

الآثار المترتبة على اكتساب طفة النائب في التشريع العراقي

شيماء صالح ناجي حسين جبار النائي

كلية القانون / جامعة بابل

Law.shaimaa.salihnaaji@uobabylon.edu

تاريخ نشر البحث: 2022 / 1/ 22

تاريخ قبول النشر: 2022/12/11

تاريخ استلام البحث: 2022/11/ 8

المستخلص

تعد السلطة التشريعية أقرب السلطات إلى الشعب فإنها تستند إلى تمثيل أعضائها لإرادة الشعب، وبواسطة هؤلاء النواب تؤدي هذه السلطة مهامها، فإذا كان الموظف العام هو رجل السلطة التنفيذية وكان القاضي عضو السلطة القضائية فالنائب إذن هو عماد السلطة التشريعية، وبقدر أداء هؤلاء النواب لمهامهم يقاس مدى فاعلية السلطة التشريعية.

وقد منحت الدساتير جملة من الحقوق والامتيازات للنائب كي يتمكن من أداء مهامه في المجلس النيابي. مرة في امتياز الحصانة البرلمانية، وما تمنحه من إطار شرعي يتيح للنائب تأدية عمله بحرية تامة من دون الكيد له من الجهات الأخرى. ومرة ثانية في منحه المكافأة البرلمانية، لتمكينه من تغطية نفقاته وإعاده عن مصادر التأثير المادي الأخرى.

ينتمي النائب إلى السلطة التشريعية، لذا فإنه يشترك في ممارسة اختصاصات هذه السلطة ومشاركته في ممارسة هذه الاختصاصات مناطه موقف الدستور وما يسمح به للنائب من أن يمارس اختصاصات معينة سواء بشكل فردي أو جماعي، إذ قد تكون هذه الاختصاصات فردية. يتولاها النائب بمفرده. في حين يتطلب دستور آخر عددا من النواب لممارستها. ولعل من أهم اختصاصات السلطة التشريعية: الاختصاص التشريعي والرقابي، وهذان الاختصاصان تبرز فيهما وظيفة النائب بشكل كبير.

الكلمات الدالة: السلطة، التشريعية، النائب، اتحادية، رقابة.

The Legal Privileges of the Member of Parliament in the Iraqi Legislation

Shaimaa Salih Naji Hussein Jabbar Al-Naeli

College of Law / University of Babylon

Abstract

The legislative power, which is founded on the representation of its members to the desire of the people, is the closest authority to the people because it carries out its functions through these delegates. The power of the legislature's efficacy. The constitutions have granted a number of rights and privileges to the deputy so that he can perform his duties in the parliament. Once in the privilege of parliamentary immunity, and the legal framework it grants that allows the deputy to perform his work completely freely without interference from other parties. And again in granting him the parliamentary reward, to enable him to cover his expenses and keep him away from other sources of material influence. The representative belongs to the legislative authority, so he participates in exercising the competences of this authority, and his participation in the exercise of these competences is entrusted to the position of the constitution and what allows the representative to exercise certain competencies, whether individually or collectively, as these competencies may be individual. The deputy manages it by himself. In contrast, one constitution can only be used by a large number of deputies. The legislative and supervisory powers, which are two of the legislative authority's most significant responsibilities, beautifully illustrate the deputy's duty.

Keywords: Authority, legislative, representative, federal, oversight

المقدمة

يتركز الحديث عن مركز النائب من جهتين، الجهة الأولى من ناحية تبني الدول النظام النيابي، الذي يمكن التمييز في ظل تطبيقه بين صاحب السيادة الحقيقي وبين من يمارس تلك السيادة، وإذا كانت مرجعية السيادة وممارستها لا يجتمعان في يد واحدة، فإن ذلك عائد إلى صعوبة - إن لم يكن استحالة - ممارسة الشعب للسلطة بنفسه.

فاستحالة ممارسة الشعب للسلطة بنفسه بسبب كثرة أفرادها وترامي أطراف الدولة من جانب، وعدم فهم أغلبية الشعب لشؤون الحكم المعقدة من جانب آخر، هي التي دعت إلى وجود من يتولى مهمة الشؤون العامة نيابة عن الشعب، وبهذا المعنى يتركز الحديث عن النائب الذي يقوم بممارسة السيادة نيابة عن الشعب بحيث أضحي النائب بمثابة الأداة المحركة في الديمقراطية النيابية وحتى الديمقراطية شبه المباشرة.

أما الجهة الثانية فتتمثل بالجهة التي ينتمي إليها النائب، وهي السلطة التشريعية التي تحتل أهمية كبيرة بين السلطات، نظرا إلى مكانتها والوظيفة التي تؤديها، فاستنادها إلى الشعب عزز من وظيفتها، فمع القول باختصاصها بالوظيفة التشريعية أصبحت تمارس دورا رقابي ومناسب مهما - في بعض الدول - تمثل بمراقبة السلطة التنفيذية إلى حد تعزيز مسؤوليتها عند توافر الأسباب.

وإذا كانت السلطة التشريعية هي أقرب السلطات إلى الشعب فإنها تستند إلى تمثيل أعضائها لإرادة الشعب، وبواسطة هؤلاء النواب تؤدي هذه السلطة مهامها، فإذا كان الموظف العام هو رجل السلطة التنفيذية وكان القاضي عضو السلطة القضائية، فالنائب إذن هو عماد السلطة التشريعية، إذا قام بدورها وبقدر أداء هؤلاء النواب لمهامهم بقاس مدى فاعلية السلطة التشريعية.

مشكلة البحث: تتركز مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات التي يثيرها موضوع البحث ومنها كيفية وصول هذا النائب للسلطة؟

ويطرح موضوع البحث تساؤلات أخرى منها ماهي الواجبات التي تفرض على النائب، وما أثر الإخلال بهذه الواجبات، بالإضافة إلى الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها النائب بوصفه عضوا في السلطة التشريعية. وإذا كان النائب جزءاً من السلطة التشريعية فما الصلاحيات التي يمكن أن يمارسها النائب؟

منهجية البحث: تبعا لطبيعة موضوع البحث يتم اعتماد المنهج التحليلي، فالمنهج التحليلي هو الذي يفصح عن مواطن القوة في التنظيم ومواطن الضعف، لتأكيد مواطن القوة والتشديد على تلافي ذلك الضعف.

نطاق البحث: يشمل النطاق المكاني لاكتساب صفة النائب في جمهورية العراق أما النطاق الزماني فهو دستور ٥٠٠٢.

خطة البحث: قسم هذا البحث على بحثين: يبين المبحث الأول التنظيم القانوني لمركز النائب في مطلبين: في المطلب الأول: وسيلة إسناد السلطة للنائب، في فرعين: الفرع الأول: الانتخاب، وفي الفرع الثاني، التعيين، ويخصص المطلب الثاني بحقوق النائب وواجباته، الفرع الأول: لحقوق النائب، وفي الفرع الثاني: لواجباته.

وأما المبحث الثاني فيخصص للشروط اللازم توافرها في النائب ليصل لهذا المركز واختصاصاته، في مطلبين: الأول: مراحل اكتساب صفة النائب في فرعين: الفرع الأول، مصادقة المحكمة الاتحادية العليا، والفرع الثاني: أداء اليمين الدستورية، أما المطلب الثاني فيخصص ببيان اختصاصات النائب، في فرعين: الأول: اختصاصات تشريعية، والفرع الثاني: اختصاصات رقابية. ومن ثم تأتي للخاتمة وفيها أهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول/التنظيم القانوني لمركز النائب

يستلزم الحديث عن التنظيم القانوني للنائب أن نحدد وسيلة إسناد السلطة للنائب ومن ثم نحدد ما هي حقوق النائب وواجباته؟ في مطلبين: المطلب الأول: عن الوسائل التي يص بها النائب إلى سلطة، وفي المطلب الثاني: حقوق النائب وواجباته.

