي عمل تنجم في غالب الأحيان عن مصدره ومن طبيعة الإجراءات المنظمة له وعن فحوى ومضمون وهدف ذلك القرار.

وعليه فإن الطبيعة الدستورية السياسية للرقابة البرلمانية في أنها تنطلق من متابعة تنفيذ السياسات والبرامج الحكومية التي يصوت ويصادق عليها البرلمان وتتخذها كمعيار للرقابة البرلمانية، حيث تحرص هذه الرقابة على الوصول إلى معرفة مدى مطابقة الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الحكومة مع هذه السياسات والبرامج، فالرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية أساساً، ويترتب على هذه الحقيقة أن الرقابة تتصل بموضوع تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، أي إنها تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية بين مؤسسات دستورية سيادية قائمة على مبدأ التخصص والإستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المنظم دستورياً^(١).

يمكن القول أن القرار الذي يصدره مجلس النواب بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية يستمد طبيعته من اختصاص المجلس في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والمؤطر دستورياً في المادة ٦١/ثانياً من الدستور العراقي، وبذلك يمكن تسميته بالقرار الرقابي إستناداً إلى اختصاص المجلس بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا النوع من القرارات يصنف ضمن القرارات ذات الطبيعة البرلمانية والتي يمكن لمجلس النواب العراقي أن يتخذها بمناسبة ممارسته لوظائفه الدستورية في غير الوظيفة التشريعية، وقد وجدنا أن القرارات الرقابية التي يصدرها مجلس النواب العراقي يمكن تقسيمها إلى نوعين من ناحية الأثر القانوني لهذه القرارات، النوع الأول الذي لا يتولد عنه أثر مباشر، وهذا النوع عبارة عن توصيات موجهة إلى السلطة التنفيذية في شأن من الشؤون العامة ويتوقف أثرها على ما تتخذه الحكومة من تصرف تجاه هذه القرارات فهي غير ملزمة لها أن شاءت نفذتها وأن شاءت تركتها، ومع ذلك فإن هذا النوع من القرارات لا يخلو من الأثر المعنوي الذي قد ينعكس على أداء الحكومة مستقبلاً أن رفضت تنفيذ هذه التوصيات، أو الأخذ بها كتأثيرها على نتائج الانتخابات التالية لإتصال هذه التوصيات بموضوعات عامة قد تنعكس سلباً على تقييم أداء الحكومة^(٢)، أما النوع الثاني من القرارات الرقابية فإنها تحمل أثراً مباشراً،

(١) د. ايهاب زكي سلام : مصدر سابق، ص ١٧.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٧ لسنة ٢٠١١ الصادر في ١٨/١٠/٢٠١١ والمنشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار ٢٠١٢، من إصدارات جمعية القضاء العراقي =

وتحمل طبيعة تنفيذية مستمدة من النصوص الدستورية، ونخلص مما تقدم بأن قرارات مجلس النواب الصادرة بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية هي قرارات رقابية ذات طبيعة برلمانية، ولذلك تسمى بالقرارات الرقابية البرلمانية .

وزيدة القول أن القرارات التي يمكن لمجلس النواب العراقي أن يصدرها بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية هي قرارات رقابية برلمانية لاتخلو من بعد سياسي ، ذلك أنها تتصل بشكل مباشر بتقييم المجلس لأعمال وسياسات السلطة التنفيذية وفقا لمنهجها السياسي الذي عرضته على مجلس النواب والذي من خلاله نالت ثقة هذا المجلس، ولذلك فهي تعد قرارات رقابية سياسية لأنها تتعلق بموضوعات المنهاج السياسي للوزارة وبطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب العراقي، وهذا يعني أن ليس لمجلس النواب العراقي أن يصدر قرارات تنفيذية أي أن ليس لها صفة النفاذ تجاه السلطة التنفيذية بمناسبة ممارسته مهماته الرقابية إذ لم يمنحه الدستور هذه الصلاحية في المجال الرقابي ويأبى أيضا مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية أن تصدر السلطة التشريعية أوامر إلى السلطة التنفيذية واجبة النفاذ، ولذلك نجد أن القرارات التي يتخذها مجلس النواب بمناسبة ممارسته لمهمته الرقابية لاتحمل أوامر إلى السلطة التنفيذية، ووجدنا أن القرارات التي يتخذها المجلس عند استخدامه الوسائل الرقابية ذات الأثر غير المباشر ذات طبيعة غير إلزامية، وتعد مجرد توصيات موجهة للسلطة التنفيذية، وبهذا المعنى ذهبت المحكمة الاتحادية العليا حين أكدت أن ليس لمجلس النواب العراقي اختصاص بإصدار قرارات تنفيذية خلال ممارسته لوظيفته الرقابية ولذلك السبب قضت بالغاء قرار مجلس النواب المتضمن الغاء قرار مجلس الوزراء المرقم ٣٨٨ المؤرخ في ١٠/١١/٢٠٠٩ لعدم اختصاص المجلس بإصدار قرارات تنفيذية^(١)، أما القرارات المتخذة بمناسبة استخدام الوسائل الرقابية ذات الأثر المباشر، فإن إلزامية هذه القرارات ليست مستمدة من ذاتها، بل إنها تستمد من النص الدستوري الذي يرتب الأثر القانوني أو الجزاء في حال قيام المجلس بإثبات تقصير الوزارة أو أحد أعضائها، وبالتالي فإن القرار الرقابي لا يحمل مضمون الجزاء بل يحمل مضمون ومعنى ثبوت التقصير وبذلك يمكن القول أن الإستقالة التي يرتبها النص الدستوري كجزاء على المسؤول في حال ثبوت تقصيره من قبل مجلس النواب بعد إستجواب أو سحب الثقة مستمدة من النص الدستوري وليس من قرار المجلس.

= ص ٤٢ . وكذلك القرار رقم ٩٠ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ٦/١١/٢٠١٣ والمنشور في مجموعة أحكام وقرارات

المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٣، المجلد السادس، ٢٠١٤، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ٢٣٦.

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٧ لسنة ٢٠١١، الصادر في ١٨/١٠/٢٠١١، منشور في أحكام وقرارات

المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار ٢٠١٢، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٤٢.

ويمكن تمييز القرارات التي يصدرها مجلس النواب بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية عن تلك القرارات التي يصدرها بمناسبة ممارسته لوظيفته التشريعية يكمن في الإجراءات المتبعة في إصدار تلك القرارات، أي من خلال إستخدام المعيار الموضوعي ، فالقرارات التشريعية التي يصدرها المجلس في مجال وظيفته التشريعية تتبع فيها الإجراءات التشريعية المطلوبة وجوباً والتي تناولنا معظمها في الفصل الأول ومضمونها اقرار مشروعات ومقترحات القوانين، أما القرارات التي يصدرها المجلس في مجال ممارسته الوظيفة الرقابية فإنه لايتبع المجلس فيها الإجراءات التشريعية ومضمونها المحاسبة والمساءلة .

أن إتخاذ القرار البرلماني المتعلق بالسياسة العامة يتم من خلال تحويل العلاقة السياسية بين سلطات الدولة إلى صيغة قانونية مؤطرة دستوريا، وهذا يعني أن القرار الرقابي البرلماني المتخذ في سياق ممارسة الوظيفة الرقابية يبقى حاملاً للطبيعة السياسية التي تلازمه بالرغم من أن إجراءات وسياقات إتخاذه تتم بالإستناد إلى قواعد قانونية دستورية منظمة له ومبينة لمضمونه وفحواه، مع ملاحظة إنه ليس هناك إجراء عقابي أو زجري يلزم جميع تلك القرارات الرقابية مما يرفع عنها صفة القاعدة القانونية التي تتضمن الجزاء القانوني كركن من أركان قوامها حيث يبقى الجزاء السياسي الملازم لبعض القرارات البرلمانية المتخذة بمناسبة ممارسة الوظيفة الرقابية والمتمثل بوجوب الإستقالة أو الجزاء المعنوي المتمثل بتوجيه اللوم يحمل الطابع الأكثر وضوحاً في ذلك القرار، ويمكن رد ذلك إلى أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تنبثق من خلال الأغلبية البرلمانية وبروز ظاهرة العمل التوافقي أو المصالح المتبادلة بين الكتل البرلمانية، كل ذلك وغيره يجعل من عملية المراقبة البرلمانية لأعمال السلطة التنفيذية تخضع لإعتبارات سياسية أكثر من كونها متعلقة بالبحث عن التطبيق الصحيح للقوانين، أو طريقة تنفيذها، أو حتى لمبدأ الدولة القانونية، وذلك يبدو واضحاً من خلال تحليل بعض القرارات الرقابية التي تصدرها المجالس النيابية في أنها أصبحت تتخذ بناءً على أطر جديدة كالمساومة بين الكتل البرلمانية والتسويات والإتفاقات التي تتوافق عليها تلك الكتل قبل وبعد ممارسة الوظيفة الرقابية، حيث يتعين في كل مجتمع تعددي أن يكون هناك إتفاق بين مختلف القوى الإجتماعية حول قاعدة مشتركة بشأن اللعبة السياسية، فلا تتخذ القرارات التي تخص الحياة العامة إلا بعد تقابل مختلف الآراء والمصالح⁽¹⁾، فالمسؤولية السياسية تقتضي خضوع الأعمال والتصرفات الحكومية لآلية تقييم سياسي يتعلق بتقدير الدور الذي تقوم به الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحديد النتائج العملية لهذه الأعمال، ومن ثم يلزم بالضرورة وجود جزاء قانوني لكي يتحقق أثر قانوني ودستوري محدد على هذا التقييم والتقدير، والجزاء هنا قد يكون

(1) د. محمد عمران بوليفة : الثنائية المجلسية وضرورات التحول الديمقراطي في الدول السائرة في طريق النمو، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، ترجمة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٢، السنة ٢٠٠٧، ص ٦٣٥.

إيجابياً ويتحقق في حالة إقرار الثقة، وقد يكون سلبياً في حالة حجب الثقة^(١)، فالمسؤولية الوزارية السياسية نتيجتها دائماً سياسية بمعنى إعتزال الحكم أما جماعياً أو فردياً، وهذا يعني من الناحية الدستورية أن الحكومة لا تتمتع بسلطة مطلقة فهي مسؤولة أمام البرلمان في نهاية المطاف^(٢).

أما فيما يتعلق بطبيعة مساءلة رئيس الجمهورية فقد وجدنا أن هذه المساءلة ليس ذات طبيعة سياسية خالصة أو جنائية بحتة، ذلك أن المشرع الدستوري العراقي لم يبين طبيعة هذه المسؤولية، ومن المسلم به أن طبيعة مسؤولية رئيس الدولة تتصل بما أراد لها الدستور في كل نظام سياسي، ولذلك لا يمكن القول أن مسؤولية رئيس الجمهورية في العراق فيما يسند إليه من إتهامات بموجب نصوص الدستور بإنها مسؤولية سياسية بحتة، لأنها لو كانت كذلك لإضطلع المجلس فقط بحق مساءلة رئيس الجمهورية دون إشراك المحكمة الاتحادية العليا في التحقيق لاثبات هذه المسؤولية، وأن وجود محكمة مختصة تنظر بذلك يدل على أنها تنظر في أفعال ليست ذات طبيعة سياسية فقط فقد تكون جرائم جنائية أيضاً^(٣)، حيث أن مغزى المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة يتصل بتنظيم الدستور لمنصب الرئاسة بجعله تكليفاً لا إمتيازاً دون أن يكون لشخص معين حق ذاتي في الخروج عن حدوده واختصاصاته المذكورة في الدستور^(٤)، وقد تبين لنا من دراسة حالة الخيانة العظمى كإحدى الحالات التي تقرر فيها مسؤولية رئيس الجمهورية وجدنا إن أغلب الفقه يراها ذات صبغة سياسية قبل أن يكون لها طابع قانوني وفق رأي أغلب الفقه في فرنسا ومصر^(٥).

ويمكن القول بأن مسؤولية رئيس الجمهورية هي مسؤولية ذات طبيعة مزدوجة سياسية وجنائية يغلب عليها الطابع السياسي لأن القرار الأخير بتقريرها من عدمه يختص به مجلس النواب والذي يعد سلطة سياسية ولكن إشراك المحكمة الاتحادية العليا في إجراءات تقرير المسؤولية تضيف صبغة جنائية على قرار مجلس النواب، وهذه الطبيعة تبقى وفق هذا الوصف إلى أن يصدر قانون إجراءات محاكمة رئيس

(١) د. سعيد السيد على : المسؤولية السياسية في الميزان، دراسة مقارنة، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٠ .

(٢) د. محمد أحمد محمد غوير: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦١٤ .

(٣) اسماعيل نعمة عبود وميثم حسين الشافعي : مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، ٢٠٠٩، ص ١٥٢ .

(٤) إكرام فالح الصواف : المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٦، العدد ٣، آذار، ٢٠٠٩، ص ٥٠٤ .

(٥) لمزيد من التفاصيل يراجع د. عمارة فتيحة: مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد ١٣، ٢٠١٣، ص ١٤٧-٥٠ .

ودكتور دنش رياض: المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري ١٩٩٦، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكر، العدد الرابع، ص ٣٨٣ .

الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء الذي أشارت اليه المادة ٩٣/سادساً من الدستور والذي قد يحدد المفاهيم ويضع التعاريف لكل حالة من الحالات التي ذكرتها المادة ٦١/سادساً/ب من الدستور والتي تستوجب مساءلة رئيس الجمهورية، ومن ذلك يمكن القول أن قرار مجلس النواب المتعلق بإعفاء رئيس الجمهورية في العراق يستمد طبيعته من وظيفة مجلس النواب الرقابية وهي وظيفة سياسية اضافة إلى طبيعة موضوع القرار ذاته وأثره المتمثل بإعفاء رئيس الجمهورية في حالة ثبوت التهمة الموجه إليه وهو بالتأكيد ليس عقوبة جنائية بل اثراً سياسياً يتحدد بالإعفاء ولا يصل إلى أبعد من ذلك.

ويمكن اجمال خصائص القرار البرلماني الصادر بموجب ممارسة مجلس النواب العراقي لوظيفته الرقابية بأنه قرار رقابي برلماني يصدر بناءً على ممارسة المجلس لوظيفته الرقابية بعد مناقشات عامة تتخذ عن طريق التصويت أي لا يمكن إتخاذها بصورة فردية أو جماعية من قبل الهيئة الرئاسية للمجلس النيابي وبذلك فإنها تعبر عن رأي ممثلي الشعب من خلال الموافقة عليها بالتصويت وهي بذلك تمثل الرأي المعبر عن الإرادة العامة. الا ان هذا النوع من القرارات وكما اسلف وبيننا لا يمكن الطعن فيه اما القضاء العادي أو القضاء الاداري استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات وايضا يتصل بمبدأ استقلالية المجالس النيابية الا انه من الممكن ان ينظر في مدى مشروعيته امام المحاكم العليا كالمحاكم الدستورية العليا وكما رأينا ذلك في اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا في المانيا في امكانية نظرهما لمشروعية تلك القرارات.

ولا يتبع في إصدار القرارات البرلمانية الرقابية بمناسبة الإجراءات المتبعة في إصدار القوانين، وبالتالي فإنها لا تحتاج إلى تصديق أو موافقة رئيس الدولة، وتصدر بناءً على ممارسة اختصاص أصيل كفه الدستور لمجلس النواب، اما مضمون القرار فإنه يؤكد أن السلطة التنفيذية قد اخطأت في ممارسة بعض من مهامها الدستورية المتعلقة برسم السياسة العامة، أما الأثر المترتب عليه هو وجوب إستقالة من ثبتت المسؤولية السياسية تجاهه، أما القرارات الرقابية والتي لاتحمل أثر قانوني مباشر، والتي تصدر بمناسبة إستخدام الوسائل الرقابية الأخرى دون سحب الثقة أو الإستجواب فهي أيضاً تعد قرارات رقابية، وأن طبيعتها وإن كانت رقابية غير أنها غير ملزمة للحكومة^(١).

(١) ينظر الدكتور عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، ط١، مطبوعات جامعة الكويت،

الفصل الثالث

طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال تنظيم سير العمل الداخلي

تتمثل الوظيفة الأساسية لمجلس النواب العراقي بالتشريع، وهذا هو ديدن جميع الدساتير في العالم إذ تنيط سلطة التشريع إلى البرلمان، سواء كان مشكلاً من مجلس واحد أم مجلسين، ولهذا تسمى البرلمانات بالسلطة التشريعية، إضافة إلى ذلك فإن الدساتير تنيط بالمجالس النيابية بعض الاختصاصات الأخرى التي يطلق عليها مصطلح الأعمال البرلمانية، وهي أعمال يقتضيها سير العمل داخل تلك المجالس، وتتجسد هذه الأعمال في مجموعة القرارات التي تصدرها المجالس النيابية، أو لجانها بمناسبة ممارستها لوظائفها المخولة لها دستورياً، عدا تلك التي تصدر في صورة قوانين.

ولقد أكد الدستور العراقي على إحترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل إحدى ضمانات حقوق الإنسان والحريات العامة، مما يعني إستقلالية كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية في الإطار الذي رسمه الدستور لهذه الإستقلالية^(١)، وعلى ذلك نُفترض إستقلالية مجلس النواب العراقي الممثل الوحيد حالياً للسلطة التشريعية في العراق وكمؤسسة دستورية، وهذا يعني إستقلاليته في ممارسة مهامه الدستورية وتنظيم شؤونه الداخلية وكذلك حماية أعضائه، وبالتالي لا يمكن لأي سلطة أن تتدخل في شؤونه الداخلية، وهذا الإستقلال يشمل وظيفته التشريعية والرقابية وإدارة شؤونه الداخلية ووضع موازنته وحتى حفظ أمنه^(٢).

والإستقلال بشكل عام يعني قدرة المؤسسة أو الوحدة السياسية، أو الإدارية على وضع القواعد وتحديد الأهداف، وترتيب المعايير وصيانة القيم، وتنظيم الهياكل المنظمة لعملها، وحركتها في إطار الضوابط الثقافية والقانونية والتنظيمية السائدة، وفي العمل البرلماني يقصد بالإستقلال قدرة المجلس على تحقيق التوازن مع الحكومة ودرجة إستقلاليته عنها^(٣)، وتتمثل في إمتلاك البرلمان للصلاحيات والموارد القانونية

(١) ينظر نص المادة ٤٧ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) بعض المجالس النيابية تمتلك اجهزة أمنية خاصة بها كما هو الحال في مجلس النواب اللبناني الذي يملك جهازاً أمنياً خاصاً به وتابع له يسمى شرطة مجلس النواب، وكذلك الحال في الجمعية الوطنية الفرنسية.

(٣) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٣٤.

سواء كانت مادية أو بشرية أو تنظيمية للقيام بالمهام الضرورية وتعني أيضاً القوة المؤثرة، أي إمتلاك السلطة والإستقلال الكافيين لمراقبة أعمال الجهات التنفيذية بشكل فعال^(١).

وإذا نظرنا إلى التكوين الهيكلي لمجلس النواب العراقي نجد أنه يتكون من مستويين أو جزئين مرتبطين مع بعضهما ليشكلا الهيكل العام للمجلس، الجزء الأول والذي يضم جميع أعضاء المجلس والمتضمن الأجهزة المتنوعة من رئاسته ولجانه الدائمة، وترتبط مهام هذا الجزء بوظائف المجلس الدستورية كالتشريع والرقابة، وهي الوظائف الرئيسية لأي سلطة تشريعية، أما الجزء الثاني والذي يضم مجموع الأجهزة الإدارية للمجلس والذي يتكون أيضاً من بعض أعضاء المجلس ومجموعة كبيرة من الموظفين، وترتبط مهام هذا الجزء بتقديم الدعم الإداري للجزء الأول لكي يؤدي مهامه الدستورية المنوطة به، وتحديد الهيكل التنظيمي الإداري والمالي للمجلس، وكذلك التحقق من صحة عضوية أعضائه، وسنتناول هذه المواضيع في هذا الفصل الذي سيكون على مبحثين، الأول نتناول فيه المواضيع المتعلقة بتنظيم الشأن الداخلي للمجلس والمتضمن انتخاب رئيس له وتشكيل اللجان الدائمة، إضافة إلى المسائل المرتبطة بشؤون أعضائه، ولنبيين بعد ذلك طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس في هذه المواضيع، أما المبحث الثاني فسيكون مخصصاً للمسائل المتعلقة بإدارة المجلس النيابي والمتمثلة بطبيعة علاقته مع موظفيه وأنواع الموظفين، وهيكل المجلس الإداري، وطبيعة القرارات التي تصدر بصدد علاقة المجلس بموظفيه ورفع الحصانة عن أحد أعضائه.

(١) ديفيد بيتام : البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين، مصدر سابق، ص ١٣٧ .

المبحث الأول

انتخاب رئيس المجلس وتشكيل اللجان الدائمة والنظر في صحة العضوية

مهما كان مستوى الموارد وطاقت العمل المتاحة للبرلمان، فقد أصبح من المستقر عليه على نطاق واسع الآن ضرورة أن يكون البرلمان مستقلاً عن السلطة التنفيذية من حيث إدارة شؤونه الداخلية والتنظيمية، وإستقلال البرلمان من المسائل التي يتجلى فيها التحدي المعتاد في تحقيق إستقلال تنظيمي أقوى لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، على عكس التحدي المطلوب في النظام الرئاسي الذي يتجسد في تحقيق تعاون فعال بين السلطتين^(١).

ولكي يؤدي البرلمان وظائفه الدستورية لابد من أن يقوم بتنظيم شأنه الداخلي بشكل ينعكس ايجاباً على ادائه لعمله، ويجعله يملك القدرة على القيام بمهامه الدستورية، ولا يتم ذلك إلا من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات في مستهل دورة انعقاده الأولى، كانتخاب رئيس للمجلس ونواب للرئيس، وتشكيل اللجان البرلمانية من أجل تقسيم العمل بين أعضائه، وتشكيل أجهزته المختلفة، وبيان وتحديد المهام الموكلة لكل من هذه الأجهزة ، للوصول إلى أفضل أداء لمهامه الدستورية، وعلى ضوء ذلك سنتناول في هذا المبحث الإجراءات والقرارات التي يتخذها المجلس في موضوع انتخاب رئيس له ونواب للرئيس، إضافة إلى الإجراءات والقرارات المتخذة بمناسبة تشكيل المجلس للجان الدائمة، وهذا سيكون محل مناقشة في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتناول الإجراءات والقرارات المتخذة بمناسبة نظر المجلس في صحة عضوية أعضائه.

(١) جمعية الإنماء العاميين للبرلمانات وهي إحدى أجهزة الإتحاد البرلماني الدولي تضم في عضويتها بحكم المنصب الأمناء العاميين للمجالس الأعضاء في الإتحاد، وغالباً ماتعقد إجتماعاتها على هامش إجتماعات الإتحاد البرلماني الدولي، وتعنى بتبادل الخبرات في مجالات الدعم الفني وتطوير المؤسسات البرلمانية، لمزيد من التفاصيل يرجع ديفيد بيتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين، مصدر سابق، ص ١٣٩.

المطلب الأول

انتخاب رئيس المجلس وتشكيل اللجان

سنتناول في هذا المطلب موضوع انتخاب رئيس مجلس النواب العراقي، وموضوع تشكيل اللجان الدائمة للمجلس على أساس من أن هذين الموضوعين من أولى المهام الدستورية الملقاة على المجلس للقيام بهما وتحديداً في جلسته الأولى بعد التصديق على الانتخابات، ودعوة رئيس الجمهورية للمجلس لعقد جلسته الأولى. وسنتناول هذين الموضوعين في الفرعين الاتيين :-

الفرع الأول : انتخاب رئيس المجلس

تعد مسألة انتخاب رئيس المجلس من أولى المهام التي يجب أن يقوم بها المجلس النيابي بعد انعقاد جلسته الأولى، وهي أول أعماله البرلمانية التي يجب أن يباشرها في تلك الجلسة، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على وجوب قيام مجلس النواب المنتخب وفي أول جلسة له انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه تنفيذاً للإلتزام المنصوص عليه في المادة ٥٥ من الدستور، ومن ثم يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة ٧٠ من الدستور ليتولى رئيس الجمهورية مهامه الدستورية ومنها تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء كما هو حكم المادة ٧٦/أولاً من الدستور، ليمارس مجلس الوزراء مهامه المنصوص عليها في المادة ٨٠ من الدستور..... وتجد المحكمة الاتحادية العليا إن غياب ماتقدم ذكره عن التطبيق وفي المدد المحددة دستورياً وبسبب القرار الذي أُتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب مفتوحة وإلى زمن غير محدد، ودون سند من الدستور فقد شكل خرقاً لأحكامه، وصادر مفهوم الجلسة الأولى ومراميها التي قصدتها المادة ٥٥ منه، وعليه ولعدم دستورية القرار المتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب لسنة ٢٠١٠ مفتوحة قررت المحكمة الاتحادية العليا الغاء هذا القرار^(١).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ٢٤/١٠/٢٠١٠، وكذلك القرار رقم ٥٦ لسنة ٢٠١٠ الصادر في ٢٤/١٠/٢٠١٠ والمنشورين في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز، ٢٠١١، ص ص ٨٦-٨٩.

ويشير مصطلح رئيس المجلس إلى الجهة التي توجه السلطة التشريعية، وهو يُعرف في حالات أخرى بإسم الرئيس أو رئيس الهيئة التشريعية^(١)، ولرئيس المجلس وظيفتين رئيسيتين، هما مسؤولية تنظيم عمل المجلس بشكل عام، وفي نفس الوقت يكون المشرف الإداري على كادر المجلس الوظيفي^(٢)، وغالباً ما يتم اختيار رئيس المجلس النيابي من زعيم الأغلبية البرلمانية، وهذه الطريقة هي المتبعة في النموذج البرلماني البريطاني، وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي النظم المقارنة فإنه يتم انتخاب رئيس مجلس النواب الألماني الاتحادي والمجلس الرئاسي في أول جلسة يعقدها المجلس الجديد، وطبقاً للعرف السائد هناك، فإن رئيس مجلس النواب الألماني ينتمي إلى أكبر الكتل البرلمانية، وإن كان عادةً ما يحصل على أصوات العديد من النواب المنتمين إلى كتل برلمانية أخرى^(٣). أما في فرنسا فإنه يتأسس الجلسة الأولى للجمعية الوطنية الفرنسية أقدم عضو فيها إلى حين انتخاب رئيس للجمعية، ويكون أصغر ستة أعضاء سنّاً كأمناء لتلقي طلبات انتخاب أعضاء المكتب^(٤)، إن الغالب الأعم في إجراءات عملية انتخاب رئيس المجلس تتم في الجلسة الأولى التي يرأسها أكبر الأعضاء سنّاً يعاونه أصغر الأعضاء سنّاً، وفي بعض الدول يتم تشكيل هيئة مكونة من اثنين من الأغلبية وأثنين من الأقلية لإدارة جلسة انتخاب الرئيس^(٥)، ورئيس السن هو الشخص الذي يكون أكبر الأعضاء سنّاً، والذي يرأس الجلسة المخصصة لانتخاب رئيس المجلس، وهو إجراء يتم العمل به مؤقتاً لحين اكتمال انتخاب رئيس المجلس ونوابه وتشكيل بعض أجهزته، ولايجوز لرئيس السن أن يُرشح لمنصب رئاسة المجلس، وقبل ذلك يجب أن يكون راغباً في تولي رئاسة جلسة السن، فإذا لم يكن كذلك تولى رئاسة السن من يليه عمراً وهكذا^(٦)، إن قيام المجلس النيابي باختيار رئيس له في أول جلسة يعقدها بعد التصديق على الانتخابات عمل

(١) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع : نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، مصدر سابق، ص ١٩.

(٢) Georges Bergougous: PRESIDING OFFICERS OF NATIONAL PARLIAMENTARY ASSEMBLIES A WORLD COMPARATIVE STUDY, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1997, p47.

(٣) المادة ١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الإتحادي الألماني.

(٤) المادة ١ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية وينظر المادة ٣٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ التي تنص على أن (يُنتخب رئيس الجمعية الوطنية لمدة الفترة التشريعية. ويُنتخب رئيس مجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي).

(٥) Georges Bergougous: op, p26.

(٦) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٤٦.

منصوص عليه في معظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجاس النيابية، وهو إجراء ضروري لضمان بدء عمل المجلس النيابي بتشكيل هيئة إدارته لتقوم بتنظيم مهامه الدستورية^(١).

ورئيس المجلس هو المشرف على سير جميع أعمال المجلس، وخصوصاً الأمانة العامة ويدير شؤون وأعمال المجلس الإدارية والمالية والفنية، وله السلطات المخولة للوزير، ومن أهم مسؤوليات رئيس المجلس مراعاة مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون والنظام الداخلي، وهو الذي يمثل المجلس ويتكلم بإسمه ويحافظ على أمنه وكرامة أعضائه، ويفتح الجلسات ويرأسها ويدير المناقشات ويعلن القرارات، وغالباً ما يكون للرئيس أن يوضح أو يستوضح مسألة يراها غامضة، ولكنه عندما يريد أن يبدي رأيه في مناقشة أي أمر معروض فلا بد أن يتخلى عن رئاسة الجلسة، ولا يعود إلى المنصة إلا بعد إتخاذ المجلس قراراً في الموضوع، والصفة الأساسية والجوهرية التي يجب أن تتوفر أولاً وقبل كل شيء في رئيس البرلمان هي الحيادة التامة عن أية إنتماءات حزبية بمجرد توليه المنصب ومن أهم واجبات الرئيس أن يحمي حقوق الأقلية وأن يضمن لها أن يستمع البرلمان إلى آرائها، ويتطلع الأعضاء لرئيس المجلس على أنه دليلهم ومرشدهم في المسائل المتعلقة بالإجراءات والنظام الداخلي، وهو الذي يحسمها ويقرها ويصدر الأحكام عند اللزوم ومثل هذه الأحكام تمثل سوابق يسترشد بها من يأتي بعده من رؤساء.

ويختلف مقدار وطبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البرلمان من دولة إلى أخرى وفقاً لطبيعة النظام السياسي والوزن النسبي للبرلمان فيه، كما أن مسمى ذلك المنصب يختلف من دولة إلى أخرى، حيث يسمى شاغله في بعض الحالات بـ (المتحدث) كما في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، فيما يسمى في دول أخرى رئيساً^(٢). وقد جرى العمل البرلماني أن لا تكون إدارة شؤون البرلمان من شخص واحد كرئيسه، وإنما تتم إدارته من قبل هيئة رئاسية له يختلف تكوينها من برلمان لآخر، وبمعنى آخر لا يتم إتخاذ القرارات في البرلمان في الأمور المتعلقة بإدارة شؤونه من شخص واحد، بل يتم إتخاذ تلك القرارات بشكل جماعي أو بأغلبية الأصوات في الهيئة الرئاسية، ولأهمية دور رئاسة المجلس النيابي في تنظيم شؤونه وإنعكاس ذلك على فاعلية المجلس نجد أن أغلب الدساتير قد حرصت على بيان إجراءات

(١) المادة ١/١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني تنص على أن (يدعو رئيس مجلس النواب المنتهية ولايته أعضاء المجلس الجدد المنتخبين إلى عقد جلستهم الأولى خلال ثلاثين يوماً على الأكثر بعد الإنتخابات)، أما الفقرة الثانية فإنها تنص على أن (يرأس أكبر الأعضاء سناً أول جلسة للمجلس، وإذا تم رفض ترشيحه، فيرأس الجلسة العضو الذي يليه في السن، إلى أن يتسلم الرئيس الجديد المنتخب أو أحد نوابه رئاسة الجلسة)، ينظر كذلك (المادة ٣٩ من الدستور الألماني).

(٢) د.علي الصاوي: القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص١٤٨.

انتخاب الرئيس ونوابه، أو الهيئة التي تتولى رئاسة المجلس النيابي، مع بيان الإجراءات التي يتم فيها انتخاب الرئيس ونوابه والآخرين الذين يكونون هيئة الرئاسة، ويقصد بهيئة الرئاسة تلك الهيئة التي يتم انتخابها من قبل أعضاء البرلمان في أول جلسة له بعد انتخابه ودعوته للإنعقاد لتدبير هذه الهيئة شؤون البرلمان، وتتكون عادة من رئيس وعضة نواب ومساعدين، ويضاف لهم في بعض الأحيان رؤساء اللجان ليكون مجموع هؤلاء هيئة رئاسة المجلس التي يقع على عاتقها مجتمعة إتخاذ القرارات المتعلقة بسير العمل البرلماني والإداري في المجلس، وإلى ذلك أشارت المادة ٥٥ من الدستور العراقي حيث أكدت أن رئاسة المجلس تتكون من الرئيس ونائبيه، فيما حددت المادة ٩ من النظام الداخلي اختصاصات وصلاحيات الرئيس ونائبيه ومساعديهم والإجراءات الواجب أتباعها في ممارسة هذه الصلاحيات، وقد أستقر العمل في النظم البرلمانية وفق هذا الإتجاه، أي أن تكون رئاسة المجالس النيابية جماعية وتتكون من عدة أعضاء يمثلون الإتجاهات السياسية المختلفة في المجلس كما هو الحال في مكتب رئاسة الجمعية الوطنية الفرنسية الذي يتكون من رئيس الجمعية وستة نواب للرئيس وثلاثة مفوضين Questors وأثنى عشر من الأمناء^(١)، ومكتب رئاسة مجلس النواب الاتحادي الالمانى الذي يتكون من الرئيس ونواب الرئيس^(٢)، وهذا الإتجاه نجده في أغلب البرلمانات في العالم، إذ لايفرد رئيس المجلس في إتخاذ القرارات المتصلة بوظائف المجلس أو المتعلقة بإدارة شؤونه الداخلية، ويطلق على هذه الهيئة الجماعية التي تدير المجلس تسميات مختلفة، منها المكتب، أو هيئة رئاسة المجلس، أو اللجنة التنفيذية الدائمة وغيرها من التسميات التي تدل على الإدارة الجماعية للمجلس النيابي، وأن يكون على رأسها شخص يدعى رئيس المجلس، وبمعنى آخر أن المجموعة التي تدير المجلس تعد جهازاً جماعياً محدود الأعضاء، ويتخذ قراراته بطريقة التشاور والتصويت، وهو مكلف بالتحضير لأعمال المجلس المختلفة كالمناقشات وإدارتها ومراقبة التطبيق الصحيح لقواعد النظام الداخلي وإتخاذ القرارات ذات الطبيعة الداخلية وتنفيذها،

(١) المادة ٨ فقرة ١ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) ينظر نص المادة ٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني، وتسمى الهيئة التي تدير مجلس النواب الاتحادي الألماني باسم المجلس الرئاسي ويتشكل من رئيس المجلس ونوابه وتُعد أهم هيئة تنسيقية في مجلس النواب الألماني ، وتساعد الرئيس في تسيير أعمال المجلس، ويجتمع المجلس الرئاسي دورياً للتشاور حول الأمور التي تخص رئاسة البرلمان، في كل أسبوع تُعقد فيه جلسات للمجلس، ومن مهامه التشاور حول شؤون الموظفين في إدارة المجلس، كما أنه يقوم بدور عند التوقيع على إتفاقيات هامة. كذلك يُجري المجلس الرئاسي مشاورات حول الأمور الخاصة بالعمل الإعلامي العام. وعادةً ما يتبادل الرئيس ونوابه رئاسة الجلسات العامة كل ساعتين. وتنتقل سلطة الرئاسة والتنظيم كل مرة إلى ما يُسمى الرئيس الجالس، وعدد نواب الرئيس ليس محددًا. ويبين النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني ومنذ عام ١٩٩٤ بان لكل كتلة برلمانية الحق في تنصيب نائب أو نائبة للرئيس على الأقل من بين أعضائها.. ويتم إنتخاب النواب مثلهم مثل الرئيس، لفترة الدورة التشريعية كاملة، ولا يمكن عزلهم، وهم يشكلون مع الرئيس المجلس الرئاسي، كما أنهم في الوقت نفسه أعضاء في لجنة الشيوخ.

وتشير بعض الدساتير إلى هذا الجهاز وكيفية تكوينه، وفي الغالب تبين الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية اختصاصاته وصلاحياته في تنظيم مداولات المجلس وإدارة جميع مرافقه، ويلاحظ بشكل عام أن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية تنظم تكوين رئاسة المجلس بحيث تعكس أو تجسد قدر الإمكان التنوع السياسي للمجلس المعني، على أن العمل جرى أن تُشكل رئاسة المجالس النيابية من خلال الإتفاق بين الكتل السياسية قبل إجراءات التصويت على تشكيل رئاسة المجلس المعني . ففي فرنسا مثلاً يتكون مكتب الجمعية الوطنية الفرنسية من رئيس الجمعية وستة نواب للرئيس وثلاثة مفوضين Questors واثنى عشر من الأماناء^(١)، حيث ينتخب رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية لولاية تساوي مدة الولاية التشريعية للجمعية الوطنية وهي خمس سنوات، أما أعضاء المكتب الآخرين يتم تجديد مكتب الجمعية الوطنية لكل دورة تشريعية في كل سنة^(٢).

ومكتب المجلس أو هيئة مكتب المجلس وهو الجهاز المحوري الأول في البنية التنظيمية للمجلس، ويرأسه رئيس المجلس، ويضم نواب الرئيس ومقرري الجلسات، وقد يضم أيضاً بعض الأعضاء كمثلي الأحزاب أو الكتل البرلمانية، وتميل الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية المعاصرة إلى وضع الكثير من السلطات في مكتب المجلس، فيما يجعله بمثابة مجلس الإدارة والسلطة العليا داخل المؤسسة البرلمانية، وتستمد رئاسة المجلس سلطاتها وصلاحياتها من الدستور وقواعد النظام الداخلي للمجلس النيابي، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التغيير في دور الأمين العام هو نتيجة طبيعية لتطور دوره حيث تتجه الإدارات البرلمانية إلى عمل أكثر تعقيداً، إضافة لإستخدام الطرق الحديثة لدعم العمل المؤسسي للبرلمانات^(٣). وفي العراق فإن الدستور العراقي النافذ يوجب أن يتم انتخاب رئيس المجلس ونوابه كأول قرار يتخذه المجلس بعد انتخابه وعقد جلسته الأولى، وبعد إعلان نتائج الانتخابات وتصديق المحكمة الاتحادية على صحة عضوية أعضاء المجلس، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً^(٤)، حيث تنحصر مهمة رئيس السن في إدارة الجلسة الأولى^(٥)، وتبدأ إجراءات هذه الجلسة بانتخاب رئيس للمجلس ومن ثم نائب أول، وبعد ذلك نائب ثانٍ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء

(١) المادة ٨ فقرة ١ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) المادة ١٠ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية والمادة ٣٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٦٨ التي تنص على أن ((يُنتخب رئيس الجمعية الوطنية لمدة الفترة التشريعية. وينتخب رئيس مجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي)).
(٣) Ugo Zampette :THE ROLE OF THE SECRETARY GENERAL IN THE ADMINISTRATION OF PARLIAMENT ASSOCIATION OF GENERAL SECRETARIES OF PARLIAMENT, (Djakarta, October, 2000), Review, N.180.

(٤) ينظر المادة ٥٤ من الدستور العراقي، والمادة ٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٥) ينظر نص المادة ٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المجلس^(١)، وقد جرى العمل في مجلس النواب العراقي أن يتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه من خلال تصويت واحد بعد أن يتم الإتفاق على شخص الرئيس والنائبين قبل بداية الجلسة على وفق النقاهات والإتفاق بين الكتل الممثلة في المجلس، ويدخل أيضاً في هذا الإتفاق تحديد الشخص المرشح لمنصب رئيس الجمهورية. ومن الجدير بالذكر هنا ان هذه التفافات أو النقاهات ليس لها غطاء قانوني وتأتي بصورة اتفاقات سياسية الهدف منها الوصول الى ارضاء مختلف الكتل الياضية وذلك من خلال توزيع تلك المناصب بينها وهذا المر لايتفق مع التنظيم الدستوري لاختيار هذه المناصب ولايتفق ايضاً مع المبدأ البرلماني الديمقراطي الذي يحكم اختيار الاشخاص لهذه المناصب ، ويكون رئيس المجلس المنتخب ونائبيه مايسمى بهيئة رئاسة المجلس، والتي خولها الدستور والنظام الداخلي الصلاحيات المطلوبة لإدارة المجلس وتنظيم أعماله المتعددة، ومن الجدير بالذكر هنا إن المحكمة الاتحادية العليا لم تقر بتسمية هيئة الرئاسة التي أوجدها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة ٨/ثانياً والتي عدت المادة ٩ منه مهامها وورد ذكرها في مواد تالية أخرى من النظام الداخلي، وأكدت أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يشكل في أحكامه كافة هيئة تدعى (هيئة الرئاسة في مجلس النواب)، وإنما أورد في مواده وجود رئيس لمجلس النواب ونائب أول ونائب ثان لرئيس المجلس وتحدد حقوقهم وإمتهاراتهم وأعضاء مجلس النواب بقانون، وذكرت المحكمة أن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب يجب أن لايتضمن نصوصاً تتعارض مع الصلاحيات الحصرية التي تخص رئيس مجلس النواب المنصوص عليها في الدستور، أو في النظام الداخلي لمجلس النواب النافذ الذي حدد مهام رئيس المجلس ونائبيه في الفصل السادس منه^(٢).

ونظراً لأهمية رئيس المجلس النيابي، فقد أوكلت تشريعات بعض الدول إليه مهمة رئاسة الدولة، في حال غياب الرئيس، ففي فرنسا، على سبيل المثال، حيث لا وجود لمنصب نائب الرئيس، تولى رئيس البرلمان منصب الرئاسة، على أثر وفاة رئيس الجمهورية جورج بومبيدو ولحين انتخاب فاليري جيسكار ديستان رئيساً لفرنسا. وفي العراق أيضاً تنص المادة ٧٥/رابعاً من الدستور العراقي إلى أن ((يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حال عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تأريخ الخلو وفقاً لأحكام هذا الدستور))، ونائب الرئيس هو من يقوم محل الرئيس في حال غيابه ويمارس صلاحيات محددة لتسهيل إدارة المجلس وأعماله المختلفة، وكذلك لتحقيق توازنات سياسية أو حزبية وتمثيل الكتل الحزبية في هيئة رئاسة (مكتب) المجلس، وتميل البرلمانات

(١) ينظر نص المادة ٥٥ من الدستور العراقي والمادة ٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧ الصادر بتاريخ ٢/١٢/٢٠١٠، منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، تموز ٢٠١١، اصدار جمعية القضاء العراقي، ص ٢١.

الديمقراطية إلى التعدد في نواب الرئيس أو هيئة رئاسة المجلس لتستوعب عدة أحزاب فيكون للرئيس عدة نواب^(١).

ولم يعالج الدستور العراقي موضوع خلو منصب رئيس المجلس، أو يوضح كيفية انتخاب بديل له أو لمنصب أحد نائبيه في حالة خلو أحد هذه المناصب لأي سبب كان، إلا إننا نجد أن النظام الداخلي قد عالج هذه الحالات في المادة ١٢ منه والتي يؤشر عليها أنها وإن حددت الوقت الذي يجب فيه أن يقوم المجلس بانتخاب البديل، إلا إنها لم تعالج حالة عدم توصل المجلس لانتخاب رئيس جديد في أول جلسة يعقدها المجلس بعد شغور المنصب، وهل على المجلس مواصلة مهامه بدون رئيس له أم أن عليه أن ينتخب رئيساً له قبل ذلك حتى يمكنه من مواصلة تلك المهام وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا على ذلك وأكدت، أنه ومن خلال إستقراء نص المادة ٥٥ من الدستور التي تنص على انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً ونائبين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر إن حكمها يقتصر على حالة بدء مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب وعند إعلان نتائج انتخاب أعضائه ودعوتهم للإتعداد بمرسوم جمهوري بحكم المادة ٥٤ من الدستور^(٢)، وتجد المحكمة أن دستور جمهورية العراق لم يورد نصاً يعالج كيفية انتخاب رئيس جديد لمجلس النواب أو نائبيه خلال مدة الدورة الانتخابية إذ ما خلا أحد المنصبيين وأن الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي للمجلس^(٣)، قد عالجت هذه الحالة بأن ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلفاً له في أول جلسة يعقدها المجلس لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية، وأكدت المحكمة في أن مجلس النواب إذا باشر بإجراءات انتخاب رئيس له في الجلسة الأولى التي اعقبت خلو منصب رئيس المجلس فإنه يكون قد أوفى بمتطلبات الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي سواء وفق في تلك الجلسة أم لم يوفق، مستندة في ذلك إلى أحكام المادة ٣٥/أولاً/أ من النظام الداخلي التي تبين مهام وواجبات نائبي رئيس المجلس، معللة ذلك بأنه لايعقل دستورياً أن يعلق المجلس جلساته لمجرد خلو منصب رئيس المجلس وعدم التوصل في الجلسة الأولى التي أعقبت خلو المنصب إلى انتخاب رئيس جديد له، إذ أن عليه أن يستمر في جلساته لإداء مهامه المنصوص عليها في الدستور وفي النظام الداخلي، ومنها انتخاب رئيس جديد له ما دامت دورته

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٢) تنص المادة ٥٤ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإتعداد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سناً لإنتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولايجوز التمديد لاكثر من المدة المذكورة انفاً).

