العوامل المؤثرة على استقلالية الوظيفة البرلمانية في العراق

Factors affecting the independence of parliamentary function in Iraq

الكلمات الافتتاحية:

العوامل المؤثرة، استقلالية الوظيفة البرلمانية، برلمان جمهورية العراق

Keywords:

Influencing factors, independence of parliamentary function, Parliament of the Republic of Iraq

حسين علي عبد الرحيم البياتي

كلية القانون – جامعة الاديان و المذاهب

ايران – قم

الدكتور محسن ملك افضلي اردكاني

كلية القانون – جامعة الاديان و المذاهب

ايران – قم

Abstract

Parliamentary democracy is the most widespread system in the world today, which aims to activate the role of the people so that they have the authority and the final say in choosing their representatives who represent them under the dome of parliament in order to exercise government in the name of the people; because it is impossible for the people to exercise authority themselves for several reasons, including the huge number of people, and the lack of understanding of the majority of the people of this system or lack of knowledge in political and economic matters. So, from here we see the importance of the parliamentary system or parliament, as it is necessary to put in place influential factors for the independence of the parliamentary function.

الملخص

تعد الديمقراطية النيابية في العالم اليوم من الاكثر انتشارا و التي تهدف الى تفعيل دور الشعب لكي يكون صاحب السلطة و الكلمة الفصل في اختيار نوابه الذين يمثلونه تحت قبة البرلمان لكي يمارسون الحكم باسم الشعب ؛ لان هناك استحالة ان يمارس الشعب السلطة بنفسه و ذلك لعدة اسباب منها العدد الهائل للشعب , و عدم فهم غالبية الشعب لهذا النظام او عدم الدراية في الامور السياسية و الاقتصادية , اذن من هنا يتبين لنا اهمية النظام البرلماني او البرلمان حيث لابد من وضع عوامل مؤثرة لاستقلالية الوظيفة البرلمانية _. ان العمل البرلماني يجب ان يحاط بضمانات تكفل حق القيام به وقد قررت معظم الدساتير مجموعة من الضمانات التي تكفل حماية الوظيفة البرلمانية ذاتها حيث تبدا هذه الضمانات بالقسم الذي يعد الاساس للنائب للبدء بوظيفته النيابية, و واجب الحضور للجلسات الذي له اهميه في الدور التشريعي و الرقابي ,وكذلك للتفرغ للعمل البرلماني اهميه لا تقل عن سابقتها و تعد الاساس للفصل بين السلطات , وكذلك منحت اعضاء البرلمان حصانة موضوعية و اجرائية لحمايتهم و حماية الوظيفة البرلمانية و نجد ان كل ذلك يطبق من خلال النص عليه في الدستور العراقي و وكذلك في القوانين والانظمة الداخلية للمجالس النيابية , و كل ذلك يختلف من دولة الى اخرى بحسب درجة تطورها و نضج نظامها السياسي و تقاليدها و اعرافها اذ كان للتقاليد و الاعراف دور كبير في نشأة و استقرار هذه العوامل .

المقدمة

يعتبر التوازن السياسي داخل البرلمان أحد أهم العوامل المؤثرة على استقلالية الوظيفة البرلمانية. فوجود تمثيل متوازن لمختلف التيارات السياسية والمكونات المجتمعية في البرلمان يعزز قدرة المجلس على ممارسة دوره الرقابي والتشريعي بشكل مستقل كما أن تدخل الجهات الخارجية سواء الإقليمية أو الدولية في الشؤون البرلمانية من خلال الضغوط أو المساعدات المشروطة يمكن أن يقوّض استقلالية البرلمان وقدرته على اتخاذ القرارات بموضوعية وإن قوة البنى المؤسسية والقانونية

التي تنظم عمل البرلمان وتحدد صلاحياته وآليات عمله تشكل عاملاً مهمًا في تعزيز استقلالية الوظيفة البرلمانية وصمودها أمام مختلف المؤثرات السياسية والخارجية

اهمية البحث : يعظم اهمية اختيار الموضوع هو القاء الضوء اهم العوامل المؤثرة على استقلالية الوظيفة البرلمانية في العراق لكي يتمكن العضو البرلماني من ممارسة العمل النيابي و معرفة ابعاده المختلفة في التشريع العراقي و بعض الامثلة التي تم المقارنة بها مع بعض التشريعات و بغية الوقوف على مدى ضرورة اعمال هذه العوامل لاستقلال الوظيفة البرلمانية و مدى فاعليتها في تحقيق الاستقلال لأعضاء البرلمان من جهة و الوظيفة البرلمانية من جهة اخرى .

مشكلة البحث : تكمن مشكلة الدراسة في بيان هذه العوامل و ما يترتب عليها من اخلال النائب بها و خاصة انها وضعت لانجاح عمل المجلس النيابي و نظرا لان المشرع العراقي لم ينظم هذا الموضوع بالدرجة التي يمكن معها القول بوجود نظام محكم لضوابط هذه العوامل و خاصة فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية على سبيل المثال لا الحصر فيما يخص (الاراء او الافكار التي يتمتع بها النواب بالحصانة) و غيرها فيما يتعلق في استقلالية العضو البرلماني الذي يجمع بين الوظيفة البرلمانية و الوظائف الاخرى . لذلك جاءت هذه الدراسة لبيان العوامل المؤثرة على استقلالية الوظيفة البرلمانية في العراق كما سياتي بيانها مفصلا

منهجية البحث : من أجل تحقيق هدف البحث وحل مشكلته تعتمد الدراسة على تطبيق المنهج الوصفي التحليلي ، وفي ضوء ذلك يتم وصف وتحليل بعض النصوص الخاصة بموضوع الدراسة , فإننا اعتمدنا فيه على المنهج التحليلي من أجل القيام بتحليل النصـوص الدسـتورية والقانونية الأساسية, وكذلك أراء الفقهاء والكتـاب التي تتعلق بالموضوع المذكور.

خطة البحث : تكونت الدراسة من مقدمة و ثلاث مطالب كان المطلب الاول لضمان استقلالية النائب البرلماني في العراق ,اما المطلب الثاني فكان لبيان ضمان استقلالية العضو البرلماني الذي يجمع بين الوظيفة البرلمانية و العامة في العراق ,

اما المطلب الثالث فكان لبيان الاستقلال الموضوعي و الوظيفي في البرلمان بالعراق و تم ختم الدراسة بخاتمة تضمنت ما توصل اليها الباحث .

المطلب الأول: ضمان استقلالية النائب البرلماني في العراق: وتعني الحصانة الإجرائية أنه لا يجوز اتخاذ أي إجراءات جنائية، غير تلك المتعلقة بالجرائم القائمة، ضد أي عضو في المجلس، إلا بإذن المجلس الذي ينتمي إليه العضو. وهذه الحصانة بالإضافة إلى القواعد الموضوعية. بدون مسؤولية، إذا أبدى النائب آراء وأفكار مخالفة للقانون أثناء ممارسة نشاطه البرلماني، يكون الأخير مسؤولاً، وتحمي الحصانة الإجرائية سلوكه في الحياة اليومية، بهدف تجنب الإجراءات الكيدية ضد النائب. التي ترتكبها ضدهم الحكومات أو المعارضون السياسيون بهدف إعاقة أنشطتهم البرلمانية.[١] ويعني ذلك أنه لا يجوز اتخاذ أي إجراء جنائي ضد أي نائب إلا لجرم قائم – إلا بإذن المجلس. العضوية التي ينتمي إليها العضو، وهي حصانة تعفيه من المسؤولية أو العقوبة على جريمة ارتكبها، كما في الحالة السابقة، ولكنها فقط تؤجل إجراءات تلك المسؤولية أو تلك العقوبة - إلا في الحالات التالية: وقد ذكرنا القضايا الجنائية الحالية – إلى أن يأذن المجلس بذلك، مع ملاحظة أن قضايا الحصانة هنا تنشأ دائما بسبب جرائم لها علاقة مطلقة بوظيفة النائب. ولذلك فإن الدستور لا يمنح الأعضاء أي حصانة من العقوبة أو المسؤولية في هذه الحالة إذا ثبتت التهم. وهذا يعني أن الحصانة الإجرائية تجرده من سلطته القانونية ولا يترتب عليها إبقاء الإجراءات مفتوحة بهدف البراءة، بل كل ما تفعله هو تأخير النظر في إجراءاته أثناء عضويته في المجلس ولذلك يتضح لنا أن الحصانة الإجرائية يتم إنشاؤها لمصلحة أفراد المجلس، مما يدل على أنها تتعلق بالنظام العام، وما يترتب عليها من نتائج، وأهمها عدم السماح للنيابة بالتصرف والتنازل عن الحقوق كما ذكرنا من قبل[٢].