المطلب الأول/وسائل إسناد السلطة للنائب

مظاهر وسائل إسناد السلطة، بشكل عام، مظهران: مظهر ديمقراطي، وآخر غير ديمقراطي. يتمثل المظهر غير الديمقراطي بالوراثة والثورة والانتقال، أما الانتخاب فهو الوسيلة الأساسية للمظهر الديمقراطي لإسناد السلطة [١، ص ٩٥].

إن الانتخاب هو الوسيلة التي بها تسند السلطة للنائب في السلطة التشريعية. فالانتخاب وسيلة إسناد السلطة، أحيانا لجميع النواب في السلطة التشريعية بأن يكون جميعهم منتخبين، وأحيانا أخرى وسيلة إسناد السلطة لأغلبية النواب، مما يعني أن بعض النواب هم غير منتخبين، بل هم معينون من الجهة التي حددها الدستور. وهم عادة رئيس الدولة. وبذلك فإن هؤلاء النواب تسند لهم السلطة بوسيلة التعيين، ومن ثم تكون هذه الوسيلة مكمله للانتخاب.

وعلى هذا الأساس تقسم هذا المطلب على فرعين: الفرع الأول: الانتخاب، والفرع الثاني: التعيين.

الفرع الأول/الانتخاب

تكتسب فكرة النيابة البرلمانية شريعتها في الانتخاب، وهو وسيلة لاختيار الشعب. يمثلونه في ممارسة السلطة، ولأهمية الانتخاب، وما يرتبه من شرعية على من يمارس السلطة ينبغي شموله بضمانات تكفل له حريته ونزاهته، لتكون النتائج معبرة تعبيراً صادقا عن الإرادة الشعبية.

ويعرف الانتخاب تعاريف متعددة، كون هذه العملية لها أبعاد مختلفة، وتتأثر بعوامل سياسية واجتماعية وجغرافية، وأن هذه العوامل لا تختلف باختلاف الدول فحسب، بل باختلاف المراحل الزمنية التي تمر بها الدولة، وما يصاحب هذه المراحل من تغيرات.

يعرف بعض الفقهاء الانتخاب بأنه؛ "مكنة المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية من المساهمة في اختيار الحكام وفقا لما يرونه صالحا لهم" [٢، ص ٣٥].

بينما يخطط بعضهم بين الجوانب الإجرائية، من ناحية وبين الانتخاب الذي هو وسيلة للمشاركة السياسية من ناحية أخرى. فيعرف الانتخاب بأنه؛ "مجموعة من الإجراءات والتصرفات القانونية، متعددة الأطراف

والمراحل، يخضع لمقتضاها تحديد الهيئات الحاكمة العليا في الدولة لموافقة ورضاء المحكومين أصحاب السلطة الحقيقية في المجتمع" [٣، ص ١٢٨].

وربط فقهاء آخرون بين الانتخاب والنظام النيابي، فالأول هو أساس لبناء نواة البرلمان، إذ عرفوا الانتخاب بأنه: "وسيلة الديمقراطية النيابية، فمن طريقه يختار الشعب نوابه، الذين يمثلون ويعبرون عن إرادته، وأن الانتخاب هو جوهر النظام النيابي، وبدونه لا يكون النظام النيابي سوى مسألة صورية أو مجازية" [٤، ص ٧].

ويعرف الانتخاب بوصفه الوسيلة الرئيسية لإسناد السلطة للنائب بأنه: "مصادق مشاركة الأفراد في الحياة السياسية، ومحور تداول السلطة سلمياً، يسند به الشعب أمر تمثيله والتصرف نيابة عنه إلى الأشخاص الذين يجدهم أهلاً لذلك" [٥، ص ٥].

يحقق وصول النائب للسلطة عن طريق الانتخاب مركزاً قوياً له في مواجهة بقية السلطات، وبذلك فإن النائب يتمتع باستقلالية كبيرة إزاء السلطة التنفيذية من ناحيتين: الأولى: كونه غير مرتبط بأية وزارة، والثانية: يحقق الانتخاب للنائب قدراً كبيراً في نظام سياسي وبشكل مشروع تجسداً لإرادة المواطنين [٦، ص ١١٢].

ولأهمية الانتخاب في مصير السلطة التشريعية فقد أكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن الانتخاب هو وسيلة إسناد السلطة للنائب في المادة (٤٩): (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء، بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر،...^(*)).

الفرع الثاني/التعيين

التعيين وسيلة من وسائل إسناد السلطة للنائب وهو وسيلة مكملية للانتخاب، أي إنه وسيلة ثانوية، لما قد تفرزه الانتخابات من نتائج، قد لا تكون ممثلة لبعض الفئات التي يراد لها أن تكون ممثلة للشعب في البرلمان. تجيز بعض الدساتير لرئيس الدولة تعيين بعض النواب في السلطة التشريعية، بموجب قرارات يصدرها في هذا الشأن، والسؤال الذي يثار هنا، هل من الممكن الطعن بهذه القرارات، كونها لا تعدو أن تكون قرارات إدارية، أو إنها تتحصن عن ذلك الطعن؛ لأنها من أعمال السيادة؟

وللإجابة على هذا التساؤل ينبغي تمييز أعمال السيادة عن غيرها من الأعمال، بثلاثة معايير: الأول: الباعث السياسي، ومفاد ذلك أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية بباث سياسي، غير أن هذا المعيار غير منضبط، ويؤدي إلى توسيع نطاق أعمال السيادة، لتدفع السلطة التنفيذية، بحجة الباعث السياسي، كلما شاعت للتخلص من رقابة القضاء [٧، ص ٢٦١]. والثاني: المعيار الموضوعي أو معيار طبيعة العمل، بموجب هذا المعيار تعد أعمال السيادة، الأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية عند ممارستها لوظيفتها الحكومية [٨، ص ٤٥-٤٦]، بعكس الأعمال التي تصدرها عند تأديتها للوظيفة الإدارية، ومما يؤخذ على هذا المعيار صعوبة التفرقة بين الوظيفة الإدارية والحكومية. والثالث: معيار القائمة القضائية: وبعد المعيار الراجح الذي يؤيد الرجوع للقضاء في تحديد أعمال السيادة، وباستقراء الأحكام القضائية يتبين أنه يدخل في أعمال السيادة

(*) المادة (٤٩) الفقرة الأولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

كل الأعمال المرتبطة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وكذلك الأعمال التي تربط الحكومة بالدول الأجنبية سواء وقت السلم أو وقت الحرب، وكذلك بعض الأعمال المرتبطة بالأمن الداخلي.

وإذا كان معيار القائمة القضائية هو المعيار الراجح في مجال أعمال السيادة، فإن قرار تعيين بعض النواب لا يعد عملاً سيادياً؛ لأنه لا يدخل ضمن إحدى الأعمال التي درج القضاء على عدها من أعمال السيادة لذلك فإنه يعد قراراً إدارياً، يجوز الطعن به بوصفه منازعة إدارية تستوجب ولاية القضاء الإداري في الدول ذات القضاء المزدوج.

