

مجلة جامعة تكريت للحقوق
السنة (٢) المجلد (٢) العدد (٢) الجزء (١)
أذار ٢٠١٨ م - رجب ١٤٣٩ هـ



القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان

أ.م.د. منى يوخنا ياقو

جامعة صلاح الدين - كلية القانون والسياسة

م. افين خالد عبد الرحمن

جامعة صلاح الدين - كلية القانون والسياسة



القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان

أ.م.د. منى يوخنا ياقو م. افين خالد عبد الرحمن

المقدمة :

عندما يمارس عضو البرلمان عمله فإنَّ هناك مجموعة من القواعد التي تنظم الية ممارسته لعمله، ومصدر هذه القواعد غالبا الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، وتتمثل هذه القواعد بقواعد موضوعية وأخرى اجرائية وجميع القواعد التي تنظم عمل العضو سواء كانت موضوعية أم اجرائية يحكمها مبدأ مهم يتمثل باستقلالية البرلمان كمؤسسة دستورية وكذلك استقلالية العضو في ممارسته لعمله.

أهمية الموضوع : تكمن أهمية الموضوع في ان البرلمان مؤسسة دستورية مهمة تضطلع بمهمة سن القوانين داخل الدولة والرقابة على عمل السلطة التنفيذية ، بالإضافة الى اختصاصات أخرى ، ولكي يتمكن عضو البرلمان من ممارسة عمله بشكل صحيح خدمة للصالح العام وتمثيلا للشعب بشكل جيد ،فأن هناك بعض من القواعد الاجرائية التي تنظم عمله التي من المفروض على العضو التقيد بها داخل البرلمان .

نطاق البحث : تناولنا موضوع البحث من خلال البحث في القواعد الاجرائية التي جاء بها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان لتنظيم عمل العضو مركزين على القواعد التي جيئت في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥ .

منهجية البحث : تناولنا موضوع البحث من خلال اتباع المنهج الوصفي والمقارن وذلك من خلال وصف أهم القواعد الاجرائية التي تطبق داخل مجلس النواب ، وأجراء مقارنة مع ما جاءت بها دساتير وقوانين بعض الدول الاخرى مثل الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا والاردن .

هيكلية البحث : تناولنا البحث من خلال ثلاث مباحث تناولنا في الاول تعريف القواعد الاجرائية والنظام الداخلي ، وفي الثاني بحثنا في القواعد الاجرائية المتعلقة بأنعقاد البرلمان ونظام الكلام ، واخيرا بحثنا في القواعد الاجرائية المتعلقة باللجان البرلمانية .

المبحث الاول

تعريف القواعد الاجرائية والنظام الداخلي

سوف نحاول من خلال هذا المبحث ان نبحت في ماهية القواعد الاجرائية أولا موضحين دور الدستور في تنظيمها ، ثم نبحت في مفهوم النظام الداخلي بأعتبره مصدر اساسي للقواعد الاجرائية ، وذلك وفق التقسيم الاتي :

المطلب الاول - القواعد الاجرائية ودور الدستور في تنظيمها

القواعد الاجرائية هي تلك القواعد التي تضم القيود الاجرائية والشكلية المنصوص عليها في الدستور او النظام الداخلي للبرلمان و المبادئ العامة المتعلقة بالشكليات والاجراءات المتبعة لممارسة عضو البرلمان عمله^(١).

وينفرد البرلمان بصياغة القواعد الاجرائية التي تضبط عمله، وتنفيذها او تعديلها وهذه السلطة التي يتمتع بها البرلمان في ضبط قواعده الاجرائية الخاصة هي احدى الادوات التي تضفي دلالة على استقلاليته، وهي كذلك تأكيد على مبدأ الحكم الديمقراطي^(٢).

(١) د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية (مجلس النواب العراقي نموذجاً)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، السنة التاسعة، العدد ١٠، كانون الاول، اربيل، ٢٠١١، ص ١٦٠.

(٢) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، المصدر السابق، ص ١٦.

وتختلف برلمانات الدول في تنظيم هذه القواعد الاجرائية، والمصدر الاول لهذه القواعد الاجرائية هو النظام الداخلي للبرلمان والمصدر الثاني هو الدستور وان كان دور الدستور في وضع القواعد الاجرائية ضئيل مقارنة بالقواعد الموضوعية التي يأتي بها.