.الحصانة البرلمانية في حد ذاتها تعني أن الدستور يضمن عدم اتخاذ أي إجراء جنائي ضد أعضاء البرلمان إلا إذا ارتكبوا عملا إجراميا أثناء انعقاد الجلسة دون إذن المجلس الذي ينتمون إليه. لا يقع المخالفون الحاليون ضمن نطاق عمل هذا الضمان، حيث أن

الإجراء في هذه الحالة خطير للغاية لدرجة أنه لا يلزم اتخاذ إجراء للحصول على إذن من المجلس أو رئيسه. وبالتالي فإن الحصانة الإجرائية تعني أنه عندما يُتهم أحد أعضاء البرلمان بارتكاب جريمة وقعت خارج البرلمان أو داخله، فلا يجوز اتخاذ أي خطوات تتعلق بالتحقيق ضده دون الحصول على إذن من البرلمان. كما ذكر دستور ٢٠٠٥ الحصانة الإجرائية في المواد (٦٣/ ثانيا ب،ج). ثانياً: الحصانة الإجرائية مذكورة أيضاً في المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب وتحدد هذه النصوص شروط التنازل أو إلغاء الحصانة الإجرائية. وتشمل الشروط التالية:

أولا: إذا كان متهماً بجناية. تم ارتكاب جناية على الفور. ان الحصانة التي يمنحها الدستور لعضو البرلمان لا تمتد إليه، فإذا تم القبض عليه متلبسا أثناء ارتكابه جريمة، ترفع حصانته إذا تم القبض عليه متلبسا بجريمة، حيث كان ذلك اعتقالا في وقت جريمة العضو، ثم غادر بحجة أنه يتمتع بالحصانة النيابية، وهو أمر غير منطقي ومعقول ولا يدخل في نطاق القانون - موافقة أو إذن. ثانيا، وبناء على ما سبق، فإن الجانب الأول من الحصانة البرلمانية يشير إلى الحصانة من المسؤولية عن الخطب والآراء التي يعبر عنها أعضاء البرلمان أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية، وهو ما يسمى في المسائل بانعدام المسؤولية البرلمانية أو الحصانة الموضوعية. [٣] وللأعضاء الحرية في التعبير عن آرائهم دون خوف من اللوم، ولا يمكن اتخاذ إجراءات جنائية معينة إلا بموافقة المجلس ويسمى هذا النوع بالإعفاء الإجرائي ويشير إلى إجراء لم يتم تنفيذه. إلا بموافقة المجلس أما بالنسبة للعراق، فتنص المادة ٦٣/ثانيا (أ) من دستور ٢٠٠٥ على أن "لأعضاء مجلس النواب حصانة عما يعربون عنه من آراء أثناء انعقاد جلساتهم، ولا يجوز ملاحقتهم أمام القضاء..."/ وتماشيا مع المادة ٣٩ من قانون المجلس الوطني الكردستاني لعام ١٩٩٢ "لا يجوز التشكيك في الآراء التي يعبر عنها أعضاء المجلس أو الوقائع التي ينقلونها أثناء أداء عمل المجلس، وتعديلاته، [٤] ونورد ما يلي على ما جاء في أعلاه كما يلي:

١ - تجدر الإشارة إلى أن ممثلي العراق -سواء في مجلس النواب أو في برلمان كردستان- يتمتعون بالحصانة المطلقة والعامة والشاملة. وهذه حصانة مطلقة وغير مقيدة وعامة وغير مؤهلة. - ملموسة وشاملة وموحدة - من الآراء التي عبر عنها سواء كانت تلك الآراء سياسية أو قانونية أو اجتماعية،[٥] ولعل الشروع في النص يتطلب القول بأن ممثل العراق يتمتع بحصانة في التعبير والآراء، وان كانت الآراء تحتوي على قذف أو سب، فكان حرا في التعبير عن آرائه وملاحظاته، على عكس المشرع البحريني الذي لم يضع قيودا على هذه الحرية، مثل عدم الإضرار بالمعتقدات. ووحدة البلاد واحترام الملك وحتى التشهير بالشعب.

لكن نستطيع القول أن الانظمة الداخلية للمجالس التشريعية في العراق، وضعت بعض القيود التي يمكن الإشارة اليها في هذا المجال، فالنائب ملزم عندما يريد أن يبدي رأياً أو يوجه سؤالاً أو استجواباً أن لا يستعمل أياً من ألفاظ السباب أو الشتائم الماسة بالأشخاص المراد سؤالهم أو استجوابهم

٢- ومن الجدير بالذكر أيضاً أن الدستور العراقي يحتوي على أحكام تحمي النواب بشكل أفضل من الدستور المصري. وذلك لأن الدستور المصري، في مادته (١١٢) يحمي الآراء والأفكار التي يطرحها المجلس أو لجانه في سياق عملها.[٦] ورغم أن الدستور العراقي لا ينص على مثل هذه القيود المكانية، كما يوضح النص الدستوري (أثناء الاجتماعات)، فإن آراء الممثلين تتمتع بالحصانة سواء داخل المجلس أو خارجه، طالما كانت أثناء الاجتماعات في العراق. أي أن حصانة العراق لا تشمل فقط تصريحات العضو أمام ممثل المجلس أو داخل المجلس الوطني الكردستاني، بل تشمل أيضا تصريحاته داخل المجلس والتقارير التي يكتبها، وكذلك تصريحاته خارج المجلس. عند أداء العمل البرلماني، كالتصريحات الصحفية أو المقابلات التلفزيونية.

٣-ولم يحدد النص الكامل للنص العراقي أنواع الآراء التي يتمتع بها النواب بالحصانة، خاصة وأن الأنظمة الداخلية العراقية توسع نطاق هذه الحصانة لتشمل الحقائق، وليس مجرد الآراء والأفكار، وبالنسبة لأي شخص، التأثير المحتمل للحقائق والأفكار التي يتم الإبلاغ عنها قبل أوانها أو في غير محلها ليست سرا، خلافا للمشرع الأردني الذي

أوضح مدى ونطاق هذه الحرية في المادة (٨٧) من دستوره المذكورة أعلاه، أي واحدة. ويمنع المشرع المصري الممثلين من التحدث وإبداء الرأي في نطاق اللائحة الداخلية للمجلس، وثانيًا، موضوع الآراء المحمية هو التصويت أو إبداء الرأي أو التحدث. وتشمل الحصانة الآراء والأفكار المتعلقة بالأداء الوظيفي للممثل[٧].

ولذلك يمكن القول أن الحصانة البرلمانية من المسؤولية هي امتياز دستوري يمنح لأعضاء البرلمان بصفتهم وليس بصفتهم الشخصية، سواء كانوا منتخبين أو معينين، ويتيح لهم القيام بواجباتهم البرلمانية. وتشمل هذه الحصانة الجرائم المرتكبة خارج مبنى المجلس أو داخله، سواء كانت جنحاً أو جنايات، بشرط ألا يتم القبض على النائب متلبساً. وفي هذه الحالة، أي في حالة ارتكاب جريمة على عين المكان، فهو غير محمي. والسبب في إنشاء هذه الحصانة هو أن النائب هو شخص يمكنه التصرف الفعلي ويمكنه أيضًا الإدلاء بأقوال وآراء تخضع للحصانة الموضوعية والتي كما ذكرنا سابقًا يعاملها القانون على أنها جنحة أو جرائم خطيرة، مثل الاعتداء على زميل في المجلس أو أحد المشاركين (كوزير أو صحفي) أثناء المناقشة أو الاستجواب. [٨] لا يجوز القبض أو التحقيق أو السجن أو أي إجراء جنائي آخر ضد العضو الذي يرتكب اعتداءً دون إذن من المجلس. ولذلك فإن السماح أو الموافقة على رفع الحصانة من قبل المجلس يعد بمثابة إعلان بأن العضو أصبح شخصاً عادياً وملتزماً بجميع أحكام التشريع الجنائي المتعلقة بالعمل أو الفعل الذي ارتكبه.

