جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعــة ميســـــــــان
كلية القانون- قسم القانون العام

التنظيم القانوني لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب

محمـــــد مهـــــدي صالـــــــح

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

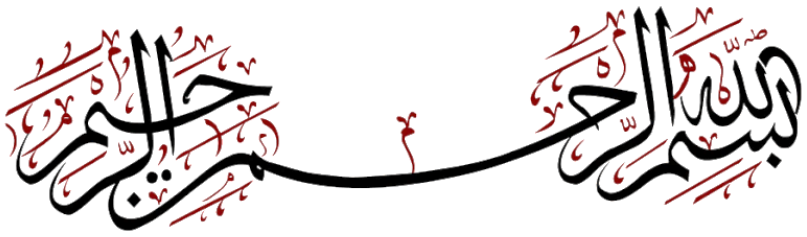
بإشراف

الأستاذ الدكتور

رحيـــــم حســـــين مـــوســـــى

أستاذ القانون الدستوري

١٤٤٣هـ ٢٠٢٢ م



﴿ قُلْ يَا أَهْلَ الْكِتَابِ تَعَالَوْا إِلَىٰ كَلِمَةٍ سَوَاءٍ بَيْنَنَا وَبَيْنَكُمْ ﴾

صَدقَ اللَّه العليُّ العظيم

سورة ال عمران ﴿٦٤﴾

الإهـــــــداء

اهدي هذا الجهد البسيط الى من وقف معي وشجعني في بداية بحثي ولكن خطفه الموت في ختامها إلى روح أخي وسندي المرحوم الأستاذ والمربي الفاضل إسماعيل الدراجي.

الباحث

شكر وعرفان

بداية القول الحمد حق الحمد لمن خلق الانسان وعلمه، والشكر على نعمه التي اسبغها على عباده دون حساب، والواعد لمن شكره بزيادة العطاء، فالثناء لله عزه وجل لاستجابته رجاء السائلين وتوفيقه العاملين، والصلاة والسلام على رسول الله محمد الآمين واله وصحبه أجمعين.

وفي ختام اتمام الرسالة وعند اول مستهلها يحتم عليَّ الوفاء، أن أقدم شكري وامتناني الى والداي على كل جهد بذلوه منذ ولادتي إلى هذه اللحظة، ومن ساعدتني على انجاز رسالتي وشد أزري وتحمل البعض من قلة صبري وتقصيري خلال مدة دراستي رعاها الله وحفظها لي ذخراً وعوناً. **زوجتي**.

كما أتقدم بجزيل شكري وفائق تقديري واحترامي الى الأستاذ الدكتور **رحيم حسين موسى** على قبول الاشراف هذه الرسالة، والتي كانت لملاحظاته الدقيقة ولآرائهِ السديدة ولتوجيهاته القيمة الأثر البالغ في رصانة الرسالة شكلاً ومضموناً وأسأل الله ان يمن عليه بوافر الصحة والعافية. واسجل وافر امتناني واعتزازي لأساتذتي الأجلاء في السنة التحضيرية للماجستير والبكالوريوس الذين لم يبخلوا بالعلم أو العون وكان لهم الدور الكبير في ارتقائي بمستوى الملكة البحثية في مرحلة الدراسات العليا وأدعوا الله لهم بالتوفيق والسداد. والشكر موصول لمن لولا جهودهم ما كان لهذه الرسالة أن تكون بهذه الصورة التي هي عليها الان واهتمامهم بالتنقيح اللغوي والتهذيب العلمي والقراءة الفاحصة لرسالتي المتواضعة وساهموا بعلمهم في اثراء هذه الرسالة بالتحليل والنصح والارشاد. الأساتذة المقومين العلمي واللغوي وأعضاء لجنة المناقشة الأفاضل.

وأتقدم بشكري الجزيل الى السادة والسيدات المؤلفين والباحثين القانونيين وأخص بالذكر الأخت العزيزة الباحثة **غفران أحمد سالم**. ويطيب لي أن أتقدم بالشكر والامتنان الى كل الأيادي الخيرة التي امتدت لي وقدمت لي عوناً من خلال تزويدي بالكتب والمصادر. الأخوة والأخوات زملائي طلاب الدراسات العليا. وفي ختام القول اسجل شكري الجزيل وامتناني الى جميع موظفي المكتبات في كليات القانون واخص منها بالذكر جامعة ميسان وبغداد والنهرين والمستنصرية والعراقية ومعهد العلمين وفي مكتبات العتبات الحيدرية والحسينية والعباسية والكاظمية المطهرة وايضاً اصحاب المكتبات القانونية الاهلية لما قدموه من مساعدة فجزاهم الله عني خير الجزاء.

والحمد لله على ما أكرم وأنعم.

الباحث

الملخـــص

الكلام هو أساس العمل النيابي والذي غالباً ما ينص عليه الدستور ويُنظَّم من قبل البرلمان في نظامه الداخلي لكونه الأقدر على تنظيم شؤونه الداخلية، وتتضمن النصوص التي تنظم حقّ الكلام تحديد الفئات التي يحقّ لها المشاركة في المناقشات التي تدور داخل الجلسة البرلمانية، مع بيان شروط ممارسته من حيث تقديم طلب الكلام ومنح الإذن من قبل رئيس المجلس أو الجلسة الذي يلتزم بمراعاة الأولوية بحسب أسبقية تقديم طلبات الإذن بالكلام، مع الإشارة الى الحالات التي لا يجوز فيها تقديم طلبات الكلام والحالات التي تكون ملزمة للرئيس بمنح الإذن بالكلام لطالبه دون حقّ الرفض، وقد يسقط الحقّ بالكلام إذا ما تحققت إحدى حالات سقوطه، ولا تكتفي النصوص بذلك وإنما يجب أن يلتزم المتكلم وغير المتكلم داخل الجلسة بمجموعة من الضوابط الشكلية والموضوعية قبل وأثناء الكلام، كل ذلك وقد يصدر إخلالاً بنظام الكلام أثناء سير الجلسة البرلمانية من قبل المتكلم أو غير المتكلم أو من سُمح لهم بحضور الجلسة، فتشير النصوص بمجابهة هذا الإخلال بجزاء انضباطي يوقعه الرئيس أو المجلس ويكون مشفوع بضمانات لحماية المخل مما قد يتعرض له من تعسف جهة توقيع الجزاء الانضباطي، كل هذه النصوص التنظيمية والجزاءات الانضباطية الهدف منها انتظام سير عمل الجلسات في البرلمان من أجل إنجاز جدول أعمالها بصورة جيدة، وليس الانتقام ممن يصدر عنه الإخلال.

وفي ضوء هذه الرسالة الموسومة (التنظيم القانوني لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية "دراسة مقارنة") قسمنا دراستنا الى مقدمة وفصلين، الفصل الأول ماهية حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، ليكون مبحثه الأول مفهوم حقّ الكلام لبيان تعريفه في المطلب الأول ولمن يثبت هذا الحقّ من خلال المطلب الثاني، والمبحث الثاني شروط الكلام الذي يقسم بدوره الى مطلبين مطلب أول نتناول فيه تقديم طلب الكلام، والثاني الإذن بالكلام.

وأفردنا الفصل الثاني الى التنظيم التشريعي لحق الكلام، ليكون على مبحثين المبحث الأول ضوابط حق الكلام من خلال مطلبين بينا الضوابط الشكلية والضوابط الموضوعية، وتناولنا في المبحث الثاني جزاء الإخلال بنظام الكلام وضماناته، ليكون مطلبه الأول جزاء الإخلال بنظام الكلام، والمطلب الثاني ضمانات الجزاء التأديبي، وانتهينا بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

فهرس المحتـــويات

الموضوع	الصفحة
ملخص الدراسة	هـ
فهرس المحتويات	و-ز
المقدمة	١-٣
الفصل الأول: ماهية حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٤-٥١
المبحث الأول: مفهوم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٥-٣١
المطلب الأول : تعريف حقّ الكلام ونشأته وأساسه في الجلسة البرلمانية	٥-٢٠
الفرع الأول : تعريف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٥-١٠
الفرع الثاني : نشأة وأساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	١١-٢٠
المطلب الثاني : مَن يَثبُت له حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٢٠-٣١
الفرع الأول : رئيس وأعضاء المجلس النيابي	٢٠-٢٧
الفرع الثاني : رئيس الدولة وأعضاء الحكومة	٢٧-٣١
المبحث الثاني : شروط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٣٢-٥١
المطلب الأول : طلب الكلام	٣٢-٤٠
الفرع الأول : تقديم طلب الكلام	٣٢-٣٥
الفرع الثاني : الحالات التي لا يجوز فيها تقديم طلب الكلام	٣٥-٤٠
المطلب الثاني : الإذن بالكلام	٤٠-٥١
الفرع الأول : منح الإذن بالكلام	٤١-٤٥
الفرع الثاني : الأولوية في منح الإذن بالكلام	٤٥-٥١
الفصل الثاني: التنظيم التشريعي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٥١-١٠٣
المبحث الأول : ضوابط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٥٣-٧٤
المطلب الأول : الضوابط الشكلية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٥٣-٦٣
الفرع الأول : توجيه الكلام والالتزام بعدم المقاطعة	٥٤-٥٧
الفرع الثاني : كيفية الكلام ومدته وعدد مراته	٥٧-٦٣
المطلب الثاني : الضوابط الموضوعية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية	٦٤-٧٤
الفرع الأول : الالتزام بالحديث في اختصاص المجلس وعدم الخروج عن الموضوع المطروح	٦٤-٦٨
الفرع الثاني : اللياقة عند الكلام والاختصار وعدم تكرار الأقوال	٦٨-٧٤
المبحث الثاني : جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية وضماناته	٧٥-١٠٣
المطلب الأول : جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية	٧٥-٩٠

الموضوع	الصفحة
الفرع الأول : الجزاءات التي يوقعها رئيس المجلس النيابي	٧٩-٨٥
الفرع الثاني : الجزاءات التي يوقعها المجلس النيابي	٨٥-٩٠
المطلب الثاني : ضمانات جزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية	٩١-١٠٣
الفرع الأول: الضمانات الموضوعية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية	٩٢-٩٦
الفرع الثاني : الضمانات الإجرائية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية	٩٧-١٠٣
الخاتمة : الاستنتاجات والتوصيات	١٠٤-١٠٨
أولاً : الاستنتاجات	١٠٤-١٠٦
ثانياً : التوصيات	١٠٧-١٠٨
قائمة المصـــــادر	١٠٩-١١٨
ملخص باللغة الانكليزية	A

المقـــدمـــــــــة

أولاً – موضوع الدراسة:

تضطلع المجالس النيابية عادةً بمهام ومسؤوليات كبيرة في إطار ما تمارسه من وظائف تشريعية أو رقابية، وذلك بوصفها مُمثلة عن أفراد الشعب بجميع أطيافه، وملبية لطموحاته وتوجهاته، وإذا كانت المجالس النيابية تلك تتكون من عدد غير قليل من الأعضاء اعتماداً على نسبة السكان في كل دولة، فإننا بذلك نكون أمام عدد كبير من الأعضاء المُنتَخبين مع ما ينتج عن المجلس من أعضاء السلطة التنفيذية سواء تم اختيارهم من بين أعضاء المجلس النيابي أم تعيينهم من خارج المجلس، وبذلك ستحضر هذه الأعداد في جلسات المجلس النيابي من أجل مناقشة ما يرد في جدول أعمالها.

ومن أجل النهوض بهذه المهام والمسؤوليات، يجب أن يُمنح حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية لفئات محددة من الأشخاص بحسب الدور الذي يؤديه كل منهم ممثلاً عن الشعب، أو الحكومة التي ولدت من رحم المجلس، الأمر الذي يستوجب درجة عالية من التنظيم لممارسة هذا الحقّ، فضلاً عن مستوى الوعي الذي يجب أن يمتلكهُ المتكلم سواء كان عضواً في المجلس النيابي أم الحكومة، ذلك أن الجلسات البرلمانية تعتمد على المناقشات والمساجلات لإنجاز مهامها، وأمام تلك الأعداد من المتكلمين المُختلفين في رؤاهم وتوجهاتهم يتطلب تنظيم الكلام وضبط الجلسة حتى لا تخرج هذه المجالس عن هدفها المنشود، فتلجأ من أجل ذلك الى وضع نظام أو لائحة داخلية لسير العمل داخل المجلس النيابي، هذا النظام أو اللائحة يتضمن مجموعة من النصوص التي يلتزم المتكلم بموجبها عدم مخالفة الدستور أو القانون، منها ما يتعلق بتنظيم الكلام في الجلسة البرلمانية من خلال بيان أصوله وقواعده، وضوابط الإخلال بهذه القواعد، والجزاءات الانضباطية التي توقع بحق مُرتكِبها مع تحديد السلطة المختصة بتوقيعها، فضلاً عن الضمانات التي يضعها المشرع ويلزم السلطة المختصة بمراعاتها عند توقيع الجزاءات.

ثانياً– أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة في البعدين النظري والعملي :

فمن الناحية النظرية نجد أن حقّ الكلام حق مقدس لمن يثبت له بنص القانون، وهذا الحقّ يفرض على المتكلم أن يلتزم بقواعده وأصوله والتي من شأنها تجعل عمل المجالس النيابية في أبهى صورة، وأي خلل في هذه القواعد يؤدي بدوره الى فشل العمل النيابي وانحرافه عن تحقيق أهدافه.

ومن الناحية العملية فإن خروج بعض المتكلمين على قواعد الكلام داخل الجلسة البرلمانية متوهمين خطأً بأن ما يتمتعون به من ضمانات يجعلهم خارج نطاق المسؤولية، يعرضهم لمسألة تأديبية تجعلهم

أمام حقيقة لا غبار عليها، وهي أن ما يمتلكونه من حقوقٍ وامتيازات لا تجعلهم خارج القوانين والضوابط التي تكون مُلزمة للجميع.

ثالثاً- مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في القصور التشريعي في تنظيم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية في العراق، إذ تخلو النصوص القانونية المنظمة لمجلس النواب وعمله وعلى اختلاف انواعها من تنظيم دقيق لهذا الحق، فلم ينطوِ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على قواعد منظمة لممارسة هذا الحق، وأكتفت نصوص قانون مجلس النواب بالإشارة إلى حرية النائب في التعبير عن رأيه خلال الدورة النيابية دون التعرض للأشخاص والمؤسسات الدستورية.

وعلى الرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، كان أكثر تفصيلاً في تنظيمه لحقَ الكلام، إلا أنهُ افتقر إلى الضوابط الشكلية والموضوعية التفصيلية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، وكذلك عدم تحديد ما يعد إخلالاً بنظام الكلام، وما هي الجزاءات التي تقابل وتتناسق مع نوع المخالفة الصادرة وجسامتها ولم يتطرق النظام الداخلي إلى ضمانات انضباطية محددة لمن أُصدر بحقه من جزاء انضباطي.

وهكذا يمكن التعبير عن مشكلة الدراسة عبر الأسئلة الآتية :

١) هل يَثبُت حقّ الكلام داخل الجلسة البرلمانية لكل من يحضر الجلسة أم لفئات محددة؟
٢) هل تم تحديد الضوابط الشكلية والموضوعية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية بشكل واضح ومفصل؟
٣) هل أن الجزاءات التي تضمنتها الأنظمة أو اللوائح الداخلية كافية للحد من الإخلال داخل جلسات المجلس؟
٤) هل الضمانات الممنوحة لمن وقع عليه الجزاء كافية ومتناسبة مع شدة الجزاء؟

رابعاً- منهج الدراسة ونطاقها:

إن المنهج الذي سيتبعهُ الباحث في دراسة موضوع التنظيم القانوني لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية هو المنهج التحليلي المُقارن، القائم على أساس تحليل النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين ذات العلاقة بموضوع الدراسة والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ ومقارنتها بنظيرتها في كل من جمهورية مصر العربية وفقاً لدستورها لسنة ٢٠١٤ واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، والجمهورية اللبنانية وفقاً لدستورها لسنة ١٩٢٦ شاملاً

جميع تعديلاته والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل، وصولاً إلى الهدف المنشود من هذه الدراسة.

ولعل السبب في اختيار دول المقارنة هو التشابه من حيث نظام الحكم فيها، كونها دول ذات نظام جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، يتقارب فيها تنظيم السلطة التشريعية واختصاصاتها من الوضع القائم في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين والأنظمة ذات العلاقة، الأمر الذي يهيأ البيئة القانونية الملائمة للمقارنة، وإمكانية الاستفادة من بعض مظاهر التنظيم القانوني التي يفتقر لها موضوع الدراسة في العراق.

خامساً- خطّة الدراسة:

بغية الإحاطة بمفردات موضوع (التنظيم القانوني لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية) فقد ارتأينا تقسيم الدراسة فيه الى فصلين، خصص الفصل الاول لبحث ماهية حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية الذي سينقسم الى مبحثين نتطرق في أولهما الى مفهوم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، ونتعرف في ثانيهما على شروط الكلام في الجلسة البرلمانية.

وأُفرد الفصل الثاني من الدراسة لبحث التنظيم التشريعي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية وذلك في مبحثين نتناول في أولهما ضوابط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية ونبيّن في ثانيهما جزاء الإخلال بنظام الكلام وضماناته.

وانتهت الدراسة بخاتمة تتضمن أبرز النتائج والتوصيات التي تمخضت عن موضوع الدراسة.

والله ولي التوفيق

الباحث

الفصل الأول

ماهية حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

المبحث الأول

مفهوم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

المطلب الأول

تعريف حقّ الكلام ونشأته وأساسه في الجلسة البرلمانية

الفرع الأول: تعريف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

الفرع الثاني: نشأة وأساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

المطلب الثاني

مَن يَثبُت له حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

الفرع الأول : رئيس وأعضاء المجلس النيابي

الفرع الثاني : رئيس الدولة وأعضاء الحكومة

المبحث الثاني

شروط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

المطلب الأول

طلب الكلام

الفرع الأول : تقديم طلب الكلام

الفرع الثاني : الحالات التي لا يجوز فيها تقديم طلب الكلام

المطلب الثاني

الإذن بالكلام

الفرع الأول : منح الإذن بالكلام

الفرع الثاني : الأولوية في منح الإذن بالكلام

الفصل الأول

ماهية حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

يُعدُّ حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية من المواضيع المهمة في مجال الدراسات القانونية التي تتعلق بالمجالس النيابية، حيث لا يمكن أن نتصور إنجاز العمل البرلماني بمختلف صوره دون السماح بالكلام أثناء الجلسات.

وعادةً ما يثبت حقّ الكلام لعضو مجلس النواب أو عضو السلطة التنفيذية بالنص عليه في صلب الوثيقة الدستورية، أو بنص تشريعي في قانون مجلس النواب أو النظام الداخلي له، على أن ذلك لا يمنع من ثبوته دون نص وذلك لطبيعة عمل المجالس النيابية التي تقوم في معظمها على الكلام، فضلاً عن تناسبه مع مبدأ التمثيل النيابي، فالنائب هو لسان الشعب والمتحدث باسمه، ولكن ما يجعل النص عليه مفضل على عدم النص عليه، لان النص يحدد الفئات او الجهات التي يحقّ لها الكلام داخل الجلسة دون غيرها، وهذا ما يساهم في ضبط الجلسة وعدم السماح للأخرين بالكلام.

ولأن الجلسات البرلمانية تشهد مناقشات تستغرق وقت طويل ويشترك فيها عدد من الأعضاء وخاصة جلسات الرقابة، لذا فقد حرص المشرع على النص على حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، زيادة على تحديد من يثبت له الحقّ بالكلام، ووضع شروط لممارسته تكون ملزمة للجميع.

وسنسلط الضوء في هذا الفصل على ماهية هذا الحقّ وذلك من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول: مفهوم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

المبحث الثاني: شروط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

المبحث الأول

مفهوم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

للوقوف على مفهوم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية لابد من تعريفه لغةً واصطلاحاً، وكذلك معرفة نشأته والأساس الذي استند إليه هذا الحقّ، وبما أن الكلام في الجلسة البرلمانية هو حقّ ثابت لمستحقيه وليس منحة كما كان في الماضي، فيجب أن نحدد من يثبت له حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، لذا فإننا سنقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين :

المطلب الأول : تعريف حقّ الكلام ونشأته وأساسه في الجلسة البرلمانية.

المطلب الثاني : مَنْ يَثبُت له حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

المطلب الأول

تعريف حقّ الكلام ونشأته وأساسه في الجلسة البرلمانية

يُقصد بحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية طرح الأفكار والآراء من قبل عضو مجلس النواب أو كل من يَثبُت له هذا الحقّ، وللوقوف على ذلك بصورة دقيقة سنعرّف هذا الحقّ من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، وتتبع نشأته وأساسه القانوني من حيث النص عليه من قبل المشرع وكذلك من الناحية الفلسفية، فيمكن أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تعريف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

الفرع الثاني: نشأة وأساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

الفرع الأول

تعريف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

من أجل تعريف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية نقسم هذا الفرع إلى النقطتين الآتيتين:

أولاً- التعريف اللغوي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية:

بما أن حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية مصطلح يتكون من أربع كلمات هي الحقّ والكلام والجلسة والبرلمان ومن أجل تعريفهم لغةً نحلل هذا المصطلح ونعرف كل منهم على حِدَ، فالحَقُ: نقيض الباطل،

وجمعه حُقوقٌ، والحَقُ: صِدْق الحديثِ. والحَقُ: اليقين بعد الشكِّ[١]. والحَقُ ضدُّ الباطِل والحَقُ أيضاً واحدُ (الحُقُوق)[٢]. وحقَّ الأمرُ – حَقاً، وحَقَّةً، وحُقُوقاً: صَحَّ وثبت وصدق، ويقال يَحِقُّ عليك أَن تفعل كذا: يَسُوغ، وهو حَقِيقٌ بكذا : جديرٌ، وحَقيقٌ على ذلك : واجب، وأَنا حَقِيق على كذا: حَرِيصٌ[٣]. و(الحقُ) من أسماء الله تعالى أو من صفاتِهِ والقُرآنُ وضدُّ الباطِلِ والأمْرُ المُقضِيُّ والعَدْلُ والإسْلامُ والمالُ والمُلْكُ والمَوْجودُ الثابِتُ والصِدْقُ[٤].

أما الكلام فهو اسمُ جنْسٍ يَقَعُ على القَليلِ والكَثير، و(الكَلَمُ) لا يكونُ أَقَلّ من ثلاثِ كَلماتٍ لأَنه جَمْعُ (كلمةٍ)، والكلمة تقعُ على الحرفِ الواحدِ من حُروفِ الهِجاء، وتقعُ على لفظةٍ مؤلفةٍ من جماعةِ حروفٍ ذَاتِ مَعْنًى، والكَلِمة: اللفظة حجازيةُ، وجَمعُها كَلِمٌ، تذكر وتؤنث[٥].

و(الكَلِيمُ) الذي يُكَلِّمُكَ، و(كالَمهُ) جاوَبَهُ – وما أجِدُ (مُتَكَلَّما) بفتحِ اللّامِ أي مَوضِعَ كَلَامٍ[٦].

و(الكَلامُ) في أصل اللُّغة : الأَصوات المُفيدةُ ، وفي علم الكلامِ : المعنى القائمُ بالنفسِ الذي يُعبّر عنه بأَلْفَاظ[٧].

والجَلسة مفردة والجمع جَلَسَات أو جَلَسْات، ومصدرها جَلَسَ وهو القعود. جَلَسَ يَجْلِسُ جُلوساً، فهو جالس من قَوم جُلُوسٍ وجُلاس، وأَجْلَسهَ غيره، ومن من معاني الجِلْسَةُ: الهيئة التي تَجلِس عليها، والجِلْسةُ الحال التي يكون عليها الجالس وهو حَسِنُ الجِلْسة، والمَجلِس: موضع الجُلوُس[٨]، كقوله تعالى :﴿ **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا يَفْسَحِ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انْشُزُوا فَانْشُزُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ**﴾[٩].

والجَلسةُ هي حصة من الوقت يجلِسُ فيها جماعةٌ مختصون للنظر في شأن من الشؤون، وهي مُغْلَقةٌ إذا لم يَشْهدها إلا أعضاؤها، ومفتوحَةٌ إذا شهدها معهم غَيرُهم، والمَجلِسُ: مكان الجُلُوس والطائفة

---

(١) أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الأفريقي المصري، لسان العرب، مجلد١٠، دار صادر، بيروت ، بلا سنة نشر، ص٤٩-٥٢.

(٢) محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٦، ص٦٢.

(٣) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الوطنية، مصر، ٢٠٠٤، ص١٨٧.

(٤) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزابادي الشيرازي، القاموس المحيط، ج٣، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٩، ص٢١٤.

(٥) أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الأفريقي المصري، مصدر سابق ذكره، ص٥٢٣.

(٦) محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، المصدر نفسه، ص٢٤٠.

(٧) مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، دار التحرير للطبع والنشر، مصر، ١٩٨٩، ص٥٤٠.

(٨) محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، المصدر نفسه، مجلد٦، ص٣٩-٤٠.

(٩) سورة المجادلة، الآية١١.

من النّاس تُخصّص للنظر فيما يُناط بها من أعمال، ومنه: مَجلِسُ الشّعب، ومَجلسُ العموم، ومَجلِسُ الأعيان[١].

أما كلمة برلمان فأصلها مشتق من مصطلحات فرنسية متعددة منها (parler) ويعني الكلام أو المناقشة، و(parley) الذي يرمز الى الحديث والجدل، و(ment) تعني المكان، فأصبحت (parlement) ومعناه مكان الحوار، ثم عرفت في أنجلترا بمصطلح (parliament)، وقد أُستعمل هذا المصطلح كإشارة للسلطة التشريعية التي تضم كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وبعدها أصبح متعارف في الدول العربية بكلمة البرلمان[٢].

وبعدما تناولنا التعريف اللغوي لحق الكلام، يمكن للباحث أن يعرف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية لغةً (هو ما يَثُبت من الحديث والمناقشة للمتكلم في الهيأة التشريعية في الأنظمة النيابية).

ثانياً- التعريف الإصطلاحي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية:

عادةً ما يضع الفقهاء تعريف قانوني أو إصطلاحي للمصطلحات القانونية، ولكن لم نجد تعريف فقهي محدد لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، ونحاول أن نعطي تعريف لهذا المصطلح من خلال الحديث عن بعضِ المصطلحات القانونية ذات العلاقة بحق الكلام.

تشر الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية إلى حق الكلام بمصطلحاتٍ مختلفة، فقد يرد حق الكلام بمصطلح حرية الخطابة أو حرية الكلام (Freedom of speech) كما في مجلس النواب البريطاني[٣]. البريطاني[٣].

وقد يرد بمعنى إبداء الرأي كما في المادة (١١٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ والمادة (٣٩) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤، أو الإدلاء بالرأي كما في المادة (٦٣) الفقرة(ثانيا/أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، أو التعبير عن الرأي كما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

فمعنى الحقّ ثارَ بصدده خلاف فقهي، وظهرت نتيجة هذا الخلاف نظريات تولت تعريف الحقّ حسب وجهة نظر كل منها، وهذه النظريات هي النظرية الشخصية (نظرية الإرادة) وتعرف الحقّ بأنه

---

(١) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مصدر سابق ذكره، ص١٣٠.

(٢) د. طالب محيبس حسن الوائلي، تطور البرلمان الانكليزي خلال العصر الوسيط ١٠٦٦-١٥٠٩، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد الثاني، السنة الثانية، ٢٠١٠، ص ٥.

(٣) د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، بلا مكان وجهة نشر، ٢٠٠٨ ،ص١٥٠.

(القدرة أو السلطة الإرادية التي يخولها القانون لشخص من الأشخاص في نطاقٍ معلوم) فجوهر الحقّ هنا هو القدرة الإرادية التي تثبت لصاحبه، لكن هذه الارادة محكومة بالقانون، والنظرية الموضوعية (نظرية المصلحة) والتي تُعرف الحقّ بأنه (مصلحة يحميها القانون) فجوهر هذه النظرية المصلحة، والنظرية المختلطة والتي جمعت بين الارادة والمصلحة، واما النظرية الحديثة فتعرف الحقّ بأنهُ (ميزةٌ يمنحُها القانون لشخصٍ وتحميها طرقٌ قانونية)، فالحقّ هنا ميزة شخصية محمية بالقانون[١].

وقد عرف المشرع العراقي الحقّ بأنه" ميزةٌ يمنحها القانون ويحميها تحقيقاً لمصلحةٍ اجتماعية"[٢].

فالحقّ في المفهوم العام هو قدرة لشخص من الأشخاص على أن يقوم بعمل معين يمنحه القانون له ويحميه تحقيقاً لمصلحة يقرُها، وإن كل حقّ يقابله واجب، وإن الفقه القانوني قد استقر على تعريف الحقّ بأنهُ سلطة شخص على شيء معين، مادي أو أدبي، يقرها القانون ويحميها، ولا يمكن تصور الحقّ بدون قانون، حيث لا يوجد إلا حيث يعيش الناس في مجتمع مُنظم، أي مجتمع يسوده القانون، أما في المجتمعات البدائية، فإن الحقّ للأقوى دائماً[٣].

من خلال ما تقدم نجد في تعريفات الحقّ قد أشارت الى القدرة أو المصلحة او الميزة التي تَثبُت لفرد أو شخص ينظمها ويحميها القانون، فقد نجد بعض فقهاء القانون أستقروا على إصطلاح الحقوقّ والحريات دون تفرقة بينهما، وقد أشير الى كلمة الحريات العامة بأنها مجرد حقوقّ أو حريات للأفراد في مواجهة بعضهم البعض أو امتياز للأفراد في مواجهة السلطة العامة، وقد عرف كوليار الحريات العامة بأنها الحقوقّ التي يتمتع بها الأفراد والتي تنتهي عند الاعتراف بها للأفراد بتحديد نطاق من الاستغلال لصالحهم[٤]. فإذا كان الحقّ ثابت بنص القانون، فالحرية يقيدها القانون ايضاً، ولا يتصور مُمارسة كل منهما بدون ضوابط وإن كان يُقال أن الحقّ مُنضبط دون الحرية.

وتعد حرية الرأي من الحريات الذهنية الأساسية، إذ أنها تفسح المجال للفرد لتكوين آراءه الخاصة في كل ما يتعلق بالوقائع والأحداث، إلا أنها حرية يعتريها النقص ما لم تقترن بحرية أخرى هي حرية التعبير[٥].

---

(١) عبدالباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢، ص٢٢٤.
(٢) تنظر المادة (٨٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
(٣) د. إسماعيل عبدالفتاح، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، كتب عربية، بلا سنة نشر، ص ١٩٣-١٩٤.
(٤) د. عادل عامر، الحرية والحق، منشور على الموقع الالكتروني www.tellskuf.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١١.
(٥) محمد جبار طالب الموسوي، حرية التعبير عن الرأي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص٢٣.

فحرية الرأي هي حقّ الفرد في اعتناق آراء دون مضايقة، وهو حقّ لا يجوز إخضاعه لاستثناء أو تقييد لان الرأي يبقى حبيس الدماغ، حتى يتم التعبير عنه، وتمتد حرية الرأي لتشمل حقّ الفرد في تغيير رأيه في أي وقت ولأي سبب يختاره بملء حريته، أما حرية التعبير هي حقّ الشخص في أن يقول ما يُريد بحرية ودون خوف أو إكراه أو تهديد بالطريقة التي يراها مناسبة وفي الوقت الذي يراه مناسب و ألا يُجبر أي شخص على الكلام إذا أراد ألا يتكلم(١).

هذا وأن الحقّ بالكلام أو التعبير عن الرأي بأي وسيلة كانت وبحرية تامة ثابت لكل إنسان ما دام لا يتعارض مع القوانين النافذة ولا يضرّ بمصالح الآخرين، فمن باب أولى أن يَثبُت هذا الحقّ لِمن هَمّهُ مصلحة الشعب والطامح الى تحقيق رغباته وتوفير حاجاته.

وإبداء الرأي كمصطلح برلماني هو التصويت بالموافقة أو الرفض أو الامتناع على أي موضوع طرح على المجلس لأخذ آراء الأعضاء فيه(٢)، أو ما يؤديه العضو من خطاب أو تصويت أو اقتراحات القوانين أو طلبات تشكيل اللجان، وكذلك الأسئلة أو طلبات الإحاطة أو الاستجواب أو طلبات المناقشة العامة، وغيرها من أدوات الرقابة البرلمانية والتي تدخل ضمن عمل النائب في المجالس النيابية(٣).

وتنحصر حرية النائب في الإجراءات البرلمانية، والتي تشمل المناقشات والجلسات والتقارير المنشورة، ولا تنطبق على ما يقوله خارج تلك الإجراءات(٤).

وهكذا فإن الرأي الصادر عن النائب هو التعبير الموضوعي والعفيف عن التحبيذ أو الرفض لقرار، أو لإجراء، أو لتصرف معين وذلك بناءً على أسباب واقعية وموضوعية، تبرر النتيجة التي يعرضها(٥).

من ذلك يمكن للباحث أن يعرف حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية بأنهُ :(مَكنة أو امتياز بنص القانون يمنح النائب أو عضو السلطة التنفيذية في الجلسة البرلمانية القدرة على طرح آرائهُ وأفكارهُ التي يعتقد بصوابها دون إكراه قاصداً المصلحة المرتبطة بالقضايا العامة والخاصة مراعياً بذلك القواعد والضوابط المنظمة له).

---

(١) انسجام ناجي زامل الضلاعين، حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريع الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٩، ص٥.

(٢) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، كيف يعمل النائب دليل ارشادي للبرلمانيين، ٢٠٠٦، ص٤٢.

(٣) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٣٣.

(4)Privy Seal, Parliamentary Privilege, printed in the UK by The Stationery Office Limited , April 2012,p10.

(٥) أحمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ، ٢٠١٨، ص٢١٠.

ونستنتج من التعريف أعلاه خصائص حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية هي:

١- **حقّ قانوني:** والقانون هنا بمعناه الواسع فقد يرد هذا الحقّ بنص دستوري أو بنص تشريعي، حيث لا يمكن أن نجد حرية تامة للكلام في جلسات مجلس النواب لأي من أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية ما لم يرد بذلك نّصٌ قانونيٌ يمنح هذا الحقّ وينظمه، وسنتناول ذلك بالتفصيل في موضوع أساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

٢- **حقّ مؤقت مرتبط بالصفة لا بالشخص:** حقّ مؤقت مرتبط بالصفة لا بالشخص من خلال تتبع النصوص الدستورية والتشريعية نجد أن هذا الحقّ الثابت للنائب وعضو الحكومة مؤقتاً بفترة زمنية محددة، وهي فترة نيابة عضو مجلس النواب وكذلك فترة تولي عضو السلطة التنفيذية المنصب الوزاري أو الحكومي، ولا يثبت لهم بعد ذلك، فقد ذكرت الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية من يثبت لهم حقّ الكلام بصفاتهم لا بذواتهم، فمن خصائص القاعدة القانونية أنها عامة وأن انطبقت على شخص واحد، متى ما توفرت فيه شروط انطباقها، وتزول عنه بزوال هذه الشروط[١]، فهذا الحق لا يمكن أن يتمتع به غيره من أهله أو ذويه أو مرافقيه إلا إذا حل محله في عمله، كما في مندوبي الوزراء إذا تم تخويلهم بالكلام من قبل الوزراء أنفسهم.

٣- **حقّ موضوعي:** تُعد المناقشات الحرة والحوار وتبادل الرأي في الجلسات من أهم محاور عمل البرلمانات في العالم، فكلام النائب في الجلسات البرلمانية بمناسبة قيامه بأعماله النيابية، فهو يعبر من خلاله عن المشاكل التي يعاني منها الشعب[٢]، وأما كلام أعضاء الحكومة فيكون في المواضيع التي تخص وزاراتهم أو سياسة الحكومة أو الرد على ما يستدعى من أجله في المجلس، فلا يجوز الكلام في الجلسة البرلمانية لمناقشة أمور شخصية أو غيرها مما لا تدخل ضمن أعمال المجلس النيابي.

٤- **حقّ مقرر للمصلحة العامة:** يمثل المتكلم إرادة الامة أو الحكومة التي تولد عادة من رحم البرلمان، فمنح كل منهما حقّ الكلام لكي يدلي بآرائه وأفكاره قاصداً بذلك المصلحة العامة ومعتقداً بصحة كلامه، وليس بالضرورة أن يكون هذا الكلام صحيحاً ومناسباً للحال، بل ليس من شأنه أن يحرز صحة كلامه من عدمه، ولكن الشرط هو حسن النية.

٥- **حقّ مقيد:** فهو حق خاضع لنصوص قانونية (دستورية أو تشريعية)، فهو مقيد من الناحية الشكلية بإجراءات يفرضها المشرع على المتكلم من حيث تقديم الطلب وقبوله وهي شروط يتوقف عليها الكلام، كما يلزمه من الناحية الموضوعية بعدم المساس بأحد الأعضاء بشخصه أو أحد أفراد

(١) د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، مصدر سابق ذكره، ص ٣٦.

(٢) د. وائل عبداللطيف، أصول العمل النيابي، ج٢، ط١، شركة بابل للطباعة المحدودة، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٨.

عائلته، وكذلك عدم المساس بالمؤسسات الدستورية للدولة، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

الفرع الثاني

نشأة وأساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

نتناول نشأة وأساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية في النقطتين الآتيتين:

أولاً- نشأة حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية:

نشأ الكلام في الجلسة البرلمانية مع نشأة وظهور البرلمان، فالنظام النيابي في بريطانيا هو مهد النظام النيابي في العالم، وتطورت تسمية البرلمان في بريطانيا، فكان يسمى بمجلس مستشاري الملك في عهد الملك وليم الأول ورجاله يُدعَون برجال الحكمة، وبعدها أصبح مجلس الحكماء ثم أصبح المجلس العظيم والمكون من كبار رجال الدين والأشراف الملقبين باللوردات، وفي عام ١٢٥٤ جاءت تسمية البرلمان والسبب في ذلك يعود الى دعوة فارسين من كل مقاطعة في إنجلترا فضلاً عن اللوردات، فسمي مجلس الفرسان بمجلس العموم[١].

وكما بينا سلفاً بان كلمة برلمان قد أُقتبست من مصطلحات فرنسية متعددة منها (parlement) ومعناه مكان الحوار، و(parler) ويعني الكلام أو المناقشة، و(parley) الذي يرمز الى الحديث والجدل، وهي بجميعها مقتبسة من المصطلح اللاتيني (parliamentum)، وهي بدورها أشد قرباً للمصطلح الانجليزي المستخدم حالياً (parliament)، وقد استخدم هذا المصطلح في المرة الاولى كان هذا عام ٩٢٨ في إيسلنده، وبعدها أصبح في انجلترا عام ١١٨٩، وأول تدوين لهذه الكلمة في انجلترا عام ١٢١٧، وبعدما أصبحت السيادة لمجلس العموم مجلس الشعب المنتخب عام ١٩١١، فقد مر البرلمان بجملة من الاصلاحات البرلمانية حصل على أثرها مجموعة من الامتيازات[٢].

ففي الماضي كانت المقاطعات تعطي نوابها بعض التعليمات والتي يجب ان لا تخرج عنها، ويرجع ذلك الى قيام الناخبين بدفع مصروفات ونفقات النواب، إضافة إلى تأكيد الملوك على ضرورة العمل بهذه التعليمات، لدرجة أن بعض الجلسات قد تؤجل من أجل أن يأخذ الاعضاء رأي ناخبيهم[٣]، فضلاً عن ذلك كان النائب يُسأل عن كلامه الذي يبديه في داخل الجلسات البرلمانية، ففي عهد الملك هنري الثامن

(١) د. هشام جمال الدين عرفة، مصدر سابق ذكره، ص ١٤٧.
(٢) د. طالب محيبس حسن الوائلي، مصدر سابق ذكره، ص ٥.
(٣) د. هشام جمال الدين عرفة، مصدر سابق ذكره، ص ١٥٧.

طلب بعض أعضاء مجلس العموم ضمانات لما يدلوا به نتيجة بعض المضايقات التي تعرضوا لها[١]، وبما أن المجالس النيابية هي مجالس كلام وكما هو واضح من تسميتها فحقّ الكلام نشأ وتطور مع نشأتها وتطورها، وكان أعضاؤها ممثلين عن الإرادة الشعبية، فقد عمل مجلس العموم على إقرار حقّ التعبير عن الرأي وتنظيمه والنص عليه، فكان لهم ذلك بعد ما كان منحة من الملك بصدور قانون (ستررود) الذي ضمن لأعضاء البرلمان بعض الحقوقّ كحقّ الكلام، وأصبح هذا الحقّ متعلق بالشؤون الداخلية للمجلس، وأصبح كلام النائب في الجلسة البرلمانية كحقّ من حقوقه وامتياز يحصل عليه خلال مدة عمله البرلماني[٢]، وتحصن هذا الحقّ بالحصانة الموضوعية، وباتت تعرف هذ الحصانة حصانة التعبير أو حصانة الرأي البرلماني[٣].

وفي مصر كان أول عهد بالحياة النيابية تلك الهيأة التي أنشأها محمد علي باشا في سنة ١٨٢٤ التي سُميت بالمجلس العالي[٤]، وتعد أول وثيقة دستورية عرفتها مصر هي لائحة تأسيس مجلس شورى النواب في١٨٦٦/١٠/٢٢[٥]، والتي لم تتضمن ما يشير إلى الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية، بل نجدها قيدت حقّ النائب في طبع ونشر المقالة التي قالها في المجلس إلا بترخيص من رئيس المجلس[٦]، ونجد مما تقدم أن حقّ الكلام موجود في ذلك المجلس وحجتنا في ذلك هو أن الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية (الحصانة الموضوعية) هي لحماية النائب وعدم مسؤوليته عما يبديه من أفكار وآراء، علاوةً على ذلك فإن الكلام في الجلسات البرلمانية يتوقف عليه طبيعة عمل تلك المجالس.

وبقي الحال حتى عام ١٨٨٢ بإعادة تشكيل مجلس النواب وصدور اللائحة الأساسية لهذا المجلس والتي نصت في المادة (٧) منها على أن للنواب مطلق الحرية في إجراء وظائفهم وليسوا مرتبطين بأوامر أو تعليمات تصدر لهم تخل باستقلال آرائهم ولا بوعد ولا بوعيد يحصل اليهم، وبعد أن تطورت واستقرت

---

(١) في عام ١٣٩٧ طالب عضو البرلمان تومس هاكس بتخفيض نفقات عائلة الملك وكان ذلك في احدى جلسات المجلس، فتم إدانته بجريمة الخيانة العظمى من قبل الملك ريتشارد الثاني، ولكن كان لمجلس العموم واللوردات موقف رافض لهذا القرار حتى تم الغاءه بعد عامين من قبل الملك ريشارد الرابع، ينظر: د. حسام الدين محمد أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والاجرائية من وجهة النظر الجنائية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٥، ص١٨، وكذلك د. عمار عطية مخيلف، الحصانة النيابية في ظل التشريعين العراقي واللبناني، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان،٢٠١٥-٢٠١٦ ،ص٧.

(٢) د. هشام جمال الدين عرفة، مصدر سابق ذكره، ص ١٤٨.

(٣) ضياء عبدالله الجابر الأسدي، علي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي(دراسة مقارنة)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣، ص١٢٨.

(٤) محمد خليل صبحي، تاريخ الحياة النيابية في مصر من عهد ساكن الجنان محمد علي باشا، ج٤، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٤٧، ص٥.

(٥) محمد السوادي، البرلمان في الميزان، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ١٩٤٢، ص٤٤.

(٦) د. هشام جمال الدين عرفة، مصدر سابق ذكره، ص١٦٥.

الحياة النيابية في مصر قرر المجلس بتاريخ ١٩٢٢/٤/٢٩ أن دولة الرئيس أقترح النص على حقوق وامتيازات أعضاء المجلسين من حيث عدم مؤاخذتهم على ما يبدونه من الأفكار والآراء بالمجلس[١]، وقد شهدت مصر بعد ذلك عدة مجالس نيابية حتى يومنا هذا.

وفي لبنان فقد أنشاء المتصرف الأول داود باشا سنة ١٨٦٤ مجلس الإدارة الكبير[٢]، الذي يعد النواة لمجلس النواب الحالي، على الرغم من أنه كان في ظل الحكم التركي منفذاً لإرادة المتصرف، إلا أنه إتخذ لنفسه في عهد الإحتلال وقبل الإنتداب، الصفة التمثيلية وراح يطالب بحقوقّ الشعب اللبناني كهيأة سياسية مسؤولة، حيث قرر في عام ١٩١٩ عرض عدة مطالب على مؤتمر الصلح الذي سينعقد في باريس، ومنها المطالبة بإنشاء مجلس نيابي يُنتخب أعضائه على قاعدة التمثيل النسبي تأميناً لحقوق الأقليات، ويكون لهذا المجلس حقّ الإشتراع، والتمتع بجميع ما تتمتع به المجالس النيابية في الحكومات الديمقراطية، من صلاحيات وحقوقّ، ولكن مؤتمر الصلح لم يستجب لتلك المطالب[٣]. وفي عام ١٩٢٢ أعلن الجنرال غورو النظام الأساسي لحكومة لبنان الكبير وهو يقضي بانتخاب مجلس تمثيلي يتمتع بحقّ التشريع، والذي تم انتخابه في ٢٥ أيار ١٩٢٢، ولكن بقي المفوض السامي الفرنسي يشرع فيما كان المجلس قائماً، حتى جاء يوم ٢٦ أيار ١٩٢٦ الذي تحول فيه المجلس التمثيلي إلى مجلس نواب بعد موافقة المفوض السامي الفرنسي على الدستور الجديد[٤]، الذي حصن في صدوره حقّ الكلام الثابت اساساً لعضو مجلس النواب وأعطى للنائب الحق بالكلام فترة نيابته[٥]، واعتبر أي رأي نيابي غير مألوف مألوف ينشر في الصحف لا يشكل سوى جرم من جرائم المطبوعات المنصوص عليها في قانون المطبوعات، ومن ثمّ فهو يخرج عن نطاق الآراء والمناقشات التي يسمح فيها للنائب[٦].

بينما عرف العراق الحياة النيابية بصدور أول دستور في الدولة العثمانية عام ١٨٧٦ الذي كان يسمي البرلمان (المجلس العمومي) ويتألف هذا المجلس من هيأة الأعيان المعينة من قبل السلطان وهيأة المبعوثين وهي المجلس المنتخب[٧]، لكن أعضاء هذا البرلمان لم يكن يمتلكون الحرية التامة في ممارسة

---

(١) د. هشام جمال الدين عرفة، مصدر سابق ذكره، ص ١٦٥-١٦٦.
(٢) د. أسد رستم، لبنان في عهد المتصرفية، دار النهار للنشر، بيروت، ١٩٧٣، ص٤٣.
(٣) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٤٣، ص٢٨-٢٩.
(٤) المصدر نفسه، ص٣١.
(٥) تنظر المادة (٣٩) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.
(٦) د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٩٠، ص١٤٧.
(٧) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٧٨-١٧٩.

أعمالهم وإبداء آرائهم والدليل في ذلك أن السلطان عبدالحميد الثاني منح لنفسه حقّ غلق المجلس متى أراد ذلك، ولم يستمر هذا المجلس طويلاً حيث صدر أمر من السلطان بحله وتعطيل اجتماعاته في ١٤/٢/ ١٨٧٨ واستمر هذا التعطيل ما يقارب الثلاثين عاماً، ليعود السلطان نفسه للعمل به في ١٩٠٨/٧/٢٣ واستمر العمل به إلى أن عطله السلطان محمد السادس وحيد الدين في نيسان عام ١٩٢٠[١]، حيث تم عن طريق الانتخابات تشكيل المجلس التأسيسي، الذي أقر بدوره القانون الأساسي عام ١٩٢٥ وعلى ضوئه أجريت أول انتخابات لمجلس النواب كممثلين عن الشعب وتكوينه مع الأعيان المعينين من قبل الملك مجلس الأمة، ومُنح الأعضاء حرية الكلام والمناقشات مع الحكومة دون التعرض لأي مسائلة قانونية عما يبدوه من كلام في الجلسات البرلمانية[٢].

واستمر الحال حتى قيام الجمهورية العراقية عام ١٩٥٨ وبعدها توالت الانقلابات، واستقرت بعدها الحياة النيابية على الوضع الذي نراه اليوم بعد التصويت على الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ وإجراء انتخابات برلمانية، والتصويت على النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عام ٢٠٠٧ وتضمن كلاً من الدستور والنظام الداخلي نصوص تمنح حقّ الكلام لكل من أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية– سنشير لها فيما بعد – وتضمن الحصانة الموضوعية لما يبديه النواب من آراء وأفكار.

ثانياً– أساس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية:

قبل أن نخوض في أُسُس حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، ينبغي أن نُحدد معنى الأساس والذي ورد في المعاجم اللغوية، فالأساس هو قاعدة البناء التي يقوم عليها، وهو أصلُ كلَّ شيءٍ ومبدؤه[٣].

فإذا كان هذا معنى الأساس فان أُسُس حق الكلام في الجلسة البرلمانية هو أساس فلسفي وأساس قانوني نُفصلّهم في النقطتين الآتيتين:

١ - الأساس الفلسفي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية :

إن الديمقراطية حكم الشعب بواسطة الشعب ومن أجل الشعب، وكلمة الديمقراطية مع فهمها في كل لغات الشعوب بهذا المعنى، إلا أن أصلها يوناني، حيث ظهرت في القرن الخامس قبل الميلاد وهي كلمة مركبة من لفظتين هما (Demos) وتعني الشعب و(Kratos) وتعني السلطة وهكذا يكون معنى الديمقراطية سلطة الشعب، أي نظام الحكم المستمد من الشعب[٤].

---

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، المصدر السابق، ص١٧٤.
(٢) حسين جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦، ط١ ، المتنبي، بغداد، ١٩٨٣، ص٥١-٥٤.
(٣) مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، مصدر سابق ذكره، ص ١٦.
(٤) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، دار العربية للقانون، طبعة ٢٠١٠، بغداد، ص ٢١.

فالأساس الفلسفي الذي تقوم عليه الديمقراطية الغربية، هو المذهب الفردي الذي يعد الإنسان حجر الزاوية والركن الجوهري الذي يرتكز عليه، فالإنسان وفق هذا المذهب يتمتع بحقوقٍ وحريات طبيعية تكاد أن تكون مقدسة، تلك التي أكتسبها بحكم الطبيعة وقبل وجود الدولة، وما كان وجود الدولة إلا لحماية تلك الحقوقٍ والحريات، ومن ثم لا يجوز للدولة أو السلطة السياسية المساس بها أو النيل منها وإلا خالفت وجودها وخرجت عن سند شرعيتها(١).

وعادةً للديمقراطية صور ثلاث، الصورة الأولى، إذا حكم الشعب نفسه بنفسه وتدعى (الديمقراطية المباشرة)، أو بواسطة ممثلين عنه وهذه الصورة الثانية التي تدعى(الديمقراطية النيابية أو التمثيلية)، اما الصورة الثالثة، فهي إذا كانت مشاركة الشعب في بعض القضايا المهمة مع وجود ممثلين عنه وتسمى (الديمقراطية شبه المباشرة)(٢)، وما يعنينا من تلك الصور هي الديمقراطية البرلمانية أو ما تسمى الديمقراطية النيابية أو التمثيلية، والتي أصبحت النوع الأشهر في العالم(٣).

وهذه الديمقراطية التمثيلية تعني أن يقوم الشعب باختيار حكامه ويخولهم ممارسة السلطة نيابية عنه على أن يكون هذا الاختيار محدداً بمدة معينة ليتسنى للشعب محاسبة ممثليه وإعادة اختيار الصالح منهم وتغيير من لم يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً ولم يعبر عن آماله ولم يستطع تحقيق طموحاته، وهؤلاء ممثلو الشعب يجتمعون على شكل هيأة تسمى (البرلمان) فالديمقراطية التمثيلية تقوم إذن على ركن أساس وهو وجود برلمان منتخب لمدة محددة(٤).

واختيار هؤلاء النواب عن طريق الانتخاب المباشر بدرجة واحدة أو عن طريق الانتخاب غير المباشر بدرجتين ذلك يتوقف على نوع النظام النيابي في الوصول الى المجالس النيابية(٥).

لذلك فإن ممارسة الشعب حقّه في انتخاب ممثليه بحرية، ليقوم المجلس ممثل عن إرادة الأمة والعمل على ولادة حكومة تعمل تحت إشرافه وتكون مسؤولة أمامه(٦)، وهذه الهيئات إذا كانت مشكلة

---

(١) أثيل خزعل عبدالحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية – كلية القانون، ٢٠١٠، ص٨.

(٢) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق ذكره، ص٣٢.

(٣) أثيل خزعل عبدالحميد، مصدر سابق ذكره، ص٢٢.

(٤) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص٣٢.

(٥) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب للنشر، ٢٠٠٧، ص٤٩.

(٦) حسين جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠٨.

بطريقة صحيحة، فإنها تلبي الاحتياجات والطموح، وتكون ناطقة بلسان المطالب الشعبية، فهي المكان الذي يناقش فيه جميع الآراء والأفكار المتعلقة بالإرادة العامة[١].

ومن خصائص النظام النيابي فضلاً عمّا تقدم هي أن النائب يمثل الأمة والتي أصبحت من القواعد الأساسية لهذا النظام، وقد ذهبت معظم النظم السياسية الحديثة لتدوين هذا المبدأ في دساتيرها أو في القوانين التي تنظم عمل البرلمان، ومن أهم فوائد هذا المبدأ إتاحة الفرصة للنائب في إبداء آرائه بما يخدم الصالح العام، حيث يكون مسؤول عن حماية الصالح العام والدفاع عنه[٢].

ومن ذلك تبين لنا الأساس الفلسفي لحقّ النائب وعضو الحكومة في الكلام في الجلسات البرلمانية، والتي تكون مكان للمناقشات والحديث والحوار والتي يتمخض عن ذلك القوانين والأنظمة أو اللوائح والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٢ - الأساس القانوني لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية :

نقسم الأساس القانوني لحق الكلام في الجلسة البرلمانية إلى أساس دستوري وأساس تشريعي:

أ-الأساس الدستوري

يسعى المشرع عادةً الى النص في صُلب الوثيقة الدستورية على بعض المواضيع التي يراها من الأهمية لدرجة أن يفرد لها مادة دستورية، وذلك إما لعلاقتها الأساسية بحقوق وحريات الأفراد أو لما يترتب على تنظيمها من أثر مباشر على مؤسسات الدولة، ومن ثمّ تكسب السمو الدستوري اللازم للقاعدة الدستورية[٣].

ومن خلال تتبع النصوص الدستورية في العراق والدول المقارنة نجد أن المشرع يُفرد نصوصاً خاصة لحق الكلام في الجلسة البرلمانية سواء بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية (النواب) أو لأعضاء السلطة التنفيذية.

فبالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية، فقد نص المشرع الدستوري المصري في المادة (١١٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أنه" لا يُسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس ..."، ويلاحظ على هذا النص أنه أشار الى عدم المسؤولية (الحصانة

---

(١) جون ستيوورت مِل، الحكومات البرلمانية، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، سوريا، بلا سنة نشر، ص١١٣.

(٢) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق ذكره، ص٤٢-٤٣.

(٣) د. إحسان حميد المفرجي، د. كَطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ص١٦٤.

البرلمانية الموضوعية) عما يُبديه العضو من آراء وأفكار تتعلق بأعماله اليومية التي تدخل في نطاق واجباته ومهامه الموكل بها، فهذه الحصانة هي بالإضافة الى ما تتضمنه من حماية للعضو في ممارسة أعماله، فهي بنفس الوقت تأكيد لحقّ ثابت قبل ثبوتها وهو حقّ الكلام في الجلسات البرلمانية، والدليل في ذلك هو أن الحصانة وجدت من أجل حماية النائب عما يبديه من آراء وأفكار التي كان يسأل عنها قبل ذلك الوقت، وليس المقصود بذلك الوقت هو الدستور أعلاه وانما قبل صدور قانون (ستورد) السالف الذكر.

ولم يختلف المشرع الدستوري اللبناني عن المشرع الدستوري المصري في المادة (٣٩) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل بالنص على أنه "لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته"، فقد حصنّت المادة أعلاه النائب بعدم إقامة دعوى جزائية ضده، أي منحت له حماية جنائية عما يطرحه من أفكار وآراء في مدة نيابته وخلال الجلسات البرلمانية أو أي عمل نيابي تشريعي أو رقابي– أي ضمنت حماية حقّ الكلام في الجلسات البرلمانية– متى كان خاضعاً لقواعد وضوابط منظمة في الأنظمة الداخلية.

وقد سار المشرع الدستوري العراقي على خُطى المشرعين المصري واللبناني، ولم يختلف كثيراً عنهما، فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٣٨) منه على أنه " اولاً: تحدد حقوقّ وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون، ثانياً– أ : يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك".

وهكذا أحال المشرع الدستوري العراقي تنظيم حقوق وامتيازات أعضاء المجلس النيابي الى قانون يُسن من قبل السلطة التشريعية، كما أكد حقّ النائب بالكلام أثناء دورة الانعقاد.

أما بالنسبة لأعضاء السلطة التنفيذية، فقد أعطى الدستور المصري النافذ هذا الحقّ لرئيس الجمهورية في المادة (١٥٠) منه التي تنص على أنه "...ولرئيس الجمهورية أن يلقي بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي، ويجوز له إلقاء بيانات أو توجيه رسائل أخرى للمجلس"[1]، فقد وضحت المادة المناسبات التي يجيز فيها الدستور لرئيس الجمهورية الكلام في الجلسات البرلمانية، وكذلك المادة (١٦٩) منه التي تنص على أنه " يجوز لأي من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس النواب، أو إحدى لجانه، عن موضوع يدخل في اختصاصه. ويناقش المجلس، أو اللجنة هذا البيان، ويبدي ما يرى بشأنه". فنجد تلك المادة أعطت الحقّ بالكلام لكل عضو في الحكومة

(١) تنظر المادة (١٥٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

من أجل إلقاء البيانات أو أي موضوع يدخل في اختصاص الحكومة ويجب على المجلس مناقشة ذلك البيان.

وكذلك فعل الدستور اللبناني النافذ الذي نص على حقّ رئيس الجمهورية بالكلام أمام مجلس النواب، فقد أشارت المادة (٥٠) منه إلى أدائه اليمين الدستورية بعد انتخابه رئيساً لجمهورية لبنان[١]، وقد جرت العادة على إلقائه خطاب أمام مجلس النواب[٢].

وكذلك قد أشارت المادة (٥٣/عاشراً) منه إلى صلاحية رئيس الجمهورية بتوجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الحاجة لذلك[٣].

وكذلك فقد أعطى الدستور اللبناني النافذ رئيس الحكومة الصلاحية التي تمنحه حقّ تبادل الكلام مع المجلس النيابي، ومنها حقه بطرح سياسة الحكومة العامة، وقد ورد ذلك في المادة (٦٤/ثالثاً) منه" رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. وهو يمارس الصلاحيات التالية: ٣-يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب"[٤]، فضلاً عن حقّ الوزراء بحضور جلسات مجلس النواب وإعطائهم الإذن بالكلام متى طلبوا ذلك، وعلى المجلس الاستماع لهم، وهذا ما نصت عليه المادة (٦٧) منه على أنه" للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أنى شاؤوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إدارتهم".

اما في العراق فقد أشار دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ للمناسبات التي يتكلم فيها رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب فقد نصت المادة (٧١) منه على أنه " يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية امام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور". وكذلك نص في المادة(٦٠/اولاً) منه على أنه " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء"[٥].

اما حقّ الحكومة في الكلام فنجده من خلال نص المادة (٦٠/اولاً) منه، حيث أعطت مجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات القوانين. كذلك لمجلس النواب دعوة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء

---

(١) تنظر المادة (٥٠) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.
(٢) الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية اللبنانية www.presidency.gov.lb/Arabic تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٥.
(٣) تنظر المادة (٥٣) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.
(٤) تنظر المادة (٦٤) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.
(٥) تنظر المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

حضور جلسات المجلس للمشاركة في المناقشات الخاصة باستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء، أو الحضور من أجل الرد على الاستجواب الموجه إليهم[١].

من خلال المواد الدستورية أعلاه نجد أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أشار بمواد يشوبها الغموض وعدم الوضوح إلى حقّ السلطة التنفيذية بالكلام في جلسات مجلس النواب، بخلاف بعض الدساتير التي أشارت إلى هذا الحقّ بشكل صريح[٢].

ب-الأساس التشريعي:

لاحظنا مما تقدم أن دساتير الدول محل المقارنة تناولت حقّ الكلام بصورة موجزة، وتركت التفصيل الى القانون أو النظام الداخلي لمجلس النواب، وبما أن قانون مجلس النواب لا تشترك به جميع الدول النيابية نعتمد بالدرجة الأساس على أن نتناول حقّ الكلام في الأنظمة أو اللوائح الداخلية لمجلس النواب العراقي والدول المقارنة، وبشيء من الإيجاز تاركين التفصيل الى الفصل الثاني من هذه الدراسة.

وقد كانت الدساتير موفقة بإحالة التفصيل في حقّ الكلام الى النظام أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب وذلك لسببين، الاول هو عدم دخولها في الجزئيات، والثاني هو أن البرلمان مسؤول عن إدارة شؤونه الداخلية بنفسه.

وقد تناول المشرع المصري حق الكلام في اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالقانون رقم(١) لسنة ٢٠١٦، حيث أفرد الفرع السادس بعنوان نظام الكلام في الجلسة ابتداءً من المادة (٢٩٠) إلى المادة (٣٠١)، وحصر في هذه المواد كل ما يتعلق بتنظيم هذا الحقّ الثابت لكل من رئيس وأعضاء السلطة التشريعية ورئيس وأعضاء السلطة التنفيذية. أما المشرع اللبناني فقد نظم في الفصل الحادي عشر من النظام الداخلي للمجلس النيابي لسنة ١٩٩٤ والمعدل الجديد سنة ٢٠٠٣ حقّ الكلام بعنوان المناقشات والتي بدأت بالمادة (٦٤) وانتهت بالمادة (٨٠)، بحيث شملت تنظيم حقّ النواب والحكومة في الكلام.

وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ فقد تناول حقّ الكلام لأعضاء مجلس النواب والسلطة التشريعية في الفصل السابع ولكن ليس تحت عنوان نظام الكلام وإنما تحت عنوان سير العمل في المجلس والذي يبدأ بالمادة (٣٧) وينتهي بالمادة (٤٦).

وكان الأجدر بالبرلمان العراقي أن يفرد فصل خاص في النظام الداخلي تحت عنوان (تنظيم الكلام).

---

(١) تنظر المادة (٦١/سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تنظر المادتان (٢٨) و(٦١) من القانون الأساسي (الدستور) العراقي لسنة ١٩٢٥.

يتضمن جميع النصوص القانونية التي تتعلق بنظام الكلام، لتكون سهلة في متناول المتكلم ليتعرف على الأصول والقواعد التي يتبعها لتناول الكلام.

المطلب الثاني
مَن يَثبُت له حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

وجدت الديمقراطية النيابية من أجل اختزال عدد كبير من الأفراد بأشخاص معدودين ينوبون عنهم، للقيام بمصالحهم وتلبية طموحاتهم، ومن أجل ذلك لا يمكن تصور ثبوت حقّ الكلام في الجلسات البرلمانية إلا لأشخاص محددين بصفاتهم، فالأصل أن حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية يثبت لرئيس وأعضاء المجلس، كما نصت الدساتير أو الأنظمة الداخلية على ثبوت هذا الحقّ لرئيس وأعضاء الحكومة، وبمناسبات محددة ثبوته لرئيس الدولة، لذا نتناول تلك الجهات في هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : رئيس وأعضاء المجلس النيابي.

الفرع الثاني : رئيس الدولة وأعضاء الحكومة.

الفرع الأول
رئيس وأعضاء المجلس النيابي

نتناول حقّ رئيس مجلس النواب وأعضاء المجلس في الكلام في الجلسة البرلمانية مع الإشارة إلى أهم الاختصاصات أو الواجبات التي يقومون بها والتي تتعلق بحقّ الكلام من خلال النقطتين الآتيتين:

أولاً - رئيس المجلس النيابي :

رئيس مجلس النواب أو المتكلم أو المتحدث أو بالإنجليزية (The Speaker)[١]، هو الشخص المكلف بإدارة الجلسات البرلمانية، وتمثيله أمام السلطات الأخرى في الدولة[٢]، وهو عضو برلماني في الأصل، مُنتخب من قبل الأعضاء ليترأس السلطة التشريعية في النظام البرلماني[٣]، وهو الشخص الذي

---

(١) Sir Thomas Erskine May, The Constitutional history of England vol 2, Longmans Green and Co.,London, 1875, P45. د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص٢٤٩.ود. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية،ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠، ص١٨٦. ود. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٩٣.

(٢) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص١٩.

(٣) سجى فاضل فالح، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠١٩، ص١٥٦.

يتصف بحسن إدارته للجلسة والمعرفة بالنصوص القانونية والتعامل العادل والمُنصف مع جميع الأعضاء والمتكلمين في الجلسة البرلمانية[١]، ويُعتبر رمز المجلس والممثل لهُ ولشخصيته دور كبير في إدارة سير المناقشات[٢]، ويمارس اختصاصات كثيرة.

فقد نصت المادة (٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ على أنه" يراعي رئيس المجلس مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور، والقانون، وهذه اللائحة..."[٣]، وكذلك المادة (٨) من اللائحة نفسها على انه" رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتكلم باسمه، وفقاً لإرادة المجلس، ويحافظ على أمنه ونظامه وكرامته وكرامة أعضائه، ويشرف بوجه عام على حسن سير جميع أعمال المجلس. ويفتتح الرئيس الجلسات ويرأسها، ويعلن انتهائها، ويضبطها، ويدير المناقشات، ويأذن في الكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع. وله أن يوضح مسألة يراها غامضة أو يستوضحها، ويطرح كل ما يؤخذ الرأي عليه، وهو الذي يعلن ما يصدره المجلس من قرارات".

أما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل فقد نصت المادة (٥) منه على أنه" رئيس المجلس يمثل المجلس ويتكلم باسمه، يرعى في المجلس احكام الدستور والقانون والنظام الداخلي، يراس الجلسات ويتولى الصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام، يحفظ الامن داخل المجلس وفي حرمه، ويلفظ ويطبق العقوبات"، ونصت المادة (٥٠) من النظام نفسه على انه"... الرئيس هو الذي يطبق النظام الداخلي فيأذن بالكلام ويمنعه وفقاً 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 قرارات وله حقّ الاشتراك بالتصويت كسائر النواب"، وكذلك جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أن هيأة الرئاسة هي من تعلن افتتاح الجلسة[٤]، وللرئيس الحقّ بشرح المشاريع والتقارير والتعديلات المقترحة من اللجان أو احد النواب تسهيلا وتوضيحاً للبحث[٥].

أمّا النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ فقد نصت المادة (٣٣) منه على أنه" رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتحدث باسمه"، وكذلك ما ورد في المادة (٣٤) منه على أنه" يمارس الرئيس المهام الآتية: أولاً: العمل على تطبيق الدستور والقوانين والنظام الداخلي للمجلس. ثانياً: افتتاح جلسات المجلس وترؤسها. ...خامساً: إدارة المناقشات والمحافظة على انتظامها، وتحديد موضوع البحث، ويوجه

(١) د. زين بدر فراج، المكلمة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٣.
(٢) د. جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، بدون مكان طبع، القاهرة ،٢٠٠٤، ص١٤.
(٣) تنظر المادة (٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٤) تنظر المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.
(٥) تنظر المادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

نظر المتحدث إلى التزام حدود الموضوع والنظام وله أن يوضح أو يستوضح أية مسألة يراها غامضة. سادساً: عرض الأمور التي تتطلب إجراء التصويت عليها وإعلان نتائجها..."[١].

نستنتج من مواد الأنظمة أو اللوائح الداخلية أعلاه للدول محل المقارنة أن اختصاصات الرئيس المتعلقة في الجلسة البرلمانية هي:

أ- افتتاح الجلسة والإعلان عن انتهائها، يفتتح الرئيس الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني والإيذان ببدئها، ويعلن انتهائها بعد الفراغ من المناقشة أو لأي سبب آخر يستدعي من الرئيس إنهاء الجلسة، في مصر يفتتح الرئيس الجلسة باسم الله، وباسم الشعب، وتلاوة قول الله تعالى: بسم الله الرحمن الرحيم (وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)[٢]. بينما لم نجد في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني نصّاً مماثلاً، أما في العراق فيفتتح الرئيس جلسة مجلس النواب، وكما ورد بنص المادة (٣٩) أولاً وثانيًا من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه " أولاً: يفتتح الرئيس كل جلسة مع ذكر رقم الجلسة على الوجه الآتي: بسم الله الرحمن الرحيم ...نيابة عن الشعب نفتتح الجلسة ... ، ثانياً: تلاوة أيات من القران الكريم في بداية كل جلسة".

ب- الإذن بالكلام لطالبه وإدارة المناقشات وضبطها، تعطي الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لرئيس المجلس حقّ منح الإذن بالكلام وإدارة الجلسة والمحافظة عليها.

ج- توجيه المتكلمين من أعضاء المجلس والحكومة الالتزام بنصوص الدستور والقانون والأنظمة الداخلية، فعلى المتكلم التقيد بهذه النصوص وعدم الخروج عليها، وإذا ما تجاوزها المُتكلم فللرئيس الحقّ بلفت نظره بالعودة إلى القواعد والنصوص وعدم الخروج عليها، وإلا قد يأمر بحذف الأقوال المخالفة التي يدلي بها المتكلم من محاضر الجلسات.

د- الإيضاح والاستيضاح عن أي مسألة يراها غامضة، فلرئيس المجلس الإيضاح، وذلك بشرح أية مسألة في موضوع النقاش يراها من الغموض تحتاج إلى توضيح تسهيلاً للبحث في أثناء المناقشة، وقد يتطلب الأمر منه أن يستوضح عن موضوع النقاش من المتكلم، سواء كان عضواً في المجلس أم السلطة التنفيذية، إذا ما واجه صعوبة في فهم المسألة محل النقاش.

---

(١) تنظر المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٢) تنظر المادة (٢٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

هـ- المحافظة على وحدة الموضوع، فللرئيس توجيه المتكلم للمحافظة على حدود الموضوع المطروح في المناقشة وعدم الخروج عليه أثناء سياق الكلام، فقد يتناول المتكلم موضوعاً أخراً أو يتطرق الى موضوع لا علاقة له بموضوع النقاش.

و- عرض الموضوع للتصويت وإعلان نتائجه، فبعد الانتهاء من المناقشة وأخذ الآراء، يصار الى عرض الموضوع للتصويت من قبل رئيس المجلس والذي يشترك فيه مع الأعضاء، دون أعضاء السلطة التنفيذية.

من كل ما تقدم يبقى الرئيس هو لسان المجلس المتكلم باسمه وطبق إرادته، لذا وجب أن يكون هو أول المتكلمين، وأن تكون له الحرية في اختيار الوقت المناسب لكلامه[١]، إلا أن مسألة اشتراكه في المناقشات المتعلقة بالموضوع المعروض في الجلسة البرلمانية بخصوص تركه لكرسي الرئاسة من عدمه، أثار خلافاً فقهياً، فقد ذهب رأي إلى عدم تخلي الرئيس عن كرسي الرئاسة إذا ما أراد الاشتراك في المناقشة، وإنما يُبدي رأيه من على منصة الرئاسة[٢]، أما الرأي الثاني الذي يذهب معه الباحث، وهو السائد تقريباً يذهب إلى تخلي الرئيس عن منصة الرئاسة لأحد أعضاء هيأة الرئاسة أو أحد الأعضاء إذا ما أراد الاشتراك في المناقشة، وعدم العودة الى المنصة حتى ينتهي الموضوع محل المناقشة، فقد نصت المادة (٨) من اللائحة الداخلية المصرية "... وللرئيس أن يبدي رأيه بالاشتراك في مناقشة أية مسألة معروضة، وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة، ويتولى رئاسة الجلسة في هذه الحالة أحد الوكيلين، ولا يعود إلى مقعد الرئاسة حتى تنتهي المناقشة التي اشترك فيها"، ولم يختلف النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عن ذلك، فقد نصت المادة (٦٦) منه على "...أما إذا شاء الرئيس الاشتراك في المناقشة واتخاذ موقف من مشروع فعليه أن يترك المنصة ويولي الرئاسة نائبه أو أكبر الأعضاء الحاضرين سناً في حال غياب نائب الرئيس وأن يجلس في مقاعد النواب إلى أن ينتهي بحث الموضوع "، أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فلم يرد فيه نّصٌ يعالج مسألة اشتراك رئيس المجلس في المناقشة، وهذا نقص تشريعي واضح يجب على المجلس تلافيه عند أقرب تعديل لنظامه الداخلي.

---

(١) فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، ط١، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٢٧، ص١٧٩.

(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص ٤١. (وتجدر الإشارة إلى أن أروقة مجلس النواب العراقي قد شهدت مداخلة من قبل رئيس السن، ولم يشير في محضر الجلسة إلى أنه ترك كرسي الرئاسة) الجلسة الخاصة بأوضاع البصرة من مجلس النواب العراقي، بتاريخ ٢٠١٨/٩/٨ الموافق يوم السبت، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الرابعة https://ar.parliament.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١١.

ثانياً- أعضاء المجلس النيابي :

العضوية البرلمانية هي" صفة يكتسبها المرشح بعد أن توافرت فيه مجموعة من الشروط التي نصت عليها القوانين المُنظمة للعملية الانتخابية بدءاً من الدستور وقانون الانتخابات والأنظمة الصادرة عن الجهة المسؤولة عن الانتخابات وحصولهُ على الأصوات اللازمة للفوز بالمقعد البرلماني والحصول على هذه الصفة وفقاً للنظام الانتخابي، إما مباشرة من خلال صناديق الاقتراع، أو بطريقة غير مباشرة كعضو بديل وفقاً لقانون استبدال الأعضاء ولأي سبب كان"[١].

وكون أعضاء المجلس النيابي مُمثلين عن إرادة الشعب، وحتى يُمثلون ناخبيهم خير تمثيل من خلال القيام بوظائفهم، يُمنحون الحق بالكلام ويتمتعون بالحماية القانونية لما يطرحونه ولا يشعرون بالقلق حيال ما يلفظون من عبارات قد تكون جارحه من وجهة نظر البعض، وعلى المجلس أن يعمل على حماية هذا الحقّ ولا يسمح بالتدخل من أي طرف كان، من داخل المجلس أو خارجه[٢].

وحتى تؤدي المجالس النيابية وظائفها التشريعية والرقابية والمالية، فإن أعضائها يمارسون حقهم في الكلام في الجلسات البرلمانية سواء تعلق الموضوع محل المناقشة بتشريع قانون أو تعديله، بغض النظر إذا كان مقترح من قبل المجلس نفسه أو محال إليه من قبل الحكومة وبعد دراسته من قبل اللجان المختصة، وكذلك المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية، ومناقشة المواضيع المالية كإقرار الموازنة المالية وتشريع بعض القوانين المالية مثل فرض الضرائب، وللنائب عند نظر القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو الإضافة، ويجب أن يقدم مقترحه إلى رئيس المجلس قبل الجلسة[٣]، وبعد اكتمال المناقشة للقوانين المعروضة يصار الى التصويت عليها، وهذه الوظيفة قد يشترك أعضاء الحكومة في المناقشة اذا كان مشروع القانون مُحال من قبلهم دون حقّ التصويت.

أو قد يتعلق موضوع المناقشة في الجلسة البرلمانية بوسائل ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة التي تقوم بها المجالس النيابية، وهذه الوسائل هي:

أ- حقّ توجيه السؤال، لكل عضو برلماني الحقّ بتوجيه السؤال الى كل أعضاء الحكومة ورئيسها حول موضوع أو واقعة مجهولة للعضو السائل وفق شروط وإجراءات خاصة بالسؤال، وعلى الحكومة الاجابة على هذه الأسئلة، وقد يكون السؤال خطي يدرج في جدول الأعمال او شفهياً أثناء

(١) عبدالكريم زغير جبر، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة البصرة –كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٣٩.

(٢) ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص١٧١.

(٣) سامي عبد الصادق، اصول الممارسة البرلمانية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢، ص٣٣٤.

الجلسة[١]، وإذا غاب النائب السائل عن موعد الجلسة المخصصة لهذا السؤال يهمل سؤاله، ولا يحق لنائب آخر السير فيه إلا إذا قدم طلب تحريرياً لرئيس المجلس بتأجيل السؤال فيؤجل، أما اذا غاب الوزير المسؤول فيؤجل السؤال[٢].

ب- حقّ الاستجواب، لجميع النواب الحق بالمشاركة في مناقشات الاستجواب بعد إدراجها في جدول الأعمال، ويباشر العضو المستجوب بشرح استجوابه بفترة يحددها المجلس، وعلى الوزير أو عضو الحكومة الإجابة على هذا الاستجواب، وتُخصص الجلسة لمناقشة موضوع الاستجواب[٣]، وقد يسقط الاستجواب إذا لم يحدد موعد لمناقشته، وإدراجه في جدول أعمال المجلس[٤].

ج- حقّ طرح موضوع عام للمناقشة، ويراد به طرح موضوع للمناقشة في الجلسة البرلمانية لأهميته، الغرض منه استيضاح سياسة الحكومة من هذا الموضوع المطروح، والتوصل من خلاله الى صيغة تفاهم بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعد هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الهادئة التي تبتعد عن الشخصنة واشتراك الجميع فيها[٥]، وقد نصّت المادة (١٣٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أنه" يجوز لعشرين عضو من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه"[٦]، كما نصّت المادة (٦١/سابعاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه" يجوز لخمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات ..."[٧]، في الوقت الذي خلا فيه دستور لبنان النافذ من هذه الوسيلة الرقابية، في حين نصت اللائحة الداخلية

---

(١) تنظر المادة (١٢٩) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ والمادة (٦١)(سابعاً /أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقد خلا دستور لبنان النافذ من مادة تشير الى حق السؤال، وكذلك تنظر المادة (١٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ والمادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل والمادة (٥٠) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٢) د. حسن أبو السعود سيف، القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٣٨، ص٣٤٣.

(٣) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة - الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٤٤.

(٤) جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٤٥.

(٥) د. أفين خالد عبدالرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٠٤ .

(٦) تنظر المادة (١٣٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة (٢٣٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

(٧) تنظر المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

لمجلس النواب المصري على أنه يمكن أن يناقش المجلس موضوع عام بناءً على طلب الحكومة في ذات الجلسة[١].

د- مناقشة نتائج التحقيق البرلماني، الذي يقوم به المجلس بأجمعه أو لجنة مشكلة من قبله، لتقصي الحقائق والوصول الى نتائج حول موضوع بالغ الخطورة، يتعلق بأعمال الحكومة، ويقرر أعضاء البرلمان موقفهم من التقرير المعد حول الموضوع محل التحقيق بعد مناقشته في الجلسة البرلمانية[٢].

هـ- التصويت على سحب الثقة، أو المسؤولية السياسية أو المسؤولية الوزارية، وبهذه الوسيلة يناقش أعضاء مجلس النواب عزمهم على سحب الثقة من الحكومة في حالة عدم الاتفاق معها على برنامج محدد أو بعد القيام بوسائل الاستجواب والتحقيق وربما السؤال، وتعد هذه الوسيلة من أركان النظام البرلماني[٣]، بحيث يكاد لا يخلو منها دستور أو نظام داخلي في الأنظمة البرلمانية[٤].

وكذلك هناك حالات أخرى يسمح فيها للنائب بالكلام، منها نقطة النظام وهي اعتراض من قبل عضو المجلس على عدم قانونية سير النقاش أو الاجراءات حول موضوع مطروح للنقاش[٥].

وايضاً في حالة طلب تأجيل النقاش، وطلب تصحيح واقعة مدعى بها، وطلب الرد على قول يمس طالب الكلام، وطلب سحب الاقتراح، وطلب إحالة الموضوع إلى لجنة، وطلب إقفال باب المناقشة، وهذه الحالات تعد قيد على صلاحية الرئيس بالموافقة، وتُعمل وفق ضوابط وغايات محددة[٦]، وكذلك في حالة

---

(١) تنظر المادة (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، في الوقت الذي خلا فيه كلاً من النظامين الداخلين لمجلس النواب اللبناني ومجلس النواب العراقي من مادة تنص على حق الحكومة بطرح موضوع عام للمناقشة.

(٢) شامل عيال منصور، التحقيق البرلماني(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان – كلية الحقوق،٢٠١٧-٢٠١٨، ص ٤٨.

(٣) د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سابق ذكره، ص٣٩٠.

(٤) تنظر المادة (١٣١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة (٣٧) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل، المادة (٦١/ثامناً/هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكذلك المادة (٢٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤، المادة (٦٣) و(٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٥) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مصدر سابق ذكره، ص٥٣.

(٦) د. فارس يوسف النجادا، أوراق نيابية، ط١، الاستحقاق للطباعة الحديثة، بلا مكان نشر، ٢٠١٥، ص٢٣.

انتخاب رئيس الجمهورية[١]، أو منح الثقة للحكومة[٢]، وهناك بعض المناصب المهمة والهيئات التي يتم تعيين عدد من أعضائها من قبل المجلس النيابي[٣].

الفرع الثاني

رئيس الدولة وأعضاء الحكومة

كما هو معلوم أن السلطة التنفيذية في الأنظمة النيابية تتكون من رئيس الدولة، سواء كان ملكاً أم رئيساً للجمهورية، والحكومة متمثلة برئيسها وأعضائها، ومن أجل أن نتناول رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية والمناسبات التي يسمح لهم فيها بالكلام داخل الجلسة البرلمانية، نقسم هذا الفرع إلى النقطتين الآتيتين:

أولاً - رئيس الدولة :

رئيس الدولة هو رمز السلطة العامة في دولته، فهو الذي يمثلها باعتبارها وحدة سياسية سواء في الداخل أو في الخارج، أو هو رأس السلطة العامة في دولته، ينوب عنها أصلاً ومباشرة في إدارة شؤونها سواء في الداخل أم في الخارج، وتثبت هذه الصفة التمثيلية بمجرد توليه منصبه أياً كان نظام الدولة وقوانينها[٤]. وقد يعرف بتعريف مختلف بحسب النظام السياسي في كل دولة[٥].

ولما كانت الأنظمة البرلمانية تشترك في الغالب بعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً بخلاف المسؤولية الجنائية التي تختلف باختلاف نظام الحكم ما إذا كان ملكياً أو جمهورياً، فاختصاصات رئيس الدولة في هذا النظام لا تعدو أن تكون رمزية سواء كانت مباشرتها في مواجهة الحكومة أو البرلمان، فرئيس الدولة وإن كان يتمتع في بعض الحالات بسلطات فعلية إلا انها سلطات محدودة[٦]، لذا يكون حضوره في جلسات البرلمان والكلام فيها تكاد تكون معدومة إلا بحدود ضيقة جداً.

---

(١) تنظر المادة (١٤٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة (٤٩) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل والمادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر المادة (١٤٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة (٦٤/ثانياً) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل، والمادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سابق ذكره، ص٤٢٠.

(٤) د. أردلان نورالدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٦ - ٢٧.

(٥) ينظر المادة (١٣٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة (٤٩) من دستور الجمهورية اللبنانية النافذ والمادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) أثيل خزعل عبد الحميد، مصدر سابق ذكره، ص٥٥.

قد يكون الحضور من أجل خطاب افتتاح دور الانعقاد للبرلمان أو الخطبة التي يُلقيها بعد انتخابه من قبل البرلمان[١]، أو بواسطة الرسائل التي يرسلها للبرلمان وهي بطبيعة الحال في نطاق مواضيع محددة.

ففي مصر نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٤٤) منه بأن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب قبل مُمارسة مهام الرئاسة، وأعطت المادة (١٥٠) السالف ذكرها الحق لرئيس الجمهورية أن يلقي بياناً عن السياسة العامة للدولة وتوجيه رسائل للمجلس[٢]، ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (١١٩) على أنه " لرئيس الجمهورية أن يلقي في الجلسة الافتتاحية لدور الانعقاد العادي لمجلس النواب، بياناً حول السياسة العامة للدولة، ولرئيس الجمهورية أن يلقي أية بيانات أو أن يوجه رسائل أخرى للمجلس"، هكذا فقد بينت المواد اعلاه المناسبات التي يتكلم فيها رئيس الجمهورية بشكل واضح، وهي القسم عند افتتاح الجلسة البرلمانية، وكذلك أية بيانات أو رسائل أخرى، ولم تتطرق إلى مشاركته في مناقشات المجلس بغض النظر عن الموضوع المعروض للنقاش.

وفي لبنان يحلف رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب عند انتخابه وذلك وفقاً لنص المادة (٥٠) السالف ذكرها من الدستور اللبناني النافذ، ولم يأتي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، بجديد فقد نصت المادة (١٤٥) منه على أنه " عندما يرغب رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة الى مجلس النواب عملاً بأحكام الفقرة ١٠ من المادة (٥٣) من الدستور، تطبق الإجراءات الآتية :

١- إذا كانت رسالة رئيس الجمهورية مباشرة، يُبادر رئيس المجلس إلى دعوة المجلس إلى الانعقاد خلال ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغه رغبة رئيس الجمهورية[٣].

وفي كل من مصر ولبنان يرفع رئيس المجلس الجلسة بعد بيان الرئيس، ويتم بعد ذلك مُناقشة الخطاب أو البيان أو الرسالة[٤].

---

(١) (خُطبة العرش التي يلقيها الملك في بريطانيا عند افتتاح الدورة البرلمانية والتي تكون من إعداد الحكومة، من أهم المناسبات التي تسمح للملك وهو رئيس الدولة للاشتراك في الجلسة البرلمانية والكلام فيها، بخطاب يبين فيه سياسة الحكومة) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٣٨. ود . مجيد حميد العنبكي، الدستور البريطاني، ج١، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع أو نشر، ص٢١.

(٢) تنظر المادتين (١٤٤) و(١٥٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

(٣) تنظر المادتين (٥٠) و(٥٣/عاشراً) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٤) تنظر المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦ والمادة (١٤٥/ثانياً) من النظام الداخلي الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

اما في العراق فإن الأمر مختلف إذ لم يشر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى بيان أو رسالة من قبل رئيس الجمهورية أمام المجلس، فقط نصت المادة (٧١) منه الى تأديته اليمين الدستورية أمام البرلمان[١]، ولكن النظام الداخلي نصّ على أن لرئيس الجمهورية الحقّ بمناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الحكومة من خلال الحضور إلى مجلس النواب بناءً على طلبه وبموافقة هيأة الرئاسة وذلك بمقتضى المادة (٤٠/ اولاً)، والواضح من المادة هو المشاركة بالمناقشة دون التصويت[٢].

ويلاحظ من ذلك أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي منح رئيس الجمهورية دوراً أكبر في حضور القوانين المتعلقة بالحكومة ومناقشتها، بينما حصرت اللائحة الداخلية المصرية والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني حقّ رئيس الجمهورية في الكلام في الجلسة البرلمانية، في حدود خطاب التنصيب والرسائل عند الحاجة لها، ولا يشترك في المناقشة وإنما ترفع الجلسة بعد نهاية كلامه، وكان على المشرعين المصري واللبناني إعطاء رئيس الجمهورية فرصة أكبر للمشاركة في مناقشات المجلس كما فعل المشرع العراقي.

ثانياً - أعضاء الحكومة :

قبل الخوض بحقّ الحكومة ورئيسها في الكلام في الجلسة البرلمانية، علينا أن نفهم ماذا نقصد بالحكومة ورئيسها وأعضائها، ثم نتناول حقها في الكلام في الجلسة البرلمانية.

ويقصد بالحكومة أو الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية في النظام البرلماني، وإنها مسؤولة عن مُمارسة اختصاصاتها أمام البرلمان[٣]، والحكومة كما هو معروف مكونة من رئيس يدعى رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة، والوزراء هم أعضاء الحكومة، وكذلك هُناك مندوبين عن الحكومة قد يسمح لهم بتوكيل من الوزراء بالحضور إلى مجلس الوزراء والتحدث نيابةً عن الوزراء.

وقد عرف الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٦٣) منه بانها " الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة، ويشرف على أعمالها، ويوجهها في أداء اختصاصاتها"، أما الوزير فهو الذي يتولى وضع سياسة الوزارة ويتابع تنفيذها ورقابتها[٤]. اما في لبنان فقد عرف الدستور اللبناني النافذ رئيس مجلس الوزراء في المادة (٦٤) منه بأنه" رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم

(١) تنظر المادة (٧١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٢) تنظر المادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٣) د. السيد صبري، حكومة الوزارة بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترا، المطبعة العالمية ١٦ش ضريح سعد بمصر، ١٩٥٣، ص٢٣.
(٤) تنظر المادة (١٦٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء"، أما الوزير فقد خلا الدستور من تعريف محدد له، ويمكن استخلاص تعريفه من خلال تعريف القائم بخدمة عامة في المادة (٢) من قانون الاثراء غير المشروع "...ويعتبر قائماً بخدمة عامة كل من اسند إليه، بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة الوزراء، أو الوزارة ..."[١].

وفي العراق عرف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧٨) رئيس مجلس الوزراء بأنه " هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب"، أما الوزير فلم يعرفه الدستور العراقي، ولكن عرفته مجموعة من التشريعات العراقية[٢]، وهو موظف عام يعين بالإدارة المقررة دستورياً، ويدخل في تكوين مجلس الوزراء، ويتربع على قمة القطاع الوزاري ويتولى إدارته، ويسأل عنه أمام السلطة المختصة دستورياً[٣].

وتلعب الحكومة دوراً مهماً في النظام البرلماني مُمثلة في رئيسها وأعضائها، وقد يقوم رئيس الحكومة بمناقشة السياسة العامة للدولة أمام البرلمان[٤]، ويرد على الملاحظات التي توجه إليه من قبل أعضاء المجلس النيابي، وكذلك يرد على الأسئلة أو طلبات الإحاطة أو الاستجواب، وكذلك يشارك الوزراء في المناقشات إذا ما قدم طلب للمناقشة وتمت موافقة المجلس النيابي، ولهم التدخل في المناقشة في موضوع الموازنة أو الاتفاقات أو أي موضوع معروض للنقاش على المجلس[٥].

وحقّ الوزير في الكلام في الجلسة البرلمانية في بعض الأنظمة البرلمانية، قد لا يقيد بمناسبة محددة، لأنه قد يجمع بين العضوية البرلمانية والعضوية الوزارية، فهو بذلك يراقب السلطة التنفيذية كمتشرع، ويكون مسؤولاً أمام السلطة التشريعية كعضو في الحكومة[٦]، وإن كان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة قد تخلت عنه الدساتير الحديثة في الأنظمة البرلمانية الحديثة، وما يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات من استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، إلا أن بناء النظام البرلماني التقليدي

---

(١) تنظر المادة (٢) من قانون الإثراء غير المشروع في لبنان رقم ١٥٤ لسنة ١٩٩٩.

(٢) تنظر المادة (٥/اولاً) من قانون وزارة السياحة والأثار رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ والمادة (٥) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٩٨ والمادة (٣/ثانياً) من قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١.

(٣) زينة عارف رشيد، المسؤولية القانونية للوزير، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٥- ٢٠١٦، ص١٠.

(٤) قبلان النوري الخرسة، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الاداء البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان للدراسات العليا، ٢٠٠٨-٢٠٠٨، ص٤٧.

(٥) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٦١.

(٦) قبلان النوري الخرسة، مصدر سابق ذكره، ص٦٠.

في بريطانيا الذي تراكمت فيه القواعد والتقاليد البرلمانية جعلت منه مستقر ومقبول[١]، وهذا الحقّ في بريطانيا يثبت للوزير في المجلس الذي هو عضو فيه، أما اذا كان رئيس الوزراء أو الوزير لا ينتمي إلى مجلس اللوردات مثلاً، فلا يحقّ له الكلام فيه، ولا حضور جلساته، وإنما ينوب عنه وكيل برلماني من بين أعضاء المجلس المراد الكلام فيه، بعكس بعض الدول البرلمانية التي تعطي الحقّ لعضو الحكومة حضور الجلسات والكلام في كلا المجلسين إذا كانت من الدول ثنائية المجلس التشريعي[٢].

وبما أن أعضاء الحكومة يحضرون الجلسات البرلمانية، ويشاركون في المناقشات، كما هو معلوم، فمناسبة الكلام تكون في حالة التشريع عند دفاعهم عن مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة، دون التصويت، وكذلك هي مسؤولة أمام البرلمان، فواجبها أن تجيب وتدافع عن نفسها في حالة ممارسة السلطة التشريعية لوسائل الرقابة على أعمال الحكومة.

وقد يثبت حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية لمندوبي الحكومة في حالة إذا ما حضروا لجلسات المجلس نيابةً عن الوزراء[٣].

من خلال ما تقدم تبين أن حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، يثبت لجميع أعضاء السلطة التشريعية بما فيهم رئيس المجلس النيابي، وكذلك لجميع أعضاء السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وكذلك لمندوبي الحكومة، وهم جميع من يدخل ضمن تنظيم الإدارة، فهذا الحق وجد للمصلحة العامة، والتي تعود بالنفع على الشعب مصدر السلطة، وكذلك على الدولة بجميع مؤسساتها، فلا يوجد ما يمنع من ممارسة هذا الحقّ إذا ما أُريد منه تقديم ما يصيب تلك المصلحة.

---

(١) د. رحيم حسين موسى، من محاضرة بعنوان محظورات العضوية في المجالس النيابية، أُلقيت على طلبة الدراسات العليا- الماجستير/القسم العام/للسنة التحضرية ٢٠١٩-٢٠٢٠/ الفصل الدراسي الثاني، منشورة على موقع: www.youtube.com بتاريخ ٢٠٢٠/٥/١.

(٢) د. حسن أبو السعود سيف، مصدر سابق ذكره، ص٤٣٥.

(٣) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٧٠.

المبحث الثاني

شروط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

لا يعني أن من يثبت له حقّ الكلام يباشره دون أن تكون هناك شروط محددة ملزمة لمباشرة الكلام، لذا اشترطت الأنظمة الداخلية مجموعة من الشروط الملزمة لمن يريد الكلام داخل الجلسة البرلمانية، والشرط هو " ما يتوقف وجود الشيء على وجوده وكان خارجاً عن حقيقته أو ماهيته، ولا يلزم من وجوده وجود الشيء ولكن يلزم من عدمه عدم ذلك الشيء"(١)، وهذه الشروط قد تكون متعلقة بطلب الكلام، وقد تكون متعلقة بالإذن بالكلام، لذا نقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول : طلب الكلام.

المطلب الثاني : الإذن بالكلام.

المطلب الأول

طلـــــب الكـــــلام

لا يستطيع عضو السلطة التشريعية أو عضو السلطة التنفيذية ممارسة حقه في الكلام دون تقديم طلب بذلك، وطلب الكلام هو "الاستئذان من رئيس الجلسة بالتحدث في القاعة حول موضوع مطروح على المجلس"(٢).

ويكون تقديم الطلب في مواعيد وصيغ محددة، وقد يتقيد هذا الحق بحالات لا يجوز فيها تقديم طلب الإذن بالكلام، وهذا ما نحاول توضيحه في هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : تقديم طلب الكلام.

الفرع الثاني : الحالات التي لا يجوز فيها تقديم طلب الكلام.

الفرع الأول

تقديـــــــم طلـــــــب الكـــــــلام

لا يمكن لأحد أن يتكلم إلا أن يقدم طلب الإذن بالكلام، سواء كان بوسيلة الكتابة قبل الجلسة أم شفاهاً أثناء الجلسة، كما قد يقدم طلب الكلام إلكترونياً، وعلى من يتقدم بطلب الكلام أن يختار احدى تلك الوسائل لتقديم طلبه، وأن يُسلّم طلبه إلى مقرر الجلسة أو السكرتير، بحسب الوسيلة المتبعة من قبل

---

(١) د. عبدالمجيد الحكيم وآخرون، القانون المدني وأحكام الالتزام، ج٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة طبع ونشر، ص١٥٧.

(٢) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مصدر سابق ذكره، ص٤٩.

المجلس[١]، وعلى طالب الكلام أن يتقيد بمواعيد تقديم الطلب إذا ما تم تحديدها من قبل المشرع[٢]، وقبل أن يتمكن أي متكلم في المجلس من الحديث أثناء الجلسة والاشتراك بالمناقشة، يجب أن يعترف الرئيس بأن له الحقّ في الكلام والذي يترتب عليه الاستماع من قبل الاخرين، ويكون ذلك من خلال مخاطبته للرئيس أو رئيسة المجلس بسيدي أو سيدتي أو أي تسمية أخرى تدل على رئيس المجلس، بطلب الإذن بالكلام[٣].

فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٢٩٠) منها على أنه " لا يجوز لأحد أن يتكلم في الجلسة البرلمانية إلا بعد أن يطلب الكلمة ..." ويفهم من نص المادة أعلاه أن الكلام في الجلسة البرلمانية مشروط بطلب الكلمة، وكانت اللائحة موفقة في صياغتها لعبارة (لا يجوز لأحد)، فهي بذلك جاءت مطلقة لكل من يحقّ لهم الحضور في الجلسات، ويشاركون في الكلام، سواء كانوا أعضاء المجلس أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو مندوبي الحكومة، إلا إنها محل نقد في عبارة (يطلب الكلمة)، فلم تحدد الوسيلة التي يقدم فيها الطلب، وكذلك لم تحدد ميعاد تقديمه مثل ما فعلت المادة (١٥٢) من نفس اللائحة حيث حددت ميعاد تقديم طلب الكلام في مناقشة المشاريع المالية قبل ثمان وأربعين ساعة من جلسة مناقشتها على الأقل[٤]، فهي لم تشر إلى تقديم الطلب كتابة أو شفاهاً، أو إلكترونياً، وهل يقدم الطلب قبل الجلسة أو أثناء الجلسة؟، في حين يفهم من المادة (٢٩٤) من اللائحة نفسها، تقديم الطلب كتابة أو إلكترونياً في عبارة " ...يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه بحسب ترتيب تقديم طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة، ويراعي إعطاء الأولوية للمسجلين لطلب الكلمة إلكترونياً ..."، كونها أشارت إلى الإذن من الرئيس بحسب ترتيب الطلبات المقدمة مسبقاً[٥]، في حين جاءت المادة (٢٩١) من نفس اللائحة أكثر وضوحاً في تقديم الطلب كتابةٍ، وذلك من عبارة تقديم طلب الاستيضاح كتابة إلى رئيس المجلس[٦]، وكان على المشرع أن يحل هذا الإشكال من خلال ذكر تقديم الطلب وميعاده في المادة (٢٩٠).

(١) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، بحث غير منشور، ص٤.
(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٨٩.
(٣) هنري إم وآخرون، قواعد النظام الديمقراطية – قواعد روبرت التنظيمية الاجتماعي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٥، ص٧٩-٨٠.
(٤) تنظر المادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٥) تنظر المادة (٢٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٦) تنظر المادة (٢٩١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

في حين نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في المادة (٦٥) منه على أنه " يتلى اولاً المشروع موضوع المناقشة مع أسبابه الموجبة فتقرير اللجنة المختصة والتعديلات التي أقترحها، ثم يُعطى الكلام للنواب المدونة أسماؤهم قبل الجلسة تباعاً حسب الترتيب، ومن ثم للنواب الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة"، فقد حددت الوسيلة التي يقدم فيها طلب الكلام، فيكون كتابة للنواب الذين دونوا اسماؤهم قبل الجلسة، ثم الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة، والذي يكون عادةً شفاهاً، ولم تحدد ميعاد تقديم الطلب قبل الجلسة بفترة زمنية محددة، وكذلك يعاب عليها قد حددت هذه الشروط المتعلقة بالنواب دون أعضاء الحكومة، وهذا ما يتضح من عبارة (يعطى الكلام للنواب) وقد ذكرنا أن حقّ الكلام يثبت لأعضاء مجلس النواب بالإضافة إلى أعضاء الحكومة، وقد عالجت المادة (٧٥) من النظام أعلاه موضوع عدم ذكر أعضاء الحكومة وذلك بعبارة " للرئيس حقّ منع الخطيب عن متابعة الكلام بدون قرار من المجلس في الحالات الأتية :١- إذا تناول الكلام بدون إذن الرئاسة ..."[١].

وهذا يؤكد معاملة أعضاء الحكومة وأعضاء المجلس بنفس الوتيرة من حيث تقديم الطلب للإذن بالكلام في الجلسة البرلمانية، ولكن تبقى ثغرة عدم تحديد فترة زمنية معينة لتقديم الطلب قبل الجلسة، فكان حري بالمشرِّع أن يحدد فترة زمنية معينة، مثلاً يجوز تقديم طلب الكلام في موعد اقصاه الساعة الواحدة بعد الظهر في اليوم المخصص للمناقشة[٢].

أما في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فقد نصت المادة (٤١) منه على أنه" يتحدث العضو في الجلسة بإذن من الرئيس ..." نجد أن هذه المادة لم تحدد الوسيلة التي يتقدم فيها طلب الإذن بالكلام، كتابةً أو شفاهاً، ولم تشر إلى حقّ أعضاء الحكومة في الكلام، وكذلك لم تحدد موعد تقديم طلب الكلام إذا كان كتابة، في حين نصت المادة (٣٥/ثانياً/د) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه "يمارس النائب الثاني المهام الآتية: تنظيم جدول بطالبي الحديث من أعضاء المجلس" فيكون تقديم الطلبات كتابة وفق جدول معد ومنظم من قبل النائب الثاني لرئيس المجلس، وهذا لا يمنع من وجود طلبات تقدم شفاهاً إلى رئيس الجلسة أثناء سير الجلسة، وقبل غلق باب النقاش في الموضوع المعروض على المجلس، وقد عالجت المادة (٤٠/اولاً) من النظام نفسه مسألة حقّ أعضاء الحكومة في الكلام حيث نصت على أنه " لعضو مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناءً على طلبه، وموافقة هيأة الرئاسة، والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة وله استصحاب

(١) تنظر المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤المعدل.
(٢) بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١١٩.

كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم بإذن من الرئيس" ولم نجد مادة في النظام الداخلي قد حددت فترة زمنية معينة لتقديم طلب الكلام كتابة، وكما هو معروف يقدم قبل الجلسة بفترة زمنية معينة.

وإذا كان الأصل أن حقّ طلب الكلام مُباح لمن يَثبُت له هذا الحقّ في الجلسة البرلمانية، إلا أن هناك حالات يسقط فيها حقّ الكلام وهي :

الحالة الاولى : يسقط حقّ طالب الكلام في الكلام عند انصرافه من الجلسة:

نجد أن على من يترك جلسة البرلمان يسقط حقه في الكلام، ويعد متنازلاً عن هذا الحقّ، ولا يتكلم على أساس الحق الذي تنازل عنه، فتنظيم المجالس لا يمكن ان يكون مضيعة للوقت، وخاضع لأهواء من لا يلتزم بقواعد المجلس ونظامه الداخلي[١].

الحالة الثانية : يسقط حقّ طالب الكلام في الكلام لغيابه:

فلا يحقّ لمن غاب عن جلسة مجلس النواب أن يحتج بطلبه الذي قدمه من أجل الكلام، ولا يحقّ له الاعتراض على قرار المجلس حول موضوع قد اقترحه قبل غيابه، فالانضباط يجب أن تكون هي السمة الغالبة على من يتحمل مسؤولية البلاد والعباد[٢].

الحالة الثالثة : وهي إذا ما تقدم طالب الكلام بطلب الإذن بالكلام، ولكن لم يدركه دور المناقشة، وقد تم إقفال المناقشة في الموضوع الذي قدم طلباً للكلام فيه، فلا يحقّ له المطالبة بدوره بالكلام، وإنما يسقط هذا الطلب بإقفال باب المناقشة[٣].

الفرع الثاني

الحالات التي لا يجوز فيها تقديم طلب الكلام

إذا كان الأصل إن حق طلب الكلام ممنوح للجميع دون استثناء، وذلك من باب العدالة والمساواة بين من يحق لهم الكلام في الجلسة البرلمانية، فهذا لا يمنع من وجود حالات لا يمكن فيها تقديم طلب الكلام، وإذا ما تقدم الطلب فإن مصيره الرفض من رئيس الجلسة.

ويمكن أن ندرج الحالات التي لا يجوز فيها تقديم طلب الكلام، وفق النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والأنظمة أو اللوائح الداخلية لدول المقارنة وهي :

---

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٠٧.
(٢) المصدر نفسه، ص٢٠٨ ، ود. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٦٦.
(٣) د. فؤاد كمال، المصدر نفسه، ص١٦٦.

الحالة الأول : لا يجوز طلب الكلام قبل انتخاب الرئيس[١]، لا يجوز تقديم طلب الإذن بالكلام في الجلسة البرلمانية قبل انتخاب الرئيس أو هيأة الرئاسة، كون الجلسة الافتتاحية لدور الانعقاد الأول تُخصَص لانتخاب الرئيس أو هيأة الرئاسة، وذلك بعد فتح باب الترشيح من قبل رئيس السن، وبعدها يصار إلى الاقتراع السري المباشر للمرشحين، وبعد فرز الأصوات وإعلان أسماء الفائزين من الأعضاء المرشحين، يترك رئيس السن مقعد الرئاسة للفائزين، ليمارسوا اختصاصاتهم التي من ضمنها درج أسماء طالبي الكلام.

فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (١٢) منها على أنه " ينتخب المجلس من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي الاول، الرئيس والوكيلين لمدة الفصل التشريعي، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، ويرأس جلسة المجلس هذه أكبر الأعضاء الحاضرين سناً"، ويتضح من نص المادة أعلاه، إن الجلسة الأولى للمجلس تكون مخصصة لاختيار رئيس المجلس، الذي يتولى بعد انتخابه رئاسة المجلس، وهو صاحب الاختصاص أو من يوكله باستلام طلبات الكلام والإذن فيها[٢]، أما رئيس السن فلم تشر اللائحة الداخلية إلى حقه باستلام طلبات الاذن بالكلام، وكل ما يستطيع ممارسته، هو رئاسة الجلسة الاولى، وفتح باب الترشيح لهيأة رئاسة المجلس، والإشراف على الانتخابات حتى نهايتها، وإعلان النتائج.

كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، في المادة (٢) منه على أنه " يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة أكبر أعضاءه سناً وبرئاسته لانتخاب هيئة مكتب المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تجديد انتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته ..." ، وهكذا نجد أن الجلسة الأولى للمجلس مخصصة لانتخاب هيأة المكتب والتي يرأسها رئيس المجلس، الذي تقدم إليه طلبات الإذن بالكلام بعد انتخابه[٣].

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص في المادة (٥) منه على أنه " يرأس الجلسة الأولى لاجتماعات مجلس النواب أكبر أعضائه سناً من الحاضرين، وتنحصر مهمته في إدارة الجلسة الأولى وإجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبيه". يتبين من النص أعلاه أن مهمة رئيس السن تنحصر في إدارته للجلسة الأولى للمجلس وإجراء الانتخابات للرئيس ونائبيه بعد أن يقوم بفتح باب الترشيح، ولا يحقّ لرئيس السن أن يستقبل طلبات الكلام والمناقشة في موضوعات خارج انتخاب هيأة الرئاسة، لكن نجد

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٢٥.
(٢) تنظر المادة (٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني ١٩٩٤ المعدل.

هناك خرقاً لتلك المادة من خلال بعض الموضوعات التي طرحت على رئيس السن وتم فتح باب المناقشة واستقبال الطلبات[١].

الحالة الثانية : لا يجوز طلب الكلام في الجلسة البرلمانية في موضوع غير وارد في جدول أعمال المجلس[٢]، فقد دأبت المجالس النيابية على عدم مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال المعد مسبقاً من قبل المجلس إلا بموافقته[٣]، وبالنتيجة يجب عدم طلب الإذن بالكلام فيه، لكون مصير هذا الطلب هو الرفض من قبل رئيس المجلس أو رئيس الجلسة، وهذا الشرط غير مطلق، فقد يرد عليه استثناءات بنص اللائحة أو النظام الداخلي لمجلس النواب، فيمكن طلب الإذن بالكلام في الحالات الاتية، بحسب النظام الداخلي لكل دولة : ففي مصر جاءت اللائحة الداخلية بعدة استثناءات، وذلك في المادة (٢٩٢) منها التي تنص على أنه " ...لا تجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس، أو بناءً على طلب كتابي مسبب يقدم إلى رئيس المجلس من أحد ممثلي الهيئات البرلمانية أو من عشرين عضواً على الاقل ..." ، ومن مفهوم المخالفة فإن الطلب المقدم للإذن بالكلام لموضوع غير وارد في جدول الاعمال يمكن قبوله من قبل رئيس المجلس، في حالة تم تقديمه من قبل الحكومة ولم تحدد المادة من المعني بالحكومة، وكم العدد الذي يتم قبول الطلب منه، فيمكن أن نأخذ النص على إطلاقه، فيتم قبول الطلب من قبل أي عضو من الحكومة حتى لو كان مندوباً عن الحكومة، كما لم يحدد النص الوسيلة التي يقدم فيها الطلب وطبيعة وأهمية الموضوع، وكذلك الأمر بالنسبة لرئيس المجلس فلم يحدد النص طبيعة وأهمية الموضوع الذي يطلب مناقشته، أما إذا تم تقديمه من أحد ممثلي الهيئات البرلمانية، فأشترط المشرع أن يكون بوسيلة الكتابة، وأن يكون مسبباً، وهذان الشرطان لم نلاحظهما في طلب الحكومة ورئيس المجلس، وأما بالنسبة لأعضاء المجلس فلا يمكن تقديم الطلب إلا من قبل عدد من الأعضاء لا يقل عن عشرين عضواً، بعد تقديمه كتابة إلى رئيس المجلس.

---

(١) من تطبيقات الجلسة الأولى برئاسة السن التي قد تم خرق تلك المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هي جلسة السن في الدورة الرابعة، حيث كانت جلسة خاصة بأوضاع البصرة والتي تم مناقشة مواضيع تخص محافظة البصرة والأحداث الجارية فيها، وتقدم فيها الطلبات ويمنح رئيس السن الإذن بالكلام لطالبه، واستضافة الحكومة، ونشاهد انها مكونة من اربع اجزاء) https://ar.parliament.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١.

(٢) د. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية (ماهيتها-تكوينها-اختصاصاتها)، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٤٤٩ و د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١، ص٢٩.

(٣) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١١٥.

وفي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، نصت المادة (١٠٩) منه على أنه " للرئيس طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يُدرج في جدول الاعمال"، وهكذا فلا يحقّ طرح موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا من قبل الرئيس، وكذلك حددت المادة أعلاه طبيعة الموضوع المطروح، إما أن يكون اقتراح أو موضوع معجل مكرر، ويطرح المشروع بعد إدراجه في جدول الأعمال، فيمكن بذلك مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال، إذا كان قد طرح من قبل الرئيس.

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نصت المادة (٣٧/ثانياً) منه على أنه " لا يجوز عرض أي موضوع لم يُدرج في جدول الأعمال ومناقشته إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين" فقد حددت المادة من يحق لهم الموافقة على إدراج موضوع خارج جدول الأعمال، وهم أغلبية الحاضرين في الجلسة، ولم تبين لنا من يحق له تقديم الطلب وآلية تقديم الطلب فهل يكون كتابةً أو شفاهاً أو إلكترونياً، وهل الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية البسيطة أو المطلقة؟ كذلك لم يبين لنا النص طبيعة وأهمية الموضوع الذي يمكن استثناؤهُ من جدول الأعمال، وبذلك يحقّ لجميع من يَثبُت لهُ حقّ الكلام، تقديم طلب الإذن بالكلام في موضوع غير وارد في جدول الأعمال شريطة موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، كما بينت المادة (٣٨/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن " لعضو المجلس الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال إذا كان يتعلق ببعض الأمور الخطيرة أو ذات الأهمية العاجلة بعد موافقة هيأة الرئاسة عليه وتقديرها له" هذه المادة أعطت حقّ الإدلاء ببيان غير وارد في جدول الأعمال إلى أي عضو من أعضاء المجلس بالوسيلة التي يراها مُناسبة، شريطة أن يكون الموضوع يتعلق بأمور خطيرة أو ذات أهمية، وكذلك يلزم لقبوله موافقة هيأة الرئاسة، وهكذا نجد المادة (٣٨/ثانياً) استثناء من نص المادة (٣٧/ثانياً) حيث يكون حقّ عضو المجلس بطرح موضوع غير وارد في جدول أعمال المجلس مع توفر شرط أن تكون طبيعة الموضوع من المواضيع ذات الأمور الخطيرة أو ذات أهمية عاجلة.

الحالة الثالثة : لا يجوز طلب الإذن بالكلام في الجلسة البرلمانية في موضوع محال على إحدى اللجان، ما دامت هذه اللجان المُحال إليها الموضوع، لم تقدم تقريرها بعد إلى المجلس[1].

فقد جاء في المادة (٢٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أنه "...لا يقبل طلب الكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان إلا بعد تقديم تقريرها، وإدراجه بجدول أعمال المجلس"، فلا

(١) سامي عبد الصادق، مصدر سابق ذكره، ص٣٠٥-٣٠٦.

يجوز تقديم طلب الكلام في أي موضوع محال لإحدى لجان المجلس، إلا بعد تقديم تقريرها عنه اولاً، وإدراجه في جدول الاعمال ثانياً، فكانت المادة واضحة ومطلقة، بخصوص مصير طلب الإذن بالكلام عن موضوع محال إلى إحدى اللجان.

ولم نجد في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني نصاً واضحاً بخصوص جواز تقديم طلب الكلام في موضوع محال الى اللجان من عدمه، باستثناء المادة (٤٢) التي نصت على أنه " ترفع تقارير اللجان الى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة"، فالمادة تشير إلى أن تقارير اللجان ترفع للمجلس من أجل إدراجها في جدول الأعمال، وهو أمر معروف في سير العمل البرلماني، مع الإشارة الى إعطاء حقّ الاولوية للموضوع المعجل على باقي الموضوعات عند إدراجها في جدول الأعمال.

ولم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أي نص يعالج موضوع تقديم طلب الإذن بالكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان البرلمانية، وهو ما يؤشر للمجلس نقصاً تشريعياً واضحاً يجب على المشرع معالجته في أقرب تعديل للنظام الداخلي.

والسؤال الذي يطرح هو هل عدم طلب الكلام بموضوع محال إلى اللجان، يسري على الجميع بما فيهم أعضاء الحكومة؟ لم يجيب المشرع على هذا السؤال في كل من الأنظمة الداخلية في الدول محل المقارنة، لكن هناك رأي يجيب على هذا السؤال وهو جواز الكلام بالنسبة للوزراء بموضوع محال إلى اللجان، وقبل تقديم تقريرها للمجلس[١].

الحالة الرابعة : لا يجوز تقديم طلب الإذن بالكلام بعد إقفال باب المناقشة وأخذ الرأي وإعلان المجلس قراره، والمقصود بإقفال باب المناقشة إعلان الانتهاء من بحث الموضوع المعروض على المجلس، وهذا يتأتى بالضرورة بعد أن يكون هذا الموضوع قد استوفى بحثه ووضحت أمام المجلس كل حدوده ومعالمه ولم تعد هناك حاجة إلى استمرار الكلام حوله[٢].

والعلة في عدم السماح لقبول طلبات الكلام في موضوع بعد إعلان إقفال باب المناقشة فيه، هو وضع حد زمني لنهاية الكلام في الموضوع المعروض، والحفاظ على وقت المجلس والجهد المبذول من أعضائه، فقد يقوم معارضو الموضوع بتقديم طلبات كثيرة الغرض منها عرقلة المشروع قبل إصداره

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٢٤.
(٢) سامي عبد الصادق، مصدر سابق ذكره، ص٣١٢.

والمراهنة على عامل الوقت، في الوقت الذي يكون فيه الموضوع قد استوفى حقه في النقاش ولا يوجد مبرر للإطالة فيه والكلام الزائد بعد ما تكلم من يروم الكلام.

وقرار إقفال باب المناقشة لا يكون إلا بعد فتح النقاش بالموضوع، والكلام فيه من قبل أعضاء البرلمان أو الحكومة، فلا يقفل باب النقاش قبل المناقشة ولو تقدم في ذلك الأكثرية، وعلى الرئيس الرفض، لأن في ذلك تعارضاً مع حق الكلام في الجلسة البرلمانية[١].

في حين نجد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أنه يمكن إعادة مناقشة موضوع تم إقفال مناقشته واتخاذ قرار به من قبل المجلس وقبل انتهاء المداولة فيه، إذا كانت هناك أسباب جديدة تستدعي ذلك، ويكون ذلك بطلب مقدم من قبل الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس[٢]، المجلس[٢]، ولكن لم ينص على مثل ذلك كل من المشرعين المصري واللبناني.

وفي نهاية هذا المطلب نجد أن تنظيم طلب الإذن بالكلام في المجالس النيابة من المواضيع التي تحتل أهمية من بين نصوص الأنظمة أو اللوائح الداخلية، لما يترتب عليه من نتائج إيجابية تعود على سير عمل البرلمان، وتفويت الفرصة على من يريد وضع العصا في عجلة التشريع وباقي اختصاصات المجلس.

المطلب الثاني

الإذن بالكـــــــــــــــــلام

يتوقف الكلام في الجلسة البرلمانية على إذن الرئيس أو من ينوب عنه في إدارة الجلسة، فإذن الرئيس شرط لازم لقبول طلب الكلام، ويرتب أثراً على قيمته القانونية، والأصل أنه لا يوجد مُسوغ برفض الإذن بالكلام، فضلاً عن أن هناك حالات يُلزم الرئيس فيها بعدم الرفض، وكذلك يُلزم الرئيس بمراعاة الأولوية في منح الإذن بالكلام، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : منح الإذن بالكلام.

الفرع الثاني : الأولوية في منح الإذن.

---

(١) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٨٠.

(٢) تنظر المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

الفرع الأول

منـــــــح الإذن بالكـــــلام

لا يمكن لطالب الكلام أن يتكلم قبل حصوله على إذن الرئيس، لأن كلامه قبل الإذن يعد خروجاً على قواعد الكلام، ويترتب عليه آثار قانونية[١]، فتكاد تكون الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية قد أجمعت على إعطاء الرئيس حقّ منح الإذن بالكلام لطالبه[٢].

فقد نصت المادة (٢٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " لا يجوز لأحد أن يتكلم في الجلسة إلا بعد أن يطلب الكلمة، ويأذن له الرئيس في ذلك، ولا يجوز للرئيس أن يرفض الإذن في الكلام إلا لسبب تقتضيه أحكام هذه اللائحة..." ، وهكذا اشترطت المادة قبول الرئيس قبل البدء بالكلمة، كما أنها قيدت سلطة رئيس الجلسة بعدم الرفض دون سبب قانوني.

كما نصت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أن " يتولى الرئيس ...وهو الذي يطبق النظام الداخلي فيأذن بالكلام ويمنعه ..." ، ويلاحظ أن المادة أعلاه حددت جهة منح الإذن بالرئيس، إلا أنها لم تبين لنا اي شرط يوحي بعدم الكلام قبل إذنه، وهذا من وجهة نظرنا نقص يتطلب تضمينه في المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نصت المادة (٤٠/اولاً) منه على أنه " لعضو مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناءً على طلبه، وموافقة هيأة الرئاسة، والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة وله ..." فقد اشترطت المادة أعلاه حضور ومشاركة رئيس الجمهورية والحكومة في المناقشات يتوقف على موافقة هيأة رئاسة المجلس النيابي، كما نصت المادة (٤١) من النظام نفسه على أن " يتحدث العضو في الجلسة بإذن من الرئيس..." والواضح من المادتين أعلاه أن الكلام يتوقف على إذن الرئيس، إلا انهما لم تشيران إلى ما يترتب على الكلام قبل إذن الرئيس.

ويتضح لنا مما تقدم أن لا قيمة للكلام قبل الحصول على إذن رئيس الجلسة، ولا يدرج ضمن مضابط الجلسة وتحذف أقوال من تكلم بدون إذن من الأعضاء المجلس دون أعضاء الحكومة[٣]، ويحقّ

---

(١) د. سامي عبد الصادق، مصدر سابق ذكره، ص٣٠٥.

(٢) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٢٩٨.

(٣) تنظر المادة (٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل، والمادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

للرئيس سحب الكلمة منه ومنعه من مواصلة كلامه كما أشار النظام الداخلي اللبناني[١]، ولا يوجد ما يوضح مصير كلام الحكومة بدون إذن الرئيس، على الرغم من أن بعض الدساتير والأنظمة الداخلية تشير إلى حقّ الحكومة بالكلام كلما طلبوا ذلك إلا أن ذلك لا يمنع من أنه يجب الحصول على إذن الرئيس قبل الكلام من أجل الحفاظ على النظام وعدم الفوضى في الجلسة[٢].

وفي حالة اعتراض طالب الكلمة على قرار الرئيس بالرفض، فقد سارت الأعراف البرلمانية على أن الخلاف بين الرئيس وطالب الكلام، يعرض على المجلس ويكون قرار المجلس لصالح أي منهم باتاً ونهائياً، ولا يمكن الاحتجاج لأي منهما على هذا القرار[٣].

إلا أن سلطة رئيس المجلس بالإذن لطالبي الكلام مقيدة بنص القانون، فلا يجوز له الرفض دون سند قانوني، وأن يكون في مصلحة النقاش في الموضوع المعروض أثناء الجلسة، ولا يمكن له رفض الإذن لطالب الكلام في الحالات الآتية :

الحالة الأولى- وجوب الكلام عند أخذ الرأي والتصويت :

عادةً ما تضع المجالس النيابية آلية محددة لأخذ الرأي بالموضوع المطروح، إما بواسطة رفع الأيدي أو القيام والجلوس، ويقوم الرئيس بطلب الرأي من الأعضاء الحاضرين برفع الأيدي عند الموافقة مثلاً، وإذا لم تتبين له النتيجة، يلجأ إلى أسلوب القيام والجلوس أو النداء على الأعضاء بأسمائهم، وقد يضاف إلى ذلك التصويت الإلكتروني[٤]، ولم يشر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى الآلية المتبعة في أخذ الرأي أو التصويت، واكتفى بذكر أن التصويت يكون بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة[٥].

وما يدلي به النائب عند أخذ الرأي هو القبول أو الرفض أو الامتناع، وعليه أن يبين أسباب الامتناع عن إبداء الرأي، وقد اشترطت بعض الأنظمة الداخلية بيان اسباب امتناع النائب عن إبداء الرأي

---

(١) تنظر المادة (٧٥/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) أنور الخطيب، مصدر سابق ذكره، ص١٩٧.

(٣) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٠١-١٠٢.

(٤) تنظر المادتين(٣٢٤) و (٣٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، والمادة(٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل، وكذلك د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره ، ص١٤٧ ود. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٢٢٥، اما في العراق فقد تم نصب منظومة إلكترونية في مبنى مجلس النواب العراقي لغرض تسجيل الحضور والتصويت من خلالها، وتم إصدار بطاقات تعريفية للأعضاء، وبدء العمل بتسجيل الحضور من خلالِها، إلا أن استخدامها في التصويت لم يتم المباشرة به إلى الآن، وسيتم تفعيله في الأيام المقبلة إذا لم يكن هناك ما يعيق عملها). مقابلة شخصية أجراها الباحث مع المهندس مضر خزعل سلمان، النائب عن كتلة سائرون في مجلس النواب العراقي، الدورة النيابية الرابعة، بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٤.

(٥) تنظر المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

كتابة قبل انتهاء الجلسة[١]، والسبب في ذلك هو أن بعض النواب اذا لم تتاح لهم الفرصة في الكلام يلجأ إلى الامتناع عن إبداء الرأي من أجل المشاركة في الكلام وهذا الكلام من النائب قد يسبب ضرر على سير المناقشة واستهلاك للوقت من خلال تكرار بعض الكلام في الموضوع نفسه، وهذا الأسلوب دائماً ما يلجأ إليه المعارضة عند مصادرة حقهم بالكلام[٢].

الحالة الثانية– لا يجوز منع النائب من الردّ على جواب المسؤول في حالة سؤاله:

يعد حقّ النائب السائل بالردّ على جواب المسؤول قيداً على سلطة رئيس المجلس بالإذن بالكلام، فلا يمكنه منع أو رفض رد النائب السائل على جواب المسؤول[٣]، وهذا ما تسالمت عليه الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس النيابية، فقد نصت المادة (٢٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " للعضو الذي وجه السؤال دون غيره أن يستوضح ممن وجه إليه السؤال، وأن يُعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة ..."، وكذلك جاء النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بنفس الحكم في المادة (١٢٩) التي نصت على أنه " بعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن النائب أما اكتفاءه، فيختم بحث الموضوع وأما رغبته في الكلام، عندها يعطى وحده حقّ الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حقّ الجواب ..."، ولم يختلف النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عن ذلك كثيراً، فقد جاء في المادة (٥٣) منه أن " للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وأن يعقب على الإجابة ..."، ورغم ما تقضي به القاعدة من أن حقّ الرد يكون للنائب السائل فقط، إلا أنَّ ذلك ليس مطلقاً، فقد أُعطي الرئيس حقّ إشراك رئيس لجنة أو عضو أخر أو جميع الاعضاء بإبداء ملاحظات موجزة وتكون شفاهاً أثناء الجلسة، إذا كان الموضوع ذا أهمية عامة[٤]، بعكس النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي يُعطي الحقّ للنائب الذي لا يكتفي بالجواب تحويل السؤال إلى استجواب، ويشارك في ذلك الجميع كما هو متبع في مناقشة الاستجواب[٥].

الحالة الثالثة– حقّ النائب الذي قدم طلب الإحاطة أن يُدلي ببيان حول موضوع الطلب:

إذ يحقّ للنائب أن يقدم طلب إحاطة بموضوع ما إلى أحد أعضاء الحكومة، ليحيطه علماً بموضوع بالغ الأهمية يدخل باختصاص الحكومة، ويجب أن يقدم النائب الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، ويقوم

---

(١) تنظر المادة (٣٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٥٣ ود. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٢١٨.
(٣) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٢٣٩.
(٤) تنظر المادة (٢٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، والمادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٥) تنظر المادة (١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

الأخير بدرجه في جدول الأعمال وفق شروط محددة، ويحق للنائب أن يُدلي ببيان حول طلبه وبذلك يكون قيداً على سلطة رئيس المجلس بالإذن في الكلام، وهذه الحالة انفردت بها اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، دون الانظمة الداخلية لباقي دول المقارنة، وذلك في المادة (٢١٤) منها التي نصت على أن " يدرج طلب الإحاطة في جدول الأعمال قبل الأسئلة مباشرة، ويدلي العضو الذي قدم الطلب ببيان، ويجيبه من وجه إليه طلب الإحاطة في إيجاز، ولا تجري مناقشة في الموضوع إذا تمت الإجابة عنه في ذات الجلسة ...".

الحالة الرابعة : حقّ النائب مُقدم الاستجواب شرح استجوابه:

إذا ما قدم أحد النواب طلب استجواب بحقّ أحد أعضاء الحكومة، فانه مُلزم بشرح طلب استجوابه، بشرط أن يكون الموضوع الذي تم تقديم طلب الاستجواب من أجله، يدخل من ضمن اختصاص الحكومة، وله أن يرد على إجابة المُستَجوب، وله الأولوية في الكلام[١]، ولا يمكن قبول الاستجواب إذا لم يكن بوسيلة الكتابة، ومقدم إلى رئيس المجلس لكي يعلم المُستَجوب به، ويطلب حضوره، وفي جلسة الاستجواب يحق لجميع أعضاء المجلس المشاركة في مناقشة الاستجواب وفق ترتيب الأسبقية[٢]، فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة(٢٢٠) منها على أنه "...تجري مناقشة الاستجواب بأن يشرح المستجوب استجوابه، ثم يُعقِّبَ عليه من وُجَّه إليه الاستجواب، وبعد ذلك تبدأ المناقشة في موضوعه، وللمُستِجوب الرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية في ذلك"، كما نصت المادة(١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أنه " بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يُعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة، وبعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها، يُعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة ...".

اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أعطى حقّ طلب الاستجواب لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، دون أن يشير إلى حقّ أو وجوب شرح المستجوب لاستجوابه[٣]، وإن كان من المتعارف أن يشرح المستجوب استجوابه، إلا أن الباحث يرى أن على المشرع تضمين النظام الداخلي حقّ المُستجوب شرح استجوابه.

وفي كل مما تقدم فإن حقّ أعضاء الحكومة ثابت ومطلق بالرد على كل من أدوات الرقابة التي بيد البرلمان، وهي السؤال، وطلب الإحاطة، والاستجواب، وليس من حقّ رئيس المجلس منع المُستَجوَب من

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٥٨.
(٢) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٢٤٤.
(٣) تنظر المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

الرد عن الأسئلة أو الاتهام الموجه إليه، فليس من العدالة بمكان عدم منح المتهم أن يدافع عن نفسه أمام ما يوجه إليه من إتهام.

الفرع الثاني

الأولوية في منح الإذن بالكلام

يأذن الرئيس بالكلام لطالبه بحسب ترتيب الأولوية في الاصل، إلا أنَّ هناك حالات يجوز فيها الخروج عن هذه الاولوية استثناءً، نناقش ذلك في النقطتين الآتيتين :

أولاً- ترتيب الأولوية في الكلام:

قبل المباشرة بحكم الاولوية، علينا أن نعطي المعنى لكل من، الأولوية والأولية، الأولوية تعني عرض الموضوع للمذاكرة والمناقشة بحسب الأهمية متقدماً على غيره من المواضيع، أما الأولية فهي الأسبقية بالكلام لمن يسبق في طلبه على غيره، أو الاسبقية بحكم النص القانوني، فعندما يتزاحم موضوع وموضوع آخر فهنا الأولوية وليس الأولية، وعندما يكون التزاحم بين طلب للكلام مع طلب آخر، فهنا الأولية وليس الأولوية[١].

لذا تضع المجالس النيابية ترتيب معين للمواضيع التي تعرض في الجلسات، والغرض من ذلك هو التنظيم وعدم الارتباك في سير الجلسة أثناء المناقشات، فعادةً ما تكون الأولوية للمواضيع المهمة والتي تكون أكثر حظوظاً بالموافقة عليها من قبل أعضاء المجلس من المؤيدين والمعارضين، لأن بعض الموضوعات تكون قريبة من رؤى المعارضين إذا ما قورنت بموضوع ثالث بعيد عنهم، فضلاً عن الجهة المؤيدة له[٢].

وتقدم طلبات الأولوية في كل موضوع وفي كل مرحلة من المراحل، بشرط وجود موضوع أصلي مطروح للمناقشة، ويمكن صدورها من اللجان أو الوزراء أو أعضاء المجلس أو الرئيس[٣].

والمجلس هو صاحب السلطة المطلقة في ترتيب طلبات الأولوية، فهو من يُحدد الأولوية للمواضيع المعروضة مراعياً بذلك المصلحة من تناول موضوع دون غيره، إلا أن هناك بعض المواضيع التي تحمل صفة الأولوية بحكم النص، مثل المسائل الاستباقية وهي التي يجب حلها قبل النظر في جوهر الموضوع المعروض، فطلب اقتراح رفض النظر في مشروع يقدم على طلب رفض النظر في المشروع[٤].

---

(١) د. أنور الخطيب، مصدر سابق ذكره، ص٢٢١-٢٢٢.
(٢) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٨٤.
(٣) المصدر نفسه، ص١٨٦.
(٤) أنور الخطيب، مصدر سابق ذكره، ص٢٢٣و٢٢٧.

وأما الأولية، فان مسألة تحديد أسبقية من يؤذن له بالكلام، يعتمد على ترتيب طلبات الإذن في الكلام، والتي يتم تقييدها عند من يقدم إليه الطلب، والذي يختص بها من يتم تسميته من قبل المجلس، كأن يكون مقرر الجلسة أو سكرتيرها، بحسب النظام الداخلي لكل مجلس(١).

ويلتزم من أوكلت إليه مهمة ترتيب الطلبات بتقييدها حسب الأسبقية، وفي حالة حدوث خطأ في الترتيب، فإن من حق الرئيس تصحيح ذلك الخطأ من أجل تحقيق العدالة في الطلبات المقدمة، وذلك بأن يعطى الكلام لطالبه بحسب أسبقية تقديم الطلب(٢).

وهكذا فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٢٩٤) على أنه "...يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب ترتيب تقديم طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة، ويراعي إعطاء الأولوية للمسجلين لطلب الكلمة إلكترونياً ما لم يقتض صالح النقاش غير ذلك، وعند تشعب الآراء يُراعي الرئيس، قدر الإمكان، أن يتناوب الكلام المؤيدون والمعارضون للموضوعات المعروضة للمناقشة. وفي جميع الأحوال، يُراعي الرئيس العدالة والتنوع في توزيع الكلمة ..."، فقد بينت المادة أعلاه أن القيود التي وضعت على رئيس المجلس عند الإذن بالكلام لطالبيه، هو الأسبقية لطالبيه إلكترونياً مع مراعاة صالح المناقشة، وعليه بكل ذلك أن يحقق العدالة والتنوع في توزيع الكلمة.

وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مقتضب جداً في المادة (٦٥) والتي نصت على أنه " ...يعطى الكلام للنواب المدونة أسماؤهم قبل الجلسة تباعاً حسب الترتيب ..."، فهنا المعيار الرئيسي والوحيد لمنح الإذن بالكلام هو الترتيب في تقديم الطلب، وعلى الرئيس التقيد به دون سواه، دون الإشارة إلى صالح المناقشة في منح الإذن أو التمييز بين المؤيد والمعارض للموضوع المعروض للنقاش.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد خلا من مادة تحدد الأولوية في الكلام، إلاّ أنَّ السائد في جلسات مجلس النواب هو مراعاة الأسبقية في تقديم الطلبات من قبل الأعضاء، وتكون الأسبقية للطلبات التي تسجل قبل بدء الجلسة على الطلبات المقدمة أثناء الجلسة(٣).

ثانياً: حالات الخروج على قاعدة الأولوية :

بعد أن بينا قاعدة الأولوية في عرض الموضوعات بحسب قناعة المجلس أو بنص القانون، والأولية في تقديم الطلبات بحسب الأسبقية في تقديم الطلب، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءات في بعض الحالات، نوردها بإيجاز:

---

(١) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٥.

(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٦٦.

(٣) من مقابلة اجراها الباحث مع المهندس مضر خزعل سلمان، النائب عن كتلة سائرون في مجلس النواب العراقي الدورة النيابية الرابعة، بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٤.

الحالة الاولى : جواز التنازل عن الدور في الكلام:

أي يجوز أن يتنازل طالب الكلام عن دوره إلى غيره أو يتبادل الدور مع غيره[١]، فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٢٩٤) على أنه "...يجوز لكل من طالبي الكلام أن يتنازل عن دوره لغيره وعندئذ يحل المتنازل إليه محله في دوره "، فهنا نجد ضابطين لهذا التنازل، فكل طالب كلام يجوز له أن يتنازل لغيره، وهذا المتنازل إليه يحل محل المتنازل في دوره، ويشترط في (غيره)، أن يكون أحد أعضاء المجلس النيابي، لكون أعضاء الحكومة يعطون الكلمة كلما طلبوا، وكذلك يكون قد طلب الكلام، لأنه يحل محله في الدور، وهذا الدور هو سجل طالبي الكلام المقيد في الأمانة العامة للمجلس، مع مراعاة أن يكون المتنازل والمتنازل له إما معارضين أو مؤيدين، وهذا يتوافق مع المنطق، لأن طالب الكلمة لا يتنازل إلا لمن يتفق معه في الرأي[٢].

وفي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني نصت المادة (٧٠) منه على أنه " للنائب المدون اسمه في جدول الكلام أن يتخلى عن دوره لنائب لم يدون اسمه في الجدول وفي هذه الحال لا يجوز له أن يتكلم إلا بعد أن يكون تكلم جميع النواب من طالبي الكلام عند تخليه عن دوره "، فهنا نجد ضابطين مختلفين، فرغم وضوح التنازل من نائب لنائب أخر، فأن النائب طالب الكلمة يتنازل لنائب أخر لم يطلب الكلمة، فالنائب المتنازل في هذه الحالة لا يمكنه أن يحل محل المتنازل له في دوره، لكون الأخير لم يسجل اسمه في سجل طالبي الكلام، والضابط الآخر هو أن النائب الذي تنازل عن دوره لا يحقّ له الكلام إلا بعد أن يتكلم جميع طالبي الكلام، من المعارضين أو المؤيدين دون استثناء.

ولم نجد نصاً في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يعالج مسألة تنازل طالب الاذن بالكلام لغيره من أعضاء المجلس من طالبي الكلام أو ممن لم يدون اسمه في طلبات الكلام، ومع ذلك فقد نجد من الناحية العملية هناك حالات يتنازل فيها الأعضاء طالبي الكلام لغيرهم من النواب[٣].

---

(١) محمد فهيم درويش، مصدر سابق ذكره، ص٢٢٣.

(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٦٩-١٧٠.

(٣) من الأمثلة على ذلك تنازل النائب جمال عبد الزهرة مزعل عن دوره في الكلام للنائب عمار طعمة عبد العباس حيث قال (إن الدقيقتين أعطيهما للنائب عمار طعمة) ولم يتناول الكلمة بعد ذلك، مع العلم أن النائب عمار طعمة كان يتكلم ومستمر في كلامه قبل ذلك، وهذا يدل على أن المتنازل عن دوره لا يحق له الكلام بعد ذلك، محضر الجلسة (٢٠) بتاريخ ٢٠٢٠/١١/٩، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الثالثة، الدورة الانتخابية الرابعة، موقع مجلس النواب العراقي https://ar.parliament.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٥.

الحالة الثانية : يُستثنى من قاعدة الأولوية في الكلام مراعاة صالح المناقشة :

وهذا الاستثناء انفردت به اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري عند حديثها عن دور رئيس المجلس بإعطاء الإذن بالكلام بحسب قاعدة الأولوية في الكلام، إلا أن هذه القاعدة أورد عليها المشرع استثناءاً، يعد خروجاً عليها، وهو مراعاة صالح المناقشة، حيث أن إعطاء الأولوية في الكلام بحسب الأسبقية في سجل طالبي الكلام يكون مشروطاً بعدم تشعب الآراء حول موضوع المناقشة، فإذا ما تشعبت الآراء يصار إلى أول طالبي الكلام من مؤيدي الموضوع المطروح للمناقشة، ثم أول طالبي مقترح تعديله، وبعده أول طالبي المعارضين له، وهذا الاستثناء يفتح المجال إلى تبادل وجهات النظر لأعضاء المجلس كافة، مستقلين كانوا أو متحزبين، وذلك هو المنطق الصحيح، فصالح المناقشة يقدم على ترتيب طالبي الكلام[١].

الحالة الثالثة : استثناء بعض الفئات من المُتكلمين من قاعدة الأولوية :

إن هذا الاستثناء يتعلق بفئات أو أشخاص قد استثنتهم الأنظمة واللوائح الداخلية من قاعدة الأولوية، بحيث يُعطون الإذن بالكلام كلما طلبوا ذلك، بعدما يكمل المتكلم كلامه في الموضوع الأصلي.

فحقّ الكلام يعطى متى ما طلبت الحكومة ذلك، وهذه القاعدة متسالم عليها في بعض الدساتير[٢]، والأنظمة الداخلية، كما قد يضاف إلى ذلك فئات أخرى يُعطى لها حقّ الكلام كلما طلبت ذلك، وهم رؤساء اللجان والمقررون، وذلك في حالة مناقشة موضوع معروض من قبل لجانهم، وقد يضاف لهم في بعض الحالات أصحاب الاقتراحات من أعضاء المجلس النيابي.

وبالرغم من ميزة الكلام لأعضاء الحكومة عن باقي أعضاء المجلس إلا أنهم لا يحقّ لهم المشاركة في عملية التصويت، إلا إذا كان عضو الحكومة من أعضاء المجلس النيابي[٣]، وهذا غير وارد في النظام النيابي في العراق والدول محل المقارنة.

فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٢٩٥) على أنه " تعطى دائماً الكلمة لرئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم، ومندوبي الحكومة، كلما طلبوا الكلام من رئيس المجلس، وذلك بعد انتهاء المتكلم الأصلي من كلمته. ولرؤساء اللجان والمقررين خلال المناقشة في الموضوعات المعروضة من لجانهم الحقّ في الكلام كلما طلبوا من رئيس المجلس ذلك"، فالقيد الوارد

---

(١) تنظر المادة (٢٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، ود. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٧٢.

(٢) تنظر المادة (١٣٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، والمادة (٦٧) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٣) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٨٠.

على حقّ الحكومة في الكلام كلما طلبوا الكلمة هو انتهاء المتكلم الأصلي من كلمته، وأما رؤساء اللجان والمقررون، فيجب أن يكون الموضوع المعروض للنقاش مقدم من لجانهم.

وفي لبنان فقد نصت المادة (٦٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه " للحكومة حقّ الاولوية في الكلام مرة واحدة لدى بحث أي مشروع أو مادة كلما طلبت ذلك ويليها رؤساء اللجان فمقرروها فأصحاب الاقتراحات إذا ما تناول البحث تقرير اللجنة وتعديلها أو الاقتراح المقدم "، فقد أعطيت الحكومة حقّ الكلام إذا ما طلبت ذلك ولكن لمرة واحدة، وبعدها في الترتيب رؤساء اللجان فمقرروها فأصحاب الاقتراحات من النواب.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فلم يشر إلى حقّ الأولوية للحكومة في الكلام كلما طلبوا وأكتفى في المادة (٤٠/اولاً) منه على أنه " لعضو مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناءً على طلبه، وموافقة هيأة الرئاسة، والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة وله استصحاب كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم بأذن من الرئيس"، ولم تعطي حقّ الأولوية لباقي الفئات مثل رؤساء اللجان أو المقررون أو أصحاب الاقتراحات.

الحالة الرابعة : حالات أخرى :

هناك حالات أخرى غير التي تم ذكرها أعلاه، تُستثنى من قاعدة الأولوية في الكلام، وهذه الحالات ترد على سبيل الحصر في النظام الداخلي للمجلس النيابي، وتعطي جواز طلب الكلام دائماً لطالبه، وتقيد رئيس المجلس بالإذن له كلما طلب الكلام، وسنتناول هذه الحالات تباعاً في الأنظمة أو اللوائح الداخلية لمجالس الدول محل المقارنة.

فقد نصت المادة (٢٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " يجوز دائماً طلب الكلام في أحد الاحوال الآتية:

١- إبداء الدفع بعدم المناقشة في الموضوع المطروح ، لتعارضه مع الدستور.

٢- توجيه النظر إلى مراعاة أحكام قانون مجلس النواب، أو أحكام اللائحة الداخلية للمجلس ولا يجوز للعضو في هذه الحالة أن يتكلم في الموضوع المعروض على المجلس أو أن يقدم طلباً.

٣- تصحيح واقعة محددة مدعى بها أو الرد على قول يمس طالب الكلام.

٤- طلب التأجيل أو إرجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث، إلى ما بعد الفصل في موضوع أخر يجب البت فيه أولاً. ولهذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلي، ويترتب عليها وقف المناقشة فيه حتى يصدر قرار المجلس في شأنها. ولا يجوز لطالب الكلام، في هذه الأحوال التكلم قبل أن يتم

المُتكلم الأصلي كلمته، إلا إذا أذن له الرئيس بذلك، وكان مبنى طلب الكلام أحد الأسباب المبينة بالبندين (اولاً) و(ثانياً). ويجب قبل الإذن بالكلام في الأحوال المحددة في البندين (أولاً) و(ثانياً)، أن يحدد العضو المادة التي يستند إليها في الدستور، أو قانون مجلس النواب أو هذه اللائحة، وأن يبين للمجلس وجه المخالفة. كما يجب في الأحوال المبينة في البندين (ثالثاً) و(رابعاً) تحديد الواقعة أو القول أو الموضوع المشار إليه في هذين البندين بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس".

بيّنت هذه المادة أربع حالات تستثنى من قاعدة الاولوية وحددت شروطاً لها، وهذه الشروط هي، الشرط الاول هو طلب الكلام، وهذا ورد في صدر المادة، والشرط الثاني هو إنتهاء المتكلم الاصلي من كلمته، إلا إذا أذن له الرئيس وكان الطلب مبني على الأسباب الواردة في البندين (اولاً) و(ثانياً) وأن يحدد العضو قبل الإذن بالكلام المادة التي يستند إليها في الدستور أو قانون مجلس النواب أو اللائحة الداخلية مع بيان وجه المخالفة فيها، أما في البندين (ثالثاً) و(رابعاً) عليه أن يحدد الواقعة أو القول أو الموضوع المطروح المشار إليه، والشرط الثالث هو الحصول على إذن الرئيس بالكلام.

وفي لبنان، نصت المادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أنه " لكل نائب حقّ الجواب ومرة واحدة إذا تعرض أحد الخطباء لشخصه أو لحزبه أو لكتلته "، فقد أشارت هذه المادة إلى حالة واحدة تشكل استثناءاً من قاعدة الأولوية، ألا وهي تعرض الخطيب إلى شخص النائب لا مجرد ذكر اسمه، فذكر الاسم يجب أن يكون مصحوباً بإساءة لشخص النائب أو حزبه أو كتلته من قبل الخطيب[1]، وهذه الحالة التي ذكرتها المادة أعلاه لم تبين جواب من تعرض للإساءة يكون مباشر دون طلب الإذن بالكلام، وكذلك قد حصرت هذا الحقّ للنائب دون غيره، فالسؤال الذي يرد على هذه المادة، هل من حقّ أعضاء الحكومة الرد مباشرة إذا تعرض الخطيب لأي منهم، أم يجب عليه الطلب وانتظار الإذن من الرئيس؟، اعتقد من وجهة نظر الباحث هذه المادة تحتاج إلى مراجعة من قبل المشرع اللبناني.

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فقد نصت المادة (٢٧) منه على أنه " يحقّ للعضو أثناء جلسات المجلس أن يعترض (نقطة نظام) على سير المناقشات إذا خالفت إحدى مواد الدستور أو النظام أو تجاوزت جدول أعمال الجلسة وعليه بيان رقم المادة التي يحتج بها ونصها"، ومعنى (نقطة نظام) أنه إذا شعر أحد الأعضاء في الجلسة بأن هناك خرقاً لنص قانوني، يستطيع إثارته، ويطلب

(١) حق الأولوية قد أُسيء استعماله من قبل بعض النواب، فمجرد ذكر اسمه يعده مساساً بشخصه أو حزبه أو كتلته، والغرض منها هو عرقلة سير المناقشات والمراهنة على قتل الوقت، وبذلك يكون لرئيس المجلس سلطة تقديرية بتقدير كلام الخطيب إذا كان يحتوي إساءةً أو لا، وفي حالة إصرار طالب الأولوية على طلبه، يُعرض الأمر على المجلس، ويكون قراره نهائياً دون مناقشة. أنور الخطيب، مصدر سابق ذكره، ص٢٠٤.

من الرئيس بأن يوجه المتكلم للالتزام بالنصوص القانونية أو الأحكام المنصوص عليها في المجلس[١]، فقد اشترطت المادة أعلاه أن يكون الاعتراض على سير المناقشات إذا خالفت إحدى مواد الدستور أو النظام ولم تكمل النظام الداخلي وأن كان يفهم منها النظام الداخلي، أو تجاوز جدول الأعمال، وأن يذكر المعترض رقم المادة التي يحتج بها ونصها، ولم تشر المادة المذكورة الى أن الاعتراض أثناء الجلسة، هل يتطلب إذن الرئيس أو لا ؟، وأن جرت التقاليد البرلمانية على طلب الإذن بإشارة بوضع اليدين للاعتراض، ورغم الإشارة فالأمر مرهون بإذن رئيس المجلس، إلا ان الباحث يرى أن على المشرع تعديل المادة أعلاه وتضمينها بعض التفصيلات لتكون اكثر وتوضيحاً.

يتضح لنا مما تقدم إن الشروط الأساسية لممارسة حق الكلام في الجلسة البرلمانية هي طلب الكلام من قبل من يرغب به وفق آلية يضعها المجلس في نظامه الداخلي، وأن لا يتكلم قبل إذن رئيس الجلسة وإلا ترتب على كلامه آثار قانونية نتكلم عنها في الفصل الثاني من هذه الدراسة. ورغم أن الكلام حقّ للجميع، إلا أن هناك حالات لا يجوز فيها طلب الكلام، وفي ما عدا ذلك فإنه يجب على الرئيس منح الإذن بالكلام لطالبه، ولا يمكنه المنع إلا لمسوغ قانوني واضح، وهناك حالات يجب فيها الإذن من قبل رئيس الجلسة لكونها قيد على سلطته في منح الإذن وذلك لوجود نص يوجب الكلام فيها، وعليه أن يراعي الأولوية في الكلام بحسب ترتيب المتكلمين أو بحسب أهمية المواضيع المعروضة.

(١) هنري إم وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص٢٥٣.

الفصل الثاني

التنظيم التشريعي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

المبحث الأول

ضوابط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

المطلب الأول
الضوابط الشكلية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية
الفرع الأول : توجيه الكلام والالتزام بعدم المقاطعة
الفرع الثاني : كيفية الكلام ومدّته وعدد مراته
المطلب الثاني
الضوابط الموضوعية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية
الفرع الأول:الالتزام بالحديث في اختصاص المجلس وعدم الخروج عن الموضوع المطروح
الفرع الثاني : اللياقة عند الكلام والاختصار وعدم تكرار الأقوال

المبحث الثاني

جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية وضماناته

المطلب الأول
جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية
الفرع الأول : الجزاءات التي يوقعها رئيس المجلس النيابي
الفرع الثاني : الجزاءات التي يوقعها المجلس النيابي
المطلب الثاني
ضمانات جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية
الفرع الأول : الضمانات الموضوعية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية
الفرع الثاني : الضمانات الإجرائية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية

الفصل الثاني

التنظيم التشريعي لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

لا يمكن للمجالس النيابية ممارسة اختصاصاتها دون أن تكون هناك مناقشات أثناء الجلسة البرلمانية، ولا نتصور أن تسير هذه المناقشات بصورة سلسلة ومرتبة دون أن يكون هناك تنظيم لتلك المناقشات، لذا سعى المشرع الى تنظيم حقّ الكلام في نصوص تشريعية تفصيلية في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية.

ولما كان المتكلم في الجلسة البرلمانية يمارس حقاً ثابتاً له وهو حقّ الكلام، لذا وجب على المشرع أن يرسم له حدود هذا الكلام وقواعده من حيث بيان ضوابط الكلام الملزمة للجميع، وفرض جزاءات على من يقوم بالإخلال بها، وحصر صور الإخلال ووضع جزاء يتناسب مع كل صورة، عملاً بقاعدة شرعية العقوبات على عكس قانون العقوبات الذي يعمل بقاعدة شرعية الجرائم والعقوبات، ومن أجل ضمان عدالة إجراءات توقيع هذه الجزاءات وتناسبها مع المخالفة، فإن المشرع يحدد الجهة التي لها الحق في إيقاعها على المخالف مع وضع آلية محددة لذلك وتوفير الضمانات الكافية، وهذا ما نتناوله في هذا الفصل، وعليه سنقسم دراسة هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول : ضوابط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

المبحث الثاني : جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية وضماناته.

المبحث الأول

ضوابط حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

نظراً لثبوت حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية لأعضاء المجالس النيابية والحكومة، ولأهمية الكلام في عمل تلك المجالس وقدسيته بالنسبة للمتكلم، فهذا الحقّ يمارس من قبل المتكلم المأذون له بالكلام وفق ضوابط محددة من قبل المشرع، ينص عليها في الأنظمة أو اللوائح الداخلية مع ما يرد في مدونة السلوك النيابي، وعلى المتكلم الالتزام بها قبل وأثناء تناول الكلمة، وما يسوغ ذلك هو أن الديمقراطية الحقة بما تكفله من الحوار الموضوعي الحر الذي يقرع الحجة بالحجة، والدليل بالدليل، والبينة بالبينة، والذي يدحض الفكرة بالفكرة، ويبرز المحاسن والمساوئ لأي قرار أو فعل أو تصرف بإسلوب واضح غير ملتو ولا منحرف، بحيث تتجلى الحقيقة، ويظهر وجه الخطأ والصواب، وتعلو المصلحة العامة ظاهرة فوق هامات الجميع، في أي موضوع محل مناقشة[١]، والالتزام بضوابط الكلام وتلافي الإخلال بها، ينتج عنه الحفاظ على نقاء الممارسة الديمقراطية، والإيمان بأن ممارسة حقّ الكلام لا تعني بحال من الأحوال التعدي على الأخرين، والمساس بهم دون وجه حقّ[٢].

هذه الضوابط قد تكون ضوابط شكلية، وقد تكون ضوابط موضوعية أثناء مباشرة المتكلم لكلامه، نتناولها في مطلبين :

المطلب الأول : الضوابط الشكلية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

المطلب الثاني : الضوابط الموضوعية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية.

المطلب الأول

الضوابط الشكلية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

بعد منح الإذن بالكلام لطالبه، فإن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية قد حددت مجموعة من الأحكام التنظيمية التي يجب على المتكلم الالتزام بها وهذه الاحكام بطبيعة الحال تعطي ضمانة أكبر

---

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٣٤.

(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص١٥.

لاستخدام حقّ الكلام دون المساس بقدسية هذا الحقّ أو الإخلال بجوهره[١]، حيث يباشر الكلام وفق كيفية أو إجراءات محددة، وكذلك توجيه الكلام لرئيس المجلس دون أعضاء محددين، وعلى غير المتكلم عدم المقاطعة إلا بإذن الرئيس، هذه الضوابط الشكلية، ملزمة لجميع المتكلمين في الجلسة البرلمانية، نتناولها في فرعين:

الفرع الأول : توجيه الكلام والالتزام بعدم المقاطعة.

الفرع الثاني : كيفية الكلام ومدّته وعدد مراته.

الفرع الأول

توجيه الكلام والالتزام بعدم المقاطعة

من الضوابط الشكلية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، توجيه الكلام إلى الرئيس أو إلى المجلس، وكذلك الالتزام بعدم المقاطعة، نوضحها في النقطتين الآتيتين:

أولاً - توجيه الكلام إلى الرئيس أو إلى المجلس :

على المُتكلم أن يوجه كلامه إلى الرئيس أو إلى المجلس، والمقصود بذلك أن يوجه الكلام إلى رئيس المجلس أو رئيس الجلسة، ورئيس الجلسة عنوان أوسع، ينطوي تحتها رئيس المجلس أو أحد أعضاء هيأة الرئاسة أو رئيس السن، أو إلى المجلس بأسره دون تخصيص عضو معين أو فئة معينة، وهذا ما نصت على مضمونه الأنظمة أو اللوائح الداخلية، فقد نصت المادة (٣٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " ...لا يجوز للمتكلم أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو هيئة المجلس "، فقد حددت المادة الجهات التي يحقّ للمتكلم توجيه الكلام لهم بالرئيس أو هيأة المجلس، دون عضو بعينه أو حزب أو فئة، ولم يختلف النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني كثيراً ، فقد نصت المادة (٧١) منه على أنه " لا يجوز توجيه الكلام إلا للرئيس أو للمجلس ..." ، فكانت مطلقة بعدم توجيه الكلام إلا للرئيس أو المجلس، بغض النظر عن صفة المتكلم، وإن لم تذكر لفظة المتكلم.

اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد جاء في المادة(٤٢/أولاً) منه أن " يوجه العضو حديثه إلى رئيس الجلسة ..."، ورغم أن هذه المادة جاءت أكثر وضوحاً من حيث تحديد من يوجه إليه الكلام، وهو رئيس الجلسة، سواء كان رئيس المجلس أو أحد أعضاء هيأة الرئاسة، أو رئيس السن، إلا اننا يمكن أن نسجل ملاحظاتنا عليها، بأنها أشارت إلى عبارة العضو ولم تحدد من هو هذا العضو، فقد يشار بها إلى عضو البرلمان، ويمكن أن تُستخدم لعضو الحكومة، وبذلك تكون كلمة العضو مرنة وتحمل

(١) د. فارس يوسف النجادا، مصدر سابق ذكره، ص٣٥.

أكثر من وجه، وكذلك حصرت توجيه الكلام بجهة واحدة وهي رئيس الجلسة، ولم تعطِ خياراً آخراً لتوجيه الكلام، وكان الأجدر أن تستبدل مفردة (العضو) بمفردة (المتكلم)، حتى تكون شاملة لكل من يحق له الكلام في الجلسة البرلمانية، مع منح المتكلم خيار توجيه الكلام، لرئيس الجلسة أو المجلس.

وقد أكدت مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي ما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب" يجدر بعضو المجلس أن : يوجه كلامه إلى رئيس مجلس النواب أو رئيس الجلسة عِوضاً عن غيره من النواب"[١].

فتأكيد الأنظمة أو اللوائح الداخلية، فضلاً عن مدونة السلوك النيابي، على توجيه الكلام للرئيس أو المجلس بأسره، يُلزم المتكلم، بعدم توجيه الكلام لغير من حددتهم هذه الأنظمة أو اللوائح الداخلية[٢]، ولذلك لا يستطيع الأعضاء أو المتكلمين من مخاطبة بعضهم لبعض، إلا عن طريق رئيس الجلسة، فهو بذلك حلقة الوصل بين المتكلم وغيره من الأعضاء في الجلسة من المجلس أو الحكومة، وهو منظم بوصلة الكلام بينهم[٣].

والعلة من عدم جواز توجيه الكلام لغير الرئيس أو المجلس هو ضمان حسن سير النقاش في الجلسة البرلمانية، ولا يكون هذا الضمان إلا بتنظيم الكلام فيها، لذا كان من الواجب أن يتم حصر توجيه الكلام في جهة أو أكثر محددة بنص قانوني، وأن تتمتع هذه الجهة بإحترام ومقبولية من قبل الجميع في الجلسة، وذلك لدرء المنازعات والمناوشات، فالمجلس النيابي كما هو معلوم للجميع يضم عدداً كبيراً من الأعضاء غير متجانسي الآراء والميول، وكذلك أعضاء الحكومة ، فإذا ما أبيح توجيه الكلام من متكلم لآخر دون المرور بمن ينظم هذه الحوارات، لأدى ذلك إلى صعوبة ضبط سير المناقشة في الجلسة البرلمانية[٤]، وإذا كان حصر توجيه الكلام بالرئيس أو المجلس، فان هناك تقاليد برلمانية لا تمنع من توجيه الكلام أو ذكر نائب بعبارة (سعادة النائب المحترم) أو (سعادة النائب)، وقد يشير إلى دائرته الانتخابية أو حزبه، وهذه العبارات التي تقلل من فرص الاحتكاك فيما بين الأعضاء، وتفرض هيبة واحترام المناقشات الجارية[٥]، ولكن يرى الباحث أن حصر توجيه الكلام برئيس الجلسة أو المجلس، دون

---

(١) ينظر البند (ثانياً/١/هـ) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣.

(٢) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣١٢.

(٣) هنري إم وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص٣٧١.

(٤) عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدون مكان وسنة نشر، ص٤٨.

(٥) بول سيلك، رودري والترز، مصدر سابق ذكره، ص١٤٩.

ذكر عضو باسمه، أفضل وأسلم لسير المناقشات في الجلسات البرلمانية، التي قد يخرج بعضها عن السيطرة لمجرد ذكر جهة أو كتلة أو حزب.

ونلاحظ مما تقدم أن مسألة تنظيم توجيه الكلام يُقصد بها أعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية دون رئيس المجلس، كون الرئيس عندما يتكلم يوجه كلامه للمجلس أو نوابه من أعضاء هيأة الرئاسة، فليس من المنطق أن يوجه كلامه لنفسه.

ثانياً- الالتزام بعدم المقاطعة :

يترتب على حصر توجيه الكلام إلى الرئيس أو المجلس أنه لا يجوز لأحد الأعضاء أو غيرهم مقاطعة المتكلم سواء زميلهم من الأعضاء أو الحكومة وبأي طريقة كانت، إلا الرئيس وحده من يحق له مقاطعة المتكلم ويمنعه من الاسترسال بالكلام[١]، فإذا تفوه المتكلم بما يمس غيره أو يمس كرامة إحدى اللجان فالرئيس وحده من يستطيع رده إلى أحكام اللائحة[٢]، وهذا ما نصت عليه أغلب الأنظمة أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، فقد نصت المادة (٣٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " لا يجوز لأحد غير رئيس المجلس مقاطعة المتكلم، ولا إبداء أية ملاحظة إليه. وللرئيس وحده الحقّ في أن ينبه المتكلم في أية لحظة أثناء كلامه إلى مخالفته لأحكام المادة (٣٠٢) من هذه اللائحة، أو غيرها من أحكام هذه اللائحة أو إلى أن رأيه قد وضح وضوحاً كافياً، وأنه لا محل لاسترساله في الكلام."، وهكذا نلاحظ أن النص المذكور يشير إلى عدم إمكانية مقاطعة المتكلم غير رئيس المجلس، الأمر الذي يثير سؤالاً مفاده هل يجوز لمن يتولى رئاسة الجلسة عند غياب رئيس المجلس مقاطعة المتكلم؟ نعم يجوز لرئيس الجلسة مقاطعة المتكلم وذلك لكونه يمارس مهام رئيس المجلس في حالة غيابه مما يمكنه من استخدام هذا الحقّ، لذا كان الأنسب أن تكون صياغة صدر المادة المذكورة على هذا النحو (لا يجوز لأحد غير رئيس المجلس أو الجلسة مقاطعة المتكلم ...).

أما في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فقد نص في المادة (٧٤) منه على أنه " للرئيس وحده حقّ مقاطعة الخطيب وذلك ضمن الحدود المعينة في هذا النظام"، ويلاحظ أن المشرِّع اللبناني قد وفق بصياغة النص أعلاه بذكره لفظة (الرئيس) مطلقة فهي تشير إلى رئيس المجلس أو رئيس الجلسة عند غيابه.

---

(١) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٧.

(٢) فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٧٦.

ولم يختلف النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عن ذلك كثيراً، فقد نصت المادة(٤٤) منه على أنه " لا يسمح لأحد غير رئيس الجلسة مقاطعة المتحدث، ولا إبداء أية ملحوظة إليه، وللرئيس وحدهُ الحقّ في أن ينبه المتكلم في أية لحظة أثناء حديثه إلى مخالفته لأحكام المادة السابقة، أو غيرها من أحكام هذا النظام ، أو إلى أن رأيه قد وضح وضوحاً كافياً وأنهُ لا محل لاسترساله في الكلام"، وكذلك ورد في مدونة السلوك النيابي أنه يجب على العضو الالتزام بعدم مقاطعة غيره من النواب أو تشتيت إنتباهه أثناء الكلام[١]. وهذا الالتزام بعدم المقاطعة هو في الحقيقة التزام سلبي، أي التزام بالهدوء والسكوت وحسن الإنصات للمتحدث[٢].

إن عدم مقاطعة المتكلم هي قاعدة مطلقة، فهي تنطبق على أعضاء المجلس والحكومة، وإذا رفعت الجلسة للإستراحة فصاحب الكلمة يُكمل كلمته ولا يجوز مقاطعته، ولا يجوز للمتكلم أن يترك كلمته بسبب الضوضاء في الجلسة، فعلى الرئيس منع من يحاول مقاطعة المتكلم[٣].

ولا تشترط أن تكون المقاطعة بالكلام، بل قد تستعمل وسائل أخرى كالتصفيق أو إثارة الضوضاء بإصدار أصوات عالية أو الضرب على الكرسي أو المنصة وغيرها، ولعل الغرض من ذلك هو إثارة المتكلم وقطع سلسلة أفكاره، حتى يصل إلى مرحلة عدم القدرة على التركيز، وخاصة في جلسات الرقابة البرلمانية التي يروم فيها المجلس محاسبة أعضاء الحكومة[٤].

يفهم من تحديد جهة توجيه الكلام والتزام جميع الحاضرين بعدم المقاطعة هو منع الاضطراب والاحتكاك بين المتكلمين من أجل استمرار النظام في داخل الجلسة.

الفرع الثاني

كيفية الكلام ومدّته وعدد مراته

عند مباشرة المتكلم لحقه في الكلمة عليه أن يلتزم بجملة من الضوابط الشكلية التي تتعلق بكيفية الكلام ما إذا كان قياماً أو جلوساً، ومكان ممارسته من على المنبر أو مكان جلوس المتكلم، وطريقة الكلام ارتجالاً أو تلاوةً ولغته المعتمدة في المجلس، وكذلك يجب عليه الالتزام بالمدة المقررة لكل متكلم

(١) ينظر البند (ثانياً/١/م) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣.
(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره ، ص٢٤٥.
(٣) أنور الخطيب، مصدر سابق ذكره ، ص٢٠٢.
(٤) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٤٥. د. جابر جاد نصار، مصدر سابق ذكره، ص٩٠.

مع عدد مرات الكلام، كلّ هذا يعتمد على ما تنص عليه الأنظمة أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، ونناقشها في النقطتين الآتيتين:

أولاً - كيفية الكلام :

١. وضعيته ومكانه :

فيما يتعلق بكيفية تناول الكلام وقوفاً أم جلوساً، فإن أغلب الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية تنص على أنه لا يجوز للمتكلم أن يتكلم إلا وقوفاً[١]، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " يتكلم من يؤذن لهم وقوفاً ... "، اما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فلم يرد فيه نصاً يحدد كيفية الكلام ومكانه، وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، لذا نجد المتكلم يتحدث جالساً في مجلس النواب العراقي وفقاً لما جرى عليه العرف البرلماني.

ونرى أن إلزام المتكلم بالكلام وقوفاً دون الرئيس بحد ذاته مُنْتقداً، لكون الكلام وقوفاً قد يعرض بعض المتكلمين إلى مشقة لكبر السن أو للمرض، وان كان بعض الأنظمة الداخلية استثنى ذوي الإعاقة[٢]، فهناك من يمرّ بوعكةٍ صحية عارضة ولا يمكن أن نطلق عليه من ذوي الإعاقة، فضلاً عن كبار السن، فهذا الإلزام غير صحيح من وجهة نظر الباحث ويفضل أن تكون الصياغة بطريقة الاختيار ما بين الوقوف أو الجلوس.

ولابد أن يتكلم من يُؤْذَن له بالكلام من مكان يكون بمقدور الأعضاء الآخرين سماعهُ ومعرفة رأيه، لذا استحدثت مسألة الكلام من على المنبر وهو تقليد فرنسي[٣]، وقد أُستعمل في المجالس النيابية الكبيرة التي تضمّ عدداً كبيراً من الأعضاء، ولأجل الحدّ من الفوضى أثناء سير المناقشات، فعندما يعطى الحق لجميع الأعضاء أن يتكلموا من أماكنهم، تحدث فوضى وبلبلة، ويؤدي ذلك إلى سماع أكثر من متكلم في الوقت نفسه، وينتج عن ذلك اضطراباً في المجلس[٤].

لذلك ألزمت الأنظمة أو اللوائح الداخلية بعض المتكلمين أن يلقي كلمته من على المنبر المخصص لذلك، فقد نصت المادة (٣٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري السابق ذكرها على أنه "

---

(١) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٨.

(٢) تنظر المادة (٣٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

(٣) (يرجع تاريخ إنشاء منبر للكلام في التاريخ الحديث إلى البرلمان الفرنسي في ١٧٩٠/٦/٢٠، ثم أُلغي المنبر في عام ١٨٥٢ وأُعيد العمل به في عام ١٨٦٧ بعد أن لمس البرلمان الحاجة إليه). د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥، ص٢٢٨.

(٤) عدنان محسن ظاهر، مصدر سابق ذكره، ص٤٨.

يتكلم من يؤذن لهم ... من أماكنهم أو من على المنبر، ويتكلم المقرر دائماً من على المنبر، وكذلك كل من يتكلم أثناء مناقشة بيان رئيس الجمهورية، أو برنامج الحكومة، وفي الأحوال الأخرى التي يدعو فيها رئيس المجلس المتكلم من على المنبر، ويُستثنى من هذه الأحكام الأعضاء من ذوي الإعاقة".

وهكذا منحت المادة المذكورة الاختيار لمن يُؤْذَن لهم بالكلام بالتكلم من أماكنهم أو من على المنبر، ثم ألزمت المتكلم بالكلام من على المنبر في ثلاث حالات، الأولى إذا كان المتكلم هو المقرر، الثانية في حالة إذا كان المتكلم يتناول بالمناقشة بيان رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة، والثالثة في الأحوال التي يدعو فيها رئيس المجلس المتكلم إلى التكلم من على المنبر.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لم يرد فيه نّصٌ يحدد مكان الكلام، ولكن قديماً كان الكلام من على المنبر إلا إذا إذن الرئيس بالكلام من مكانه[١]، اما اليوم فنجد مداخلات النواب في جلسات المجلس تتم وفق طريقتين، الوقوف على المنبر وإلقاء الكلمة التي يأذن له الرئيس بها، فيما يخص مناقشة الثقة أو اقتراح حجبها، ومناقشات مشروعات ومقترحات القوانين وكذلك مناقشة مشروع الموازنة، أما المداخلات البسيطة والملاحظات التي يبديها النائب والتصويت فيتمّ من مقعد النائب[٢]، ولم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أي نص يقضي بمكان الكلام، إلا أنّ الملاحظ من جلسات المجلس أن من يؤذن له بالكلام يتحدث من مكانه ما لم يطلب منه رئيس المجلس غير ذلك.

٢. طريقة الكلام ولغته :

الأصل في الكلام في الجلسة البرلمانية أن يكون ارتجالاً والاستثناء أن يكون تلاوة[٣]، إذ لا يُسْمَح للعضو أن يقرأ كلمته، ولكن يسمح له بإنعاش ذاكرته من الملاحظات التي يقوم بتدوينها كما يسمح له بقراءة المستندات، وفي وقتنا الراهن نادراً ما نجد متكلم في البرلمان متمكناً من إلقائه، بحيث يقف في الجلسة ويتحدث من دون الاستعانة بالتلاوة، ولكن هذا لا ينفي وجود البعض ممن ينصت له الجميع إذا تحدث رغم قلتهم داخل المجالس النيابية[٤].

---

(١) فقد نصت المادة(٦١) من مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٣٠ على ذلك (ويتكلم الخطيب من على المنبر الا إذا اذن الرئيس، فانه يتكلم من موضعه) فاعترض الشيخ يوسف الخازن قائلاً: ما الحكمة من طلوع النائب على المنبر ؟ فأجاب الرئيس: الحكمة ان يقل الكلام. لا بأس من حذف الكلمة الاخيرة إن شئتم. الاستاذ ميشال زكور : هنالك نوعان من الكلام : المناقشة والاستجواب، اما المناقشة فتجري دون ركوب المنبر. وطرح الرئيس للتصويت المادة(٦١) بعد حذف الفقرة الاخيرة المختصة بالمنبر فقبلت، وعندما وضع نظام ١٩٥٣ لم يؤت البتة على ذكر المنبر بالنظر لعدم أهمية الموضوع . أنور الخطيب، مصدر سابق ذكره ، ص١٩٢.

(٢) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، بدون دار طباعة، ٢٠٠٦، ص٥٣٢.

(٣) د. زين بدر فراج ، مصدر سابق ذكره ، ص٢٢٧.

(٤) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣٠٣.

وفي جميع الأحوال يجب أن لا تكون الكلمة طويلة تستهلك الوقت المخصص للتكلم، ولكي تكون الجلسات كافية لتبادل الحديث بين أعضائها ومعالجة القضايا المعروضة للنقاش مع فسح المجال لباقي المتكلمين للإدلاء بكلماتهم[١]، فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٣٠١) على أنه " لا يجوز التلاوة أثناء الكلام في الجلسة إلا في التقارير والنصوص والاقتراحات والتعديلات وما قد يستأنس به المتكلم من الأوراق"، ولم تختلف المادة (٧١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني كثيراً عما جاءت به اللائحة المصرية، فقد نصت على أنه "...لا تجوز التلاوة إلا في التقارير والوثائق المؤيدة والمستندات والنصوص التي تحتوي على أرقام"، ويتضح من النصين أعلاه أن الأصل في الكلام الارتجال والاستثناء هو تلاوة، والاستثناء محدد، إذ ورد على سبيل الحصر.

وما نصت عليه المادتان أعلاه هو نص قاطع ومسلك حميد، لأنهما قطعتا إثارة النقاش حول طريقة الكلام، وكذلك أن التلاوة تخرج عن طبيعة الكلام البرلماني الذي يستمد قوته من عقيدة النائب أو المتكلم وفهمه لما يدلي به في الجلسة البرلمانية[٢].

وقد خلا النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي من نص مماثل، فلم يتناول طريقة الكلام بالتنظيم، ولكن التقاليد البرلمانية سارت على ما سارت عليه المجالس النيابية محل المقارنة، فالأصل في الكلام ارتجالاً والاستثناء تلاوة.

والخطب المكتوبة في الجلسة البرلمانية لا تهدف الى إبراز بلاغة الخطباء، بل تكون وسيلة لتبادل وجهات النظر بين الأعضاء، والكلام المرتجل الذي يتناول موضوعات الساعة أفضل من الكلام المكتوب، ولكن ذلك لا يمنع من سماع خطب بعض الأعضاء المُسنينَ أو الخجولين، فقد يكون المتكلم ثاقبَ الرأي وسياسياً حكيماً، ولكنه لا يُجيد ارتجال الخطب[٣]، وهذا الرأي يؤيده الباحث، لكونه يتفق مع العقل والمنطق، لان الأشخاص غير متساوين في صفاتهم وثقافتهم.

أما لُغة الكلام[٤]، فلم نجد تحديداً واضحاً للغة الكلام في الجلسة البرلمانية من قبل الأنظمة محل المقارنة جميعاً، وقد سارت التقاليد البرلمانية على جواز قراءة النصوص بلغتها الأصلية ولكن بشرط أن

---

(١) محمد حمود الجبري، تأديب أعضاء البرلمان (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة طنطا، ٢٠٠٩، ص٢٥٧.

(٢) سامي عبد الصادق، مصدر سابق ذكره، ص٣٠٦.

(٣) عدنان محسن ظاهر، مصدر سابق ذكره، ص٤٨.

(٤) (في بريطانيا يجب على المتحدث أن يُلقي كلمته باللغة الإنجليزية، وبعدها سُمح له ببعض الاقتباسات من لغة أخرى عند الضرورة مع ترجمة ما يقرأ) محمود حمود الجبري، مصدر سابق ذكره، ص٢٥٧.

تترجم وتثبت في مضابط الجلسات بلغة البلاد[١]، وعلى المشرع في العراق و الدول محل المقارنة تضمين نصوص الأنظمة الداخلية ما يشير إلى جواز تلاوة النصوص غير العربية مع شرط الترجمة إلى اللغة العربية وإدراجها بمضبطة الجلسة.

ثانياً- مدّة الكلام وعدد مراته:

اختلفت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في تحديدها للمدة الزمنية التي يجوز فيها أن يستمر المتكلم بحديثه في الجلسة، وذلك حرصاً منها في استثمار الوقت في مناقشة الموضوعات المعروضة في جدول الأعمال.

فقد نصّت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٢٩٦) منه على أنه " مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، لا يجوز للعضو أن يتكلم أكثر من خمس عشرة دقيقة..."، وبذلك فقد حددت المادة مدة الكلام بخمس عشرة دقيقة للعضو المتكلم وفي جميع المناقشات، ولم تشير اللائحة إلى وقت محدد لعضو الحكومة.

وللمجلس أن يحدد وقت انتهاء مناقشة بيان رئيس الجمهورية أو البرنامج الحكومي أو مشروعات الموازنة العامة وأخذ الرأي فيها، وذلك وفقاً لما يقتضيه حسن سير العمل بالمجلس وسرعة إنجاز الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه[٢].

وفي لبنان نصت المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب "إنّ مدة الكلام للنائب والحكومة هي كما يأتي :

- في الاستجواب : ربع ساعة للمستجوب لشرح استجوابه وربع ساعة للحكومة وخمس دقائق لكل من النواب الاخرين.
- في السؤال : عشر دقائق لكل من السائل والوزير المختص.
- في الموازنة ومناقشة البيان الوزاري : ساعة لكل نائب.
- بصورة خاصة تجوز تلاوة الخطابات بإذن الرئيس شرط أن لا تتعدى مدة التلاوة نصف الساعة.
- وفي الحالات الأخرى يحدد رئيس المجلس مدة الكلام لكل نائب وفقاً للضرورة.
- تجري مناقشة البيان الوزاري في جلسة تعقد بعد ٤٨ ساعة على الأقل من جلسة التلاوة ما لم يكن قد وزع البيان على النواب قبل هذه الجلسة بمدة مماثلة".

---

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٢٥.

(٢) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣٠٤.

ويلاحظ على النص أعلاه أنه حدد مدة الكلام بحسب الموضوع المعروض للمناقشة، فلا نجد وقتاً محدداً لجميع المتكلمين بل يختلف الأمر بحسب الوضع الذي عليه المتكلم، فإذا كان مستجوب يختلف عما هو عليه إذا كان سائل، وقد يكون عضو الحكومة وهو في حالة تلاوة بيان وزاري يختلف عنه إذا كان مُستجوَباً.

أما في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نصت المادة (٤١) منه على أنه " ...للرئيس تحديد مدة زمنية للحديث ..."، ويلاحظ أن النص أعلاه منح رئيس المجلس سلطة تقديرية في تحديد الوقت المحدد للكلام، وهذه السلطة قد تكون سلبية تؤدي بالرئيس إلى تفضيل متكلم على آخر لاعتبارات حزبية أو سياسية[١]، وقد تكون إيجابية بتحديد مدة بقدر أهمية الموضوع المطروح للنقاش.

من خلال ما تقدم يتضح أن المدة الزمنية للمتكلم تحدد في الغالب، ولكن هذا التحديد قد يكون طويلاً بعض الشيء أو قصيراً، وعندها يمكن للمجلس أن يقلل من المدة المقررة للكلام إذا تقدم عدد كبير من الأعضاء بطلب الكلمة، وكذلك يمكن أن يعطى المتكلم وقتاً إضافياً إن إستدعى الأمر ذلك[٢].

ويرى الباحث أن تحديد مدة الكلام وبالتفصيل كما فعل المشرع اللبناني قد يجنب المتكلم التعسف الذي قد ينتج عن الرئيس باستعمال سلطته في تحديد الوقت للمتكلم، وفي الوقت نفسه يجنب الرئيس الإتهامات التي قد تُوجّه إليه من قبل بعض الأعضاء أو الحكومة.

أما فيما يتعلق بعدد مرات الكلام في الجلسة البرلمانية فقد عكفت المجالس النيابية من أجل تنظيم العمل على استغلال الوقت المُحدد لكل جلسة في إنجاز المشروعات أو الموضوعات المعروضة للمناقشة والتي تدخل ضمن اختصاصه، فقد تمنح بعض الأنظمة الداخلية الكلام للمتكلم لمرة واحدة في الجلسة الواحدة، ولكن قد تختلف أنظمة أخرى بمنح المتكلم أكثر من مرة واحدة، وقد تحدد بعضها الحد الأقصى للكلام في المناقشة[٣].

وهذه القاعدة بطبيعة الحال لا تشمل أعضاء الحكومة، لكونهم يتكلمون كلما طلبوا الكلام، وهم غير مقيدين بذلك بعدد مرات الكلام، لأن وجودهم في المجلس يكون بمناسبة موضوع معروض وليس واجب الحضور باستمرار، وهذا الموضوع يتطلب منهم الكلام باستمرار[٤].

---

(١) د. أفين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق ذكره، ص٢٣٦.
(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٣٤.
(٣) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٠.
(٤) د. زين بدر فراج، المصدر نفسه، ص٢٤٠.

وقد حددت المادة (٢٦٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري عدد مرات الكلام بمرتين في الموضوع نفسه "...لا يجوز للعضو أن يتكلم أكثر من مرتين في ذات الموضوع، إلا إذا أجاز المجلس ذلك"، ويلاحظ أن تحديد مرات الكلام مقتصر على عضو المجلس دون عضو الحكومة الذي يجوز له الكلام كلما طلب ذلك، ويستثنى المتكلم من عدد مرات الكلام في حالة موافقة المجلس، وليس الأمر محصوراً في الجلسة الواحدة وإنما متعلق بالموضوع الواحد، أي بمعنى يمكن أن يتجاوز المتكلم عدد مرات الكلام إذا تناول المجلس موضوع آخر بالنقاش بعد الانتهاء من الموضوع السابق والذي تكلم فيه العضو لمرتين.

أما في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فقد نصت المادة (٧٢) منه على أنه " لا يجوز للنائب أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في مناقشة موضوع واحد مناقشة عامة إلا في الحالات المنصوص عليها في هذا النظام"، وهكذا حددت عدد مرات الكلام بواحدة في الموضوع الواحد، وبذلك اختلفت مع اللائحة المصرية ولكنها اتفقت معها بأن الكلام موجه لأعضاء المجلس دون أعضاء الحكومة.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نصت المادة (٤١) منه على أنه" لا يجوز للعضو أن يتحدث أكثر من الوقت المسموح به، كما لا يجوز الحديث أكثر من مرتين في ذات الموضوع إلا إذا أجاز رئيس الجلسة ذلك"، فقد اتفقت المادة أعلاه مع ما جاءت به اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بعدد مرات الكلام واختلفت مع النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، واتفقت معهما بأن الكلام يخص الأعضاء دون الحكومة، وحصر عدد مرات الكلام بالموضوع الواحد دون الجلسة الواحدة.

نلاحظ مما تقدم أن الضوابط الشكلية للكلام تتعلق بكل ما يخرج عن مضمون الكلام، والتي يجب أن يلتزم بها المتكلم من حيث توجيه الكلام، وكذلك يجب عليه الالتزام بكيفية الكلام من حيث الوقوف أو الجلوس والمكان إذا كان من على المنبر أو من مكان جلوسه، وكذلك الطريقة بالكلام فهل هي إلقاء الخطب أو الارتجال، واللغة المعتمدة في النظام الداخلي، مع عدد المرات التي يسمح فيها للمتكلم المداخلة في الموضوع نفسه، والمدة التي عادةً تحدد من قبل النظام أو يترك تقديرها للرئيس، فقط نجد عدم المقاطعة يجب أن يلتزم بها غير المتكلم، وتشمل جميع من يؤذن لهم بالحضور سواء من يثبت لهم حقّ الكلام أم من يحقّ لهم الحضور والمشاهدة دون التدخل بالكلام.

المطلب الثاني

الضوابط الموضوعية لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية

من الصفات التي يجب أن يكون عليها المتكلم في الجلسة البرلمانية أن يكون على مستوى عالٍ من الوعي والثقافة، ليس يحسن القراءة والكتابة فقط لترضية عوام الشعب فهذا المتكلم يكون أمام مسؤولية جسيمة في موضوعات التشريع وأعمال الرقابة التي تتوقف عليها أمور كثيرة في البلاد[١]، وهذا الكلام لا ينطبق على النائب من دون الوزير، فهذا لا يعني أن يكون الوزير بدون مؤهلات وإنما يشترط أن يكون رجل سياسة محنكاً حتى يواجه الأمور والمصاعب التي تواجه مهمته الحكومية، والابتعاد عن المساءلة البرلمانية[٢].

وبهذا المعنى فإن الكلمة يجب أن لا تكون دون ضوابط ومحددات، ولذلك ليس على المتكلم أن يلتزم بالضوابط الشكلية فقط في ممارسة الكلام، وإنما عليه أيضاً أن يراعي الضوابط الموضوعية أثناء كلامه في الجلسة البرلمانية وهو ما يتعلق بمضمون الكلام الذي يدلي به المتكلم عند المناقشة، وهذه الضوابط عادة تتعلق بالحديث في المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس وعدم الخروج عن المواضيع المعروضة، وكذلك عدم المساس بالآخرين والالتزام باللياقة وعدم تكرار الأقوال، هذه الضوابط نتناولها في فرعين :

الفرع الأول : الالتزام بالحديث في اختصاص المجلس وعدم الخروج عن الموضوع المطروح.

الفرع الثاني : اللياقة عند الكلام والاختصار وعدم تكرار الأقوال.

الفرع الأول

الالتزام بالحديث في اختصاص المجلس وعدم الخروج عن الموضوع المطروح

يلتزم الجميع بالكلام في اختصاص المجلس ولا يجوز الكلام في مواضيع لا تمت الى المجلس بصلة، وهذه الاختصاصات عادة ينص عليها المشرع في صلب الوثيقة الدستورية[٣]، وبذلك يجب على المتكلم عدم الكلام في مواضيع لا تدخل ضمن اختصاصات المجلس، وعلى الرئيس أن يمنع من يخرج على هذه الاختصاصات واذا استمر المتكلم بكلامه على الرغم من تنبيه الرئيس، يصار الى طرح

(١) محمود عثمان حجازي، دور العوامل البيئية في اختيار عضو البرلمان (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق – جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص٤٠٢.

(٢) د. محمد أحمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٢٥١-٢٥٢.

(٣) تنظر المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، والمادة(٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الموضوع على المجلس لإصدار قراره اما ان يكون الموضوع من اختصاص المجلس ويستمر الكلام او يخرج عن هذه الاختصاصات وبالتالي يمنع من الكلام وبخلافه يعد المتكلم مخل بنظام الكلام(١).

وبذلك يلتزم العضو المتكلم في كلامه بالموضوعات الواردة في جدول أعمال الجلسة البرلمانية وعدم الخروج عنها(٢)، كما لا يسمح للنائب أن يتكلم في موضوع قبل أن يبت رئيس الجلسة في الموضوع الذي سبقه(٣).

فقد نصت المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أنه " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور". وبذلك حددت المادة أعلاه اختصاصات المجلس والتي لا يمكن للمتكلم بأي حال من الأحوال أن يخرج عنها.

اما موقف اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري من الالتزام بالحديث في اختصاص المجلس وعدم الخروج عن الموضوع المطروح، فقد نصت على عدم جواز الخروج عن الموضوع المطروح للبحث(٤)، وقاعدة عدم المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال ليست مطلقة، فقد نص المشرع المصري على استثنائها في حالتين، الاولى بناءً على طلب مقدم كتابة من أحد الأعضاء إلى رئيس المجلس يطلب فيه الإدلاء ببيان عاجل يوجه إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء حول أمور عامة مهمة وعاجلة، ولا يجوز النقاش فيه بعد إذن الرئيس وبيانه من قبل طالبه إلا بموافقة المجلس(٥)، والثانية بناءً على طلب مقدم من قبل الحكومة أو رئيس المجلس أو طلب مسبب من أحد الهيئات النيابية تقدمه لرئيس المجلس أو من عشرين عضواً من أعضاء المجلس على الأقل(٦). وفيما عدا هذه الاحوال لا يمكن الخروج عن الموضوع المطروح والمدرج في جدول الاعمال، ولا يجوز مناقشة الموضوع غير الوارد في جدول الأعمال مباشرة بعد الموافقة عليه، إلا بناء على طلب الحكومة مناقشته فوراً(٧).

---

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره ، ص٢٤٩-٢٥٠.
(٢) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٢.
(٣) د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بين الحصانة والجزاءات التأديبية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص٢٤٦.
(٤) تنظر المادة (٣٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٥) تنظر المادة (٢١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٦) تنظر المادة (٢٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٧) تنظر المادة (٢٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

ولا يختلف الوضع في لبنان – على الرغم من خلو الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب من مادة تشير بصورة صريحة وحصرية لاختصاصات المجلس – فقد مُنح البرلمان اختصاصات تشريعية في جميع الحقول وخاصة المالية والضريبية منها من حيث اقتراحها واقرارها واصدارها، وكذلك حق الرقابة على اعمال الحكومة من حيث إثارة مسؤوليتها التي قد تنتهي بحجب الثقة عن الوزارة بأجمعها أو وزير بمفرده[١].

أما النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني فقد أعطى للرئيس الحقّ بمنع الخطيب من متابعة كلامه بدون قرار المجلس في حالة خروجه عن الموضوع الذي إذن له بالكلام فيه[٢]، ولم يشر النظام الداخلي المذكور إلى الخروج عن جدول أعمال المجلس، كما لم يشر إلى إمكانية الخروج عن جدول أعمال المجلس ولو على سبيل الاستثناء.

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ فقد منح البرلمان اختصاص تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على أداء الحكومة وتنظيم المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وكذلك انتخاب ومساءلة رئيس الجمهورية فضلا عن اختصاصات تتعلق بمنح الثقة أو سحبها واعلان الحرب وحالة الطوارئ[٣].

وفي النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد ألزم العضو المتكلم بعدم الخروج عن الموضوع المطروح للمناقشة، وعدم العودة إلى مواضيع قد تم حسمها من قبل المجلس قبل هذا الوقت[٤]، أما الكلام الكلام في موضوع غير وارد في جدول أعمال الجلسة، فكما هو الحال عند المشرع المصري لم تكن هذه القاعدة مطلقة، فقد أعطى المشرع العراقي الحقّ في الخروج على جدول الاعمال بشرطين، الأول: أن يتم الموافقة على عرضه من قبل أغلبية أعضاء المجلس من الحاضرين[٥]، والثاني: أن يكون من المواضيع المهمة والخطيرة والتي يمكن الكلام فيها بعد أخذ إذن رئاسة المجلس[٦]، كما جاء في البند (ثانياً/١/ك) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣ " يجدر بعضو المجلس أن : يحرص على أن تكون مداخلاته ذات صلة بموضوع النقاش الجاري كما يجب أن يوجه هذه المداخلات دوماً إلى رئيس المجلس، ويقرر رئيس المجلس المواضيع ذات الصلة بالنقاش".

---

(١) د. محمد المجذوب، مصدر سابق ذكره، ص٢٥١.
(٢) تنظر المادة (٧٥/سادساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.
(٣) تنظر المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٤) تنظر المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٥) تنظر المادة (٣٧/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٦) تنظر المادة (٣٨/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

ولكون المناقشات التي تدور في أروقة المجلس هي مناقشات يقوم بها ممثلي الشعب المنتخبين من قبل جميع أفراده[١]، فإنها يجب أن تتناول مصالح عامة تعود بالنفع على الجميع، أما إذا الموضوع المطروح للنقاش يحوي في طياته على مصلحة شخصية تتعلق بالمتكلم أو بأحد أقاربه أو معارفه، فهنا يجب على العضو إخطار المجلس قبل اشتراكه في مناقشة ذلك الموضوع أو إبداء رأي فيه، والحكمة من هذا الإخطار هو جعل المجلس على بينة من أمره، إما بإعطاء العضو الفرصة في الاشتراك في المناقشة وإبداء الرأي، أو منعه من الاشتراك فيها أو إبداء الرأي متى ما وجد أن اشتراكهُ يؤثر على سير المناقشة، لذلك منعه من الاشتراك في المناقشة لمنع ميول الأعضاء إلى توجيه المناقشة الوجهة التي يريدها زميلهم، وذلك لتنافي هذا التوجيه مع الحياد الواجب في مناقشة الموضوعات و إبداء الآراء في الجلسة البرلمانية، ولربما أراد المشرع من هذا الإخطار هو إبعاد العضو عن مواطن الشبهات[٢].

وقد أكدت على ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، بإلزام العضو بأن يخطر المجلس عند مناقشة أي موضوع معروض للمناقشة إذا تعلق بمصلحة شخصية له أو أحد أقاربه من الدرجة الرابعة[٣]، في حين خلت الأنظمة الداخلية للمجلسين اللبناني والعراقي من نص مماثل. وفي جميع الأحوال نجد السلطة التقديرية للرئيس واضحة في تحديد إذا ما كان المتكلم قد خرج عن الموضوع المطروح من عدمه، وكذلك السماح له بالكلام من عدمه[٤].

ومن الأمثلة التي شهدتها التقاليد البرلمانية في مصر بصدد الخروج عن الموضوع المطروح للبحث نذكرها للفائدة[٥]:

---

(١) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥، ص٣٥٠.

(٢) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣١٥.

(٣) تنظر المادة (٣٧٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

(٤) (طلبت النائبة الدكتورة انعام مزيد نزيل الخزاعي مداخلة من رئيس المجلس بموضوع خارج على جدول اعمال الجلسة : سيادة الرئيس، كل القوانين مهمة، لكن الأهم هو الحفاظ على قوت الشعب العراقي، لأن هذا الذي يتضرر به هو كل الشعب العراقي من شماله إلى جنوبه، عند جلوسنا في إحدى جلسات مجلس النواب صدرَ بيان من وزارة المالية ومن محافظ البنك المركزي، - السيد بشير خليل توفيق الحداد (نائب رئيس مجلس النواب) (رئيس الجلسة): دكتورة هذا ليس موضوعنا، النائبة: اسمح لي سيادة الرئيس، هذا موضوعنا ومهم جداً سيادة الرئيس، نحن مقبلين على كارثة اقتصادية بجانبين ..، الرئيس: نحن ملزمين ان نلتزم في جدول الأعمال أعطيك مداخلة في المناقشات العامة، النائبة: سيادة الرئيس، الله يرضى عنك، لا أعتقد هذه الدقيقتين سوف تؤثر على وقت المجلس ...، الرئيس: أكملي الدقيقتين تفضلي) محضر الجلسة رقم(٣٢) السبت ٢٠٢٠/١٢/١٩م ، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الثالثة، الدورة الانتخابية الرابعة.

(٥) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٥٦ وما يليها.

اولاً: عدم جواز قيام العضو بالكلام في الجلسة رداً على ما قيل فيه خارجها، فليس للعضو أن يرد على ما قيل عنه خارج جلسة مجلس النواب، لأن هذا الرد لا يعد من مسوغات الكلام في المجلس ولا يدخل في موضوعاته.

ثانياً: عدم جواز الكلام لتصحيح واقعة نشرت في الصحف، فلا يمكن للمتكلم أن يحتج بتصحيح واقعة نُشرت بإحدى الصحف عن كلام سابق له في أحد جلسات المجلس، لأن الكلام في الجلسة هو تصحيح لما يقال فيها، أما ما يقال في الصحف فان محل تصحيحه الصحيفة نفسها.

ثالثاً: عدم جواز تعليق أو رد عضو على كلام عضو آخر، فلا يمكن لأحد الأعضاء أن يعلّق على كلام زميل له إذا كان كلام زميله مناقشة لبيان حكومي، لكون الحكومة وحدها من يحقّ لها التعليق وإجابة العضو، وكذلك لا يمكن للعضو أن يرد على عضو آخر بدافع منعه من ذكر عضو ثالث.

رابعاً: عدم جواز إبداء اقتراح أو طلبات أثناء التعليق، فلا يمكن للعضو أثناء التعليق على موضوع النقاش أن يحاول في كلامه إبداء مقترح ما أو طلب، إذ يُعد ذلك خروجاً على الموضوع المطروح للمناقشة.

خامساً: عدم جواز التكلم أو الاعتراض بعد صدور قرار المجلس، فقرارات المجلس نهائية لا يمكن التعليق أو الرد عليها.

الفرع الثاني

اللياقة عند الكلام والاختصار وعدم تكرار الأقوال

إذا كان حقّ المتكلم في الكلام بعد الإذن له من قبل رئيس الجلسة هو حقّ مقدس وعلى المجلس احترامه، ويقع عليهم الالتزام بالاستماع له[١]، فإن هذا الحقّ يقابله التزام يقع على عاتقه، وهو مراعاة اللياقة في الكلام وعدم الخروج عن قواعد وأصول الكلام.

فهذا الالتزام الذي يقع على المتكلم يتضمن عدم استعمال عبارات غير لائقة بحسب الأعراف البرلمانية، وعدم إسناد سوء النية بحق الغير، وكذلك عدم المساس بشخص الغير[٢]، وعدم تكراره لأقواله وأقوال غيره، فضلاً عن الحفاظ على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية للدولة، وعدم المساس بها

(١) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٦٧.
(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٦١.

بالتجريح تصريحاً أو تلميحاً، أو أن يتناول المسؤولون عنها بما يؤدي إلى الإخلال بكرامتها وهيبتها، إذ يجب عليه أن يتعامل باحترام مع تلك المؤسسات والعاملين فيها أثناء كلامه[١].

أولاً- اللياقة عند الكلام :

إذا كانت المناقشات الحرة والحوار المتبادل القائم على الرأي والرأي الأخر بين المتكلمين هي السمة المميزة لمناقشات المجالس البرلمانية، فإن تلك المناقشات تخضع لقواعد وضوابط وأصول يجب أن تراعى من قبل المتكلم، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تخرج المناقشات عما يجب أن يحاط به المجلس من هيبة ووقار واحترام كرمز للسيادة الشعبية[٢].

لذا على المتكلم أن يحرص على عدم الإخلال بنظام ووقار المجلس، وذلك بأن تصدر منه أفعال مخله بهذا النظام كالاستهزاء بالمجلس وأعضائه وإطلاقه لعبارات غير لائقة في كلامه وإثارة الشغب داخل الجلسة[٣]. فحرية الكلام لمن يثبت له تحت قبة البرلمان وبالخصوص في الجلسة البرلمانية مقيدة بأن لا تحوي عبارات غير لائقة بحق رئيس المجلس أو الأعضاء، في الوقت الذي يجب أن تكون العلاقة بين الجميع قائمة على الود والاحترام المتبادل مما يستتبع مراعاة اللياقة في المخاطبة فيما بينهم، فعلى المتكلم أن يلتزم بأدب الخطاب مع الرئيس أو الأعضاء، وعدم استعمال اسلوب بذيء وعبارات جارحة أو شائنة، ولا يجوز له التعرض بالسب أو القذف أو التحقير أو التطاول بالضرب على أي من الأعضاء أو الحاضرين في الجلسة[٤]، وعدم ذكر المتحدث لحياة زميله الخاصة[٥]، وكذلك يجب أن تُحترم المؤسسات الدستورية وتحفظ كرامتها وهيبتها، وكذلك عدم التعرض للموظفين في داخل الجلسات أو نعتهم بعبارات غير لائقة أو مخالفة للآداب العامة[٦].

---

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، مصدر سابق ذكره، ص٥٠-٥١.

(٢) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٢٩٤.

(٣) ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، ط، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٥، ص١٨٧.

(٤) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٦.

(٥) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣١٣.

(٦) المصدر نفسه، ص٢٩٣.

ولكن قد نشاهد ظواهر مؤسفة في الجلسات البرلمانية، قد تصل إلى حد التشابك بالأيدي، وهذا بحد ذاته لا ينم عن ثقافة ووعي برلماني، ومن يلجأ إلى هذا الأسلوب لعجزه عن مسايرة الآخرين أو نتيجة الخلافات الكبيرة على المصالح الشخصية(١).

وقد حددت الأنظمة أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية هذه الالتزامات، فقد جاء في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري " يجب على المتكلم التعبير عن رأيه ووجهة نظره، مع المحافظة على كرامة المؤسسات الدستورية بالدولة وهيبتها، وكرامة المجلس، وكرامة رئيس المجلس و أعضائه. كما يجب على المتكلم ...ولا يأتي بصفة عامة أمراً مخلاً بالنظام و الوقار الواجب للجلسة. وفي جميع الأحوال، يحظر على المتكلم استخدام السباب أو الألفاظ النابية في عباراته..."(٢)، ويلاحظ على النص أعلاه أنه جاء مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، فكل متكلم بغض النظر عن صفته، يجب عليه أن يلتزم بأصول اللياقة في الكلام تجاه الجميع.

وفي لبنان جاءت المادة (٧٥/ ثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بالنص على أنه " للرئيس حق منع الخطيب عن متابعة الكلام بدون قرار من المجلس في الحالات الآتية: ٢- اذا ذكر اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانه الوارد في الدستور، أو تعرض له بما يمس الكرامة أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور. ٣- إذا تفوه بعبارات نابية بحق أحزاب المجلس أو كتلة أو أحد النواب أو اللجان. ٤- إذا تعرض لحياة الغير الخاصة. ٥- إذا تعرض لشخص أو لهيئة بالتحقير مالم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي مبرم".

ولم يختلف المشرع العراقي عما تقدم، فقد نصت المادة (٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه " للمتحدث التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاسته وأعضائه، ولا يأتي بأمرٍ مخل بالنظام والوقار الواجب في الجلسة". وكذلك فقد جاء في قانون مجلس النواب العراقي : على النائب إضافة إلى ما يفرضه الدستور والقوانين والنظام الداخلي الالتزام بالحفاظ على احترام وهيبة المجلس والمؤسسات الدستورية الأخرى للدولة(٣).

كما نصت مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي على أنه: " يجدر بعضو مجلس النواب أن:

---

(١) د. محمد فهيم درويش، مصدر سابق ذكره ، ص٤٥٢.
(٢) تنظر المادة (٣٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (١٠/سابعاً) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

- يحترم هيبة مجلس النواب عبر التزام الصمت عند بداية كل جلسة.
- يتوقف عن الكلام عند أثناء إصدار رئيس مجلس النواب لتوجيه معين حول سير النقاش.
- يمتنع عن معارضة توجيهات رئيس مجلس النواب في القاعة، يمكن مناقشة هذه التوجيهات بعد اختتام الجلسة وفي مكان خاص.
- يمتنع عن استخدام الكلمات والإيماءات وغيرها من الأعمال التي قد تشكل إهانة للأخرين ويمتنع عن استخدام التصريحات العدائية أو غير اللائقة التي قد تسئ إلى سمعة المجلس.
- يحترم مبدأ المساواة، كما قد تم تحديده في الدستور، عند إجراء المناقشات مع غيره من النواب، يجب التعامل باحترام مع أعضاء المجلس من الإناث.
- يمتنع عن استخدام كلمات عدائية أو نابية عند التكلم عن أي عضو أخر في المجلس، وفي حال تعرض أحد النواب للإهانة بسبب التوجه إليه بكلمة غير لائقة، من الممكن أن يطلب سحب هذه الكلمة، ومن الممكن أن يأمر رئيس المجلس النائب الذي وجه الإهانة بسحب كلامه والاعتذار عنه.
- يمتنع عن استخدام فرصة الكلام من أجل عرقلة عمل المجلس.
- يمتنع عن إحداث أي ضجة في الشرفات العامة ويمتنع عن تحريض أو توجيه المواطنين في حالة حضورهم جلسات مجلس النواب"[١].

وهكذا فإن مراعاة اللياقة في الكلام من قبل المتحدث تساعد على استمرار المناقشات في الجلسة بسهولة وانتظام، فالملاحظات التي يبديها المتكلم يجب أن تكون لها علاقة وثيقة بالموضوع المطروح، وبعيدة عن مهاجمة الآخرين، فهو يستطيع أن يدين الآخر اذا ما ثبت تقصيره، ولكن بالطريقة اللائقة البعيدة عن استخدام لغة الغاب، مثلاً أن يذكر ما يثبت لديه تجاه الشخص الآخر، بأن يقول لدي ما يثبت تقصير فلان وما ذكره غير صحيح، مع الالتزام بعدم التجريح، وتحاشي استخدام الأسماء والاستعاضة عنها بالألقاب، والالتزام كذلك في حركات الجسم واستعمال العنف، حيث تشير بعض الانظمة إلى وجوب أن يكون الجميع جالس في حالة تكلم الرئيس وقوفاً، والإنصات له باحترام وعدم إصدار ما يثير الإزعاج، وتكون الرئاسة هي من توجه بوصلة الكلام في الجلسات[٢].

---

(١) ينظر البند (ثانياً /١/د، و، ز،ح، ط، ي، ل، س) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣. والذي أكد قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ في المادة (١٠/ثامناً) :على النائب الالتزام بمدونة السلوك النيابي.

(٢) هنري إم وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص٣٧١-٣٧٢.

وتذهب بعض المجالس النيابية إلى أبعد من ذلك في تقاليدها، فيجب على أعضائها أن ترتدي ثياب رسمية مع ربطة العنق، ولا يجوز لهم أن يأكلوا أو يشربوا أو يدخنوا أثناء انعقاد الجلسة[١]، رغم أن البعض يرى هذا الأمر تعدياً على الحرية الفردية للمتكلم[٢].

ثانياً- الاختصار وعدم تكرار الأقوال :

على المتكلم أن يلتزم بالاختصار في كلامه وعدم التكرار[٣]، لأقواله وأقوال غيره من الأعضاء ولا أن ينبرئ للكلام فيعلن فقط انضمامه لرأي متكلم آخر من زملائه سبقه في الكلام[٤].

فقد ألزمت القوانين والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية المتكلم أن لا يكرر أقواله أو أقوال غيره من الأعضاء، وكل ما يجب عليه هو التعبير عما في داخله من آراء، وأن يدلي بها أمام المجلس بعبارات واضحة بعيدة عن الغموض، وأن تكون موجزة ومعبرة عن الأفكار التي يريد المتكلم إيصالها للرئيس والأعضاء في المجلس، خالية من أي ترديد لأقواله أو أقوال غيره من المتكلمين[٥].

فالإيجاز في الكلام والوضوح والتعبير عن الفكرة بأقصر الطرق يدل على فهم المتكلم للموضوع، واذا ما أطال المتكلم وأسترسل في تكرار عباراته في الموضوع نفسه فهذا يشير لعدم فهم وعدم القدرة على بيان حججه، وهذا بدوره ينعكس على السامع الذي قد يشعر بالملل وعدم التركيز، ومن ثم عدم المتابعة مع المتكلم، إلا أن توضيح المتكلم لما يقوله لا يعد تكراراً ولا يوجب الاعتراض عليه[٦].

وهذا ما أخذت به اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، إذ أشارت إلى أنه يجب على المتكلم ألاّ يكرر أقواله وأقوال غيره[٧]، وأكد المشرع العراقي على ذات المعنى في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مشيراً إلى أنه على العضو أن يتحاشى التكرار في كلامه[٨]، وقد يفهم أن المقصود من (العضو) هو عضو المجلس النيابي دون الحكومة، وهذا ما يدفع الباحث إلى أن يقترح على المشرع ضرورة

---

(١) (من الأمثلة عن تلك المجالس هو مجلس العموم البريطاني)بول سيلك، رودري والترز، مصدر سابق ذكره، ص١٥٠.
(٢) د. حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٧٤.
(٣) د. عدنان محسن ظاهر، مصدر سابق ذكره، ص٥٠.
(٤) فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص١٧٨.
(٥) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٤.
(٦) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره ، ص٢٥٢.
(٧) تنظر المادة(٣٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٨) تنظر المادة(٤٢/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

استبدال كلمة (العضو) بكلمة (المتكلم) فيجمع بذلك كل من يثبت له الكلام في الجلسة البرلمانية، هذا ولم نجد إشارة للموضوع المذكور في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وقد جاء في مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣ " قد يكون تبادل الأفكار والآراء في المجلس حاداً ولكن يجب أن يبقى ذلك ضمن السياق العام للجلسات ويجب عدم توسعه ليشمل تعرض افراد إلى هجوم شخصي غير معقول ومفرط، وتوجب على النواب ألا ينسوا بأن السلوك غير الحضاري والعدائي يقلل من شأنهم في نظر الشعب وقد يخفض من ثقة الشعب فيهم وفي المجلس نفسه. لذلك يتعين على النواب إبداء الاحترام والاعتبار لغيرهم وفي جميع الأوقات"[١].

كذلك يجب أن تكون علاقة النواب فيما بينهم على مستوى من المسؤولية "على النواب العمل بمسؤولية مع غيرهم من أعضاء المجلس وذلك خدمة لمصلحة المجتمع بأكمله. وعلى النواب معاملة غيرهم من النواب بكياسة واحترام دون أن ينسوا واجبهم بمعاملة بعضهم البعض وفق مبادئ المساواة. وعلى النواب ايضاً تعزيز بيئة عمل فعالة في مجلس النواب بحيث يسود فيه جو إيجابي مع توفر الود والاحترام"[٢]، لان مجلس النواب هو حقل للعمل الإيجابي تتوقف عليه حياة البلاد ومستقبلها[٣].

نلاحظ مما تقدم في هذا المطلب، أن الضوابط الموضوعية تتعلق بمضمون الكلام الذي يجب أن يلتزم به الممنوح الإذن بالكلام، من حيث الالتزام بالمواضيع المطروحة وعدم الخروج عن اختصاص المجلس، ويجب عليه ايضاً، الالتزام باللياقة وعدم الإساءة لرئيس المجلس وجميع الحضور، فضلاً عن إظهار الاحترام لجميع المؤسسات الدستورية في الدولة، وعدم التعدي عليها والعاملين فيها أثناء الكلام في داخل الجلسة وخارجها.

يفهم مما تقدم في هذا المبحث أن الضوابط المتعلقة بحق الكلام في الجلسة البرلمانية، ملزمة للجميع أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية الذين يحضرون الجلسة، المتكلمين وغير المتكلمين[٤].

---

(١) ينظر البند (اولاً/٤) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣.

(٢) ينظر البند (اولاً/٥/أ) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣.

(٣) رشدي معلوف، البرلمان الأمثل، ط١، دار المكشوف، بيروت، ١٩٤٣، ص ٧١.

(٤) (فقد يلتزم الأعضاء غير المتحدثين في البرلمان البريطاني بالجلوس في أماكنهم، فاذا لم يمتثلوا وجه الرئيس اليهم امر بترك الأعضاء الممر والجلوس في أماكنهم، وتقع هذه المهمة على ضابط النظام، وإذا رفضوا الانصياع لتلك الأوامر، يرفع ضابط النظام أسمائهم للرئيس). د. أحمد رضوان الفيومي، مصدر سابق ذكره، ص٢٧٢-٢٨٣.

تناولنا في ما تقدم من هذا المبحث الضوابط التي يجب أن يلتزم بها كل متحدث في الجلسة البرلمانية وعدم الإخلال بها، ومن يصدر منه إخلال بتلك الضوابط المتعلقة بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية قد يعرض نفسه للجزاء الذي يوقعه الرئيس أو المجلس، فضلاً عن الجزاء الشعبي الذي ينبع من مسؤولية جميع النواب أمام الشعب، لكون النواب منتخبين من الشعب، وأنه سوف يحكم في تقرير إمكانية إعادة انتخابهم مرة اخرى، وهو أمر يتوقف على النائب نفسه، فمتى ما كان وفيّا للشعب، عاملاً لمصلحته، مدافعاً عن حقوقه وحرياته، حافظا لليمين التي قطعها على نفسه، كلما كان الشعب وفيّاً معه أيضاً، وذلك بإعادة انتخابه[١].

ومع الأعداد الكبيرة من النواب داخل الجلسة، فضلاً عن أعضاء الحكومة، وسعي كل منهم إلى إرضاء جماهيره، فقد تكون الأجواء داخل الجلسة متوترة بعض الشيء، ولكن هذا لا يمنع من السعي من قبل الرئيس بأن تكون الجلسات هادئة مستقرة يسودها التفاهم بين الحاضرين، وإلا على المشرع التشديد في الضوابط التي يجب أن يلتزم بها المتكلم، لكونها لا تتقاطع مع حقّ الكلام، فهذا الحقّ حق منضبط وليس حقاً فوضوياً.

(١) حسين شعلان حمد، المركز القانوني للنائب في السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بابل – كلية القانون، ٢٠١٢، ص٨٥.

المبحث الثاني

جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية وضماناته

عندما ينص المشرع في النظام الداخلي أو مدونة السلوك النيابي على جملة من الضوابط التي تلزم المتكلم وغير المتكلم في الجلسة البرلمانية، فإن ذلك لا يمنع من صدور إخلال أو مخالفة من قبل من يؤذن له بالكلام أو من الحضور جميعاً، والالتزام بهذه الضوابط أمر في غاية الأهمية لأن مخالفتها تؤثر في عمل المجالس وتؤدي إلى شل حركتها واضطرابها.

ويتخذ الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية صوراً متعددة يترتب عليها جزاءات توقع من قبل رئيس المجلس أو المجلس، وهذه الجزاءات من باب تحقيق العدالة والإنصاف يلزم اقترانها بضمانات، لذا نقسم دراسة هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية.

المطلب الثاني : ضمانات جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية.

المطلب الأول

جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية

إن الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية ما هو إلا مخالفة يترتب عليها مسؤولية انضباطية مقترنة بجزاء أو عقوبة تأديبية، فالمخالفة الانضباطية هي نقطة الارتكاز الأساسية في النظام الانضباطي فلكي تتخذ إجراءات انضباطية ضد موظف أو مكلف بخدمة عامة لابد أن تكون هناك مخالفة انضباطية تستوجب العقاب[١]، وقد عُرفت المسؤولية الانضباطية (التأديبية) النيابية بأنها" خروج أو إخلال من عضو مجلس النواب عن واجبه الوظيفي فيما عدا الاستثناءات الجنائية والمدنية"[٢].

وما يعنينا من المسؤولية الانضباطية هو ما يتعلق بالإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية الذي يتخذ صور متعددة بحسب مصدر هذا الإخلال، فقد تكون المخالفة بصورة إخلال المتكلم في

---

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٢٠٩.

(٢) د. عبدالفتاح مراد، واجبات أعضاء البرلمان والجزاءات البرلمانية على مخالفتها، منشور على الموقع الالكتروني http://gate.ahram.org.eg/News/977102.aspx، 11/5/2016، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١.

الجلسة البرلمانية، وتتمثل هذه الصورة في مخالفة الضوابط الشكلية أو الموضوعية أو أن يتكلم دون توفر شروط حقّ الكلام من طلب الإذن بالكلام أو قد يطلب الإذن بالكلام ولم تحصل موافقة الرئيس[١].

وقد يصدر الإخلال بحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية من قبل غير المتكلم، وتتمثل هذه الصورة بأن يتكلم أحد من أعضاء المجلس أو الحكومة أو مندوبيها دون أن يأذن له الرئيس، أو يتعمد مقاطعة المتكلم بإلقاء كلمة أو إبداء ملاحظة، أو إحداث ضجة أو إصدار ضوضاء، أو يأتي بفعل فيه إخلال بالوقار اللازم توافره لأعضاء المجلس، وقد يصدر هذ الإخلال من شخص واحد أو مجموعة من الحاضرين كان يكونوا كتلة برلمانية أو حزب سياسي أو مجموعة من الأعضاء، ينعكس هذا الإخلال بدوره على سير المناقشات في الجلسة[٢].

وإذا كان الإخلال يقع ممن يحقّ لهم الكلام في الجلسة البرلمانية، فيمكن أن يصدر من جمهور الزائرين اللذين رُخِص لهم بمشاهدة الجلسات البرلمانية بنص الأنظمة أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية دون الحق لهم في الكلام[٣]، وقد يتحتم عليهم عدم إبداء أي علامة للاستحسان أو الاستهجان سواء كان ذلك بالإشارة أم بالعبارة، وعليهم الالتزام بتوجيهات المسؤولين عن حفظ النظام في الجلسة[٤].

إن فكرة توقيع الجزاءات الانضباطية قد تكون غير مستساغة لأول وهلة، لما تنطوي عليه من تضييق للحرية ومساس بالكرامة، ولكن ما يبررها هو غاية سامية تتمثل بتمكين مجلس النواب من أداء واجبه على الوجه الصحيح، وتذليل ما يعتريه من عقبات وعراقيل، لان احدى غايات وجود هذه المجالس هو القيام بأعمال تشريعية ورقابية واصدار قرارات تحتاج إلى هدوء ونظام، فإذا ما أضطرب النظام في المجلس تعذر إتمام عمله[٥].

وقد تكون الحاجة أو الأهداف من وجود جزاءات انضباطية، هو الحفاظ على الثقة بالديمقراطية والدستور، والحفاظ على سمعة ومصداقية المجلس، والحفاظ على الثقة في أعضاء المجلس، ونشر

---

(١) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٢٧٤.

(٢) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٨.

(٣) تنظر المادة(٢٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦، والمادة(٤٠/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس العراقي لسنة ٢٠٠٧. (مبدأ علنية الجلسات يعني إمكانية حضور المواطنين بالرغم من عدم توضيح الأمر من قبل النظام الداخلي ... ولممثلي الصحافة مندوبين لهم مقاعد مخصصة وغرفة للتحرير وإرسال الأخبار إلى محطاتهم الاذاعية والتلفزيونية) د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص٥٣١.

(٤) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٧٧.

(٥) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٢٨٦.

الطمأنينة بين أفراد الشعب والإعلام والدولة عموماً، وذلك بوجود نظام فعال للتعامل مع المخالفات والفساد في الوظائف العامة[١].

وقد عرف بعض الفقهاء العقوبة الانضباطية للنائب بأنها "جزاء ينطوي على عنصر الإيلام يلحق بالعضو الذي يخل بالتزاماته أو صلاحياته البرلمانية، ويوقع من قبل أعضاء المجلس على العضو المخل بالنظام داخل المجلس"[٢]، ويُلاحظ على التعريف أعلاه أنه حدد جهة توقيع الجزاء بالمجلس دون الرئيس الذي منحه النظام الداخلي توقيع معظم الجزاءات، كذلك فقد عرف اخرون العقوبة النيابية بأنها " كل عقوبة محددة على سبيل الحصر يفرضها رئيس المجلس وأعضائه بموجب نظام قانوني خاص على العضو الذي أخل بنظام الجلسات أو واجبات العضوية ومقتضياتها بغية تقويم سلوك العضو المخالف وزجره"[٣]، وحيث أنه لا يوجد تقنين للمخالفات الانضباطية التي قد تصدر من أعضاء المجالس النيابية، كما هو في قانون العقوبات، فتقدير وجود تلك المخالفات وجسامتها يخضع لسلطة البرلمان التقديرية، وعدم وجود الربط الدقيق بين المخالفة المرتكبة والجزاءات الواردة على سبيل الحصر والتي يمكن توقيعها، لذا إتبع البرلمان في نظام الانضباط النهج نفسه المتبع في تأديب الموظفين في القطاع الحكومي، حيث ترك للسلطة الانضباطية سلطة تقدير المخالفة الانضباطية، وقيدها بتوقيع الجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر[٤].

وقبل تناول الجزاءات التي يوقعها المجلس أو رئيسه نود أن نوضح أن من أهم مظاهر الحياة الديمقراطية هو إخضاع البرلمان للمساءلة عن الإخلال الذي يقع من الأعضاء وكذلك جميع من يحضر الجلسات فيه، وضرورة التزام المسؤولين الحكوميين بمعايير معينة في أداء مهمتهم في داخل الجلسة، على أن يتم الفصل بهذا الإخلال من قبل جهة مسؤولة[٥]، إلا أن الجزاءات المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية المناسبة لهذا الإخلال –بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية–يتم توقيعها على أعضاء

(١) محمد العجاتي، نك هارفي، نوران السيد أحمد، نحو قواعد لمدونة سلوك في مجلس النواب المصري: قواعد دولية وإشكاليات السياق المصري، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات، الجيزة، ٢٠١٦ ، ص٧.

(٢) د. أفين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق ذكره، ص٤٤٢.

(٣) حيدر علي حسين، المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة ذي قار، ٢٠١٨، ص١٢٧.

(٤) د. أحمد رضوان الفيومي، مصدر سابق ذكره، ص٣٨٣.

(٥) الاتحاد البرلماني الدولي، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل الممارسة الجيدة، بيروت، ٢٠٠٦، ص١١٣-١١٤.

المجلس دون أعضاء السلطة التنفيذية إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني[١]، الذي يعد من الخصائص المميزة للنظام البرلماني[٢].

ولعدم اختصاص رئيس المجلس من سحب الكلمة من الحكومة، فهذا لا يمنعه وهو المسؤول عن حفظ النظام داخل قاعة المجلس من أن يتخذ بعض التدابير الاحترازية التي تدخل في اختصاصه، ومنها تنبيه عضو الحكومة[٣]، أو ايقاف الجلسة أو رفعها إذا تطلب الأمر، وبذلك يسري هذا التدبير على جميع الحاضرين في الجلسة من أعضاء المجلس وأعضاء السلطة التنفيذية، على الرغم من عدم أحقية الرئيس بإيقاف الجلسة أثناء تكلّم الوزير[٤]،إلا أن الإخلال الذي نقصده هنا قد يكون مصدره الوزير وليس أعضاء المجلس، ولعدم تمتع أعضاء السلطة التنفيذية بالحصانة البرلمانية فإن مسؤوليتهم الجنائية قائمة عن الجرائم التي يرتكبونها بمناسبة أو أثناء تأدية وظائفهم[٥]، فإذا ما ارتكب رئيس الدولة[٦]، أو رئيس الوزراء الوزراء أو الوزير[٧]، جريمة يعاقب عليها القانون كالسبّ والقذف مثلاً فيمكن تحريك دعوى جزائية ضده[٨].

ويمكن أن يعالج هذا النقص التشريعي من قبل المشرع بالاستناد الى مبدأ التعاون بين السلطتين، وعليه يتم وضع جزاءات انضباطية يتم اقتراحها من قبل الحكومة أو النواب والتصويت عليها من قبل البرلمان، بما لا يضرّ سير العمل في مجلس النواب، وهذا ما ذهب إليه الدكتور أحمد سليمان عبد

---

(١) ينظر المادة (٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، مقدمة دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل الفقرة (هـ)، والمادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص٣٣٥.

(٣) (أثيرت مسألة مدى حق رئيس المجلس من مؤاخذة أعضاء الحكومة دون إحداث أزمة وزارية في مجلس بروسيا أيام بسمرك ولم يكن الوزير عضواً في المجلس، فقد وجه الرئيس بعض الملاحظات للوزير، فرد عليه بسمرك قائلاً: إن سلطة الرئيس التأديبية تنقطع دون مقعد الوزراء، فأجابه الرئيس قائلاً: إن سلطته لا تحد إلا بجدران القاعة الأربعة، فصفق المجلس استحساناً لهذا الرد، وكان هذا الاستحسان موافقة ضمنية على نظرية الرئيس)،

ينظر د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٢٩٠-٢٩١.

(٤) د. فؤاد كمال، مصدر سابق ذكره، ص٣٠٠.

(٥) د. ثروت بدوي، مصدر سابق ذكره، ص٣٣٣.

(٦) تنظر المادة(١٥٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة(٦٠) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ المعدل والمادة(٦١/سادساً)، (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) تنظر المادة(١٧٣) من دستور مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة(٧٠) من دستور الجمهورية اللبنانية والمادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك ينظر، زينه عارف رشيد، مصدر سابق ذكره، ص٢٧.

(٨) تنظر المادتين (٤٣٣)،(٤٣٤) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الراضي محمد[١]، فضلاً أن هناك بعض البرلمانات التي تسري قواعد السلوك في نظامها على الحكومة[٢]، ولهذا سنتناول هذا المطلب بفرعين :

الفرع الأول : الجزاءات التي يوقعها رئيس المجلس النيابي.

الفرع الثاني : الجزاءات التي يوقعها المجلس النيابي.

الفرع الأول
الجزاءات التي يوقعها رئيس المجلس النيابي

يُعد رئيس المجلس النيابي هو المسؤول الأول عن حفظ النظام وسير المناقشات داخل الجلسة البرلمانية[٣]، لذا يختص رئيس المجلس منفرداً بتوقيع أغلب الجزاءات المنصوص عليها في الأنظمة أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، إذ ليس للمجلس في هذا الشأن سوى أن يقرر بناءً على اقتراح رئيسه بعض الجزاءات التي سنتناولها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ويجد حقّ رئيس المجلس في توقيع الجزاء أو اقتراح توقيعه على العضو عند اخلاله بضوابط الكلام في الجلسة سنده فيما تنص عليه الأنظمة أو اللوائح الداخلية من اختصاصه بمراعاة مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون والنظام الداخلي، ودوره في الحفاظ على أمن المجلس ونظامه[٤].

وهذا ما أجمعت عليه الأنظمة أو اللوائح الداخلية للدول محل المقارنة، فقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أن رئيس المجلس هو الذي يحافظ على أمنه ونظامه وكرامته وكرامة

---

(١) (للرئيس أن يمنع المتكلم من الكلام حتى وإن كان أحد الوزراء إذا تكلم بدون إذن الرئيس، فإن لم يمتثل لأمر الرئيس يتعرض للمساءلة التأديبية، وناشد المشرع أن يقرر جزاء رادعاً لمثل هذا التصرف لأنه يؤثر سلباً على عمل البرلمان) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣١٠.

(٢) (يقدم قانون الأخلاق البرلمانية الأوكراني الذي أعتمده البرلمان في أيار من عام ٢٠١٢، مجموعة من قواعد السلوك التي تنطبق على الأفراد الذين يمارسون وظائف عامة نيابة عن الدولة أو السلطة المحلية، بما في ذلك رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، والوزراء، وأعضاء البرلمان الأوكراني والمجالس المحلية وموظفي الخدمة المدنية والقضاة وغيرهم من موظفي الدولة) د. حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، مصدر
سابق ذكره، ص٦٣.

(٣) (رئيس مجلس العموم في بريطانيا يطلب من الأعضاء الالتزام بأصول المناقشة وهي عبارة عن مجموعة قواعد تدعى (الأوامر الدائمة) لتنظيم سير المناقشات في المجلس، وتشير عادة إلى أداب السلوك التي يجب أن يتقيد بها الأعضاء أثناء المناقشات). د. حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص٨٩.

(٤) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٢٠.

أعضائه، ويشرف بوجه عام على حسن سير جميع أعماله، فهو الذي يضبط ويدير المناقشات فيها[١]، وكذلك مراعاة مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور، والقانون، واللائحة الداخلية[٢].

وفي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني خُصَّ رئيس المجلس بتولي المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس، فلا يجوز استدعاء افراد قوى الامن من غير التابعين لشرطة المجلس النيابي إلى المجلس بدون طلب الرئيس، وهو الذي يطبق النظام الداخلي[٣].

أما في البرلمان العراقي فقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب رئيس المجلس مهمة العمل على إدارة المناقشات والمحافظة على انتظامها، واتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن والنظام داخل المجلس[٤].

وقد عالجت الأنظمة أو اللوائح الداخلية مسألة غياب الرئيس أو تعذر قيامه بمهمته، فقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (١٠) على أنه " لرئيس المجلس أن يفوض أحد الوكيلين أو كليهما في بعض اختصاصاته، وله أن ينيب أحد الوكيلين لرئاسة بعض جلسات المجلس. وإذا غاب الرئيس، تولى رئاسة الجلسات أحد الوكيلين بالتناوب، وفي حالة غيابهما معاً عن إحدى الجلسات بعد افتتاحها، يتولى رئاستها أكبر الأعضاء الحاضرين سناً. وتكون لرئيس الجلسة الاختصاصات المقررة في هذه اللائحة لرئيس المجلس في إدارة الجلسة"، فقد عالجت هذه المادة مسألة غياب أو تعذر قيام رئيس المجلس بمهامه بأن يتولى رئاسة الجلسات أحد الوكيلين بالتناوب، وفي حالة غيابهما (الرئيس والوكيلين) يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء الحاضرين سناً، وفي كلا الحالتين يمارس رئيس الجلسة الاختصاصات المقررة للرئيس في إدارة الجلسة.

وفي لبنان نصت المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس في حالة غيابه أو عند تعذر قيامه بمهمته. -إذا تعذر على الرئيس ونائبه متابعة رئاسة الجلسة، يتولى الرئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً وذلك بتكليف من الرئيس أو نائبه". بموجب هذه المادة يمارس نائب الرئيس صلاحيات الرئيس كاملة في حالة غيابه[٥]، وفي حالة غياب الرئيس ونائبه فيتولى أكبر الأعضاء سناً إدارة الجلسة بتكليف من الرئيس أو نائبه في حالة غيابهما، ويرى الباحث أن هذا الاتجاه بحد ذاته محل نقد لكون فاقد الشيء لا يعطيه، فقد يكون غيابهما بسبب قوه قاهرة حالت دون مباشرتهم لمهامهما فكيف نوفق بين تكليفهم ومباشرة اكبر الاعضاء سناً في ادارة الجلسة ؟

(١) تنظر المادة (٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٢) تنظر المادة (٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ٢٠١٦.
(٤) تنظر المادة (٣٤/ خامساً وثامناً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٥) د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص٥١٨.

وكان على المشرع اللبناني أن يضمن نص المادة أعلاه بأن يكون تكليف أكبر الأعضاء سناً بإدارة الجلسة بقوة القانون عند غياب الرئيس ونائبة بسبب قوة قاهرة، وهذا ما أخذ به المشرع المصري في المادة سابقة الذكر.

أما في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فيقوم النائب الأول بمهام الرئيس في حالة غيابه أو تعذر قيامه بمهام الرئاسة، ويتولى النائب الثاني تلك المهمة عند غياب أو تعذر رئيس المجلس أو النائب الأول عن ممارسة مهامهم(١).

فقد عالج النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مسألة غياب الرئيس بأن يتولى النائب الأول مهام رئاسة الجلسة، وعند غياب الرئيس والنائب الأول يتولى الرئاسة النائب الثاني، ولكن ما يلاحظ على النظام أعلاه هو عدم معالجة غياب الرئيس ونائبيه كما فعل المشرع المصري، وكان بالإمكان أن يضمن النظام الداخلي بنص يشير إلى تولي أكبر الأعضاء سناً عند غياب الرئيس ونائبيه.

لذا فقد أوردت الأنظمة الداخلية جملة من الجزاءات الانضباطية التي يوقعها الرئيس بحق الأعضاء جزاء الإخلال بنظام الكلام في الجلسة، إلا انها تباينت في نطاق واجراءات اتخاذها.

أولاً : أوردت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري جملة من الجزاءات التي يمكن للرئيس إيقاعها على العضو عند إخلاله بقواعد الكلام في الجلسة البرلمانية، وهذه الجزاءات بحسب تسلسلها في اللائحة الداخلية هي :

أ. **سحب الكلمة من العضو** : يمكن للرئيس أن يسحب الكلمة من العضو بعد الإذن له فيها عند مخالفته لما جاء من أحكام في المادة (٢٩٧) من اللائحة الداخلية(٢)، التي تتعلق بالأحوال التي يجوز فيها طلب الكلام، والضوابط التي يُلتزم بها قبل التكلم(٣).

ب. **تنبيه المتكلم إلى المخالفة التي صدرت منه** : ينبه الرئيس العضو عند مخالفته للضوابط الواردة في المادة (٣٠٢) من اللائحة الداخلية، والتي تتعلق بمجموعة من الضوابط الموضوعية لحقّ الكلام، أو غير ذلك من الأحكام في هذه اللائحة، أو إلى أن رأيه قد وضح وضوحاً كافياً، وأنه لا محل لاسترساله في الكلام(٤).

---

(١) تنظر المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٢) تنظر المادة (٢٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (٢٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٤) تنظر المادة (٣٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

ج. **لفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام :** حيث نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٣٠٤) على أنه " للرئيس أن يلفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، فإن لم يمتثل فله أن يوجه إليه تحذيراً بعدم الخروج على النظام".

د. **حذف الكلام من مضبطة الجلسة :** إذ نصت المادة (٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " للرئيس أن يأمر بحذف أي كلام يصدر من أحد الأعضاء مخالفاً لأحكام هذه اللائحة من مضبطة الجلسة، وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس، الذي يصدر قراره في هذا الشأن دون مناقشة".

هـ. **مناداة المتكلم باسمه وتحذيره من الخروج على النظام أو منعه من الكلام :** ينادي الرئيس المتكلم باسمه ويكون مخيراً إما بتحذيره من الخروج على النظام أو منعه من الاستمرار في الكلام إذا صدر منه ما يمس كرامة المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها، أو كرامة المجلس أو رئيس المجلس أو أعضائه(١).

و. **المنع من الكلام بقية الجلسة أو توجيه اللوم أو الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة :** للرئيس أن يتخذ أحد هذه الجزاءات مباشرة ضد العضو في حالتين : الحالة الأولى إذا أخل بنظام الجلسة، والثانية إذا لم يمتثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام(٢).

ز. **الإنذار ووقف الجلسة أو رفعها :** إذا لم يمتثل العضو لقرار المجلس، فللرئيس أن يتخذ ما يراه من الوسائل الكفيلة بتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو بذلك، وللرئيس أن يوقف الجلسة أو يرفعها، وفي هذه الحالة يمتد الحرمان إلى ضعف المدة التي قررها المجلس"(٣).

فقد يصل الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية إلى حد يفقد معه الرئيس السيطرة على الجلسة، فهنا يعلن عزمه على وقف الجلسة، فإذا لم يستتب النظام بعد هذا الإعلان، يرفعها فعلياً لمدة لا تزيد على نصف ساعة، وإذا استمر هذا الإخلال بعد إعادتها، يقوم الرئيس بتأجيل الجلسة ويعلن عن موعد الجلسة القادمة(٤).

---

(١) تنظر المادة (٣٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٢) تنظر المادة (٣٠٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (٣١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٤) تنظر المادة (٣١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

ويلاحظ على الجزاءات التي وردت في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بأنها:

١- قد منحت الحق للرئيس ان ينبه المتكلم عند مخالفته لما ورد في المادة (٣٠٢) وهي مجموعة من الضوابط الموضوعية، وعاد في المادة (٣٠٦) وأعطى للرئيس الحق بمناداة الذي- يمس كرامة المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها ...الخ -باسمه ويحذره من الخروج على النظام، أو يمنعه من الاستمرار في الكلام وهي نفس الضوابط الموضوعية التي وردت في المادة (٣٠٢).

٢- يلاحظ أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري منحت الرئيس خيارات متعددة عند توقيع الجزاء بحق العضو الذي صدرت منه المخالفة، مع تحديدها لنوع المخالفة والجزاء المقابل لها، ولكنها لم تحدد هذه الخيارات بصورة واضحة، مع تكرار لبعض الجزاءات لنفس المخالفة.

ثانياً-منح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الرئيس توقيع بعض الجزاءات:

أ. **التنبيه للرجوع إلى النظام أو التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة** : للرئيس أن يوقع إحدى هاتين العقوبتين ويطبقها بحق النائب الذي تمرد على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها[١].

ب. **اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة أو الإخراج من الجلسة** : للرئيس أن يتخذه بحق النائب إذا تمرد على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، ولكن لا بد من استشارة مكتب المجلس[٢].

ج. **حذف الأقوال من المحضر** : للرئيس أن يحذف أقوال النواب الذين يبدئون الكلام في الجلسة بدون حصولهم على إذن من الرئيس[٣].

د. منع الخطيب من متابعة الكلام : جاء هذا المنع بنص المادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني " للرئيس حقّ منع الخطيب عن متابعة الكلام بدون قرار من المجلس في الحالات الأتية : ١- إذا تناول الكلام بدون إذن الرئاسة. ٢- 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. ٣- إذا تفوه بعبارات نابية بحق أحزاب المجلس أو كُتلةٍ أو أحد النواب أو اللجان. ٤- إذا تعرض لحياة الغير الخاصة. ٥- إذا تعرض لشخص أو لهيئة بالتحقير ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي مبرم. ٦- إذا خرج في كلامه عن الموضوع الذي أذن له بالكلام فيه.٧- إذا تناول في كلامه وقائع قضية لا تزال قيد التحقيق أو النظر لدى القضاء. ٨- إذا انتهت المدة الممنوحة له للكلام. وفيما عدا هذه الحالات لا يمنع الخطيب عن الكلام إلا بقرار من المجلس."

---

(١) تنظر المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) تنظر المادة (٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٣) تنظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

يُلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني جاء بتحديد واضح للجزاءات التي يوقعها الرئيس، مع ما يقابلها من جزاء.

ثالثاً: وردت في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مجموعة من الإجراءات الانضباطية التي يمكن للرئيس إيقاعها على النائب عند الإخلال بنظام الكلام في الجلسة، وهي :

أ. **لفت نظر النائب المتكلم إلى الالتزام بأحكام النظام الداخلي :** وذلك عند خروجه عن الموضوع المطروح للنقاش في الجلسة، أو في حالة تكراره لأقواله أو أقوال غيره من النواب[١].

ب. **تنبيه النائب المتكلم :** للرئيس أن ينبه العضو المتكلم إذا ما أخل بالضوابط الموضوعية الواردة في المادة (٤٣)، وكذلك عندما يكون رأيه قد وضح وضوحاً كافياً، وانه لا محل لاسترساله في الكلام، أو أي إخلال بأحكام هذا النظام[٢].

ج. **حذف الكلام من محضر الجلسة :** لرئيس الجلسة أن يحذف الكلام الذي يصدر من أي نائب إذا كان مخالفاً لهذا النظام[٣].

د. **رفع الجلسة أو تأجيلها :** للرئيس أن يرفع الجلسة أو يؤجلها، إذا اختل النظام داخل المجلس ولم يتمكن الرئيس من إعادته[٤]، وكذلك يمكن للرئيس أن يتخذ هذا الإجراء إذا لم يمتثل النائب لقرار الرئيس بعد إنذاره[٥].

هـ. **تذكير العضو بنظام الجلسة أو التنبيه وشطب الأقوال من المحضر أو المنع من الكلام بقية الجلسة :** لرئيس الجلسة أن يوقع إحدى هذه الإجراءات الانضباطية بحق النائب الذي يخل بنظام الجلسة، بشرط أن يكون توقيع الإجراءات الانضباطية (التنبيه وشطب الأقوال من المحضر أو المنع من الكلام بقية الجلسة) عند تمادي العضو بإخلاله بنظام الكلام[٦].

و. **إنذار العضو :** لرئيس الجلسة أن ينذر النائب الذي لم يمتثل لقراره[٧].

ز. **حرمان النائب من الاشتراك في الجلسة :** للرئيس أن يحرم العضو من الاشتراك في الجلسة إذا لم يمتثل لقرار الرئيس، وفي هذه الحالة يكون الحرمان ضعف المدة التي يقررها المجلس[٨]، ويمكن

---

(١) تنظر المادة (٤٢/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٢) تنظر المادتين (٤٣) و(٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٣) تنظر المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٤) تنظر المادة (٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٥) تنظر المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٦) تنظر المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٧) تنظر المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
(٨) تنظر المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

للرئيس أن يعلق عضوية النائب بسبب مخالفته قواعد السلوك النيابي ليوم واحد أو لفترة أقصاها ستة أيام، مع فرض الغرامات وحسب قرار لجنة تطبيق قواعد السلوك النيابي[١].

ومن خلال ما تقدم، يتضح لنا أن الإجراءات التي نص عليها المشرع في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المتعلقة بحق الكلام جاءت اعتباطية وبصورة غير مرتبة، ولا تتناسب مع المخالفة المرتكبة من العضو وجسامتها، كما انها جاءت مجملة كجزاء للإخلال بنظام الجلسة ولم تكن محددة لسلوك معين[٢]، وكذلك تكرارها للجزاءات في مواضع معينة، أو استخدامها لجزاءات ذات مدلولات وأثار متقاربة[٣].

ويبقى دور الرئيس في المحافظة على النظام داخل الجلسة مهماً جداً، ويتمتع بسلطة تقديرية واسعة في توقيع الجزاءات على من يخل بالنظام، فله أن يغض النظر عن المخالفة أو أن يوقع جزاء أخف، لكون جهوده في المحافظة على النظام داخل المجلس بدون توقيع عقوبات شديدة أحفظ لكرامة المجلس وجميع أعضاءه وأضمن للسكينة فيه[٤].

الفرع الثاني

الجزاءات التي يوقعها المجلس النيابي

تناولنا في الفرع الأول من هذا المطلب الجزاءات التي يوقعها الرئيس، ولاحظنا أن المشرع قد أوكل إليه معظم الجزاءات الانضباطية التي وردت في النظام الداخلي، ولكن هناك بعض الجزاءات التي تحتاج مشورة من قبل المجلس قبل توقيعها، فضلاً عن أن هناك بعض الجزاءات التي يتم توقيعها من المجلس نفسه، إما لكونها من الاختصاصات الحصرية له أو تعرض على المجلس من قبل الرئيس بعد اعتراض العضو.

وقد تباينت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية للدول محل المقارنة في تنظيم الجزاءات التي يوقعها المجلس على من يخل بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية.

فقد وردت في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بعض الجزاءات التأديبية التي يوقعها المجلس على العضو المخالف في الحالات أدناه :

أ. تنبيه العضو إلى عدم التكرار أو حرمانه من الكلام في الموضوع المعروض حتى نهاية الجلسة :

---

(١) ينظر البند (ثالثاً) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٣.
(٢) د. أفين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق ذكره، ص٤٤٨.
(٣) د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٢٢.
(٤) محمد حمود الجبري، مصدر سابق ذكره، ص٣٤٣.

للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه توقيع إحدى العقوبتين أعلاه بحق العضو الذي صدر عنه إخلالاً بضوابط الكلام الواردة في المادة (٢٩٧) سالفة الذكر من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري[١].

ب. **حذف الكلام من مضبطة الجلسة** : يمكن للرئيس أن يأمر بحذف كلام العضو من مضبطة الجلسة إذا كان مخالفاً لأحكام اللائحة، فإذا أعترض العضو على هذه العقوبة، فللرئيس أن يعرض الامر على المجلس فيصدر قراره في هذا الشأن دون مناقشة[٢].

ج. **التحذير أو المنع من الاستمرار في الكلام** : للرئيس أن ينادي المتكلم باسمه ويحذره من الخروج على النظام، أو يمنعه من الاستمرار في الكلام، إذا ما صدر عنه إخلالاً يمس فيه كرامة المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها، أو المجلس أو رئيسه أو أعضاءه، وعند اعتراضه على إجراءات الرئيس، للرئيس أن يعرض الامر على المجلس الذي يصدر قراره دون مناقشة[٣].

د. **المنع من الكلام في ذات الموضوع أو حتى انتهاء الجلسة** : وهذا ما نصت عليه المادة (٣٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " إذا وجه الرئيس تحذيراً للمتكلم طبقاً لأحكام المواد السابقة ثم عاد في ذات الجلسة إلى الخروج على نظام الكلام فللرئيس أن يعرض على المجلس منعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى انتهاء الجلسة ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة".

هـ. **المنع من الكلام بقية الجلسة أو توجيه اللوم أو الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة أو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تجاوز جلستين أو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد على خمس جلسات** : هذا ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة (٣٠٨) على أنه " للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه، أن يتخذ ضد العضو الذي أخل بالنظام أثناء الجلسة، أو لم يمتثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام، أحد التدابير الآتية : أولاً: المنع من الكلام بقية الجلسة. ثانياً: توجيه اللوم. ثالثاً: الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة. رابعاً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تجاوز جلستين. خامساً: الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد على خمس جلسات. ويجوز أن تتخذ التدابير المنصوص عليها في البنود (اولاً وثانياً وثالثاً) من رئيس المجلس مباشرة ". ونصت المادة (٣٠٩) من اللائحة أعلاه على أنه " مع مراعاة حكم الفقرة الأخيرة من المادة (٣٠٨) من هذه اللائحة، يصدر قرار المجلس باتخاذ أحد التدابير السابقة أثناء انعقاد الجلسة ذاتها، بعد سماع

(١) تنظر المادة (٢٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٢) تنظر المادة (٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (٣٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

أقوال العضو أو من ينيبه عنه من زملائه. ويصدر القرار بالحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تجاوز جلستين بأغلبية أعضاء المجلس. ويجوز للمجلس أن يحيل الموضوع إلى لجنة القيم لتقديم تقرير عاجل عنه إلى المجلس". ويلاحظ على نص المادتين أعلاه أن المشرع قرر للمجلس توقيع عقوبة الحرمان في المادة (٣٠٨) من اللائحة أعلاه، ومنح الحقّ للعضو الذي حرم من الاشتراك في الجلسة أن يطلب وقف أحكام هذا القرار، بأن يقرر كتابة لرئيس المجلس أنه" يأسف لعدم احترام نظام المجلس" ويتلى هذا الإقرار في الجلسة، ويصدر قرار المجلس دون مناقشة، اما قرار المجلس فهو مخير بالاستجابة لطلب العضو أو الرفض، فطلب العضو غير ملزم للمجلس"[١]، إلا أن هذا الإقرار من قبل العضو غير ملزم للمجلس فيمكنه قبول الإقرار أو رفضه[٢].

أما الأغلبية المطلوبة في المادة (٣٠٩) من اللائحة أعلاه فهي أغلبية الأعضاء بصورة عامة وليس أغلبية الحاضرين، لان النص جاء بصيغة العموم ولم يخصص الحاضرين، وهنا عندما يريد أن يصدر قراره بالحرمان من الاشتراك في الجلسة يتم حساب الأغلبية لجميع أعضاء المجلس سواء من حضر منهم ومن غاب عن الجلسة.

و. **الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تقل عن خمس جلسات ولا تزيد عن عشر جلسات:** وهذا ما ورد في المادة (٣١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري والتي نصت على أنه " إذا تكرر من العضو في ذات الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس فلا يقبل منه اعتذار. وللمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعماله لمدة لا تزيد على عشر جلسات، أو إحالته إلى لجنة القيم لتقديم تقرير إلى المجلس عما يكون قد بدر من العضو من مخالفة للنظام".

ز. **الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات:** جاء في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري للمجلس أن يوقع على العضو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات[٣]، في الحالات التالية التي وردت في المادة (٣٨٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري" يوقع المجلس على العضو إحدى الجزاءات الواردة في البند (ثالثاً) من المادة (٣٨١) من هذه اللائحة إذا ثبت ارتكابه أحد الأفعال الآتية: أولاً: إهانة رئيس الجمهورية بالقول أو المساس بهيبته. ثانياً: إهانة المجلس أو أحد

(١) تنظر المادة (٣١١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٢) د. زين بدر فراج، مصدر سابق ذكره، ص٣٥٨.
(٣) تنظر المادة (٣٨١/ثالثاً) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

أجهزته البرلمانية. ثالثاً: استخدام العنف داخل حرم المجلس ضد رئيس المجلس، أو رئيس الحكومة، أو أحد أعضائها، أو أحد أعضاء المجلس...".

ح. **الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد:** جاء في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري للمجلس أن يوقع على العضو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد[١]، إذا ارتكب العضو أحد الأفعال التي وردت في المادة (٣٨٢) أعلاه، وكذلك في حالة استخدام العنف لتعطيل مناقشات المجلس أو لجانه أو أعمالها، أو للتأثير في حرية إبداء الرأي[٢]، وكلا العقوبتين أعلاه يشترط لتوقيعها موافقة أغلبية أعضاء المجلس.

وحسناً فعلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري عندما منحت المجلس اختصاص توقيع بعض الجزاءات، وذلك لان القرار الصادر منه يتطلب توافر أغلبية عدد أعضائه، مما يتيح المجال لتبادل الرأي بشأن ما صدر من العضو من إخلال قبل إصدار المجلس لقراره المناسب والذي يعد ضمانة في غاية الأهمية للعضو المخالف، وهذا بعكس الاختصاص الممنوح للرئيس الذي يمارسه منفرداً دون تبادل الرأي مع الأعضاء[٣].

ويلاحظ على اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أنها حددت الجزاءات التي يوقعها المجلس – وان كانت بناءً على عرض رئيسه أو اقتراحه– بشكل مفصل واكثر دقة، وعلى الرغم من أنها منحت المجلس سلطة توقيع جزاءات محددة مقارنة بتلك التي يوقعها الرئيس، ولكن هذه الجزاءات يكون بعضها أكثر شدة من تلك التي يوقعها الرئيس، لخطورتها على العضو أو عمله في المجلس، و كذلك لبعث الطمأنينة في نفس العضو المخالف.

ويكاد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أن يخلو من صلاحيات للمجلس بفرض عقوبات تأديبية بحق الأعضاء الذين تصدر منهم مخالفات في الجلسات البرلمانية.

فقد نصت المادة (٩٩) منه على أنه " اذا تمرد نائب على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، تتخذ بحقه احدى العقوبات الآتية :

---

(١) تنظر المادة (٣٨١/رابعاً) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

(٢) تنظر المادة (٣٨٣/ثانياً) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

(٣) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٤٨٩

١- التنبيه للرجوع إلى النظام.

٢- التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة.

٣- اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة.

٤- الإخراج من الجلسة.

ان العقوبات الواردة في الفقرتين الاولى والثانية ينزلهما الرئيس، اما العقوبات الباقية فلا بد من استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنها".

ومن نص المادة أعلاه يتضح لنا أن الرئيس إذا أراد توقيع العقوبات الواردة في الفقرتين الثالثة والرابعة، يجب عليه استشارة هيئة مكتب المجلس، ويرى البعض أن هذه المشورة غير ملزمة للرئيس، لكون النظام لم ينص على إلزام الرئيس بأخذ هذه الاستشارة، ولو أراد النظام ذلك لنص على أن العقوبتين أعلاه يتم توقيعها من هيئة مكتب المجلس[١]، ونحن نذهب مع هذا الرأي كون النص لم يلزم الرئيس الأخذ بالاستشارة، ولكن تبقى الاستشارة شرط واجب على الرئيس كإجراء قبل توقيع الجزاءات الواردة في الفقرتين (ثالثاً ورابعاً) من المادة أعلاه.

ويرى الباحث أن على المشرع اللبناني أن يعطي للمجلس بعض الصلاحيات بتوقيع بعض الجزاءات الانضباطية بشكل صريح وواضح، وذلك لسببين من وجهة نظرنا، السبب الأول: أن تكون ضمانة للأعضاء إذا ما تعسف الرئيس باستخدام سلطته بتوقيع الجزاءات عن الإخلال الصادر من الأعضاء. والسبب الثاني: كون المجلس يجب أن يكون هو الحكم بين الرئيس والعضو الذي صدرت منه المخالفة، إذا ما اعترض العضو على قرار الرئيس.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أناط بالرئيس توقيع معظم الجزاءات الانضباطية، ولم يترك للمجلس توقيع سوى بعض الجزاءات بحق المخالف لنظام الكلام في الجلسة البرلمانية، ومن هذه الجزاءات :

أ. **حذف كلام العضو المخالف للنظام من محضر الجلسة :** حيث نصت المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه " لرئيس الجلسة أن يأمر بحذف أي حديث يصدر من أحد الأعضاء مخالفاً للنظام من محضر الجلسة وعند الاعتراض على ذلك يُعرض الأمر على المجلس، الذي يصدر قراره في هذا الشأن من دون مناقشة".

---

(١) غفران أحمد سالم حسين، اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون –جامعة ميسان، ٢٠١٩،ص١٠٨-١٠٩.

ب. الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس : حيث نصت المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أنه " إذا لم يمتثل العضو لقرار رئيس الجلسة، فله أن يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو، ولرئيس الجلسة أن يوقف الجلسة أو يرفعها، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقررها المجلس" ، وكذلك نصت المادة (١٤١) من نفس النظام على أنه " للعضو الذي حُرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقر كتابة لرئيس المجلس أنه (يأسف لعدم احترامه نظام المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة". يلاحظ من نص المادتين أعلاه أن النظام الداخلي منح المجلس سلطة إيقاع جزاء الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس بحق العضو الذي يخل بنظام الجلسة، دون أن يحدد بصورة دقيقة مدة هذا الحرمان، وما هي الحالات التي يستطيع المجلس فيها توقيع ذلك الجزاء.

وكذلك بأن للعضو الذي حُرم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف أحكام هذا القرار بأن يقر كتابة لرئيس المجلس أنه (يأسف لعدم احترامه نظام المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة، فلم تبين لنا المادة ما مدى إلزام المجلس بهذا الإقرار من عدمه.

وفي نهاية هذا المطلب، لاحظنا عند الكلام عن الجزاءات التي يوقعها رئيس مجلس النواب العراقي أن منها جزاءات على درجة كبيرة من الجسامة، مثلاً منع العضو من الكلام بقية الجلسة أو حذف أقواله من محضر الجلسة، فيرى الباحث لو أن مثل هذه الجزاءات يتم التعامل معها كما فعل المشرع المصري عندما منح الحق للعضو بالاعتراض عليها وبذلك للرئيس أن يعرضها على المجلس الذي يتخذ قراره دون مناقشة، وبذلك يكون هذا الإجراء أضمن لحقوق الأعضاء من تعسف الرئيس، فضلاً عن أن الحكمة من توقيع بعض الجزاءات من قبل المجلس كون تلك الجزاءات على درجة كبيرة من الجسامة إذا ما قورنت بتلك التي يوقعها الرئيس عند خروج المتكلم على ضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية[1].

ومما تقدم نجد أن الجزاءات التي وضعها المشرع سواء كانت في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والأنظمة الداخلية للدول محل المقارنة، ليس الهدف منها هو الانتقام من الذي يصدر عنه الإخلال بالكلام بقدر ما هي تسعى إلى الحفاظ على نظام الجلسة وإتمام أعمالها، وقطع الطريق على من يريد وضع العصا في عجلة سير العمل النيابي.

(١) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، مصدر سابق ذكره، ص ٤٨٩.

المطلب الثاني

ضمانات جزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية

ليس من العدالة بمكان أن يتم فرض جزاءات على من يخل بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية دون أن يكون هناك بعض الضمانات التي تكون متسقة مع هذه الجزاءات التي يتم فرضها من قبل رئيس المجلس أو الجلسة أو أعضاء المجلس، لأن الموظف العام عادةً ما يتمتع بمجموعة من الضمانات الموضوعية والإجرائية، قبل وبعد توقيع الجزاءات الانضباطية، ومن باب أولى أن تكون مثل هذه الضمانات لممثل الشعب.

ونظراً للصفة القانونيةٌ التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب باعتبارهم مكلفين بخدمة عامة، فقد منحوا مجموعة من الامتيازات، ومن أهم تلك الامتيازات خصوصية النظام الانضباطي، وتنبع من هذه الخصوصية، أن ينفرد المجلس بوضعه من جانب، ومن جانب أخر، تضمنها قواعد المسؤولية الانضباطية المتمثلة بالإجراءات والجزاءات والضمانات التي لها طبيعتها الخاصة المتناسبة مع مركز النائب، من هذه الخصوصية يتضح الفرق في الضمانات الانضباطية أذا ما قورنت مع الموظف العام[١].

وتعرف الضمانات التأديبية أو الانضباطية بأنها " قيود موضوعية وإجرائية، يضعها المشرع أو يبتدعها القضاء أو تقررها المبادئ العامة للقانون، والتي ينبغي على سلطة التأديب المختصة مراعاتها كي لا تتعسف عند ممارسة حقها في تأديب الموظف إذا ما أرتكب مخالفة تستدعي العقاب، وتقرر له اما قبل إيقاع الجزاء أو خلال إيقاعه أو بعده"[٢].

وهكذا فإن الضمانات التي يتمتع بها عضو مجلس النواب مقابل فرض الجزاء تقسم إلى ضمانات موضوعية وضمانات إجرائية نتناولها في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : الضمانات الموضوعية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية.

الفرع الثاني : الضمانات الإجرائية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية.

---

(١) أيمن قاسم جواد أل عباس، النظام التأديبي لعضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون-جامعة الكوفة ، ٢٠١٩ ، ص٦١.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص٢٢.

الفرع الأول

الضمانات الموضوعية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية

عندما نتحدث عن ضمانات أعضاء المجلس النيابي في بعض النصوص القانونية، لا نتحدث عن ضمانات مقررة لأشخاص الأعضاء لاعتبارات ذاتية، وإنما نتحدث عن ضمانات مقررة من أجل الهدف الذي من أجله وجدت تلك المجالس، لذلك تلك الضمانات منها ما يكون امتياز للأعضاء للقيام بأعمالهم، ومنها ما يكون قيود مفروض عليهم للغرض نفسه، وهو سير العمل وتحقيق أهداف المجلس على نحو سليم لا يثير الريبة(١).

والضمانات الموضوعية يمكن أن نعرفها بأنها: "تلك القيود التي تفرض على سلطة التأديب وتتقرر لمصلحة الموظف المتهم، والتي تتعلق بموضوع القرار التأديبي، بحيث يترتب على تجاوزها إصابة القرار بعيب في موضوعه"(٢)، ويمكن أن نقسمها إلى:

أولاً - شرعية جزاءات الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية :

عُرف مبدأ شرعية الجزاء الانضباطي (التأديبي)" هو ما يعني حصر للجزاءات التأديبية مع التزام السلطة التأديبية بتوقيع جزء معين من هذه الجزاءات المحددة على سبيل الحصر ولكنها لا تلتزم بتوقيع جزاء معين بل لها أن تعمل سلطتها التقديرية في اختيار الجزاء، إذا لا يوجد ربط بين الجرائم والجزاءات(٣).

ويعد مبدأ شرعية الجزاءات الانضباطية هو قوام الدولة القانونية، ونعني بذلك الخضوع للقانون أو سيادة حكمه، والخضوع للقانون يكون لكل من الحاكمين والمحكومين على السواء، فمبدأ المشروعية هو المعيار بين الدولة البوليسية والدولة القانونية(٤). وما يبرر هذا المبدأ هو كفالة الحقوق وضمانة الحريات، وفوق ذلك هو ما تقتضيه العدالة والمنطق، فمن العدالة أن يعرف الإنسان ما هو محرم عليه من الأفعال

---

(١) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١، ص٣٠٣.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٥.

(٣) د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة (دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، القاهرة، ص٥٥.

(٤) المصدر نفسه، ص٤٩.

ليتجنبها، مع ما تقتضيه المصلحة العامة لوحدة القضاء[١]. ولأهمية مبدأ الشرعية عادةً ما ينص عليه في صلب الوثيقة الدستورية[٢].

وبذلك يكون مبدأ شرعية الجزاء الانضباطي من أهم الضمانات التي يتمتع بها عضو المجلس النيابي، بعد معرفته بقواعد السلوك التي يجب أن يلتزم بها، والجزاء المترتب على مخالفتها[٣].

وقد التزمت الأنظمة أو اللوائح الداخلية للمجالس النيابية بمبدأ شرعية الجزاء الانضباطي فلا يتم توقيع أي جزاء انضباطي إلا ونص عليه في النظام الداخلي، فقد أفردت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الفصل السابع لهذه الجزاءات تحت عنوان الخروج على قواعد الكلام في الجلسة، وكذلك فعل النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في الفصل الرابع عشر تحت عنوان العقوبات، اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فقد اطلق عليها الاجراءات الانضباطية وخصص لها الفصل الثامن عشر، وكذلك وردت بعض الجزاءات في مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣.

ثانياً- تحديد سلطة توقيع جزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية :

يقصد بالسلطة الانضباطية (التأديبية) " الجهة التي يخولها القانون مكنة اعتبار سلوك الموظف مخالفاً للقانون، وصلاحية فرض الجزاء المناسب عليه والمنصوص عليه قانوناً لقاء ما اقترفه من ذنب وظيفي" وبذلك يكون القانون وحده من يمنح الاختصاص التأديبي ويقيد سلطة التأديب عند فرض العقوبة بالجزاءات المنصوص عليها حصراً في القانون والتي تناسب مع المخالفة[٤]، وتعريف تحديد السلطات التأديبية هي " قيد تشريعي يفرضه القانون، وذلك بتسميته للجهات التي تتولى مساءلة الموظف تأديبياً

(١) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص٣٢.

(٢) تنظر المادة (٩٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، والمادة (٨) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦المعدل، والمادة(٢/١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) (في النظام الإنجليزي قاعدة ضرورة علم الأفراد بقواعد العمل، هذه القاعدة توجب أن يحاط العاملون بقواعد العمل وبكل ما هو مباح وما هو محظور عليهم، ثم بعد ذلك يتم مسألتهم عن مدى التزامهم بهذه القواعد، والطريقة المعتادة لإحاطة العاملين بهذه القواعد يتم إعداد لائحة أو قائمة تتضمن ما ينبغي أن يلتزم به العاملون وكذلك نوع ومقدار الجزاء المترتب على هذه القواعد، وتكون هذه اللائحة مكتوبة على شكل كتيب يسلم للعاملين الجدد عند التحاقهم بالعمل لأول مرة). د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤، ص٢٦٩.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٤٧.

عما يرتكبه من مخالفات ومعاقبته بحيث يعتبر كل جزاء مفروض من غير الجهة المحددة قانوناً جزاء غير مشروع"[١].

بمعنى آخر لا يملك الحق في تطبيق الجزاءات المنصوص عليها قانوناً إلا الجهة التي خولها المشرع ذلك، كما لا يمكن لهذه السلطة تفويض هذه المهمة لجهة أخرى إلا إذا خولها القانون ذلك، كما لا يحل محل تلك السلطة المختصة بالتأديب إلا من عينها المشرع[٢].

وفي مجال تحديد السلطة المختصة بفرض الجزاء على الموظف بصورة عامة، يبرز نظامان رئيسان هما : النظام الرئاسي والذي يجعل التأديب من اختصاص جهة الإدارة ذاتها، والنظام القضائي الذي يجعل اختصاص توقيع الجزاء من قبل سلطة قضائية متخصصة، وبين النظامين هناك نظام ثالث يزاوج بينهما يعرف النظام شبه القضائي[٣].

وتختلف الدول عادةً في تحديد سطات التأديب المختصة بحسب النظام المتبع في كل دولة، في حين نجد المؤسسات النيابية تحدد في أنظمتها الداخلية الجهات التي توقع الجزاء الانضباطي بحق المخالف، وعادة ما تؤكل هذه المهمة لرئيس المجلس الذي يوقع معظم الجزاءات وخاصة الخفيفة منها والتي تتعلق بنظام الكلام في الجلسة، وتترك ما هو أشد من ذلك يتم توقيعها من قبل المجلس نفسه متمثلاً بجميع أعضائه.

وتعد هذه من أهم الضمانات الممنوحة للعضو من أجل الرجوع للمجلس في حالة إذا ما تعسف الرئيس بفرض الجزاءات الانضباطية.

ثالثاً- حِيدة سلطة توقيع جزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية:

تعني الحِيدة عدم انحياز عضو السلطة الانضباطية (التأديبية) إلى الإدارة أو إلى الموظف أو إلى أي شخص أخر يصيبه نفع أو يقع عليه ضرر من فرض العقوبة التأديبية، وإنما يجب أن يمارس مهامه في التأديب وفق ما تمليه عليه اعتبارات العدالة"[٤].

---

(١) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١١٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٤، ص٥٨١.

(٣) علي مكي كاظم، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون – الجامعة الإسلامية في لبنان ، ٢٠١٩-٢٠٢٠ ، ص٥٢.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٥٨.

وتعد الحيدة من أهم الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة الانضباطية، حيث يطمئن المخالف المحال إلى التحقيق أو المحاكمة إلى نزاهة العملية الانضباطية من الإجراءات وسلطة توقيع العقوبة، وتتحقق الحيدة إذا لم يكن الحكم والخصم شخص واحد[١]، لذا يشترط توفر هذه الضمانة يشترط لدى سلطة التحقيق فضلاً عن جهة توقيع الجزاء على حدٍ سواء.

ولعل أخطر ما يمكن أن نصل إليه إذا لم تكن سلطة الرئيس في توقيع الجزاءات وحفظ النظام في الجلسات محايدة، هو اعتباره تدخلات الأعضاء التي يعبرون فيها عن أراء سياسية من قبيل الإخلال بنظام الجلسة ويجد مبرراً لسحب الكلمة، وربما يمتد هذا السحب لعدة جلسات[٢].

ولا يمكن أن نتصور العدالة في توقيع الجزاءات الانضباطية على أعضاء المجالس النيابية إذا لم تتسم سلطة توقيع هذه الجزاءات والتحقيق بالحيدة وعدم الانحياز والمساواة في توقيها للجزاءات الانضباطية، وعدم تأثرها بالكتل السياسية والأحزاب، ولهذا يفترض أن يكون الرئيس مستقلاً ويمثل المجلس بأجمعه ولا يحسب على جهة دون الاخرى.

رابعاً- تسبيب جزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية:

معنى تسبيب القرار هو إفصاح الجهة المصدرة له عن الأسباب التي استندت إليها في إصداره مع ذكرها هذه الأسباب في صلب القرار[٣].

قد يُشترط بالنص تسبيب القرارات، حينئذ يكون إجراء شكلي أساسي في القرار يترتب على إهماله بطلان القرار، أما اذا لم تُلزم الجهة المصدرة له بتسبيب قرارها فلا حرج عليها إذا ما أخفت تلك الاسباب، وتسبيب القرار في غاية الأهمية لما يمثله من ضمانة للإفراد، تسمح لهم وللقضاء مراقبة مشروعية تصرف الادارة[٤].

وبغض النظر عن كون التسبيب وجوبي أو اختياري، كما لو أُصدر القرار مع التسبيب دون ان يكون هناك إلزام لهذا التسبيب، فيتعين أن يكون صحيحاً ومتفقاً مع القانون وأن يكون كافياً ومنتجاً في فهم الواقع وأن يكون مبني على أسباب واضحة ومحددة لا لبس فيها أو غموض، وإذا كانت الجهة

---

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٥٠.

(٢) نوال لصلج، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسة، ٢٠١٥-٢٠١٦.

(٣) د. علي مهدي بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، دون سنة نشر، ص٤٣٦.

(٤) د. سعد حسين علي، القضاء الإداري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة،٢٠١٨، ص٢٢٨.

المصدرة للقرار غير ملزمة بتسبيب قرارها ولكن سائر قراراتها يجب أن تكون قائمة على سبب، فتسبيب القرار كإجراء شكلي غير متطلب دائماً، بينما القرار يجب أن يقوم على سبب وإلا عد باطلا لتخلف ركن من أركانه(١).

وحتى يحقق التسبيب غايته كضمانة انضباطية، لابد أن يكون قائماً على يقين، أي بمعنى يتضمن بصورة واضحة العناصر الاساسية التي يقوم عليها الجزاء، والظروف التي أحاطت بوقوع المخالفة(٢).

مما تقدم بات لزاماً على جهة توقيع الجزاء الانضباطي بحق النائب المخل بنظام الكلام سواء كان الرئيس منفرداً أو المجلس مجتمعاً أن تستند إلى أسباب معقولة في إصدارها، وإلا عُد قرارها باطل.

خامساً - تناسب جزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية مع المخالفة :

يفهم من تناسب الجزاء مع المخالفة هو أن السلطة التي توقع الجزاء التأديبي أو العقوبة الانضباطية على المخالف يجب عليها مراعاة تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة، فلا يمكن الاسراف في الشدة ولا الإمعان في الرأفة لمجافات كلاهما للمصلحة العامة(٣).

على الصعيد النيابي يخضع تحديد المخالفة والجزاءات المناسبة لها للسلطة التقديرية للمجلس ورئيسه، وذلك يفرض على البرلمان عند توقيع الجزاءات الانضباطية على النائب الذي يخل بنظام الكلام أن يراعي تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، وأن لا يشوب استعمال سلطتها التقديرية الإفراط في الشدة أو القسوة والتفريط، حتى لا ينعكس ذلك –عدم التناسب بين المخالفة والجزاء– على عمل النائب داخل البرلمان(٤).

نجد أن الضمانات الموضوعية عادة ما تكون قبل توقيع الجزاء وأثناء توقيعه وأغلبها تتعلق بسلطة توقيع الجزاء وملزمة لها، من حيث تحديدها وحياديتها وتسبيبها للقرار وتناسبه مع المخالفة، وفي جميع الأحوال فهي ضمانات مهمة وجوهرية من حق النائب الذي يُوقع الجزاء بحقه التمسك بها إذا ما وجد أن القرار الصادر بحقه مخالف لتلك الضمانات، وذلك لضمانة تحقيق العدالة وبث الاطمئنان في نفسه.

---

(١) حنين سمير تركي، التنظيم القانوني لضبط الجلسة البرلمانية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة القادسية، ٢٠١٨، ص٢٠٣.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، مصدر سابق ذكره، ص٥٣.

(٣) حنين سمير تركي، المصدر نفسه، ص١٦١.

(٤) محمد حمود الجبري، مصدر سابق ذكره، ص٣٢٦.

الفرع الثاني

الضمانات الإجرائية لجزاء الاخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية

لا تقتصر الضمانات الانضباطية التي يتمتع بها عضو مجلس النواب على الضمانات الموضوعية، فهناك ضمانات إجرائية يجب أن لا يُحرم منها النائب في أثناء فرض الجزاء الانضباطي وبعده، ومن هذه الضمانات هي :

أولاً- التحقيق :

التحقيق كضمانة انضباطية هو إجراء جوهري وتمهيدي تقوم به السلطة المختصة بالتحري عن التهمة المسندة إلى الموظف عن طريق مناقشته بما نُسب إليه لاستخلاص الأدلة المادية المؤيدة لإدانته بهدف الوصول إلى الحقيقة وإماطة اللثام عنها(١).

أو هو عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى كشف الحقيقة والتأكد من صدق الاتهام وإثباته، عن طريق إتقان الاستجواب وأحكامه، فهو يمثل مرحلة أولية للدعوى التأديبية عمادها الاتهام، والاستجواب، تمهيداً لمرحلة اخرى هي المحاكمة التأديبية اساسها دفاع المتهم عن نفسه، وغايتها الحكم بالإدانة وتوقيع العقوبة المناسبة، أو الحكم بالبراءة(٢).

فالتحقيق بذلك هو ضمانة أساسية في نظام الانضباط وقبل توقيع الجزاء، والذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق أو بناءً على تحقيق يفتقر إلى مقومات التحقيق الاساسية(٣)، لأنه الطريق الذي من خلاله تتعرف سلطة التحقيق على جسامة الخطأ المرتكب والعقوبة التي تتناسب مع هذا الخطأ.

وعلى صعيد العمل النيابي، فقد أشارت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري إلى هذه الضمانة بالنص على تشكيل لجنة تعرف باسم لجنة القيم والتي يتم تشكيلها في بداية كل دور انعقاد دستوري اعتيادي بناءً على ترشيح اللجنة العامة وقرار من المجلس، وتتألف هذه اللجنة من رئيس وهو رئيس لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، وعضوية أربعة عشر عضواً، وتختص في التحقيق بما يُنسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تأديبية(٤).

---

(١) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره ، ص٢١٥.

(٢) د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط٢، دار الفكر العربي ، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٥١٢.

(٣) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة ٢٠٠٨، القاهرة، ص٩٧.

(٤) تنظر المادتين (٢٨) و (٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

ومن أهم إجراءات لجنة القيم التي تعد ضمانة للعضو هي إعلام العضو بالحضور أمام اللجنة، والتزم اللجنة بسماع أقواله[١]، كما يمكن للعضو أن يتظلم من قرار اللجنة لدى رئيس المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ إخطاره بالقرار[٢].

ومن المخالفات التي تحال إلى لجنة القيم ويتم التحقيق فيها مع العضو في حالة استخدامه السباب أو الألفاظ النابية في عباراته وهذا ما ورد في المادة (٣٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، وكذلك يجوز للمجلس أن يحيل العضو إلى لجنة القيم للتحقيق وتقديم تقرير عاجل إلى المجلس بحسب ما ورد في المادة (٣٠٩) من اللائحة نفسها، وكذلك ما ورد في المادة (٣١٢) من اللائحة في حالة تكرر من العضو في ذات الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس.

أما في العراق فقد أشارت إلى ذلك مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٣ في البند خامساً بالنص على تشكيل لجنة مؤقتة تضم في عضويتها ممثلين عن الكتل النيابية من ذوي الاختصاصات القانونية، وممن يتمتعون بالخبرات السياسية والعمل النيابي لفترة طويلة ومن كبار السن، والتي تتولى النظر والتحقيق في صحة المخالفات لقواعد السلوك النيابي ومقتضيات الصفة النيابية والواجب النيابي المنسوبة للسادة النواب.

وعادة ما تقوم هذه اللجنة بعملها بطرقتين هما الإخبار أو من تلقاء نفسها، وحسب ما نص في البند(خامساً/١٢) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٣ على أنه "تقوم اللجنة المشكلة بموجب البند (خامساً) من تلقاء نفسها أو تلقيها إخبار يفيد بوجود خرق لقاعدة أو أكثر من هذه القواعد من قبل أحد الأعضاء بالاستفسار وتقصي الحقائق بعد إعلام هيأة الرئاسة"[٣].

ويكون قرار اللجنة المشكلة وفق البند(خامساً) (لجنة تطبيق قواعد السلوك النيابي) قد يصل إلى حد فرض الغرامات على النائب المخالف، وكما ورد في البند(ثالثاً/ج) من مدونة السلوك النيابي لعام ٢٠١٣ "تفرض غرامات على النائب المعلقة عضويته بسبب مخالفته قواعد السلوك وحسب قرار لجنة تطبيق قواعد السلوك النيابي.

في حين لم يجد الباحث ما يشير إلى ضمانة تشكيل لجنة للتحقيق مع النائب في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني سواء كانت دائمة كما فعل المشرع المصري في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أو لجنة مؤقتة كما في مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٣.

---

(١) محمد حمود الجبري، مصدر سابق ذكره ، ص٢٠٠.
(٢) سامي عبد الصادق، مصدر سابق ذكره، ص١٠٧.
(٣) ينظر تفصيل البند (خامساً) من مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٣.

ثانياً - مبدأ المواجهة :

من ضمانات توقيع الجزاء الانضباطي هو مبدأ المواجهة، ونعني بمواجهة المخالف بما هو منسوب إليه أي تمكين المخالف من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه، وينبغي أن يكون المخالف على بينة من طبيعة الاتهام الموجه ضده حتى تتاح له الفرصة لإعداد دفاعه وإبداء ما يعن له من ملاحظات في شأن هذا الاتهام، كما له حقّ الاطلاع على الملف ودراسته ومناقشة الشهود ودحض الاتهامات وإقامة الدليل على إنها محرفة(١).

من هذا التعريف أن مبدأ المواجهة يقوم على أساس أن المخالف بما تنعى عليه جهة الانضباط من ارتكابه لمخالفة تستدعي الجزاء، وهذا العلم عادة لا يتحقق تلقائياً بل لا بد من وسائل لإعلامه وهي الإخطار والسماح له بالاطلاع على الملف وإعطاءه مهلة لتحقيق دفاعه(٢).

فلا يمكن أن تقوم المخالفة وتوقيع الجزاء دون أدلة وحقائق، فلا يمكن المعاقبة على أساس ادعاء سلطة الانضباط.

ولا شك أن من ضمانات العضو المتهم هو تعريفه بسبب اتهامه حتى يتمكن من تحقيق دفاعه عن نفسه وتفسير ما حدث في شأن هذا الاتهام، ولا يتأتى ذلك إلا بعلم العضو بما هو منسوب إليه سواء من العضو الشاكي أو المجلس عندما يأمره بالحضور ليبلغه بما صدر منه(٣).

وعلى الصعيد النيابي نجد في مصر أن من الإجراءات المهمة التي تقوم بها لجنة القيم بعد إحالة موضوع العضو الذي أخل بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية أو أي مخالفة أخرى، وبعد إعلام العضو بالحضور فإنها تُطلعه في أول اجتماع لها على ما نُسب إليه من تُهم(٤).

ثالثاً- حقّ دفاع العضو عن نفسه :

من المتفق عليه إن حقّ الدفاع هو حقّ طبيعي مقدس لكل إنسان لا يمكن المساس به، في جميع المراحل من التحقيق والاتهام وحتى المحاكمة، وخاصة عند ثبوت الإدانة وتوقيع الجزاء، ولهذا تحرص

---

(١) د. علي جمعة محارب، مصدر سابق ذكره، ص٢٧٠.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص١٨٣.

(٣) محمد حمود الجبري، مصدر سابق ذكره، ص١٩٣-١٩٤.

(٤) تنظر المادة(٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

التشريعات على وضع ضمانة حقّ الدفاع، والهدف منه هو اطمئنان الموظف لعدالة المساءلة الانضباطية[١]، لذلك قد نجد اساسه في نصوص الدستور[٢]، أو متون التشريعات[٣].

ويقصد بحق الدفاع في النظام الانضباطي قيام سلطة الانضباط أثناء التحقيق بتمكين المتهم من الرد على الاتهامات المسندة إليه[٤].

وتأتي ضمانة حقّ الدفاع على رأس الضمانات الانضباطية للموظف العام، لأنها النواة التي تتشكل وتتفرع منها بقية الضمانات، التي لا يمكن كفالتها دون كفالة حقّ الدفاع، ولا يستهدف حقّ الدفاع تحقيق مصلحة خاصة فقط، بل يتعدى لتحقيق مصلحة عامة للمجتمع ككل، وذلك بإظهار الحقوق وكفالة العدالة فيها، لأنه حقّ اساسي من حقوق الإنسان الطبيعية التي كفلتهُ الشرائع والدساتير[٥].

لذا يجب أن يلتزم الموظف حدود ممارسة حقّ الدفاع وفق ما تقتضيها ضرورة الدفاع، دون تجاوز هذه الحدود في تحدِ رؤسائه، أو التطاول عليهم، أو التمرد أو المساس بهم، أو التشهير بهم، وإذا ما تجاوز تلك الحدود فإنه أخل بواجباته الوظيفية[٦].

فلا يصح الجزاء الانضباطي الموقع بحق عضو مجلس النواب دون ضمانة تمكينه من الدفاع عن نفسه، فهي ضمانة مهمة وأساسية للنائب وخاصة إذا كانت العقوبة الموقعة شديدة.

وقد نصت المادة (٣٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " ...يصدر قرار المجلس باتخاذ أحد التدابير السابقة أثناء انعقاد الجلسة ذاتها، بعد سماع أقوال العضو أو من ينيبه عنه من زملائه ..." فقد نجد المشرع منح العضو حقّ الدفاع عن نفسه، وتوضيح الأسباب التي دعته للتصرفات المخلة بنظام الكلام، وتأكيد على قدسية تلك الضمانة في حالة عدم قدرة العضو المخالف الدفاع عن نفسه، فله أن ينيب عنه من زملائه، حتى يصدر القرار من المجلس مستوفي شرط حقّ الدفاع المضمون قانوناً.

ولم نجد مثل تلك المادة في النظامين الداخليين لمجلس النواب اللبناني ومجلس النواب العراقي.

---

(١) د. نصرالدين مصباح القاضي، مصدر سابق ذكره، ص٥٣٢.

(٢) تنظر المادة (٩٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمادة (١٩/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) تنظر المادة (٥٩/رابعاً) من قانون نظام الموظفين اللبناني رقم١١٢لسنة ١٩٥٩.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٢٥٩.

(٥) د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، مصدر سابق ذكره، ص٣٩٤.

(٦) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية-كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٧، ص٢٤.

رابعاً - التدرج في توقيع الجزاء :

نقصد بضمانة التدرج في توقيع الجزاء الانضباطي هو توقيع الجزاء الأخف على النائب الذي يخل بنظام الكلام قبل توقيع الجزاء الأشد في حالة تمادي النائب في ارتكاب المخالفة أو تكرارها[١].

وقد تجسد ذلك في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري فيمكن للرئيس لفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، قبل أن يوجه إليه تحذيراً بعدم الخروج على النظام، فقد نصت المادة (٣٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على أنه " للرئيس أن يلفت نظر المتكلم للمحافظة على نظام الكلام، فإن لم يمتثل فله أن يوجه إليه تحذيراً بعدم الخروج على النظام"، كذلك الحال عند تحذير الرئيس للعضو وتكراره للإخلال فان الرئيس يعرض على المجلس منعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى نهاية الجلسة[٢]، فالمشرع يُلزم الرئيس بالتدرج في العقوبة في المادتين أعلاه، وذلك بتوقيع الأخف قبل الاشد، عند تمادي النائب أو تكراره للفعل الذي يعد إخلالاً في الجلسة البرلمانية.

كما يُلاحظ التدرج في المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على الرغم من أن النص المذكور لا يلزم الرئيس بتوقيع العقوبة الأخف قبل العقوبة الاشد، فكان على المشرع أن يُلزم الرئيس بتوقيع التنبيه للرجوع إلى النظام، وفي حالة تمادي النائب في الإخلال أو تكراره يوقع الرئيس التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة[٣].

أما في العراق فقد وردت مادة وحيدة في النظام الداخلي، اعطت الرئيس الحقّ بتذكير العضو بنظام الجلسة، وفي حالة التمادي يتم تنبيهه من قبل الرئيس فضلاً عما يترتب عليه من شطب أقوال العضو المخل من محضر الجلسة، وهذه المادة هي المادة(١٣٩) حيث نصت على أنه " يتخذ رئيس الجلسة بحق العضو الذي أخل بالنظام، احدى الإجراءات الآتية:

أولاً : تذكير العضو بنظام الجلسة.

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

---

(١)(نجد مثلاً في مجلس العموم البريطاني عندما يقوم الرئيس بتوجيه النائب إلى أن حديثه خارج عن الموضوع المطروح للنقاش، فإذا رأى منه الإصرار على الكلام يقوم بإسكاته، فنجد الضمانة في توجيه النائب وتنبيه المجلس لذلك قبل توقيع الجزاء الأشد وهو إسكات النائب المخل بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية). محمد حمود الجبري، مصدر سابق ذكره، ص١٢٣.

(٢) تنظر المادة (٣٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.

(٣) تنظر المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤ المعدل.

ثالثاً: المنع من الكلام بقية الجلسة.

يلاحظ أن المادة أعلاه قد راعت التدرج في توقيع الإجراءات بحق العضو المخالف من الإجراء الأخف وهو تذكير العضو بنظام الكلام حتى الإجراء الأخير وهو المنع من الكلام.

خامساً - حقّ العضو في الاعتراض على قرار الرئيس :

ان الحق الممنوح للعضو بالاعتراض على الجزاء أو قرار الرئيس في بعض المواد في الأنظمة أو اللوائح الداخلية يعد ضمانة للعضو في حالة إذا ما وجد أن الجزاء التأديبي الصادر بحقه غير عادل أو لا يتناسب مع المخالفة الصادرة عنه.

وقد أشارت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري إلى هذه الضمانة، إذ يمنح الحقّ للعضو بالاعتراض على قرار الرئيس في حالة أمر بحذف كلامه من مضبطة الجلسة[١]، وكذلك في حالة اعتراض العضو على قرار الرئيس إذا ناداه باسمه وحذره ثم منعه من الاستمرار في الكلام[٢]، وفي كل الأحوال يعرض الأمر على المجلس ويصدر قراره دون مناقشة.

ولم نجد مثل هذه الضمانة في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، ويرى الباحث أن ذلك نقص تشريعي في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني يحتاج تدخل من قبل المشرع لمعالجته.

أما في العراق فقد وردت هذه الضمانة في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وذلك في حالة اعتراض العضو على أمر الرئيس عند حذفه لحديثه من محضر الجلسة، فيعرض الرئيس الأمر على المجلس الذي يكون قراره عندها نهائياً دون مناقشة[٣].

وقد جاء هذا الاعتراض بمثابة طعن بقرار الرئيس أمام المجلس، لعدم توفر ضمانة التظلم للعضو على قرار الرئيس وإنما يلتجأ مباشرة للاعتراض عليه، وإن القرار الذي يتخذه المجلس بعد عرض الموضوع عليه من قبل الرئيس يكون باتاً ونهائياً، ولا يمكن للنائب أن يطعن بهذا القرار أمام أي جهة أخرى، لكون المجلس يستقل بتوقيع الجزاءات الانضباطية بحق أعضائه.

---

(١) تنظر المادة(٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٢) تنظر المادة(٣٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة ٢٠١٦.
(٣) تنظر المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

وكان على المشرع العراقي أن يمنح العضو حقّ التظلم أمام المجلس النيابي متمثلاً برئيسه، ليعرضه على المجلس، فيتخذ قراراً بشأنه، ويكون بذلك قرار المجلس باتاً ونهائياً لا يجوز الطعن فيه.

نلاحظ من خلال عرض ضمانات جزاء الاخلال بحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية الموضوعية منها والإجرائية، في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وأنظمة الدول محل المقارنة، جاءت من أجل حماية المعاقب بفرض الجزاءات التي يفرضها الرئيس أو المجلس، وكذلك تحقيق العدالة والمساواة في فرضها، من أجل أن ينعم المجلس بالتنظيم والاستقرار والانسيابية في سير أعماله التشريعية وغير التشريعية، ولولا تلك الضمانات لربما يكون ممثل الشعب مقيد الحرية وعديم القدرة على تحقيق أهدافه.

الخاتمـــــة

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة موضوع " التنظيم القانوني لحقّ الكلام في الجلسة البرلمانية " توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نوردها تباعاً وعلى النحو الآتي:

أولاً – الاستنتاجـــــــات :

١- يُعدُّ حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية من الحقوق الأساسية والجوهرية غير المادية التي يرتكز عليها عمل المجالس النيابية، فلا يمكن أن نتصور أن هناك تشريع أو رقابة أو أي عمل برلماني دون أن يكون هناك حقّ للكلام داخل الجلسة يمنح لأعضاء المجلس، فضلاً عن أعضاء السلطة التنفيذية.

٢- إنَّ البرلمان هو الجهة الأقدر على تنظيم وحماية حقّ الكلام، بوصفه الهيأة المختصة بسن القوانين فهو بذلك أقدر على سن قواعد تنظم وتحمي ممارسة هذا الحقّ، وعادةً ما تكون نصوصه المتعلقة بحق الكلام ملزمة للجميع.

٣- إن حقّ الكلام في جلسات المجالس النيابية ولد ونشأ مع نشأة وتطور تلك المجالس، فهو ولد منحة من الملك وتطور ليصبح حقّ أو امتياز ثابت بنص القانون.

٤- يتصف حقّ الكلام بأنه حقّ موضوعي مؤقت بفترة زمنية هي الدورة البرلمانية، كما أنه مرتبط بالصفة النيابية أو الحكومية ومقرر للمصلحة العامة التي من أجلها وجدت هذه المجالس، ومقيد بجملة من الضوابط الشكلية والموضوعية.

٥- عندما يمنح البرلمان حقّ الكلام داخل الجلسات البرلمانية لممثلي الشعب من أجل سير عمله وإنجاز المهام الموكل إليه فإن هذا يتفق بشكل كامل مع الديمقراطية التمثيلية.

٦- يثبت حقّ الكلام داخل الجلسة البرلمانية لفئات محددة بصفاتهم، وليس لكل من يحقّ له حضور الجلسة، إذ يمنع على فئات معينة الكلام اثناء سير الجلسة وإلا يتم إخراجهم في حالة عدم الالتزام.

٧- إن حقّ الكلام ليس حقاً فوضوياً فهو يمارس وفق شروط محددة تسبق الكلام، فلا يجوز الكلام في الجلسة إلا بعد تقديم طلب الكلام، ولا يمكن لطالب الكلام أن يتكلم إلا بعد إذن الرئيس، ولا يمكن للرئيس رفض طلب الكلام إلا لمسوغ قانوني، وعلى الرئيس أن يراعي ترتيب الأولوية في طلبات الكلام، مع مراعاة الطلبات التي تحتل الأولوية بطبيعتها، والطلبات التي يجب على الرئيس رفضها.

٨- رغم أن حقّ الكلام ثابت لأعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية لكن هذا لا يمنع من سقوطه في حالات معينة مثل انصراف طالب الكلام من الجلسة، وعدم جواز طلبه في حالات معينة كما في حالة قبل انتخاب رئيس المجلس.

٩- إنَّ الكلام دون إذن رئيس الجلسة لا يترتب عليه أي قيمة قانونية، فيكون بحكم المعدوم ما دام الرئيس لم يجيزه، سواء كان المتكلم قد طلب الكلام أو لم يطلبه.

١٠- يخضع المتكلم بعد منحه الإذن بالكلام وأثناء تناول الكلام لضوابط شكلية وموضوعية، هذه الضوابط تسري على جميع ممن يؤذن لهم بالكلام سواء كانوا أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية أو أي شخص آخر أُستدعي من قبل البرلمان.

١١- إن الضوابط الشكلية لا تدخل في مضمون الكلام وإنما تتعلق بالتنظيم الخارجي للكلام كالجهة التي يوجه اليها الكلام، بينما نجد الضوابط الموضوعية تتعلق بمضمون الكلام من حيث الالتزام بالمواضيع التي تدخل ضمن اختصاص المجلس وعدم المساس بالآخرين أو المؤسسات الدستورية.

١٢- إن إعطاء رئيس المجلس أو الجلسة سلطة منح الإذن بالكلام من أجل المحافظة على إدارة الجلسة وانسيابيتها، لا يمكن أن نعده بأي حال من الأحوال عملاً يتقاطع مع الديمقراطية النيابية، كون الرئيس هو الشخص الأقدر على إدارة الجلسة ومحل احترام وتقدير الجميع، أضف إلى ذلك أن المشرع أعطى ضمانة للمتكلم بأن قيّد سلطة الرئيس بعدم رفض طلب الكلام إلا وفق نص قانوني.

١٣- من أجل انتظام واستمرار عمل المجالس النيابية فقد نصت أنظمتها الداخلية ومدونات السلوك النيابي فيها على أن من يخل بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية يتعرض لجزاء انضباطي يوقع من قبل الرئيس، أو من قبل المجلس النيابي إذا كان أكثر شدة بعد عرض الأمر على المجلس من قبل الرئيس.

١٤- لا يمكن أن تسري الجزاءات المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية أو مدونة السلوك النيابي إلا على أعضاء تلك المجالس، فلا يمكن توقيعها على أعضاء السلطة التنفيذية أو من يُستقدم إلى المجلس، وذلك بالاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات حيث تستقل كل سلطة بتأديب أعضائها.

١٥- إن الجزاءات التي توقع على النائب الذي صدر عنه إخلالاً بنظام الكلام تتدرج في شدتها بحسب جسامة المخالفة، فقد تكون من البساطة بحيث يُذكّر الرئيس العضو بالنظام أو يغض النظر عنها،

وقد تصل في جسامتها إلى حد منع العضو من حضور الجلسة لمرة واحدة أو أكثر من مرة بحسب القرار الصادر عن المجلس.

١٦- إن الجزاءات المنصوص عليها في النظام الداخلي والمقررة لمواجهة الإخلال بنظام الكلام في الجلسة البرلمانية، لا تعد وسيلة إيذاء للنائب، بل هي وسيلة تقويم هدفها التزام النائب بالضوابط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس بما يضمن سير العمل في جلسات المجلس وحسن ادائه لمهامه.

١٧- يقترن الجزاء الانضباطي من أجل تحقيق العدالة بمجموعة من الضمانات التي قد تكون موضوعية تتعلق بمشروعية العقوبة وتحديد السلطة وحياديتها وقد تكون إجرائية مثل حقّ الدفاع عن النفس أو الاعتراض على قرار الرئيس دون المجلس.

ثانياً – التوصيـــــــــــــات:

أفرزت الدراسة جملة من التوصيات المتعلقة بتنظيم حقّ الكلام في الجلسة البرلمانية، نوجهها الى مجلس النواب العراقي وعلى النحو الآتي:

١- نوصي مجلس النواب العراقي أن يفرد فصلاً مستقلاً في النظام الداخلي لمجلس النواب يسمى (تنظيم الكلام) يتضمن شروط وضوابط ممارسة حقّ الكلام التي تكون ملزمة لجميع المتكلمين، مع الجزاءات التي توقع بحق من يخل بتلك الشروط والضوابط وجهة توقيعها وبالتفصيل الدقيق والواضح.

٢- التوصيات التي تتعلق بشروط حقّ الكلام:

أ- نوصي مجلس النواب العراقي بتضمين المادة (٣٥/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقرة جديدة (يُقدم طلب الكلام قبل بدء الجلسة البرلمانية، مع مراعاة أسبقية تقديم تلك الطلبات عند منح الإذن من قبل الرئيس).

ب- نوصي بتعديل الفقرة ثانياً من المادة (٣٨) من النظام الداخلي لتكون (ثانياً: لعضو المجلس أو الحكومة تقديم طلب كتابي مسبب للإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال إذا كان يتعلق ببعض الأمور الخطيرة أو ذات الأهمية العاجلة بعد موافقة هيأة الرئاسة وتقديرها له).

ج- نوصي بإيراد مادة جديدة في النظام الداخلي، تنص على أنه (لا يجوز تقديم طلب الكلام في موضوع محال الى إحدى اللجان إلا بعد تقديم تقريرها).

د- نوصي بتضمين المادة (٥٨) من النظام الداخلي حقّ المستجوب في شرح استجوابه أثناء جلسة الاستجواب.

هـ- نوصي بإفراد مادة جديدة في النظام الداخلي تنص على أنه (للنائب المدون أسمه في جدول الكلام أن يتخلى عن دوره لنائب لم يدون أسمه في الجدول، وفي هذه الحالة لا يجوز لمن تخلى عن دوره أن يتكلم إلا بعد انتهاء جميع النواب طالبي الكلام).

و- نوصي بتضمين المادة (٢٧) من النظام أعلاه أن يكون الاعتراض بنقطة نظام بعد موافقة الرئيس، وإذا تبين للرئيس أنها ليس من نقاط النظام فله أن يمنع المتكلم مع تنبيهه بعدم تكرارها وإلا تعرض لجزاء انضباطي.

٣- التوصيات التي تتعلق بضوابط الكلام :

أ- نوصي بتضمين الفقرة ثانياً من المادة (٤٢) من النظام الداخلي عبارة (المتكلم) بدلاً عن عبارة (العضو) ليكون نص الفقرة الآتي: (يوجه المتكلم حديثه الى رئيس الجلسة على أن لا يخرج عن الموضوع ويتحاشى التكرار. وعند الإخلال بذلك للرئيس وحده أن يلفت نظره الى التزام أحكام النظام الداخلي).

ب- نوصي بالنص من خلال مادة جديدة على أنه (يتحدث المتكلم جالساً من مكان جلوسه، باستثناء بعض الموضوعات التي يجب أن يكون الحديث فيها من على المنبر، بشرط أن لا يؤدي ذلك الى مشقة على المتكلم بسبب الإعاقة أو المرض أو أي سبب آخر).

ج- نوصي بالنص من خلال مادة جديدة على أنه (الأصل أن يكون الكلام ارتجالاً، والاستثناء تلاوةً في التقارير والنصوص والاقتراحات والتعديلات وما قد يستأنس به المتكلم من الأوراق، وكذلك جواز تلاوة النص بغير اللغات الرسمية مع ترجمته للغات الرسمية).

د- نوصي بالنص على تحديد مدة معينة للكلام بحسب الموضوع المطروح للنقاش أي لكل موضوع مدة محددة، وعدم حصر أمر تحديدها بيد الرئيس.

٤- التوصيات التي تتعلق بالجزاءات الانضباطية وضماناتها:

أ- ندعو مجلس النواب العراقي بالتعاون مع الحكومة إلى وضع جزاءات انضباطية توقع بحق الوزراء إذا ما صدر عنهم إخلالاً بنظام الكلام من أجل تحقيق العدالة والمساواة بين المتكلمين، والحفاظ على النظام داخل الجلسة.

ب- نوصي بأن يكون للمجلس دون الرئيس توقيع جزاء منع العضو من الكلام بقية الجلسة وحذف أقواله، لكونهما على درجة كبيرة من الجسامة، وضماناً للعضو بعدم تعسف الرئيس في توقيعهما.

ج- ندعو إلى تشكيل لجنة ثابتة في بداية دور الانعقاد على غرار لجنة القيم في مجلس النواب المصري، تكون مهمتها التحقيق مع النواب الذين يصدر عنهم إخلالاً بنظام الجلسة، ويراعى في تشكيلها اختيار أعضاء من ذوي الخبرة.

د- ندعو الى منح النائب ضمانة التظلم أمام المجلس عما يصدر بحقه من جزاءات انضباطية عسى أن يتراجع البرلمان عن الجزاء المفروض على النائب المخالف، أو يصرف النظر عما كان يعتزم اتخاذه من إجراءات، وبعدها يكون قرار المجلس ملزم له دون نقاش.

قائمـــــــة المصـــــــادر

قائمة المصـــــــادر

- القرآن الكريم

- المعاجم والقواميس

١. أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الأفريقي المصري، لسان العرب، مجلد١٠، دار صادر، بيروت، بلا سنة نشر.

٢. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزابادي الشيرازي، القاموس المحيط، ج٣، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٩.

٣. محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٦.

٤. مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، دار التحرير للطبع والنشر، مصر، ١٩٨٩.

٥. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الوطنية، مصر، ٢٠٠٤.

- الكتب القانونية

أ. الكتب العربية :

١. د. إحسان حميد المفرجي، د. كَطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد.

٢. د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بين الحصانة والجزاءات التأديبية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٣. د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٩٠.

٤. د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٥. د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٦. أحمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

٧. د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢.

٨. د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥.
٩. د. أردلان نورالدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
١٠. د. أسد رستم، لبنان في عهد المتصرفية، دار النهار للنشر، بيروت، ١٩٧٣.
١١. د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢.
١٢. د. إسماعيل عبدالفتاح، معجم مصطلحات حقوق الإنسان، كتب عربية، بلا سنة نشر.
١٣. د. أفين خالد عبدالرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
١٤. د. السيد صبري، حكومة الوزارة بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترا، المطبعة العالمية ١٦ش ضريح سعد بمصر، ١٩٥٣.
١٥. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٤٣.
١٦. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
١٧. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٩.
١٨. د. جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، بدون مكان طبع، القاهرة ،٢٠٠٤.
١٩. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية،ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.
٢٠. د. حامد حمود الخالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٩.
٢١. د. حسام الدين محمد أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والاجرائية من وجهة النظر الجنائية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٢٢. د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب للنشر، ٢٠٠٧.
٢٣. د. حسن أبو السعود سيف، القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٣٨.
٢٤. حسين جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦، ط١، المتنبي، بغداد، ١٩٨٣.

٢٥. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، دار العربية للقانون، طبعة ٢٠١٠، بغداد.

٢٦. د. حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.

٢٧. د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١.

٢٨. رشدي معلوف، البرلمان الأمثل، ط١، دار المكشوف، بيروت، ١٩٤٣.

٢٩. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، بدون دار طباعة، ٢٠٠٦.

٣٠. د. زين بدر فراج، المكلمة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

٣١. سامي عبد الصادق، اصول الممارسة البرلمانية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢.

٣٢. سجى فاضل فالح، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان– الأردن، ٢٠١٩.

٣٣. د. سعد حسين علي، القضاء الإداري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٨.

٣٤. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٤.

٣٥. د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.

٣٦. ضياء عبدالله الجابر الأسدي، علي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي(دراسة مقارنة)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣.

٣٧. عبدالباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢.

٣٨. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة ٢٠٠٨، القاهرة.

٣٩. د. عبدالمجيد الحكيم، عبدالباقي البكري، محمد طه البشير، القانون المدني وأحكام الالتزام، ج٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة طبع.

٤٠. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٣.

٤١. د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية (دراسة قانونية مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

٤٢. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بلا مكان وسنة نشر.

٤٣. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

٤٤. د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤.

٤٥. د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر.

٤٦. د. علي مهدي بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر.

٤٧. د. فارس يوسف النجادا، أوراق نيابية، ط١، الاستحقاق للطباعة الحديثة، بلا مكان نشر، ٢٠١٥.

٤٨. فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، ط١، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٢٧، ص١٧٩.

٤٩. د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.

٥٠. د. مجيد حميد العنبكي، الدستور البريطاني، ج١، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع أو نشر.

٥١. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٥٢. د. محمد أحمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٥٣. محمد السوادي، البرلمان في الميزان، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ١٩٤٢.

٥٤. د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة (دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، القاهرة.

٥٥. محمد العجاتي، نك هارفي، نوران السيد أحمد، نحو قواعد لمدونة سلوك في مجلس النواب المصري: قواعد دولية و إشكاليات السياق المصري، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات، الجيزة ، ٢٠١٦.

٥٦. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

٥٧. محمد خليل صبحي، تاريخ الحياة النيابية في مصر من عهد ساكن الجنان محمد علي باشا، ج٤، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٤٧.

٥٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية، ٢٠٠٧.

٥٩. د. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية (ماهيتها–تكوينها–اختصاصاتها)، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٦٠. د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.

٦١. ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، ط، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٥.

٦٢. د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة ، ٢٠٠٢.

٦٣. د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، بلا مكان و جهة نشر، ٢٠٠٨ .

٦٤. د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، ج٢، ط١، شركة بابل للطباعة المحدودة، بغداد، ٢٠١٢.

٦٥. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٠–١٩٧١.

ب. الكتب المعربة :

١. ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص١٧١.

٢. بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٣. جون ستيوورت مِل، الحكومات البرلمانية، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، سوريا، بلا سنة نشر.

٤. هنري إم، وليام جي، دانييل إتش، توماس جي، قواعد النظام الديمقراطية –قواعد روبرت التنظيمية الاجتماعي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت–لبنان، ٢٠٠٥.

- الأطاريح والرسائل الجامعية

أ. الأطاريح الجامعية :

١. أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية–كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٧.

٢. قبلان النوري الخرسة، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فاعلية الاداء البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان للدراسات العليا، ٢٠٠٨–٢٠٠٨.

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

٤. محمود عثمان حجازي، دور العوامل البيئية في اختيار عضو البرلمان (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق – جامعة عين شمس، ٢٠٠٥.

٥. نوال لصلج، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسة، ٢٠١٥–٢٠١٦.

ب. الرسائل الجامعية :

١. أثيل خزعل عبد الحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية – كلية القانون، ٢٠١٠.

٢. إنسجام ناجي زامل الضلاعين، حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريع الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٩.

٣. أيمن قاسم جواد أل عباس، النظام التأديبي لعضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون–جامعة الكوفة، ٢٠١٩ ، ص٦١.

٤. حسين شعلان حمد، المركز القانوني للنائب في السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بابل – كلية القانون، ٢٠١٢.

٥. حنين سمير تركي، التنظيم القانوني لضبط الجلسة البرلمانية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة القادسية، ٢٠١٨.

٦. حيدر علي حسين، المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة ذي قار، ٢٠١٨.

٧. زينة عارف رشيد، المسؤولية القانونية للوزير، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٥- ٢٠١٦.

٨. شامل عيال منصور، التحقيق البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان – كلية الحقوق،٢٠١٧-٢٠١٨.

٩. عبد الكريم زغير جبر، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة البصرة –كلية القانون، ٢٠١٤.

١٠. علي مكي كاظم، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون –الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٩-٢٠٢٠.

١١. عمار عطية مخيلف، الحصانة النيابية في ظل التشريعين العراقي واللبناني، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٥-٢٠١٦.

١٢. غفران أحمد سالم حسين، اختصاصات رئيس مجلس النواب وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة ميسان، ٢٠١٩.

١٣. محمد جبار طالب الموسوي، حرية التعبير عن الرأي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة النهرين، ٢٠٠٥.

- البحوث والدراسات والإصدارات الدورية

١. الاتحاد البرلماني الدولي، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل الممارسة الجيدة، بيروت، ٢٠٠٦.

٢. د. رحيم حسين موسى، الإخلال بضوابط الكلام في الجلسة البرلمانية (دراسة مقارنة)، كلية القانون _جامعة ميسان، بحث غير منشور.

٣. د. طالب محيبس حسن الوائلي، تطور البرلمان الانكليزي خلال العصر الوسيط ١٠٦٦-١٥٠٩، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد الثاني، السنة الثانية، ٢٠١٠.

٤. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، كيف يعمل النائب دليل ارشادي للبرلمانيين، ٢٠٠٦.

- الدساتير

١. الدستور (القانون الاساسي) العراقي لسنة ١٩٢٥.

٢. دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

https://www.constituteproject.org/?lang=ar

٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة نشر.

٤. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

https://www.constituteproject.org/?lang=ar

- التشريعات القانونية

أ. **القوانين :**

١. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

٢. قانون نظام الموظفين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

٣. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٤. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٩٨.

٥. قانون الإثراء غير المشروع في لبنان رقم (١٥٤) لسنة ١٩٩٩.

٦. قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١.

٧. قانون وزارة السياحة والأثار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢.

٨. قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لعام ٢٠١٨.

ب.الأنظمة أو اللوائح الداخلية :

١. مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٣٠.

٢. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤المعدل.

٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، الطبعة السادسة، بغداد، ٢٠١٣م.
٤. مدونة السلوك النيابي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣.
٥. اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية، العدد ١٤ مكرر (ب)، بتاريخ ١٣/ابريل/٢٠١٦.

-المصادر من المواقع الإلكترونية على شبكة المعلومات العالمية :

أ. محاضرات ومقالات وتقارير منشورة :

١. د. رحيم حسين موسى، من محاضرة بعنوان محظورات العضوية في المجالس النيابية، أُلقيت على طلبة الدراسات العليا-الماجستير/القسم العام/للسنة التحضرية ٢٠١٩-٢٠٢٠/ الفصل الدراسي الثاني، منشورة على موقع www.youtube.com تاريخ الزيارة ١/٥/٢٠٢٠.
٢. د. عادل عامر، الحرية والحق، منشور على الموقع الالكتروني www.tellskuf.com. تاريخ الزيارة ١١/١١/٢٠٢٠.
٣. د. عبدالفتاح مراد، واجبات أعضاء البرلمان والجزاءات البرلمانية على مخالفتها، منشور على الموقع الالكتروني http://gate.ahram.org.eg/News/977102.aspx 11/5/2016. تاريخ الزيارة ٢١/٢/٢٠٢١.

ب. مواقع حكومية وصحف رسمية وخبرية :

١. الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي، https://ar.parliament.iq .
٢. الموقع الالكتروني الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية اللبنانية.
www.presidency.gov.lb/Arabic .

- محاضر الجلسات :

١. محضر الجلسة رقم (٢٠) الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الثالثة، الدورة الانتخابية الرابعة https://ar.parliament.iq .
٢. محضر الجلسة رقم (٣٢) الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الثالثة، الدورة الانتخابية الرابعة https://ar.parliament.iq .
٣. محضر الجلسة الخاصة بأوضاع البصرة بتاريخ ٨/٩/٢٠١٨م
https://ar.parliament.iq .

- مقابلة اجراها الباحث مع المهندس مضر خزعل سلمان، النائب عن كتلة سائرون في مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٤.

- المصادر الأجنبية

1. Privy Seal, Parliamentary Privilege, printed in the UK by The Stationery Office Limited , April 2012.

2. Sir Thomas Erskine May, The Constitutional history of England vol 2, Longmans Green and Co., London, 1875.

The Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Misan

Faculty of Law/ Public Law Department

Legal regulation of the right to speak in the parliamentary session

(A Comparative study)

Mohammed Mahdi saleh

To the Council of the Faculty of Law - University of Misan It is part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

Supervised by

Prof. Dr. Rahim Hussein Mousa

Professor of Constitutional Law

AD 2022 **AH1443**

Abstract

Speech is essential parliament work in which constitution often states it and organize it by Parliament in its internal system. Articles of organizing speaking determine the classes having rights in participating the discussions of subjects in parliament sessions.

Whereas, the application conditions such as introducing request of speak and obligations cases on parliament president to allow accepting or refusing this request according to formal and subjection regulations of speaking application speaker, listeners, and presents in parliament sessions.

Also, in case of infraction a disciplivary penalty may be legislated conditional with guarantee of non-alarse.

The aim of on all these regulation articles and discipline penalties is to organize parliament sessions in order to control the activities schedule and not to false revenge on the disorders.

In this study (Legal Regulation of Right of Speak in Parliament sessions " comparative study" the reseat was divided to introduction and two chapters, chapter one had the explanation of right of speak in two topics, topic one had two sections, definition of this right and who has this right respectively. Topic two had the conditions of this speak in two sections, introducing request of speak and allawing to speak, respectively.

Chapter two discussed the legislation organization for right of speak in two topics, topic one had two sections, formal and subjective regulations, respectively, topic two had two sections, disciplinary penalties and guarantees of disciplive penalties, finally, results and recommendations het been shown.