(٣) تنص الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن ((إذا خلا منصب رئيس المجلس أو أي من نائبيه لأي سبب كان، ينتخب المجلس بالأغلبية المطلقة خلفاً له في أول جلسة يعقدها لسد الشاغر وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل)).

الانتخابية لم تنته بعد، وتتعدّد جلساته برئاسة أحد نائبي الرئيس لحين انتخاب رئيس جديد له وفقاً لما رسمته الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي مادام المجلس قد أوفى بشروطها وياشر في الجلسة الأولى التي أعقبت خلو منصب رئيس المجلس بإجراءات انتخاب رئيس جديد له، سواء بالتوصل إلى انتخاب رئيس له في أول جلسة يعقدها لسد الشاغر ووفق في ذلك في تلك الجلسة أو بعدها بمرحلة واحدة أو بعدة مراحل حسبما يتم الإتفاق عليه^(١)، ونجد أن المحكمة الاتحادية كانت محقة في تفسيرها للفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي التي لم تكن أحكامها قد بينت جميع جوانب هذه المسألة المهمة، وقد أرادت المحكمة أن يتم ذلك بالتوافق داخل البرلمان حتى وإن تطلب الوصول إلى ذلك التوافق أن يعقد المجلس الكثير من جلساته دون رئيس له، أو أن يستمر المجلس في محاولاته لانتخاب رئيس جديد حتى وإن أستغرق الأمر وقتاً طويلاً، إلا أن خلو منصب رئيس المجلس قد يؤثر في جوانب كثيرة من عمل المجلس، ولأهمية هذا المنصب في إدارة الجلسات وتحقيق التوازن والعدالة بين مكونات المجلس في المناقشات والأعمال التي يقوم بها المجلس، والإشراف المباشر على مجمل أعمال المجلس، إضافة إلى أن هذا المنصب قد ينظر إليه بأنه من المناصب السياسية المهمة التي يتم الإتفاق بين جميع الكتل البرلمانية والأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان على شخص من يشغله، وبالتالي فإن الأمر يحتاج إلى تعديل دستوري وقد يكون التعديل بالإحالة إلى حكم المادة ٥٥ منه لمعالجة هذه المسألة، إضافة إلى تحديد وقت انتخاب الرئيس الجديد لأهمية منصبه في عمل المجلس، وهذا الأمر كان محل نظر لدى المحكمة في قرار تال لها صدر عقب طعن قدم بعدم دستورية الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، حيث أكدت المحكمة بأنه لايجوز أن يضع النظام الداخلي لمجلس النواب قواعد موضوعية في النظام الداخلي تختص بكيفية إختيار رئيس لمجلس النواب أو أي من نائبيه إذا خلا منصب أي منهم لأي سبب كان، لأن هذه المهمة لاتعد من باب تنظيم سير العمل في المجلس المنصوص عليها في المادة ٥١ من الدستور، التي تعطي للمجلس صلاحية وضع نظام داخلي لتنظيم سير العمل فيه، وترى المحكمة أن ذلك ينصرف إلى وضع قواعد تنظيمية لسير الجلسات وإنعقادها والحضور والغياب، وغير ذلك من الأمور الشكلية التي تؤمن حسن سير العمل في المجلس، إذ إن تعيين رئيس جديد للمجلس، أو تعيين أحد نائبيه عند شغور منصب أي منهم يلزم أن يُنص عليه في صلب الدستور وليس في النظام الداخلي، وخلصت المحكمة إلى أن الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب لاتتفق والمهمة المرسومة للنظام الداخلي المنصوص عليها في المادة ٥١ من الدستور، وأوصت لجنة تعديل الدستور في مجلس النواب إتخاذ مايلزم لوضع نص في صلب الدستور

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩، والصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٥، منشور في مجموعة أحكام المحكمة للأعوام ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١، ص ٢٠٠.

يعالج كيفية انتخاب رئيس لمجلس النواب، أو أحد نوابه في حالة شغور منصب أي منهم خلال الدورة الانتخابية^(١).

الفرع الثاني : تشكيل اللجان

نظراً للعدد الكبير لأعضاء المجالس النيابية فإن المناقشات لاتعد ذات فائدة مرجوة منها ما لم يتم التحضير لها وخاصة في جوانبها التفصيلية قبل عرضها على المجلس بكامل هيئته لمناقشتها، وهذا الدور تقوم به اللجان البرلمانية، والتي تعني تقسيم العمل البرلماني بين مجموعات من أعضائه ليتم مناقشة ما يطرح على المجلس بالتفصيل الذي لايمكن إجراؤه في الجلسات العامة، وهناك نوعين من اللجان، هما اللجان الدائمة واللجان المؤقتة، والأخيرة تُشكل وفقاً لمعطيات وظروف معينة بقرار من المجلس النيابي المعني، أما اللجان الدائمة ونظراً لأهميتها في عمل المجلس النيابي وإعتماد القرار الذي يصدر من المجلس في غالب الأحيان على تقاريرها، فإننا نجد أغلبية الدساتير تنص على كيفية تشكيلها وطبيعة تكوينها يسانده في بيان التفاصيل في ذلك الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وتظهر أهمية النص الدستوري بهذا الشأن في أن هذه اللجان يجب أن تُشكل وفق إجراءات ومعطيات معينة يبينها النص الدستوري، أو النظامي للوصول إلى أهداف المشاركة الموسعة لجميع الإتجاهات السياسية الممثلة في البرلمان .

ويختلف عدد اللجان من برلمان إلى آخر فبعض البرلمانات يصل عدد لجانها إلى أكثر من ثلاثين لجنة دائمة كما هو الحال في الكونغرس الأمريكي، بينما نجد العدد محدداً بثمان لجان فقط، كما هو الأمر في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، في حين عدد اللجان الدائمة في مجلس العموم البريطاني عشرة لجان تضم كل منها خمسين عضواً على الأكثر، ويعينون من قبل لجنة خاصة تأخذ بنظر الإعتبار عند تشكيل هذه اللجان مواصفات العضو وتركيبه المجلس في أن معاً، ويتولى رئاسة هذه اللجان أعضاء حزب الأكثرية، وهذه اللجان ليست متخصصة وكل منها مكون من عشرين عضواً دائماً وثلاثين عضواً يتغيرون تبعاً للموضوع المطروح على اللجنة^(٢)، وكان عدد اللجان في مجلس العموم البريطاني قد بدأ

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩، الصادر في ٢٦/٥/٢٠٠٩، منشور في مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١، ص ٦٧.

(٢) د. عصام سليمان : الانظمة البرلمانية، مصدر سابق، ص ٩٥.

بإثنين سنة ١٨٨٢ وأصبحت أربع عام ١٩٠٧ وأخذ عددها يزداد بعد عام ١٩٤٥ وقد وصل عددها في عام ١٩٧٩ إلى ١٢ لجنة^(١).

وقد سبق وأن بينا أن جل عمل البرلمان يتم إنجازها من خلال لجانها سواء كانت لجاناً تشريعية أو رقابية أو مختلطة أو غيرها، ومن الممارسات المستقرة في الأنظمة البرلمانية أن تتشكل هذه اللجان بما يتناسب مع المجموعات السياسية المختلفة في البرلمان، أي أن تشكيل اللجان يأخذ بنظر الاعتبار التمثيل النسبي للنواب في كل منطقة جغرافية وكل حزب أو كتلة سياسية أو مجموعة برلمانية، حيث يمتد هذا التناسب إلى عملية صنع القرار في المجلس النيابي، ففي فرنسا تمنح الجمعية الوطنية الفرنسية المعارضة الحق في ترشيح رئيس من أعضائها لأي لجنة تشكلها الجمعية للتحقيق أو لجمع المعلومات^(٢).

وبالنسبة للجان الدائمة في مجلس النواب العراقي، ولأهمية هذه اللجان في عمل المجلس فقد أكدت المادة ٦٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب على وجوب تشكيل هذه اللجان في أول جلسة يعقدها المجلس على أن يراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته^(٣)، أما المادة ٧٠ منه فقد بينت عدد هذه اللجان وتسمياتها وحدتها ب ٢٤ لجنة، إلا أن المجلس وفي الجلسة الأعتيادية الرابعة والعشرين المنعقدة بتاريخ ١٧/١/٢٠١١ أصدر قراراً بزيادة عدد اللجان الدائمة إلى ٢٦ لجنة ملغياً للجان ومستحدثاً للجان جديدة، مبرراً ذلك بزيادة عدد أعضاء المجلس إلى ٣٢٥ عضواً، وقد أُتخذ هذا القرار دون تعديل النظام الداخلي للمجلس، وتكفلت المواد من ٧١ إلى ٨١ ببيان القواعد المنظمة للترشيح لعضوية هذه اللجان ورئاستها والتصويت على تشكيلها وعدد أعضائها وإجتماعاتها وسير العمل فيها وتعويض النقص الذي قد يحصل في عدد أعضائها، فيما بين الفصل الثالث عشر من النظام الداخلي مهام واختصاصات اللجان الدائمة بدءاً من المادة ٨٧ إلى المادة ١١٩. وقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن من أولى المهام الملقاة على عاتق المجلس في جلسته الأولى هي انتخاب أعضاء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء هذه اللجان، إذ أن المادة ٦٩ من النظام الداخلي تشير إلى أن على مجلس النواب وتحديدًا في الجلسة الأولى له أن يقوم بتشكيل لجان المجلس الدائمة على أن يراعى في ذلك رغبة العضو واختصاصه، ولكل عضو الحق في ترشيح نفسه لعضوية إحدى لجان المجلس ورئاستها^(٤).

(١) د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص ٣٥١.

(٢) ديفيد بيثام : البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٣) ينظر نص المادة ٦٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن ((تشكل اللجان الدائمة في أول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي ويراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصه وخبرته)).

(٤) ينظر نص المادة ٧٢/أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وغالباً ما تعكس تركيبة العضوية في اللجان الدائمة القوى المختلفة للأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي ككل، فعلى سبيل المثال، يحكم مبدأ التوازن والتمثيل الحزبي عملية توزيع العضوية في اللجان في مجلس النواب الاتحادي الألماني، حيث يسيطر حزب الأغلبية على جميع لجان المجلس، وفي فرنسا لا يجوز للأحزاب الصغيرة أن تمثل في اللجان، ولكي يتم تمثيل أي حزب من الأحزاب في اللجان يجب أن يكون لديه ٢٠ مقعداً على الأقل من مقاعد الجمعية الوطنية، وتختلف المجالس التشريعية في توزيع رئاسة اللجان بين الأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي، ففي الكونجرس الأمريكي يتولى حزب الأغلبية رئاسة جميع اللجان التابعة للكونجرس. أما في مجلس النواب الاتحادي الألماني فيتم توزيع رئاسة اللجان حسب عدد المقاعد التي يحوزها كل حزب، أما في البرلمان البريطاني يتولى حزب الأغلبية رئاسة جميع اللجان الموجودة عدا لجنة الحسابات العامة^(١). وفي ألمانيا لا تستند رئاسة اللجان الدائمة فقط وفقاً لقاعدة النسبية تطبيقاً للمادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني، بل أن منصب نائب رئيس اللجنة يسند لعضو من المعارضة حين تكون الرئاسة مسندة إلى الأغلبية والعكس صحيح^(٢).

وهناك عدة أمور مهمة يجب مراعاتها في تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة، إضافة لوجوب إتباع النصوص القانونية بهذا الشأن، ففي فرنسا لا يوجد أي دور لرئيس الجمعية الوطنية في تشكيل اللجان الدائمة ذلك أن الدستور^(٣)، والنظام الداخلي^(٤)، قد بيّنا تفاصيل ذلك، أما مجلس العموم البريطاني فإن هناك لجنة مكونة من أحد عشر عضواً مهمتها تشكيل اللجان الدائمة وهدفها إيجاد التوازن بين الأطراف الممثلة في المجلس، وخاصة مسألة التوزيع الجغرافي، وتمثيل الأحزاب الممثلة في المجلس^(٥).

وقد ميز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بين اللجان الدائمة واللجان المؤقتة وعالج مسألة تشكيل اللجان الدائمة واختصاصاتها بشئ من التفصيل، إلا أنه لم يعالج تشكيل اللجان المؤقتة بذات التفصيل تاركاً الأمر للمجلس للنظر في تشكيل كل لجنة مؤقتة على حدة وحسب الظروف المحيطة بكل حالة والتي تدعو المجلس إلى إتخاذ القرار بتشكيل اللجنة المؤقتة^(٦)، ويتم عرض المرشحين للجان المجلس

(١) د. علي الصاوي: تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مصدر سابق، ص ١٢.

(٢) المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني التي تنص على أن ((يتم تشكيل لجنة الشيوخ واللجان الدائمة وتعيين رؤساء اللجان بما يتناسب وقوة كل كتلة برلمانية. وتسري هذه القاعدة أيضاً على عمليات الانتخاب التي يجريها مجلس النواب الاتحادي)).

(٣) ينظر المادة 43 من الدستور الفرنسي المعدلة في عام ٢٠٠٩ والتي تحدد عدد لجان الجمعية الوطنية الفرنسية بثمان لجان، بعد أن كانت قبل ذلك محددة بست لجان.

(٤) ينظر نص المادة ٣٦ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٥) Georges Bergougnous, Op, p58.

(٦) ينظر نص المادة ٨٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة لكل لجنة من لجان المجلس، حيث جرى العمل على أن يتم الإتفاق على تشكيل كل لجنة ورئاستها بين الكتل البرلمانية قبل إجراءات التصويت، وتتكون كل لجنة من عدد من الأعضاء لأقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً^(١)، وعند حصول نقص في عدد أعضاء أية لجنة من لجان المجلس يقوم المجلس بانتخاب عضو جديد بديلاً عنه^(٢)، على أن تقوم كل لجنة بانتخاب رئيس لها ونائب للرئيس ومقرر من بين أعضائها خلال ثلاثة أيام من تأريخ قرار تشكيلها بإغلبية عدد أعضائها^(٣)، ويخضع هذا الإجراء إلى الإتفاق بين الكتل السياسية الممثلة في المجلس وبحسب أهمية اللجنة وعدد المقاعد التي تملكها كل كتلة، أما النسبة المطلوبة لصحة التصويت على تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة فهي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني للجلسة^(٤).

ويمكن القول إن قرار انتخاب رئيس للمجلس النيابي والقرارات المتصلة بتشكيل لجان المجلس الدائمة تعد من الإجراءات الداخلية للمجلس، وتتصل بتنظيم إدارة المجلس، حيث أن تلك القرارات تتضمن إختيار أحد أعضاء المجلس المنتخبين ليتولى إدارة المجلس وتنظيم سير العمل فيه من الناحيتين التشريعية والرقابية ومن الناحية الإدارية، أما قرارات تشكيل اللجان الدائمة فإنها أيضاً تتصل بشأن داخلي للمجلس يتمثل في توزيع العمل المنوط بالمجلس بين أعضائه وفق قواعد قانونية ومعايير يتم الإستناد إليها في ذلك، حيث تعد المجالس النيابية مكاناً مهماً للمناقشات السياسية والتعبير عن وجهات النظر المختلفة بين ممثلي الشعب، ولذلك لا بد أن تدار هذه المناقشات بصورة منظمة هدفها إحترام الحقوق الدستورية لجميع مكونات المجلس، ولا بد لهذا التنظيم في ذات الوقت أن يحد من المناورات التي قد تعرقل عمل المجلس وتحد من قدرته على ممارسة وظائفه بصورة منتجة، وهذا الأمر لا يمكن الوصول إليه إلا إذا كان هناك سلطة تنظيمية تعمل على أن يكون العمل من جميع الأطراف يسير بإتجاه سلامة العمل داخل المجلس، وأن تتمتع هذه السلطة بصلاحيات تمكنها من إدارة شؤون المجلس من خلال إتخاذه لقرارات يُضمن من خلالها تحقيق مهامه الدستورية الموكلة إليه، وبالتالي يمكن القول أن هذه القرارات تحمل طبيعة إدارية كونها تتصل بأمور تنظيمية داخلية للمجلس النيابي، وتتعلق بتوزيع المهام والأعمال بين أعضاء المجلس، وهي جزء من مجموعة قرارات تتصل بذات الشأن، ومنها قرارات تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة وقرارات إختيار نواب الرئيس والأمناء العامين، ورؤساء اللجان، وجميع هذه القرارات تتصل مباشرةً بتنظيم

(١) ينظر نص المادة ٧٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) ينظر نص المادة ٨٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) ينظر نص المادة ٧٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) ينظر نص المادة ٨٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

سير العمل داخل المجلس، وتوزيع الوظائف والمهام من أجل قيام المجلس بإداء دوره الدستوري، وبمقارنة هذا الأمر بالقرارات الإدارية المتخذة في الهيئات الإدارية التي تتشكل عن طريق الانتخاب كالهيئات الإدارية اللامركزية عندما يتم تكوينها بهذا الأسلوب، حيث يتم توزيع العمل بين أعضائها وانتخاب رئيس لها ونواب للرئيس، وأيضاً ينطبق الأمر عندما يتم انتخاب مجالس الإدارة بالنسبة للهيئات التي يتم إتخاذ القرارات فيها عن طريق مجلس الإدارة، ومما يؤيد ذلك أيضاً أن مثل هذه القرارات لايمتد أثرها إلى خارج هذه المجالس، وأن هذه القرارات تُتخذ وفق قواعد قانونية تحكم إجراءات إتخاذها وإن كانت في بعض الأحيان تحمل مضموناً سياسياً على أساس إن انتخاب رئيس المجلس يخضع لإعتبارات سياسية في بعض الدول، إلا أن القواعد القانونية التي تحكم عملية الانتخاب والطبيعة الداخلية لمثل هذه القرارات تبقى هي الغالبة في هذا الشأن، ولذلك نجد أن بعض الدساتير أخضعت مثل هذه القرارات إلى الرقابة القضائية لضمان مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فمنها من أخضع عملية إختيار رئيس المجلس النيابي لرقابة المحاكم العليا، أو طلب حضور قضاة لجلسة الانتخاب للإشراف على صحة عملية الانتخاب وللتحقق من سلامة إتباع الإجراءات، والحيادية في الإختيار، وفي فرنسا إن كانت هناك إعتراضات على ترشيح أحد الأعضاء لرئاسة الجمعية الوطنية الفرنسية يتم إحالة هذه الاعتراضات من قبل رئيس الجمعية الأكبر سنناً إلى المجلس الدستوري للنظر فيها^(١)، ويتم إبلاغ قرار المجلس الدستوري بشأن الاعتراض إلى رئيس الجمعية الوطنية (رئيس السن) لإبلاغه للجمعية الوطنية في جلستها التالية وينشر القرار في الجريدة الرسمية^(٢). أما في لبنان فإنه يمكن الطعن بصحة انتخاب رئيس مجلس النواب، على أن يقدم الطعن من قبل ثلث الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب اللبناني وإن مهلة الطعن حسب المادة ٢٣ من قانون المجلس الدستوري اللبناني هي ٢٤ ساعة التي تلي إعلان النتيجة، وإن قرار المجلس الدستوري بهذا الشأن يصدر بمهلة أقصاها ثلاثة أيام من تأريخ تقديمه^(٣).

(١) المادة ٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) المادة ٣/الفقرة ٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٣) المادة ١ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي تنص على أن (تتألف هيئة مكتب المجلس من رئيس ونائب رئيس وأميني سر وثلاثة مفوضين)، النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ والمعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ٢٨ و ٢٩ أيار ١٩٩٧ و ١٠ و ١١ شباط ١٩٩٩ و ١٤/١٠/١٩٩٩ و ٣١/١٠/٢٠٠٠ و ٢١/١٠/٢٠٠٣ ونشر في الجريدة الرسمية رقم ٥٢ تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣، وينظر المادة ٢٣ من قانون المجلس الدستوري اللبناني المعدلة التي تنص على أن (يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة إنتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها، وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل ويجب أن يكون إستدعاء الطعن موقعاً منهم شخصياً وأن يقدم إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة أربع وعشرين ساعة تلي إعلان النتائج تحت طائلة رده شكلاً)، =

وفي جنوب افريقيا يتم انتخاب رئيس البرلمان عن طريق رئيس المحكمة الدستورية العليا، أو تعيين قاضٍ لهذا الغرض^(١). وبما انه لا يمكن الطعن بمثل هذه القرارات امام القضاء الاداري على الرغم من طبيعتها الادارية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات الا اننا نرى انه من الممكن ان يتم الطعن في مثل هذه القرارات امام المحكمة الاتحادية العليا ضمن نطاق اختصاصها المنصوص عليه في المادة ٩٣ من الدستور.

=وقد عدل قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر عام ١٩٩٣ وتعديلاته بموجب القانون رقم ٤٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٣ والمنشور في الجريدة الرسمية عدد ٤٧ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٦. ولمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع عادل بطرس : المجلس الدستوري والطعون النيابية (١٩٩٦-١٩٩٧)، تحليل قرارات قوانين، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ١٩٩٨، ص ٣٤.

(١) Georges Bergougous, op, p25.

المطلب الثاني

القرارات المتصلة بصحة عضوية أعضاء المجلس

إن الأصل في النائب أن يمارس عمله النيابي وأن يتمتع بالحقوق والإمprivileges المقررة لعضو المجلس النيابي فور إعلان نتائج الانتخابات والمصادقة عليها من الجهات المعنية، إلا أن المتابع للعمل البرلماني يجد أن النائب المنتخب لا يتمتع بالصفة النيابية إلا بعد التأكد من عدم وجود طعون مقدمة تتعلق بصحة عضويته^(١)، ويقصد به أن يكون العضو البرلماني قد اكتسب العضوية بالطريقة السليمة التي يتطلبها القانون بأن توافرت فيه الشروط اللازمة لإكتساب هذه العضوية، وهي تلك المتعلقة بشروط الترشيح وعدم وجود موانع (وهي صفات تلحق بالشخص نفسه)، فضلاً عن أن تكون العملية الانتخابية التي أعلن انتخابه استناداً إليها قد تمت بطريقة سليمة بحيث تكون نتيجة الانتخابات معبرة تعبيراً حقيقياً عن إرادة الناخبين^(٢).

لاشك أن تحقيق صحة العضوية من الإجراءات المستقر عليها في معظم دول العالم مع خلاف في الجهة التي تقوم بهذه المهمة، سواء كان بسبب طعن مقدم بصحة عضوية أحد أعضاء البرلمان أم لم يقدم ذلك الطعن، والعلة من خضوع جميع أعضاء البرلمان لتحقيق صحة العضوية هو التأكد من وصول النواب بطريقة قانونية إلى البرلمان، حيث أن هذا الأمر يهم البرلمان بمجموعه وليس النواب فقط كما إن هذا الإجراء يمثل ضماناً لتمثيل البرلمان للشعب تمثيلاً حقيقياً وفقاً للدستور، ولهذا فإن إجراء تحقيق صحة العضوية لغير المطعون في عضويتهم أمر مستقر عليه أيضاً في الدساتير المقارنة، ففي إنكلترا فإن القاعدة العامة هناك هي أن لمجلس العموم الحق في تقرير صحة عضوية أعضائه المنتخبين بإجراءات سليمة من الناحية الشكلية (أي لم يقدم ضدهم طعون)، وذلك وفقاً للقانون (قانون إسقاط الأهلية لمجلس العموم الصادر عام ١٩٧٥) الذي يعطي لمجلس العموم الحق في أن يقرر عدم أهلية العضو لشغل المنصب^(٣).

(١) د. بختيار غفور حمد أمين : الوظائف غير التشريعية للبرلمان، ط١، مطبعة شهاب، أبريل ٢٠١٠، ص ٢٥٥.

(٢) د. صبري محمد السنوسي محمد : الإختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود إختصاص مجلس الشعب دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣.

(٣) د. صبري محمد السنوسي محمد ، المصدر نفسه، ص ١٩.

إن تحقيق صحة العضوية يتعلق في جزء منه بالشروط الواجب توافرها للحصول على عضوية البرلمان، فضلاً عن سلامة العملية الانتخابية وإن العبرة هي بتوافر الشروط يوم الانتخابات لا قبلها ولا بعدها، فإذا لم تتوافر هذه الشروط يوم الانتخاب فإن الطعن المقدم في هذا الشأن يتناول صحة العضوية ويهدف إلى الحكم ببطلانها، أما إذا توافرت هذه الشروط يوم الانتخاب وزالت بعد ذلك فإن الأمر يتعلق بإسقاط العضوية لا بطلانها إذ أن البطلان يعني عدم إكتساب العضوية في أية لحظة، ومن ثم فإن القرار الصادر ببطلان العضوية يكون كاشفاً للبطلان لا منشئاً له وبهذا يكون للقرار أثر يترد إلى الماضي، أما الإسقاط فيعني أقتصار آثار القرار على المستقبل فقط، لأنه يستند إلى سبب قد طرأ بعد إكتساب العضوية إكتساباً صحيحاً، ولذلك أن القرار الصادر بهذا الشأن ينتج أثره من وقت صدور القرار بالإسقاط ولا يترد إلى وقت الانتخاب، وبمعنى آخر أن مدلول صحة العضوية يمتد إلى العملية الانتخابية، أما إسقاط العضوية إنما يتعلق بشروط معينة، هي شروط العضوية ولا يمتد إلى العملية الانتخابية بأي حال من الأحوال، وقرار إسقاط العضوية هو قرار من اختصاص البرلمان، وذلك تحقيقاً لسيادة البرلمان وضمن استقلاله^(١).

الفرع الأول : الجهة المختصة بالنظر في صحة العضوية

هناك إتجاهان مختلفان في النظم المقارنة لتحديد الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية، الأول يسند هذا الاختصاص إلى البرلمان، حيث يمكن القول أن التحقق من صحة انتخاب النواب من قبل المجالس التي ينتمون إليها قد إرتبط تاريخياً بالنظام التمثيلي وبظروف نشأته، فإذا لم تدقق المجالس نفسها في صحة انتخاب أعضائها (أو كما يقال سلطات أعضائها) فإن ذلك يمكن أن يعود إلى الحكومة التي كانت تدعيه في البداية، أو إلى محاكمها التي يمكن أن تخضع لتأثيرها، لذلك فإن الفصل في صحة الانتخاب من قبل المجالس النيابية ذاتها كان ضماناً أكيدة لإستقلال هذه المجالس، وهكذا أُقيم هذا النوع من الرقابة السياسية على صحة انتخاب النواب في إنكلترا حيث أكتسب مجلس العموم هذا الإمتياز منذ بداية القرن السابع عشر^(٢)، وكان يملك الحق بالنظر في صحة عضوية أعضائه إلى سنة ١٨٦٨ حين صدر قانون تخلى البرلمان بموجبه عن تقرير صحة العضوية وأسندها إلى القضاء للفصل فيه، وتختص

(١) لمزيد من التفاصيل عن الفرق بين إسقاط العضوية وبطلانها يراجع الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية والقانون الدستوري مصدر سابق، ص ٥٩٢ وبعدها، والدكتور صبري محمد السنوسي محمد، الإختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٢) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٦٤.

اللجنة القضائية بالمجلس وهي تمثل محكمة قضائية عليا بالنظر في صحة العضوية من حيث توافر الشروط القانونية في العضو^(١)، وهذا الإتجاه كان معمولاً به في فرنسا إلى أن صدر دستور عام ١٩٥٨ وأسند تلك المهمة إلى المجلس الدستوري الفرنسي^(٢). وحتى وقت قريب فإن نظام التحقق من صحة انتخاب أعضاء المجالس التشريعية من قبل المجالس ذاتها كان سائداً في أكثر الدول ومنها العراق، حيث نجد أن الدساتير العراقية وقوانين الانتخاب قد أوكلت مهمة الفصل في الطعن الموجه ضد انتخاب النواب إلى المجلس ذاته، وهذا ما أشارت إليه المادة ٤٣ من الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥^(٣)، وكذلك قانون انتخاب مجلس الأمة رقم ٧ لسنة ١٩٦٧ في المادة ٦١ منه، وكذلك قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ في الفصل الثالث من الباب الرابع منه في المادة ٧٧، إلا أن التأثير على الانتخاب محتمل في الأسلوب السياسي للفصل في صحة الانتخابات، لأن أغلبية المجالس تتساهل عند الفصل في صحة انتخاب أعضائها، أو حلفائها، بينما نراها تتصعب مع نواب المعارضة، فالممارسات تشير إلى أن المجلس النيابي الذي ينظر في صحة الانتخاب يخضع للتأثير إن كانت تهيمن عليه إعتبارات وإندفاعات حزبية^(٤).

(١) د. محمد الذهبي: الفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٢٦.

(٢) ففي فرنسا فإن إعطاء أمر الفصل في صحة إنتخاب النواب إلى أعضاء المجالس نفسها قد كانت تملية أعتبارات نظرية وسياسية فمبدأ سيادة الأمة يعني في هذا البلد سيادة البرلمان فإن كانت السيادة تعود إلى الأمة فإنها تمارس من قبل ممثليها، أي أعضاء المجالس المنتخبة، وبالتالي فإن السيادة تتجسد في البرلمان، وهذا يعني أن البرلمان يحتل قمة التدرج بين هيئات الدولة بحيث أن أي سلطة أو هيئة لا يمكن أن تعلو عليه، وبالتالي فإن من المستحيل منطقياً أخضاعه لرقابة سلطة أخرى في الدولة، ولذلك تقوم المجالس المنتخبة (قبل عام ١٩٥٨) بعد كل إنتخاب بالفصل في صحة إنتخاب كل عضو من أعضائها بدون إستثناء، والأمر لا زال مستمراً حيث يشرع المجلس بعد إنتخاب مكتب المجلس المؤقت بإنتخاب لجنة للتحقيق في صحة الإنتخابات النيابية وبعد تثبيت نيابة نصف الأعضاء زائد واحد يشرع في إنتخاب مكتب المجلس الدائم.

(٣) عدلت بالمادة الثالثة والعشرين من قانون التعديل الثاني رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣، والتي تنص على أن ((يفصل مجلس النواب في المسائل المتعلقة بالصفات المؤهلة لإنتخاب النواب وفي الطعن الموجه ضد إنتخابهم وفي الشواغر والإستقالات المتعلقة بهم)).

(٤) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص ٢٦٦.

والإتجاه الثاني يسنده إلى القضاء^(١)، أن التخلي عن الإتجاه الأول كان بسبب الشكوك حول إلتزام البرلمان عند النظر في الطعون بالإعتبارات القانونية والشرعية لإنها قد تصبح عملية سياسية لاضمان لها من الناحية القانونية، وفي أغلب الأحوال يستخدم حزب الأغلبية حق النظر في صحة النيابة كسلاح إنتقامي ضد أحزاب المعارضة، مما لايتفق والحياد الذي يتطلبه الفصل في مثل هذه القضايا والمتطلب في القضاء، وحيث أن الفصل في صحة الانتخاب يطرح مسائل قانونية دقيقة وتقدير وقائع يتطلب الموضوعية والاختصاص القضائي فإن العديد من الدول أناطت مهمة النظر في المنازعات التي تتعلق بصحة انتخاب النواب بالقضاء، محكمة عادية أو محكمة خاصة، إلا أن التأثير على الانتخاب يمكن أن يظهر في هذه الحالة أيضاً إذا كان القضاء خاضعاً للحكومة فإندام إستقلال القضاء يمكن أن يؤدي إلى أن تبطل الحكومة بواسطة قضائها انتخاب عدد من نواب المعارضة، في حين يتساهل القضاء في قبول صحة انتخاب نواب الحكومة، إلا أن هذا التأثير على الانتخاب يمكن أن يزول إذا ضمناُ استقلال القضاء، وفي الواقع أن ماينتج عن الانتخابات من نزاعات هو في حقيقة الأمر مسألة قانونية أو ذات بعد قانوني، ذلك أن النزاع ينصب على مدى صحة تطبيق القواعد القانونية التي تنظم عملية الانتخابات، وبمعنى آخر تتعلق بموضوع تطبيق القواعد القانونية في عملية إجراء الانتخابات وإنتطاق الشروط القانونية التي تتطلبها تلك القواعد في أعضاء المجالس النيابية، ومع ذلك أنها لاتخلو من بعد سياسي، وبالتالي فهي تحتاج إلى رؤى سياسية وليس فقط قانونية لمعالجتها، لذلك يمكن القول أن التجربة الفرنسية أكثر توفيقاً في هذا الميدان حين أناط دستور ١٩٥٨ الفصل في صحة الانتخابات بالمجلس الدستوري وليس بهيئة قضائية بالمعنى الدقيق للكلمة، فالمجلس الدستوري الفرنسي هو في حقيقة الأمر هيئة سياسية قضائية^(٢).

وقد تطور الأمر بعد ذلك إلى أشراك البرلمان مع القضاء في التحقق من صحة العضوية بعد أن اثبتت التجربة التي مرت بها فرنسا قبل دستور ١٩٥٨ عدم حياد البرلمان وتبين أن عملية الفصل في صحة العضوية هي عملية قانونية أو قضائية لا سياسية أو تشريعية، وهو مايتطلب خبرة قانونية معينة وهذه الأخيرة وإن توافرت في بعض أعضاء البرلمان إلا أنهم لايتميزون بالحيادة بطبيعة الحال، كما أن إسناد هذا الاختصاص للقضاء لايمس إستقلال البرلمان لإن اختصاص القضاء يقتصر على التأكد من الشروط التي يتطلبها الدستور والقانون لإكتساب العضوية البرلمانية الصحيحة، ولذلك بدأت التشريعات

(١) د. محمد الذهبي: مصدر سابق، ص ٩٥. وقد أورد آراء أخرى لفقهاء القانون الفرنسي تنتقد إناطة مهمة النظر في صحة العضوية إلى المجالس النيابية، وذكر بعض الأسباب التي دعت أغلب الدساتير الحديثة إلى أن تهجر هذا الإتجاه.

(٢) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٦٧.

في إسناد الفصل إلى جهة قضائية محايدة، أو للمحاكم الدستورية، أو للمجلس الدستوري، أو لهيئة مشكلة خصيصاً لهذا الغرض، وتزايدت الآراء التي تطالب بإبعاد هذا الاختصاص عن البرلمان^(١)، وقد سار الدستور العراقي مع هذه التطورات مستوعباً المبررات التي قيلت بشأن إبعاد الاختصاص النهائي للنظر بصحة العضوية عن المجالس النيابية، وأسند هذه المهمة للمحكمة الاتحادية العليا، واستناداً إلى الدستور العراقي فإن عضو مجلس النواب يتمتع بحقوق العضوية من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وأداء اليمين الدستورية^(٢)، أي أن عملية المصادقة على صحة انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي هي من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، أما اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد صحة عضوية أحد أعضاء المجلس فهي من اختصاص المجلس ذاته على أنه يمكن الطعن بقرار المجلس بهذا الشأن أمام المحكمة الاتحادية، وجاء ذلك في المادة ٩٣ منه التي بينت اختصاصاتها، حيث نصت البند سابعاً على أن ((المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب))، وهذا يعني أن ليس للمجلس بعد ذلك التحقق من صحة عضوية أعضائه ومدى توافر الشروط القانونية لاكتساب العضوية، ذلك أن المحكمة الاتحادية بإعلانها المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات قد أكدت على أن الأشخاص الفائزين بالانتخابات العامة قد توافرت بهم تلك الشروط وأن العملية الانتخابية كانت سليمة وصحيحة من الناحية القانونية، وأن قرارات المحكمة الاتحادية وفقاً للمادة ٩٤ من الدستور العراقي ملزمة لجميع السلطات في الدولة، وبالتالي لا يحق للمجلس الخوض في هذه المسألة، وبناءً على ذلك ووفقاً للدستور العراقي فإن عضو مجلس النواب يتمتع بحقوق العضوية من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وأداء اليمين الدستورية^(٣)، وبالتالي لا يحتاج إلى أن يقوم المجلس بنفسه بالتحقق من صحة عضوية أعضائه، إذ أن التصديق على نتائج الانتخابات العامة قد انيط دستورياً بالمحكمة الاتحادية العليا، إلا إذا قدم إعتراض إلى المجلس يطعن في صحة عضوية أحد أعضائه من اللذين اصبحوا أعضاء بمناسبة استبدال عضو قد شغل مقعده في المجلس، عند ذلك ينهض اختصاص المجلس بالتحقق من صحة الاعتراض إذ أن ذلك يعد من اختصاص المجلس ذاته على أن يطعن بقرار المجلس

(١) د. صبري محمد السنوسي محمد: الإختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٢) ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٨/٣٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٦ الذي يؤكد أن المرشح الفائز في الانتخابات للمجلس الوطني المؤقت يعد عضواً في المجلس ولا يتمتع بحقوق العضوية مالم يؤد اليمين ويباشر العمل، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، بغداد ٢٠٠٩، ص ١١٣.

(٣) ينظر نص المادة ٥٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكذلك ينظر نص المادة ١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

بهذا الشأن أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تأريخ صدور قرار المجلس^(١). وقد لقي هذا الإتجاه بإعطاء المحكمة الاتحادية اختصاص التصديق على انتخابات مجلس النواب نقداً من بعض اساتذة القانون العام إذ يؤكد الاستاذ الدكتور غازي فيصل أن ممارسة الاختصاص المذكور تقدر بعض الأسئلة، فهل أن المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة شكلية وتحصل في حالة عدم وجود اعتراضات، أو في حالة وجودها وفضها من مجلس النواب عملاً بأحكام المادة (٥٢/أولاً) من الدستور، أم أنها تحتاج إلى تدقيق وتمحيص في العملية الانتخابية برمتها، للتأكد من إجراءاتها على وفق أحكام القانون؟، وإذا لم تحصل المصادقة هل تعاد الانتخابات العامة كرة أخرى^(٢)؟. ونحن نرى ان اعطاء الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا للتصديق على صحة الانتخابات هو إجراء شكلي الغرض منه اعطاء العملية الانتخابية مصداقية من جهة قضائية عليا حيث يكون دور المحكمة الاتحادية هنا التأكد من ان ليس هناك أحد من الاشخاص الفائزين في الانتخابات قد صدر ضده حكم قضائي من احدى المحاكم او ان هناك دعوى قضائية مرفوعة ضد احد الفائزين امام احدى المحاكم وأن خير من يبت في هذا الامر هو المحكمة الاتحادية العليا ، مع ان من الافضل في هذا الشأن هو اعطاء الاختصاص للمفوضية العليا للانتخابات بالتصديق على النتائج النهائية للانتخابات بعدها الجهة المخولة دستوريا بادارة جميع اجراءات العملية الانتخابية ومنها تصديقها على النتائج النهائية، واعطاء الحق لذي المصلحة بان يطعن امام المحكمة الاتحادية العليا في صحة فوز اي من الاشخاص الذين تمت المصادقة على

(١) ينظر المادة ٥٢/أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أن ((بيت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الإعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه)) أما البند ثانياً من المادة ٥٢ تنص على أن ((يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تأريخ صدوره)). إن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة وفق الدستور في التحقق من صحة عضوية أعضاء مجلس النواب العراقي، إذ أن الأشخاص الفائزين بالانتخابات لعضوية مجلس النواب العراقي لن يحملوا صفة النائب إلا بعد أن تقوم المحكمة الاتحادية العليا بالتصديق على نتيجة الانتخابات العامة، وتقوم المحكمة بالتحقق من صحة الإجراءات الانتخابية من خلال البحث في توفر الشروط المطلوبة بعضو مجلس النواب، ومدى إنطباق هذه الشروط على المرشحين الفائزين بالانتخابات العامة لشغل مقاعد المجلس، وكذلك التأكد من عدم وجود قضايا جنائية مرفوعة ضد بعض الأشخاص الفائزين، وقبل اتمام عملية التصديق من قبل المحكمة الاتحادية العليا فإن الفائزين في إنتخابات المجلس ليسوا نواباً في المجلس وفقاً للقانون، وهذه العملية التي تقوم بها المحكمة الاتحادية هي عملية قضائية صرفة لتتأكد من تطبيق النصوص الدستورية والقوانين ذات الصلة التي تنظم العملية الانتخابية وهذا من إختصاص القضاء .

(٢) د.غازي فيصل مهدي : ملاحظات على إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور على موقع السلطة القضائية في العراق بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٤، ص٩. <http://www.iraqja.iq/view.2376>، أخر زيارة

٢٠١٤/١٠/٣

فوزهم لتتفحص هذه المحكمة صحة ملف الفائز من الناحية القانونية ومدى انطباق الشروط المطلوبة بالمرشح الفائز بعضوية مجلس النواب.

الفرع الثاني : إجراءات صحة عضوية أعضاء مجلس النواب العراقي

أنطت المادة ٥٢ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بمجلس النواب اختصاص البت بصحة عضوية أعضائه^(١)، ووفقاً لهذا الاختصاص فإن المجلس وبعد فحصه للطعون المسجلة لديه يحيل الشكوى إلى لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني والتي لها الاختصاص بالمتابعة والتحقق في الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب وكل مايتعلق بشؤون أعضاء المجلس^(٢)، وترفع اللجنة المذكورة تقريرها للمجلس للنظر فيه، وللمجلس في هذه الحالة أن يصدر قراراً بصحة العضوية، أو قراراً ببطانها وإعلان أسم الشخص البديل، وقد وضعت المادة المذكورة في أعلاه قيدين على المجلس وهو ينظر بصحة العضوية، الأول أن يصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضائه، والثاني أن يتم اتخاذ القرار خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيل الاعتراض لدى المجلس، في البدء لا بد من التأكيد أن الموضوع هنا لايتصل بتحقيق المجلس من صحة عضوية أعضائه بالشكل الذي تم ايضاحه فيما سبق والذي وجدنا إنه من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا التي لها الاختصاص الحصري بالتصديق على صحة عضوية أعضاء مجلس النواب العراقي ، وأن الأمر يتعلق فقط في مسألة استبدال أحد أعضاء المجلس، إذ أن على مجلس النواب أن يقوم بإتخاذ الاجراءات اللازمة لسد الشاغر في أحد مقاعده الذي يمكن أن يتحقق بحدوث أحد الأسباب المذكورة في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب، وفي هذه الحالة على المجلس أن يتخذ قراراً بتحديد الشخص الذي سيشغل المقعد الشاغر ويتم ذلك بقرار من المجلس، وهنا يمكن أن يقدم إعتراض على ذلك القرار من قبل أحد الأشخاص اللذين لهم مصلحة في ذلك، ويقوم المجلس بنظر هذا الاعتراض وله في ذلك أن يؤكد صحة قراره أو أن يعدل عنه ويتخذ قرار يحدد الشخص الآخر المستحق لشغل المقعد الشاغر، إن القرار الثاني المتخذ من المجلس بعد نظره الاعتراض المقدم إليه بشأن قراره الأول هو القرار الذي يمكن الطعن به أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تأريخ صدوره عن المجلس، ومن تحليل ما سبق يتبين لنا أن الدستور العراقي قد خص المجلس بإتخاذ القرارات المتصلة بعملية استبدال أعضائه، ذلك أن هذا الموضوع يعد من الشؤون الداخلية للمجلس التي يختص المجلس بتنظيمها وقراره بهذا الشأن يعد قراراً إدارياً لذلك نجد أن الدستور قد خص المجلس ذاته للنظر في

(١) ينظر نص المادة ٥٢/أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) ينظر نص المادة ١٠٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الاعتراض المقدم إليه على ذلك القرار لمراجعته، وترك له السلطة التقديرية عند النظر في الاعتراض، وهو بذلك يشبه إلى حد كبير التظلم الإداري الذي يقدم إلى الجهة الإدارية والذي يدعوها إلى مراجعة أحد قراراتها الإدارية، وبسبب مبدأ الفصل بين السلطات وعدم إمكانية أن تقوم جهة قضائية عادية أو القضاء الإداري بمراجعة قرار المجلس المتخذ بمناسبة نظر الاعتراض المقدم على قراره الأول فقد أنط الدستور العراقي بالمحكمة الاتحادية العليا إمكانية النظر في الطعن المقدم ضد قرار المجلس المؤكد لصحة قراره الأول، والمحكمة الاتحادية العليا وهي تنتظر الطعن فإنها تتفحص مشروعية قرار المجلس كلاهما وتبحث في مدى مشروعية القرارين من حيث الإلتزام بالقواعد القانونية التي تحكم عملية استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي ومدى توافر الشروط وعدم تجاوز القيود التي تحكم عملية إتخاذ القرارات من قبل المجلس المتصلة بهذا الموضوع، وكل ذلك لأجل ضمان تطبيق هذه القواعد بصورة صحيحة وأن القرار يخلو من أية دوافع سياسية أو حزبية. وهذا ما أكدته المحكمة في الكثير من قراراتها^(١)، مبينةً أن القرار الذي يمكن الطعن فيه أمامها هو قرار المجلس المتخذ في ضوء مراجعته للاعتراض المقدم إليه بشأن صحة عضوية أحد أعضائه وليس قرار المجلس الذي يتخذه بمناسبة استبدال أحد أعضائه، أو قراره بسد الشاغر في أحد مقاعده^(٢)، وبمعنى آخر أن المحكمة الاتحادية لا تنتظر في طلبات الاعتراض على قرارات مجلس النواب المتخذة بشأن صحة عضوية أحد أعضائه، وإنما يطعن بقرار المجلس برفض التظلم ضد قراره بصحة أو عدم صحة الاعتراض على عضوية أحد أعضائه، وبهذا الإتجاه فقد أجابت المحكمة الاتحادية على مذكرة رئيس مجلس النواب بشأن الطعون المقدمة من قبل عدد من النواب المتعلقة بقرارات استبدال النواب الذين تسلموا مناصب في السلطة التنفيذية على وفق البند (2) من المادة الثانية من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 وتعديلاته، والمتعلقة بالكيفية الدستورية والقانونية لتعويض المقاعد الشاغرة لأعضاء مجلس النواب استناداً إلى الدستور والقوانين النافذة، مؤكدة إن ذلك يقع خارج اختصاصاتها الواردة في المادة (93) من الدستور وأن اختصاصاتها تنحصر في تفسير مواد الدستور وليس مواد القانون النافذ .