وحتى لو لم يأذن المجلس برفع الحصانة، فإن سلوك العضو أو عمله سيظل يشكل جريمة جنائية أو فعلًا بموجب التشريع الجنائي (إذا كان الأمر كذلك)، أو سيتحمل الشخص المسؤولية إذا توقف عن القيام بذلك. لديه صفة عضو في البرلمان[٩]. وبالتالي فإن الحصانة الإجرائية تعني أنه عندما يُتهم أحد أعضاء البرلمان بارتكاب جريمة وقعت خارج البرلمان أو داخله، فلا يجوز اتخاذ أي خطوات تتعلق بالتحقيق ضده دون الحصول على إذن من البرلمان. فإن المسؤولية البرلمانية، المتعلقة بما في ذلك المسؤولية عن جريمة الرأي والتعبير داخل البرلمان. وترتب المسؤولية المدنية والجنائية. ومن الواضح أن الغرض من هذه الحصانة ليس حماية الأعضاء من عواقب

الجرائم التي ارتكبوها، بل مجرد الحصول على موافقة المجلس قبل اتخاذ الإجراءات القانونية. والغرض من هذه الحصانة هو تمهيد الطريق أمام الأعضاء للقيام بواجباتهم.[١٠] وقد يؤدي اعتقال النائب إلى منعه من حضور أحد الاجتماعات البرلمانية الرئيسية. دستور ٢٠٠٥ ذكر الحصانة الإجرائية في المادة (٦٣)/ ٢-ب/ج)، والنظام الأساسي لمجلس النواب العراقي، ذكرها أيضاً في المادة (٢٠/ثانيا) الحصانة الإجرائية وينص النظام الأساسي للمجلس الوطني الكردستاني على أن هذه النصوص هي شروط إلغاء أو إلغاء حصانة النواب، إذ ينص الدستور العراقي على شروط إلغاء أو إلغاء الحصانة الإجرائية والتي تشمل الشروط التالية:

اولاً - إذا كان متهما بجناية.

ثانياً - إذا ضبط متلبسًا بالجرم المشهود في جناية. فالحصانة التي منحها الدستور للعضو لا تشمله وهو في حال التلبس، ومن ثم تسقط عنه الحصانة حال التلبس بارتكاب جريمة، لأنه من غير المنطقي والمعقول أن يمسك بالعضو وهو يقوم بارتكاب جريمته ثم يترك بحجة أن لديه حصانة برلمانية فهذا خارج نطاق القانون والمنطق.

ثالثاً - الموافقة أو الأذن: وينص الدستور العراقي على أنه "لا يجوز الاعتقال"، كما ينص النظام الداخلي مجلس النواب على أنه "لا يجوز محاكمة أي شخص أو اعتقاله". ولعل النص الأخير أوسع من الأول، فلا يجوز لهم اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد النواب دون إذن أو موافقة. أما بالنسبة للجرائم الممثلة، فإن الدستور العراقي يميز بين الجرائم من نوع الجناية التي يجب اتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، والجرائم من نوع الجنحة والجنوح. ولا يعتبر القانون النوع الثاني سببا وجيها.[١١]

والرجوع إلى قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ يكشف أنواع الجرائم. الجناية هي الجريمة المعاقب عليها بالإعدام أو السجن المؤبد أو السجن لمدة محددة تزيد على خمس سنوات وفقا لأحكام المادة ٢٥. , اما الجنح والأفعال غير القانونية هي جرائم يعاقب عليها بعقوبات أقل من تلك المذكورة أعلاه (الحبس البسيط او

الشديد – الغرامة) .[١٢] .الحصانة الممنوحة لنائب مجلس النواب وعضو برلمان كردستان العراق ليست دائمة وترتبط بوضعه النيابي وليس بأحواله الشخصية. وتبدأ هذه الحصانة في وقت محدد وتنتهي في وقت محدد. حيث تبدأ الحصانة أيضاً عند إعلان نتائج الانتخابات ونصها كما يلي: " يتألف مجلس النواب من عدد الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل . . ١ ألف يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع السري المباشر والاستفتاء نيابة عن الشعب العراقي بأكمله".استنادا للمادة ٤٩/ اولا من الدستور العراقي

يدعو رئيس الجمهورية، وفقا للمادة ٥٤ من الدستور، مجلس النواب بمرسوم خلال مدة ١٥ سنة من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات. ومن ذلك التاريخ، يبدأ تطبيق الحصانة على أعضاء مجلس النواب، كما تؤكد المادة ١٤ من النظام، ويعتبر المرشحون المنتخبون أعضاء في المجلس ويتمتعون بجميع حقوق العضوية من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات و يباشر مهامه بعد اداء اليمين الدستورية و من هنا تبدا الحصانة للعضو . واخيرا فإن المادة (٦٣) من الدستور هي ختام الادلة على ضمان استقلال النائب العراقي حيث نصت على انه

أولاً: يحدد القانون حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء مجلس النواب.

وذكرت ثانيا انه:

أ - يتمتع أعضاء مجلس النواب بالحصانة ولا يجوز ملاحقتهم أمام المحكمة بسبب الآراء التي يعبرون عنها أثناء الجلسة.

ب- لا يجوز القبض على العضو خلال الفصل التشريعي إلا إذا كان العضو متهماً بجناية ورفعت حصانته بأغلبية الأعضاء، أو إذا ضبط متلبساً بارتكاب جريمة. جناية.

ج- لا يجوز القبض على العضو خارج الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية وترفع حصانته بموافقة رئيس المجلس، أو ضبط متلبساً بارتكاب جريمة. مشهود لها بأنها جناية.

المطلب الثاني: ضمان استقلالية العضو البرلماني الذي يجمع بين الوظيفة البرلمانية والعامة في العراق: عندما يؤدي أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية، تجدر الإشارة إلى أنه ليس جميعهم يؤدون اليمين، وهو شرط أساسي للبدء في أداء مهام أعضاء مجلس النواب وفقاً للمادة ٥٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، ولا يستطيع ممارسة - الالتزامات العضوية – ما لم يؤدي اليمين الدستورية المطلوبة أمام اعضاء مجلس النواب، وذلك تحت إشراف رئيس مجلس النواب مباشرة الأعضاء الذين يشغلون مناصب حكومية لا يؤدون القسم الدستوري لوجود تعارض بين واجبات الأعضاء التي يجب أن يؤديها أداء القسم لتعزيز وتأكيد مكانة الأعضاء والمهام الحكومية للمناصب التي يشغلونها لذلك الدستورية لم يؤخذ اليمين. فالأولى تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية، مثل اقتراح مشاريع القوانين (المادة ٦٠)، والموافقة على القوانين والتصويت عليها (٦١/أولاً)، والإشراف على عمل الجهات الحكومية (٦١/ثانياً). والثاني: العمل الحكومي المتعلق بالجهات الإدارية (المواد ٧٣، ٧٨، ٨٠).

