

أحكام الولاية النيابية والآثار المترتبة عليها

أ. د. ساجد محمد الزامل



Provisions of the Parliamentary mandate and its implications

الكلمات الافتتاحية :
احكام ، الولاية النيابية
: Keywords

Parliamentary, mandate

Abstract

After enlightenment age and propagation of social contract theory in seventeenth century, the study and research about the parliamentary mandate and its theories became the focus of the world's attention, that the parliamentary system became the most popular in the world.

The impossibility to carry the seigniorship out by the people themselves made them elect the people on behalf of them to do that by founding parliament. The parliament is the obsession of the peoples and the most important way to achieve democracy which has been adopted by the majority of people looking for freedom in most of countries. There are many foundations and rules govern that power in addition to many implications that what we will try to discuss and research her in three sections.

الملخص

ان البحث في موضوعات الولاية النيابية واسس هذه النظرية بدأ بعد انتشار نظرية العقد الاجتماعي في القرن السابع عشر اذ اصبح بموجب النظام البرلماني قيام الشعب بانتخاب من ينوب عنه في مباشرة شؤون السلطة والحكم . فهو لا يتولى ممارسة مظاهر السيادة انما يوكل بها الى اشخاص ينتخبهم لهذا الغرض . ويشكلون برلمانا يمارس سلطات فعلية ويمكن القول ان النظام البرلماني او النيابي اصبح الان هاجس الشعوب في تحقيق الديمقراطية وقد اخذت به غالبية الدول في العصر الحديث استجابة للرأي العام . الا ان هذه النظرية لها اسس خاصة بها واثار تترتب

نبذة عن الباحث :

استاذ القانون الدستوري،
كلية القانون جامعة القادسية

عماد شهيد علي



نبذة عن الباحث : طالب
ماجستير

تاريخ استلام البحث :

٢٠٢٠/٧/١٢

تاريخ قبول النشر :

٢٠٢٠/١٠/١٢

عليها سنحاول بيانها ضمن بحثنا هذا وفي ثلاثة مطالب..
مقدمة: قبل البدء في دراسة موضوع (أحكام الولاية النيابية والآثار المترتبة عليها) لابد
من بيان المحاور الآتية:
أولاً: موضوع البحث

لم يعد الحكم في الدولة والتصرف بشؤون أفراد الشعوب مرهوناً بالأهواء الشخصية
للملوك والأباطرة كما كان عليه الأمر في العصور المنصرمة، بل أضحى الأمر اليوم يخول
إلى ثلثة من أفراد الشعب يتم توكيلهم بهذا الأمر نيابة الشعب بموجب القوانين
الانتخابية وما تحدهه الدساتير في هذا السياق.

ثانياً: أهمية البحث

أن أهمية دراسة هذا الموضوع تتجلى للوهلة الأولى في الكشف عن آليات ممارسة
الولاية النيابية كونها من قبيل الولايات التي تستند إلى تأييد الإرادة الشعبية، فوصول
العضو النيابي لقبة البرلمان يخوله صلاحيات تمكنه من ممارسة دوره بكل حيادية وأمانة.
كما أن أهمية دراسة هذه الموضوعات تعزز الوعي الثقافي لدى أفراد الشعب بطرق
وصول النائب لقبة البرلمان وما يتم فرضه عليه من واجبات، وما يتم إقراره له من حقوق
في الدستور والقوانين الانتخابية.

ثالثاً: مشكلة البحث

أن مشكلة دراسة هذا الموضوع تتمثل في الوجهة الأولى في النقص التشريعي الذي
يشوب القوانين الانتخابية الخاصة بالعضوية النيابية، كما أن النظام الداخلي لمجلس
النواب والدستور العراقي الدائم قد خلا من تنظيم بعض المسائل المهمة.

رابعاً: منهجية البحث

سوف نتبع في دراستنا لهذا الموضوع منهج الدراسة القانونية التحليلية لنصوص
الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والقوانين ذات الصلة بموضوع البحث.

خامساً: هيكلية البحث

أن دراسة هذا الموضوع تفرض علينا لزماً أن نقسم الموضوع إلى ثلاثة مطالب:
نتناول في المطلب الأول التزامات الأعضاء في المجالس النيابية في فرعين. نتكلم في الفرع الأول عن التزامات الأعضاء في المجلس النيابي. ونتكلم في الفرع الثاني عن الالتزامات المفروضة على النائب خارج المجلس النيابي.

ونتكلم في المطلب الثاني عن موضوع النظام الداخلي ضمن فرعين. نتكلم في الفرع الأول عن آلية وضع النظام الداخلي للبرلمان. ونخصص الفرع الثاني لموضوع آلية تكوين اللجان الداخلية بموجب النظام الداخلي.

أما المطلب الثالث سيكون بعنوان الآثار المترتبة على مباشرة الولاية النيابية في فرعين: نتكلم في الفرع الأول عن المكافأة البرلمانية. في حين يكون الفرع الثاني مخصصاً لموضوع الحصانة البرلمانية.

تمهيد: من المعروف أنَّ الدول تسعى في الوقت الحاضر على اختلاف النظم السياسية التي تحكم الدول إلى التمسك بأهداف ومبادئ الديمقراطية. وفي سبيل ذلك تحرص على تدعيم المؤسسات الدستورية فيها. ومن بين أبرز هذه المؤسسات هي المجالس النيابية التي أضحت وجودها يمثل دلالة على ديمقراطية الحكم القائم في الدولة. إلا أن وجود هذه المؤسسة (البرلمان) لا يعد من قبيل القرائن القاطعة على تبني الديمقراطية بشكل كبير؛ وما يؤيد ذلك أن الأنظمة المستبدة تحرص هي الأخرى على وجود المجالس النيابية ضمن النظام السياسي للدولة. لكن عمل هذه المؤسسة البرلمانية يكون بمثابة العمل الشكلي الذي يفقد الكثير من دوره الحيوي الذي يتمثل في الجانب الرقابي والتشريعي كذلك. ففاعلية العمل البرلماني تتطلب أن تؤدي الأعمال النيابية بشكل فاعل وبكل جدية^(١).

وفي سبيل الدفع باتجاه المعاصر للعمل النيابي تكفل المشرع في العديد من الدول بتوفير الضمانات التي يمكن للنائب مع وجودها في البرلمان من أن يمارس مهامه على أكمل وجه بوصفه ممثلاً عن الأمة ومعبراً عن إرادتها^(٢).

أنّ المتتبع للنظام البرلماني (النيابي) في التجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ يتضح جلياً إليه أن هذا النظام يتألف من وجود برلمان بمجلسين (على المفترض وفقاً للنصوص الدستورية) وسلطة تنفيذية برأسين هما رئيس الجمهورية ذو الصلاحيات التشريعية، ورئيس الحكومة الذي يمتلك الصلاحيات التي تجعله قادراً على أداء كافة شؤون الدولة التي يغلب عليها طابعاً حكومياً ائتلافياً؛ لأنّ واضعوا دستور ٢٠٠٥ أرادوا توسيع قاعدة التمثيل في الحكومة والبرلمان على اعتبار أن المجتمع العراقي يتسم بالانقسام المجتمعي السياسي لذا فإنّ من غير الممكن التوصل إلى حالة الأغلبية إلا بهذا السياق^(١).