ومن المهم هنا التوضيح أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالتصديق على الانتخابات يتخذ شكل ولاية المحكمة بالنظر في صحة انتخابات المجلس بشكل عام، ذلك أن إمكانية الطعن بالانتخابات النيابية

(١) ومنها القرار رقم ٧ الصادر في ٢٠١١/١/١٨ ، منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١ ، = المجلد الرابع، آذار، ٢٠١٢، إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٦٠.

(٢) ينظر قرارات المحكمة الاتحادية العليا، القرار رقم ١ الصادر في ٢٠١١/١/٢٧ والقرار رقم ٣ الصادر في ٢٠١١/١/٢٧ والقرار رقم ٤ الصادر في ٢٠١١/١/٢٧، منشورة في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار، ٢٠١٢، إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٤٩-٦٢.

أمام القضاء العادي أو الإداري غير متوفرة في العراق إذ تختص بتنظيم الانتخابات وعملية السير فيها وقبول المرشحين والطعون الانتخابية هي من اختصاصات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق^(١)، أما النظر في قرارات المجلس المتعلقة بصحة العضوية فإن المحكمة تنظرها من حيث التأكيد من أن المجلس عند إصداره لقراره قد أتبع القواعد القانونية التي تحكم شروط العضوية والقواعد القانونية الخاصة باستبدال الأعضاء وسد الشاغر الذي قد يحدث في مقاعد المجلس لأحد الأسباب القانونية المذكورة في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب، أي أن قرار صحة العضوية الذي يصدر عن المجلس لا يتصل فقط بأحد الشؤون الداخلية له، وإنما الأمر يتعلق أيضاً بصحة تطبيق القواعد القانونية التي تحكم عملية الوصول إلى عضوية المجلس، والتي هي ابتداءً من اختصاص جهات أخرى غير المجلس، ولكن بوصول الشخص إلى عضوية المجلس وضمن تطبيق مبدأ إستقلالية المجلس في إدارة شؤونه أمام السلطات الأخرى ارتأى الدستور العراقي وكما هو متبع في أغلب الدساتير أن يمنح الاختصاص في الفصل في هذا الموضوع إلى المجلس النواب ابتداءً ولضمان أن لا ينحرف المجلس عن مبدأ المشروعية ويخضع للتأثيرات الحزبية والسياسية داخل المجلس جعل قراره خاضعاً لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، وهو أمر محمود، وبذلك فإن الدستور العراقي قد حاول إيجاد توازن بين مبدأ إستقلالية السلطة التشريعية ومبدأ ضمان المشروعية في قرارات مجلس النواب، أي أن طبيعة قرار المجلس بهذا الشأن تعد طبيعة إدارية إذ ينظر المجلس في اعتراض مقدم صحة عضوية أحد أعضائه وهو أمر يتعلق بشأن داخلي للمجلس يتصل بالوضع القانوني لأحد أعضائه، وليس له أية صفة تشريعية أو سياسية أو رقابية، وكذلك لا يتصل مضمونه بعلاقة المجلس مع أية سلطة أو أي من جهات الأخرى في الدولة.

وهناك طريقتان لزوال العضوية، هما الطريق العادي والذي يتمثل بانتهاء دورة المجلس وهي أربع سنوات تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة^(٢)، وبمعنى آخر تنتهي العضوية في كل الأحوال بانتهاء ولاية المجلس المحددة في الدستور وتشكيل مجلس جديد، أو بحل المجلس وفقاً للدستور أو القانون الوطني^(٣). أما الطريق الآخر فهو الاستثنائي، والذي من خلاله تنتهي عضوية النائب في

(١) ينظر المادة ٨ من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ وتعديله الأول رقم ٢١ لسنة ٢٠١٠.

(٢) ينظر نص المادة ٥٦/أولاً، والمادة ٥٧ من الدستور العراقي.

(٣) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ٦٠.

المجلس قبل انتهاء ولاية المجلس، وأشارت إلى ذلك المادة (١) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧، وهذه الحالات هي (١) :-

- (١) تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة، أو مجلس الوزراء، أو أي منصب رسمي آخر.
- (٢) فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات.
- (٣) إستقالة العضو من المجلس في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة ثالثة من هذه المادة.
- (٤) الوفاة.
- (٥) صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقاً لأحكام الدستور.
- (٦) الإصابة بمرض عضال، أو عوق، أو عجز يمنعه من أداء مهامه في المجلس.....
- (٧) إقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد.

وفي جميع هذه الحالات التي ذكرتها المادة الأولى من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب يتخذ المجلس قراراً بانتهاء العضوية، وسنتناول هذه الحالات منفردة والإجراءات المطلوبة لكل واحدة منها .

١- تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة، أو مجلس الوزراء، أو أي منصب رسمي آخر.

إن قاعدة التعارض بين المهام الوزارية والبرلمانية قاعدة أساسية في الأنظمة التي تنادي بالفصل بين السلطات، وإنها من أبرز الجوانب المميزة للأنظمة الرئاسية، إلا أنها من حيث المبدأ تعد غريبة عن روح النظام البرلماني الذي يستمد وجوده من التعاون الوثيق بين السلطات، وباستثناء دول قليلة^(٢)، لايسمح في معظم الأنظمة البرلمانية بالجمع بين الوظيفة الوزارية والمهام البرلمانية فحسب، بل يشجع عليها حتى تتعزز الصلات بين المجالس والأجهزة التنفيذية^(٣)، أن مسألة الجمع بين المهام الوزارية والبرلمانية تتجاوز مشكلة التعارض في حد ذاته لتشمل النظرية الدستورية لأن ذلك يمس بطبيعة الأنظمة السياسية، وتؤكد المادة ٤٩/سادساً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر، فيما عدت المادة ١٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

(١) قانون تعديل قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧، بعد النقض الأول والثاني، المصدر، الوقائع العراقية رقم العدد: ٤١٤١، الصادرة بتاريخ: ١١/٠١/٢٠١٠.

(٢) كبلجيك والسويد وفرنسا والنرويج وهولندا .

(٣) مارك فان دير هولست : الولاية البرلمانية، دراسة عالمية مقارنة، الاتحاد البرلماني الدولي، جنيف، ٢٠٠٠، ص ٥١.

العضو الذي يتسلم منصباً في مجلس الرئاسة، أو في مجلس الوزراء مستقبلاً من عضوية المجلس^(١)، أما الأجراء المتبع في هذه الحالة هو أن يقدم العضو الذي يصبح عضواً في مجلس الوزراء أو رئيساً للجمهورية، أو نائباً له، أو عضواً في أحد المجالس المحلية إستقالته إلى المجلس، ويتم قبول الإستقالة بالجلسة العامة للمجلس، مع أن العضو يفقد عضوية المجلس بحكم القانون ولايحتاج الأمر إلى قرار من المجلس بقبول الإستقالة، بل يكفي أن يُثبت ذلك في محضر الجلسة التي عرضت فيها الإستقالة لتتم بعد ذلك إجراءات استبدال العضو المستقيل بشخص آخر ليشغل مقعده وفقاً لنص المادة ١٥/أولاً من قانون الانتخابات رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣، وقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المادة الثانية.

٢- فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات

لقد أكد الدستور العراقي على أنه يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية^(٢)، فيما بين النظام الداخلي لمجلس النواب الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو المجلس إضافة للشروط المشار إليها في قانون انتخابات مجلس النواب^(٣)، وبالتالي يجب أن تظل هذه الشروط متوافرة في عضو مجلس النواب إلى إنتهاء دورة المجلس، وبمعنى آخر يجب أن تتوفر الشروط المطلوبة بعضو المجلس ليس فقط في مرحلة الترشيح أو بعد الفوز بعضوية المجلس، بل يجب أن يستمر توافرها طيلة الدورة التشريعية للمجلس، فإن حدث وأن فقد عضو المجلس أحد هذه الشروط فإن ذلك يستوجب من المجلس إتخاذ قرار بإنهاء عضوية الشخص المعني في المجلس وعلية البدء بإجراءات شغل المقعد الشاغر للعضو الذي صدر القرار بإنهاء عضويته.

٣- إستقالة العضو من المجلس في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة ثالثاً من هذه المادة .

إن الآثار المترتبة على إستقالة النائب هي فقدانه لصفه العضوية وبالتالي شغور المقعد النيابي الذي كان يشغله، وفي بعض البلدان تترتب آثار على الإستقالة بذاتها بعد تبليغها في رسالة موجهة إلى المجلس حيث يقتصر دور المجلس على الأحاطة علماً بهذه الإستقالة، وفي بلدان أخرى يكون الإجراء

(١) ينظر كذلك نص المادة ١٩ من النظام الداخلي، والتي جاءت بحكم مشابه لمضمون حكم المادة ١٥ إلا أنها غطت حالات أخرى يمكن أن تحدث خاصة وأن إنتخابات مجلس النواب تأتي بعد سنة من تاريخ إنتخابات المجالس التشريعية للأقاليم ومجالس المحافظات وعدت عضو مجلس النواب والذي هو في ذات الوقت عضو في أحد المجالس التشريعية في الأقاليم أو المحافظات عضواً في مجلس النواب إذا لم يختار عضوية إحدى الجهتين.

(٢) ينظر نص المادة ٤٩ /ثانياً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة ١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

شكلياً أكثر من ذلك، ففي النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية الذي ينص على عدم جواز إستقالة النائب عند عدم الاعتراض على انتخابه إلا بعد انقضاء العشرة أيام المنصوص عليها في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية لتقديم الاعتراض على عضويته، أو بعد صدور قرار من المجلس الدستوري برفض الاعتراض على انتخابه، أما في ألمانيا فإن الإستقالة يجب أن توثق من قبل الجهة المختصة بتوثيق العقود الرسمية ولا تصبح رسمية إلا بعد تسجيلها في مجلس النواب الألماني بحضور رئيس المجلس^(١).

ولم يتناول الدستور العراقي ولا النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع إستقالة العضو من عضويته في مجلس النواب في مثل الحالة التي أشارت إليها الفقرة ٣ من المادة الأولى، ونعتقد أن ذلك كان أمراً طبيعياً، حيث أن عضو المجلس لا يحمل صفة العضوية إلا كونه ممثلاً عن الشعب وبهذه الصفة لا يملك الحق في التنصل من مسؤوليته كممثل للشعب ويترك عضوية المجلس بتقديم إستقالته بدون سند قانوني أو مبرر مقبول، ولذلك نجد أن معظم الدساتير لم تتناول موضوع إستقالة النواب، وتلك التي أجازتها قد جعلت قبولها أو رفضها حقاً منوطاً بالمجلس النيابي ووفقاً لسلطته التقديرية، إلا أننا نجد أن قانون استبدال أعضاء مجلس النواب المشار إليه سابقاً قد تناول موضوع إستقالة النائب^(٢)، وقرر له حقاً براتب تقاعدي أن كانت مدة عضويته في المجلس لا تقل عن سنة^(٣)، وهذا حكم فريد من نوعه على مستوى المجالس النيابية في النظم المقارنة ذلك أن عضو المجلس النيابي هو ممثل للشعب وبالتالي فهو مكلف بتمثيل ناخبيه وهذه المهمة ليست وظيفة أو خدمة عامة يقوم بها للدولة حتى يمكن أن تقرر له عنها راتب تقاعدي بعد انتهائها بل هي تكليف ونيابة عن الشعب ليحقق لهم ما يصبون إليه من اختيارهم له ليكون ممثلاً عنهم أو وكيلاً لهم في المجلس النيابي وهو المكان الذي يمكن أن يعبر فيه الشعب عن آمالهم وتطلعاتهم من خلال ممثليهم الذين اختاروهم لهذا الدور وليمارسوا نيابة عنهم السلطة والتي مصدرها الشعب.

٤ - الوفاة

(١) للمزيد عن ذلك يراجع مارك فان دير هولست : الولاية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٣. وفي المملكة المتحدة تُعد الإستقالة من مجلس العموم مستحيلة من الناحية العملية، غير أن هناك عادة نادرة وغريبة تتيح التحايل على هذا المنع وهكذا فإن البرلماني الراغب في التخلص من العضوية البرلمانية سيطلب وسيحصل عادة على وظيفة مصنفة بشكل خيالي على أنها تدر دخلاً وتشكل جزءاً من الوظيفة العمومية التي تعد متعارضة مع الوظيفة البرلمانية.

(٢) ينظر نص المادة الأولى/أولاً/الفقرة ٣ من قانون تعديل قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧.

(٣) ينظر نص المادة الأولى/ثالثاً من قانون تعديل قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧.

ان هذه الحالة تستوجب من المجلس إصدار قرار بإحلال الشخص الذي سيشغل مقعد العضو المتوفي والذي شغل مقعده بسبب الوفاة.

٥- صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقاً لأحكام الدستور.

ويدعى فقدان العضوية في هذه الحالة بالعزل، وهي حالة سائدة في جميع البلدان تقريباً باستثناء الجمهورية العربية السورية والولايات المتحدة الأمريكية حيث ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على أن مجلس النواب ومجلس الشيوخ وحدهما المختصان بالبت في القضايا التي تمس انتخاب الأعضاء ومؤهلاتهم في كلا المجلسين^(١)، على أن بعض البلدان يكون فيها للقرار القضائي أثر بحكم القانون، وبلدان أخرى يحتاج الأمر إلى إتخاذ قرار من المجلس إلى جانب القرار القضائي^(٢)، ففي ألمانيا لا يفقد عضو مجلس النواب الألماني صفة العضوية بصدور قرار قضائي ضده بل يعود لهيئة رئاسة المجلس أمر البت في قرار زوال العضوية البرلمانية وللعضو الحق في الاعتراض على القرار البرلماني خلال أسبوعين لدى المجلس بكامل هيئته، وله بعد ذلك أن يعترض على قرار المجلس لدى المحكمة الدستورية الاتحادية وتنتهي عضويته بصدور القرار من المحكمة الاتحادية برد الاعتراض، حيث يعد قرارها بذلك نهائياً وibatاً، إذ ان المادة ٤١ من الدستور الألماني تتكلم عن التصديق على العضوية، وتؤكد في فقرتها الأولى على أن ذلك شأن مجلس النواب الاتحادي، وكذلك النظر في فقدان أحد أعضائه لصفة العضوية، أما الفقرة الثانية فإنها تتيح للنائب الاعتراض على ذلك أمام المحكمة الدستورية، فيما تشير المادة ١٥ من النظام الداخلي إلى أن حقوق عضو مجلس النواب الاتحادي الألماني المطعون في عضويته تكون طبقاً لمواد قانون مراجعة الانتخابات، ويخضع أيضاً لمواد النظام الداخلي للمجلس، والتحقق من صحة العضوية في مجلس النواب اللبناني لا يختلف في أمره عن إجراءات مجلس النواب العراقي، إذ يعتبر المرشح الفائز نائباً، ويمارس جميع حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخابات في دائرته الانتخابية^(٣)، فيما يختص المجلس الدستوري اللبناني بالنظر في الطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية عملاً بالمادتين ١٩ و ٣٠ المعدلتين من الدستور اللبناني^(٤)، وإذا تضمن القرار إبطال نيابة أحد المنتخبين ونجاح سواه يعلن رئيس المجلس ذلك ويمتنع على من أبطلت نيابته مواصلة مشاركته في أعمال المجلس، كما تصبح جميع المبادرات التي كان قد أخذها كأنها لم تكن ما لم يتبناها أحد النواب،

(١) للمزيد يراجع مارك فان دير هولست : الولاية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٢) مارك فان دير هولست : الولاية البرلمانية، المصدر نفسه، ص ٢٩.

(٣) ينظر نص المادة ١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٤) ينظر نص المادة ١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وفي فرنسا فإن قرار إبطال العضوية لأحد أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية يكون قابلاً للطعن فيه أمام المجلس الدستوري خلال ثمانية أيام من تأريخ إبلاغ العضو المعني بذلك^(١).

٦- الأصابة بمرض عضال

هذا الأمر يتصل بالقواعد القانونية التي تحكم مسائل أثبات الإصابة بمرض عضال لايرجى الشفاء منه والذي يمكن لأي عضو أن يتعرض لمثل هذه للإصابة، وتتكفل هذه القواعد ببيان كيفية أثبات المرض، من خلال اللجان الطبية المختصة التي يحال إليها العضو، والتي تؤكد عدم قدرة العضو على ممارسة مهامه بسبب هذا المرض، وبالتالي يمكن للمجلس أن يصدر قراراً بشغور مقعد العضو الذي ثبت طبيياً إصابته بمرض عضال لايمكن معه أن يستمر بمهام عمله في المجلس^(٢).

٧- الأقالة

وتسمى أيضاً بإنهاء العضوية، وهو إجراء برلماني يُنظمه الدستور الوطني، أو القانون ويؤدي إعماله إلى إنتهاء صفة العضو، سواء بالفصل من العضوية، أو إسقاطها، وهذا يتم في إثناء المدة الدستورية للمجلس، ويجب صدور قرار من المجلس بإنهاء العضوية، وتسمى الأقالة أيضاً إسقاط أو بطلان العضوية، وتتم بقرار يتضمن زوال صفة العضوية عن العضو لفقده الأهلية للإستمرار كعضو في المجلس، ويصدر القرار بأغلبية خاصة وفقاً للنظام الداخلي، وغالباً ما تنص الدساتير أو القوانين المنظمة لعمل المجلس على الظروف والشروط الواجب توافرها لينظر المجلس في مسألة إسقاط العضوية، مثل (فقدان الجنسية أو صدور حكم بات بحقه في جرائم مخلة بالشرف والأمانة)^(٣).

وقد أشارت المادة الثانية من قانون استبدال الأعضاء إلى الإقالة، وقد حددتها في الغياب فقط، بينما نجد أن المشرع في دول أخرى قد أعطى للمجالس النيابية الحق بممارسة صلاحياتها بإيقاع عقوبة الفصل على العضو كجزاء للمخالفات التي لا تتفق مع الصفة البرلمانية والتي قد تصدر عن أعضاء تلك المجالس، وهي أما أن تكون فعلاً، أو امتناعاً عن فعل، يرتكبه النائب ويجافي واجباته ومسؤولياته. وأنطلاقاً من ذلك نجد أن بعض المجالس لها الحق بفصل أحد أعضائها إذا ارتكب فعلاً، أو أمتنع عن فعل مطلوب منه ووصل حداً من الجسامة والخطورة، وذلك كعقوبة تأديبية، ويترك للمجلس المعني سلطة

(١) ينظر نص المادة نص ٤ / الفقرة ٥ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) تشير الفقرة ٦ من المادة الثانية من قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل إلى أن اثبات هذه الحالة يتم بالطرق الأصولية.

(٣) د.علي الصاوي: القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق، ص ٦١.

تقديرية بذلك، ولا يمكن القول بوجود تطبيق القاعدة القانونية الواردة بقانون العقوبات والتي تنص على أنه لاجرمية إلا بنص وذلك على تلك المخالفات أو الأثام السلوكية، حيث أن ليس من صلاحيات المجلس محاكمة أي من أعضائه عن جريمة أتهم بإرتكابها، وإنما يعود هذا الاختصاص للقضاء، ومن المعروف بالفقه والقضاء الإداريين أن المخالفات التأديبية تنسم بالتشعب والتعدد والتنوع ويتعذر حصرها، حيث أن قواعد المسؤولية التأديبية أوسع من قواعد المسؤولية الجزائية، وعليه وحيث أن العقوبة التأديبية تستوجب أن تتناسب مع المخالفة المرتكبة والتي تقدرها السلطة التأديبية (مجلس النواب) بما له من سلطة تقديرية^(١)، يمارسها المجلس ويحددها على ضوء الوقائع والظروف والملابسات المتوافرة لديه، وقد أورد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بعض العقوبات التي يمكن للمجلس أو رئيسه فرضها على أحد النواب لمخالفة قد يرتكبها إلا أنها لم تشتمل على عقوبة الفصل أو تجريد العضوية مع أن نصوص أخرى وردت في النظام الداخلي توجب على العضو أن يمارس مهامه في إطار إحترام الدستور والقانون ومؤسسات الدولة ويحافظ على هيبتها دون أن تتطرق إلى الجزاء الفروض على مخالفتها^(٢)، وبهذا يمكن القول أن هناك طريقاً آخر لإسقاط العضوية^(٣)، وهو أحد الجزاءات البرلمانية والتي تتمثل في العقوبات التي تفرض على العضو الذي يخل بواجبات العضوية، أو يرتكب فعلاً من الأفعال المحظورة وفقاً لنصوص الدستور أو النظام الداخلي للمجلس، ولا يجوز للمجلس أن يوقع العقوبة على أي عضو قبل الإستماع إلى أقواله وبحث أوجه دفاعه، وفيما عدا حالات إسقاط العضوية يقرر المجلس الجزاء

(١) ينظر مواد الفصل الثامن عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المتعلقة بالإجراءات الإنضباطية التي يمكن ان تفرض على عضو مجلس النواب العراقي والإجراءات المتصلة بها. وهي المواد ١٣٩ و١٤٠ و١٤١.
(٢) ينظر نص المادة ٤ والمادة ١٦ والمادة ١٨ في بنودها الثلاث والمادة ١٩ البند ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) ومن الجدير بالذكر هنا ان هناك فرقاً بين إسقاط العضوية وحالة تعليقها إذ أن اسقاط العضوية (بطلان العضوية) وهي قرار بزوال صفة العضوية عن العضو لفقده الأهلية للإستمرار كعضو في المجلس ويصدر القرار بأغلبية خاصة وفقاً للنظام الداخلي، وغالباً ما تنص الدساتير أو القوانين المنظمة لعمل المجلس على الظروف والشروط الواجب توافرها لينظر المجلس في مسألة إسقاط أو بطلان العضوية مثل فقدان الجنسية أو صدور حكم قضائي بات بحقه في جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة، أما تعليق العضوية (رفع الحصانة) وهي الايقاف المؤقت عن ممارسة الصلاحيات والامتيازات ومنها (الحصانة) الممنوحة للعضو وذلك بقرار من المجلس أو رئيسه في غير حالة الإعتقاد وحسبما تقرره نصوص الدستور، وغالباً ما يكون القرار لاسباب محددة مثل تعرض العضو لمحاكمة قضائية، ويتضمن التعليق عدم احتساب تلك الفترة غياباً من العضو عن الجلسات ولكن يخضع مايرتبط بها من مخصصات كما يترتب على تعليق العضوية عدم احتساب هذا العضو ضمن الأنصبه القانونية المقررة، ومع ذلك فتعليق العضوية لايعني إنتهائها إذ يقرر المجلس إلغاء قرار التعليق بزوال أسبابه أو ينظر في إنهاء العضوية على ضوء نتائج التحقيق.

بالأغلبية، أما بالنسبة لإسقاط العضوية فيشترط أن يكون القرار بأغلبية مشددة مثل الثلثين^(١)، أما مصطلح سحب العضوية فهو جزء يفرض على العضو عن مخالفة جسيمة نتيجة لإجراء سياسي جسيم كسحب الجنسية منه، أو بحكم قضائي، أو قرار هيئة الانتخابات ببطان الانتخابات التي جاء العضو من خلالها^(٢).

الفرع الثالث : طبيعة القرارات المتعلقة بالأمور التنظيمية

على ضوء مبدأي إستقلال المجالس النيابية والفصل بين السلطات فإن المجلس النيابي يتخذ قراراته بإستقلالية، ومن خلال الأليات الدستورية التي تحكم أعمال تلك المجالس، ومن المسلم به أن جميع القرارات المتصلة بوظيفة تلك المجالس تُتخذ عن طريق التصويت من قبل الأعضاء، إضافة إلى القرارات المتعلقة بتنظيم الشأن الداخلي، فإنها كذلك تُتخذ عن طريق التصويت باستثناء بعض القرارات التي تصدر عن رئيس المجلس أو الهيئة التي تدير المجلس والمتصلة بتنظيم سير العمل الإداري فيه، أو القرارات التي تصدر خلال فترة التوقف بين دورات الإنعقاد، وتُتخذ هذه القرارات وفق الإطار الذي ترسمه القواعد الدستورية وقواعد النظام الداخلي للمجلس، وهذه القرارات ملزمة قانوناً لأعضاء المجلس ولجانته ولهيئاته الأخرى، واستناداً إلى ماتيين لنا من خلال تحليل القرارات التي يصدرها مجلس النواب العراقي والمتصلة بمواضيع التنظيم الداخلي للمجلس، يمكن القول أن طبيعة هذه القرارات هي ذات طبيعة إدارية تتحدد أثارها ومضمونها بتنظيم الأمور الداخلية للمجلس ولايمتد أثرها إلى خارجه، حيث تتضمن توزيع المهام والصلاحيات بين أعضاء المجلس وتوزيع العمل بين الأعضاء منفردين أو مجتمعين ضمن لجان المجلس أو إعطاء عضو، أو لمجموعة من أعضائه صلاحية إدارة عمل المجلس في سياق وظيفته الدستورية، أو في سياق إدارة العمل الإداري، وكما هو الحال بالنسبة لمعظم الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية، فإنها تقوم بتنظيم شؤونها الداخلية من خلال إصدارها لقرارات إدارية تتضمن توزيع المهام والعمل بين أعضاء هذه الهيئات، وكذلك تنظيم العلاقة بين مختلف أعضاء هذه الهيئات باتجاه إيجاد توزيع للصلاحيات والاختصاصات، وبيان طبيعة العلاقة بين الجهات الرئاسية والأخرى الأدنى التي تعمل وفق أوامر وأشرف الهيئات الرئاسية لها، في هذا الإتجاه يرى الدكتور عبد الرزاق السنهوري أن هناك أعمالاً تصدر عن البرلمان في صورة قرار تقرب كثيراً من الأعمال القضائية وهي إتهام الوزراء والعمو عنهم والفصل في صحة النيابة، والفصل من عضوية المجلس، والأذن في إتخاذ إجراءات جنائية نحو عضو البرلمان،

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، المصدر نفسه، ص ٦٢.

وبعدها من الأعمال الإدارية التي خص الدستور بها البرلمان، أو أحد مجلسيه على سبيل الحصر، ولا يجوز له أن يباشر عملاً إدارياً غيرها^(١). وسنتناول الخلاف الفقهي الحاصل حول طبيعة قرار صحة العضوية في كل من فرنسا ومصر.

أولاً : الخلاف الدائر حول طبيعة قرار صحة العضوية

المجلس النيابي بعد فحصه للطعون المقدمة في صحة عضوية أحد أعضائه يصدر قراراً بصحة أو ببطان عضوية النائب المطعون في عضويته، وقد اختلفت اتجاهات الفقه والقضاء حول الطبيعة القانونية لقرار المجلس النيابي^(٢)، وسنتناول الآراء التي قيلت في طبيعة قرار المجلس النيابي في صحة عضوية أعضائه والتي طرحت بمناسبة البحث عن طبيعة قرارات البرلمان وهو يتصدى لصحة عضوية أعضائه، وسنتناول آراء الفقه الفرنسي حول قرارات البرلمان المتصلة بصحة عضوية أعضائه، قبل صدور دستور عام ١٩٥٨ ليعطي هذا الاختصاص إلى المجلس الدستوري، وأيضاً كمثال لإنفراد البرلمان بتقرير صحة العضوية، وبعد ذلك سنتناول الآراء الفقهية وموقف القضاء المصري في هذا الشأن حول طبيعة قرارات مجلس الشعب المصري وكمثال للمجلس النيابي الذي يشترك معه القضاء في تقرير صحة عضوية أعضاء البرلمان.

إن التطرق لهذه الآراء في هذا الشأن قد تفيد في بيان طبيعة قرار مجلس النواب العراقي بشأن صحة العضوية وإن كان الأمر بالمصادقة على صحة عضوية أعضاء مجلس النواب العراقي منوط بالمحكمة الاتحادية العليا، وبمعنى آخر أن هذا الجدل لا يجد له مبرراً في العراق ، أما موضوع صحة عضوية الأعضاء الذين يتم اختيارهم لشغل المقاعد الشاغرة في المجلس فإن أمر التحقق من صحة عضويتهم هو اختصاص مستقل لمجلس النواب العراقي، وبذلك فهو يقوم بعمل داخلي يتعلق بشؤون أعضائه، وبالتالي فهو عمل إداري داخلي، أما إمكانية الطعن بقرار المجلس الصادر بعد الاعتراض على قراره الأول المتعلق بصحة العضوية أمام المحكمة الاتحادية العليا فهو يأتي لضمان التطبيق الصحيح للقواعد القانونية التي تحكم موضوع صحة العضوية.

(١) د عبد الرزاق احمد السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في

مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، وقد وورد البحث كاملاً كملحق في كتاب الدكتور محمد ماهر ابو العينين: الانحراف

التشريعي والرقابة على دستوريته، ج١، التطور التاريخي لفكرة الانحراف، دار ابو المجد، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٧٩ .

(٢) سنتناول الآراء التي كانت تناقش قرار مجلس الشعب المصري المتعلقة بصحة العضوية التي يصدرها المجلس والتي

ثار خلاف بشأن طبيعتها.

يرى غالبية الفقه الفرنسي أن إقرار الدساتير الفرنسية السابقة بحق المجالس النيابية بتقرير صحة عضوية أعضائها وإنفرادها في هذه المسألة منتقدة وأن طبيعة قرار المجلس في ذلك يعد ذا طبيعة قضائية، وكانت عملية تحقق المجالس المنتخبة من صحة انتخاب أعضائها مبدأً دستورياً بعد أن تبنتها معظم الأنظمة السياسية في فرنسا، وقد أكدت المادة العاشرة من القانون الدستوري الصادر في ١٦ تموز ١٨٧٥ على ذلك وقضت بأن كلاً من المجلسين هو القاضي في أهلية انتخاب أعضائه وفي صحة عضويتهم^(١)، وعلى ضوء ذلك أنقسم الفقه الفرنسي بين من يؤكد الطبيعة القضائية لقرار المجلس النيابي بهذا الشأن ومن يؤكد الطبيعة السياسية لهذا القرار، حيث كان البرلمان الفرنسي يتمتع في إصدار قراره بسلطة القضاء الكامل، وهذا يؤكد السلطة الواسعة التي يختص بها المجلس النيابي ليس بإقرار صحة العضوية أو إبطالها بل له أن يُعدل نتيجة الانتخاب ويعلن فوز المرشح بعضوية البرلمان^(٢).

وقد كان العميد ديجي ممن يرى أن قرار المجلس النيابي في شأن صحة النيابة هو قرار يحمل الطبيعة القضائية، وأنتقد ذلك بقوله ((أنني أرى أن هذه الطريقة - أي حق المجالس النيابية في الفصل في صحة نيابة أعضائها - معيبة جداً وأنه من أخطر الأمور أن تمنح مجلساً سياسياً وظيفة قضائية إذ من المستحيل أن يسود الهدوء وعدم التحيز الضروريين لمثل هذه الوظيفة، حقيقة أنه مقيد بالحكم طبقاً للقانون ولكنه لا يفهم ذلك إلا بصعوبة، بل وفي أغلب الأحوال يحكم بما يخالف القانون دون أن يشعر، وفي الغالب يستخدم حزب الأغلبية حق النظر في صحة النيابة كسلاح إنتقائي ضد احزاب المعارضة مما لا يتفق والحياد الذي يتطلبه القضاء))، فيما يرى الفقيه دوفرجه أن قرار المجلس في هذا الشأن بأنه قرار سياسي لإن طبيعة تشكيل المجلس النيابية وعدم امتلاك أعضائه الملكة القانونية السليمة بعده مجلساً سياسياً تتعكس على طبيعة قراره بشأن صحة عضوية أعضائه^(٣)، وكانت المادة الثامنة من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ قد أكدت الطبيعة القضائية لقرارات صحة العضوية، حيث كانت تنص على أن البرلمان هو قاضي الانتخابات، فيما يرى الأستاذ لافيرير أن هذا النص يحدد طبيعة المهمة التي يتولاها المجلس حين يفصل في صحة انتخاب أعضائه، فهو قاضي، وبالتالي يخضع للمبدأ الأساس الذي يحكم ممارسة الوظيفة القضائية وهو التقييد بالقانون وتطبيقه بصورة موضوعية ومحايدة، إلا أن الإطروحة القائلة بأن المجلس وهو ينظر في صحة انتخاب أعضائه ينعقد بشكل محكمة قد وجدت في

(١) د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص ٢٦٧.

(٢) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع الدكتور محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٣) لمزيد من آراء الفقهاء الفرنسيين بهذا الشأن يراجع الدكتور محمد الذهبي ، المصدر نفسه، ص ١٠٥.

مجلس النواب الفرنسي ما يناقضها في عدة مناسبات، فقد قيل أن المجلس حين يقدم على التحقيق من صحة انتخاب أعضائه لا يخضع لأي قاعدة قانونية، فهو ذو سيادة وحيث أنه مجلس سياسي فهو يستطيع لأسباب سياسية إلغاء عدم أهلية مرشح قضى بها القانون، وفي هذا الصدد يقول رجل الدولة الفرنسي كليمانسو أن مجلس النواب ليس بهيئة محلفين ولا بمحكمة نحن مجلس النواب، أي هيئة سياسية تفصل في انتخاب، أي بعمل سياسي فالمجلس يتمتع في موضوع أهلية الانتخاب سلطة ذات سيادة، سلطة تقديرية^(١).

وهناك جانب آخر من الفقه في فرنسا يرى أن القول بأن المجلس عندما يفصل في طعن من الطعون إنما يفصل فيه بإعتباره هيئة قضائية، قول مبالغ فيه، وأن مجلس النواب أو الشيوخ حينما يجتمعون للفصل في الطعون إنما يجتمعون كمحلفين لا كقضاة ومن أنصار هذا الفريق الفقيه أوجين بيير، حيث يرى أن المجلس يعتبر في مسائل الطعون هيئة محلفين مطلقة السيادة^(٢).

ب- الموقف في مصر

بالنسبة لقرار مجلس نيابي يشترك معه القضاء في النظر في صحة العضوية كمجلس الشعب المصري فقد اختلف الرأي بشأن طبيعة هذا القرار، فقد أثير التساؤل في طبيعة القرار الذي يصدره مجلس الشعب المصري في موضوع صحة العضوية، وهل يعتبر قراراً إدارياً أم حكماً قضائياً أم أنه قرار سياسي وما يترتب على هذا التساؤل بشأن حجية ذلك القرار، والحقيقة أن الجدل الذي حصل في مصر حول طبيعة قرار مجلس الشعب المصري بشأن صحة عضوية أعضائه على ضوء المادة ٩٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ كان له ما يبرره إذ أن الدستور قد أشرك محكمة النقض المصرية مع مجلس الشعب في إجراءات إتخاذ القرار بهذا الشأن، وإن كان دور المحكمة هنا هو التحقيق في الطعن وتقديم نتائج هذا التحقيق إلى مجلس الشعب المصري الذي له السلطة التقديرية في الإستناد إليه من عدمه، وبعد صدور دستور مصر لسنة ٢٠١٤ الذي اعطى الاختصاص الحصري بالنظر في هذه المسألة لمحكمة النقض فإن الامر قد اختلف تماماً وهذا ماسنوضحه في الصفحات القادمة .

وكان الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد أوكل اختصاص الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية إلى كل من المجلس النيابي ومحكمة النقض حسب المادة ٣٩ منه والتي نصت على أن ((يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون

(١) ينظر حول هذه الأراء الدكتور منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٦٥، الهامش رقم ٢.

(٢) أورده الدكتور محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه ((، وهذا يعني إشتراك القضاء مع مجلس الشعب المصري في التحقق من صحة عضوية أحد أعضاء المجلس إذ يحال الطعن وخلال خمسة عشر يوماً من قبل رئيس المجلس إلى محكمة النقض لإجراء التحقيق بالموضوع، ويقتصر دور المحكمة هنا على إجراء التحقيق في الطعن المحال إليها من المجلس وتقديم تقرير عنه بذلك إلى المجلس على أن للأخير اختصاص تقديري بشأن هذا التقرير ويتطلب التصويت على عدم صحة العضوية صدور القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس^(١).

وقد تباينت الآراء حول طبيعة قرار المجلس بهذا الشأن في اتجاهات مختلفة :

الإتجاه الأول^(٢)، يرى أنه عمل برلماني، وأنه فصل في نزاع متعلق بصحة العضوية إلا أنه ليس حكماً قضائياً ويستند هذا الإتجاه إلى تغليب المعيار الشكلي، وعلى الرغم من إتفاق أنصار هذا الرأي على أنه عمل برلماني، إلا أنهم يختلفون فيما إذا كان يخضع لرقابة القضاء أم لا، فيذهب رأي إلى أن قرار المجلس عمل برلماني وأساس ذلك أن العمل البرلماني هو كل عمل يقوم به البرلمان، أو إحدى هيئاته طالما صدر منهم وهم بصدد ممارستهم لوظائفهم التشريعية والرقابية، أو المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس، وحقوق الأعضاء وواجباتهم ومخصصاتهم وإسقاط عضويتهم، وأنه يخضع لرقابة القضاء، وهذا ما أخذت به محكمة استئناف القاهرة من أن القرار الذي يصدر من مجلس الشعب لايعتبر حكماً كالأحكام التي تصدر عن السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل بالفصل في المنازعات والتي تتمتع بالأهلية القانونية والحيدة الكاملة، إذ أن هذا المجلس لا تتوفر فيه الضمانات الكافية والحيدة اللازمة والخبرة القانونية التي يتميز بها القضاء، بل تخضع في كثير من الأحيان للهوى والأعتبارات الحزبية^(٣). بينما يرى جانب من اصحاب هذا الإتجاه أنه عمل برلماني لا يخضع لرقابة القضاء، لأن القرار يعد من الأعمال البرلمانية والتي بطبيعتها تخرج من ولاية القضاء، والسلطة التشريعية مفوضة بالدستور في اختصاصها ولا تخضع للمحاكم، أو السلطة التنفيذية، والمعقب الوحيد على قرارات البرلمان هو الشعب، وأيضاً أن القرار الصادر من المجلس بالفصل في صحة العضوية لايفصل في خصومة قائمة ولايفصل في أمر يتعلق بشخص النائب وإنما في أمر يمس النظام العام، ورفض تشبيه القرار الذي يصدر بصحة

(١) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع الدكتور احمد الموافي : الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين

السلطتين التشريعية والقضائية، دار النهضة العربية ، القاهرة، دس، ص ٨٩ وبعدها.

(٢) د.محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٥٩.

(٣) والمقصود بالحكم هنا هو حكم محكمة إستئناف القاهرة في الاستئنافات أرقام ٣٩١٧، ١٩٣١، ٣٩٤٥ لسنة ٩١

قضائية جلسة ١٩/٤/ ١٩٧٦ اشار إليهم الدكتور محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ٢٧٧ في الهامش من ذات

الصفحة.

العضوية بالأحكام القضائية التي تكتسب قوة الشيء المحكوم به^(١)، ومن أنصار هذا الرأي الدكتور محمد الذهبي الذي يرى أن القرار الصادر من المجلس النيابي بالفصل في صحة العضوية هو عمل برلماني، وأن من حق مجلسي الشعب، أو الشورى أن يعيدا النظر في القرارات الصادرة منهما بصحة أو بطلان العضوية وأن القرار الصادر من المجلس بهذا الشأن لا يقبل الطعن أمام أية جهة أخرى استناداً إلى أن هذا العمل من الأعمال التي تخرج عن رقابة القضاء، ومن ثم لا يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي^(٢)، وأنتهت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب المصري بمناسبة انتخابات ١٩٨٥ على أن اختصاص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه غير معلقة على شكوى أو طعن فهو حق مطلق، بل واجب محتمل لا اختصاص لمحكمة النقض في التحقيق في صحة العضوية ممن لم يقدم بشأنه طعن، وأن قرارات المجلس في مسائل العضوية هي قرارات نهائية حاسمة لامعقب عليها^(٣).

فيما ترى محكمة النقض المصرية على خلاف من ذلك حيث تؤكد في حكم لها صدر عام ٢٠٠٥ أن ((النعي على العملية الانتخابية بمعناها الفني الدقيق - والمتمثل في التصويت والفرز وإعلان النتيجة - إنما يدخل حسمه في إطار الاختصاص المقرر لمجلس الشعب طبقاً للمادة (٩٣) من الدستور بالفصل في صحة عضوية أعضائه، سواء أسفرت هذه العملية عن فوز أحد المرشحين أو عن الإعادة بين مرشحين أو أكثر، وذلك حتى لا تُقَطع أوصال المنازعة الواحدة^(٤).

الإتجاه الثاني، يرى أن طبيعة هذه القرارات قضائية أخذاً بالمعيار الموضوعي، حيث يرى أصحاب هذا الإتجاه إن مجلس الشعب المصري عندما ينظر في صحة عضوية أعضائه فإنه يقوم من خلال هذه العملية بعمل قضائي، وبالتالي فهو مطالب بأن يطبق قواعد المشروعية، وهو في هذه الحالة يعمل كعمل المحاكم عندما تنتظر دعوى مرفوعة أمامها، فهي ملزمة بتطبيق القواعد القانونية التي تحكم موضوع الدعوى، وتخضع بعد ذلك لرقابة المحاكم الأعلى درجة منها، ومجلس الشعب في وظيفته بهذا الشأن وهي اختصاصاً بالنظر في صحة الطعون الموجهة ضد أحد أعضائه، فإنه يمارس وظيفة ذات طبيعة قضائية^(٥). وهذا الإتجاه أيده محكمة استئناف القاهرة حين قضت بإن القرار الذي يصدره مجلس الشعب

(١) د. محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ٢٧٧.

(٢) د. محمد الذهبي، المصدر نفسه، ص ص ٢٨٠-٢٨٣.

(٣) أورده الدكتور أحمد الموافي، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٤) ينظر الطعن رقم ٣٣٤٤ لسنة ٤٧ ق.ع، جلسة ٢٠٠٥/٦/٤، كذلك الطعن رقم ٤٢٦٦ لسنة ٥٢ ق.ع - جلسة ٢٠٠٧/٣/٣.