إن مبدأ استقلال السلطة التشريعية عن تأثير السلطة التنفيذية (الحكومة) مطلب حتمي للنظام الديمقراطي وأهم ركائزه مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال السلطة الواحدة وضمان تعاونها استقلال متناغم لإدارة شؤون الدولة والنهوض بها، وهذا ما تؤكده المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق (٢٠٠٥): ((تتكون السلطة الاتحادية من أجهزة تشريعية وتنفيذية وقضائية، تمارس كل منها صلاحياتها والمهام وفق مبدأ الفصل بين السلطات)) وهذا ما تؤكده المادة (١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. ولا تتأثر المتطلبات الوظيفية لأعضاء البرلمان بما يمنعهم من ممارسة الدور الرقابي على تصرفات الحكومة. ويمارس الدور الأساسي للتشريع والرقابة من خلال ما يملكه من سلطة الاقتراح والموافقة والتشريع، وكذلك

المساءلة والتحقيق وسحب الثقة من الحكومة، وهو ما حرص عليه المشرعون الدستوريون. يعمل المجلس بموجب المادة (٤٩) الفقرة (٦) من الدستور، عندما يعبر عن ذلك بشكل واضح بما لا يقبل الشك والتأويل ((لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب). وأي عمل آخر أو منصب رسمي. هناك العديد من الوظائف التي تتعارض ممارستها مع ممارسة مهام النائب أو عضو البرلمان، ورغم أن ممارسة هذه الوظائف لا تمنع الشخص من المشاركة في العملية الانتخابية كمرشح أو ناخب، إلا أنها لا تتم إلا بعد حصوله على هذه الوظائف ونجح في الانتخابات وفاز بمقعد في البرلمان يبدأه قبل أداء مهامه كعضو، ويجب على اعضاء مجلس النواب أداء اليمين الدستورية ويجب عليه الاختيار بين المناصب الحكومية وعضو البرلمان لتأكيد استقلال الشعب. وبما أن تولي منصب حكومي وعضوية البرلمان يعني الخضوع للمؤثرات والضغوط الوظيفية، فمن غير المناسب أن يخضع النائب البرلماني لسلطة رئيس الجمهورية بحكم المنصب الذي يشغله ويمارسه في البرلمان. ويعتبر موظفاً عاماً تابعاً لسلطته العليا المباشرة في السلم الوظيفي، وعلاقته بمديره علاقة تابع للرئيس، فكيف يمكن أن يكون ذلك ممكناً بالنسبة للعضو؟ وعلى البرلمان أن يمارس مهامه بحرية كاملة والتحرر من الخوف والقلق من السلطة، ولكنه هو المشرف على عمل تلك السلطة.[١٣] ويسري الحظر على كافة المناصب مهما كانت الدرجة الوظيفة ، فيشمل رئيس الجمهورية، نائب رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، نائب رئيس مجلس الوزراء، الوزراء، نواب الوزراء، الدرجات الخاصة والمديرين العامين وصولاً إلى أدنى مستوى. كما يشمل الحظر تولي أي منصب في السلطة القضائية، سواء كرئيس لمجلس القضاء الأعلى، أو رئيس المحكمة الاتحادية العليا ، أو رئيس الادعاء العام، أو رئيس المحكمة الجنائية العليا في العراق، أو قاضي أي محكمة، أو موظف السلطة القضائية مهما كانت درجته. كما يحظر على

الاعضاء مزاولة بعض الوظائف والأنشطة، كالعمل في التجارة والصناعة والشركات والأسواق المالية. والهدف هو إبقاء النائب ملتزماً بالعمل البرلماني،[١٤] وألا تتعارض هذه الأنشطة مع عمله. كممثل للشعب وتجنب ما ينتج عنه من علاقات وروابط قد يكون لها أثر سلبي على مكانة وسمعة النائب وعمله البرلماني. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل يجوز للنائب (عضو مجلس النواب) ممارسة أنشطة خاصة بحكم مهنته، مثلا لديه مؤهلات علمية مثل الطبيب أو المهندس أو محام أو مدرس أو أستاذ جامعي وغيرها أم هو؟ فهو منع من القيام بذلك أيضا؟ وقد حسم المشرع الدستوري الأمر بنص واضح، فحظر الجمع بين الصفة البرلمانية وأي وظيفة أخرى، بأجر أو بدون أجر، حتى يتمكن النواب من التفرغ الكامل لعمل البرلمان وتمثيل أنفسهم على أفضل وجه من خلال تكريس أنفسهم للشعب. إن السماح للأعضاء بممارسة هذه الأنشطة يتعارض مع مبدأ المساواة بين الأفراد بشكل عام، وثانيا، بين الاعضاء، حيث أن هذه الأنشطة تجلب مكافآت اقتصادية لمن يمارسونها. وحتى لو كان هذا العمل مجانيا، نص المنع الواضح ولأن مهام العضوية النيابية تتطلب التفاني الكامل، فإن النائب يستوفي متطلبات هذه النيابة، وهو ما لن يكون ممكنا لو قام النائب بتنفيذ نص آخر من العمل أو أنشطة أخرى غير عبء الملاحقة القضائية. كما نرى أن امتيازات العضوية (الاعتمادات المالية والامتيازات وغيرها) التي يحصل عليها النائب كافية لمنعه من مزاولة أي عمل آخر، لأنها مستوفية لكافة المتطلبات اللازمة التي يتطلبها عضو المجلس ومكانته في المجلس وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بالرقم ١٧١/ اتحادية/ ٢٠٢٣ في ٢١/ ٩/ ٢٠٢٣هذا الحكم بناء على طلب مقدم من رئيس مجلس النواب المتضمن طلب تفسير نص المادة (6/49) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص على: "لا يجوز "يسمح بربط صفة عضو مجلس النواب بأي وظيفة أو وظيفة رسمية مجتمعة" ويبين مدى

تعارض الانضمام والعمل في المنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية مع عضوية مجلس النواب وردت المحكمة على هذا الطلب بالقول (إن العمل في المنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية لا يتعارض مع صفة ممثل مجلس النواب)، بحسب النص المذكور أعلاه، ولنا تعليق على هذا القرار. على النحو التالي[١٥]:

أولاً: أصدرت المحكمة الاتحادية الحكم المذكور أعلاه، وجاء فيه أن الحق في العمل مكفول بموجب أحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ولا يجوز تقييده إلا ضمن نطاق القانون الصادر بهذا الشأن أو استناداً إلى القانون. ، لان الدستور ايدها في المادة ٢٢/ ١ تشير إلى الحق في العمل، حيث نصت على (العمل حق لكل العراقيين لضمان حياة كريمة)، وبالتالي فإن العمل حق لكل عراقي. ما دام قادراً على مزاولة عمله الذي يعتبر مناسباً لقدراته ومؤهلاته، ولا يجوز تقييد هذا الحق إلا وفقاً لأحكام القانون، لأن الحقوق، ومنها الحق في العمل، ولو لكل عضو في المجتمع حق العمل، يجب أن تحميه الدولة من خلال أحكام الدستور والقوانين ، إذ شهد مبدأ العمل وحرية العمل تطوراً كبيراً، ليحتل مكانة هامة، وبعد تنظيم العمال ينتمون إلى النقابة، ولا يختلفون عن السلع الموجودة في السوق في الفترات الماضية.[١٦] وأدى ذلك إلى تطور يمكن القول إنه خلق مبادئ جديدة للموافقة، بما في ذلك حرية العمل، والتزام الدولة بإيجاد فرص العمل، وحرية الأفراد في اختيار الوظيفة التي تناسبهم، مع مراعاة الشروط العامة التي تحددها الدولة. ومن المبادئ الأخرى التي تصب في مصلحة العمال، تصف السلطات العمل بأنه أحد الحقوق التي يتمتع بها العمال، ويشمل ذلك أي مواطن داخل الدولة ، ومن هنا جاءت أحكام المادة (٤٦). من الدستور الذي نص على أنه (لا يجوز تقييد أو تقييد ممارسة أي حق أو حرية منصوص عليها في هذا الدستور إلا بموجب قانون أو على أساسه، على ألا يمنع ذلك من مثل هذا القيد والتقييد) هو جوهر الحق أو الحرية)، لأن الحقوق منصوص عليها وفقا لأحكام الدستور، فإذا سن المشرع قوانين تقيد هذا الحق، فهذا يعني خروجا تشريعيا. وهذا يعني أن ذلك يخضع لرقابة القضاء الدستوري ولذلك نص الدستور على إمكانية تقييد هذا الحق ولكن وفق أحكام القانون، لأن ذلك يعني السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة

الموضوع. ما يتعلق بالوظائف التنفيذية -يجوز وضع قواعد قانونية لأداء مهام معينة، بما في ذلك موضوع التقاضي، بشرط ألا تخالف الأحكام القانونية الواردة في هذا القانون. وتسمى السلطة الإدارية بالسلطة التقديرية .[١٧] ثانياً: أوضحت المحكمة مفهوم كلمة "عمل" ومفهوم كلمة "رسمي". أوضحت المحكمة مفهوم "العمل" بالقول إن "العمل" يشير إلى الجهد المبذول في جميع الأنشطة البشرية. ونشير إلى أن أحكام المادة (١/ خامسا) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ عرفت العمل بأنه (كل جهد إنساني أو فكري أو بدني يقوم به الإنسان) مقابل أجور سواء كانت دائمة أو مؤقتة أو عرضية أو جزئية أو موسمية. ولذلك فإن العمل بحسب هذا التعريف مدفوع الأجر، وأما العمل غير مدفوع الأجر أو العمل التطوعي فهو يخرج عن مفهوم العمل في قانون العمل، خاصة وأن مفهوم العمل العام أوسع من مفهوم العمل في قانون العمل وينص القانون على أن يكون العمل مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر، ويضمن الدستور العراقي حق الانتساب إلى النقابات والاتحادات المهنية، حيث تنص المادة (٢٢/ثالثا) من الدستور: "تضمن الدولة تأسيس النقابات والاتحادات المهنية أو حق الانضمام إلى النقابات والاتحادات المهنية، وهي الحقوق التي ينص عليها القانون" ، مما يضمن لكل فرد حق العمل المنسوب إلى النقابات والاتحادات بالأحكام القانونية المنظمة لشروط إنشاء تلك النقابات أو الاتحادات أو الانضمام إليها[١٨]. ويتبنى الدستور العراقي مفهوم الحكم الديمقراطي، بما في ذلك الحقوق السياسية والاقتصادية، وحمايتها على أساس النصوص القانونية، وطالما يسمح القانون بذلك يمكن تحقيق العدالة والمساواة بين أفراد الشعب العراقي. ولا يعتبر انضمام عضو مجلس النواب إلى النقابة مخالفاً لقواعدها، وذلك مع مراعاة الصلاحيات المحددة لذلك العضو[١٩].

ثالثاً: في سبيل تحديد معنى مصطلح "الوظيفة الرسمية" أوضحت المحكمة مفهوم مصطلح "الوظيفة الرسمية" وأوضحت أن "الوظيفة الرسمية" تشير إلى العمل أو العمل المنجز (الخاص بالدولة وبناء على (الأصول) وتعني أيضاً (الحصول على وظيفة ذات طبيعة حكومية وفق الإجراءات المتبعة) ومن الناحية اللغوية فإن الوظيفة هي

(وظيفة يؤديها الشخص). إن العمل الذي يؤديه الشخص ضمن نطاق العمل الحكومي، وكذلك أي وظيفة أو منصب في القطاع الخاص، لا يدخل في هذا الإطار ما دام لا يعتبر عملاً بأجر أو خارج إطار أجهزة الدولة والجمهور.

رابعاً: ينظم مجلس النواب وقانونه رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ حظر عضوية مجلس النواب في المادة (٨) والتي تنص على أن (أولاً: لا يجوز الجمع بين النيابة و أي عمل او منصب) ثانياً : القسم الذي عمل فيه العضو قبل نيابته وإذا كانت الوظيفة ضمن السلم الوظيفي بدءاً من الدرجة الأولى بناء على رغبته في العودة إلى الوظيفة بعد انتهاء مدة النيابة . أو أقل ممن تعتبر خدمتهم النيابية خدمة فعلية عند التعيين والمكافأة والترقية والتقاعد والتي يجب على وزارة المالية توفير الدرجة اللازمة لها والاعتماد المالي) و هذا الحظر جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٢٢ بالنص في المادة ١٩ منه (أولا: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي وظيفة أو منصب رسمي آخر.

ثانياً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات. وعلى العضو أن يختار العضوية في إحدى الهيئتين، فإذا لم يختار اعتبر عضوا في مجلس النواب فقط.

ثالثاً: لا يجوز للعضو توقيع العقود مع دوائر الدولة بنفسه أو عن طريق الغير خلال مدة عضويته، ولا يجوز له استغلال عضويته لتحقيق مكاسب شخصية) . ولذلك فإن أحكام القانون بشأن التزامات الأعضاء واضحة. و يشترط على أعضاء مجلس النواب أن يتفرغوا كلياً لأعمال النيابة العامة، وأن التفرغ لأي عمل آخر يكون بمثابة التضحية بهذا التفاني، وبالتالي فإن الاشتغال بأي عمل آخر يتنافى مع أحكام الدستور. فالقصد الأصلي للقانون هو "أداء عمل النواب بكل قلوبهم وأرواحهم"، وهو ما نص عليه الدستور والقوانين[٢٠].

خامساً: تبني المحكمة حكمها على ما يلي (ولما كان المبدأ الدستوري الذي تؤيده المادة (١/٢٢) من الدستور هو حرية العمل، إلا أنه إذا كان الشخص، بحسب النص،

ممثلاً لمجلس النواب) النواب - موضوع التفسير - خلال مدة عمله، ولا يجوز للنائب مزاولة أي عمل رسمي.

ولا يشمل ذلك الأعمال الأخرى التي ليس لها صفة رسمية، بما في ذلك العمل مع المنظمات غير الحكومية أو النقابات العمالية أو غيرها من الهيئات، ما لم تقرر السلطة المختصة تقييد أو تقييد العمل في الوظائف الأخرى غير الرسمية وفقا أو استنادا إلى أحكام القانون، بشرط ألا يؤثر هذا التقييد أو التحديد على جوهر الموضوع - وهو الحق في العمل وفقا لنص المادة (٤٦) من الدستور...)، فيمكن القول أن المحكمة رأت أن مصطلح الرسمي تنطبق على المصطلحين كلمة "العمل" و"منصب"، فقد اعتبرت متوافقة مع الدستور والقانون، وهو أيضاً ما تعلمناه من القرارات التي اتخذناها في الفترة الماضية.

و اما عدم الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوظائف العامة فتحظر معظم الدساتير الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة، وهو مبدأ يعتبر أحد الضمانات الأساسية لاستقلال البرلمان. فمن ناحية، فإن المهمة الرئيسية لأعضاء البرلمان هي الإشراف على عمل البرلمان. إذا لم يخدم عضو المجلس بدوام كامل كعضو في المجلس، فإنه لا يزال مدينًا بالفضل لرؤسائه على أساس التسلسل الهرمي الوظيفي، مما يؤدي إلى تعارض بين ولاء العضو ومنصبه بالبرلمان وأدائه للمهام العامة في البلاد وفي ضوء التعارض بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، أصبح مبدأ عدم توافق عضوية البرلمان والوظائف العامة أحد الضمانات المعترف بها للاستقلال والوظائف العامة. وتكمن حيادية عمل النواب في استقلالهم عن السلطة التنفيذية

أما في العراق فقد تقرر هذا المبدأ في الدستور في المادة (٤٩/ سادساً) " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي أخر ، إذ بموجب المادة أعلاه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وبين أي عمل أو منصب رسمي ، وقد ورد الحظر بصورة مطلقة ويسري هذا الحظر سواء أكان التعيين سابقا على عضوية المجلس أم لاحقا لها ، فكل موظف يصبح عضوا في مجلس النواب يجب أن ينفصل عن وظيفته حال انتخابه للعضوية في المجلس.