وقد أفرزت الحقيقة المتقدمة الذكر أمراً مفاده أن الولاية النيابية لا تكون دون قيد، بل أن هناك قيوداً تُفرض على ممارسة هذه الولاية تتمثل في التزامات مفروضة على أعضاء المجالس النيابية مُحددة ضمن أنظمة داخلية للبرلمانات مع تحديد أهم امتيازات أعضاء البرلمان؛ لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاث كالآتي:

المطلب الأول

التزامات الأعضاء في المجلس النيابي

أن ممارسة الولاية النيابية لا تكون دون قيد أو شرط، بل أن الأنظمة الداخلية للبرلمانات حددت بعضاً من الواجبات على العضو النيابي سوف نحاول أن نستعرضها ضمن فرعين. نتكلم في الفرع الأول عن الالتزامات المفروضة على النائب داخل المجلس النيابي، ونتكلم في الفرع الثاني عن الالتزامات المفروضة على النائب خارج المجلس النيابي وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الالتزامات المفروضة على النائب داخل أروقة البرلمان

أن النظام الداخلي للبرلمان لاسيما العراقي فرض عدة التزامات وليس واجبات^(٢) كما تذكر ذلك بعض المصادر الدستورية، وهذه الالتزامات هي:

أولاً: حضور الجلسات البرلمانية

من المعروف أن البرلمان لا يستطيع أن يؤدي دوره في التشريع والرقابة والوظيفة المالية إلا من خلال جلسات يعقدها. ومن هنا تأتي أهمية التزام النائب بالحضور والمواظبة على حضور كل جلسات المجلس النيابي. والحضور في الجلسات يعني الاشتراك فيها والتي غالباً ما تكون علنية ويحق للجمهور حضورها وتكون لها تغطية إعلامية لعرضها على عامة الشعب لغرض العلم بما يدور في هذه الجلسات إلا أنه يجوز استثناءً جعل الجلسات سرية في الحالات التي يحددها الدستور والنظام الداخلي لكل مجلس^(١).

هذا وأن للجلسات البرلمانية بعداً مكانياً وآخر زمانياً. حيث يُحدد كل من الدستور والنظام الداخلي فيما إذا كان النائب ملزم بحضور جلسات المجلس خلال دور الانعقاد. فانه يلزم تحديد دور الانعقاد حتى يتمكن من تأدية واجب الحضور. إذ أن عدم تحديد دور الانعقاد يصعب على النائب أداء هذا الواجب وذلك لعدم معرفته بالفترة التي يعقد المجلس فيها جلساته. هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن النائب وبطبيعة الحال هو إنسان عليه من الالتزامات الاجتماعية ما تفرضه عليه هذه الطبيعة. ومن ثم لا بد من تمكينه من تأدية هذه الالتزامات من خلال تحديد دور الانعقاد الذي يلزم بحضور جلساته. ولا يعقل أن يكون النائب ملزماً بالحضور طول السنة إذا لم يمكن تحديد دور الانعقاد. يضاف إلى ذلك أن ما يفرضه العمل النيابي من مناقشات ومراقبة ومتابعة لقضايا المجتمع. وكذلك ما تخلفه المعارك البرلمانية من أتعاب. تجعل من الضروري أن يكون للنائب عطلة تبدأ بعد انتهاء دور الانعقاد. تمكنه من استعادة أنفاسه واستعداداته لدور الانعقاد القادم. من أجل معالجة القضايا التي تعرض على المجلس. وهذا بطبيعة الحال يفرض تحديد دور الانعقاد^(٢).

ومن الملاحظ أن العمل البرلماني لا يخلو من وجود نواب يعمدون لأسباب حزبية أو شخصية إلى إعاقة عمل المجلس النيابي. كعدم الامتثال لأحكام النظام الداخلي وعدم المحافظة على النظام أو استعمال عبارات غير ملائمة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصالح العليا للبلاد^(٣).

وقد اختلف موقف الأنظمة السياسية في الدول بخصوص صلاحية البرلمان في توقيع الجزاءات على أعضائه إلا أنها اتفقت على موضوع توقيع الجزاءات على أعضاء المجالس النيابية من قبل المجلس ذاته. ومن الجزاءات التي تُفرض على النائب الذي يخلُ بنظام الجلسة هي:

١- لفت النظر أو الإنذار أو توجيه اللوم للنائب

٢- المنع من الكلام لبقية الجلسة

٣- إخراج النائب من الجلسة

٤- حرمان النائب من حضور جلسات البرلمان أو الاشتراك بأعماله لمدة محددة^(١).

ثانياً: الاشتراك في عمل اللجان البرلمانية

قد لا يتبادر إل الذهن الأهمية العملية لهذا الالتزام المُلقى على عاتق النائب للوهلة الأولى. لكن أن أهمية هذا الالتزام لا تقل عن أهمية بقية الالتزامات المفروضة على النائب. حيث تتجلى أهمية هذا الالتزام من ناحية كون أن كثرة المشروعات الخاصة بالقوانين تقتضي استخدام هذه الطريقة أي طريقة اللجان البرلمانية وما يدل على أهمية هذا الالتزام هو تزايد نوع وحجم ووظائف هذه اللجان من برلمان لآخر في الوقت الحاضر^(٢). وفي أغلب النظم البرلمانية في العالم يوجد نوعان من اللجان: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة أو كما تسمى باللجان الخاصة. ويتم تشكيل هذه اللجان لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق بين الكتل النيابية. وفي أكثر البرلمانات العربية تُحال مشروعات القوانين والاقتراحات من قبل رئيس السلطة التشريعية إلى اللجنة المختصة التي تُدعى إلى الانعقاد من قبل الرئيس^(٣).

إلا أنه مع الدور الكبير الذي تضطلع به اللجان البرلمانية إلا أنه يلاحظ أن البرلمانات المعاصرة لا تعتمد في أدائها على اللجان البرلمانية لتسيير عملها بالشكل الذي يحق المصلحة العامة ومن ذلك يمكن القول أن اللجان هي أصغر وحدة داخل البرلمان والتي

تكون مكونة من مجموعة من الأعضاء، ويتحدد دور هذه اللجان تبعاً للعلاقة بين السلطات المكونة للنظام السياسي^(١).

ومن أهم اللجان المؤقتة التي نص عليها الدستور و النظام الداخلي في العراق هي اللجنة المؤقتة لتعديل الدستور ، ولجنة مراقبة تنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور عند تطبيقها ، اما المادة ٨٢ من النظام فقد اجازت تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق حسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه ، ويتم تشكيل اللجان المؤقتة والتحقيقية بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة او خمسين عضواً من الاعضاء ولها صلاحيات واسعة خاصة اللجان التحقيقية كونها وسيلة رقابية يمارسها المجلس لمراقبة اعمال الحكومة وترفع هذه اللجان توصياتها بعد الانتهاء من اعمالها الى رئاسة المجلس لعرضها على المجلس واتخاذ ما يراه مناسباً كما اجاز النظام للجنة التحقيقية الحق في اقالة رئيسها او نائبه او المقرر عند ثبوت عدم كفاءته او عجزه الا ان هذا الحق لم يمارس ولم تكن اللجان التحقيقية بذات الفعالية التي اراد لها النظام الداخلي ان تكون اذ لم نشهد نتائج وتوصيات حقيقية توصلت اليها اللجان التحقيقية الكثيرة التي شكلت^(٢).

الفرع الثاني

التزامات النائب خارج أروقة البرلمان

إضافةً إلى الالتزامات المفروضة على النائب داخل البرلمان تُفرض كذلك على النائب التزامات خارج مؤسسة البرلمان الغاية المبتغاة منها الحفاظ على النائب وضمان استقلاله وعدم خضوعه في عمله سواءً لسلطة القانون فقط. ومن هذه الالتزامات:
أولاً: حظر التعامل مع أجهزة الدولة مالياً

أنَّ هذا الالتزام اشترطته النظم الدستورية الذي يكون المقصود به منع عضو البرلمان من البيع والشراء والمقايضة والإيجار بالإضافة إلى ابرامه للعقود مع أجهزة الدولة بصفته ملتزماً أو مورداً أو مقاوفاً خلال مدة استمراره في العضوية^(٣).

