



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ميسان

كلية القانون

اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(دراسة مقارنة)

مرسالة تقدمت بها الطالبة

غفران أحمد سالم حسين

إلى مجلس كلية القانون في جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

أ. د. رحيم حسين موسى

**Republic Of Iraq**

**Ministry Of Higher Education and Scientific Research**

**University of Misan**

**College of Law**



**The terms of reference of the Speaker of the House of  
Representatives in accordance with the Constitution of  
the Republic of Iraq for year 2005**

**(Comparative study)**

**Dissertation submitted by**

**Student**

**Ghafran Ahmed Salem**

**To the Council of College Of Law\_ University Of Misan**

**As partial fulfillment of the requirements Master Degree in  
public Law**

**Supervision Of**

**Proff.Dr.Raheem Hussain Moussa**

**2019/A.D**

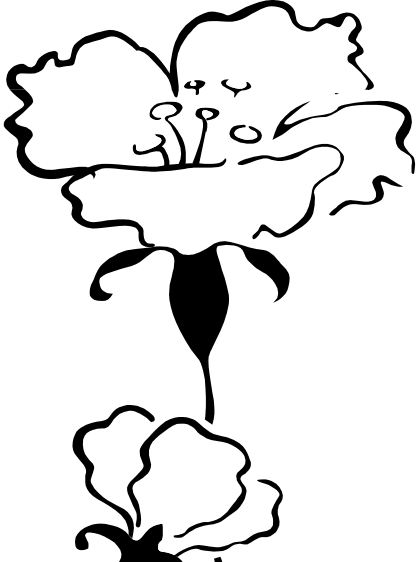
**1440/A.H**

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ يَا أَيُّهَا الرُّسُلُ كُلُوا مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَاعْمَلُوا صَالِحًا

إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ عَلِيمٌ ﴾

صدق الله العلي العظيم



## الإهداء

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق  
العلم

إلى القلب الكبير (والدي الحبيب)

إلى بحر الحب والحنان إلى رمز الحب وبلسم الشفاء

(والدتي العزيزة)

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة

(أخوتي وأخواتي الأعزاء)

إلى أنيس روعي ورفيق حياتي

(زوجي الغالي)

غفران

## شكر و عرفان

إلهي احمدك وأنت للحمد اهلٌ على حُسن صنيعك إليَّ وسُبُوغ نِعْمَاتِكَ عَلَيَّ وجزيل عطائك عِندي فقد اصطنعت عِندي ما يعجزُ عنه شُكري، وأصلي واسلم على سيّدنا محمّد (ص) أمينك على وحيك وعلى اهل بيته الطيّبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين .

وبعد الانتهاء من هذه الدراسة يحقّ عليّ المقام ان اسجل امتناني وتقديري الفائق إلى استاذي الفاضل الدكتور (رحيم حسين موسى) المشرف على هذه الرسالة لما شملني به من رعاية وحظوة كان لها الأثر في اتمام الرسالة .

ويطيب لي في مقام الشكر والعرفان بالجميل ان اقدم شكري وامتناني الجزيل إلى أستاذي الفاضل الدكتور(هاتف محسن الركابي) والأستاذ (فاروق عز الدين خلف ) لما ابدياه لي من مساعدة وتشجيع غير متناهٍ على مواصلة الدراسة والبحث فجزاهم الله عني خير الجزاء .

واتقدم بشكري واعتزازي إلى السادة رئيس واعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة وتكبدهم معاناة ذلك .

ولا يفوتني ان اتقدم بشكري الجزيل إلى موظفي مكتبة كلية القانون في جامعة ميسان وجامعة الكوفة وجامعة بابل وجامعة بغداد وجامعة البصرة والى موظفي مكتبة مجلس النواب العراقي على ما ابدوه لي من مساعدة في الحصول على المصادر .

غفران



## المقدمة

### أولاً: موضوع الدراسة

يعد رئيس مجلس النواب ممثلاً لأهم سلطات الدولة كافة، ألا وهي السلطة التشريعية، فهو من يرأس هذه السلطة ويدير شؤونها الداخلية ويمثلها أمام السلطات الأخرى من خلال ما يمتلكه من اختصاصات دستورية وقانونية، وهو بحكم تربيته على سدة رئاسة مجلس النواب يمارس دور الحكم المحايد بين المجلس وبقية السلطات، وبين الأغلبية والأقلية، ومن ثم تعد شخصية رئيس مجلس النواب أهم العوامل المؤثرة في ممارسته لاختصاصاته القانونية والسياسية.

وتأتي مكانة منصب رئيس مجلس النواب من طبيعة الاختصاصات التي يمارسها، وكذلك من طبيعة اختياره، ففي الأنظمة السياسية التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات تظهر أهمية مكانة رئيس المجلس بصورة مختلفة ومتميزة عن أعضاء هيئة الرئاسة ومكتب المجلس<sup>(١)</sup>، على خلاف الدول التي تأخذ بمبدأ الديمقراطية التوافقية، حيث يستمد دوره من تمثيله لأحدى الفئات السياسية أو الطوائف<sup>(٢)</sup>.

وعلى اختلاف شكل الدولة والنظام السياسي المتبع فيها لا بد أن يكون لمجلس النواب رئيسٌ يتمتع باختصاصات تقابل ما يلقي على عاتقه من مسؤوليات، وقد أعطت اغلب الدساتير لرئيس مجلس النواب أهمية بالغة، إذ حددت طريقة اختياره والشروط الواجب توافرها فيه والاختصاصات التي يمارسها، تلك الاختصاصات التي تتعدد من حيث المصدر الذي وردت فيه، فقد تكون تلك الاختصاصات واردة في الدستور، وقد تكون واردة في النظام الداخلي للمجلس، ويعود تعدد تلك الاختصاصات إلى طبيعتها، فمنها ما هو تشريعي، ومنها ما هو رقابي، ومنها ما هو إداري، ومنها ما هو مالي، ومنها ما هو بروتوكولي .

### ثانياً: أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي نتناوله، إذ يحتل رئيس مجلس النواب أهمية بالغة مستمدة من أهمية السلطة التي يرأسها، إذ تحتل السلطة التشريعية المكانة العليا بين سلطات الدولة مستمدة ذلك من الدور الذي تمارسه، هذا فضلاً عن أهمية الاختصاصات الموكلة أليه بموجب القانون أو بحكم الواقع العملي، حيث نص الدستور في أكثر من موضع على اختصاصات يمارسها رئيس المجلس في موضوعات

١- كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

٢- كما هو الحال في لبنان والعراق.

تتعلق بعمل السلطة التنفيذية، أو بتعديل الدستور أو الرقابة على دستوريته، كما أعطى النظام الداخلي لمجلس النواب للرئيس العديد من الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية أو الرقابية أو البروتوكولية أو المالية، كما يشير الواقع العملي وبشكل واضح إلى تأثير رئيس مجلس النواب في الساحة السياسية، فلا يكاد أن يكون هنالك اتفاق أو اجتماع يخص المصلحة العليا للدولة ألا وكان رئيس مجلس النواب من بين الحضور والمؤثرين في القرارات التي يخرج بها ذلك الاجتماع، مما يعكس دوراً سياسياً كبيراً يمارسه رئيس المجلس على أكثر من صعيد.

### ثالثاً: مشكلة الدراسة

تتمحور مشكلة دراسة (اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة-) في القصور التشريعي المتمثل بعدم وجود تنظيم قانوني كافٍ يبين بشكل مفصل أهمية هذا المنصب وكيفية اختيار من يتسلم هذا المنصب والشروط المطلوبة لذلك والإجراءات الخاصة بآلية اختياره، وكذلك بيان الاختصاصات التي يمارسها صاحب هذا المنصب والدور الذي يلعبه وما يحتله من أهمية في الحياة البرلمانية بشكل خاص والسياسية بشكل عام، وبيان ما إذا كان توجه المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ مبني على أساس إعطاء رئيس مجلس النواب مكانة مرموقة ودوراً مؤثراً في العمل السياسي من خلال منحه اختصاصات مؤثرة وفعالة يمارسها تجاه مجلس النواب والسلطات الأخرى، وبيان ما إذا مارس رئيس مجلس النواب تلك الاختصاصات التي أعطيت له أم لم يمارسها، ويمكن صياغة مشكلة البحث عبر الأسئلة الآتية :

- ١:- هل أعطى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لرئيس مجلس النواب دوراً فاعلاً ومؤثراً في العمل السياسي أم أنّ دوره يقتصر على المسائل التنظيمية والبروتوكولية ؟
- ٢:- هل عالج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات رئيس مجلس النواب معالجة كافية، أم أنه أحال تنظيم تلك الاختصاصات إلى النظام الداخلي لمجلس النواب ؟
- ٣:- هل مارس رئيس مجلس النواب الاختصاصات الدستورية والقانونية التي منحت له بموجب نصوص الدستور والنظام الداخلي للمجلس، وهل مارس اختصاصات أخرى غير منصوص عليها في تلك النصوص ؟

رابعاً : منهج الدراسة

سنتبع في بحثنا لموضوع (اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ \_دراسة مقارنة\_ ) منهج الدراسة التحليلية المقارنة بوصفهما المنهجين الأكثر ملائمة لطبيعة الموضوع، وذلك من خلال عرض وتحليل النصوص المنظمة لاختصاصات رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين ذات العلاقة والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المعدل، ثم مقارنتها بالتنظيم الدستوري والقانوني لتلك الاختصاصات في دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل والقوانين ذات العلاقة والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل، ولعل السبب وراء اختيار الجمهورية اللبنانية للمقارنة يرجع إلى التقارب الكبير بين الدولتين من حيث التنظيم الدستوري والقانوني للموضوع محل البحث، فكلاهما يأخذ بالنظام البرلماني القائم على أساس الديمقراطية التوافقية، فضلاً عن التشابه الكبير في الواقع السياسي لكلا الدولتين.

خامساً : خطة الدراسة

بغية الإلمام بمفردات موضوع الدراسة المتمثل ب(اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ -دراسة مقارنة- ) فقد ارتأينا تقسيمه إلى فصلين استهلاً بمقدمة.

أما الفصل الأول فقد تناولنا فيه اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور وقد قسمناه إلى مبحثين، بيّنا في المبحث الأول منه اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية وشؤون الدستور، أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية.

وسنفرد الفصل الثاني من الدراسة لنتناول فيه اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في النظام الداخلي، الذي بدوره سينقسم إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس النواب، في الوقت الذي يبين فيه المبحث الثاني الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس النواب.

ثم سننهى الدراسة بخاتمة نستعرض فيها أهم النتائج وتوصيات التي تمخضت عن موضوع الدراسة.

والله ولي التوفيق



## الفصل الأول

### اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور

يعد منصب رئيس مجلس النواب من المناصب العليا والسيادية في الدولة لذلك تقوم اغلب الدساتير بالنص على الاختصاصات التي يمارسها الشخص الذي يتسّم هذا المنصب في صلب الدستور وأن لم تكن جميع تلك الاختصاصات وإنما أهمها وتترك الأقل أهمية إلى النظام الداخلي ليقوم بتنظيمها، حيث يمارس رئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات الدستورية (الواردة في الدستور) منها ما هو متعلق بشؤون البرلمان ومنها اختصاصه بالحصانة البرلمانية واختصاصه بدورات العقود العادي واختصاصه بالجلسة الاستثنائية، وهناك اختصاصات يمارسها رئيس مجلس النواب تتعلق بعملية تعديل الدستور، ومنها ما هو متعلق بالرقابة على دستورية القوانين، وهناك اختصاصات يطلق عليها الاختصاصات التنفيذية وهي اختصاصات متعلقة بالسلطة التنفيذية وخاصة ما هو متعلق بطرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) من حيث طريقة اختيارهم وكذلك في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية والدور الذي يمارسه، كل هذه الاختصاصات سنبينها في المباحث الآتية:

**المبحث الأول:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية وشؤون الدستور**

**المبحث الثاني:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية**

## المبحث الأول

### اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية وشؤون الدستور

من الأمور المتفق عليها أن رئيس مجلس النواب<sup>(١)</sup> يعد رمز السلطة التشريعية لذا يتمتع رئيس مجلس النواب بالعديد من الاختصاصات بموجب الدستور ومن تلك الاختصاصات ما هو متعلق بشؤون البرلمان حيث أنه ليس رئيساً للسلطة التشريعية فقط وإنما هو رئيساً إدارياً للبرلمان أيضاً حيث أن الاختصاصات التي يمارسها والتي تتعلق بالشؤون البرلمانية هي ما تعلق منها بالحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب ومنها ما يتعلق بالجلسة الاستثنائية التي يلجأ إليها مجلس في أوقات معينة وأخيراً من اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالفصل التشريعي هذه هي الاختصاصات التي تتعلق بالشؤون البرلمانية أما الاختصاصات التي تتعلق بشؤون الدستور فالرئيس مجلس النواب اختصاص يتعلق بإعادة النظر بالدستور من خلال التعديل ومنها ما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين وأن أعطاء دور لرئيس مجلس النواب في تعديل الدستور والرقابة على دستورية القوانين وذلك لأنه يمثل السلطة التشريعية حيث يعد رمز السلطة التشريعية وبما أن السلطة التشريعية هي الممثل عن الشعب لذلك كان من البديهي أن يكون لرئيس مجلس النواب دوراً واختصاصاً يتعلق بتعديل الدستور والرقابة على دستورية القوانين وذلك لأن الدستور هو الضامن لحقوق الأفراد وحررياتهم لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكما يلي:

### المطلب الأول:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية

### المطلب الثاني:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بشؤون الدستور

---

١- يعرف رئيس مجلس النواب بأنه ( الشخص المكلف بإدارة جلسات البرلمان المتعلقة بالتصويت على القوانين، وتمثيله أمام السلطات الأخرى في الدولة ) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٩، ويعرف أيضاً بأنه ( المشرف على سير جميع أعمال المجلس وخصوصاً الأمانة العامة وعلى شؤون وأعمال المجلس الإدارية والمالية والفنية، وله جميع السلطات المخولة للوزير ومن أهم مسؤوليات رئيس المجلس مراعاة مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون واللائحة، وهو الذي يمثل المجلس ويتكلم باسمه ويحافظ على أمنه وكرامة أعضائه ويفتح الجلسات ويرأسها ويدير المناقشات ويعلن القرار ) د. علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ٢٠١٣، ص ٤٧ وما بعدها.

## **المطلب الأول**

### **اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية**

تعد الاختصاصات المتعلقة بالشؤون البرلمانية من أبرز اختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب، وذلك بحكم المنصب الذي يتولاه، فهو الرئيس الإداري الأعلى للمجلس والأكثر إحاطة ودراية بشؤونه، لذا حرصت الدساتير على منح رئيس مجلس النواب بعض اختصاصات المتعلقة بالشؤون البرلمانية ومنها اختصاصه المتعلق بالحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس، وكذلك اختصاصه المتعلق بدورات الانعقاد وعقد الجلسة الاستثنائية، وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب ومن خلال الفرعين الآتيين:

#### **الفرع الأول:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالحصانة البرلمانية**

#### **الفرع الثاني:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بدورات الانعقاد والجلسة الاستثنائية**

## **الفرع الأول**

### **اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالحصانة البرلمانية**

تعرف الحصانة البرلمانية بأنها " حماية أشخاص معينين من الملاحقة القضائية عن الأفعال التي يرتكبونها في معرض قيامهم بمهامهم الرئيسية، وهي مقررة من اجل المصلحة العامة لا من اجل مصالح الأشخاص الذين يتمتعون بها"<sup>(1)</sup>، والحصانة أما أن تكون أحكامها مستمدة من الدستور أو القانون الدولي أو احكام التشريعات الداخلية والقوانين الخاصة"<sup>(2)</sup>، وتعرف ايضا بأنها "نظام الحماية من الملاحقات القضائية التي

---

١- فلا يجوز للعضو أن يتنازل عن هذه الحصانة بأن يقبل المثل أمام سلطة التحقيق أو المحاكمة لإثبات براءته عن التهم الموجهة له، لأن الأمر لم يقرر لمصلحته. د. فيصل الكندري، الحصانة البرلمانية لمقدم الاستجواب والمسؤولية الجنائية، حلقة نقاشية عقدتها مجلة الحقوق بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/٩ منشورة على الموقع الالكتروني تمت زيارة الموقع في ٢٣/٩/٢٠١٩ الساعة ٤ عصراً <http://kuc01.kuniv.edu.kw/~joi>.

٢- وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٧.

قد يتعرض لها عضو البرلمان من قبل الحكومة أو من قبل الأشخاص<sup>(١)</sup>، وعرفت الحصانة أيضا بأنها "وسيلة لحماية اعضاء البرلمان ضد إجراءات جزائية أو مدنية بسبب أفعال يقومون بها خارج نطاق ممارستهم لعملهم " وأن اغلب الدول تأخذ بهذا المفهوم للحصانة مع وجود بعض الفوارق ترجع إلى نطاق تطبيقها<sup>(٢)</sup>، حيث تعد الحصانة من أهم الضمانات التي توفر الحماية لتصرفات أعضاء مجلس النواب أثناء ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية<sup>(٣)</sup>.

أن معظم فقهاء القانون الدستوري يتجنبون وضع تعريف للحصانة حيث يفضلون الدخول في أنواعها ووضع تعريف لكل نوع<sup>(٤)</sup>، من خلال التعاريف السابقة يمكننا وضع تعريف للحصانة البرلمانية بأنها "الحماية التي يمنحها الدستور أو القانون لعضو البرلمان ضد الإجراءات القضائية التي قد يتعرض لها من قبل الحكومة أو الأفراد".

### أولاً. أنواع الحصانة البرلمانية

هنالك نوعان من الحصانة البرلمانية على الرغم من الخلاف الفقهي في إطلاق التسميات على الحصانة وأنواعها الذي أدى بدوره إلى عدم وجود تسميه موحده لها أو لأنواعها ألا أن الكثير من الفقهاء قد اخذوا بالتقسيم الذي يقسم الحصانة البرلمانية إلى قسمين الأول يتعلق بعدم المسؤولية البرلمانية أما القسم الثاني فإنه يتعلق بعدم اتخاذ أي إجراءات جنائية في غير حالة التلبس تجاه أعضاء البرلمان سواء من جانب الحكومة أو الأفراد وهي الحصانة البرلمانية<sup>(٥)</sup>، أما التسميات الأخرى للحصانة هي الحصانة ضد الإجراءات والحصانة ضد المسؤولية الجنائية<sup>(٦)</sup>.

١- د. أحسان المفرجي، الحصانة البرلمانية وتنظيمها في التشريع البحريني، مجلة الحقوق، المجلد السابع، العدد الأول، مطبعة جامعة البحرين، ٢٠١٠، ص ٤٠.

٢- فبعض الدول مثل هولندا وماليزيا يعترفون بحرية الكلام وليس بالحصانة البرلمانية، وفي استراليا فإن الحصانة البرلمانية محدودة إلى حد الحماية ضد الاعتقال في القضايا المدنية. د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، ط ١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٣٠٣.

٣- محمد حمود الجبري، تأديب أعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

٤- عامر عياش عبد، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ١٩٩٥، ص ٢٢.

٥- د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري المبادئ العامة في الدستور اللبناني، الدار الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٦، ص ٢٨٥؛ د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، ط ٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٥، ص ٣٩١.

د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط ٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٨، ص ٣٣٩.

٦- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٩٥.

### أ. الحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية)

تعني الحصانة الموضوعية بأنها ضمانة تم إقرارها لصالح أعضاء مجلس النواب تتضمن عدم مسؤوليتهم أو عدم مؤاخذتهم على الأفكار والآراء أثناء ممارستهم لوظيفتهم البرلمانية<sup>(١)</sup>، هذا النوع من الحصانة يعطي الحماية لعضو البرلمان في إطار عمله البرلماني بصفته ممثلاً عن الأمة أو الشعب أو لمجموع ناخبيه، وتتضمن هذه الحصانة كل ما ينطق به عضو البرلمان أو يكتبه أو أي تصرف أو فعل يأتيه أثناء المسيرة العادية لواجباته الرسمية كان يكون خطاباً يلقيه في البرلمان أو في إحدى اللجان أو مداخلة تصدر عنه في المناقشات داخل البرلمان وكذلك الاقتراحات التي يتقدم بها أو التقارير التي يسهم في وضعها في نطاق عمله البرلماني وأي أسئلة يطرحها شفوية كانت أو تحريرية وبشكل عام أي تصرف يفترض مسبقاً أنه يقوم به في مجرى واجباته البرلمانية ولا يستطيع أن يفعله أي شخص عدا عضو البرلمان، وتتميز الحصانة الموضوعية بأنها دائمة أي تستمر طوال المدة التي يقضيها العضو في ممارسة عمله في البرلمان وهذه الحصانة تحمي العضو من الملاحقات المدنية وكذلك تحميه من الملاحقات الجنائية، وأن الغاية من اتساع نطاق الحصانة الموضوعية هي الحيلولة دون ثل عمل عضو البرلمان من جراء الخشية من المسؤولية التي قد تؤثر في أداء عمله، ولا بد من التأكيد على أن الحصانة الموضوعية تحكم علاقة العضو بالعالم الخارجي ولا تعفيه من قواعد المجلس وأوامره بما في ذلك العقوبات الانضباطية التي قد تفرض عليه إذا تطلب الأمر ذلك<sup>(٢)</sup>.

هذا وقد نالت الحصانة الموضوعية اهتمام فقهاء القانون الجنائي، إذ عدها بعضهم أحد أسباب الإباحة النسبية ويؤكدون على أن الحصانة الموضوعية تقتصر على الأقوال دون الأفعال فيجوز مسألة العضو جنائياً ومدنياً عما يقع منه داخل المجلس أو في اللجان من أفعال كالإيذاء أو القتل<sup>(٣)</sup>.

### ب . الحصانة الإجرائية

وهي حصانة يقرها القانون لأعضاء المجالس التشريعية وتعني عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ما لم يتم اتخاذ إذن المجلس، ويلاحظ على هذا التعريف أنه لا يذكر حالة التلبس التي نصت عليها اغلب الدساتير وتعرف الحصانة الإجرائية بأنها عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية قبل الحصول على إذن من خلال هذا التعريف يفهم أن الحصانة الإجرائية تقتصر على اتخاذ الإجراءات الجنائية ألا بعد اخذ الأذن من المجلس التابع

١- د. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الاردني، ط١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٠، ص ٤٣٠.

٢- عامر عياش عبد، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥ و ٣٨.

٣- د. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط(٥)، دار الكتاب العربي، ١٩٥٨، ص ٣٠٩.

له العضو فالحصانة الإجرائية تتعلق بالإجراءات بعكس الحصانة الموضوعية التي تتعلق بالموضوع<sup>(١)</sup>، وأن الحماية التي توفرها الحصانة الإجرائية تشمل الأفعال التي يرتكبها أعضاء البرلمان خارج وظيفتهم البرلمانية يعني أي فعل يشكل جريمة وفق القانون الجنائي مثل جريمة القتل والتزوير والسرقه وغيرها، وبالتالي فإن هذه الحصانة تتعلق بالإجراءات الجزائية ولا تشمل الإجراءات المدنية<sup>(٢)</sup>، وتبرز أهمية الحصانة الإجرائية في المسائل الجنائية لحماية عضو البرلمان من تعسف الحكومة ومناورات الأفراد المتمثلة برفع دعوى كيدية على العضو حيث أنه لا يمكن رفع دعوى على عضو البرلمان قبل الحصول على الأذن اللازم من البرلمان قبل مباشرة الدعوى الجنائية، حيث أن الأثر المترتب على رفع الدعوى أمام القضاء قبل رفع الحصانة يؤدي إلى الحكم بعدم قبولها وذلك بسبب البطلان في الإجراءات، وأن المحكمة تقضي بالبطلان من تلقاء نفسها دون دفع من أطراف الدعوى ويجوز الدفع بالبطلان في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة التمييز وإذا كانت إجراءات الدعوى قد بدأت في فترة العطلة البرلمانية فيجب في هذه الحالة أن توقف الإجراءات الجنائية عند بدء دور الانعقاد إلى أن يتم اخذ أذن البرلمان وأن البدء في إجراءات الدعوى في العطلة البرلمانية وإيقاف الإجراءات عند بدء دور الانعقاد تعتبر مسألة نسبية تختلف من دستور إلى آخر ومن قانون إلى آخر<sup>(٣)</sup>.

### **ثانياً :- التمييز بين الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية**

هنالك عدة فوارق بين الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية على النحو التالي :-

**أ. من حيث الموضوع :-** تختلف الحصانة الموضوعية عن الحصانة الإجرائية من حيث أن الحصانة الموضوعية تغطي كل وقائع الوظيفة البرلمانية للعضو كالخطابات والتصويت والتحقيقات والتقارير أما الحصانة الإجرائية فأنها تشمل فقط الوقائع والنشاطات الخارجة عن نطاق الوظيفة البرلمانية<sup>(٤)</sup>.

**ب . من حيث الأثر :-** الحصانة الموضوعية تؤدي إلى انتفاء المسؤولية الجنائية والمدنية لعضو البرلمان عن كل ما قد يبيده من أقوال أو الآراء التي تتعلق بممارسة عمله البرلماني أما الحصانة الإجرائية فأنها لا تنفي

١ - عامر عياش عبد، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩.

٢- د. أحمد الموفى، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، دون طبعة، دون ناشر، دون سنة نشر، ص ٢١٦.

٣- د. محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، ١٩٧٦، ص ٩٩.

٤- د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٦.



## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 10 -

المسؤولية المدنية أو الجنائية وبالتالي فإنها لا تنفي الجريمة والعقاب وإنما تحول فقط دون أن تتخذ أي إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان ألا بعد أخذ الأذن من البرلمان أو في حالة التلبس بالجريمة.

**ج . من حيث المدة .:** تتميز الحصانة الموضوعية بأنها حصانة دائمة أي أنه لا يجوز مسائلة العضو عن الآراء والأفكار التي يبديها والمتعلقة بالوظيفة البرلمانية طوال مدة العضوية وحتى بعد زوال العضوية منه أما الحصانة الإجرائية فأنها حصانة مؤقتة أي أنها تنتهي بنهاية الدورة البرلمانية وكذلك بزوال صفة العضو وكذلك في حالة التلبس بالجريمة<sup>(١)</sup>.

**د . من حيث الغرض .:** أن الغاية التي من أجلها أصبح عضو البرلمان يتمتع بالحصانة الموضوعية هي الحيلولة دون شل عضو البرلمان عن عمله البرلماني لكي لا تؤثر المسؤولية على أدائه لوظيفته وبالتالي تضمن له حرية المناقشة والرأي والتصويت وإجراء التحقيقات أما الغاية من الحصانة الإجرائية فهي عدم انتزاع عضو البرلمان من مقعده مدة الدورة البرلمانية وبالتالي فإنها تهدف إلى تأخير اتخاذ الإجراءات الجنائية حتى يتحرى المجلس الذي ينتمي إليه عضو البرلمان الحقيقة التي تتمثل بعدم وجود أغراض سياسية أو كيدية وراء اتخاذ تلك الإجراءات التي قد تؤثر على العضو وعلى سلوكه البرلماني ويبقى القرار للمجلس بشأن رفع الحصانة من عدمه<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً .: نطاق الحصانة البرلمانية

يختلف نطاق الحصانة الموضوعية عن نطاق الحصانة الإجرائية، فنطاق الحصانة الموضوعية يكون من حيث الأشخاص والزمان، فمن حيث الأشخاص فإن نطاق الحصانة الموضوعية يمتد إلى كل أعضاء مجلس النواب ولا يمكن لأي شخص آخر الاستفادة منها مهما بلغت درجة مشاركته في أعمال مجلس النواب<sup>(٣)</sup> أما نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان هنالك عدم اتفاق حول الفترة التي يبدأ العضو بالتمتع بالحصانة الموضوعية خلالها فهنالك من يأخذ بتطبيقها بمجرد انتخاب عضو مجلس النواب أو تعيينه دون الانتظار لحلف اليمين القانوني وعلى خلاف ذلك من يرى بضرورة أداء اليمين القانونية للتمتع بالحصانة الموضوعية فهذا

١- د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٦.

٢- علي عبد المحسن التويجري، الحصانة البرلمانية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية، ٢٠٠٥، ص ٣٢.

٣- د. حقي إسماعيل النداوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٢٥.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 11 -

يمكن للعضو مباشرة أعمال العضوية<sup>(١)</sup>، ألا أن المعمول به بشأن سريان الحصانة الموضوعية يعتمد على ما ينص عليه دستور كل دولة أو نظامها الداخلي فهما من يحددان متى تبدأ العضوية والتي يبدأ معها تمتع عضو البرلمان بالحقوق البرلمانية ومنها الحصانة الموضوعية حيث تستمر طوال تمتع عضو البرلمان بالعضوية البرلمانية والحصانة الموضوعية لا تتوقف أثناء العطلات الرسمية والحصانة الموضوعية تعد من النظام العام حيث لا يمكن التنازل عنها<sup>(٢)</sup> كما أن الحصانة الموضوعية لا تتضمن الأقوال والتصرفات والأفكار وجميع التصرفات التي لا تكون ضمن عمله البرلماني وبالتالي فإن نطاق الحصانة الموضوعية تتحصر فقط في الآراء والأقوال التي يرتكبها العضو داخل المجلس وكذلك السب والقذف الذي يكون داخل المجلس أو بعيداً عن أي لجنة من اللجان كما لو كان في مؤتمر أو صحيفة أو مكان عام أو في التجمعات الخيرية وذلك بسبب أن عدم المسؤولية البرلمانية مقرره ليس للعضو كامتياز شخصي له وإنما مقرره للصالح العام حتى يتمكن البرلمان من أداء وظيفته التشريعية<sup>(٣)</sup>، أما نطاق الحصانة الإجرائية فإنه يختلف عن نطاق الحصانة الموضوعية وذلك لتعلقها بجميع الجرائم التي يرتكبها عضو البرلمان خارج نطاق العمل البرلماني حيث تمتد خارج النطاق المكاني لمجلس النواب لتشمل جميع أراضي الدولة التي ينتمي إليها عضو مجلس النواب في حين يضيق النطاق الزمني ليتوافق مع دورات انعقاد البرلمان<sup>(٤)</sup>.

### رابعاً: اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلق بالحصانة البرلمانية

أن الدستور عندما يعطي اختصاصاً لرئيس مجلس النواب بشأن الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب فذلك لأن رئيس مجلس النواب هو الرئيس الإداري للمجلس لذلك فهو من ينظر بأمور موظفيه وبما أن الحصانة البرلمانية هي حق من حقوق أعضاء مجلس النواب وهي من الأمور الخاصة بهم لذا فإن الرئيس هو من يكون له الدور الأكبر بشأنها لأنه (كما ذكرنا) هو الرئيس الإداري كما أن من ضمانات استقلال مجلس النواب وعدم تدخل السلطات الأخرى (السلطة القضائية والسلطة التنفيذية) في شؤون مجلس النواب توجب أن يكون مجلس النواب هو من يختص بشؤونه الخاصة لذلك يعطي الدستور مثل هذه الأمور التي تخص أعضاء مجلس النواب الدور الأكبر لرئيس المجلس ومن تلك الدساتير الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦

١- د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٦٣.

٢- د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٧٣٠.

٣- د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٦٤.

٤- د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٥.

المعدل<sup>(١)</sup>، حيث نصت المادة (٤٠) منه على أنه (لا يجوز في أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو ألقاء القبض عليه إذا أقترب جرمًا جزائيًا ألا بأذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود)<sup>(٢)</sup>، حيث أن الحصانة البرلمانية تجد أساساً لها في القاعدة الإجرائية التي توجب أخذ الأذن من البرلمان قبل أي إجراء جزائي ضد العضو ولكنها لا تعفيه من المسؤولية الجزائية حيث أن صفة الجرم لا ترفع عما يرتكبه العضو ولكنها تؤجل اتخاذ الإجراءات ألا بعد أخذ الأذن من البرلمان<sup>(٣)</sup>، في حين نصت المادة (٣٩) من الدستور على (لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته (سواء داخل المجلس أو خارجه) فهذه الآراء والأفكار لا يمكن أن تكون محلاً لمسائلة جزائية أو مدنية مهما تضمنت من جرائم كالسب والقذف والشتم ... الخ) أن هذه الحصانة تمنع المساءلة الجزائية والمدنية وبالتالي لا يمكن تحريك دعوى ضده كما أن المتضرر لا يستطيع المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه، كما أن الحصانة البرلمانية تعد من النظام العام وبالتالي لا يمكن للعضو التنازل عنها لأنها مقرره لحياته<sup>(٤)</sup>، وهي تمتد داخل المجلس وكذلك خارجه وحتى بعد نهاية عضويته في المجلس ألا أن ذلك لا يمنع من مساءلة عضو البرلمان بصوره تأديبية إذا تجاوز عضو البرلمان الحدود المسموح بها<sup>(٥)</sup>، ويقدم طلب الأذن بالملاحقة إلى وزير العدل مرفقاً بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان ارتكابه وعلى خلاصة عن الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة<sup>(٦)</sup>، أما أما طلب رفع الحصانة فيقدم إلى رئيس المجلس الذي يدعو هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدرس الطلب وعلى هذه الهيئة تقديم تقرير بشأنه في مهلة أقصاها أسبوعان<sup>(٧)</sup>، فإذا لم تقدم الهيئة المشتركة تقريرها في المهلة المعينة في المادة السابقة وجب على رئاسة المجلس إعطاء علم بذلك للمجلس في أول جلسة يعقدها، وللمجلس أن يقرر منح الهيئة المشتركة مهلة إضافية بالقدر الذي يراه كافياً أو وضع يده على الطلب والبت به مباشرة<sup>(٨)</sup>.

- ١ - الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار ١٩٢٦ المعدل في ١٩٩٠.
- ٢ - جاءت بذات المضمون المادة (٩٠) من النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ والمعدل في ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٣.
- ٣ - وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، مصدر سبق ذكره، ص ٩٤.
- ٤ - المادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٥ - وسيم حسام الأحمد، الحصانات القانونية، مصدر سبق ذكره، ص ٩٥.
- ٦ - المادة (٩١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٧ - المادة (٩٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٨ - المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 13 -

فمن خلال ما تقدم يتضح اختصاص رئيس مجلس النواب بشأن الحصانة البرلمانية حيث يتمثل اختصاصه في استقبال طلب رفع الحصانة عن عضو البرلمان الذي يقدمه وزير العدل وفق الإجراءات والتفاصيل التي وضعها النظام الداخلي للمجلس حيث يقوم الرئيس بعد تلقيه الطلب بدعوة هيئة مكتب المجلس وكذلك لجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لغرض دراسة موضوع الطلب ويجب على هذه الهيئة أن تقدم تقريرها بشأن الطلب في مدة أقصاها أسبوعان كما أن النظام الداخلي قد وضع حلاً في حالة تأخر الهيئة المشتركة عن تقديم تقريرها ففي هذه الحالة على رئاسة المجلس أن تعطي علماً للمجلس في أول جلسة يعقدها حيث للمجلس في هذه الحالة أما أن يقرر إعطاء الهيئة المشتركة مهلة إضافية لإكمال تقريرها أو أن يقرر بوضع يده على الطلب والبت به بنفسه، وعندما يباشر المجلس البحث في طلب رفع الحصانة يجب استمرار المناقشة حتى البت نهائياً بالموضوع، حيث للأذن بالملاحقة مفعول حصري ولا يسري إلا على الفعل المعين في طلب رفع الحصانة، ويتخذ قرار رفع الحصانة بالأكثرية النسبية وفقاً للمادة ( ٣٤ ) من الدستور، وفي حالة ما إذا لوحق النائب بالجرم المشهود أو خارج دورة الانعقاد أو قبل انتخابه نائباً تستمر الملاحقة في دورات الانعقاد اللاحقة دون حاجة إلى طلب أذن المجلس ولكن على وزير العدل أن يحيط المجلس علماً بالأمر في أول جلسته يعقدها وللمجلس الحق بأن يقرر عند الاقتضاء بناء تقرير الهيئة المشتركة المشار إليها في المادة (١٠٠) وقف الملاحقة بحق النائب وأخلاء سبيله مؤقتاً أثناء الدورة إذا كان موقوفاً وذلك إلى ما بعد دورة الانعقاد، كما أن النظام الداخلي قد أوجب على الهيئة المشتركة أن تتأكد من الطلب بحيث لا تكون الغاية من وراء رفع الحصانة هي غاية سياسية أو دعوى كيدية للهيئة المشتركة وللمجلس عند درس ومناقشة طلب رفع الحصانة تقدير جدية الملاحقة والتأكد من أن الطلب بعيد عن الغايات الحزبية والسياسية ولا يستهدف حرمان النائب من ممارسة عمله النيابي<sup>(١)</sup>، ومن خلال ما تقدم يتضح دور رئيس مجلس النواب حيث يتمحور اختصاصه في استقبال طلب رفع الحصانة عن عضو البرلمان من وزير العدل وفق الإجراءات المحددة حيث يقوم رئيس المجلس بعد تقديم الطلب له بدعوة هيئة مكتب المجلس ولجنة العدل والإدارة لعقد جلسة مشتركة وذلك لدراسة طلب رفع الحصانة وتقديم تقريرها لكي يتمكن مجلس النواب من اتخاذ قراره بشأن الطلب فأما يرفع الحصانة عن العضو أو يقرر عدم رفع الحصانة<sup>(٢)</sup>.

١ - المادة (٩٤،٩٥،٩٦،٩٧،٩٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- ومن السوابق البرلمانية لرفع الحصانة في لبنان هي حالة رفع الحصانة عن النائب (يحيى شمس) بتاريخ ٢٤ / تشرين الثاني الثاني / ١٩٩٤ بسبب تورطه في قضية المخدرات، وكذلك رفع الحصانة عن النائب رفعت قزوعن بسبب ضبط اسلحة في منزله وتحريضه على القتل في عام ١٩٥٢ . د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٩٥.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 14 -

أما المشرع الدستوري العراقي فقد نصت المادة (٦٣) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥<sup>(١)</sup> على (ثانياً: أ . يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك ب . لا يجوز ألقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جنائية ج . لا يجوز ألقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود بجناية)<sup>(٢)</sup> كما أن النظام الداخلي اخذ بهذا النص دون أي تغيير في المضمون<sup>(٣)</sup>، من خلال هذا النص يتبين أن الدستور العراقي أخذ بالحصانة الموضوعية والإجرائية كما فعل المشرع الدستوري اللبناني<sup>(٤)</sup>، حيث أن طبيعة الوظيفة البرلمانية توجب توافر مثل هذه الضمانات للعضو و ذلك لأن العمل قائم على أساس أبداء الرأي والأفكار والمناقشة وتوجيه النقد وذلك من أجل المصلحة العامة ولولا وجود هذه الضمانات لما استطاع عضو البرلمان ممارسة عمله بحرية وإبداء رأيه بكل صراحة دون خشية من العقاب بسبب الآراء والأفكار والأفعال التي يمكن أن تعد جرائم لولا الحصانة التي يتمتع بها، من خلال ما تقدم يتبين اختصاص رئيس مجلس النواب العراقي بشأن الحصانة التي يتمتع بها عضو البرلمان وهو دور جداً ضئيل حيث يقتصر دوره على الموافقة على رفع الحصانة عن العضو في حالة اتهامه بارتكاب جنائية خارج مدة الفصل التشريعي وكذلك إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود بجناية، ففي هاتين الحالتين ( حالة اتهامه بارتكاب جريمة من نوع جنائية وحالة التلبس بالجرم المشهود بجناية ) يجوز لرئيس مجلس النواب رفع الحصانة عن العضو خارج مدة الفصل التشريعي فقط ودون حاجة إلى تصويت من قبل المجلس<sup>(٥)</sup>، ويؤخذ على هذا النص أنه حصر الجريمة التي ترتكب والتي يجوز للرئيس رفع الحصانة عن

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.

٢ - كما جاءت بذات النص المادة (٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

٣- المادة (٢٠) من النظام الداخلي النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر سنة ٢٠٠٦ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٥ / ٢ / ٢٠٠٧ حيث نصت (أولاً: لا يسأل العضو عما يبدية من آراء أو ما يورده من وقائع أثناء ممارسة عمله في المجلس ثانياً: لا يجوز ألقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جنائية ثالثاً: لا يجوز القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جنائية).

٤- كما أخذ بذات ألتجاه المشرع الدستور الأمريكي في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

٥- وهناك العديد من السوابق القضائية لرفع الحصانة عن أعضاء مجلس النواب العراقي ففي تاريخ ٤/١٠/٢٠٠٧ تم رفع الحصانة عن النائب عبد الناصر الجنابي بسبب اتهامه بأعمال إرهابية، محضر الجلسة رقم (١٣) من الفصل التشريعي الثاني من السنة التشريعية الثانية. وفي تاريخ ١٤ / ٩ / ٢٠٠٨ تم رفع الحصانة عن النائب مثال الألوسي وذلك بسبب زيارته لإسرائيل كما =

العضو بسببها هي الجنايات فقط دون الجرح والمخالفات على الرغم من أن الغاية متوفرة سواء في الجنايات أو الجرح أو المخالفات وذلك حمايته من الدعاوى الكيدية والغايات السياسية من وراء الاتهام الذي يوجه إليه، كما أن من المأخذ الأخرى على هذا النص أنه أشار إلى عدم جواز ألقاء القبض على العضو دون الإجراءات الأخرى كالتفتيش أو التحقيق وكذلك استدعاء الشهود حيث كان من الأفضل أن يمنع القيام بالإجراءات الجنائية بحق العضو دون أن يقتصر على ألقاء القبض فقط كذلك لم يشر الدستور ولا النظام الداخلي إلى الجهة التي تقدم طلب رفع الحصانة وإلى من يقدم الطلب، وهذا النقص قد عالجته التطبيق العملي حيث من خلال التطبيق العملي فإن مجلس القضاء الأعلى هو الجهة التي تقدم طلب رفع الحصانة إلى رئيس مجلس النواب كما أن الدستور والنظام الداخلي لم يبين الإجراءات التي يتبعها المجلس وفي حالة تلقيه طلب رفع الحصانة فهل يحيل الطلب إلى لجنة شؤون الأعضاء أم للجنة القانونية وما هي الفترة الزمنية التي تستغرقها للبت في الطلب حيث أن هذه الإجراءات قد عالجها التطبيق العملي حيث أن رئيس مجلس النواب يحيل طلب الأذن برفع الحصانة الذي يقدم من مجلس القضاء الأعلى إلى لجنة تشكل لهذا الغرض وتقدم تقريرها إلى المجلس والذي يطلع على التقرير وكذلك يستمع إلى النائب فيقرر أما رفع الحصانة أو رفض الطلب دون تحديد للمدة التي يبيت المجلس في تلك الطلبات<sup>(١)</sup>.

ويتبين لنا أن موقف المشرع اللبناني كان أفضل من نظيره العراقي لكون المشرع اللبناني قد عالج الإجراءات الخاصة بالجهة التي تقدم طلب رفع الحصانة وإلى من يقدم طلب رفع الحصانة والمدة الزمنية التي على الجهة خلالها تقديم تقريرها حيث عالجها المشرع اللبناني في المادة (٩٢.٩١. ٩٣. ٩٤. ٩٧) وبالتالي فإن المشرع اللبناني قد بين اختصاصات رئيس مجلس النواب الخاصة برفع الحصانة من حيث تلقيه طلب رفع الحصانة وقيامه بدعوة هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدراسة الطلب وكذلك إذا تأخرت الهيئة عن تقديم تقريرها خلال مدة الأسبوعان فإن للرئيس مع الأعضاء تقرير أما إعطائها مهلة إضافية أو البت مباشرة بالطلب من خلال وضع يدهم على الطلب وألا بت فيه وبالتالي فإن اختصاصات الرئيس اللبناني كانت أكثر وضوحاً من اختصاصات رئيس مجلس النواب العراقي الذي لم يشير إلا لاختصاص واحد بشأن رفع الحصانة وهو الموافقة على رفع الحصانة عن النائب في حالة إذا كان منهما بارتكاب جناية خارج

---

= تمنعه من السفر وحضور جلسات مجلس النواب إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قررت إلغاء القرار الصادر من مجلس النواب لتعارضه مع أحكام الدستور والنظام الداخلي وذلك لأن رفع الحصانة تم دون أن تكون هنالك دعوى قضائية ضده كما حدد الدستور والنظام الداخلي (أن يكون متهماً بجناية أو أن يكون متلبساً بالجرم المشهود بجناية) محضر الجلسة رقم (٥)، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثالثة.



الفصل التشريعي وترك الحديث عن الاختصاصات الأخرى المتعلقة برفع الحصانة إلى التطبيق العملي ليعالجها وهي حالة تلقيه طلب الأذن برفع الحصانة عن النائب وكذلك إحالة الطلب إلى الجهات المختصة للنظر فيه ووضع تقرير بشأنه.

### الفرع الثاني

#### اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بدورات الانعقاد والجلسة الاستثنائية

هنالك اختلاف بين الدول بشأن كيفية اجتماع مجلس النواب وهل أن مجلس النواب هو من يحدد مواعيد اجتماعاته، فيكثر منها ويطيّلها حسب رغبته، أم أن موضوع اجتماعاته تحدده سلطة أخرى؟

أن دور مجلس النواب وتأثيره في الحياة الدستورية، هو من يحدد الإجابة على تلك التساؤلات، أن الحلول المقررة للإجابة على ذلك مستمدة من نزعتين، النزعة الأولى وهي النزعة الموناركية وتستهدف هذه النزعة الحذر من نشاط مجلس النواب وجعل اجتماعه معلق على إرادة الحكومة، أما النزعة الثانية فهي النزعة الديمقراطية فهي تستهدف تأمين استقلال مجلس النواب ورفع شأنه وإطلاق الحرية له بتعيين اجتماعاته، ويجب التمييز هنا بين مصطلحين يستعملان هنا هما (العقود) و(الجلسات) فالعقود أو الدورات تعني الحقبة من السنة التي يمكن خلالها لمجلس النواب عقد اجتماعاته لممارسه عمله وهو حرّ خلال تلك الدورات أن يعقد أي جلسة كما أن له الحرية في أن يعين متى يشاء مواعيد لجلساته، أما مصطلح الجلسات فيعني الاجتماع الفعلي لمجلس النواب في يوم معين، وتبدأ الجلسة عندما يعلن رئيس المجلس افتتاحها وتنتهي عندما يعلن رفع تلك الجلسة<sup>(١)</sup>.

ألا أن معظم الدساتير أخذت تحدد أوقات اجتماع مجلس النواب ضمن مواد الدستور وكذلك تبين الإجراءات الخاصة بعقد الجلسات الاستثنائية وسنبين ذلك في ما يلي:.

### أولاً: اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بدورات الانعقاد للمجلس

هنالك طريقتان لتحديد مواعيد اجتماع مجلس النواب، الأولى هي طريقة الاستمرار<sup>(١)</sup>، وهذه الطريقة لا تعني أن مجلس النواب يعد في حالة انعقاد دائم وبدون انقطاع، وإنما تعني أن مجلس النواب يُعَيَّن بمطلق حريته وإرادته حقبات من الزمن يمكنه أثناءها الاجتماع لممارسة صلاحياته، فله أن شاء تقرير العمل والاجتماع طوال السنة أو طوال الدور التشريعي<sup>(٢)</sup>، أن طريقة الاستمرار تتيح لمجلس النواب تخصيص الوقت اللازم لممارسة صلاحياته، كما أن هذه الطريقة تؤمن للمجلس الاستقلال بالعمل إزاء السلطة التنفيذية وأن هذه الطريقة مستمدة من مبدأ تفريق السلطات وتتوافق مع الفكرة التي تقول أن المجلس هو الممثل المباشر للسيادة الوطنية وأن السلطة التنفيذية لا تمتلك حق التدخل في تحديد أعماله، ألا أن هذه الطريقة لها سلبيات تقابل الإيجابيات المذكورة منها أن المجلس الذي تكون اجتماعاته مستمرة أو مشبه مستمرة، يصبح محموماً تتفاقم فيه النزاعات والخلافات بين الأحزاب بسبب المناقشات الحادة المثيرة، مما يشل عمل الحكومة التي تصبح تحت وطأة الاستجابات، وتصبح غير قادرة على الحكم، أي أنه من الناحية العملية يضيق الخناق على الحكومة ويشغل معظم وقتها في محاولتها للاحتفاظ بالأغلبية واستعدادها بشكل دائم لخوض المعارك الانتخابية ومثل هذا الوضع لا يترك المجال للحكومة الوقت الكافي للعمل والتفكير السليم والهادئ والتخطيط المجدي والنافع<sup>(٣)</sup>.

أما الطريقة الثانية من طرق تحديد مواعيد مجلس النواب هي طريقة الدورات أو العقود أن الدورات أو العقود هي حقبات من السنة التي يجتمع خلالها مجلس النواب ليمارس صلاحياته الدستورية، أما الأجهزة الأخرى لمجلس النواب التي تمارس الأعمال التحضيرية والإدارية للمجلس كاللجان فأنها تعمل بشكل دائم أثناء دورات الانعقاد وخارجها وذلك لكون أعمالها التي تقوم بها هي أعمال تحضيرية، وأن تلك الحقبات من السنة، التي يجتمع المجلس خلالها لا يقوم المجلس بتعيينها وإنما تعين بمعزل عنه، وهنالك طريقتان تعين من خلالها مواعيد اجتماعات المجلس، أحدهما يكون للسلطة التنفيذية أمر تعيين تلك المواعيد، والثانية أن يوكل إلى الدستور أمر تعيين تلك الدورات ومدتها وتواريخها، وهذه الطريقة تكفل لمجلس النواب حد أدنى من الاجتماعات معزلة عن إرادة السلطة التنفيذية وتدخلها في هذا الموضوع، وأن للطريقتين عيوب، فإذا كانت

١- وتأخذ بهذه الطريقة كل من سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية.