كذلك ورد في الدستور حظر الجمع بين عضوية المجلس والوظيفة القضائية في المادة (٩٨/ أولا) " يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي : أولا : الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر "

إذ بموجب النص أعلاه يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية وعضوية المجلس التشريعي ، وهذا تأكيد من المشرع بعدم جمع الوظيفة النيابية مع أي عمل رسمي في الدولة ، وأن الحكمة من أيراد هذه النصوص في الدستور هـو ضمان تفرغ عضو المجلس لعمله بالبرلمان. كذلك نرى إن هذا المبدأ هو ضمان لحيادية واستقلال عمل النائب بعدم تأثير السلطة التنفيذية على عمل العضو ، فالجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة يعني خضوع النائب للسلطة الرئاسية وبالتالي عـدم استطاعة النائب أداء عمله بحرية داخل المجلس ، إذ لا يمكن للنائب التوفيق بين ما تتطلبه الوظيفة العامة من الخضوع للأمور والتعليمات التي تصدر من الرؤساء الإداريين وتنفيذ أوامرهم ، وعلى قمتهم الوزراء وبين واجبه الرقابي كعضو في البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وأن الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية في المجلس يؤدي أن يجامل عضو البرلمان رئيسه الإداري(الوزير) على حساب المصلحة العامة[٢١]. كذلك نصت المادة (١٩/ ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أنه " لا يجوز الجمع بـين عـضوية مجلـس الـنواب وعضوية المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالـس المحافظات وعلى العضو أن يختار العضوية في إحـدى الجهتين ، وأن لم يختر يعد عضواً في مجلس النواب فقط" ، إن الحكمة من منع الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس الأقاليم والمحافظات هو تفرغ النائب للعمل في الـبرلمان ، إذ القيام بالعمل في أحـد المجالس قد يترتب عليه إهـمال واجب العضو في المجلس الأخر ، ويضاف أليه إن للبرلمان له حق الأشراف والـرقـابة على المجالس في الأقاليم والمحافظات .

المطلب الثالث: الاستقلال الموضوعي والوظيفي في البرلمان في العراق : ومن الضمانات المهمة لاستقلال البرلمان منحه الحق في تنظيم شؤونه الداخلية وإعطائه الحرية الكاملة في ممارسة صلاحياته الدستورية، وذلك لأن معظم الدساتير تنص على استقلال البرلمان في تقرير شؤونه الداخلية. إن مبدأ الفصل بين السلطات، والذي بموجبه تكون الهيئة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية في تنظيم شؤونها الداخلية، يتضمن ضمانات استقلالية المجلس في صياغة اللوائح الداخلية للمجلس، وكذلك استقلالية المجلس في صياغة جداول الأعمال وتنظيم المناقشات

أولا : استقلال المجلس في وضع النظام الداخلي للمجلس : ولا شك أن أهم مظهر من مظاهر استقلالية مجلس النواب هو استقلاليته في صياغة اللوائح الداخلية، وهذا من الضمانات المهمة لضمان استقلالية عمل المجلس وبعيداً عن نفوذ الأجهزة الإدارية[٢٢]، يتضمن النظام الداخلي الأحكام والقواعد المتعلقة بعمل البرلمان. وعرّف الدكتور عادل الطبطبائي ميثاق مجلس النواب بأنه "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم سير عمل المجلس[٢٣] ونجد أن معظم الدساتير تنص على استقلالية البرلمان في صياغة اللوائح الداخلية. في المملكة المتحدة، يتمتع كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ بسلطة تحديد قواعد عمل مجلس النواب والإجراءات الخاصة بهما[٢٤] ، ويصدق الأمر نفسه في فرنسا، حيث يتولى كل برلمان مسؤولية صياغة اللوائح الداخلية، التي يصوت عليها البرلمان ثم ترفعها إلى المجلس الدستوري للموافقة عليها. بالنسبة لمصر، يقوم مجلس الشعب بشكل مستقل بصياغة اللائحة الداخلية لتنظيم أساليب عمل المجلس. ووفقا للمادة ١٠٤ من دستور عام ١٩٧١، "يضع مجلس الشعب اللائحة الداخلية لتنظيم أساليب عمل المجلس". وسار دستور ٢٠١٢ في نفس الاتجاه.[٢٥] و كذلك الدستور الحالي النافذ ٢٠١٤ حيث جاء في المادة ١١٨ منه (يضع مجلس النواب لائحته الداخلية ....) وفيما يتعلق بالعراق، تنص المادة ٥١ من دستور ٢٠٠٥ على استقلالية البرلمان من خلال صياغة النظام الداخلي لتنظيم عمله

"يضع مجلس النواب نظاما داخليا لتنظيم سير عمله". واعتمد العراق دستورا أقرته أغلبية البرلمان في شؤونه الداخلية.

ثانيا: استقلال المجلس في إعداد جدول الأعمال : وجدول أعمال المجلس هو موضوع المناقشة في البرلمان. ويتضمن جدول الأعمال مشاريع القوانين المقترحة، سواء كانت مقدمة من الحكومة أو من أعضاء البرلمان المتعددين أو إحدى لجانه.[٢٦] ويهدف المجلس في إعداد جدول الأعمال إلى استغلال وقته في مناقشة كافة المواضيع المقرر مناقشتها وتجنب تأخير مناقشة مشاريع القوانين المقدمة إلى المجلس. وكما نعلم جميعا، فإن العمل الذي ينفذه البرلمان متنوع ويتضمن وظائف تشريعية ورقابية، الأمر الذي يتطلب قدرا كبيرا من الوقت والتنظيم حسب ما ينص عليه جدول الأعمال. [٢٧] على الرغم من أن وضع جدول الأعمال يعتبر أحد ضمانات الاستقلال البرلماني، إلا أن عملية وضع جدول الأعمال والمؤسسات التي تضعه تختلف من بلد إلى آخر. وفي المملكة المتحدة، يتم وضع جدول أعمال المجلس من قبل إحدى اللجان المنتخبة. يتولى إعداد وتنظيم جدول أعمال المجلس الذي يتكون من رئيس المجلس وأعضاء الحكومة بشكل دوري، بما في ذلك المواضيع المطروحة للمناقشة ومواعيد الأسئلة التي يتم تحديدها الاتفاق مع زعيم المعارضة في البرلمان وترتيبه على جدول الأعمال لمشروع القانون الذي اقترحته الحكومة. [٢٨] وفي فرنسا، حيث لا يضع البرلمان جدول أعمال المجالس بشكل مستقل، ولكن حيث تمارس الحكومة الهيمنة على جدول أعمال المجالس، تضع المادة (١/٤٨) من دستور ١٩٥٨ مناقشة مشاريع القوانين على جدول أعمال المجلسين. المقترحات المقدمة والموافقة عليها من قبل الحكومة، بالترتيب الذي حددته، أما بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٥ عدلت المادة (٤٨) بإضافة فقرة تقضي بتخصيص جلسة كل شهر لجدول الأعمال المعد من قبل كلا مجلسي البرلمان أما في مجلس النواب في العراق فتقوم هيئة الرئاسة في مجلس النواب بتنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء ورئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة مع مراعاة أولوية إدراج

مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها ، والموضوعات المهمة الجارية وذلك قبل يومين في الأقل من عقد الجلسة ما لم ينص الدستور على مُدَد أخرى[٢٩] كذلك أن هيئة رئاسة مجلس النواب هي التي تقوم بالتنسيق مع رؤساء اللجان المختصة أعداد جدول أعمال مجلس النواب الأسبوعي وتقوم بتوزيعه أو تبليغه للأعضاء قبل انعقاد الجلسة الأولى الأسبوعية بيومين على الأقل[٣٠]

ثالثا: الاستقلال الإداري والمالي للبرلمان : تستقل معظم البرلمانات بالأشراف والرقابة وإدارة الشؤون الداخلية للبرلمان فيما يتعلق بتعيين الموظفين العاملين في البرلمان ، كذلك يستقل البرلمان في أعداد موازنته ، إذ نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (٩/ثاني عشر /أ) قد منح هيئة الرئاسة الأشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد[٣١] أمـا استقلال المجلس بوضع موازنته السنوية وإقرارها فتتولى هيئة رئاسة مجلس النواب بمهمة تنظيم موازنة مجلس النواب السنوية ، ومن ثم عرضها على المجلس لإقـرارها والإشراف على تنفيذها وأجـراء المناقلة بين أبوابها[٣٢] نـرى أن استقلال المجلس بإدارة شؤونه الداخلية واستقلاله بوضع موازنته هو ضمانة مهمة للبرلمان من تدخل السلطة التنفيذية في أعمال المجلس ، إذ عن طريق ذلك تضمن حيادية واستقلال العاملين فيها من ناحية تأثير أية جهة عليهم