وتكمن أهمية هذا الالتزام في منع المحاباة التي يمكن ان تقع من الأجهزة الحكومية إلى عضو البرلمان الذي قد يسعى في تعامله هذا إلى تقديم مصلحته الشخصية على المصلحة العامة للدولة من خلال غض النظر من جانبه عن بعض الأخطاء التي يمكن أن ترتكبها هذه الأجهزة. كما قد يستغل عضو البرلمان نفوذه فيؤثر على الموظفين الأمر الذي من شأنه أن يجعل هؤلاء الموظفين يتساهلون في الحقوق العامة^(١).

وعلى الصعيد الدستوري. نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على انه: (لا يجوز لرئيس..... مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس..... ان يستغلوا نفوذهم في ان يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو ان يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم. أو ان يقاضوها عليها أو ان يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين)^(٢). ويذهب البعض إلى أن هذا النص قد اهتم بغاية حظر استغلال العضوية. وضمان استقلال النواب. إلا ان التوفيق لهذه الغاية لم يصل إلى نهايته. إذ ان الحظر الوارد في النص هو استغلال العضوية أو النفوذ في التعامل المالي. وليس التعامل نفسه. وهذه معالجة غير دقيقة للموضوع. أو بعبارة أدق لا تحقق الغاية المشار إليها فظاهر النص يفيد ان الحظر منصب على عدم استغلال النفوذ في التعامل المالي مع الدولة وبالمخالفة لهذا المنطوق يعني جواز التعامل إذا لم يستغل النائب نفوذه. من اجل هذه التعاملات. وهذا ما يعكس أمرين:

أولهما: ان استغلال النفوذ هو معيار ليس ضابطاً بل تحكيمياً. مما يجعل الكثير من التعاملات قد تخرج من نطاق هذا المنع. على الرغم من تحقق علة الحظر فيها. ثانيهما: ان هذا المعيار يسهل إخفاء آثاره في بعض التعاملات. وان كان في بعضها الآخر ظاهر للعيان من خلال التفاوت الحاصل بين طرفي التعامل. برجحان كفة مصلحة النائب على حساب المصلحة العامة. يضاف إلى ذلك بأن غاية التعامل المالي لا تقف عند حد ضمان استقلال النائب وحظر استغلال العضوية. بل يراد منه أيضا النأي بالنائب عن مواطن الشبهات والظنون. ومادامت تعاملات النائب المالية مع الدولة هي دائماً محل نظر

وتثريب. لذلك ينبغي على المشرع الدستوري حظر التعامل المالي نفسه وليس حظر استغلال النفوذ في التعامل المالي. حتى يقطع دابر كل مظنة أو غمزة أو لمزة تجاه النائب ليكون محل احترام الشعب ومناط ثقته^(١).

ثانياً: التفرغ للعضوية النيابية

يُعد التفرغ للعضوية النيابية من بين أبرز الالتزامات التي فرضتها إضافةً إلى الالتزامات الأخرى الأنظمة الداخلية للبرلمانات. هذا وأن مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان لا يرتبط بنظام سياسي معين لكنه يُعد نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات والذي عبر عنه "مونتسكيو" بأن اجتماع السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد هيئة واحدة أو بيد شخص واحد على الرغم من كونها من دواعي الديمقراطية إلا أنه يُخشى من ذلك أن يضع المجلس أو الحاكم قوانين جائرة وقد ينفذها بطريقة جائرة أيضاً^(٢).

إذاً فالقاعدة العامة المطلقة أو تكاد أن تكون بهذا الوصف هي عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة. وهذه القاعدة تجد أسسها في مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية، وطبيعة النظام البرلماني من ناحية أخرى، إلا أن هناك استثناء على ذلك وهو معروف في النظام الفرنسي الذي يُجيز لأساتذة الجامعات وحدهم دون غيرهم ذلك، حيث يجوز للأستاذ الجامعي في النظام الفرنسي الجمع بين عضوية البرلمان وممارسة عمله الأكاديمي كذلك^(٣).

ويُعبّر البعض عن أهمية وجود هذا الحظر بالقول أن النائب الذي يُعبّر عن الإرادة العامة والذي من المفترض أن يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق اشتراكه في سن القوانين التي يكون لها صفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يتعين إبعاد النائب والنأي به عن أي موضوع من شأنه التأثير في نزاهته وإبعاده عن مواطن الشبهة^(٤).

وقد نص الدستور العراقي على عدم الجمع (التفرغ) تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي اعتمده بشكل صريح. وبنى على أساسه العلاقة بين السلطات^(٥). وكذلك للفوائد التي يحققها عدم الجمع. ومنها: ضمان الاستقلال اللازم للنواب وتخفيف العبء عنهم

جاء الجمع. لذلك نص الدستور على أنه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر)^(٢).

وعلى الرغم من هذا التفسير فإن ما يجري عليه العمل في مجلس النواب، هو أن النائب الموظف يبقى محتفظاً بوظيفته ولحين انتهاء مدة نيابته، وهذا في الحقيقة أمر مخالف للدستور وبالتحديد المادة (٤٩/سادسا) منه. وبالإضافة إلى إطلاق النص فإن غايته تكشف عن هذه المخالفة. إذ أن النص جاء من أجل أن يضمن استقلال النائب، عن طريق منعه من الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، وهذه الغاية تتطلب أن تشمل أيضاً عدم الجمع مع الاحتفاظ بالوظيفة، لأن القول بخلاف ذلك سوف يخل بالاستقلال اللازم للنائب، الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي على أداء مهامه وبالاختصاص الرقابية. إذ لو احتفظ النائب بوظيفته لحين انتهاء نيابته فإن صورة عودته إلى الوظيفة ستبقى ماثلة أمامه، وهذا ما قد يعرقل نشاطه ويشكل عقبة تجاه ممارسة مهمته الرقابية على الأقل تجاه الرؤساء الإداريين؛ لأنه سوف يحرص في أثناء مدة نيابته على عدم اتخاذ مواقف تغضب الحكومة، حتى ينال الرعاية والحظوة عند عودته إلى الوظيفة العامة، أو على الأقل حتى لا يتعرض لاضطهادها عند تحقق هذه العودة^(٩).

ولم ينظم المشرع العراقي إجراءات التفرغ بشكل متكامل، بل جاء تنظيمه مبتوراً خاصاً ببعض الحالات دون حالات أخرى. لذلك ينبغي عليه رسم هذه الإجراءات بما يحقق التفرغ لعضوية مجلس النواب، ويكفل حسن أداء المهام البرلمانية، وقد نص النظام الداخلي على أنه: (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقبلاً من عضوية المجلس....)^(٤).

أما عضوية مجلس الوزراء فان النائب حتى يصبح عضواً في مجلس الوزراء، ومن ثم مستقبلاً عن عضوية مجلس النواب، لابد من موافقة مجلس النواب على أعضاء الوزارة والبرنامج الوزاري بمنحهم الثقة بالأغلبية المطلقة، ومن هذه الموافقة يصبح النائب مستقبلاً عن عضوية مجلس النواب^(١).