(٥) د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

المصري يكون له حجية الأمر المقضي فيه طبقاً لشروط الحجية المنصوص عليها في المادة ١٠١ من قانون الأثبات المصري^(١)، ومقتضى الاعتراف بحجية الأمر المقضي فيه أن يكون الأمر متعلقاً بمنازعة قضائية اخذاً بالمعيار الموضوعي، فعلى حد تعبير محكمة النقض فإن فصل جهة غير المحاكم في نزاع تختص بالفصل فيه عمل قضائي له خصائص العمل القضائي، وقد أيد الدكتور أحمد الموفي هذا التفسير لمحكمة استئناف القاهرة^(٢)، وكانت محكمة النقض المصرية قد ذهبت بصدد تبرير اختصاص القضاء العادي بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن بعض الأخطاء الواردة في العملية الانتخابية إلى أن اختصاص مجلس الشعب في هذا الصدد اختصاص إستثنائي لايتوسع فيه، ولايقاس عليه، ويحوز قرار المجلس بالفصل بصحة العضوية حجية الأمر المقضي به طبقاً لشروط الحجية المنصوص عليها في المادة ١٠١ من قانون الأثبات المصري، وقد عدلت المحكمة عن هذا التكيف حيث قررت أن اختصاص مجلس الشعب في هذا الشأن اختصاص سياسي يتأبى على مبدأ عدل القضاء وحيدته، وهو ماألزمه أن يغل هذا الاختصاص في نطاقه السياسي وينحصر في مسألة الأقتراع عليه دون أن يستطيل إلى اختصاص المحاكم بما لها من ولاية عامة في مراقبة الإجراءات السابقة عليه وتقدير ماشابها من أخطاء لتعويض المضرور عنها وفقاً لأحكام المسؤولية التقصيرية^(٣)، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في تفسير لها بجلسة ١٩٧٧/٣/١٥ على الطبيعة القضائية لاختصاص مجلس الشعب المصري بالفصل في صحة عضوية أحد أعضائه، وسارت المحكمة الإدارية العليا للاخذ بهذا الإتجاه، فقد أكدت على أن الفصل في صحة العضوية هو عمل قضائي يجب أن يتم بمعايير القضاء ملتزماً بحيده وتجرده نائياً عن العمل السياسي بتقديرته وحساباته وذلك أيأ ماتكون الجهة التي يحددها الدستور أو القوانين، وينيط بها ولاية الفصل في الطعون المتعلقة بصحة العضوية، ذلك أن تناول هذه الولاية هو عمل قضائي، ومن ثم لايسوغ النظر إلى هذه المسألة على أنها عمل سياسي، بل هو عمل قضائي، ويتعين بالتالي أن تتولى الفصل فيه هيئة قضائية بحكم تشكيلها وضماداتها، مشددة على استحالة أن تكون هذه الهيئة غير المحكمة الدستورية العليا، خاصة أن العملية الانتخابية في كافة مراحلها تثير بالضرورة مدى مطابقة إجراءاتها بالدستور، وهي بذلك عملية تتكامل مراحلها ويستحيل فصل بعض أجزاءها عن بعض، وأضاف المحكمة الدستورية العليا أنها وحدها بيدها الوسائل التي تقيس بها دستورية العملية الانتخابية لأعضاء البرلمان لأنها تطبق عليها مناهجها في تفسير الدستور، وتحيطها بنظرة كلية

(١) حكم محكمة استئناف القاهرة بجلسة ١/٣١/١٩٩٥ في الطعين رقمي ٩٧٩، ١٠٨٩/١١/١٩٩٥، أوردهما الدكتور أحمد الموفي، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٢) د. أحمد الموفي، مصدر نفسه، ص ٩٤.

(٣) حكم المحكمة بجلسة ٢٨/٢/١٩٩٠ سنة ٤١ قضائية أورده الدكتور صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٩٩.

تضم أجزاءها إلى بعضها، وتستظهر بتحقيقاتها نوع الضغوط المؤثرة فيها على خبرتها العملية. ويؤكد البعض الطبيعة القضائية لهذه القرارات بتحليل قرارات مجلس العموم البريطاني بشأن حصانة أعضائه والتي يمكن وصفها بأنها ذات طبيعة قضائية، ذلك أن مجلس العموم البريطاني يملك سلطة فرض الجزاءات من أجل إحترام أمتيازاته ويستطيع بهذه الصفة التحول إلى محكمة تصدر أحكاماً في مجال إهانة القانون^(١).

أما الإتجاه الثالث، فيرى أنها قرارات ذات طبيعة سياسية، ويؤكد أن اختصاص مجلس الشعب المصري بتحقيق صحة عضوية أعضائه اختصاص سياسي، يجب عدم الخلط بينه وبين الفصل في الطعون والذي هو خصومة بمعنى الكلمة والأخير هو من اختصاص محكمة النقض، ولا يجوز للمجلس أن يمتنع عن تنفيذ القرار الذي تتوصل إليه المحكمة على إعتبار أنه سيد قراره، ذلك أنه لو كان سيد قراره لما أحال الطعون إلى محكمة النقض وأما قام بالبت فيها مباشرة^(٢).

وعدلت محكمة النقض عن تكييفها السابق لقرار مجلس الشعب المصري وقررت أن اختصاص المجلس في هذا الشأن هو اختصاص سياسي يتأبى على مبدأ عدل القضاء وحيدته وهو ما لزمه أن يغل هذا الاختصاص في نطاقه السياسي^(٣)، وكانت المحكمة قد سبق في قرار لها عام ١٩٨٣ وأن عدت قرار مجلس الشعب المصري بشأن صحة العضوية بأنه اختصاص قضائي أستثنائي لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه وتقتصر حججه على صحة العضوية أو بطلانها دون أن يمتد ذلك إلى غيره من الإجراءات الخاصة بنظر الطعن، حيث يُشترط أن تكون هذه الأخيرة قد تمت وفق القانون وعلى الوجه المبين في الدستور فإذا خالفت الشرعية فقدت سندها وتحولت إلى عمل غير مشروع، وهذا يعني إدراج هذا الاختصاص في طائفة أعمال السيادة، ومؤداه عدم النظر في القرار من حيث الألغاء أو التعويض^(٤).

الإتجاه الرابع، يرى أن قرارات المجلس بشأن صحة العضوية هي قرارات إدارية لا أحكاماً قضائية وإن كان المجلس وهو يصدرها يمارس اختصاصاً قضائياً، وعلى أساس من أن ما يصدر عن البرلمان من قرارات في هذا الخصوص بعده هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي، واختصاص المجلس في هذا الصدد هو اختصاص برلماني إداري وإن كان ذا طبيعة قضائية، وأن قرار التعويض من هذه الأعمال البرلمانية

(١) د.وليم جيل : المعارضة البرلمانية دراسة في القانون المقارن، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ٢٠٠٦، العدد ٥، ص ١٣٦٩.

(٢) د.أحمد الموافي : مصدر سابق ص ١٠٦-١١٠.

(٣) قرار محكمة النقض المصرية الصادر بجلسته ٢٨ / ٢ / ١٩٩٠. أوردته الدكتور صبري محمد السنوسي محمد، ص ٩٩.

(٤) د.صبري محمد السنوسي محمد، المصدر نفسه، ص ٩٨.

يمثل اتجاهاً لتقرير الرقابة القضائية على هذه الأعمال في صورة المسؤولية دون أن يمتد ذلك بطبيعة الحال إلى إلغائها^(١).

وقد ظل القضاء الإداري المصري يناهز بنفسه عن النظر في قرارات صحة العضوية إلى وقت قريب حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا على عدم اختصاص القضاء الإداري في النظر في صحة العضوية بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب المصري، وقالت في حكم لها صدر عام ٢٠٠٣، أنه وبعد إعلان وزير الداخلية نتائج الانتخابات فإن أي طعن للعملية الانتخابية التي أجريت سواء في مرحلة الانتخابات الأصلية أو الإعادة تكون موجهة إلى صحة العضوية، لأن هذه العملية تدخل ضمن مراحل الانتخابات بمعناها الدقيق وتعتبر طعناً انتخابياً مما يندرج تحت المادة ٩٣ من الدستور، ولذلك تكون بمنأى عن رقابة القضاء الإداري ويترك أمر الفصل فيها لمجلس الشعب وحده^(٢)، ويبدو أن القضاء الإداري في مصر قد غير من موقفه متجهاً إلى مد ولايته على العملية الانتخابية حتى بعد إنتهاء الانتخابات وأداء المرشحين اليمين الدستورية، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا صدر عام 2010 قالت فيه ((ومن حيث أنه عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى فقد سبق لمحكمة القضاء الإداري أن تصدّت لهذا الدفع وقضت برفضه تأسيساً على أنه ولئن كان نص المادة (93) من الدستور يجري على اختصاص مجلس الشعب في صحة عضوية أعضائه بعد تحقيق تجريه محكمة النقض، فإن هذا الاختصاص لا يستتفز ما عهد به الدستور ذاته في المادة (172) منه إلى مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات المتعلقة بالإجراءات السابقة على العملية الانتخابية بالمعنى الفني الدقيق، وأن قضاء المحكمة الإدارية العليا مستقر على اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر الطعون على القرارات المتعلقة بالترشيح وإعلان نتيجة الانتخاب، ويستمر اختصاص محاكم مجلس الدولة في هذا الشأن ولو استتال أمد النزاع إلى ما بعد إعلان نتيجة الانتخاب وقيام المرشح الذي أعلن فوزه بحلف اليمين^(٣)، إلا أنه عاد وتراجع عن ذلك وأقر باختصاص محكمة النقض بشأن الانتخابات البرلمانية التي جرت في مصر عام ٢٠١١ حيث قضت محكمة القضاء الإداري بالأسكندرية بجلسة ٢٠١١/١٢/٢ باختصاص محكمة النقض بنظر دعاوى بطلان إعلان نتائج انتخابات مجلس الشعب، وعدم اختصاصها بنظر الدعوى التي أقامها أحد المرشحين بالدائرة الثالثة بالأسكندرية، وأوضحت المحكمة في حيثيات

(١) ينظر في هذا الرأي الدكتور صبري محمد السنوسي محمد ، مصدر سابق، ص ١٠٠ ، والدكتور محمد الذهبي

الفصل في صحة أعضاء المجالس النيابية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٧٩.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٣٣٧ لسنة ٤٧ قضائية عليا الصادر بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠٣ موسوعة الكتاب القانوني الالكتروني.

(٣) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠٧٤ لسنة ٥٢ قضائية عليا بجلسة ٢٠١٠/٤/١٧.

حكماً أنه طبقاً لنصوص الدستور فإن محكمة النقض هي المختصة بنظر دعاوى بطلان إعلان النتائج، وبالتالي فإن القضاء الإداري غير مختص ولائياً بنظرها.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع المصري قد أناط بمحكمة النقض المصرية اختصاص الفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان المصري^(١) وذلك بعد الإنتقادات الكثيرة الموجهة للمادة ٩٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ التي تشرك البرلمان المصري مع محكمة النقض للبت في صحة عضوية أعضاء البرلمان.

وبعد صدور الدستور المصري لعام ٢٠١٤، أصبح من المؤكد أن النظر في صحة العضوية هي من اختصاص محكمة النقض المصرية وبذلك أصبحت عملية التأكد والنظر في الطعون المتعلقة بصحة العضوية في مصر من اختصاص القضاء، وأن مجلس الشعب المصري لا يملك صلاحية النظر في هذه الطعون وإن قدمت إليه، فعليه إحالتها إلى محكمة النقض، وبذلك قد إنتهى الجدل الفقهي والقضائي بشأن هذا الموضوع، ووفقاً لما تقدم تفصل محكمة النقض في صحة العضوية في موعد غايته ستون يوماً من تاريخ تقديم الطعن إليها في خلال المدة التي أعطاها المشرع لصاحب الحق في الطعن وهي ٣٠ يوماً من تأريخ إعلان النتيجة، وتبطل العضوية من تأريخ إبلاغ مجلس الشعب بقرار المحكمة وليس منذ صدوره.

ثانياً : الجانب القانوني في المسؤولية

وفقاً لتفسير مبدأ الفصل بين السلطات الذي قال به الكثير من الفقهاء فإنه ليس هناك فصل تام أو مطلق ، وإنما هدفه إيجاد توازن في توزيع الوظائف بين السلطات في الدولة مع ضرورة تحقيق قدر معين من التعاون والتفاعل فيما بين هذه السلطات حتى يمكن لكل سلطة منهما القيام بوظائفها بالتوافق والأنسجام مع السلطات الأخرى، ووجود قدر آخر من الرقابة المتبادلة لضمان وقوف كل سلطة عند حدود اختصاصاتها دون أن تتعدى على وظائف واختصاصات سلطة أخرى، وبمعنى آخر أن على كل سلطة أن تمارس بنفسها وظيفتها التي أناطها بها الدستور منعاً لتركيز السلطات كلها بسلطة واحدة، وأن لا تتعدى سلطة على اختصاصات السلطات الأخرى، وبالنسبة للسلطتين التشريعية والقضائية فإن وظيفة الأولى هي سن القوانين، أما الثانية فهي رقابة الأولى في أدائها لوظيفتها التشريعية سواء من الناحية

(١) ينظر نص المادة ١٠٧ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ التي تنص على ان ((تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها . وفي حالة الحكم ببطلان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم.

الشكلية أو الموضوعية وذلك وفقاً لأحكام الدستور^(١)، وعلى ذلك فإن مراقبة جهة قضائية لأعمال البرلمان التشريعية والإدارية أو الأعمال التي لا تطبق فيها الإجراءات التشريعية لا يمس هذا المبدأ أو ينتقص منه ولا يعد تدخلاً من السلطة القضائية في شؤون السلطة التشريعية، وإنما الهدف منه بناء دولة القانون خاصة بعد أن أصبح طريق الرقابة على دستورية القوانين من قبل جهة قضائية مختصة أو من السلطة القضائية سالماً ومعمولاً به في معظم دساتير العالم، وبالتالي فإن مجلس النواب عندما ينظر الطعن المقدم ضد صحة عضوية أحد أعضائه، فإنه يطبق القواعد القانونية التي تحكم صحة العضوية^(٢)، وهذا ما بينته محكمة النقض المصرية في حكم لها أكدت فيه أن الدولة بجميع سلطاتها تخضع للقانون شأنها شأن الأفراد، فلا سيادة لأحد فوق القانون، وأن لكل مواطن الحق في التقاضي، وفي أن يلجأ إلى قاضيه الطبيعي مطالباً بحقه فيصدر القاضي حكمه وفقاً للقانون وإلا اعتبر منكرًا للعدالة وأسست محكمة النقض حكمها هذا على أساس مسؤولية مجلس الشعب المصري وأكدت أن المحاكم هي صاحبة الولاية العامة للقضاء، فتفصل في كافة المنازعات أيًا كان نوعها مالم تكن إدارية أو يكون الاختصاص بالفصل فيها مقرراً بنص الدستور أو القانون لجهة أخرى إستثناءً، وبذلك أكد هذا الحكم الشهير على مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية للسلطة التشريعية على خلاف المبدأ السابق الذي كان يقضي بعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية^(٣).

(١) د. أحمد الموافي، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٢) وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم ٢٥ الصادر بتاريخ ١٠/٨/٢٠١١ والذي قررت فيه عدم صحة قرار مجلس النواب العراقي الصادر في جلسة المجلس رقم ٣٩ والمتضمن المصادقة على عضوية أحد أعضائه المطعون بصحتها حين قالت أنها تجد إن الذي يحكم موضوع الدعوى هو قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، وإنها تجد أن قرار المجلس قد خالف أحكام الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون المذكور، ينظر كذلك قرار المحكمة المرقم ٧٣ الصادر بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠١١، وفي قرار آخر لها عدت قرار مجلس النواب بالبت في صحة عضوية إحدى النائبات صحيحاً مادام قد تم وفقاً لقانون استبدال أعضاء المجلس، وينظر كذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٧ الصادر بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١١، والقرارات المذكورة أعلاه منشورة في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، أذار ٢٠١٢، إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٦٥ و ٨٢ و ٧٤ و ٨٥ على التوالي.

(٣) حكم محكمة النقض المصرية بجلسته ٢٧/٢/١٩٨٣ في الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ قضائية، أورده الدكتور أحمد الموافي، مصدر سابق، ص ١٢٥.

المبحث الثاني

قرارات مجلس النواب المتصلة بالحصانة البرلمانية وتنظيم سير العمل الإداري

سنتناول في هذا المبحث إجراءات وقرارات رفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس النواب في المطلب الأول، مع بيان مفهوم وطبيعة الاعمال البرلمانية، أما المطلب الثاني فسيكون مخصصاً لبيان طبيعة قرارات المجلس المتصلة بتنظيم شؤونه الإدارية.

المطلب الأول

قرارات مجلس النواب المتعلقة بالحصانة النيابية لأعضائه

يمكن تعريف الحصانة البرلمانية بأنها نوع من الحماية القانونية لأعضاء المجالس النيابية من تطبيق الاجراءات المدنية والجنائية المترتبة قانوناً على أفعال قاموا بها خارج ماتمليه عليهم مهامهم النيابية، والحصانة عموماً هي الحماية التي يتمتع بها شخص، أو هيئة معينة في مواجهة القانون، وذلك بمناسبة ممارسة وظيفة تقتضي طبيعتها تحصين من يمارسها بتلك الحصانة، ومن تطبيقاتها الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان طبقاً للدستور، وهي الحرمة المعطاة للبرلمان ممثلاً في أشخاص أعضائه، وذلك كي يستطيع النائب أن يؤدي مهامه ويضطلع بصلاحياته ضمن مناعة قانونية استثنائية، وتشمل الحصانة البرلمانية على إمتيازين خارجين عن القانون الوطني العادي الذي ينطبق على جميع المواطنين وهما اللامسؤولية والحرمة الشخصية⁽¹⁾، فهي بهذا لها جانبان، حصانة موضوعية تحمي العضو من أية مساءلة قانونية عما يبديه من آراء وأفكار بمناسبة أداء عمله داخل المجلس، وحصانة إجرائية في عدم جواز إتخاذ أية إجراءات جنائية بحق العضو في غير حالات التلبس، إلا باذن مسبق من

(1). لمزيد من التفاصيل عن الحصانة الموضوعية والاجرائية يراجع :

THE SCOPE AND LIFTING OF PARLIAMENTARY, IMMUNITIES EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, (VENICE COMMISSION), Adopted by the Venice Commission, at its 98th plenary session, (Venice, 21-22 March, 2012), Strasbourg, 14 May 2014.

المجلس، أو رئيسه، حيث يتمتع عضو البرلمان بحصانة تكفل له أداء دوره بحرية دون خشية من الوقوع تحت طائلة العقاب واللوم وإن كانت هذه الحصانة لا تمنع مساءلته أو محاسبته من قبل البرلمان، فالصفة البرلمانية لمرتكب الفعل الجرمي تفترض تأجيل هذا التدخل لحين الحصول على إذن من البرلمان وتسمى الحصانة الإجرائية أو الجنائية إلا في حالة الجرم الجنائي المشهود، وهو المستثنى الوحيد من هذه الحصانة، فالحصانة ضد الإجراءات الجنائية كالحصانة ضد جرائم الرأي، من حقوق البرلمان لا العضو ذاته فلا يجوز للعضو أن يتنازل عنها، كما أن سريان الحصانة يكون طوال مدة العضوية وإن قصرته بعض الدساتير البرلمانية على أوقات انعقاد الجلسات فقط، وللبرلمان السلطة التقديرية الكاملة ليقرر، أما التمسك بالإمتياز الذي خوله الدستور إليه، وبالتالي رفض طلب رفع الحصانة مهما كانت جدية الطلب المقدم، وأما أن يتنازل عن هذا الإمتياز ويقرر رفع الحصانة ليضع عضو البرلمان فوراً رهن إشارة العدالة متى ثبت لديه خطورة الأفعال المرتكبة تستدعي التدخل بإستعجال لعرض الملف على القضاء حفاظاً على سمعة المؤسسة التشريعية^(١).

أما الاصطلاح القانوني لرفع الحصانة، فهو الإيقاف المؤقت عن ممارسات الصلاحيات والامتيازات (ومنها الحصانة) الممنوحة للعضو وذلك بقرار من المجلس أو رئيسه في غير حالة الانعقاد، وحسبما تقرر النصوص الدستورية والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وغالباً ما يكون القرار لأسباب محددة، مثل تعرض العضو لمحاكمة قضائية، ويتضمن التعليق عدم احتساب تلك الفترة غياباً من العضو عن الجلسات ولكن يخصم مايرتبط بها من مخصصات، كما يترتب على تعليق العضوية عدم إحتساب هذا العضو ضمن الأنصبة القانونية المقررة.

الفرع الاول : انواع الحصانة البرلمانية

يمكن ان تقسم الحصانة البرلمانية من حيث مضمونها الى نوعين رئيسيين نتناولهما في فقرتين وكما يأتي:

(١) د.علي الصاوي : القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص ١١٨. ويضيف أنه وفي واقع التجارب المقارنة نجد أنه في النظام البرلماني البريطاني والهولندي لا يستفيد أعضاء البرلمان سوى من الحصانة الموضوعية دون الحصانة الإجرائية، وفي فرنسا وبلجيكا لا تشمل الحصانة الإجرائية سوى عدم القاء القبض مع جواز المتابعة، ولا يعترف بالحصانة الإجرائية إلا للجرائم التي تقل عقوبتها الحبسية عن ثلاث سنوات بالنسبة للبرتغال وستين بالنسبة للسويد.

أولاً : الحصانة الموضوعية

المقصود بالحصانة الموضوعية أو عدم المسؤولية، هي حماية عضو البرلمان في إطار ممارسته لوظيفته النيابية بصفته ممثلاً للأمة، أو للشعب، أو لناخبيه، حيث تنص معظم دساتير العالم على هذه الحصانة، التي تضمن لعضو البرلمان الحماية المناسبة في نطاق عمله البرلماني، مما يتيح له حرية العمل دون تهديد أو ضغط^(١)، وفي جميع البلدان يمتد نطاق الحصانة الموضوعية إلى الأقوال الصادرة عن النائب في خطبه أمام المجلس وفي اللجان، وما يقدمه من مقترحات للقوانين أو القرارات، وعمليات التصويت والأسئلة الكتابية والشفهية والمساءلات، وعلى المداخلات في نقاشات المجلس، لكنها لا تمتد إلى ما يبيده العضو من أفكار أو آراء خارج المجلس أو لجانه إذ ما تضمنت من الجرائم ما يقع تحت طائلة قانون العقوبات كالقذف أو السب^(٢).

وتمتاز الحصانة الموضوعية بأنها دائمة تستمر طوال فترة العضو التي يقضيها في ممارسة عمله في البرلمان وهذه الحصانة تهدف إلى الحيلولة دون شل عضو البرلمان من جراء الخشية من المسؤولية التي قد تؤثر في ادائه لمهمته^(٣).

ثانياً: الحصانة الإجرائية

الحصانة ضد إتخاذ الإجراءات الجنائية، هي ضمانة دستورية بعدم إتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس بالجريمة ضد أحد أعضاء البرلمان إثناء إنعقاده بغير إذن من المجلس التابع له ذلك العضو^(٤).

وعلى الرغم من أن البعض يرى أن الحصانة البرلمانية خارقة لمبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون والذي ثبتته المادة ١٤ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حينما نصت على أن (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)، وأنها تتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام لأن

(١) د. احسان حميد حسين المفرجي : الحصانة البرلمانية وتنظيمها في التشريع البحريني، مجلة الحقوق البحرينية، جامعة البحرين المجلد السابع، العدد الأول، يناير، ٢٠١٠، ص ٤٠.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا : تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٣) د. احسان حميد حسين المفرجي: مصدر سابق، ص ٤١.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٥.

من بينها عدم وجود حصانة لمسؤول في الدولة فالكل سواء أمام الشرع والقانون لافضل لحاكم على محكوم، وبذلك تعد استثناءً مضرراً على الأصل لايعدى عن مقامه ويفسر بمنتهى التضيق^(١)، فإن مضمون الحصانة لا يخرج عن أن ممثلي الشعب محاطون بضمانات تجسيدا لنبل المهمة التي يضطلعون بها ولجسامتها وأهميتها من جهة، ولضمان راحة بالهم مما يشجعهم على ممارسة ولايتهم على الوجه الأفضل من جهة أخرى^(٢)، وبالتالي إن موضوع الحصانات البرلمانية لها قيمة قانونية على مستوى العالم، وإن لم تكن تحمل ذات الطبيعة نفسها ولا ذات النطاق، ذلك أنها تستمد من تأريخ وتطورات النظام السياسي في كل دولة على حدة^(٣)، ولذلك نجد أنها تتلقى الدعم على الصعيد الدولي، فعلى سبيل المثال فقد قرر الإتحاد البرلماني الدولي في مؤتمره الذي عقد في المكسيك عام ١٩٧٦ أن حماية حقوق أعضاء البرلمان هو الشرط المسبق اللازم لتمكينهم من حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية كل في بلده، فضلاً عن ذلك ترتبط الطبيعة التمثيلية إرتباطاً وثيقاً بإحترام حقوق أعضاء هذا البرلمان نفسه^(٤).

وتختلف إجراءات رفع الحصانة وأصولها من قبل البرلمان من دولة إلى أخرى إستناداً للنصوص القانونية المنظمة لها، وتلعب أيضاً الأعراف والتقاليد البرلمانية المتبعة في كل برلمان دوراً مهماً في ذلك حيث تنظم الدساتير موضوع الحصانة بشكل عام تاركة مسألة إجراءات رفعها للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، ففي بريطانيا ومنذ عام ١٦٨٩ تضمنت لائحة الحقوق قاعدة تتضمن الحق للعضو في حرية التعبير والمناقشة، وحظرت أي مساس به بسبب مايقوله داخل البرلمان، لكن هذه السلطة البرلمانية

(١) د.غازي فيصل مهدي : اشكالات تطبيق النصوص الدستورية، مصدر سابق، ص ٥٩-٦٠.

(٢) مارك فان دير هولست : مصدر سابق، ص ٦٥.

(٣) فمثلاً يعد تأريخ حرية الكلام مرتبطاً بشكل وثيق بالتأريخ الدستوري للمملكة المتحدة، فقد تطور هذا التأريخ بالموازاة مع الكفاح المرير الطويل الذي خاضه مجلس العموم ضد التاج، ويرجع أصل حرية الكلام إلى دورة البرلمان البريطاني التي جرت في أوائل عام ١٣٩٧، حينما صوت مجلس العموم على مشروع قانون يندد بالسلوك الفاضح لحاشية ملك انكلترا ريتشارد الثاني وبالنفقات المالية المفرطة المترتبة عليه، وكان النائب توماس هاكسي الذي كان المبادر بهذا المشروع الموجه ضد الملك وحاشيته مباشرة قد اتهم بالخيانة وحكم عليه بالإعدام غير أن الحكم لم ينفذ بفضل الضغوط التي مارسها مجلس العموم حيث شمله الملك بعفوه، فكان أن دفع هذا الحادث مجلس العموم إلى النظر في مسألة حق البرلمانين في مناقشة القضايا والتداول بشأنها بكل إستقلالية وحرية دونما تدخل من التاج، وبعد ثلاثة قرون من ذلك تقريباً أكدت المادة ٩ من شريعة الحقوق لعام ١٦٨٩ الحق في حرية الكلام الذي رسخه مجلس العموم في أوائل القرن السادس عشر، حيث نصت هذه المادة بشكل صريح على جعل مناقشات البرلمانين وأفعالهم في مأمن من أي تدخل أو احتجاج من خارج البرلمان . لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع مارك فان دير هولست، مصدر سابق، ص ٦٦-٦٨.

(٤) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية : النسخة العربية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، لبنان، كانون الثاني ٢٠٠٧، ص ١٠.

للعضو غير محددة المعالم وغير أمّنة تماماً ، ولهذا أصبح أعضاء مجلس العموم البريطاني أكثر حذراً في اللجوء إليها^(١)، وفي ألمانيا لا يمكن ملاحقة البرلماني في حالة السب والقذف وإن كانت هذه الحالة غير مشمولة بالحصانة البرلمانية، إلا أنه لا يمكن البدء بإجراءات الملاحقة إلا بعد تعليق حصانة النائب من قبل المجلس الذي ينتمي إليه^(٢).

وعلى الرغم من الاختلاف في إجراءات رفع الحصانة البرلمانية من مجلس نيابي إلى آخر، إلا أن أغلب المجالس التشريعية تتوافق إجراءاتها مع الحد الأدنى من المعايير المتفق على أهميتها في هذا الشأن، كميّار عدد أعضاء المجلس النيابي المطلوب تصويتهم بالموافقة على رفع الحصانة عن أحد الأعضاء، وتخضع الحصانة البرلمانية أو عدم المسؤولية في أغلب البلدان لبعض القيود، ذلك أن بعض الأقوال أو التصرفات تُعد غير مقبولة، ومن ثم لا تشملها الحصانة بشكل تام، وتجد هذه القيود أساسها في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وتهدف إلى ضمان حسن سير الإجتماعات وضمن إستمراريتها وإحترام الجلسات، وعدم المساس الشخصي بالأعضاء الآخرين، أو بأعضاء الحكومة، أو المساس بالدستور ، أو الإستهانة بنظام الحكم، أو القذف والسب بحق رئيس الدولة، أو الإنتقادات الموجهة للقضاء، أو نشر معلومات سرية تم تداولها في جلسات سرية داخل البرلمان، وكذلك الأفعال التي تشتمل على الضرب والجرح وغيرها من الأفعال التي تنتافي مع المبدأ الذي اعطيت من أجله الحصانة هدفاً، أو ما يخالف مضمونها^(٣)، وغالباً ما يتولى رئيس المجلس أو رئيس اللجنة البرلمانية مسؤولية ضمان إحترام هذه القيود أن كانت تلك الأفعال قد وقعت داخل البرلمان، وتتولى القوانين والأنظمة العامة تنظيم إحترام المسائل المذكورة أن كانت قد صدرت خارج جلسات المجلس النيابي، ففي بريطانيا وعبر نظام إمتيازات البرلمان يملك البرلمانيون حرية الوصول للبرلمان وحرية التحدث فيه، إلا أن هذه الحصانات لاتغطي

(١) بول سيلك ورودي والترز، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٢) ينظر نص المادة ١٠٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني التي تنص على أن (١- يحيل رئيس المجلس الطلبات الخاصة بقضايا الحصانة إلى لجنة مراجعة الانتخابات والحصانة واللائحة الداخلية مباشرة. ٢- تتولى هذه اللجنة وضع قواعد خاصة بالتعامل مع طلبات رفع الحصانة عن عضو مجلس النواب، وتجعل من هذه القواعد الأساس الذي تعتمد عليه في التوصل إلى التوصيات بالقرار التي تقدمها إلى مجلس النواب في كل حالة على حدة)، أما الفقرة الرابعة فانها تحيز لرئيس المجلس ان يقدم توصية بقرار إلى المجلس مباشرة في حالة عدم تشكيل لجنة الانتخابات والحصانة، إذ تنص على أن (قبل تشكيل لجنة مراجعة الإنتخاب والحصانة واللائحة الداخلية، يمكن لرئيس المجلس أن يقدم التوصية بقرار يتعلق بقضايا الحصانة إلى المجلس مباشرة) مستند في ذلك ايضاً إلى نص المادة ٤٦ من الدستور الألماني.

(٣) مارك فان دير هولست، مصدر سابق، ص ٧٤.

الجرائم والجنح المرتكبة خارج مجلس العموم، ففي هذه الحالة يصبح أعضاء المجلس متقاضين أمام المحاكم البريطانية^(١).

وقد أكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ موضوع الحصانة البرلمانية، وميز بين نوعين من الحصانة الممنوحة لأعضاء مجلس النواب العراقي، هما الحصانة الموضوعية وقد بينها في المادة ٦٣/ثانياً/أ، والحصانة ضد الإجراءات الجنائية في ذات المادة في الفقرتين ب و ج^(٢). فيما لم يبين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الإجراءات الواجبة الأتباع للنظر في طلبات رفع الحصانة، وكيفية إتخاذ القرار برفع الحصانة من عدمه عن أحد أعضائه، مقتصراً في ذلك على تكرار النص الدستوري سوى ذكر العدد المطلوب من الأصوات والموصوف بموافقة أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة في حالة طلب رفع الحصانة في غير حالات الجرم المشهود أثناء فترة إنعقاد الفصل التشريعي وموافقة رئيس المجلس في خارج فترة الإنعقاد، فيما نجد أن أغلب الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية قد فصلت في بيان الإجراءات المطلوبة في طلب رفع الحصانة عن أحد أعضائها وسير إجراءات إتخاذ القرار بهذا الشأن، كذلك تشكيل لجان مختصة بنظر ودراسة طلبات رفع الحصانة، ففي الجمعية الوطنية الفرنسية وفي بداية الفصل التشريعي يتم تشكيل لجنة من خمسة أعضاء وخمسة آخرين مناوبين للنظر في التهم الموجهة لأحد أعضاء الجمعية، وكذلك النظر في طلبات الإعتقال أو الإحتجاز أو تقييد الحرية، ويتم تشكيل هذه اللجنة على وفق التكوين السياسي للجمعية الوطنية، ويتم إتخاذ القرار من قبل الجمعية الوطنية بناءً على توصيات اللجنة في جلسة علنية^(٣)، وتشير الفقرة الثانية من المادة ٢٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ إلى أن لأعضاء البرلمان حصانة كاملة تسمح لهم بالتعبير بحرية داخل البرلمان دون خوف من التعرض لملاحقة، إلا أن البرلمانين الفرنسيين يستفيدون من حصانة نسبية، لأنه يمكن ملاحقتهم والبدء بإجراءات الحرمان من الحرية أو تقييدها بعد الحصول على ترخيص، أو إذن من البرلمان عن الأعمال التي يقومون بها خارج إطار وظيفتهم النيابية، وإذا كانت الحصانة البرلمانية الشاملة التي يتمتع بها أعضاء البرلمان أكدت عليها الدساتير الفرنسية المتعاقبة فإنها قد عدلت بالقانون الدستوري الصادر في ٤/أب/١٩٩٥، حيث أصبحت الصيغة الجديدة للمادة ٢٦ الفقرة ٢ من الدستور تحمي فقط من التوقيف أو الإجراءات المقيدة للحرية، ولاتحمي من الشروع في الملاحقات القضائية، ومع ذلك يمكن لأي من مجلسي البرلمان الفرنسي أن يوقف أو يعلق الإعتقال أو الإجراءات المصادرة للحرية أو المقيدة لها، وكذلك الملاحقة التي تمارس ضد البرلماني إذا كان ذلك ضرورياً، ويتم ذلك طوال مدة الدورة التشريعية

(١) د.وليم جيل، مصدر سابق، ص ١٣٦٩.

(٢) ينظر أيضاً نص المادة ٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في فقراتها الثلاث.

(٣) ينظر نص المادة ٨٠ فقرة ١ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

الجارية، وهذا ما تسمح به الفقرة الثالثة من ذات المادة، التي تؤكد على أن تجتمع الجمعية الوطنية الفرنسية في جلسة إستثنائية خلال أسبوع للنظر في طلب وقف الإعتقال أو في حالة التدابير الإحترازية أو المقيدة للحرية، وعلى اللجنة المختصة أن تقدم توصياتها للجمعية في أجل أربعة أسابيع على الأكثر من تأريخ رفع دعوى على النائب^(١).

أما إجراءات نظر طلب رفع الحصانة في مجلس النواب العراقي فإنها تبدأ بتقديم طلب رفع الحصانة إلى رئيس المجلس، والذي بدوره يحيله إلى لجنة شؤون الأعضاء التي تقوم بدراسته وتقديم تقرير بذلك إلى المجلس لمناقشته والتصويت عليه، أما النسبة المطلوبة للتصويت على رفع الحصانة فإنها تتحقق بموافقة الأغلبية المطلقة، وكما هو الحال في النظم البرلمانية المقارنة، حيث نجد أن أغلب الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية تشترط التصويت بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء في المجلس، وفي بلدان أخرى تعد الحصانة البرلمانية مطلقة لدرجة إستحالة تعليقها، وهذا هو الحال في اسبانيا والبرتغال وبلجيكا وكوريا وجنوب افريقيا وغيرها من الدول^(٢).

ان الآثار القانونية المترتبة على قرار رفع الحصانة تتمثل في فتح الطريق أمام البدء بسير الإجراءات لمساءلة النائب عن التهمة الموجهة إليه، أما اذا كان القرار بعدم رفع الحصانة عنه لعدم إقتناع المجلس لدى مناقشته طلب رفع الحصانة بالأسباب المرفقة بالطلب، فإن ذلك القرار يمنع السلطات الأخرى بمساءلة النائب طيلة الفترة النيابية.

الفرع الثاني : طبيعة قرار رفع الحصانة البرلمانية

يطرح قرار رفع الحصانة التساؤل عن طبيعة هذا القرار، وهل أنه قرار إداري بعده يتعلق بأمور داخلية للمجلس، أم أنه قضائي يتصل بتطبيق المجلس المعني للقواعد القانونية التي تحكم عمل المجلس واجراءاته في شأن رفع الحصانة البرلمانية عن أحد أعضائه؟. وهل يخضع هذا القرار للمراجعة القضائية؟.

إن الحصانة البرلمانية تتمثل أساساً في قاعدة إجرائية مؤداها وجوب إستئذان البرلمان قبل إتخاذ أية إجراءات جنائية ضد العضو، فالحصانة لاتعفي من المسؤولية الجنائية، إذ هي لاترفع صفة الجرم عما

(١) ينظر نص المادة ٨٠ / البند ٥ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) مارك فان دير هولست، مصدر سابق، ص ٧٦.

يرتكبه العضو، ولكنها توقف فقط الإجراءات حتى يأذن البرلمان بذلك، وبهذا فإن المجلس المعني عندما يبدأ بفحص طلب رفع الحصانة عن أحد أعضائه، فإن عمله ينصب فقط على البحث في الناحية السياسية من الموضوع ليتبين فيما إذ كان الإتهام جدياً أو كيدياً، فليس الغرض من الطلب أن يقوم المجلس بالتحقيق في التهم الموجهة ضد العضو من الناحية القانونية، إذ ليس هو سلطة تحقيق في هذا الخصوص^(١)، وعلى ذلك فإن قرار رفع الحصانة يُعد من القرارات المتصلة بمسألة تنظيم شؤون المجلس الداخلية، إضافة لذلك فإنه يتصل بمبدأ إستقلال المجالس النيابية ومبدأ الفصل بين السلطات، ولذلك يخضع قرار رفع الحصانة لكامل السلطة التقديرية للمجلس النيابي بعد موضوعه من الشؤون الداخلية للمجلس، والتي يحكمها مبدأ الإستقلالية وسيادة البرلمان في عمله وفي تنظيم شؤونه الداخلية، إلا أنه يرتبط أيضاً بواقعة قانونية يقوم عليها طلب رفع الحصانة، ولا بد للمجلس وهو ينظر طلب رفع الحصانة أن يُقيم قراره على أسباب قانونية خالية من أية دوافع سياسية أو حزبية، سواء في رفض الطلب أو الموافقة عليه، إذ أن السلطة التقديرية للمجلس في هذا الموضوع تحكمها النصوص الدستورية والقواعد القانونية الأخرى ذات الصلة، ذلك إن إعطاء المجلس الحق الدستوري في هذا الشأن الهدف منه حماية أعضائه من أية مضايقات قد يتعرضون لها بسبب مواقفهم كأعضاء في المجلس، وبالتالي على المجلس أن يوازن بين مصلحة أعضائه والتي هي بالمجموع تصب في مصلحة المجلس عموماً، وبين المصلحة العامة المتمثلة في حماية النظام العام من الأعضاء الذين يخرقون القانون متخذين من الحصانة غطاءً قانونياً لمثل هذا الخرق، وعلى ذلك لا بد من جهة أخرى غير المجلس أن تنتظر في مثل هذا القرار وتتفحص أركانه وتتأكد من أن هذه الأركان قد أُسْتُوفت متطلباتها القانونية، ونجد إن إعطاء المحكمة الاتحادية العليا اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات رفع الحصانة من عدمها وبنص دستوري صريح بعدها جهة مستقلة وذات اختصاص قضائي فيه من الفائدة التي تصب في مصلحة القانون بشكل عام، وإن كانت المحكمة قد بسطت سلطتها للنظر في مثل هذه القرارات مستمدة اختصاصها من المادة ٩٣/ثالثاً من الدستور العراقي.

و يمكن القول أن طبيعة قرار مجلس النواب برفع الحصانة عن أحد أعضائه، هو قرار إداري، ذلك أن موضوع القرار يتعلق بشأن داخلي للمجلس يخص أحد أعضائه، وأن القرار لا يتصل بعلاقة المجلس بسلطة أو جهة أخرى غيره، كالقرارات الرقابية وأن المجلس وقبل أن يصدر مثل هذا القرار فإنه يقوم بإجراء تحقيق إداري بشأن الموضوع عن طريق لجنة خاصة من لجانه تجري تحقيقاتها وتفحص الطلبات المحالة إليها من المجلس دون أن تتقيد بماورد من أسباب مرفقة بطلب رفع الحصانة، أي أن لها

(١) لمزيد من التفاصيل يراجع الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيجا: تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق،

السلطة التقديرية في الوصول إلى توصياتها التي تقدمها للمجلس إضافة إلى أن المجلس أيضاً له السلطة التقديرية بهذا الشأن غير مقيد بما أورده طلب رفع الحصانة، أو ماتوصل إليه تقرير اللجنة الخاصة بشؤون الأعضاء، وبالتالي فهو ينظر ويصوت ويتخذ القرار كهيئة إدارية تتخذ قراراً بشأن أحد أعضائها، وهذا ما المحت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٨ حين قالت أن على المجلس أن يجري تحقيقاً إدارياً قبل إتخاذه لقرار رفع الحصانة عن أحد أعضائه، ولتأكيد أن قرارات رفع الحصانة هي قرارات إدارية نجد أن الكثير من البلدان تجيز طرد عضو البرلمان كإجراء تأديبي ضد العضو جزاءً لمخالفة إرتكبتها توجب إتخاذ قرار باسقط العضوية عنه، وأن هذا الإجراء يوصف بأنه قرار تأديبي، ومن المسلم به أن إتخاذ إجراءات تأديبية هي من اختصاص الجهة الرئيسية، وبالتالي يمكن القول بأن هذا الأمر يتعلق بتنظيم شأن داخلي يكون فيه للجهة المسؤولة عن إدارة المجلس الحق بفرض عقوبات إنضباطية حتى وإن كان القرار التأديبي متخذاً عن طريق التصويت، إذ أن هذا الطريق هو السبيل المعتمد في إتخاذ القرارات من قبل المجالس النيابية وكذلك فيما إذ كانت السلطة التي تدير شؤون المرفق تتخذ قراراتها بإسلوب التصويت كما هو الحال في الكثير من الهيئات الإدارية، وهذا الأمر ينطبق على المجالس النيابية في إتخاذ قراراتها، وحتى أننا نجد في بعض الدول ليس للبرلمان الحق في طرد أحد أعضائه نهائياً، بيد أنه يجوز تعليق العضوية مؤقتاً بوصف ذلك تدبيراً تأديبياً، أما في البلدان التي يجوز فيها الطرد نهائياً تتباين الأسباب المعللة لذلك تبياناً شديداً إلى حد ما وعموماً تعد هذه الأسباب من مستويات ثلاثة هي العقوبة التأديبية وفقدان شروط الأهلية وممارسة نشاط متعارض مع العضوية^(١).

والمحكمة الاتحادية وهي تنظر في صحة قرارات مجلس النواب المتصلة بموضوع رفع الحصانة فهي تبين أن صلاحيتها مستمدة من اختصاصها من المادة ٩٣/ثالثاً، التي حولتها صلاحية الفصل في القرارات والإجراءات المتخذة من السلطة الاتحادية المتكونة بموجب المادة ٤٧ من الدستور، ولذلك قررت المحكمة إلغاء قرار مجلس النواب لتعارضه مع أحكام الدستور ومع النظام الداخلي للمجلس^(٢)، وفي قرار آخر لها أكدت فيه أنها أطلعت على الإجراءات وتبين لها صحتها ومنها إجراءات التصويت^(٣)، مخالفة لقرارها السابق الذي أكدت فيه أن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لاتخوله إتخاذ قرار برفع الحصانة

(١) للمزيد يراجع مارك فان دير هولست، مصدر سابق، ص ٢٦ .

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤/ اتحادية /٢٠٠٨ الصادر في ٢٤/١١/٢٠٠٨، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، ص ٥٣.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٧/ اتحادية /٢٠٠٩ الصادر في ١١/٨/٢٠٠٩ منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، ص ٩٣.

عن أحد أعضائه إلا بناءً على طلب من السلطة القضائية وفي حالات محددة وردت على سبيل الحصر وبعد تحقيق إداري يجريه المجلس.

والمحكمة الاتحادية العليا وهي تنظر الطعن في قرارات رفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس النواب فهي تراقب تطبيق القواعد الدستورية والقانونية المتصلة بموضوع القرار محل الطعن، وهي بذلك تتفحص قرار المجلس من ناحية مدى إلتزامه بتلك القواعد سواء كانت دستورية أم في القوانين ذات الصلة، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية في قرارها المرقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٨ والصادر في ٢٤/١١/٢٠٠٨ حيث إستندت في الغائها لقرار مجلس النواب الصادر في ١٤/٩/٢٠٠٨ والقاضي برفع الحصانة عن أحد نوابه أن موضوع الدعوى تحكمه المواد المتعلقة بالحريات الواردة في الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور العراقي ومنها المادة ٤٤/أولاً منه ونصها ((للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه))، ووجدت المحكمة أن سفر النائب كان خلال عطلة المجلس، و اشارت المحكمة كذلك إلى أن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لاتخوله إتخاذ القرارات بحق أحد أعضائه برفع الحصانة عنه ومنعه من السفر إلا بناءً على طلب من السلطة القضائية وفي حالات محددة وردت على سبيل الحصر وليس من بينها الحالة موضوع الدعوى وبعد إجراء تحقيق إداري يجريه المجلس^(١).