رابعا : استقلال المجلس في توقيع الجزاءات على أعضائه : تستقل معظم البرلمانات في العالم في توقيع الجزاءات على أعضائها ، وتقرر هذه الجزاءات في حالة عدم امتثال العضو للأنظمة وأحكام النظام الداخلي ، وتكون سلطة إيقاع العقوبات لرئيس المجلس الذي يتمتع بصلاحيات ضبط الجلسات وتوجيه نظر الأعضاء إلى التزام حدود الكلام أثناء الجلسات[٣٣] إذ تقرر هذه الجزاءات في النظام الداخلي للمجلس لضمان سير عمل المجلس بانتظام من خلال إيقاع العقوبات على المخالفين الذين يتعمدون الإخلال بنظام الجلسة ، أما عن طبيعة هذه العقوبات فهي عقوبات انضباطية تهدف إلى الحفاظ على ضبط الجلسات وتصرفات الأعضاء داخل الجلسات[٣٤] ففي بريطانيا

يحق لرئيس مجلس العموم وبموجب النظام الداخلي للمجلس إيقاع العقوبات بالنسبة للعضو المخالف ، كذلك يحق لرئيس كلا المجلسين العموم واللوردات صلاحية معاقبة أعضاء كلا المجلسين في حالة خرق قواعد النظام الداخلي[٣٥] أما في مصر فقد نصت اللائحة الداخلية للمجلس على العديد من الجزاءات التي يجوز للمجلس توقيعها على العضو الذي لا يمتثل لقواعد النظام الداخلي للمجلس ، وتتمثل (المنع من الكلام بقية الجلسة ، اللوم ، الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة ، الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تتجاوز جلستين ، الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تزيد على خمس جلسات [٣٦] أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص على العديد من الإجراءات الانضباطية التي يحق لرئيس مجلس النواب أن يتخذها بحق العضو الذي يخل بنظام الجلسة في نص المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب " يتخذ رئيس الجلسة بحق العضو الذي أخل بالنظام ، إحدى الإجراءات الآتية:

أولا : تذكير العضو بنظام الجلسة.

ثانياً: إذا تمادى العضو فللرئيس تنبيهه ، ويترتب على هذا التنبيه شطب أقواله من المحضر.

ثالثاً: المنع من الكلام بقية الجلسة. "

وبموجب المادة أعلاه يحق لرئيس المجلس أن يتخذ أجراء بحق العضو الذي لا يلتزم بنظام الجلسة ، فلرئيس المجلس في حالة تمادي العضو تنبيهه وان لم يمتثل لنظام المجلس يحق لرئيس المجلس منع العضو من الكلام بقية الجلسة ، ولرئيس المجلس أن يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو ، كذلك لرئيس الجلسة أن يوقف الجلسة أو يرفعها ، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقررها المجلس[٣٧] إلا إن النظام الداخلي لمجلس النواب نص في المادة (١٤٠) منه أن للعضو الذي حُرِم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقر كتابة لرئيس المجلس أنه (يأسَف لعدم احترامه نظام المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة من دون مناقشة[٣٨] إذ يجب على عضو

مجلس النواب التزام التقاليد البرلمانية التي تتبعها معظم برلمانات العالم فيجب على عضو المجلس أن يوجه حديثه إلى رئيس الجلسة وأن لا يخرج عن الموضوع ويتحاشى التكرار ، وعند الإخلال بذلك للرئيس وحـده أن يلفت نظره إلى الالتزام بأحكام النظام الداخلي ، كذلك لا يسمح العودة إلى الموضوعات التي تم حسمها[٣٩]، ويجب على المتحدث التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاسته وأعضائه ، ولا يأتي بأمرٍ مخلِ بالنظام والوقار الواجب في الجلسة[٤٠] أما في حالة مخالفته المتكلم أو استرساله في الكلام يستطيع رئيس الجلسة مقاطعة المتحدث وتنبيه المتحدث بواجب المحافظة كما ورد في المادة (٤٣) من النظام الداخلي ، وفي حالة مخالفة المتحدث لنظام الجلسة لرئيس الجلسة أن يأمر بحذف إي حديث يصدر من احد الأعضاء مخالفاً للنظام من محضر الجلسة ، وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس ، الذي يصدر قراره في هذا الشأن من دون مناقشة[٤١] ونجد أن العقوبات المدرجة في النظام الداخلي أنها تتدرج في شدتها من تذكير العضو بنظام الجلسة ، التنبيه ، شطب أقواله من المحضر ، المنع من الكلام بقية الجلسة ، الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس إلى ضعف المدة التي يقررها المجلس) ألا أننا نرى أنها غير كافية خصوصا أنها لم تعالج حالة المشادة الكلامية وغيرها .... و نرى أن يتضمن النظام الداخلي على العديد من العقوبات التي تتلاءم من كل حالة ، كذلك تخصيص لجنة من اللجان في المجلس تتولى أعمال تقييم سلوك النواب ، وتكون اللجنة من كبار الموظفين في المجلس تكون مهمتها مراعاة العادات والتقاليد البرلمانية في المجلس ومن مهامها أيضا فرض إحدى العقوبات على العضو المخالف .

الخاتمة

لقد كان لتعاظم الدور الذي يقوم به اعضاء البرلمان اثر بالغ في اختيار الموضوع (العوامل المؤثرة على استقلالية الوظيفة البرلمانية في العراق) , و الغاية من البحث هي تقيم لاهم العوامل التي قررها المشرع للوظيفة البرلمانية من حيث ما هو كائن او ما ينبغي ان يكون . وعلى الرغم من تبني المشرع العراقي لهذه العوامل او

الضمانات , الا ان تنظيمه لإجراءات هذه العوامل قد شابه القصور فلم يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذه العوامل الإ لماماً ويحتاج الى تنظيم تشريعي مفصل , وقد حاولنا الوقوف على هذه العوامل للكشف عن العلة والداء و وصف ان امكن وحسب امكاناتنا المحددة لنصل في النهاية الى تطبيق سليم ومعافى ومتماسك لتحقيق الاهداف التي نامل الوصول اليها . وكذلك فان التشريعات المقارنة التي قمنا بإجراء الدراسة لها من خلال دساتيرها وانظمتها الداخلية للمجالس النيابية نجدها قد تبنت هذه العوامل او الضمانات وبيان الاجراءات المتبعة للحفاظ على استقلالية المجلس النيابي ولا ننكر التنظيم الذي قد لا يشوبه القصور للمشرع في بعض التشريعات التي تم مقارنتها مع المشرع العراقي في بعض المواطن سواء اكان في الدستور ام قانون مجلس النواب ام اللائحة الداخلية . تتمثل هذه العوامل لاستقلال البرلمان في ادائه لوظائفه في امور نص عليها الدستور والتي تهدف الى حماية الوظيفة البرلمانية ذاتها , لان واقع العمل البرلماني لابد ان يحاط بضمانات تكفل حق القيام بوظيفته لذا قررت معظم الدساتير مجموعة من العوامل او الضمانات التي يسميها البعض لتكفل حماية الوظيفة البرلمانية وتكفل عضو البرلمان من اداء وظيفته دون خشية الوقوع تحت تأثير الحكومة وضغوطها

المصادر

القرآن الكريم

اولا – الكتب

١- يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧٤

٢- ادموند رباط – نظرية الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري اللبناني – مجلة العدل – ع١ –بيروت1967

٣- محمد عزيز – النظام السياسي في العراق – مطبعة المعارف – بغداد – ١٩٥٤

٤- حيدر عبدالرضا عبدعلي الظالمي وآخرون، تعديل اختصاصات السلطة التشريعية في العراق، (ازمة التعديلات الدستورية)، ملتقى بحر العلوم، معهد المعلمين، شباط، ٢٠٢٢ .

٥- علي الصاوي:، دليل النائب ، بعض الأعراف الدولية المستقرة ، في العمل البرلماني. الجمعية المصرية ٦٦ لنشر وتنمية الوعي القانوني، ٢٠٠٣،

٦ - طارق عبدالحافظ الزبيدي، الصلاحيات الدستورية لرئيس جمهورية العراق، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية ، ٢٠٢١،

٧- احمد سعيفان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، (دراسة مقارنة) . منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨،

٨ -رائد حمدان المالكي :، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية والوضعية ، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦،

٩- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٧.