أما مفهوم المنازعة الإدارية فإنه يستند إلى معيار السلطة العامة؛ لأن القضاء الإداري لا يختص إلا بنظر المنازعات التي تختلف بطبيعتها عن المنازعات التي تقع بين أشخاص القانون الخاص، والمنازعة الإدارية لا تكون كذلك، إلا إذا كانت متعلقة بأعمال الإدارة أو تصرفات أجزائها بصفتها سلطة عامة [٣٤-٣٥].

لذلك يجوز لكل مواطن يتضرر من قرار رئيس الدولة بتعيين بعض النواب في السلطة التشريعية أن يطعن فيه أمام القضاء المختص، بمدة زمنية محددة، إذا توفرت له أحد الأسباب التي توصف القرار بعدم المشروعية.

المطلب الثاني/ حقوق النائب وواجباته

منحت الدساتير جملة من الحقوق والامتيازات للنائب ليتمكن من أداء مهامه في المجلس النيابي. مرة في امتياز الحصانة البرلمانية، وما تمنحه من إطار شرعي يتيح للنائب تأدية عمله بحرية تامة من دون الكيد له من الجهات الأخرى. ومرة ثانية في منحه المكافأة البرلمانية، لتمكينه من تغطية نفقاته وإيعاده عن مصادر التأثير المادي الأخرى.

وبالمقابل فإن العمل النيابي يفرض على النائب جملة من الواجبات، ومن زوايا عديدة، تتكامل مع بعضها لتأدية النائب لمهامه في المجلس النيابي على أحسن وجه. مما يسهم في حسن أداء المجلس بأكمله. وليسهم في خدمة الشعب ورفاهيته. سواء أكان في المجال التشريعي أم في المجال الرقابي، إذا سمح الدستور بذلك؛ لأن التزام النائب بتأدية الواجبات الملقاة على عاتقه له أثر كبير في عمل المؤسسة التشريعية كلها، فالنائب هو أساس السلطة التشريعية ويسهم بشكل كبير في عمل المجلس سواء أكان بهيئته العامة أم في لجانها.

ولبيان ما للنائب من حقوق وما عليه من واجبات فإنه، يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: حقوق النائب.

الفرع الثاني: واجبات النائب.

الفرع الأول/ حقوق النائب

نتخب النائب ليصل إلى المجلس النيابي من أجل أن يمثل الشعب ويدافع عن مصالحه. وفي الواقع إن هذه المهمة تحتاج إلى جرأة وشجاعة، للدفاع عن حقوق الشعب وحرياته. ولتوفير القدر اللازم من الضمانات ليتمكن من أداء هذه المهام لابد من إيجاد نوع من الحصانة تمنع محاسبة النائب في أثناء أداءه لعمله أو تمنع اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية إلا بعد أخذ إذن خاص بذلك. وهذه الوسيلة يعبر عنها بالحصانة البرلمانية.

وكذلك أن النائب يلتزم بالتفرغ للعمل في المجلس النيابي. ولا يجوز له الجمع بين العضوية البرلمانية وأية وظيفة تتقاطع معها. ولهذا فإن على النائب التخلي عن مصدر رزقه، فضلا عن أن أمور النيابة تتطلب مصروفات كثيرة، قد لا يتمكن النائب من أدائها. وكي يتمكن النائب من العيش وتغطية نفقات النيابة كلها، تصرف له مكافأة برلمانية.

أولاً: الحصانة البرلمانية:

تحرص معظم دساتير الدول المتقدمة على إيجاد ضمانات كافية لاستقلال النائب، عبر تقرير الحصانة البرلمانية. حتى أصبحت قاعدة أساسية لا تتفصل عن المجالس النيابية. وقد أخذت هذه القاعدة حتى في الدول التي تقل فيها الحريات السياسية [١٠، ص ٦٣].

وتزداد الحصانة البرلمانية مع تزايد دور البرلمان؛ لأن العلاقة الرابطة بينهما طردية. فكلما كانت المهام من السعة والأهمية، تطلب الأمر أن تكون الحصانة البرلمانية ذات فاعلية أكثر، حتى يضمن تأدية تلك المهام خير أداء.

ومن دون الحصانة يصبح البرلمان ونوابه، عرضة للضغط والتأثير والتكيل والتشهير ومن ثم نكون أمام نتيجتين: إما قعود البرلمان عن دوره، وإما النهوض بدور معين، وفي هذه الحالة يصبح النواب عرضة للمحاسبة ومن ثم تخلف النائب عن أداء مهامه.

إن الحصانة البرلمانية قاعدة أساسية في كل نظام سياسي، وهي مرتبطة في حقيقتها بالنظام العام [١١، ص ٤٦].

ويترتب على ارتباط الحصانة بالنظام العام نتائج عديدة يمكن إجمالها بالآتي:

- ١- مساءلة النائب عن الأعمال التي يقوم بها في أثناء عمله النيابي أو اتخاذ الإجراءات الجزائية بحقه، من دون إذن المجلس الذي ينتمي إليه، تعد باطلة .
 - ٢- يمكن إثارة الدفع بالحصانة في أية حالة كانت عليها الدعوى، ويمكن إثارته لأول مرة أمام محكمة الاستئناف أو التمييز [٢١، ص ٧].
 - ٣- إذا رفعت دعوى وقائع مشمولة بالحصانة البرلمانية قبل رفع الحصانة، فإنه يجب على المحكمة عدم قبول الدعوى، بسبب عدم رفع الحصانة، والمحكمة تقضي بذلك من تلقاء نفسها. [١١، ص ٤٨]
 - ٤- لا يجوز للنائب أن يتنازل عن الحصانة البرلمانية؛ لأنها لم تقرر لمصلحته الشخصية وإنما بوصفه عضواً ينتمي إلى مجلس نيابي، والقضاء يطبق الدفع بالحصانة [٥، ص ١١٧].
- وقد حرصت أغلب الدساتير العراقية المتعاقبة على تقرير الحصانة البرلمانية للنائب في السلطة التشريعية، وقد سار دستور 2005 النافذ على ذلك، عبر النص على تحصين النواب من المسؤولية الجنائية، وكذلك الإجراءات الكيدية.

فقد نص الدستور العراقي لعام 2005 على أن (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك،...)^(*) المادة ٦٣ الفقرة ثانياً/أ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

وللحصانة البرلمانية نطاق شخصي ونطاق موضوعي ونطاق مكاني ونطاق زمني: فبالنسبة للنطاق الشخصي للحصانة يتحدد بأعضاء مجلس النواب، كما صرح بذلك الدستور، وهذا ما يستبعد بطبيعة الحال من لا يتصف بهذه الصفة، ومن ثم لا يقع تحت غطاء هذه الحصانة الوزراء ومن يستعين بهم هؤلاء عند حضور جلسات مجلس النواب، وكذلك الموظفون العاملون في المجلس والخبراء والمستشارون، وأي فرد يدلي بمعلوماته أمام المجلس^(*).

أما النطاق الموضوعي فهو المواد التي تشملها الحصانة الموضوعية، وتسبغ عليها المشروعية، ومن ثم فهي لا ترتب المسؤولية، وفي هذا الإطار ينبغي الرجوع إلى عبارة المشرع الدستوري (... عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد،...)^(**)

وفي الإطار الموضوعي أيضاً أضاف النظام الداخلي إلى الآراء، الوقائع التي يوردها النائب، إلا أنه في هذا المجال ينبغي أن يكون النائب حسن النية عند إيراد تلك الوقائع لتمتعه بالحصانة، وحسن النية تشترط أن يبتغي النائب من إيراد تلك الوقائع المصلحة العامة، واعتقاد النائب صحة ما يورده من وقائع^(***).

أما من ناحية النطاق المكاني للحصانة الموضوعية فقد جاء النص الدستوري خالياً من أي تحديد، لذا فهو يشمل جميع الآراء التي يدلي بها النائب في أثناء ممارسة مهام عمله النيابي، سواء أكان ذلك في المجلس ولجانه، أم خارجهما. وهذا ما يتفق وطبيعة عمل النائب الذي يفرض عليه أن يكون مدافعاً عن مصالح الشعب. أما من ناحية النطاق الزمني فقد حدده المشرع الدستوري في دورة الانعقاد، ومادام الأخيرة تتكون من فصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر [٥، ص ١٢٩-١٣٠]، فإن الحصانة تغطي الفصلين التشريعيين. وبمعنى معاكس فإنها لا تشمل ما بين الفصول التشريعية. أي مدة الأربعة أشهر، وبواقع شهرين بعد كل فصل تشريعي.

ثانياً: المكافأة البرلمانية

يلزم النائب بالتفرغ للعمل في المجلس النيابي، وهذا التفرغ في الغالب سيفقده مصدر رزقه، الأمر الذي يتطلب تخصيص مبلغ معين، يكفل له العيش وسد متطلبات الحياة، ويضمن استقلاله عن محاولات التأثير المادية. وللمكافأة البرلمانية مسوغات عديدة، منها: تحقيق المبدأ الديمقراطي والصفة التمثيلية للمجالس النيابية، التي تأبى قصر عضويتها على فئة بعينها، وأنها تقرض السماح لجميع أفراد الشعب بالترشيح للبرلمان ولتمثيل جميع فئات الشعب [٣١، ص ٣٧٦]. وكذلك ضمان استقلال النائب من محاولات التأثير المادية سواء من السلطة

^(*) المادة ٦٣ الفقرة ثانياً/أ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

^(*) المادة ٣٢ / رابعاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ الصادر بقرار مجلس النواب رقم ٢١ في ٣٢ / ٦ /

٢٢٠٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٩٦٤ في ٧١ / ١ / ٢٢٠٢.

^(**) المادة ٦٢ الفقرة (ثانياً/أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^(***) المادة ٢٠ / أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب.

التنفيذية أو من الأفراد على حد سواء، فضلا عن أنها تجعل النائب مقبلا على مسؤوليات النيابة من دون الإحساس بالقلق والتوتر، وليتمكن من العيش في وضع اجتماعي لائق وفي حرية واستقلال أثناء أدائه لعمله البرلماني [٤١، ص ٩٨].

وعلى هذا الحال سار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، الذي نص على أن (تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون)^(*).

الفرع الثاني/واجبات النائب

من جملة الأمور الملقة على عاتق النائب هو تحديد الإطار العام للعمل في المجلس النيابي، الذي يجب السير بمقتضاه، لذا يجب على النائب تأدية تلك الواجبات، لتحقيق الغاية المنشودة دائما، وهي المصلحة العامة. تأخذ تأدية المجلس النيابي لعمله في العادة طابعا تجميعيا وهو ما يطلق عليه الجلسات لذا ينبغي على النائب الالتزام بحضور تلك الجلسات، فضلا عن التفرغ للعمل في المجلس النيابي، وأخيرا فإن على النائب أن يبتعد عن بعض المعاملات المالية، وهذا ما سنبينه تباعاً:

أولاً: حضور النائب في جلسات المجلس: يؤدي المجلس النيابي أعماله أثناء ما يعقده من جلسات، تعرض فيها المواضيع وتناقش ويوافق عليها. وبذلك فإنه يلتزم بالحضور لتلك الجلسات ليتمكن المجلس من ممارسة دوره الدستوري. وحتى لا يتوقف المجلس عن ممارسة أعماله لابد من وسيلة تكفل إلزام النواب بحضور جلسات المجلس، عبر سلطة المجلس بفرض العقوبات إزاء النواب الغائبين وقد نص قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٢ بموجب المادة [١/أولاً/٧] منه على إقالة العضو إذا تجاوزت غياباته بدون عذر لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد.

ليس المجلس النيابي هيئة دائمة الانعقاد مثل مجلس الوزراء [٥١، ص ٧٣]، وإنما له دورات محددة يعقد فيها جلساته ويمارس عبرها المهام الدستورية، وغالبا ما تحدد الدساتير تلك الدورات من حيث بدايتها وانتهائها. وبغض النظر عن الجهة المختصة بدعوة المجلس النيابي للانعقاد، فإن النائب ملزم بحضور جلسات المجلس التي يعقدها في دور الانعقاد العادي وغير العادي، الذي يدعى له المجلس بناء على أسباب معينة. وإذا كان النائب ملزما بحضور جلسات المجلس في دور الانعقاد، وجب تحديد دور الانعقاد حتى يتمكن النائب من تأدية وواجبه بالحضور؛ لأن عدم تحديد دور الانعقاد يصعب على النائب أداء هذا الواجب لعدم قدرته على معرفه المدة التي يعقد المجلس فيها جلساته، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن النائب هو إنسان عليه من الالتزامات الاجتماعية ما تفرضه عليه هذه الطبيعة، ولا يعقل أن يكون النائب ملزما بالحضور طول السنة إذا لم يمكن تحديد دور الانعقاد. يضاف إلى ذلك أن ما يفرضه العمل النيابي من مناقشات ومراقبة ومتابعة لقضايا المجتمع، تجعل من الضروري أن يكون للنائب عطلة تبدأ بعد انتهاء دور الانعقاد [٥، ص ٨٢].

وهذا ما نص عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٥٧)، (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تفرض فيه

(*) المادة (٦٣) الفقرة أولاً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

الموازنة (إلا بعد الموافقة عليها)، ونص أيضا في المادة (٥٨) منه على (أولا: لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضو من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه، ثانيا: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوما، لإنجاز المهام التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس)^(*).

ثانياً: **تفرغ النائب للعمل في المجلس**: يتوجب على النائب أن يتفرغ طوال فترة المدة النيابية للعمل في المجلس الذي ينتمي إليه، لضمان استقلاله وحسن أدائه لعمله البرلماني. ويعرف التفرغ بأنه: "عدم جواز الجمع بين العمل البرلماني وبعض المهام الأخرى المعينة بالقانون التي كان يشغلها النائب أو يتولاها، بعد النياحة" [٦١، ص ٥٠٨].

من هذا التعريف يتبين أن النائب الذي يفوز بالعضوية البرلمانية سيكون ملتزماً بمقتضى هذا الواجب، بأن يخير بين الوظيفة التي كان يشغلها وبين العضوية البرلمانية التي أعلن عن فوزه بها، ليتفرغ للعمل في البرلمان وضماناً لاستقلاله تجاه كل محاولات التأثير التي قد تقيد حريته في العمل التشريعي والرقابي، لذا وجب تأمين استقلال النائب ضد تأثير السلطة التنفيذية ضرورة حتمية في النظم الديمقراطية؛ لأن وظيفة الرقابة البرلمانية وانتقادهم للسلطة التنفيذية، تقتضي من أعضائه أن يكونوا متحررين من أي تأثير يحول بينهم وبين مباشرة رقابتهم على أعمال السلطة التنفيذية [٧١، ص ٢٠٢].

وقد أكد دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، على هذا الواجب تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وبنى على أساسه العلاقة بين السلطات^(**).