يأتي دستور الدولة احيانا ببعض القواعد الاجرائية التي تنظم الاطار الشكلي والاجرائي الذي من خلاله يمارس عضو البرلمان عمله وهذه القواعد تضع الاطار العام الذي من خلاله يضع البرلمان قواعده الاجرائية بشكل تفصيلي فمثلا يأتي دستور الدولة احيانا ببعض القواعد الاجرائية التي تنظم الاطار الشكلي والاجرائي الذي من خلاله يمارس عضو البرلمان عمله وهذه القواعد تضع الاطار العام الذي من خلاله يضع البرلمان قواعده الاجرائية بشكل تفصيلي، ويمكن تصنيف هذه القواعد وفق نماذج جاءت بها دساتير بعض الدول بالاتي:

١- القواعد الاجرائية الدستورية لجلسات البرلمان واصدار القرارات : وفق دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ المعدل، لكل من مجلسي البرلمان الحكم في انتخابات اعضائه وتشكل الاغلبية في كل من المجلسين النصاب القانوني لقيامه بأعماله، ويمكن لعدد اقل ان يؤجل الجلسات من يوم الى يوم، ويحتفظ كل من المجلسين بمحاضر جلساته وينشرها من حين الى اخر وله عدم النشر استثناءا اذا اقتضت الضرورة ذلك، وتصويت أي من الاعضاء بالرفض او القبول يسجل في المحاضر اذا رغب خمس عدد الاعضاء الحاضرين، ولا يجوز لاي من المجلسين اثناء انعقاد دورة الكونغرس رفع جلساته لاكثر من ثلاثة ايام دون موافقة المجلس الاخر، كما لا يجوز لاي منهما نقل جلساته الى أي مكان خلاف المكان الذي يلتئم فيه المجلسان^(١).

ومن تطبيقاته الاخرى، أن كل امر او قرار او تصويت يستلزم موافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب (بأستثناء موضوع رفع الجلسات)، ينبغي تقديمه لرئيس الولايات المتحدة وقبل

(١) الفقرة ٥ ، المادة ١ ، دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

ان يصبح نافذا يجب ان ينال موافقته واذا لم يوافق تتعين اعادة اقراره موافقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ والنواب^(١).

وفق دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، ينعقد البرلمان بقوة القانون في دورة عادية تبدأ في اول يوم عمل من شهر اكتوبر وتنتهي في اخر يوم عمل من شهر يونيو، ولا يمكن ان يتجاوز عدد الايام التي يمكن لكل مجلس ان يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية مائة وعشرين يوما ويحدد كل مجلس عدد الاسابيع التي تعقد فيها الجلسات، ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من الوزير الاول او بناء على طلب من اغلبية الاعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية وعندما ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من اعضاء الجمعية الوطنية يصدر مرسوم فض الانعقاد فور انتهاء البرلمان من جدول الاعمال الذي دعى الى الانعقاد من اجله وعلى الاكثر بعد مضي اثني عشر يوما من بدء اجتماعه على الاكثر، وتفتتح الدورات غير العادية وتفض بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية، فيما عدا الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بقوة القانون، وتكون جلسات البرلمان بمجلسيه علنية وتنتشر مضابط الجلسات كاملة في الجريدة الرسمية، ويمكن لكل مجلس من المجلسين ان ينعقد في جلسة سرية بناء على طلب من الوزير الاول او طلب من عشر اعضائه^(٢).

٢- القواعد الاجرائية الدستورية الخاصة بصحة العضوية وممارسة الصلاحية التشريعية :
وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥، يبيت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل الاعتراض وبموافقة اغلبية ثلثي اعضائه، تكون جلسات مجلس النواب علنية الا اذا ارتأى خلاف ذلك في حالة الضرورة، تنتشر محاضر جلسات المجلس بالوسائل

(١) الفقرة ٧، المادة ١، دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

(٢) يراجع المواد: ٢٨، ٣٠، ٢٩، ٣٣، دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

التي تراها مناسبة، تكون مدة العضوية في المجلس اربع سنوات، للمجلس دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر^(١).

تقدم مشاريع القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وأما مقترحات القوانين فتقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة ،يتحقق النصاب داخل المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لاعضائه وتتخذ القرارات بالاغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، يقوم مجلس النواب بمسائلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب والموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي اعضائه وغيرها من الاختصاصات التي حددت في الدستور والتي يمارسها المجلس وفقا لالية اجرائية خاصة^(٢).