١٠- د عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري , مؤسسة النبراس للطباعة , ط٢ , النجف , ٢٠١٣ ,

١١- د حميد حنون , مبادئ القانون الدستوري , دار السنهوري , بيروت , ٢٠١٥ ,

12- مهند صالح الطروانة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط١، الوراق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩،

١٣- مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٦ ,

١٤- محمد محمود العمار العجارمة ، الوسيط في القانون الدستوري ، ط١ ، بدون مكان طبع ،٢٠١٨

١٥- عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، ١٩٦٨

١٦- بول سيلك ورودرى والترز ، كيف يعمل البرلمان ، مؤلف مترجم تعريب علي الصاوي ، ط١ ، مكتبة الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٤

١٧- سالم فايز البحيري ، القانون الدستوري والنظم القانونية والإدارية للمجالس النيابية، دار الكتاب الحديث ، ٢٠١٠ ، ١٨- د. أنور الخطيب ، الاصول البرلمانية في لبنان و سائر البلاد العربية , دار الملايين , بيروت ,ط١ , ١٩٦١

ثانيا / الرسائل و الاطاريح

١- اسماعيل فاضل خلواص:، طبيعة قرارات مجلس النواب العراقي القانونية ،رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق،جامعة النهرين, ٢٠١٥

٢- نادية فرحان زامل السوداني، العدالة الاجتماعية في حكم علاقات العمل، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة النهرين، كلة الحقوق، ٢٠١٢.

ثالثا /المجلات

١- حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق. مجلة القانون والعلوم السياسية ، المجلد الخامس، العدد(١)، جامعة ديالي،٢٠١٦

٢- سامية جابر محمد مهران ، المصلحة العامة وحدود سلطة الدولة، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، المجلد ٣٤، العدد ١ ، ٢٠١٩ ، عدد خاص بالمؤتمر الدولي الثالث، حماية المصلحة العامة في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي، ج١

٣- دعلي يوسف الشكري , د عامر عبد زيد الزاملي , د مصطفى فاضل الخفاجي ,الحقوق و الحريات في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ , مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية , المجلد ٧, العدد ١, ٢٠١٧ ,

٤- عادل الطبطبائي ، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، مجلة دراسات الخليج العربية ، الكويت ، ١٩٨٥ ،

رابعا /الدساتير و القوانين

١- الدستور العراقي النافذ

٢- الدستور المصري (١٩٧١ / ٢٠١٢ /٢٠١٤)

٣- دستور فرنسا ١٩٥٨

٤- قانون مجلس النواب العراقي

٥- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

٦- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري / اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الحالية

٧- النظام الاساسي للمجلس الوطني الكردستاني

٨- قانون انتخاب المجلس الوطني الكردستاني

٩- قرارات المحكمة الاتحادية العليا

خامسا / المواقع الالكترونية

١- تعليق المستشار القانوني د. عباس مجيدالشمري على القرار منشور على الموقعhttps// www.iraafsc.iq

الهوامش

[١] يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧٤ – ص٢٠٠

[٢] ادموند رباط – نظرية الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري اللبناني – مجلة العدل – ع١ – بيروت1967- – ص١٣

[٣] محمد عزيز – النظام السياسي في العراق – مطبعة المعارف – بغداد – ١٩٥٤ – ص٢٧٠

[٤] برلمان كردستان العراق، حلت هذه التسمية بموجب قانون التعديل الرابع رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ لقانون انتخابات المجلس الوطني الكردستاني

[٥] حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ، ومستقبل النظام السياسي في العراق. مجلة القانون والعلوم السياسية ، المجلد الخامس، العدد(١)، جامعة ديالي،٢٠١٦ ص٧٨-٥٨

[٦] حيدر عبدالرضا عبدعلي الظالمي وآخرون، تعديل اختصاصات السلطة التشريعية في العراق، (ازمة التعديلات الدستورية)، ملتقى بحر العلوم، معهد المعلمين، شباط، ٢٠٢٢. ١٩٩

[٧] اسماعيل فاضل خلواص: الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، مصدر سبق ذكره، ٢٠١٥، ص.١٩١

[٨] علي الصاوي:، دليل النائب ، بعض الأعراف الدولية المستقرة ، في العمل البرلماني. الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، ٢٠٠٣،

[٩] طارق عبدالحافظ الزبيدي، الصلاحيات الدستورية لرئيس جمهورية العراق، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية ، ٢٠٢١، ص.٣

[١٠] احمد سعيفان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، (دراسة مقارنة) . منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨، ص.٤٤٣

[١١] رائد حمدان المالكي :، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية والوضعية ، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦،ص.٣١٥

[١٢] اسماعيل فاضل خلواص:، طبيعة قرارات مجلس النواب العراقي القانونية ،رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة النهرين ، ٢٠١٥، ص.٤٧

[١٣] نادية فرحان زامل السوداني، العدالة الاجتماعية في حكم علاقات العمل، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة النهرين، كلة الحقوق، ٢٠١٢، ص٥٤.

[١٤] سامية جابر محمد مهران ، المصلحة العامة وحدود سلطة الدولة، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، المجلد ٣٤، العدد ١ ، ٢٠١٩ ، عدد خاص بالمؤتمر الدولي الثالث، حماية المصلحة العامة في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي، ج١، ص٤٣٧.

[١٥] تعليق المستشار القانوني د. عباس مجيدالشمري على القرار منشور على الموقع https// www.iraafsc.iq

[١٦] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٧.

[١٧] سامية جابر محمد . مصدر سابق . ص٤٣١

[١٨] د عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري , مؤسسة النبراس للطباعة , ط٢ , النجف , ٢٠١٣ , ص٢٨٤

[١٩] دعلي يوسف الشكري , د عامر عبد زيد الزاملي , د مصطفى فاضل الخفاجي ,الحقوق و الحريات في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ , مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية , المجلد ٧, العدد ١, ٢٠١٧ , ص٣٣٨

[٢٠] د حميد حنون , مبادئ القانون الدستوري , دار السنهوري , بيروت , ٢٠١٥ , ص ٣٥١

[٢١] مهند صالح الطروانة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط١، الوراق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩، ص١١٢- ١٢٠

[٢٢] مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٦ ، ص ٥٣١

[٢٣] عادل الطبطبائي ، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، مجلة دراسات الخليج العربية ، الكويت ، ١٩٨٥ ، ص ٧٤٤

[٢٤] محمد محمود العمار العجارمة ، الوسيط في القانون الدستوري ، ط١ ، بدون مكان طبع ،٢٠١٠ ، ص ٢١٨

[٢٥] المادة (٩٩) من دستور مصر لسنة ٢٠١٢ " يضع كل مجلس لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه وكيفية ممارسة اختصاصاته ، وتنشر في الجريدة الرسمي

[٢٦] عادل الطبطبائي ، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، مجلة دراسات الخليج العربية ، الكويت ، ١٩٨٥ ،ص٧٤٨

[٢٧] عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، ١٩٦٨ ص٢٣٤

[٢٨] بول سيلك ورودرى والترز ، كيف يعمل البرلمان ، مؤلف مترجم تعريب علي الصاوي ، ط١ ، مكتبة الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ،ص١١٦

[٢٩] المادة (٩/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٣٠] المادة (٣٧/ أولاً(من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

[٣١] المادة (٩/ثاني عشر/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي " يتوافق الرئيس مع نائبيه في الأشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج بما يحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة ، وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالترفيع ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة, وتكون الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حالة غيابه."

[٣٢] المادة (٩/سابعا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٣٣] سالم فايز البحيري ، القانون الدستوري والنظم القانونية والإدارية للمجالس النيابية، دار الكتاب الحديث ،٢٠١٠ ، ص ٢٧٧. د. أنور الخطيب ، ص ١٣٠

[٣٤] سالم فايز البحيري ، مصدر سابق ، ص ٢٧٧

[٣٥] بول سيلك و. رودرى والترز ،مصدر سابق ، ص ٢٤٥

[٣٦] سالم فايز البحيري ، مصدر سابق ، ص ٢٧٧ وما بعدها.

[٣٧] المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٣٨] المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٣٩] المادة (٤٢/أولا ، ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٤٠] المادة (٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

[٤١] المادة (٤٤،٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي