

ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع  
(دراسة مقارنة)

**The Iraqi Council of Representatives Exercising its  
Constitutional Powers between Text and Reality  
(Comparative study)**

إعداد

آية طه المحمدي

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدّمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

تشرين الأول، 2021

وَأْمُرُهُمْ سُورَىٰ بَيْنَهُمْ

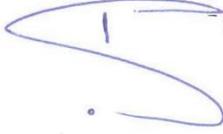
(سورة الشورى: آية 38)

## تفويض

أنا آية طه المحمدي، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي الموسومة للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنيين بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: آية طه المحمدي.

التاريخ: 2021 / 10 / 31.

التوقيع: 

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسائل وعنوانها : (ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية

بين النص والواقع).

وأجيزت بتاريخ : 2021/10/31.

للباحث: آية طه محمد المحمدي.

### أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	المكان	التوقيع
د. محمد علي الشباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. أيمن يوسف الرفوع	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	
د. بلال حسن الرواشدة	عضواً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	
أ.د. فيصل عقله شطناوي	عضواً خارجياً	جامعة العلوم الإسلامية	

## شكر وتقدير

الحمد والشكر أولاً وأخراً لله سبحانه وتعالى

“

أتقدم بالشكر والامتنان إلى الدكتور محمد الشباطات والذي تشرفتُ بأن يكون مشرف على رسالتي .

“

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة على قبول مناقشة الأطروحة.

“

الشكر والتقدير لكل من ألهمني وقدم لي المساعدة من الأهل والأصدقاء ولكل شخص منحني الدعم

خلال مسيرة إعداد هذه الأطروحة.

## الإهداء

إلى روح والدي الشهيد طه المطلبك (رحمه الله)

“

إلى رفيقة دربي ونجاحي وإلهامي (أمي)

“

إلى أختي (محمد، وعبدالله)

الباحثة

## فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تفويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ح.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ط.....

### الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة.....	1.....
ثانياً: مشكلة الدراسة.....	3.....
ثالثاً: أسئلة الدراسة وفرضياتها.....	3.....
رابعاً: هدف الدراسة.....	3.....
خامساً: أهمية الدراسة.....	4.....
سادساً: حدود الدراسة.....	4.....
سابعاً: محددات الدراسة.....	5.....
ثامناً: مصطلحات الدراسة.....	5.....
تاسعاً: الإطار النظري.....	6.....
عاشراً: الدراسات السابقة ذات الصلة.....	8.....
الحادي عشر: منهجية الدراسة.....	10.....

### الفصل الثاني: ماهية النظام البرلماني

المبحث الأول: مفهوم النظام البرلماني.....	12.....
المطلب الأول: نشأة وتطور نظام البرلمان العراقي.....	13.....
المطلب الثاني: أركان النظام البرلماني.....	15.....
المبحث الثاني: صور المجالس النيابية.....	19.....
المطلب الأول: نظام المجلس النيابي الواحد.....	19.....
المطلب الثاني: نظام المجلسين.....	24.....

### الفصل الثالث: ضمان استقلالية السلطة التشريعية

- المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية..... 35
- المطلب الأول: مفهوم الفصل بين السلطات ..... 35
- المطلب الثاني: مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية ..... 37
- المبحث الثاني: الاستقلال الإداري والمالي للمجالس النيابية ..... 42
- المطلب الأول: انفراد المجالس النيابية بإدارة شؤونها الداخلية ..... 42
- المطلب الثاني: الاستقلال المالي للمجالس النيابية ..... 45
- المبحث الثالث: الحصانة البرلمانية ومبرراتها ..... 49
- المطلب الأول: الحصانة الموضوعية ..... 50
- المطلب الثاني: الحصانة الإجرائية ..... 53
- المبحث الرابع: حل البرلمان ..... 57
- المطلب الأول: الحل الذاتي لمجلس النواب وفق دستور 2005..... 58
- المطلب الثاني: صلاحية حل المجلس النيابي في الأنظمة المقارنة ..... 60

### الفصل الرابع: اختصاصات مجلس النواب العراقي والأنظمة البرلمانية المقارنة

- المبحث الأول: صلاحية المجالس النيابية في التشريع..... 65
- المطلب الأول: سلطة مجلس النواب العراقي في التشريع ..... 65
- المطلب الثاني: تشريع القوانين في الدول المقارنة ..... 69
- المطلب الثالث: سلطة المجالس النيابية في إقرار الموازنة العامة..... 75
- المبحث الثاني: صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على أعمال الحكومة..... 82
- المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية التي نص عليها الدستور العراقي ..... 83
- المطلب الثاني: تقدير أو تقييم واقع الرقابة البرلمانية في العراق ..... 87
- المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية في النظام النيابي الأردني..... 89
- المطلب الرابع: الرقابة السياسية في النظام النيابي البريطاني..... 92

### الفصل الخامس: الخاتمة، النتائج والتوصيات

- أولاً: النتائج ..... 96
- ثانياً: التوصيات ..... 97
- قائمة المصادر والمراجع ..... 99

## ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع

إعداد: آية طه المحمدي

إشراف: الدكتور محمد علي الشباطات

### الملخص

تتناول هذه الدراسة ممارسات وأعمال السلطة التشريعية في العراق ومدى تطابقها مع القواعد والمبادئ التي نص عليها الدستور العراقي لعام 2005. وحاولت هذه الدراسة بيان نقاط الضعف في النظام البرلماني العراقي، من خلال المقارنة بالنظام الأردني الذي يطبق الديمقراطية النيابية، وايضاً المملكة المتحدة التي تعتبر مهد البرلمانات في العالم.

تهدف هذه الدراسة إلى التطرق على واقع مجلس النواب العراقي، من خلال ممارسته لصلاحياته الدستورية من تشريع ورقابة، وايضاً مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والإلتزام به بإعتباره اهم مبدأ دستوري يقوم عليه النظام النيابي.

وتم تحليل النصوص الدستورية التي نصت على المراحل التي يمر بها تشريع القوانين في العراق، وايضاً أدوات الرقابة التي نص عليها الدستور العراقي، والنظام الداخلي لمجلس النواب، مقارنةً بالدول محل الدراسة.

وكان من الضروري ايضاً الحديث عن الدستور العراقي لعام 2005 والاختلال الذي يتضمنه في توزيع الصلاحيات بين السلطات. من خلال تغليب كفة السلطة التشريعية عن باقي السلطات، الأمر الذي أدى إلى إساءة استعمال السلطة والابتعاد عن تحقيق الغاية الأسمى والأهم (المصلحة العامة).

وكانت اهم نتيجة توصل إليها الباحث، هي بأن نتيجة منح الصلاحيات الكبيرة للسلطة التشريعية في العراق أدت بدورها إلى إساءة استعمال السلطة والإنحراف عن غايتها الأساسية التي وجد المجلس من أجلها.

وأهم توصية يقدمها الباحث، ضرورة إجراء تعديلات على النصوص الدستورية في المادة (61) من الدستور العراقي وخاصة فيما يتعلق بالصلاحيات الكبيرة التي يتمتع بها النواب لضمان عدم إساءة استعمالها، وذلك من خلال التوزيع العادل للصلاحيات بين السلطات.  
الكلمات المفتاحية: النظام البرلماني، الدستور، مبدأ الفصل بين السلطات.

# **The Iraqi Council of Representatives Exercising its Constitutional Powers between Text and Reality**

**Prepared by: Aya Taha Al-Mohammedi**

**Supervised by: Dr. Mohammed Ali Al-Shabatat**

## **Abstract**

This thesis deals with the practices and actions of the legislative authority in Iraq and their compatibility with the rules and principles stipulated in the Iraqi constitution of 2005. through comparison with the Jordanian system that applies representative democracy, and also The United Kingdom, the cradle of parliaments in the world.

This study aims to address the reality of the Iraqi Council of Representatives, through its exercise of its constitutional powers of legislation and oversight, as well as the extent to which the principle of separation of powers is applied and adhered to, as it is the most important constitutional principle on which the representative system is based.

The constitutional texts that stipulate the stages of legislation in Iraq, as well as the oversight tools stipulated in the Iraqi constitution, and the internal system of the House of Representatives, were analyzed, compared to the countries under study.

It was also necessary to talk about the Iraqi constitution of 2005 and the imbalance it contains in the distribution of powers between the authorities. By giving precedence to the legislative authority over the rest of the authorities, which led to the abuse of power and a move away from achieving the supreme and most important goal (the public interest).

The most important result reached by the researcher, is that the result of granting great powers to the legislative authority in Iraq, in turn, led to the abuse of power and deviation from its basic purpose for which the Council was found.

The most important recommendation made by the researcher is the necessity of making amendments to the constitutional texts in Article (61) of the Iraqi constitution, especially with regard to the great powers enjoyed by representatives to ensure that they are not abused, through a fair distribution of powers between the authorities.

**Keywords: Parliamentary System, The Constitution, The principle of separation of powers.**

## الفصل الأول خلفية الدراسة وأهميتها

### أولاً: المقدمة

الدستور هو القانون الأسمى في البلاد والذي ينظم اختصاص السلطات الثلاث: التشريعية التنفيذية القضائية، فضلاً عن أسلوب ممارسة السلطة لصلاحياتها وعلاقة الحاكم بالمحكوم والحقوق والحريات العامة للمواطنين. إلا إن وبالرغم من ذلك قد نجد أعمال السلطات وتحديداً في دراستنا للسلطة التشريعية قد تتجاوز على صلاحياتها التي حددها إليها الدستور، أو قد يحدث اختلافات في مفاهيمها أو دلالاتها بما يتم استبعادها عن غاية المجتمع الأساسية.

ومن المسلم به فلا بد من التمييز بين النصوص الدستورية النظرية المجردة وبين تطبيقاتها العملية، وذلك لمعرفة مدى انسجامها أو عدم انسجامها مع الواقع، فعلى سبيل المثال واقع الحياة البرلمانية العراقية، فقد ينص في صلب الدستور على استقلال القضاء ولكن نجد هناك انتهاك صريح للنص المتمثل في التدخلات من قبل مجلس النواب لأجل مصالح شخصية، أو ينص على نزاهة الانتخابات ولكن الممارسة العملية تخالف ذلك.

وفي الوقت نفسه اننا لا ننكر بأن دستور (2005) لجمهورية العراق لديه ثغرات وتناقضات كثيرة، ولكن في دراستنا هذه سوف أتطرق فقط لممارسات مجلس النواب العراقي ومدى تطابقها مع النص.

وقد تبني العراق قبل عام (2003) النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، وأما بعد سقوط النظام السابق وصدور دستور عام (2005) من قبل الاحتلال الأمريكي، تم اختيار النموذج البرلماني وذلك طبقاً للمادة الأولى من الدستور العراقي التي تنص على "جمهورية العراق

دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".<sup>(1)</sup>

ومن ناحية أخرى تعتبر المملكة الأردنية الهاشمية ذات النظام البرلماني طبقاً لما نص عليه المادة الأولى من الدستور عام (1952): المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي".<sup>(2)</sup> وبناءً على ما نص عليه الدستور فالسلطة التشريعية في الأردن تتكون من نظام المجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاعيان. وقد أناط الدستور الأردني السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك المؤلف من مجلس النواب والاعيان، وكذلك تضمن الدستور صلاحيات مجلس الأمة وعلاقته مع السلطة التنفيذية.

أما نظام المملكة المتحدة فهي تعتبر الدولة التي تطورت فيها الديمقراطية الحديثة حتى اكتملت صورتها الحالية ونظام الحكم فيها ديمقراطي نيابي في دولة موحدة، فتعتبر إنجلترا هي مهد النظام البرلماني والذي اخذت به أغلب دساتير دول العالم سواء في دساتير ذلك القرن أو الدساتير الحديثة. وأغلب نصوص الدساتير الحديثة مستمدة من النظام الانجليزي الذي لا تحكمه نصوص مكتوبة وإنما تنشأ وتتطور طبقاً للعرف المبني على الادراك السليم للمبادئ الديمقراطية الصحيحة.

أن هذا العرف لم ينشأ بطفرة واحدة بل كان وليد أحداث وصراعات خطيرة ومستمرة بين السلطات الحاكمة في إنجلترا. أما بالنسبة للنظام البرلماني في إنجلترا فبدأ بمجلس كبير وكانت هذه الجمعية غير محددة العدد وليست ثابتة فيمن يقبلون بعضويتها، وكانت تضم بالأصل الأساقفة ثم دخلها

(1) المادة الأولى من الدستور العراقي لعام 2005.

(2) المادة الأولى من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.

رؤساء الأديرة، كما كانت تضم رؤساء المقاطعات، وايضاً الأعضاء من جماعة المحاربين الملازمين للملك. وفي القرن الرابع عشر قد شهد هذا المجلس وانتهى بمجلسين هما العموم واللوردات. أن دور الملك في إنجلترا هو دور أدبي طبقاً للنص المشهور: "أن الملك لا يخطئ" وأن أغلب صلاحيات الملك وحق التاج انتقلت إلى رئيس الوزراء.

### ثانياً: مشكلة الدراسة

إشكالية دراستنا تكمن حول تسليط الضوء على واقع واداء مجلس النواب العراقي بعد عام (2005) ومدى تطابقه مع أحكام ومبادئ الدستور، من خلال عدم التطبيق السليم لقواعد سن التشريع التي نص عليها الدستور، وايضاً عدم تفعيل الدور الرقابي والذي يعتبر في صُلب الصلاحيات السلطة التشريعية، مما أدى إلى اختلال التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

### ثالثاً: أسئلة الدراسة وفرضياتها

1. ما هي مراحل نشأة وتطور النظام البرلماني في العراق بعد دستور (2005)؟
2. ما مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع؟
3. هل يحدث تجاوزات على الصلاحيات الدستورية داخل مجلس النواب العراقي؟
4. هل يوجد واقع حقيقي للرقابة البرلمانية في العراق مغاير لما هو منصوص عليه في الدستور؟

### رابعاً: هدف الدراسة

يهدف الباحث في دراسته لهذا الموضوع إلى عدة نقاط مهمة:

1. بيان نشأة وتطور النظام البرلماني في العراق خصوصاً بعد دستور (2005).
2. توضيح مبدأ الفصل بين السلطات ومدى تطبيقه على أرض الواقع من خلال المقارنة مع الدول محل المقارنة.

3. توضيح ما يجري داخل قبة مجلس النواب العراقي وما يحدث من تجاوزات وانتهاكات لصلاحياتهم الدستورية.

4. تقدير وتقييم واقع الرقابة البرلمانية في العراق ومدى تطبيقها بصورة صريحة وواقعية .

### خامساً: أهمية الدراسة

تكمن الأهمية في دراستنا لهذا الموضوع هو محاولة الإسهام على تحسين وتطوير الحياة الواقعية لمجلس النواب العراقي، والحث على احترام المبادئ والاحكام الدستورية، والعمل على تحقيق المصلحة العامة، وتفعيل دور العمل الرقابي والذي يعتبر في صلب صلاحيات السلطة التشريعية. ومن جهة أخرى يرى الباحث ان من الضروري الإسراع في تشكيل مجلس الاتحاد الذي نص عليه الدستور 2005 صراحة في المادة 65 لما له أهمية كبيرة كون المجتمع العراقي يتألف العديد من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة فيها.

طبقاً لما سبق فإن من الضروري البحث بموضوعنا؛ نظراً لأهميته الدستورية والقانونية والعملية من ناحية، وتزويد المكاتب العربية القانونية لأبحاث تعالج الموضوع بشكل متكامل من ناحية أخرى.

### سادساً: حدود الدراسة

يتحدد نطاق الدراسة ومضمونها بالحدود التالية:

1. الحدود الزمانية: الحد الزمني لهذه الدراسة ينصب على دستور العراقي الحالي لسنة 2005،

والدستور الأردني الحالي لسنة (1952)، اكتمال صورة السلطة التشريعية في انجلترا سنة

(1668).

2. الحدود المكانية: الحدود المكانية للدراسة محددة بالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ،  
ومجلس الأمة الأردني المكون من مجلس النواب والأعيان، وايضاً النظام الداخلي للنظام  
البرلماني البريطاني المكون من مجلس اللوردات، ومجلس العموم.

### سابعاً: محددات الدراسة

ان النطاق الموضوعي لدراستنا هو تسليط الضوء على ممارسات مجلس النواب العراقي ومدى  
تطابقها مع النص الدستوري، ومقارنتها مع النظام البرلماني الأردني، والبريطاني.

### ثامناً: مصطلحات الدراسة

النظام البرلماني: النظام الذي يهدف إلى إقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية  
حتى لا تطغى أو تسيطر إحداها على الأخرى (1).

السلطة التشريعية: الجهة المناط إليها صلاحية التشريع في الدولة وفقاً للدستور، وهي عبارة عن  
هيئة منتخبة من الشعب، ولا يقتصر عملها على سلطة التشريع، بل يمتد إلى مد يد العون إلى  
السلطة التنفيذية، ومساعدتها في القيام بأعمالها وممارسة الرقابة عليها (2).

مبدأ الفصل بين السلطات: يقصد به عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها في يد سلطة  
واحدة، بل يجب توزيعها على عدة سلطات بحيث تباشر السلطة التشريعية الأمور المتعلقة بالتشريع  
والرقابة، وتباشر السلطة التنفيذية الأمور المتعلقة بتنفيذ القوانين، وتقوم السلطة القضائية بالفصل في  
المنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون.

(1) (نقلًا عن هاني علي الطهراوي)، أطروحة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط المحمدي، يحيى غازي (2017)، النظام البرلماني  
العراقي.

(2) النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 282 الدبس، عصام (2010).

## تاسعاً: الإطار النظري

تتضمن دراستنا وعنوانها: "ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحيته الدستورية بين النص والواقع" خمسة فصول:

الفصل الأول: يتضمن مقدمة وفكرة عامة عن دراسة من حيث خلفية عامة عنها، وأهميتها، ومشكلاتها، وأهدافها وأسئلتها ومصطلحات الدراسة.

الفصل الثاني: عنوانه ماهية النظام البرلماني، يتضمن المبحث الأول مفهوم النظام البرلماني، ويتكون هذا المبحث من مطلبين، الأول: نشأة وتطور النظام البرلماني العراقي، والثاني: أركان النظام البرلماني، أما المبحث الثاني وهو صور المجالس النيابية يتكون من مطلبين الأول: نظام المجلس النيابي الواحد ويحتوي هذا المطلب على فرعين الأول: تشكيل نظام المجلس الواحد (النموذج العراقي)، الثاني: مبررات المجلس النيابي الواحد، أما المطلب الثاني نظام المجلسين فهو يتكون من ثلاثة أفرع، الأول: الركائز الأساسية لنظام المجلسين، الثاني: مبررات نظام المجلسين، الثالث: النموذج البريطاني، الرابع: النموذج الأردني.

أما الفصل الثالث وعنوانه ضمان استقلالية السلطة التشريعية فيتكون من أربعة مباحث المبحث الأول مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية، يتضمن مطلبين، الأول: مفهوم الفصل بين السلطات، الثاني: مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية، أما في ما يخص المبحث الثاني الاستقلال الإداري والمالي للمجالس النيابية، فيتكون من مطلبين، الأول: انفراد المجالس النيابية في إدارة شؤونها الداخلية، الثاني: الاستقلال المالي للمجالس النيابية، وفي المبحث الثالث الحصانة البرلمانية ومبرراتها فتتكون من مطلبين، الأول: الحصانة الموضوعية،

الثاني: الحصانة الإجرائية، أما المبحث الرابع حل البرلمان يتضمن مطلبين، الأول: الحل الذاتي لمجلس النواب وفق دستور 2005 ، الثاني: صلاحية حل المجلس النيابي في الأنظمة المقارنة. أما فيما يخص الفصل الرابع والأخير وهو اختصاصات مجلس النواب العراقي والأنظمة المقارنة، فيتضمن مبحثين، الأول: صلاحية المجالس النيابية في التشريع، ويتكون هذا المبحث من أربعة مطالب، الأول: سلطة مجلس النواب العراقي في التشريع، ويتكون من فرعين الأول: الإجراءات المتبعة في النظر ومناقشة مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية. الثاني: إجراءات اقتراحات القوانين.

أما المطلب الثاني فهو تشريع القوانين في الدول المقارنة.

أما المطلب الثالث فقد خصصته بسلطة المجالس النيابية في إقرار الموازنة العامة. ويتكون من فرعين، الأول: سلطة البرلمان العراقي في مناقشة وإقرار الموازنة العامة. الثاني: سلطة إقرار الموازنة في الدول المقارنة.

وفي ما يخص المبحث الثاني وهو صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على أعمال الحكومة، فقد تناول أربعة مطالب، الأول: وسائل الرقابة البرلمانية التي نص عليها الدستور العراقي، الثاني: تقدير أو تقييم واقع الرقابة البرلمانية في العراق، الثالث: الرقابة البرلمانية في النظام النيابي الأردني، الرابع: الرقابة السياسية في النظام النيابي البريطاني.

### عاشراً: الدراسات السابقة ذات الصلة

الدباس، علي محمد صالح، (2007)، ضمان استقلال المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، جامعة عمان العربية، الأردن.

خلصت هذه الدراسة الى ان الضمانات استقلالية المجالس النيابية على درجة كبيرة من الاهمية والاتساع، فهي غير مقتصرة على الضمانات التي تقرر للمجلس والأعضاء بعد تشكيل المجلس والبدء بممارسة نشاطاته، بل تبدأ من مراحل سابقة بدءاً من عملية الترشيح.

ما يميز دراستنا هنا بإنها شمولية أكثر فيما يخص النظام البرلماني ولم تتطرق إلى نظام الانتخاب والترشيح.

بوطييبة، نادية (2009)، التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن

تضمنت هذه الدراسة بشكل مختصر ظاهرة دستورية، تتمثل في تفويض السلطة التنفيذية ممارسة اختصاص التشريع أثناء انعقاد البرلمان وبإذن منه، وهو ما يطلق عليه بالتفويض التشريعي. وتحت وطأة الضرورات العملية كانت فرنسا من الدول من الاوائل التي طبقت التفويض التشريعي، وبالرغم من انه مخالف لقواعد الدستور وباعتبار ان البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل والمفوض من الشعب، وعليه ليس بالإمكان أن يفوض بما هو مفوض به أصلاً.

تختلف دراستنا هنا بإنها غير مقتصرة على ظاهرة تشريع القوانين ومن هو مخول بها ولكن تضمنت عملية التشريع بصورة عامة التي يختص بها مجلس النواب العراقي مع المقارنة بالأنظمة التشريعية الأخرى.

العدوان، زياد توفيق، (2014)، مجلس التشريعي الثاني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

هدفت هذه الدراسة إلى بيان دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، وبيان أهم المشكلات العملية التي تواجه المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية.

تتميز دراستنا هنا بأنها تركز على واقع السلطة التشريعية في العراق ومقارنتها بالانظمة التشريعية الأخرى.

عمير، حسن تركي، (2016)، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، جامعة ديالى، العراق.

تلخص الدراسة إلى أن الرقابة احدى المهام الجوهرية للمجالس النيابية الى جانب وظيفة التشريع، وقد تختلف الرقابة البرلمانية من نظام سياسي الى آخر، والعراق كغيره من الدول فإن الرقابة البرلمانية التي يمارسها وفق عليه دستور (2005).