وكذلك للفوائد التي يحققها التفرغ، لضمان الاستقلال اللازم للنواب وتخفيف العبء عنهم جراء الجمع، لذلك نص الدستور في المادة (٤٩) الفقرة السادسة على أنه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر)^(***).

ثالثاً: عدم جواز التعامل المالي مع الدولة: ينتخب النائب للعمل في المجلس النيابي، من أجل المصلحة العامة، لذا وجب عليه الابتعاد عن تحقيق مصلحته الشخصية على حساب المصلحة العامة.

الأصل العام هو إباحة التعامل المالي، لذا يجوز لكل شخص أن يأتي بالتصرفات المالية ما يشاء، مادامت تدور ضمن إطار التنظيم القانوني، لتنتج آثارها القانونية. وبخلاف الأصل العام يقيد التعامل المالي مع الدولة، عندما يكون الشخص نائباً في السلطة التشريعية. ويراد به منع النائب في السلطة التشريعية. بنفسه أو

(*) المواد ٥٧، ٥٨ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(**) انتص المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن: (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها و مهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)

(***) المادة ٤٩ الفقرة سادساً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

بالواسطة. من إجراء أي تصرف مالي مع الدولة، لضمان الاستقلال اللازم للنائب تجاه السلطة التنفيذية أو منع استغلال عضويته لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة [ص ١١١].

وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لعام 2005 على أنه (لا يجوز لرئيس،...، مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس،...، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها - من أموالهم، أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين) (*).

وكذلك نص النظام الداخلي لمجلس النواب على هذا الواجب، بأنه (لا يجوز للعضو أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بواسطة غيره في أثناء مدة عضويته ولا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة) (**).

المبحث الثاني/شروط النائب واختصاصاته

يستحيل على الشعب ممارسة السلطة بنفسه بسبب كثرة افراده وتراخي أطراف الدولة من جانب، وعدم فهم أغلبية الشعب لشؤون لحكم المعقدة من جانب آخر، هي التي دعت إلى وجود من يتولى مهمة الشؤون العامة نيابة عن الشعب. وبهذا المعنى يتركز الحديث عن النائب الذي يقوم بممارسة السيادة نيابة عن الشعب، بحيث أضحي النائب بمثابة الأداة المحركة في الديمقراطية النيابية والديمقراطية شبه المباشرة.

وكذلك الجهة التي ينتمي اليها النائب، وهي السلطة التشريعية التي تحتل مكانة بارزة من بين السلطات، نظرا إلى أهمية الوظيفة التي تؤديها. فاستناد هذه السلطة إلى الشعب عزز من وظيفتها وعلى أكثر من مجال، فمع التسليم باختصاصها بالوظيفة التشريعية أصبحت تمارس دورا رقابيا وسياسيا مهما -في بعض الدول- تمثل بمراقبة السلطة التنفيذية إلى حد تقرير مسؤوليتها عند توافر الأسباب.

ومن هنا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: في المطلب الأول: نبين شروط اكتساب صفة النائب في التشريع العراقي، ومن ثم في الفرع الثاني، نبين اختصاصات هذا النائب.

المطلب الأول/شروط اكتساب صفة النائب في التشريع العراقي

لأهمية السلطة التشريعية ودورها في الدولة الحديثة وفي ظل اتساع تطبيقات النظام النيابي ازدادت أهمية مركز النائب لذا وجب مرور النائب بمراحل عديدة ليصل إلى هذا المركز، ليتمكن هذا النائب والسلطة التشريعية بأكملها، من أداء دورها في المجتمع.

ومن هنا نقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول: مصادقة المحكمة الاتحادية العليا، والثاني، أداء اليمين الدستورية.

الفرع الأول/مصادقة المحكمة الاتحادية العليا

بعد فوز النائب بالانتخابات تشغل الكتل الفائزة بمفاوضات لتشكيل الكتلة النيابية الأكبر لتمثيل الحكومة ورسم ملامح العملية السياسية في الأربع سنوات القادمة، وقد ترافق العملية الانتخابية عدة خروقات، وهذا ما دعا

(*) المادة ١٢٧ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(**) المادة ١٩ من الفقرة ٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

رئاسة الجمهورية إلى مخاطبة المحكمة الاتحادية لبيان رأيها بشأن مدى دستورية تلك الانتخابات؛ لأن أي مخالفة في العملية الانتخابية، تتم معالجتها وفقا للآليات التي رسمها قانون المفوضية. كون البرلمان يمارس دورا خارج اختصاصاته.

بينت المادة (٩٣) أولا من النصوص الدستورية المنظمة لعمل المحكمة الاتحادية أن المحكمة تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وفي حالة طلب مدع الفصل في شرعية قانون أو قرار تشريعي أو تعليمات، فيقدم بدعوى مستوفية للشروط المنصوص عليها في قانون المرافعات. وكذلك رئاسة الجمهورية قدمت طلبا للمحكمة لبيان رأيها في شرعية إجراءات مجلس النواب بخصوص الانتخابات. وبعد البت في الشكاوى والطعون المقدمة من المتضررين من إعلان نتائج الانتخابات، فإن دور المحكمة الاتحادية يكون على مرحلتين:

الأولى: قبل انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، وحسب الفقرة سابعاً من المادة (93) هي المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة، أي بمعنى النتائج التي ترد من المفوضية بعد الانتهاء من النظر في الطعون والشكاوى. والثانية: تتمثل بما نصت عليه المادة (52) من الدستور في الفقرة الأولى والثانية، حيث بينت الفقرة الأولى: (يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه). والفقرة الثانية: (يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره).

يشير مفهوم صحة عضوية النائب في البرلمان إلى سلامة الإجراءات التي بموجبها يصل هذا النائب للبرلمان، بدءاً من تحقق شروط الترشيح إلى البرلمان، مروراً بحصوله على الأصوات التي تؤهله للحصول على معقد نيابي وانتهاء بمصادقة المحكمة الاتحادية على اسمه، ليكون بعد ذلك نائباً في البرلمان.

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مجلس النواب حق البت بصحة العضوية قبل اللجوء إلى المحكمة الاتحادية، ولم يحدد الدستور الجهة التي لها الحق في تقديم الاعتراض، مما يعني أن بإمكان المتضرر من نتائج الانتخابات تقديم الاعتراض إلى البرلمان، بشأن أحقيته في الوصول إلى البرلمان، وهنا ينظر البرلمان بدوره بذلك الاعتراض، في ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله.

من الملاحظ أن هذا الطريق سياسي أكثر مما هو قانوني؛ لأن التصويت لصالح الاعتراض أو عدمه، مسألة خاضعة لقناعة النواب، وليس وفقاً لوقائع وبيانات قانونية، كما في المحكمة الاتحادية التي يأتي دورها بعد التصويت بصحة عضوية النائب الذي تم الاعتراض على صحة عضويته من الآخرين. والمحكمة تصدر حكمها بناءً على ما يقدمه الطرف الخاسر من أدلة وبيانات ومستندات تثبت صحة ادعائه وعدم صحة قرار مجلس النواب.

ولكثر المهام التي اعطاها الدستور للمحكمة الاتحادية، يتبين أن السلطة القضائية تمارس دوراً فاعلاً في رسم السياسة العامة للدولة، بتصحيح الأخطاء التي تقع فيها باقي السلطات، لتصل إلى قوانين وقرارات تطابق

الدستور وتقترب من الغاية الأساسية من تشريعها. وبهذا، فإن المحكمة الاتحادية تمارس الدور الأول للنظام في العراق^(*).