وكانت المحكمة الاتحادية العليا قد فسرت الشرط الدستوري بالحصول على موافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على قرار رفع الحصانة عن أحد أعضاء المجلس الوارد في المادة ٦٣/ثانياً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بإنها أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني لعقد الجلسة، حيث أكدت أن المقصود بالأغلبية المطلقة هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين وليس عدد أعضاء المجلس وأضافت المحكمة أن هذا ما أستقر عليه قضاة المحكمة الاتحادية ومنها قرارها المرقم ٢٣ الصادر في ٢١/١٠/٢٠٠٧^(٢).

ويمكن الإشارة إلى بعض الملاحظات التي يمكن ان تذكر عن هذا الحكم وهي كالآتي:-

أولاً: أن المحكمة لم تتفحص الإجراءات التي تم من خلالها إتخاذ القرار برفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس النواب بالجلسة المرقمة ٤٦ والمنعقدة بتاريخ ٢٥/٢/٢٠٠٩، حيث يتبين من قراءة أوراق

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٤ والصادر في ٢٤/١١/٢٠٠٨، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩) المجلد الثاني، نيسان ٢٠١١ ص ٥٥.

(٢) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ الصادر في ١١/٨/٢٠٠٩ والمنشور في مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ المجلد الثاني، نيسان ٢٠١١ ص ٩٣.

الدعوى المقدمة للمحكمة أن القرار أُتخذ مباشرة بعد عرض رئيس المجلس كتاباً صادراً من إحدى المحاكم العراقية يتضمن عدة تهمة موجهة للنائب المعني، وطلب التصويت على رفع الحصانة عنه وتم التصويت على الطلب مباشرة في ذات الجلسة وحصلت الموافقة على قرار رفع الحصانة عن النائب، دون أن يحال الطلب إلى اللجنة المختصة للنظر فيه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس قبل إتخاذ قراره بهذا الشأن، حيث أن من المسلم به أن الحصانة هي حالة إستثنائية على المبدأ العام القاضي بالمساواة أمام القانون إلا أن الهدف منها له مبرراته أيضاً، فهي وضعت لتمكين النائب من ممارسة مهامه وواجباته دون خوف من الملاحقة القضائية بسبب آرائه أو مواقفه بصفته النيابية، ولذلك نظمت الدساتير وقواعد الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية إجراءات رفع الحصانة وأحاطتها بمجموعة من الضمانات، ومن هذه الضمانات أن يتم التحقيق من قبل المجلس ذاته الذي ينتمي إليه العضو المطلوب رفع الحصانة عنه للتأكد من صحة التهم الموجه إليه، ويتم ذلك غالباً بإحالة طلب رفع الحصانة من قبل رئيس المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته ورفع تقرير عن ذلك إلى المجلس ليتخذ في ضوء تقرير اللجنة قراره بهذا الشأن، ونجد أن أغلب المجالس النيابية لديها لجنة مختصة بشؤون الأعضاء أو لجنة قانونية من مهامها أيضاً دراسة هذه المواضيع، وهذا ما نجده أيضاً بالنسبة لمجلس النواب العراقي حيث توجد لدى لجنة خاصة بشؤون الأعضاء وتطويرهم ذكرتها المادة ١٠٩ من النظام الداخلي، وهي لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني، وتعطي فقرتها أولاً الاختصاص للجنة بمتابعة كل ما يتعلق بشؤون أعضاء المجلس ومن المؤكد أن من الشؤون المهمة للأعضاء هي المواضيع المتعلقة بالحصانة المقررة لأعضاء المجلس، ويمكن القول بأن الإجراءات هنا تعد جوهرية، إذ أن إغفالها يعيب قرار المجلس بعبء الشكل والإجراءات.

الملاحظة الثانية تتصل بعدد الأعضاء المطلوب موافقتهم على قرار رفع الحصانة، حيث نجد إن أغلب الدساتير تتطلب موافقة نسبة عالية من عدد أعضاء المجلس لصحة إتخاذ قرار رفع الحصانة، ذلك أنها تعد من الضمانات التي توفرها النصوص الدستورية للأعضاء من رفع الحصانة التعسفي، إلا أن تفسير المحكمة الاتحادية للأغلبية المطلوبة لرفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس النواب بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين ينتقص من هذه الضمانة، ونرى أن المقصود هنا من عبارة بموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وذلك لسببين الأول أن الفقرة ثانياً من المادة ٥٩ من الدستور تبين أن المجلس يتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب القانوني مالم ينص على خلاف ذلك، والأغلبية البسيطة غير الأغلبية المطلقة ولو أراد الدستور الأغلبية وفق تفسير المحكمة الاتحادية لذكر أن المطلوب هو موافقة الأغلبية المطلقة دون ذكر الأعضاء كما ورد في ٦١/٦١/١ المتعلقة بسحب الثقة من أحد الوزراء، وكذلك في المادة ٦٤ / أولاً المتعلقة بحل مجلس النواب ، والثاني أن موضوع رفع الحصانة عن أحد النواب موضوع أن ترك لرأي الأغلبية البسيطة فقد إنتفى الهدف من

وجود الحصانة لأعضاء المجلس، أما الملاحظة الثالثة فإنها تتعلق بمراقبة إجراءات رفع الحصانة والتأكد من صحتها، ذلك المحكمة لم تتحقق من صحة تطبيق الإجراءات المطلوبة، وهي الإحالة على اللجنة المختصة، إضافة إلى ذلك إن أغلب الدساتير تشير إلى أن الطلب يجب أن يقدم من قبل وزير العدل أو رئيس السلطة القضائية وهي ضمانات أخرى لبيان جدية التهم الموجهة لعضو المجلس النيابي، وهذا ما أكدته المحكمة في قرارها رقم ٢٤ الصادر عام ٢٠٠٨^(١).

الفرع الثالث : مفهوم الأعمال البرلمانية وطبيعتها القانونية

قبل البحث في الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي المتصلة برفع الحصانة عن أحد أعضائه أو القرار الصادر برفض طلب رفع الحصانة لابد من بيان مفهوم وطبيعة الأعمال البرلمانية بشكل عام وموقف القضاء والفقهاء في ذلك، إذ أن هذا النوع من القرارات يعد من القرارات ذات الطبيعة البرلمانية أي أنه من الأعمال البرلمانية التي تختص بها السلطة التشريعية إضافة لوظيفتها في سن القوانين.

أولاً: الأعمال البرلمانية

يطلق الفقهاء والقضاء على أعمال البرلمان غير التشريعية مصطلح الأعمال البرلمانية وسنحاول بيان أنواعها وطبيعتها بعد أن نورد التعاريف التي قيلت فيها، حيث يعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها جميع الأعمال القانونية والمادية التي تصدر عن البرلمان أو هيئاته أو أعضائه في أداء وظائفهم، عدا تلك التي تصدر في صورة قانون^(٢).

ويقصد بالأعمال البرلمانية أيضاً، جميع الأعمال والتصرفات القانونية والمادية التي تصدر عن البرلمان أو هيئاته أو أعضائه بمناسبة مباشرتهم أو أدائهم لوظائفهم بإستثناء تلك التي تصدر في صورة تشريع أو قانون، وتشمل الأعمال البرلمانية، القرارات التي يصدرها المجلس النيابي كالقرار الصادر بإتهام أحد الوزراء أو بتوقيع جزاء على أحد الأعضاء كفصله من العضوية، أو القرار الصادر برفع الحصانة البرلمانية أو عدم رفعها، وتشمل عبارة الأعمال البرلمانية كذلك جميع الأعمال والتصرفات القانونية أو

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤ اتحادية ٢٠٠٨ الصادر في ٢٤-١١-٢٠٠٨ منشور في قرارات المحكمة الاتحادية (٢٠٠٨-٢٠٠٩) ص ٥٥.

(٢) د. سليمان الطماوي : قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٢.

المادية الصادرة من كل هيئات المجلس كلجان المجلس الدائمة والمؤقتة، وهيئة المكتب والرئاسة والمراقبة، ويدخل في الأعمال البرلمانية أخيراً الأعمال الصادرة من الأعضاء في تأدية وظائفهم كالخطب والأراء والأقوال التي يبدونها في الجلسة أو اللجان^(١). وتعرف أيضاً بأنها تلك الأعمال الصادرة عن البرلمان أو هيئاته أو أعضائه إثناء أدائهم لوظائفهم، كالقرارات الصادرة عن البرلمان بخصوص أعضائه، إتهام الوزراء، التحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية، خطب الأعضاء.. الخ^(٢).

ووفقاً لهذه التعاريف فإن الأعمال البرلمانية تشمل جميع القرارات والأعمال الصادرة من البرلمان في علاقته بالسلطة التنفيذية كالسؤال والإستجواب واجراء التحقيق وطرح الثقة، والقرارات الصادرة من البرلمان في شأن أعضائه، كالفصل في صحة نيابة الأعضاء وإسقاط العضوية عنهم ووقف أو إسقاط المخصصات الممنوحة لأحدهم، ورفع الحصانة البرلمانية، كما تشمل الأعمال الصادرة عن الأعضاء كالخطب والأراء والاقترحات التي تبدي في المجلس أو إحدى لجانه، وكذلك تشمل الأعمال المادية الصادرة عن البرلمان. وبمعنى آخر أن المجلس النيابي لا يقتصر عمله على سن القوانين فحسب وإنما يقوم بأعمال يقتضيها سير العمل داخل المجلس ذاته، وما يترتب على ذلك من آثار تتمثل في صلة البرلمان بأعضائه أو بالسلطات الأخرى في الدولة، إضافة إلى قيامه بتصريف شؤونه العادية لتسيير دولاب العمل اليومي في مرفق البرلمان وهو ما يسمى بالأعمال الإدارية كما هو الحال عند قيام السلطتين الأخرين بذلك^(٣).

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية الأعمال البرلمانية، وقالت أن المقصود بالأعمال البرلمانية هي تصرفات أوجب الدستور عرضها على البرلمان للموافقة عليها أما بسبب أهميتها الخاصة، وأما بسبب مساسها بالمصالح العامة، وكذلك الأعمال المتعلقة بالنظام الداخلي لكل مجلس وبحقوق الأعضاء وواجباتهم ومخصصاتهم وفصلهم وبالمحافظة على النظام العام داخل كل مجلس، وعلى العكس

(١) د.محمود حلمي : القضاء الاداري، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي، ط ٢ ، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص ٧٦.

(٢) د.عبد اللطيف نايف : إختصاصات القضاء الإداري بين الإطلاق والتقييد، دراسة مقدمة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقد في دولة الامارات العربية المتحدة للفترة من (١١-١٢ / ٩/ ٢٠١٢) منشور على موقع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، جامعة الدول العربية - مجلس وزراء العدل العرب <http://www.carjj.org> ص ٦، أخر زيارة ٢٣/٩/٢٠١٤.

(٣) د.هشام محمد فوزي : مصدر سابق، ص ١٢.

لا يدخل في مدلول الأعمال البرلمانية تعيين موظفي البرلمان وترقيتهم ومنحهم العلاوة، لأن مثل هذه الأعمال تعتبر إدارية بطبيعتها^(١).

وقد قسمت محكمة القضاء الإداري المصرية الأعمال البرلمانية إلى أربعة أقسام هي^(٢):-

القسم الأول ويشمل أعمال وقرارات المجلس بصدده علاقته بالسلطة التنفيذية والتي تتجسد في رقابته لأعمالها. والقسم الثاني ويشمل كافة الأعمال والتصرفات الصادرة من هيئات المجلس كالأعمال والتصرفات الصادرة عن رئيس المجلس أو أحد نوابه، أو من هيئة المكتب، أو من رؤساء اللجان، أو اللجان الدائمة أو المؤقتة، أما القسم الثالث فيتضمن أعمال أعضاء المجلس وتشمل كافة الأمور المتعلقة بأعضائه. وأخيراً القسم الرابع من قرارات البرلمان المتصلة بشؤون أعضائه، وتشمل كل ما يصدر عن المجلس، أو من إحدى هيئاته بصدده أحد الأعضاء، أو مجموعة من الأعضاء، كقرارات ضبط الجلسة الصادرة عن رئيس المجلس، أو أحد نوابه، كقرارات لفت النظر والإنذار والحرمان من الجلسة بصورة مؤقتة، أو آخراج العضو من الاجتماع، ووقف العضوية، وقطع جزء من المخصصات المالية.

الأنا نرى بأن هذا التقسيم الرباعي مبالغ فيه، إذ يمكن تقسيم الأعمال البرلمانية إلى قسمين فقط القسم الأول، والمتمثل بالأعمال التي تصدر عن البرلمان في مجال ممارسته لوظيفته الرقابية، أما القسم الثاني فيشتمل على جميع الأعمال ((التنظيمية)) الأخرى المتمثلة في توزيع مهامه الداخلية والنظر في شؤون أعضائه أو تنظيم سير العمل داخله، وكذلك الأعمال المتصلة بتنظيم إدارته الداخلية وعلاقته بموظفيه، وأن ما يصدر عن البرلمان من قرارات ضمن القسم الأول هي قرارات برلمانية رقابية يتصل مضمون هذه القرارات بطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي التعاون ما بين السلطتين والرقابة المتبادلة بينهما، أما القسم الثاني، فيصدر البرلمان فيه قرارات ذات طبيعة إدارية إذ أن أغلبها يتصل بمسألة تنظيمية تتعلق بسير العمل فيه ولا يمتد أثرها إلى العلاقة مع السلطات الأخرى في الدولة، فمثلاً إختيار رئيس للمجلس أو توزيع العمل من خلال إنشاء اللجان البرلمانية أو التحقق من صحة العضوية هي شأن داخلي للبرلمان يتصل بالوضع القانوني لأعضائه، وكذلك موضوع رفع الحصانة عن أحد أعضائه وإن كان طلب رفع الحصانة مقدم من سلطة أخرى، إلا أن المجلس النيابي لديه سلطة تقديرية في هذا الشأن تتصل بالإسقلال الذاتي للمجالس النيابية ومبدأ الفصل بين السلطات، إضافة إلى القرارات التي يصدرها البرلمان المتصلة بعلاقته مع موظفيه فهي أيضاً شأن داخلي يستقل البرلمان في

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر سنة ١٩٤٨، في القضية رقم ٢٠٠، منشور في موسوعة الكتاب القانوني، الاسطوانة الثالثة، إعداد مركز المستشار القانوني أمير فرج يوسف القاهرة.

(٢) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر سنة ١٩٤٨ سبقت الإشارة إليه في الهامش رقم (١) في أعلاه.

تنظيمه، وبالتالي فإن القرارات الصادرة في هذه المواضيع التي يتضمنها القسم الثاني هي قرارات ذات طبيعة إدارية وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا حين قالت أن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لا تخوله إتخاذ القرارات بحق أحد أعضائه برفع الحصانة عنه ومنعه من السفر إلا بناءً على طلب من السلطة القضائية وفي حالات محددة وردت على سبيل الحصر وليس من بينها الحالة موضوع الدعوى بعد إجراء تحقيق إداري يجريه المجلس^(١).

فالأعمال البرلمانية تشمل كل ما تصدره السلطة التشريعية من أعمال أخرى غير إقرار القوانين، وجميع الفقه على أن مقتضى سيادة القانون والدولة الدستورية أن تخضع هذه الأعمال للرقابة الدستورية أسوة بالقوانين الصادرة عن نفس السلطة^(٢)، وإذا كان السبب الذي يستند إليه الفقهاء سابقاً بعدم وجود قضاء متخصص يمكن الرجوع إليه للطعن في هذه الأعمال فإن العصر الحديث قد شهد تطوراً ملحوظاً بالنسبة للرقابة على دستورية القوانين، مما أسفر عن إنشاء محاكم دستورية وأخرى عليا، للنظر في دستورية القوانين، وأن هذا الإتجاه أصبح ملموساً من خلال تبنيه من قبل اغلبية الدساتير المعاصرة، ومنها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وإن انتفاء هذا السبب ووهن الأسباب الأخرى يدعو إلى أن تتولى المحكمة الاتحادية رقابة جميع الأعمال الصادرة عن مجلس النواب إستناداً إلى نص المادة ٥ من الدستور^(٣)، وكذلك المادة ٩٣/ثالثاً منه التي خولت المحكمة الاتحادية صلاحية الفصل في القرارات والإجراءات المتخذة من السلطة الاتحادية التي بينها المادة ٤٧ من الدستور والمكونة من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثانياً : معايير تمييز الأعمال البرلمانية

للمتمييز بين الأعمال البرلمانية وغيرها من الأعمال الأخرى التي تصدر عن البرلمان فقد إستند القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر إلى معيارين، هما المعيار الشكلي (العضوي) والمعيار الموضوعي (المادي)، ووفقاً للمعيار الشكلي تعد كل الأعمال الصادرة عن المجلس النيابي نفسه أو رئيسه أو لجانه المختلفة أعمالاً برلمانية على أساس أن العضو أو الأعضاء الذين قاموا بهذا العمل يتصفون بصفة (البرلماني)، ومما لا شك فيه أن الأخذ بمضمون هذا المعيار يوسع بشكل مبالغ فيه من نطاق الأعمال

(١) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤/اتحادية/٢٠٠٨ الصادر في ٢٢/٧/٢٠٠٨ احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، المجلد الثاني، نيسان ٢٠١١، ص ٥٠.

(٢) د.سامي جمال الدين : مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٣) تنص هذه المادة على أن السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراح السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية.

البرلمانية وقد أخذ بهذا المعيار مجلس الدولة الفرنسي فأصبح يناهى بنفسه عن النظر في جميع الأعمال الصادرة من البرلمان، وبمعنى آخر أصبح العمل البرلماني لديه هو كل عمل تكون لصاحبه الصفة البرلمانية، وبالتالي فإن القرارات التي يتخذها البرلمان تجاه موظفيه تعد من الأعمال البرلمانية التي لايجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة حتى لو كانت قرارات تتعلق بفصل موظفين، والعيب الذي يمكن أن يؤشر على هذا المعيار يكمن في أنه يمثل إهداراً لمبدأ سيادة القانون، لأنه يخرج كافة الأعمال الصادرة عن البرلمان من رقابة القضاء العادي والإداري، وكان من الميسور التسليم به لو أقتصرت كل سلطة على أعمالها التي يستلزمها مبدأ الفصل بين السلطات، ولما كان العمل قد جرى على خلاف ذلك، فقد قام فريق آخر من الفقهاء بنادي بمعيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية^(١). وظهر بذلك المعيار الموضوعي أو المادي الذي يميز بين الأعمال البرلمانية حسب موضوعها، وبعد المعيار المادي أو الموضوعي مكملاً للمعيار الشكلي بحيث يبقى المعيار الشكلي هو الأساس الذي يعتمد عليه في تكييف الأعمال القانونية للدولة، أو لتمييز القرار الإداري عن سائر التصرفات القانونية والمعيار الموضوعي لايطبق إلا حين يعجز المعيار الشكلي عن حسم النزاع، وهذا هو الإتجاه الراجح في الفقه والقضاء الإداري عبر الأخذ بالمعيار الشكلي لتكييف الأعمال الإدارية ولتحديد النظام القانوني الذي تخضع له^(٢).

وإذا لم يكن هناك صعوبة وإشكال في التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي بإستخدام المعيار الشكلي، إلا أن أهمية إستخدام المعيار الموضوعي تكمن في أن السلطة التشريعية يمكن وفي حالات معينة أن تصدر قرارات إدارية، وبالتالي فإن المعيار الموضوعي الذي يبحث في موضوع القرار وجوهره دون التوقف عند الجهة التي أصدرته يمكن أن يكون معياراً مفيداً في تكييف بعض أعمال السلطة التشريعية وبيان طبيعتها الإدارية^(٣).

ويجمع فقه القانون العام سواء في فرنسا أو في مصر على ترجيح المعيار الشكلي بصدد تحديد الأعمال التشريعية وقد أكدت أحكام مجلس الدولة المصري هذا الإتجاه إذ قالت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن أن فقه القانون العام وقضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر قد جريا على الأخذ بالمعيار الشكلي لا الموضوعي في التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو بمنأى عن الإلغاء والعمل الإداري القابل للإلغاء أي العبرة بالجهة التي أصدرته^(٤)، ويرى البعض أن المعيار المناسب للتمييز بين القانون والعمل

(١) د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٢) د. عصام نعمة : مصدر سابق، ص ٥١١ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق، ص ١٦٤.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري، ط ٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١١٢.

البرلماني هو المعيار الموضوعي، فيكون القانون هو العمل المشتمل على قواعد عامة ومجردة ويكون العمل البرلماني هو سائر الأعمال والقرارات التي تصدر عن البرلمان أو عن أحد مجلسيه بحسب الأحوال وليست لهما صفة العمومية والتجريد^(١). فيما يرى البعض الآخر إن المعيار الموضوعي لا يصلح في بعض الحالات للتمييز بين القانون والأعمال البرلمانية إذ أن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية قد تختلط بالقانون لانطوائها على قواعد عامة ومجردة ولذلك يرى أن المعيار الشكلي بالمعنى الواسع هو الأصلح للتمييز، إذ إن القانون هو العمل الصادر عن السلطة التشريعية وفقاً للأشكال والإجراءات التي حددها الدستور لإصدار القوانين^(٢). ومن جانبنا نؤيد ما ذهب إليه هذا الإتجاه ذلك أن المجالس النيابية لها صلاحية إصدار قرارات ذات طبيعة تشريعية وأخرى ليست لها صفة التشريع، فقد خول الدستور المجلس بإصدار قرارات تشريعية وفق البند أولاً من المادة ٦١ إصدار قرارات تشريعية على شرط أن يتبع في إصدارها الإجراءات التشريعية التي ينص عليها الدستور وخوله أيضاً إصدار قرارات غير تشريعية في مواد أخرى منه لا تنطبق عليها إجراءات التشريع^(٣). وبمعنى آخر أن مجلس الدولة المصري قد إستقر على أن العمل البرلماني ليس كل ما يصدر عن البرلمان ورئيسه أو إحدى لجانه أو أعضائه فحسب، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن يكون ذا طبيعة برلمانية^(٤).

(١) د. محمد ميرغني: قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة، ك٢، دون دار نشر، ١٩٩٤، ص ١١٤.

(٢) د. هشام محمد فوزي، مصدر سابق، ص ١٤.

(٣) فقد خول الدستور مجلس النواب العراقي اصدار قرارات ضمن مواد عديدة ومنها البند (ثانياً) من المادة (٥٢) التي اجازت الطعن بقرارات مجلس النواب امام المحكمة الاتحادية، وأيضاً البند (ثانياً) من المادة (٥٩) والذي قضى بأن تُتخذ القرارات في مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، والبند (خامساً) من المادة (٦١) إتخاذ قرار في شأن تعيين بعض العناوين الوظيفية والبندين (خامساً) و(ثامناً) من المادة المذكورة سحب الثقة من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء وإنتخاب رئيس الجمهورية، أما القرارات التشريعية فقد أوجب إتخاذها وفق إجراءات أشار إليها في البند (أولاً) (وثانياً) من المادة ٦٠ وكذلك البند اولاً من المادة (٦١) من الدستور التي تنص على (إختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية) وترسل القوانين إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها كما اشارت إلى ذلك البند ثانياً وثالثاً من المادة ٧٣.

(٤) يستخدم المعيار الموضوعي أو المادي بشكل عام في تكيف أي عمل من أعمال الدولة عبر البحث عن العناصر التي يتألف منها وكيفية تكوينه وتنظيمه وعن طبيعته الداخلية، أي جوهر العمل وعن الآثار القانونية المترتبة عليه بقطع النظر عن الهيئة التي اصدرته، لأن طبيعة العمل تكون مادته وموضوعه وهي لا تتغير باختلاف الهيئات المختصة باصداره أو بتغير الأشكال والإجراءات التي يصدر فيها وعلى مقتضاها ولقد اخذ ديجي ومن تبعه من فقهاء القانون العام امثال جيز وبونارد بالمعيار الموضوعي للتمييز بين سائر اعمال الدولة. ينظر الدكتور توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري ، ج ١ ، ص ٦٢٩ ، أورده الدكتور عصام نعمه، مصدر سابق، ص ٥١٠.

وفي مقال للدكتور وجدي غابريال تعليقاً على قرار محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى ٤٥٩٣١ لسنة ٦٦ ق بإحالة القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٢ ، الخاص بمعايير انتخاب الجمعية التأسيسية إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستوريته، قال فيه أن قرار إختيار أعضاء لجنة أو جمعية تاسيسية، وهو ولئن كان عملاً من أعمال البرلمان إلا أنه قطعاً ليس تشريعاً بالمعنى المعروف الذي يعصم العمل عن رقابة القضاء الإداري، ولذا بسطت المحكمة رقابة المشروعية على هذا العمل إستناداً إلى معيار موضوعي يعول على طبيعة العمل بغض النظر عن السلطة التي صدر عنها، إذ يؤكد القرار ((أنه قد يصدر عن السلطة التشريعية بعض الأعمال الإدارية ومنها إصدار قرارات إدارية كتلك التي تصدر من مكتب مجلس الشعب أو من مكتب مجلس الشورى في شأن الأمور الإدارية المنصوص عليها في لائحة كل مجلس وقد يصدر من كل مجلس قرارات إدارية بناء على تصويت يجري بين أعضائه ، ومثال ذلك القرارات التي كانت تصدر بإختيار أعضاء في اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية وفي لجنة الانتخابات الرئاسية، وما يصدره مجلس الشورى من قرارات بإختيار رئيس وأعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان ، والقاعدة في هذا الشأن أن كل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التشريعية تخضع لرقابة المشروعية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة)) مؤكداً أنه سيدرس للطلاب الفرنسيين تفوق مجلس الدولة المصري على نظيره الفرنسي في تحليل الطبيعة القانونية للعمل الإداري الصادر من إحدى غرف البرلمان، وتغليب المعيار الموضوعي في التكييف القانوني للعمل^(١).

ويرى أغلب الفقه المصري أن الحصانة ضد الألغاء لا تقتصر على ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين، وإنما تمتد لتشمل ما تقوم به هذه السلطة من أعمال نيابية متمثلة في كافة التصرفات التي تسهم في صنع القانون من جانب مجلس الشعب المصري، وكذلك كل ما يتعلق بالنشاط الداخلي للمجلس كقبول المجلس أو رفضه رفع الحصانة البرلمانية عن أحد أعضائه، كما تشمل الأعمال النيابية الرقابة السياسية التي يباشرها المجلس وهو بصدد مباشرة دوره النيابي كتوجيه الأسئلة والأستجابات للسلطة التنفيذية أو سحب الثقة من أحد الوزراء أو تقرير مسؤولية رئيس الحكومة^(٢).

ويبدو المعيار الموضوعي اقرب إلى حقائق الأمور، ذلك أنه يستند إلى تحليل العناصر الجوهرية للأعمال القانونية ولا يقف عند صفة القائم بهذه الأعمال، إلا أن المعيار الشكلي المبني على صفة القائم

(١) د. وجدي ثابت غبريال حكم القضاء الإداري دروس لاساتذة القانون ولأعضاء التأسيسية، مقال منشور على موقع

صحيفة بوابة الوفد الالكترونية بتاريخ ٢٠١٢/١١/١ اخر زيارة في ٢٠١٤/٦/١٤

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات

القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٥٦٦.

بالعمل القانوني هو المعتبر في أكثر الأحوال لاسيما في تعريف الأعمال التي يجوز لمجلس الدولة إلغائها بدعوى تجاوز السلطة، وهذا ماسجله مجلس الدولة المصري في كثير من أحكامه منها حكمه الصادر في ٣٠ يونيو سنة ١٩٥٣ والذي جاء فيه ((ومن حيث أن.. مقطع النزاع في شأن التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو بمنأى عن الإلغاء والعمل الإداري القابل للإلغاء، إنما هو المعيار الذي يُوخذ به أهو المعيار الموضوعي أو المعيار الشكلي ؟ وما من شك في أن قضاء هذه المحكمة قد جرى بإطراد على الأخذ بالمعيار الشكلي فصدور قرار من السلطة التنفيذية أياً كانت طبيعته يجعله قابلاً للطعن بالألغاء كأى قرار إداري..))^(١).

وقد حاول القضاء الإداري في فرنسا الحد من مبدأ عدم المسؤولية عن الأعمال البرلمانية بعدة وسائل منها التضييق من معنى العمل البرلماني وذلك بالأخذ بالمعيار الموضوعي، وقد سمح ذلك لمجلس الدولة الفرنسي أن يخضع القرارات التي يصدرها البرلمان بشأن موظفيه لرقابته باعتبارها قرارات إدارية يجوز التعويض عنها وفي حكم قديم له صادر في ١٨٩٩/٢/٣ أعلن اختصاصه بنظر الدعوى وذلك بأن وصف موضوعها وصفاً يبعدها عن الأعمال البرلمانية، وتلخص وقائع الدعوى في أن مجلس النواب الفرنسي كلف مهندساً يعمل لديه بوضع تصميم قاعة جديدة للجلسات، ولما انجز مهمته طالب بأجر إضافي عن هذا العمل إلا أن هيئة رئاسة المجلس رفضت طلبه بحجة أن تصميم القاعة يدخل في صميم عمله الذي يتقاضى عنه مرتباً، ولما رفع ورثة المهندس الأمر إلى مجلس الدولة قضى باختصاصه بنظر النزاع على أساس أن مبنى المجلس يعتبر من المباني العامة المملوكة للدولة والمخصصة لمجلس النواب وبالتالي تكون أعمال البناء والترميم والإصلاح المتعلقة به من قبيل الأشغال العامة التي يختص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات المتعلقة بها^(٢).

والحقيقة أن عدم امكانية الطعن في الأعمال البرلمانية في فرنسا هو حالة خاصة بتلك الدولة، وأستمر الأمر في هذا الإتجاه إلى صدور دستور ١٩٥٨، ذلك أن القضاء الإداري الفرنسي يأخذ في تحديده للعمل الإداري بمعيار شكلي ومن ثم فهو لايدخل في دائرة اختصاصه إلا ماكان صادراً عن هيئة من الهيئات الإدارية، ومن ثم ظهر جلياً الحاجة إلى صدور نص تشريعي يدخل مثل تلك الأعمال في اختصاص القضاء الإداري، لازالة التمييز بين العمل الإداري الصادر عن هيئة إدارية ونظيره الذي لايفترق عنه في الطبيعة الصادر عن الهيئة البرلمانية، وقد أصدر المشرع الفرنسي المرسوم رقم ٥٨-١١٠٠ في ١٧/١١/١٩٥٨ والذي نص في مادته الثامنة على اختصاص القضاء الإداري بنظر

(١) د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٢) لمزيد من التفاصيل عن هذا الحكم يراجع الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

المنازعات ذات الطابع الفردي المتعلقة بموظفي البرلمان، كما نص على اختصاص القضاء العادي أو الإداري بحسب الأحوال بنظر دعاوى المسؤولية عن الأضرار التي تحدثها المرافق التابعة للبرلمان، وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المعنى المستفاد من نص المادة الثامنة المشار إليها يقتصر على مسؤولية الدولة عن النشاط البرلماني بالمعنى الموضوعي أو وفقاً للمعيار الموضوعي لذا تظل الدولة غير مسؤولة عن النشاط البرلماني بطبيعته كالقرار الصادر بعدم الثقة بوزير معين أو بفصل أحد الأعضاء^(١).

وأكد القانون الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ أن المحاكم الإدارية هي المختصة في مسائل الخلاف بين الموظفين الذين يعملون كضباط في الجمعية الوطنية الفرنسية إستناداً إلى المبادئ العامة للقانون والضمانات الأساسية التي يعترف بها الدستور لجميع الموظفين المدنيين والعسكريين.

أما بالنسبة للقرارات المتصلة بالعقود التي يبرمها البرلمان الفرنسي فإن مجلس الدولة الفرنسي وبقرار له في ٥ مارس ١٩٩٩ قد مد ولايته القضائية لتشمل جميع المسائل المتعلقة بالعقود العامة على الرغم من أن قانون ١٢ أبريل ٢٠٠٠ المتعلق بحقوق المواطنين المتصلة بعلاقتهم مع الهيئات الإدارية قد استثنى الإجراءات الصادرة عن المجالس النيابية إذ لم يعده من الوثائق الإدارية^(٢).

ومن الجدير بالذكر هنا أن المجلس الدستوري الفرنسي يراقب الكثير من أعمال البرلمان الفرنسي سواء مايتعلق بقراراته التي يصدرها بمناسبة ممارسة مهامه غير التشريعية، أو مايتصل بمراقبة التطبيق الصحيح للإجراءات التشريعية، إضافة إلى وظيفته الرئيسية بمراقبة دستورية القوانين، وفيما يتصل بالأعمال الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية، وكمثال على الرقابة على الأعمال البرلمانية التي تتناط بجهات قضائية خاصة فإن المجلس الدستوري الفرنسي وفي عام ٢٠٠٦ أصدر قراراً رفض فيه أحكام قرار صدر عن الجمعية الوطنية الفرنسية يتضمن تعديلاً للنظام الداخلي للجمعية الوطنية يطلب إلى الكتل البرلمانية الإرتباط أما بالأغلبية أو بالمعارضة ليعطيها تبعاً لهذا الإختيار حق المشاركة في بعض الأنشطة الرقابية للجمعية، وهذا القرار يؤكد أن التنظيم الداخلي للبرلمان الفرنسي ليس بعيداً عن الرقابة وإن كان ذلك القرار ينظم شأنها داخلياً، ويدخل ضمن أعمال السيادة البرلمانية أو القرارات البرلمانية التي

(١) د. هشام محمد فوزي، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٢) Ian Harris: The Autonomy of Parliament in relation to Internal Management, op, p12.

لا يمكن الطعن فيها، لأن تدخل سلطة أخرى في مراجعة مثل هذه الأعمال يُعد تعدياً على إستقلال البرلمان^(١).

وفي مصر فإن محكمة القضاء الإداري ومنذ المراحل الأولى لتأسيسها لم تستبعد جميع الأعمال البرلمانية من رقابتها ففي حكم لها صدر في ١٩٤٨/٢/١ قررت أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني استئثار كل سلطة بالوظيفة المخولة لها أصالة حتى ولو نص القانون على خلاف ذلك، بل معناه تواصل السلطات وإتحادها في أداء أعمالها في حدود القوانين، فيجوز مثلاً للبرلمان إصدار قرارات إدارية خولته القوانين الحق في إصدارها، كما يجوز له طبقاً للمادة ٩٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الفصل في صحة نيابة أعضائه، وعمله في هذا الشأن قضائي صرف كما يجوز للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح التنفيذية أو التنظيمية التي هي أعمال تشريعية بطبيعتها، ولقد عدت المحكمة الأسانيد التي إعتمدت عليها في ذلك، ومنها أن المجالس النيابية هي مصالح عامة يجوز مقاضاتها أمام المحاكم المدنية أو الإدارية بحسب الأحوال بشأن تصرفاتها القانونية العادية والقرارات الإدارية التي تصدر منها مخالفة للقانون، وثانيهما أنه لا يوجد نص في الدستور أو في أحكام أي قانون آخر يقضي بعدم مسؤولية هذه المجالس عن تصرفاتها القانونية أو عن القرارات الإدارية الصرفة التي تصدر عنها خلاف القانون، وثالثهما أن البرلمان كغيره من سائر السلطات والأفراد يجب أن يعمل في حدود القانون الذي هو سيد الجميع فإن خالفه في قرار إداري صدر منه أو من تصرف قانوني عادي تم بينه وبين الغير أمكن مقاضاته، وأخيراً وإن كان للبرلمان عند ممارسته اختصاصه التشريعي في إصدار قانون معدل أو ملغ أو مخالف لقانون قائم إلا أنه يجب عليه إحترام القوانين القائمة في التصرفات القانونية التي تتم بينه وبين الغير، أو عند إصدار القرارات الإدارية الخاصة بموظفيه ومستخدميه، وفي حكم آخر صدر بتاريخ ١٩٥٨/٢/٢٦ ذهب إلى أبعد من ذلك حين أعلنت محكمة القضاء الإداري أن موافقة البرلمان على طلب الجهات الإدارية إلغاء الوظائف واستبدالها بغيرها لا يغير من طبيعة هذه الأعمال ولا يخرجها من رقابة المحكمة، وحتى موافقة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية في شكل قانون عند عرض مشروع الموازنة عليه لاتأثير لها على طبيعة الأعمال الإدارية التي أقرحتها الحكومة، ومن ضمنها ذلك المشروع، بل تبقى هذه الأعمال رغم تدخل البرلمان فيها قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية، وهذا يعني أن مجلس الدولة المصري لجأ إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي دون المعيار الشكلي للتضييق من فكرة العمل

(١) د.وليم جيل : مصدر سابق، ص١٣٨٨، وكانت الجمعية الوطنية الفرنسية قد تبنت عام ٢٠٠٦ قراراً معدلاً لبعض مواد نظامها الداخلي، وكان رفض المجلس الدستوري لهذا القرار مستنداً إلى المادة الرابعة من الدستور الفرنسي الفقرة الأولى التي تؤكد على أن الأحزاب والكتل السياسية تساهم في التعبير عن الرأي وهي تشكل وتمارس نشاطها بحرية.

البرلماني وبسط رقابته على جزء منها وهو الجزء الذي يمكن إعتبره من الناحية الموضوعية عملاً إدارياً^(١).

وقبل انشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦ كانت محكمة النقض المصرية قد أنتهت إلى أن فصل أحد موظفي البرلمان لا يخرج عن كونه عملاً إدارياً بحتاً مما يدخل تحت رقابة المحاكم وليس عملاً برلمانياً مما يخرج عن رقابتها، وكان هذا الحكم قد صدر عام ١٩٤٥، ولما أنشئ مجلس الدولة المصري سار على نفس الدرب إذ قضت محكمة القضاء الإداري بأنه اذا كانت المنازعة بحسب وصفها القانوني هي منازعة في مرتب جاز التقاضي في شأنها أمام محكمة القضاء الإداري ولو كان الطاعن موظفاً برلمانياً والجهة التي ينازعها هي إحدى مجلسي البرلمان، وقد إمتح الفقه هذين القرارين ومنهم من رأى أنهما تطبيق للمعيار الموضوعي، وخروج عن المعيار الشكلي الذي ينتهجه القضاء في غير العمل البرلماني^(٢)، وقد درج فقه القانون العام في مصر على تحديد نطاق الأعمال التشريعية التي تخرج عن دائرة اختصاص القضاء الإداري في التشريعات العادية أو القوانين من جهة والأعمال البرلمانية من جهة أخرى^(٣).

أما بالنسبة للقضاء المصري العادي فإن محكمة النقض المصرية قد أصدرت حكماً في 1983/2/27 في الطعن رقم 538 لسنة 46 قضائية رفضت أن تسلم فيه بحصانة الأعمال البرلمانية، وعدم اختصاص القضاء بتقدير مسؤولية المجلس عنها، وبهذا يمكن لصاحب الشأن - الذي أُضير من قرار المجلس - أن يقاضي المجلس مدنياً، ويطلب التعويض الذي يراه متناسباً مع الضرر الذي أصابه، والجهة المختصة بذلك هي المحاكم العادية. وبهذا الحكم رفضت المحكمة فكرة الأعمال البرلمانية كاستثناء يرد على مسؤولية الدولة، حيث حرصت المحكمة على القول أن (مؤدى ذلك كله مجتمعاً أنه طبقاً لأحكام الدستور، فإن الدولة بجميع سلطاتها تخضع للقانون شأن الأفراد، فلا سيادة لأحد فوق القانون)^(٤). هذا وقد لوحظ في السنوات الأخيرة أن القضاء المصري العادي قد درج على وضع استثناء هام على مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، عندما قضى باختصاصه بالفصل في دعاوى

(١) ذكره الدكتور حسين عثمان محمد عثمان: مصدر سابق، ص ٢٠٩.

(٢) د. هشام محمد فوزي، مصدر سابق، ص ١٩.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، ط ٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١١٠.

(٤) أورد هذا الحكم الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، ط ٧، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص ٥٩٤.

التعويض المرفوعة ضد قرارات مجلس الشعب الخاصة بالفصل في صحة نيابة أعضائه، والحق ان الاسباب التي قيل بها تصلح اساساً لهدم نظرية عدم المسؤولية عن الأعمال البرلمانية^(١).

وفي لبنان فقد ساير القضاء هناك الإتجاه الذي سلكه القضاء الفرنسي بهذا الشأن، ولذلك فإن مجلس شورى الدولة اللبناني قرر في حكمه الصادر في ٢٧/١٠/١٩٦٢ أنه غير مختص بالنظر في المنازعات التي تثور حول الأعمال الصادرة عن مكتب مجلس النواب أو رئيسه أو لجانته، لأن الدستور كفل لها الإستقلال فيما تتخذه من تدابير، وقد جاء في حيثيات قرار مجلس الشورى اللبناني (حيث أنه من الراهن أن الأعمال البرلمانية لاتخضع لرقابة القضاء وحيث أن الأعمال البرلمانية في نظر الإجتهد هي الأعمال التي يصدرها شخص له صفة برلمانية لا إدارية وحيث أن القرار المطعون فيه متخذ من رئيس المجلس النيابي فيكون عملاً برلمانياً لا يخضع لرقابة القضاء، حتى ولو كان في جوهره عملاً إدارياً)^(٢)، إلا أن المشرع اللبناني وفي مرسوم صدر عام ١٩٧٥ حد من مبدأ عدم المسؤولية عن الأعمال البرلمانية حين نص على اختصاص مجلس شورى الدولة بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي، كما أنه أقر اختصاص مجلس شورى الدولة بنظر الدعاوى الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو إمتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي بهدف سير المرافق العامة^(٣). وقد بينت المادة ٦١ من قانون مجلس شورى الدولة اللبناني الجديد بعض الأعمال البرلمانية التي تقع ضمن نطاق ولاية المجلس القضائية، منها النظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي وأيضاً القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة وكذلك قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس

(١) د. هشام محمد فوزي : مصدر سابق، ص ٢٧ .

(٢) قرار مجلس شورى اللبناني رقم ١٣٢٢ في ٢٤/١٢/١٩٦٢ أشار إليه الدكتور محي الدين القيسي : القانون الاداري العام، ط ١، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢٩٤ . وذكر قرار آخر لمجلس الشورى رفض فيه النظر بقرار رئيس مجلس النواب اللبناني المتعلق بالغاء ترخيص غدارة مقهى في المجلس حيث برر المجلس ذلك الرفض بأن مجلس النواب اللبناني بصفته السلطة التشريعية في البلاد يتمتع بموجب الدستور باستقلال في التدابير التي يتخذها مكتبه أو رئيسه أو لجانته أو ما يصدر عن مجموعه من تشريعات وقرارات حيث أن هذا الاستقلال لايتيح لمجلس الشورى الرقابة على هذه التدابير إذ أن صلاحيته تنحصر في الرقابة على ما يصدر عن السلطات الادارية من مراسيم وقرارات نافذة وتكون المراجعة مستلزماً الرفض لعدم الإختصاص القرار رقم ٦٧٦ في ٢٧/١٠/١٩٦٢ مشار إليه في ذات الصفحة أعلاه .

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص ٢١٠.

النيابي، وبذلك أصبح بمقدور مجلس شورى الدولة إجراء رقابته على الأعمال التي يصدرها رئيس المجلس النيابي المتعلقة بموظفي هذا المجلس كما يستطيع التعويض عن الأضرار الناجمة عنها، وبهذا يكون القانون الجديد قد أعتمد التفرقة بين العمل البرلماني بجوهره الذي لايمكن إخضاعه لرقابة القضاء الإداري والعمل المتخذ من سلطة برلمانية ولكنه بجوهره عمل إداري^(١).

أما عن مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية في العراق فإنها كانت قبل دستور عام ٢٠٠٥ من المواضيع التي لايمكن للقضاء العادي والإداري أن ينظر في مثل هذه الدعاوى بسبب تحصيل تلك الأعمال من هذه الرقابة، إلا أنه يمكن التأكيد على أن الأمر قد اختلف تماماً بعد ذلك إذ أن المادة ٩٣ في بنديها أولاً وثالثاً والتي تمكن المحكمة الاتحادية العليا من الفصل في جميع القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وهي بذلك صاحبة الولاية بشأن النظر في الدعاوى المقامة من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد ومنها دعاوى المسؤولية عن الأعمال الصادرة عن مجلس النواب العراقي، إضافة للمادة ١٠٠ من الدستور قد منعت تحصيل أي عمل أو قرار إداري.