تختلف دراستنا عن الدراسة التي سبقت بإنها تتناول وظيفة التشريع والرقابة معاً التي تعتبر صلاحيات حصراً للسلطة التشريعية.

حمزة، رقية عادل، (2020)، قرارات مجلس النواب العراقي ومدى التزامها للسلطة التنفيذية، الجامعة التقنية الجنوبية، العراق، البصرة.

تتحدث هذه الدراسة عن ممارسة مجلس النواب بالإضافة إلى وظيفته الرقابية وعمله في إصدار التشريعات الاتحادية عملاً آخر وهو إصدار القرارات النيابية إستناداً لصلاحياته الدستورية، فيصدر من مجلس النواب بين الحين والآخر قرارات نيابية ولكن بعض هذه القرارات تثير بعض الإشكاليات القانونية والدستورية في مدى صلاحية مجلس النواب بإتخاذها ومدى التزامها.

تتميز دراستنا عن الدراسة السابقة من ناحية ان هذه الدراسة تتكلم عن القرارات الصادرة عن مجلس النواب العراقي ومدى مشروعيتها التي تلزم بها السلطة التنفيذية بالإضافة الى اعماله التشريعية والرقابية.

### **الحادي عشر: منهجية الدراسة**

عالجت الدراسة موضوع ممارسة صلاحيات مجلس النواب العراقي بين النص والواقع مستخدمة المنهج التحليلي المقارن وذلك من خلال البحث في النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم هذا الموضوع في الانظمة محل المقارنة (الأردن-بريطانيا).

## الفصل الثاني

### ماهية النظام البرلماني

ينظر للديموقراطية-حكم الشعب للشعب ومن أجل الشعب-على إنها من أعظم منجزات البشرية على مر العصور، فإذا كان التقدم العلمي وما صاحبه من اختراعات قد رفع من مستوى الإنسان موفراً له مزيداً من وسائل الرفاهية، فإن الديموقراطية هي الأساس الذي يمكن الإنسان من التمتع بحياة آمنة وكريمة واستثمار نتائج التقدم التقني والاقتصادي. وعرف العالم الفرنسي مارسيل بريلو "بإنها النظام الذي يحقق مشاركة غالبية الشعب في شؤون السلطة العامة على نحو فعال وحقيقي، بحيث تكون للشعب الكلمة العليا".<sup>(1)</sup> وقد كانت البداية في بريطانيا نتيجة لمراحل تطور سياسي ودستوري طويل استهدفت الحد من السلطات المطلقة للملوك لصالح الشعب وممثليه، فأصبح البرلمان الانجليزي يتكون من مجلسين العموم واللوردات.<sup>(2)</sup> ومن المسلم به أن السلطة التشريعية في الدول الديموقراطية تتكون من مجلس نيابي واحد أو اثنين، وتسمى بالبرلمان، وفي هذه الدراسة سوف نركز على المقارنة والتوضيح بين المجلس النيابي الواحد، ونظام المجلسين.

- المبحث الأول: مفهوم النظام البرلماني

- المبحث الثاني: صور المجالس النيابية

(1) ضمانات استقلالية المجالس النيابية، أطروحة دكتوراة في جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، ص 23 الدباس، علي محمد (2007).

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 176 الطهراوي، هاني علي، (2014).

## المبحث الأول مفهوم النظام البرلماني

في هذا المبحث نحاول الوقوف عند مفهوم النظام البرلماني من خلال التمعن في ماهية هذا النظام مع بيان نشأته ومراحله وأركانه الأساسية المكونة إليه. إذ لا يمكن من الناحيتين النظرية والعملية الحديث عن عملية سياسية معينة أو نظام حكم في بلد ما وفترة زمنية معينة ما لم يتم التطرق بشكل مسبق عن الأسس النظرية المكونة لهذا النظام. ولهذا فإن النظام البرلماني لم ينشأ في الاصل نتيجة نص دستوري أو قوانين مكتوبة تبين كيفية ممارسة الشعب للحكم وآليات انتخابه لنوابه وبيان السلطات التي يتمتع بها البرلمان، بل جاء نتيجة تطورات عديدة شهدها النظام البرلماني إمتدت لفترة طويلة تعود بدايته إلى عام (1066م)، حين حمل الفتح النورمندي لإنجلترا ملكية أجنبية والطبقة الارستقراطية تعيش على نظام الاقطاع. ومن هنا تعتبر المملكة المتحدة (مهد البرلمانات) المكان الذي نشأ وتطور فيه النظام البرلماني نتيجة سلسلة من الاحداث ساهمت في انتقال السلطة تدريجياً من الملك إلى رئيس الوزراء. (1)

إذن يعتبر النظام البرلماني هو أكثر الأنظمة تطبيقاً في الديمقراطيات الغربية وقد ارتبط في نشأته كما ذكرنا بالتجربة البريطانية، إلا أن ذلك لا يعني أنه صالح للتطبيق في كل زمان ومكان. ولا يكفي وجود برلمان أو مجلس نيابي في دولة من الدول حتى تصبح نظاماً برلمانياً، فالذي يميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة هو كيفية تحديده للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الذي يقوم على تعاون هاتين السلطتين تعاوناً وثيقاً، وإذا قامت العلاقة بينهما على

---

(1) اساسيات النظام البرلماني واشكاله في اقليم كردستان-العراق، دراسة تحليلية مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون كريم، زانا رؤوف(2014).

أساس المساواة كان النظام برلمانياً، مثلما تتميز أيضاً بأنها منفصلة عن بعضها البعض انفصالياً معقولاً بسبب رقابة كل سلطة على الأخرى. (1)

إذن هذا التوازن والتعاون الذي يتميز به النظام البرلماني، لم يأت نتيجة المساواة في الاختصاصات فقط، بل أيضاً نتيجة تدخل واشتراك كل منهما بصورة معقولة بعيدة عن التجاوز في اختصاصات وصلاحيات كل من هاتين السلطتين.

## المطلب الأول

### نشأة وتطور نظام البرلمان العراقي

حدث هناك تغيرات واقعية في الأنظمة البرلمانية في العراق خلال فترة (1921-2005)، والذي يعتبر عام 1921 هو تأسيس الدولة العراقية ذات النظام الملكي، إذ تم وضع نظام انتخابي لإختيار أعضاء المجلس التأسيسي وقام هذا المجلس بوضع دستور العراقي لعام 1925، والذي دعا إلى اقامة نظام ملكي دستوري ذو برلمان منتخب ومكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاعيان. إذ نصت المادة (19) من النظام الاساسي لعام 1925 (ان العراق دولة مستقلة ملكية وراثية برلمانية، السيادة فيها للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين) (2). وبعد الاطاحة بالنظام الملكي وسيطر عليه العهد الجمهوري في فترة (1958-1963) وهي تعتبر الفترة الأولى في النظام الجمهوري، فقد ترأس عبد الكريم قاسم مجلس الوزراء الذي جمع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وبعد ذلك وفي عام 1963 تم الانقلاب عليه، وبدأت في هذه الحقبة الثانية من النظام الجمهوري والتي أسس فيها مجلس قيادة الثورة الذي جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية واستقلال للسلطة

(1) القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص102 النسور، فهد أبو العثم (2016).

(2) المادة 19 من النظام الاساسي للمملكة العراقية عام 1925.

القضائية في عام 1968. اما بعد صدور دستور 1970 المؤقت فقد كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني. وفي عام 2003 حدث هناك تغييرات جذرية في نظام السياسي العراقي فتحول إلى نظام برلماني بعد اسقاط النظام. وبعد احتلال الاراضي العراقية تم توقيع على الاتفاقية تخص شكل العملية السياسية، وهي اتفاقية حدثت بين اطراف مجلس الحكم الانتقالي وسلطة التحالف المؤقتة والتي تضمنت وضع قانون إدارة الدولة في المرحلة الانتقالية والاتفاقية الأمنية واختيار أعضاء الجمعية الوطنية. وقد قامت سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة الأمريكي (بول بريمر) بتشكيل مجلس الحكم والمكون من (25) عضواً واصدار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بالإضافة إلى تشكيل لجنة لوضع دستور دائم في البلاد وفي عام 2004 بدأت حكومة المرحلة الانتقالية. وبعد ذلك تم اجراء اول انتخابات عراقية وهي انتخابات ما سمي بالجمعية الوطنية أو (البرلمان المؤقت)، وفي 2005/5/30 صوت العراقيين لإختيار 275 عضو في الجمعية الانتقالية وتم انتخاب رئيساً للوزراء وتم وضع مسودة الدستور للبلاد من قبل الجمعية الوطنية، وتم اجراء استفتاء عليه في 2005/10/15 ليصبح نافذاً، وتم إجراء انتخابات البرلمان العراقي في 2005/12/15.<sup>(1)</sup>

نص الدستور العراقي لعام 2005 في المادة الأولى منه بأن النظام في العراق هو برلماني<sup>(2)</sup>، ونكرت المواد (48-65) الأحكام المتعلقة في السلطة التشريعية، وأن شكل جمهورية العراق هو اتحادي فيدرالي والسلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ومنح الدستور صلاحية للبرلمان وضع نظام داخلي خاص به حتى ينظم اعماله. اشار الدستور في المادة (48): "يتكون

(1) معوقات النظام البرلماني، جامعة تكريت، العراق سعيد علوان، قاسم(2019).

(2) المادة الأولى من الدستور العراقي لعام 2005.

مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام وحسب النسبة السكانية<sup>(1)</sup>. إذن يتألف البرلمان العراقي من 329 عضواً يضمن لهم الدستور حرية التعبير داخل قبة البرلمان وفقاً للمادة (63) من الدستور: "يتمتع عضو مجلس النواب بحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك"<sup>(2)</sup>، ويشكل البرلمان عدد من اللجان الدائمة وعددهم (24) إلى جانب اللجان المؤقتة.

## المطلب الثاني أركان النظام البرلماني

ان الاعتراف بالنظام البرلماني لا يكفي لدراسة والمعرفة الدقيقة بالنظام ما لم يتم الذكر المفصل لأركان التي يستند إليها هذا النظام:

**أولاً: ثنائية الجهاز التنفيذي:** ويقصد بذلك وجود رئيس دولة، والوزارة أي مجلس الوزراء.

### 1. رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً

رئيس الدولة في نظام الحكومة البرلمانية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وهو الملك في النظام الملكي، ورئيس الجمهورية في النظام الجمهوري. ان القاعدة العامة في النظام النيابي في ما يتعلق برئيس الدولة بأنه يملك ولا يحكم، وايضاً استند هذا النظام على مبدأ "الملك لا يخطئ" والتي تعتبر من المبادئ المسلم بها في القانون العام الإنجليزي، ونتيجة ظهور هذه المبادئ كان من الضروري القيام بوزارة في النظام البرلماني، لأن رئيس الدولة مصون من أي قضايا سياسية وجنائية، فنشأت وزارة تحمل مسؤولية جميع الأعمال التي

(1) المادة 48 من الدستور العراقي لعام 2005.

(2) المادة 63 من الدستور العراقي لعام 2005.

تصدر بأسم رئيس الدولة، وتختلف درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة من نظام لآخر، فإذا كانت ملكية فلا يسأل الملك إطلاقاً، أما إذا كانت جمهورية فلا يسأل رئيس الجمهورية سياسياً بل تسأل الوزارة، لكنه يسأل عن أفعاله الجنائية، وفي بعض الدول يجوز محاكمة الرئيس عن أعماله السياسية من خلال عزله مثل دستور إسبانيا عام 1931. (1)

وقد انقسم الفقه بشأن تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، الذي يجعل الوزارة محور السلطة التنفيذية إلى اتجاهين:

#### الرأي الأول: سلبية دور رئيس الدولة

يعتقد هذا الاتجاه أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس له أية سلطات فعلية في إدارة شؤون الحكم، فهو يشغل وظيفة أدبية. طبقاً لذلك فإن رئيس الدولة لا يستطيع ان يمارس اختصاصاته الدستورية إلا من خلال وزارته، ولا يستطيع التصدي بمفرده لممارسة اختصاصاته (2).

يستند هذا الاتجاه إلى ان العمل الذي يجري في إنجلترا (مهد النظام البرلماني) على عدم التدخل الملك في شؤون الخاصة بالحكم.

#### الرأي الثاني: إيجابية دور رئيس الدولة

يرى أصحاب هذا الرأي، أن القول بسلبية رئيس الدولة لا يمكن الأخذ بها في الواقع العملي، لأن رئيس الدولة حتى ولو كان غير مسؤول سياسياً، إلا انه لديه العديد من الاختصاصات

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ص253 الطهراوي، هاني علي (2014).

(2) (1987)، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت خليل، محسن.

الدستورية التي لا يمكن أن يباشرها دون تدقيق أو تمحيص، وفاءً للقسم الذي أقسمه على احترام دستور الدولة وقوانينها.

وايضاً ينتقد أصحاب هذا الرأي ما يستند إليه الرأي الأول في ما يخص نظام الحكم في إنجلترا (عدم تدخل الملك في الشؤون العامة)، بأن هذا الواقع كان نتيجة لتطور تاريخي طويل.

## 2. وزارة مسؤولة

ويقصد بأن الوزارة تكون مسؤولة عن السياسة العامة التي تتبعها أمام البرلمان، فالوزارة هي وحدة متضامنة أو هيئة جماعية متجانسة مستقلة عن رئيس الدولة والبرلمان، تعمل بشكل تضامني وتتولى مهام معينة وتصدر قراراتها بصورة جماعية. وكل وزير مسؤول أمام البرلمان ويلزم للوزارة الحصول على منح الثقة الصادر من البرلمان، فإذا رفض البرلمان فهذا يعني حجب أو سحب الثقة عن الوزارة<sup>(1)</sup>. ان الخاصية الأساسية للنظام البرلماني في ما يتعلق بالوزارة هي إثارة المسؤولية السياسية أمام البرلمان. إذ تقضي بضرورة مراقبة الحكومة من قبل البرلمان ومحاسبتها عن التصرفات التي صدرت منها.<sup>(2)</sup>

يرى الباحث بأن النظام البرلماني يجعل من الوزارة المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية إنطلاقاً بمقولة "حيث تكون السلطة تكون المسؤولية"، ومع ذلك فإننا نقف هنا موقفاً محايداً فيما يخص صلاحيات الرئيس بأنه يستطيع ممارسة صلاحياته الدستورية ولكن في نفس الوقت يبقى دوره أدبي ومرشداً لتحقيق مصالح البلاد.

(1) الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، الطبعة الثانية العواملة، منصور(1998).

(2) اساسيات النظام البرلماني واشكاله في اقليم كردستان العراق (دراسة تحليلية مقارنة) سعيد، دانا عبدالكريم(2014).

## ثانياً: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعتبر هذا التعاون هو جوهر النظام البرلماني، على الرغم من وجود مبدأ الفصل بين السلطات ولكن هذا التعاون يشكل الجوهر الصحيح لهذا المبدأ وفق ضوابط محددة في الدستور، لأن استقلال كل سلطة عن الأخرى قد يؤدي إلى تجاهل كل سلطتين عن الأخرى وهذا الاستقلال التام ليس للمصلحة العامة.

وهناك عدة مظاهر للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

1. المجال التشريعي: كما هو معروف تختص الهيئة النيابية بسن القوانين، وتشارك السلطة التنفيذية في هذا الاختصاص من خلال اقتراح القوانين، بإقرارها هي التي تدير الدولة بشكل عام وأقرب إلى الشعب وأكثر دراية بأحوالهم واحتياجاتهم.
2. الجمع بين عضوية الهيئة النيابية والوزارة: جرى العرف في بعض الدول ذات النظام البرلماني (كالأردن مثلاً) على أن الوزراء يستطيعون في الوقت نفسه أن يكونوا أعضاء في المجلس النيابي، وفي هذه الصورة يوجد تعاون مشترك بين السلطتين.
3. الشؤون المالية: تختص المجالس النيابية بالموافقة على الموازنة السنوية للدولة، كما إنشاء الضرائب وإلغائها لا يكون إلا بقانون.
4. الرقابة على أعمال الحكومة: يختص البرلمان بمراقبة أعمال الحكومة ومساءلتها، وسحب الثقة عنها في سبيل المصلحة العامة.

## المبحث الثاني صور المجالس النيابية

ان مسألة الأخذ بنظام المجلس الواحد أو المجلسين مسألة تقديرية للدولة، وقد تم تطبيق نظام المجلسين في أكثر الدول الديمقراطية (انجلترا) التي يقوم نظامها التشريعي على مجلس العموم ومجلس اللوردات. قد يرجع السبب الرئيسي لإختيار الدول صورة أو شكل للسلطة التشريعية هو نمط وشكل الدولة وتركيبتها، وايضاً أسباب تتعلق بتقاليد الدولة وسوابقها الدستورية، فبعض الدول وحسب ظروفها قد تأخذ بالمجلس النيابي الواحد، ومنها من أخذ بنظام المجلسين، ولما كان لكل من النظامين (نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين) أهمية في توضيح وشرح النظامين سوف يخصص الباحث المطلب الأول لنظام المجلس الواحد، والمطلب الثاني نظام المجلسين.

### المطلب الأول نظام المجلس النيابي الواحد

يقصد بنظام المجلس الواحد أو كما يسميه البعض بنظام المجلس الفردي بأن تتاط السلطة التشريعية بمجلس واحد أيّاً كان الإسم الذي يسمى به المجلس<sup>(1)</sup>. ففي العراق واليمن ولبنان يسمى مجلس النواب، ودولة الإمارات العربية المتحدة يسمى المجلس الوطني، وفي السعودية يسمى مجلس الشورى. يتم تشكيل أعضاء المجلس النيابي الواحد عن طريق الانتخاب من قبل الشعب، ولكن هناك بعض دساتير الدول على أن يتم تشكيل أعضاء المجلس النيابي الواحد عن طريق الجمع بين الانتخاب ومبدأ التعيين، بحيث يتم انتخاب بعض أعضاء المجلس بواسطة الشعب والبعض الآخر يتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة، ومن الدول التي تأخذ بنظام التعيين إلى جانب الانتخاب هي

(1) دراسة تحليلية مقارنة لنظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية وأثره في تعزيز الديمقراطية الخوالدة، أحمد علي العليان(2010).

مصر، فقد حدد الدستور المصري لعام 2014 صلاحية رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء في مجلس النواب في المادة 102 "وكما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب بما لا يزيد عن 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم" (1).

### الفرع الأول: تشكيل مجلس النواب الواحد (النموذج العراقي)

تضمن الدستور العراقي لعام 2005 الفصل الأول من الباب الثالث والمتعلق بالسلطات الاتحادية في المواد (48-65) من الدستور، وقد تضمنت هذه المواد قواعد تكوين السلطة التشريعية، وقد ذكرت المادة 48 من الدستور إلى ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد (2). وبذلك فإن المشرع الدستوري العراقي قد أخذ بنظام ثنائية المجلس، ولكن في أرض الواقع لم يتم تشريع قانون خاص بإنشاء مجلس الاتحاد وذلك لأن الدستور قد اسند إنشاء مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب طبقاً لنص المادة 65 من الدستور: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس النواب" (3).

وإننا ومع كل الإحترام للمشرع الدستوري نرى بأن ليس من صلاحية المجلس النواب تكوين مجلس تشريع ثاني ويمثل شعب، وخصوصاً في الوضع الراهن ليس من مصلحة الاحزاب السياسية المهيمنة على المجلس القيام بتصويت على سن قانون يخص مجلس الاتحاد (فضلاً عن صلاحياته الواسعة).

(1) دستور جمهورية مصر الصادر عام 2014، نص المادة 102.

(2) نص المادة 48 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) نص المادة 65 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

وإن مثل العراق دولة إتحادية (فيدرالية)، والسلطات فيه مقسمة دستورياً بين الحكومة المركزية والاقليم والسيادة متقاسمة في الدولة لا يمكن القول بوجود في الارض الواقع مجلس واحد يمثل (40) مليون نسمة، عكس ما هو معروف وسائد في البلدان ذات النظام الإتحادي.

ومن جانب آخر فقد نظم دستور العراقي تكوين المجلس واختصاصاته، حيث أن المجلس يتكون عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل (100) ألف نسمة، وحصل هناك مقترح من قبل رئيس هيئة المستشارين في رئاسة الجمهورية بأن يتم تقليص عدد أعضاء مجلس النواب العراقي إلى (175) نائباً بدلاً من (329).<sup>(1)</sup>

وإننا لا نقف إلى جانب هذا الاقتراح لأن هذا العدد لا يحقق التمثيل الصحيح للشعب العراقي، بل الاجدر من ذلك هو صدور مقترح بإنشاء مجلس الاتحاد لتمثيل الشعب بصورة عادلة.

ومن جانب شرط العضوية في مجلس النواب العراقي فقد جاء في البند(2) من المادة (49) من الدستور: "يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية".<sup>(2)</sup>

واحال البند (3) من نفس المادة إلى قانون يصدر لاحقاً ينظم شروط المرشح والناخب<sup>(3)</sup>، وتولى قانون الانتخابات المعدل رقم (9) لسنة 2020، تنظيم شروط المرشح لعضوية مجلس النواب. بالرجوع إلى نص المادة (8) من قانون الانتخابات فقد اشترط توافر جملة من الشروط الواجب توافرها في المرشح<sup>(4)</sup>:

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم (28) من عمره في يوم الاقتراع.

(1) وكالة الأنباء الرسمية RT، تاريخ النشر 18.9.2020

(2) البند 2 من المادة 49 لدستور جمهورية العراق عام 2005

(3) من المادة(49) لدستور جمهورية العراق عام 2005 البند(3)

(4) من قانون الانتخابات المعدل رقم (9) لسنة 2020 المادة(8)

ثانياً: ان لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المسائلة والعدالة.

ثالثاً: ان لا يكون محكوماً عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف أو اثرى بشكل غير مشروع على

حساب المال العام بحكم قضائي بات وان اشتمل بالعفو عنها.

رابعاً: ان يكون حاصلًا على شهادة الإعدادية على الاقل او ما يعادلها.

خامساً: ان يكون من ابناء المحافظة او مقيماً فيها.

المادة (9) من ذات القانون: "ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسة الامنية او

اعضاء المجلس المفوضين السابق والحالي او موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند

ترشحه". (1)

#### الفرع الثاني: مبررات نظام المجلس النيابي الواحد

مما لا شك فيه ان نظام المجلس الواحد كان له اعتماد من بعض الدول، فبعض الدول اما من البداية

قد تبنته أو تحولت من نظام الثنائي الى نظام المجلس الواحد، إلا ان هناك بعض من الفقهاء برروا

تطبيق نظام المجلس الواحد (2):

أولاً: ان نظام المجلس الواحد ينسجم مع مبدأ سيادة الأمة، فالسيادة وفقاً لهذا المبدأ هي وحدة

واحدة وغير قابلة للتجزئة، وهي ملك للأمة جميعاً. وعليه فإن مبدأ سيادة الأمة يوجب أن

تمارس الأمة سلطتها عن طريق مجلس نيابي واحد، لضمان الحفاظ على هذا المبدأ من

التقاسم والتجزئة.

(1) من قانون الانتخابات المعدل رقم (9) لسنة 2020 المادة (9).

(2) نظام المجلسين في النظم الدستورية الحديثة وتطبيقاته، جامعة آل البيت، الأردن الجنابي، نجم عبود فيصل (2016).

وعلى الرغم من ذلك نجد بعض الدساتير التي نصت على مبدأ سيادة الأمة مثل الدستور الأردني لعام 1952 في المادة(24): "الأمة مصدر السلطات"<sup>(1)</sup>، وقد أخذت بالنظام الثنائي للمجلس التشريعي. ولعل الحكمة من الأخذ بالنظام الثنائي هو أن مجلس الاعيان يمثل الأمة ككيان معنوي تشمل كافة الاجيال الحاضرة والماضية والمستقبلية.

ثانياً: يؤدي تطبيق نظام المجلس الواحد إلى سرعة إصدار القوانين ذلك لانه لا يوجد مجلس ثاني حتى يتم تمرير مشروع قانون إليه ويتم النظر والمناقشة فيه، مما يؤدي إلى إطالة الوقت حتى يتم اصدار قانون معين. بناءً على ما سبق فإن التشريع داخل إطار المجلس النيابي الواحد يصدر بأقل فترة زمنية لان التشريع في كل مراحله ينحصر في مجلس واحد مما يوفر الجهد والوقت وبالتالي السرعة في إصدار تشريع.

ثالثاً: ان الاخذ بنظام المجلس الواحد يؤدي إلى عدم حدوث نزاع أو انقسام داخل السلطة التشريعية وخصوصاً إذا كان المجلسين داخل قبة واحدة، فقد يحدث الخلاف لاختلاف الايدولوجية الفكرية لدى أي من المجلسين مما قد ينعكس على اداء الوظائف المنوطة إلى كل من المجلسين.

رابعاً: إن وجود نظام مجلسين يؤدي إلى خلق ارسنقراطيات جديدة، وهذا ينافي فكرة الديمقراطية، فموجب نظام المجلسين يجب أن يختلف المجلسان من حيث التكوين، وقد جرت العادة بأن يكون المجلس الأول معيناً، وان بعض الدساتير جعلت من أعضاء المجلس الأول معينين مدى الحياة كما كان عليه الحال في الحكم الفاشي في ايطاليا، وقد تكون العضوية في المجلس الأول عن طريق الوراثة كما هو الحال عليه في مجلس اللوردات البريطاني، وهذا

(1) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952 نص المادة(24).

ما نعتقده بأنه يناهض مبادئ الديمقراطية والركائز التي يستند إليها البرلمان للقيام بإعماله على وجه قانوني.

## المطلب الثاني نظام المجلسين

ويقصد بنظام المجلسين أن تتناط السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشترك هذان المجلسان في تولي مهامهم الدستورية (التشريع بشكل أساسي)، إلا أن أحدهما ينفرد باختصاصات أخرى من مهام السلطة التشريعية.

قد يرجع وجود نظام المجلس الثاني (أو كما كان يسمى الغرفة العليا أو الطابق العلوي)، إلى أسباب تاريخية مثل مجلس اللوردات البريطاني، فقد كان البرلمان البريطاني في البداية من مجلس واحد يتكون من فئتين الأشراف ونواب عن الشعب، وبمرور الزمن اعتادت كل فئة أن تجتمع وحدها في مجلس خاص وبذلك نشأ مجلس اللوردات ومجلس العموم.<sup>(1)</sup>

ومن الدول التي أخذت بنظام المجلسين إضافة إلى بريطانيا: فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك إيطاليا.

ومن الدول العربية التي أخذت بهذا النظام، المملكة الأردنية الهاشمية، مملكة البحرين.

### الفرع الأول: مبررات نظام المجلسين

1-الأخذ بنظام المجلسين ضرورة في دول الاتحادية (فيدرالية)، بحيث يمثل أحد المجلسين الاقاليم أو الدويلات على قدم المساواة. فهنا يكون الازدواج ضرورياً لأن الدولة الاتحادية لا

(1) دراسة تحليلية مقارنة لنظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية وأثره في تعزيز الديمقراطية، الخوالدة، أحمد علي عليان(2010).

تتكون من أفراد فقط، بل من أقاليم أو دويلات تمتلك استقلال ذاتي، فيمثل أحدهما مصالح هذه الدويلات ويمثل الثاني مصلحة الدولة الإتحادية بأكملها، وفي الواقع هذا هو السبب الرئيسي الذي جعل الدول الإتحادية تحتفظ بنظام المجلسين.

2- تزويد المجالس النيابية بالكفاءات اللازمة، إذ يمكن للحكومة بطريق التعيين أو بإشترط كفاءة خاصة في أعضاء أحد المجلسين أن تعوض نقص الكفاءات وسوء اختيار الناتجين عن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام، واللذين قد يترتب عليهما انخفاض مستوى المجالس النيابية. فنظام المجلسين يوفق بين الاقتراع العام وبين حسن الاختيار وتمثيل ذوي الكفاءات والخبرات وأصحاب المصالح الاقتصادية، فيكون هؤلاء أعضاء في مجلس معين المسمى بمجلس الأعيان أو مجلس اللوردات، أو مجلس الشيوخ. وقد أخذ على هذا الاتجاه أنه يتضمن بعض الاعتراف القانوني بنظام الطبقات الاجتماعية وهذا لا يتفق مع روح العصر.

3- ان الأخذ بنظام المجلسين يخفف حدة الخلاف والنزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن السلطة التشريعية إذا كانت مجلساً واحداً أمكن أن يستبد بغيره من السلطات. ولذلك يستحسن لغاية تحقيق توازن السلطات ولحسن سير النظام البرلماني وجود مجلسين، لأنه في حال حدوث خلاف مع الحكومة فإنه من الممكن قيام المجلس الثاني بالتوفيق بين الطرفين والعمل على إنهاء الأزمة قبل أن تتفاقم (1).

4- الحيلولة دون التسرع في التشريع، فمن الممكن بأن تتسرع السلطة التشريعية في سن قانون معين، فإن حدث ذلك التسرع أو انقياداً لعاطفة عارضة بأحد المجلسين، فإن المجلس الثاني ينفذ الموقف ويصحح إذا كان هناك خطأ.

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ص219 الطهراوي، هاني علي (2014).

## الفرع الثاني: النموذج الأردني

طبق لأول مرة نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية في أول دستور صدر بعد إعلان الاستقلال في سنة 1946، ثم تبنى ذلك دستور 1952 حيث نصت المادة (25): "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي النواب والاعيان" (1).

تعود نشأة مجلس الأمة إلى واقع البرلمان الإنجليزي، وليس نتيجة مبادئ أو نظريات سياسية، حيث وجدت الدولة الأردنية بأن نظام ازدواج المجالس البرلمانية يناسب واقعها (2).

ان الدستور الأردني الحالي في الأصل قد ساوى بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي، ماعدا حالة الخلاف بين المجلسين، فإذا اختلفت جهات النظر بين المجلسين حول مشروع أي قانون، فإن الدستور وضع حل لهذه الإشكالية، حيث نص "إذا رفض أحد المجلسين مشروع اي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها (3)".

نجد هنا في هذه المادة بأن المشرع الدستوري لم يغلب إرادة مجلس النواب، بل قيد ذلك بشروط: أن يرفض المشروع مرتين، وأن يقر المشروع بأغلبية محددة، بحيث جعل إعتراض مجلس الاعيان وزناً وقيمة عندما يكون مجلس النواب موافق على المشروع، وفي نفس الوقت جعل اعتراض مجلس

(1) المادة 25 من الدستور الأردني لعام 1952.

(2) دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ص116 العدوان، زياد توفيق (2014).

(3) المادة 92 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.

النواب فعلاً، إذا ما تحققت الصورة العكسية بأن كانت الموافقة صادرة من مجلس الاعيان والاعتراض من مجلس النواب.

## 1\_ مجلس النواب

إن مجلس النواب هو الممثل الحقيقي للأمة، وتعتبر علاقة النائب بالمنيب (الناخب) هي علاقة تعاقدية بحيث يمارس من خلالها اختصاصاته الدستورية بتقويض من المنيب وتحت إشرافه، ولا يسمح للنائب ان يكون مستقلاً عن الجماعة التي يمثلها، لما في ذلك تعارض مع المصلحة العامة والتي تقضي الولاء والمتابعة والاشراف من قبل الأمة على نوابها منعاً من حدوث قصور أو انحراف، وبالتالي يقتضي بأن يكون التمثيل نزيهاً وسليماً وقائماً على المبادئ وقواعد المشروعية.<sup>(1)</sup>

ان الدول التي تأخذ بنظام المجلسين تختلف بكيفية تشكيل المجالس النيابية من حيث ان المشرع الدستوري هو الذي يحدد طريقة التشكيل بما يتلائم مع طبيعة النظام السياسي للدولة. ان اغلب الدساتير نصت على تكوين مجلس تشريعي عن طريق الانتخاب الذي يكون ممثلاً عن إرادة الشعب الحقيقية، وعليه فقد أخذ المشرع الدستوري الأردني بهذا المنهج لتكوين مجلس النواب عن طريق الانتخاب. إذ نص الدستور الأردني في المادة (67) البند الأول على ما يلي: "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل الأمور والمبادئ التالية":

أ. حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.

ب. عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

ج. سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة.<sup>(2)</sup>

(1) نظام المجلسين في النظم الدستورية الحديثة الجنابي، نجم عبود فيصل (2016).

(2) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952 المادة (67).

وبناءً على المادة السابقة نجد ان الدستور قد أقر مبدأ تشكيل مجلس النواب عن طريق قانون الانتخاب وأحال إلى ذات القانون تحديد الاحكام التفصيلية المتعلقة بتكوين مجلس النواب.

## 2\_ مجلس الاعيان

على أثر استقلال المملكة الأردنية الهاشمية في 25/أيار/1946 صدر في ذات العام أول دستور أردني، حيث تضمن هذا الدستور نصاً على أن السلطة التشريعية تناط بمجلس الأمة، والذي يتألف من مجلسين أحدهما للأعيان والآخر للنواب.

يطلق البعض على مجلس الاعيان (مجلس الملك) <sup>(1)</sup>، باعتبار ان من يعينهم هو الملك، إلا أن البعض يرى هذه التسمية غير موفقة، لأن هذا المجلس لا يمثل الملك الذي يعتبر طرف في تكوين السلطة التشريعية. وقد حدد الدستور كيفية تشكيل هذا المجلس، حيث أخذ بطريقة التعيين وجعله حق للملك، وان للملك السلطة التقديرية في تعيين أعضاء مجلس الاعيان <sup>(2)</sup>، كما نصت عليه المادة(36) من الدستور.

ولم يحدد الدستور عدد معين من أعضاء هذا المجلس، إلا انه حدد السقف الأعلى، بحيث لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس النواب، كما جاء في المادة (63) من الدستور "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب" <sup>(3)</sup>. كما ذكرت المادة (65)

(1) الجنابي، نجم، مرجع سابق.

(2) المادة 36 من الدستور الأردني: الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالته.

(3) المادة 63 من الدستور الأردني لعام 1952.

من الدستور مدة العضوية في مجلس الأعيان وهي أربع سنوات (كما هو الحال عليه في مجلس النواب) ويجوز إعادة تعيينهم من انتهت عضويته. (1)

ويعين الملك رئيس مجلس الأعيان لمدة سنتان مع جواز إعادة تعيينه، ويحتمع مجلس الأعيان بالتزامن مع اجتماع مجلس النواب، وفي حالة حل مجلس النواب تتوقف جلسات المجلس.

وهناك بعض القيود الواردة الخاصة بعضوية مجلس الأعيان، فقد نصت المادة (76) من الدستور "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز بين عضوية مجلس الاعيان ومجلس النواب" (2).

وايضاً هناك شروط استثنائية في عضوية مجلس الأعيان غير عن تلك الشروط المعروفة لدى عضو مجلس النواب، منها ما تم ذكره في الدستور وهي وجوب أن يكون عضو مجلس الأعيان قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وان يكون من احدى طبقات الآتية: رؤساء الوزراء السابقين والوزراء الحاليين ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من شخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن" (3).

### الفرع الثالث: النموذج البريطاني

(1) المادة 65 من الدستور الأردني: مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم.

(2) المادة 76 من الدستور الأردني لعام 1952.

(3) المادة 64 من الدستور الأردني لعام 1952.

يقوم النظام البرلماني على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويعد نظام المجلسين من أكثر الأنظمة تطبيقاً في الديمقراطيات الغربية، وأهمها بريطانيا، والتي أصبحت نموذج ناجح للازدواج البرلماني<sup>(1)</sup>. وكما ذكرنا آنفاً ان نظام المجلسين اول ما ظهر في المملكة المتحدة، حيث إنها أول من طبق هذا النظام ومنها انتقل إلى باقي دول العالم، حيث جاء هذا النظام نتيجة تطور طويل استجابة لمتطلبات الواقع، ولم يكن في الاصل تعبيراً عن نظرة سياسية معينة، بل ويؤيد بعض الفقهاء إلى ان نشأة الأزواج البرلماني في بريطانيا جاء وليد الصدفة.<sup>(2)</sup>

ان النظام البرلماني في بريطانيا بدأت ملامحه تبرز منذ أواخر القرن السابع عشر، ثم ما لبثت القواعد الأساسية لهذا النظام واتضحت وترسخت، والصراعات التي دارت بين الملك والبرلمان الذي يمثل الاستقرائية خلال القرون الخمسة السابقة، فقد أدى تدريجياً إلى اضعاف دور الملك وتأثيره في الحياة السياسية، وانتقلت مهام ممارسة الحكم إلى الحكومة متضامنة تعمل تحت رقابة البرلمان، وهكذا أصبح البرلمان الممثل لإرادة الشعب الذي يعتبر المصدر الأساسي للسلطة.<sup>(3)</sup>

ولأهمية مراحل نشأة النظام البرلماني في انكلترا واعتماد نظام المجلسين سوف نوضح الأمر

بشكل مفصل.

مر النظام البرلماني البريطاني بثلاثة مراحل مهمة، حيث تحول النظام السياسي من النظام الملكي المطلق إلى النظام البرلماني، وهذه المرحلة امتدت حتى قيام ثورة البرلمان على الملك شارل العاشر (1688)، إذ تمسك الملوك بتلك الفترة بنظرية الحق الإلهي.

(1) النظام البرلماني(البرلمان الانجليزي نموذجاً)، القاهرة، مصر الشيمي، محمد لطفي(2009).

(2) محمد علي، الازدواج البرلماني واثره في تحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص243.

(3) الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص156.

كان الملك قبل القرن الثاني عشر يملك جميع الصلاحيات التشريعية، وبعد ذلك اعتاد المقربون من الملك عقد اجتماعات دورية على شكل مجلس استشاري سمي "المجلس العام للمملكة". وفي القرن الثالث عشر أطلق عليه عدة أسماء ومنها "البرلمان"، وكان هذا المجلس يتألف من رجال الدين والنبلاء. وفي ذات الفترة من الزمن جرى لأول مرة استدعاء ممثلين عن كل مقاطعة ليتم انضمامهم إلى جانب النبلاء ورجال الدين، وهذا الحدث دلالة واضحة على إنشاء أول برلمان انجليزي.

ومع الضغوط المتزايدة زادت أهمية المجلس بالانعقاد وبصورة مستمرة، وذلك من خلال عرض أي قانون يقوم الملك بإصداره على المجلس وأخذ رأيهم فيه. ومن هنا بدأت أهمية المجلس في عملية التشريع، وايضاً زادت اختصاصات المجلس في ما يخص المسائل القضائية فمنح حق الاشراف على المحاكم العليا في المملكة.

وفي نهاية القرن الرابع عشر انقسم البرلمان إلى مجلسين، مجلس يضم الإشراف وكبار الشخصيات، وأطلق عليه "مجلس اللوردات"، والمجلس الآخر يضم نواب المقاطعات والمدن ويسمى "مجلس العموم" (1).

ومع مرور الزمن ابتعد الملوك في انجلترا عن ممارسة الحكم، واصبحت الوزارة هي المحور الرئيسي في السلطة التنفيذية، فقد وصلت بريطانيا إلى القمة والفضل يعود إلى العب الإنجليزي وبرلمانه بمجلسيه وحكومته، وفيما يلي بعض أسباب نجاح هذا النظام في تلك الفترة:

1. وجود حزبين متعادلين في قوته تقريباً ويتبادلان الحكم، وهم (المحافظين والعمال).

(1) الجنابي، نجم، مرجع سابق.

2. يوجد ارتباط وثيق بين الحكومة والبرلمان، في ظل نظام حزبي دقيق وقيام قاعدة التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وبناءً على ما سبق فإن البرلمان الإنجليزي ينقسم إلى مجلسين هما: مجلس اللوردات، مجلس العموم.

### 1\_ مجلس اللوردات

يتكون مجلس اللوردات أكثر من 1000 عضو إما بالوراثة وإما معينون، أو من امراء الأسرة المالكة، وكبار القضاة يعينون لمدى الحياة، وكبار رجال الدين، وممثلين عن اسكتلندا وأيرلندا. وبمقتضى القانون البرلمان لعام 1958، من حق التاج أن يمنح لقب لورد لمدى الحياة. في الأصل يتمتع مجلس اللوردات بنفس اختصاصات مجلس العموم، فكان من الضروري موافقة المجلسين لإصدار قانون، حتى تم إصدار قانون عام 1911 والذي بمقتضاه أصبح مجلس اللوردات لا يملك أية صلاحية فيما يخص القوانين ذات الصبغة المالية.

اما بشأن مشروعات القوانين الاخرى فإن مجلس اللوردات يملك حق اعتراض توقيفي، أي ان مجلس اللوردات يملك تأجيل إصدار قانون لفترة أقصاها سنة، ولذلك فإن دور مجلس اللوردات في النظام البريطاني محدد. كما ان مجلس اللوردات يمارس اختصاصاً قضائياً بواسطة تسع من القضاة وهم أعضاء في هذا المجلس.

## 2\_ مجلس العموم

يتكون مجلس العموم من 650 عضواً منتخبين لمدة خمس سنوات، ويتم انتخاب أعضاء مجلس العموم بالاقتراع العام الفردي المباشر. وكل مواطن إنجليزي بالغ من العمر 21 عاماً من حقه الترشيح لعضوية هذا المجلس رجلاً كان أم امرأة.

اختصاصات مجلس العموم:

أ. حق اقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة.

ب. الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية. (1)

ويتضح لنا من خلال دراسة صور المجالس النيابية بأن لكل نظام له حسناته وسلبياته، والأصل ان يعتمد المشرع الدستوري لهذا النظام أو ذاك مستنداً إلى ظروف كل دولة وتجاربها ومدى نضج شعبها سياسياً.

إلا من الضروري ان يتم تطبيق نظام المجلسين في الدول الاتحادية (كالعراق مثلاً)، لضمان سير عمل السلطة التشريعية بشكل دستوري.

(1) النظام البرلماني (البرلمان الإنجليزي نموذجاً)، جامعة القاهرة، مرجع سابق الشيمي، محمد لطفي زكريا (2009).

## الفصل الثالث

### ضمان استقلالية السلطة التشريعية

ان الوصول إلى استقلالية المجالس النيابية يتطلب توافر عدة ضمانات التي تضمن استقلالية هذه المجالس، ولعل أهم تلك الضمانات هي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ومنح تلك المجالس اختصاصات حقيقية تمكنها من القيام بالأعمال المطلوب منها انجازها بصورة تجعلها المصدر الذي يعبر عن سيادة الأمة والشعب، بحيث تكون هي صاحبة كلمة الفصل في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة، وحتى نبين تلك الضمانات الهامة ودورها في تحقيق استقلالية السلطة التشريعية سيتم تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث:

- المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية.

\_ المبحث الثاني: الاستقلال الاداري والمالي للمجالس النيابية.

\_ المبحث الثالث: الحصانة البرلمانية ومبرراتها.

\_ المبحث الرابع: حل البرلمان.

## المبحث الأول

### مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية

برز دور الدستور الذي يهدف إلى تنظيم العلاقات بين أجهزة الدولة وتحديد مجال الاختصاص الوظيفي المسند لكل سلطة من سلطاتها العامة، بالإضافة إلى دوره التقليدي في تحديد حقوق المواطنين وواجباتهم العامة. ومن خلاله تتجلى مكانة كل سلطة على حساب الأخرى، من خلال ما يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات كأهم المبادئ ذات القيمة الدستورية السامية والذي استقرت عليه أغلب الأنظمة الديمقراطية الحديثة.<sup>(1)</sup> ولتنظيم العلاقات بين سلطات الدولة نجد أن المفكرين والفقهاء السياسيين قد نادوا بضرورة الفصل بين الهيئات الحاكمة فصلاً عضوياً، يجعل كلاً منها تمارس وظيفتها الدستورية بصورة مستقلة عن الأخرى لمنعها من الاستبداد، ولضمان مبدأ المشروعية، وصون حقوق الإنسان.

ولأن هذا المبدأ يعتبر القاعدة الأساسية والهامة في أغلب الدول، يمكن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات يجسد القيمة الديمقراطية بحيث يكون أعضاء البرلمان في مواجهة مسؤولية مباشرة أمام الناخبين بينما لا يكون الوزراء أمام مثل هذه المسؤولية<sup>(2)</sup>.

## المطلب الأول

### مفهوم الفصل بين السلطات

يقصد بهذا المبدأ "عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسية في يد واحدة، بل يجب توزيعها على هيئات عامة متعددة". وعليه فإن هذا المبدأ يقوم على اساس توزيع السلطات على ثلاثة

(1) التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطين التنفيذية والتشريعية، جامعة الجزائر عبد الرؤوف، مسعودي (2018).

(2) ترجمة ثامر، محمد (2012)، مدخل للقانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد برندت، أيرك.

هيئات، بحيث تباشر السلطة التشريعية التشريع والرقابة، والسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ القانون، والسلطة القضائية تختص بالفصل في المنازعات التي تطرح امامها بموجب أحكام القانون<sup>(1)</sup>. ولكن الفكرة الاساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ هو انه لا يوجد هناك استقلال تام بين السلطات، فالأصل هو وجود تعاون متبادل في سبيل تحقيق الصالح العام.

يعتقد الفقيه الفرنسي "منتسكيو" الذي صاغ مبدأ الفصل بين السلطات، بأن الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ما هو إلا استبداد من خلال التنفيذ الجائر للقوانين عن طريق سلطة شرعتها بنفسها، لهذا السبب فإن السلطة القضائية هي الأخرى التي يجب أن تستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. إن المغزى الأساسي لمبدأ الفصل بين السلطات هو تحاشي تركيز السلطات في يد شخص أو مجموعة أشخاص أو هيئة سواء أكانت-تشريعية أو تنفيذية أو قضائية. كما أنه يوفر للسلطات الثلاث إمكانية مراقبة ممارسة الصلاحيات من قبل أي منها.<sup>(2)</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن الثورة الفرنسية قد تأثرت بهذا المبدأ وسجلته في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789، حيث تنص المادة (16) منه على أن "كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها"<sup>(3)</sup>.

**ولمبدأ الفصل بين السلطات العديد من المبررات، فقد وجد من أجل صون الحرية ومنع الاستبداد لأن هناك خطورة في جمع السلطات الثلاث في يد واحدة، ومنافاة للحرية ولو كانت هذه اليد هي الشعب نفسه أو البرلمان، لأن الناس بطبعهم يميلون إلى الإسراف في مباشرة سلطاتهم وإساءة**

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ص244 الطهراوي، هاني علي(2014).

(2) برنيت، أيرك، ترجمة(محمد ثامر)، مدخل للقانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، ص41.

(3) القضاء الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص97 النسور، فهد أبو العثم(2016).

استعمالها، وللحيلولة دون ذلك يجب ان لا تكون هنالك سلطة واحدة بل سلطات مستقلة توقف كل منها سلطات الأخرى.

ومن ناحية أخرى يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام الدولة القانونية، لأنه الوسيلة الفعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها، ولقد ربط منتسكيو بين المبرر السابق (الحرية) وبين الصفة الشرعية في الدولة، على أساس أن وجود هذه مرهون بتلك، وبيان ذلك أنه إذا اجتمع التشريع والتنفيذ معاً زالت عن القانون صفته الأساسية، وهي كونه قواعد عامة مجردة توضع دونما نظر إلى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها وعموميتها<sup>(1)</sup>.

وايضاً يؤدي هذا المبدأ إلى تقسيم العمل واتقانه ويترتب على ذلك تخصيص كل سلطة بالاعمال الموكولة إليها، الأمر الذي يؤدي إلى اتقان كل سلطة لعملها.

## المطلب الثاني

### مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية

لقد اعتمد الدستور العراقي لعام 2005 مبدأ الفصل بين السلطات في الباب الثالث؛ وذلك للابتعاد عن وحدة السلطات ذات الوظائف الثلاث التي كرسست الاستبداد السياسي، حيث عالج كل فصل من فصول هذا الباب وظائف السلطات الثلاث واختصاصاتها وطرق تشكيلها.

وأولى السلطات التي تطرق إليها هذا الباب هي السلطة التشريعية، حيث أكد كما ذكرنا سابقاً على ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسين: الأول مجلس النواب ونجد من خلال النصوص

(1) الطراونة، مهند صالح، العلاقة بين السلطتين تنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الوراق للنشر والتوزيع، ص22 (نقلاً عن سليمان الطماوي).

الدستورية انه قد منح مجلس النواب صلاحيات واسعة أدت إلى تغليب كفته على كفة سائر المؤسسات الدستورية الأخرى وكأنه يقترب من نظام حكم الجمعية أكثر من كونه نظام برلماني<sup>(1)</sup>.

ثانياً: مجلس الاتحاد: نص الدستور على إنشاء مجلس اتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد هذا المجلس فكرة دستورية مؤجلة لحين صدور قرار من مجلس النواب.

اما السلطة الثانية التي يتطرق لها الفصل الثاني من ذات الباب وهي السلطة التنفيذية التي تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ويمكن تلخيص اختصاصات الأول بتمثيله لسيادة البلاد وضمان الالتزام بالدستور، وايضاً حقه في إصدار العفو والمصادقة على المعاهدات والقوانين التي يصدرها مجلس النواب.

أما مجلس الوزراء فهو المسؤول التنفيذي والمخطط للسياسة العامة للدولة، كما له الحق في اقتراح مشروعات قوانين، وإصدار الأنظمة والتعليمات، وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، والتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين كبار الموظفين<sup>(2)</sup>.

يرى الباحث بان اهم المشاكل التي تواجه السلطة التنفيذية في العراق هي عدم قدرتها في أغلب الاحيان على صنع القرارات المصيرية والمتعلقة بمستقبل البلاد؛ وذلك لنتيجة انعدام التعاون بين الاحزاب السياسية التي تشترك في العملية السياسية بسبب اتباع نظام المحاصصة السياسي، وايضاً افتقار الدستور للآليات التي تنظم العلاقة بين رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء من خلال إضعاف دور رئيس الجمهورية وجعل السلطة التنفيذية كأنها أحادية السلطة وهذا ما يناقض النظام البرلماني.

(1) العامر، ابتسام محمد، مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور العراقي لعام 2005، مقالة علمية (2015).

(2) خالد، حميد حنون، مبادئ قانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق.

اما السلطة القضائية فقد منحها الدستور المساواة الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما يجعلها سلطة مستقلة وهو لأول مرة يحدث في تاريخ العراق، وتتكون هذه السلطة من مجلس القضاء الاعلى ومحكمة الاتحادية العليا، والعديد من المؤسسات القضائية.

تختص المحكمة الاتحادية العليا بالعديد من الاختصاصات كما نصت عليها المادة (93) من الدستور مثل الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في القضايا التي تنشئ نتيجة تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والتعليمات الصادرة عن السلطة الاتحادية والعديد من الاختصاصات الموسعة (1).

اما بالنسبة للوضع في النظام الأردني، لم يأخذ الدستور الأردني بمبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة، بل أوجد نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن مظاهر هذا التعاون أن السلطة التشريعية يمكنها التدخل في مختلف أعمال السلطة التنفيذية والتعرف على طريقة سيرها من خلال حقها في المراقبة ومساءلة الوزارة، وله أيضاً حق اسقاطها عن طريق سحب الثقة عنها إذا أخلت بواجباتها (2).

ومن جانب السلطة التنفيذية فإنها تمتلك مباشرة إجراءات تكوين البرلمان من خلال تحديد الدوائر الانتخابية ودعوى الناخبين للتصويت (3)، .... الخ.

(1) من الدستور العراقي لعام 2005 نص المادة(93).

(2) العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، ص25 الطراونة، مهند مصلح.

(3) القضاء الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص103 النسور، فهد أبو العثم(2016).

وايضاً لها الحق بالتدخل في سير العمل البرلماني، فلا يمكن للبرلمان أن ينعقد بصورة تلقائية وبشكل مباشر، وإنما يشترط لذلك صدور دعوة من جانب السلطة التنفيذية، وهذا حق دستوري مقرر للسلطة التنفيذية.

ومن ناحية أخرى تتولى السلطة التنفيذية التقدم بمشاريع القوانين، والملك هو الذي يصدق عليها ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، كما له الحق بإصدار الأنظمة التنفيذية والقوانين المؤقتة (1).

وآخر حق دستوري والمقرر للسلطة التنفيذية هو حل البرلمان، وقد نص الدستور الأردني في المادة (34) على ما يلي: "الملك ان يحل مجلس النواب". كما منح الدستور للملك حق حل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية. (2)

وتفادياً للتكرار سوف يبين الباحث موضوع حل البرلمان بالتفصيل في مبحث آخر.

**اما في ما يخص النظام البريطاني،** فهناك أسس يعتمدها النظام للفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والفصل الذي يعتمده ليس فصلاً مطلقاً إنما فصل مرن قائم على التعاون والتوازن بين السلطتين.

فيتحقق هذا التعاون في النظام البريطاني عن طريق الوسائل المؤثرة بين الطرفين، حيث تقوم الحكومة بأعمال خاصة بتكوين البرلمان كإجراء انتخابات عامة وإعلان نتائجها، ودعوة البرلمان إلى الانعقاد، كما يكون لأعضائها حق المشاركة في المناقشات داخل قبة البرلمان، واما التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية فيفترض أن لا تكون إحدى السلطتين تابعة للأخرى، بحيث يكونان في

(1) النصور، فهد، مرجع سابق، ص104، ص105.

(2) من الدستور الأردني نص المادة(34).

نفس المستوى في كفتي الميزان فلا ترجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية والعكس صحيح.

إذن فالنظام البرلماني في بريطانيا قائم على حق السلطة التشريعية في الاحتفاظ بالتوازن تجاه السلطة التنفيذية من خلال ما يسمى (المسؤولية السياسية للوزارة) الذي يخول مجلس العموم بسحب الثقة عن الوزارة باعتبارها مسؤولة أمام المجلس، ولا يمكن لمجلس اللوردات وهو مجلس غير منتخب أن يقترح بعدم الثقة بالوزارة أو يجبر الوزير على تقديم استقالته من منصبه فهذا الأمر من اختصاص مجلس العموم وحده (1).

وفيما يخص حق السلطة التنفيذية فتتمثل بحفظ التوازن مع السلطة التشريعية وهو (حق الحل) كما هو الحال عليه في المملكة الأردنية الهاشمية.

وفي ضوء ما شرحناه في هذا المطلب نجد ان تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدول المقارنة (الأردن-بريطانيا) كان سليماً ووفقاً للمبادئ التي تقوم عليه النظام البرلماني. وفيما يخص العراق نجد أنه لا يوجد هناك توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من ناحية ان السلطات والصلاحيات اغلبها في كفة المجلس النواب وهذا ما يخالف النظام البرلماني.

---

(1) الطراونة، مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، ص30.

## المبحث الثاني

### الاستقلال الإداري والمالي للمجالس النيابية

يعتبر الاستقلال الإداري والمالي للمجالس النيابية نتيجة طبيعية لكون هذه المجالس تمثل الجزء الأهم في السلطة التشريعية، وبالتالي لا بد من استقلالها لمواجهة السلطة التنفيذية، ومن مظاهر هذا الاستقلال أن تستقل المجالس النيابية بإدارة شؤونها الداخلية، ومن ثم استقلالها المالي من خلال وضع موازنة خاصة بالمجلس، لضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية في هذا الشأن.

## المطلب الأول

### انفراد المجالس النيابية بإدارة شؤونها الداخلية

إن الفصل العضوي والوظيفي بين السلطة التشريعية والتنفيذية يقتضي أن تستقل السلطة التشريعية بإدارة شؤونها الداخلية، ولذلك فإن المجالس النيابية في النظم الديمقراطية تستقل بشؤونها الداخلية، وذلك لضمان استقلالها عن السلطة التنفيذية والقيام بواجباتها على أكمل وجه، ولعل أهم مظاهر استقلال هذه المجالس هو استقلالها بوضع الأنظمة الداخلية والمحافظة على الأمن الداخلي للمجلس<sup>(1)</sup>.

وفيما يتعلق باستقلال المجالس النيابية في وضع الأنظمة الداخلية التي تنظم أعمالها، فإنها تعتبر أكبر ضمانة لأبعاد تأثير السلطة التنفيذية على استقلال المجلس النيابي، فيعتبران النظام الداخلي والدستور جزءان متممان للمحافظة على التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى المحافظة على التوازن والتعاون بين الأحزاب والكتل داخل قبة البرلمان.

(1) احكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان الزيات، محمد عبدالسلام(1971).

كما لا يصح أن يصدر النظام الداخلي بقانون، بل أن المجالس النيابية تملك سلطة مطلقة في وضع النظام الداخلي بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية التي لها الحق في اقتراح القوانين.

وتعتبر الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية قواعد داخلية تنظم سير العمل داخل قبة البرلمان، وتضم مجموعة من القواعد الحاكمة لقيام الأعضاء بممارسة مهامهم النيابية الرقابية والتشريعية<sup>(1)</sup>. وجميع الدول محل الدراسة تتفق على منح المجالس النيابية الصلاحية بوضع أنظمتها الداخلية، ففي بريطانيا يتمتع مجلس العموم بتنظيم الإجراءات الخاصة بالمجلس.

وفي العراق أيضاً فقد منح الحق لمجلس النواب في وضع نظامه الداخلي، وهذا ما نصت عليه المادة (51) من الدستور "يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه"<sup>(2)</sup>.

أما في الأردن فقد نص الدستور على ذات الصلاحية في المادة (83): "يضع كل من المجلسين أنظمتهم الداخلية لضبط وتنظيم اجراءاته، وتعرض على الملك للتصديق عليها"<sup>(3)</sup>.

ومن أبرز ما تحتويه هذه الأنظمة الخاصة بالمجالس النيابية وتعمل على تأكيد استقلاليتها هو اختصاص هذه المجالس في اختيار رئيسها وتشكيل هيئة مكتبه الدائمة، وتبرز أهمية رئاسة المجلس ومكتبه إلى الدور الذي يقوم به رئيس المجلس في توجيه وضبط المجلس وتحديد طبيعة العلاقة مع باقي السلطات.

فالبرلمان الذي يرأسه رئيس البرلمان والذي يعتبر من ناحية رئيساً للسلطة التشريعية ومن ناحية أخرى رئيساً إدارياً للأشخاص العاملين في البرلمان وعندما يصدر قراراً بحق أحد العاملين فإنه يصدره

(1) مستقبل البرلمان في العالم العربي، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 142 الصاوي، علي(2000).

(2) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة (51).

(3) من الدستور الأردني لعام 1952 المادة (83).

باعتباره رئيساً إدارياً. وتعتبر هيئة رئاسة المجلس النواب هي المسؤولة عن الإشراف والرقابة على جميع العاملين والموظفين في ديوان المجلس، وتصدر عدة قرارات بحقهم مثل التعيين والإيفاد إلى الخارج وكذلك قرارات الانضباط والترفيه والتقاعد ونقل الخدمة (1).

ايضاً يصدر المجلس النواب قرارات المتعلقة بإنشاء اللجان النيابية وتوزيع العمل والاختصاصات عليها، وايضاً فيما يتعلق من التحقق في صحة عضوية المجالس النيابية، فتختلف هنا الدول محل الدراسة، ففي العراق جعل صلاحية البت في صحة عضوية المجلس النيابي بيد المجلس نفسه بناءً على ما نصت عليه المادة (52) من الدستور "يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي أعضائه" (2).

وفي الأردن اوكل الدستور مهمة الفصل في صحة عضوية المجالس النيابية إلى القضاء وهذا ما نصت عليه المادة (71) الفقرة الأولى من الدستور "يختص القضاء بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، ولكل ناخب من الدائرة الانتخابية ان يقدم طعناً إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته من دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين فيه أسباب طعنه" (3).

أما النظام القانوني في بريطانيا فقد منح القضاء اختصاص الفصل في صحة أعضاء ابتداءً، اما فيما يتعلق بفقدان أحد شروط العضوية لأعضاء مجلس العموم واللوردات فإنها تدخل ضمن امتياز المجلس في إدارة شؤونه الداخلية والذي يشمل على حق المجلس بتحديد صلاحية أعضائه

(1) قرارات مجلس النواب العراقي ومدى التزامها للسلطة التنفيذية، البصرة حمزة، رقية عادل(2020).

(2) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة (52).

(3) من الدستور الأردني لعام 1952 المادة (71).

للاستمرار في العضوية، ويمنحه صلاحية إبعاد العضو الذي يرى انه غير مناسب للاستمرار بالعضوية (1).

## المطلب الثاني الاستقلال المالي للمجالس النيابية

يعتبر الاستقلال المالي للمجالس النيابية أحد أهم الضمانات لقيام هذه المجالس بالصلاحيات الموكلة إليها من مراقبة ومحاسبة أعمال السلطة التنفيذية، فلم يعد خافياً على أحد ما تشكله المسائل المالية من مصدر ضغط كبير يؤثر على المؤسسات والعاملين فيها ويغير في سلوكها واتجاهاتها. وتظهر الاستقلالية المالية للمجالس النيابية في مظهرين: استقلال المجلس النيابي بوضع الموازنة المالية الخاصة به، والمكافأة أو المخصصات البرلمانية التي تمنح للأعضاء.

### أولاً: استقلال المجالس النيابية بإقرار موازنتها المالية

تحرص أغلب الدساتير الديمقراطية على اعطاء حق للمجالس النيابية بوضع ميزانية مالية خاصة بها، حتى لا يكون هناك أية تبعية للسلطة التنفيذية وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وبالرجوع إلى الدول محل الدراسة نجد أن موازنة مجلس العموم ومنذ عام 1971 تقرر من قبل هيئة مستقلة تتولى مهمة إصدار توصيات فيما يخص موازنة المجلس، وتحيلها إليه بوصفه صاحب الصلاحية النهائية في إقرار هذه الموازنة (2).

أما في العراق فلم ينص الدستور على اختصاص مجلس النواب بوضع الموازنة المالية الخاصة به، في حين تضمن النظام الداخلي للمجلس في المادة (9) الفقرة السابعة على ما يلي: "تنظيم موازنة

(1) The Late O. Hood Phillips.

(2) الدباس، علي، مرجع سابق.

المجلس النواب السنوية وعرضها على المجلس لإقرارها والإشراف على تنفيذها وإجراء المناقلة بين أبوابها" (1).

وايضاً فيما يخص الدستور الأردني لم ينص صراحة على اختصاص المجلس النواب بوضع موازنته المالية، كما أن النظام الداخلي لمجلس الأعيان لم يتضمن أي نص يتعلق بموازنة المجلس، في حين ان النظام الداخلي لمجلس النواب تضمن نص واحد في المادة (12) الفقرة (ب)، والتي نصت على أن مكتب المجلس هو الذي يقوم بإعداد الموازنة ويتولى الإشراف على تنفيذها (2).

يرى الباحث أنه من الضروري تعديل نصوص الأنظمة الداخلية في العراق والأردن وتضمينها تفاصيل وإجراءات إقرار الموازنة للمجلس، وايضاً ان خلو كل من الدستور العراقي والأردني من النص على حق المجالس النيابية بالاستقلال في وضع موازنتها من شأنه ضعف صورة السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية.

### ثانياً: المكافأة أو المخصصات البرلمانية

ويقصد بالمكافأة البرلمانية المقابل المادي المناسب وغير المغالى فيه الذي يتقاضاه عضو المجلس النيابي لقاء ما يقوم به من خدمة عامة. وتكمن أهمية وجود المكافأة البرلمانية إلى عدم اقتصار العضوية البرلمانية على المقتردين مالياً؛ لتنافي ذلك مع مبدأ عمومية الترشيح الذي يعتبر أساساً للديموقراطية النيابية، كما أن وجودها يحقق الاستقلال المالي لعضو مجلس النواب، وتعتبر المكافأة بحد ذاتها ضماناً لاستقلال المجلس النيابي عن السلطة التنفيذية (3).

(1) الفقرة السابعة من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المادة(9).

(2) الفقرة(ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة(12).

(3) المركز القانوني لعضو مجلس النواب في التشريع الأردني، جامعة آل البيت،الأردن الخليفات،ردينة سليمان(2016).

ولما كانت المكافأة النيابية تحتل مكانة بارزة في النظام البرلماني، فقد نجد أن معظم الدول الديمقراطية التي تتبع النظام البرلماني قد أولتها اهتماماً كبيراً وتم تنظيمها من خلال تحديد قيمتها، والجهة التي تملك صلاحية تحديد قيمتها، والنظام القانوني لها.

يلاحظ أن الدساتير قد أوكلت مهمة تحديد مقدار المكافأة للقانون، والسبب في ذلك أن النفقات المعيشة في ازدياد مما ينبغي إعادة النظر بقيمة المكافأة من وقت لآخر.

ولذلك نجد ان العديد من الدول العربية أخذت بهذا الاسلوب، فمثلاً، نصت المادة (128) من الدستور المصري على: "يبين القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة"<sup>(1)</sup>، وايضاً نص على ذلك الدستور البحريني في المادة (96) على: "تحدد بقانون مكافآت أعضاء كل من مجلس الشورى والنواب، وفي حال تعديل هذه المكافآت لا ينفذ هذا التعديل إلا ابتداء من الفصل التشريعي التالي".<sup>(2)</sup>

وبالرجوع إلى الدول محل الدراسة، ففي العراق لم يتم تحديد الجهة الرسمية المسؤولة عن تحديد المكافأة البرلمانية سواءً من خلال نص دستوري أو من خلال قانون يتم تحديد فيه قيمة المكافآت. ولكن يتضح لنا من خلال الواقع العملي بأن النظام السياسي في العراق اعتبر العضو البرلماني "موظف" ؛ ذلك لأنه يتسلم راتب تقاعدي بعد انتهاء فترته النيابية.

أما في الأردن فلم يتطرق الدستور في أحكامه إلى موضوع المخصصات المالية التي يتقاضاها عضو مجلس النواب لقاء ما يقوم به من أعمال، إلا أنه نص في المادة (76) على: "مع مراعاة احكام المادة (52) لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان او النواب وبين الوظائف العامة

(1) من الدستور المصري المعدل سنة 2014 المادة (128).

(2) من الدستور البحريني المادة (96).

ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز بين عضوية مجلس الاعيان ومجلس النواب".<sup>(1)</sup>

وبناءً على النص السابق فإن الدستور الأردني قد حظر الجمع بين عضوية المجالس النيابية وبين الوظائف العامة التي يتقاضى من خلالها الموظف راتباً شهرياً.

وقد أصدر المشرع الأردني قانون المخصصات أعضاء مجلس الأمة رقم (17) لسنة 1947 والمعمول به حالياً، ومن الجدير بالذكر فقد نصت المادة (2) من ذات القانون على "يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة مخصصات لا رواتب".<sup>(2)</sup> وهذا النص يعتبر قرينة على أن أعضاء مجلس الأمة ليس موظفين وبالتالي لا يستحقون رواتب تقاعدية.

وبالنسبة إلى النظام البريطاني فإنه يقوم على أساس ان المكافأة البرلمانية يتم تحديدها من قبل هيئة مستقلة والتي تقوم ايضاً كما ذكرنا سابقاً بوضع ميزانية مجلس العموم، حيث تعمل على إصدار توصيات للمجلس تبين الأسس التي تحدد قيمة المخصصات لأعضاء مجلس العموم والنبلاء، والمجلس هو صاحب الصلاحية النهائية في هذا المجال.<sup>(3)</sup>

(1) من الدستور الأردني المادة (76).

(2) المادة الثانية من قانون المخصصات أعضاء مجلس الأمة لسنة 1947.

(3) <http://www.parliament.uk/the United Kingdom parliament>.

## المبحث الثالث الحصانة البرلمانية ومبرراتها

تعرف الحصانة في اللغة: حصن المكان، فهو حصين، والحصن كل موضوع حصين لا يوصل إلى ما في جوفه.

الحصانة النيابية: هي فيما عدا الجرم المشهود أن يكون عضو مجلس النواب في حالة حصينة تمنع مقاضاته إلا بقرار من المجلس يرفع به عنه هذه الحصانة.

ويقصد بالحصانة النيابية اصطلاحاً: ضمان عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبذونه من آراء أو أفكار أثناء ممارستهم للوظيفة البرلمانية، وعدم جواز اتخاذ اجراءات جزائية بحقهم إلا بتصريح من المجلس التابعين له. وبالتالي يدل هذا المصطلح على عدم المسؤولية البرلمانية لأعضاء المجلس البرلماني إلا في حالة حصول على إذن مسبق من مجلسهم. (1)

وتهدف الحصانة البرلمانية إلى تأمين استقلالية أعضاء السلطة التشريعية في مواجهة السلطين التنفيذية والقضائية، التي بإقرارها يتمكن العضو البرلماني من إبداء رأيه بكل حرية والقيام بمهامه دون خوف من أي مسؤولية تترتب على أقواله، وبالتالي يستطيع هذا العضو المنتخب من تمثيل الإرادة الشعبية على أكمل وجه.

وتعتبر الحصانة البرلمانية امتيازاً دستورياً مقرر للمصلحة العامة، إذ هي وسيلة يتمتع بها عضو السلطة التشريعية، للحفاظ على كيان التمثيل النيابي من كل اعتداء.

(1) المركز القانوني لعضو مجلس النواب في التشريع الأردني، جامعة آل البيت للتحقيقات، ردينة سليمان(2016).

## المطلب الأول الحصانة الموضوعية

يقصد بالحصانة الموضوعية إعفاء عضو المجلس النيابي من المسؤولية عما يبديه من آراء وأقوال خلال ممارسته لعمله التشريعي، فهي تعفي صاحبها من المسؤولية كلياً وبشكل مستمر بحيث لا يسأل عما صدر عنه من آراء خلال فترة عضويته ولو زالت عنه العضوية بعد ذلك.

إذا كانت الحصانة الموضوعية تعفي صاحبها من المسؤولية المدنية والجزائية، إلا ان هذه الحصانة ليست مطلقة بل من المنطق يقتضي بعدم التوسع بها حتى لا تعتبر خروجاً صريحاً عن مبدأ المشروعية، ولذلك فإن أغلب النظم الدستورية تضع لهذه الحصانة حدوداً منطقية ومعقولة.

وبالرجوع إلى الدول محل الدراسة نجد أن النظام البريطاني قد منح أعضاء مجلس اللوردات والعموم الحصانة النيابية، بحيث تبدأ هذه الحصانة لعضو مجلس العموم منذ لحظة إعلان فوز المرشح بالانتخابات النيابية، ولا يشترط للعضو حلف اليمين، أو تم الفصل بصحة نيابته، ما دامت عضوية العضو لم تسقط أو تبطل وفقاً لأحكام القوانين المعمول بها<sup>(1)</sup>.

أما أعضاء مجلس اللوردات فإن حصانتهم تبدأ مع صدور الإرادة الملكية بمنحهم لقب اللوردية بالنسبة للوردات العمرين والأساقفة، أما اللوردات الوريثيين فإنهم يحملون مع لقبهم الوريثي حق العضوية في المجلس شريطة بلوغهم سن الواحد والعشرين عاماً<sup>(2)</sup>.

(1) الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا) الشوابكة، إبراهيم (1997).

(2) الشوابكة، مرجع سابق.

ولما كانت الحصانة الموضوعية تعفي عضو المجلس من المسؤولية عما يبديه من أقوال، فمن البديهي بأن تشمل الأعضاء السابقين وهو ما استقر عليه النظام في بريطانيا، فالحصانة تشمل الأعضاء الذين انتهت مدة ولايتهم في المجلس.

أما الحصانة الموضوعية لعضو مجلس النواب العراقي فقد نص عليها الدستور صراحة في المادة (63) الفقرة الثانية "يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك"<sup>(1)</sup>. وايضاً ورد ذات النص في المادة (20) الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب "لا يسأل العضو عما يبديه من آراء أو ما يورده من وقائع أثناء ممارسة عمله في المجلس"<sup>(2)</sup>.

يلاحظ من خلال النصوص السابقة أن النائب العراقي يتمتع بحصانة مطلقة، عامة، شاملة، ولعل عمومية النص يدل إلى القول بأن النائب في العراق يتمتع بحصانة عن الأقوال والآراء<sup>(3)</sup>، ولو كانت هذه الآراء غير لائقة، وخصوصاً فيما نص عليه الدستور (في اثناء دورة الانعقاد) اي ان آراء النائب لها حصانة داخل المجلس وخارجه، ولكن من جهة أخرى نستطيع القول بأن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نص في المادة (43) على: "للمتحدث التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام المجلس النواب ورئاسته وأعضائه، ولا يأتي بأمر مخل بالنظام والوقار الواجب في الجلسة"<sup>(4)</sup>. ويلاحظ في هذا النص وعكس ما نص عليه الدستور بأنه قيد حرية رأي النائب باحترام مؤسسات الدول والمجلس نفسه.

(1) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة (63).

(2) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المادة (20).

(3) القيسي، حنان محمد، الحصانة البرلمانية في العراق، الجامعة المستنصرية.

(4) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المادة (43).

أما في الأردن فقد جاء في المادة (87) من الدستور على: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس (1)".

وتعني هذه الحصانة عدم مؤاخذة العضو جزائياً ومدنياً في أي وقت عما يبديه من آراء وأفكار بمناسبة قيامه بالعمل النيابي، وبهذا تكون هنا الحصانة دائمة ولو بعد انتهاء مدة عضوية النائب طالما انحصرت هذه الجرائم في إطار العمل النيابي (2).

وتبدأ هذه الحصانة منذ إعلان نتيجة الانتخاب، وفقاً لأحكام المادة (174) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، حيث جاء فيها: "يعتبر المنتخب نائباً وله حقوق النيابة منذ إعلان نتيجة الانتخاب (3)".

كما أن نطاق هذه الحصانة يتحدد ببدء أدوار الانعقاد، ولا تشمل العطل البرلمانية، كما يتمتع بهذه الحصانة النواب الذين طُعن في صحة نيابتهم أمام محكمة الاستئناف، حتى تبت المحكمة في الطعن المقدم إليها.

وبمفهوم المخالفة لهذا النص يسأل النائب جزائياً ومدنياً عما يصدر عنه من آراء مخالفة للقانون خارج المجلس، سواء أكان ذلك في اجتماعات عامة، أو من خلال ما يبديه النائب لوسائل الاعلام، بشرط الحصول على إذن مسبق من مجلس النواب.

(1) من الدستور الأردني المادة (87).

(2) المركز القانوني لعضو مجلس النواب في التشريع الأردني الخليفات، ردينة سليمان (2016).

(3) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (174).

ولا بد ايضاً من ذكر حالات التي تزول بها الحصانة عن العضو البرلماني، فمن خلال دراسة الأنظمة الدستورية نجد أن هناك العديد من الأسباب منها: حالة حل المجلس، أو انتهاء مدته، أو حالة إنتهاء المدة البرلمانية.

اما فيما يتعلق بالحالات الخاصة بالعضو البرلماني، فتتمثل باستقالة العضو وشرط قبولها، أو وفاته، أو حالة اسقاط العضوية، واخيراً صدور الحكم بصحة الطعن بعضوية أحد الأعضاء<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني الحصانة الإجرائية

ويقصد بذلك عدم جواز إتخاذ أية إجراءات جزائية بحق أي عضو برلماني (ما عدا حالة التلبس بالجريمة)، إلا بعد أخذ الأذن من المجلس نفسه، وهي حصانة لا ترقى إلى حد إعفاء العضو من المسؤولية أو من العقاب مع الملاحظة أن مسألة الحصانة هنا تثار دائماً بسبب جريمة لا علاقة لها اطلاقاً بعمل العضو البرلماني.<sup>(2)</sup>

وتستند الحصانة الإجرائية إلى العديد من المبررات المنطقية، تتمثل في ان النظام البرلماني يرفض قيام السلطة التنفيذية بأي إجراء جزائي بحق العضو النيابي، بوصف هذا النائب يمثل الأمة، والذي أُختيرَ من قبل هذه الأمة، وان تقييداً لحرية هذا يعني تقييداً لحرية الأمة.

وايضاً تعتبر الحصانة الإجرائية متطلب هام لتعزيز الحصانة الموضوعية، والتي تعتبر لا قيمة لها في حال عدم وجود حصانة إجرائية، إذ يمكن للسلطة التنفيذية إلقاء القبض على نائب معين

(1) المركز القانوني لعضو مجلس النواب في التشريع الأردني الخليقات، ردينة سليمان(2016).

(2) القيسي، حنان محمد، الحصانة البرلمانية في العراق، الجامعة المستنصرية.

بحجة إرتكابه جرمًا خارج حدود حصانته الموضوعية، حتى يتم إبعاد هذا النائب عن المجلس لحين اثبات عدم ارتكاب العضو لذلك الجرم. (1)

وفي العراق فقد نص الدستور على هذه الحصانة في المادة (63) الفقرة الثانية والثالثة (2)، كما اشار إليها النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (20) الفقرة الثانية (3). وقد تضمنت هذه النصوص شروط اسقاط الحصانة أو رفعها عن النائب، وتشمل هذه الشروط:

أولاً: إذا كان متهماً بجناية.

ثانياً: إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود، فالحصانة التي منحها الدستور للعضو البرلماني لا تشملته وهو في حالة التلبس، ومن ثم تسقط عنه الحصانة حال التلبس بإرتكاب الجريمة، لأنه من غير المنطقي أن يمسك بالعضو البرلماني وهو يرتكب جريمته ثم يترك بحجة أن لديه حصانة برلمانية فهذا خارج نطاق القانون والمنطق.

ثالثاً: الموافقة أو الأذن، فإنه وبناءً على نصوص الدستور لا يجوز اتخاذ اجراءات قانونية بحق العضو البرلماني بدون استحصال موافقة مجلس النواب، وطلب رفع الحصانة يقدم من قبل قضاة التحقيق إلى مجلس القضاء الأعلى، الذي بدوره يخاطب مجلس النواب.

فإذا كانت تلك هي القاعدة العامة في تقديم طلبات رفع الحصانة، فإن ذلك لا يمنع من أن يقدم الطلب رفع الحصانة من أحد النواب على نائب آخر، وبشكل مباشر ودون الحاجة إلى ان يسبق

(1) الدباس، علي محمد، مرجع سابق.

(2) من الدستور العراقي لعام 2005 انظر المادة (63).

(3) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي انظر المادة (20).

طلبه بشكوى، والحكمة من ذلك تكمن في صفة مقدم الطلب، إذ ان بإعتباره ممثلاً للشعب تمثل ضمانته كافية على جدية الطلب وعدم كيديته.

وفي استحصال الموافقة فرق الدستور بين حالتين أولهما ان تكون خلال مدة الفصل التشريعي أو خارج مدة الفصل التشريعي:

أ- في حال الإتهام خلال مدة الفصل التشريعي: اوجب فيها الدستور موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على رفع الحصانة عن نائب معين.

ب- في حالة الإتهام خارج مدة الفصل التشريعي: اشترط فيها الدستور موافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه.

وفي الواقع العملي لم تصدر أية موافقة لرفع حصانة نائب ما، منذ عام 2005 وهذا ما يدل على عدم نزاهة سير العمل البرلماني بالرغم من الجرائم والفساد الإداري والمالي التي تحدث من قبل الأعضاء البرلمانيين.

اما فيما يخص الحصانة الإجرائية في البرلمان الأردني، فقد نصت المادة (86) من الدستور على ان لا يجوز توقيف عضو برلماني خلال مدة اجتماع المجلس من دون الحصول على قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجناية وفي حالة القبض يجب اعلام المجلس فوراً. "إذا اوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى الرئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الاجراءات المتخذة مشفوعة بالايضاح اللازم".

وباستقراء النص السابق يتضح لنا ان الحصانة البرلمانية المقررة وفقاً لأحكام المادة (86) من

الدستور الأردني هي حصانة من إجراءات التوقيف والمحاكمة.

وبالنظر إلى النص السابق نجد ان المشرع الدستوري قد منح الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب من ناحية أنه منع توقيف أو محاكمة أي عضو من أعضاء المجلسين خلال مدة اجتماع الأمة أي اثناء انعقاد الدورة البرلمانية، سواء أكانت دورة عادية أو غير عادية أو خلال الدورة الاستثنائية، إلا بعد صدور قرار بالأكثرية المطلقة من المجلس الذي ينتسب إليه العضو، والغاية من ذلك الإجراء هو ضمان حمايتهم من أية تصرفات كيدية قد تتخذ ضد أي عضو برلماني تحول بينه وبين قيامه بواجباته الدستورية المنوطة به. (1)

وقد خصص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني احكاماً خاصة نصت على الحصانة النيابية، وذلك من خلال المواد (146-153) حيث تضمنت هذه المواد عن الإجراءات المتبعة لطلب الإذن برفع الحصانة، حيث يقوم رئيس الوزراء بتقديم طلب الإذن بإتخاذ الإجراءات الجزائية بحق عضو ما لرئيس المجلس مرفقاً بمذكرة تحتوي على نوع الجرم المرتكب ومكانه وزمانه والادلة التي تستلزم إتخاذ الإجراءات العاجلة (2).

اما الحصانة الإجرائية في بريطانيا فتم التعبير عنها بمصطلح: (freedom from arrest) والتي تعني عدم جواز القبض على عضو البرلمان أثناء انعقاد البرلمان، والذي يعود جذوره إلى القانون الصادر في القرن الحادي عشر والمعروف بإسم (Cuntlaw) فهو أول قانون حدد نطاق امتياز عدم القبض بما يتضمنه من حماية عضو البرلمان من الاعتقال دون أن يكون لهذا الامتياز أثر في الجرائم الخطيرة كالخيانة العظمى والجنايات وجرائم الاخلال بالأمن (3).

(1) للدستور الأردني انظر الفقرتين الأولى والثانية من نص المادة (86).

(2) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني انظر المواد (146-155).

(3) الدباس، علي محمد، ضمانات استقلالية المجالس النيابية، الأردن.

## المبحث الرابع حل البرلمان

يعد حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاص المساءلة الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة؛ لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقاً لما يحدده الدستور-في فترة زمنية محددة- بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلا بإنهاء المدة المحددة دستورياً. إلا أنه بمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص فباستطاعتها أن تقوم بحل البرلمان متى ما شاءت ودعت إليه الحاجة.

فبذلك يكون المقصود بحق الحل هنا إنهاء مُبتسر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لإنهاء مدته ووكالته عن الشعب<sup>(1)</sup>.

وقد عرفه د. سليمان الطماوي بأنه "إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان يتشكل من مجلس واحد أو مجلسين-إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين-وقبل ميعاد المحدد دستورياً".<sup>(2)</sup>

وعرفه د. محسن خليل بأنه "إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها، أي قبل نهاية الفصل التشريعي".<sup>(3)</sup>

(1) حق حل البرلمان في النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ص58 الحرازين، جهاد زهير(2013).

(2) الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ص525.

(3) خليل، محسن، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، ص433.

يتضح لنا مما سبق أن السلطة المخولة دستورياً التي تمتلك صلاحية الحل تقوم بإنهاء عمل المجالس النيابية قبل إكمال المدة القانونية والتي تختلف من دولة لأخرى حسب الدستور.

وبذلك تزول الصفة النيابية عن أعضاء البرلمان ورئيسه ولا يستطيعون ممارسة أية سلطات تشريعية أو رقابية وايضاً تسقط عنهم الحصانة البرلمانية.

إذن يكون حق الحل موجوداً في النظام البرلماني فقط حيث لا يتصور وجوده في ظل حكومة الجمعية أو النظام الرئاسي؛ لأن الحكومة في ظل نظام المجلس تكون تابعة للبرلمان فلا يتصور أن يقوم التابع بعزل المتبوع. وهذه هي الإشكالية الموجودة في العراق.

### المطلب الأول

#### الحل الذاتي لمجلس النواب وفق دستور 2005

اختلف المشرع الدستوري العراقي لنفسه طريقاً خاصاً في الاحكام الدستورية المتعلقة بحل مجلس النواب، حيث أخذ (بالحل الذاتي) لمجلس النواب، فالحكومة ممثلة برئيسها لا تمتلك حق حل مجلس النواب، وله فقط تقديم الطلب إلى مجلس النواب للتصويت بالموافقة أو الرفض على حل المجلس، وبعد موافقة رئيس الجمهورية على الطلب الصادر عن رئيس الوزراء، قد يثير بعض الإشكاليات في حال وضع النص الدستوري موضع التنفيذ، فالإشكالية الأولى تتمحور حول وجوب حصول موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس الوزراء بحل مجلس النواب، والإشكالية الثانية والأهم هي تتعلق بصعوبة موافقة أعضاء المجلس النواب على حل مجلسهم وفقدان إمتيازاتهم البرلمانية. (1)

(1) يونس، مها بهجت، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق.

أتجه المشرع الدستوري كما ذكرنا سابقاً موقفاً مغايراً عن أغلب دساتير دول العالم التي تأخذ بالنظام البرلماني من خلال منح تلك الدساتير حق للوزارة في حل السلطة التشريعية؛ تحقيقاً للتوازن بين السلطتين. حيث ان لمجلس النواب العراقي الحق في الموافقة أو عدم الموافقة على طلب رئيس الوزراء المقترن بموافقة رئيس الجمهورية لحل المجلس، وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية من شأنه إضعاف رئيس مجلس الوزراء أمام السلطة التشريعية. فقد أكد الدستور العراقي في المادة (64) أن يكون هذا الحق في يد السلطة التشريعية وبموافقتها وليس من الضروري موافقة السلطة التنفيذية.

(1)

وبالتالي فإن السلطة التنفيذية في هذا المجال مجردة من أي دور سياسي، خلاف ما هو معمول به في أعرق الأنظمة البرلمانية وهو نظام بريطانيا العظمى حيث يحق لرئيس الوزراء حل البرلمان، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في مطلب آخر.

هذا ومن الضروري التأكيد على ان حق حل المجلس النواب بما يتضمنه من تعطيل الحياة البرلمانية، وانتقال حق التشريع مؤقتاً إلى السلطة التنفيذية، تعتبر من الأمور الخطيرة الناتجة عن هذا الحل، لذلك لجأت أغلب الدساتير إلى إحاطة هذا العمل بعدد من القيود؛ لضمان عدم إساءة استعماله أو الإنحراف في استعمال السلطات المترتبة عليه. (2)

حيث أخذ الدستور العراقي بضمانة واحدة، والتي تقضي بعدم حل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء؛ وذلك حتى لا يفسر هذا الحل بأنه عقوبة سياسية لا مسوغ لها مقابل العقوبة السياسية التي انزلها المجلس بالحكومة. ونحن نعتقد بان هذه الضمانة مجرد نص دستوري لا واقع

(1) من الدستور العراقي لعام 2005 انظر نص المادة (64).

(2) التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق يونس، مها بهجت.

لها؛ إذ انه لا يتصور ان يقوم المجلس بحل نفسه وهو يستجوب رئيس الوزراء، وتعتبر هذه الضمانة صحيحة ونافذة فيما لو كان حل البرلمان بيد الحكومة لا المجلس.

## المطلب الثاني

### صلاحية حل المجلس النيابي في الأنظمة المقارنة

ظهر حق الحل في بريطانيا بإعتبارها أول من أوجد النظام البرلماني كنظام سياسي، ونتيجة للتطورات التاريخية التي مر بها النظام البريطاني نجد أن التشريعات التي صدرت لم تحدد مدة معينة للبرلمان الانجليزي بل ترك ذلك للملك وحده يحدد مدة عمله ويحدد متى يمكن أن يحله، وذلك بعد أن يكون حقق الهدف الخاص من وراء وجود البرلمان وهو الذي يحدد متى يتم الدعوة لانتخابات عامة لاختيار أعضاء البرلمان.

وبذلك تكون إدارة الملك هي التي تسيّر عمل البرلمان من حيث بدء دوراته وجلسات انعقاده، بالإضافة إلى كون الملك له الحق في إيقاف الحياة النيابية جزئياً وتأخير اجتماع البرلمان إلى موعد آخر.

وأمام النشاطات الملحوظة لأعضاء مجلس النواب زادت السلطات الممنوحة لهم على حساب سلطات الملك، ومنها ما انتقل للبرلمان مثل حق إقرار الضرائب وحق تقديم العرائض<sup>(1)</sup>.

يتبين لنا بأن حق الحل ظهر جلياً وواضحاً في بريطانيا بإعتبارها مهد النظام البرلماني، إلا ان هذا الحق لم يكن وليد الصدفة، وإنما مر بكثير من المراحل والتطورات التي واكبت وجوده؛ لأنه منذ

(1) حق حل البرلمان في النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية الحرازين، جهاد زهير (2013).

البداية كان عبارة عن أداة يملكها الملك ويستخدمها متى يشاء، بالرغم من وجود أغلبية برلمانية معارضة.

أما في المملكة الأردنية الهاشمية فقد نص الدستور في المادة (34) على "للملك أن يحل مجلس النواب" (1).

حيث جعل الدستور حق الحل من اختصاص الملك وحده؛ ولذلك فإن السلطة التنفيذية تستطيع إجراء الحل في أي وقت تشاء سواء أكان مجلس الأمة منعقدًا في دورته العادية أو غير العادية خلال الفصلين التشريعيين، ولا يقيد بها في هذه الحالة سوى قيد واحد جاءت به الفقرة الثانية من المادة (53) وهو تأجيل الاقتراع على الثقة لمدة عشرة أيام بحيث لا يجوز حل البرلمان في هذه الفترة، أي أن الحل يقع باطلاً وعلّة ذلك عدم إعاقة حق مجلس النواب بممارسة صلاحياته المقررة له. (2)

وقد عالجت المواد (73-74) من الدستور أحكام حق الحل على النحو الآتي:

المادة (1/73) نصت على: "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر". (3) نلاحظ في هذا النص هناك ضمانات لعدم إساءة استعمال هذا الحق ومحاولة لتجنب إبعاد السلطة التشريعية عن الساحة السياسية.

(1) من الدستور الأردني لعام 1952 نص المادة (34).

(2) من الدستور الأردني المادة (53).

(3) من الدستور الأردني المادة (1/73).

وفي الفقرة الثانية من نفس المادة نصت على "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهر الأربعة يعود للمجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".<sup>(1)</sup>

وبناءً على النص السابق نجد ان المشرع الدستوري رتب جزاء على عدم إجراء الانتخابات في موعدها حيث اعتبر المجلس القديم منعقداً فور انتهاء فترة الأربع شهور.

وفي المادة (74) فقد جاء فيها: "إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه".<sup>(2)</sup>

نلاحظ بأن هذه المادة نصت على ضمانات لعدم إساءة استعمال السلطة، فأوجببت على السلطة التنفيذية تسبيب قرار الحل، وعدم تكرار الحل لذات السبب القديم الذي حل به المجلس السابق<sup>(3)</sup>.

وفيما يخص مجلس الأعيان فقد نصت المادة (4/34) على أنه "للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية".<sup>(4)</sup>

وبذلك فإن للملك سلطة تقديرية في حل المجلسين، حتى لو طلبت الوزارة من الملك إجراءه.

(1) من الدستور الأردني المادة (2/73).

(2) من الدستور الأردني المادة (74).

(3) مرجع سابق، ص 362 الحرازين، جهاد زهير.

(4) من الدستور الأردني المادة (4/34).

## الفصل الرابع

### اختصاصات مجلس النواب العراقي والأنظمة البرلمانية المقارنة

تباشر المجالس التشريعية في مختلف الدول اختصاصات عديدة، يتوقف حجمها ومداهها على طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، وطريقة رسم الدستور للعلاقة بين السلطات، وتشمل اختصاصات المجالس التشريعية عموماً الاختصاص التشريعية والرقابي، والاختصاص المالي، 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، ويمكن وصفها أيضاً بأنها الوسائل التي تضيء الشرعية على العمل البرلماني، أو هي مجموعة القواعد العامة والاعراف التي تحكم العمل البرلماني، والإجراءات البرلمانية هي سلسلة من القواعد التي ينبغي على المؤسسة التشريعية اتباعها من أجل الوصول إلى القرارات بطريقة ديموقراطية يتم فيها إحترام مبدأ أن الأغلبية السياسية هي التي تقرر في نهاية المطاف من خلال عملية التصويت. (1)

إن وظيفة سن القوانين غالباً ما يخضعها الدستور لقيود وضوابط محددة من حيث الإجراءات الواجب اتباعها في كل مرحلة من مراحل التشريع، وعلى اعتبار بأن الدستور هو الذي يحدد تلك الإجراءات التي يمر بها التشريع حتى يصبح قانوناً. ولذلك يعرف التشريع بأنه: "عملية سن القواعد القانونية من السلطة المختصة وفقاً للإجراءات المحددة، وحصر صلاحية التشريع بالبرلمان". (2)

(1) الطبيعة القانونية للمجالس النيابية، جامعة النهدين، العراق الشمري، إسماعيل فضل (2015).

(2) الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 27 سليمان، عصام (2010).

ايضاً من المسلم به بأن من وظائف البرلمان التشريعية هي إقرار الموازنة العامة من خلال صدور قانون خاص بها، ويتم إقراره بذات الإجراءات التي تتم فيها إقرار القوانين العادية، ومن أهم خصائص الموازنة العامة هي اجازتها من السلطة التشريعية، إذ لا تكتسب صفة المشروعية إلا بمرورها لمجلس النواب، وإلا ستبقى مشاريع وافكار غير قابلة للتنفيذ، وبمشاركة البرلمان بإقرار الموازنة فإنه يمثل جانباً من العلاقة بين السلطات لضمان الشفافية والمسؤولية بشكل فعال.

أما الوظيفة الرقابية فهي تعني أن البرلمان الذي يعتبر ممثلاً للشعب له الحق بتوجيه ومحاسبة السلطة التنفيذية، وبما أن الصلاحية التشريعية قد تراجعت بعضاً ما، نتيجة التطور الذي طرأ على وظائف السلطة التنفيذية في العصر الحديث، والذي انعكس بدوره على التنظيم الدستوري لوظيفة التشريع، مما أدى إلى منح السلطة التنفيذية دوراً في التشريع. ولذلك فإن الوظيفة الرقابية قد برزت اهميتها وأصبحت الوظيفة الأهم والابرز للبرلمان اليوم.

وحتى نبين ونشرح اختصاصات مجلس النواب العراقي والأنظمة المقارنة سوف يتم تقسيم هذا الفصل

إلى:

- المبحث الأول: صلاحية المجالس النيابية في التشريع.
- المبحث الثاني: صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على أعمال الحكومة.

## المبحث الأول صلاحية المجالس النيابية في التشريع

من المعلوم بأن الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية هي تشريع القوانين، وهي عندما تقوم بتلك الوظيفة فهي ليست حرة طليقة من كل قيد، بل تتبع أحكام الدستور من ناحية الشكل والموضوع، فمن جهة الموضوعية فيجب عليها سن قوانين تتسم بالدستورية ولا تخرج عن مضمون الدستور، أما من ناحية الشكلية فإنه يلزم اتباع الشكليات التي رسمها الدستور قبل إصدار قانون ما.

وسن التشريع لا بد أن يمر بمراحل متعددة تقتضيها النصوص الدستورية، وهذه المراحل هي الإقتراح والمناقشة والتصويت، والإصدار والنشر، ولكل مرحلة لها إجراءاتها والاصول الواجب اتباعها. سوف نتطرق لهذه المراحل بالتفصيل من خلال البحث في النظام البرلماني العراقي والدول المقارنة.

## المطلب الأول سلطة مجلس النواب العراقي في التشريع

إن السلطة التشريعية في العراق هي السلطة المخولة دستورياً بإقرار القوانين، والمتمثلة بمجلس النواب ومجلس الإتحاد، وبما ان مجلس الإتحاد لم يشكل لغاية الآن، فإن مجلس النواب هو المسؤول الوحيد عن تشريع القوانين.

وقد حدد الدستور العراقي طريقتين لإقرار القوانين من قبل مجلس النواب، فقد اشارت المادة (60) من الدستور الفقرة الأولى على: "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء". وايضاً اشارت الفقرة الثانية من نفس المادة على: "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من احدى لجانه المختصة".<sup>(1)</sup>

(1) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة (60).

يخضع مجلس النواب العراقي عند ممارسته لوظيفته التشريعية لقواعد دستورية خاصة ومنظمة لعمل المجلس، وايضاً النظام الداخلي لمجلس النواب.

#### الفرع الأول: الإجراءات المتبعة في النظر ومناقشة مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية

يحيل رئيس مجلس النواب هذه المشاريع إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها، قبل عرضها على المجلس ومناقشتها، ومن بين هذه اللجان وأبرزها هي اللجنة القانونية، التي تناط إليها مهمة دراسة المشاريع ومقترحات القوانين. وبعد دراسة المشروع تصدر اللجنة تقريرها بشأنه ويقوم رئيس مجلس النواب بعرض التقرير على أعضاء المجلس، وتجري المناقشة على المشروع الذي تقدمت به اللجنة المختصة، وفي حال عدم موافقة أعضاء المجلس على المشروع "بأغلبية عدد أعضائه" يعد ذلك رفضاً لمشروع قانون.

أما إذا وافق مجلس النواب على مشروع القانون من حيث المبدأ ينتقل إلى مناقشة مواده على حدة، بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ رأي الأعضاء من خلال التصويت على كل مادة. وبعد الانتهاء من المناقشة لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه.

وأن حظي مشروع القانون بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، يرسل إلى مجلس رئاسة الجمهورية لغرض الموافقة عليه بالإجماع وتصديقه وإصداره خلال خمسة عشر يوماً، وفي حال عدم موافقة مجلس رئاسة الجمهورية على مشروع القانون، يعاد إلى مجلس النواب حتى يتم النظر بالمشروع مرة أخرى والتصويت عليه بالأغلبية ويرسل مرة أخرى إلى مجلس رئاسة الجمهورية، وفي حال عدم الموافقة على المشروع مرة ثانية، يعاد إلى مجلس النواب الذي يحق له أن يقره بأغلبية ثلاثة أخماس

عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض، ويعد المشروع مصادقاً عليه ويصبح قانوناً<sup>(1)</sup>، وكل ذلك بموجب أحكام الدستور العراقي.

### الفرع الثاني: إجراءات اقتراحات القوانين

حدد الدستور العراقي في المادة (60) الفقرة الثانية مهمة اقتراح القوانين واوكلها إلى أعضاء البرلمان أو أحد لجان المجلس<sup>(2)</sup>، فيمكن لعشرة أعضاء من المجلس تقديم مقترح قانون إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون. وكذلك نص على ذات الأمر النظام الداخلي للمجلس في المادة (120) على: "يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات قوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون".<sup>(3)</sup>

وفيما يتعلق باقتراحات اللجان، تقدم اللجنة الاقتراح كتابة إلى رئيس مجلس النواب، الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة، حيث تقوم الأخيرة بدراسة القانون وإعادته إلى الرئيس الذي يقوم بدوره بإحاله إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتدقيقه وتطلب عرضه على المجلس النواب.

ولرئيس المجلس أن يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابةً بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، وله أن يطلب من العضو سحبه أو تعديله، فإذا أصر على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس يبين فيها وجهة نظره، خلال اسبوع من تبليغه، ويعرض الرئيس الأمر على هيئة الرئاسة. ويبلغ الرئيس جهة التي صدر منها الاقتراح كتابةً بما

(1) الفقرة الخامسة من الدستور العراقي المادة (138).

(2) الفقرة الثانية من الدستور العراقي المادة (60).

(3) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المادة (120).

قررت الهيئة في هذا الصدد فإذا أصرت الجهة التي اصدرت الاقتراح مرة أخرى على وجهة نظرها، يعرض الرئيس بعد أسبوع من تبليغه الأمر على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً. (1)

وفي الحقيقة فإن السلطة التشريعية في العراق لا تجد فارقاً بين لفظي مشروع قانون ومقترح قانون، وبالتالي فإنها تعد نفسها صاحبة الاختصاص في تقديم مشروعات قوانين من خلال إعدادها ومن ثم التصويت عليها مروراً بالإجراءات التشريعية الأخرى، حيث لم يذكر النظام الداخلي للمجلس في نصوصه إلى أن مقترح القانون يُحال إلى الحكومة قبل عرضه على المجلس، أو أن تضعه في صيغة مشروع قانون. ونجد هنا مخالفة وعدم الالتزام بالنص الدستوري الذي ينص على أن مشاريع القوانين تقدم من السلطة التنفيذية واقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان أو لجان المجلس.

في الواقع العملي وخصوصاً في الدورة البرلمانية الحالية، ومع قرب إنتهاء مدتها، يوجد هناك الكثير من مشاريع القوانين تتكسد في أروقة البرلمان، وتنتظر التصويت عليها. وأغلب هذه المشاريع تنصب في تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يشكل مخالفة صريحة لنصوص الدستور والنظام الداخلي للمجلس.

ومن ناحية أخرى هناك مشاريع قوانين قيد المناقشة وهذه المشاريع تخالف بشكل صريح قواعد دستورية وحقوق الإنسان بسبب ما تحتوي عليه من بنود تقيد من حرية التعبير والرأي من خلال وسائل التواصل الإجتماعي وغيرها الكثير من المشاريع التي تنتسم بالإنحراف في استعمال السلطة، والتي تكون غايتها حماية مصالح احزاب معينة ، وبعيدة عن تحقيق الهدف الأسمى وهي المصلحة العامة.

(1) آليات تشريع القوانين، دار رسلان للطباعة والنشر، دمشق، ص28 الهييتي، نعمان عطالله(2016).

إن الأشكالية التي تحدث في العراق والتي تؤدي في مطافها إلى انحراف السلطة التشريعية في استعمال صلاحياتها هو اختلال التوازن بين السلطتين. وإن الحكومة بما تملكه من وسائل متعددة في العمل وبما تملك من نفوذ مشتركة بين السلطتين، تستطيع متى تشاء من خلال هذه النفوذ تمرير أي مشروع قانون والذي يحقق غاية معينة. وهذا ما يخالف المبادئ أو القواعد الدستورية.

## المطلب الثاني

### تشريع القوانين في الدول المقارنة

لقد منح الدستور الأردني الحق للنائب اقتراح القوانين وإقرارها، ويعتبر هذا الحق موازياً لما تمتلكه الحكومة من صلاحيات في إقتراح القوانين، فقد يتم اقتراح القوانين من قبل الحكومة لغايات الحفاظ على المصلحة العامة للدولة، وتسيير المرافق بانتظام.<sup>(1)</sup>

وقد حدد الدستور الأردني كيفية إقتراح القوانين من قبل أعضاء مجلس النواب، من خلال تقديم الإقتراح من قبل عشرة نواب، وهذا ما نصت عليه المادة (1/95) من الدستور الأردني<sup>(2)</sup>، وايضاً أكد على ذلك النظام الداخلي للمجلس في المادة (77/أ).<sup>(3)</sup> وهذا ما يتشابه مع عدد النواب الذي نص عليه الدستور العراقي حتى يتم تقديم مقترح قانون.

وقد ساوى الدستور الأردني في هذا الحق بين أعضاء مجلس النواب والأعيان، حيث أجاز عشرة أعضاء من أي من المجلسين أن يتقدموا بإقتراح مشاريع القوانين، ومن ثم عرضها على اللجنة القانونية في أي من المجلسين، وبعد أن تقوم اللجنة بدراسته والموافقة عليه، يقدم للحكومة لكي تقوم بصياغته كقواعد قانونية وتعيده للمجلس في الدورة ذاتها أو بعدها. ولا يعتبر هذا كافياً لإعتماد قانون

(1) المركز القانوني لعضو مجلس النواب في التشريع الأردني، جامعة آل البيت، الأردن الخليفات، ردينة سليمان(2016).

(2) من الدستور الأردني انظر نص المادة (1/95).

(3) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني انظر نص المادة (77/أ).

بل يجب أن يقره المجلسان ويصادق عليه الملك، وتتضمن المناقشة جميع مشاريع وإقتراحات القوانين على حد سواء، وحتى تعتبر الجلسة قانونية لا بد من حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، حيث تصدر قرارات المجلس بأكثرية اصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس، إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك. (1)

ويتضح مما سبق ان الدستور الأردني قد وضع قيد على مجلس الأمة بأن يلزم بعد مناقشة الإقتراح والموافقة عليه من قبل المجلسين ان يتم إحالته إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع، وهذا ما يقيد صلاحية السلطة التشريعية في استعمال حقها الاصيلي، من حيث ان الاقتراح يصبح بيد السلطة التنفيذية والتي بدورها تستطيع إعادة صياغة الإقتراح بطريقة مغايرة عن المقترح الاصيلي. فضلاً عن ذلك فإن السماح للحكومة بالإنظار حتى الدورة التي تلي تقديم الاقتراح يشكل قيد زمني على المقترح وخصوصاً في حال تقديمه في الدورة الأخيرة من عمر المجلس النيابي.

كما اجاز الدستور الأردني للسلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة حق اقتراح وتقديم مشاريع القوانين، وبالرجوع إلى نص المادة (91) من الدستور فإنها تنص على: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر القانون إلا إذا اقره المجلسين وصدق عليه الملك". (2)

وبدراسة النص السابق يتضح ان المشرع الدستوري الأردني منح الحكومة حق اقتراح القوانين كونها المسؤولة عن السياسة الداخلية والخارجية للدولة وتنفيذها، مما يتطلب أن يكون لها دور في

(1) عرار، إيمان رضوان، اختصاصات وادوار السلطة التشريعية الاردنية في السياسة الخارجية والدبلوماسية، الجامعة الأردنية.

(2) من الدستور الأردني لعام 1952 المادة (91).

اقتراح القوانين التي تساعد في القيام بهذه المسؤولية، إضافة إلى ان السلطة التنفيذية، وبحكم تغلغلها في كافة امور الدولة، هي الأقدر والأجدر في معرفة المصلحة العامة.

ولم يشترط المشرع الأردني موافقة الملك على مشروع القانون وإنما تكفي موافقة مجلس الوزراء عليه ورفعها إلى مجلس النواب، ولكن هذا لا يعني ان الملك ليس له صلاحية اقتراح القوانين، بل يقوم بذلك بوصفه رئيس السلطة التنفيذية ويتولى هذه السلطة بواسطة وزرائه. (1)

وتبدأ مناقشة مشاريع القوانين بوضعها قيد البحث والمذاكرة بعد توزيع نسخة لكل عضو تتضمن الأسباب الموجبة لوضعه، إلا ان قد يحدث أسباب إضطرارية تستدعي النظر فيه بصفة الاستعجال، فيجب على الرئيس أن يضع ذلك الأمر في الرأي، فإذا اقرته الأكثرية يقرأ المشروع علناً ويناقش أو يحال إلى اللجنة المختصة بذلك الأمر. (2)

وغالباً ما تحال مشاريع القوانين إلى اللجنة المختصة والتي تقوم بدورها بدراسة مشروع القانون، وبعد انتهائها من دراسته تقوم بتزويد المجلس بتقريرها بشأن القوانين قبل البدء بمناقشته بمدة لا تقل عن ثلاثة أيام، إلا إذا قرر المجلس إعطاء الموضوع صفة الاستعجال فيبحث به فوراً. (3)

بعد الإنتهاء من مناقشة المواد يؤخذ الرأي على المشروع بمجمله، ويجوز للمجلس أن يؤجل أخذ الرأي على المشروع إلى جلسة أخرى لإعادة المناقشة في مادة أو أكثر، إذا طلب ذلك رئيس المجلس، أو رئيس اللجنة، أو الحكومة، أو عشرة من أعضاء المجلس. (4)

(1) القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني الحيازي، عادل.

(2) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (67)

(3) الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (67).

(4) الدباس، علي، مرجع سابق.

وفيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع قانون أو رفضه أو تعديله فهي أغلبية الحاضرين

بالنسبة للقانون العادي، وأغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي النواب والأعيان بالنسبة للدستور. (1)

**أما بالنسبة لإقرار القانون من جهة مجلس الأعيان، يتم إحالة مشروع القانون للمجلس ثم يتم**

عرضه على اللجنة المختصة، وذلك بعد إتخاذ المجلس النواب القرار النهائي بشأنه.

وبعد أن تنتهي اللجنة من مناقشة مشروع القانون ترفع إلى رئيس المجلس قرارها؛ وذلك حتى يتم

عرضه على أعضاء مجلس الأعيان، ثم يحيل الرئيس مشروعات القوانين والإقتراحات والقرارات

الصادرة من اللجنة على المجلس. (2) ويعتبر المشروع مقبولاً من حيث المبدأ إلا إذا قرر المجلس

عدم قبوله بناءً على توصية من اللجنة أو إقتراح من أحد الأعضاء بذلك، وإذا لم يرفض المجلس

المشروع من حيث المبدأ يتلو المقرر مشروع القانون، ثم ينتقل المجلس إلى مناقشة المشروع مادة

مادة، ثم يؤخذ الرأي على كل مادة وأية تعديلات أجراها مجلس النواب أو اقترحها أحد الأعضاء (3).

وبذلك يكون مجلس الأعيان قد أنهى مناقشته لمشروع القانون، ويكون إصدار قراراته بإحدى

الصورتين:

1- موافقة المجلس على مشروع القانون كما أقره مجلس النواب، وهنا يقوم رئيس مجلس الأعيان

بإرسال مشروع القانون موقعاً منه إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك.

2- في حالة عدم موافقة المجلس على مشروع القانون كما أقره مجلس النواب سواء أكان بالرفض

أو التعديل، يقوم الرئيس بإعادته إلى مجلس النواب، فإذا ما قبل مجلس النواب مشروع

القانون كما ورد من مجلس الأعيان يحيله الرئيس إلى المجلس ثم يقدمه موقعاً منه ومن

(1) من الدستور الأردني المادة (126).

(2) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان المادة (24-26).

(3) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان المادة (47).

الأمين العام إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك، وفي حال رفض مجلس النواب تعديل مشروع قانون بالصيغة التي اقراها مجلس الأعيان يحيله الرئيس إلى اللجنة المختصة ثم يمر بالإجراءات نفسها التي تمر فيها مشاريع القوانين التي ترد للمرة الأولى، وإذا لم يوافق المجلس للمرة الثانية على قرار مجلس النواب، يبلغ الرئيس رئيس مجلس النواب وجوب عقد جلسة مشتركة تجتمع فيه أعضاء المجلسين؛ لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لإقرار المشروع في هذه الحالة أكثرية ثلثي أعضاء الحاضرين. ويقوم رئيس مجلس الأعيان بإرسال المشروع موقعاً منه ومن الأمين العام إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك للمصادقة عليه. (1)

وبالتالي يصدر القانون من جانب الملك ويصبح ساري المفعول بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

### ولدى الرجوع إلى الاختصاص التشريعي في المملكة المتحدة، نجد إن قبل عام (1911) كان

لكل مجلسي العموم واللوردات سلطات تشريعية متساوية بحسب ما يسمى بمرسوم البرلمان، بعدها تغير توزيع القوة بين المجلسين جوهرياً، وقد مالت بوضوح تام إلى مجلس العموم، بالرغم من أن موافقة كل من المجلسين ضرورية قبل أن يتم تقديم مشروع قانون للموافقة الملكية، ورغم مصادرة دور مجلس اللوردات إلا أنه لا يزال يمتلك دوراً هاماً من حيث كون مجلس اللوردات يمثل محكمة الدولة العليا، حيث أن هذه الوظيفة الثنائية (التشريع والمراجعة القضائية) تكون صعبة أمام تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وإن اللجنة القضائية في مجلس اللوردات تتكون من قضاة على درجة عالية من الكفاءة والذين عادة لا يشاركون في المشاورات التشريعية للدولة.

(1) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان المواد (63-65).

ونظراً لقيام الدستور البريطاني في أغلبه على العرف، ولعدم تمييزه بين القوانين التشريعية والقوانين ذات الطابع الدستوري من حيث الإجراءات الشكلية المطلوبة لإقرارها وتعديلها،<sup>(1)</sup> فإنه يمكن القول أن البرلمان يتولى في الوقت نفسه الصلاحية الأساسية، وفيما يتصل بالصلاحيات التشريعية لمجلس العموم، فإن هذه الصلاحية تقوم بها المجالس في الدول الديمقراطية باعتبارها إنها تجسد إرادة الأمة، وإذا كان مجلس العموم يمتلك سلطة التشريع، من حيث اقتراح المشاريع وإقرارها، حيث أن أغلب مشاريع القوانين التي أقرها البرلمان هي من إعداد الحكومة؛ نتيجة التغيرات التي طرأت في المنظومة التشريعية لمجلس العموم، ففي السنوات الأخيرة أصبح هناك اتجاه واحد في بريطانيا وهو فقدان النواب لحقهم في اقتراح القوانين، فأغلب المناقشات البرلمانية تقريباً كرسست لمناقشة المشاريع التي تأتي من الحكومة، ويضاف إلى ذلك أن صعوبة عملية التشريع وتعقدها قد أدى إلى كثرة المراسيم التشريعية التي تصدرها الحكومة بناء على تفويض برلماني، وبذلك أصبح للحكومة دور كبير في ذلك. وسواء أكان المشروع مقدم من الحكومة أو مقترح برلماني، فإنها تمر بأربعة مراحل وهي:

1-مرحلة القراءة الأولى وهي تكون عبارة عن إدراج مشروع قانون في جدول الأعمال.

2-مرحلة القراءة الثانية وهي عبارة عن مناقشة عامة للمشروع.

3-مناقشة المشروع من قبل اللجنة المختصة وإدخال التعديلات اللازمة عليها.

4-مرحلة القراءة الثالثة وهي المرحلة التي يناقش فيها المشروع بشكل نهائي.<sup>(2)</sup>

وبعد موافقة مجلس العموم على مشروع القانون تتم إحالته إلى مجلس اللوردات، حيث يمر

مشروع القانون بكافة المراحل الإجرائية التي مر بها في مجلس العموم، وإذا عدل مجلس اللوردات

(1) الجنابي، نجم عبود، مرجع سابق.

(2) النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، ص99 إسماعيل، حسن سيد أحمد (1977).

على المشروع يتم إعادته إلى مجلس العموم، فإذا وافق مجلس العموم على هذه التعديلات يستمر المشروع بمراحله الدستورية، أما إذا لم يوافق على هذه التعديلات فيتم إعادة المشروع إلى مجلس اللوردات والذي يجب عليه في النهاية الرضوخ لرغبة مجلس العموم، حيث إن حق مجلس اللوردات في الاعتراض أصبح مؤقتاً، فإذا ما أقر القانون من جانب مجلس العموم فإنه يرسل للحصول على الموافقة الملكية بعد مرور سنة حتى وإن لم يوافق مجلس اللوردات عليه. (1)

### المطلب الثالث

#### سلطة المجالس النيابية في إقرار الموازنة العامة

من أهم المسائل المالية التي تختص بها البرلمانات، الموافقة على موازنة الدولة (الإيرادات والمصروفات) بعد بحثها ومناقشتها تفصيلاً. وتتم موازنة العامة للدولة قبل تقديمها إلى البرلمان بمرحلة الإعداد والتحضير، ومن ثم تعرض على البرلمان لاعتمادها وفقاً لإجراءات دستورية ولائحية محددة سلفاً، وبعد ذلك تترتب نتائج معينة فيما يخص عرضها على البرلمان.

وتعد الموازنة العامة عملاً إدارياً وليس تشريعياً، وإنما تصدر على شكل قانون؛ لأن الدستور أوجب موافقة البرلمان على هذا القانون، فالحكومة هي التي يقع على عاتقها مهمة إعدادها وتحضيرها وتقديمها في شكل ووقت معينين. (2)

#### الفرع الأول: سلطة البرلمان العراقي في مناقشة وإقرار الموازنة العامة

لقد أوكل الدستور مهمة إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة إلى الحكومة وجعل تحضيرها من قبل مجلس الوزراء، فقد نصت المادة (80) الفقرة الرابعة من الدستور على ان من صلاحيات

(1) Bradley, op. cit. p 191.

(2) الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، العراق، بغداد عبيد، عدنان عجیل (2017).

المجلس: "إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"<sup>(1)</sup>. وكذلك نصت المادة (62) من الدستور على: "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"<sup>(2)</sup>.

ولم يشير الدستور بصورة صريحة إلى إحالة مشروع قانون الموازنة العامة إلى قانون خاص، إلا ان ذلك لا يعني عدم وجود قانون خاص لتنظيم عمل إعداد الموازنة المالية للدولة فهناك قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004، وقد عرف هذا القانون الموازنة الاتحادية بإنها: "تحميل اجمالي للإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية"<sup>(3)</sup>.

وجرى العمل في مجلس الوزراء بإن تقوم وزارة المالية بالتشاور مع وزارة التخطيط بإعداد مشروع الموازنة العامة خلال شهر أيار من كل عام مع وضع تقرير حول السياسة المالية وحدود الانفاق بصورة تقديرية.

وتقوم وزارة المالية بتوزيع نماذج معده من قبلها على الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة لإيضاح نشاطها والاعمال المتوقعة عن السنة القادمة، وبعد ذلك يتم عرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها والتصويت على بنودها، ويكون ذلك الأول من ايلول ترفع إلى مجلس النواب للتصويت عليها.

وبناءً على ما سبق فإن إجراءات إعداد مشروع الموازنة يتم من قبل السلطة التنفيذية، ويكون إقرارها من قبل السلطة التشريعية، ولا بد أن يناقش البرنامج المالي للدولة والنظر فيما إذا كان مبالغاً

(1) الفقرة الرابعة من الدستور العراقي المادة (80).

(2) من الدستور العراقي المادة (1/62).

(3) من قانون الادارة المالية والدين العام لسنة 2004 القسم (4/2).

فيه ام لا، وللبرلمان أن يعدل أو يلغي ما يراه غير مناسباً ولا يتماشى مع المصلحة العامة. وتقوم اللجنة المختصة داخل البرلمان بدراستها وإعداد تقرير بشأنها وبعدها تقدم إلى رئاسة البرلمان ليقوم بدوره بعرضه على النواب لكي تتم المناقشة ابوابها وما تضمنته من بنود. وعند اجراء المناقشة من قبل الأعضاء يمكن اجراء التعديلات بين فصولها وابوابها وبعد ذلك تعرض للتصويت النهائي لكي تصبح قانونية. (1)

وايضاً يحق لمجلس النواب العراقي عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالية لمبالغ النفقات. وبذلك فإن مجلس النواب لا تختص فقط بإقرار الموازنة العامة وإنما يشترك مع السلطة التنفيذية في تحديد نفقات الدولة وكيفية توزيعها كما له إضافة أو تعديل نصوص على مشروع الموازنة العامة للدولة. وهذا ما نصت عليه المادة (2/62) من الدستور. (2)

يرى الباحث ومن خلال المادة الدستورية السابقة بأن مجلس النواب يشارك الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة والاقتراح في زيادة النفقات والتي هي في الاصل من اختصاص مجلس الوزراء. وقد تتداخل الاعتبارات السياسية عند إقرار الموازنة فقد يسعى بعض الأعضاء لتقديم إقتراحات فيما يخص مشروع الموازنة لغايات سياسية أو أهداف انتخابية. وايضاً تحاول السلطة التشريعية استغلال فرصة إقرار الموازنة والاستفادة منها لتمير بعض القوانين التي تحتاج إلى الاجراءات التشريعية الطويلة وحضور مستمر من قبل الوزراء، وبهذا تعتبر مشروع الموازنة في العراق وسيلة (ضغط) يستخدمها البرلمان لمواجهة السلطة التنفيذية من خلال تعطيل إقرار الموازنة العامة ومما ينتج تعطيل عمل السلطة التنفيذية وهذا ما حصل في الآونة الأخيرة.

(1) الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، العراق، بغداد عبيد، عدنان عجيل(2017).

(2) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة (2/62).

وبالرغم من أهمية الكبرى للموازنة وارتباطها التام بمصلحة الدولة والأفراد، إلا ان البرلمان العراقي لم يعطي لها الأهمية الكافية التي تتناسب مع حجم اهميتها للدولة. ففي عام 2014 لم يقر المجلس النواب على مشروع الموازنة العامة بسبب الخلافات بين الكتل السياسية داخل قبة البرلمان. وفي العام الحالي وبعد أشهر من الجدل بين الكتل والاحزاب السياسية، أقر البرلمان العراقي مشروع قانون الموازنة مع زيادة في نفقات الدولة مع العلم ان الدولة في الوضع الراهن تعاني من العجز الكبير في ميزانيتها، وهذا ما يخالف نصوص ومبادئ الدستور بإنها لا تحقق هذه الزيادة المصلحة العامة، وان التأخير المستمر في كل عام فيما يخص إقرار الموازنة العامة سوف يخلف آثاراً اقتصادية سيئة على البلاد.

### الفرع الثاني: سلطة إقرار الموازنة العامة في الدول المقارنة

قد تتشابه إجراءات إعداد الموازنة العامة في الدول المقارنة مع الاختلافات البسيطة.

**يعتمد النموذج الأردني** على صدور بلاغ من رئيس الوزراء في شهر تموز من كل عام، يتضمن التعليمات الواجب اتباعها من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية عند إعدادها لمشاريع موازنات السنة المالية المقبلة، ومن ثم يتم تقديمها إلى دائرة الموازنة العامة، وتتم مناقشتها بين الوزارات والدوائر المعنية بالإضافة إلى دائرة الموازنة العامة، حتى يتم الوصول إلى الصورة النهائية لمشروع قانون الموازنة. ويقوم مجلس الاستشاري للموازنة بمناقشته وإقراره ورفعها إلى مجلس الوزراء والذي بدوره يحيله إلى مجلس الأمة.

وتلتزم السلطة التنفيذية في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة في وقت معين، حتى يتمكن البرلمان من دراسة المشروع القانون دراسة وافية، وإصداره في الوقت المحدد. وقد منح

الدستور الأردني حق اعتماد الموازنة العامة لمجلس الأمة بمجلسيه النواب والأعيان دون تفرقة، (1) وهذا ما نصت عليه المادة (112) من الدستور. (2)

والأصل أن مشروع قانون الموازنة العامة للدولة يمر بالإجراءات نفسها التي تمر بها بقية المشاريع، غير أن حق الاقتراح التشريعي لقانون الموازنة محصور بالسلطة التنفيذية فقط، في حين أن حق السلطة التشريعية في اقتراح التعديل على مشروع الموازنة العامة محصور بعدم زيادة النفقات مع جواز إنقاصها، وعدم جواز أي تعديل يهدف إلى زيادة الإيرادات أو إنقاصها، وعدم جواز تعديل الواردات والنفقات المرتبطة بعقود. وهذه الاستثناءات جميعها نصت عليها المادة (5/112) من الدستور الأردني. (3)

ونلاحظ هنا بأن المشرع الدستوري الأردني قد وضع قيود للنواب اثناء المناقشة على مشروع الموازنة العامة وخصوصاً فيما يتعلق بأمر زيادة النفقات، وهذا القيد إيجابي، عكس ما نص عليه الدستور العراقي فيما يخص زيادة النفقات والصلاحيات المطلقة للنواب اثناء مناقشتهم لمشروع الموازنة العامة.

ومن ناحية أخرى يعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب ويدرج في جدول الأعمال ليتم مناقشة المشروع، وبحضور وزير المالية. وبعد ذلك يتم إحالة المشروع إلى اللجنة المختصة (المالية والاقتصادية) لدراسته ووضع الاقتراحات التي تتعلق به. ويقوم رئيس اللجنة المالية بتلاوة

(1) الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، رسالة دكتوراة، جامعة عمان العربية المساعد، فرحان نزال احمد (2007).

(2) من الدستور الأردني انظر المادة(112).

(3) من الدستور الأردني المادة (5/112).

تقرير اللجنة وبعدها تبدأ مناقشات الأعضاء. وبعد الانتهاء من المناقشة يرد وزير المالية على مداخلات النواب<sup>(1)</sup> ويتم التصويت على القانون فصلاً فصلاً استناداً إلى نص المادة (2/112).<sup>(2)</sup> ومهما كانت النتيجة ترفع إلى مجلس الأعيان، حيث يقوم أيضاً بإحالته إلى لجنة المالية والاقتصادية، ومن ثم إصدار تقرير اللجنة، وبعد ذلك يتم التصويت عليه.

فإذا تمت الموافقة عليه يرفع إلى رئاسة الوزراء موقِعاً من رئيس مجلس الأعيان والأمين العام للمجلس ليتم رفعه إلى جلالة الملك من أجل التصديق عليه، وإذا لم يوافق عليه يعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر على التعديلات، فإذا وافق عليه المجلس كما جاءت من مجلس الأعيان يحال إلى جلالة الملك للتصديق عليه موقِعاً من رئيس المجلس والأمين العام للمجلس.

أما إذا رفض التعديلات فإنه يعود إلى مجلس الأعيان مرة أخرى، فإذا أصر على موقفه يجتمع المجلسان بجلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان ويتم اتخاذ القرار المناسب بشأن مشروع قانون الموازنة، بعد ذلك يرفع إلى جلالة الملك للتصديق عليه، ويصدر قانون الموازنة العامة للدولة محددًا بالسنة التي صدر بها.<sup>(3)</sup>

**وفيما يخص اختصاص إقرار الموازنة العامة في بريطانيا، فإن الأصل هو المساواة بين المجلسين، إلا أن النظام البريطاني أخذ بترجيح كفة مجلس العموم في المسائل المالية، حيث أن الصلاحية التي اكتسبها المجلس ترجع إلى وقت طويل، حيث عمل المجلس على تقليص سلطات الملك فيما يخص المسائل المالية وإسناد هذه السلطة إلى نفسه، وبعد ذلك أصبح عدم جواز إصدار**

(1) المساعد، فرحان نزال احمد، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، جامعة عمان العربية.

(2) من الدستور الأردني نص المادة (2/112).

(3) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان المواد (11، 52، 46، 27، 19).

الموازنة العامة إلا بعد إقرار وموافقة البرلمان عليها، وأن الصلاحية المالية ما لبثت أن تقلصت في بعض من الجوانب، فالرغبة في وضع حد للصلاحيات هو في سبيل الحد من رغبة بعض النواب في إرضاء ناخبيهم، فلا يستطيع النائب اقتراح نفقات جديدة، وايضاً لا يستطيع اقتراح تخفيض النفقات العامة. (1)

لمجلس العموم حق التصديق على الموازنة العامة ومراقبة أموال الدولة، غير أنه كما ذكرنا لا يملك صلاحية زيادة النفقات منذ زمن طويل. ويميز القانون البرلماني ( Act of parliament of 1911) بين مشاريع القوانين المالية، ومشاريع القوانين الأخرى. فمشاريع القوانين المالية، والتي يعود تحديد صفتها إلى رئيس مجلس العموم، لا يمكن أن تعدل من قبل مجلس اللوردات. فإذا لم يقبل مجلس اللوردات المشروع خلال شهر من عرضه عليه يرسل إلى الملك مشفوعاً بتقدير من (speaker) ويصبح قانوناً بمجرد موافقة الملك عليه. (2)

---

(1) شيحا وعبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص(337).

(2) نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن، ص51 الخوالدة، أحمد علي(2010).

## المبحث الثاني صلاحية المجالس النيابية في الرقابة على اعمال الحكومة

تتبنى الدساتير المختلفة في نصوصها مناهج رقابية متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف العليا فيها، ولعل أهم هذه المناهج الرقابية هو الرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية. (1)

تطورت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم المعاصرة، فبعد أن كانت العلاقة بينهما تقوم على أن البرلمان يُشرع والحكومة تنفذ، أصبحت هذه العلاقة تقوم على أن الحكومة توجه، والبرلمان يراقب، وهذا تصور جديد للعلاقة بين السلطتين هو الذي أدى إلى توسيع سلطات البرلمان الرقابية، ووضع الإجراءات والضمانات التي تكفل استمرارها وفعاليتها. (2)

وأصبحت الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة من الموضوعات الأساسية التي تحرص الدساتير على النص عليها. ذلك لأن السلطة التشريعية تمثل الناخبين وتعبّر عن احتياجاتهم ورغباتهم، الأمر الذي يقتضي أن تراقب كل الأعمال وتصرفات الحكومة والوزارات، لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية في سبيل المصلحة العامة. كما أن هذه الوسيلة ضرورية لضمان عدم انحراف وتسلط الإدارة، وقيامها بالعمل وفق الأهداف السياسية العامة للدولة. كل ذلك جعل من هذه الرقابة مبدءاً أساسياً تنص عليه جميع الدساتير والتي تنظم إجراءاته القانونية بالشكل الذي يضمن تحقيق الغاية لهذا النوع من الرقابة وهو الصالح العام.

(1) الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، الاسكندرية، ص10 التميمي، جابر حسين (2015).

(2) مرجع سابق الخوالدة، أحمد علي.

وترتبط الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية بسيادة وقوة البرلمان الذي يقرر مسؤولية رئيس الوزراء أو أحد الوزراء عن أعمال وزاراتهم، وبحكم قوة وسلطة النواب وصلاحياتهم في مواجهة أحد الوزراء، أصبحت وظيفة الرقابة البرلمانية لا تقل أهمية عن الوظيفة الأساسية للبرلمان (سن القوانين).

## المطلب الأول

### وسائل الرقابة البرلمانية التي نص عليها الدستور العراقي

كفل الدستور العراقي رقابة البرلمان على اعمال الحكومة؛ احتراماً لمبدأ المشروعية وذلك عن طريق إثارة موضوع أو توجيه السؤال والإتهام حول أمر يجهله أحد النواب. ايضاً منح الدستور حق للبرلمان في سحب الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء) سواء أكان بشكل فردي أو جماعي في حال ثبت إهمالها أو تقصيرها.

فقد نصت المادة (7/61) من الدستور على:

1- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم.

2- يجوز لخمسة وعشرين عضواً على الاقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو أحد الوزارات.

3- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس

الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم. (1)

(1) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة (7/61).

## أولاً: طرح السؤال

ويراد به أحقية عضو البرلمان بتوجيه أسئلة لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء، تتعلق بأعمال وزاراتهم، وفقاً للآلية التي يحددها النظام الداخلي لمجلس النواب.<sup>(1)</sup> وقد تستخدم هذه الوسيلة بهدف تبادل وجهات النظر بين البرلمان والحكومة بشأن موضوع ما؛ بهدف الوصول إلى نتائج وإصلاحات معينة، وقد تهدف هذه الوسيلة إلى لفت نظر وزير ما لأمر معين. ويوجه السؤال كتابةً وأن لا يتضمن نقداً أو اتهاماً. وتدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي يكون الجواب عنه شفاهاً في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد اسبوع على الاقل من تاريخ إبلاغه للوزير المعني. ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال لأكثر من أسبوعين<sup>(2)</sup>.

وكما نصت المادة (7/61) من الدستور العراقي، فإن العضو الذي يوجه السؤال هو وحده له حق التعقيب على الإجابة. وايضاً له الحق للنائب أن يحول السؤال إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير.

## ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة

يعد هذا الأسلوب من الرقابة في الفقه الدستوري من الأساليب الرقابية الهادئة، التي تتعدى الأسلوب الشخصي، وايضاً يفتح المجال لأعضاء البرلمان في طرح موضوع عام يخص السياسة الداخلية والخارجية للدولة. وذهب الدستور العراقي إلى إعماده كوسيلة للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية كما نصت عليه المادة السابقة.<sup>(3)</sup>

(1) الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، جامعة ديالى عمير، حسن تركي(2016).

(2) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المادة (51).

(3) مرجع سابق عمير، حسن تركي.

وأشارت المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى آلية وشروط عرض الموضوع العام للمناقشة دون أن تحدد سقف زمني للحضور، وتركته لرئيس المجلس وتقديراته<sup>(1)</sup>. والواقع يشير أن عدم تحديد سقف زمني للحضور أعطى ذريعة للسلطة التنفيذية بعدم الالتزام بحضور جلسات المناقشة.

ومثال على ذلك، عندما تقدم أحد أعضاء مجلس النواب بطلب خطي إلى رئيس مجلس النواب يقضي بإستضافة وزير المالية، لطرح موضوع عام للمناقشة، ولم يحضر الوزير على الرغم من تحديد موعد الحضور إلى البرلمان، مما أعطى انطباعاً على عدم وجود تعاون بين السلطتين، وعدم تفعيل دور المجلس في الرقابة على اعمال الحكومة.

وايضاً حصلت حادثة غريبة في احدى الجلسات البرلمانية، عندما تم طرح موضوع عام للمناقشة وبشكل مفاجئ تحول إلى استجواب، ومن غير المعقول أن تتحول الجلسة المخصصة لمناقشة موضوع ما إلى استجواب، وخصوصاً لم ينص بذلك الدستور العراقي أو النظام الداخلي للمجلس. يرى الباحث بأن هذه الواقعة تدل على ضعف الثقافة البرلمانية لدى أعضاء مجلس النواب، وعدم فقهه وإدراك المواد الدستورية وآلية عمل النظام الداخلي للمجلس.

إذن فإن طرح موضوع عام للمناقشة هو من الوسائل الرقابية غير المباشرة على اعمال الحكومة، وتمارس للحوار بين السلطتين، وغالباً ما تعالج سوء فهم على امر معين.

### ثالثاً: الاستجواب

يعد الاستجواب في بعض الاحوال أحد اكثر الجزاءات فاعلية وتأثيراً في حث الوزراء على التقيد بالمدة القانونية المحددة للإجابة على الاسئلة التي يوجهها لهم النواب؛ ذلك لأن الاستجواب يفتح

(1) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007 المادة (55).

الطريق امام تحريك المسؤولية السياسية للوزير وبالتالي سحب الثقة عنه، والهدف منه اظهار الحقيقة ومن ثم إقالة أحد الوزراء أو الوزارة بأكملها.

ويقدم طلب الاستجواب في العراق من اي عضو من اعضاء مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضو آخرين. واشترط النظام الداخلي للمجلس في المادة (58) على وجوب تقديم الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً ، مبيناً فيه موضوع الاستجواب والوقائع التي يتناولها الاستجواب.

ولأهمية الاستجواب وما قد يترتب عليه من نتائج خطيرة قد تؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة أو الوزير، فقد نص الدستور العراقي إلى اعطاء الوزير المستجوب الوقت الكافي من أجل تحضير رده على الاستجواب، وقد حددت المدة بأكثر من أسبوع في المادة (7/61) (1).

#### رابعاً: التحقيق البرلماني

ومن المظاهر الرقابة البرلمانية في العراق، هو حق البرلمان في إجراء التحقيق لمعرفة الحقيقة في مسألة معينة بوسائل غير مباشرة، وهذا النوع من الرقابة يتم عن طريق تشكيل اللجان الدائمة التي تساعد البرلمان بالاطلاع على أداء الحكومة ومراقبته. وأحياناً يتم تشكيل لجان خاصة من أعضاء البرلمان للتحقيق في موضوع يتعلق بأداء إحدى الهيئات العامة للدولة، ولها أيضاً صلاحية تقصي المعلومات والاطلاع على الوثائق والمستندات، أو استدعاء الموظفين المختصين، أو استشارة الخبراء في موضوع معين. فضلاً عن صلاحيتهم في احضار الشهود، وتنتهي مهمة هذه اللجنة بتقرير ترفعه إلى البرلمان، وهو صاحب القرار النهائي. وهذا ما اشارت إليه المادة (32) من النظام

(1) من الدستور العراقي لعام 2005 المادة(7/61).

الداخلي لمجلس النواب العراقي<sup>(1)</sup>، مع الملاحظة بأن الدستور العراقي لم ينص على التحقيق في مواده الدستورية.

وفيما يخص على أحقية مجلس النواب في سحب الثقة من رئيس الوزراء أو من وزير معين، فقد نص الدستور على ذلك في المادة (8/61): "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً، أثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه".<sup>(2)</sup>

وبناءً على ذلك، وكما هو معمول به في النظم السياسية البرلمانية، يحق لمجلس النواب العراقي سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء متى ما كان هناك ضرورة لذلك، ولكن تلك العملية تتطلب إتخاذ جملة من الإجراءات تدخل ضمن ما يسمى بإجراءات الرقابة السياسية أو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ومن بين تلك الإجراءات الاستجواب، والذي تم ذكره حصراً في الدستور العراقي كإجراء سابق قبل حجب الثقة.

## المطلب الثاني

### تقدير أو تقييم واقع الرقابة البرلمانية في العراق

إن غياب الاهتمام بالرقابة البرلمانية يعود إلى طبيعة النظام السياسي المتمثل بالسلطين التنفيذية والتشريعية التي بنيت على اساس المحاصصة الطائفية والعرقية، وعلى مبدأ التوافق فالجميع مشارك

(1) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي انظر المادة (32).

(2) من الدستور العراقي المادة (8/61).

في الحكومة والبرلمان ومن ثم غابت المعارضة وغاب معها الدور الرقابي، وبالتالي أنعكس هذا الواقع على مستقبل النظام البرلماني في العراق بعد عام 2005.

ومن خلال عرض وتحليل ادوات الرقابة البرلمانية، يثار التساؤل ما هي الأدوات الرقابية الأكثر استخداماً من قبل البرلمان العراقي؟

إن المتابع لمسيرة العمل الرقابي لمجلس النواب منذ عام 2006 وإلى الآن يستنتج بأن الرقابة كانت شكلية وبروتوكولية غلب عليها اسلوب الاستضافة وابتعدت عن الأدوات الحقيقية للعمل الرقابي كما نص عليها الدستور النافذ. ونعتقد بأن اسلوب التحقيق البرلماني كان الأكثر استخداماً من قبل مجلس النواب في الأونة الأخيرة، ولكن يشار إلى هذا الاسلوب بأنه ذو طابع قضائي أكثر منه طابع برلماني؛ نظراً للأساليب والصلاحيات التي تقوم بها اللجنة المكونة من أعضاء البرلمان من جمع البيانات وسماع الشهود والإستعانة بالخبراء والتي تكون من اختصاص الأجهزة القضائية.

ومع ذلك تبقى ممارسة ادوات الرقابة على اعمال الحكومة وسيلة دستورية عليا بيد السلطة التشريعية لمحاسبة الحكومة وحجب الثقة عنها، وما للإجراء الأخير (حجب الثقة) من صلاحية مهمة للبرلمان، فقد بطل مفعوله كلياً في النظام البرلماني، الذي يقوم على أساس انبثاق الحكومة من حزب الأغلبية وبالتالي فلا يتوقع من الأغلبية أن تعمل وفق على ما تريده الأقلية.

بالإضافة إلى ما سبق هناك سبب آخر لضعف الأداء الرقابي وهو عدم كفاءة الكثير من أعضاء المجلس، والغياب المتواصل لجلسات المجلس، وتصفية الحسابات الشخصية ادى إلى إساءة استعمال سلطتهم في الاستجواب، كما حصل في السنوات الأخيرة مع بعض الوزراء، وبعضها الآخر تم الاستجواب مع وزراء متهمين بقضايا فساد الإداري والمالي ولكن دون جدوى، وتنتهي بهدوء دون معرفة ما ترتب عليها من آثار.

ويعتقد الباحث بأن المشرع الدستوري العراقي لم ينص على ضمانه مهمة لنجاح عملية الاستجواب، من حيث أنه اشترط موافقة خمسة وعشرون عضواً لاستجواب وزير ما، على خلاف الأردن مثلاً، فقد نص الدستور الأردني على جواز تقديم طلب الاستجواب من نائب واحد.

### المطلب الثالث

#### الرقابة البرلمانية في النظام النيابي الأردني

نصت المادة (96) من الدستور الأردني على الوسائل الممنوحة للنائب لكي يمارس وظيفته في الرقابة على أعمال الحكومة، حيث جاء فيها: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي امر من الامور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش الاستجواب ما قبل ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة"<sup>(1)</sup>.

نستنتج مما سبق بأن المشرع الدستوري الأردني اقتصر على اسلوبين للرقابة وهما: السؤال والاستجواب.

وقد اشترطت المادة (115) من النظام الداخلي لمجلس النواب أن يكون السؤال مكتوباً، وأن لا يخالف احكام الدستور، ولا يجوز ان يحتوي السؤال على عبارات نابية، كما اشترط النظام الداخلي ان لا يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد<sup>(2)</sup>.

(1) من الدستور الأردني المادة (96).

(2) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (115).

ومن الجدير بالذكر، ان النظام الداخلي للمجلس استثنى الاسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة ومشروعات القوانين؛ إذ أن لكل عضو حق التدخل في كل سؤال يرد بشأنها وله حق الرد عليه (1).

وايضاً أجاز النظام الداخلي للمجلس تحويل السؤال إلى استجواب في حال عدم اقتناع النائب بجواب الوزير، أو في حال عدم رد الحكومة على السؤال خلال شهر من تاريخ ورود السؤال إليها (2).

وفي ذات الامر والإجراءات فيما يخص السؤال في النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

أما فيما يخص الاستجواب، فقد عرفت المادة (122) من النظام الداخلي لمجلس النواب بأنه "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة" (3). كما أكد الدستور الأردني والنظام الداخلي للمجلس على أنه يجوز تقديم الاستجواب من قبل عضو واحد، وبعد تقديم الطلب إلى رئاسة المجلس، يجب على الوزير الإجابة على رئيس المجلس خطياً ومدة اقصاها أسبوعان. وبعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه على الأعضاء، نكون امام حالتين، الأولى: إذا اقتنع المستجوب بجواب الوزير، يعلن الرئيس إنتهاء الأمر إلا إذا تبنى موضوع الاستجواب نائب آخر. الثانية: إذا لم يقتنع المستجوب برد الوزير، يحق له ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير (4) وطبقاً لاحكام المادة (54) من الدستور.

(1) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (119).

(2) الخلفيات، رديئة ، مرجع سابق.

(3) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (122).

(4) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني انظر المواد (124-126).

نجد هنا بيان المشرع الدستوري قد منح الحق لكل عضو أن يقدم طلب الاستجواب دون موافقة عدد معين من الأعضاء وهذه نقطة إيجابية تسجل لصالح المشرع الدستوري الأردني؛ كونها تطبق هذه الصلاحية المبادئ الدستورية السامية ومبادئ النظام البرلماني.

وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على جواز تقديم طلب المناقشة العامة من قبل عشرة أعضاء وللحكومة لها الحق أيضاً في تقديم طلب المناقشة داخل المجلس، وينظر المجلس بجدية الطلب فإن رأى أن الموضوع غير صالح للنقاش يقرر استبعاده<sup>(1)</sup>. لم ينص الدستور على هذا الأسلوب الرقابي، بالرغم من أهميته للرقابة على أعمال الحكومة والتي قد تؤدي إلى نهاية النقاش إلى طرح الثقة بالحكومة أو احد الوزراء.

أما فيما يخص التحقيق، فلم ينص عليه الدستور والنظام الداخلي للمجلسين صراحةً، إلا ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص على أحقية تشكيل لجان مؤقتة<sup>(2)</sup>، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها بشكل عام وفي العديد من المواضيع والتي تساعد على تحقيق الرقابة فاعلة لمجلس النواب، إلا أن عدم النص صراحة على حق مجلسي النواب والأعيان على تشكيل لجان تحقيق خاصة للرقابة على أعمال الحكومة يشكل نقصاً واضحاً في النظام النيابي الأردني، ولا بد من إضافة نص يمنح الحق في تشكيل لجنة تحقيق للرقابة على الحكومة.

وبعد ما بينا ادوات الرقابة في الأردن، هناك نتيجة تترتب على استخدام هذه الأدوات وهي قيام

المسؤولية الوزارية للحكومة.

(1) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة(128).

(2) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المادة (51).

ولكي يقوم مجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة يجب ان يتحقق النصاب القانوني وهي الأكثرية المطلقة من مجموع اعضائه كما نصت عليه المادة (54) من الدستور الأردني (1).

ويمكن أن يعقد مجلس النواب جلسة لطرح الثقة في حالتين، الأولى: أن يطلب ذلك رئيس الوزراء، الثانية: ان يتقدم عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب بطلب لحجب الثقة موقع منهم.

### المطلب الرابع

#### الرقابة السياسية في النظام النيابي البريطاني

لقد ظهر أسلوب السؤال للرقابة على الحكومة لأول مرة في انكلترا وتحديداً في مجلس اللوردات، ولم يكتسب الصفة الرسمية في مجلس العموم إلا عندما أعلن رئيس المجلس على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان الآن تقديم الأسئلة إلى أحد الوزراء، والذي يلتزم بالإجابة عليها، أو على الأقل أن يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة".

وقد استخدمت الأسئلة بشكل أكبر عن نظام الالتماسات والشكاوى الذي كان سائداً في بريطانيا، الأمر الذي أدى إلى تطورها بشكل كبير، مما دفع إلى تخصيص وقت للأسئلة عرف بإسم (Question time).

ويمكن لأعضاء البرلمان أن يقدموا أسئلتهم من خلاله. بعد ذلك أخذت الأسئلة البرلمانية تتطور وتأخذ اشكالاً متعددة، حيث ظهرت الأسئلة الاضافية (Supplementary question) (2).

(1) من الدستور الأردني المادة (54).

(2) العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني عكور، محمد عبدالكريم(2002).

والتي تجيز للعضو الذي لم يحصل على إجابة مقتنعة أو واضحة أن يلجأ لهذه الطريقة، للحصول على إجابة أكثر وضوحاً ودقة.

ويعتبر وقت الأسئلة في النظام الانجليزي من أكبر الضمانات الديمقراطية، حيث إن فترة الأسئلة تستغرق حوالي ساعة عند بداية اعمال مجلس العموم وطيلة أيام الأسبوع. ولا يستطيع العضو الواحد توجيه أكثر من سؤالين يجاب عنهما شفويًا في اليوم الواحد. وقد يسمح بالاسئلة التكميلية التي تترتب على الإجابة الاصلية، وذلك بناءً على تقدير رئيس المجلس، أما الجواب فيكون شفاهةً أو كتابةً (1). وإذا كان حق الاستجواب قد عُرف في فرنسا بدايةً، فإن بريطانيا كانت قد عرفت إجراءً مشابهاً له وهو الإقتراح بالتأجيل (Motion for adjournment).

ومضمون هذا الاصطلاح هو حق السؤال مع إجراء المناقشة، وصيغتها كما اوردها الفقه الانجليزي وهي اقتراح بالتأجيل بهدف مناقشة أمر معين له صفة الاستعجال، فهذه الوسيلة أشبه بالاستجواب في بريطانيا، لأنها ترتبط بشكل مباشر "بالاقتراح بلوم الحكومة"، وهو الذي يؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة أو الوزير (2)، ولا يمكن النظر الاقتراح بالتأجيل إلا بعد الانتهاء من الاسئلة المدرجة بجدول الاعمال المجلس، كما تقتصر المناقشة على السؤال الذي حوله النائب البرلماني إلى الاقتراح بالتأجيل، وهذا الحق لا يطرح استقلالاً وإن جاز طرحه فيمكن أن يعترض عليه بما يسمى بالاقتراح المانع من نظر اقتراح التأجيل.

(1) Bradley، op.

(2) السيد، أحمد عبداللطيف، ص164.

أما بالنسبة إلى حق تشكيل **لجان التحقيق** في بريطانيا فهو حق قديم يعود إلى القرن السابع عشر، حيث جرى التقليد الإنجليزي على تشكيل لجان قضائية أو غير قضائية يشارك فيها أعضاء المجلس النيابي (1).

يتم تشكيل لجنة التحقيق بناءً على أوامر الإحالة التي تقدمها اللجان الدائمة، وتتضمن تلك الأوامر اقتراحاً بعدد أعضاء اللجنة والسلطات المخولة لهم.

وبشكل عام فإن أعضاء لجنة التحقيق هم أعضاء في البرلمان، تتم عملية اختيارهم حسب النظام البريطاني، وعند تشكيل اللجان يجب مراعاة ما يلي:

1- إخطار وزير العدل؛ وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولعدم تأثير نتيجة التحقيق على أعمال القضاء.

2- عدم قبول اقتراح تشكيل لجنة للبحث في قضية سبق أن تمت مناقشتها، إلا بعد مضي فترة معينة (2).

وفيما يخص **مسؤولية الوزارة** في بريطانيا، حيث جاءت هذه الفكرة انطلاقاً من مبدأ آخر كان متفقاً عليه في النظام الإنجليزي وهو ان الملك مصون ولا يمكن أن يكون موضع اتهام، مما يرتب في حالة حصول صدام أو خلاف بين الملك والبرلمان حل البرلمان أو تنحي الملك عن العرش، فكان الحل في النهاية هو نشوء ما يسمى بالمسؤولية الوزارية، ولكن على مراحل فالبدائية كانت عن طريق الإتهام الجنائي، خلال قرن السابع عشر بإعتباره وسيلة لفرض رقابة البرلمان على أعضاء

(1) الزعبي، خالد، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة،مجلة العلوم الادارية، العدد الثاني.

(2) الدباس، علي محمد، مرجع سابق.

المجلس الخاص ورجال التاج؛ لأن في ذلك الوقت كان يتم اختيار هؤلاء من قبل الملك دون أي دور من البرلمان، فكانت وسيلة رقابة البرلمان عليهم هي عن طريق إسناد الإتهام الجنائي<sup>(1)</sup>.

غير أن نظام الاتهام الجنائي كانت له جوانب سلبية لخصها الفقه بما يلي: لا يمكن اللجوء إليه إلا إذا كان الفعل الذي ارتكبه الوزير يشكل جرمًا ومعاقبًا عليه في قانون العقوبات، إضافة إلى كونه إجراءً فردياً، وأخيراً عدم فاعليته بسبب خروجه عن وظيفته الأساسية واستخدامه كوسيلة للتهديد والتتكيل، وإمكانية احباط الملك لمثل هذا الاجراء عن طريق إصداره عفواً عن الوزير المتهم.

ونتيجة لجوانب الضعف فقد سعى البرلمان الإنجليزي إلى توسيع سلطاته، إلى أن تمكن من فرض وجهة نظره وذلك من خلال إقرار المسؤولية السياسية للوزارة، والتي بدأت تتخذ ضد الوزراء في القرن السابع عشر بسبب عدم اقتصار مجلس العموم على اتهام الوزراء بالأمر الجنائية البحتة، بل استخدام الاتهام الجنائي في حالات اتهام احد الوزراء لاختفاء جسيمة أو بسبب تصرف لا يتفق مع المصالح العليا للبلاد.

ومنذ القرن الثامن عشر تأسست بصفة نهائية ورسمية المسؤولية السياسية الجماعية وحلت محل

المسؤولية الجنائية، وكذلك أكدت المسؤولية السياسية الفردية<sup>(2)</sup>.

(1) ناصف، عبدالله ابراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة.

(2) الدباس، علي، مرجع سابق.

## الفصل الخامس

### الخاتمة، النتائج والتوصيات

حاولت هذه الدراسة أن تحيط بعدد من الجوانب المهمة والأساسية، الخاصة بأعمال السلطة التشريعية في العراق ومدى إلتزامها بنصوص الدساتير، وايضاً بيان التأثير المتبادل بين السلطات، وفيما يتصل بالمملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة المتحدة على وجه العموم.

لا يمكن الحديث عن نظام برلماني نموذجي في الوقت الحالي، وإنما هنالك عدة أنواع من الأنظمة البرلمانية، تجمعها خصائص مشتركة وتميزها عن غيرها من الأنظمة الدستورية.

ويقرر الفقه الحديث بأن النظام البرلماني التقليدي قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، إذ أن مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية قد اختلف نوعاً ما عما كان عليه سابقاً، من خلال توزيع السلطات التي تكون احياناً لصالح السلطة التشريعية، و احياناً لصالح السلطة التنفيذية.

ولهذا فقد اختلف النظام البرلماني التقليدي عما يطبق في الوقت الحاضر من قبل أنظمة تطلق على نفسها ذات المصطلح.

### أولاً: النتائج

1- أخذ المشرع الدستوري العراقي بنظام ثنائية المجلس، وأسند مهمة إنشاء المجلس الثاني إلى

مجلس النواب. وذلك طبقاً لنص المادة (48) من الدستور لعام 2005.

2- نتيجة منح الصلاحيات الكبيرة للسلطة التشريعية في العراق أدت بدورها إلى إساءة استعمال

السلطة والانحراف عن غايتها الأساسية التي وجد المجلس من أجلها.

- 3- نلاحظ بالنسبة للدول المقارنة (الأردن، بريطانيا)، حافظت على التوازن والتعاون بين السلطات من خلال حق السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي.
- 4- السلطة التشريعية في العراق تملك الحل الذاتي للمجلس، كما لها الحق في الموافقة أو عدم الموافقة على حل المجلس بناءً على طلب السلطة التنفيذية. وهذا ما يخالف النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات.
- 5- تستطيع السلطة التشريعية في العراق وبواسطة النفوذ المشتركة بين السلطتين، تشريع أي قانون يحقق غاية شخصية أو حزب معين.
- 6- إن غياب ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في العراق يعود لمبدأ التوافق وتقاسم المناصب بين السلطتين وبالتالي لا توجد معارضة حقيقية.
- 7- بالرغم من أهمية الكبرى للموازنة العامة وارتباطها التام بمصلحة الدولة والأفراد، إلا أن البرلمان العراقي لم يعطي لها الأهمية الكافية التي تتناسب مع حجم أهميتها للدولة.

## ثانياً: التوصيات

- 1- ضرورة الاستعجال بتشريع قانون مجلس الإتحاد الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في العراق. وذلك لأن العراق دولة إتحادية، وايضاً نوصي المشرع الدستوري بمنح صلاحية إنشاء المجلس الثاني إلى السلطة التنفيذية بدلاً من السلطة التشريعية.
- 2- ضرورة إجراء تعديلات على النصوص الدستورية في المادة (61) من الدستور العراقي وخاصة فيما يتعلق بالصلاحيات الكبيرة التي يتمتع بها النواب لضمان عدم إساءة استعمالها، وذلك من خلال التوزيع العادل للصلاحيات بين السلطات.

3- ضرورة تعديل النص الدستوري الذي يشترط لاستجواب وزير ما، موافقة (25) عضواً. وبدلاً

من ذلك موافقة عضو واحد؛ لتسهيل على النواب القيام بواجباتهم الرقابية تجاه الحكومة.

4- الحث على زيادة الثقافة والوعي لدى النائب البرلماني، لكي يدرك أهمية السلطة التي ينتمي

إليها من خلال ممارسة اختصاصاته الدستورية.

5- لا بد من تفعيل الدور الرقابي للبرلمان العراقي، وذلك من خلال إنهاء المحاصصة ومبدأ

التوافق بين السلطتين. فالحزب الواحد مشارك في الحكومة والبرلمان ومن ثم ادى إلى غياب

الدور الرقابي.

6- نوصي المشرع الدستوري العراقي بإحالة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة إلى قانون

خاص؛ وذلك لضمان حسن إقرار الموازنة بما يتماشى مع المصلحة العامة.

وفي الختام الحمد لله رب العالمين الذي أكرمني على إتمام هذه الأطروحة. وأرجوا من الله عز

وجل أن أساهم ولو بشكل بسيط على تحسين الواقع البرلماني في بلدي العراق.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب القانونية

- الأحمد، وسيم حسام الدين (2010). *النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.*
- الكبيسي، معمر مهدي صالح (2010). *توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.*
- الطهراوي، هاني علي (2014). *النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.*
- الهيتي، نعمان عطا لله (2007). *الديساتير العربية النافذة، الطبعة الأولى، دمشق: دار رسلان للطباعة.*
- صبري، السيد (1953). *حكومة الوزارة (دراسة نشأة وتطور النظام البرلماني في بريطانيا)، القاهرة: المطبعة العالمية.*
- الهيتي، نعمان عطا لله (2006). *الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، الطبعة الأولى، دمشق: دار رسلان للطباعة.*
- النسور، فهد أبو العثم (2016). *القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.*
- الهيتي، نعمان عطا لله (2016). *آليات تشريع القوانين، دمشق: دار رسلان للطباعة.*
- فوزي، صلاح الدين (2020). *قانون الإجراءات البرلمانية، القاهرة: دار النهضة العربية.*

- العيادي، عصمت حسين (بدون سنة نشر). الرقابة على اعمال مجلس النواب واعضاء المجلس، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الدبس، عصام (2010). النظم السياسية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الطماوي، سليمان (1996). السلطات الثلاث في الدساتير العربية، القاهرة: دار الفكر العربي.
- برندت، آيرك، ترجمة ثامر، محمد (2012). مدخل للقانون الدستوري، بغداد: مكتبة السنهوري.
- الطماوي، سليمان (1998). النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي.
- الطراونة، مهند صالح (بدون سنة نشر). العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الوراق للنشر والتوزيع.
- الحرازين، جهاد زهير (2013). حق حل البرلمان في النظم الدستورية، الاسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.
- خليل، محسن (بدون سنة نشر). القانون الدستوري والدساتير المصرية، الاسكندرية: الدار الجامعية الجديدة.
- سليمان، عصام (2010). الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- اسماعيل، حسن سيد أحمد (1977). النظام السياسي في الولايات المتحدة وانكلترا، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الصاوي، علي (2000). مستقبل البرلمان في العالم العربي، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشياح، وعبد الوهاب. النظم السياسية والقانون الدستوري.

- الحيارى، عادل(د/ت). القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

- الزهاوي، عدنان(2008). الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، بغداد: الدائرة الإعلامية لمجلس النواب.

- شبر، رافع خضر(2012). فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد: مكتبة السنهوري.

- شطناوي، فيصل(2003). النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: الحامد للنشر والتوزيع.

- ناصف، عبدالله إبراهيم(1981). مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة: دار النهضة العربية.

- العواملة، منصور(1998). الوسيط في النظم السياسية، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية.

- خليل، محسن(1987). القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت.

#### ثانياً: المراجع الأجنبية

- Bradley, A.W. & Ewing, K.D. (2003). **Constitutional and Administrative Law**. London: Longman.

- Carroll, A. (2003). **Constitutional and Administrative Law**. London: Longman.

- Phillips, O. Hood and Jackson, P. (1987). **Constitutional and Administrative law**. Norwich: Fletcher & son Ltd.

### ثالثاً: الرسائل الجامعية

- الدباس، علي محمد(2007). ضمانات استقلالية المجالس النيابية، رسالة دكتوراة، جامعة عمان العربية، الأردن.
- الخوالدة، أحمد علي عليان(2010). نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية وأثره في تعزيز الديمقراطية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، الأردن.
- المساعيد، فرحان نزال احمد(2007). الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، رسالة دكتوراة، جامعة عمان العربية، الأردن.
- الجنابي، نجم عبود(2015). نظام المجلسين في النظم الدستورية الحديثة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن.
- الشمري، اسماعيل فاضل(2015). الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، رسالة دكتوراة، جامعة النهدين، بغداد، العراق.
- الخليفات، ردينة سليمان(2015). المركز القانوني لعضو مجلس النواب في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، عمان، الأردن.
- العدوان، زياد توفيق(2014). دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
- أمين، حسام شكر(2014). فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، العراق.
- المحمدي، يحيى غازي(2017). النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

- الشيمي، محمد لطفي(2009). النظام البرلماني(البرلمان الإنجليزي نموذجاً)،رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر.

#### رابعاً: الأبحاث والمقالات العلمية

- عبد الرحمن، أفين خالد(2014). حالات مسؤولية عضو البرلمان في العراق، كلية القانون، جامعة دهوك، العراق.

- عبد، لؤي كريم(د/ت). معيار الانحراف التشريعي في ميزان القضاء الدستوري والإداري، مجلة الجامعة العراقية، العدد (45 ج 3).

- القيسي، حنان محمد(د/ت). رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق.

- كريم، زانا رؤوف، و سعيد، دانا عبد الكريم(2014). اساسيات النظام البرلماني وإشكاليته في اقليم كردستان- العراق، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد (2).

- زنجيل، سمية غالب(د/ت). رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور 2005، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق.

- سعيد، قاسم علوان(2019). معوقات اداء البرلماني العراقي بعد عام 2003، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت، العراق.

- يونس، مها، و حسين، كمال(د/ت). التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور

#### جمهورية العراق لسنة 2005

- شطناوي، فيصل(2011). وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، مجلة جامعة نجاح للأبحاث، مجلد 25، العدد (9).

### خامساً: المواقع الالكترونية

- <http://www.parliament.uk/the United Kingdom parliament>
- <https://www.dw.com/ar/>
- <https://www.alaraby.co.uk/politics/>
- [https://arabic.rt.com/middle\\_east/](https://arabic.rt.com/middle_east/)
- <https://ar.parliament.iq>
- <https://representatives.jo/Default/Ar>

### سادساً: الدساتير والأنظمة

- الدستور العراقي لعام 2005
- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته
- الدستور المصري المعدل لعام 2019
- قانون الانتخابات العراقي المعدل رقم (9) لسنة 2020
- قانون الإدارة المالية العراقي والدين العام لعام 2004
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر عام 2007
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني مع آخر التعديلات حتى عام 2019
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني وتعديلاته لعام 2014