الفرع الثاني/ أداء اليمين الدستورية

يعد مضمون اليمين الدستورية انعكاس لجملة من المبادئ التي تؤمن بها الدولة، لذا على النائب الالتزام بتلك المبادئ التي صيغت في قالب اليمين الدستورية.

إن القاعدة الدستورية -كغيرها من القواعد القانونية- يتبعها جزاء قانوني أو غير قانوني، يفرض على مخالفتها، فإذا أوجب الدستور تأدية اليمين الدستورية، فإنه يجب احترام تلك القاعدة وإلحاق الجزاء بمن يخالفها، وهذا يعني مسؤولية النائب عن الحنث باليمين الدستورية [ص ٦٧].

وعلى هذا النهج سار الدستور العراقي لعام 2005 إذ نص: (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس قبل أن يباشر عمله بالصيغة الآتية: أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتقان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد^(**)).

وعلى الرغم من أهمية اليمين الدستورية، وأثرها في أداء النائب لعمله، فإن البعض يرى، أن من الأفضل أن يبقى النائب خاضعاً لمفاهيمه الخاصة عند ممارسته لمهامه بالصدق والأمانة والتجرد والإخلاص، وإلى أبعد من ذلك، ذهب البعض بأن اليمين الدستورية تصطدم بمسألة الحصانة البرلمانية [ص ٨١، ص ٦٩].

وفي الحقيقة لا يمكن الأخذ بهذا الرأي؛ لأنه يحول الالتزام بتأدية النائب لمهامه إلى التزام أخلاقي فحسب ويبعده عن تنظيمه القانوني، بالإضافة إلى ذلك أن اليمين عندما تلزم النائب أن يؤدي عمله بصدق وأمانة، فإنها تحدد معياراً للعمل النيابي، ومن ثم يبقى النائب هو وضميره ليتصرف طبقاً للمعايير التي حددتها اليمين، شرط أن يكون ذلك على أساس منطقي ومقبول. أما القول بالتعارض بين اليمين الدستورية والحصانة البرلمانية، فإنه لا يمكن الأخذ بهذا القول، فاليمين الدستورية تهدف إلى أن يؤدي النائب واجباته بتقان وإخلاص وأن يحترم الدستور والقواعد القانونية الأخرى المنظمة لعمله، كل ذلك من أجل خدمة الشعب والدفاع عنه.

أما الحصانة البرلمانية، فهي تهدف إلى استقلال النائب وتمكينه من تأدية مهامه، سواء أكان ذلك بإتاحة التعبير عن وجهة نظره في البرلمان، أم في عدم اتخاذ بعض الإجراءات الجزائية بحقه إلا بعد اخذ الإذن بذلك، كي يؤدي النائب مهامه في خدمة الشعب.

(*) سلام مكي: دور المحكمة الاتحادية العليا بعد الانتخابات، الموقع الإلكتروني iraqfsc.iq.

وقت الزيارة ٢٠٢٢/٧/٦ الساعة العاشرة صباحاً.

(**) المادة ٥٠ من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

اذن ليس هناك اي تعارض بين الاثنين، بل يمكن القول أن هناك تكاملاً بينهما، إذ أن حلف النائب على أن يؤدي مهامه بإخلاص يقتضي فسح المجال أمامه من أجل تأدية تلك المهام بحرية وعدم مؤاخذته عما يبديه من آراء مادامت في إطار عمله النيابي. وهذا ما تحققه الحصانة البرلمانية.

المطلب الثاني/اختصاصات النائب

مع التسليم بأن النائب ينتمي إلى السلطة التشريعية، لذا فإنه يشترك في ممارسة اختصاصات هذه السلطة والقول بالمشاركة في ممارسة هذه الاختصاصات مناطه موقف الدستور وما يسمح به للنائب من أن يمارس اختصاصات معينة سواء بشكل فردي أو جماعي، وليس هناك تقسيم مطلق في هذه الاختصاصات على أساس فريدتها وجماعيتها، وإنما يمكن القول: إن هناك تقسيماً نسبياً بحسب ما أخذ به الدستور، إذ قد تكون هذه الاختصاصات فردية يتولاها النائب بمفرده، في حين يتطلب دستور آخر عدداً من النواب لممارستها. ولعل من أهم اختصاصات السلطة التشريعية: الاختصاص التشريعي والرقابي، وهذان الاختصاصان يبرز فيهما دور النائب بشكل كبير [٥، ص ١٤٢].

لذا تقسم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية، والفرع الثاني: بيان الاختصاصات الرقابية.

الفرع الأول/الاختصاصات التشريعية

تعد وظيفة التشريع من أهم اختصاصات السلطة التشريعية، التي تلتقي عندها أغلب المجالس التشريعية، بعد أن كانت تنفرد بها السلطة التنفيذية أو تنازعها بذلك، وبعدها تمكنت السلطة التشريعية من أن تحتفظ لنفسها بأسمى مظاهر السيادة وأهمها وهي الوظيفة التشريعية. وإذا كانت السلطة التشريعية تمارس وظيفة التشريع، فإن للنائب دوراً مهماً في هذه الممارسة، إذ يتضح الدور الذي يتقدم به النائب باقتراح القوانين التي تعالج حاجات المجتمع الأساسية. إن مفهوم اقتراح القوانين هو حق دستوري مخول للنائب سواء أكان بشكل فردي أم بشكل جماعي، يستطيع عبره تقديم مشروع قانون للسلطة التشريعية، وفقاً لإجراءات معينة لمناقشته وإقراره كما هو أو بعد إدخال التعديلات عليه، تحقيقاً لحاجة المجتمع في تنظيم الموضوع قانونياً [٩١، ص ٢٥]، فإنه يشترط في الاقتراح عنصران مهمان هما: عنصر موضوعي، وعنصر شكلي [٢، ص ٧٥-٧٦]. يتطلب العنصر الموضوعي أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لأحكام الدستور.

أما العنصر الشكلي فهو يتعلق بالشكليات التي ينبغي أن تتحقق في الاقتراح، كأن يكون وضع الاقتراح في صيغة قانونية ملزمة، وذكر أسباب الاقتراح وأهدافه والمبادئ التي يقوم عليها. ويتعلق هذا العنصر بالشخص

الذي قدم الاقتراح، إذ ينبغي أن يكون ممن يصدق عليه وصف النائب في السلطة التشريعية، ومن ثم لا يمكن قبول أي اقتراح من شخص غير النائب مهما كانت صفته أو سلطته.

ويستمد النائب حقه في اقتراح القوانين من دستور ٢٠٠٥ النافذ الذي نص على أن (مقترحات القوانين تقدم من عشرة أعضاء من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة)^(*).

ومن هذا النص يتضح أن اقتراح القوانين هي صلاحية جماعية، ومن ثم فإنه ليس بإمكان النائب بمفرده أن يتقدم باقتراح قانون، وهذا ما يمثل ضماناً لجدية الاقتراح وعدم إشغال المجلس باقتراحات فردية غير ناضجة، إلا أن الجدية لا تتوقف على عدد مقدمي الاقتراح، وإنما يمكن أن تتحقق باستيفاء شكلية معينة في الاقتراح، وهذه يمكن أن تجعل النائب أكثر جدية في اقتراحه واقرب واقعية، وفضلاً عن ذلك فإن هذه الشكليات تجعل المبادرة الفردية جديرة بأن يخصص المجلس لها جزء من وقته لنظرها.

أما عن انتهاء الاقتراح، فإما أن يكون برفض المجلس له، وإما أن يسحب من قبل من قدمه بطلب كتابي إلى رئيس المجلس في أي وقت قبل بدء المناقشة في المواد، ويترتب على السحب اعتبار الاقتراح، كأن لم يكن ما لم يطلب أحد الأعضاء الاستمرار في نظره بطلب كتابي مقدم لرئيس المجلس^(**)، غير أن حالتي الانتهاء تمنع من تقديم الاقتراح في دور الانعقاد الذي رفض فيه نفسه^(***).

الفرع الثاني/الاختصاصات الرقابية

يضطلع البرلمان بمهمة أساسية في بعض النظم السياسية، هي الوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، بآليات دستورية معينة [١٢، ص ٢٥٣].

وإذا كان البرلمان يمارس هذه الوظيفة الرقابية فإنه ينهض بها عبر نوابه، وتبعاً لذلك فإن النائب يمارس صلاحيات رقابية يستمدّها من انتمائه للبرلمان.

إن ممارسة النائب للاختصاصات الرقابية تعتمد على النظام السياسي، أو بعبارة أخرى فإن هذه الصلاحيات ترتبط بالنظام السياسي السائد. فإذا صح القول: إن الأنظمة السياسية التقليدية هي النظام الرئاسي والبرلماني والمجلسي، فإن هذه الصلاحية. قد لا تكون متاحة للنائب في ظل النظام الرئاسي، بينما تتفاوت في النظام المجلسي والبرلماني، فالنظام الرئاسي القائم على مبدأ الفصل شبه المطلق بين السلطات، لا يسمح بممارسة الاختصاصات الرقابية على النحو المتعارف عليه، لعدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، فالرئيس غير مسؤول عن أداء مهامه أمام السلطة التشريعية. ومعاونو الرئيس (الوزراء) مسؤولون أمام الرئيس وتبعاً لذلك يتعذر على النائب أن يوجه أسئلة أو استجوابات لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ولا لمعاونيه ويبقى الرئيس وحده هو الذي يحاسب الوزراء، في حين يبقى هو غير مسؤول إلا أمام الشعب [٥، ص ١٦٦].

(*) المادة ٦٠ الفقرة ثانياً من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

(**) المادة ١٢٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(***) من النظام الداخلي لمجلس النواب من النظام الداخلي لمجلس النواب المادة ١٢٦.

أما في النظام المجلسي القائم على هيمنة البرلمان على الحكومة وانطلاقاً من تركيز السلطة بيده وتبعية الحكومة له، فإن البرلمان الذي يتولى اختيار أعضاء السلطة التنفيذية يمكن لنوابه أن يوجهوا أسئلتهم واستجواباتهم تجاه أعضاء السلطة التنفيذية [٢٢، ص ٢٥٨]، وبغض النظر عن النتيجة المترتبة في هذا المجال وهي عدم استقالة الحكومة في حالة عدم الثقة بها بعد الاستجواب، إلا أن النائب يستطيع التقدم بأسئلته واستجواباته لأعضاء الحكومة.

أما في النظام البرلماني فإنه يبدو مهد الاختصاصات الرقابية للنائب، ويكون ذلك بشكل أساسي بمسؤولية الحكومة تجاه البرلمان الذي يملك أعضاؤه توجيه أسئلة واستجوابات إلى أعضاء الحكومة وطرح الثقة بهم أو سحبها عند توافر جملة مبررات، وبالتالي تملك الحكومة بشكل تقليدي حق حل البرلمان، ومن هنا يبدو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو السمة الأساسية للنظام البرلماني وميزته الأولى.

وبعد هذا التوضيح لعلاقة الاختصاصات الرقابية بالنظام السياسي، فإنه لإيضاح هذه الاختصاصات ستقتصر على السؤال والاستجواب والسبب هو دور النائب في ممارسة الاختصاصات الرقابية، إذ تمارس هذه الاختصاصات بشكل فردي من قبله وبغض النظر عما يستتبع تحريك الوسيلة من اشترك النواب الآخرين أو عدم اشترائهم. لذا نقسم هذا الفرع إلى:

أولاً: السؤال:

يعرف السؤال بأنه: تقصّي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة كلها [٣٢، ص ٢٧]. ويهدف النائب من السؤال الحصول على معلومات معينة أو بيانات محددة وقد يصل إلى أبعد من ذلك إلى المعنى الرقابي بلفت نظر المسؤول لمسألة معينة أو توجيه غير مباشر نحو اتخاذ أمر معين، أو تلافي ثغرة معينة.

و السؤال إذا وصل إلى الحد فإنه يعبر بوضوح عن وجود تقصير لدى الحكومة أو إحدى وزاراتها ليكون بمثابة محاسبة الحكومة عن هذا التقصير أو ذلك الخطأ، وإن كانت هذه المحاسبة لا تصل إلى الحد الذي يصل فيه الأمر إلى الاستجواب، وتحقيق السؤال لهذا الغرض يعطي أهمية خاصة بوصفه وسيلة رقابية بيد النائب، فإن كان يحمل معنى لفت النظر أو توجيه الحكومة نحو تصرف معين فهو يحقق هذه الغاية من دون الوصول إلى حد النزاع كما هو الحال في الاستجواب، ولذلك فإن السؤال يشكل ورقة ضغط على الحكومة عبر وضع الوزير في حالة من الحذر [٥، ص ١٦٨].

وهذا ما أخذ به الدستور العراقي على أن (لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة)^(*).

(*) المادة ٦١ الفقرة سابعاً /أ من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

أما الإجابة عن السؤال فإن الأصل فيها ان تكون شفوية في الجلسة المحددة لها، ومن الجدير بالذكر أن النظام الداخلي للمجلس يتحدث عن الأسئلة التي يجاب عنها شفهيًا ولم يحدد تلك التي يجاب عنها كتابة، وفي ظل هذا السكوت فإنه يستنتج ضمناً أن الإجابة تكون كتابة إذا طلب عضو المجلس ذلك .

أما استرداد السؤال فقد أجاز النظام الداخلي للنائب سحب سؤاله في أي وقت، كما قضى النظام، بسقوط السؤال بزوال صفة من قدمه، أي بانتهاء عضوية النائب لأي سبب فردي. أو زوال صفة من وجه إليه^(*) المادة ٥٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ثانياً: الاستجواب

الاستجواب هو (حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو أحد أعضائها عن تجاوزات وأخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات) [٤٢، ص ٣٧].

ومن هنا يتبين أن الاستجواب هو اختصاص رقابي لكل نائب يتضمن اتهاماً لأعضاء الحكومة قد تصل إلى طرح الثقة بالمستجوب ومن ثم سحبها منه ليستقيل من منصبه أو خلاف ذلك، إذ لا ينتهي الاستجواب دائماً، بتحقيق الإدانة، وإنما قد ينتهي بتجديد الثقة بالوزير المستجوب وشكره. ومادام أن الاستجواب هو اتهام فينبغي على النائب أن يحدد المخالفات التي يقوم عليها الاتهام ويؤيدها بالأدلة والبراهين، وبعد ذلك يترك الأمر بيد بقية الأعضاء لمناقشة هذا الاتهام مع إتاحة المجال للحكومة في الرد [٥٢، ص ١٦٣-١٦٤].