تبين لنا من خلال التوضيح السابق ان دستور العراق جاء بالعديد من القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان مقارنة بما جاءت به دساتير الدول السابقة الذكر التي اكتفت ببيان بعض القواعد وتركزت الغالبية الاخرى من القواعد للنظام الداخلي للبرلمان، كون النظام الداخلي هو صاحب الاختصاص الاصلي في ذلك وهذا ما سنبينه لاحقا، قد يرجع ذلك الى ضرورة حماية هذه القواعد أكثر من خلال النص عليها في الدستور للحيلولة دون انتهاكها .

من خلال ما سبق يمكن ان نعرف القواعد الاجرائية بأنها : مجموعة من القواعد التي تنظم العمل داخل البرلمان والمتعلقة بالاجراءات والشكليات التي لا بد من اتباعها من قبل العضو لتنظيم عمله داخل البرلمان .

وتبين لنا ان دستور الدولة يعد مصدر ثانوي لهذه القواعد حيث يأتي أحيانا ببعض من هذه القواعد لوضع الاطار العام لممارستها وترك تفاصيل التنظيم للنظام الداخلي للبرلمان ، والغرض من ذلك هو التأكيد على اهميتها ،ومن أجل تمتعها بالسمو الشكلي الذي يمنع المشرع العادي من مخالفتها أو المساس بها .

(١) المواد: ٥٢، ٥٣، ٥٦، ٥٧، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) للمزيد راجع المواد من ٦٠، ٥٩ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الثاني - النظام الداخلي مصدر رئيسي للقواعد الاجرائية

اكثر القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان مصدرها النظام الداخلي فما المقصود بهذا النظام ؟ ومن هي الجهة التي لها الحق في وضعه ؟ وماهي القواعد الاجرائية التي تأتي به ؟ هذه مجموعة من الاسئلة التي سنجيب عليها من خلال الشرح الاتي:

- تعريف النظام الداخلي: يقصد به مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس، ولايوجد اليوم مجلس من المجالس التشريعية الا وله نظام داخلي ينظم عمله^(١).

والنظام الداخلي من الناحية الشكلية يضم مجموعة من القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس واجهزته الرئيسية وترسيم سبل ممارسة المهام البرلمانية المختلفة، حيث ان الدستور يضع المبادئ العامة الاساسية التي يجب ان تسير عليها اعمال البرلمان، اما الاحكام التفصيلية فقد ترك الدستور امر تنظيمها وتعيينها الى النظام الداخلي للبرلمان، ويعد هذا النظام جزءاً من مصطلح اوسع هو القانون البرلماني الذي يضم القواعد الحاكمة للبرلمان في تشكيله او ادارته او نشاطه ايا كانت طبيعة هذه القواعد ومصدرها سواء كانت نصوصاً قانونية او ممارسات عملية او كان مصدرها الدستور او القانون او النظام الداخلي^(٢).

وكل مجلس من مجلسي البرلمان له لائحة داخلية تحدد طريقة ونظام العمل داخل المجلس، اذا ما كان برلمان الدولة يتكون من مجلسين، واذا كان مجلس واحد فأن هناك نظاماً او لائحة داخلية واحدة تنظم عمل اعضاء ذلك المجلس.

واما عن القيمة القانونية للنظام الداخلي فأنها تعتمد على نوع الدستور الذي تطبقه الدولة وذلك وفقاً للاتي :

(١) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، المصدر السابق ، ص ١٩٨.

(٢) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣،

١- القيمة القانونية للنظام الداخلي في الدساتير المرنة: يعتبر دستور الدولة مرنا في حالة امكانية تعديله بنفس الاجراءات التي تعدل بها القوانين العادية، ويعني ذلك بإمكان السلطة التشريعية اصدار القوانين المنظمة للسلطات العامة في الدولة، ويجوز ان تتضمن هذه القوانين احكاما مخالفة لوثيقة الدستور، لان هذه القوانين تعتبر معدلة لاحكام الدستور الذي لايتطلب اجراءات خاصة لتعديله وعلى هذا الاساس فإن القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في دول الدساتير المرنة سواء من تلقاء نفسها او بناء على تكليف دستوري تحتل ذات المرتبة التي تحتلها الوثيقة الدستورية ذاتها ويمكن عن طريقها تعديل نصوص هذه الوثيقة أي الدستور.

٢- القيمة القانونية للنظام الداخلي في الدساتير الجامدة: الدستور الجامد هو الدستور الذي يستلزم لتعديله اتباع اجراءات خاصة يحددها الدستور وتختلف هذه الاجراءات عن اجراءات تعديل القوانين العادية لذلك تمتاز هذه الدساتير بثبات واستقرار احكامها، وبناءا على ذلك فإنه رغم تضمين القوانين الاساسية لموضوعات دستورية بطبيعتها فإنها تصدر من السلطة التشريعية وليس من السلطة التأسيسية الاصلية وتحتل بالتالي مرتبة القوانين العادية التي لايجوز لها ان تخالف الدستور، هذه هي القاعدة العامة، بالرغم من ذلك فإن بعض الدول ذات الدساتير الجامدة يكون موقع القوانين الاساسية كالنظام الداخلي للبرلمان، في مكان وسط ما بين الدستور والقوانين العادية من حيث درجة الالتزام به^(١).

طرق إصدار النظام الداخلي للبرلمان :

أ- يضع البرلمان ذاته نظامه الداخلي: وفقا لهذا الاسلوب فإن كل مجلس من مجالس البرلمان، يقوم من خلال اعضائه بوضع نظام داخلي له ينظم الية العمل داخل ذلك المجلس، وهذا الاسلوب يؤكد على مبدأ استقلالية البرلمان وذلك من خلال الحرية المتروكة لاعضائه في اصدار نظامهم الداخلي وتعديله وقتما يشاؤون^(٢).

(١) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٤١٥، ٤١٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٩.

ومن نماذج هذا الاسلوب :-

- مجلس النواب اللبناني وهذا ما اكده الدستور "لمجلس النواب ان يضع نظامه الداخلي"، في مصر يضع كل من مجلسي (النواب والشورى) لائحته الداخلية، وكذلك مجلس النواب في العراق وهذا ما اكده الدستور "يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم سير العمل فيه"^(١).
- الكونغرس الامريكي لمجلسي الكونغرس النواب والشيوخ الحق في وضع قواعد نظامه الداخلي^(٢).

ب- ان تضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي للبرلمان: وفق هذا الاسلوب يتم وضع النظام الداخلي للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية فقط دون تدخل البرلمان، وقد عرفت فرنسا هذا الاسلوب قديما في فترة الحكم القنصلي والامبراطوري، اما حاليا فان نظامها الداخلي يوضع من قبل البرلمان نفسه وفقا لدستور ١٩٥٨، ولكن تحت اشراف المجلس الدستوري وذلك استنادا للمادة (٦١) من الدستور التي الزمت مجلسي البرلمان (الشيوخ - الجمعية الوطنية) بعد ان يضع نظامه الداخلي وقبل تطبيقه ان يعرض على المجلس الدستوري لبيان مدى مطابقتها للدستور^(٣).

ج- وهناك برلمانات يصدر نظامها الداخلي بقانون، مثال ذلك ما جاء في دستور اليمن لعام ٢٠٠١ الذي اكد على ان يضع مجلس النواب اللائحة الداخلية له ويكون صدور اللائحة وتعديلها بقانون.

ويذهب الدكتور فتحي فكري الى القول انه يجب عدم الخلط ما بين صدور النظام الداخلي من البرلمان نفسه وصدوره بقانون، حيث ان النظام الداخلي او اللائحة تصدر بعمل او قرار برلماني، اما حالة صدوره بقانون فيكون من قبل السلطة التنفيذية، وميزة هذه الحالة

(١) راجع كل من: المادة ٤٣، دستور اللبناني لعام ١٩٢٦؛ المادة ٩٩، دستور مصر لعام ٢٠١٣؛ المادة ٥١، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة ٥، المادة ١، دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(٣) المادة ٦١، الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

هو تيسير الطعن في نصوصه الدستورية لو خالفت الدستور، وصدر النظام بقانون لايعني ذلك منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لان ذلك يؤثر على استقلالية البرلمان^(١). وفي الامارات العربية المتحدة أكد الدستور على أن يضع المجلس الوطني الاتحادي لائحته الداخلية وتصدر بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء أي ان دستور الامارات مزج مابين الطريقتين السابقتين واعطى الحق للسلطة التشريعية بوضع لائحتها الداخلية ولكن ربط اصدارها بموافقة السلطة التنفيذية من خلال جعل اصدارها عائداً لرئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء^(٢).

يلاحظ من خلال الاساليب السابقة الذكر ان الاسلوب الافضل لوضع النظام الداخلي للبرلمان هو ترك الامر للبرلمان نفسه لوضع نظامه الداخلي ولكن مع اخضاع النظام قبل تطبيقه لرقابة جهة مستقلة محايدة وافضل جهة لممارسة ذلك هو القضاء وذلك للتأكد من مدى دستورية القواعد التي اتى بها هذا النظام وايضا ليكون هناك نوع من الرقيب على عمل البرلمان عندما يضع نظامه الداخلي، لكي لا يضعه بعيدا عن الصالح العام وإنما يراعي في وضعه المصلحة العامة.

المبحث الثاني

القواعد الاجرائية المتعلقة بانعقاد البرلمان ونظام الكلام

سوف نتناول من خلال هذا المبحث في أهم القواعد الاجرائية التي جاء بها النظام الداخلي لتنظيم عمل عضو البرلمان والمتعلقة بألية انعقاد البرلمان وتنظيم الكلام داخل البرلمان من خلال التقسيم الاتي :

(١) د. فتحي فكري، المصدر السابق، ص١٧

(٢) الفقرة الثانية، المادة ٥٨، دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

المطلب الاول - القواعد الاجرائية المتعلقة بالانعقاد البرلمان

تعتبر اجتماعات البرلمان من اهم الوسائل التي من خلالها يمارس اعضاء البرلمان عملهم، ويوجد اسلوبان للانعقاد وهما:

أ- نظام الدورات: الدورة هي فترة زمنية يستطيع خلالها البرلمان ان يجتمع، حيث ليس بإمكان المجالس البرلمانية الاجتماع بشكل قانوني خلال دورة عادية الا في التواريخ التي تشير اليها احكام الدستور وعرضيا في دورة استثنائية بحسب الاجراء الذي يحدده الدستور^(١)، وفي العراق تسمى هذه الفترة بالفصل التشريعي استنادا للمادة (٥٧) من الدستور.

وتكون جلسات البرلمان من خلال ادوار انعقاده، ودورات الانعقاد هي الجلسات التي يعقدها البرلمان خلال مدة الدورة الانتخابية له، ونظام الدورات من النظم الاكثر اتباعا في برلمانات العالم والذي من خلاله يجتمع اعضاء البرلمان بشكل دوري وليس دائماً من خلال تواريخ محددة في الدستور او في النظام الداخلي للبرلمان، والهدف من وراء ذلك هو تأمين استقلال البرلمان من خلال ممارسة صلاحياته الدستورية، واستثناءا قد تعقد جلسات البرلمان بشكل عرضي واستثنائي خارج المدة المحددة في القانون، وكل اجتماع يعقد خلال المدة المحددة لانعقاد ادوار البرلمان يعد اجتماعا قانونيا واي اجتماع يعقد خارج المدة المحددة لانعقاد البرلمان يعد اجتماعا باطلا، ومدة الدورات تكون طويلة في الغالب لكي يتمكن البرلمان من القيام بعمله خلال دورة انعقاده^(٢).

ويعود تاريخ اجتماعات البرلمان في الفقه الدستوري الى البرلمان الانجليزي في عهد الملك هنري الثاني، ومع مرور الوقت اصبح امرا ثابتا في القرن الثالث عشر في عهد ادوارد الاول، وانتقل الى فرنسا عام (١٣٥٥)، وتوجد طرق لتحديد مواعيد اجتماع البرلمان وهي:

(١) يراجع كل من: د. احمد سعيقان، المصدر السابق، ص ٣٠٦، ٣٠٧؛ د. مورييس دوفرجيه، المصدر السابق، ص ١١٣.

(٢) د. احمد سعيقان، المصدر السابق، ص ٣٠٧.

١- يوكل الى السلطة التنفيذية امر تعيين وتحديد هذه المواعيد وهذا ماهو معمول به في البرلمان الانجليزي.