وعلى ذلك تراقب المحكمة الاتحادية تطبيق النصوص الدستورية المتصلة بوظائف مجلس النواب من أعمال وقرارات والمتعلقة بتنظيم سير الأعمال الداخلية للمجلس، أما السير في الإجراءات المتصلة بممارسته لأحدى وظائفه فان المحكمة تتأى بنفسها عن رقابة هذه الإجراءات وان كانت قد ناقضت ذلك في قرارها المرقم ٢ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢ والذي قالت فيه أن الغاء التصويت على مشروعات القوانين في مجلس النواب ليس من بين اختصاصاتها، حيث قالت أن الطعن في صحة التصويت على مشروع ما في البرلمان العراقي ليس من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وجاء ذلك في قرارها المرقم ١٨ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٥، وكان القرار بمناسبة طعن قدم لإبطال إجراءات التصويت على مشروع قانون تشكيل الأقاليم في العراق، وذكرت المحكمة أنها غير مختصة بنظر الدعوى وان الدعوى لا سند لها من القانون باختصاص هذه المحكمة بنظرها فقررت رد الدعوى^(٢)، وكذلك أكدت المحكمة في قرار آخر لها أنها بمناسبة طلب بيان رأي من مجلس النواب أن ليس من اختصاصات

(١) د. محي الدين القيسي : القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٢٩٥ .

(٢) أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، المجلد الأول، ٢٠١١، ص ١١٦ . وينظر كذلك قرارها رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢، منشور في ذات المجلد، ص ١٤٥، حيث قالت المحكمة بانها غير مختصة بإلغاء التصويت على مشروعات القوانين التي تجري في مجلس النواب العراقي لأن إختصاصها منصوص عليه في المادة ٤ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، وفي المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق وليس من ضمنها الغاء التصويت على مشروعات القوانين لدى مجلس النواب العراقي .

المحكمة إعطاء الرأي القانوني في تحديد نوع التصويت المطلوب في إتخاذ القرارات في جلسات مجلس النواب (سري أو علني)^(١)، وعادت في مرة أخرى لتقرر أن إجراءات التصويت في موضوع الدعوى المرفوعة أمامها صحيح وقد أستعانت بخبراء للتأكد من عدد الأعضاء الموجودين في الجلسة، وجاء ذلك في قرارها المرقم ٢٧ والصادر في ١١/٨/٢٠٠٩^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، الصادر في ٨/١٠/٢٠٠٧، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧، المجلد الأول، ٢٠١١، ص ١٥٣.

(٢) منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الثاني، مصدر سابق، ص ٩٣.

المطلب الثاني

قرارات مجلس النواب المتصلة بتنظيم سير العمل الإداري للمجلس

على الرغم من أن البرلمانات تعد مجالس لتداول النقاش، إلا أن هذه الهيئات لها جوانب إدارية، ذلك أن مؤسسة كبيرة كالسلطة التشريعية، لا بد وأن يكون لها دعم إداري من الموظفين الذين يساعدها في إنجاز مهامها الدستورية وهذا يعني أن هناك تنظيم إداري للبرلمان يكون رئيس المجلس أو هيئة رئاسة المجلس النيابي مسؤولة عنه^(١)، إن إستقلالية المجالس النيابية يأتي من مفهوم الفصل بين السلطات الذي ظهر في القرن السابع عشر من قبل لوك وتم تطويره على يد مونتسكيو في كتابه روح القوانين، هذه النظرية تحكم إستقلال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة لتحقيق أكبر قدر من التوازن بينها حتى لا تتفرد إحداها في ممارسة جميع السلطات مما يؤدي إلى إساءة إستخدام السلطة، وأيضاً تحمل مضمون أن السلطة توقف السلطة، وقد تم تضمين إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩، هذا المبدأ حين ذكر أن الدولة التي لا يقر دستورها الفصل بين السلطات لا يوجد فيها دستور، وقد أكد دستور عام ١٩٥٨ على أن مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي تحكم موازين القوى بين السلطات العامة، ويتضح من تطبيق هذا المبدأ بالنسبة للسلطة التشريعية، هو أن تمتلك وسائل إستقلال كثيرة، منها الإستقلال المالي والبشري والتقني على نحو كامل لنقوم بإداء مهامها بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية، ولذلك تمتعت المجالس النيابية بمثل هذه الإستقلالية ومنذ وقت مبكر، مما مكنها من تنظيم نفسها بطريقة مستقلة والتحكم بالموازنة الخاصة بها وأستقلالية كاملة على موظفيها، وكان يرافق ذلك حصانة قضائية واسعة أكدها مجلس الدولة الفرنسي في قرار له عام ١٨٩٩ حين قال بأن لكل من مجلسي البرلمان الفرنسي الإستقلال التام والمطلق في تقرير شؤونه^(٢)، وبدعم الإتحاد البرلماني الدولي إستقلال البرلمان من جانبيين، الأول هو أن يمتلك البرلمان سلطة التعيين والإشراف على كادر وظيفي مهني غير حزبي يخضع لقواعد قانونية خاصة يضعها البرلمان ذاته تحكم هيكله الإداري وموظفيه، وتكون مستقلة عن نظام الخدمة العامة في الدولة، أما الجانب الثاني فإنه يتمثل في وجوب تفرد البرلمان بوضع ميزانيته الخاصة به وتنفيذها دون تدخل السلطة التنفيذية، وهذا الإتجاه يحظى بقبول واسع لتحقيق

(١) Georges Bergougous, op, p48.

(٢) Ian Harris: The Autonomy of Parliament in relation to Internal Management, Debate on the Management Role of the Secretary General, First Round Table: CONSTITUTIONAL AND PARLIAMENTARY INFORMATION, INTER-PARLIAMENTARY UNION, No.185 - 1st Half-year 2003/ASGP Review, p5.

الإستقلال الذاتي للسلطة التشريعية على مستوى العالم^(١)، وقد تضمن تقرير رؤساء البرلمانات في مؤتمره الذي عقد في عام ١٩٩٨ تعريفاً لمصطلح إستقلال البرلمان وقال بأنه ((عدم إعتداد البرلمانات على السلطة التنفيذية وعدم تبعيتها له فضلا عن إمكانية تحرر البرلمان ولو جزئياً على الأقل من قواعد القانون العادي وإتباع أنظمة تخصه))^(٢).

ويتضح من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في أية ديمقراطية تمثيلية أن تبسط كل سلطة سيطرتها الشاملة على أعمالها الداخلية ضماناً لإستقلالها، فتنتمتع كل سلطة بالوسائل والآليات الكافية لتنفيذ مسؤولياتها الدستورية، بما في ذلك التحكم بطاقم عملها الخاص، وفي مايتعلق بالسلطة التشريعية يترتب على ذلك تمتعها بالسلطة والموارد اللازمة لإستخدام الموظفين وعزلهم وليس هذا فحسب بل بإمكانها أن تحدد دون غيرها شروط توظيفهم بما يتوافق مع قوانين العمل المطبقة والمعاهدات الدولية، ويجب أن تكون هناك قواعد قانونية خاصة وواضحة تحكم العلاقة بين الموظفين والمسؤول الإداري عنهم^(٣)، وفي هذا المعنى أكدت التقارير التي قدمها البرلمانان الهندي والكندي على أهمية إستقلال العاملين في البرلمان عن الخدمة المركزية العامة أو المدنية^(٤)، وبذلك يعد البرلمان مؤسسة أو هيئة مستقلة لها نظامها الخاص بها ويدير شؤونها مجموعة كبيرة من الموظفين الذي يخضعون لمبدأ التدرج الرئاسي يقف على قمته الرئيس الإداري الأعلى والذي يكون غالباً من رئيس البرلمان حيث يجمع هذا الأخير صفتين، الأولى الصفة التشريعية بإعتباره رئيساً للسلطة التشريعية، والثانية إدارية بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى للعاملين في البرلمان، وعندما يصدر رئيس البرلمان أو رئيس المكتب النيابي قراراً في حق أحد العاملين في البرلمان فإنه يصدره بإعتباره سلطة إدارية أعلى، وليس سلطة تشريع، مما يضيف على هذا القرار الصفة الإدارية^(٥)، وأيضاً لا بد للمجلس النيابي أن يمتلك الوسائل الضرورية لإستخدام ما يكفي من الموظفين لغرض أيفاء حاجاته، ولا بد أن تتمتع تلك المجالس بإستقلالية تامة عن السلطات الأخرى من خلال تحكمها بتعيين الموظفين وعزلهم من الخدمة، وتحكم الهيئة التشريعية بموازنتها الخاصة، كل ذلك تعزيراً

(١) Loretta Ann P: Towards greater effectiveness of parliaments. Rosales Workshop two Member, Philippine Congress PARLIAMENTARY FORUM ON THE OCCASION OF THE 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE OF NEW OR RESTORED DEMOCRACY Doha (Qatar), 29 October – 1 November 2006.

(٢) ديفيد بيتام: مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٣) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، مصدر سابق، ص ٣٤.

(٤) ديفيد بيتام، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٥) د. سعيد السيد علي: التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، ط١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة،

٢٠١١-٢٠١٢، ص ٦٥.

لإستقلاليتها أمام السلطة التنفيذية^(١)، وتتجلى إستقلالية المجلس في جانب تنظيم إدارة المجلس وتعيين الموظفين والإشراف عليهم من جهة، ووضع الملاك وتعديله وأصدار التعليمات الخاصة بسير عمل الموظفين^(٢) من جهة أخرى، وبمعنى آخر أن المعايير المتبعة على نطاق واسع في معظم الهيئات التشريعية اليوم هو أن الهيئة التشريعية تضع ضوابط إدارة شؤون موظفيها بنفسها، غير أن الأمر يختلف من دولة لأخرى، ورغم أن السلطة التشريعية هي المسؤولة الوحيدة عن شؤون موظفيها إلا أنه من الضروري أن يقوم على تنفيذ الوظائف الإدارية الروتينية طاقم عمل حيادي^(٣)، فعلى سبيل المثال يملك كل من مجلسي البرلمان الفرنسي إستقلالاً تجاه السلطات الأخرى إستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات وقد نظم ذلك بالقرار رقم ١٧ تشرين الثاني عام ١٩٥٨ المتعلق بإدارة البرلمان لشؤونه الداخلية والإدارية والمالية، حيث لكل مجلس أن يضع نظامه الداخلي ويعين موظفيه بطريقة مستقلة عن السلطة التنفيذية بواسطة إجراء الأختبارات التنافسية بين المتقدمين، والقواعد القانونية التي تحكم المنافسة والتعيين لموظفي الجمعية الوطنية الفرنسية تختلف عن تلك القواعد التي تحكم الخدمة المدنية في فرنسا^(٤)، وتتمتع الجمعية الوطنية الفرنسية بصلاحيات كاملة لتنظيم أعمالها وتنظيم وإدارة جميع الخدمات وفقاً للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية^(٥)، حيث يتم تقديم الخدمات حصراً من قبل الموظفين المعينين بموجب الشروط التي تحددها الجمعية الوطنية، ويخضع هؤلاء الموظفون للشروط والتعليمات

(١) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٢) إن من فوائد إستقلال البرلمان في تعيين موظفيه هو أنهم يؤمنون الجهاز الإداري للمجلس ولضمان قيام المجلس بإداء دوره بفاعلية عليه أن يوفر بنفسه أجهزة إدارية تتمتع بالكفاءة العالية والتنظيم الدقيق والإنضباط والخبرة، فالجهاز الإداري يلعب دوراً أساسياً في توفير الظروف الملائمة للنواب لممارسة مهامهم، لذلك نجد أن بعض المجالس النيابية تمتلك سلطة تعيين الموظفين وفق أنظمة خاصة تختلف عن تلك الأنظمة والقوانين التي يخضع لها الموظفون المدنيون في للدولة، ذلك ان موظفي البرلمان يجب ان يتم إختيارهم ضمن شروط ومواصفات خاصة ويخضعون لنظام قانوني خاص بهم يبين حقوقهم وواجباتهم ويجب أن يكون لهم رواتب ومخصصات خاصة بهم تختلف عن رواتب ومخصصات باقي موظفي الدولة لغرض جذب الكفاءات التي قد تفضل القطاع العام أو الخاص إن لم تكن رواتب المجالس النيابية مجزية.

(٣) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٤) The parliamentary systems off France and Denmark: Constitutional and Parliamentary Information, Association of Secretaries General of Parliaments, Forty -fifth year, 3rd Series - No. 169 1st Half-year 1995, p15.

(٥) ينظر المادة ١٤ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

التي تضعها الجمعية الوطنية وقواعد النظام الداخلي للجمعية بإستثناء بعض الموظفين العسكريين الذين تضعهم الحكومة تحت تصرف الجمعية الوطنية الفرنسية^(١).

ويعد رئيس المجلس النيابي الرئيس الإداري فيما يتعلق بإدارة شؤون المجلس الإدارية وخاصة إدارة موظفي المجلس، إلا أن المسؤوليات اليومية وتنوعها قد جعل بعض المجالس النيابية توكل مهمة الشؤون الإدارية إلى أشخاص آخرين يكونون مسؤولين عن ذلك أمام رئيس المجلس، ففي مجلس النواب الألماني يقوم رئيس المجلس بإدارة الموظفين فيه، إلا أن المسؤولية اليومية في الإدارة تقع على عاتق الأمين العام للمجلس، وهناك فصل بين الخدمات التشريعية والإدارية، فالتشريعية يديرها رئيس المكتب بمساعدة نوابه والأمناء التشريعيين، أما الشؤون الإدارية فيديرها الأمناء الإداريون بإشراف رئيس المجلس^(٢).

الفرع الأول : الطبيعة القانونية للإدارة البرلمانية

ينفق معظم الباحثين في الشؤون البرلمانية أن طبيعة الإدارة البرلمانية (فنية ، إدارية) وليست سياسية، لذا على جهازها أن يقوم بواجباته بحيادية تامة دون إحياء لهذا النائب أو الكتلة أو الحزب..، وأنه محكوم في سلوكه الوظيفي بالأنظمة واللوائح التي تنظم عمل الأمانة العامة للمجلس منتخباً كان أو غير ذلك، وتكون علاقة البرلمان بالإدارة البرلمانية من خلال توزيع الهيكل الإداري للأمانة العامة للبرلمان وفقاً للأهداف والإحتياجات وطبيعة مكونات العمل البرلماني . فالمؤسسة البرلمانية بحاجة إلى إدارات أو وحدات إدارية تتلاءم مع عملها^(٣). ذلك أن الإدارة البرلمانية تُعد الركيزة الأساسية التي يقوم عليها عمل المجالس التشريعية، ويتم من خلال نشاط مؤسسي جماعي لتحقيق أهداف معينة، مع وجود آلية منظمة لتوزيع العمل تتحدد فيها الأدوار بوضوح عبر قنوات الجهاز الوظيفي الذي يدخل في هيكليّة بناء الأمانة العامة .

أولاً : القواعد التي تحكم الموظفين

لابد من التأكيد على أن هناك تفاوتاً كبيراً بين برلمانات العالم من ناحية عدد الموظفين والمساعدين الذين يعملون في البرلمان، ويجب التمييز أيضاً بين الموظفين الإداريين الذين يتولون أعمال البرلمان الإدارية وبين المساعدين البرلمانيين الذين يقتصر عملهم على مساعدة النائب للقيام بمهامه النيابية بشكل

(١) المادة ١٧ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٢) The parliamentary systems off France and Denmark, Op, 23.

(٣) عدنان ضاهر : طبيعة الإدارة البرلمانية بحث منشور على الموقع الإلكتروني

<http://adnandaher.info/index.html>، اخر زيارة في ١٣/٩/٢٠١٤.

شخصي للنائب أو لكتلة معينة في البرلمان، ذلك أن الموظفين يخدمون جميع أعضاء البرلمان كمؤسسة نيابية، بينما نجد أن المساعدين أو المستشارين تتعلق مهامهم فقط في مساعدة الأعضاء كأفراد أو جماعات سياسية، إلا أننا نجد هذين النوعين يعملون في جميع برلمانات العالم تقريباً وفق صيغ قانونية مختلفة^(١)، حيث نجد أن معظم المجالس التشريعية الوطنية لديها أنظمة إدارية خاصة تنظم الخدمة المدنية داخل هذه المجالس، وتوصف غالباً بأنها أنظمة خاصة ولرئاستها سلطة الإدارة، وأن موظفيها على درجة عالية من المستوى في الأداء، وتلعب قاعدة وجوب حياد موظفي الإدارات البرلمانية الإستقلال عن نظام الخدمة المدنية العامة في الدولة، لذلك تكون سلطة تعيين وعزل الموظفين وحصرها برئاسة المجلس النيابي لها دور مهم في الحفاظ على إستقلالية الخدمة النيابية مقابل الخدمة المدنية^(٢)، فالنظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية يعطي مكتب الجمعية صلاحية وضع القواعد القانونية المعدلة للنظام الداخلي والقواعد الداخلية التي تنظم عمل ووضع الموظفين في الجمعية، ويتولى الأمناء الإداريون في مكتب الجمعية الوطنية المسؤولية مع الرئيس أو منفردين عن المسائل الإدارية والمالية للجمعية الوطنية ولهم إتخاذ القرارات في بعض المسائل الإدارية، وكل مسؤول إداري يعمل لمدة ثلاثة أشهر في هذا المنصب تحت إشراف مكتب الجمعية^(٣).

ومن المسلم به أن رئيس البرلمان هو من يمتلك الصلاحية في تعيين الأشخاص الذين يعملون كموظفين برلمانيين على الرغم من إنه لايتخذ القرار بمفرده، وله الدور المهم أيضاً في إعداد وتنفيذ الموازنة الخاصة بالمجلس النيابي، وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤ صلاحيات رئيس مجلس النواب الإدارية بالتعيين وإستحداث المناصب، وأكدت المحكمة بأن مراقبة هذه الصلاحيات ليست من اختصاصات المحكمة الاتحادية كونها قرار إدارية، وبمعنى آخر أن جميع الخدمات الإدارية في البرلمان تكون تحت سلطة ومسؤولية رئيس البرلمان، أو هيئة الرئاسة، أو المكتب الذي يدير شؤونه، وغالباً ما يدير الكادر الإداري في البرلمان شخص يسمى بالمدير الإداري الذي يعمل تحت سلطة وإشراف رئيس المجلس^(٤).

(١) Georges Bergougous, op 49.

(٢) Dale' Hal Wan Zahlr Sheikh Abdul Rahman: The Independence and Neutrality of the Parliamentary Service, Constitutional and Parliamentary Information, (April 1992), p11.

(٣) The parliamentary systems off France and Denmark: op, p17.

(٤) ينظر على سبيل المثال الفقرة ٤ من المادة ٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب الألماني الاتحادي التي تبين الجانب الإداري من مهام رئيس المجلس حيث تنص هذه الفقرة على أن ((يمثل الرئيس السلطة الوظيفية العليا لموظفي المجلس، ويتولى تعيينهم وتشغيلهم وإحالتهم إلى التقاعد طبقاً للتعليمات القانونية والإدارية العامة. كما أن له سلطة تعيين وفصل العاملين الآخرين في المجلس من غير الموظفين، ويتخذ الرئيس الإجراءات المنصوص عليها في =

وفي العراق يتولى رئيس مجلس النواب ورئيس ديوان المجلس القيام بعملية إختيار وتعيين الموظفين الإداريين والمستشارين، وقرارات التعيين تصدر بإسم رئيس المجلس، وهو مستقل في هذه الحالة ويتولى أمين عام ديوان المجلس وبدرجة وزير الإشراف على الموظفين وترقيتهم وتأديبهم أو معاقبتهم^(١)، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قد كان لها رأي آخر بشأن مبدأ إستقلالية البرلمان في تعيين موظفيه ومستشاريه يناقض ماأستقر عليه القضاء والفقهاء في تفسيره لهذا المبدأ ولمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعني أن لايتدخل سلطة في شؤون ووظائف السلطات الأخرى في الدولة والمؤكد في نص المادة ٤٧ من الدستور فقد بينت المحكمة الاتحادية العليا في إجابتها عن طلب بيان رأي مقدم من رئاسة الجمهورية عام ٢٠٠٩ حول اختصاص مجلس النواب بالموافقة على التعيين لبعض الوظائف القيادية باقتراح من مجلس الوزراء ومن بينها المستشارون أن صلاحية مجلس الوزراء في الاقتراح للتعيين في الوظائف المذكورة في الفقرة ب من البند خامساً من المادة ٦١ من الدستور ومن بينها المستشارون والمديرون العامون تنصرف للتعيين في الدوائر المرتبطة بديوانه والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كما تنصرف تلك الصلاحيات للتعيين في الدوائر المرتبطة بمجلس النواب ومجلس الرئاسة^(٢).

ولم يميز الدستور العراقي أو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الكادر الوظيفي لمجلس النواب عن باقي موظفي الخدمة المدنية في العراق من خلال وضع قواعد قانونية خاصة تحكم عمل الموظفين والمستشارين في المجلس، وكذلك لم يعالج مسألة مساعدي النواب، وبالتالي فإن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والقواعد الأخرى التي تحكم الخدمة المدنية في العراق والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بالتعيين وبالتعاقد مع الخبراء والمستشارين والمتقاعدين هي القواعد الواجبة التطبيق بهذا الشأن،

=الفقرتين ٢ و٣ بالاتفاق مع نوابه، إذا ما كانت تتعلق بالموظفين من الدرجات العليا أو العاملين في درجات مشابهة. وفي حال تعيين موظفين في مراكز قيادية أو عاملين في نفس المرتبة، أو ترقيتهم أو الرفع من درجتهم الوظيفية أو زيادة مرتبتاتهم، يجب أن يحصل على موافقة مجلس الرئاسة)). أما الفقرة ٣ من ذات المادة فإنها تنص على أن (يتولى الرئيس بالاتفاق مع نوابه إبرام العقود ذات الأهمية الكبرى بالنسبة لإدارة المجلس. كما يقرر بشأن النفقات المنصوص عليها في إطار خطة الميزانية). ينظر أيضاً لمادة ٤٠ فقرة ٢ من الدستور الألماني في صيغتها الصادرة في تشرين ثاني عام ٢٠١٢.

(١) المادة ١٤٧/١ ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تص على أن ((يتولى إدارة ديوان المجلس رئيس للديوان بدرجة خاصة ويمارس مهامه وفقاً للقانون والصلاحيات الممنوحة له من هيئة الرئاسة ويكون مسؤولاً أمامها ويعاونه عدد من الموظفين وفقاً لإحتياجات المجلس)).

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٣ في ٢٠/٧/٢٠٠٩، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١، ص٢٧.

وبذلك يمكن لهم الطعن بالقرارات المتعلقة بشؤونهم والصادرة عن المجلس أمام القضاء الإداري في العراق ذلك أنها قرارات إدارية.

تختلف المجالس النيابية في معالجة مسألة إعادة النظر أو الطعن بقرار فرض العقوبة الإنضباطية بحق موظفي الخدمة البرلمانية، حيث نجد أن بعض المجالس النيابية تتيح للموظف المعاقب بعقوبة إنضباطية تقديم التماس (طلب) إعادة النظر في العقوبة الموجهة للموظف البرلماني إلى رئيس البرلمان وتسمح بعض المجالس النيابية لموظفيها امكانية الطعن بقرار العقوبة أمام هيئات مستقلة أو أمام المحاكم أو المجلس التأديبي في البرلمان ذاته أو المحاكم العادية أو أمام هيئة إدارية في البرلمان مشكلة لهذا الغرض أو أمام رئيس المجلس النيابي الذي يعمل فيه الموظف^(١).

أما بالنسبة لأنواع العقوبات الأنضباطية التي يمكن إيقاعها على الموظف البرلماني ابتداءً لابد من القول أن المواصفات المطلوبة في الموظف البرلماني بالتأكيد تختلف نوعاً ما عن ما مطلوب في موظفي الدولة الآخرين، لذلك نجد أن بعض البرلمانات تضع قواعد سلوك خاصة تطبق على موظفيها وفي حالة مخالفة هذه القواعد فإن الموظف قد يتعرض إلى عقوبة تأديبية منصوص عليها في تلك القواعد^(٢)، أما المجالس النيابية التي ليس لديها قواعد سلوك خاصة بها فهي تطبق القواعد العامة الخاصة بالسلوك الموضوعة لموظفي الدولة بشكل عام.

ولخصوصية النظام القانوني الذي يحكم موظفي البرلمان فإن المادة ٣٥ من قواعد تنظيم الخدمة في الجمعية الوطنية الفرنسي تؤكد أن القرار الصادر عن الجمعية في شؤون موظفيها والتي تتخذ شكل العمومية ولا تتصل بحالة فردية غير قابل للطعن أمام القضاء، وفي مذكرة مكتوبة عن طبيعة القواعد القانونية التي تحكم موظفي البرلمان الفرنسي، أوضح العميد فيدل عام ١٩٥٩ أن هذه القواعد لها طبيعة خاصة وتعبير أدق بأنها ليست غريبة عن القواعد القانونية والمبادئ العامة للقانون، إلا إنها بعيدة عن قواعد القانون الإداري وقوانين الخدمة العامة، ويتضح أن القواعد التي يتبناها البرلمان الفرنسي تختلف تماماً عن تلك القواعد التي تحكم الخدمة العامة في فرنسا^(٣)، ويرى البعض أن الإستقلالية المتعلقة بالموظفين البرلمانيين في فرنسا والتي نظمها مرسوم ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٨ قد وضعت موظفي البرلمان

(١) Mauro ZAMPINI: Codes of conduct for parliamentary staff, Report prepared, adopted at the Cairo Session, September 1997, Constitutional and Parliamentary Information, p4.

(٢) ينظر المواد ١٣٩ و١٤٠ و١٤١ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) Sébastien Jeannard, Les mutations du droit de la fonction publique parlementaire, RFDA 2011, Dalloz 2013 /13. RFDA © Editions Dalloz 2013, p995.

الفرنسي كليا خارج القانون الذي يحكم الوظيفة العامة في فرنسا بإستثناء تطبيق بعض قواعد القانون الإداري بشأن النزاعات الفردية لهؤلاء الموظفين^(١).

ثانياً : الموظفون المساعدون^(٢)

المساعد البرلماني أو معاون البرلماني، هو تعبير عن أحد أشكال الدعم الفني المقدم للأعضاء بتخصيص أحد العاملين في الأمانة العامة كمساعد للعضو، ليقوم بتجهيز أعماله التشريعية والرقابية والمالية وتنسيق المواعيد والمقابلات في البرلمان أو في دائرته الانتخابية أو مع المجتمع المدني وجماعات الضغط بالإضافة إلى إجراء البحوث وجمع المعلومات، ويوفر البرلمان في النظم المعاصرة مخصصات مالية للعضو لكي يختار معاونه البرلماني كما يريد، ولكن في بعض الدول يتحمل البرلماني تكاليف ذلك المساعد من موارده الخاصة، وفي كثير من الأحيان يشعر البرلماني بقلته حيلته أمام الحكومة والسبب في ذلك راجع بوضوح إلى العلاقات التي تربط بين السلطات عموماً وإلى التطور السريع الذي عرفه المجتمع، حيث بإستطاعة الوزير أن يعتمد على إدارته التي تعد له عند الإقتضاء مشاريع القوانين أو تزوده برودود على الأسئلة البرلمانية الموجهة إليه، وفي كثير من الأحيان يستعين بمجموعة من السياسيين الذين يديرون له أعماله كالخطب والمسائل السرية، أما البرلماني فهو وحيد في غالب الأحيان، وصحيح أن بإمكانه أن يعتمد على موظفي البرلمان غير أن هؤلاء سيحرصون على تجنب تزويده بدعم حزبي، وصحيح أنه في كثير من الأحيان يستعين بسكرتارية خاصة أو جماعية غير أن هذه السكرتارية تزوده بدعم إداري أكثر مما هو فكري، وصحيح أيضاً أن مجموعته تستعين أحياناً بخدمات مساعدين ذوي خبرة، إلا أن عليه أن يشاطر زملائه في المجموعة خدمات هؤلاء، وقد يرغب أحياناً في أن يقدم مبادرة لاتشكل بالضرورة أولوية لمجموعته البرلمانية، فلاغرابة إذن أن يلاحظ المرء مع مرور السنين في أنحاء عديدة من العالم أن المجالس قررت أن تتيح لأعضائها إمكانية الإستعانة بمساعدين، والذين غالباً مايكونوا على مستوى جامعي، بعدهم الطرف المقابل لموظفي المجلس نوعاً ما، فإذا كان على موظفي المجلس إلترام الحياد في عملهم فإن المساعدين مطالبين بدعم النائب وحزبه، وإذا كان واجب موظفي المجلس معاملة جميع البرلمانيين على قدم المساواة فإن على المساعدين العمل من

(١) Ian Harris:: The Autonomy of Parliament in relation to Internal Management, Debate on the Management Role of the Secretary General A First Round Table CONSTITUTIONAL AND PARLIAMENTARY INFORMATION , INTER-PARLIAMENTARY UNION, No. 185 - 1st Half-year 2003/ASGP Review, p9.

(٢) لمزيد من التفاصيل عن المساعدين البرلمانيين في فرنسا يراجع:

THE NATIONAL ASSEMBLY IN THE FRENCH INSTITUTIONS SERVICE DES AFFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE, February 2013, p.515.

Bernard Charpin: Members Assistants, Constitutional and Parliamentary Information, 1990.

أجل مصلحة عضوهم في البرلمان، ويختلف عدد المساعدين من مجلس لآخر، فمن المجالس من تعطي لكل برلماني مساعد، وأخرى تعطي الحق للعضو بثلاثة مساعدين تتحصر مهمتهم في مساعدته على الإضطلاع بمهمته فقط لا في العمل من أجل الحزب الذي يمثله العضو، ومن المجالس من يذهب إلى أبعد من ذلك فيحق للبرلمانيين المكلفين بمهام أن يحصل على خمسة مساعدين على نفقة المجلس وخمسة آخرين متطوعين كما هو الحال في البرلمان الروسي، أما في البرلمان الهندي فإن عدد المساعدين غير محدد^(١)، وتسمح الجمعية الوطنية الفرنسية للجماعات السياسية التي لا يقل عدد أفرادها عن ١٥ فرداً بأن تكون كتلة نيابية، وبالتالي لها الحق في أن تستعين بموظفين خاصين بها تدفع لهم ويخضعون لتعليماتها وإشرافها، ويتم ذلك بعد اقتراح تقدمه إلى مكتب رئاسة الجمعية الوطنية وبموافقتها^(٢)، وتدفع الجمعية الوطنية الفرنسية لكل عضو مبلغاً من المال لتغطية تعيين سكرتير وأثنين من المساعدين بدوام كامل، أو ما يعادل أجر اثنين من الموظفين أن كانوا أكثر من ذلك، لمساعدته في ممارسة مهامه حيث يمكن للعضو أن يعين له مساعداً مباشراً دون إرتباط ذلك المساعد الموظف بالإدارة التابعة للجمعية الوطنية الفرنسية^(٣).

وفي ألمانيا أجازت قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني لعضو المجلس الحصول على تعويضات لسد النفقات الناشئة عن تشغيل مساعدين له في أدائه لمهامه النيابية على أن لا تكون عقود العمل مبرمة مع أشخاص لهم صلة قريى مع النائب^(٤).

ومن الجدير بالذكر هنا إن الإستقلال الذاتي للبرلمان بشأن موظفيه يتصل فقط بموظفي البرلمان الفرنسي المعينين كموظفين برلمانيين في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ولا يشمل الموظفين الذين يستخدمهم النواب أنفسهم كمساعدين لهم. حيث يخضع الموظفون المساعدون والمستشارون إلى قواعد القانون الخاص والعقد المبرم بين البرلمان والشخص المعين كموظف مساعد لذلك البرلمان، ويتم تعيين هؤلاء الموظفين بموجب عقد خاص طرفاه عضو البرلمان والشخص المعين بهذه الوظيفة، ويبرم هذا العقد استناداً إلى قواعد القانون العام للعمل والحماية الإجتماعية، وكل مجموعة سياسية في الجمعية الوطنية هي وحدها المسؤولة عن موظفيها سواء في التعيين أو تحديد الأجور وبيان وظروف العمل أو فصل الموظف، أما في مجلس الشيوخ الفرنسي فإنه يقدم لكل عضو في المجلس مخصصات مالية تعادل أجر

(١) للمزيد يرجع مارك فان دير هولست، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٢) ينظر نص المادة ٢٠ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٣) The parliamentary systems off France and Denmark, op, p13.

(٤) ينظر نص المادة ١٢ فقرة ٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الألماني .

ثلاثة مساعدين برلمانيين يساعده في ممارسة مهمته^(١)، والمبدأ الأساسي الذي يحكم العلاقة بين الموظف المساعد وعضو البرلمان هو أن العضو يعد رب عمل لهذا الموظف، أي أن الموظف المساعد لا يدخل ضمن فئة موظفي البرلمان المعينين من قبل البرلمان ذاته، وقد تم تأكيد هذا المبدأ في عام ٢٠٠٢ حيث أعطي الأعضاء الحق في الإدارة المباشرة للمبالغ المخصصة لعضو البرلمان والمتعلقة بتعيين الموظفين المساعدين، ووفقاً لذلك فإن عضو الجمعية الوطنية الفرنسية له الحرية في تعيين موظفين مساعدين له وفقاً لشروط وأحكام قانون العمل ويتم التعيين على أساس عقد عمل في إطار القانون الخاص، وهذه العقود يمكن أن تكون محددة المدة أو غير محددة المدة خاصة إذا أعيد انتخاب النائب، وحاولت نقابة الموظفين في الجمعية الوطنية الفرنسية الطعن في المبدأ القائل أن النائب يعد كصاحب العمل بالنسبة للموظف المساعد التي أقرت بها المحكمة الجزئية في الدائرة السابعة في باريس في ٢١ مايو ٢٠٠٢، على أساس عدم وجود شكل حقيقي لآلية العمل التي تحكم الوحدات الاقتصادية في علاقة الموظف المساعد بعضو البرلمان بإعتباره رب عمل، وكان هذا القرار موضوع الطعن، وأن الموظفين المساعدين هم جزء من منظومة موظفي البرلمان الآخرين، إلا أن الغرفة الاجتماعية لمحكمة التمييز الفرنسية رفضت في حكمها الصادر في ١٨ فبراير ٢٠٠٤، ذلك الحكم معتبرة أن القواعد القانونية التي تحكم الموظفين المساعدين تختلف عن تلك القواعد التي تحكم الموظفين البرلمانيين الآخرين، وفي يناير ٢٠١٤، أصبح لجميع الموظفين في الجمعية الوطنية الفرنسية الحصول على ضمانات أخرى غير الرواتب تتمثل في الحق برواتب الإجازات المرضية والأمومة وذلك بدعم هذه النفقات جزئياً من الموازنة الخاصة بالجمعية الوطنية الفرنسية^(٢).

الفرع الثاني : موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري من قرارات البرلمان المتعلقة بموظفيه

تتصل هذه الطائفة من القرارات بموظفي البرلمان والعاملين الإداريين فيه وتصدر بشأن تعيينهم وترقياتهم وتوزيع المهام الوظيفية عليهم وتأديبهم وغيرها من الشؤون ذات الطابع الإداري وكما بينا أن عد هذه القرارات إدارية أم برلمانية يتوقف على المعيار الذي يعتد به في هذا المجال، إذ أن الأخذ بالمعيار الشكلي يؤدي إلى إعتبار هذه النوع من الأعمال قرارات برلمانية تدخل ضمن فئة الأعمال البرلمانية

(١) لمزيد من التفاصيل عن موظفي مجلس الشيوخ الفرنسي يراجع موقع المجلس على الانترنت <http://www.senat.fr>

(٢) لمزيد من التفاصيل عن ذلك يراجع موقع الجمعية الوطنية الفرنسية على الشبكة الالكترونية، آخر زيارة

في ١/٩/٢٠١٤.

<http://www2.assemblee-nationale.fr/informations-pratiques/concours-et-recrutement> MSDS published April 17, 2014.

لصدورها عن البرلمان، وإذا اعتمد على المعيار الموضوعي فإنه يترتب عليه اعتبارها قرارات إدارية لأنها صدرت في شؤون تنظيمية خاصة بموظفيه وليست أعمالاً تشريعية تضم قواعد عامة مجردة، ولا تتخذ وفق الإجراءات التشريعية، وقد أخذ القضاء الإداري في بعض الحالات الإستثنائية بالمعيار الموضوعي (الذي يستند إلى جوهر العمل أو مادته) لتحديد طبيعة بعض الأعمال البرلمانية، مما أدى إلى اعتبارها أعمالاً إدارية، وتدخل بهذه الصفة في نطاق اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، وأهم هذه الحالات القرارات الفردية الصادرة بشأن موظفي البرلمان، مثل تعيينهم وترقياتهم وتوزيع المهام الوظيفية عليهم وتأديبهم، وغيرها من الشؤون ذات الطابع الإداري، وهذا الإستثناء تبناه مجلس الدولة في كل من مصر وفرنسا^(١).

أولاً : الموقف في فرنسا

لقد تبين لنا أن موظفي البرلمان الفرنسي لا يخضعون للقواعد العامة التي تحكم الوظيفة المدنية في فرنسا، بل تحكمهم القواعد الخاصة التي يضعها كل من مجلسي البرلمان، والتي تختلف كثيراً عن تلك التي تحكم الوظيفة العامة، ولكنها لا تستبعد الضمانات الأساسية لبقية موظفي الدولة، ويعين موظفو البرلمان الفرنسي بشكل دائم بعقود عن طريق المنافسة التي تنظمها الجمعية الوطنية الفرنسية^(٢)، وبموجب المادة ٨ من المرسوم رقم ٥٨-١١٠٠ الصادر في ١٧ نوفمبر ١٩٥٨ المنظم لعمل مجلسي البرلمان الفرنسي، فإن كل مجلس منهما يضع القواعد الخاصة المتعلقة بموظفيه بعد التشاور مع النقابات التي تمثل الموظفين، ويتم تعيينهم حصراً عن طريق المنافسة التي تضع قواعدها كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وقد أتاح هذا المرسوم للقضاء الإداري في فرنسا النظر في النزاعات ذات الطابع الفردي الخاصة بموظفي البرلمان، وتتنظر هذه الدعاوى وفق القواعد الخاصة بعمل هؤلاء الموظفين إضافة إلى المبادئ العامة للقانون والضمانات الأساسية لجميع الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة المشار إليها في المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي، وأكدت المحكمة الإدارية في باريس الخصوصية المميزة لقواعد النظام الأساسي الذي يحكم موظفي البرلمان في فرنسا، جاء ذلك في الحكم الصادر في ٢١/١٢/٢٠١٠ حين قالت أن أحكام القانون الصادر في ٢١/أب/٢٠٠٣ المتعلق بتنظيم عمل موظفي العقود والذي أجاز

(١) يراجع الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله : القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٢٤ و ما بعدها ، والحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في الأول من ديسمبر سنة ١٩٤٨ في القضية رقم ٢٠٠ لسنة ١ ق، مشار إليه في ذات المصدر، ص ١٣٠ هامش ١.

(٢) تشير المادة ٣٢ من الباب الثالث من قواعد تنظيم خدمة موظفي الجمعية الوطنية الفرنسية إلى أنه يتم تعيين موظفيها حصراً من خلال المنافسة في الشروط المنصوص عليها في هذا النظام ويخضعون لقواعد النظام، أما المادة ٣٤ فإنها تؤكد أن أمر التعيين يصدر عن رئيس الجمعية الوطنية وإن بإمكان موظفي الدولة أن يشاركوا في منافسات التعيين.

لهم تمديد تراخيص عقودهم بعد إكمال السن القانونية للتقاعد لايسري على موظفي الأمن في البرلمان الفرنسي، وأيضاً قرار مجلس الدولة الفرنسي في ٢٤/٩/٢٠١٠ الذي أكد أن القانون الصادر في ٢٧/٦/٢٠٠٦ والذي قرر منح زيادة مالية للموظفين المتقاعدين من ذوي الأعاقة لا تنطبق على موظفي البرلمان، فيما أكد المجلس الدستوري الفرنسي أن حرمان أعضاء البرلمان من الحق في الطعن، وجعل ذلك على سبيل الإستثناء، يجب أن لا يكون على حساب مشروعية الأحكام القانونية التي تحكم السلطة التشريعية وأن لا تتعدى على الحقوق والضمانات المعترف بها في دستور عام ١٩٥٨^(١).

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يقضي في أحكامه بعدم قبول الطعن في قرارات البرلمان بمجلسيه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الخاصة بشؤون موظفيه الإداريين كقاعدة عامة، إلا أنه أقر اختصاصه بنظر دعاوى المسؤولية عن الأعمال الصادرة من أحد المجلسين في بعض أحكامه على أساس المعيار الموضوعي، ويبرر المجلس سبب عدم اختصاصه في أن القانون الصادر في ٢٤/مايو/١٨٧٢ الذي يبين اختصاص مجلس الدولة الفرنسي يتطلب توافر شرطين لقبول الطعن بالقرارات المجاوزة لحدود السلطة، هما أن يكون موضوع القرارات إدارياً من ناحية، وأن تكون صادرة من إحدى السلطات الإدارية المختصة من ناحية أخرى، ولكون القرارات الإدارية الخاصة بموظفي البرلمان لا تصدر عن سلطة إدارية في حكم القانون العام، فإنه لا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة^(٢)، إلا أن هذا الوضع قد تغير على أثر صدور المرسوم المشار إليه في أعلاه سنة ١٩٥٨، حيث أعطى المشرع الفرنسي لمجلس الدولة اختصاص النظر بالمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي البرلمان من جهة وكذلك دعاوى التعويض بسبب المسؤولية الناشئة عن الأضرار التي تحدثها مرافق الجمعيات البرلمانية من جهة أخرى، وبذلك أصبح باب الطعن لدى مجلس الدولة مفتوحاً أمام موظفي البرلمان الفرنسي بمجلسيه في القرارات الإدارية الفردية الصادرة بشأنهم من الرئيس أو الأمين العام أو المديرين، وكذلك بالنسبة لرفع الدعاوى بطلب التعويض عن الأضرار التي تحدثها الجمعيات البرلمانية أمام القضاء الإداري، أو العادي حسب الأحوال، وواصل مجلس الدولة الفرنسي في تطور موقفه بهذا الشأن، ذلك أن تغيير مفهوم الدولة وإزدياد نطاق تدخلاتها قادها إلى إعادة التفكير في مهماتها والذي أنعكس على القواعد القانونية التي عبرت عن هذه التحولات العميقة في السنوات الأربعين الماضية، وهذا يبين تماماً ظهور الصيغة الجديدة في إدارة الدولة لقواها العاملة، وهذا كان واضحاً حين طلب مجلس الدولة الفرنسي من المجلس الدستوري بيان دستورية بعض قواعد النظام الأساس الذي يحكم موظفي البرلمان في ظل الحقوق والضمانات المعترف بها في دستور عام ١٩٥٨، وهذا يبين أيضاً الدور الجديد الذي يقوم به القاضي الإداري في المنازعات بين المجالس

(١) Sébastien Jeannard: op, p995.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٢٩.

النيابية وموظفيها والذي يسهم في ولادة مايسميه البروفسور بيير أفييرل القانون البرلماني الجديد والذي يذهب إلى التقارب بين قواعد الخدمة العامة في الدولة وتلك التي تعتمدها المجالس النيابية، فيما يجد الفقيه جان ماري آبي أن حرمان موظفي البرلمان الفرنسي من إمكانية الطعن بالقرارات المتصلة بهم يمثل إنتهاكا صارخاً لمبدأ سيادة القانون، ويؤدي إلى الشعور بالحرمان من العدالة^(١).

وفي تطور يستحق الذكر فقد قام مجلس الدولة الفرنسي برفع موضوع احكام مرسوم ١٩٥٨ الخاص بعمل مجلسي البرلمان الفرنسي إلى المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة قضية معروضة أمامه للنظر في بعض مواد هذا المرسوم الذي يمنع المحاكم من نظر الطعون على القرارات الصادرة عن مجلسي البرلمان وخاصة في مسألة حرمان موظفي البرلمان الفرنسي من الحق في الحصول على سبل انصاف قضائي في المسائل المتعلقة بشؤون الوظيفة، ففي 21 اذار 2011، قرر المجلس أن يحيل قضية معروضة أمامه إلى المجلس الدستوري للنظر في دستورية المادة 8 من المرسوم الصادر في 17 نوفمبر 1958 المتعلقة بسير عمل الجمعيات البرلمانية والتي لا تمنح الحق في اللجوء إلى سلوك طريق الطعن أمام القضاء في الكثير من المسائل التي تنشأ عن علاقة موظفي البرلمان الفرنسي، وأنها تمنح على سبيل الاستثناء فقط الحق للقضاء الإداري النظر في المنازعات ذات الطابع الفردي، وأن الحق في الحصول على إجراءات قضائية فعالة، ليست مفتوحة ضد أعمال الطرف الآخر المتمثل بالبرلمان الفرنسي، وليست هناك وسيلة قضائية للطعن في القرارات التي تعد من القانون العام والتي أساسها يرتبط بقرارات فردية، وأن ذلك يُعد تعدياً على الحق في الحصول على سبيل إنتصاف قضائي الناشيء عن المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي ، كما أنها لا تتيح الحق في الطعن أمام المحاكم الإدارية في القرارات التي تتخذها الهيئات التابعة للبرلمان، وأن هذه المسألة تُعد إنتهاكاً خطيراً للحق الذي تحميه هذه المادة وكذلك يعد ذلك إنتهاكاً للحقوق والحريات الدستورية التي يكفلها الدستور^(٢).