المطلب الثاني

النظام الداخلي

من المعروف أن البرلمان يستقل استقلالاً تاماً عن السلطة التنفيذية بوضع اللائحة الداخلية (النظام الداخلي) الخاصة به لتنظيم الإجراءات اللازمة لسير العمل فيه وممارسة اختصاصاته، وتعتبر اللائحة أمراً ضرورياً لتنظيم العمل داخل أروقة المجالس النيابية، وتحديد السبل الشكلية وهي كذلك قد تتضمن المسائل الموضوعية التي تقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق باختصاصات البرلمان^(١)، وسوف نتطرق إلى آلية وضع النظام الداخلي للبرلمان في فرعين وكالاتي:

الفرع الأول

آلية وضع النظام الداخلي للبرلمان

في البدء لابد من القول أن النظام الداخلي للبرلمان يعني مجموعة القواعد التي يضعها البرلمان لغرض بيان كيفية ممارسة الاختصاصات الممنوحة له وفقاً للدستور من اختيار هيئة الرئاسة والتحقق من صحة العضوية، وتحديد نظام الجلسات وإجراءات المناقشة والتصويت داخل المجلس وطريقة تشكيل اللجان البرلمانية واختصاصاتها وكيفية المحافظة على النظام الداخلي للمجلس وتنظيم سير العمل داخل المجلس بالإضافة إلى الأمور المتعلقة بميزانية المجلس والمكافأة المالية^(٢).

وما يزيد من أهمية النظام الداخلي لكل مجلس أنه لا يجوز أن يصدر بقانون، أي يمنح المجلس سلطة مطلقة في وضعه بعيداً عن السلطة التنفيذية التي غالباً ما تشترك بوضع بعض القوانين^(٣)، لذلك فإن البرلمان يكون حراً بوضع نظامه الداخلي بصورة يراها مناسبة^(٤).

وفي صدد النظام الداخلي لابد من الإشارة إلى مسألة مهمة ألا وهي جدول الأعمال التي تعقده السلطة التشريعية فإن لهذا الجدول دور هام في تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تستخدم السلطة التشريعية هذا الجدول كوسيلة ضغط

على السلطة التنفيذية باستبعاد بعض مشروعات القوانين التي تعدها عن طريق تأجيل مناقشتها، وهذا التأجيل له طابعه السياسي الذي يكشف عن اتجاه السلطة التشريعية لرفض سياسة معينة تتبناها السلطة التنفيذية في مشروع القانون المقدم من قبلها من خلال تأجيل مناقشته مرات عدة بدلاً من رفضه صراحة^(١).

وخصوص الموقف الدستوري من مسألة النظام الداخلي فيمكن القول أن دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ قد نصّ على إلزامية وضع البرلمان لنظامه الداخلي لتنظيم سير العمل فيه^(٢). وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عشرون فصلاً قسمت على (١٥٢) مادة. وقد تضمن الفصل الأول أحكام عامة، ابتداءً مما جاء في المادة (١) حيث عرفت هذه المادة مجلس النواب على أنه السلطة التشريعية والرقابية العليا التي تمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور والمواد الأخرى ذات الصلة، إلا أن هذا الأمر ينطوي على مخالفة دستورية لنص المادة (٤٨) من الدستور العراقي والتي نصت على: (تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد). أما المادة (٢) من النظام الداخلي فقد حددت عدة أعضاء مجلس النواب بـ (٣٢٥) عضواً يتم انتخابهم بموجب قانون الانتخابات في ضوء السياق الذي حددته المادة (٤٩/أ) من الدستور العراقي النافذ أي نسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة^(٣).

الفرع الثاني

آلية تكوين اللجان الداخلية بموجب النظام الداخلي

يتطلب تسير العمل داخل وخارج المجالس البرلمانية وجود أجهزة تتولى إدارة أعمال المجلس والإشراف على حسن النظام فيه، وتولى الأعداد والتحضير لأعمال المجلس ليتسنى للمجلس عقد اجتماعاته لمناقشة المواضيع المدرجة في جدول أعماله. وما نراه دائماً أن التشريعات الدستورية تعهد للنظام الداخلي للمجالس البرلمانية مهمة تحديد الأجهزة البرلمانية، وتحديد اختصاصات كل جهاز منها، وبيان كيفية ممارسة هذه الأجهزة لاختصاصاتها والإجراءات الواجب اتباعها في مباشرة هذه الاختصاصات، ويعمل

النظام الداخلي للمجالس البرلمانية عادة على إيضاح طريقة تشكيل الأجهزة البرلمانية. وهذا ما لمسناه في معظم التشريعات الدستورية وأهم أجهزة المجلس هي رئيس المجلس وهيأة رئاسة المجلس ولجان المجلس^(١).

وقد أعطى النظام الداخلي الحق لكل عضو بأن يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان وتقوم هيئة الرئاسة بتوحيد الترشيحات وعرض أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية^(٢).

أما عدد اللجان التي تم تشكيلها في المجلس الحالي بلغ ستة وعشرون لجنة بعد أن كانت أربع وعشرون لجنة في المجلس السابق وفقاً لما جاء بنص المادة (٧٠) من النظام الداخلي للمجلس وهي: (لجنة العلاقات الخارجية، لجنة الأمن والدفاع، اللجنة القانونية، لجنة النزاهة، لجنة المالية، اللجنة الاقتصادية والاستثمار والإعمار، لجنة التربية والتعليم، لجنة الصحة والبيئة، لجنة العمل والخدمات، لجنة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لجنة حقوق الإنسان، لجنة الثقافة والإعلام والسياسة والآثار، لجنة الأوقاف والشؤون الدينية، لجنة المرحلين والمهجرين والمغتربين، لجنة اجتثاث البعث، لجنة الزراعة والمياه والاهوار، لجنة الشهداء والضحايا والسجناء السياسيين، لجنة الشباب والرياضة، لجنة المرأة والأسرة والطفولة، لجنة مؤسسات المجتمع المدني، لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني، لجنة العشائر، لجنة الشكاوى)، وقد تم إضافة لجنتين إلى المجلس الحالي وهي لجنة التعليم التي فصلت عن لجنة التربية بعد أن كانتا لجنة واحدة كما أضيفت لجنة العمل والشؤون الاجتماعية ليصبح العدد النهائي ست وعشرون لجنة برلمانية دائمة، وهذه بالإضافة في عدد اللجان من دون تعديل النظام الداخلي يعد مخالفة للنظام؛ وإن كان مجلس النواب من وضعه لذلك يفترض بالمجلس أن يعدل النظام ليتلاءم مع العدد الحالي أو يقلص عدد اللجان من خلال دمج اللجان ذات الاختصاص المشترك أو حل الغير فاعلة منها إلا أنه يبدو أن المجلس مقيد بقيود المحاصصة التي فرضت عليه^(٣).

المطلب الثالث

الآثار المترتبة على مباشرة الولاية النيابية

لا مجال للشك في القول أن البرلمانات تُعد اليوم من المؤسسات العامة الهامة في بناء الديمقراطية، وتجديد الحياة السياسية وتنميتها لكونها الممثلة لإرادة الشعب والتي تُعبر عن مصالح الشعوب وهي التي تُشرع القوانين من خلال تحديد سياستها العامة ورسم السلوك السياسي العام. كما تساهم في بناء الثقافة السياسية وبالتالي فهي تُشكل أحد ملامح التنمية السياسية^(١).

ولما كانت البرلمانات على هذا القدر من الأهمية لذا فإن لها من جانب آخر آثار تترتب على مباشرة الولاية النيابية والتي منها ما تكون آثاراً مادية تتمثل في المكافأة البرلمانية، ومنها ما تكون معنوية والتي تضم الحصانة والإجازة وحقوق الاستقالة المقررة للنائب. لذا سنحاول أن نستعرض هذه الآثار ضمن فرعين كالآتي:

الفرع الأول

المكافأة البرلمانية

أن أولى وأهم الآثار التي يمكن أن تترتب على تولي النيابة البرلمانية هي المكافأة البرلمانية. وتُعرف المكافأة البرلمانية على أنها: (إعطاء مخصصات للعضو البرلماني طيلة مدة العضوية)^(٢). في حين عُرِفَت من وجهة أخرى على أنها: (عوض مالي يُدفع إلى أعضاء البرلمان نظير ما يقدموه من خدمات بصفتهم نواباً عن الشعب)^(٣).