ويشترط في الاستجواب أن يكون مكتوباً ومحدداً، وأن لا يكون مخالفاً للدستور والقانون، وأن يكون موضوع الاستجواب داخلاً في اختصاص الحكومة، وانقضاء المصلحة الخاصة والشخصية للنائب عند تقديمه للاستجواب، ولا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك* المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وبعد مناقشة الاستجواب، تعد المسألة منتهية إذا ما اقتنع النواب بوجهة نظر المستجوب، وقد يؤدي إلى سحب الثقة وهذا ما نصت عليه المادة (٦٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥: (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء، بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع سحب الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه^(*)).

^(*) المادة ٥٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^(*) المادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وقد ينتهي الاستجواب بزوال صفة من قدم الاستجواب لأي سبب من أسباب الانتهاء، وقد يسقط بزوال صفة من وجه إليه لأي سبب أيضاً، ويعد هذا الأمر طبيعياً؛ لأن الاستجواب إنما يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ولا يمكن أن يوجه إلى من لا يحمل هذه الصفة.

الخاتمة

بعد أن أنهينا بحث اكتساب صفة النائب في التشريع العراقي توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وهي:

أولاً: النتائج:

- 1- يعد الانتخاب الوسيلة الديمقراطية التي تتلاءم مع مركز النائب، إذ تضي عليه استقلالية واسعة إزاء الآخرين وخاصة السلطة التنفيذية، هذا الاستقلال يجعل النائب غير مرتبط بالسلطة التنفيذية لا من حيث توليته ولا من حيث عزله. وهذا ما يوفر له أساساً قوياً في تأدية مهامه النيابية، وبالأخص المهام الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية.
- 2- إن مدة النيابة في السلطة التشريعية من المسائل الجوهرية في التنظيم القانوني للسلطات، لذلك حرص التشريع العراقي على تحديد هذه المدة من جانب، وبشكل معقول يوازن بين تمثيل النائب المستمر للناخبين وضمان استقلاله من جانب آخر.
- 3- حرص المشرع العراقي على وجوب تأدية النائب لليمين الدستورية وبنفس الوقت لم تقرر مسؤوليته عن الحنث باليمين الدستورية. وهذا ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ تلازم السلطة السياسية والمسؤولية فضلاً عن التوازن بينهما. وهذا ما يعد تفاوتاً في مسؤولية القابضين على السلطة في الدولة، فكيف يتصور أن يؤدي النائب ورئيس الجمهورية اليمين الدستورية نفسها، وتقرر مسؤولية رئيس الجمهورية عن الحنث بتلك اليمين في حين لا ينص على مسؤولية النائب في الحنث باليمين الدستورية؟
- 4- من الواجبات الملقة على النائب واجب التفرغ للعمل في المجلس النيابي والذي يستند إلى مسوغات قوية تبرر الأخذ به، فهو يحقق مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأنه يمنع الجمع بين العضوية البرلمانية وأية عضوية أو وظيفة أخرى تتقاطع معها، لمنع اجتماع أكثر من سلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، وأن هذا الواجب يعزز استقلال النائب لأداء دوره في ممارسة مهامه النيابية، وبالأخص تلك المهام الرقابية على أعمال الحكومة. وأن التفرغ يمكن النائب من أداء مهامه النيابية بشكل سليم من دون أن ترهقه أمور أخرى وتشغله عن أداء مهامه.
- 5- إن الحصانة البرلمانية هي امتياز دستوري يسهل على النائب أداء مهامه النيابية بحرية، أما الحصانة الموضوعية، فهي تمكنه من عرض افكاره وآرائه المتصلة بالعمل النيابي وعدم مساءلته عنها، بغض النظر عن التجاوزات والمخالفات التي تتركها هذه الأفكار والآراء. أما الحصانة الإجرائية فهي تمكن النائب من الاستمرار في عمله وعدم ترك معقده النيابي بدعوى كيدية يراد بها الإساءة للنائب.

٦- إن المكافأة البرلمانية ترتبط بالمبدأ الديمقراطي والصفة التمثيلية للمجالس النيابية، التي ترفض أن تقتصر عضويتها على فئة معينة وإنما السماح لجميع أفراد الشعب بالترشيح للبرلمان والحصول على مقعد فيه، وإذا ما تقررت مجانية النيابة فإنها ستكون حكراً على الأغنياء في حين يعزف الفقراء، وهم كثيرون، عن النيابة في السلطة التشريعية.

٧- إن الاختصاصات الرقابية للنائب تعتمد بالأساس على طبيعة النظام السياسي، حيث تظهر هذه الاختصاصات في ظل النظام البرلماني والمجلسي، ففي النظام البرلماني القائم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تبرز الاختصاصات الرقابية في البرلمان تجاه الحكومة، أما في النظام المجلسي فإن تبعية أعضاء السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية سمحت للأخيرة بممارسة الاختصاصات الرقابية تجاه أعضاء السلطة التنفيذية. وإذا كانت الأدوات الرقابية متعددة فإن السؤال والاستجواب يبقين أداتين متميزتين عند النائب.

ثانياً: التوصيات

- 1- نقترح على المشرع على أن يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل سنتين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة .
- ٢- نقترح على المشرع ان ينص على مسؤولية النائب عن الحث باليمين الدستورية، ونقترح أيضا ان يؤدي النائب اليمين أمام مجلس النواب، وأن ينص على مسؤولية النائب عن أي انتهاك للدستور.
- ٣- ينبغي أن يكون تقديم الاستجواب أمراً متاحاً أمام كل نائب بمفرده، من دون اشتراط موافقة عدد من النواب.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

المصادر

- [١] د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٠.
- [٢] د. منذر الشاوي ود. صالح جواد كاظم: الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة ، بغداد، ١٩٩١.
- [٣] د. محمد فرغلي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٨.
- [٤] د. جورج شفيق: النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥.
- [٥] حسين شعلان حمد: التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
- [٦] موريس دو فرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، من دون سنة نشر.

- [٧] د. عبد الفتاح سائر: نظرية أعمال السيادة، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٥.
- [٨] د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٩.
- [٩] د. زكي محمد النجار، د. حسن محمد هند: الفصل في صحة عضوية البرلمان، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠.
- [١٠] قاسم الابراهيم: "الحصانة البرلمانية"، مجلة المنهاج، العدد ٢٩، السنة الثامنة، ٢٠٠٣.
- [١١] د. رمضان محمد: الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٤.
- [١٢] د. حنان القيسي: "الحصانة البرلمانية"، بحث منشور على موقع آفاق للدراسات والبحوث العراقية. الموقع الإلكتروني www.Afaqiraq.org ، ٢٠٢٢/٦/٨ ، وقت الزيارة العاشرة صباحا.
- [١٣] د. محمد محمود: ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج ، الاردن، ٢٠١٠.
- [١٤] د. محمد زهير: مذكرات في القانون الدستوري، مطبعة العهد، بغداد، ١٩٣٦.
- [١٥] د. جابر جاد نصار: الأداء التشريعي لمجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بلا سنة نشر .
- [١٦] أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ١٩٦١.
- [١٧] د. خالد الشرقاوي: المجلس الدستوري ورقابته على الانتخابات التشريعية، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، المغرب، ٢٠٠٥.
- [١٨] عدنان محسن ظاهر: حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بلا سنة نشر.
- [١٩] د. قائد محمد: السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ١٩٩٥.
- [٢٠] د. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣.
- [٢١] د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دستور ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٠.
- [٢٢] د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٩.
- [٢٣] إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
- [٢٤] د. جلال بنداري: الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٦.
- [٢٥] ساجد محمد الزاملي: وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.