٢- يعني الدور التشريعي (هو الحقبة من الزمن الواقعة بين انتخاب مجلس النواب وانتهاء ولايته سواء لانتهاء مدته أو بسبب حله). د. أنور الخطيب، دستور لبنان، ص ٤٢٦.

٣- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، ط ١، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص ٧٥٩.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 18 -

العقود طويلة وعديدة فأنها تقترب من طريقة الاستمرار، أما إذا كانت قصيرة وقليلة، فيخشى أن تكون غير كافية لكي يقوم مجلس النواب باختصاصاته، ألا إذا جاز للحكومة أن تدعوه إلى اجتماعات إضافية وفي ذلك عودة إلى الطريقة المستمرة المنتقدة وقد نشأ من خلال ذلك طريقة وسط تمزج بين الطريقتين، حيث يوكل إلى الدستور تعيين عدداً من الدورات أو العقود، ويترك للسلطة التنفيذية أن تعين عقوداً أخرى إضافية<sup>(١)</sup>.

ومن خلال الاطلاع على كل من الدستور اللبناني النافذ والدستور العراقي النافذ يتبين أنهما أخذاً بالطريقة أعلاه.

وتسمى أيضاً مدة نيابة مجلس النواب ب(الفصل التشريعي) وهي المدة المحددة دستورياً منذ بداية نيابة المجلس حتى نهايته، فالفصل التشريعي هو عبارة عن طول المدة النيابية لمجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

وقد حرصت الدساتير البرلمانية لدى معالجتها لدورات مجلس النواب وما يتعلق به من مسائل جزئية أعطاء رئيس مجلس النواب دوراً واضحاً في ذلك بوصفه الرئيس الأعلى للمجلس المذكور والممثل عنه وهو الأدرى بأمر المجلس، ومن ثم فإنه الأقرب إلى المجلس وتحديد احتياجاته في تمديد الفصل التشريعي من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء مما يؤهله للعب دوراً خاصاً في موضوع دورات المجلس والمسائل المتعلقة به.

فقد بين المشرع الدستوري اللبناني ادوار الانعقاد العادية لمجلس النواب اللبناني بصورة محددة صريحة وقطعية حيث نصت المادة (٣٢) من الدستور اللبناني على أنه (يجتمع المجلس في كل سنة في عقدتين عاديتين فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة).

هذا وقد يكون اجتماع مجلس النواب اجتماعاً حكماً لا يتطلب دعوة من رئيس الجمهورية وبدون أن تكون هنالك دورة عادية، ذلك في حالة واحدة هي حالة انتخاب رئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>.

في حين هنالك اجتماعات لمجلس النواب موقوفة على دعوة من قبل رئيس الجمهورية، عندما تنتهي ولاية مجلس النواب بالحل حيث يقاس عليها حالة انتهاء مدة المجلس (يدعى المجلس الجديد للاجتماع في

١- د.أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، دون سنة نشر، ص ١٦٣.

٢- د.محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ٧٥٩.

٣- المادة (٧٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب<sup>(١)</sup>، أما الاجتماعات الأخرى الموقوفة على دعوة من رئيس الجمهورية متعلقة بالجلسة الاستثنائية والتي سنتحدث عنها عند الحديث عن الجلسة الاستثنائية.

لرئيس الجمهورية الحق بتأجيل العقود العادية وأن الغاية من إعطاء رئيس الجمهورية مثل هذا الحق هو لتلافي المساوي والعيوب التي قد تنشأ من طول العقود العادية وإرهاقها للمجلس، والنزاعات والخلافات الخفية القائمة بينه وبين الحكومة وأن التأجيل لا يعني اختتام دورة الانعقاد، وإنما يعني التوقف مؤقتاً إلى أجل محدد في مرسوم التأجيل وبعدها يتابع العقد حكماً دون حاجة إلى دعوة جديدة، إلا أن المادة (٥٩) من الدستور قد وضعت حدين لحق رئيس الجمهورية بالتأجيل لا يجوز له تجاوزهما، أولاً أن مدة التأجيل لا تزيد على شهر من العقد العادي، والثاني أن لا يمارس حق التأجيل في العقد الواحد مرتين<sup>(٢)</sup>.

كما قضت المادة (٣٣) من الدستور اللبناني النافذ بأنه (أن افتتاح العقود العادية واختتامها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين) ومن خلال هذين النصين يتبين أن مجلس النواب يعقد في كل سنة في دورين عاديين أو كما سماه الدستور عقدين عاديين الأول يبتدىء يوم الثلاثاء الذي هو بعد الخامس عشر من شهر آذار ويستمر إلى نهاية شهر أيار والثاني يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يأتي بعد الخامس عشر من شهر تشرين الأول ويستمر إلى نهاية السنة، وبالتالي فإن افتتاح العقود العادية واختتامها يجري حكماً وفق المواعيد التي حددها الدستور، ومن ثم فليس للسلطة التنفيذية أي سلطة تقديرية في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، ولا في فض الاجتماعات<sup>(٣)</sup>.

ومن النصوص أعلاه يتبين لنا أن المشرع الدستوري اللبناني لا يعطي لرئيس مجلس النواب أي اختصاص بشأن دورات انعقاد المجلس أو تأجيل انعقاده، بل أعطى هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، وكان الأجدر بالمشرع إعطاء هذا الاختصاص لرئيس مجلس النواب بوصفه (كما ذكرنا) الرئيس الأعلى للمجلس والأدرى بشؤونه مما يجعله أكثر قدرة على تحديد هذه المسائل .

١- المادة (٥٥) نصت على (يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء بناء على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية، وفقاً لأحكام المادة أي خلال الأيام لخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب....).

٢- المادة (٥٩) نصت على (لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد).

٣- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٦٩، ص ٤٩٢؛ عبده عويدات، النظم الدستورية، ط١، منشورات عويدات، بيروت، دون سنة نشر، ص ٥٠٥.

أما المشرع الدستوري العراقي فقد نصت المادة (٥٦/أولاً) الدستور النافذ على (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة)<sup>(١)</sup>، وكان حرياً بصناع النص توحيد آلية التعامل مع التوقيتات الزمنية، فتبدأ مع بداية السنة الأولى من عمر مجلس النواب وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من عمره، أو أن تبدأ بالجلسة الأولى من السنة النيابية الأولى وتنتهي بنهاية الجلسة الأخيرة من الفصل التشريعي الأخير، وأن بهذا التحديد يكون خط بداية ولاية مجلس النواب منسجماً مع نهايته، وقد أستفسر رئيس مجلس النواب عن مفهوم السنة التقويمية الوارد في المادة (٥٦) وقد أجابت المحكمة على أن الدستور حدد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تقويمية، وأن السنوات الأربع للمجلس تبدأ بأول جلسة يعقدها المجلس برئاسة أكبر الأعضاء سناً بدعوة من رئيس الجمهورية وبالتالي فإن الجلسة التي عقدت بعد توجيه الدعوة من رئيس الجمهورية هي الجلسة الأولى وأن مفهوم السنة التقويمية الوارد ذكرها في المادة "٥٦/أولاً" من الدستور ينصرف إلى السنة الميلادية ومدتها "٣٦٥" ثلاثمائة وخمسة وستين يوماً م ٩ من القانون المدني<sup>(٢)</sup>.

فقد اخذ الدستور العراقي النافذ بالمبدأ المعمول به في معظم الدساتير القاضي بتحويل رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس النواب الجديد لعقد جلسته الأولى، وهي صلاحية بروتوكولية ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية فيها، حيث نصت المادة (٥٤) من الدستور على أنه (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة أنفاً) ومن خلال هذا النص يتبين أن سلطة رئيس الجمهورية مقيدة بالخمسة عشر يوماً وألا تعقد الجلسة تلقائياً في آخر يوم من المدة المذكورة في النص، وألا فقد يتهم رئيس الجمهورية بالحنث باليمين الدستوري أو انتهاك الدستور، إلا في حالات الظروف الاستثنائية تمنع المجلس من الانعقاد<sup>(٣)</sup>.

١- لقد حدث التفاف كبير في أعقاب انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب في دورته البرلمانية الثانية التي تخصص لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، حيث عقدت الجلسة الأولى بتاريخ ٢٠١٠/٦/١٤ وظلت الجلسة قائمة تحت مسمى ليس له أي أساس قانوني "الجلسة المفتوحة" حتى ٢٠١٠/١١/١١ على الرغم من صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٠/٢٤ القاضي بعدم دستورية تلك الجلسة لفقدائها الأساس القانوني(قرار المحكمة ألتحادي العليا /٢٤ اتحادية /٢٠١٠ في ٢٠١٠/٣/١٤) .

٢- قرار المحكمة ألتحادية العليا /٢٩ اتحادية /٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٥/١٣ .

٣- د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، مؤسسة دار الصادق الثقافية، دون ناشر، دون تاريخ، ص ١٧٥ .

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 21 -

وذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن تاريخ انعقاد الجلسة الأولى للمجلس هو تاريخ بدأ الفصل التشريعي الأول ولا يعتد بالتواريخ اللاحقة لانعقاد مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

وقد أشار الدستور إلى دورات انعقاد مجلس النواب العادية في المادة (٥٧) منه والتي نصت على أنه ( لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها )<sup>(٢)</sup>.

والأصل أن في الدساتير تقدر الفصل التشريعي على وجه التقريب وليس الدقة، حيث يؤثر في تقديره ظروف وحاجات الدولة للتشريع وكمية العمل الرقابي واستقرار أمن الدولة وحجم المهام التي يضطلع بها مجلس النواب، ولكن دقة هذا التقدير الزمني نسبية وليست مطلقة حيث تتأثر بالمتغيرات والمستجدات، ومن هنا فإن معظم الدساتير تجيز لجهات تحددها تمديد الفصل التشريعي مدة محددة وذلك لإنجاز المهام المستجدة أو المتأخرة، وحيث أن قيد يرد في اغلب الدساتير على انعقاد مجلس النواب هو الموافقة على الموازنة العامة قبل نهاية السنة أو الفصل التشريعي، وأن الدستور العراقي النافذ لم يخرج عن هذا النهج حيث نصت المادة (٥٨/ثانياً) على أنه (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس).

فمن خلال هذه النصوص يتبين أن المشرع الدستوري قد حدد مدة الفصل التشريعي ودوار الانعقاد العادية وبالتالي فإنه لا يجوز مخالفة تلك المدد لأن مخالفتها تعد مخالفة لأحكام الدستور لأنه الدستور هو من حددها وقد أوجب الدستور عدم انتهاء الفصل التشريعي إلا بالموافقة على الموازنة أن كانت معروضة في ذلك الفصل، كما أن المشرع الدستوري قد جعل من اختصاصات رئيس الجمهورية هي دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد بعد المصادقة على نتائج الانتخابات بخمسة عشر يوماً كما أن مدة الفصل التشريعي محدد في المادة (٥٦) بأربعة سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي نهاية السنة الرابعة.

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ٨٩/اتحادية/٢٠١٠ في ٨/١٢/٢٠١٠.

٢- وبذات المضمون جاءت المادة (٢٢) من النظام الداخلي والتي نصت على أنه (أولاً: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر يبدأ أولهما في آذار وينتهي في ٣٠ حزيران في كل سنة، يبدأ ثانيهما في ١ أيلول وينتهي في ٣١ كانون الأول. ثانياً: لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها. ثالثاً: تتعدّد جلسات المجلس على الأقل يومين في الأسبوع ولهيئة الرئاسة تمديدها أو تمديدتها حسب الضرورة).



يتبين لنا من خلال مراجعة النصوص ذات العلاقة بدورات انعقاد المجلس أن رئيس مجلس النواب لا يملك سوى اختصاص واحد بشأن الفصل التشريعي وهو طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب ويكون التمديد بما لا يزيد على (٣٠) يوماً وذلك لوجود مهمات تستدعي ذلك، وأن رئيس مجلس النواب ليس الوحيد الذي له هذا الحق وإنما رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية وكذلك لخمسين عضواً من أعضاء المجلس حق طلب تمديد الفصل التشريعي لذلك فإنه اختصاص رئيس مجلس النواب الوحيد هو طلب تمديد الفصل التشريعي ولا يملك أي اختصاص آخر بشأن الفصل التشريعي (كما له الحق بتأجيل الجلسة كما ورد في النظام الداخلي الذي سنبينه في الفصل الثاني) حيث أن من حق رئيس مجلس النواب تأجيل افتتاح الجلسة لمدة لا تقل عن نصف ساعة في حالة عدم اكتمال النصاب وإذا لم يكتمل النصاب فإنه له إعلان تأجيل الجلسة وبعين موعد آخر لانعقادها<sup>(١)</sup>.

وهكذا يلاحظ أن المشرع العراقي قد أعطى دوراً لرئيس مجلس النواب على العكس من المشرع اللبناني الذي لم يعط أي دور له يتعلق بدورات الانعقاد ويرى الباحث أن المشرع العراقي على خلاف المشرع اللبناني قد كان موقفاً حينما أعطى للرئيس دوراً بشأن الفصل التشريعي وذلك لأنه الفصل التشريعي هو من الأمور المتعلقة بالبرلمان وبالتالي فإنه أعطاه رئيس البرلمان دوراً به لأنه من الأمور البديهي أن يكون للرئيس دوراً بذلك لأنه أعلى سلطة بالبرلمان وهو الأدرى بشؤون البرلمان.

### ثانياً: اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بالجلسة الاستثنائية

تعني الجلسة جلوس مجلس النواب للنظر في أعماله لتقرير ما يراه بمقتضى جدول الأعمال، وتمثل الوقت الفعلي لانعقاد المجلس التشريعي، حيث تعد جلسات المجلس شكلاً ومظهراً قانونياً للقيام بدور السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>، ولا يعقل أن يجتمع المجلس طول النهار و الليل وبشكل مستمر خلال دورات الانعقاد سواء كانت دورات الانعقاد عادياً أم استثنائياً<sup>(٣)</sup>.

١- ألا أن النظام الداخلي قد أشار إلى حق رئيس مجلس النواب بتأجيل افتتاح الجلسة لمدة لا تقل عن نصف ساعة في حالة عدم اكتمال النصاب وإذا لم يكتمل النصاب فإنه الرئيس يعلن تأجيل الجلسة وبعين موعد آخر لانعقادها لذلك فإنه رئيس المجلس له دور بتأجيل الجلسة وهو ما أشارت إليه المادة (٢٤).

٢- د.خير اله بروجين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٣١.

٣- د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ١٩٨٠، ص ٢١٣.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 23 -

والأصل أن تكون جلسات مجلس النواب علنية<sup>(١)</sup>، وتكون لها تغطية إعلامية لتعرض على عامة الشعب حتى يطلع على المناقشات التي تدور داخل المجلس وفق القواعد التي تنظم عمله، كما يجوز استثناءً جعل الجلسة سرية في الحالات التي يحددها الدستور و النظام الداخلي.

ويقصد بالجلسة الاستثنائية دورة انعقاد غير عادية يكون الغرض منها بحث مواضيع تكون مدتها وكذلك جدول أعمالها محددين، وتعني أيضا بأنها الجلسة التي تعقد في حالة ما إذا كان البرلمان في أجازة سواء كانت تلك الأجازة فصلية أم أسبوعية، وتكون بقطع تلك الأجازة، وتعقد لغرض محدد ولا يناقش فيها أي موضوع لا يتعلق بهذا الغرض، وسميت استثنائية لحصولها خارج أيام الدوام أو خارج الفصل التشريعي الذي تعقد فيه الجلسات الاعتيادية<sup>(٢)</sup>.

وقد عالجت التشريعات الدستورية للدول المقارنة موضوع الجلسة الاستثنائية وإجراءات عقدها وما هو دور رئيس مجلس النواب بشأنها، فقد نصت المادة (٣٣) على أن انعقاد مجلس النواب بجلسة استثنائية لا يقوم إلا بدعوة من قبل رئيس الجمهورية ( لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه ) ومن خلال هذا النص يتبين أن الجلسة الاستثنائية تعقد بناء على اتفاق رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة وكذلك للأكثرية المطلقة في المجلس أن تطلب من رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس إلى عقد جلسة استثنائية.

وبما أن الجلسة الاستثنائية لا تعقد إلا إذا كان هنالك ما يتطلب من المجلس عقد تلك الجلسة، فقد تكون هنالك أزمة تتطلب عقد تلك الجلسة ولكن السؤال هو ما الحل إذا كانت تلك الأزمة التي تتطلب عقد جلسة استثنائية هي أزمة وزارية سببها استقالة الحكومة مما يؤدي إلى تعقد الأمور لمدة طويلة، ومن ثم يوجب على المجلس التدخل لحل تلك الأزمة ؟

لم ينص الدستور اللبناني النافذ على مثل هذه الحالة، لأنه من المستبعد أن تستمر الازمات الوزارية لمدة طويلة تصل إلى بضعة أشهر دون حل، إلا أن مثل هذه الحالة قد حصلت في لبنان، حيث أن الوزارة قد

١- المادة (٣٥) من الدستور اللبناني حيث نصت (جلسات المجلس علنية على أن له أن يجتمع في جلسة سرية بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه وله أن يقرر إعادة المناقشة في جلسة علنية في المبحث نفسه ) أما الدستور العراقي فقد نص في المادة (٥٣) منه على ( أولاً : تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا إذا ارتأت لضرورة خلاف ذلك ).

٢- د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون تاريخ، ص ٣٤٤.

استقالت في ٢٤/نيسان/١٩٦٩ وبقيت هذه الازمة لغاية آخر تشرين الثاني من السنة نفسها<sup>(١)</sup>، وأن مثل هذه الازمة تتطلب موقفاً من قبل المجلس، وهنا يجب التفرقة بين ما إذا كانت الازمة حصلت أثناء الدورة العادية للمجلس أو إذا حصلت الازمة خارج دورات الانعقاد، في حالة ما إذا كانت الازمة واقعة أثناء الدورة العادية للمجلس وأن الازمة لم تتعدى نطاق المدة المقبولة والمعقولة، فإنه الامتناع عن الاجتماع بالنسبة للمجلس مقبول ومعقول، ولكن إذا امتدت الازمة إلى عدة أشهر وأدت إلى تعطل عجلة الحكم، وعرضت مصالح البلد للانهايار الاقتصادي والخطر، ففي مثل هذه الحالة هل أن المجلس يمتنع عن الاجتماع بحجة عدم وجود حكومة تمثل أمامه، حيث نصت المادة (٦٧) من الدستور على أنه (للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أن شأوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إدارتهم)، يفهم من هذا النص أن اجتماع مجلس النواب يحصل في الأصل دون الحاجة إلى حضور الحكومة، وأن للحكومة الحضور عندما تشاء، وليس من حق مجلس النواب منعها من الحضور، ومن خلال ذلك يفهم أن من المستحسن أن لا يجتمع المجلس أثناء الازمة الوزارية إذا لم تطول تلك الازمة، وظلت ضمن نطاق مدة مقبولة ومعقولة، أما إذا طالت وتعدت الازمة فإن اجتماع المجلس يكون لازماً ولا غنى عنه، أما إذا حصلت الازمة خارج دورات الانعقاد ففي هذه الحالة يمكن للأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب تقديم طلب جلسة استثنائية لمعالجة تلك الازمة، وفي هذه الحالة يجب صدور مرسوم جمهوري بعقد جلسة استثنائية وذلك لأنه هذا الأمر إلزامياً حسب نص المادة (٣٣) من الدستور، ولكن لكي يصدر رئيس الجمهورية المرسوم يجب أن تكون هنالك حكومة توقعه معه، وهنا يصطدم رئيس الجمهورية بامتناع رئيس الحكومة المستقلة عن التوقيع وذلك بحجة أن مثل هذا الأمر لا يدخل ضمن الأعمال الجارية التي يصرفها الوزراء في الفترة الواقعة بين استقالة الحكومة وتعيين الحكومة الجديدة، يصبح الأمر أمام واقع مخالف لأحكام الدستور، حيث أن مجلس النواب يطالب بفتح جلسة استثنائية والدستور ينص على إلزام السلطة التنفيذية بالاستجابة على ذلك الطلب، ورئيس الجمهورية يمتنع عن إصدار المرسوم بحجة لا حكومة عنده لتوقع المرسوم، على الرغم من أن الدستور يعطيه حق تعيين الوزراء وأقالتهم، وأن رئيس الحكومة يمتنع عن التوقيع بحجة أنه ليس رئيس لحكومة مسؤولة ليقوم مرسوم الدورة الاستثنائية، لأن فتح الدورة الاستثنائية لا يعد من الأعمال الجارية، وفي هذه الحالة يرى المجلس نفسه أمام مخالفة للدستور من السلطة التنفيذية ناشئة عن عدم التوافق والانسجام بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وأن هذه المخالفة الدستورية هي تلكو رئيس الجمهورية عن تعيين حكومة لتوقع مرسوم الدعوة إلى الدورة الاستثنائية، وأن في هذا

١- نصت المادة (٦٩) على أن (١. تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات الآتية: أ. إذا استقال رئيسها. ب. إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها. ج. بوفاة رئيسها. د. عند بدء ولاية رئيس الجمهورية. هـ. عند بدء ولاية مجلس النواب. و. عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة).

الموقف تعطيل لمجلس النواب، وأن الحل الذي يمكن أن يلجئ إليه المجلس هو الدعوة إلى اجتماع بصورة غير رسمية بدعوة من قبل رئيس مجلس النواب إلى عقد جلسة غير علنية، يتم فيها اقتراح الحل وتبادل الرأي، لكن لا ينظم محضر رسمي بهذا الاجتماع، لأنه اجتماع غير رسمي، وأن الاجتماع غير الرسمي هو ذات الحل إذا لم تتقدم الأغلبية بطلب فتح دورة استثنائية<sup>(١)</sup>.

فقد نصت المادة (٣١) من الدستور اللبناني النافذ على أن (كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يعد باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون) حيث من المتفق عليه أن كل اجتماع يعقد خارج المواعيد القانونية، أي خارج الدورة العادية للمجلس أو الجلسات الاستثنائية يعد باطلاً، لا يشمل ذلك عمل أجهزة المجلس التي تقوم بالأعمال التحضيرية والأعمال الإدارية.

ويلاحظ مما تقدم أن الدستور اللبناني لم يجعل لرئيس مجلس النواب أي دور بشأن الجلسة الاستثنائية، فلم يعطيه الحق بالدعوة إلى عقد جلسة استثنائية كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ونعتقد أنه من الأفضل لو أعطي لرئيس مجلس النواب الحق بالدعوة إلى عقد جلسة استثنائية لكونه الأدرى بمدى احتياج المجلس إلى عقد تلك الجلسة وذلك لأنه الأقرب للمجلس واحتياجاته أكثر من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، على أن الإجراءات التطبيقية لهذا النص قد أعطت دوراً شكلياً إلى رئيس مجلس النواب، ذلك أن الطلب الذي يقدمه الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس لرئيس الجمهورية لعقد جلسة استثنائية يتخذ شكل عريضة موقعة من قبل النواب، وأن رئيس مجلس النواب هو من يحيل هذه العريضة إلى رئيس الجمهورية والذي في الأغلب الأعم يوافق على هذا الطلب وذلك تحت طائلة مخالفة الدستور<sup>(٢)</sup>، وهكذا فإن الاختصاص الوحيد الذي يمارسه رئيس مجلس النواب اللبناني هو أحالة عريضة الطلب إلى رئيس الجمهورية وهو اختصاص ضئيل وغير مؤثر.

أما المشرع الدستوري العراقي فقد نص في المادة (٥٨) منه على أنه (أولاً: - لرئيس الجمهورية، أو لرئيس مجلس الوزراء، أو لرئيس مجلس النواب، أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوى إليها)<sup>(٣)</sup>، ويتضح من

١- د. أنور الخطيب، دستور لبنان، مصدر سبق ذكره، ص ٤٣٦، ٤٣٧.

٢- د. أحمد سعيان، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٤.

٣- جاءت بذات المضمون المادة (٢٨) من النظام الداخلي.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 26 -

خلال النص المذكور أن المشرع الدستوري العراقي قد أعطى لجهات معينة طلب عقد جلسة استثنائية ( رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ولخمس من أعضاء المجلس ) .

ومن هنا يتبين الدور الذي يلعبه رئيس مجلس النواب بشأن الجلسة الاستثنائية، والذي يتمثل بدعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة استثنائية تكون محدودة الموضوعات وبهذا فإن المشرع الدستوري العراقي قد تفوق على نظيره اللبناني من حيث أنه جعل لرئيس مجلس النواب الحق بالدعوة إلى عقد جلسة استثنائية لكونه الأعم بأمر المجلس وبالتالي الأدرى بالأوقات والظروف التي تتطلب عقد جلسة استثنائية<sup>(١)</sup>.

---

١- ففي الدورة النيابية الأولى "٢٠٠٦\_٢٠١٠" لم يتم انعقاد مجلس النواب بجلسة استثنائية إلا مرة واحدة بتاريخ "٢٠٠٩/١٢/٦" على الرغم من التهديد الإرهابي الذي كان يعصف بالعراق آنذاك، أما الدورة النيابية الثانية فقد انعقد مجلس النواب ثلاث مرات "٢٠١٢/١/٥، ٢٠١٣/١٢/٢٨، ٢٠١٤/١٢/٢٥" وقد تم عقد جلسة استثنائية لمجلس النواب بتاريخ (٣١ / ٥ / ٢٠١٦) لمناقشة موضوع الخروقات الأمنية التي حدثت في محافظة ديالى في قضاء المقدادية، وقد دعا رئيس مجلس الوزراء في حزيران ٢٠١٤ مجلس النواب للانعقاد بجلسة استثنائية لطلب إعلان حالة الطوارئ بعد أن اجتاحت تنظيم داعش محافظات "صلاح الدين ونيوى والأنبار وديالى وأجزاء من محافظة كركوك " ألا أن مجلس النواب لم ينعقد وذلك لعدم تحقق النصاب القانوني.

## المطلب الثاني

### اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بشؤون الدستور

لكل مجتمع سياسي منظم دستور يتضمن قواعد وأحكام محددة وواضحة تنظم كيفية ممارسة السلطات ووضع القوانين، وتكفل الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات، كما وتتضمن القيود والحدود التي لا يجوز التجاوز عليها من قبل السلطات عند ممارستها لصلاحياتها، وبذلك توصف الدولة العصرية بأنها دولة مقيدة بأحكام الدستور أو دولة دستورية.

وهناك صلة وثيقة بين سمو الدستور ونظرية الرقابة على دستورية القوانين التي تقوم على مبدأ التفرقة بين الدستور وبين القانون العادي، وتعتبر الدستور القانون الأعلى والأساسي للدولة، وتقضي بوجود أن يتوافق القانون العادي مع الدستور بنصه وروحه.

إن هنالك علاقة بين فكرة الرقابة على دستورية القوانين ومسألة التمييز بين الدستور والقانون العادي، فلو كان الاثنان في مرتبة واحدة فلا حاجة إلى الرقابة، وأن عدم وجود رقابة دستورية يعني أن بالأمكان خرق الدستور، وأن الدستور ليس أعلى أو أسمى من القانون العادي، وأنه ليس ملزماً.

وهذا التمييز يستمد أهميته ووجوده من مبدأ عام معروف باسم (مبدأ تدرج التشريعات) أو (تسلسل القواعد القانونية) وهو مبدأ يبني النظام القانوني على قواعد متصاعدة ومتسلسلة شبيهة بهرم متدرج، إذ تنقيد كل درجة بما يعلوها من الدرجات، وأن النظام القانوني الذي لا يأخذ بهذا التدرج يلغي حكماً فكرة الرقابة الدستورية ويضع الدستور والقانون العادي في مرتبة واحدة، وأن كانت السمة البارزة للرقابة على دستورية القوانين تكمن في تأمين خضوع القانون العادي لأحكام الدستور، حيث أن الغرض من الرقابة، بشكل عام، هو حماية الحقوق والحريات، من تعسف المشرع وانتهاكه لمبادئ الدستور<sup>(١)</sup>.

وللأهمية الكبيرة للدستور فإن مسألة تعديله قد تؤثر على التوازن الذي يسعى إلى تحقيقه وأن من الضروري أن يواكب الدستور الظروف والأحداث التي تقوم في المجتمع ومع تغير الظروف وتطور الأحداث يتوجب أن يعدل الدستور ليواكب تلك التطورات والأحداث، ولأن الدستور هو القانون الأعلى فيتوجب على القانون الأدنى منه أن لا يخالف الدستور، وعليه سنبحث في هذا المطلب الاختصاصات التي أعطاها الدستور أو القانون إلى رئيس مجلس النواب بشأن تعديل الدستور والرقابة على دستورية القوانين.



الفرع الأول:- اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بتعديل الدستور

الفرع الثاني:- اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين

## الفرع الأول

### اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بتعديل الدستور

يقصد بتعديل الدستور إعادة النظر في الدستور سواء أكان تغييراً أم تعديلاً بالحذف أو بالإضافة، وأن الغاية أو الأهمية من التعديل هي أما أن تكون لمواكبة وملاتمة التطورات والأفكار الجديدة في المجتمع الذي ينظمه أو لسد الثغرات في الدستور فيأتي التعديل لسد تلك الثغرات أو إعادة توزيع الصلاحيات الدستورية في الدولة الفدرالية أو قد يكون الهدف من التعديل هو لتطوير النظام السياسي في الدولة أو لتحقيق المساواة الاجتماعية والاقتصادية وأخيراً قد يكون الغرض من تعديل الدستور هو توسيع مشاركة شرائح المجتمع في العملية السياسية خاصة شريحة النساء<sup>(١)</sup>، وأن لكل دستور إجراءاته الخاصة بتعديل الدستور فبعض تلك الإجراءات معقدة وبعضها أقل تعقيداً حسب توجهات كل دستور وتتباين الدساتير في مدى جعل لرئيس مجلس النواب دوراً في تعديل الدستور وبما أن مجلس النواب هو الممثل عن الشعب بموجب الدستور فإنه له الحق بتعديل الدستور بالشكل الذي يلاءم وضع الدولة والشعب وبما أن رئيس مجلس النواب هو الممثل عن المجلس وهو الرئيس الإداري له لذلك نرى أن معظم الدساتير تجعل لرئيس مجلس النواب اختصاصاً بشأن تعديل الدستور .

إذ يجب أن نفرق في هذا الصدد بين الدساتير الجامدة والمرنة، فالدساتير الجامدة تعدل بإجراءات خاصة يحددها الدستور، وهذه الإجراءات تختلف عن الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي، أما جهة التعديل فهي أما الشعب أو البرلمان أو السلطة التنفيذية، أما الدساتير المرنة فلا يتطلب تعديلها إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي، حيث يمكن تعديلها بنفس الطريقة التي تعديل فيها القوانين العادية، ومن قبل نفس السلطة التي تقوم بوضع القوانين العادية وتعديلها وعادة ما تكون هذه السلطة هي البرلمان.

أن السلطة التي يوكل إليها أمر تعديل الدستور ليست حرة في تعديل ما تشاء من مواده التي بدورها تعكس صفة الجمود التي تتصف بها معظم الدساتير وأن تلك القيود التي تحد من عمل الجهة المختصة

١- محمد أحمد محمود، تعديل الدستور، ط ١، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٣.

بالتعديل أما في تعديل مواد معينة من الدستور بصورة مؤقتة أو دائمة، أو تحد من عمله في تعديل كل الدستور لمدة زمنية محددة، وهذا ما يسمى بالقيود الموضوعية والقيود الزمنية أو الحظر الموضوعي والحظر الزمني، فالحظر الموضوعية، يعني عدم جواز التجاء إلى تعديل بعض الأحكام والمبادئ الواردة في الدستور، وغالباً ما يكون الغرض من الحظر الموضوعي هو لصيانة تلك المبادئ والأحكام، وكذلك حماية النظام السياسي الذي وضعه الدستور أو حماية بعض جوانب ذلك النظام، وأن الحظر الموضوعي قد يكون مؤبداً، أي لا يجوز إجراء التعديل على النصوص التي أصبغت عليها الحماية في أي وقت من الأوقات<sup>(١)</sup>، وقد يكون الحظر الموضوعي مؤقتاً أي يكون لفترة محددة من الزمن ثم يجوز إجراء التعديل بعد مضي تلك الفترة، والحظر الموضوعي أما أن يكون حظراً كلياً، ويعني منع إدخال أي تعديل على الدستور بأكمله، وقد يكون الحظر الموضوعي جزئياً، ويعني منع إدخال أي تعديل على نص من النصوص أو بعض أحكامه<sup>(٢)</sup>، ومثالها الدستور العراقي النافذ في المادة (١٢٦/ ثانياً) عندما نص على أنه (لا يجوز تعديل المبادئ الأساس الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين..)، وبهذا فإن دستور العراق النافذ، لم يُجر إجراء تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني إلا بعد ثماني سنوات.

أما الحظر الزمني فيعني حماية الدستور فترة زمنية معينة من إجراء التعديل عليه، أي ضمان نفاذ أحكام الدستور كلها أو جزء منها فترة من الزمن تكفي لتثبيتها قبل أن يسمح بأجراء التعديل عليها، وأن الفترة التي يحظر تعديل الدستور خلالها تحددها السلطة التأسيسية لتحقيق الهدف الذي وضع الدستور لأجله<sup>(٣)</sup>.

أما بشأن القيمة القانونية للنصوص التي تمنع تعديل الدستور فإنها كانت محطة اختلاف بالآراء بين فقهاء القانون الدستوري، فالرأي الأول يجرّد النصوص الدستورية التي تحد من تعديل الدستور من كل قيمة قانونية وسياسية، حيث يمنع فرض أي قيد على تعديل وذلك لأن هذا المنع بمثابة تجاوز على مبدأ سيادة الأمة، وبالتالي مصادر لحقها، يرى أنصار هذا الاتجاه أن القيود التي ترد على عملية التعديل ما هي إلا رغبات شخصية للحكام لكي يحافظوا على سلطاتهم، أما الرأي الثاني فيذهب إلى مشروعية النصوص الدستورية التي

١- د. ساجد محمد الزملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر، الديوانية، ٢٠١٤، ص ٢٦٨ .

٢- د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٤٤ .

٣- م. سنبل عبد الجبار أحمد، تعديل الدستور، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القلم الجامعة، دون عدد، دون تاريخ، ص ٤٣٤ .

تمنع تعديل الدستور بصورة موضوعية أو زمنية من الناحية القانونية فقط دون الناحية السياسية، فمن الناحية القانونية، فإن الحظر الدستوري يكون صحيحاً ويجب العمل به، حيث وأن كان الشعب هو مصدر السلطات، فإن استعماله لهذه السلطات لا يكون إلا وفق قواعد الدستور، ومن هنا لا يجوز تعديل الدستور إلا على وفق الإجراءات التي بينها الدستور، وفي نطاق الحدود التي وضعها، أما من الناحية السياسية فإن الحدود الموضوعية أو الزمنية تتعارض مع مبدأ سيادة الشعب حيث بموجبه يستطيع الشعب تعديل الدستور أو إلغائه في أي وقت باعتباره صاحب السيادة، أما الرأي الثالث فيرى وجوب التفرقة بين النصوص التي تنص على الحظر الموضوعي الدائم من جهة والتي تنص على الحظر الموضوعي المؤقت والحظر الزمني من جهة أخرى، حيث تعد النصوص الدستورية التي تحظر التعديل بصورة دائمة باطلة ومجردة من كل قيمة قانونية، لأن لا يجوز للسلطة التأسيسية لجيل معين من الأمة أن تقيد السلطة التأسيسية للأجيال القادمة، أما النصوص التي تنص على الحظر الموضوعي المؤقت والحظر الزمني فإنها نصوص مشروعة ولها قوة قانونية طالما يمكن تعديل الدستور بعد مضي المدة التي لا يمكن تعديل الدستور خلالها، أما الرأي الرابع فيرى مشروعية النصوص الدستورية التي تحظر تعديل بعض مواد الدستور أو تحظر التعديل خلال مدة محددة، فهي قانونية وملزمة، وأن تلك النصوص إذا تم تعديلها وفق الأصول التي وضعها الدستور يسقط عنها الحظر، فالنص الذي يحظر تعديل نظام الحكم الجمهوري إلى ملكي يمكن أن يلغى بوصفه خطوة أولى لإمكانية إقامة نظام حكم ملكي، أن هذا الرأي يقر بالقوة القانونية للنص الصادرة من قبل الشعب عند وضع الدستور، ولا يمكن تعديلها إلا وفق الحدود التي رسمها الدستور من جهة، ويقر باحترام إرادة الجيل القادم إذا ما فكرت إدخال تعديلات على الدستور حسب التطورات والمتغيرات، أما الرأي الخامس يميز بين أثر الحظر بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية وأثره بالنسبة للسلطة التأسيسية المنشأة<sup>(١)</sup>، وذلك لأن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع باختصاصات مطلقة، وأن النص الدستور الذي يحرم التعديل يعد مجرد رغبات وأمانى بالنسبة لها، وليس من الممكن أن تقيد نفسها بقيود ملزمة، لأن إرادة صاحب السلطة التأسيسية اليوم ليس أكبر من إرادته في الغد حتى تحرمه من التصرف، أما بالنسبة للسلطة التأسيسية المنشأة فهي سلطة تعد من نشأة الدستور حيث يعد هو المنشأ لها وهو من منحها الاختصاصات، وبالتالي إذا أرادت أن تمارس اختصاصها فيجب أن تتولاها وفق ما وضعه الدستور وفي نطاق الحدود التي وضعها.

١- نجلاء مهدي بحر، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص ٦٠.

ولقد تباينت الدساتير في إجراءات التعديل فالدستور اللبناني النافذ جعل اقتراح تعديل الدستور للبرلمان والسلطة التنفيذية، والهدف من ذلك هو لتحقيق التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث نصت المادة (٧٦) منه على أن (يمكن إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب ) واستناداً إلى ذلك فالجهة المختصة بتقديم اقتراح تعديل الدستور هو رئيس الجمهورية، ألا أن هذه المادة لم تبين الكيفية التي يصدر بها هذا الاقتراح هل هو اقتراح يصدر بصورة شفوية أم أن هذا الاقتراح يصدر بصورة خطية إلى مجلس الوزراء ليقوم بدوره مناقشة هذا الطلب وبعدها تضع مشروعاً بهذا الطلب وتقدمه إلى مجلس النواب ويبت مجلس النواب بهذا الطلب وفق الإجراءات المحددة له في الدستور وقد ثارت هذه المشكلة أثناء طلب تعديل الدستور لغرض التمديد للرئيس (أميل لحود)، ذلك أن رئيس الجمهورية لم يطلب ذلك، بل أنه خرج من مجلس الوزراء وترك قرار طلب التعديل لمجلس الوزراء وذلك منعاً لأي تأثير (هذا ما تم تبريره يوم ذاك)، وبموجب هذا النص لا يمكن الانطلاق به ووضعه موضع التنفيذ ألا بموجب طلب من رئيس الجمهورية حيث أن هذا النص يعد ناقصاً لأنه لم يحدد نوع الطلب (كما ذكرنا) فأما أن يكون شفهيًا وعندها يسجل الطلب الشفهي في محضر مجلس الوزراء لدى أمانتها العامة والتي هي مستقلة عن الأمانة العامة للقصر الجمهوري، وأما أن يكون الطلب خطياً يوجه من قبل الأمانة العامة للقصر الجمهوري إلى أمانة مجلس الوزراء وبالتالي لا يبقى هنالك اعتراضات على هذا الغموض<sup>(١)</sup>.

أن رئيس الجمهورية ليس الجهة الوحيدة التي لها حق اقتراح تعديل الدستور فقد نصت المادة (٧٧) على أنه (يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الأمر حينئذ على الوجه الآتي:

يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً بإعادة النظر في الدستور على أن الموارد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة، فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالباً أليها أن تضع مشروع قانون في شأنه، فإذا وافقت الحكومة المجلس على الاقتراح بأكثرية الثلثين وجب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرح على المجلس خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذ أما إجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله

وإجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثة أشهر، فإذا إصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الأنصياح وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر)، أن هذه المادة هي الوحيدة التي أشارت إلى اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بتعديل الدستور، وهو اختصاص ضيق جداً، إذ يقتصر دور رئيس المجلس فيه على تبليغ الحكومة بالاقتراح البرلماني الخاص بتعديل الدستور، ويطلب منها أن تضع مشروع قانون بذلك الاقتراح، وبذلك فإن حيث لم يعطه حق اقتراح التعديل، بل أعطاه دوراً شكلياً يقتصر على إعطاء الحكومة علم بالاقتراح والطلب منها وضع مشروع قانون بذلك الطلب لا أكثر، وإذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور يجب عليه أن يثابر على المناقشة حتى التصويت عليه قبل أي عمل آخر على أنه لا يمكنه أن يجري مناقشة أو أن يصوت إلا على المواد أو المسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي قدم له<sup>(١)</sup>، وعندما يطرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور لا يمكنه أن يبحث فيه أو أن يصوت عليه ما لم تلتئم أكثرية مؤلفة من ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً ويجب أن يكون التصويت بالغالبية نفسها وعلى رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية، ويحق له خلال المدة المعينة للإصدار أن يطلب إلى المجلس بعد اطلاع مجلس الوزراء إعادة المناقشة في المشروع مرة أخرى ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الأصوات أيضاً<sup>(٢)</sup>، أن هذين النصين بينا إجراءات تتعلق بالمناقشة والتصويت على مشروع التعديل الدستوري وعلى الأغلبية المطلوبة وكيفية نشر قانون التعديل دون الإشارة إلى أي اختصاص آخر لرئيس مجلس النواب يضاف إلى الاختصاص الوارد في المادة (٧٧)<sup>(٣)</sup>.

حيث أن البرلمان هو السلطة المختصة بالإقرار النهائي لمشروع تعديل الدستور حيث اشترط أن يكون الحضور والتصويت بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، وأن البرلمان هو المختص أيضاً بإقرار مبدأ التعديل، أي البت فيها إذا كانت هناك حاجة وجدوى للتعديل أو لا<sup>(٤)</sup>.

أما الدستور العراقي فقد وضع نوعين من أنواع التعديل وهما التعديل العاجل أو الاستثنائي والتعديل الاعتيادي حيث نصت المادة (١٢٦) على الحالة الاعتيادية (أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور. ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة

١- المادة (٧٨) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .

٢- لمادة (٧٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .

٣- لقد تم إجراء العديد من التعديلات على الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ في كل من عام (١٩٤٣ و١٩٢٧ و١٩٤٧ و١٩٢٩ و١٩٩٠).

٤- وأخذ بذات المبدأ الدستور العراقي النافذ في إقرار مبدأ التعديل، فموجب الأسلوب العادي لتعديله أكدت المادة (١٢٦) على أن يكون إقرار مبدأ التعديل بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان، وكذلك الأسلوب الاستثنائي لتعديله عندما أكدت المادة (١٤٢/١) ثانياً على أن يكون إقرار مبدأ التعديل بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان.

في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، ألا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة أيام. ثالثاً : لا يجوز تعديل المواد غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة، ألا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة أيام )، أما الحالة الاستثنائية أو العاجلة لتعديل الدستور فقد جاءت بموجب المادة (١٤٢) التي نصت على أنه (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة اشهر تتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها ) أما الفقرة الثانية فقد نصت (تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ) ثالثاً (تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثالثاً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على الشهرين من تاريخ التعديل في مجلس النواب ) رابعاً (يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين إذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر ) أما الفقرة الخامسة فقد نصت (يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة)<sup>(١)</sup> فقد اشترطت هذه المادة بتشكيل لجنة من بين أعضاء مجلس النواب فقط حيث لا يشترك في هذه اللجنة أعضاء من خارج البرلمان ألا أن هذا لا يمنع أعضاء اللجنة من الاستشارة والاستئناس من خارج البرلمان وقد بين النص أن اللجنة تشكل في بداية عمل المجلس دون تحديد المدة التي يجب تشكيل اللجنة خلالها ألا أن اللجنة لم تشكل ألا بعد ٢٠٠٦/٨/١ كما أن عمل اللجنة هو جمع اقتراحات التعديل فقط دون أن يكون له أي دور في الموافقة على التعديل أو رفضه كما أن ما تقدمه من مقترحات وتوصيات يكون غير ملزم للأخذ به من قبل المجلس وعند ذلك يقوم مجلس النواب بعقد جلسة للتصويت على مقترحات اللجنة وقد لا يقتصر على جلسة واحدة فقد يستغرق عدة جلسات وبالخصوص إذا كانت مقترحات التعديل تخص

١- أن أحد قطبي سلطة تعديل الدستور في دستور العراق النافذ وهي مجلس النواب حيث من الممكن أن تتجاوز الاختصاص الموكل لها في الدستور والمساهمة بتعديل الدستور بموجب الفقرتين أولاً وثانياً من المادة (١٤٢) من الدستور، ولأن اللجنة التي يؤلفها البرلمان لغرض إعداد مسودة للتعديلات الدستورية لم تقف عند حد الاقتراح بالإضافة أو الحذف أو الاستبدال للمواد الدستورية بل قامت بإعادة صياغة جميع مواد الدستور من أحكام فضلاً عن تغيير تسلسل جميع مواد، وبذلك فيما لو تم عرض هذا المشروع على البرلمان وأقره بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومن ثم طرحه على الشعب للاستفتاء عليه، سنكون بصدد دور لسلطة التعديل الجزئي وهي البرلمان في إلغاء ضمني للدستور واستبداله بدستور جديد.

مبادئ الدستور وثوابته أو الحقوق والحريات أو شكل نظام الحكم أو اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات والهيئات المستقلة أما الأغلبية التي نص عليها الدستور هي الأغلبية المطلقة أي (٥٠ + ١) من عدد أعضاء مجلس النواب حيث أن عددهم (٢٧٥) فأن وافق (١٣٨) عضواً تعد المقترحات مجازة وتمنح الثقة في توصيات اللجنة ثم يجري بعد ذلك الاستفتاء على التعديلات بعد موافقة البرلمان<sup>(١)</sup>.

ويتضح لنا من النصين أعلاه أن الدستور لم يعطِ لرئيس مجلس النواب أي اختصاص يتعلق بتعديل الدستور وفي جميع مراحل تعديل الدستور من اقتراح أو تصويت، لذلك يعد الدستور اللبناني أفضل من نظيره العراقي في هذا الشأن إذ أعطى لرئيس المجلس اختصاصاً ضئيلاً يتمثل بإعطاء علم للحكومة بالاقترح البرلماني بشأن تعديل الدستور ويطلب منها أن تضع مشروع بهذا الاقتراح وأن كان هذا الاختصاص ضيق ألا أنه أفضل من عدمه كما هو الحال في الدستور العراقي.

### الفرع الثاني

#### اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين

تباينت التعاريف الفقهية للرقابة الدستورية دون الاتفاق على تعريف جامع مانع يلقي قبولاً عاماً، فقد عُرفت الرقابة على دستورية القوانين بأنها (قيام سلطة مختصة ومستقلة عن السلطة التشريعية بالحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها، حتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية)<sup>(٢)</sup>.

وتختلف الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين فقد تكون جهة سياسية حيث تقوم بوظيفة الرقابة على دستورية القوانين حيث تتولى أمر فحص القانون قبل إصداره لترى ما إذا كان مطابقاً للقانون أو لا وأن الفرض من إسناد هذه الرقابة إلى جهة سياسية هي لنفاذي أن تكون السلطة التشريعية خاضعة للسلطة القضائية كما أن الغاية منها هي وقائية وذلك لأنها تفحص القانون قبل إصداره لذلك فهي رقابة سابقة وليست لاحقة حيث تتفادى المخالفة الدستورية قبل حدوثها كما أن القوانين هو عمل المجالس التشريعية وأن هذه المجال هيئات سياسية لذلك تندمج في عملها الاعتبارات السياسية مع الاعتبارات القانونية لذلك من المستحسن أن يترك أمر

١- النائب محمد أحمد محمود، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢.

٢- د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣، ص ٩٩، ١٠٠.



الرقابة إلى هيئات سياسية مثلها كما تعد الهيئات السياسية أكثر مرونة من الجهات القضائية كما أن إعطاء الرقابة لجهة سياسية يتيح الفرصة للبرلمان أن يساهم في تشكيلها وبالتالي يكون أكثر تقبلاً لقراراتها، أما السلبيات التي تترتب على إعطاء الرقابة لجهة سياسية هي أنها تؤدي إلى سيطرة النزاعات الحزبية والأهواء السياسية التي غالباً ما تحيط بالهيئة السياسية حيث أنها لا تعطي ضماناً حقيقية لمنع خروج السلطة التشريعية على قواعد الدستور وذلك بسبب خضوع الهيئة السياسية للاعتبارات نفسها التي تحكم عمل البرلمان كما أن طريقة تشكيلها تثير الشكوك حول حيادها وبعدها عن التأثير من قبل السلطات العامة في الدولة<sup>(١)</sup>، كما أن البعض يرى أن الهيئة السياسية الخاصة بالرقابة السياسية قد فشلت لأنه خاضعة للسلطة التي أنشأتها<sup>(٢)</sup>.