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه التعريف الأول والذي حدد الإطار الزمني لهذه المكافأة وهو طيلة فترة تولي النيابة وهذا يعني أن حصول النائب على المكافأة البرلمانية يتوقف في الأحوال التي تنتهي فيها مدة نيابته سواء كانت بالطرق المعتادة أم بالطرق الاستثنائية (وسوف نوضح هذا الأمر بشيء من التفصيل في الفصل الثالث لاحقاً).

والهدف من وجود هذا الحق للنائب هو إبعاد تأثير السلطة التنفيذية عن أعضاء مجلس الشعب، فالمجلس وحده هو الذي يُحدد المكافأة لأعضائه عن طريق قانون يسنه لهذا

الغرض. ولا تملك السلطة التنفيذية تحديد هذه المكافأة بقرارٍ من جانبها لكي لا تُباشِر تأثيراً على الأعضاء بزيادة المكافأة أو بإنقاصها) (١).

٢

وتمتاز المكافأة التي تُمنح للعضو النيابي بعدة خصائص ومنها:

١- أن كل المكافآت تكون متساوية: لأنَّ أعضاء المجلس النيابي متساوون فيما يتقاضونه من مرتب شهري.

٢- أن هذه المكافأة هي ذات صفة إجبارية وهذا يعني أن العضو النيابي لا يستطيع التنازل عنها مقدماً، إلا أنه من الممكن أن يُقبل التنازل بها إذا كان ذلك على سبيل التبرع لمؤسسات الدولة) (٢).

٣

٤

٣- أن المكافأة البرلمانية تكون مُستحقة الأداء من تاريخ أداء اليمين الدستورية؛ وذلك لأنها تكون بمثابة مرتباً لما يقدمه العضو النيابي. لذلك فإنَّ الطعن بصحة العضوية يقضي ببطلان المكافأة ما خلا المكافآت التي تسلمها النائب قبل الطعن بصحة عضويته لأنها تكون بمثابة مقابلاً لما أداه من خدمات.

٤- أن المكافأة البرلمانية غير قابلة للحجز وذلك ليتمكن العضو من قبضها كاملةً .

٥- تتميز المكافأة البرلمانية بكونها مُعفاة من كافة أنواع الضرائب لكي تُرتب الغرض الذي شرعت من أجله) (٣).

٦

٧

ويلاحظ أن المكافأة البرلمانية هي من أهم الحقوق التي تترتب على تولي مهام الولاية النيابية؛ لكونها نظيراً لما يبذله النائب من خدمة في مجموع الأمة وحرصاً من الدولة على توفير الحياة الكريمة للعضو النيابي. ليكون بمنأى عن المغريات المالية التي قد تعرض عليه من قبل كلٍّ من يحاول تمرير سياسته التي قد تصطدم بالمصلحة العامة. ناهيك عن أن هذا الأمر يرفع الشبهات عن النائب) (٤).

٨

أما عن آلية تحديد المكافأة البرلمانية فيمكن القول أن هذا الموضوع يشغل حيزاً كبيراً من الأهمية؛ لأنَّ تقدير مبلغ هذه المكافأة ينبغي أن يكون متوافقاً مع الظروف المعاشية بالمستوى الذي يليق بالنائب أي كونها تتناسب مع مصروفات عضو المجلس النيابي وما

يتكبد من نفقات تُخصص للزيارات الخارجية وفتح مكاتب في شتى أنحاء الدائرة الانتخابية التي يتبعها للتواصل مع ناخبيه والتعرف على احتياجاتهم، ومن جانب آخر يجب أن تتناسب هذه المكافأة مع حماية العضو النيابي من المغريات المادية التي يعتمد إليها بعض مريدي شراء الذمم على حساب المصلحة الوطنية^(١).

لهذا فقد توزعت النظم السياسية في تحديد المكافأة البرلمانية في صورتين: الصورة الأولى هي تحديد لكل عضو رقم معين من المال يتم تحديده مسبقاً ويستحقه جميع الأعضاء وبشكل متساوي ويحدد ذلك بقانون ومن الدول التي اتخذت هذا الطريق هي بريطانيا والأردن منذ عام ٢٠٠٩. أما الطريقة الثانية فهي تقوم على تحديد المكافأة البرلمانية على أساس ما يتقاضاه طائفة معينة من الموظفين يُحددها القانون كما لو كانت هذه الطائفة هي رئيس الوزراء أو الوزراء ذاتهم أو المدراء العامون أو غيرهم من طوائف الموظفين وهذا ما أخذ به المشرع العراقي في قانون الجمعية الوطنية عندما أشار إلى أن المكافأة الشهرية لأعضاء الجمعية لا تقل عن ما يتقاضاه الوزير من رواتب ومخصصات، في حين تكون مكافأة رئيس الجمعية ونوابه محددة طبقاً لمقدار لا يقل عما يتقاضاه رئيس مجلس الوزراء ونوابه^(٢).

وقد اخذ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بطريقة تحديد المكافأة البرلمانية بموجب قانون حسب ما نصت عليه المادة (٦٣) ضمن فقرتها الأولى والتي نصت على: (تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون). وإذا كان القانون في الغالب لا ينفرد في سبب البرلمان إلا أنه يبقى محتفظاً بالكثير من المراحل التي يمر بها القانون (من اقتراح ومناقشة وتصديق) ومن ثم يعاب على هذه الطريقة من أنها تترك المجال واسعاً في تحديد مقدار المكافأة للنواب أصحاب المصلحة فيها، وهذا ما يدعوهم إلى الزيادة في مقدارها على نحو يحقق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، ومن أجل التقليل من حدة هذا الأمر فإن الحل الأكثر توفيقاً من ناحيتي فاعلية المكافأة البرلمانية وعدم الإسراف فيها، هو أن يترك الدستور تحديد مقدار المكافأة للقانون العادي على أن لا ينفذ

كل تعديل في مقدارها من حيث الزيادة والنقصان . . . فضلاً عن ذلك عرض القانون الخاص بمكافآت النواب على الاستفتاء الشعبي لمعرفة موقف الشعب من هذه المكافآت حتى تحظى بتأييد شعبي^(١).

الفرع الثاني: الحصانة البرلمانية تمثل الحصانة النيابية ضماناً لاستقلال أعضاء البرلمان وحماية لهم من كافة أنواع التهديد والانتقام سواء كان ذلك من جانب السلطات الأخرى في الدولة أو من جانب الأفراد. وقد تضمنت العديد من دساتير الدول نصوصاً تكفل حق الطمأنينة الكاملة والثقة عند مباشرة العضو النيابي لأعماله. وبموجب هذه الحماية فإن عضو البرلمان لا يجوز إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إدائه لرأي أو قيامه بالتصويت خلال مزاولة مهامه النيابية^(٢).

وقد يتصور البعض للوهلة الأولى أن الحصانة البرلمانية هي ذاتها قاعدة عدم المسؤولية النيابية إلا أن الفقه الدستوري يورد فارقاً بين التعبيرين. فالحصانة النيابية تعني عدم اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو البرلمان إلا بعد رفع الحصانة عنه. أما قاعدة عدم المسؤولية النيابية فهي تعني عدم مسؤولية النائب عما يبدیه من الأقوال بصدد قيامه بالوظيفة التشريعية^(٣).

ومع جلّ ما ورد في الرأي الفقهي المتقدم إلا أن الباحث لا يرى ضرورة في التفرقة بين المصطلحين سيما أن اتباع كلاهما سوف يؤدي في نهاية الأمر إلى توفير الحماية اللازمة للعضو النيابي في مباشرة مهامه النيابية خلال مدة عضويته في المجلس النيابي ما لم تُرفع عنه الحصانة.

وبخصوص الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية فيذهب رأي في الفقه إلى أن الحصانة المقررة للعضو النيابي هي امتياز مفروض لمصلحة الوظيفة البرلمانية وليست امتيازاً شخصياً؛ وهذا ما يجعل الحصانة تتعلق بالنظام العام والتي يجوز للعضو النيابي التمسك بها في أي وقت وفي أي حالة كانت عليها الدعوى. إذ تنتفي كلاً من المسؤوليتين المدنية والجنائية في حالة الحصانة الموضوعية^(٤).

ويؤيد الباحث الرأي المتقدم بداعي أن ربط الامتياز بضرورة ممارسة العمل النيابي على الوجه الأكمل هو الأمر المطلوب في تبني دساتير العالم لهذا المبدأ الذي هو أحد المبادئ الدستورية التي يمكن أن يقال الأكثر شيوعاً في القوانين الدستورية.

وما يؤيد رأينا السابق أن جانباً كبيراً من الفقه يرى أن تقرير الحصانة النيابية لغرض الخيلولة دون إعاقة عمل أعضاء البرلمان من جراء تدبير اتهامات كيدية أو ملفقة لهم يكون الغرض منها حرمان عضو الهيئة التشريعية من حضور الجلسات النيابية أو التنكيل بالعضو النيابي جزاءً لتصرف بدر منه في إحدى جلسات المجلس النيابي ترتب عليه إحراج للحكومة التنفيذية عن طريق السؤال أو عن طريق وسيلة الاستجواب^(١).

وعند استقراء الدستور العراقي . نجد انه نظم حصانة عضو مجلس النواب في المادة (١٣) / ثانياً) منه . حيث جاء فيها (أ. يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دور الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك .

ب . لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجنائية وبموافقة الاعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه . او اذا ضبط متلبساً بالجرائم المشهود في جنائية .

ج. لا يجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجنائية وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه او اذا ضبط متلبساً بالجرائم المشهود في جنائية) .

كما أكد الحصانة النيابية النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (٢٠) منه . والتي نصت على (أولاً. لا يسأل العضو عما يبدية من آراء او ما يورده من وقائع أثناء ممارسة عمله في المجلس.

ثانياً. لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجنائية وبموافقة الاعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه . او اذا ضبط متلبساً بالجرائم المشهود في جنائية .

ثالثاً . لا يجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه . او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية () .

إلا أن البعض يورد بعضاً من الإشكالات على التوجه العراقي بخصوص موقف الدستور العراقي من موضوع الحصانة المقررة للنائب . يكون أن النص الدستوري جاء مطلقاً بالنسبة للآراء والاقوال التي يدلي بها النائب . وأن النظام الداخلي لمجلس النواب وضع بعض القيود على هذه الآراء . فالمادة (٤٣) ألزمت العضو عند التعبير عن رأيه ووجهة نظره المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاسته واعضائه . ولا يأتي بأمر مخل بالنظام والوقار الواجب في المجلس . ويلاحظ ان النص قيد النائب عند التعبير عن آرائه بما لا يمس المؤسسات الدستورية في الدولة وحدد مجلس النواب بالاسم . كما أن هذا ولم يشترط النص الدستوري في الآراء التي يدلي بها النائب حتى تتمتع بالحصانة . ان تصدر في المجلس او في لجانه . الامر الذي يدل على شمول الحصانة اقوال العضو داخل المجلس وخارجه . الا ان النظام الداخلي للمجلس اتجه الى تحديد المدى المكاني لضمان عدم المسؤولية . بحيث حدد نطاق الحصانة في الآراء التي يبديها العضو داخل المجلس () .

ومع ان الدستور والنظام الداخلي اقر عدم مسؤولية عضو مجلس النواب مدنياً وجزائياً عما يدلي به من آراء . الا ان ذلك لا يحول دون مساءلته ادبياً امام المجلس متى ما خرج عن أصول العمل النيابي . وهو ما نظمه النظام الداخلي . فقد خصص الفصل (الثامن عشر) منه الى الاجراءات الانضباطية . حيث اجازت المادة (١٣٩) من النظام لرئيس الجلسة ان يتخذ بحق العضو الذي اخل بالنظام احدى الاجراءات الاتية :-

١. التذكير بنظام الجلسة .
٢. اذا تمادى العضو . فللرئيس تنبيهه . ويترتب على هذا التنبيه شطب اقواله من المحضر.

٣. المنع من الكلام بقية الجلسة . أما اذا لم يمثل العضو لقرار رئيس الجلسة . فله ان يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ هذا القرار بعد انذار العضو . ولرئيس الجلسة ان يوقف الجلسة او يرفعها . وفي هذه الحالة يتم الحرمان الى ضعف المدة التي يقررها المجلس (١) .
الخاتمة:

في خاتمة بحثنا لموضوع (أحكام الولاية النيابية والآثار المترتبة عليها). توصلنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:
أولاً: النتائج

١— إنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً . ولم يفرق بين المواطن الأصلي والمتجنس. إلا أن المادة (٩/ثانياً) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ اشارت الى أنه لا يجوز للمتنسب أن يكون عضواً في مجلس النواب قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية وذلك للتيقن من ولائه للوطن.

٢— ان النائب الموظف يبقى محتفظاً بوظيفته ولحين انتهاء مدة نيابته. وهذا في الحقيقة أمر مخالف للدستور وبالتحديد المادة (٤٩/ساد سا) منه. وبالإضافة إلى إطلاق النص فان غايته تكشف عن هذه المخالفة. إذ ان النص جاء من اجل ان يضمن استقلال النائب. عن طريق منعه من الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة.

٣— ان الدستور والنظام الداخلي اقر عدم مسؤولية عضو مجلس النواب مدنياً وجزائياً عما يدلي به من اراء . الا ان ذلك لا يحول دون مساءلته ادبياً امام المجلس متى ما خرج عن أصول العمل النيابي . وهو ما نظمته النظام الداخلي . فقد خصص الفصل (الثامن عشر) منه الى الاجراءات الانضباطية.

٤— أنَّ الحصانة البرلمانية هي ليست ذاتها قاعدة عدم المسؤولية النيابية؛ إلا أن الفقه الدستوري يورد فارقاً بين التعبيرين. فالحصانة النيابية تعني عدم اتخاذ أي إجراء جنائي

ضد عضو البرلمان إلا بعد رفع الحصانة عنه. أما قاعدة عدم المسؤولية النيابية فهي تعني عدم مسؤولية النائب عما يبدیه من الأقوال بصدد قيامه بالوظيفة التشريعية. — تتميز التجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ في أن النظام الذي أخذت به يتألف من وجود برلمان بمجلسين (على المفترض وفقاً للنصوص الدستورية) وسلطة تنفيذية برأسين هما رئيس الجمهورية ذو الصلاحيات التشريعية. ورئيس الحكومة الذي يمتلك الصلاحيات التي تجعله قادراً على أداء كافة شؤون الدولة التي يغلب عليها طابعاً حكومياً ائتلافياً؛ لأنّ واضعوا دستور ٢٠٠٥ أرادوا توسيع قاعدة التمثيل في الحكومة والبرلمان على اعتبار أن المجتمع العراقي يتسم بالانقسام المجتمعي السياسي لذا فإنّ من غير الممكن التوصل إلى حالة الأغلبية إلا بهذا السياق.