(١) Sébastien Jeannard, op, p.995.

(٢) Arrêt rendu: par Conseil d'Etat L'apport des fonctionnaires parlementaires à la, QPC, AJDA, 2011, ٢١ mars, 2011, p593.

وحول إختصاص القضاء الاداري في نظر الطعون بالقرارات البرلمانية المتصلة بالعقود التي يبرمها البرلمان ينظر: Catherine Bergeal: Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale RFDA 1999, RFDA © Editions, Dalloz, 2013, p.333.

ويُنظر أيضاً :

Harold DESCLODURES: La juridiction administrative est-elle compétente pour connaître des actions dirigées à l'encontre des procédures de passation de marchés réalisés par l'Assemblée nationale La Semaine Juridique Edition Générale n° 21, 26 Mai 1999.

ثانياً : الموقف في مصر

أما مجلس الدولة المصري فإن قانون إنشائه وإن كان المشرع قد حدد اختصاصاته على سبيل الحصر، ولكنه لم يشترط أن تكون القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أمام المجلس صادرة من إحدى السلطات الإدارية كما فعل المشرع الفرنسي، وبذلك أكدت محكمة القضاء الإداري باختصاص القضاء الإداري بالقرارات الصادرة من البرلمان في شؤون موظفيه، إذ قضت هذه المحكمة بأنه لا يمكن القول بأن القرارات التي تصدر من رئيس أحد مجلسي البرلمان، أو من هيئة المكتب في المجلس في شؤون موظفيه هي قرارات برلمانية لاتقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، لأنه لا اعتداد بذلك لأن هذه القرارات بحسب موضوعها هي قرارات إدارية بحته، كما أنقذت على ذلك إجماع رجال القانون العام وأحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي تحل بإحكامه الحديثة من شرط المعيار الشكلي للقرارات مكتفياً بالموضوعي لها^(١).

وكانت محكمة النقض المصرية قد سبقت مجلس الدولة المصري في ذلك، ففي حكم لها بتاريخ ١٩٤٥/٣/٨ قررت أن فصل أحد موظفي البرلمان لا يخرج عن كونه عملاً إدارياً بحتاً مما يدخل تحت رقابة المحاكم، وليس عملاً برلمانياً مما يخرج عن رقابتها لمجرد كونه صادراً من مجلسي السلطة التشريعية، أو لمجرد اعتماد هذا المجلس الموازنة المتضمنة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها هذا الموظف فإن الطبيعة الذاتية للعمل لا يمكن أن تتغير أو تختلف، وأنه من غير المقبول أن يكون مجرد صدور العمل الإداري من أحد مجلسي البرلمان يكسبه الحصانة البرلمانية ويمنع المقاضاة عنه^(٢)، وعلى ذلك يمكن القول أن الاجتهاد المصري وعلى أساس من أن قانون مجلس الدولة المصري لم يقيد اختصاصه بالنظر في الدعاوى التي تخص موظفي القطاع العام في الدولة، بل جاء اختصاصه شاملاً بالرقابة على مسائل الموظفين في جميع إدارات الدولة، فإنه قد توسع في هذا المجال إلى درجة الأخذ بالمعيار الموضوعي في تكييفه للعمل ولو كان صادراً عن سلطة تشريعية، وقرر بالنتيجة أن العمل البرلماني (موافقة مجلس النواب على قرار صادر عن الحكومة)، يبقى محتفظاً بطابعه الإداري وخاضعاً للرقابة^(٣)، وعلى ذلك المسار أتجه القضاء الإداري في مصر ومنذ وقت مبكر بالأخذ بالمعيار الموضوعي لتحديد طبيعة قرارات البرلمان المتصلة بموظفيه، حيث إستند القضاء المصري إلى المعيار الموضوعي في سبيل تحديد العمل البرلماني والذي مضمونه النظر إلى العمل دون التوقف عند مصدره، وعلى هذا الأساس

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر عام ١٩٤٨ في القضية رقم ٢٠٠ لسنة ١ قضائية موسوعة الكتاب القانوني

الالكتروني لأعمال القضاة والمحاماة، دائرة المعارف الادارية في قضاء مجلس الدولة الاسطوانة الثالثة، أحكام محكمة

القضاء الاداري، اعداد مركز المستشار القانوني امير فرج يوسف .

(٢) أورده الدكتور سعيد السيد علي، مصدر سابق، ص ٦٦.

(٣) خليل جريج : مصدر سابق، ص ١٣٣.

ومنذ وقت مبكر وقبل إنشاء مجلس الدولة المصري أعتبرت محكمة النقض المصرية إن مسألة تعيين موظفي البرلمان وفصلهم هي عمل إداري خاضع بسبب طبيعته الأصلية إلى الرقابة القضائية^(١)، وعلى أساس من ذلك فقد رأى البعض وبصفة عامة أن ما يصدر عن الجهاز الإداري لمجلس الشعب المصري من قرارات تعد قرارات إدارية تخضع في الرقابة على مشروعيتها لاختصاص القضاء الإداري^(٢).

ويرجع عدم اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على الأعمال التشريعية لعدة أسباب منها إن اختصاص القضاء الإداري وكما هو مسلم به هو مراقبة أعمال الإدارة الصادرة عن السلطة التنفيذية ومن ثم لا اختصاص له برقابة نشاط سلطة أخرى كالسلطة التشريعية طالما تصرفت بصفتها هذه وهذا ما يميله مبدأ الفصل بين السلطات إضافة إلى أن السلطة التشريعية تعد السلطة المعبرة عن إرادة الشعب منبع كل سلطة ومصدر السيادة ولهذا تُخرج أعمالها عن اختصاص القضاء الإداري، ولذلك نجد أن قضاء مجلس الدولة المصري يأخذ بصفة عامة في تحديده لطبيعة العمل بالمعيار الشكلي في تحديد طبيعة العمل القانوني من حيث كونه عملاً تشريعياً أم قراراً إدارياً، ولا تقتصر الحصانة ضد الإلغاء على ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين وإنما تمتد لتشمل ما تقوم به هذه السلطة من أعمال نيابية متمثلة في كافة التصرفات التي تسهم في صنع القانون من جانب مجلس الشعب المصري وكذلك كل ما يتعلق بالنشاط الداخلي للمجلس كقبول المجلس أو رفضه رفع الحصانة البرلمانية عن أحد أعضائه، كما تشمل الأعمال النيابية الرقابة السياسية التي يباشرها المجلس وهو بصدد مباشرة دوره الرقابي كتوجيه الأسئلة والإستجابات للسلطة التنفيذية أو سحب الثقة من أحد الوزراء، أو تقرير مسؤولية رئيس الحكومة وإستثناء مما تقدم فإن قرارات البرلمان المتصلة بالنظام القانوني لموظفيه تدخل في إطار القرارات الإدارية، وبالتالي تخضع في فحص مشروعيتها لدعوى الإلغاء، حيث أن الهيئة البرلمانية المختصة تعتبر بسبب ما تمارسه من سلطات في مواجهة موظفي البرلمان بمثابة هيئة إدارية في مواجهة طائفة معينة من الموظفين العموميين^(٣).

وزيدة القول أن الفقه والإجتهد في مجال القانون العام قد عدّ الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية وبشكل عام والتي لها صفة برلمانية أنها لا تقبل الرقابة القضائية، وذلك إحتراماً لسيادة البرلمان على أن الرأي اختلف بخصوص القرارات المتعلقة بموظفي المجالس النيابية، إذ ذهب الإجتهد الفرنسي واللبناني

(١) قرار محكمة النقض المصرية في ١٩٤٥/٣/٨، أورد خليل جريج، المصدر نفسه، ص ١٠٥.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ص ٦٦-٦٧.

(٣) ينظر حكم محكمة القضاء الاداري القضية رقم ٢٢٣ لسنة ٥ قضائية جلسة ١٠/١٠/١٩٦٤، موسوعة الكتاب القانوني الالكتروني، مصدر سابق، الاسطوانة الثالثة.

إلى عد هذه القرارات من الأعمال البرلمانية الخارجة عن الرقابة، فيما وجدنا أن القضاء المصري قد خالف ذلك وأخضع القرارات البرلمانية المتصلة بموظفي البرلمان المصري لرقابته منذ وقت مبكر، وكذلك القضاء الفرنسي واللبناني في وقت لاحق، وبعبارة أخرى اذا كانت الأعمال النيابية للمجلس التشريعي المتمثلة في خطوات سن القانون أو المتعلقة بنشاط المجلس أو بممارسته لدوره البرقابي تكتسب حصانة ضد الرقابة القضائية فإن قرارات البرلمان المتصلة بالنظام القانوني لموظفيه تدخل في إطار القرارات الإدارية^(١).

وتجدر الإشارة الى أن البرلمان كثيراً ما يلجأ إلى وسيلة العقود الإدارية لتصريف شؤونه، كالتعاقد مع شركة مقاولات ما للقيام ببعض أعمال الصيانة لمبنى البرلمان أو التعاقد لتجديد شبكة الأضاءة أو غيرها من الشركات المتخصصة التي يمكن أن تقدم له خدمات يحتاجها أي برلمان لتسيير عمله، مثل هذه العقود أعتبرها مجلس الدولة الفرنسي عقوداً إدارية بالرغم من أن أحد أطرافها يتمثل في رئيس البرلمان أو رئيس مكتبه، وقضى باختصاصه بنظر دعاوى المسؤولية الناشئة عنها على أساس أن النزاع الناشئ عن هذه العقود يتعلق بقرار إداري يأخذ صورة الأشغال العامة، والتي تتم على عقار مبنى مجلس النواب مملوك للدولة والتي يختص بها القضاء الإداري، ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي صادر في عام ١٩٩٩ أكد فيه أنه يملك الاختصاص في النظر في المنازعات الناشئة عن العقود التي يبرمها البرلمان الفرنسي مادام ليس هناك أحكام خاصة بالبرلمان تنظم هذه العقود، وبالتالي فإن القواعد القانونية العامة التي تحكم العقود الإدارية للدولة هي الأحكام واجبة التطبيق، وقد ادى ذلك الحكم إلى أن تقوم الجمعية الوطنية الفرنسية بتبني قواعد خاصة بها تحكم العقود التي تبرمها الجمعية^(٢).

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة : دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٥٦٦.

(٢) Ian Harris: The Management Role of the Secretary General General, op, p 8.

خاتمة الفصل الثالث

يمكن القول ومن خلال ماورد في هذا الفصل أن مجلس النواب العراقي يمارس وظائف أخرى غير تشريع القوانين، وهو ما يطلق عليه في الفقه بالأعمال البرلمانية، ووجدنا أن هذه الأعمال مختلفة في طبيعتها الواحدة عن الأخرى لكنها تشترك في كونها جميعاً أعمالاً برلمانية، أي أن الدستور عندما جعل الاختصاص في مجال التشريع بمجلس النواب، فإنه قد عهد إليه أيضاً في ذات الوقت وظائف ومهام أخرى غير التشريع مع مكنة إصدار قرارات غير تشريعية في نطاق ممارسته لهذه الوظائف والمهام، وقد أكد مجلس شورى الدولة على ذلك في قرار له صدر عام ٢٠٠٨ حيث جاء فيه أن الدستور قد خول مجلس النواب العراقي في إصدار قرارات ليست لها صفة تشريعية^(١).

أما عن طبيعة هذه الأعمال فإننا قد وجدنا إختلافاً بينها فيها قد ظهر بين الفقهاء بشأن طبيعة هذه الأعمال وايضاً إختلاف في موقف القضاء في كل من فرنسا ومصر، إضافة إلى أن التشريع في بعض الأحيان يحسن بعض هذه الأعمال من الرقابة القضائية وإن كان يفسح المجال لرقابة من قبل المحاكم الدستورية أو العليا لبعض هذه الأعمال.

لقد اوضحنا في هذا الفصل موقف الفقه والقضاء بشأن طبيعة الأعمال البرلمانية ووجدنا إن أغلب هذه الأعمال لاتخضع للرقابة القضائية سواء من قبل القضاء العادي أو القضاء الإداري، وتبين لنا ايضاً إن هناك بعض الدساتير قد أقرت الرقابة القضائية على بعض هذه الأعمال وأوكلت مثل هذه الرقابة إلى المحاكم الدستورية أو المحاكم العليا، ووجدنا أن الإستناد الى المعيار الموضوعي في التمييز بين الأعمال البرلمانية وغيرها من الأعمال الصادرة عن المجالس النيابية يتيح للقضاء أن يراقب بعض تلك القرارات، ومن هذه القرارات تلك المتصلة بعلاقته مع موظفيه، وإستناداً لذلك فإنه قد يكون العمل صادراً عن البرلمان ولكنه يوصف بأنه عمل إداري لأن موضوعه يحمل الطبيعة الإدارية، وبالتالي لا يحمل صفة العمل البرلماني، بل أن البعض يرى أن النظام الداخلي الذي يصدره المجلس النيابي والمنظم لعلاقته بموظفيه وعمله لا يختلف عن القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية في شأن العاملين فيها، ومن ثم تُعد من الأعمال الإدارية ويؤكد ذلك عدم أضفاء وصف القانون

(١) ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٨/١٣٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٥، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٣٤٥.

عليها لأنها لاتصدر وفقاً للشكل والإجراءات المنصوص عليها في الدستور^(١)، وبمعنى آخر أنه ومما لاشك فيه أن للبرلمان أعمال إدارية، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد ألحق الأعمال الإدارية بالأعمال البرلمانية الأخرى في عدم امكانية الطعن فيها أمامه مستنداً إلى المعيار الشكلي وملتزمًا بمبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للفهم التاريخي في فرنسا لهذا المبدأ، فإن مجلس الدولة المصري له إتجاه مستقر وقديم ناتج عن أن المجلس قد أخذ بكل من المعيارين الشكلي والموضوعي في تحديد الأعمال البرلمانية، وقد أستقر على إستبعاد الوظيفة التشريعية للبرلمان من نطاق رقابته القضائية، وكذلك الأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي للبرلمان، كالأنظمة الداخلية والقرارات الصادرة عنه المتعلقة بتشكيل وعمل اللجان وهيئاته البرلمانية المتنوعة وما يصدر عن تلك اللجان والهيئات من توصيات تتصل بعملها، وكذلك القرارات الصادرة عن البرلمان بشأن أعضائه والقرارات التي تنظم إجراءات دخول البرلمان ومواعيد إجتماعاته وتدخل أيضاً في ذلك الأعمال الخاصة بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ضمن الأعمال التي لايحق لمجلس الدولة فرض رقابته عليها، ويمكن القول أن موقف القضاء في كل من فرنسا ومصر شهد تطوراً ملحوظاً طرأ على موقفه السابق من مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، حيث كانت مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية تحكمها نفس القاعدة التي تنطبق على مسؤوليتها عن القوانين وهي أنه لامسؤولية كمبدأ عام، ويقوم هذا المبدأ على عدة أسس منها أن مبدأ الفصل بين السلطات يحول دون مساءلة الدولة عن الأعمال البرلمانية، وقيل أيضاً أن عدم المسؤولية هذه مستمدة من عدم مسؤولية أعضائه، ولما كان من غير الممكن مؤاخذة الجزء وهم الأعضاء فإن من غير الممكن ومن باب أولى محاسبة الكل وهو البرلمان، ويضاف إلى ذلك أيضاً أن البرلمان وهو ممثل الأمة مصدر السلطات وصاحب السيادة، ولذلك تخرج أعماله عن رقابة القضاء، وأخيراً قيل أنه لايمكن تقرير مسؤولية البرلمان لعدم وجود قاض متخصص ينظر بقضايا المسؤولية عن الأعمال البرلمانية^(٢)، وبمعنى آخر إذا كانت القاعدة العامة بالنسبة للقوانين هي عدم مسؤولية الدولة فإن هذه القاعدة تسري أيضاً بالنسبة للأعمال البرلمانية، حيث لاتسأل عنها الدولة كقاعدة عامة، وإذا كان الفقه قد ساق عدة حجج لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن قوانينها فإنه فعل نفس الشيء بالنسبة للأعمال البرلمانية، حيث أستند إلى بعض الحجج والمبررات لتبرير عدم مسؤولية عنها تتشابه إلى حد ما مع الحجج والمبررات التي قيل بها لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن القوانين لإنهما يصدران من سلطة واحدة، وتدور الحجج والمبررات التي استند إليها الفقه لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية حول مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة البرلمان وعدم مسؤولية أعضاء البرلمان وعدم وجود قاض مختص ينظر المسؤولية عن الأعمال

(١) د. هشام محمد فوزي : مصدر سابق، ص ١٧.

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان : قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٢٠٥.

البرلمانية^(١)، وبالتالي فإن جميع الأعمال التشريعية سواء صدرت بشكل قانون أو توصية أو قرار تخرج عن ولاية القضاء الإداري والعادي.

ومن المؤكد أن أية سلطة من سلطات الدولة قد تقوم بتصرفات تختلف فيما بينها من حيث طبيعتها استناداً للصفة التي تباشر بها السلطة هذه التصرفات، ومنها السلطة التشريعية فلقد خصها الدستور بتصرفات ووظائف تختلف كل منها بطبيعتها، وعلى ذلك فإن السلطة التشريعية وهي تصدر قراراتها بشأن موظفيها لاتمارس وظيفة تشريعية محضة، وإنما تقوم بذلك بعدها سلطة إدارية عادية تباشر سلطاتها الرئاسية على موظفيها، والبرلمان حين يصدر تلك القرارات المتعلقة بشؤون موظفيه لا يبقى متصفاً بالهيئة التشريعية، وإنما ينقلب متصفاً بكونه هيئة إدارية تصدر قرارات إدارية، وبالتالي تتعدى الولاية للمحاكم المختصة لالغائها والتعويض عنها.

وفي العراق وبسبب عدم وجود قواعد قانونية تنظم الوضع القانوني لموظفي مجلس النواب العراقي، وبالتالي إنطباق القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة المدنية في هيئات الدولة على موظفي مجلس النواب فإننا لانجد إشكالاً كالذي حدث في فرنسا ومصر، ذلك أن موظفي مجلس النواب العراقي ليس لديهم نظام قانوني خاص ينظم أوضاعهم كموظفين برلمانيين، إذ أن قواعد قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل^(٢) وقواعد قانون أنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٠ المعدل^(٣)، والقواعد القانونية الأخرى المنظمة للخدمة العامة في العراق هي القواعد القانونية الواجبة التطبيق بهذا الشأن، وقد قضت المادة ١٩ من من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ بإستمرار موظفي الهيئات الرئاسية الثلاث (مجلس النواب) و (رئاسة الجمهورية) و (رئاسة مجلس الوزراء) بتقاضى المخصصات المنصوص عليها في القانون المذكور لحين صدور قوانين خدمة خاصة بهم ،

(١) د.سعيد السيد علي مصدر سابق، ص ٥٢.

(٢) أكد مجلس شوري الدولة أن المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ هي المطبقة بشأن إعادة التعيين بالنسبة للموظفين السابقين والذين يتم اعادة تعيينهم كموظفين في مجلس النواب وان المادة ٢٨ من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ واجبة التطبيق على الموظف الذي يعين أو يعاد تعيينه. ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٢/٤٣ الصادر في ٢٧/٦/٢٠١٢ والذي جاء بناءً على طلب مجلس النواب العراقي بشأن احتساب الخدمة الوظيفية السابقة لاغراض تحديد الدرجة والراتب لمن تقدم بطلب احتسابها بعد صدور أمر تعيينه، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢ ، ص ٩٦.

(٣) أكد مجلس شوري الدولة في قراره على طلب مجلس النواب العراقي في شأن الآثار المترتبة على كتاب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية لموظفي المجلس ان الشكر الموجه الى أي منتسب في الدولة يرتب قدماص لمدة ستة أشهر لاغراض الترقية والترفيح والعلوة وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض نفسها في حال تكراره، ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٣/١٧ الصادر في ٥/٢/٢٠١٣ والمنشور في قرارات وفتاوى المجلس لعام ٢٠١٣ ، ص ٥٣ .

وعند صدور قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم ٢٨ لسنة ٢٠١١ قضت المادة الثالثة منه بشمول موظفي مجلس النواب بما يتقاضاه أقرانهم في مجلس الوزراء من رواتب ومخصصات وحقوق تقاعدية ، وأكد مجلس شورى الدولة في العراق في رده على طلب مجلس النواب العراقي في شأن اعتماد جدول رواتب موظفي مجلس الوزراء والذي وضعه المجلس لتطبيق نصوص القانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠١١ على استحقاق موظفو مجلس النواب المخصصات الممنوحة لموظفي مجلس الوزراء عند نشر قانون رواتب وخصصات مجلس النواب في الجريدة الرسمية^(١)، وبذلك يمكن القول أن المعيار الموضوعي في تمييز القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي بشأن موظفيه هو المطبق، وكان ذلك واضحاً في قبول مجلس الإنضباط العام ومحكمة القضاء الإداري الدعاوى التي رفعت من موظفي مجلس النواب أمامهما بشأن نزاعاتهم المتصلة بوظيفتهم في المجلس.

أما بالنسبة للقضاء الإداري في العراق فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا العراقية إن تنظيم أعمال مجلس النواب العراقي لا يخضع لرقابة القضاء الإداري^(٢)، وقد سبق وأن أكد مجلس شورى الدولة أنه لا يجوز الزام رئاسة مجلس النواب بعرض ترشيح موظف لاشغال وظيفة من الدرجات الخاصة على مجلس النواب لأن ذلك مما يدخل في تنظيم أعماله التي أوكل له الدستور صلاحية تقريرها على الوجه الذي يراه مناسباً^(٣).

(١) ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٢/١٢٢ الصادر في ٢٠١٢/١/٣١ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢ ، ص ٢٠٧. ينظر كذلك قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٢/٧٩ الصادر في ٢٠١٢/١٠/٤ بشأن استحقاق الموظف المنسب للعمل في مجلس النواب للمخصصات الممنوحة لموظفي المجلس. منشور في قرارات وفتاوى المجلس لعام ٢٠١٢ ، ص ١٤٢.

(٢) ينظر قرار المحكمة الإدارية العراقية العليا رقم ٥٥٩/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ ، ص ٣٤٤.

(٣) ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم ٨٤/انضباط/تمييز/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٢/٢١. منشور في قرارات وفتاوى المجلس لعام ٢٠١٣ ، ص ٣٠٥.

الخاتمة

وجدنا أن الدستور العراقي قد أناط بمجلس النواب العراقي العديد من الوظائف وأن هذا التنوع في الوظائف والمهام ينعكس بصورة أو بأخرى على طبيعة القرارات التي يصدرها وهو بصدد ممارسته لوظائفه ومهامه، ولكن تنوع أعمال المجلس وتعدد وظائفه تتطلب أن يتم التمييز بين هذه الأعمال التي تصدر عنه بشكل تصرفات قانونية تتخذ صيغة القرارات، ومما يدعو إلى ذلك التمييز أننا وجدنا أن المجلس لا تقتصر وظيفته على التشريع (سن القوانين)، بل أن الدستور قد اناط به وظيفة مراقبة السلطة التنفيذية ووسيلته في التعبير عن مضمون ما توصل اليه من خلال ممارسته لوظيفته هذه هي إصدار القرارات، إضافة لذلك فإنه يملك إستقلالية بتنظيم شؤونه الداخلية سواء كان ذلك متعلقاً بتنظيم سير العمل داخل المجلس أو بعلاقته مع موظفيه .

وجدنا أن عملية تشريع القوانين في مجلس النواب العراقي تمر بعدة مراحل ولكل مرحلة منها إجراءات وشكليات يجب اتباعها واستيفائها للإنتقال إلى المرحلة الأخرى، وهذا يعني أن العمل التشريعي يشتمل على جميع الإجراءات التي تتخذ خلال مجمل العملية التشريعية والتي تدخل في تكوين عناصر القرار التشريعي الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشرةً من خلال التصويت النهائي في الجلسة العامة .

وخلال سير العملية التشريعية تتخذ عدة قرارات، تختلف من حيث طبيعتها وأثارها وإن كانت جميعها قرارات برلمانية، وبالتالي يمكن أن نلاحظ نوعين من القرارات المتخذة خلال سير العملية التشريعية، النوع الأول المتمثل بقرارات الاحالة على اللجان والقرارات (التوصيات) المتخذة من قبل اللجان وقرارات التعديل والإضافة والحذف والتجزئة، هذه القرارات ليس لها أية اثار قانونية مباشرة سواء تجاه مشروع القانون أو مقترحه، ودورها نقل الاجراء التشريعي من مرحلة إلى أخرى، وتعد هذه القرارات داخلية تتعلق بتنظيم العمل في المجلس في ممارسته لوظيفته التشريعية وتمهيدية بإتجاه الوصول إلى القرار النهائي، وهذه القرارات خارج اية رقابة قضائية لأنها ليست قرارات نهائية ، أما النوع الثاني من القرارات والمتمثلة بالقرارات المتخذة بإقرار القانون أو رفضه والمتخذة في الجلسة العامة ومن خلال التصويت القانوني وبعد إستيفاء الشروط الدستورية والقانونية لإتخاذها فهي القرارات ذات الأثر القانوني والذي بها يصبح مشروع أو مقترح القانون قانوناً، ويمكن تسميتها بالقرارات التشريعية تمييزاً لها عن بقية القرارات البرلمانية الأخرى، وتوصلنا إلى أن القرار التشريعي، هو القرار الذي يتخذه البرلمان من خلال التصويت في الجلسة العامة وبالأغلبية المطلوبة على مشروع قانون بعد إستيفاء الإجراءات التشريعية الخاصة بسن القوانين، وتبين لنا ان القرار التشريعي يتميز بعدة خصائص منها أنه يصدر عن السلطة التشريعية (البرلمان) و يتضمن

قواعد قانونية عامة ومجردة ويعبر عن الإرادة العامة ويصدر بإرادة صريحة وعلنية ، أما نطاق القرار التشريعي فقد وجدنا أنه يمكن أن يتناول جميع المواضيع التي تنظم بالقوانين بإستثناء ما يتصل بالاختصاصات الحصرية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

أما المعايير التي تستخدم لتمييز القرار التشريعي عن سواه من القرارات التي تصدر عن مجلس النواب ذاته أو القرارات التي تصدر عن السلطات الأخرى في الدولة وجدنا أن هناك معيارين للتمييز بهذا الشأن هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

ووجدنا أن المجلس كسلطة تشريعية يمارس التشريع، كما وأنه يمارس الرقابة على أعمال الحكومة، ولذلك فإن طبيعة هذه السلطة تنعكس بدورها على القرارات التي يتخذها المجلس خلال ممارسته لوظيفته الرقابية، مما يجعل قراراته بهذا الشأن قرارات برلمانية رقابية، وأن مجلس النواب يملك العديد من الأدوات الرقابية التي يستخدمها في الوصول الى القرارات التي يتخذها في مجال وظيفته الرقابية، ولكن ليس لكل أداة من هذه الأدوات أثر قانوني يتصل بإستخدامها من قبل المجلس، وقد تبين لنا أن القرار الذي يصدره مجلس النواب بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية يستمد طبيعته من اختصاص المجلس في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والمؤطر دستوريا في المادة ٦١/ثانياً من الدستور العراقي، وبذلك يمكن تسميته بالقرار الرقابي إستناداً إلى اختصاص المجلس بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا النوع من القرارات يصنف ضمن القرارات البرلمانية والتي يمكن لمجلس النواب العراقي أن يتخذها بمناسبة ممارسته لوظائفه الدستورية في غير الوظيفة التشريعية، وأن القرارات الرقابية التي يصدرها مجلس النواب العراقي يمكن تقسيمها إلى نوعين من ناحية الأثر القانوني لهذه القرارات، النوع الأول الذي لايتولد عنه أثر مباشر، وهذا النوع عبارة عن توصيات موجهة إلى السلطة التنفيذية في شأن من الشؤون العامة ويتوقف أثرها على ما تتخذه الحكومة من تصرف تجاه هذه القرارات فهي غير ملزمة لها أن شاءت نفذتها وأن شاءت تركتها، ومع ذلك فإن هذا النوع من القرارات لا يخلو من الأثر المعنوي الذي قد ينعكس على أداء الحكومة مستقبلاً أن رفضت تنفيذ هذه التوصيات، أما النوع الثاني من القرارات الرقابية فإنها تحمل أثراً مباشراً، وتحمل طبيعة تنفيذية مستمدة من النصوص الدستورية، كالقرارات المتخذة من المجلس المتصلة بسحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة، أو سحب الثقة من أحد رؤساء الهيئات المستقلة أو رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو أحد مسؤوليها، وأنتهينا بإن قرارات مجلس النواب الصادرة بمناسبة ممارسته لوظيفته الرقابية هي قرارات رقابية ذات طبيعة برلمانية، ولذلك تسمى بالقرارات الرقابية البرلمانية.

ووجدنا أن القرارات التي يتخذها المجلس عند استخدامه الوسائل الرقابية ذات الأثر غير المباشر ذات طبيعة غير إلزامية، وتعد مجرد توصيات موجهة للسلطة التنفيذية، أما القرارات المتخذة بمناسبة استخدام الوسائل الرقابية ذات الأثر المباشر، وإن إلزامية هذه القرارات ليست مستمدة من ذاتها، بل إنها من

النص الدستوري الذي يرتب الأثر القانوني أو الجزاء في حال قيام المجلس بإثبات تقصير الوزارة أو أحد أعضائها، وبالتالي فإن القرار الرقابي لا يحمل مضمون الجزاء بل يحمل مضمون ومعنى ثبوت التقصير، واتضح لنا من خلال البحث في قرارات مجلس النواب الرقابية أن هناك جانبين لوظيفة مجلس النواب في الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، الأول الجانب الرقابي والمتمثل في الرقابة على مجمل أعمال السلطة التنفيذية في تنفيذها اليومي للسياسة العامة وتطبيق القوانين وممارستها تجاه المسائل الموضوعية العامة والمستجدة سواء في المجال الداخلي أو في نطاق علاقاتها مع العالم الخارجي، أما النوع الثاني فيتمثل في المساءلة والتي تأتي بعد إتمام الرقابة والتوصل من خلالها إلى التيقن من أن السلطة التنفيذية متمثلة بأحد أعضائها قد ارتكبت مخالفة قانونية تستوجب المساءلة، فالنوع الأول يترتب عليها أن مجلس النواب قد يصدر قرارات يبدى فيها رأيه أو توجيهاته أو توصياته ونصائحه المتحصلة عن ممارسته لدوره الرقابي من دون إلزام السلطة التنفيذية بإتباع أو تنفيذ لما تضمنته تلك القرارات، أما المساءلة فإنه يترتب عليها أثر قانوني بعد توكيدها ويصدر المجلس فيها قراراً برلمانياً رقابياً ذا أثر قانوني يترتب عليه إستقالة رئيس الوزراء في حالة تحقق المسؤولية الوزارية الجماعية أو إستقالة الوزير في حالة تحقق المسؤولية الوزارية الفردية.

أما فيما يتعلق بطبيعة مساءلة رئيس الجمهورية فقد وجدنا أن هذه المساءلة ليس ذات طبيعة سياسية خالصة أو جنائية بحتة، ذلك أن المشرع الدستوري العراقي لم يبين طبيعة هذه المسؤولية، ومن المسلم به أن طبيعة مسؤولية رئيس الدولة تتصل بما أراد لها الدستور في كل نظام سياسي، ولذلك لا يمكن القول أن مسؤولية رئيس الجمهورية في العراق فيما يسند إليه من إتهامات بموجب نصوص الدستور بإنها مسؤولية سياسية بحتة، لأنها لو كانت كذلك لأضطلع المجلس فقط بحق مساءلة رئيس الجمهورية دون إحالته التحقيق في ثبوت هذه المسؤولية إلى المحكمة الاتحادية العليا، وأن وجود محكمة مختصة تنظر بذلك يدل على إنها تنظر في أفعال ليست ذات طبيعة سياسية فقط فقد تكون جرائم جنائية أيضاً، وتوصلنا الى ان مسؤولية رئيس الجمهورية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥ هي مسؤولية ذات طبيعة مزدوجة سياسية وجنائية يغلب عليها الطابع السياسي ذلك أن القرار الأخير بتقريرها من عدمه يختص به مجلس النواب والذي يعد سلطة سياسية، ولكن إشراك المحكمة الاتحادية العليا في إجراءات تقرير المسؤولية تضيف صبغة جنائية على قرار مجلس النواب، وهذه الطبيعة تبقى وفق هذا الوصف إلى أن يصدر قانون إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، ومن ذلك يمكن القول أن قرار مجلس النواب المتعلق بإعفاء رئيس الجمهورية في العراق يستمد طبيعته من وظيفة مجلس النواب الرقابية وهي وظيفة سياسية إضافة إلى طبيعة موضوع القرار ذاته وأثره المتمثل بإعفاء رئيس الجمهورية في حالة ثبوت التهمة الموجه إليه وهو بالتأكيد ليس عقوبة جنائية بل اثراً سياسياً يتحدد بالإعفاء ولا يصل إلى أبعد من ذلك.

أما فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها مجلس النواب العراقي المتصلة بتنظيم سير العمل الداخلي للمجلس فقد وجدنا أن هناك إختلافاً حول طبيعة هذه الأعمال قد ظهر بين الفقهاء من جانب، وموقف القضاء في كل من فرنسا ومصر من جانب آخر، إضافة إلى التشريع الذي يحسن بعض هذه الأعمال من الرقابة القضائية .

وإستناداً إلى ماتبين لنا من خلال تنوع القرارات التي يصدرها مجلس النواب العراقي والمتصلة بمواضيع التنظيم الداخلي للمجلس فقد وجدنا أن هذه القرارات هي ذات طبيعة إدارية تتحدد أثارها ومضمونها بتنظيم الأمور الداخلية للمجلس ولايمتد أثرها إلى خارجه، حيث أنها تتضمن توزيع المهام والصلاحيات بين أعضاء المجلس، وتوزيع العمل بين الأعضاء منفردين أو مجتمعين ضمن لجان المجلس، أو إعطاء عضو أو لمجموعة من أعضائه صلاحية إدارة عمل المجلس في سياق وظيفته الدستورية، أو في سياق إدارة العمل الإداري داخل المجلس.

أما موقف القضاء من الأعمال البرلمانية فقد وجدنا ان القضاء الإداري وبشكل عام قد صنف الأعمال البرلمانية إلى قسمين الأول ويضم الأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي للبرلمان كوضع الأنظمة الداخلية لتنظيم سير العمل به وما يتخذه من قرارات تتعلق بتشكيل وعمل لجانه وهيئاته البرلمانية المتنوعة، وما يصدر عن هذه اللجان والهيئات من توصيات تتصل بعملها كما يدخل في هذه الطائفة من الأعمال البرلمانية الإجراءات التي يتخذها البرلمان لتنظيم اجتماعاته وتحديد مواعيدها والإجراءات الأمنية الخاصة بالدخول والخروج، وحضور الإجتماعات إضافة إلى كل ما يبيده أعضاء البرلمان من آراء وأقوال وبيانات وما يقدمونه من اقتراحات وتقارير إلى المجلس النيابي ولجانته المختلفة، واخيراً تضم هذه الطائفة من الأعمال البرلمانية جميع القرارات التي يتخذها البرلمان بشأن أعضائه ، مثل الفصل في صحة العضوية وبطالان العضوية واسقاط العضوية ورفع الحصانة البرلمانية وقبول الإستقالة، أما القسم الثاني، فيضم الأعمال الخاصة بالرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وتدرج هذه الأعمال تحت مهمته في الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية وقد أخرج الصنفين من رقابته إلا أنه أدخل الأعمال الإدارية التي تتمثل في القرارات التي يصدرها المجلس النيابي بشأن موظفيه ضمن ولايته القضائية.

التوصيات

١. لاجل الحد من المناقشات غير المجدية ولتجاوز المناقشات التي قد يكون القصد منها تعطيل اقرار مشروع قانون ما بسبب الخلافات بين الكتل والاحزاب الممثلة بالبرلمان وقد يكون القصد منها أيضاً إخراج الحكومة أو الجهة التي تتبنى مشروع القانون ومنعاً من الحصول على مزية امام الرأي العام، أو ان تستخدم المناقشات كاستراتيجية أو وسيلة لإطالة أمد المناقشات يمكن أن يعدل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بتقرير وقت إجمالي لمناقشة مشاريع القوانين في المجلس، وتوزيع هذا الوقت بين العمل في اللجان المختصة وبين مناقشته في الجلسة العامة وتوزيع الوقت المخصص للمناقشة في الجلسة العامة بنسب متطابقة مع التمثيل النسبي لكل كتلة برلمانية أو مجموعة ممثلة في البرلمان.
٢. ولضمان زيادة فاعلية مجلس النواب العراقي في المجال التشريعي فإن من المناسب أن يصدر قانون يطلب من الحكومة أن ترفق مشاريع القوانين التي تعرضها على مجلس النواب بدراسة تشمل الأثر المحتمل للقانون وعلاقته بالقواعد القانونية النافذة، وتحديد تلك النصوص أو القواعد المتصلة بموضوع مشروع القانون وبيان أن كان لمشروع القانون تبعات مالية فإنه يجب تحديد قيمتها ومن أي مورد سيتم تخصيص هذا المبلغ وبالتالي سينعكس ذلك على نوعية ومدّة المناقشة وعدم الاكتفاء فقط بالأسباب الموجبة للقانون ، وتخصيص وقت أطول لمناقشة مشاريع القوانين داخل اللجان المختصة مع تحديد حد أقصى لذلك الوقت وعد النصوص التي تم الاتفاق عليها بالإجماع داخل اللجان من قبل ممثلي الكتل البرلمانية غير قابلة للتعديل في المناقشة في الجلسة العامة وخاصة في مرحلة القراءة الثانية.
٣. من المستحسن ان تكون هناك آلية دستورية تسمح للسلطة التنفيذية بإن تتمكن من الطعن بمقترح القانون الذي تجري مناقشته في مجلس النواب والمقدم من أعضائه أو إحدى لجانه أمام المحكمة الاتحادية قبل أن يتم إقراره وتصديقه من قبل رئيس الجمهورية، ذلك أن التصديق عليه ونشره ودخوله في النظام القانوني للدولة مع بقاء إمكانية الطعن فيه مفتوحة قد يربك الأمن القانوني ولايعزز استقرار المراكز القانونية ، ويكون الأساس الذي يقوم عليه هذا الطعن ليس متعلقاً بمضمون المقترح وإنما يتصل بتوزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أو ان يكون التنظيم الدستوري لهذه المسألة يتطلب من مجلس النواب عرض مقترح القانون على السلطة التنفيذية لبيان رأيها فيه وتحديد ذلك بمدّة زمنية بعدها يمكن للمجلس ان يناقش المقترح وإقراره دون أن يكون للسلطة التنفيذية حق الاعتراض عليه كون أصله مقترح مع بقاء إمكانية الطعن فيه بسبب عدم الدستورية، لانها تكون قد فوّتت المدّة المخصصة لها لبيان رأيها في قبول المقترح أو رفضه أو حتى عدم قيامها بتقديم مشروع قانون بديل عن المقترح ينظم ذات موضوع المقترح ، ذلك ان قيام السلطة التنفيذية بالطعن امام المحكمة الاتحادية بقانون شرعه مجلس النواب على أساس أن اصل هذا القانون هو مقترح وليس مشروع قانون مقدم من قبلها لايستقيم مع أسس العمل البرلماني، ذلك أن إقرار المقترح وصيرورته قانوناً قد جاء بعد التصويت

بالموافقة عليه وإقراره من قبل المجلس، وهذا يعني من جانب آخر أن الأغلبية البرلمانية قد وافقت عليه وإن هذه الأغلبية تمثل الأغلبية المنبثقة عنها الحكومة، أي أن الحكومة تملك الأغلبية في المجلس وهذه الأغلبية ذاتها قد أقرت مقترح القانون، والأجدى من ذلك أن يعدل نص المادة ٦٠ من الدستور لكي تكون واضحة بما فيه الكفاية بعدم تفسيرها على وفق فسرته المحكمة الاتحادية العليا أو أن تتراجع المحكمة عن تفسيرها لهذه المادة مما يتيح لمقترح القانون أن يتخذ طريق سير الإجراءات التشريعية دون أن يكون ذلك مرتبطاً بتقديمه من قبل السلطة التنفيذية كمشروع قانون.

4. تمكين المحكمة الاتحادية العليا قانوناً من أن تراقب مدى التزام مجلس النواب بالإجراءات الجوهرية عند ممارسته لوظيفته التشريعية أو وظيفته الرقابية ذلك أن هناك بعض الإجراءات المتبعة خلال ممارسة المجلس لهاتين الوظيفتين من الأهمية بما يجعلها من الإجراءات الجوهرية التي يقوم عليها القرار الذي يتخذه المجلس بهذا الصدد وأن جوهرية هذه الإجراءات قد وضعت لمصلحة القانون والمشروعية، وبعضها وضع لمصلحة طرفي العلاقة الرقابية وهما المجلس ذاته والسلطة التنفيذية، ومن الممكن أن يتم ذلك عند تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا والذي هو قيد الدراسة حالياً في مجلس النواب.

5. إنشاء لجنة عامة دائمة في مجلس النواب العراقي تضم جميع رؤساء الكتل البرلمانية وتحدد لها إجتماعات دورية أو حسب الحاجة لتنسيق العمل التشريعي والرقابي للمجلس ولتجاوز الخلافات التي ينتج عنها غالباً تأخر إقرار مشاريع القوانين المهمة، أو للتنسيق بشأن الوسائل الرقابية قبل إستخدام هذه الوسائل حتى يمكن ضمان أن يأتي إستخدام أية وسيلة رقابية بنتيجة تنعكس إيجاباً على عمل السلطة التنفيذية، ولضمان عدم دخول هذه الوسيلة ضمن المساومات السياسية داخل المجلس ، أو إنشاء مكتب ملحق برئاسة المجلس للقيام بذات المهام إن تعذر تشكيل هذه اللجنة في بداية كل دورة تشريعية.

6. تعديل المادة ٦١/سادساً/ب من الدستور والذي يتناقض مضمونها مع نص المادة ٩٤ منه والتي تنص على أن (قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة)، ذلك أن صدور القرار من المحكمة الاتحادية العليا بإدانة رئيس الجمهورية والذي يترتب عليه إعفاؤه من منصبه لاينتج أثره القانوني إلا بعد تصديق مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس لقرار الإدانة الصادر عن المحكمة الاتحادية، إذ أن هناك احتمال وارد بأن لا تتحقق الأغلبية المطلوبة مما يجرّد القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بالإدانة من أي أثر قانوني مع أن هذا القرار يحمل الطبيعة الإلزامية لكافة السلطات في الدولة ومنها السلطة التشريعية حسب الدستور.

7. من الضروري الإهتمام بإيجاد تنظيم قانوني للموظفين المساعدين لأعضاء مجلس النواب، وإتاحة الإمكانية لإستقدام أشخاص لهم من الخبرة والتخصص في مجال العمل البرلماني بما يساعد النواب في ادائهم لمهامهم التشريعية، كالمختصين في القانون والسياسة القانونية والرقابية والذين لديهم الخبرة في مجال دراسة الإنفاق المالي للحكومة، أو متابعة تطبيق السياسة العامة للحكومة، وذلك من خلال إيجاد

دعم مالي للعضو في هذا الجانب لتمكينه من تشغيل بعض الأشخاص من ذوي الخبرة لديه والسماح له بالإستعانة بمتطوعين يعملون لديه في المجلس يسجلون ضمن الكادر الوظيفي العامل مع العضو المعني، ويمكن تحقيق هذا الأمر من خلال تقليل عدد الحراس الامنيين المخصصين لكل نائب في مجلس النواب بمقدار الثلث أو الربع وتحويل المبالغ المالية المتحصلة عن ذلك الى النائب على أن يتم تعيين ثلاثة أشخاص إثنان منهما على الأقل يعملون كموظفين مساعدين للنائب وآخر كمستشار في الشؤون السياسية أو القانونية يقدمون العون للنائب في مجال تهيئة الظروف والمتطلبات ليقوم النائب بعمله النيابي على أفضل وجه.

٨. لم يعالج الدستور العراقي مسألة نظر القوانين بصفة مستعجلة سواء في نصوص الدستور أو قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي . لذلك يمكن أن يعدل الدستور والنظام الداخلي بما يمكن السلطة التنفيذية من أن تكون لها الإمكانية في المشاركة في وضع جدول الاعمال لمجلس النواب مرة في الشهر، لكي تتمكن من وضع مشاريع القوانين التي تعتقد بأهميتها وضرورة الإستعجال في نظرها من قبل المجلس، أو إيجاد آلية دستورية تمكن السلطة التنفيذية من أن تضمن النظر بمشاريع القوانين التي تقدمها للمجلس بصورة مستعجلة تُقصر فيها المدد الزمنية المخصصة للنظر في مشاريع القوانين بصورة عادية ووفق شروط محددة لتشمل بعض مشاريع القوانين المهمة أو التي تتناول مواضيع تتطلب معالجة سريعة لتجنب الآثار التي قد تتجم عن التأخر في وضع الحلول القانونية لها ، مع إمكانية الإستفادة من تجارب النظم البرلمانية المقارنة التي تعطي للحكومة الحق في الطلب من البرلمان النظر في بعض مشاريع القوانين بصورة مستعجلة خارج المدد الزمنية العادية المقررة للنظر في مشاريع القوانين.

٩. إن التطورات الكثيرة التي لحقت بعمل الدولة ومسؤولياتها الداخلية والخارجية وبما تملكه من خبرة وإمكانيات في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، وماتملكه من مؤسسات متخصصة في مجال صياغة القوانين والأنظمة، نرى أن من الضروري تعديل الدستور ليتم تحديد المجالات التي يمكن لمجلس النواب العراقي التشريع فيها وتحديدتها في إطار المواضيع المتصلة بالحقوق والحريات والأمور المالية والعلاقات الخارجية وترك مادون ذلك من مواضيع للسلطة التنفيذية لمعالجتها بالأنظمة والتعليمات أو تحويلها إصدار مراسيم لها قوة القانون لمعالجة المسائل المتغيرة والسريعة ولملاحقة التطورات التي تصيب المجتمع وفي ذلك تحقيق لسرعة المعالجة التنظيمية التشريعية للأمور والمواضيع المستجدة بالمقارنة مع البطء الذي يصاحب عملية التشريع من قبل مجلس النواب، والذي يعد من أهم أسباب التأخير هو كثرة المواضيع التي يجب على المجلس التشريع فيها إضافة لطول سير الاجراءات المتبعة في تشريع القوانين.

١٠. إن الحصانة الممنوحة للنائب يجب أن لاتمثل درعاً يعصمه من العدالة أو تكون سبباً لإنتهاك القانون أو المس بحقوق الناس وأموالهم أو أرواحهم أو المساس بمصالح الدولة، ويجب أن لاتكون اسلوباً

لحماية المفسدين ، وبمعنى آخر لا يمكن أن تكون الحصانة البرلمانية مطلقة من كل قيد بل يجب أن تقف عند الهدف الذي أُقرت من أجله لامتزجة بسئ البعض إستخدامها، ولذلك من الضروري أن تكون هناك إجراءات تضمن الإستخدام الصحيح للحصانة ضمن إطارها وأهدافها، وإن خرجت عن ذلك عندئذ يكون للقضاء القول الفصل من خلال إعطاء المجلس صلاحية إحالة أحد أعضائه الى القضاء إن أساء إستخدام صفته النيابية والحق ضرراً بالمصلحة العامة للدولة أو أعتدى على أموالها أو أموال وحياة الأفراد محتمياً بالحصانة النيابية الممنوحة له.

١١. ونجد أن من الضروري لضمان الشفافية في عمل أعضاء مجلس النواب العراقي أن يقوم المجلس بإصدار قانون أو تضمين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قواعد خاصة بالأخلاق وحسن السلوك والإنضباط المطلوبة في عضو المجلس، وهذا الأمر معمول به في معظم المجالس النيابية في العالم.

١٢. تشريع قانون خاص يحكم موظفي مجلس النواب العراقي ينظم تفاصيل علاقتهم بالمجلس في جانب واجباتهم وحقوقهم وطريقة تعيينهم والشروط الخاصة المطلوبة في الأشخاص المتقدمين لهذه الوظيفة من خبرة وحيادية ومهنية عالية، وكل مايتصل بذلك ، مع بقاء ولاية القضاء الإداري النظر في المنازعات الناشئة عن وظيفتهم مع المجلس، وإتاحة الإمكانية للمجلس في أن يتعاقد مع الأشخاص ذوي الخبرة والشهادات العليا لإعانتة في أداء مهامه بشكل أفضل ومستقل وخاصة في مجالي التشريع والرقابة وكما معمول به في الكثير من المجالس النيابية في العالم.

١٣. تعين جلسة واحدة من جلسات مجلس النواب في كل شهر تكون مخصصة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كأن تخصص للإجابة عن الأسئلة الموجهة من الأعضاء لوزير معين أو يستضاف فيها كل مرة وزير معين لكي يطلع المجلس على سير العمل في وزارته وفق المنهاج الوزاري المعلن للوزارة.

١٤. إيجاد تنظيم قانوني ضمن النظام الداخلي لمجلس النواب يحكم الأسئلة الموجهة لأعضاء السلطة التنفيذية يتضمن نشر هذه الأسئلة شهرياً مع الإجابة عنها في موقع المجلس الإلكتروني أو في إحدى نشراته لكي يتم الإطلاع عليها وعلى الأجوبة المقدمة من الجهة المعنية بالسؤال، وذلك لأهمية الأسئلة كأداة رقابية سريعة وسهلة للإطلاع على أعمال السلطة التنفيذية وتقييم سياساتها العامة.

ومن الله التوفيق

المصادر والمراجع

أولاً // القرآن الكريم

ثانياً // كتب اللغة و المعاجم :

١. تاج العروس من جواهر القاموس محمد بن محمد بن عبد الرزاق المرتضى الزبيدي، ط٢، طبعة الكويت.
٢. القاموس البرلماني العربي: د علي الصاوي، الهيئة المصرية للكتاب ، ٢٠١٣.
٣. معجم القانون - المركز العربي للتعريب ، القاهرة .
٤. لسان العرب ، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، دار صادر، ٢٠٠٣ .
٥. معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية: بسام عبد الرحمن المشابقة، دار المأمون للنشر، ٢٠١١.
٦. معجم المعاني الجامع متاح على الموقع الالكتروني: <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>.
٧. *Black's Law Dictionary: 6th ed., St. Paul, Minn. West Publishing, Co.1990*

ثالثاً // المراجع القانونية المتخصصة :

١. د.ابراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، د س طبع .
٢. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
٣. د.ابراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣
٤. د.احمد الموفي : الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، د س .
٥. د.اسماعيل الغزال : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
٦. د. اسماعيل مرزه : القانون الدستوري ، ط٣ ، دار الملاك ، بغداد ، ٢٠٠٤.
٧. د. أمين عاطف صليبا : دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠٠٢.
٨. أنور الخطيب : الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية ، دار العلم للملايين ، بيروت.

٩. د. أيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
١٠. اندروج ماندلوبوم : تعزيز المساواة البرلمانية ومشاركة المواطنين والوصول إلى المعلومات، المعهد الديمقراطي الوطني ومعهد البنك الدولي ، النسخة العربية ، بيروت، ٢٠١٣ .
١١. د. بختيار غفور حمد أمين : الوظائف غير التشريعية للبرلمان ط١ ، مطبعة شهاب، أبريل، ٢٠١٠ .
١٢. د. بشار عبد الهادي : التفويض في الاختصاص ، ط١ ، دار الفرقان ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٢ .
١٣. د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢ .
١٤. بول سيلك وروودي والترز : كيف يعمل البرلمان ، تعريب د علي الصاوي الطبعة الاولى ، مكتبة الشروق الدولية القاهرة ٢٠٠٤ .
١٥. توني م. فاين : النظم القانونية الأمريكية ، ترجمة وتعليق المستشار عادل ماجد ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ٢٠٠١ .
١٦. جهاد حرب : السوابق البرلمانية الفلسطينية ١٩٩٦ - ٢٠٠٧ ، ط١ ، منشورات مفتاح ، ٢٠٠٨ .
١٧. د. حسين عثمان محمد عثمان : قانون القضاء الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠ .
١٨. د. حنان محمد القيسي : ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، دراسة في مجلس الإتحاد ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ .
١٩. خليل جريج : الرقابة القضائية على أعمال التشريع ، معهد البحوث والدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٧١ .
٢٠. ديفيد بيثام : البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل الممارسة الجيدة ، الاتحاد البرلماني الدولي ، طبعة بيروت . ٢٠٠٦
٢١. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦ .
٢٢. د. رافع خضر صالح شبر : دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١ ، مطبعة البيئة ، د. س .
٢٣. د. رافع خضر شبر: الخيانة العظمى ، مكتبة السنهوري ، بغداد ٢٠١٢
٢٤. د. رافع شبر : إنتهاك الدستور ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٢٥. د. رمضان محمد بطيخ : الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٤ ،
٢٦. د. رمضان محمد بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل واجراءات البرلمان الرقابية، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٢ .
٢٧. د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ٢٠٠٥

٢٨. د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
٢٩. د. سعدى محمد الخطيب: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية . دراسة مقارنة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٣٠. د. سعيد السيد علي : المسؤولية السياسية في الميزان ، دراسة مقارنة ، دار أبو المجد ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٣١. سعيد السيد علي : التعويض عن أعمال السلطات العامة ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠١١-٢٠١٢ .
٣٢. د. سليمان الطماوي : قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
٣٣. د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، ط 5 ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ .
٣٤. د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي تكوينها واختصاصها ، ط ٦ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
٣٥. د. سليمان محمد الطماوي. النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
٣٦. د. سليمان مرقص ، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، ج ١ ، ط ٦ ، دار الكتب القانونية ، مصر .
٣٧. د. سمير خيرى توفيق ، مبدأ سيادة القانون ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٨٧ .
٣٨. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي : الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
٣٩. صادق احمد علي : الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة دراسة مقارنة ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ .
٤٠. د. صبري محمد السنوسي: الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٥ .
٤١. د. صبري محمد السنوسي محمد : الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
٤٢. د. صلاح الدين فوزي: البرلمان ، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٤ .
٤٣. د. عادل الطبطبائي: الأسئلة البرلمانية ، نشأتها، أنواعها، وظائفها الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٨٧ .

- ٤٤.د. عادل الطبطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها تطورها العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، ١٤ ، الكويت، ١٩٨٥.
٤٥. عادل بطرس : المجلس الدستوري والطعون النيابية (١٩٩٦-١٩٩٧) تحليل قرارات قوانين ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ١٩٩٨.
- ٤٦.د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بالغاء القرار الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥.
- ٤٧.د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة : دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، ط ١ ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
- ٤٨.د عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري ، ط ٣ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦.
- ٤٩.د. عبد الرزاق السنهوري : الوسيط ، ج ٧ ، مجلد ١،: العقود الواردة على العمل ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤.
- ٥٠.د عبد العزيز عبد المنعم خليفة :شروط قبول الطعن بالغاء القرار الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة منشأة المعارف الاسكندرية ٢٠٠٥.
- ٥١.د. عبد العظيم عبد السلام : تطور الأنظمة الدستورية ، دراسة مقارنة، ك ٢ ، التطور الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٥٢.د. عصام أنور سليم : موقع القضاء الدستوري من مصادر القانون ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، دون سنة طبع.
- ٥٣.د. عصام علي الدبس :النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، ٢٠١١ .
- ٥٤.د. عصام سليمان : الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ٢٠١٠ .
- ٥٥.د. علي ابراهيم: الوسيط في العلاقات الدولية دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٥.
- ٥٦.د.علي الصاوي : دليل النائب في البرلمان ، بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني ، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني.
- ٥٧.د. علي الصاوي : من يراقب من ، محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية ، إصدارات جامعة القاهرة ، القاهرة ، ٢٠٠٣.
- ٥٨.د.علي رشيد أبو حجيبة : الرقابة على دستورية القوانين في الأردن ، ط ١، مطابع الدستور التجارية ، عمان ، ٢٠٠٤.

- ٥٩.د. عمرو هاشم ربيع : الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٦٠. عمرو فؤاد بركات : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة السياسية المقارنة ، دون دار نشر ، ١٩٨٤.
- ٦١.د. غازي فيصل مهدي والدكتور عدنان عاجل : القضاء الاداري ، الطبعة الأولى ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق النجف الاشرف .
- ٦٢.د.غازي فيصل مهدي : إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، كتيب، المقال رقم ١٥ ، حضانة عضو مجلس النواب.
- ٦٣.د.غالب غانم : حكم القانون ، من اصدارات برنامج الامم المتحدة الانمائي، undp، بيروت، لبنان
- ٦٤.د. فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق، دراسة مقارنة ، مجموعة النيل العربية ، ١٩٩٩.
- ٦٥.د.فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨
- ٦٦.د. فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر ، شركة ناس للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٦ .
٦٧. د . فتحي فكري : القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، شركة ناس للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٧
- ٦٨.قائد محمد طربوش : السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط1، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٥.
- ٦٩.لاري إلويتز : نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية ، ترجمة جابر سعيد عوض ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ١٩٩٦.
- ٧٠.مارك فان دير هولست : الولاية البرلمانية، دراسة عالمية مقارنة، الاتحاد البرلماني الدولي، جنيف، ٢٠٠٠.
- ٧١.د. ماهر جبر نصر: مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢
- ٧٢.د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية ، ٢٠٠٢.
- ٧٣.د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم الانظمة الدستورية والسياسية في العالم ، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٧٤.د.محمد ماهر ابو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع والانحراف التشريعي، ج٢، دار ابو المجد للطباعة القاهرة ، ٢٠٠٦.

٧٥. د. محمد ماهر ابو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، التطور التاريخي للانحراف، ج١، ط١، دار ابو المجد للطباعة القاهرة ، ٢٠٠٦.
٧٦. د. محمد سعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسن : القانون الدولي المعاصر دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧.
٧٧. د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ط٨ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ٢٠١٣.
٧٨. د. محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٥.
٧٩. مفتاح حرشو : الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، مصر، ٢٠١٠.
٨٠. د. مدحت احمد يوسف غنايم: وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط٢ ، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
٨١. د. مصطفى عفيفي : نظم اللجان البرلمانية المعاصرة وصنع السياسات ، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، القاهرة ، د.س.
٨٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، ط٧، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣.
٨٣. د. مصطفى ابو زيد فهمي: القانون الدستوري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٥.
٨٤. د. محمد ميرغني : قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة ، ك 2 ، دون دار نشر، ١٩٩٤.
٨٥. د. محمد الذهبي : الفصل في صحة عضوية أعضاء المجالس النيابية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
٨٦. د. محمد احمد محمد غوير : الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠.
٨٧. د. محمد باهي يونس : الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢.
٨٨. د. محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٩.
٨٩. د. محمود حلمي : القضاء الاداري ، قضاء الالغاء- القضاء الكامل- اجراءات التقاضي ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٧.

٩٠. د.محمود قنديل : البرلمان في دستور مصر الجديد ، منشورات منتدى البدائل العربي للدراسات ، د.س.
٩١. د.محي الدين القيسي : القانون الاداري العام ، ط١ ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٧.
٩٢. د.مصطفى ابو زيد فهمي : القانون الدستوري ورقابة دستورية القوانين ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٥.
٩٣. د.منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، ط١ ، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢.
٩٤. مورييس دوفرجه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسة الجامعية ، بيروت.
٩٥. نبيل عبد الرحمن حياوي : ضمانات الدستور ، ط٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧.
٩٦. د.هشام محمد فوزي : رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر ، مع تحليل للاحكام الدستورية في البلدين ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
٩٧. هيلين توران : تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
٩٨. وسيم حسام الاحمد : الاستجاب في النظام البرلماني العربي ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١.
٩٩. د.يحيى الجمل: النظام الدستوري المصري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ط٤، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.

رابعاً // الرسائل و الاطاريح الجامعية :

١. أشرف عبد الله عمر : السلطة المختصة باقتراح القوانين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٤.
 ٢. جلال السيد بنداري عطية : الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية ، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.
 3. حميرط عبد الغني : الرقابة البرلمانية في النظام الجزائري ، رسالة ماجستير ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢ ، جامعة باتنا ، منشورة في موقع الجامعة الالكتروني :
- <https://www.theses.univbatna.dz/index.php?opliou=document&task>
4. د.رياض محسن مجول : التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية والأمريكية والمصري والعراقي ، اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية القانون في جامعة بغداد ، ٢٠٠٦.
 ٥. عبد الله رحمة الله البياتي: مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١.

٦. د. عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١ .
٧. د. غسان العيبي مناتي : حكومة تصريف الاعمال، اطروحة دكتوراه، مقدمة لجامعة النهريين، كلية الحقوق، ٢٠١٠ .
٨. مؤيد أحمد عبد الرحمن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦ .
9. مناور بيان مناور الراجحي : التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الشرق الاوسط ، كلية الحقوق ، ٢٠١١ .

خامساً // البحوث و المقالات و الدوريات العلمية :

1. د. حسان حميد حسين المفرجي : الحصانة البرلمانية وتنظيمها في التشريع البحريني ، مجلة الحقوق البحرينية ، جامعة البحرين المجلد السابع ، العدد الاول ، يناير ٢٠١٠ .
 ٢. اسماعيل نعمة عبود وميثم حسين الشافعي : مسائلة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، دراسة مقارنة مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، المجلد الاول ، العدد الثاني ، ٢٠٠٩ .
 ٣. اكرام فالح الصواف : المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، المجلد ١٦ ، العدد ٣ ، اذار ٢٠٠٩ .
 ٤. د. أحمد ابو دية : منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، أمان ٢٠٠٤ . متاح على الموقع الالكتروني : www.aman-palestine.org
 5. البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي، دليل عملي للبرلمانيين ، الاتحاد البرلماني الدولي ، الطبعة العربية ، بيروت ، 2004 .
 6. د. النعمان منذر الشاوي : اشكاليات سن التشريع في مملكة البحرين، مجلة الحقوق البحرينية ، كلية الحقوق جامعة البحرين ، المجلد السابع ، العدد الاول ، يناير ، ١٤ / ٢٠١٠ .
 ٧. د. امام حسنين خليل عطا الله : مستقبل الرقابة البرلمانية بين التنظيم الدستوري واللائحة ، رؤية نقدية ، بحث القي في المؤتمر الدولي الرابع عشر لكلية الحقوق في جامعة المنصورة ، اصدارات جامعة المنصورة، ٢٠١٢ ، متاح على موقع الجامعة على الشبكة الدولية:
- <http://www.flaw.net/law/threads>
٨. باتريك افير : اصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية ، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ، العدد ٢ ، السنة ٢٠٠٧ .

٩. باسكال جان : تفسيرات سياسية للدستور ، دستور ١٩٥٨ تحت محك مفسريه السياسيين ، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ، العدد ٣ ، سنة ٢٠٠٦ .
١٠. جان اريك جيكل : اصدار القوانين وتعليقها ، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ، العدد ٣ ، سنة ٢٠٠٦ .
١١. جان بيار كامبي : حق الاولوية ، عدم القبول ، النصوص الغريبة عن ميدان القوانين المالية ، تأملات في عقلنة الاجراءات التشريعية ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، العدد الثاني ، ٢٠٠٧ .
١٢. د.جلال بنداري : محاسبة رئيس الدولة في النظام البرلماني حال جمعه بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :
- <http://www.shura.gov.sa/magazinemajalah.102/maj/pdf/drasat.pdf>
١٣. د. جلال بنداري مفهوم الاستجواب البرلماني ومقاصده ، بحث منشور على موقع الامانة العامة للثقافة والاعلام لمحامين عابدين وقصر النيل: www.facebook.com/permalink.php
١٤. د.عبد العزيز محمد سالم: الرقابة الدستورية على اللائحة البرلمانية ، بحث منشور في المجلة الدستورية العدد ١٩ ، متاح على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://hccourt.gov.eg>
١٥. د.علي كاظم الرفيعي: وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة ، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، العدد الثاني، السنة ٢٠٠٧ .
١٦. سيد علي موسى : العملية التشريعية في الدول العربية ((الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)) بحث القي في ورشة العمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية ، عقدت في بيروت ، شباط ٢٠٠٣ ، من اصدارات مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي ، ٢٠٠٣ .
١٧. د.عدنان عاجل عبيد : حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط ، دراسة دستورية مقارنة ، مجلة البحوث والدراسات العربية ، القاهرة، العدد ٥٩ ديسمبر، ٢٠١٣ .
١٨. عدنان محسن ضاهر: تفعيل دور مجلس النواب في اقتراح القوانين ، بحث منشور في الموقع الرسمي لمجلس النواب اللبناني: <https://www.lp.gov.lb>.
١٩. عدنان محسن ضاهر : حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية ، بحث منشور في موقع البرلمان العربي على الانترنت: <http://www.arabparliaments.org/publicstions/legislature/algeriaconf/addher-a.pdf>
٢٠. عدنان محسن ضاهر : دور البرلمان في مراقبة الموازنة ، دراسة مقارنة للدول العربية بحث القي في مؤتمر مجلس الشعب المصري عن دور البرلمان في الرقابة المالية ، القاهرة في ٢٦/١١/٢٠٠٧ برعاية مؤسسة وستمنستر للديمقراطية.

٢١. عدنان محسن ضاهر : طبيعة الادارة البرلمانية بحث منشور على الموقع الالكتروني:
<http://adnandaher.info/index.html>
22. د.عزيز الشريف : مفهوم الاستجواب وعلاقته بادوات الرقابة البرلمانية الأخرى ، مجلة الحقوق الكويتية
جامعة الكويت ، ملحق العدد الثاني ، السنة الخامسة والعشرون ، يونيو ٢٠٠١ .
٢٣. د.عمارة فتيحة : مسؤولية رئيس الجمهورية ، مجلة الكوفة ، العدد ٥ ، ٢٠١٣ .
٢٤. د.عمار فوزي كاظم : الإستجواب البرلماني في العراق وفاعليته عند تطبيق مبدأ سيادة القانون مجلة
القانون المقارن العدد ٤٨ السنة ٢٠٠٧ .
٢٥. د.عبد اللطيف نايف : اختصاصات القضاء الاداري بين الاطلاق والتقييد ، دراسة مقدمة في المؤتمر
الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية المنعقد في دولة الامارات العربية المتحدة للفترة من (١١-١٢ / ٩/ ٢٠١٢) منشور على موقع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ، جامعة الدول
العربية - مجلس وزراء العدل العرب:
<http://www.carjj.org>
٢٦. د.غازي فيصل مهدي : ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ، بحث منشور على
موقع السلطة القضائية في العراق بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٤ : <http://www.iraqja.iq/view.2376>
27. د.غازي فيصل مهدي : الدستور العراقي الدائم أفكار و طموحات ، بحث منشور في موقع مركز
المستقبل للدراسات والبحوث ، ٢٠٠٥ .
28. د.غالب غانم : حكم القانون ، إصدارات برنامج الامم المتحدة الانمائي، undp بيروت ، لبنان .
٢٩. غيوم دراغو : المجلس الدستوري ، اختصاص المشرع وفوضى القواعد القانونية ، مجلة القانون العام
وعلم السياسة ، العدد الاول ، ٢٠٠٦ .
٣٠. غزالي بلعيد وقاسم العيد عبد القادر : الإطار القانوني لآلية الرقابة المتمثلة في مناقشة بيان السياسة
العامة الذي تعرضه الحكومة على البرلمان طبقا لدستوري الجزائر ١٩٩٦ والمغرب ٢٠١١ ، بحث
منشور على الموقع الالكتروني:
manifest.univ-ouargla.dz
٣١. د. فيصل شنتاوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني
خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ ، مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية) ، مجلد ٢٥
الإصدار ٩ ، ٢٠١١ .
٣٢. داميان شاموسي : المجلس الدستوري ، حق التعديل ونوعية التشريع ، التطورات الحديثة للاجتهد ،
مجلة القانون العام وعلم السياسة ، العدد الرابع ، ٢٠٠٧ ، الناشر مؤسسة مجد ، بيروت ، ٢٠٠٧
٣٣. د.داود الباز : الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للاستجواب ، مجلة الحقوق الكويتية، جامعة
الكويت ، ملحق العدد الثاني ، السنة الخامسة والعشرون ، ٢٠٠١
٣٤. دليل سير العمل في جلسات مجلس النواب ، منشورات مجلس النواب العراقي ، بغداد ٢٠٠٨ .

٣٥. الدور الرقابي للمجالس العربية : من اصدارات برنامج الامم المتحدة الانمائي ٢٠٠٥ ، متاح على الموقع الالكتروني:
- <http://www.undppogar.org/publications/legislature/lcps1a/section3.html>
٣٦. د. رغيد الصلح : ادوات الرقابة واستخداماتها في البرلمانات العربية ، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية ، مرصد البرلمان الأردني في مركز القدس للدراسات السياسية، منشور على الموقع الالكتروني: www.jpm.jo/uploads/articles/article_2335765.pdf
٣٧. رشيد المدور، تعثر مسطرة المبادرات التشريعية ذات المصدر البرلماني ، ورقة قدمت في اللقاء العلمي الأول حول التشريع ودولة القانون في المغرب الذي نظمه فريق البحث والدراسة حول البرلمان بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال بالرباط بتاريخ ٢٩ نوفمبر، ٢٠٠٧، منشورة في الموقع الالكتروني: <http://parlementaire.arabblogs.com/archive/2007/12/399765.html>
٣٨. رشيد المدور : خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي ، دراسة تحليلية مقارنة ، مجلة الحقوق الكويتية ، مجلد ٣٢ ، عدد ١/مارس ، ٢٠٠٨ .
39. د. رياض غنام عدنان ضاهر : الدور التشريعي لمجلس النواب اللبناني وفق الدستور والقوانين ، بحث منشور في موقع مجلس النواب اللبناني : <https://www.lp.gov.lb>
٤٠. زهير المالكي : اشكالية الدستور العراقي وقانون عقد المعاهدات الدولية وتأثير ذلك على وضع العراق الدولي ، الحوار المتمدن-العدد: ٤٠١٧ - ٢٨ / ٢ / ٢٠١٣ .
٤١. زينة صاحب كوزان السيلوي : انتهاء ولاية رئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي ، مجلة جامعة الكوفة العدد 8 .
٤٢. د. سيد رجب السيد : القواعد القانونية لمحاكمة رئيس الجمهورية ، بحث منشور على موقع صحيفة الاهرام الرقمية متاح على موقع الصحيفة الالكتروني: <http://www.digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial>
٤٣. صحيفة المصري اليوم الالكترونية عدد يوم الإثنين ٦/٢/٢٠١٢ ، متاحة على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني : <http://www.almasryalyoum.com/news>
٤٤. د. لور ميلانو : مراقبة الدستورية ونوعية القانون ، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت ، لبنان ، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٦ .
45. فلورنس شالتيال : كلمات حول الوضع الراهن للجمهورية الخامسة ، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 2، ٢٠٠٦ .
٤٦. د. ميادة عبد الكاظم الحجامي : دراسة قانونية للنظام النيابي والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، مجلة القانون المقارن ، جمعية القانون المقارن العراقية بغداد ، العدد ٤٨ السنة ٢٠٠٧ .

47. د . محمد عبد المحسن المقالع : الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت ، مجلة الحقوق الكويتية ، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون ، ٢٠٠٢ .
48. د. محمد عمران بوليفة : الثنائية المجلسية وضرورات التحول الديمقراطي في الدول السائرة في طريق النمو ، مجلة القانون العام وعلم السياسة الفرنسية ، ترجمة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت ، العدد٢، السنة ٢٠٠٧ .
- ٤٩ . مصدق عادل طالب وصفاء عباس كبة : اليمين الدستورية في الدساتير العراقية ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد الثامن والعشرون ، العدد الثاني ٢٠١٣
- ٥٠ . نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية ، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٧ .
51. ندوة تطوير العمل البرلماني العربي، اقامها المجلس النيابي اللبناني في بيروت للفترة من ١٦ - ١٨ ايار عام ٢٠٠٠ ، من اصدارات مجلس النواب اللبناني بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي.
- ٥٢ . دنش رياض : المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري ١٩٩٦ ، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكر، العدد الرابع.
- ٥٣ . د. وجدى ثابت غيريال: حكم القضاء الادارى دروس لاساتذة القانون ولاعضاء التأسيسية ، مقال منشور على موقع صحيفة بوابة الوفد الالكترونية: <http://www.alwafd.org> ، بتاريخ ١/١١/٢٠١٢ .
- ٥٤ . د وليم جيل : المعارضة البرلمانية دراسة في القانون المقارن ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، العدد ٥٥ ، اصدار، ٢٠٠٦ .
- ٥٥ . حكومة تصريف الاعمال، مجلس النواب دائرة البحوث، قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، ٢٠١٣ .

سادساً // المراجع باللغات الاجنبية :

أ- المراجع والبحوث باللغة الأنكليزية

1. Bernard Charpin: Members Assistants, Constitutional and Parliamentary Information, 1990.
2. Committees in Legislatures, Division of Labor, Legislative Research Series , National Democratic Institute For International Affairs ,NDI, 1996 .
3. Dale' Hall Wan Zahlr Sheikh Abdul Rahma: The Independence and Neutrality of the Parliamentary Service, Constitutional and Parliamentary Information , (April 1992).
4. Georges Bergougous: PRESIDING OFFICERS OF NATIONAL PARLIAMENTARY ASSEMBLIES A WORLD, COMPARATIVE STUDY, Inter-Parliamentary Union, Geneva,1997 .

5. Harold DESCLODURES: La juridiction administrative est-elle compétente pour connaître des actions, dirigées à l'encontre des ,procédures de passation de marchés réalisés par,l'Assemblée nationale ? La Semaine Juridique Edition Générale n° 21, 26 Mai 1999, II 10090, © LexisNexis SA.
6. Hironori Yamamoto: Tools for parliamentary oversight, A comparative study of 88 national parliaments, Published by Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 2007.
7. Ian Harris The Autonomy of Parliament in relation to Internal Management, Debate on the Management Role of the Secretary General First Round Table: CONSTITUTIONAL AND PARLIAMENTARY INFORMATION, INTER-PARLIAMENTARY UNION, No. 185 - 1st Half-year 2003/ASGP Review.
8. Ian Harris: the Management Role of the Secretary General A. First Round Table: The Autonomy of Parliament in relation to Internal Management, CONSTITUTIONAL AND PARLIAMENTARY INFORMATION, INTER-PARLIAMENTARY UNION, No. 185 - 1st Half-year 2003/ASGP Review.
9. Julie Ballington Scott A.BBollens Pran Chopra: Democracy at the Local Level, The Handbook on Participation, Representation, Conflict, Management and Governance, 2001, p.220. <http://www.idea.int>.
10. Loretta Ann P: Towards greater effectiveness of parliaments. Rosales Workshop two Member, Philippine Congress PARLIAMENTARY FORUM ON THE OCCASION OF THE 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE OF NEW OR RESTORED DEMOCRACY Doha (Qatar), 29 October – 1 November 2006
11. Mauro ZAMPINI: Codes of conduct for parliamentary staff, Report prepared, adopted at the Cairo Session (September 1997), Constitutional and Parliamentary Information
12. Nazli Parvizi : A guide to parliamentary procedure, for N.Y.C ,Community Bords, mayorl community affairs unit.
13. Raoul Berger: Impeachment for (High Crimes and Misdemeanors), 44.S. Cal.L. Rev.
14. Silvio Benvenuto: Roles of Government and Parliament, backbenchers in the introduction and passage of legislation, Constitutional and Parliamentary Information, July 1993.
15. THE NATIONAL ASSEMBLY IN THE FRENCH INSTITUTIONS SERVICE DES A FFAIRES INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE February 2013.
16. The parliamentary systems off France and Denmark, Constitutional and Parliamentary Information, Association of Secretaries General of Parliaments, 3rd Series - No. 169 1st Half-year 1995, Forty -fifth year.
17. THE SCOPE AND LIFTING OF PARLIAMENTARY, IMMUNITIES EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE OMMISSION), he Venice Commission, at its 98th, plenary session, (Venice,21-22 arch,2012), Strasbourg, 14 May 2014.

18. Ugo ZAMPETTI: THE ROLE OF THE SECRETARY GENERAL IN THE ADMINISTRATION OF PARLIAMENT ASSOCIATION OF GENERAL SECRETARIES OF PARLIAMENTS (Djakarta, October, 2000) - Review n° 180.
19. Warren Krafchik and Joachim Wehner : Legislatures and Budget Oversight: Best Practices, IPU, Genève.
20. A MANUAL OF PARLIAMENTARY PRACTICE: for the Use of the Senate of the United States: BY THOMAS JEFFERSON. SECOND EDITION. WITH THE LAST ADDITIONS OF THE AUTHOR, GEORGE TOWN, PUBLISHED BY JOSEPH MILLIGAN, AND BY WILLIAM COOPER, WASHINGTON, 1812, Edited with an Introduction, by Wilbur Samuel Howell, Published without copyright by Princeton University Press.

ب - المراجع والبحوث باللغة الفرنسية

1. Arrêt rendu: par Conseil d'Etat L'apport des fonctionnaires parlementaires à la, QPC, AJDA, 2011 p. 593, ٢١ mars 2011
2. Catherine Bergeal, Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale RFDA 1999 p. 333 RFDA © Editions Dalloz 2013
3. Elise Carpentier L' « acte de gouvernement » n'est pas insaisissable RFDA 2006.
4. Fabrice MELLERAY: La décision de l'Assemblée nationale de publier un rapport parlementaire est, insusceptible de recours devant le juge administratif, COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE, Encyclopédies : Administratif, Fasc. 102 et 1001, Droit Administratif n° 6, Juin 2010, comm. 101 © ,LexisNexis SA
5. Jean-Eric Gicquel, La loi et la procédure parlementaire , RFDA – 2013
6. Jean-Eric Gicquel, PARLEMENT, Juris Classeur Administratif, Fasc. 102 Cote : 05,2012-
7. Sébastien Jeannard, Les mutations du droit de la fonction publique parlementaire, RFDA 2011, Dalloz 2013 /13. RFDA © Editions Dalloz 2013.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٣	إطار وخطة البحث
٦	المبحث التمهيدي : المصادر القانونية التي تحكم عمل مجلس النواب العراقي
٨	المطلب الأول : المصادر الرسمية (المكتوبة)
٨	أولاً : الدستور
١٣	ثانياً : التشريعات
١٤	ثالثاً : الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية
١٨	المطلب الثاني : المصادر غير الرسمية (غير المكتوبة)
١٩	أولاً : السوابق البرلمانية (التقاليد البرلمانية)
٢٢	ثانياً : أحكام القضاء الدستوري
٢٤	الفصل الأول : طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال وظيفته التشريعية
٢٧	المبحث الأول : طبيعة القرارات المتخذة خلال عملية سن القوانين
٣١	المطلب الأول : طبيعة قرارات المجلس خلال سير إجراءات عملية سن القوانين
٣١	الفرع الأول : نطاق سلطة مجلس النواب في التشريع
٣٢	الفرع الثاني : الإجراءات المتبعة في نظر ومناقشة مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية
٣٣	أولاً : العمل داخل اللجنة المختصة
٣٥	ثانياً : الوقت المخصص لعمل اللجان
٣٨	ثالثاً : اتخاذ القرارات في اللجان
٣٩	رابعاً : طبيعة قرارات اللجان المختصة
٤١	الفرع الثالث : المناقشة والتصويت
٤٢	أولاً : أحكام القراءة الأولى
٤٥	ثانياً : أحكام القراءة الثانية

٤٦	ثالثاً : نطاق حق التعديل
٤٩	رابعاً : حالات الاستعجال في نظر مشروعات القوانين
٥٢	الفرع الرابع : التصويت
٥٥	الفرع الخامس : التصديق
٥٦	أولاً : الاعتراض على القوانين
٦٠	ثانياً : التصديق والإصدار في الدستور العراقي
٦٣	المطلب الثاني : طبيعة إجراءات إقرار مقترحات القوانين
٦٤	الفرع الأول : مفهوم الاقتراح
٧٧	الفرع الثاني : إجراءات نظر مقترحات القوانين
٧٨	الفرع الثالث : الإخلال بالإجراءات الجوهرية
٨٢	المبحث الثاني : طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال إقرار الموازنة العامة والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية
٨٤	المطلب الأول : طبيعة قرار مجلس النواب الخاص بإقرار الموازنة العامة
٨٥	الفرع الأول : الموازنة في الدستور العراقي
٨٦	الفرع الثاني : إجراءات نظر وإقرار الموازنة العامة
٩٠	الفرع الثالث : صلاحية تعديل الموازنة العامة
٩١	الفرع الرابع : طبيعة قرار التصديق على الموازنة العامة
٩٣	المطلب الثاني : التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية
٩٥	الفرع الأول : التصديق على المعاهدات و الاتفاقيات في القانون العراقي
٩٦	الفرع الثاني : التصديق على المعاهدات والاتفاقيات في القانون المقارن
٩٨	الفرع الثالث : طبيعة قرارات التصديق على المعاهدات والاتفاقيات في العراق
١٠٠	خاتمة الفصل الأول
١٠٠	أولاً : خصائص القرار التشريعي
١٠٢	ثانياً : نطاق القرار التشريعي

١٠٣	ثالثاً: معايير تمييز القرار التشريعي
١٠٤	الفصل الثاني : طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال وظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية
١٠٨	المبحث الأول : طبيعة قرارات مجلس النواب الصادرة في مجال وظيفته الرقابية على أعمال الوزارة
١١٢	المطلب الأول : قرارات مجلس النواب الرقابية ذات الأثر غير المباشر
١١٥	الفرع الاول : حق السؤال
١١٥	أولاً : المقصود بالسؤال
١١٨	ثانياً : شروط اللجوء إلى السؤال
١١٨	أ- الشروط الشكلية للسؤال
١١٩	ب - الشروط الموضوعية للسؤال
١٢٢	الفرع الثاني : طرح موضوع عام للمناقشة
١٢٥	الفرع الثالث : اللجان التحقيقية
١٢٦	أولاً : التحقيق البرلماني في النظم المقارنة
١٢٩	ثانياً : التحقيق البرلماني في التشريع العراقي
١٣٤	المطلب الثاني : قرارات مجلس النواب الرقابية ذات الأثر المباشر
١٣٥	الفرع الأول : الاستجواب
١٣٥	أولاً : المقصود بالاستجواب
١٣٦	ثانياً : شروط الاستجواب
١٣٧	أ- الشروط الشكلية للاستجواب
١٣٨	ب - الشروط الموضوعية للاستجواب
١٤٠	ثالثاً : أثر الاستجواب
١٤٢	الفرع الثاني : سحب الثقة
١٤٦	أولاً : إجراءات سحب الثقة وفق القانون العراقي
١٤٦	أ : إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

١٤٦	ب : إجراءات سحب الثقة من أحد الوزراء
١٤٧	ج : استجواب وإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة
١٤٧	ثانياً : الأثر المترتب على سحب الثقة وفق القانون العراقي
١٤٧	أ : الأثر المترتب على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء
١٤٨	ب : الأثر المترتب على قرار سحب الثقة من الوزير
١٥١	المبحث الثاني : طبيعة قرار مجلس النواب الصادر بمناسبة تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية
١٥٤	المطلب الأول : المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
١٥٥	الفرع الأول : أثر طرق اختيار رئيس الجمهورية على تقرير مسؤوليته السياسية
١٥٩	الفرع الثاني : الموقف في الأنظمة البرلمانية المقارنة
١٦٥	المطلب الثاني : المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية
١٦٥	الفرع الأول : الخيانة العظمى
١٦٨	الفرع الثاني : انتهاك الدستور
١٧٢	الفرع الثالث : الحنث باليمين
١٧٧	خاتمة الفصل الثاني
١٨٢	الفصل الثالث: طبيعة قرارات مجلس النواب في مجال تنظيم سير العمل الداخلي
١٨٤	المبحث الأول : انتخاب رئيس المجلس وتشكيل اللجان الدائمة والنظر في صحة العضوية
١٨٥	المطلب الأول : انتخاب رئيس المجلس وتشكيل اللجان
١٨٥	الفرع الأول : انتخاب رئيس المجلس
١٩٣	الفرع الثاني : تشكيل اللجان
١٩٩	المطلب الثاني : القرارات المتصلة بصحة عضوية أعضاء المجلس
٢٠٠	الفرع الأول : الجهة المختصة بالنظر في صحة العضوية

٢٠٥	الفرع الثاني : إجراءات صحة عضوية أعضاء مجلس النواب العراقي
٢١٤	الفرع الثالث : طبيعة القرارات المتعلقة بالأمور التنظيمية
٢١٥	أولاً : الخلاف الدائر حول طبيعة قرار صحة العضوية
٢١٦	أ- موقف الفقه الفرنسي
٢١٧	ب- الموقف في مصر
٢٢٣	ثانياً : الجانب القانوني في المسؤولية
٢٢٥	المبحث الثاني : قرارات مجلس النواب المتصلة بالحصانة البرلمانية وتنظيم سير العمل الإداري
٢٢٥	المطلب الأول : قرارات مجلس النواب المتعلقة بالحصانة النيابية لأعضائه
٢٢٦	الفرع الأول : أنواع الحصانة البرلمانية
٢٢٧	أولاً : الحصانة الموضوعية
٢٢٧	ثانياً : الحصانة الإجرائية
٢٣١	الفرع الثاني : طبيعة قرار رفع الحصانة البرلمانية
٢٣٦	الفرع الثالث : مفهوم الأعمال البرلمانية وطبيعتها القانونية
٢٣٦	أولاً : الأعمال البرلمانية
٢٣٩	ثانياً : معايير تمييز الأعمال البرلمانية
٢٥٠	المطلب الثاني : قرارات مجلس النواب المتصلة بتنظيم سير العمل الإداري للمجلس
٢٥٣	الفرع الأول : الطبيعة القانونية للإدارة البرلمانية
٢٥٣	أولاً : القواعد التي تحكم الموظفين
٢٥٧	ثانياً : الموظفون المساعدون
٢٥٩	الفرع الثاني : موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري من قرارات البرلمان المتعلقة بموظفيه
٢٦٠	أولاً : الموقف في فرنسا
٢٦٣	ثانياً : الموقف في مصر

٢٦٦	خاتمة الفصل الثالث
٢٧٠	الخاتمة
٢٧٤	التوصيات
٢٧٨	المصادر والمراجع

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهريـن
كلية الحقوق

الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي "دراسة مقارنة"

رسالة تقدم بها

اسماعيل فاضل حلواص آدم الشمري

إلى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهريـن

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي

٢٠١٥

١٤٣٦

شكر وتقدير

بعد أن مَنَّ اللهُ سبحانه وتعالى علي بإكمال أطروحتي هذه فإن واجب الوفاء يحتم علي أن أقدم شكري وتقديري إلى المشرف الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي ، لما أبداه من إرشاد وتوجيه منذ اختيار موضوع الأطروحة وحتى إخراجها بصورتها النهائية ، فلم يدخر جهداً في ذلك فأفاض علي من علمه الغزير وخلقته العالي ، فجزاه الله عني خير جزاء. كما أتقدم بالشكر الجزيل لزملائي في جامعة الفلوجة / كلية قانون لما قدموه من عون وتشجيع وأخص منهم الأستاذ الدكتور سعد حسين ملحم والدكتور صدام كوكز ، وشكري وتقديري الى الدكتور صباح الباوي مدير عام الدائرة القانونية في مجلس النواب وموظفي مكتبة المجلس لما قدموه من تسهيلات ومساعدة في الحصول على المصادر لهذه الأطروحة، وكذلك أقدم شكري وتقديري إلى كل من المستشار الدكتور عبد اللطيف نايف والمستشار الدكتور رياض محسن مجول لما أبدوه من عون في الحصول على بعض أحكام وقرارات مجلس شورى الدولة غير المنشورة ، واقدم شكري إلى موظفي مكتبة كلية الحقوق في جامعة النهرين وأخص منهم الأخ عباس ، وأشكر أيضاً الأخوات في مكتبة كلية القانون/ جامعة بغداد ، وخاصة الست هند، كما أن واجب العرفان بالجميل يحتم علي أن اقدم شكري وتقديري لكل من قدم لي العون من أجل إكمال أطروحتي ولم يسنى لي ذكره جزى الله الجميع عني خير جزاء.

الباحث

**Republic of Iraq
The Ministry of Higher Education
And Scientific Research
Al- Nahrain University
Faculty of Law**

The Legal Nature Of The Council Of Representatives Resolutions

Comparative Study

A THESIS

**SUBMITTED TO THE COLLEGE OF LAW - UNIVERSITY OF
AL-NAHRIN IN PARTIAL FULFILMENT OF THE
REQUIREMENT FOR DOCTORATE OF PUBLIC LAW**

BY

ISMAEL FADHIL HILLWAS AL-SHAMARI

SUPERVISED BY

Prof. Dr. KHAZI FASIL MAHDI

1436H

2015