وقد تكون الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين جهة قضائية، حيث يتولى القضاء مهمة التحقيق من مدى مطابقة القانون مع القواعد الدستورية وهو من يفصل في القضية التي تعرض عليه، إلا أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين قد تعرضت إلى عدة انتقادات منها أنها تؤدي إلى دخول القاضي إلى المجال السياسي وتبعده عن عالم القانون وذلك لأن الرقابة تقتضي الموازنة بين قواعد الدستور وقواعد القانون وأن هذا يعد عملاً سياسياً وذلك باعتبار الدستور والقانون يعبران عن أفكار سياسية وليس فقط مسائل قانونية كما أن الرقابة تؤدي إلى انتقال سلطة الحكم إلى القضاء على الرغم من أنه لم ينتخب عن طريق الشعب وهو غير مسؤول أمامه وأن هذا لا يتفق مع الديمقراطية الحديثة كما أن هنالك بعض المصالح تتطلب أن تكون الدولة هي صاحبة الحكم الوحيد فيها ويجب عدم تركها لهيئة غير مسؤولة عن ذلك الحكم، ورغم الانتقادات التي وجهت للرقابة القضائية على دستورية القوانين إلا أن لها عدة إيجابيات منها أنها تعطي حق الرقابة إلى جهة محايدة بعيدة عن التأثير السياسي والحزبي لذلك يكون حكمها محايد دون أن تميل إلى جهة معينة في حكمها على حساب أحكام الدستور كما أن القضاء يكون أكثر خبرة ودراية بأحكام الدستور والقانون على خلاف الهيئة السياسية التي من الممكن في كثير من الأحيان أن تكون غير متمتعة بالخبرة الكافية لكي تمارس عملها بشكل صحيح<sup>(٣)</sup>.

يعد الدستور الضامن لحقوق الأفراد وحررياتهم لذا فمن واجب جميع السلطات والأفراد الدفاع عنه وعدم مخالفته ومن أهم صور مخالفه أحكام الدستور هو إصدار قوانين مخالفة له وبما أن السلطة التشريعية هي من تمثل الشعب لذلك يجب عليها من باب أولى أن لا تشرع قوانين مخالفة للدستور الضامن للحقوق الأفراد

١- د. رائد صالح قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٨، ٣٩.

٢- د. هشام محمد فوزي، الرقابة على دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، ط ١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٧.

٣- رائد صالح قنديل، مصدر سبق ذكره، ص ٤٨.

وحررياتهم وبما أن رئيس مجلس النواب هو رئيساً لمجلس النواب من الناحية الإدارية وهو من يمثل مجلس النواب ويتحدث باسمه لذلك فإنه من أهم واجباته هو حماية الدستور<sup>(١)</sup> ومن أهم الوسائل التي يحمي بها الدستور هي ضمان عدم صدور قوانين تخالف الدستور لذلك سوف نبين دور رئيس مجلس النواب بشأن الرقابة على دستورية القوانين في كل من الدستور اللبناني والدستور العراقي.

لقد أوكل المشرع الدستوري اللبناني مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية أسماها المجلس الدستوري، وجعل المجلس المذكور سلطة مستقلة قائمة بذاتها عن بقية السلطات<sup>(٢)</sup>، إذ نصت المادة (١٩) من الدستور اللبناني النافذ على أنه ( ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً فيما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب القانون ) من خلال هذا النص يتبين الدور الذي يمارسه رئيس مجلس النواب اللبناني بشأن الرقابة على دستورية القوانين، إذ منح الاختصاص بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، أي أن رئيس مجلس النواب لا يملك اختصاص آخر بشأن الرقابة الدستورية على القوانين وأن كان رئيس مجلس النواب ليس الوحيد الذي له حق مراجعة المجلس بشأن الرقابة على دستورية القوانين، إذ أعطى هذا الحق إلى جهات أخرى بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب، ويرى الباحث أن الاختصاص الذي أعطاه الدستور إلى رئيس مجلس النواب اختصاص مهم جداً لأنه يمنع مخالفة الدستور وإصدار قوانين مخالفة لأحكامه حيث أنه في حالة صدور قانون أو ما هو بمثابة مخالف للدستور يقوم رئيس مجلس النواب بالطعن بهذا القانون ومراجعة المجلس الدستوري لغرض فرض رقابتها الدستورية على هذا القانون.

---

١ - حيث أن المادة (٥٠) من الدستور العراقي قد نصت على أنه (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله بالصيغة الآتية (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بنفان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).

٢- حيث أن النظام اللبناني جاء متأثراً بالنظام الفرنسي بشأن المجلس الدستوري من حيث جعل المجلس الدستوري سلطة مستقلة قائمة بذاتها عن بقية السلطات ولا توجد علاقة هرمية له مع السلطة القضائية .

أما بشأن تفسير الدستور فهناك خلاف بشأن الجهة المختصة به، والمعمول به الآن أن مجلس النواب هو من يقوم بتفسير الدستور بناءً على أغلبية معينة لذلك.

أما الدستور العراقي فقد أناط مهمة الرقابة على دستورية القوانين بجهة قضائية هي المحكمة الاتحادية العليا<sup>(١)</sup>، وأعطاهما الدستور عدة اختصاصات منها (الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية).

كما وأعطى المشرع العراقي لذات المحكمة مهمة تفسير الدستور وجعل لرئيس مجلس النواب الحق بمراجعة المحكمة لطلب التفسير الدستور.

من خلال تلك النصوص الدستورية التي أشارت إلى الجهة المختصة بالرقابة والإجراءات الأخرى الخاصة بالرقابة وكيفية تشكيلها والجهات التي لها حق مراجعتها والمنازعات التي تنتظر بها لم يذكر أي اختصاص لرئيس مجلس النواب العراقي بشأن الرقابة على دستورية القوانين كما فعل المشرع اللبناني حينما أعطى الحق للرئيس مراجعة المجلس الدستوري للطعن بدستورية القوانين إلا أن المشرع الدستوري العراقي وأن لم ينص على ذلك بشكل مباشر إلا أنه بين في المادة (٩٣) الجهات التي لها حق الطعن لدى المحكمة حيث أن تلك الجهات هي مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم لذلك فإنه يفهم ضمناً حق رئيس مجلس النواب بالطعن بدستورية القوانين أمام المحكمة وأن لم ينص على ذلك كما فعل المشرع الدستوري اللبناني في

---

١- المادة (٩٢) - أولاً - المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً - ثانياً: تتكون المحكمة الاتحادية، من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

٢- المادة ٩٣ و ٩٤ من الدستور العراقي (ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات والفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وأن القرارات التي تصدر عن المحكمة تكون بائنة وملزمة للسلطات كافة).

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 38 -

الدستور النافذ حيث أنه حدد الجهات التي لها حق الطعن على سبيل الحصر أما المشرع العراقي فقد جاء بعبارات عامة منها (ذوي الشأن، الأفراد وغيرهم ) لذلك من تلك العبارات يفهم أنه لرئيس مجلس النواب الحق بالمراجعة والطعن بدستورية القوانين وبالتالي فإنه وأن لم ينص على هذا الاختصاص ألا أنه للرئيس أن يمارسه من خلال مضمون النص.

وقد خالف المشرع الدستوري العراقي نظيره اللبناني بشأن الجهة المختصة بالرقابة الدستورية حيث أنه أوكل مهمة الرقابة الدستورية إلى المجلس الدستوري وكما ذكرنا أن المشرع الدستوري العراقي أعطى المهمة إلى المحكمة الاتحادية العليا.

## المبحث الثاني

### اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية

هنالك وظائف أو مناصب ذات درجة كبيرة من الأهمية مما يتطلب وجود أجماع وطني عند اختيار أو تعيين من يشغلها، وبما أن مجلس النواب يمثل الإجماع الوطني ويشمل جميع أطراف الشعب، وبالتالي فإن إنفاذ هذه المهمة (الموافقة أو اختيار من يشغل هذه المناصب) يمثل البعد الديمقراطي للسيادة الشعبية<sup>(١)</sup>، وتتكون السلطة التنفيذية في الدول ذات النظام البرلماني من طرفين أساسيين هما رئيس الدولة سواءً أكان رئيساً للجمهورية أم ملكاً، والوزارة.

وتنص الدساتير على تحديد طريقة تكوين السلطة التنفيذية، وتحديد الجهة التي يستند إليها مهمة اختيار أعضائها، ففيما يتعلق بمهمة اختيار الطرف الأول وهو رئيس الجمهورية، تقضي بعض الدساتير أن يتم ذلك بطريقة الانتخاب من قبل السلطة التشريعية في الدولة، بينما البعض الآخر يقضي أن يتم ذلك بطريق الانتخاب المباشر من قبل الشعب، وهناك بعض الدساتير ما ينص على أن يتم ذلك بطريق الانتخاب من الشعب بطريقة غير مباشرة، بحيث يقوم الناخبون بانتخاب مندوبين عنهم ويتولى عملية انتخاب رئيس الجمهورية، في حين أن هناك دساتير تأخذ بأسلوب الاستفتاء، بحيث تقوم السلطة التشريعية بانتخاب رئيس الجمهورية، ثم يعرض المرشح على الشعب للاستفتاء عليه<sup>(٢)</sup>.

أما الطرف الثاني للسلطة التنفيذية وهي الوزارة، حيث أن أسلوب غالبية الدساتير تنص أن يتم تأليفها بأسلوب التعيين، ومنها ما ينص أن يتم ذلك بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، ومنها ما ينص أن يتم ذلك من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح السلطة التشريعية، أي أن يتم اختيار رئيس الحكومة (الوزارة) من رئيس الجمهورية ثم تعرض أسماء الوزارة على البرلمان لنيل الثقة، ألا أن هناك من الدساتير ما تنص على أن يتم ذلك بالإرادة المنفردة للسلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>.

١- د. بختار غفور البالكي، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، دون طبعة، دون ناشر، أبريل، ٢٠١٠، ص ١٤٨.

٢- د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٠١.

٣- عبد الحق محمد عبده المغربي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اليمن الجمهوري، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧، ص ٦٤.

وأن الدساتير غالباً ما تعطي للجهة التي تقوم باختيار طرفي السلطة التنفيذية اختصاصات أخرى تخصهم من حيث خلو المنصب، ألا أن هذا الموضوع يتفاوت من دستور إلى أخرى، وهذا ما سنوضحه بالنسبة لدستور العراق والدستور محل المقارنة ( الدستور اللبناني ).

**المطلب الأول:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة باختيار رأسي السلطة التنفيذية**

**المطلب الثاني:- اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بخلو منصب رئيس الجمهورية**

### المطلب الأول

**اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة باختيار رأسي السلطة التنفيذية**

تتجسد السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية بعضوين مختلفين يخضعان لأحكام دستورية خاصة بكل منهما هما رئيس الدولة من ناحية ورئيس الوزراء من ناحية أخرى<sup>(١)</sup>، ويلزم أن يكون رئيس الجمهورية هو شخص غير رئيس الحكومة، حيث لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يجمع بين مناصبي (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة )، وذلك لأن النظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين هذين المنصبين، ولأهمية هذه المناصب فإنها تتطلب وجود إجماع وطني على من يشغل تلك المناصب وأن أعطاء هذه المهمة إلى مجلس النواب يمثل البعد الديمقراطي لسيادة الشعب، وذلك لأن البرلمان المنتخب بشكل ديمقراطي يمثل الإجماع الوطني لأنه يشمل جميع أطراف الشعب، وقد نصت بعض الدساتير على موافقة مجلس النواب على الأشخاص الذين يتولون تلك المناصب، لذلك سوف نبين الآلية التي يتم بها الاختيار وما إذا كانت الدساتير محل الدراسة قد أعطت لرئيس مجلس النواب اختصاصاً في ذلك الاختيار أم لا.

**الفرع الأول:- اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق باختيار رئيس الجمهورية**

**الفرع الثاني:- اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق باختيار رئيس مجلس الوزراء**

١- د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية "دراسة مقارنة"، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٦٩.

## الفرع الأول

### اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق باختيار رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية رئيساً للدولة ورمزاً لوحدها ومن واجبه احترام الدستور والمحافظة على استقلال الدولة وحفظ وحدتها وسلامة أرضها<sup>(١)</sup>، وقد أكدت أغلب الدساتير على أن الشعب هو المرجع النهائي في اختيار من يشغل منصب رئيس الجمهورية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة عن طريق ممثلي الشعب، ألا أن لكل دستور طريقته الخاصة في اختيار رئيس الجمهورية، فقد اخذ المشرع الدستوري اللبناني بطريقة اختيار لرئيس الجمهورية تتناسب مع النظام البرلماني الذي اعتمده الدستور النافذ، وتتلاءم كذلك مع المنهج الطائفي السياسي المعتمد<sup>(٢)</sup>، حيث جعل الدستور اللبناني النافذ مهمة اختيار رئيس الجمهورية للبرلمان فلم يجعل للشعب مهمة اختيار رئيس الجمهورية بصورة مباشرة وإنما أعطاها للبرلمان الذي هو ممثل عن الشعب، حيث أوجب الدستور اجتماع مجلس النواب بدعوة من قبل رئيسه قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر لانتخاب الرئيس الجديد، وإذا لم يدعو رئيس مجلس النواب المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم العاشر الذي يسبق موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>، وأن مجلس النواب عندما يجتمع لانتخاب رئيس الجمهورية يجتمع بكونه هيئة انتخابية وليس هيئة اشتراعية، وهذا يعني أن على المجلس الشروع فوراً في انتخاب رئيس الجمهورية دون الشروع في مناقشة أي موضوع أو القيام بأي عمل آخر، وبذلك يعد انتخاب رئيس الجمهورية من الاختصاصات الانتخابية التي أوكلها الدستور إلى مجلس النواب بالإضافة إلى الاختصاصات التشريعية والمالية والسياسية<sup>(٤)</sup>.

يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالأغلبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي الدورة الأولى، أن المادة (٤٩) التي تكلمت عن الأغلبية المطلوبة

١- المادة (٤٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور، يرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء).

٢- (فقد درج العرف منذ عام ١٩٤٣ على وجوب أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية من المسيحيين الموارنة وأن البرلمان ملزم باختيار رئيس الجمهورية من هذه الطائفة).

٣- المادة (٧٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل (قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتزم المجلس ببناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس).

٤- د. محمد المجذوب، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٤.



لانتخاب رئيس الجمهورية جاءت بصياغة مبهمة بشأن النصاب الخاص بالحضور في الجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية مما أدى إلى انقسام الآراء بين الفقهاء فالمادة المذكورة قد اشترطت أغلبية الثلثين في الدورة الأولى والأغلبية المطلقة في الدورات التي تلي الدورة الأولى، مما أدى إلى الخلاف بشأن الأغلبية المطلوبة لانتخاب رئيس الجمهورية هل هي أغلبية الأعضاء الحاضرين في جلسة مجلس النواب أم أغلبية مجموع الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب، فالرأي الأول يرى أن النصاب المطلوب هو نفس النصاب المطلوب في عقد الجلسات العادية حيث أن الأغلبية المطلوبة للجلسات العادية هي حضور أكثرية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات وهو النصف زائد واحد<sup>(١)</sup>، والذي يدعم هذا الرأي هو أن الدستور اغفل ذكر النصاب الخاص بانعقاد الجلسة وأن الأغلبية التي ذكرتها المادة هي أغلبية الذين يقترعون فعلاً في الجلسة ولا تتعلق بالنصاب، لذلك يجب الرجوع إلى النصاب الخاص بانعقاد الجلسات العادية المذكور في المادة (٣٤)، وبالتالي تحسب أغلبية الثلثين أو الأغلبية المطلقة في الدورة الثانية والدورات التي بعدها من أصوات المقترعين، ويستند هذا الرأي على أن الدستور حينما يتطلب أغلبية خاصة غير أغلبية المقترعين فإنه ينص على ذلك بشكل صريح ولا يدع مجال للتأويل أو الشك وهو ما فعله المشرع الدستوري في مواضع متعددة ومنها الأغلبية المطلوبة في تعديل الدستور (التي اشترطها فيها سابقاً) التي أشارت إليها المواد (٧٩.٧٧) من الدستور، أما الرأي الثاني فيرى أن الأغلبية المطلوبة (أغلبية الثلثين والأغلبية المطلقة) تحسب بالنسبة لمجموع أعضاء مجلس النواب وليس للأعضاء الحاضرين منهم، وهو ما يتفق مع وجوب توافر أكثرية كبيرة في انتخاب رئيس الجمهورية ليأتي تمثيله سند للأغلبية الكبرى من الشعب، كما أن ظاهر النص يؤيد هذا الرأي حيث أن النص ذكر (أغلبية الثلثين من مجلس النواب) وأن عبارة مجلس النواب تعني المجلس باعتباره هيئة كاملة أي مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، كما أن السوابق الانتخابية لرئيس الجمهورية تأخذ بالرأي الثاني<sup>(٢)</sup>.

ويرى الباحث من خلال النصوص التي تعلقت بانتخاب رئيس الجمهورية أن المشرع الدستوري اللبناني أعطى الاختصاص بانتخاب رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، ولم يجعل لرئيس مجلس النواب أي دور بشأن انتخاب الرئيس سواء دعوة المجلس إلى عقد جلسة لانتخاب رئيس الجمهورية الجديد، وأن هذه الدعوة يجب أن تكون قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية الحالي بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر، وأن هذا

١- المادة (٣٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل (لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات، وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة).

٢- حيث تم انتخاب (٧) رؤساء بأغلبية الثلثين في الدورة الأولى و(٥) انتخبوا بالأغلبية المطلقة في الدورة الثانية، وقد تم انتخاب ميشيل سليمان رئيساً للبنان في سنة ٢٠٠٨ بأغلبية ١١٨ صوت من أصل ١٢٧ وأمتنع (٦) نواب عن التصويت. رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢٦٩.

الاختصاص هو الاختصاص الوحيد لرئيس مجلس النواب المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية، وهو اختصاص شكلي إجرائي يقتصر على دعوة المجلس إلى الالتئام لانتخاب رئيس جديد، وقد عالج الدستور اللبناني مسألة مهمة وهي حالة عدم قيام رئيس مجلس النواب بدعوة المجلس إلى الالتئام لانتخاب رئيساً للجمهورية حيث قضى باجتماع المجلس حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

أما المشرع الدستوري العراقي فقد عد رئيس الجمهورية رئيساً للدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادة وحدته وسلامة أراضيه<sup>(١)</sup>، وهو احد فرعي السلطة التنفيذية حسب ما نصت به المادة (٦٦) من الدستور، كما أن مجلس النواب هو المختص بانتخاب رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

لأن الدستور العراقي النافذ اخذ بالنظام الجمهوري النيابي<sup>(٣)</sup>، فقد جعل الاختصاص لمجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية، كما وتسبق عملية انتخاب رئيس الجمهورية عملية الترشح للمنصب، حيث يعلن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة (٣) أيام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه في دورته

١- المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢- قبل الاتفاق على المادة (٧٠) التي تضمنت عملية الاقتراع لاختيار رئيس الجمهورية بصيغتها الحالية فقد ثار نقاش حاد بين أعضاء اللجنة الدستورية حول الكيفية التي من الواجب الأخذ بها في اختيار رئيس الجمهورية فقد ذهب الاتجاه الأول إلى وجوب اختيار الرئيس من قبل الشعب مباشرة حيث أن هذه الطريقة في اختيار الرئيس تفسح المجال الواسع للشعب لكي يبدي رأيه في رئيس الجمهورية بعيداً عن الضغوطات البرلمانية الحزبية وبالتالي يكون الرئيس معبراً عن رأي الشعب وطموحه ويسعى دوماً إلى معرفة احتياجاته والسعي لتلبية تلك الاحتياجات طمعاً في ولاية رئاسية ثانية كما أن هذه الطريقة في الاختيار تجعل الرئيس يتحرر من سطوة الخضوع للبرلمان وذلك في حالة ما إذا كان البرلمان هو من يختار الرئيس حيث أن في حالة اختياره من قبل البرلمان فإنه سوف يسعى دوماً إلى أرضاء البرلمان وإشباع رغباته السياسية وذلك يتم اختياره لولاية ثانية وعلى خلاف هذا الاتجاه هيمن على مناقشات اللجنة الدستورية رأي آخر يرى أن النظام البرلماني الجديد يقضي اختيار الرئيس من قبل البرلمان وذلك لأن الرئيس لا يمارس في النظام البرلماني إلا دور سياسي ودستوري محدد جداً يتركز في اغلب الأحيان حول الجانب البروتوكولي التشريعي كما وأن البرلمان يمثل مجموع الشعب بقوميته ودياناته وأطيافه ومذاهبه وبالتالي فإن اختيار الرئيس من قبل البرلمان يعد ممثلاً لكل الشعب وأرائه وتطلعاته كما أن هذه الطريقة في اختيار رئيس الجمهورية تعد طريقة اقتصادية من حيث الوقت والجهد والنفقات وتأتي بذات النتيجة التي يأتي بها الانتخاب المباشر من قبل الشعب حيث أنها تمنع عمليات التلاعب التي من الممكن أن ترافق عملية الانتخاب لاسيما في الدول حديثة العهد بالديمقراطية كما أن هذا الأسلوب (اختيار البرلمان لرئيس الجمهورية) يمنع تشتت الأصوات عند عملية الانتخاب وذلك باعتبار البرلمان هو أكثر قدرة على التصويت للمرشح الأقدر والأكثر فرصة لتحقيق الفوز بالمنصب وهو ما يمنع من ضياع الأصوات من خلال عدم التصويت لمرشح لا فرصة له بالفوز بالمنصب، وأن الميرر الأقوى لتبني هذا الأسلوب (الاختيار من قبل البرلمان) هو لكي يضمن وصول رئيس توافقي وذلك لأنه العملية السياسية في كل من لبنان والعراق سيطر عليها التوافق السياسي لاسيما في اختيار من يشغل المناصب السيادية د.علي يوسف الشكري، الحياة البرلمانية في العراق، ط ١، مؤسسة دار الصادق الثقافية، العراق، دون تاريخ، ص ١٩٨ .

٣ - المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 44 -

التشريعية الجديدة<sup>(١)</sup>، و يقدم الشخص الذي يرغب في تولي المنصب طلباً تحريراً إلى مجلس النواب مشفوعاً بالوثائق الرسمية التي تثبت توافر الشروط ( التي تطلبها الدستور وقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup> ) فيه مع السيرة الذاتية إلى رئاسة مجلس النواب خلال مدة أقصاها (٣) أيام من بدء الإعلان عن التقديم<sup>(٣)</sup>، ويجب أن يتضمن هذا الطلب الوثائق التي تؤيد توافر الشروط، وعلى الرغم من عدم ذكر الجهة التي تتولى عملية الإعلان إلا أن الأمر يقع على مجلس النواب لأنه هو المسؤول عن عملية الاختيار للمنصب وما تتضمنه من إجراءات، ويزود من تقدم بطلب بوصول يثبت فيه تقديمه الطلب وتاريخ التقديم ومرافقاته من وثائق<sup>(٤)</sup>، وبعدها تعلن رئاسة مجلس النواب أسماء المرشحين المتوفرة فيهم الشروط القانونية<sup>(٥)</sup>، أما المرشحين الذين لم تعلن أسمائهم من قبل رئاسة مجلس النواب لهم حق تقديم اعتراض لدى المحكمة الاتحادية العليا بطلب تحريري خلال (٣) أيام من تاريخ إعلان الأسماء، وتبت المحكمة في الاعتراض خلال (٣) أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها وتبلغ المحكمة قراراً بشأن الاعتراض لرئاسة مجلس النواب خلال (٣) أيام من تاريخ صدور قرارها ويكون قرارها باتاً وملزماً، وتقوم رئاسة مجلس النواب بإعلان أسماء المرشحين الذين أقرت المحكمة قبول ترشحهم جراء الاعتراض<sup>(٦)</sup>.

أما ما يتعلق بعملية الاقتراع لاختيار المرشح لتولي منصب رئيس الجمهورية فقد بينته المادة (٧٠) من الدستور حيث نصت (أولاً: ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً: إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني ) وهكذا تطلبت هذه المادة أغلبية خاصة لانتخاب رئيس الجمهورية وهي أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، ففي هذه الحالة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً للجمهورية المرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني، أن المادة

١- المادة (٢) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

٢ - المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت ( يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون أولاً: عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين. ثانياً: كأهل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره. ثالثاً . ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن. رابعاً . غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف )؛ المادة (١) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

٣- المادة (أولاً / ٣) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

٤- المادة (ثانياً / ٣) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

٥- المادة (٤) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

٦ - المادة (٥) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

أعلاه أثارت إشكالات متعددة منها خلوها من الإشارة إلى نصاب الحضور الواجب توافره لعقد الجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية حيث أن منصب رئيس الجمهورية منصب سيادي مهم لذلك كان من الأفضل ذكر النصاب الخاص بانعقاد الجلسة، أما الإشكال الآخر الذي تخلف عن غموض النص المذكور فهو عبارة "المرشحين" حيث أنه تأتي بمعنى المثني والجمع، ويعتقد أن الأفضل والأدق هو أن يكون النص كالتالي (يجري التنافس بين المرشحين الأثنين اللذين حصلوا على أعلى الأصوات)<sup>(١)</sup>.

كما بينت المادة (٧٢) من الدستور المدة التي خلالها يتم انتخاب رئيس الجمهورية حيث نصت على (ثانياً . ب . يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس ) حيث أن على مجلس النواب أن ينتخب رئيس الجمهورية الجديد خلال مدة ثلاثين يوماً من أول جلسة لمجلس النواب الجديد، وأن هذه المدة تعد من التوقيات الدستورية الملزمة وأن مخالفتها تعد خرقاً للدستور<sup>(٢)</sup>.

يرى الباحث من خلال ما تقدم أن الدستور العراقي لم يعطِ أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن اختيار رئيس الجمهورية، ألا أن الواقع العملي السياسي يفصح عن دور لرئيس المجلس في حالة التوافق بين الكتل على اختيار رئيس الجمهورية أو الموافقة على شخصية معينة من بين المرشحين، ذلك أن المناصب السيادية وبحكم العرف السائد في العراق باتت موزعة بطريقة توافقية مما يعطي لرئيس مجلس النواب دوراً فاعلاً في اختيار رئيس الجمهورية لاسيما إذا كان الأول (رئيس المجلس) ممثلاً عن كتلة سياسية كبيرة أو قائمة مؤثرة في الساحة السياسية، على الرغم من خلو النصوص الدستورية من أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن اختيار رئيس الجمهورية ألا أن الإجراءات الخاصة بعملية الترشح وما يتعلق بها من أحكام التي أشار إليها قانون أحكام الترشيح لرئاسة الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ حيث أن هذا القانون أعطى لرئاسة مجلس النواب اختصاص تلقي طلبات الترشيح مع الوثائق التي يجب أن تتوفر مع طلب الترشيح كما أن القانون أوجب الإعلان الترشيح للمنصب ألا أنه لم يبين الجهة التي تعلن الترشيح ألا أن من الطبيعي أن يكون رئيس مجلس النواب ونائبه المسؤولين عن الإعلان لأنه القانون المذكور جعل الاختصاص بإجراءات الاختيار لهم وأن من بين تلك الإجراءات هو الإعلان عن بدء الترشيح، بالإضافة إلى ذلك فإنه القانون جعل اختصاص الإعلان عن

١- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٤٢.

٢- من التطبيقات العملية لانتخابات رئيس الجمهورية في العراق فقد تم انتخاب الرئيس الراحل جلال الطالباني للدورة الانتخابية لسنة ٢٠٠٦، وتم تجديد انتخابه للدورة الانتخابية لسنة ٢٠١٠، وتم تطبيق المادة (١٣٨) الخاصة بمجلس الرئاسة على هذه الانتخابات، أن انتخاب الرئيس جلال الطالباني للدورة الانتخابية لسنة ٢٠١٠ لا يعد مخالفة للدستور ولا تعد ولاية ثالثة لأنه انتخابه في ١٧ آذار ٢٠٠٥ لم تكن وفق أحكام دستور ٢٠٠٥ وذلك لأن الدستور لم يكن قد صدر بعد. د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، دار اراس للطباعة والنشر، اربيل، دون تاريخ، ص ١٤٧.

أسماء المرشحين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لتولي المنصب، وأخير فإنه الاختصاص الأخير لرئيس مجلس النواب ونائبه هو إعلان أسماء المرشحين الذين أقرت المحكمة الاتحادية العليا قبول ترشيحهم على خلفيه الاعتراض الذي تقدموا به إلى المحكمة الاتحادية العليا جراء عدم ظهور أسمائهم ضمن أسماء المرشحين الذين توفرت فيهم شروط المطلوبة للترشيح، وبالتالي فإن لرئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات المتعلقة بعملية اختيار رئيس الجمهورية على الرغم من خلو الدستور من أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن اختيار رئيس الجمهورية على خلاف الدستور اللبناني الذي أعطى لرئيس مجلس النواب دوراً وأن كان بسيطاً وشكلياً وهو دعوة المجلس إلى الانعقاد لانتخاب رئيس جمهورية جديد قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية الحالي بشهر أو شهرين على الأكثر وأن رئيس مجلس النواب إذا لم يدعو إلى عقد تلك الجلسة فإن المجلس يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق اجل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية، ومن خلال ما تقدم يتبين أن رئيس مجلس النواب العراقي يمارس اختصاصات عدة بشأن اختيار رئيس الجمهورية وأن كانت اختصاصات مشتركة مع نائبه وأن تلك الاختصاصات ما هي إلا اختصاصات إجرائية أفضل من دور رئيس مجلس النواب اللبناني الذي لا يملك إلا اختصاص واحد إجرائي وشكلي يتعلق بدعوة المجلس لجلسة انتخاب رئيس جمهورية جديد<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني

#### اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق باختيار رئيس مجلس الوزراء

يتولى رئيس الجمهورية في النظام البرلماني مهمة اختيار رئيس مجلس الوزراء، من خلال تكليف زعيم الأغلبية البرلمانية، ومع ذلك فإن هناك دساتير تجعل عملية الاختيار هذه مشتركة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وقد يكون للبرلمان الدور الأساس في اختيار رئيس مجلس الوزراء ولا يكون لرئيس الجمهورية سوى إصدار قرار التعيين فقط، من دون أن يكون له أي دور في عملية الاختيار، وقد يكون الدور في الاختيار لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب والنواب، وتختلف الدساتير في مدى الدور الذي يلعبه رئيس مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>، وكذلك تختلف الدساتير في مدى جعل لرئيس مجلس النواب دوراً في اختيار رئيس مجلس الوزراء أو لا، وأن الدساتير حينما تعطي اختصاصاً لرئيس مجلس النواب في عملية اختيار رئيس الوزراء فذلك يعود إلى أهمية منصب رئيس الوزراء ومن الواجب أن يكون هنالك قبول للشخصية التي

١- أما في انتخابات سنة ٢٠١٤ فقد تم انتخاب السيد فؤاد معصوم، أما آخر انتخابات التي جرت سنة ٢٠١٨ فقد تم انتخاب السيد برهم صالح.

٢- محمد خطاب الجبوري، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٤٢.

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 47 -

ستتولى المنصب من قبل أصحاب المناصب السيادية وبما أن رئيس مجلس النواب هو من أصحاب المناصب السيادية ويعد الناطق باسم ممثلي الشعب ومن السياسيين المؤثرين في الساحة السياسية، وبالتالي من الطبيعي أن تنص بعض الدساتير على اختصاص له بشأن اختيار رئيس مجلس الوزراء.

هذا ويعد رئيس مجلس الوزراء في لبنان رئيساً للحكومة ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، كما ويعد حكماً النائب لرئيس المجلس الأعلى للدفاع<sup>(١)</sup>.

فقد سعى المشرع الدستوري اللبناني في التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٠ وخصوصاً تعديل المادة (٥٣) منه إلى تفادي المشاكل الناجمة عن اختيار رئيس الوزراء بطريقة استنسابية من قبل رئيس الجمهورية حتى لا تخضع عملية اختيار رئيس الوزراء إلى سياسة ورغبات رئيس الجمهورية الخاصة، ونظراً للخصوصية التي يتمتع بها النظام اللبناني فقد جاء الحل الوسط في تسمية رئيس الحكومة، فبين انتخاب أعضاء مجلس النواب لرئيس الحكومة، وبين اختياره من قبل رئيس الجمهورية، ليصبح أمر تسمية رئيس الحكومة نتيجة لاستشارات نيابية ملزمة، وقد تكون الغاية من اعتماد هذه الطريقة هو منعاً لوجود رئيسين للسلطة التنفيذية منتخبين من مجلس واحد وهو مجلس النواب، ولفرض نوع أكبر من التعاون والتفاهم بين رئيسي السلطة التنفيذية من جهة، ورئيس مجلس النواب من جهة أخرى.

إذ نصت الفقرة الثانية من المادة (٥٣) من الدستور اللبناني النافذ على أن (يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها) فقد بينت هذه المادة الآلية التي يتم فيها اختيار رئيس الحكومة، وقد انقسمت الآراء الفقهية بشأن الاستشارات النيابية وهل أن رئيس الجمهورية ملزم بنتيجة تلك الاستشارات أم أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء تلك الاستشارات دون الالتزام بالنتيجة العددية لها، فالرأي الأول يرى أن رئيس الجمهورية يملك سلطة استنسابية، لأنه بحكم موقعه ومسؤولياته كرئيس للجمهورية تكون له رؤيا ومعلومات ورأي في سياسة الدولة تفرض عليه أحياناً تقرير أمر لا يتوافق مع إرادة النواب، أو مع الرأي العام السياسي في الدولة، وأن الاستشارات التي يجريها رئيس الجمهورية هي مجرد تحريات يجريها رئيس مجلس النواب مع النواب وينقلها إلى رئيس الجمهورية لمعرفة من برأيهم الشخص الذي يمكنه عند مثول الحكومة أمام مجلس النواب، من الحصول على الثقة<sup>(٢)</sup>.

١- المادة (٦٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .

٢ - د.أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٦٢ وما بعدها.

كما أن عضو البرلمان الذي أبدى رأيه برئيس الحكومة غير مجبر على أن يصوت على منح الثقة لذات الشخص الذي أبداه لرئيس الجمهورية، والتركيز يجب أن يكون على جلسة منح الثقة وليس على الاستشارات، لذلك يرى هذا الرأي أن الاستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، إذ تعد الاستشارات وفقاً لهذا الرأي رمزية أكثر منها فعلية مهما كانت ملزمة حيث تعد الاستشارات مثل التوصيات فهي غير ملزمة بحكم القانون، وأن الأمر لو كان خلاف ذلك فإنه يجعل حكم رئيس الجمهورية مستحيلاً ما لم يكن على تفاهم مع رئيس مجلس الوزراء وليس العكس، أما الرأي الثاني فيرى أن النص واضح لا يحمل الالتباس أو التأويل لأنه يلزم رئيس الجمهورية ليس بإجراء الاستشارات فقط وإنما بنتائجها أيضاً، حيث أن المنطق يفرض أخذ رئيس الجمهورية برأي الأغلبية البرلمانية، لأن ترك أمر اختيار رئيس الحكومة إلى السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية يمكن أن يؤدي إلى نشوب تصادم أو خلاف أو أزمة سياسية، في حالة ما إذا أصر أغلبية النواب على مرشحهم لرئاسة الحكومة، وبناء على ذلك فإن حق رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الحكومة ليس مطلقاً بل مقيداً باستشارة رئيس مجلس النواب والنواب، وبالنتيجة يسمي رئيس الجمهورية الشخص الذي ترضى عليه الأغلبية النيابية، وفقاً لهذا الرأي (الزامية الاستشارات النيابية) يبقى القرار أولاً وأخيراً لمجلس النواب الذي يبدي رأيه بداية بالشخص الذي يشكل الحكومة، وبعدها يصوت على الثقة بهذه الحكومة، كما ويبقى الأمر مرتبط بمدى تأثير رئيس الجمهورية على الأغلبية البرلمانية، حيث أن نية المشرع الدستوري واضحة حسب هذا الرأي، فكلمة (ملزمة) الواردة في الفقرة الثانية من المادة (٥٣) المتعلقة بالاستشارات النيابية الخاصة بتسمية رئيس الحكومة جاءت كردة فعل على ما كان يحصل سابقاً من عدم تقيد رئيس الجمهورية بالاستشارات، لكن وبالاستناد إلى مبادئ النظام البرلماني فإن من الواجب على المشرع الدستوري حسب هذا الرأي الاتكال على مواجهة الأغلبية البرلمانية لرئيس الجمهورية لاسيما إذا ما خالف إرادتهم من خلال عدم منح الثقة للحكومة التي تؤولت خلافاً لإرادتهم، مع احترام دور رئيس الجمهورية في هذا المجال حتى لا يصبح عملياً أشبه بصندوق اقتراع، فرئيس الجمهورية حينما يخالف إرادة الأغلبية تكون لديه الأسباب، لجهة الشخصية التي يرغب في التعاون والتعامل معها، أو قد يكون مدركاً أن الأغلبية النيابية ستغير موقفها تبعاً للشخص الذي يسميه رئيس الجمهورية والذي قد ترضى عنه الأغلبية النيابية، وفي هذه الحالة يتحمل رئيس الجمهورية نتيجة قراره فإذا وافقته



الأغلبية تمنح الثقة للحكومة وألا العكس، وفي مثل هذه الحالة يصبح رئيس الجمهورية مرغماً على التخلي عن الأسباب التي دفعتة إلى عدم التقيد برأي الأغلبية البرلمانية<sup>(١)</sup>.

من خلال ما تقدم تتضح الآلية المتبعة في اختيار رئيس الحكومة حيث يقوم رئيس الجمهورية بإجراء مشاور مع رئيس مجلس النواب وأن هذا التشاور يكون استناداً إلى استشارات النواب، فرئيس الجمهورية ملزم بالقيام بهذه الاستشارات، ويقوم رئيس مجلس النواب باطلاع رئيس الجمهورية على نتائج تلك الاستشارات، وبعد الاتفاق على الشخص الذي سيكلف بتشكيل الحكومة يصدر رئيس الجمهورية مرسوم تسمية رئيس الوزراء بشكل مفرد<sup>(٢)</sup>، وبعد إصدار مرسوم تسمية رئيس الحكومة يجري الأخير استشارات مع رئيس مجلس النواب والنواب بشأن تشكيل الحكومة وبعدها يوقع مرسوم تشكيل الحكومة مع رئيس مجلس الجمهورية وبعد إصدار مرسوم تشكيل الحكومة فعليها (الحكومة) التقدم إلى مجلس النواب ببيان وزاري لنيل ثقة مجلس النواب خلال مدة الثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيل الحكومة<sup>(٣)</sup>.

يتضح لنا أن الاختصاص الذي يمارسه رئيس مجلس النواب بشأن اختيار رئيس الوزراء هو التشاور مع رئيس الجمهورية لتسمية رئيس الحكومة، وكذلك اطلاع رئيس الجمهورية على الاستشارات النيابية وإعلامه بنتائج تلك الاستشارات، ويبدو أن إعطاء رئيس مجلس النواب هذا الدور هو بسبب خصوصية النظام السياسي وتقسيم المناصب فيه على أساس المحاصصة والتوافقية، وأن دور رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب يصبح دوراً شكلياً وبيروتوكولياً في حالة توافر أكثرية نيابية لاختيار شخصية سنوية لرئاسة مجلس الوزراء خاصة إذا قاربت هذه الأكثرية شبه الإجماع في حالة ما يفرض زعيم سياسي سني نفسه كزعيم للطائفة بصورة عامة، وهذا ما حصل مع الرئيس (رفيق الحريري) بعد الانتخابات البرلمانية التي حصلت سنة (٢٠٠٠)، وعلى أية حال فإن مشاركة رئيس مجلس النواب في تكليف رئيس مجلس الوزراء كانت إحدى الأمور التي لها دوراً كبيراً في تعزيز موقع رئيس مجلس النواب بين المواقع الدستورية وجعله محورياً أساسياً في آلية الحكم وشريكاً في القضايا المركزية للدولة<sup>(٤)</sup>.

١- د. أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٦٣ وما بعدها.

٢- المادة (٥٣ / ثالثاً) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٣- المادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٤- في بداية عهد (العماد لحود) وقبيل تشكيل الحكومة الأولى أثار اعتذار (الحريري) وتكليف الرئيس (الحص) الكثير من الاجتهادات والآراء المختلفة حول معنى الاستشارات الملزمة النيابية وكذلك حول موقف أعضاء البرلمان الذين تركوا الخيار لرئيس

من التطبيقات العملية لاختيار رئيس مجلس الوزراء اللبناني، منها تكليف الرئيس رشيد كرامي لتولي منصب رئيس الحكومة في الأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٥ و ١٩٨٤، وتكليف الرئيس عبد الله اليافي في سنة ١٩٦٦. أما المشرع الدستوري العراقي فقد سائر الأنظمة البرلمانية التي تمنح البرلمان الدور الأكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الجمهورية والذي يقتصر دوره على تسمية المرشح لرئاسة الحكومة، وهو ما يعد اختصاص شكلي وبيروتوكولي في اختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك لأنه ملزم وفق الفقرة الأولى من المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في البرلمان بتشكيل الحكومة<sup>(١)</sup>، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية ليس له صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح أو مرشح آخر، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً<sup>(٢)</sup> بتشكيل مجلس النواب خلال مدة خمسة عشر يوماً من انتخاب رئيس الجمهورية وبعدها يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية وزرائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف، وفي حالة أخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الحكومة خلال مدة الثلاثون يوماً، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً، ويعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته وكذلك المنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً على ثقته عند موافقة أعضاء مجلس النواب على الوزراء بشكل منفرد والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

الجمهورية بشأن تكليف رئيس الحكومة وحول دور رئيس مجلس النواب في هذا المجال، ومن ابرز المواقف هو موقف الرئيس ( نبيه بري ) لكونه الشخص المعني، حيث أكد بأن ( رئيس المجلس له دور شريك في تسمية رئيس الحكومة في حدود التشاور الذي يقوم به رئيس الجمهورية معه حول تحديد الاسم لا الأخذ بنتائج الاستشارة الملزمة حيث أن الاختيار ينشأ من إرادة رئيس الجمهورية في ضوء ما ترسوا عليه الاستشارة، صالح محمد طليس، صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الأول، بيروت، ٢٠٠١، ص ٨٨.

١- صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٠، ص ١٠٣.

٢- وقد أثار مصطلح ( الكتلة النيابية الأكثر عدداً ) الوارد في المادة (٧٦) التي بينت آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء جدلاً واسعاً على الصعيدين السياسي والقانوني فعن أي كتلة سياسية يتحدث هذا النص هل هي الكتلة الأكثر عدداً التي فازت في الانتخابات النيابية أم هي الكتلة الأكثر عدداً التي تكونت من الائتلافات اللاحقة على الانتخابات أي تحت قبة البرلمان، وتدخلت المحكمة الاتحادية العليا لتتهدى هذا الخلاف من خلال مكتب رئيس المرقم ( م . ر . ن ١٩٧٩ ) والمؤرخ ٢١ / ٣ / ٢٠١٠ متضمن تفسير المادة (٧٦) وجاء قرارها ( تجد المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (٧٦) من الدستور ) قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم ٢٥ / اتحادية، ٢٠١٠ في ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠.

هذا ولا يُلزم رئيس الحكومة المكلف تسمية وزرائه جميعهم خلال المدة التي بينها المادة (٧٦) / البند ثانياً ( وإنما يجوز له تأخير تسمية بعضهم كما أجابت على ذلك المحكمة الاتحادية العليا على ذلك، على أن تشغل الوزارات التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من قبل رئيس الوزراء بصورة مباشرة أو وكالة من قبل احد الوزراء لحين تعيين الوزير الأصيل<sup>(١)</sup>.

ويتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر لتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة ثقة مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

يتبين مما تقدم أن عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء تمر بعدة مراحل فالمرحلة الأولى هي تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، والمرحلة الثانية هي قيام رئيس الوزراء المكلف تسمية الوزراء خلال مدة ثلاثين يوماً كحد أقصى تبدأ من تاريخ التكليف<sup>(٣)</sup>، أما المرحلة الثالثة فهي المرحلة التي يبرز فيها دور مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء، إذ اشترط الدستور حصول مجلس الوزراء على ثقة مجلس النواب، حيث يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء الوزراء والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ليحصل على ثقته ويعد حائزاً على ثقة البرلمان عند موافقة الأغلبية المطلقة على الوزراء منفردين وعلى المنهاج الوزاري<sup>(٤)</sup>.

ومن ذلك يتضح لنا أن المشرع الدستوري العراقي قد اعتمد في اختيار رئيس مجلس الوزراء على طريقة يشترك فيها رئيس الجمهورية ومجلس النواب في الاختيار، حيث يتمثل دور رئيس الجمهورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أما دور مجلس النواب فهو منح الثقة أو حجبها عن رئيس مجلس الوزراء المكلف، وبالتالي فإن الدور الأكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء هو لمجلس النواب باعتباره الممثل الشرعي عن الشعب، حيث من الصعوبة اختيار الشعب بصورة مباشرة لرئيس الحكومة لما تحتاجه هذه الطريقة من الجهد والوقت والتكاليف لذلك جعل هذا الدور لمجلس النواب وجعل دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة دوراً شكلياً<sup>(٥)</sup>.

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٣ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٩ / ١٢ / ٢٠١٠.

٢- المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٧١.

٤- صالح ذياب مانع، الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، ٢٠١٤، ص ٧٥.

٥- د. حنان محمد القيسي، مجلس النواب العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، ٢٠١٤، ص ٣١.

وهكذا لم يعطِ الدستور العراقي النافذ أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن اختيار رئيس مجلس الوزراء على غرار ما أخذ به الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل، وإنما أعطى الدور لمجلس النواب، وذلك لأهمية منصب رئيس الحكومة لأنه يعد رئيساً للحكومة والقائد العام للقوات المسلحة وبالتالي لخطورة هذا المنصب وأهميته المؤثرة على عمل المؤسسات كافة جعل الدستور العراقي النافذ أمر الاختيار بيد البرلمان<sup>(١)</sup>.

## **المطلب الثاني**

### **اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بخلو منصب رئيس الجمهورية**

لابد لولاية رئيس الجمهورية من أن تنتهي بأي حال من الأحوال، فقد تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بصورة طبيعية، وعند انتهاء مدة ولايته المنصوص عليها في الدستور، فتنقل السلطة إلى غيره، وقد تنتهي ولاية رئيس الجمهورية قبل انقضاء مدة ولايته مما يؤدي إلى خلو منصبه خلواً دائماً يستدعي اختيار من يتصدى لهذا المنصب خلفاً له.

أن اغلب الدساتير تضع النصوص التي تبين أسباب الخلو والجهة التي تتولى السلطة خلفاً لرئيس الجمهورية، وأن رئيس مجلس النواب هو وأحدى الخيارات التي يمكن أن تشغل المنصب خلفاً للرئيس، لذلك سوف نوضح الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية في ضوء الدساتير محل الدراسة، مقسمين هذا المطلب إلى فرعين وكما يلي .:

### **الفرع الأول: اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلق بحالات الخلو**

### **الفرع الثاني: اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلق بالحلول محل رئيس**

### **الجمهورية في حالة الخلو**

---

١- من التطبيقات العملية لاختيار رئيس مجلس النواب منها اختيار السيد نوري المالكي لدورتين انتخابيتين وهي (٢٠٠٦-٢٠١٠) و (٢٠١٤-٢٠١٠)، واختيار السيد حيدر العبادي لدورة انتخابات (٢٠١٤)، واختيار السيد عادل عبد المهدي لدورة انتخابات (٢٠١٨).

## الفرع الأول

### اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بحالات الخلو

هنالك عدة حالات تؤدي إلى حدوث خلو في منصب رئيس الجمهورية إذ أن الخلو في المنصب قد يكون سببه الوفاة وهي من الأسباب الطبيعية التي تؤدي إلى تحقق خلو في منصب رئيس الجمهورية سواء كان يشغل هذا المنصب على أساس التأقيت كما هو الحال في النظام الجمهوري التي تحدد فيها مدة ولاية الرئيس بزمان محدد، أو كان يشغل منصبه على أساس التأييد كما هو الحال في النظام الملكي، إذ أن الملك يبقى يشغل منصبه بمدة غير محددة حيث يستمر في أشغال المنصب مادام قادراً على ذلك ولم يظهر سبب يوجب عزله، أو قد يكون سبب الخلو هو العجز والعجز هو عدم القدرة على القيام باختصاصاته التي حددها القانون أو عدم إمكانية القيام بالمهام القانونية بسبب مرض أو غيره يؤدي إلى العجز عن القيام بالمهام، إلا أنه يجب التثبت من قيام هذه الحالة وفقاً للآلية التي حددها الدستور، مع الملاحظة أن الدساتير اختلفت في الجهة التي تقرر قيام حالة العجز فهناك دساتير جعلتها من اختصاص السلطة التشريعية، وأخرى أناطتها بجهة قضائية<sup>(١)</sup>، وقد يكون الخلو بسبب عزل رئيس الجمهورية بعد أدانته وفقاً لأحكام الدستور، فالدساتير التي تأخذ بالنظام الملكي تنص على أن رئيس الدولة مصون وغير مسؤول، وبناء على ذلك لا يجوز عزله من منصبه لهذا السبب، في حين أن الدساتير التي تأخذ بالنظام الجمهوري فهي وأن تنص على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله إلا أنها تقرر مسؤوليته في بعض الحالات كالاخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، حيث اتجه المشرع الدستوري في دول كثيرة إلى جعل اختصاص إصدار قرار الاتهام والعزل من اختصاص هيئات دستورية عليا في البلاد قد تكون السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup> أو المحكمة العليا<sup>(٣)</sup>.

وقد يكون سبب الخلو هو الاستقالة، وأن الدساتير محل الدراسة لم تجعل لرئيس مجلس النواب أي اختصاص بشأن حالات الخلو ماعدا الاستقالة حيث خصتها الدساتير بشيء من الاهتمام وجعل لرئيس مجلس النواب اختصاص يتعلق بها لذلك سوف نتحدث عنها بشيء من الاهتمام لنتعرف على الاختصاص الذي يمارسه رئيس مجلس النواب.

١- د.حميد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، جامعة بغداد، كلية القانون، ص

٨.

٢- كما هو الحال في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل الذي جعل قرار الإدانة من اختصاص مجلس الشيوخ.

٣- كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

تعرف الاستقالة بأنها أبداء الموظف رغبته بترك العمل الوظيفي بشكل نهائي ولا يتم إلا بموافقة الإدارة<sup>(١)</sup>، حيث تعد الاستقالة حق من حقوق رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>، أما معنى استقالة رئيس الجمهورية فهي العمل الذي بمقتضاه تنتهي ولاية منصب الرئاسة لرئيس الجمهورية المستقيل وقد تكون قبل انتهاء اجل الولاية إذا كانت الولاية محددة المدة<sup>(٣)</sup>، وتتميز الاستقالة بأنها تكون عن رغبة واختيار على خلاف العزل الذي لا يكون عن رغبة واختيار بل خارج عن إرادته، وتتخذ الاستقالة صور عدة، فهي إما استقالة اختيارية أو إجبارية (قسرية) أو معلقة، لم تتطرق الدساتير عادة إلى صور استقالة رئيس الجمهورية<sup>(٤)</sup>، هذا وتعرف الاستقالة الاختيارية تعني إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بشكل نهائي وبناء على رغبته واختياره ولأسباب يقدرها ويرأها جدياً لتقديم الاستقالة وتكون قبل نهاية ولايته<sup>(٥)</sup>.

أما الصورة الأخرى للاستقالة فهي الاستقالة القسرية، فقد يستقيل رئيس الجمهورية ولكن ليس بمحض إرادته واختياره وإنما نتيجة ضغوط قد تمارس ضده من قبل الشعب أو البرلمان أو الرأي العام، فالبرلمان مثلاً يستطيع واقعاً أن يجبر رئيس الجمهورية على الاستقالة وذلك بأن يقوم بسبب خلاف له مع الرئيس بالتضييق عليه وعدم التعاون معه وبالتالي يصبح من المستحيل عليه الاستمرار بأداء مهامه، وأن هذه الصورة من صور الاستقالة تعد استقالة من الناحية الشكلية أما من الناحية الواقعية أي من حيث جوهرها ومضمونها فهي إقالة لرئيس الجمهورية وليست استقالة وذلك لأن الاستقالة تكون صادرة عن رئيس الجمهورية بإرادة خالية من أي عيب من عيوب الرضا، أي يجب أن تكون الاستقالة صادرة بمحض إرادته واختياره وبناء على رغبته، وهذا هو

١- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، دون تاريخ، ص ١٣٤.

٢- إقبال عبد الله الجيلاني، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ١٢٣.

٣- تتباين دول المقارنة في تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ففي الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل مدة ولاية رئيس الجمهورية هي (٦) سنوات، أما في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإن مدة الولاية هي (٤) سنوات.

٤- د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، ط ١، دار نيبور، الديوانية، ٢٠١٥، ص ٧٠.

٥- ( وأن الواقع السياسي للاستقالة الاختيارية نادرة جداً حيث أنه لا يمكن الحديث عن الاستقالة الاختيارية في ظل الأنظمة الدكتاتورية وذلك لأن هذه الأنظمة تغتصب السلطة بالعنف والقوة وأن الدكتاتور يستمد السلطة من ذاته لا من الشعب وممثليه، إذ أن الدكتاتورية تعرف بمبدأ شخصية السلطة السياسية وبالتالي فإن السلطة في ظل هذا النظام وسيلة وليس غاية، فهي وسيلة لتحقيق مصالح الحكام الشخصية وهي غير مسؤولة في حين الأمر يختلف في ظل الأنظمة الديمقراطية حيث أن السلطة تكون ملكاً للدولة وليس للحكام وأن الحكام ما هم إلا ممثلين عن السلطة ويمارسونها باسم الدولة وأن تصرفات الحكام تكون باسم الدولة تتسبب ألبها وتبقى هذه التصرفات بعد زوال الحكام بالتغيير أو الاستقالة لأي سبب كان وأن التغيير يكون حاصل بالأشخاص فقط وأن السلطة باقية ومستمرة وذلك لأنها تتعلق بمؤسسة مستمدة ألا وهي الدولة (د. محسن خليل، النظم السياسية والدستورية اللبنانية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ٨٠٥.

الأصل بالاستقالة، فالضغط على إرادة رئيس الجمهورية يعد صورة من صور الإكراه وبالتالي يعيب إرادة الرئيس، ومع ذلك يعتد بهذه الاستقالة في نطاق القانون الدستوري<sup>(١)</sup>.

والصورة الأخيرة من صور الاستقالة هي الاستقالة المعلقة، فقد يلوح رئيس الجمهورية بتقديم استقالته في حالة عدم تحقيق بعض المطالب التي يريد تحقيقها، فرئيس الجمهورية يهدد بتقديم استقالته عند عدم تلبية بعض الأمور أو عدم تحقيق المطالب والوعود التي وعد بها<sup>(٢)</sup>، وبهذا الصدد فقد يتحقق شرط الاستقالة وبالتالي ينبغي على رئيس الجمهورية الإيفاء بالتزامه بتقديم الاستقالة، ولكن قد يتعاضى رئيس الجمهورية عن تقديم الاستقالة وبالتالي يتهرب من تقديم الاستقالة ومن ثم تحلله من وعد تقديم الاستقالة، لاسيما وأن اغلب الدساتير جاءت خاليه من أي نص يجبر رئيس الجمهورية على الاستقالة وبالتالي يستطيع أن يبقى في منصب الرئاسة.

وتختلف الدساتير في الكيفية التي تعالج فيها موضوع استقالة رئيس الجمهورية والدور الذي يلعبه رئيس مجلس النواب بهذا الشأن، إذ نص الدستور اللبناني النافذ في حالة حصول خلو في سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو أي سبب آخر فعلى مجلس النواب الاجتماع فوراً وبحكم القانون دون الحاجة إلى دعوة من جهة معينة لعقد ذلك الاجتماع، وإذا حصل خلو في سدة الرئاسة وكان مجلس النواب منحللاً ففي هذه الحالة تدعى الهيئات الانتخابية ودون أبطاء ويجتمع مجلس النواب بحكم القانون حال فراغه من الأعمال الانتخابية<sup>(٣)</sup>، كما وأن الدستور لم يبين الجهة التي تختص بقبول أو رفض الاستقالة بعد تقديم رئيس الجمهورية استقالته وأن سكوت الدستور عن تحديد الجهة المختصة بقبول الاستقالة أو رفضها أثار نقاش في الفقه الدستوري حول مصير الاستقالة التي يقدمها رئيس الجمهورية، حيث ثار تساؤل من جانب الفقه اللبناني عن مدى سلطة مجلس النواب حيال استقالة رئيس الجمهورية وما إذا كان لمجلس النواب الحق في مناقشة استقالة رئيس الجمهورية ليقدر قبولها أو رفضها قبل البدء في انتخاب الرئيس الجديد أم أن دور مجلس النواب هو مجرد الإحاطة بالعلم وذلك لكي يتمكن من السير في انتخاب رئيس جمهورية جديد<sup>(٤)</sup>.

١- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دون طبعة، دون ناشر، دون مكان نشر، ١٩٨٠، ص ٣٨٤ .

٢- في نطاق القانون الإداري يجب أن يكون طلب الاستقالة خالي من القيود والشروط حيث أن الاستقالة إذا اقترنت بشرط أو قيد تثير الشك حول جدية رغبة الموظف في الاستقالة. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٤٨٢ .

٣- المادة (٧٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٤- د. محسن خليل، النظم السياسية والدستورية اللبنانية، مصدر سبق ذكره، ص ٨٠٧ وما بعدها.



ويرى البعض إزاء السكوت الدستوري الحاصل أنه ليس من حق مجلس النواب التعرض لمناقشة الاستقالة وتقدير قبولها أو رفضها وأن كل ما يملكه مجلس النواب هو انتخاب رئيس جديد بعد إحاطته علماً بالاستقالة، والدليل على ذلك هو أن النظام البرلماني الذي اخذ به الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل يملّي التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ورئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية فهو لا يتبع السلطة التشريعية وإنما هو رئيس سلطة موازية تماماً للسلطة التشريعية وهو السبب الذي ينفى عن مجلس النواب حق التدخل في استقالة رئيس السلطة التنفيذية وذلك لأنه يؤدي إلى أهدار استقلال الأخير بالعمل على إنهاء مدة رئاسته عند الموافقة على الاستقالة، وبالعامل على استمرار رئاسته في حالة الرفض، ولا يخل من مبدأ توازن السلطة التنفيذية والتشريعية انتخاب مجلس النواب لرئيس الجمهورية الجديد وذلك لأن هذا الأمر يتماشى مع مبادئ النظام البرلماني الذي يوجب التعاون بين السلطتين دون أدنى تبعية أو طغيان لواحدة على الأخرى<sup>(١)</sup>.

وأن الغاية من وضع المادة (٧٤) في الدستور اللبناني النافذ هو لمنع حصول فراغ في منصب رئيس الجمهورية، ووضع الشروط في تلك المادة هو تحسباً لحصول فراغ في خارج دورات الانعقاد العادية أو الاستثنائية حيث أوجب اجتماع المجلس بحكم القانون لانتخاب رئيس جمهورية جديد في حالة خلو سدة الرئاسة<sup>(٢)</sup>.

ويتبين لنا من خلال ما تقدم أن الدستور اللبناني النافذ لم يجعل لرئيس مجلس النواب أي اختصاص بشأن استقالة رئيس الجمهورية، حيث أن الدستور لم يعط لرئيس مجلس النواب اختصاص تلقي تلك الاستقالة ليحيط مجلس النواب علماً بها، واتخاذ قرار سواء بقبولها أو رفضها، من قبل المجلس أو من قبل رئيس المجلس بصورة مباشرة، حيث أن الدستور جاء خالياً من تحديد الجهة المختصة التي تتلقى طلب الاستقالة والجهة المختصة بالبت فيه، وبالتالي يعد الدستور ناقصاً بشأن معالجته لموضوع استقالة رئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>.

أما المشرع الدستوري العراقي فقد تحدث عن استقالة رئيس الجمهورية في المادة (٧٥/أولاً) من الدستور العراقي النافذ، بأن يقدم رئيس الجمهورية استقالته بشكل تحريري إلى رئيس مجلس النواب، وتعد هذه الاستقالة نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.

١- د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦ وما بعدها.

٢- د. أمين عاطف صليبا، مصدر سبق ذكره، ص ٩٦.

٣- ومن التطبيقات العملية لاستقالة رئيس الجمهورية استقالة الرئيس بشار الخوري في ١٨ / ٩ / ١٩٥٢ وفي ٢٢ / ٩ / ١٩٥٢ تم انتخاب كميل شمعون خلفاً للرئيس المستقيل.

إن طلب الاستقالة يقدم إلى رئيس مجلس النواب الذي يقوم بإحاطة مجلس النواب بتلك الاستقالة، وأن مجلس النواب هو ذات الجهة التي تقوم بانتخاب رئيس الجمهورية، وأن الدستور اشترط بأن الاستقالة لا تكون نافذة إلا بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.

والملاحظ أن الدستور قد جعل دور رئيس مجلس النواب دوراً شكلياً في تقرير استقالة الرئيس، إذ أن الدستور جعل الاستقالة نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها في المجلس دون أن يجعل أي دور لمجلس النواب بمناقشة الاستقالة وتقرير الأسباب الداعية لتقديمها، وكان الأولى بالمشروع الدستوري تخويل مجلس النواب صلاحية قبول الاستقالة أو رفضها إذا كانت الأسباب الداعية لتقديم الاستقالة هي أسباب غير مبررة أو ضعيفة أو كانت بسبب ضغوط سياسية على رئيس الجمهورية من قبل جهة معينة، كما كان الأجدر بالمشروع الدستوري لو اشترط توافر أغلبية خاصة في التصويت على الاستقالة من حيث القبول أو الرفض كاشتراط أغلبية الثلثين، أسوة بالأغلبية المطلوبة لاختيار رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

يتضح لنا من خلال ما تقدم أن اختصاص رئيس مجلس النواب العراقي بشأن استقالة رئيس الجمهورية هو اختصاص شكلي، حيث يقتصر دوره على تلقي طلب الاستقالة دون أن يكون له الحق في البت بالاستقالة فليس له حق قبول تلك الاستقالة أو رفضها لا هو ولا مجلس النواب، وقد تكون الغاية التي من أجلها لم يجعل المشروع الدستوري حق البت بالاستقالة بالقبول أو الرفض لرئيس مجلس النواب ولا لمجلس النواب وجعلها نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى المجلس هو لكون الاستقالة هي حق من حقوق رئيس الجمهورية، ولأنه حينما قدم استقالته هو لشعوره بعدم القدرة على القيام بما يوجبه هذا المنصب من مهام وأعمال، وعلى ما يبدو أن اختصاص رئيس مجلس النواب ليس فقط تلقي طلب الاستقالة وإنما يقوم بعرض تلك الاستقالة على مجلس النواب وإحاطته علماً بها دون أن يكون لهم أي دور في مناقشة الاستقالة أو قبولها أو رفضها، وأن إعطاء هذا الدور لرئيس المجلس لأنه هو من يمثل المجلس من الناحية القانونية، وأن المشروع الدستوري العراقي جاء متفوقاً على المشروع الدستوري اللبناني وذلك لأنه لم يحدد الجهة التي تقدم له الاستقالة ولم يعط أي اختصاص لرئيس مجلس النواب على العكس تماماً من المشروع الدستور العراقي الذي حدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة وكذلك بين الدور الذي يمارسه رئيس مجلس النواب.

## الفرع الثاني

### اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بالحلول محل رئيس الجمهورية في حالة الخلو

أناطت بعض الدساتير وظيفة اختيار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء إلى البرلمان وألزمت البرلمان وبالخصوص رئيس مجلس النواب بمهمة القيام بمهام رئيس الجمهورية بصورة مؤقتة في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية.

وقد وضحنا في الفرع الأول الحالات التي تؤدي إلى حصول خلو في منصب رئيس الجمهورية لذلك سوف نبين في هذا الفرع أحكام خلو المنصب واختصاص رئيس مجلس النواب بالحلول محل رئيس الجمهورية.

فخلو منصب رئيس الجمهورية قد يكون بشكل مؤقت حيث يتعرض هذا المنصب إلى حالة فراغ مؤقت وفي الغالب أن الأسباب التي تؤدي إلى ذلك لا تثير خلافاً كحالة سفر الرئيس خارج البلاد أو تعرض الرئيس إلى ظروف صحية طارئة، وقد يكون السبب في ذلك هو توجيه الاتهام له وفقاً لأحكام الدستور حيث يتم إيقاف الرئيس عن مباشرته لواجباته لحين الفصل بذلك الاتهام<sup>(١)</sup>، كما أن المشرع الدستوري في اغلب الدساتير لم يشر إلى تحديد فترة زمنية من أجل إضفاء صفة التأقيت على هذا الخلو، وقد يكون الخلو بشكل دائم ويراد به خلو منصب رئيس الجمهورية بصورة دائمة نتيجة لقيام سبب من أسباب الخلو مما يوجب اختيار رئيس جمهورية جديد ومن الأسباب التي تؤدي إلى حصول خلو دائم هي وفاة الرئيس أو عجزه الدائم عن ممارسة مهامه<sup>(٢)</sup>.

تختلف الدساتير في تنظيم خلافة رئيس الجمهورية أي تحديد من يحل محله في حالة خلو المنصب كما أن هنالك اختلاف في طبيعة هذه الخلافة فالبعض يجعلها خلافة مؤقتة أما البعض الآخر فيجعلها خلافة دائمة أي أن من يحل محل الرئيس يكمل مدة من سبقه.

فقد نظم المشرع الدستوري اللبناني أحكام خلو منصب رئيس الجمهورية فنص على أسباب خلو المنصب وهي الوفاة والاستقالة وأي سبب آخر وأن هذه العبارة (وأي سبب آخر) يؤدي إلى حصول خلو في منصب رئيس الجمهورية، وقد أوجب الدستور في حالة حدوث الخلو في المنصب اجتماع مجلس النواب فوراً وبحكم القانون دون حاجة إلى دعوة من أي جهة أخرى لغرض الاجتماع لانتخاب رئيس جديد، حيث نصت المادة (٧٤) على أنه ( إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر فلاجل انتخاب الخلف

١- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

٢- د.حميد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحللاً تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية ( يتضح مما تقدم أن المشرع اللبناني قد نظم موضوع خلو منصب الرئيس باتجاهين، الأول هو وجوب اجتماع مجلس النواب فوراً وبحكم القانون أي دون الحاجة إلى دعوة من رئيس المجلس وذلك لانتخاب خلف لرئيس الجمهورية وبولاية جديدة كاملة، وإذا اتفق حصول خلو في منصب رئيس الجمهورية حال وجود مجلس النواب منحللاً تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع مجلس النواب بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية، أما الاتجاه الثاني فهو مسألة من يتولى مهام منصب رئيس الجمهورية خلال مدة خلو منصب الرئاسة، حيث أنط الدستور اللبناني النافذ صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء طبقاً للمادة (٦٢) والتي نصت على أنه ( في حالة خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء ) ولعل السبب في إعطاء اختصاصات رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء وليس لرئيس مجلس النواب كما فعلت بعض الدساتير، هو منع تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية، فحيث هنالك جهة في السلطة التنفيذية يمكنها القيام بتلك الاختصاصات فمن باب أولى أن تسند لها تلك الاختصاصات وأن لا تتدخل السلطة التشريعية في ذلك<sup>(١)</sup>.

هذا ولم يعالج المشرع الدستوري اللبناني حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان ووافق ذلك كون مجلس النواب منحللاً، حيث أن الدستور ينص على أن مجلس النواب الجديد المنتخب يجتمع بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية<sup>(٢)</sup>، ويثور هنا السؤال هل يبدأ المجلس الجديد بانتخاب رئيسه أولاً أم يختار رئيس الجمهورية؟ أن الدستور لم يجب على هذا التساؤل ألا أن الرأي السائد هو أن مجلس النواب يختار رئيس الجمهورية أولاً حسب نص المادة (٧٤) التي أوجبت الاجتماع حال الفراغ من الأعمال الانتخابية وأن مجلس

---

١- ومن التطبيقات العملية لحالات الخلو التي حصلت في لبنان حالة الخلو التي حصلت عند انقضاء مدة رئاسة رئيس الجمهورية (أمين الجميل) في ٢٢ / ٩ / ١٩٨٨ من دون أن يتمكن مجلس النواب من انتخاب الخلف له بسبب الحرب الأهلية الحاصلة، وقد عولجت هذه الحالة بأن عمد الرئيس الجميل إلى تعيين قائد الجيش (ميشيل عون) رئيساً لحكومة انتقالية بدلاً عن الحكومة القائمة برئاسة (سليم الحص) حيث أوكل له ممارسة السلطة لغاية ١٩٩٠ على الرغم من انتخاب (إلياس الهراوي) رئيساً في ٢٤ / ١١ / ١٩٨٩. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦٣.

٢- المادة (٧٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

النواب المجتمع يكون هيئة انتخابية وليس هيئة اشتراعية وتكون مهمته انتخاب رئيس الجمهورية دون الشروع في أي عمل آخر<sup>(١)</sup>.

يتضح لنا من خلال ما تقدم أن المشرع الدستوري اللبناني لم يعط أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن مسألة خلو منصب رئيس الجمهورية ويبدو السبب \_ كما ذكرنا \_ هو لتجنب تدخل السلطة التشريعية متمثلة برئيس مجلس النواب بعمل السلطة التنفيذية لذلك أوكل الدستور لمجلس الوزراء الحلول محل رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب وذلك لكي لا تبقى الأمور معطلة، ولأن منصب رئيس الجمهورية هو من المناصب العليا والسيادية في الدولة لذا من غير المنطقي أن يبقى المنصب خالياً.

أما المشرع الدستوري العراقي فقد عالج موضوع خلو منصب رئيس الجمهورية حيث بين أن في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

وأن خلو المنصب قد يكون سببه غياب مؤقت للرئيس وفي هذه الحال يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه<sup>(٣)</sup>، وقد يكون الخلو دائماً و أن المنصب يكون في حالة خلو دائم عند الاستقالة والوفاة والإعفاء، ويحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند خلو منصبه لأي سبب كان وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو<sup>(٤)</sup>.

هذا ولم تحدد ( ٧٥ ) في فقرتيها الثانية والثالثة أي نائب للرئيس يتولى مهامه في حالة ما إذا كان للرئيس أكثر من نائب وكان الأفضل أن يكون النص كما يلي (يحل نائب الرئيس أو النائب الأول في حالة وجود أكثر من نائب محل رئيس الجمهورية في حالة قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لاختصاصاته)<sup>(٥)</sup>.

١ - المادة (٧٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٢ - المادة (٧٢ / ج ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣ - المادة (٧٥ / ثانياً ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤ - المادة (٧٥ / ثالثاً ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥ - د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦٥.

وفي الحالة التي لا يكون فيها لرئيس الجمهورية نائب يحل محله عند غيابه فقد عهد الدستور إلى رئيس مجلس النواب القيام بمهام رئيس الجمهورية مع وجوب انتخاب رئيس جمهورية جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو ويكون انتخاب الرئيس الجديد وفق أحكام الدستور المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

يتبين لنا من خلال ما تقدم الاختصاص الذي نص عليه الدستور لرئيس مجلس النواب بشأن خلو منصب رئيس مجلس النواب حيث أعطاه الدستور الحق في الحل محل رئيس الجمهورية إذا لم يكن له نائب على أن يتم انتخاب رئيس جمهورية جديد خلال مدة ثلاثين يوماً ومن الخلو، وأن الدستور حينما أعطى هذا الاختصاص لرئيس مجلس النواب وذلك لأنه مجلس النواب هو الممثل عن الشعب وأن الشعب هو مصدر السلطات وهو من قام باختيار رئيس الجمهورية فإنه من الطبيعي في حالة عدم وجود الرئيس يعاد الاختصاص إلى مجلس النواب ممثلاً برئيسه لكونه الممثل عن المجلس والرئيس الإداري له وأعلى شخص فيه لذلك هو من يحل محل رئيس الجمهورية لحين انتخاب رئيس جديد وأن الرئيس الجديد يكمل ولاية من سبقه ولا يبدأ بولاية جديدة، وأن المشرع الدستوري العراقي كان من ناحية أعطاه اختصاص لرئيس مجلس النواب أفضل من المشرع الدستوري اللبناني الذي لم يجعل لرئيس مجلس النواب أي اختصاص بشأن خلو منصب رئيس الجمهورية على الرغم من الدور الذي يلعبه والمنصب السيادي الذي يقوم به ( رئيس مجلس النواب )، على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى طريقة إسناد صلاحيات رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس النواب حيث عد هذا الأمر أخلاً واضحاً بمبدأ الفصل بين السلطات وخاصة في حالة ما إذا كان هنالك إجماع وطني على لاختيار مرشح معين لتولي منصب رئيس الجمهورية ألا أن البعض يضع شروطاً معينة لا بد منها لكي تتناط هذه المهمة برئيس مجلس النواب ومنها، أولاً أن تكون عدم قدرة رئيس الجمهورية على القيام بأعماله بصورة قطعية أي أن تكون درجة العجز كاملة، وثانياً أن لا يكون لرئيس الجمهورية نائب، ففي حالة وجود نائب للرئيس فإنه هو من يتولى هذه المهمة وذلك لأنه النائب هو أولى بأمور رئاسة الجمهورية من أي شخص آخر، وثالثاً أن تكون فترة الحل محل رئيس الجمهورية مؤقتة وأن لا تتجاوز بأي حال من الأحوال مدة (٦٠) يوماً وأن المدة المعقولة هي مدة (٤٥) وهي مدة معقولة لإجراء انتخاب رئيس جمهورية جديد على خلاف مدة (٣٠) يوماً حيث تعد مدة قصيرة وغير كافية لإجراء انتخاب رئيس جمهورية جديد، ورابعاً عدم منح الرئيس المؤقت (رئيس مجلس النواب) صلاحيات كبيرة خلال مدة قيامه بمهام رئيس الجمهورية والأفضل حصر تلك الصلاحيات بنطاق ضيق لتفادي جمع صلاحيات تنفيذية بالإضافة إلى الصلاحيات التشريعية الكبيرة بيد شخص واحد، وخامساً وجوب قيام الرئيس المؤقت (رئيس مجلس النواب) بأداء اليمين الدستوري أمام مجلس النواب أو هيئة الرئاسة باعتباره رئيس

## الفصل الأول / اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور - 62 -

---

مؤقت للجمهورية، وسادساً وجوب وضع شروط وإجراءات تكون صارمة في حالة انتقال السلطة إلى الشخص الذي يحل محل رئيس الجمهورية في حالة الخلو وذلك منعا للاستبداد وظهور نظام حكم الفرد الواحد<sup>(١)</sup>.

---

١- د. بختار غفور البالكلي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٣ وما بعدها.



## الفصل الثاني

### اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في النظام الداخلي

يمارس رئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات الواردة في النظام الداخلي، وهذه الاختصاصات منها ما يمارسها بصورة منفردة ومنها ما يمارسها مع هيئة الرئاسة أو هيئة مكتب المجلس (كما تسمى في لبنان) بصورة مشتركة، وتتباين هذه الاختصاصات فمنها ما هو تشريعي يتعلق بتشريع القوانين من حيث اقتراح مشروعات قوانين وما إلى ذلك من الاختصاصات التشريعية، ومنها ما هو إداري يمارسها بوصفه الرئيس الإداري للمجلس المسؤول عن تنظيم العمل داخل مجلس النواب، وهناك اختصاصات رقابية تتعلق بالرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، وأخرى بروتوكولية تتعلق بالمهام التشريفية له، وأخيراً اختصاص مالي يتعلق بالأموال المالية والموازنة الخاصة بمجلس النواب، وسنوزع البحث في تلك الاختصاصات على المبحثين التاليين:

#### المبحث الأول: الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس النواب

#### المبحث الثاني: الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس النواب

## المبحث الأول

### الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس النواب

لا تقتصر وظيفة مجلس النواب في الدول البرلمانية على سن القوانين وإنما هنالك العديد من الاختصاصات المتعددة التي يمارسها ( كما ذكرنا ) منها ما يتعلق بمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها على أعمالها<sup>(١)</sup>، ومنها ما هو إداري إلى غير ذلك، وبناءً على ذلك فإن رئيس مجلس النواب يمارس العديد من الاختصاصات المنفردة المنصوص عليها في النظام الداخلي من غير حاجة إلى موافقة هيئة الرئاسة أو مكتب المجلس، وهذا ما سنبينه في المطلبين التاليين :

#### المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية والرقابية

#### المطلب الثاني: الاختصاصات الإدارية والبرتوكولية

---

١- د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، دون طبعة، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد ، ١٩٦٤، ص ٤٢.

## المطلب الأول

### الاختصاصات التشريعية والرقابية

تعد وظيفة تشريع القوانين والرقابة على عمل الحكومة الوظيفتين الأساسيتين لمجلس النواب في النظم الدستورية النيابية، على أن ذلك لا يعني عدم وجود وظائف أخرى لمجلس النواب، ويمارس رئيس مجلس النواب بعض الاختصاصات المتعلقة بهاتين الوظيفتين بصورة منفردة، وهذا ما سنقف عليه في هذا المطلب وعبر الفرعين الآتيين:

#### الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس مجلس النواب

#### الفرع الثاني: الاختصاصات الرقابية لرئيس مجلس النواب

## الفرع الأول

### الاختصاصات التشريعية لرئيس مجلس النواب

يعد الاختصاص التشريعي من أهم الاختصاصات التي يمارسها البرلمان، ولأجل تحقيق هذه الوظيفة فقد اسند للقائمين بها مهمة صنع القانون<sup>(١)</sup>، أن اختصاص اقتراح القوانين وسنها هو الاختصاص الجوهري الذي يجعل مجلس النواب السلطة الأولى في الدولة والتي تعد متفوقة مبدئياً على السلطة التنفيذية وذلك لان القانون في الدول الديمقراطية المتصفاة بالقانونية (دولة القانون) يعلو على السلطات كافة، فجميع أعمالها خاضعة للقانون.

وأولى الخطوات التشريعية هي الاقتراح التشريعي، وقد يكون الاقتراح من قبل أعضاء مجلس النواب ( وهذا هو الأصل) ويسمى " اقتراح القانون "، وقد يأتي الاقتراح التشريعي من قبل السلطة التنفيذية ويسمى في هذه الحالة " مشروع القانون " <sup>(٢)</sup>.

١- د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب (١٩٦٣.١٩٩٧)، ص ١٨٩.

٢- د. أمين سلامة العضاليلة، الوجيز في النظام الدستوري، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠، ص ١٨٥.

وقد بينت معظم الدساتير الجهات التي لها حق تقديم مقترحات القوانين، ومنها الدستور اللبناني حيث انه لم يصرح في أحكامه على إن وضع القوانين من اختصاص البرلمان<sup>(١)</sup>، حيث اكتفى بالقول أن تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة وهي مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، في حين أعطى حق اقتراح القوانين لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء<sup>(٣)</sup> من خلال هذا النص يتبين أن اقتراح القوانين هو حق مشترك أعطاه الدستور لمجلس النواب<sup>(٤)</sup> ومجلس الوزراء، ولا يوجد فارق بين كلا النوعين من الاقتراحات من الناحية الإجرائية<sup>(٥)</sup>.

وقد أخذ النظام الداخلي اللبناني بحق الاقتراح التشريعي الجماعي<sup>(٦)</sup>، حيث بين عدم جواز توقيع اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب<sup>(٧)</sup>، وقد انتقد هذا التوجه بتحديد عدد أعضاء مجلس النواب الواجب توقيعهم على اقتراح القانون، إذ كان من الأفضل لو حدد بنسبة معينة من عدد نواب المجلس دون تحديد لعدد معين بالذات لاسيما وإن عدد أعضاء المجلس متغير غير ثابت<sup>(٨)</sup>.

من خلال النصوص الدستورية المتقدمة يتضح أن الدستور اللبناني لم يعطِ إي دور لرئيس مجلس النواب بشأن مقترحات القوانين على عكس النظام الداخلي الذي أعطى عدة اختصاصات لرئيس مجلس النواب بشأن المراحل التي يمر بها القانون، فمن البديهي إن توكل إليه تلك الاختصاصات بوصفه الرئيس الأعلى لمجلس النواب مما يوجب إن تقدم اقتراحات القوانين إليه وان يكون له دور فعال بهذا الشأن.

وقد بين النظام الداخلي تلك الاختصاصات في الباب الثاني بعنوان أصول التشريع، حيث اوجب إن يتم تقديم اقتراحات القوانين إلى مجلس النواب بواسطة رئيس المجلس وان تتضمن مذكرة تتضمن الأسباب الموجبة<sup>(٩)</sup>، حيث يتلقى رئيس مجلس النواب مقترحات القوانين ثم يقوم بعدها بإحالتها إلى اللجنة أو اللجان المختصة بعد إن يحيط المجلس علماً و يحيل في الوقت نفسه نسخه منه إلى الحكومة للإطلاع عليه حتى تأخذ

١- د. أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٥٧.

٢- المادة (١٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٣- المادة (١٨) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٤- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، مصدر سبق ذكره، ص ٥٧٥.

٥- أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٤، ص ٧٤.

٦- د. أمين سلامة العضال، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٦.

٧- المادة (١٠١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٨- أنطوان عارج، لبنان السلطات العامة، مؤسسة بدران وشركاه، بيروت، ١٩٦٣، ص ١٥١.

٩- المادة (١٠١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

استعدادها للمناقشة عندما تدعى إلى ذلك<sup>(١)</sup>، وقد أكدت المادة (٢٦) من النظام الداخلي على اختصاص رئيس مجلس النواب بإحالة المشاريع والاقترحات وسائر القضايا التي يجب دراستها في اللجان فور وصولها إلى قلم المجلس ليقوم بإحالتها للجان بحسب اختصاصها إلا إذا كان النظام الداخلي ينص على عرضها على مجلس النواب أولاً.

إما في حالة ما إذا كان الاقتراح أو المشروع يدخل في اختصاص أكثر من لجنة فلرئيس مجلس النواب إن يدعو تلك اللجان إلى اجتماع مشترك ويكون هو الذي يترأس الاجتماع، وفي حالة ما إذا كانت تلك اللجان قد درست الاقتراح أو المشروع كل واحدة على حدة وتبين لرئيس مجلس النواب إن هنالك تباين في النصوص المقترحة وإن هذا التباين من الممكن إن يؤدي إلى الصعوبة والتعقيد في المناقشة والتصويت على الاقتراح أو المشروع ففي هذه الحالة أوجب النظام الداخلي اجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة وتكون برئاسة رئيس مجلس النواب أو نائبه وذلك لإعادة دراسة الموضوع ولوضع تقرير موحد وذلك منعاً للتعقيد والصعوبة في المناقشة والتصويت في حالة ما إذا كان لكل لجنة تقريرها المستقل والمختلف عن الأخرى والذي يؤدي إلى عدم حصول اتفاق بشأن ذلك الاقتراح أو المشروع، كما أن النظام الداخلي قد أعطى لرئيس مجلس النواب صلاحية عرض إي موضوع على اللجان المشتركة عفواً أو بناء على طلب من خمسة نواب على الأقل، وتقوم تلك اللجان بوضع الاقتراحات وكذلك إصدار التوصيات اللازمة.

وبعد إحالة مشروعات القوانين من رئيس مجلس النواب إلى اللجنة المختصة لغرض دراستها وإعداد تقرير عنها، يجب على اللجان إن تنهي دراستها للمشاريع والاقترحات وسائر المواضيع المحالة عليها في مهلة أقصاها شهر من تاريخ ورودها إليها، وتعيد اللجنة المشاريع والمقترحات مربوطة بتقارير تتضمن وجهة نظر اللجنة بالموضوع، ويقدم المشروع أو المقترح والتقرير إلى رئاسة مجلس النواب والتي تقوم بدورها بإنزاله في جدول أعمال الجلسات الرسمية، وبعدها يبدأ بتلاوة المشروع أو الاقتراح وأسبابه الموجبة حسبما ورد من النواب أو الحكومة ثم التقرير الذي أعدته اللجنة المختصة والتعديلات التي اقترحتها إذا كان هنالك تعديلات<sup>(٢)</sup>، إلا أن واقع الحال يفصح عن عدم مراعاة المجلس للإجراءات المذكورة، فقد اعتاد المجلس الاكتفاء بتلاوة المشروع

١- المادة (١٠٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة ( ٨،٦٥،٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

المعدل من قبل اللجنة وهو ما يخالف الإجراءات أعلاه، فمن المفروض إن يطلع النواب على المشروع أو المقترح الأساسي وبعدها يعرض تقرير اللجنة والتعديلات التي تقترحها<sup>(١)</sup>.

كما أعطى النظام الداخلي لرئيس مجلس النواب الحق بشرح المشروعات والتقارير والتعديلات المقترحة من اللجان أو من أحد النواب تسهياً وتوضيحاً للبحث، إما إذا شاء الاشتراك في المناقشة واتخاذ موقف من مشروع فعلياً إن يترك المنصة ويولي الرئاسة نائبه أو أكبر الأعضاء الحاضرين سناً في حال غياب نائب الرئيس وإن يجلس في مقاعد النواب إلى إن ينتهي بحث الموضوع<sup>(٢)</sup>.

وبعد انتهاء المناقشة بصورة عامة ينتقل المجلس إلى البحث في المواد ويكون على كل مادة على حدة وفي حالة ما إذا قدم اقتراح برد المشروع فيجري التصويت على الاقتراح أولاً حتى إذا قبله المجلس اعتبر المشروع مرفوضاً.

وبعد ذلك ينتقل المجلس إلى البحث في المواد حيث يعطى حق الأولوية في الكلام للحكومة لمرة واحدة لدى البحث في أي مشروع أو مادة كلما طلبت الحكومة ذلك ويليه رؤساء اللجان وبعدهم المقررون ثم أصحاب الاقتراحات في حالة ما إذا تناول البحث تقرير اللجنة وتعديلها أو الاقتراح المقدم<sup>(٣)</sup>، كما أن لكل نائب حق الأولوية في الكلام مرة واحدة في كل مرة يتعلق النظام الداخلي أو إذا كان هنالك اقتراح بتعديل الاقتراح أو المشروع موضوع البحث أو إذا أراد شرحه أو طلب استرداده<sup>(٤)</sup>.

وبعد انتهاء البحث بصورة عامة يصار إلى التصويت ويجري الاقتراع على قبول كل مادة على حدة بطريقة رفع الأيدي وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بجملة على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء، كما يمكن أن يكون التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجملها، ولا يحق للنائب الذي لم يشترك في جلسة المجلس التصويت في حالات عدم حضوره<sup>(٥)</sup>، ويجوز للمجلس قبل التصويت على اقتراح أو مشروع القانون بجملة إن يقرر إعادته (حتى ولو بوشر بالتصويت على مواده) إلى اللجنة التي درسته أو إلى لجنة أخرى أو لجان مشتركة لإعادة النظر فيه في ضوء المناقشات التي

١- أنطوان عارج، لبنان السلطات العامة، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٥.

٢- المادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٦٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- عبد الكريم زغير جبر، عضو البرلمان العراقي بين التبعية والاستقلال، ط١، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر، البصرة، ٢٠١٧،

جرت ووضع تقرير جديد بشأنه في مدة عشرة أيام على الأكثر، وبعد وضع التقرير الجديد يدرج الموضوع في جدول الأعمال ويجري التصويت عليه مجدداً<sup>(١)</sup>.

كما إن النظام الداخلي قد أجاز لكل نائب قدم اقتراح قانون إن يطلب استرداده، ويجب إن يكون طلب الاسترداد بكتاب خطي يقدم إلى رئيس مجلس النواب، فإذا كان اقتراح القانون لم يطرح أمام هيئة المجلس ففي هذه الحالة يقوم رئيس مجلس النواب بإصدار أمر خطي باسترداده، إما في حالة ما إذا كان المجلس قد شرع بمناقشة ذلك الاقتراح فلا يجوز استرداده إلا بموافقة مجلس النواب، وأن الاقتراح المطلوب استرداده إذا تم تبنيه من قبل نائب واحد على الأقل توجب على مجلس النواب في هذه الحالة متابعة النظر في ذلك الاقتراح<sup>(٢)</sup>، فهو حق من حقوق الحكومة وللنائب الذي قدم الاقتراح، حيث يسري على السحب ما يسري على الاقتراح ذاته، وإن سحب الاقتراح يجوز حتى أثناء مناقشته أمام مجلس النواب بشرط موافقته على سحب الاقتراح، ولكن الاقتراح يمكن إن يستمر وتستمر كذلك مناقشته أمام المجلس إذا تمسك به احد النواب حيث يعد في هذه الحالة وكأنه صاحب الاقتراح الأصيل، والحكمة من هذه القاعدة هي انه مادام احد النواب قد تبنى الاقتراح الذي تخلى عنه صاحبه الأصيل فان الصلة تبقى قائمة بين الاقتراح والمجلس وبالتالي يبقى واجباً على مجلس النواب إن يقول كلمته بشأن الاقتراح إما بالرفض أو القبول<sup>(٣)</sup>.

في حين بينت المادة (٥٨) أن كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون إن يبيت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء، وقد وضح النظام الداخلي الإجراءات المتبعة من مجلس النواب وكذلك دور رئيس مجلس النواب بشأن الاقتراح أو المشروع المستعجل وقد وضع تلك الإجراءات في الفصل الثاني من الباب الثاني تحت عنوان الاستعجال والاستعجال المكرر، حيث بين أنه عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة (٥٨) من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، لا تبدأ مدة الأربعين يوماً إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون إن يبيت به، يمكن للمجلس إقرار المشروع أو

١- المادة ( ٨١، ٨٢، ٨٣ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة ( ١٠٤ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦٥.



تعديله أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال<sup>(١)</sup>، لذلك فليس من حق رئيس مجلس النواب ولا مجلس النواب ذاته حق التعرض لصفة الاستعجال، كما إن طلب الاستعجال يمكن إن يكون من قبل الحكومة كما ذكرت المادة (٥٨) وقد يكون من قبل أعضاء مجلس النواب.

وقد ساوى الدستور اللبناني النافذ والنظام الداخلي لمجلس النواب بين اقتراح القانون ومشروع القانون في كيفية بحثها وعرضها وتصديقها، إلا انه استثنى من أصول اقتراح القوانين العادية القوانين المستعجلة، حيث أجاز للحكومة أو لأحد النواب عند تقديم مشروع القانون أو بعد تقديمه إن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الاستعجال، وبعدها يحيل رئيس المجلس المشروع المستعجل فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس<sup>(٢)</sup>، وعند طرح المشروع المعجل على المجلس فلرئيس المجلس عفواً أو بناء على طلب نائب أو أكثر إن يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون إن يسبق ذلك إي نقاش<sup>(٣)</sup>.

كما أجاز النظام الداخلي للحكومة أو لأي من النواب، عند تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه أن يطلب بمذكرة خطية معللة مناقشته بصورة الاستعجال المكرر بشرط إن يكون مؤلفاً من مادة واحدة<sup>(٤)</sup>، وإذا أقر مجلس النواب صفة الاستعجال المكرر بعد إن يكون قد ناقشها وصوت عليها وجب مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون إحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة، إما في حالة ما إذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر يحال المشروع على اللجنة المختصة وتتبع بشأنه الأصول العادية<sup>(٥)</sup>.

وللحكومة وحدها حق طلب إرجاء البحث بالموضوع المعجل إلى الجلسة القادمة وعلى الرئاسة إيمالها دون استشارة المجلس، وللرئيس طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال.

كذلك فقد أشار الدستور في المادة (٣٨) إلى إن الاقتراح الذي لم ينال موافقة المجلس لا يمكن إن يطرح للبحث في العقد نفسه.

١- المادة (١٠٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.  
٢- المادة (١٠٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.  
٣- المادة (١٠٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.  
٤- المادة (١١٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.  
٥- المادة (١١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

ويرى الباحث من خلال النصوص المذكورة أعلاه إن النظام الداخلي قد أعطى لرئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات، إلا إن تلك الاختصاصات هي مجرد إجراءات تتعلق بكيفية التعامل مع المشروع أو الاقتراح دون إن يكون له دور تشريعي مؤثر، إذ إن دور رئيس المجلس يتمحور حول تلقي اقتراحات القوانين وإحالتها إلى اللجان المختصة وإيداعها إلى الحكومة للاطلاع، كما إن له دور في حالة ما إذا كان المشروع أو الاقتراح يدخل في اختصاص أكثر من لجنة فيقوم رئيس مجلس النواب بدعوة تلك اللجان إلى اجتماع مشترك برئاسته، ويكون رئيساً للجنة المشتركة في حالة ما إذا كانت كل لجنة قدمت تقرير يختلف عن الآخر وذلك لوضع تقرير موحد يمنع التعقيد والصعوبة في التصويت والمناقشة في حالة تباين آراء كل لجنة عن الأخرى، كما أن لرئيس مجلس النواب إن يعرض إي موضوع على تلك اللجنة، إما اختصاصه بشأن المشروع أو الاقتراح المستعجل فانه دوره هو إحالة المشروع المعجل إلى اللجنة أو اللجان المختصة لتضع تقرير بشأنه، كما أن له دون غيره طرح المشروع أو الاقتراح المعجل المكرر على مجلس النواب في أول جلسة بعد تقديمه له دون تأخير حتى لو إن جدول الأعمال لم يتضمن مناقشة الاقتراح أو المشروع في جدول الأعمال، كما إن له تأجيل النظر في الاقتراح أو المشروع المعجل بطلب يقدم له من قبل الحكومة لتأجيل النظر فيه إلى الجلسة القادمة، وكما ذكرنا أعلاه إن اختصاصات رئيس مجلس النواب اللبناني هي اختصاصات تتعلق بكيفية التعامل مع مشروع أو اقتراح القانون دون إن يكون له دور تشريعي فعال، فمثلاً إن رئيس مجلس النواب ليس له حق تأجيل النظر في مشروع أو اقتراح معين كما إن ليس له حق رد اقتراح أو مشروع القانون في حالة عدم اقتناعه بالأسباب الموجبة لذلك الاقتراح أو المشروع، كذلك فإنه لم يبين الدستور ولا النظام الداخلي إذا كان لرئيس المجلس اقتراح القانون، إلا انه يملك حسب رأينا الحق باقتراح القوانين أسوة بأعضاء المجلس، وعلى رئيس المجلس في حالة اقتراحه لقانون معين إن ينزل من موقعه كرئيس للمجلس إلى نائب عادي إلى حين اتخاذ الإجراءات الكاملة من قبل المجلس ويأخذ موقعه في هذه الحالة نائبه.

أما في العراق فإن مجلس النواب يمارس الوظيفة التشريعية وفقاً لما ورد في الدستور، حيث جعلت المادة (٦١) منه اختصاص تشريع القوانين لمجلس النواب إذ نصت على أنه ( يختص مجلس النواب : أولاً : تشريع القوانين الاتحادية )، وقد حرص الدستور العراقي على تطبيق مبدأ التعاون بين السلطات في مجال ممارسة الاختصاص التشريعي<sup>(١)</sup>، حيث أخذ بمبدأ الاقتراح المشترك حيث أعطى الدستور الاقتراح لعدة جهات حيث بين إن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإن مقترحات القوانين تقدم من

١- د. رافع خضر شير؛ د. علي هادي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، دون طبعة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٨٤.

عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانته المختصة<sup>(١)</sup>، كما أن النظام الداخلي وضع حق اللجان في اقتراح القوانين حيث بين ذلك واعطى لكل لجنة دائمة اقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها وفقاً للضوابط التي ينصص عليها النظام الداخلي<sup>(٢)</sup>، كما يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون<sup>(٣)</sup>.

وهكذا فرق الدستور العراقي النافذ بين الاقتراحات التي تتقدم بها السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) حيث أطلق عليه مشروعات القوانين، والاقتراحات التي يتقدم بها أعضاء مجلس النواب أو إحدى اللجان والتي أطلق عليها مقترحات القوانين.

وقد وضع النظام الداخلي لمجلس النواب الإجراءات المتبعة بشأن مشروعات واقتراحات القوانين، حيث بين الفصل الرابع عشر المعنون ب(اقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين) تلك الإجراءات، ورغم إن الدستور لم يبين دور رئيس مجلس النواب بشأن مشروعات واقتراحات القوانين إلا أن النظام الداخلي قد حدد عدة اختصاصات لرئيس مجلس النواب في هذا الشأن أولها تلقي مقترحات القوانين من قبل أعضاء مجلس النواب، واشترط النظام الداخلي أن تكون تلك المقترحات مصوغة في مواد وان تتضمن أيضاً الأسباب الموجبة لذلك القانون، ويقوم رئيس مجلس النواب بتبليغ الجهة التي قدمت اقتراح القانون كتابة مخالفة ذلك الاقتراح للمبادئ المنصوص عليها في الدستور والقانون وذلك بعد عرضه على اللجان المختصة، أو إذا لم يكن اقتراح القانون مستوفياً للشكل الذي تطلبه القانون، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواد في القوانين النافذة، وان يطلب منه تصحيحه أو سحبه، وفي حالة إصرار العضو على رأيه يجب في مثل هذه الحالة إن يقدم مذكرة مكتوبة إلى رئيس مجلس النواب برأيه ووجهة نظره، ويقوم الرئيس في هذه الحالة بعرض الأمر على هيئة رئاسة مجلس النواب، وبعد إن تضع الهيئة قرارها بهذا الموضوع يبلغ رئيس مجلس النواب هذا القرار إلى الجهة مقدمة الاقتراح، وإذا أصرت الجهة مقدمة الاقتراح ثانياً على موقفها عرض رئيس مجلس النواب الأمر على مجلس النواب ليقوم بدوره باتخاذ ما يراه مناسباً<sup>(٤)</sup>.

وفي حالة ما إذا لم يكن في اقتراح القانون ما يوجب رفضه أحاله رئيس مجلس النواب إلى اللجنة القانونية وذلك لدراسة الاقتراح، وتعد اللجنة المذكورة تقريراً يتضمن رأياً في إمكانية نظر الاقتراح من قبل

١- المادة ( ٦٠ / أولاً وثانياً ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- المادة (٨٧/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة ( ١٢٠ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المجلس أو رفض الاقتراح أو تأجيله، كما إن النظام الداخلي أعطى الحق لرئيس مجلس النواب أن يقترح على مجلس النواب رفض الاقتراح بصفة عامة لأسباب تتعلق بالموضوع فإذا وافق المجلس يحال إلى اللجنة المختصة<sup>(١)</sup> بحسب اختصاص كل لجنة وبحسب موضوع الاقتراح وذلك لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، فإذا كان الاقتراح يتعلق بالتربية والتعليم (كل ما يخص شؤون التعليم لجميع المراحل ومناهجها والجامعات) يحال الاقتراح إلى لجنة التربية والتعليم لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، إما إذا كان الاقتراح يتعلق بالسياسة الصحية (الأمر التي تخص الأدوية وكيفية توفيرها والأمور الخاصة بالبيئة) فيحال إلى لجنة الصحة والبيئة، إما إذا كان اقتراح القانون مقدم من قبل إحدى لجان المجلس فقد اوجب النظام الداخلي أن يقدم الاقتراح بشكل كتابي إلى رئيس مجلس النواب والذي يقوم بدوره بإحالته إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدراسته وتعيده إلى رئيس المجلس وبعدها يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية وذلك لتقوم بمراجعة صياغة ذلك المشروع وتدقيقه ثم تطلب عرضه على المجلس<sup>(٢)</sup>.

وإذا وجد رئيس مجلس النواب إن اقتراح القانون المقدم من قبل الأعضاء مرتبط مع مشروعات قوانين أخرى محالة إلى لجنة من اللجان، هنا يحيل رئيس المجلس الاقتراح إلى تلك اللجنة مباشرة ما لم تكن قد بدأت في دراسة الاقتراح أو المشروع<sup>(٣)</sup>.

وقد أعطى النظام الداخلي لرئيس مجلس النواب اختصاص تلقي طلب سحب الاقتراح في أي وقت قبل بدء المناقشة، وإن الأثر المترتب على سحب الاقتراح اعتباره كأن لم يكن، هذا ما لم يتبنى أحد الأعضاء ذلك الاقتراح ويطلب الاستمرار بالنظر فيه، ويكون ذلك بطلب كتابي يقدمه لرئيس مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

أن اقتراح القانون الذي يرفضه مجلس النواب أو الاقتراح الذي يسحبه مقدمه لا يجوز إعادة تقديمه خلال دورة الانعقاد ذاتها<sup>(٥)</sup> على العكس من مشروعات القوانين التي تتقدم بها السلطة التنفيذية فيجوز إعادة تقديمها حتى في نفس دور الانعقاد، ويقوم رئيس مجلس النواب بعرض هذه التوصية على مجلس النواب مع

١- المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (١١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- وهذا ما أخذت به المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب في الأردني.

البيانات الخاصة بها في أول جلسة، ثم تحال إلى اللجنة المختصة، كما إن لرئيس مجلس النواب إن يحيلها إلى اللجنة الخاصة مباشرة مع إبلاغ مجلس النواب بذلك في أول جلسة تليها<sup>(١)</sup>.

إن النظام الداخلي لمجلس النواب قد فرق بين الإجراءات المتبعة من قبل المجلس بشأن مشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، عن تلك المتبعة في المقترحات المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب، حيث إن مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية يحال من قبل رئيس مجلس النواب إلى اللجنة المختصة مباشرة لدراسته لتعطي رأيها به قبل عرضه على مجلس النواب لمناقشته<sup>(٢)</sup>، على خلاف الاقتراحات المقدمة من أعضاء مجلس النواب فإنها لا تحال إلى اللجنة المختصة إلا بعد إحالتها إلى اللجنة القانونية وذلك لتتولى إبداء الرأي في إمكانية النظر بذلك الاقتراح من قبل المجلس من عدمه، فإذا قررت ذلك يحال إلى اللجنة المختصة ويتلو الرئيس تقرير اللجنة المختصة بما يتضمن من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة في الجلسة المخصصة للمناقشة<sup>(٣)</sup>.

عند وصول مشروعات القوانين إلى مجلس النواب (على نحو ما ذكرناه في اقتراح القوانين) تبدأ المرحلة الأساسية وهي مرحلة إقرار القوانين وتكون عن طريق مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها، ويشترط لفتح باب المناقشة توفر النصاب القانوني لانعقاد الجلسة وذلك بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس<sup>(٤)</sup>، وعند انعقاد جلسة مجلس النواب بتوافر الأغلبية المطلوبة تعرض مشروعات القوانين إي كان مصدرها، حيث تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، وإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، بأغلبية عدد أعضائه، عد ذلك رفضاً له<sup>(٥)</sup>، وفي حالة ما إذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ ينتقل إلى مناقشة المواد التي يتضمنها المشروع مادة مادة، وبعد تلاوة المادة يؤخذ الرأي في كل مادة على حدة والاقتراحات التي تقدم لتعديلها، وبعدها يؤخذ الرأي على المشروع بأجمعه بعد اكتمال تلاوة مواده بأكملها<sup>(٦)</sup>.

١- المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

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

٣- المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وبعد انتهاء مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمه بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً، حيث يبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأساسي (الأصلي)، وبعدها يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها، وإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق وان وافق عليها، فيجوز للمجلس في هذه الحالة العودة لمناقشة تلك المادة، كما ويجوز للمجلس إعادة مناقشة مادة سبق وان اقرها إذا بدت أسباب جديدة قبل الانتهاء من مداولة المشروع، بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة، أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

وبعد قفل باب المناقشة يطرح مشروع القانون بأكمله للتصويت، ولا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة، حيث يقرأ مشروع القانون قراءة أولى ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليها<sup>(٢)</sup>.

يتبين لنا من خلال ما تقدم من شرح للنصوص القانونية التي بينت اختصاصات رئيس مجلس النواب التشريعي يتضح لنا إن كلا المشرعين لم يعط لرئيس مجلس النواب الحق باقتراح القوانين أو برفض مقترحات القوانين إلا انه حسب اعتقادنا انه يجوز لرئيس مجلس النواب اقتراح القوانين وذلك لأنه القانون أعطى لأعضاء مجلس النواب الحق باقتراح القوانين ولأنه رئيس مجلس النواب هو أيضاً أحد أعضاء مجلس النواب وبالتالي يحق له اقتراح القوانين بذات الطريقة التي تتبع في اقتراح الأعضاء العاديين ولكن في مثل هذه الحالة إن يتخلى عن الرئاسة إلى احد نائبين لحين انتهاء جميع الإجراءات التي تتعلق بذلك الاقتراح، إما الاختصاصات التشريعية التي نص عليها النظام الداخلي اللبناني والعراقي فهي جميعها اختصاصات شكلي وإجرائية وغير مؤثره<sup>(٣)</sup>.

١- المادة (١٣٤ و ١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- ففي الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) كان عدد مقترحات ومشروعات القوانين التي تم التصويت عليها ومصادقتها (١٨٩) ما بين مقترح ومشروع، أما الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠ - ٢٠١٤) فكان عدد مشروعات القوانين التي تم التصويت عليها ومصادقتها (٢١٧) ما بين مشروع ومقترح. د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٣١٨ وما بعدها.

## الفرع الثاني

### الاختصاصات الرقابية لرئيس مجلس النواب

يمارس مجلس النواب بالإضافة للوظيفة التشريعية وظيفة أخرى لها جانب كبير من الخطورة والأهمية وهي مراقبة أعمال الحكومة، حيث إن عمل البرلمان لا يقتصر على سن القوانين واعتماد الموازنة والموافقة على القروض العامة والضرائب وإنما يمتد عمله إلى ابعده من ذلك، فهو يحاسب السلطة التنفيذية عن تصرفاتها وكذلك يراقب أعمالها و يناقش السياسة العامة التي ترسمها لنفسها، فهو يستطيع حجب الثقة عنها<sup>(١)</sup> وبالتالي يستطيع مجلس النواب التعرف على طريقة سير عمل الحكومة وكيفية أدائها للأعمال المختلفة<sup>(٢)</sup>، وله بمناسبة قيامه بعمله في الرقابة والإشراف إن يراجع الحكومة فيما قامت به من أعمال وتصرفات ويردها إلى جادة الصواب والنطاق الدستوري، وإن مجلس النواب لا يتصيد الأخطاء للحكومة ويحاسبها وإنما يقوم بإرشادها وإسداء النصح لها لكي تتجنب الأخطاء ويبلغها رغبات الأفراد (المواطنين) لكي تعمل على تحقيق تلك الرغبات، حيث إن الغاية من الرقابة هي الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية وذلك لتحقيق المصلحة العامة وإن مهمة مجلس النواب لا تقتصر على رقابة أعمال الحكومة في داخل الدولة وإنما تمتد إلى مراقبة أعمالها الخارجية<sup>(٣)</sup>، حيث إن أهم ما يميز النظام البرلماني هو الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية القائم على وجود قدر من التعاون والتوازن بينهما وإقامة هذا التوازن بينهما "في جانب منه" يمارس مجلس النواب مراقبة السلطة التنفيذية<sup>(٤)</sup>.

ومن خلال ذلك فقد اعطي لمجلس النواب العديد من الوسائل التي من خلالها يؤدي مهمته الرقابية، وأن مجلس النواب قد يلجأ إلى استخدام جميع وسائل الرقابة بصدد تصرف معين من قبل الحكومة، وقد تقتصر الرقابة على وسيلة واحدة من تلك الوسائل، ويرجع ذلك إلى تقدير مجلس النواب وللظروف المحيطة بكل حالة واختيار الوسيلة المناسبة لكل تصرف، ولأن القانون أعطى لأعضاء مجلس النواب حق الرقابة على السلطة التنفيذية فإنه ذلك يؤدي إلى إن تكون لرئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات الرقابية، وذلك لأنه يعد

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، دون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٣٦.

٢- د. أحمد علي الخفاجي، الإصلاح التشريعي للدور الرقابي لمجلس النواب في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث مقدم إلى مؤتمر الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد، مؤسسة النبأ للثقافة والإعلام، جامعة الكوفة، كلية القانون، ٢٠١٨، دون صفحة.

٣- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٦١٧.

٤- د. محمود صالح الكروي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٢.



حلقة الربط بين أعضاء مجلس النواب وبين السلطة التنفيذية بشأن ممارسة الرقابة عليها، وسوف نعرض الوسائل الرقابية التي يلجأ إليها مجلس النواب لمحاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها ودور رئيس مجلس النواب فيها و كما يلي :

### أولاً: السؤال

يعرف السؤال بأنه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية يستطيع بموجبها إي عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة إلى الوزير بخصوص عمل وزارته أو استيضاح أمر من أمور الدولة أو قد يكون بشكل لفت نظر الحكومة لأمر من الأمور<sup>(١)</sup>، وان السؤال هو حق من الحقوق الدستورية لعضو مجلس النواب وبالتالي يجوز له إن يسحبه أو يسترده في إي وقت يشاء<sup>(٢)</sup>، وان عضو مجلس النواب عندما يوجه السؤال إلى الوزير فإنما يريد من ذلك معرفة حقيقة تصرف من التصرفات التي قام بها الوزير وان مناقشة موضوع النقاش لا يتعدى دائرة الوزير المسؤول والعضو<sup>(٣)</sup>، فلا يجوز لشخص ثالث التدخل وذلك لأن مثل هذا التدخل يعد منافياً لطبيعة السؤال والقصد منه، حيث إن السؤال لا يؤدي إلى مناقشة واسعة الأطراف وإنما هو مجرد استفهام عن تصرف من التصرفات التي لا يعرفها عضو مجلس النواب ويريد التثبت منها، وان العضو إما إن يقتنع بأجوبة الوزير ويكتفي بالمعلومات التي قدمها وبهذا ينتهي الأمر عند هذا الحد، أو قد تشتمل أجوبة الوزير على معلومات فيها بعض الغموض بالنسبة لعضو مجلس النواب ففي هذه الحالة يحق للعضو السائل حق طلب توضيح ما غمض عليه، وله إن يرد على كلامه مرة واحدة بإيجاز ثم ينتهي الموضوع، كما انه لا يجوز للعضو السائل إن يسترسل في الرد أو التعقيب على إجابة الوزير.

وقد يطلب مجلس النواب الرد على السؤال كتابة وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة مكتوبة للعضو السائل عن طريق مجلس النواب ونظراً لعدم وجود خطورة من السؤال على مركز الوزير لهذا نرى إن السؤال لا

١- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مصدر سبق ذكره، ص ٦١٨.

٢- ساجد محمد الزامل، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٢، ص ٦٦.

٣- الأسئلة البرلمانية نوعين فهي إما أن تكون أسئلة مكتوبة أو أسئلة شفوية. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١، ص ١٨٣.

يحاط بإجراءات طويلة ومعقدة، حيث يتم توجيه الأسئلة والإجابة عليها ببسر وسهولة مع إتباع إجراءات تنظيمية بسيطة، كما لا يؤدي توجيه السؤال إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة<sup>(١)</sup>.

لقد عالجت معظم التشريعات الرقابة البرلمانية ووسائلها ومن هذه التشريعات هما التشريع اللبناني والعراقي، إذ لم يشر الدستور اللبناني إلى الرقابة البرلمانية وإنما عالجه النظام الداخلي في الباب الثالث بعنوان الرقابة البرلمانية، فقد تناول الفصل الأول منه (الأسئلة) حيث أعطى الحق لكل نائب توجيه السؤال الشفوي أو الخطي للحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء وتكون الأولوية بالبحث للسؤال الخطي الوارد في جدول أعمال الجلسة ثم السؤال الشفوي، ويجوز للحكومة إن تجيب على السؤال فور وصوله إليها أو أن تطلب تأجيل الإجابة على السؤال وفي هذه الحالة تقوم دائرة المحاضر بإيداع مضمون السؤال إلى الوزير المختص.

وقد فرق النظام الداخلي بين السؤال الشفوي والسؤال الخطي، حيث إن السؤال الخطي يوجه بواسطة رئيس مجلس النواب وللحكومة إن تجيب عليه خلال مدة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلم السؤال، إما السؤال الشفوي فانه يوجه بواسطة دائرة المحاضر (كما ذكرنا)<sup>(٢)</sup>.

ويحق للحكومة إن تطلب تمديد المهلة الخاصة بالإجابة على السؤال إذا اتضح لها إن الجواب على السؤال يتطلب جمع معلومات أو إجراء تحقيق يتعذر الحصول عليها في المهلة المخصصة للإجابة على السؤال بشرط إن تعلم هيئة مكتب المجلس بكتاب توجهه إلى الرئاسة تطلب تمديد المهلة، وللهيئة إن تمنحها مهلة تعتبرها كافية<sup>(٣)</sup>.

وإذا لم تجب الحكومة على السؤال ضمن المهلة القانونية فيحق للنائب تحويل السؤال إلى استجواب<sup>(٤)</sup>، وبعد انقضاء المهلة المخصصة للإجابة على السؤال، تدرج الأسئلة في أول جلسة مخصصة للأسئلة والأجوبة وتدرج كذلك الأجوبة الواردة<sup>(٥)</sup>، وبعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن عضو المجلس إما اكتفائه بالجواب فيختتم بذلك بحث الموضوع وإما رغبته في الكلام، عندها يعطى وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب، فإذا أعلن السائل اكتفائه بالجواب ختم بحث الموضوع وإلا حق له تحويله إلى استجواب تتبع في

١- د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي البرلماني، دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بغداد، دون ناشر، ٢٠٠٦، ص ٢٤٣.

٢- المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

شأنه الأصول المتبعة في الاستجابات، إما في حالة عدم وجود جواب فيعطى للسائل حق الكلام، وللحكومة حق الجواب عليه شفهيًا (وفق الأصول التي ذكرناها) ولا تتجاوز مدة الكلام للنائب وللحكومة عشرة دقائق<sup>(١)</sup>.

يتبين لنا مما تقدم إن اختصاص رئيس مجلس النواب بشأن السؤال باعتباره احد وسائل الرقابية البرلمانية على عمل الحكومة<sup>(٢)</sup>، هو توجيه السؤال بواسطة رئيس مجلس النواب إلى الحكومة، من دون ذكر اختصاص لرئيس المجلس بشأن أحقيته بتقديم الأسئلة، وبالتالي تعد اختصاصات رئيس المجلس اختصاصات ضئيلة جداً .

أما في العراق فقد جعل الدستور النافذ من بين اختصاصات مجلس النواب الرقابة على أداء السلطة التنفيذية<sup>(٣)</sup>، ومن تلك الوسائل الرقابية التي بينها المادة (٦١ / سابعاً) من الدستور هي السؤال حيث أعطى الدستور لعضو مجلس النواب الحق بتوجيه السؤال إلى كل من رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) والوزراء في اختصاص كل منهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة<sup>(٤)</sup>، هذا ما بينه الدستور بشأن السؤال إما النظام الداخلي لمجلس النواب فقد وضح تفاصيل وإجراءات تقديم السؤال، حيث أعطى لعضو مجلس النواب الحق في توجيه الأسئلة إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة<sup>(٥)</sup>، حيث إن النظام الداخلي قد وسع من نطاق الأشخاص الذين يمكن تقديم السؤال لهم من قبل عضو مجلس النواب على خلاف الدستور الذي ذكر فقط رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ولا تعد هذه الحالة مخالفة دستورية من قبل النظام الداخلي وذلك لأن الدستور لم يذكرهم على سبيل الحصر .

١- المادة (١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- وتعد الأسئلة من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية استخداماً في مجلس النواب اللبناني، فقد بلغ عدد الأسئلة التي قدمها أعضاء مجلس النواب في الفترة ما بين (١٩٩٦ - ٢٠٠٠) حوالي ٣٥١ سؤالاً، ومن أهم تلك الأسئلة هي \_ سؤال حول مخالفات لأحكام وأصول قانونية جوهرية في مرحلة الاستقصاء والتحقيق الأولي قدمه النائب غسان مخيبر إلى وزير العدل بتاريخ ٣ / ٨ / ٢٠٠٤ \_ سؤال حول التأخير في تعيين عمداء الجامعة اللبنانية قدمه النائب مروان فارس ورد عليه الوزير خالد قباني، بتاريخ ٢٣ / آذار / ٢٠٠٦ \_ سؤال حول المخالفات القضائية قدمه النائب نقولا فنتوش إلى رئيس الحكومة فؤاد السنيورة ووزير العدل بتاريخ ٣٠ / أيار / ٢٠٠٦. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ١٩١ وما بعدها.

٣- المادة (٦١ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤- المادة (٦١/سابعاً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥- المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وللعضو الذي وجه السؤال دون غيره من الأعضاء إن يستوضح المسؤول المعني، وإن يعقب على الإجابة، ومع ذلك فلرئيس مجلس النواب، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة إن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة<sup>(١)</sup>، وعلى الرغم من إن الدستور جعل للسائل فقط حق التعليق على الإجابة إلا إن النظام الداخلي قد أعطى لرئيس مجلس النواب سلطة تقديرية بالسماح لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لأي عضو آخر بإبداء تعليق أو ملاحظات موجزة عن الإجابة في حالة ما إذا كان السؤال متعلق بموضوع له أهمية عامة، على أن ما بينه النظام الداخلي بهذا الشأن يخالف نص المادة (٦١ / سابعاً) من الدستور التي جعلت السؤال مسألة خاصة بين السائل والمسؤول ولا يجوز لغير العضو السائل حق التعقيب على الجواب، ويحق للعضو إن يسحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدم السؤال أو زوال صفة من وجه إليه السؤال<sup>(٢)</sup>.

وإذا رغب احد أعضاء هيئة الرئاسة توجيه سؤال إلى احد أعضاء مجلس الوزراء فعليه إن يترك منصبه في الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس<sup>(٣)</sup>، واستناداً لذلك فمن حق رئيس مجلس النواب تقديم السؤال إلى الحكومة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وفي حالة تقديمه السؤال عليه ترك منصبه ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماعات المجلس، ويتبع في السؤال المقدم من رئيس مجلس النواب ذات الإجراءات المتبعة في السؤال المقدم من العضو العادي<sup>(٤)</sup>.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب بشأن السؤال باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، حيث له الحق بتقديم السؤال إلى الحكومة بشأن المواضيع التي تدخل في اختصاصهم، ويعد هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات الرقابية للرئيس بشأن السؤال البرلماني، أما الاختصاص الآخر فهو تلقي السؤال من العضو السائل ويجب إن يكون السؤال بشكل كتابي موقفاً عليه ومتضمناً الأمور التي يراد الاستفهام عنها بكل وضوح واختصار وهذا الاختصاص هو اختصاص منفرد للرئيس<sup>(٥)</sup>، وبالتالي فإن ما ذكر أعلاه هي الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب العراقي بشأن

١- المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- فقد بلغ عدد الأسئلة في الدورتين الانتخابيتين الأولى والثانية (٤٦) سؤالاً منها (٢٤) سؤالاً في الدورة الأولى و (٢٢) سؤالاً في الدورة الثانية. د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية)، مصدر سبق ذكره، ص ٤٢٦.

٥- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥٧.

السؤال باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، ويعد الدور الذي يمارسه رئيس مجلس النواب العراقي أفضل من رئيس مجلس النواب اللبناني بهذا الصدد وذلك لأن النظام الداخلي أعطى لرئيس مجلس النواب العراقي الحق بتقديم الأسئلة للحكومة فضلاً عما له من سلطة تقديرية في السماح لأشخاص غير العضو السائل بالتعقيب على السؤال إذا وجد إن السؤال متعلق بموضوع له أهمية عامة بالإضافة إلى الاختصاص الشكلي المتمثل بإدراج السؤال في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة

ينصرف مفهوم طرح موضوع عام للمناقشة إلى حق الاستيضاح المعروف في بعض النظم الدستورية، وتعد هذا الطريقة مرحلة متطورة في ممارسة الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، حيث تأتي هذه الطريقة في الغالب بعد السؤال، فلا يتم اللجوء إليها إلا بعد عدم القناعة بجواب الوزير المسؤول، إذ تخلق عدم القناعة بالأجوبة رغبة عند بعض أعضاء مجلس النواب للوقوف على المزيد من التفاصيل حول موضوع السؤال فيجتمع العدد اللازم من الأعضاء لممارسة هذه الطريقة ببسر، وان موضوع السؤال يحتاج إلى مناقشة عامة يشترك فيها جميع النواب والحكومة من اجل الوصول إلى حقيقة الموضوع<sup>(٢)</sup>.

وقد عالجت الدساتير مسألة طرح موضوع عام للمناقشة باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، وأعطت لمجلس النواب اختصاص الرقابة على عمل الحكومة<sup>(٣)</sup>، إلا أن الدستور اللبناني وكذلك النظام الداخلي لم يعالجا هذا الموضوع، ومن ثم فإنه لا يؤخذ به باعتباره وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

أما الدستور العراقي فقد اخذ به بعده إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية حيث بين ذلك في المادة (٦١/ سابعاً / ب) إذ أعطى الحق لخمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى

١- ومن الأسئلة التي قدمت من قبل أعضاء مجلس النواب، السؤال الذي قدمته النائبة (جنان عبد الجبار البريسم) في عام ٢٠٠٧ إلى كل من وزير الداخلية والمالية حول مدى شمول زوجة الشهيد بالراتب الممنوح لورثته، كذلك السؤال الذي قدمه النائب (عبد الخالق زنكة) بتاريخ ٣/ ٣/ ٢٠٠٧، حول سبب عدم توزيع رواتب النازحين منذ (٦) أشهر. محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥، ص ٨٤.

٢- د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣١.

٣- عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، دون سنة نشر، ص ٤٩٨.

رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته، وبذات المضمون جاءت المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

\* ويبدو إن المشرع الدستوري قد خالف النهج الذي اتبعه بشأن ذكر الجهة التي تقدم إليها طلبات السؤال أو الاستجواب، حيث اتبع في السؤال والاستجواب ذكر الجهة (رئيس مجلس النواب) التي يقدم إليها الطلب في النظام الداخلي على اعتباره هو من يبين التفاصيل الخاصة بإجراءات وسائل الرقابة البرلمانية، إلا انه ذكر الجهة (رئيس مجلس النواب) التي يقدم إليها طلب طرح موضوع عام للمناقشة في صلب الدستور وبالتالي يعد اختصاص رئيس مجلس النواب بشأن تلقي طلب طرح موضوع عام للمناقشة اختصاصاً دستورياً، وبما إن النظام الداخلي قد جاء بذات الاختصاص والنظام الداخلي هو من بين اختصاصات رئيس مجلس النواب بشأن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى لذلك تم معالجة هذا الاختصاص في هذا الفصل دون الفصل الأول الذي بين الاختصاصات الدستورية لرئيس مجلس النواب.

ويقدم طلب المناقشة العامة إلى رئيس مجلس النواب كتابة، ويجب إن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوعات والأسباب والمبررات التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بمجلس النواب.

وقد أحاط الدستور طلب طرح موضوع للمناقشة العامة ببعض الضوابط من اجل حماية الحكومة ومنها، وجوب إن يقدم الطلب من خمسة وعشرين عضواً، وبالتالي لا يجوز تقديمه من عضو واحد كما هو الحال بالنسبة للسؤال ويقدم الطلب كتابة إلى رئيس مجلس النواب وقد تكون الحكمة من وراء اشتراط تقديم الطلب من قبل هذا العدد من النواب هو لإضفاء الجدية والأهمية على الطلب، وعند تقديم الطلب يبلغ فوراً إلى رئيس مجلس الوزراء و الوزير المختص، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس لتحديد موعد لمناقشته، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص التقديم بطلب إلى رئيس مجلس النواب لتأجيل النظر فيه ومناقشته على إن تكون مدة التأجيل معقولة ولأسباب جدية<sup>(١)</sup>.

ولا يجوز إن يحتوي طلب المناقشة العامة على موضوع مخالف للدستور أو مخالف للمصلحة العامة، وإلا جاز للمجلس استبعاده وعدم النظر فيه، كما لا يجوز طلب المناقشة العامة في موضوع سبق لمجلس النواب إن ناقشه وفصل فيه، إلا إذا استجدت ظروف أو وقائع طارئة على ذلك تستوجب الحوار فيه ومناقشته<sup>(٢)</sup>.

١- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦٠.

٢- ساجد محمد الزامل، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، مصدر سبق ذكره، ٩٧ وما بعدها.

يتضح من خلال ما تقدم إن الاختصاص الوحيد الذي يمارسه رئيس مجلس النواب بشأن طرح موضوع عام للمناقشة باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية هو تلقي طلب طرح موضوع عام للمناقشة من قبل خمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، وهو اختصاص شكلي، وان الدستور والنظام الداخلي لم يعطيا لرئيس مجلس النواب حق طرح موضوع عام للمناقشة كما هو الحال بالنسبة للسؤال والاستجواب<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: الاستجواب

يعد حق الاستجواب من أخطر حقوق مجلس النواب في مواجهة الحكومة، ويحمل الاستجواب بطبيعته الاتهام إلى رئيس الحكومة أو نوابه أو الوزراء<sup>(٢)</sup>، وهو يعني العمل الذي يكلف به عضو مجلس النواب رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح موضوع معين، ويقصد به أيضاً محاسبة الوزير أو الوزارة بأكملها عن سلوك معين يتصل بالمسائل العامة، وقد يتضمن الاستجواب نقداً لسياسة الوزارة والتنديد بها ما يجعله أكثر خطورة من السؤال<sup>(٣)</sup>، هذا وتتجه أغلب الدساتير إلى إحاطته بإجراءات أكثر تعقيداً من السؤال لأنه قد ينتهي إلى طرح الثقة بالمستجوب ومن ثم سحبها وإقالته من منصبه أو بخلاف ذلك إذا اقتنع مجلس النواب بإجابة ودفاع المستجوب<sup>(٤)</sup>.

ولما كان الغرض من الاستجواب نقد سياسة الوزارة وليس مجرد الاستفهام عن واقعة معينة فإنه لذلك يشترك فيه من يشاء من أعضاء مجلس النواب، ولكل عضو إن يطلب من الحكومة اطلاعه على البيانات والأوراق المتعلقة بالاستجواب المعروض أمام المجلس، ولهذا يحاط بالاستجواب بضمانات كثيرة وإجراءات حتى يسير في الاتجاه السليم ولا ينحرف عن هدفه، وحتى يكون وسيلة لرقابة البناء وليس سبيلاً من سبل التدمير

١- وقد تم إجراء مناقشة عامة لشرح الأبعاد والمبادئ الأساسية لخطة فرض القانون في العاصمة بغداد قبل تنفيذه بناء على الطلب الذي قدمه رئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي) إلى مجلس النواب، وقد تمت المناقشة بجلسة ٢٥ / ١ / ٢٠٠٧، ومناقشة نائب رئيس مجلس الوزراء (برهم صالح) عن وثيقة مشروع العهد الدولي والتي وقعتها الحكومة العراقية مع الأمم المتحدة بجلسة ١٥ / ٤ / ٢٠٠٧، ومناقشة وزير الخارجية (هوشيار زيباري) بشأن المفاوضات حول الاتفاقية الإستراتيجية بين العراق والولايات المتحدة الأمريكية بجلسة ١ / ٧ / ٢٠٠٨ الاستثنائية، انجازات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٨، إصدارات مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٦.

٢- محمد عبد جري، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥.

٣ - د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٦.

٤ - د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٥٨، ص ١٦٧.



والهدم، ولا يتحقق هذا الوضع إلا بمنح الوزير الوقت الكافي لكي يستعد للرد والمناقشة، ولذلك فإن الدساتير البرلمانية تنص في العادة على ألا تجرى المناقشة إلا بعد مدة معينة من يوم تقديم الاستجواب<sup>(١)</sup>.

وقد أعطت معظم النظم البرلمانية لأعضاء مجلس النواب الحق بالاستجواب باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، ومنها النظام البرلماني اللبناني حيث أعطى الحق لكل نائب أو أكثر إن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو احد الوزراء في موضوع معين، ويقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس مجلس النواب الذي يحيله إلى الحكومة<sup>(٢)</sup>، ويجب على الحكومة إن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إما إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر عليها تقديم الجواب في مدة الخمسة عشر يوماً، ففي هذه الحالة يحق للحكومة أو الوزير المختص تقديم طلب إلى هيئة مكتب المجلس لتمديد المهلة، ولهياة مكتب المجلس إن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً<sup>(٣)</sup>.

وفور ورود الجواب على الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجابات حسب تاريخ وروده، ويجب إن تحصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة مجلس النواب على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل<sup>(٤)</sup>.

كما اوجب النظام الداخلي إن يوزع الاستجواب والجواب عليه على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل<sup>(٥)</sup>، ويعطى الكلام لصاحب الاستجواب بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه وبعدها يعطى الكلام للحكومة، وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء، إما إذا أعلن النائب المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن رئيس مجلس النواب انتهاء البحث إلا إذا تبني احد النواب موضوع الاستجواب فتتبع الأصول التي حددت لذلك<sup>(٦)</sup>.

١- د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٧٦.

٢- المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٦- المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

أما بشأن طرح الثقة والذي يعد الأثر المترتب على الاستجواب<sup>(١)</sup>، ففي حالة عدم اقتناع مجلس النواب بالأجوبة، فقد أعطى النظام الداخلي للحكومة ولكل نائب حق طلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات أو في المناقشة العامة<sup>(٢)</sup>، كما يحق للحكومة إن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحالة يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة، إما إذا كان الطلب مقدماً من أحد النواب فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي مثل هذه الحالة يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه لمدة خمسة أيام على الأكثر، كما ويحق لكل وزير إن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلقها على إي مشروع قيد المناقشة كما يحق لكل نائب إن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير<sup>(٣)</sup>، وذلك وفقاً للأصول المحددة لذلك<sup>(٤)</sup>.

يرى الباحث إن الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب اللبناني بشأن الاستجواب باعتباره أحد وسائل الرقابة البرلمانية، هي تلقي طلب الاستجواب من قبل النائب مقدم الاستجواب بشكل خطي، حيث يقوم الرئيس بإحالته إلى الحكومة (وهو اختصاص منفرد لرئيس المجلس)، إما الاختصاص الأخير فهو اختصاص منفرد يمارسه رئيس مجلس النواب والمتعلق بإعلان انتهاء البحث في الاستجواب إذا اقتنع المستجوب بالأجوبة، حيث لم يعط لرئيس حق طلب استجواب، وكما إن الاختصاصات التي يمارسها الرئيس شكلية ما عدا الاختصاص المشترك الذي أعطى النظام الداخلي لهيأة مكتب المجلس بمنح مهلة إضافية مناسبة لتقديم الجواب<sup>(٥)</sup>.

- ١ - د. داود الباز، الاستجواب الوزاري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٢٤.
- ٢ - فقد نصت المادة (١٣٧) من النظام الداخلي على أن (تعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس).
- ٣ - أن طلب طرح الثقة هو حق مقرر لكل نائب من أعضاء مجلس النواب كما نصت على ذلك المادة (٣٧) من الدستور حيث نصت (حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية).
- ٤ - المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٥ - ومن أهم الاستجابات التي جرت في مجلس النواب اللبناني، الاستجواب حول موضوع مخالفات في سوق الدواء في لبنان وقدمه النائب اسماعيل سكرية بتاريخ ١٣ / ٤ / ٢٠٠٠، والاستجواب الذي قدمه النائب جورج قسارجي بتاريخ ٢٥ / ٥ / ١٩٩٩ حول تلوث المياه في منطقة زحلة وجوارها، وأخيراً الاستجواب الذي قدمه النائب سليم الحص حول التنصت على المخابرات الهاتفية بتاريخ ٢٧ / ٥ / ١٩٩٧، والاستجواب الذي قدمه النائب بطرس حرب بتاريخ ٢٥ / ٣ / ١٩٩٨ بشأن الأحكام الدستورية التي يستند إليها رئيس الحكومة للقيام بأسفاره وإجراء الاتصالات الدولية والمفاوضات مع الدول الأجنبية. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم (العربية والأجنبية)، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٢.

أما المشرع الدستوري العراقي فقد أعطى الحق لعضو مجلس النواب في توجيه الاستجواب، إذ بينت المادة (٦١/سابعاً / ج) أن لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه، وكذلك من حق مجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزارة كما يحق له إعفائهم من مناصبهم بالأغلبية المطلقة<sup>(١)</sup>.

وبعدها جاء النظام الداخلي لمجلس النواب يكمل تفاصيل ما بينته المادة الدستورية أعلاه<sup>(٢)</sup>، حيث يقدم طلب الاستجواب كتابةً إلى رئيس مجلس النواب ويجب إن يكون موقفاً من قبل طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل، وبالتالي فلا يجوز إن يكون تقديم الاستجواب شفاهة، وإن ترفق بالطلب مذكرة تبين موضوع الاستجواب بصفة عامة ويبين الأمور المستجوب عنها، والنقاط الرئيسية والوقائع التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة التي ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه، ويجب إن لا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو إن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة وإن لا يكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، ويجب إن لا يكون الاستجواب متعلقاً بموضوع سبق وإن فصل فيه المجلس ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ الاستجواب<sup>(٣)</sup>.

ونظراً لخطورة الآثار المترتبة على الاستجواب فقد اشترط الدستور والنظام الداخلي عدم مناقشة الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، ولعل الغرض من وراء ذلك هو توفر الضمانات الكافية التي تكفل للمستجوب الاستعداد التام للمناقشة ودفع الاتهامات التي يتضمنها الاستجواب، وخاصة إذا كانت الإجابة على الاستجواب قد تحتاج إلى إبراز مستندات أو تقديم بيانات وما إلى ذلك، وكل هذا يحتاج إلى جهد ووقت كافي لغرض الاستعداد للرد<sup>(٤)</sup>.

١- المادة (٦١ / ثامناً / هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وبذات المضمون جاءت المادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- أما المادة (٥٦) من النظام الداخلي بذات المضمون إلا أن المادة (٦١ / سابعاً / ج) ذكرت الأشخاص الذين يوجه لهم الاستجواب وهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء أما النظام الداخلي فقد إضاف نواب رئيس مجلس الوزراء أيضاً.

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

٤- د. محمد كامل ليله، مصدر سبق ذكره، ص ٦٢٠.

ولم يبين النظام الداخلي طريقة مناقشة الاستجواب، ومع ذلك فقد جرى التقليد النيابي على إن تكون مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة له، حيث يشرح المستجوب استجوابه، وفي حالة تعدد مقدمو الاستجواب فتعطى الأولوية لمقدم الاستجواب الأصلي ثم للأسم الذي يليه من بين مقدمي طلب الاستجواب<sup>(١)</sup>، وبعدها يجيب الوزير المستجوب، ويعقب ذلك مناقشة عامة في موضوع الاستجواب يشترك فيها جميع الأعضاء الذين طلبوا الكلام في الموضوع، وتنتهي مناقشة الاستجواب إلى إحدى القرارات، فأما إن يقتنع المجلس بإجابات الوزير والبيانات التي قدمها، أو أن يصدر قراراً بإدانة الوزير في حالة عدم اقتناع المجلس بما قدمه من مستندات وبيانات وما أبداه من دفع وبتألي يؤدي الأمر إلى سحب الثقة عن الوزير<sup>(٢)</sup>.

وهناك حالات لا يناقش فيها الاستجواب أصلاً وهي الحالات التي حدتها المادة (٥٩) من النظام الداخلي وهذه الحالات هي سحب الاستجواب من قبل العضو الذي قدمه، حيث أعطى النظام الداخلي الحق بسحبه في إي وقت، وكذلك زوال صفة من تقدم بالاستجواب أو زوال صفة من وجه إليه الاستجواب، ويسقط الاستجواب إذا غاب المستجوب عن حضور الجلسة المقررة لنظر الاستجواب ولم يتقدم احد الأعضاء بتبني الاستجواب<sup>(٣)</sup>، وقد قدمت العديد من الاستجابات إلى مسؤولي السلطة التنفيذية<sup>(٤)</sup>.

إما سحب الثقة عن الوزير أو الحكومة فأن الدستور العراقي ربط بين الاستجواب وسحب الثقة حيث قد يكون سحب الثقة على أثر مناقشة الاستجواب حيث بينت ذلك المادة (٦١/ ثامناً / أ)<sup>(٥)</sup>، أما الفقرة (ب / ٢) من ذات المادة فقد نصت على أنه (لمجلس النواب، بناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز إن يقدم الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعده سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب)<sup>(٦)</sup>، كما ويحق لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة

١ - محمد إبراهيم بسيوني، المجالس النيابية، ط ١، دار الرشاد، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٩.

٢- المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦٨.

٤- بلغ مجموع طلبات الاستجابات المقدمة من قبل نواب المجلس في الدورتين الأولى والثانية (١٢) استجواباً، ولكن نصف الاستجابات لم تتحقق لعدم حضور المسؤول المستجوب. د. هانف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية)، مصدر سبق ذكره، ص ٤٢٦.

٥- جاءت بذات المضمون المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- جاءت بذات المضمون المادة (٦٤/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

من رئيس مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>، وتسحب الثقة عن الوزير أو رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وإن الوزارة تعد مستقيلة في حالة سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>.

ولم يعط لا الدستور ولا النظام الداخلي إي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن سحب الثقة عن الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء.

من خلال ما تقدم يتبين لنا إن الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب بشأن الاستجواب باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، هو تقديم الاستجواب إلى احد أعضاء مجلس الوزراء وفي هذه الحالة عليه إن يترك منصب الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماعات مجلس النواب، إما الاختصاص الآخر فهو تلقي طلب الاستجواب من طالب الاستجواب ويجب إن يكون بشكل كتابي وموقعاً من قبله ومتضمن الشروط التي أوجبها النظام الداخلي، وبذلك كان المشرع العراقي أفضل من نظيره اللبناني حين أعطى لرئيس مجلس النواب حق تقديم الاستجواب، كما أعطى كلا النظامين لرئيس مجلس النواب اختصاص تلقي طلب الاستجواب من طالب الاستجواب وهو اختصاص إجرائي شكلي<sup>(٣)</sup>.

#### رابعاً: التحقيق البرلماني

يقصد بالتحقيق البرلماني الحق بتشكيل لجان تحقيق برلمانية تقوم بتقصي الحقيقة في أمور محددة بناء على تكليف خاص من مجلس النواب<sup>(٤)</sup>، وهذه الوسيلة تدور بين السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة، إذ أنها تكون طريقة للحصول على المعلومات والبيانات التي يفتقر إليها أعضاء مجلس النواب، وقد يلجأ إليها مجلس النواب عندما يريد الوقوف على موضوع خطير كحدوث فضيحة سياسية أو مالية أو خلل في مؤسسة من مؤسسات الدولة<sup>(٥)</sup>، وإن سلطة مجلس النواب في التحقيق لا تقتصر على ناحية معينة وإنما هي سلطة متشعبة

١- المادة (٦١/ ثامناً / ب / ١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- المادة (٦١/ ثامناً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وبذات المضمون جاءت المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- منها الاستجواب الذي قدمه النائب ( صباح الساعدي ) إلى رئيس هيئة النزاهة العامة السيد ( راضي الراضي ) بجلسة ٩٦ و ٩٧ / ٦ / ٢٠٠٧، استجواب رئيس وأعضاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من قبل العضو ( كريم اليعقوبي ) في جلسة ٨ / ١٠ / ٢٠٠٩. انجازات مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٩، إصدارات مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٨.

٤- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، الدار الجامعة، بيروت، ١٩٨٩، ص ١٦٤.

٥- د.ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦١.

الجوانب فله إجراء تحقيق في إي موضوع يتعلق بأبي وزارة من الوزارات أو في حالة اتهام أحد الوزراء ثم يتخذ مجلس النواب قراره حسبما يؤدي إليه التحقيق<sup>(١)</sup>.

وقد أعطت معظم الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية الحق بتشكيل لجان تحقيق خاصة (مؤقتة) لقضايا خاصة بالمجلس ولها أيضا الحق بعقد جلسات استماع تحقيقيه، حيث تعقد جلسات الاستماع التحقيقية عندما يكون هنالك دليل أو مؤشر أو قلق شعبي حول ارتكاب وزارة أو مسؤول عام تصرفات غير قانونية<sup>(٢)</sup>.

كما بينت تلك الأنظمة الآلية المتبعة بالتحقيق البرلماني باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، إذ أعطى الحق لمجلس النواب في هيئته العامة إن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه<sup>(٣)</sup>، ولهذه اللجنة التي يوكل إليها أمر التحقيق طبقاً للمادة (١٤١) من النظام الداخلي إن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وان تطلب تبليغها نسخاً عنها وان تستمع الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق، ويحق لتلك اللجنة تعيين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة<sup>(٤)</sup>، ومن حق اللجان إن تطلب من الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وإذا امتنع الوزير عن إجابة الطلب وجب رفع الأمر إلى رئيس مجلس النواب والذي يقوم بعرض الموضوع على المجلس في أول جلسة له ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال<sup>(٥)</sup>، كما يمكن للمجلس إن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على إن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة<sup>(٦)</sup>، وبعد إن تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريرها بنتيجة أعمالها إلى رئيس مجلس النواب الذي يقوم بدوره بعرضه على المجلس ليبت في الموضوع<sup>(٧)</sup>.

١ - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٢٢.

٢- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان والرقابة البرلمانية، ص ٧.

٣- المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٦- المادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٧- المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

ومن النادر في مجلس النواب اللبناني تشكيل لجان تحقيق برلمانية على الرغم من الدور الذي يمكن إن تلعبه في كشف الحقائق والأخطاء، ومن اللجان التي شكلت، لجنة تقصي الحقائق بشأن شراء طوافات البوما على اثر اتهامات تناولت بعض المسؤولين اللبنانيين، حيث شكلت هذه اللجنة عام ١٩٩٢، كما شكل المجلس ثلاث لجان تحقيق في موضوع التنصت على الهاتف من قبل بعض أجهزة الأمن اللبنانية<sup>(١)</sup>.

يتضح مما تقدم إن الاختصاص الذي يمارسه رئيس مجلس النواب بشأن التحقيق البرلماني باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية هو اختصاص شكلي يقتصر على تلقي تقرير لجنة التحقيق، والذي يقوم بعدها بعرض التقرير على المجلس للبت فيه، دون إن يذكر النظام الداخلي إي حق لرئيس مجلس النواب بطلب إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين.

أما في العراق، فلم تشر نصوص الدستور العراقي النافذ إلى التحقيق البرلماني باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد نص على تشكيل لجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه<sup>(٢)</sup>، ويتم تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء<sup>(٣)</sup>.

وقد أيد الفقه الدستوري في العراق حق مجلس النواب بتشكيل لجان التحقيق وعده أمراً مسلماً به دون حاجة إلى نص في الدستور يجيز ذلك، باعتباره طريقة لا غنى عنها تمكن مجلس النواب من مباشرة وظيفته الرقابية، لاسيما عند حصول موضوع مهم وخطر يستدعي الوقوف على حثيياته ومعالجته<sup>(٤)</sup>.

وتتمتع لجان التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة إي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية، ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية محل التحقيق دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء<sup>(٥)</sup>، ولها الاستعانة بالخبراء والذين يتم تحديد أجورهم

١- وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم ( العربية والأجنبية )، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠١.

٢- المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤ - د.ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٦١.

٥- ومن اللجان التحقيقية التي شكلها مجلس النواب، لجنة التحقيق البرلمانية التي تشكلت من أعضاء لجان (القانونية والنزاهة والنفط والغاز ) للتحقيق في موضوع تهريب النفط الخام في العراق بجلسة ١٨ / ٦ / ٢٠٠٨، انجازات مجلس النواب لعام ٢٠٠٨، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤.

بالاتفاق مع هيئة الرئاسة<sup>(١)</sup>، وللجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة إي وزير أو من هو بدرجته للاستيضاح مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك، وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة، كما للجنة وبذات الأغلبية دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين وعسكريين) مباشرة للاستيضاح وطلب المعلومات مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من إعطاء لجان التحقيق بعض الصلاحيات فإن النظام الداخلي لم يبين الإجراءات التي للجنة اتخاذها في حالة امتناع الأشخاص عن الحضور أو امتناعهم عن حلف اليمين أو كتم المعلومات أو أداء الشهادة<sup>(٣)</sup>.

هذا ولم يعط النظام الداخلي الحق للجان التحقيق بطلب الوثائق والمعلومات التي تحتاج إليها من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني وقصرت هذا الحق للجان الدائمة فقط<sup>(٤)</sup>، حيث إن هذا النص يناقض نص المادة (٨٤) من النظام الداخلي التي أعطت الحق للجنة التحقيق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها، وكان الأجدر بالمشروع لو جعل أمر طلب الوثائق والمعلومات لكل اللجان دون تحديد.

وقد أعطى النظام الداخلي للجنة التحقيق فترة لتقديم تقريرها تتراوح ما بين أسبوعين إلى أربعة أسابيع على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد المجلس ميعادا آخر، فإذا انقضى الموعد ولم يقدم التقرير فالرئيس المجلس إن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس إن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه<sup>(٥)</sup>.

١- المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (٧٧/أولاً / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- حيث أن كل ما بينته المادة (٨٤) من النظام الداخلي بخصوص هذا الأمر هو عبارة (وفق الطرق الأصولية)، لذا من الضروري إصدار قانون (الشهود البرلمانيين) ليتحدد بموجبه سلطات مجلس النواب واللجان تجاه مؤسسات الدولة والأشخاص من حيث إلزامهم بالحضور أمام المجلس واللجان وأداء الشهادة وحلف اليمين وتقديم ما لديهم من مستندات ووثائق تتعلق بموضوع التحقيق أو أي موضوع معروض على مجلس النواب أو لجانه، وكذلك تحديد العقوبات بحق الشخص الذي يمتنع عن تنفيذ ما مطلوب منه، رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية والأمريكية والمصري والعراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٦، ص ١٣٣.

٤- المادة (٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.



ويتبين من خلال ما تقدم أن الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب بشأن التحقيق البرلماني باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية، هي الحق باقتراح تشكيل لجان تحقيق يقدم إلى مجلس النواب وهذا الاختصاص هو اختصاص مشترك مع أعضاء هيئة الرئاسة، كذلك اوجب النظام الداخلي على اللجنة عندما تريد استضافة وزير أو من هو بدرجته أو وكيل وزير أو أصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الدولة ( مدنيين وعسكريين ) إعطاء العلم لرئيس مجلس النواب، كما إن رئيس مجلس النواب وأعضاء هيئة الرئاسة هم الجهة التي تقدم إليها لجنة التحقيق تقريرها المتضمن مقترحاتها وتوصياتها لتقوم الهيئة بعرضه على مجلس النواب، وهو ذات الاختصاص الذي يمارسه رئيس مجلس النواب اللبناني بصورة منفردة حيث يتلقي تقرير اللجنة ويعرضه على المجلس للبت فيه، كذلك من اختصاصات رئيس مجلس النواب العراقي المشترك هي تحديد أجور الخبراء التي تستعين بها لجان التحقيق، وأخيراً يتضح إن النظام الداخلي أعطى اختصاصات أكثر لرئيس مجلس النواب العراقي خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي يعطي اختصاصات مهمة للرئيس واقصر على الاختصاص الشكلي الوحيد الذي ذكرناه أعلاه ولم يعطي لرئيس المجلس اختصاص اقتراح تشكيل لجان تحقيق كما فعل النظام الداخلي العراقي ونحن نعتقد إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي كان موفقاً بهذا الشأن<sup>(١)</sup>.

---

١- ومن لجان التحقيق اللجنة التحقيقية المشكله من قبل مجلس النواب وذلك للتحقيق في حادثة الاعتداء على مدرب نادي كربلاء الرياضي (محمد عباس ) بجلسة ٩ / ٩ / ٢٠١٣، وأخيراً التحقيق الذي قامت به لجنة الأمن والدفاع النيابية وذلك للتحقيق في الحادث الإرهابي الذي استهدف بناية مجلس النواب بجلسة ٣٠ / ١١ / ٢٠١١، محمد عبد الكاظم عوفي، مصدر سبق ذكره، ١٢٤.

## المطلب الثاني

### الاختصاصات الإدارية والبروتوكولية

يقوم مجلس النواب بتنظيم البيت الداخلي له من خلال مجموعة من الأعمال، كما يقوم بتحديد تشكيلات الهيكل الإداري للمجلس من خلال الشعب البرلمانية وكذلك تعيين الموظفين والإشراف على الأعمال التي يقومون بها، حيث إن التنظيم الجيد والدقيق لهذه الأعمال سيؤثر إيجابياً على أداء عمل مجلس النواب ويعطيها القدرة للقيام بالأعمال التي تضطلع بها، وإن إي مشاكل في هذا المجال سوف ينعكس سلباً على الوظائف الأخرى، بالإضافة إلى تلك الاختصاصات هنالك الاختصاصات البروتوكولية المتعلقة بالمهام التشريفية لرئيس مجلس النواب، ولبيان أهم الاختصاصات الإدارية والبروتوكولية التي يمارسها رئيس مجلس النواب سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين وكما يلي :-

#### الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية لرئيس مجلس النواب

#### الفرع الثاني: الاختصاصات البروتوكولية لرئيس مجلس النواب

### الفرع الأول

#### الاختصاصات الإدارية لرئيس مجلس النواب

لرئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات المتعلقة بإدارة وتنظيم العمل داخل مجلس النواب ومن الطبيعي إن تكون له تلك الاختصاصات لأنه الشخص المعني بالادارة والتنظيم داخل المجلس بموجب الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، ولأنه أيضاً الرئيس الإداري للمجلس وهو الممثل لمجلس النواب لذلك حرصت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية على إعطائه عدة اختصاصات تنظيمية، إن مجلس النواب مثله مثل إي سلطة من السلطات العامة في الدولة تحتاج إلى مجموعة من الأعمال الإدارية تتولاها تشكيلات إدارية خاضعة له، تساهم في بناء الأرضية الصالحة والمتينة للعمل البرلماني، فمن غير الممكن تفعيل دور هذه المؤسسة الدستورية بدون تلك الأعمال والتشكيلات، وإن اغلب هذه الأعمال تتعلق ببناء الهرم الإداري للمجلس من حيث تعيين الموظفين وتوجيههم و مراقبة أعمالهم وفرض العقوبات الانضباطية بحق النواب وما إلى من الاختصاصات الإدارية، والثابت في العمل البرلماني إن هيئة الرئاسة أو رئيس مجلس النواب على وجه الخصوص هو المسؤول

المباشر عن تشكيل وتنظيم الهرم الإداري<sup>(١)</sup>، لذا سوف نبين الاختصاصات التنظيمية والإدارية التي يمارسها رئيس مجلس النواب و كما يلي :-

### أولاً : الاختصاصات ذات الطابع التنظيمي لرئيس مجلس النواب

أعطت الأنظمة الداخلية لرئيس المجلس العديد من الاختصاصات التنظيمية التي يمارسها بصورة منفردة ومنها:-

#### ١ : الاختصاصات المتعلقة بتطبيق الدستور والقانون

من اختصاصات رئيس مجلس النواب تطبيق الدستور والقانون إي إن تكون الأعمال التي يقوم بها الرئيس أو المجلس مطابقة لهما سواء من الناحية الموضوعية أو الشكلية، والمطابقة الموضوعية تكون بأن يرفض إدراج إي موضوع في جدول الأعمال مخالف لأحكام الدستور أو لم يستوف الشكل والإجراءات التي يتطلبها النظام الداخلي، أما المطابقة الشكلية فتكون من خلال تحققه من توافر الإجراءات التي تتطلبها الدستور والنظام الداخلي سواء من حيث إجراءات التصويت أو التحقق من توافر النصاب القانوني الذي يتطلبه انعقاد جلسة مجلس النواب أو اتخاذ القرارات فيها<sup>(٢)</sup>، وقد منح كل من النظام الداخلي اللبناني والعراقي هذا الاختصاص لرئيس المجلس دون غيره ليمارسه بصورة منفردة، حيث من اختصاصات رئيس مجلس النواب العمل على تطبيق الدستور والقوانين والنظام الداخلي الخاص بمجلس النواب، ويرعى مطابقة الأعمال في المجلس لأحكام الدستور والقانون والنظام الداخلي<sup>(٣)</sup>.

#### ٢ : الاختصاصات المتعلقة بتمثيل المجلس

تتناط مهمة تمثيل المجلس والتحدث باسمه لرئيس مجلس النواب لكونه الرئيس الأعلى للمجلس ومن الطبيعي إن يكون هو الممثل لمجلس النواب وهو من يتحدث باسمه، وهذا ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والعراقي<sup>(٤)</sup>، كما إن هذا الاختصاص مطلق حيث لم يرد ما يحده بأي قيد احترازي فلرئيس مجلس النواب التكلم باسم المجلس، ولكن هنالك تساؤل هو إلى إي حد يبلغ هذا التفويض؟ إن الإجابة على هذا

١- د.بختار غفور البالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٨-٢٦٩.

٢- فاروق عز الدين خلف، المركز القانوني لرئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥، ص ٥٢.

٣- المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني؛ المادة (٣٤ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني؛ المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

التساؤل تتمحور بان لا يتخذ قراراً كما إن كلامه باسم المجلس إلا يقيد المجلس بوجهة نظر في موضوع قد يكون له أهميته، وكان الأفضل لو حد هذا الاختصاص بقيود حتى لا يتحدث رئيس المجلس بأمر قد تؤدي إلى خلق أزمات أو إحداث دولية لكونها صادرة من شخص مؤثر في الدولة<sup>(١)</sup>.

### ٣: الاختصاص المتعلق بتأسيات مجلس النواب وأفتاحها وانتهائها

يفتتح رئيس مجلس النواب الجلسة<sup>(٢)</sup>، ويقصد بجلسة مجلس النواب الاجتماع الفعلي الذي يعقده مجلس النواب في ادوار الانعقاد العادية والاستثنائية<sup>(٣)</sup>، ولا يجوز افتتاح جلسات المجلس إلا بعد اكتمال النصاب القانوني<sup>(٤)</sup>، ويبدأ مجلس النواب اللبناني أعماله إعلان رئيس مجلس النواب أفتتاح جلسة مجلس النواب تتلى أسماء النواب الغائبين بعذر ثم الغائبين دون عذر<sup>(٥)</sup>، بعد ذلك تخصص أول نصف ساعة لتلاوة خلاصة الأوراق الواردة ويحق لكل نائب التعليق على الموضوع بحدود ثلاث دقائق شرط عدم تجاوز المدة المحددة<sup>(٦)</sup>، وبعد الانتهاء من الأوراق الواردة والتعليق عليها، في حالة إذا كان هنالك أوراق واردة، ينتقل المجلس بكلمة من الرئيس إلى درس المواضيع الواردة في جدول أعمال الجلسة وغالباً ما تكون هذه المواضيع مشاريع أو مقترحات قوانين<sup>(٧)</sup>، كما إن النظام الداخلي اللبناني أعطى الحق لرئيس المجلس بإعلان كون الجلسة مفتوحة والجلسات التي تعقد فيما بعد لاستكمال البحث تعتبر استمراراً للجلسة الأولى<sup>(٨)</sup>.

وفي العراق يفتتح الرئيس كل جلسة بصيغة (بسم الله الرحمن الرحيم... نيابة عن الشعب نفتتح الجلسة مع ذكر رقم الجلسة مع تلاوة آيات من القرآن الكريم في كل جلسة<sup>(٩)</sup>، ولرئيس المجلس الدعوة إلى عقد جلسات مجلس النواب بموجب برنامج الجلسة المتوافق عليه في هيئة الرئاسة<sup>(١٠)</sup>، كما إن النظام الداخلي أعطى

١- أنطوان عارج، مصدر سبق ذكره، ص ١١٦.

٢- المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني؛ المادة (٣٤/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظام الدستوري اللبناني، مصدر سبق ذكره، ص ٤٨٥.

٤- النصاب القانوني لانعقاد الجلسة هو الأغلبية من عدد أعضائه في لبنان، المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، أما في العراق فان النصاب القانوني للحضور هو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء المادة (٥٩ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ المادة (٢٤ و ٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٦- المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٧- أنطوان عارج، لبنان السلطات العامة، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٣.

٨- المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٩- المادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

١٠- المادة (١١ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

لرئيس المجلس إعلان رفع الجلسة أو تأجيلها في بعض الأحيان<sup>(١)</sup>، وإن رئيس مجلس النواب هو من يتراًس جلسات مجلس النواب وجلسات اللجان التي يحضرها<sup>(٢)</sup>.

كما إن الدساتير أو الأنظمة الداخلية حددت مكان عقد جلسات المجلس، ومنها الدستور اللبناني النافذ الذي بين إن بيروت هي مركز مجلس النواب<sup>(٣)</sup>، إما في العراقي فتكون جلسات مجلس النواب في بغداد ويمكن عقدها في أماكن أخرى عند الاقتضاء<sup>(٤)</sup>.

كما بينت معظم الدساتير إن جلسات مجلس النواب علنية إلا أنها أجازت عقد الجلسات بصورة سرية، فالدستور اللبناني وكذلك النظام الداخلي اللبناني أعطى الحق لكل من الحكومة أو خمسة نواب على الأقل طلب عقد جلسة سرية بعد موافقة الأكثرية على ذلك الطلب<sup>(٥)</sup>، دون إن يعطي لرئيس مجلس النواب الحق باقتراح عقد الجلسة بصورة سرية على غرار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي أعطى الحق لرئيس مجلس النواب العراقي إن كان رئيس للجلسة إن يطلب عقد جلسة سرية وتعد بعد موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين بالإضافة إلى جهات أخرى اعطي لها هذا الحق<sup>(٦)</sup>.

يتضح لنا من خلال ما تقدم إن الاختصاصات التي أعطاها كلا النظامين لرئيس مجلس النواب بهذا الشأن متقاربة إلى حد كبير دون إن يكون هنالك فارق كبير بينهما.

#### ٤ : الاختصاص المتعلق بالدعوة إلى الاجتماعات

تعطي بعض النظم الداخلية اختصاصاً لرئيس مجلس النواب بدعوة بعض الجهات إلى الاجتماع، ومنها النظام الداخلي اللبناني الذي أعطى لرئيس مجلس النواب اختصاص دعوة هيئة مكتب المجلس إلى الاجتماع حسب نص المادة (٩) من النظام الداخلي والتي بينت إن اجتماعات هيئة مكتب المجلس تخضع لذات أصول اجتماع اللجان، وحيث إن اجتماع اللجان الأول يكون بدعوة من رئيس مجلس النواب، إذ تجتمع اللجان بعد

١- المادة (٢٤، ٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (٥٣، ٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني؛ المادة (٣٤ / ثانياً، ٣٥ / ثالثاً، ١١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (٢٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

٤- المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (٣٥) من دستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل؛ المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٦- المادة (٥٣ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت على (تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا إذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك)؛ المادة (٢٩ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

انتخابها بثلاث أيام على الأكثر بدعوة من رئيس مجلس النواب وبرئاسته فتنتخب كل منها رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري ويكلف رئيس مجلس النواب أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات<sup>(١)</sup>، أما الاجتماعات التي تلي ذلك فتكون بدعوة من رئيس اللجنة، وفي حال تعذر الرئيس عن توجيه الدعوة للاجتماعات يقوم المقرر بتوجيه الدعوة وذلك بناء على تكليف من قبل رئيس اللجنة أو من قبل رئيس مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، كما إن رئيس مجلس النواب هو من يدعو اللجان إلى الاجتماع مشترك في حالة ما إذا كان هنالك مشروع أو اقتراح لقانون يدخل في اختصاص أكثر من لجنة ويكون اجتماع برئاسته، وفي حالة ما إذا كانت كل لجنة قد درسته على حدة وكان هنالك تبايناً في النصوص المقترحة مما قد يؤدي إلى تعقيد في المناقشة والتصويت في الهيئة العامة وجب اجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس مجلس النواب أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد، كما ويحق لرئيس مجلس النواب إن يعرض إي موضوع على اللجان المشتركة عفواً أو بناء على طلب من النواب<sup>(٣)</sup>.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى الاختصاص لرئيس مجلس النواب بدعوة هيئة الرئاسة إلى اجتماعات دورية، كما ويجوز له دعوة الهيئة إلى اجتماعات طارئة لها ويكون الاجتماع صحيحاً بحضور أغلبية الهيئة<sup>(٤)</sup>.

أما بشأن دعوة اللجان إلى عقد اجتماعها الأول فلم يبين النظام الداخلي ذلك ولكنه أشار إلى إن اللجان تعقد اجتماعات دورية يحددها رئيس اللجنة أو نائبه عند غيابه وتتم دعوة الأعضاء عن طريق المقرر<sup>(٥)</sup>.

### ٥: الاختصاص المتعلق بالكلام داخل المجلس

من السمات المميزة للمجالس النيابية المناقشات التي تجري داخل أروقة المجلس، ولهذا المناقشات أصولاً وضوابط وقواعد من الواجب إتباعها بينها الأنظمة الداخلية<sup>(٦)</sup>، حيث إن المناقشة والكلام هي حق من

١- المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (٧٥) / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٤٩.

حقوق أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>، ولتناول الكلمة في المجلس إجراءات وأصول مرعية وان المعمول به في اغلب برلمانات العالم<sup>(٢)</sup>.

وقد بينت معظم الأنظمة الداخلية حق النائب بالكلام ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، حيث إن رئيس مجلس النواب هو من يأذن بالكلام داخل مجلس النواب، كما إن للنائب حق الأولوية في الكلام مرة واحدة في كل أمر يتعلق بالنظام الداخلي أو إذا كان قدم اقتراحاً بتعديل المشروع أو الاقتراح موضوع البحث أو أراد شرحه أو طلب استرداده<sup>(٣)</sup>، وللنائب المدون اسمه في جدول الكلام إن يتخلى عن دوره لنائب لم يدون اسمه في الجدول وفي هذه الحال لا يجوز له التكلم إلا بعد إن يكون قد تكلم جميع النواب من طالبي الكلام عند تخليه عن دوره<sup>(٤)</sup>، كما لا يجوز للنائب إن يوجه كلامه إلا لرئيس مجلس النواب أو للمجلس ولا تجوز التلاوة إلا إلا في التقارير والوثائق المؤيدة والمستندات والنصوص التي تحتوي على أرقام<sup>(٥)</sup>، ولا يجوز للنائب إن يتكلم أكثر من مرة واحدة في أثناء مناقشة موضوع واحد مناقشة عامة إلا في الحالات المنصوص عليها في النظام<sup>(٦)</sup>.

كما إن النظام الداخلي اللبناني قد حدد مدة كلام كل من النائب والحكومة، ففي الاستجواب تكون ربع ساعة للمستجوب لشرح استجوابه، وربع ساعة للحكومة، وخمس دقائق لكل من النواب الآخرين، وفي السؤال تكون عشرة دقائق لكل من السائل والوزير المختص، وفي الموازنة والبيان الوزاري تكون ساعة لكل نائب، إما بشأن تلاوة الخطابات فتكون تلاوتها بأذن من رئيس مجلس النواب شرط إن لا تتعدى مدة التلاوة نصف ساعة، وفي الحالات الأخرى يحدد رئيس مجلس النواب مدة الكلام لكل نائب وفقاً للضرورة<sup>(٧)</sup>، وان رئيس مجلس النواب النواب هو وحده من يملك حق مقاطعة الخطيب ضمن الحدود المعينة في النظام<sup>(٨)</sup>، كما وان رئيس مجلس النواب هو من يملك حق منع الخطيب من متابعة الكلام بدون قرار من المجلس في حالات التي نصت عليها

١- د. علي الصاوي، دليل النائب في البرلمان، دون طبعة، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، دون مكان نشر، دون سنة نشر، ص ١٧.

٢- عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دون طبعة، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون مكان نشر، دون سنة نشر، ص ٤٩.

٣- المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (٧١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٦- المادة (٧٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٧- المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٨- المادة (٧٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

المادة (٧٥) من النظام الداخلي وهي (إذا تناول الكلام بدون إذن الرئاسة أو إذا ذكر اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانه الوارد في الدستور أو تعرض له بما يمس الكرامة أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور أو إذا تفوه بعبارات نابية بحق أحزاب المجلس أو كتله أو احد النواب أو اللجان أو إذا تعرض لحياة الغير الخاصة أو إذا تعرض لشخص أو لهيئة بالتحقير ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي مبرم أو إذا خرج في كلامه عن الموضوع الذي إذن له بالكلام فيه أو إذا تناول في كلامه وقائع قضية لا تزال قيد التحقيق أو النظر لدى القضاء أو إذا انتهت المدة الممنوحة له بالكلام ) وفيما عدا هذه الحالات لا يحق لرئيس مجلس النواب منع الخطيب من الكلام إلا بقرار من المجلس، كما أن لكل نائب حق الجواب مرة واحدة إذا تعرض احد الخطباء لشخصه أو لحزبه أو لكتلته<sup>(١)</sup>.

ولكل نائب حق اقتراح قفل باب المناقشة في إي موضوع تكلم فيه على الأقل نائبان في تأييده ونائبان في رفضه أو تعديله باستثناء المواضيع المتعلقة بالدستور والثقة ومناقشة الموازنة مناقشة عامة، ويقدم اقتراح قفل باب المناقشة خطياً إلى رئيس مجلس النواب الذي يأمر بتلاوته على المجلس، ولصاحبه حق شرحه مرة واحدة على إن لا يتجاوز كلامه خمس دقائق، كما يسمح بمعارضته لنائبين على الأكثر قبل طرحه على التصويت<sup>(٢)</sup>.

وبالتالي يتضح لنا إن الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب اللبناني بشأن الكلام داخل المجلس، هو الإذن بالكلام للنائب أو للحكومة، كما إن توجيه الكلام يكون لرئيس مجلس النواب أو للمجلس، وتكون تلاوة الخطابات بأذن من رئيس مجلس النواب شرط إن لا تتعدى مدة التلاوة نصف ساعة وفي الحالات الأخرى يحدد رئيس مجلس النواب مدة الكلام لكل نائب وفقاً للضرورة، وإن رئيس مجلس النواب هو وحده من يملك حق مقاطعة الخطيب ضمن الحدود المعينة في النظام<sup>(٣)</sup>، كما وإن رئيس مجلس النواب هو من يملك حق منع الخطيب من متابعة الكلام في حالات معينة دون حاجة إلى قرار من المجلس، كما إن اقتراح قفل باب المناقشة يقدم بشكل خطي إلى رئيس مجلس النواب، وبالتالي فإن رئيس مجلس النواب اللبناني يملك اختصاصات مهمة ومؤثرة بشأن الكلام داخل المجلس وذلك لأنه عمل النائب يكون من خلال المناقشات داخل المجلس وبما إن رئيس مجلس النواب هو من يأذن بالكلام ويمنع ويقطع الحديث داخل المجلس فإنه ذلك يعد اختصاصاً مؤثراً إذا استعمل بغير الشكل المناسب له حيث يؤثر على عمل النائب وممارسته لعمله.

١- المادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٧٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.



أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين كيفية ممارسة النائب لحقه بالكلام واختصاص رئيس مجلس النواب بهذا الشأن، حيث إن رئيس مجلس النواب هو من يأذن بالكلام للعضو داخل جلسة مجلس النواب<sup>(١)</sup>، والرئيس هو من يحدد المدة الزمنية للحديث ولا يجوز للعضو إن يتحدث أكثر من الوقت المسموح به، كما لا يجوز الحديث أكثر من مرتين في ذات الموضوع إلا إذا أجاز رئيس مجلس النواب أو رئيس الجلسة ذلك<sup>(٢)</sup>، ويوجه العضو حديثه إلى الرئيس أو إلى هيئة الرئاسة أو إلى المجلس بأسره وهذا يعني عدم تخصيص الكلام إلى نائب معين<sup>(٣)</sup> ويجب إن لا يخرج عن الموضوع ويتحاشى التكرار، وعند الإخلال بذلك للرئيس وحده إن يلفت نظره إلى التزام أحكام النظام الداخلي ولا يسمح للعضو العودة إلى الموضوعات التي تم حسمها<sup>(٤)</sup>، ويحق للمتحدث التعبير عن راية ووجهة نظره مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاسته وأعضائه ولا يأتي بأمر مخل بالنظام والوقار الواجب في الجلسة<sup>(٥)</sup>، كما إن الرئيس وحدة يملك حق مقاطعة المتحدث وله إبداء أية ملحوظة إليه، وللرئيس وحدة الحق في إن ينبه المتكلم في أية لحظة أثناء حديثه إلى مخالفته لأحكام المادة الخاصة باحترام المتحدث للمؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاسته وأعضائه وأن لا يأتي بأمر مخل بالنظام والوقار الواجب في الجلسة أو غيرها من أحكام هذا النظام، أو إلى إن رأيه قد وضح وضوحاً كافياً وأنه لا محل لاسترساله في الكلام<sup>(٦)</sup>، كما إن للرئيس إن 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<sup>(٧)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا إن رئيس مجلس النواب العراقي هو صاحب الاختصاص بشأن إعطاء الأذن بالكلام لطالبي الحديث وهو من يحدد الفترة الزمنية للحديث، كما إن رئيس مجلس النواب هو من يسمح للنائب بالحديث بالموضوع أكثر من مرتين، وإن توجيه الكلام يكون لرئيس المجلس، وإن الرئيس هو صاحب الحق بتتبيه المتحدث عند إخلاله بقواعد الكلام داخل المجلس كما انه هو من يملك حق الأمر بحذف إي حديث يصدر مخالف للنظام وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس ليتخذ قراره، ويتضح لنا إن

١- وهذا ما أخذت به المادة (٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في دولة الكويت.

٢- المادة (٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- د.رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، جامعة ميسان، كلية القانون، ص ٩.

٤- المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- المادة (٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٧- المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

الاختصاصات التي أعطاها النظام الداخلي العراقي لرئيس مجلس النواب تكاد تكون ذاتها التي أعطيت لرئيس مجلس النواب اللبناني بموجب النظام الداخلي اللبناني.

### ٦: الاختصاص المتعلق بحفظ النظام داخل المجلس

من اختصاصات رئيس مجلس النواب المحافظة على النظام داخل المجلس وعلى الأمن فيه بحيث ينسجم ذلك مع النظام الداخلي<sup>(١)</sup>، ومن اجل المحافظة على النظام داخل المجلس يجب إن تمنع إي قوة غريبة من الدخول، وللرئيس وحده تحديد قوات رجال الأمن الذي يراها كافية لهذا الغرض، فتقيم هذه القوى في المكان الخاص بها من بناء المجلس وتكون تحت إمرته، كما لا يسمح لأي شخص من الناس باستثناء الموظفين والمستخدمين ولأي سبب دخول الأماكن المخصصة لجلسات المجلس، إما بالنسبة للأشخاص الذين يرخص لهم حضور الجلسات فأنهم يجلسون في المكان المخصص لهم، ولا يجوز لأحد من الحضور إن يظهر علامات استهجان أو استحسان بل عليه الجلوس ملتزم السكوت التام طيلة انعقاد الجلسة، وكل شخص من الحضور يحصل منه ما يعكر صفاء الجلسة سواء بالكلام أو بالحركات يكلف بالخروج من القاعة وان لم يمتثل فللرئيس الحق بأن يأمر بإخراجه بالقوة وتسليمه إلى الجهة المختصة إذا تطلب الأمر<sup>(٢)</sup>.

وقد أعطت النظم الداخلية لرئيس مجلس النواب اختصاص حفظ النظام داخل مجلس النواب، إلا إن المشرع اللبناني أكد على هذا الاختصاص عندما ذكره في الدستور بموجب المادة (٤٦) حيث نصت (للمجلس دون سواه أن يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه)<sup>(٣)</sup>.

كما بين النظام الداخلي إن رئيس مجلس النواب هو من يحفظ الأمن والنظام داخل المجلس وفي حرمه، ولا يجوز استدعاء أفراد قوى الأمن غير التابعة إلى شرطة المجلس النيابي إلى المجلس إلا بطلب منه، وهو أيضا من يطبق النظام الداخلي فيأذن بالكلام ويمنعه وفقا للنظام ويأمر بتدوين أقوال النواب في المحضر ويحذف أقوال من لم يأذن له منهم ويوجه الأسئلة التي تقتضيها إدارة الجلسة ويعلن ما يصدره المجلس من

١- أنطوان عارج، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٤.

٢- د.أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤٣ و ٥٤٤.

٣- تمت معالجة هذا الموضوع في هذا الفصل دون الفصل الأول على الرغم من أن الدستور اللبناني ذكره في المادة (٤٦) منه هو لأن حسب وجهة نظرنا أن من المفروض أن يعالج في النظام الداخلي وليس الدستور لأن النظام الداخلي هو المعني بتنظيم البيت الداخلي لمجلس النواب ومن ضمنها حفظ النظام فيه ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني كما وان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد عالجه بصورة أوسع لذلك ارتأينا ذكره هنا.

مقررات<sup>(١)</sup>، كما يتولى رئيس المجلس إبلاغ القرارات التي تصل إلى المجلس للنواب ومنها قرار المجلس الدستوري في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تبليغه القرار، وإذا تضمن القرار إبطال نيابة احد المنتخبين ونجاح سواه يعلن رئيس المجلس ذلك للنواب<sup>(٢)</sup>.

وهكذا فإن رئيس مجلس النواب هو المكلف بحفظ الأمن والنظام داخل مجلس النواب من خلال اتخاذ كافة الوسائل التي منحه إياها النظام الداخلي ليقوم بهذا الاختصاص.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين إن من اختصاصات رئيس مجلس النواب حفظ الأمن والنظام داخل مجلس النواب من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لذلك<sup>(٣)</sup>، حيث منع النظام الداخلي إي شخص مسلح أو قوة مسلحة من الدخول إلى المجلس ولا الإقامة على مقربة من أبوابه إلا بموافقة رئيس مجلس النواب ونائبه (اختصاص مشترك)، كما يمنع إدخال الأسلحة النارية أو الجارحة إلى بناية مجلس النواب التي يحددها رئيس مجلس النواب ونائبه ( اختصاص مشترك )، كما ويمنع رئيس مجلس النواب أو رئيس الجلسة دخول إي شخص داخل المجلس إلا بأذن مسبق منه<sup>(٤)</sup>.

ولرئيس مجلس النواب إن يتخذ بحق العضو الذي اخل بالنظام جملة من الإجراءات منها تذكيره بنظام الجلسة، وإذا تمادى العضو فللرئيس تنبيهه ويترتب على التنبيه شطب أقواله من المحضر، كما أن للرئيس منعه من الكلام بقية الجلسة<sup>(٥)</sup>، وإذا اختل النظام داخل المجلس ولم يتمكن رئيس مجلس النواب من إعادته يرفع الجلسة أو يؤجلها<sup>(٦)</sup>.

ويتضح لنا إن كلا النظامين اللبناني والعراقي قد أعطيا اختصاص حفظ الأمن والنظام داخل المجلس إلى رئيس مجلس النواب سواء بصورة منفردة أو مشتركة، ونعتقد إن النظامين حسناً فعلاً عندما أعطيا هذا الاختصاص لرئيس المجلس لكونه هو من يطبق النظام الداخلي، وهو من يملك الحق باتخاذ الإجراءات التي تكفل حفظ الأمن والنظام في المجلس، لذلك من الواجب إن يوكل إليه هذا الاختصاص.

## ثانياً : الاختصاصات ذات الطابع الإداري لرئيس مجلس النواب

١- المادة (٥، ٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٣٤/ ثامناً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (١٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- المادة (٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

هنالك اختصاصات ذات طبيعة إدارية يمارسها رئيس مجلس النواب بصورة منفردة ومنها ما يلي :-

### ١ : الاختصاص المتعلق بموظفي المجلس

ذكرنا أن مجلس النواب كأى مؤسسة أخرى بحاجة إلى كادر إداري يقوم بالمهام الإدارية المختلفة، وبالتالي لابد لهذا الكادر من رئيس إداري يمارس الاختصاصات التي يمارسها إي رئيس إداري عادي، وان هذا الرئيس الإداري هو رئيس مجلس النواب كما بينت ذلك معظم النظم الداخلية للمجالس النيابية ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني حيث بين إن له العديد من تلك الاختصاصات، ومنها إن تعيين موظفين المجلس لا يكون إلا بقرار من رئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين إن قرارات التعيين والإيفاد إلى الخارج والترقية ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط تكون بتوقيع من رئيس مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، كذلك يمارس رئيس مجلس النواب الرقابة والإشراف على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وممارسة كافة الصلاحيات المقررة له في هذا الشأن بما لا يتعارض مع المادة (٩) من النظام الداخلي<sup>(٣)</sup>، التي أعطت لهيأة الرئاسة الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج وكذلك تتخذ الهيئة القرارات المتعلقة بالترقية ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة وتكون الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حاله غيابه، ويبدو إن النظام الداخلي قد وقع بتناقض في كل من المادة (٣٤ و٩) حيث إن المادة (٩) أعطت لهيأة الرئاسة اختصاص الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج، كما تتخذ الهيئة القرارات المتعلقة بالترقية ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة، في حين إن المادة (٣٤) أعطت لرئيس مجلس النواب الرقابة والإشراف على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وممارسة كافة الصلاحيات المقررة له في هذا الشأن بما لا يتعارض مع المادة (٩) من النظام الداخلي، وكان الأفضل لو جعل المشرع تلك الاختصاصات لرئيس مجلس النواب بصورة منفردة وذلك لأهمية تلك الاختصاصات بالنسبة للمجلس حتى يقوم بممارسة اختصاصاته بصورة صحيحة وسريعة حيث إن جعلها اختصاصات مشتركة قد يؤدي إلى عرقلة العمل بسبب الاختلاف بالرأي بين أعضاء هيأة الرئاسة.

١- المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (٣٤/٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ويتضح مما سبق إن رئيس مجلس النواب اللبناني يقتصر عمله بهذا الشأن على إصدار قرار تعيين الموظفين فقط، في حين إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد أعطى للرئيس التوقيع على أوامر التعيين والإيفاد إلى الخارج والترفيه ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وسلطة الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وممارسة كافة الصلاحيات المقررة له في هذا الشأن بما لا يتعارض مع الاختصاصات التي أعطاه النظام لهيأة الرئاسة بهذا الشأن، وبالتالي فإنه الاختصاصات التي أعطاه النظام الداخلي العراقي للرئيس كانت أوسع من تلك التي أعطيت لرئيس مجلس النواب اللبناني، ونعتقد أنه من المستحسن إن يكون للرئيس الاختصاصات الإدارية الواسعة التي تمكنه من إدارة المجلس بصورة صحيحة ودون معوقات، وعدم إشراك الأعضاء الآخرين لهيأة الرئاسة معه في هذا الاختصاص كي لا يتعرق العمل الإداري للمجلس بسبب تباين الآراء.

## ٢: الاختصاص المتعلق باستقالة النائب

الاستقالة هي حق من حقوق النائب<sup>(١)</sup>، وهي إعلان عضو مجلس النواب عن إرادته في إنهاء عضويته وإعفائه من أعبائها قبل انتهاء المدة الزمنية المحددة له، والاستقالة قد تكون صريحة أو ضمنية، ويجب إن تكون الاستقالة خطية وتقدم إلى رئيس مجلس النواب بنص صريح إما الاستقالة المعلقة على شرط فلا قيمة لها ولا يجوز إبلاغ المجلس بها أصلاً<sup>(٢)</sup>.

ولكل نظام داخلي للمجالس النيابية طريقته في معالجة حق النائب في الاستقالة، فالنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أعطى للنائب الحق بالاستقالة بكتاب خطي صريح يقدم إلى رئيس مجلس النواب، وإذا وردت الاستقالة مقيدة بشرط تعتبر لاغية<sup>(٣)</sup>، وعلى رئيس المجلس إن يعلم المجلس بالاستقالة بأن يتلو كتاب الاستقالة في أول جلسة علنية تلي تقديمها، وتعتبر الاستقالة نهائية فور اخذ المجلس علماً بها<sup>(٤)</sup>، كما إن للنائب المستقيل إن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدم إلى رئيس المجلس قبل اخذ المجلس علماً بها وتعتبر الاستقالة كأنها لم تكن<sup>(٥)</sup>.

١- محمد عبد جري، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٧.

٢- عدنان محسن ضاهر، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٤.

٣- المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

كما عدّ النظام الداخلي حضور جلسات اللجان بالنسبة لأعضاء اللجنة إلزامي، واعتبر عضو اللجنة مستقياً حكماً عند تعييه عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع وعلى رئيس اللجنة إن يبلغ رئيس مجلس النواب الأمر لانتخاب خلف له<sup>(١)</sup>.

هذا ولم يوجب النظام الداخلي اللبناني موافقة مجلس النواب على الاستقالة، بل اكتفى بالعلم بها، إذ تعد الاستقالة نهائية فور اخذ العلم دون الحاجة إلى الموافقة، وحسناً فعل المشرع اللبناني باتباع هذا الأسلوب فالنائب هو الادري بحاجاته وأموره، كما إن إعطاء المجلس اختصاص الموافقة على الاستقالة أو رفضها قد يؤدي إلى إجبار النائب على البقاء في المنصب في حالة رفض المجلس للاستقالة.

وهكذا فإن اختصاص رئيس مجلس النواب اللبناني بشأن الاستقالة يتمثل بتلقي طلب الاستقالة من النائب، ثم إحاطة المجلس علماً بها من خلال تلاوة كتاب الاستقالة على المجلس، كما إن رئيس المجلس هو الجهة التي يقدم إليها طلب الرجوع عن الاستقالة من قبل النائب المستقيل، وهو أيضاً من ينتخب الخلف للعضو المنغيب لثلاث جلسات متوالية بدون عذر عن جلسات اللجنة بعد إبلاغه من قبل رئيس اللجنة بإبلاغه لينتخب عضو للجنة خلفاً عنه.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد خلا من النصوص التي تعالج إجراءات استقالة عضو مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، وترك الأمر إلى قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ( ٦ ) لسنة ٢٠٠٦ والذي عدل بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧<sup>(٣)</sup>، حيث أشارت المادة الأولى في فقرتها الثالثة إلى استقالة النائب من المجلس، كما أشارت المادة الثانية إلى إن قبول الاستقالة يكون من مجلس النواب و بالأغلبية المطلقة، ولكن هذا القانون لم يبين الإجراءات التي تتبع في استقالة النائب، ويشير الواقع العملي إلى إن النائب يقوم بتقديم استقالته إلى

١- المادة (٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- أشارت المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ( عند تقديم احد أعضاء هيئة الرئاسة الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين )، وأشارت المادة (١٥) منه إلى الاستقالة الحكمية حيث نصت (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية).

٣- بموجب إحالة من المادة ( ٤٩ / خامساً) من الدستور التي نصت ( يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة ).

رئيس مجلس النواب الذي يقوم بعرضها على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها وقبولها بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين<sup>(١)</sup>.

وعليه فإن النظام الداخلي لم يذكر إي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن الاستقالة إلا إن الواقع العملي بين إن الاستقالة تقدم بشكل خطي إلى رئيس مجلس النواب الذي يقوم بعرضها على المجلس في أول جلسة تلي تقديمها<sup>(٢)</sup>، ليناقتها ويصوت عليها ويقبلها بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين، وبذلك كان موقف المشرع اللبناني أفضل من نظيره العراقي لأنه عالج موضوع استقالة النائب وبين اختصاصات رئيس مجلس النواب بشأنها، وكان الأجدر بالمشرع العراقي معالجة استقالة النائب في النظام الداخلي لمجلس النواب أو في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب وعدم تركها دون تنظيم.

### ٣: الاختصاص المتعلق بالإجراءات الانضباطية

إنَّ خروج النائب عن واجباته الوظيفية أو قيامه بأحد التصرفات المحظورة عليه يترتب عليه خضوعه للعقوبات الواردة في النظام الداخلي للمجلس، وتتعدد العقوبات التأديبية التي يمكن إن توقع بحق النائب، كما وتندرج من حيث شدتها تبعاً لنوع المخالفة<sup>(٣)</sup>، حيث لا يمكن البقاء لأي مجلس ما لم يتمتع بحق تأديبي إزاء أعضائه<sup>(٤)</sup>، ويعطى اختصاص فرض تلك العقوبات إلى رئيس مجلس النواب ويجد حق الرئيس في توقيع الجزاءات على النواب سنده فيما نص عليه كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والعراقي من اختصاصه بمراعاة مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون والنظام الداخلي ودوره في حفظ الأمن والنظام في المجلس<sup>(٥)</sup>، لذلك عالجت معظم النظم الداخلية مسألة المخالفات والعقوبات التأديبية ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي بين المخالفات التي يفرض بحقها العقوبات، حيث بين إن رئيس مجلس النواب هو من يلفظ العقوبات ويطبّقها<sup>(٦)</sup>، ومن المخالفات التي قد يرتكبها النائب هو التمرد على نظام الجلسات أو على نظام الكلام وفي هذه الحالة يكون لرئيس مجلس النواب حق تنبيه النائب للرجوع إلى النظام و له أيضا

١- محمد عبد جري، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٨-١٥٩.

٢- عدنان محسن ظاهر، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٣.

٣- ناهد زهير الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفكر والقانون، ٢٠١٥، ص ٢٢٥.

٤- د.أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٢٦.

٥- المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني؛ المادة (٣٤/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

تبيهه مع التسجيل في محضر الجلسة<sup>(١)</sup>، فقد يبدأ النائب بالكلام دون إذن من رئيس المجلس، وهنا يحق للرئيس حذف أقواله من المحضر<sup>(٢)</sup>، كما إن للرئيس حق منع الخطيب من متابعة الكلام بدون حاجة إلى قرار من المجلس في حالات منها (إذا تناول الكلام بدون إذن الرئاسة أو إذا ذكر اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانه الوارد في الدستور أو تعرض له بما يمس الكرامة أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور أو إذا تقوه بعبارات نابية بحق أحزاب المجلس أو كتله أو احد النواب أو اللجان أو أذا تعرض لحياة الغير الخاصة أو إذا تعرض لشخص أو لهيئة بالتحقير ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي مبرر أو إذا خرج في كلامه عن الموضوع الذي إذن له بالكلام فيه أو إذا تناول في كلامه وقائع قضية لا تزال قيد التحقيق أو النظر لدى القضاء أو إذا انتهت المدة الممنوحة له بالكلام).

كما إن للرئيس تنزيل عقوبات أخرى غير التنبيه في حالة مخالفة النائب وتمرده على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، إذ يحق له توجيه اللوم للنائب مع تسجيله في محضر الجلسة، وقد يصل الحال إلى اتخاذ رئيس المجلس قرار إخراج النائب من الجلسة إلا إن هاتين العقوبتين لا ينزلهما الرئيس إلا بعد استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنها<sup>(٣)</sup>.

كما إن النظام الداخلي قد بين مبدأ صيانة المقر النيابي، ففي حالة إذا ارتكب النائب جرماً من نوع الجنائية في مقر المجلس فعلى الرئيس إن يأمر بالقبض عليه وإن يحجزه في مكان معين ويسلمه للسلطة القضائية فور حضور من يمثلها، إما إذا كان الجرم من نوع الجنحة فللرئيس إبلاغ السلطات المختصة باتخاذ التدابير القانونية<sup>(٤)</sup>.

ويتضح لنا إن رئيس مجلس النواب هو من يلفظ العقوبات ويطبقها في حالة صدور أمر من قبل النائب يخالف نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها وله إن يختار إما التنبيه للرجوع إلى النظام أو التنبيه مع التسجيل في محضر الجلسة دون تقييد في اختيار إي من العقوبتين لأنزلها بحق المخالف، كما انه هو من يمارس حق المنع من الكلام في الحالات التي ذكرناها، إما إذا أراد إنزال عقوبة اللوم مع التسجيل في محضر الجلسة أو الإخراج من الجلسة فلا بد من استشارة هيئة مكتب المجلس، ولا نعتقد إن هذا يعد اختصاص مشترك وذلك لأن النظام الداخلي لم ينص على إلزام الرئيس بالأخذ بنتيجة الاستشارة، ولو أراد النظام الداخلي اعتباره اختصاصاً مشتركاً

١- المادة (٩٩/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٩٩/ثالثاً/رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١٠٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.



لنص على إن هيئة مكتب المجلس هي من تنزل العقوبات أعلاه، كما إن النظام الداخلي قد كلف الرئيس باتخاذ الإجراءات في حالة ارتكاب جرائم داخل مقر المجلس حيث انه فهو من يأمر بالقبض والحجز بحق النائب الذي يرتكب جنائية في مكان داخل مقر المجلس وهو من يسلمه إلى ممثل السلطة القضائية، كما إن الرئيس هو من يبلغ السلطات المختصة إذا ارتكب النائب جرم من نوع الجرح لاتخاذ التدابير القانونية بحقه، هذه هي الاختصاصات الانضباطية التي يمارسها رئيس مجلس النواب اللبناني، ونؤيد توجه المشرع اللبناني بجعل تلك الاختصاصات منفردة لرئيس المجلس دون إشراك أعضاء هيئة مكتب المجلس بها كي لا يعيق كثرة الأعضاء واختلاف الرؤى اتخاذ القرارات المناسبة بشأن هذه الحالات.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين المخالفات التي قد تصدر من قبل النائب والعقوبات التي تنزل بحق مرتكبها وأعطى الاختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن الإجراءات الانضباطية، فيتخذ رئيس مجلس النواب أو رئيس الجلسة إجراء تذكير العضو بنظام الجلسة في حالة إخلاله بالنظام، فإذا لم يتوقف عن إخلاله وتمادى فللرئيس إن ينبهه، ويترتب على هذا التنبيه شطب أقواله من المحضر، كما ويحق للرئيس منع النائب المخل من الكلام بقية الجلسة<sup>(١)</sup>، ولا تعد سلطة الرئيس في المنع من الكلام مطلقة وإنما هي مقيدة بمشروعية السبب الذي يستند إليه الرئيس في المنع من الكلام ومدى انسجام المنع مع أحكام النظام الداخلي، وفي حالة تخلف السبب أو عدم مشروعيته أو خالفته للنظام الداخلي يصبح قرار المنع في غير محله<sup>(٢)</sup>، كما للرئيس لفت نظر النائب إلى الالتزام بأحكام النظام الداخلي في حالة خروجه عن موضوع المناقشة أو قيامه بتكرار مواضيع تم ذكرها أو مناقشتها<sup>(٣)</sup>، وإن رئيس المجلس هو من يقاطع المتحدث وهو من يعطيه الملحوظات وهو أيضا من ينبه المتكلم في إي لحظة إلى مخالفته بشأن عدم احترامه للمؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها أو مجلس النواب ورئاسته وأعضائه أو غيرها من أحكام النظام الداخلي<sup>(٤)</sup>، كما إن للرئيس الحق بالأمر بحذف إي حديث يصدر من احد الأعضاء بما يخالف النظام الداخلي من محضر الجلسة، وعند اعتراض النائب على ذلك

١- المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- د. رحيم حسين موسى، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

٣- المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (٤٢) / أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (٤٣ و ٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

يعرض الأمر على المجلس الذي يصدر قراره في هذا الشأن من دون مناقشة<sup>(١)</sup>، وان هذه الأحكام تسري في جلسات مجلس النواب وفي اجتماعات اللجان أيضاً<sup>(٢)</sup>.

وفي حالة عدم امتثال العضو لقرار الرئيس فله الحق باتخاذ كافة الوسائل التي تكفل تنفيذ ذلك القرار بعد إنذار العضو بذلك، كما إن للرئيس إن يوقف الجلسة أو يرفعها، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقرها المجلس<sup>(٣)</sup>.

ويحق للعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس إن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقر كتابة لرئيس المجلس انه ( يأسف لعدم احترامه نظام المجلس ) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة<sup>(٤)</sup>.

يتبين مما تقدم إن رئيس مجلس النواب العراقي يمارس ذات الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب اللبناني وأي رئيس إداري آخر، فهو من يطبق النظام الداخلي ويحفظ الأمن والنظام داخل المجلس فمن الطبيعي إن يكون هو من ينزل العقوبات الانضباطية بحق من يستحقها.

## **٦: الاختصاص المتعلق بالحضور إلى المجلس**

يؤدي مجلس النواب مهامه من خلال ما يعقده من جلسات، تعرض فيها المواضيع وتتم مناقشتها والموافقة عليها، وبذلك يلزم حضور الأعضاء حتى يستطيع المجلس القيام باختصاصاته الدستورية وحتى لا يتعطل هذا الدور لا بد من وجود وسيلة تكفل إلزام الأعضاء بحضور الجلسات من خلال سلطة رئيس المجلس أو المجلس بفرض العقوبات على الأعضاء المتغيبين، وان حضور جلسات مجلس النواب ولجانه يعد من أهم واجبات النائب التي عليه الالتزام بها في حياته النيابية والتي يتوقف عليها مدى إخلاصه لشعبه أولاً ونجاحه في تأدية عمله ثانياً، كما إن للحضور أهمية من حيث إن معظم الدساتير تنص على نصاب معين للانعقاد أو لاتخاذ بعض القرارات وبالتالي يلزم حضور النواب، إن المجلس هيئة تعالج قضايا المجتمع وتتخذ ما يلزم النقاش

١- المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

للوصول إلى حلول منطقية وسليمة وبالتالي يلزم الحضور للاشتراك في النقاش وإبداء الرأي<sup>(١)</sup>، كما إن عدم حضور النائب دليل على إخلال وإهمال من جانب العضو في ممارسته لواجباته<sup>(٢)</sup>.

وقد عالج الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية آلية الحضور في المجلس واختصاصات رئيس مجلس النواب بهذا الشأن، ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي بين إن جلسة المجلس لا تفتح إلا بحضور الأغلبية من عدد أعضائه ولا يجوز التصويت إلا عند توافر النصاب في قاعة الاجتماع، ولا يجوز للنائب التغيب عن أكثر من جلستين في أية دورة من دورات المجلس العادية والاستثنائية إلا بعذر مشروع مسبق يسجل في قلم المجلس، وفي حال اضطرار النائب للتغيب بغير مهمة رسمية وبصورة مستمرة عن أكثر من جلسة واحدة عليه إن يقدم طلباً إلى قلم المجلس يبين فيه أسباب التغيب ويعرض هذا الطلب على المجلس لأخذ العلم في أول جلسة يعقدها، وعندما لا يتم عقد الجلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، يضع مدير شؤون الجلسات جدولاً بأسماء النواب المتغييبين بدون عذر أو إذن<sup>(٣)</sup>.

ويتضح لنا من ذلك إن رئيس مجلس النواب اللبناني لا يملك إي اختصاصات بشأن حضور النواب وغيابهم عن جلسات المجلس أو لجانه.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد اوجب عدم افتتاح جلسة مجلس النواب إلا بتحقيق النصاب القانوني للحضور وهو الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفي حالة عدم اكتمال النصاب يؤجل الرئيس افتتاح الجلسة لمدة لا تقل عن نصف ساعة وإذا لم يكتمل النصاب أيضا يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويعين موعد آخر لانعقادها<sup>(٤)</sup>، كما إن النظام الداخلي اوجب حضور النائب لاجتماعات المجلس ولجانه التي هو عضو فيها ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة، كما إن رئيس مجلس النواب هو من يمنح العضو إجازة اعتيادية مدة لا تزيد على (١٥) خمسة عشر يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس<sup>(٥)</sup>، وبالتالي فإن رئيس مجلس النواب العراقي هو من يقدر مشروعية العذر الذي يمنح بسببه إجازة

١- د. إسماعيل صعصاع، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، السنة الخامسة، العدد الثالث عشر، ٢٠١٢، ص ٢٢-٢٣.

٢- عدنان محسن ضاهر، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٥.

٣- المادة (٦٢، ٦١، ٦٣، ٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (٢٣، ٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (١٦ / أولاً) والمادة (١٧/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

للنائب، وهو أيضا من يمنح الأجازة الاعتيادية للنواب على خلاف رئيس مجلس النواب اللبناني الذي لم يعطي للرئيس اختصاص بشأن هذا الموضوع.

## الفرع الثاني

### الاختصاصات البروتوكولية لرئيس مجلس النواب

ويقصد بالاختصاصات البروتوكولية<sup>(١)</sup> مجموعة من القواعد والتوجيهات والتي تكون في كثير من الأحيان شفوية أو غير مكتوبة وهي تحدد السلوك المتعارف عليه أو السليم فيما يتعلق بأصول الدبلوماسية وشؤون الدولة، ويعني بها أيضاً الاختصاصات التي تتعلق بالمهام التشريعية التي أسندها القانون إلى رئيس مجلس النواب بصفته الوظيفية والشخصية وتتمثل في جعل رئيس مجلس النواب الجهة المختصة بأداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستوري أمامه إلى جانب الاختصاصات البروتوكولية الأخرى<sup>(٢)</sup>.

وقد جعلت معظم الدساتير والنظم الداخلية للمجالس النيابية لرئيس مجلس النواب مكانة مرموقة بين رجال الدولة الأخر، ففي لبنان يعد الفقه رئيس مجلس النواب اللبناني من الناحية البروتوكولية الرجل الثاني في الدولة حيث يعد له دور هام في سياسة البلد، فهو من يسأل ويستأنس برأيه من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في جميع الأزمات الوزارية أو غير الوزارية وفي جميع الأحوال التي تؤدي إلى استقالة الوزارة أو تأليف وزارة جديدة، فهو أول من يعرف اتجاهات النواب والأحزاب داخل مجلس النواب، ويكون بمثابة الحكم بين الأحزاب والكتل البرلمانية فلا يؤيد حزباً على حزباً آخر، وهو بمثابة الحكم وبالتالي يترفع عن جميع المنازعات والخلافات الحزبية بين الأحزاب، وبالتالي فإن مسلك رئيس المجلس يجب إن يتصف بالتجرد والحيدة، ويجب إن

١- مصطلح بروتوكول مشتق من الكلمة الإغريقية بروتوكولان ( PROTOKOLLAN ) والتي تعني الغراء الأول، وجاء هذا المصطلح من فعل لصق ورقة على الجز الأمامي من وثيقة بهدف الحفاظ عليها عندما كانت مختومة، حيث أضاف أصالة إضافية لها، وتعلق مصطلح بروتوكول في البدء بالأشكال المختلفة والملاحظة في المراسلات بين الدول، والتي غالباً ما تكون ذات طبيعة تفصيلية، وعلى مر الزمن اتسع هذا المصطلح ليشمل مجالات أوسع من العلاقات الدولية. مصدر مأخوذ من الانترنت ([https //ar.m.wikipedia.org](https://ar.m.wikipedia.org)) تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠١٩، الساعة ١٠ مساءً.

٢- د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٩.

يعتبر بمجرد انتخابه رجل المجلس كله وليس رجل الأغلبية التي أجلسته على كرسي الرئاسة، أن هذه الحيطة أساسية وهامة، ويقدر ما يؤمن بها الرئيس بقدر ما يكتب له النجاح في قيادة المجلس<sup>(١)</sup>.

أما في العراق فإنه لرئيس مجلس النواب مكانه مهمة بين المناصب العليا في الدولة، حيث يحتل ذات المكانة التي يحتلها رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي يعد الرجل الثاني في الدولة كما هو الحال في لبنان، إما بشأن الأسبقية في العراق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فقد تطرقت إلى ذلك المحكمة الاتحادية العليا صراحةً في قرارها المرقم (٢٣/ اتحادية / ٢٠١١) الصادر بتاريخ (١٨ / ٧ / ٢٠١١) الذي تضمن استعراض المواد ( ١ ، ٥٠ ، ٦٧ ، ٧٥ ، ٧٨ ، ٧٩ ) من الدستور العراقي، وظهر إن هذه لا علاقة لها بصورة مباشرة بهذا الموضوع المستفسر عنه المتعلق بالقواعد البروتوكولية المعتمدة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب، وقد توجهت المحكمة إلى وزارة الخارجية باعتبارها الجهة المختصة بشؤون البروتوكول في الدولة، حيث امتنعت عن الإجابة، لعدم وجود نص، ومن ثم انتهت المحكمة إلى رد الدعوى لعدم اختصاصها بذلك، ويرى البعض إن الأسبقية الواجب إتباعها هي تقدم رئيس الجمهورية على رئيس مجلس النواب والذي يتقدم الأخير على رئيس مجلس الوزراء، على اعتبار انه يحل محل رئيس الجمهورية عند غيابه، ويثار تساؤل بشأن إمكانية منح رئيس مجلس النواب الأوسمة والأنواط من عدمه، إلا إن الدساتير لم تأخذ منهجاً موحداً بهذا الشأن، فالاتجاه الأول ذهب إلى عدم معالجة هذه المسألة، ومن ثم ترك هذا الموضوع إلى تقدير القواعد العامة التي تقضي بجواز ذلك، لعدم وجود منع صريح ومباشر، إما الاتجاه الثاني، فيأخذ بإيراد نص صريح يعالج هذا الموضوع<sup>(٢)</sup>، حيث لا يجوز منح أعضاء مجلس الأمة أوسمة في أثناء مدة عضويتهم باستثناء من يشغل وظيفة عامة، وبالتالي فان هذا الحظر يسري بحق الأوسمة الوطنية دون تلقي الأوسمة الأجنبية، ويعد هذا الحظر مؤقتاً طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يوجد ما يمنع من منحهم ذلك بعد انتهاء المدة، إما في العراق فقد خلت القوانين من إيراد إي نص يحكم هذا الموضوع، ومن خلال الرجوع إلى القواعد العامة التي تقضي بأن الأصل في الأشياء الإباحة، لذا فإنه بالإمكان منح الأنواط والأوسمة لرئيس مجلس النواب خلال مدة رئاسته، لعدم وجود ما يمنع ذلك في حالة استيفاء الشروط المنصوص عليها في قانون الأنواط والأوسمة رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢<sup>(٣)</sup>.

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧٨.

٢- كما هو الحال في الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٣- د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٩.

كما إن من الاختصاصات البروتوكولية لرئيس مجلس النواب هي استقبال كبار الشخصيات في الزيارات، إذ إن رئيس المجلس هو من يستقبل ورؤساء المجالس النيابية في حالة زيارتهم البلد المضيف.

وان رئيس مجلس النواب هو من يدعو أصحاب المناصب العليا إلى حضور اجتماعات مجلس النواب أو إبي اجتماعات أخرى، فهو مثلاً من يدعو ممثل الأمم المتحدة أو رئيس الجمهورية لمنح الثقة للحكومة الجديدة.

## المبحث الثاني

### الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس النواب

يقصد بهيأة الرئاسة هي الهيئة التي يتم انتخابها من قبل أعضاء مجلس النواب في أولى جلسات الفصل التشريعي الجديد لإدارة شؤون المجلس<sup>(١)</sup>، حيث لكل مجلس هيئة رئاسة أو هيئة مكتب المجلس (كما تسمى في لبنان) تدير أعمال المجلس وتمثله في المناسبات (في بعض الأحيان) وتطبق نظامه الداخلي، وان هذه الهيئة موجودة في كل المجالس النيابية، حيث يعطي النظام الداخلي لرئيس مجلس النواب بعض الاختصاصات التشريعية أو الرقابية أو الإداري أو المالية، ولكن تجعل ممارسه تلك الاختصاصات بالاشتراك مع أعضاء هيئة الرئاسة أو أعضاء هيئة مكتب المجلس، وقد يكون الغرض أو الغاية من جعل ممارسة تلك الاختصاصات بشكل مشترك هو لأهمية تلك الاختصاصات لذلك يجعل النظام الداخلي إن يكون القيام بها بصورة اتفاق بين أعضاء الهيئة، ويختلف تشكيل تلك الهيئة من دولة إلى أخرى، ففي لبنان فقد بين النظام الداخلي لمجلس النواب إن هيئة مكتب المجلس تتكون من رئيس ونائب رئيس وأميني سر وثلاث مفوضين<sup>(٢)</sup>، حيث يجتمع مجلس النواب بناء على دعوة أكبر أعضائه سنأً وبرئاسته لانتخاب هيئة المكتب المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تجديد انتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته، ويقوم بأمانة السر اصغر عضوين سنأً من الحاضرين، وفي حالة تعذر حضور أكبر الأعضاء سنأً يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سنأً من الحاضرين<sup>(٣)</sup>.

ينتخب المجلس أولاً، ولمدة ولايته الرئيس ونائب الرئيس، كلا منهما على حدة وبالاقتراع السري، بالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين وإذا لم تتوفر هذه الغالبية في هذه الدورة وفي الدورة الثانية التي تعقبها، تجري دورة اقتراع ثالثة يكتفي بنتيجتها بالغالبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سنأً يعتبر منتخباً، وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه، وعند افتتاح عقد تشريين الأول من كل عام يعمد المجلس إلى انتخاب أمني السر وفق الإجراءات أعلاه، ثم يجري انتخاب ثلاث مفوضين بورقة واحدة بالغالبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات عد الأكبر سنأً منتخباً.

١- د.بختار غفور البالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤٦.

٢- المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وفي حالة شغور إي مقعد في هيئة مكتب المجلس، يعمد المجلس إلى انتخاب خلف له في أول جلسة يعقدها وفق الإجراءات التي بينها في أعلاه<sup>(١)</sup>.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين إن هيئة الرئاسة تتكون من رئيس المجلس ونائبيه<sup>(٢)</sup>، حيث يتأسس أول جلسة لمجلس النواب أكبر أعضائه سنأ من الحاضرين، وتتنحصر مهمته في إدارة الجلسة الأولى وأجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبيه<sup>(٣)</sup>، حيث بينت المادة (٥٥) من الدستور العراقي النافذ على انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر، حيث يعلن رئيس السن أو الرئيس المؤقت فتح باب الترشيح لمنصب رئيس المجلس ونائبيه، وبعد غلق باب الترشيح ينتخب مجلس النواب رئيساً له ثم نائباً أول ثم نائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر<sup>(٤)</sup>، وبعدها يعلن الرئيس المؤقت نتيجة الاقتراع ويدعو الرئيس الفائز ونائبيه إلى تبوء المكان المخصص لهيئة الرئاسة<sup>(٥)</sup>، ومن المأخذ على تنظيم عملية انتخاب هيئة الرئاسة هو إن الدستور اوجب في المادة (٥٥) منه على إن يتم انتخاب الهيئة في الجلسة الأولى للمجلس وهذا الأمر يعد غير متوافق مع واقع العملية الديمقراطية وذلك لأنه قد لا تتوصل الكتل البرلمانية لإجماع بشأن انتخاب هيئة الرئاسة في الجلسة الأولى فقد يحتاجون إلى بعض الوقت لحين تنسيق المواقف بهذا الموضوع وضرورة تأجيل الجلسة ليوم آخر، وإن هذا التأجيل يعد مخالفة دستورية لان الدستور اوجب حسم الموضوع في الجلسة الأولى، لذلك كان من الأولى تحديد مدة معينة لحسم الموضوع كعشرة أيام أو أسبوع<sup>(٦)</sup>، كما فعل النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني حيث حدد مهلة أقصاها خمسة عشر من بدء ولاية المجلس.

وكما ذكرنا إن النظم الداخلية تجعل بعض الاختصاصات تمارس بصورة مشتركة من هيئة الرئاسة وتختلف هذه الاختصاصات فبعضها تشريعية أو رقابية والبعض الأخرى إدارية أو مالية في الأمور المتعلقة بالأعضاء وبالتنظيم الداخلي للبرلمان ولأجهزته<sup>(٧)</sup>، لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكما يلي :-

١- المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٨ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (٧ / أولاً / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (٨ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- دبختار غفور البالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥٠.

٧- د. وائل أحمد علام، البرلمان الأوربي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٦.



المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية والرقابية

المطلب الثاني: الاختصاصات الإدارية والمالية

### المطلب الأول

#### الاختصاصات التشريعية والرقابية

بمقتضى بعض الدساتير فان مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصيل في مجال الوظيفة التشريعية، كما إن مجلس النواب هو المختص بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية وتعد الوظيفة التشريعية والرقابية من الوظائف الأساسية لمجلس النواب، وبالتالي من الطبيعي إن يكون لرئيس مجلس النواب بعض الاختصاصات التشريعية أو الرقابية وبما إن الاختصاصات التشريعية والرقابية التي يمارسها رئيس المجلس بصورة منفردة قد بينها في المبحث الأول سوف نبين في هذا المبحث الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس بصورة مشتركة وكما يلي :-

الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية المشتركة لرئيس مجلس النواب

الفرع الثاني: الاختصاصات الرقابية المشتركة لرئيس مجلس النواب

### الفرع الأول

#### الاختصاصات التشريعية المشتركة لرئيس مجلس النواب

تجعل بعض النظم الداخلية لرئيس مجلس النواب العديد من الاختصاصات التشريعية التي يمارسها بصورة مشتركة مع هيئة الرئاسة أو هيئة مكتب المجلس إما البعض الآخر من النظم الداخلية فلم تجعل لرئيس مجلس النواب اختصاصات تشريعية مشتركة وإنما جعلت تلك الاختصاصات تمارس بصورة منفردة فقط ومن تلك النظم الداخلية النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي لم يجعل لرئيس مجلس النواب إي اختصاصات تشريعية يمارسها بصورة مشتركة مع هيئة المكتب المجلس وإنما جعل كل الاختصاصات التشريعية يمارسها بصورة منفردة حيث إن مقترحات القوانين تقدم إلى المجلس عن طريق رئيس المجلس، وكذلك رئيس المجلس هو من يحيل اقتراح القانون إلى اللجان المختصة ويقوم بإيداع نسخه منه إلى الحكومة للاطلاع عليها، كما إن

طلبات استرداد مقترحات القانون تقدم أيضا من قبل النائب مقدم الاقتراح بكتاب خطي إلى رئيس مجلس النواب حيث إن الاقتراح إذا لم يطرح على هيئة المجلس يتم استرداده بأمر خطي من قبل رئيس المجلس إما إذا كان المجلس قد شرع بمناقشته اقتراح القانون ففي هذه الحالة لا يتم استرداده إلى بموافقة المجلس وإذا تبنى الاقتراح المطلوب استرداده ولو نائب واحد توجب على المجلس الاستمرار في النظر فيه<sup>(١)</sup>.

كذلك الحال في المشاريع التي تقرر الحكومة كونها مستعجلة حيث لم يجعل النظام الداخلي إي اختصاصات لهيأة مكتب المجلس لتمارسها بصورة مشتركة وإنما جعل الاختصاصات لرئيس مجلس النواب بصورة منفردة حيث إن رئيس المجلس هو من يحيل المشروع المعجل فور وروده على اللجان المختصة، كما إن رئيس المجلس هو من يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون إن يسبق ذلك إي نقاش ويكون ذلك عفو أو بناء على طلب نائب أو أكثر<sup>(٢)</sup>.

وأعطى النظام الداخلي لرئيس مجلس النواب طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال<sup>(٣)</sup>.

كما إن رئيس المجلس هو من يمهل مناقشة الموضوع المعجل إلى الجلسة القادمة دون استشارة المجلس بناء على طلب من الحكومة بصورة منفردة بإرجاء البحث بالموضوع المعجل إلى الجلسة القادمة<sup>(٤)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا إن المشرع اللبناني لم ينص في النظام الداخلي على إي اختصاص تشريعي لهيأة مكتب المجلس وإنما جعل تلك الاختصاصات لرئيس المجلس بصورة منفردة ونعتقد إن النظام الداخلي حسناً فعل عندما جعل تلك الاختصاصات تمارس بصورة منفردة حتى لا تتم إعاقة العملية التشريعية بسبب اختلاف الآراء والأفكار داخل هيأة مكتب المجلس.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى لهيأة الرئاسة اختصاصاً تشريعياً وهو اقتراح تعديل النظام الداخلي، حيث نص الدستور على مجلس النواب إن يضع نظام داخلي له لتنظيم سير العمل فيه، حيث أعطى النظام الداخلي لعدة جهات حق اقتراح تعديل النظام الداخلي ومن تلك الجهات هيأة الرئاسة<sup>(٥)</sup>، كما إن

١- المادة (١٠٢/١٠٣/١٠١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (١٠٧/١٠٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (١٠٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (١١١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (١٤٨/٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

النظام الداخلي خلا من بيان الإجراءات التي يمر بها اقتراح تعديل النظام الداخلي إلا إن الواقع العملي يبين إن بعد عملية الاقتراح يقرر المجلس تشكيل لجنة لتعديل النظام الداخلي وتضع اللجنة تقريرها وترفعه إلى هيئة رئاسة مجلس النواب لإدراجه في جدول أعمال المجلس وبعدها يتم مناقشة مادة مادة وبعد ذلك تبدأ عملية التصويت، وقد اشترط النظام الداخلي أغلبية خاصة في التصويت على التعديل وهي موافقة أغلبية عدد الأعضاء، ونرى إن النظام الداخلي كان غامضاً بشأن الأغلبية المطلوبة للتصويت على التعديل حيث إن اشترط أغلبية عدد الأعضاء ولم يبين هل هي أغلبية عدد أعضاء المجلس أم أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة الخاصة بالتصويت على التعديل، ولكن نعتقد إن النظام الداخلي يشترط أغلبية عدد أعضاء المجلس الكلي وليس عدد الأعضاء الحاضرين وذلك لأهمية النظام الداخلي باعتباره هو من يبين آلية العمل داخل المجلس وبالتالي من الواجب إن تكون الموافقة على التعديلات التي تطرأ عليه تكون متوافقة مع رأي أغلبية عدد أعضاء المجلس.

أما الاختصاص الأخرى التشريعي الذي بينه النظام الداخلي لهيئة الرئاسة في المادة (١٢١) منه حيث اقتراح القانون إذا كان فيه مخالفة للمبادئ الدستورية أو القانونية، بعد عرضه على اللجان المختصة، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافذة يقوم رئيس المجلس بتبليغ مقدم الاقتراح كتابتاً بتلك المخالفة ويطلب منه إما تصحيحه أو سحبه وفي حالة إصرار مقدم الاقتراح على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس بوجهة نظره، في ضوء ما تم خلال أسبوع من تبليغه، حيث يقوم رئيس المجلس بعدها بعرض الأمر على هيئة الرئاسة لتضع الهيئة قرارها بموضوع الاقتراح ويبلغ بشكل كتابة إلى مقدم الاقتراح وإذا إصرر مقدم الاقتراح ثانية على وجهة نظره يعرض رئيس المجلس بعد أسبوع من تبليغه بالأمر على مجلس النواب ليتخذ ما يراه بهذا الشأن.

ويتضح لنا من خلال ما تقدم إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أعطى لهيئة الرئاسة اختصاص تشريعي مهم وهو حق اقتراح إجراء تعديل على النظام الداخلي لمجلس النواب ونحن نعتقد اختصاص مهم لأنه يمس صلب عمل مجلس النواب حيث لولا النظام الداخلي لما تمكن المجلس من إن يمارس أعماله بشكل واضح ولس لأن النظام الداخلي هو من يوضح الطريق للمجلس للسير به، كما وان النظام الداخلي لم يعطي لرئيس مجلس النواب الحق باقتراح القانون بشكل منفرد وبالتالي فيستطيع رئيس المجلس بالاشتراك مع أعضاء هيئة الرئاسة اقتراح تعديل النظام الداخلي، وأيضا أعطى النظام الداخلي اختصاصاً تشريعي آخر وهو في حالة إذا كان اقتراح قانون معين مقدم إلى المجلس ووجد فيه مخالفه وبلغه رئيس مجلس النواب بتلك المخالف إلا إن الجهة مقدمة الاقتراح قد أصرت على وجهة نظرها ففي هذه الحالة وجب على رئيس المجلس إن يبلغ هيئة

الرئاسة بالأمر لتقرر بشأن هذا الموضوع ويبلغ إلى الجهة مقدمة الاقتراح، ونحن نعتقد إن موقف المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي كان انضج من موقف المشرع اللبناني في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني حيث إن المشرع العراقي قد بين الجهات التي لها حق اقتراح تعديل النظام الداخلي على العكس من المشرع اللبناني على الرغم من إن النظام الداخلي العراقي لم يبين الإجراءات التي تتبع في تعديل النظام الداخلي إلا انه بين ولو جزء بصيد منها وهو الجهات التي لها حق اقتراح تعديل النظام الداخلي وكذلك الأغلبية المطلوبة للتصويت على التعديل.

## **الفرع الثاني**

### **الاختصاصات الرقابية المشتركة لرئيس مجلس النواب**

تجعل بعض النظم الداخلية جزء من الاختصاصات الرقابية تمارس بشكل مشترك من قبل هيئة الرئاسة أو هيئة مكتب المجلس إلا إن الاختصاصات التي جعلت تمارس بشكل مشترك ليست بقدر تلك الاختصاصات التي جعلها النظام الداخلي بشكل منفرد من قبل رئيس مجلس النواب، ومن تلك النظم الداخلية النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حيث بينا وسائل الرقابة على عمل الحكومة وبين الاختصاصات التي تمارسها هيئة مكتب المجلس وكما يلي :-

### **أولاً: السؤال**

بيننا في المبحث الأول من هذا الفصل إن المقصود بالسؤال هو الاستيضاح أو الاستفهام في شأن من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء مجلس النواب إلى أحد أعضاء الحكومة أو رئيسها في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، للاستعلام عن أمر لا يعلم به العضو أو التحقق من واقعة ما، أو الوقوف على ما تعترض الحكومة القيام به في موضوع معين<sup>(١)</sup>، أو قد يكون بشكل لفت نظر الحكومة لأمر من الأمور<sup>(٢)</sup>، ويعد السؤال حقاً من الحقوق الدستورية لعضو مجلس النواب وبالتالي يجوز له إن يسحبه أو يسترده في إي وقت يشاء<sup>(٣)</sup>،

١- د. عمر هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٥.

٢- د. محمد كامل ليلة، مصدر سبق ذكره، ص ٦١٨.

٣- ساجد محمد الزالمي، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٦.

وان عضو مجلس النواب عندما يوجه السؤال إلى الوزير فتكون الغاية من ذلك هو معرفة حقيقة تصرف من التصرفات التي قام بها الوزير وان مناقشة موضوع النقاش لا يتعدى دائرة الوزير المسئول والعضو ولا يجوز لشخص ثالث التدخل وذلك لان مثل هذا التدخل يعد منافياً مع طبيعة السؤال والقصد منه، حيث إن السؤال لا يؤدي إلى مناقشة واسعة الأطراف وإنما هو مجرد استفهام عن تصرف من التصرفات التي لا يعرفها عضو مجلس النواب ويريد التثبت منه وان العضو إما إن يقتنع بأجوبة الوزير ويكتفي بالمعلومات التي قدمها وبهذا ينتهي الأمر عند هذا الحد، أو قد تشتمل أجوبة الوزير على معلومات فيها بعض الغموض بالنسبة لعضو مجلس النواب فعند ذلك يحق للعضو السائل حق طلب توضيح ما غمض عليه وله الحق بان يرد على كلامه مرة واحدة بإيجاز ثم ينتهي الموضوع، وليس من حق السائل إن يسترسل في الرد أو التعقيب على إجابة الوزير وقد يطلب مجلس النواب الرد على السؤال كتابية وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة مكتوبة للعضو السائل عن طريق مجلس النواب ونظراً لعدم وجود خطورة من السؤال على مركز الوزير لهذا نرى إن السؤال لا يحاط بإجراءات طويلة ومعقدة، حيث يتم توجيه الأسئلة والإجابة عليها ببسر وسهولة مع إتباع إجراءات تنظيمية بسيطة، كما لا يؤدي توجيه السؤال إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة<sup>(١)</sup>.

ففي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بين إن توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية حق لكل نائب أو أكثر يوجه إلى الحكومة بمجموعها أو احد الوزراء وتكون الأولوية للأسئلة الخطية المدرجة في جدول الأعمال من قبل هيئة مكتب المجلس وبعدها توجه الأسئلة الشفوية والسؤال الخطي يوجه بواسطة رئيس مجلس النواب و للحكومة إن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال (وقد بين هذا الاختصاص المنفرد للرئيس في المبحث الأول من هذا الفصل)<sup>(٢)</sup>، ويبرز دور هيئة مكتب المجلس في حالة ما إذا تبين للحكومة إن الجواب على السؤال يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الحصول عليها في مهلة خمسة عشر يوماً كما بينها النظام الداخلي تلك المهلة فعلى الحكومة في هذه الحالة إن تعلم هيئة مكتب المجلس بكتاب توجهه إلى رئيس المجلس طالبة تمديد المهلة ولهيئة مكتب المجلس السلطة التقديرية في منح الحكومة مهلة تعتبرها كافية للإجابة على السؤال<sup>(٣)</sup>.

وان الاختصاص أعلاه هو الاختصاص الرقابي الوحيد لهيئة مكتب المجلس دون إن يعطي النظام الداخلي للهيئة الحق بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة، وان الاختصاص الذي أعطاه النظام الداخلي لهيئة المكتب

١- د. وائل عبد اللطيف القاضي، أصول العمل النيابي (البرلماني)، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٨.

٢- المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

يعد اختصاص مهم أيضا لان الهيئة لها السلطة التقديرية في منح الحكومة مهلة كافية للإجابة على الأسئلة الموجهة لها وبالتالي هي من تقدر تلك المهلة للإجابة على السؤال.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى أيضا الحق لكل نائب بتوجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور، ويجب إن تكون الأسئلة خطية وعلى العضو مقدم السؤال إعلام هيئة الرئاسة، وتدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفافاً في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة، ويكون ذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسئول المعني، ولا يجوز إن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين، ولا يجوز إن يدرج في جدول أعمال الجلسة الواحدة أكثر من سؤال للعضو الواحد وتكون الإجابة على الأسئلة بحسب ترتيب قيدها<sup>(١)</sup>.

كما لا يجوز لهيئة الرئاسة إن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل إن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، ولا يجوز إن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال واحد وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها<sup>(٢)</sup>.

كما ومنع النظام الداخلي أن يدرج بجدول الأعمال الأسئلة التي ترتبط بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل إن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس<sup>(٣)</sup>، كما إن الدستور والنظام الداخلي لم يمنعا توجيه الأسئلة في الموضوعات التي تكون معروضة على القضاء، وكان الأجدر إضافة هذا الشرط مع القيد الذي يمنع تقديم الأسئلة التي ترتبط بموضوعات محالة إلى اللجان، حيث أن للقيد المتعلق بالقضاء دور عملي كبير في حسم المنازعات القضائية، فقد يرى أحد الأطراف ولأغراض سياسية بحتة توجيه سؤال في موضوع مطروح أمام القضاء، مما يؤثر على استقلالية القضاء ويؤثر كذلك على مجرى التحقيق القضائي، ويؤدي إلى سحب النزاع من صفته القضائية وإعطائه صفة سياسية، وتغير كثيراً في القرار الصادر في الموضوع وجعله محلاً للشك والريبة، وإن هذا الأمر لا يعد مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات لأن النظام البرلماني يقوم أساساً على مبدأ

١- المادة (٥١/٥٠/٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

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

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

التعاون والتوازن بين السلطات دون الفصل المطلق بينها، كما إن إضافة القيد المتعلق بالقضاء سوف يحافظ على استقلال القضاء من تدخل الأطراف السياسية الأخرى<sup>(١)</sup>.

ونعتقد إن الاختصاصات المتعلقة بالسؤال التي أعطاها النظام الداخلي لهيأة الرئاسة هي اختصاصات شكلية حيث يقتصر دور الهيأة على إدراج الأسئلة في جدول أعمال جلسة مجلس النواب كما إن على عضو مجلس النواب إعلام هيأة الرئاسة بالسؤال الذي يريد توجيهه، كما إن النظام الداخلي أعطى الحق لأعضاء هيأة الرئاسة بشكل منفرد حق توجيه الأسئلة إلى احد أعضاء مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة عليه إن يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس<sup>(٢)</sup>، حيث إن هذا اختصاص مهم لأنه يمكن أعضاء هيأة الرئاسة من ممارسة دورهم الرقابي والنظام الداخلي لم يجعل حق توجيه الأسئلة من قبل هيأة الرئاسة وإنما أعطاه لأعضاء الهيأة بشكل منفرد و نعتقد إن المشرع حسناً فعل لأنه جعل أعضاء الهيأة يمارسون حقهم بتوجيه الأسئلة بشكل منفرد وذلك لأن السؤال من الوسائل الرقابية التي ليس لها خطورة على من وجه له كما هو الحال بالنسبة للاستجواب ومن جانب آخر إن جعل توجيه السؤال لأعضاء الهيأة بشكل مشترك قد يعيق عملهم الرقابي وذلك بسبب إن أعضاء الهيأة هم خلفيات سياسية مختلفة حيث كل واحد منهم من حزب معين وكما معروف إن الأحزاب غالباً ما تكون غير متفقة فيما بينها وبالتالي فإن جعل توجيه السؤال بشكل مشترك قد لا يتم بسبب اختلاف آراء أعضاء الهيأة، ومن خلال ما تقدم يتبين لنا إن كلا النظامين لما يعطيا لهيأة الرئاسة أو هيأة مكتب المجلس اختصاصات مؤثره بشأن السؤال باعتباره احد وسائل الرقابة البرلمانية والاختصاصات التي ذكرناها أعلاه لا تعد مؤثره حسب اعتقادنا.

### ثانياً: الاستجواب

يعد الاستجواب وأحداً من أهم أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية حيث يعد من الأدوات الفاعلة التي يمكن إن تصل إلى حد الاتهام والمحاسبة لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو الوزارة بأكملها في حالة وجود تقصير أو تجاوز اختصاصاتها المحددة لها<sup>(٣)</sup>، وبما إن الاستجواب من الأدوات الرقابية الخطرة لذلك من المهم إن يكون لهيأة الرئاسة أو هيأة مكتب المجلس اختصاصات تتعلق بموضوع الاستجواب، وتتباين

١- مهند ضياء الخرزجي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠٠٤، ص ١٣٠.

٢- المادة (٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٣- انتصار حسن عبد الله، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ١٣٥.

النظم الداخلي في مدى أعطى للهيئة اختصاصات تتعلق في موضوع الاستجواب فبعض النظم الداخلية تعطي لها اختصاصات والبعض الآخر لا يعطي وهناك من يعطي اختصاصات ولكنها ضئيلة، ففي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني يحق لكل نائب أو أكثر إن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو احد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة<sup>(١)</sup>، وعلى الحكومة إن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المحددة ففي هذه الحالة فعلى الحكومة أو الوزير المختص إن تقدم طلب إلى هيئة مكتب المجلس لتمديد المهلة وللهيئة إن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً<sup>(٢)</sup>، حيث لها السلطة التقديرية في إعطاء الحكومة مهلة إضافية لتمديد مهلة الخمسة عشر يوماً التي حدد النظام الداخلي لتجيب الحكومة على الاستجواب وهو ذات الاختصاص الذي تمارسه في السؤال البرلماني، كما إن هيئة الرئاسة تدرج الاستجواب في حالة الإجابة عليه أو عدم الإجابة عند انقضاء المهلة في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجابات حسب تاريخ ورودها، ويجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة المجلس على طلب من الحكومة أو من عشر نواب على الأقل<sup>(٣)</sup>.

وبالتالي فإن الاختصاصات التي تمارسها هيئة مكتب المجلس بشأن الاستجواب باعتباره احد وسائل الرقابة البرلماني هو تمديد مهلة تقديم الاستجواب بناء على طلب من الحكومة يقدم للهيئة وللهيئة الإجابة على الطلب وتمديد المهلة التي حددها النظام الداخلي لتقديم الاستجواب وإعطاء الحكومة المهلة التي تراها الهيئة كافية للإجابة على الاستجواب، إما الاختصاص الآخر الذي أعطاه النظام الداخلي للهيئة هو أدرج الاستجواب في حالة الإجابة عليه أو عدم الإجابة وانقضاء المهلة في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجابات حسب تاريخ ورودها، وبهذا يتضح إن النظام الداخلي لم يعطي الحق لهيئة مكتب المجلس بصورة مشتركة بطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو احد الوزراء كما هو الحال بالنسبة للنواب العاديين.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فلم يعط لهيئة الرئاسة إي اختصاص بشأن الاستجواب وإنما أعطى لأعضاء هيئة الرئاسة بشكل منفرد اختصاص حق طلب الاستجواب وفي حالة إذا تقدم احد الأعضاء بطلب الاستجواب عليه إن يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس.

١- المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.



وبالنسبة لوسائل الرقابة البرلمانية الأخرى فلم يعطِ النظام الداخلي اللبناني ولا العراقي إي اختصاصات لهيأة مكتب المجلس أو هيأة الرئاسة لذلك لم يتم بحثها في هذا المبحث.

## **المطلب الثاني**

### **الاختصاصات الإدارية والمالية**

هنالك الكثير من الاختصاصات الإدارية والمالية المهمة التي تجعلها اغلب النظم الداخلية من اختصاص هيأة الرئاسة أو هيأة مكتب المجلس ولم تجعل ممارستها لرئيس مجلس النواب بشكل منفرد، ولعل الغاية من جعلها اختصاصات مشتركة هو لكونها اختصاصات مؤثرة ومهمة لتنظيم سير عمل مجلس النواب، فضلاً عن أن ذلك يضمن ممارستها تلك الاختصاصات بصورة تكفل الأخذ بالرأي الأفضل والأحسن وذلك من خلال تباين الآراء داخل الهيئة والاتفاق على الرأي الأفضل، لذلك سوف ندرس الموضوع بشكل وافٍ لنتمكن من الوقوف على الاختصاصات الإدارية والمالية التي أعطي لهيأة الرئاسة أو هيأة مكتب المجلس في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

#### **الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية المشتركة لرئيس مجلس النواب**

#### **الفرع الثاني: الاختصاصات المالية المشتركة لرئيس مجلس النواب**

### **الفرع الأول**

#### **الاختصاصات الإدارية المشتركة لرئيس مجلس النواب**

يعد مجلس النواب سلطة من سلطات الدولة العامة وبهذا فهو يحتاج إلى مجموعة من الأعمال الإدارية تقوم بها تشكيلات إدارية خاضعة للمجلس، وتتباين النظم الداخلية في الجهة التي يعطى لها مهمة تشكيل الأقسام والشعب الخاصة بالمجلس، كما تتباين في الاختصاصات التي تتمتع بها، إلا إن اغلب النظم الداخلية تعطي الاختصاصات الإدارية والتنظيمية لهيأة مكتب المجلس أو هيأة الرئاسة ومن تلك الاختصاصات الإدارية ما يلي :-

### أولاً: تشكيل الهيكل الإداري لمجلس النواب وإدارته ومراقبته

يتكون الهيكل الإداري أو التنظيمي لمجلس النواب من مكتب لرئيس المجلس ومكاتب لأعضاء المجلس حسب عددهم مع مكتب رئيس الديوان ومكاتب وشعب عديدة يبينها النظام الداخلي للمجلس<sup>(١)</sup>، وبما إن هنالك هيكل اداري للمجلس فلا بد إن يكون هنالك اختصاصات إدارية وتنظيمية يقوم بها الرئيس بالاشتراك مع هيئة مكتب المجلس أو هيئة الرئاسة تتعلق بالكيفية التي يشكل بها هذا الهيكل الإداري وكيفية مراقبته وإدارته.

فالنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أعطى لهيئة مكتب المجلس تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي مجلس النواب المدنيين والعسكريين على إن يطبق على موظفي المجلس المدنيين أحكام أنظمة موظفي الإدارات العامة وعلى العسكريين أحكام الأنظمة العسكرية<sup>(٢)</sup>، إما قرارات تعيين الموظفين فإنها تتم بقرار من الرئيس فقط ( تم ذكر هذا في المبحث الأول ).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد جعل إقرار الهيكل التنظيمي لديوان المجلس<sup>(٣)</sup>، ورسم وتعديل السياسة الإدارية والمالية له من اختصاصات هيئة الرئاسة<sup>(٤)</sup>، كما إن هيئة الرئاسة هي من تقوم بإعداد خطة عمل للمجلس وللشكيلات الإدارية التابعة له ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها<sup>(٥)</sup>.

أما الإشراف والرقابة على الموظفين والعاملين في الأمانة العامة لمجلس النواب<sup>(٦)</sup> فتكون من قبل هيئة الرئاسة من خلال توافق الرئيس مع نائبيه في الهيئة، كذلك الأمر بالنسبة للقرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى

١- د. بختار غفور بالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٨ و ٢٦٩.

٢- المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- أصبح في تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الأمانة العامة لمجلس النواب برئاسة أمين عام بدرجة وزير وله نائبين الأول لشؤون البرلمانية والثاني لشؤون الادارية. مقابلة شخصية إجرتها الباحثة مع د. هاتف محسن الركابي، مستشار لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب، بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨.

٤- المادة (٩ / سادساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥- المادة (٩ / خامساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦- توجد في الأمانة العامة لمجلس النواب تسعة دوائر بدرجة مديرية يرأسها مدير عام وهي (الدائرة البرلمانية، دائرة العلاقات العامة، دائرة الاتصالات والتكنولوجيا، الدائرة الادارية، الدائرة المالية، دائرة البحوث، الدائرة الإعلامية، الدائرة الهندسية، الدائرة القانونية ) ويحتوي المجلس على حوالي ( ٢٣٠٠ ) موظف، ففي بداية الدورة الأولى للمجلس (٢٠٠٦) كانت هنالك دائرة واحدة (الدائرة البرلمانية ) ولا يتجاوز عدد الموظفين (١٠٠) موظف تنظم عمل اللجان وشؤون الأعضاء، ولكن بفعل المحاصصة تم إنشاء (الدائرة المالية والدائرة الادارية )، وفي الدورة الثانية أصبحت الكتل تطالب بدوائر جديدة فاستحدثوا (الدائرة القانونية والدائرة الإعلامية ودائرة الاتصالات )، ثم في نهاية الدورة الثانية طالب السيد (أسامة النجيفي ) باعتباره رئيس مجلس النواب وبسبب رأي الكتل والتأثير السياسي بتشكيل (الدائرة الهندسية ) التي كانت قسم الصيانة الهندسية في (الدائرة الادارية ) أما دائرة =

الخارج وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالترفيه ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط ويكون ذلك وفقاً للقوانين النافذة في الدولة، وتكون الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حالة غيابه، كما تشرف الهيئة على دائرة البحوث وتضمن حياديتها، وكذلك تتخذ الهيئة القرارات المتعلقة بإيفاد أعضاء هيئة الرئاسة وأعضاء مجلس النواب داخل وخارج العراق ويكون ذلك بالتشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية، وفضلاً عن ذلك فإن هيئة الرئاسة هي من تسمي المقررين من بين أعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>

كما أعطى النظام الداخلي لهيئة الرئاسة حق إضافة مهام إضافية لأي من النائبين، وكذلك لها إن تسند مهاماً إضافية إلى المقررين<sup>(٢)</sup>.

وبين النظام الداخلي إن الأمانة العامة لمجلس النواب تكون تحت مسؤولية هيئة الرئاسة<sup>(٣)</sup>، إذ يتولى إدارة ديوان المجلس رئيساً بدرجة خاصة<sup>(٤)</sup>، يمارس مهامه وفقاً للقانون والصلاحيات الممنوحة له من هيئة الرئاسة، ويكون مسئولاً أمامها ويعاونه عدد من الموظفين وفقاً لاحتياجات المجلس<sup>(٥)</sup>.

أما المستشارون فيكون ارتباطهم بهيئة الرئاسة مباشرة، ويكونون مسئولين أمامها عن تقديم الاستشارة والخبرة للمجلس ولجانته الدائمة، وإعداد التقارير والدراسات والبحوث التي تتعلق بأعمال المجلس واختصاصاته وأية مهام أخرى وتكلفتهم بها هيئة الرئاسة<sup>(٦)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد تناول اغلب الاختصاصات الإدارية التي تتمتع بها هيئة الرئاسة فيما يتعلق بتشكيل الهيكل الإداري لمجلس النواب وإدارته ومراقبته على خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي أعطى لهيئة مكتب المجلس جزء من الاختصاصات الإدارية

---

=البحوث فاستحدثها (المشهداني) وسلم منصبها إلى احد أبناء عمومته (سيف المشهداني) المدير العام لدائرة البحوث، حتى موظفي الدوائر تم تعيينهم على طريقة المحاصصة وهذا الأمر اثر تأثير سلبي على أداء مجلس النواب من حيث عدم تواجد الكفاءات والخبراء في هذه المناصب المهمة بالنسبة لعمل مجلس النواب السليم والصحيح . مقابلة شخصية إجرتها الباحثة مع د. هاتف محسن الركابي، مستشار لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب، بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨.

- ١- المادة (٩) / ثالث عشر، ٩ / ثاني عشر، ٩ / خامس عشر، ٩ / رابع عشر) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٢- المادة (٣٦) / ثالثاً و ٣٥ / رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٣- المادة (١٤٧) / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٤- التي أصبحت في تعديل النظام الداخلي لسنة ٢٠١٥ الأمانة العامة لمجلس النواب ويرأسها أمين عام بدرجة وزير ولو نائبين الأول لشؤون البرلمانية والثاني لشؤون الادارية.
- ٥- المادة (١٤٧) / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٦- المادة (١٤٧) / ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المتعلقة بتشكيل الهيكل الإداري للمجلس وما يتعلق بالتعيين وتقرير وتعديل ملاكات موظفي المجلس، إلا انه لم يبين مدى اختصاص هيئة مكتب المجلس بشأن الشعب والأقسام التي تخضع لمجلس النواب وكذلك المستشارين الذين يعملون في المجلس ومن هي الجهة المختصة بإيفاد أعضاء مجلس النواب والموظفين وأعضاء هيئة مكتب المجلس.

### **ثانياً: إعداد جدول أعمال جلسات مجلس النواب**

يعرف جدول الأعمال بأنه عبارة عن الموضوعات التي تدور حولها المناقشات الخاصة بجلسة محددة، وعبارة أخرى هو البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات البرلمانية داخل الجلسة، فمن دون وجود تنظيم من خلال وضع جدول أعمال للموضوعات المطروحة للمناقشة يصبح عسيراً على المجلس القيام بمهامه، والأصل أن مجلس النواب هو الذي يقوم بوضع جدول أعماله، وأساس ذلك إن مجلس النواب إنما يعبر عن إرادة الشعب، لذلك فمن غير المعقول إن يترك هذا الأمر لجهة أخرى، لما في ذلك من مساس بفكرة سيادة الشعب<sup>(١)</sup>.

وتختلف الدول في تحديد الجهة داخل مجلس النواب التي تقوم بتحديد جدول الأعمال<sup>(٢)</sup>، فالنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني جعل مهمة وضع جدول أعمال مجلس النواب من اختصاص هيئة مكتب مجلس النواب، أي إن رئيس مجلس النواب يضع جدول الأعمال بالاشتراك مع أعضاء هيئة مكتب المجلس، وبالإضافة إلى تقرير جدول الأعمال لكل جلسة من جلسات مجلس النواب تقوم هيئة مكتب المجلس بنشر جدول الأعمال المقرر في بهو المجلس وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل<sup>(٣)</sup>، وعلى لجان المجلس رفع تقاريرها إلى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات مجلس النواب العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة<sup>(٤)</sup>، بالإضافة إلى التقارير فان هيئة مكتب المجلس تقوم بإدراج الأسئلة والأجوبة عليها في أول أول جلسة مخصصة للأسئلة والأجوبة الواردة من الحكومة<sup>(٥)</sup>، ويوزع جدول أعمال جلسة الأسئلة والأجوبة أو

١- محمد عزت الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ٢٤٢.

٢- د. عادل الطبطيني، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٧٤٨.

٣ - المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤ - المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥ - المادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

جلسة الاستجوابات مرفقاً بالمستندات قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل<sup>(١)</sup>، كذلك الحال بالنسبة للاستجواب فإنه يتم إدراجه في حالة الإجابة عليه أو عدم الإجابة عليه بعد انقضاء المهلة المحددة له في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجوابات حسب تاريخ وروده<sup>(٢)</sup>.

يتضح لنا إن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أوكل مهمة إعداد جدول أعمال مجلس النواب إلى هيئة مكتب مجلس النواب وبالتالي فهو اختصاص مشترك يمارسه رئيس مجلس النواب مع بقية أعضاء هيئة مكتب المجلس ولا يجوز إن يمارسه بصورة منفردة وإن فعل ذلك فإنه يعد مخالفاً للنظام الداخلي.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى اختصاص إعداد جدول الأعمال لهيئة رئاسة مجلس النواب كما فعل النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، إذ تنظم هيئة الرئاسة جدول أعمال مجلس النواب بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثلين عن اللجان وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشروعات ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة مع مراعاة أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها، وكذلك الموضوعات المهمة الجارية وذلك قبل يومين في الأقل من عقد الجلسة ما لم ينص الدستور على مدد آخر<sup>(٣)</sup>، ولا يجوز عرض إي موضوع على المجلس للمناقشة ما لم يدرج في جدول الأعمال إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين<sup>(٤)</sup>.

وتكون مناقشة فقرات جدول الأعمال بحسب تسلسلها الوارد في الجدول ولا يتم مناقشة إي فقرة جديدة إلا بعد الانتهاء كلياً من مناقشة الفقرة السابقة، وفي حالة تعذر إتمام المناقشة لهيئة الرئاسة تأجيل النظر فيها إلى جلسة ثانية<sup>(٥)</sup>، ويحق لعضو مجلس النواب الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال إذا كان يتعلق ببعض الأمور الخطيرة أو ذات الأهمية العاجلة بعد موافقة هيئة الرئاسة عليه وتقديرها له<sup>(٦)</sup>.

وقد شهد الواقع العملي، وفي أكثر من مناسبة، تجاوزاً لنصوص الدستور والنظام الداخلي وبالخصوص في الجلسة الأولى من انعقاد مجلس النواب في الدورة الانتخابية الرابعة حيث لاحظنا مخالفة دستورية وقانونية واضحة وصريحة لنصوص المادتين (٥٤ و ٥٥) من الدستور والمادة (٥) من النظام الداخلي اللتان بينتا

١ - المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢ - المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣ - المادة ( ٩ / أولاً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤ - المادة (٣٧ / ثانياً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٥ - المادة (٣٧ / ثالثاً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٦ - المادة (٣٨ / ثانياً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

بصورة ضمنية جدول أعمال الجلسة الأولى من جلسات مجلس النواب حيث يتمثل جدول أعمال الجلسة الأولى بانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه إلا إن تمت مخالفة المواد أعلاه وتم عقد الجلسة الأولى ولكن تمت في هذه الجلسة مناقشة أوضاع محافظة البصرة قبل انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولكن على الرغم من أنها تعد مخالفة دستورية حسب اعتقادنا إلا إن هذه المخالفة انطلقت من مفهوم القاعدة الفقهية والتي في مضمونها تتناول التزاحم بين المهم والأهم، وبما إن عدم مخالفة الدستور والقوانين شيء مهم إلا إن الأهم هو المصلحة العامة التي أوجب النظر في أوضاع ومشاكل محافظة البصرة قبل انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه.

### ثالثاً: تنظيم محاضر جلسات المجلس

لكل جلسة من جلسات مجلس النواب محضر يتضمن ما يحصل فيها، وقد بينت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية هذا الموضوع، ومن بينها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي اوجب وضع محضر تفصيلي وخلاصة محضر لكل جلسة (ما عدا الجلسات السرية التي تخضع لإجراءات خاصة )، وتدون في المحضر التفصيلي جميع الوقائع والقرارات التي تحصل أثناء الجلسة ويطبع المحضر ويوزع على النواب في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر، ويذكر في خلاصة المحضر أسماء النواب الغائبين بعذر أو بغير عذر "عندما لا يتم عقد جلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني ففي هذه الحالة يضع مدير شؤون الجلسات جدولاً بأسماء المتغييبين بدون عذر أو إذن ويدرج أسماء المتغييبين في محضر الجلسة التالية"<sup>(١)</sup>، والوزراء الذين مثلوا الحكومة في الجلسة وكذلك المواضيع التي طرحت على المجلس وأسماء النواب الذين اشتركوا في المناقشة وأخير يذكر المقررات التي صدرت عن المجلس<sup>(٢)</sup>، حيث يقوم أمين السر بمراقبة تنظيم محاضر الجلسات وخلاصتها<sup>(٣)</sup>، إما دراسة الاعتراضات التي تقدم بشأن محاضر الجلسات وخلاصتها فتكون من اختصاصات هيئة مكتب المجلس<sup>(٤)</sup>، ففي حالة وقوع خلاف على ملخص المحضر، تنتظر هيئة مكتب المجلس فيه بعد الرجوع إلى المحضر التفصيلي وتقوم الهيئة بوضع تقرير بذلك ويعرض على المجلس للبت فيه °.

١- المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

أما وضع محضر للجلسة الاستثنائية فيعود إلى المجلس ذاته تقرير هذا الأمر، حيث يستشار المجلس فيما إذا كان يوضع بها محضر أم لا، وما إذا كانت مقرراته تذاع أم لا<sup>(١)</sup>، وإذا قرر المجلس وضع محضر للجلسة السرية فيقوم أمين السر بتنظيم ذلك المحضر<sup>(٢)</sup>.

ومن اختصاصات هيئة مكتب المجلس أيضاً تصديق محاضر الجلسات، ويتم تصديق محضر كل جلسة في مستهل الجلسة التي تليها<sup>(٣)</sup>، وفي حالة لم يتم المصادقة على خلاصة المحضر لأي سبب كان وتعذر اجتماع المجلس لعدم اكتمال النصاب في الجلسة التالية أو لانتهاؤ العقد أو لانتهاؤ ولاية المجلس، فتجتمع هيئة مكتب المجلس وفق الأصول المعينة لاجتماع هيئة مكتب المجلس وتصدق المحضر<sup>(٤)</sup>.

يتضح لنا من خلال تحليل النصوص أعلاه إن الاختصاصات المتعلقة بشأن محاضر الجلسات تكون لهيئة مكتب المجلس من حيث تصديق محضر الجلسة، ودراسة الاعتراضات التي تقدم على محاضر الجلسات وخلاصتها، وكذلك هي من تبت في الخلاف الحاصل بشأن ملخص محاضر الجلسات وبالتالي فإن الجهة المختصة بشأن الاختصاصات المتعلقة بمحاضر الجلسات هي هيئة مكتب المجلس لا غيرها.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى اختصاص تنظيم محاضر الجلسات وخلاصتها وتوثيقها وكذلك توزيعها على الأعضاء لمقرري المجلس، إذ جعل هذا الموضوع من اختصاصهما رغم عدم كونهما من أعضاء هيئة الرئاسة<sup>(٥)</sup> والتي منحها النظام الداخلي اختصاص وضع القواعد الخاصة بتنظيم محاضر الجلسات، وكذلك تصديق محاضر الجلسات، حيث يتم تصديق محضر كل جلسة في الجلسة التي تليها<sup>(٦)</sup>.

أما إذا كانت الجلسة استثنائية فيقوم نائباً رئيس المجلس ومن ينسب من قبل هيئة الرئاسة بتنظيم محضر الجلسة<sup>(٧)</sup>، وتحدد هيئة الرئاسة الوسائل المناسبة لنشر محاضر الجلسات<sup>(٨)</sup>، ولا يقتصر تنظيم محاضر

- ١- المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٢- المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٣- المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٤- المادة (٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٥- المادة (٣٦) / ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٦- المادة (٩) / ثانياً / ثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٧- المادة (٢٩) / أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٨- المادة (٢٩) / ثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

محاضر الجلسات على جلسات المجلس، بل تنظم المحاضر في جلسات اللجان أيضاً، ويدون فيه أسماء الحاضرين والغائبين من الأعضاء ، وكذلك ما يدور فيها من نقاش وآراء<sup>(١)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتضح إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد أعطى اختصاص تنظيم محاضر الجلسات وخلصتها وتوثيقها وتوزيعها على الأعضاء للمقررين وليس لهيأة الرئاسة، ولكنه جعل من اختصاصات هيئة الرئاسة وضع القواعد الخاصة بتنظيم محاضر الجلسات وتصديقها، كما أن هيئة الرئاسة هي من تحدد من يقوم بتنظيم محضر الجلسة الاستثنائية، وتحدد الوسائل المناسبة لنشر محاضر الجلسات، ويؤخذ على النظام الداخلي انه لم يحدد الجهة المختصة بالنظر في الخلاف الحاصل بشأن محاضر الجلسات، فهل هي هيئة الرئاسة أم رئيس المجلس أم جهة أخرى غيرهما ؟ ويعتقد الباحث إن الجهة المختصة بذلك هي هيئة الرئاسة بوصفها الجهة المختصة بتصديق محاضر الجلسات، ووضع القواعد الخاصة بتنظيمها وهي أيضاً من تحدد الوسائل التي تنشر فيها تلك المحاضر، لذا من باب أولى أن تكون هي المختصة في الخلاف الحاصل بشأن محاضر الجلسات، وكان الأجدر بالمشروع العراقي معالجة هذا الأمر في النظام الداخلي منعاً لأي قصور تشريعي، وهذا ما سلكه النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عندما عالج موضوع محاضر الجلسات وجميع حيثياته ولم يترك شيء لاجتهادات الفقهاء واختلاف آرائهم.

#### **رابعاً: تنظيم العلاقات البرلمانية**

انطلاقاً من فكرة أنّ مجلس النواب هو من يمثل مجموع المواطنين ويعبر عن آرائهم وطموحاتهم، لذا عليه كما على سلطات الدولة الأخرى إن يطلع على واقع المجتمعات الأخرى خارج البلد وكذلك يكون على تماس مباشر بواقع الأقاليم داخل الدولة ( إذا كانت الدولة اتحادية )، ولا يتم مثل هذا الاطلاع بأحوال الشعب وطموحاته واحتياجاته إلا من خلال تنظيم العلاقات وإقامة الزيارات للأقاليم والبرلمانات المختلفة<sup>(٢)</sup>.

وان إقامة العلاقات وتبادل الزيارات لها ردود ايجابية عدة منها تفعيل عمل مجلس النواب من خلال الاطلاع على واقع المجالس النيابية في الدول الأخرى والاستفادة من تجاربها، إذ تعتمد بعض المجالس إلى تنظيم هذه العلاقات من خلال لجانها الدائمة، وهذا ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني من تشكيل لجنة للشؤون الخارجية والمغتربين التي يبلغ عدد أعضائها (١٧) عضواً<sup>(٣)</sup>.

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

٢- د. بختار غفور البالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٣.

٣- المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.



وقد بين النظام الداخلي آلية انتخاب لجنة العلاقات الخارجية، ففي الجلسة التي تلي انتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الانتخابات العامة وفي بدء دورة تشرين الأول من كل سنة يعمد المجلس إلى انتخاب لجانه الدائمة ويجري الانتخاب بالاقتراع السري وبغالبية أصوات المقترعين<sup>(١)</sup>، وإذا تساوت الأصوات عد الأكبر سناً منتخبا<sup>(٢)</sup>.

وقد خلا كل من الدستور اللبناني وكذلك النظام الداخلي من ذكر إي اختصاصات لرئيس مجلس النواب سواء بصورة منفردة أو مشتركة لتنظيم علاقات مجلس النواب الداخلية أو الخارجية مال عدا النص الذي يخص لجنة العلاقات الخارجية وحتى هذا النص لم يبين الاختصاصات التي تمارسها هذه اللجنة، ولم يعطي إي اختصاص لرئيس المجلس أو هيئة مكتب المجلس بشأن تشكيلها أو بشأن الاختصاصات التي تمارسها.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى لهيأة الرئاسة اختصاص تنظيم العلاقة بين مجلس النواب وبين رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والسلطة القضائية وكذلك تنظيم علاقة المجلس مع المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في أقاليم<sup>(٣)</sup>.

فأما تنظيم العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية فهو في الواقع يدخل ضمن باب العلاقات الرسمية وبالتالي لا بد إن يكون تنظيمها من خلال جهات مختصة بذلك حيث لا يمكن تنظيم تلك العلاقات بشكل منفرد من خلال نائب في مجلس النواب أو من احد الوزراء، وإنما يجب إن تنظم هذه العلاقات من خلال الأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، وقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذا الأمر حيث أعطى الحق لهيأة الرئاسة في ممارسة تنظيم علاقات مجلس النواب مع السلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من إن كل سلطة لها استقلالها تجاه السلطة الأخرى فأن هذا لا يعني عدم وجود روابط وعلاقات بين السلطات حيث إن السلطة القضائية بحاجة إلى الدعم والمساندة للقيام بالأعمال الملقاة على عاتقها، كما أنها بحاجة إلى إصدار القوانين وتخصيص الموارد المالية لمؤسساتها، بالإضافة إلى قيام مجلس

---

١- يتم الانتخاب بواسطة ظرف خاص وأوراق نموذجية بيضاء تحمل كلاًهما ختم المجلس وتوزع على النواب، وكل ظرف يتضمن أكثر من ورقة واحدة أو يحمل علامة فارقة يعتبر لاغياً، المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٩ / تاسعاً وعاشراً وحادي عشر) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

النواب بتعيين أعضاء المحاكم العليا ودوائرها الأخرى<sup>(١)</sup>، كما إن مجلس النواب بحاجة إلى تنسيق المواقف والآراء مع هذه السلطة وخاصة ما يتعلق بقيام السلطة القضائية في الفصل في الطعون المقدمة بشأن أعضائها المنتخبين، كذلك قيام هذه السلطة بمهمة تفسير النصوص الدستورية والمنازعات الحاصلة أو التي تحصل بين مجلس النواب والهيئات الأخرى، وبالتالي لا يمكن لمجلس النواب إن يمارس أعماله بصورة منفردة ما لم تكن هنالك علاقات تعاون وتبادل الزيارات بين السلطتين بما يخدم العملية الديمقراطية<sup>(٢)</sup>، وقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب اختصاص تنظيم العلاقة بين مجلس النواب والسلطة القضائية إلى هيئة الرئاسة حصراً.

أما العلاقات الداخلية فتتمثل بعلاقة مجلس النواب مع المجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ إن العمل البرلماني بين مجلس النواب الاتحادي وبين المجالس التشريعية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بحاجة إلى المساعدة والتعاون المتكامل لتعزيز العمل البرلماني وتطويره داخل الدولة الواحدة بما يخدم المجتمع وتطلعاته في مجالات الحياة كافة، وهذا يحتاج إلى برنامج منظم من خلال تبادل المعلومات والخبرات والزيارات والاستفادة من الكفاءات الموجودة عند احدهما وكذلك عقد اجتماعات دورية لحل الإشكالات والمعوقات التي تتعلق بالاتحاد عموماً أو بأحد الأقاليم أو المحافظات، وان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد أناط اختصاص تنظيم العلاقات مع البرلمانات المحلية ومجالس المحافظات بهيئة الرئاسة لوحدها.

إما في مجال تنظيم العلاقات الخارجية كتتنظيم علاقة المجلس بالمجالس والبرلمانات في الدول الأخرى والاتحادات البرلمانية التي ترتبط بها فقد جعل النظام الداخلي الاختصاص بتنظيمه إلى هيئة رئاسة مجلس النواب كما فعل بالنسبة لتنظيم العلاقات الداخلية.

يتبين لنا إن توجه المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي كان أكثر انفتاحاً على السلطات الأخرى في الدولة من خلال إعطاء هيئة رئاسة مجلس النواب اختصاص تنظيم تلك العلاقات، على العكس من المشرع اللبناني الذي لم يشر لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب إلى إقامة العلاقات الداخلية بين المجلس والسلطات الأخرى في الدولة ولا إلى العلاقات الخارجية بين مجلس النواب والمجالس الأخرى في الدول ولا إلى الاتحادات البرلمانية المرتبطة بها أو إلى كيفية الارتباط بها، وبالتالي فإن

١- المادة (٩١ / ثانياً / يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات التالية :- أولاً / ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الأشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم. ثالثاً / اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها).

٢- د. بختار غفور البالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٧.

هنالك قصور تشريعي شاب الدستور اللبناني والنظام الداخلي للمجلس، وكان الأجدر بمجلس النواب معالجة هذا القصور التشريعي من خلال تعديل النظام الداخلي أو من خلال إجراء التعديلات على الدستور ليتضمن هذا الموضوع، وعلى الرغم من أن المشرع العراقي قد انتبه لهذا الموضوع المهم إلا أنه لم يعالجه بصورة متكاملة وواضحة، إذ بين إن هيئة الرئاسة هي المسؤولة عن تنظيم علاقة مجلس النواب بالجهات الأخرى، ولم يبين الآلية التي من خلالها تنظم تلك العلاقة وهل يتم تنظيمها من خلال عقد اجتماعات مشتركة بينهما أو من خلال تبادل الزيارات أو من خلال إنشاء مكاتب مشتركة بينهما، الأمر الذي يقتضي معالجة هذا القصور التشريعي بأسرع وقت ممكن.

### **خامساً : حضور جلسات مجلس النواب**

تحرص اغلب النظم الداخلية لمجالس النيابية على ضرورة انتظام حضور جلسات مجلس النواب، وتنظيم حالات الإجازات والغيابات فيها، وهذا يرجع إلى أهمية حضور جلسات المجلس، فالحضور هو من يحقق صحة انعقاد الجلسة وأيضاً إن عدم الحضور من شأنه تعطيل عمل مجلس النواب في أداء الأعمال الموكلة إليه، وسيشكل إهمالاً من النائب في ممارسة واجباته النيابية<sup>(١)</sup>.

وقد عالجت معظم النظم الداخلية للمجالس النيابية مسألة حضور جلسات مجلس النواب من قبل النواب أو من غيرهم، ومنها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي بين إن من واجبات عضو مجلس النواب حضور جلسات مجلس النواب، ولا يجوز التغيب أكثر من جلستين سواء كانت اعتيادية أو استثنائية إلا بعذر مشروع مسبق يسجل في قلم المجلس<sup>(٢)</sup>، وفي حالة اضطرار النائب إلى التغيب بغير مهمة رسمية ولأكثر من جلسة بصورة مستمرة ففي هذه الحالة عليه إن يقدم طلب إلى قلم المجلس يبين سبب التغيب، ويعرض الطلب على المجلس لأخذ العلم في أول جلسة يعقدها<sup>(٣)</sup>.

ولم يعطِ النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني إي اختصاص لرئيس المجلس ولا لهيئة مكتب المجلس بشأن الغياب والحضور، حتى أنه لم يبين آلية تقديم طلب الحصول على الإجازة، ولا الجهة التي يقدم إليها ذلك الطلب (رئيس المجلس أم هيأة مكتب المجلس)، ونحن نعتقد أنه كان من الأجدر بالنظام الداخلي إن يتضمن بين مواده هذا الموضوع ويعطي الاختصاص لرئيس المجلس لكونه من الأمور البسيطة التي لا تحتاج إلى

١- د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٨.

٢- المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

اشترك أعضاء هيئة مكتب المجلس وتعطيل الهيئة عن المواضيع المهمة للنظر بمثل هذه الموضوعات البسيطة.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد بين إن من واجبات أعضاء مجلس النواب حضور جلسات المجلس ولجانته ولا يجوز لهم التغيب إلا بعذر مشروع يقدره رئيس المجلس أو رئيس اللجنة المختصة<sup>(١)</sup>، وفي حالة سفر العضو خارج العراق فعليه إن يعلم هيئة الرئاسة بذلك<sup>(٢)</sup>، كما إن هيئة الرئاسة هي من تقدر الحالات المرضية وحالات الولادة بالنسبة للنائبات<sup>(٣)</sup>، كما وينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية وأحدى الصحف، وفي حالة تكرار حالة الغياب بدون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية فنقوم بتوجيه تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيئة الرئاسة فلها إن توجه له تنبيهاً خطياً تدعوه إلى الالتزام بالحضور وإذا لم يمتثل لذلك تقوم هيئة الرئاسة بعرض الموضوع على المجلس بناء على طلب من قبل الهيئة، أو قد تستقطع من مكافئة العضو نسبة معينة يحددها المجلس بسبب الغياب<sup>(٤)</sup>.

ولا يقتصر الحضور في جلسة مجلس النواب على الأعضاء بل قد يحضرها أشخاص غيرهم وبالتالي فان حضورهم داخل المجلس يتطلب موافقة هيئة الرئاسة، إذ بين النظام الداخلي ذلك في المادة (٤٠) التي أعطت الحق لأعضاء السلطة التنفيذية حضور الجلسات بناءً على طلب يقدم إلى هيئة الرئاسة، ولا يأذن بالحضور إلا بعد الموافقة على ذلك الطلب من قبل الهيئة، كما ويحق للمواطنين والعاملين في الإعلام حضور الجلسات بعد موافقة هيئة الرئاسة ما لم تكن الجلسة سرية.

وقد منع النظام الداخلي إي شخص مسلح أو قوة مسلحة من الدخول إلى المجلس ولا الإقامة على مقربة من أبوابه إلا بعد موافقة هيئة الرئاسة، كما ويمنع إدخال الأسلحة النارية والجارحة إلى بناية المجلس التي تحددها هيئة الرئاسة<sup>(٥)</sup>.

قد وقع النظام الداخلي بتناقض واضح بشأن حضور جلسات المجلس من قبل غير أعضاء المجلس فقد جعلت المادة (٤٠) من اختصاصات هيئة الرئاسة الموافقة على حضور أعضاء السلطة التنفيذية والأشخاص

---

١- المادة (١٦ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.  
٢- المادة (١٧ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.  
٣- المادة (١٧ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.  
٤- المادة (١٨ / أولاً / ثانياً / ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.  
٥- المادة (١٤٦ / أولاً / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

العاملين في الإعلام جلسات المجلس، في حين إن المادة (١٤٦/ثالثاً) منعت دخول أي شخص للمجلس إلا بأذن من رئيس الجلسة، وكان من الأجدر بالمشرع العراقي إن يجعل موضوع الموافقة بالحضور أما لهيأة الرئاسة دون تدخل من الرئيس أو العكس ليعالج موضوع الإرباك الذي نجده في عدة مواضع يعطي الاختصاص للهيئة وفي مادة أخرى نجده يجعله للرئيس وفي ذات الموضوع، إلا إن بصورة عامة كان المشرع العراقي موفقاً بمعالجته لموضوع حضور جلسات مجلس النواب بالنسبة للأعضاء من حيث مناقشته لواجبهم بالحضور وعدم التغيب وكذلك معالجة موضوع الإجازات والعقوبة التي تفرض على من يخل بتلك القواعد، على العكس من ذلك المشرع اللبناني الذي نجد إن القصور التشريعي قد أشاب معالجته لموضوع الحضور لجلسات مجلس النواب لأنه لم يبين حق الأعضاء بالإجازات ولا العقاب الذي يفرض على من يخل بقواعد الحضور ولم يبين أيضاً موضوع حضور الأشخاص غير الأعضاء لجلسات مجلس النواب.

### **سادساً : الاختصاص المتعلق بعمل اللجان**

إن المحرك الأساسي لعمل مجلس النواب هي اللجان البرلمانية، ويتم انتخاب اللجان البرلمانية في الجلسات الأولى من انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة في اغلب النظم الداخلية، ففي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني يتم انتخاب اللجان في أول جلسة للمجلس بعد انتخاب هيئة مكتب المجلس (كما ذكرنا سابقاً)، كما إن اللجان ترفع تقاريرها إلى هيئة مكتب المجلس ليتم إدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة<sup>(١)</sup>، ولم يعطي النظام الداخلي إي اختصاص لرئيس المجلس أو هيئة مكتب المجلس بشأن انتخاب أعضاء اللجان، ولكن النظام أعطى لأعضاء هيئة مكتب المجلس تكليف اللجان بدراسة موضوع معين، كما إن اللجان ملزمة برفع التقارير التي تعدها إلى هيئة مكتب المجلس ليتم إدراجها في جدول أعمال مجلس النواب.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد سار على نفس النهج الذي سار عليه المشرع اللبناني بشأن عدم إعطاء إي اختصاص لهيأة الرئاسة بشأن انتخاب أعضاء اللجان، ولكن الاختصاص الوحيد الذي تمارسه هيئة الرئاسة بهذا الشأن هو عرض أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية<sup>(٢)</sup>، كما إن هيئة الرئاسة هي من

١- المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٢- المادة (٧٢ / ثانياً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

تكلف إحدى اللجان بدراسة موضوع معين، وفي حالة حصول خلاف بين اللجان بشأن اختصاصاتها بالقضايا المحالة إليها فإن هيئة الرئاسة هي من تبت بذلك التنازع<sup>(١)</sup>.

وعندما تنتهي اللجنة من وضع تقريرها ترفعه إلى هيئة الرئاسة لإدراجه في جدول أعمال مجلس النواب، وعندما تحتاج اللجنة إلى الخبراء لتضع تقاريرها فإن هيئة الرئاسة هي من تحدد أجورهم وليس اللجنة<sup>(٢)</sup>.

يبدو مما تقدم إن كل من المشرع اللبناني والمشرع العراقي سارا على نهج عدم إعطاء اختصاص لهيئة الرئاسة أو رئيس المجلس بشأن اختيار أعضاء اللجان، ويبدو إن السبب في ذلك هو إن اختيار أعضاء اللجان يكون على حسب حصة كل مكون وبالتالي فإن الكتل البرلمانية هي من تختار أعضاء اللجان ولا يكون لهيئة مكتب المجلس أو هيئة الرئاسة إي دور بذلك، ونحن نعتقد أنه لو الاختيار حسب اختصاص كل نائب بما ينسجم مع اختصاص اللجنة بحيث يكون النائب على دراية بالعمل الذي يقوم به، ويكون دور هيئة المكتب أو هيئة الرئاسة هو عرض كل نائب واختصاصه واللجنة التي يرشح إليها المقاربة لاختصاصه وعدم تدخل الكتل البرلمانية بذلك.

## الفرع الثاني

### الاختصاصات المالية المشتركة لرئيس مجلس النواب

تتص معظم التشريعات على الاستقلال المالي لمجلس النواب حتى وإن لم ينص على ذلك في صلب الدستور فإن النظم الداخلية هي من تبين ذلك، ويكون الاستقلال المالي للمجلس من خلال قيام المجلس بوضع الموازنة الخاصة به بمعزلة عن تدخل السلطة التنفيذية لإعدادها (إي وزارة المالية) وإن كانت مخصصات موازنة المجلس من واردات الدولة العامة<sup>(٣)</sup>، حيث يمارس مجلس النواب العديد من الاختصاصات المالية ومن بينها قيامه بتشريع قانون موازنة مجلس النواب<sup>(٤)</sup>.

١- المادة (٩ / رابعاً / ثامناً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

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

٣- د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٥.

٤- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، ط١، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع،

١٩٨٥، ص ٧٣٣؛ د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، مصدر سبق ذكره، ص ٤٩٤.

والموازنة هي برنامج عمل رقمي لفترة مقبلة تحدد عادة بعام، فيها تكلفة للأعمال ومصادر تمويله<sup>(١)</sup>، وتتباين النظم الداخلية في الجهة التي يناط بها أمر تنظيم موازنة مجلس النواب السنوية والإشراف على تنفيذها، إلا إن الغالبية العظمى من تلك النظم الداخلية تجعل هذا الموضوع من اختصاص هيئة رئاسة المجلس أو هيئة مكتب المجلس، ففي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني يعد مشروع الموازنة السنوية لمجلس النواب من قبل هيئة مكتب المجلس<sup>(٢)</sup>، وتنفذ موازنة المجلس بحالات يوقعها رئيس مجلس النواب أو نائبه بالاشتراك مع احد أميني السر واحد المفوضين وتراعى في تنفيذها أحكام قانون المحاسبة العمومية، وفي نهاية السنة المالية، ترسل رئاسة المجلس جداول بالاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية مصدقة من الرئيس أو نائبه، وتطبق في شأن هذه الجداول قواعد قانون المحاسبة العمومية<sup>(٣)</sup>، كما إن هيئة مكتب المجلس لا تعد مشروع الموازنة السنوية للمجلس فقط وإنما تشرف على تنفيذها أيضاً<sup>(٤)</sup>، ويجري التصويت على الموازنة بنداً بنداً<sup>(٥)</sup>.

ومن الاختصاصات المالية لهيئة مكتب المجلس هو توقيع حوالات الصرف والتصفية وكافة عقود النفقات ويتم التوقيع عليها من قبل رئيس مجلس النواب أو نائبه مع احد أميني السر واحد المفوضين، على إن تطبيق بشأنها أحكام قانون المحاسبة العمومية<sup>(٦)</sup>.

أن هيئة مكتب مجلس النواب لم تكن دائماً رقيباً مجدياً على عملية تنظيم الموازنة حيث أنها كانت تستعين ببعض الموظفين لتنظيم هذه الموازنة بما فيها من تعديلات وبنود وملاكات، ويتم التصويت على موازنة مجلس النواب في سياق التصويت على الموازنة العامة، كما وان هيئة مكتب مجلس النواب مكلفة في الأساس بوضع وتنظيم الملاك الإداري للمجلس، وذلك لان هذا الأمر ينعم بأهمية كبيرة على اعتبار إن هيئة مكتب المجلس مفروض فيها الاطلاع على احتياج الإدارة ووضعيتها، فلا يبقى الملاك الإداري للمجلس عرضة للتغيير والتعديل، ويعتقد إن هذا الموضوع يجب إن يكون للمجلس لا للهيئة حتى يستقر الملاك الإداري للمجلس ولا يكون عرضه للتغيير التعديل المستمر من قبل هيئة مكتب المجلس وبالتالي لا يمس الملاك الإداري إلا بموافقة عدد معين من الأعضاء ورؤساء اللجان أو مقررهما بالإضافة إلى أعضاء هيئة مكتب المجلس ويكون ذلك في

١- د. وائل عبد اللطيف القاضي، أصول العمل النيابي (البرلماني)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧٩.

٢- المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٣- المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٤- المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٥- المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

٦- المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

جلسة علنية يصار فيها إلى بحث ودراسة الأمر وذلك بشكل يترك الحرمة الكاملة للجهاز الإداري لمجلس النواب<sup>(١)</sup>.

ويتضح من خلال ما ذكرنا أعلاه إن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أعطى لهيأة مكتب المجلس العديد من الاختصاصات المالية فهي من تعد أو تنظم موازنة المجلس السنوية وتشرف على تنفيذها وهي أيضاً من توقع ( رئيس المجلس مع احد أميني السر واحد المفوضين ) على حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات، كما إن تنفيذ الموازنة يتم بحوالات يوقعها رئيس المجلس أو نائبه بالاشتراك مع احد أميني السر واحد المفوضين، وبنهاية السنة المالية ترسل رئاسة المجلس جدول بالاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية ويجب إن تكون مصدقة من قبل رئيس المجلس أو نائبه، ونعتقد إن المشرع حسناً فعل عندما جعل الاختصاصات المالية تمارس بشكل مشترك من قبل رئيس مجلس النواب مع أعضاء هيأة مكتب المجلس وذلك لأنها تمس صمام عمل المجلس لان المال هو المحرك لقيام المجلس بأعماله، فمن خلال الموازنة تتمكن الهيئة من تعديل الهيكل الإداري للمجلس بزيادة إعداد الموظفين فيه وكذلك تجهيز المجلس بالسلع والخدمات التي يحتاج إليها وبالتالي من الأفضل إن تكون تلك الاختصاصات من عمل هيأة مكتب المجلس حتى لا يتفرد الرئيس بتلك الاختصاصات الهامة للمجلس والمؤثرة على قيامه بأعماله.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد جعل من هيأة رئاسة مجلس النواب الجهة التي تنظم موازنة المجلس السنوية وتعرضها على مجلس النواب ليتولى موضوع إقرارها، والهيئة أيضاً هي من تشرف عليها<sup>(٢)</sup>، وهي من تقوم بإجراء المناقلة بين أبوابها<sup>(٣)</sup>، وعندما تقوم هيأة الرئاسة بوضع موازنة المجلس يكون ذلك بالتنسيق مع الجهات المالية المختصة ويتم إدراج موازنة المجلس مع الموازنة العامة للدولة<sup>(٤)</sup>.

أما الحسابات الختامية لمجلس النواب فيقوم القسم المالي في المجلس بإعدادها ويقوم بعرضها على هيأة الرئاسة لتوافق عليها وتحيلها إلى لجنة الشؤون المالية وبعدها ترفع اللجنة تقريرها إلى المجلس للمصادقة عليه<sup>(٥)</sup>، كما وتخضع الحسابات الختامية للمجلس إلى مراقبة وتدقيق ديوان الرقابة المالية<sup>(١)</sup>، وتتم المصادقة على موازنة المجلس من قبل المجلس ذاته<sup>(٢)</sup>.

١- أنطوان عارج، مصدر سبق ذكره، ص ١٢١.

٢ - المادة (٥٩/أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.

٣- المادة (٩/تاسعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٤- المادة (١٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

٥- المادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.



يتبين لنا مما تقدم إن كلا النظامين الداخليين لمجلس النواب اللبناني والعراقي قد جعلوا إعداد موازنة مجلس النواب السنوية والإشراف عليها من اختصاص هيئة مكتب المجلس أو هيئة الرئاسة، في حين لم يعطيا لهيئة رئاسة مجلس النواب العراقي إي اختصاصات مالية ما عدا الاختصاصات المتعلقة بالموازنة السنوية للمجلس والحسابات الختامية على عكس النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي أعطى لهيئة مكتب المجلس العديد من الاختصاصات المالية التي تتعلق بالتوقيع على حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات، كذلك إن تنفيذ الموازنة يتم بحوالات يوقعها رئيس المجلس أو نائبه بالاشتراك مع احد أميني السر واحد المفوضين، وبنهاية السنة المالية ترسل رئاسة المجلس جدول بالاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية ويجب إن تكون مصدقة من قبل رئيس المجلس أو نائبه، على خلاف ذلك لم يعطي النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مثل هذه الاختصاصات لهيئة الرئاسة.

---

١- المادة (١٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢- المادة (٣١) / خامساً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

## الخاتمة

بعد أن وصلنا إلى نهاية مطاف هذه الدراسة والتي بحثنا فيها موضوعاً دستورياً مهماً وهو (اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ \_ دراسة مقارنة \_ )، وجب علينا أن نشير إلى جملة من النتائج والتوصيات التي انتهت إليها الدراسة.

### أولاً:- الاستنتاجات

١:- يعد منصب رئيس مجلس النواب منصباً دستورياً ومهماً، إذ يستمد هذا المنصب دستوريته من خلال ما نص عليه في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ودستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل، كما يستمد هذا المنصب أهميته السلطة التشريعية التي يمثلها والتي تعد السلطة المؤثرة وصاحبة الثقل الأكبر في الساحة السياسية.

٢:- يعد رئيس مجلس النواب رئيساً للسلطة التشريعية في النظام البرلماني الذي يمتاز بمبدأ الفصل بين السلطات ويتمتع بالعديد من الاختصاصات الناشئة عن كونه شريكاً في الحكم، كما أنّ له العديد من الاختصاصات داخل نطاق المجلس بوصفه الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، وبالتالي يُعدُّ منصب رئيس مجلس النواب ذا طبيعة مزدوجة سياسية وقانونية في آن واحد.

٣:- اتضح لنا من خلال متابعة الواقع السياسي العراقي واللبناني أن توزيع المناصب السيادية فيهما لا يتم على أساس ديمقراطي بحت وفق شروط تضمن تولي المناصب من قبل أشخاص مناسبين وإنما انتهج كلا المشرعين نهجاً خاصاً يقوم على أساس توزيع المناصب على أساس طائفي بما في ذلك منصب رئيس مجلس النواب.

٤:- لم ينظم دستور العراقي لعام ٢٠٠٥ آلية اختيار رئيس مجلس النواب من حيث الشروط الواجب توافرها في المرشح أو من حيث الإجراءات الخاصة باختياره بالكيفية التي تتناسب مع أهمية هذا المنصب في الوقت الذي تولت فيه القوانين العادية تنظيم هذه الأمور كقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

٥:- من خلال متابعة الواقع السياسي يتبين إن لرئيس مجلس النواب دوراً مميزاً يلعبه في العملية السياسية من خلال ممارسته لاختصاصات اخرى متعددة غير منصوصه عليها في كل من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وإنما تفرضها الظروف السياسية.

٦:- اتضح لنا من خلال بحث نصوص الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ضيق ومحدودية الاختصاصات الدستورية التي يمارسها رئيس مجلس النواب مقارنة مع أهمية ومكانة المنصب الذي يتسمنه.

٧ :- أن القيام بالوظيفة البرلمانية يوجب توافر ضمانات للقيام بهذا العمل لذلك نص كل من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على حق النائب بالحصانة البرلمانية وقد أخذ كلا الدستوريين بالحصانة الموضوعية والإجرائية معاً، ولكن يؤخذ على المشرع العراقي انه لم يعالج إجراءات تقديم طلب رفع الحصانة والإجراءات الأخرى الخاصة برفع الحصانة كما فعل نظيره اللبناني، ومنها أن يكون رئيس مجلس النواب هو الجهة التي تقدم إليها طلبات رفع الحصانة وهو من يسير الطلبات بعد ذلك.

٨ :- قد يلجأ مجلس النواب إلى عقد جلسة طارئة أو استثنائية لمعالجة ظرف طارئ يستدعي انعقاد البرلمان على وجه السرعة وهذا ما أخذ به كلا الدستوريين العراقي واللبناني الناقلين، وقد اعطى الدستور العراقي لرئيس مجلس النواب الحق بطلب عقد تلك الجلسة خلافاً للدستور اللبناني الذي لم يعطي لرئيس مجلس النواب هذا الحق.

٩:- لم ينص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن تعديل الدستور حتى وان كان ذلك الاختصاص شكلي أو إجرائي، على العكس من ذلك فإن الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل جعل لرئيس مجلس النواب اختصاصاً بشأن تعديل الدستور.

١٠:- تعد الرقابة على دستورية القوانين ضماناً مهمة من ضمانات الدستور وقد بين كل من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الجهة المختصة بتلك الرقابة والجهات التي لها الحق بإثارة تلك الرقابة وجعل رئيس مجلس النواب من بين تلك الجهات.

١١:- أخذ كل من النظام السياسي اللبناني والعراقي بالديمقراطية التوافقية بشأن اختيار رئيس الجمهورية، ولم يجعل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أي اختصاص لرئيس مجلس النواب بشأن اختيار رئيس الجمهورية خلافاً للدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦، إلا أنه من الناحية العملية يمكن أن يكون لرئيس مجلس النواب دور في الاختيار على الرغم من عدم نص الدستور على ذلك إذا كان رئيس مجلس النواب يمثل حزباً له ثقله السياسي في العملية السياسية القائمة على أساس الديمقراطية التوافقية وبالتالي يمكن أن يؤثر في اختيار رئيس الجمهورية.

١٢:- حسناً فعل المشرع العراقي حينما جعل استقالة رئيس الجمهورية نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب، ولم يعطي لمجلس النواب الحق بقبول تلك الاستقالة أو رفضها، إذ أن مثل هذا التدخل من قبل مجلس النواب أو رئيسته من شأنه التجاوز على الحق الدستوري الممنوح لرئيس الجمهورية بتقديم استقالته.

١٣:- جعل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من اختصاصات رئيس مجلس النواب الحل محل رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب بشروط معينة وقد يرى البعض أن هذا التوجه يهدم مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن حسب اعتقادنا أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يوجب الفصل المطلق وإنما هنالك تعاون بين السلطات ومن مجالات ذلك التعاون إسناد منصب رئيس الجمهورية لرئيس مجلس النواب لحين انتخاب خلفاً له.

١٤:- على الرغم من أن الاختصاص التشريعي هو جوهر عمل مجلس النواب ألا أن كل الدستورين العراقي واللبناني النافذين وكذلك النظامين الداخليين لمجلس النواب اللبناني والعراقي لم يجعلوا لرئيس مجلس النواب الحق باقتراح القوانين وإنما اعطيا ذلك للأعضاء، ويبدو أن رئيس مجلس النواب يمكن أن يمارس هذا الحق من حيث كونه عضواً عادياً قبل أن يكون رئيساً للمجلس.

١٥:- خطى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي خطوة ايجابية حينما جعل من حق رئيس مجلس النواب ممارسة اختصاص رقابي مميز من خلال حقه بإثارة بعض وسائل الرقابة البرلمانية بحق السلطة التنفيذية على خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي لم يعطي مثل هذا الاختصاص لرئيس مجلس النواب على الرغم من أهميته.

١٦:- من خلال الاطلاع على الاختصاصات الادارية لرئيس مجلس النواب في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يظهر لنا وجود أرياك في مسألة تنظيم هذه الاختصاصات فتارة يعهد بالاختصاص لرئيس المجلس منفرداً وأخرى يعهد بذات الاختصاص لرئيس المجلس بالاشتراك مع هيئة الرئاسة أو مكتب المجلس كما هو الحال في تعيين موظفي المجلس أو في رفع الجلسة أو تأجيلها.

١٧:- تعد الاختصاصات الممنوحة لرئيس مجلس النواب بموجب النظام الداخلي للمجلس سواء في العراق أم في لبنان أكثر تأثيراً وفعالية من نظيرتها الممنوحة لرئيس المجلس بموجب نصوص الدستور والتي غلب عليها الطابع الشكلي والإجرائي.

## ثانياً :- التوصيات

من خلال بحثنا لموضوع الدراسة خرجنا بجملة من التوصيات، وسنوزع هذه التوصيات إلى محورين وعلى النحو الآتي:

### أ - التوصيات الخاصة بالمشروع الدستوري

١:- نوصي المشراع العراقي بتعديل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بما يضمن إضافة جميع الشروط المطلوبة للمرشح لمنصب رئيس مجلس النواب وتمييزها بعض الشيء عن الشروط المطلوبة لأعضاء المجلس وخصوصاً من حيث التحصيل العلمي ( يشترط في مرشح رئاسة مجلس النواب الحصول على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها)، وكذلك معالجة جميع الإجراءات المتعلقة بكيفية اختياره وعدم ترك أي موضوع إلى العرف أو الواقع العملي ليعالجه.

٢:- ضرورة إن تكون هنالك مادة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تتضمن جميع الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس النواب أسوةً برئيس الجمهورية وعدم تشتت الاختصاصات بين المواد هنا وهناك، للأهمية البالغة التي يتمتع بها هذا المنصب كونه من المناصب السيادية المؤثرة في الساحة السياسية.

٣:- نوصي المشراع العراقي بمعالجة القصور الدستوري المتعلق بعدم بيان الجهة التي يقدم لها طلب رفع الحصانة عن النائب، وان تكون تلك الجهة هي رئيس مجلس النواب لكونه هو من يختص بأمر أعضاء مجلس النواب وحقوقهم.

### ب- التوصيات الخاصة بالمشراع العادي

١:- نقترح على مجلس النواب العراقي إضافة نص إلى نظامه الداخلي ينظم حق أعضاء مجلس النواب بالاستقالة، إذ لم يُعالج موضوع استقالة أعضاء مجلس النواب لا في النظام الداخلي ولا في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب ونقترح أن تكون صياغة النص على النحو الآتي ( لعضو مجلس النواب الحق بتقديم استقالته كتابةً إلى رئيس مجلس النواب، ويعد العضو مستقياً من تاريخ علم المجلس بها ).

٢:- نوصي المشراع العراقي أن يجعل الاختصاصات الادارية الواردة في النظام الداخلي المتعلقة بعمل مجلس النواب من اختصاص رئيس مجلس النواب بشكل فردي وعدم اشتراك هيئة الرئاسة معه في تلك الاختصاصات، وذلك تجنباً للوقوع في دوامة اختلاف الآراء وعدم الاتفاق داخل هيئة الرئاسة.

٣:- ندعو مجلس النواب العراقي إلى تعديل نظامه الداخلي بما يضمن حق رئيس مجلس النواب بأخراج النائب الذي يخل بنظام المجلس من الجلسة وحرمانه من الاشتراك في أعمال مجلس النواب لمدة معينة وعدم اقتصار الموضوع على حق الرئيس في تأجيل أو رفع جلسة المجلس.

٤:- نقترح على مجلس النواب العراقي إضافة نص إلى نظامه الداخلي يتضمن الاختصاص التشريعي لرئيس مجلس النواب من خلال النص على حق رئيس مجلس النواب باقتراح القوانين أسوة بأعضاء مجلس النواب الآخرين وعدم ترك الموضوع دون نص يبين إمكانية الرئيس من عدمها.

### ملخص الرسالة

يعد منصب رئيس مجلس النواب من المناصب الدستورية المهمة، إذ يحظى بمكانة خاصة بين رؤساء السلطات الأخرى في الدولة حيث يمتاز شاغل هذا المنصب بالتأثير الكبير في العملية السياسية وتأتي أهمية هذا الموضوع من أهمية السلطة التي يرأسها وتبرز تلك الأهمية من خلال الاختصاصات التي أعطيت له بموجب نصوص الدستور، إذ نص كل من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على عدة اختصاصات للرئيس وتتنوع تلك الاختصاصات فمنها ما هو متعلق بالشؤون البرلمانية من حيث الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب أو من حيث تعلقها بدورات انعقاد المجلس أو ما يخص الجلسة الاستثنائية له.

أما الاختصاصات الأخرى التي نص عليها في الدستور فمنها ما هو متعلق بشؤون الدستور من حيث إعطاء رئيس مجلس النواب اختصاصات تتعلق بتعديل الدستور، ومنها اختصاصات تتعلق بالرقابة على دستورية القوانين.

وأخيرا أعطى كل من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات لرئيس مجلس النواب تتعلق بتشكيل السلطة التنفيذية من حيث اختيار رأسي السلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء" أو من حيث إعطاء رئيس المجلس اختصاصات تتعلق بحالة خلو منصب رئيس الجمهورية والحلول محله.

كما وأعطى كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اختصاصات متنوعة يمارسها بصورة منفردة منها ما هو تشريعي يتعلق بسن القوانين والإجراءات المتعلقة به، ومنها ما هو رقابي يتعلق بالرقابة على عمل السلطة التنفيذية، ومنها ما هو إداري يتعلق بتنظيم العمل داخل مجلس النواب وإدارة المجلس باعتبار رئيس المجلس الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، ومنها ما هو بروتوكولي يتعلق بالاختصاصات التشريعية لرئيس مجلس النواب.

## المخلص

---

وهناك اختصاصات نص عليها كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يمارسها رئيس المجلس بصورة مشتركة مع هيئة الرئاسة أو مكتب المجلس وتتنوع تلك الاختصاصات فمنها ما هو تشريعي، ومنها ما هو رقابي، ومنها ما هو إداري، ومنها ما هو مالي.

ويختلف دور رئيس مجلس النواب في ممارسة تلك الاختصاصات فمرة يكون دوره فعالاً في ممارسة اختصاص معين ومرة أخرى يكون دوره غير مؤثر، كما أن رئيس المجلس قد يمارس أعمالاً غير منصوص عليها في القانون وذلك بحكم مكانته ودوره في الساحة.



## قائمة المحتويات

| رقم الصفحة | الموضوع  | ت  |
|------------|--|----|
| ٣ - ١      | المقدمة  | .١ |
| ٦٤ - ٤     | الفصل الأول<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في الدستور                            | .٢ |
| ٣٩ - ٥     | المبحث الأول<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية و شؤون الدستور   | .٣ |
| ٦          | المطلب الأول<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالشؤون البرلمانية                  | .٤ |
| ٦          | الفرع الأول<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بالحصانة البرلمانية                  | .٥ |
| ١٦         | الفرع الثاني<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بدورات الانعقاد والجلسة الاستثنائية | .٦ |
| ٢٧         | المطلب الثاني<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بشؤون الدستور                      | .٧ |
| ٢٨         | الفرع الأول<br>اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بتعديل الدستور                          | .٨ |

|          |  |    |
|----------|--|----|
| ٣٥       | الفرع الثاني<br>اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين            | ٩. |
| ٦٣ - ٣٩  | المبحث الثاني<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية              | ١٠ |
| ٤٠       | المطلب الأول<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة باختيار رأسي السلطة التنفيذية         | ١١ |
| ٤١       | الفرع الأول<br>اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق باختيار رئيس الجمهورية                    | ١٢ |
| ٤٧       | الفرع الثاني<br>اختصاص رئيس مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء                      | ١٣ |
| ٥٣       | المطلب الثاني<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب المتعلقة بخلو منصب رئيس الجمهورية             | ١٤ |
| ٥٤       | الفرع الأول<br>اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بحالات الخلو                              | ١٥ |
| ٥٩       | الفرع الثاني<br>اختصاص رئيس مجلس النواب المتعلق بالحلول محل رئيس الجمهورية في حالة الخلو | ١٦ |
| ١٤٢ - ٦٤ | الفصل الثاني<br>اختصاصات رئيس مجلس النواب الواردة في النظام الداخلي                      | ١٧ |

|          |   |    |
|----------|---|----|
| ١١٤ - ٦٥ | المبحث الأول<br>الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس النواب     | ١٨ |
| ٦٦       | المطلب الأول<br>الاختصاصات التشريعية والرقابية            | ١٩ |
| ٦٦       | الفرع الأول<br>الاختصاصات التشريعية لرئيس مجلس النواب     | ٢٠ |
| ٧٧       | الفرع الثاني<br>الاختصاصات الرقابية لرئيس مجلس النواب     | ٢١ |
| ٩٤       | المطلب الثاني<br>الاختصاصات الادارية والبروتوكولية        | ٢٢ |
| ٩٤       | الفرع الأول<br>الاختصاصات الادارية لرئيس مجلس النواب      | ٢٣ |
| ١١٢      | الفرع الثاني<br>الاختصاصات البروتوكولية لرئيس مجلس النواب | ٢٤ |
| ١١٥      | المبحث الثاني<br>الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس النواب    | ٢٥ |
| ١١٧      | المطلب الأول<br>الاختصاصات التشريعية والرقابية            | ٢٦ |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| ١١٧ | الفرع الأول<br>الاختصاصات التشريعية المشتركة لرئيس مجلس النواب | ٢٧ |
| ١٢٠ | الفرع الثاني<br>الاختصاصات الرقابية المشتركة لرئيس مجلس النواب | ٢٨ |
| ١٢٦ | المطلب الثاني<br>الاختصاصات الادارية والمالية                  | ٢٩ |
| ١٢٦ | الفرع الأول<br>الاختصاصات الادارية المشتركة لرئيس مجلس النواب  | ٣٠ |
| ١٤٠ | الفرع الثاني<br>الاختصاصات المالية المشتركة لرئيس مجلس النواب  | ٣١ |
| ١٤٣ | الخاتمة  | ٣٢ |
| ١٤٨ | المصادر  | ٣٣ |

### المصادر والمراجع

#### • القرآن الكريم

#### أولاً: الكتب

١. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدول والحكومات، دون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. د. أحمد الموفى، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، دون طبعة، دون ناشر، دون سنة نشر.
٣. د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، دون تاريخ.
٤. د. أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٥. د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، ط ١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٦.
٦. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
٧. د. أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٨. أنطوان عارج، لبنان السلطات العامة، مؤسسة بدران وشركاه، بيروت، ١٩٦٣.
٩. د. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، دون سنة نشر.
١٠. د. أنور الخطيب، دستور لبنان، الجزء الثاني، دون طبعة، دون ناشر، دون تاريخ.
١١. د. أمين سلامة العضائيلة، الوجيز في النظام الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
١٢. د. أمين عاطف صليبا، شرح أحكام الدستور اللبناني، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٢.
١٣. د. بختار غفور البالكي، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، دون طبعة، دون دار نشر، أربيل، ٢٠١٠.
١٤. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
١٥. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، الدار الجامعة، بيروت، ١٩٨٩.
١٦. د. حقي إسماعيل النداوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها (دراسة مقارنة)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣.

## المصادر والمراجع

١٧. د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٠.
١٨. د. خير اله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
١٩. رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
٢٠. د. رائد صالح قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٢١. د. رافع خضر شبر؛ د. علي هادي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، دون طبعة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٢٢. د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
٢٣. د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
٢٤. د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر، الديوانية، ٢٠١٤.
٢٥. د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر، الديوانية، ٢٠١٥.
٢٦. د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
٢٧. د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية "دراسة مقارنة"، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٢٨. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.
٢٩. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٨.
٣٠. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دون طبعة، دون مكان نشر، ١٩٨٠.
٣١. د. شمران حمادى، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٤.
٣٢. د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ١٩٨٠.
٣٣. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، ط ١، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥.
٣٤. د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري المبادئ العامة في الدستور اللبناني، الدار الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٦.

## المصادر والمراجع

٣٥. عبد الكريم زغير جبر، عضو البرلمان العراقي بين التبعية والاستقلال، ط١، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر، البصرة، ٢٠١٧.
٣٦. عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، دون سنة نشر.
٣٧. د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٥.
٣٨. د. عمر هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣٩. عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دون طبعة، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون سنة نشر.
٤٠. د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣.
٤١. د. علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ٢٠١٣.
٤٢. د. علي الصاوي، دليل النائب في البرلمان، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، دون مكان نشر، دون سنة نشر.
٤٣. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، مؤسسة دار الصادق الثقافية، دون دار نشر، دون تاريخ نشر.
٤٤. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.
٤٥. د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظم الجمهوري، ط١، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
٤٦. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف، الأسكندرية، ٢٠٠٥.
٤٧. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، دون سنة نشر.
٤٨. د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
٤٩. محمد إبراهيم بسيوني، المجالس النيابية، ط ١، دار الرشاد، القاهرة، ٢٠٠٨.
٥٠. محمد أحمد محمود، تعديل الدستور، ط ١، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠.
٥١. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط (٤)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٥٢. محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة)، ط١، دار نيبور، العراق، ٢٠١٤.
٥٣. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٥٤. د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
٥٥. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.

## المصادر والمراجع

٥٦. د. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ط١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٠.
٥٧. د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب (١٩٦٣. ١٩٩٧)، دون طبعة، دون ناشر، دون مكان نشر، دون سنة نشر.
٥٨. د. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٥، دار الكتاب العربي دون مكان نشر، ١٩٥٨.
٥٩. د. محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دون طبعة، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٧٦.
٦٠. د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
٦١. د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، دون طبعة، دار اراس للطباعة والنشر، اربيل، دون سنة نشر.
٦٢. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٦٩.
٦٣. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ط٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٨.
٦٤. ناهد زهير الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان (دراسة مقارنة )، ط ١، دار الفكر والقانون، ٢٠١٥.
٦٥. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١.
٦٦. د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية ( الفدرالية )، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٦٧. د. هشام محمد فوزي، الرقابة على دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، ط١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٦.
٦٨. د. وائل أحمد علام، البرلمان الأوربي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٦٩. د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، البرلماني، دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بغداد، دون ناشر، ٢٠٠٦.
٧٠. وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٧١. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

أ: أطاريح الدكتوراه



## المصادر والمراجع

١. انتصار حسن عبد الله، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٧.
٢. رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطانية والأمريكية والمصري والعراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٦.
٣. عامر عياش عبد، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٥.
٤. عبد الحق محمد عبده المغربي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اليمن الجمهوري، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
٥. محمد حمود الجبري، تأديب أعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، ٢٠٠٩.
٦. محمد عزت الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠١٤.
٧. مهند ضياء الخزرجي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠٠٤.

### ب: رسائل الماجستير

١. أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٤.
٢. اقبال عبد الله الجيلاني، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة ماجستير جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٤.
٣. ساجد محمد الزاملي، وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٢.
٤. صالح ذياب مانع، الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠١٤.
٥. صالح محمد طليس، صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الاول، بيروت، ٢٠٠١.
٦. صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.

## المصادر والمراجع

٧. علي عبد المحسن التويجري، الحصانة البرلمانية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا بجامعة نايف العربية، ٢٠٠٥.
٨. فاروق عز الدين خلف، المركز القانوني لرئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.
٩. محمد خطاب الجبوري، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٣.
١٠. محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥.
١١. نجلاء مهدي بحر، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ م، رسالة ماجستير، مجلس معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٣.

## ثالثاً: البحوث

١. د. أحمد علي الخفاجي، الإصلاح التشريعي للدور الرقابي لمجلس النواب في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث مقدم إلى مؤتمر الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد، مؤسسة النبأ للثقافة والأعلام، جامعة الكوفة، كلية القانون، ٢٠١٨.
٢. د. أحسان المفرجي، الحصانة البرلمانية وتنظيمها في التشريع البحريني، مجلة الحقوق، المجلد السابع، العدد الأول، مطبعة جامعة البحرين، ٢٠١٠.
٣. د. إسماعيل صعصاع، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، السنة الخامسة، العدد الثالث عشر، ٢٠١٢.
٤. د. حميد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، جامعة بغداد، كلية القانون.
٥. د. داود الباز، الاستجواب الوزاري، مجلة الحقوق، مجلة فصلية تعني بالدراسات القانونية والتشريعية، جامعة الكويت.
٦. د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، جامعة ميسان، كلية القانون.
٧. م. سنبل عبد الجبار أحمد، تعديل الدستور، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القلم الجامعة، ص ٤٣٤، دون عدد، دون سنة نشر.

### رابعاً: المواقع الالكترونية

١. الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي (www. Parliament .iq)
٢. مصدر مأخوذ من الانترنت (https//mawdoo3.com).
٣. مصدر مأخوذ من الانترنت (https //ar.m.wikipedia.org).
٤. الموقع الالكتروني لمجلة الحقوق (<http://kuc0l.kuniv.edu.kw/~jol>).

### خامساً: الدساتير

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
٢. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.
٣. الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٥. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

### سادساً : القوانين

١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩).
٢. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١).
٣. قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة (٢٠١٢).
٤. قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم (٤٤) لسنة (٢٠١٧).
٥. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة (٢٠١٨).

### سابعاً : اللوائح والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية

١. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة ١٩٦٣ المعدلة.
٢. النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

### سابعاً: محاضر جلسات مجلس النواب العراقي

١. محضر جلسة مجلس النواب (١)، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الأولى.
٢. محضر جلسة مجلس النواب رقم (٥)، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثالثة، الدورة الانتخابية الأولى.
٣. محضر جلسة مجلس النواب (١)، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الثالثة.

### أحدى عشر: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩/اتحادية/٢٠٠٩) .
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٦ / اتحادية / ٢٠١٠) .
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤ / اتحادية / ٢٠١٠) .
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٠) .
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠) .
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٣ / اتحادية / ٢٠١٠) .

### أثنى عشر : الكتب الأجنبية

1. RopertMyttenaer , The immunities of members of parliament , Belgium ,1998.

### ثلاثة عشر : إصدارات مجلس النواب العراقي

١. انجازات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٨، إصدارات مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، بغداد، ٢٠١٠.
٢. انجازات مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٩ ، إصدارات مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، بغداد، ٢٠١٠.
٣. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان والرقابة البرلمانية.