ثانياً: المقترحات

١- نقتراح على المشرع العراقي تنظيم إجراءات التفرغ بشكل متكامل. إذ جاء تنظيمه لهذا الأمر مبتوراً خاصاً ببعض الحالات دون حالات أخرى. لذلك ينبغي عليه رسم هذه الإجراءات بما يحقق التفرغ لعضوية مجلس النواب. ويكفل حسن أداء المهام البرلمانية. ٢- نقتراح إضافة فقرة ثالثة للمادة (١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تكون بالمنطوق الآتي: (لا يجوز لعضو مجلس النواب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً أو أية صفة عقدية أخرى).

٣- نقتراح على المشرع أن يضع نص قانوني في حالة رفض المجلس رفع الحصانة البرلمانية عن النائب وعدم الاستجابة للطلب المقدم أو في حالة عدم الإجابة على الطلب لمدة معينة فما هو الحل في هذه الحالة

الهوامش:

- ١- د. علي مجيد العكيلي - د. حيدر وهاب عبود، المكافأة البرلمانية بين الاستحقاق الدستوري والإسراف المالي، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٩.
- ٢- د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص١.

- (١) فراس عبد الكريم: العملية السياسية والنظام السياسي في العراق ٢٠٠٥ - ٢٠١٥، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، العدد ٤٥، كلية العلوم السياسية - جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٥٣.
- (٢) وذلك لأن معنى الواجب لغة هو اللزوم والثبات، والالتزامات المفروضة على العضو النيابي مع أمّا إلزامية له إلا أمّا في الوقت ذاته لا تتصف بصفة الثبات، لأن هذه الالتزامات ذات سقف زمني يحدد بانتهاء الولاية النيابية... ينظر في المعنى اللغوي للواجب: الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط٣، باب وجب، تحقيق محمد نعيم، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٣، ص ٣٢٢.
- (٣) محمد عبد جري، عضو البرلمان وحقوقه، ط١، دار نيبور للطباعة، العراق، ٢٠١٤، ص ٦٨.
- (٤) حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٨٢.
- (٥) عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج١، مؤسسة دار الكتاب، الكويت، ٢٠٠٣، ص ٥٧. نقلاً عن: محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٧١.
- (٦) محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ط١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٢، ص ٣٠٩. نقلاً عن: محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٧٢.
- (٧) د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٥.
- (٨) عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية - (دراسة مقارنة للأفظمة الداخلية للبرلمانات العربية)، منشورات برنامج الأمم المتحدة الانمائي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٣.
- (٩) محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٩٤.
- (١٠) محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٨٢.
- (١١) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدر الجامعية، بيروت، بلا سنة طبع، ص ٦٣١.
- (١٢) د. ماجد راغب الخلو، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بلا ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٧٣٣.
- (١٣) المادة (١٢٧) من الدستور العراقي.
- (١٤) حسين شعلان حمد، مصدر سابق، ص ١١٤.
- (١٥) Hauriou: Droit constitutionnel Institution politiques, paris, 1975, p. 235. نقلاً عن: عصام ابو بكر فهمي، مبدأ القرع لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط - كلية الحقوق، ٢٠٠٩، ص ٧٢.
- (١٦) د. محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٤، ص ٤١٠.
- (١٧) د. أحمد سليمان عبد الراضي، مصدر سابق، ص ٣٢٠.
- (١٨) ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه على ان (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).
- (١٩) الفقرة (سادس) من المادة (٤٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٢٠) حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، مصدر سابق، ص ١٠٨.
- (٢١) المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٢٢) أثّرت مشكلة الجمع بالنسبة لبعض أعضاء الحكومة السابقة الذين فازوا في انتخابات مجلس النواب ٢٠١٠، مع بقاء الحكومة السابقة في الحكم. ولذلك قيل بان هذا الحال يحق للجمع المحظور دستورياً. وللأسف هذا ما تبناه السيد رئيس السن لمجلس النواب! حيث منع هؤلاء النواب من تأدية اليمين الدستورية، فلنا منه ان هذا الإجراء سوف لا يوقعهم في الإشكال الدستوري. وفي الحقيقة ان ما يؤسس له المشرع الدستوري في هذا المجال هو أمر دائمي ولا يراود منه أمراً مرحلياً. وبعبارة أدق ان ما حظّره المشرع هو الجمع طول مدة النيابة. وهو ما يتلاءم مع مسوغات القرع وأهدافه، وإذا صح ان عضو مجلس الوزراء الذي فاز بعضوية البرلمان يكون في حالة جمع بين المنصبين المذكورين. إلا انه هذا ليس ما قصده المشرع، وإنما الأمر يتعدى هذه المرحلة، إذا ما دام عضو مجلس الوزراء قد انتهت ولايته وليس من المؤكد استوزاره مرة أخرى. لذا فانه سوف يجمع مؤقتاً ومرحلياً بين هاتين العضويتين ولحين تشكيل الحكومة الجديدة. وإذا ما تأكد عدم الاستوزار مرة أخرى بقي نائباً فحسب. أما إذا وقع عليه الاختيار مرة أخرى كعضو في مجلس الوزراء فانه يعد مستقيلاً من عضوية مجلس النواب طبقاً للمادة (١٥) من النظام الداخلي للمجلس. وهذا يوضح ان ما قصده المشرع من عدم الجمع هي الحكومة الدائمة وليست المنتهية ولايتها، لان القول بخلاف ذلك سوف يلزم الوزير بان يتخلى عن الوزارة قبل الترشح لعضوية مجلس النواب، أو عدم الترشح بالمرّة وهذا حظر ليس له مقتضى في الدستور. وما يؤيد هذا القول ما جاء به النظام الداخلي وبالأخص المادة (١٥). فالنص يتحدث عن النائب الذي يصبح عضواً في مجلس الوزراء وليس الوزير

المنتهية ولايته. والمنتخب أخيراً في مجلس النواب. والذي لا يلبث في هذا المنصب حتى تشكيل الحكومة حسب الأحوال التي ذكرت أعلاه. وفضلاً عن ذلك فإن الواقع العملي يؤيد هذا الرأي، إذ لو صح أن هذه الحالة التي يتحدث عنها المشرع الدستوري، فإن ذلك يتطلب التخلي عن إحدى العضويتين، ومادام أن الوزير قد حظي بمقعد في مجلس النواب بمجهود جيد ومال وفير، فإنه لن يتخلل عن هذا المقعد، ومن ثم فإنه يضحي بعضوية الحكومة - المنتهية ولايتها أصلاً - ويبقى على عضوية مجلس النواب، وأمام هذا الفرض فمن سيدير الوزارة أو رئاسة الحكومة؟ وهل سيأتي شخص ليكون وزيراً لمدة لا تتجاوز الأسابيع. لذلك ينبغي أن يبقى الوزير في عضوية مجلس الوزراء لتصرف الأمور اليومية بالإضافة إلى عضوية مجلس النواب ولحين حسم أمره طبقاً لأحكام الدستور. ...

نقلًا عن: حسين شعلان حمد، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٧٤١.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، بلاط، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٤٧٣.

(٤) ومن القوانين التي تتدخل السلطة التنفيذية في وضعها تلك القوانين الخاصة بالموازنة العامة.

(٥) محمد مطلب عزوز، مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص ١٥١.

(٦) د. عادل الطباطبائي، جدول أعمال البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق - جامعة الكويت، العدد ٣، ١٩٨٦، ص ٢٣.

(٧) يُنظر نص المادة (٥١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

(٨) محمد مطلب عزوز، مصدر سابق، ص ١٥٢. على الرغم من أن النظام الانتخابي الحالي النظام الانتخابي كان يخدم مصلحة الكيانات الكبيرة وذلك على حساب الكيانات الصغيرة وأن كثرة الانتقادات حول هذا القانون أثر سلباً في النظام الانتخابي وخلف نتائج غير جيدة على العملية السياسية، نتيجة الانتقادات والتظاهرات التي خرجت مطالبة بالإصلاح كان لابد من تعديله أو من قانون جديد وهو ما حدث بإصدار قانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣، والذي عد العتبة المقدمة من مراحل تطور النظام الانتخابي في العراق لما حمله من تغييرات في شكل النظام، وقد صوت مجلس النواب العراقي على القانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ بجلسته (٣٣) في ٢٠١٣/١١/٤، وكان من الأسباب الموجبة لإصداره هو إجراء انتخابات حرة ونزيهة تجري بألية فنية عالية ولغرض تمثيل ارادة الناخب تمثيلاً حقيقياً، وفتح المجال للمنافسة المشروعة، وقد جاء هذا القانون مشافهاً في جوانبه للقانون السابق من حيث اخذه بالدوائر المتعددة، واخذه بطريقة القائمة المفتوحة نسبياً ونسبة تمثيل النساء وقسم القانون العراق الى (١٨) دائرة انتخابية، وحدد مقاعد مجلس النواب ب (٣٢٨) مقعداً يواقع زيادة ٣ مقاعد عن الانتخابات السابقة على أن توزع (٣٢٠) من هذه المقاعد على المحافظات وفقاً لحدوده الادارية وتخصص (٨) مقاعد لكون المكونات، وقد اخذ قانون الانتخابات رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ بالتتمثيل

النسبي، إلا أنه اعتمد ولأول مرة في انتخابات مجلس النواب طريقة (سانت ليجو) المعدلة في توزيع المقاعد بين القوائم الفائزة» (٩)، بحسب المقاعد المخصصة لكل دائرة، ويجري توزيع المقاعد بحسب الترتيب التنازلي لنواتج القسمة، ونواتج القسمة يجري ترتيبها تنازلياً من الاعلى الى الادنى، ثم توزع المقاعد حسب الترتيب التنازلي من الاعلى وحتى ثاية توزيع المقاعد، وتكون حصة كل كيان بعد نواتج القسمة التي دخلت الترتيب التنازلي التابعة له وللمزيد حول ذلك يُنظر: معهد التقييم الانتخابي، تقسيم النظام الانتخابي في العراق، مجلة دراسات انتخابية، العددان السابع والثامن، السنة الثانية، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٥٠-١٧٢.

(١٠) د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط٢، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٣، ص ٢٢٥، ٢٢٦.

نقلًا: انعام مهدي جابر الحفاجي، ضمانات استقلال البرلمان، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠٠٢، ص ١٦.

(١١) المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٢) محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ٨٢.

(١٣) خلود محمد راشد، دور البرلمان في التنمية السياسية في الأردن، بحث منشور في مجلة القراءة والمعرفة، دار لمنظومة، العدد

١٣٤، مصر، ٢٠١٢، ص ١٣٤.

(١٤) د. عبد الله أسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٦٢، ص ١٤٥.

نقلًا عن: د. علي مجيد العكيلي - د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق، ص ١٨.

(١٥) د. علي مجيد العكيلي - د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق، ص ١٨.

(١٦) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ١٩١.

(١٧) د. مصطفى فهمي أبو زيد، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧١٤.

(١٨) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص ٩٥٤.

أحكام الولاية النيابية والآثار المترتبة عليها

Provisions of the Parliamentary mandate and its implications

* أ.د. ساجد محمد الزامل * عماد شهيد علي

- (١) راشد عبد الرحمن أحمد العسيري، المجالس النيابية وعادتها بالشورى في الإسلام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٩٩.
- (٢) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية - السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢١٦.
- (٣) عبد الكريم زغير جبر، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، جامعة البصرة - كلية القانون، ٢٠١٤، ص ١٦٠. وفي الصدد ذاته يُنظر: نص المادة (٢) من قانون الجمعية الوطنية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.
- (٤) حسين شعلان حمد، مصدر سابق، ص ١٣٧.
- (٥) د. حقي الندوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٩.
- (٦) مصطفى فهمي أبو زيد، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧٢٢.
- (٧) فؤاد كمال بك، الأوضاع البرلمانية، ط١، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٥٣٧. نقلاً عن: محمد عبد جري، مصدر سابق، ص ١٨١.
- (٨) يُنظر في ذلك: د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص ١٤٨. وفي الصدد ذاته: د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ١٩٦.
- (٩) كما نصت المادة (١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (١٠) مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية: أطروحة دكتوراه، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٣٠٤.
- (١١) المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب. نقلاً عن: مروج هادي الجزائري، مصدر سابق، ص ٣٠٥.

قائمة المصادر

أولاً: كتب اللغة

١. الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط٣، باب وجب، تحقيق محمد نعيم، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٣.

ثانياً: الكتب القانونية

١. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، بلا ط، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
٢. ابراهيم عبد العزيز شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدر الجامعية، بيروت، بلا سنة طبع.
٣. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٤. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط٢، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٣.
٥. حقي النداوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٦. راشد عبد الرحمن أحمد العسيري، المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٧. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠.
٨. عبد الله أسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٦٢.

٩. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج ١، مؤسسة دار الكتاب ، الكويت، ٢٠٠٣.
١٠. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية - (دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية) ، منشورات برنامج الامم المتحدة الانمائي ، بيروت ، ٢٠٠٨.
١١. عصام ابو بكر فهمي، مبدأ التفريغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط - كلية الحقوق، ٢٠٠٩.
١٢. عصام علي الدبس، النظم السياسية - السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
١٣. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٤. علي مجيد العكيلي - د. حيدر وهاب عبود، المكافأة البرلمانية بين الاستحقاق الدستوري والإسراف المالي، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
١٥. فؤاد كمال بك، الأوضاع البرلمانية ، ط ١، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٧٢.
١٦. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بلا ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
١٧. محمد عبد جري، عضو البرلمان وحقوقه، ط ١، دار نيبور للطباعة، العراق، ٢٠١٤.

١٨. محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٤.
١٩. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ط١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٢.
٢٠. مصطفى فهمي أبو زيد، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ٢٠٠٤.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح

١. انعام مهدي جابر الخفاجي، ضمانات استقلال البرلمان، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠٠٢.
٢. حُسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٢.
٣. عبد الكريم زغير جبر، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، جامعة البصرة - كلية القانون، ٢٠١٤.
٤. محمد مطلب عزوز، مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة الكوفة، ٢٠١٤.
٥. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠١٤.

رابعاً: البحوث

١. خلود محمد راشد، دور البرلمان في التنمية السياسية في الأردن، بحث منشور في مجلة القراءة والمعرفة، دار منظومة، العدد ١٣٤، مصر، ٢٠١٢.

٢. عادل الطباطبائي، جدول أعمال البرلمان، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق - جامعة الكويت، العدد ٣، ١٩٨٦.
٣. فراس عبد الكريم، العملية السياسية والنظام السياسي في العراق ٢٠٠٥ - ٢٠١٥، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، العدد ٤٥، كلية العلوم السياسية - جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٦.
٤. معهد التثقيف الانتخابي، تقسيم النظام الانتخابي في العراق، مجلة دراسات انتخابية، العددان السابع والثامن، السنة الثانية، بغداد، ٢٠١٦.

خامساً: القوانين

١. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.
٣. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي ٢٠١٠
٤. قانون الجمعية الوطنية العراقي رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.

سادساً: الكتب الأجنبية

Hauriou: Droit constitutional Institution politiques, paris, 1975,.