٢ - يتم تحديد مواعيد اجتماع البرلمان من خلال الدستور او النظام الداخلي للبرلمان حيث يحدد نص الدستور او النظام الداخلي دورات البرلمان وتاريخ بدئها ومدتها ونهايتها، بالنسبة لبدأ انعقاد البرلمان فأن كثيراً من الدول منها (انجلترا، بلجيكا) يدعى البرلمان للانعقاد بمرسوم من رئيس الدولة، ودول اخرى كما في الولايات المتحدة الامريكية وايطاليا وفرنسا فيطبق نظام الانعقاد التلقائي وذلك عندما يحدد القانون تاريخا معيناً لبدء الدورة البرلمانية، حيث لايتطلب في هذه الحالة صدور مرسوم من رئيس الدولة بل تتعد تلقائياً ببدأ الوقت او التاريخ المحدد لها في القانون^(١).

٣- طريقة مزجت ما بين الطريقتين السابقتين وتقوم على اساس ان يوكل الى الدستور أمر تعيين عددا من الانعقادات ويترك للسلطة التنفيذية ان تعين انعقادات خاصة، وهذا ما أخذ به دستور فرنسا لعام ١٨٧٥^(٢).

وجلسات البرلمان لابد ان تكون خلال الفصل التشريعي او ادوار انعقاده وهذه الدورات تكون عادية وغير عادية، والجلسة هي الفترة الزمنية التي يجتمع فيها اعضاء البرلمان للمناقشة واصدار القرارات، ويحدد النظام الداخلي للبرلمان مواعيد هذه الجلسات،^(٣).

ب- نظام الانعقاد الدائم: وفقا لهذه الطريقة يكون البرلمان منعقداً طيلة ولايته القانونية وله ان يجتمع قانونا في أي وقت بناء على دعوة من رئيس المجلس، وهذا النظام يتطابق مع فكرة

(١) د. نوري لطيف، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩، ص١٥٤.

(٢) د. قائد طربوش، الجزء السادس، المصدر السابق، ص١٤٨٠.

(٣) د. محمد فهم درويش، المصدر السابق، ص٢١٧.

السيادة القومية، واعتمد هذا النظام في عهد الثورة الفرنسية وفي المشروع الاول للدستور الفرنسي لعام (١٩٤٦) ^(١).

٢- تنظيم مناقشات البرلمان: يتطلب تنظيم المناقشات انتخاب رئيس للبرلمان ومساعدين له يتولى تحضير وإدارة الجلسات البرلمانية من خلال تحديد جدول الاعمال الذي يبين ما يتم طرحه في كل جلسة من جلسات البرلمان، ويعد هذا اول عمل يقوم به البرلمان عند اجتماعه، ويؤدي رئيس المجلس مهام تنظيمه لتسهيل عمل اعضاء البرلمان، فمثلا في مجلس العموم البريطاني يقوم رئيس المجلس بأربعة مهام وهي يتراأس المجلس ويحدد من يحق له الكلام ومدة الكلام وينظم الاجراءات من خلال ضمان امتثال الجميع للنظام الداخلي والقوانين عند المناظرة داخل المجلس، ويتصرف كرئيس اداري من خلال ترؤس لجنة مجلس العموم التي توظف جميع العاملين الدائمين في المجلس وتديره، ويخدم كرئيس المراسم في المجلس وهذا مركز تقليدي ينقل من خلاله رسالة المملكة من مجلس الوردات الى مجلس العموم، ويتمتع رئيس المجلس بالحيادية والسلطة ^(٢).

وقد تأثر النظام البرلماني في كندا بالنظام البريطاني، حيث يقوم اعضاء مجلس العموم الكندي بعملية تصويت داخلية ومن خلال الاقتراع السري ينتخب رئيس المجلس، ويمكن لاعضائه جميعا ان يترشحوا للانتخابات ورئيس المجلس المنتخب من قبل اعضائه وفقا لدستور كندا لعام (١٩٨٢) المعدل هو الذي ينظم امور المجلس وجلساته ويكون له صوت مرجح عند تعادل الاصوات، وليس له صلاحية دعوة المجلس الى عقد جلسة ^(٣).

^(١) يراجع كل من: د. احمد سعيقان، المصدر السابق، ص ٣٠٦؛ صبحي محصاني، الدستور والديمقراطية،

دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٥٢، ص ١٧٤.

^(٢) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، رؤساء الجلسات، سلسلة الابحاث التشريعية، بيروت، ١٩٩٦،

ص ٥.

^(٣) المصدر نفسه، ص ٦.

وفي الولايات المتحدة الامريكية يعد رئيس مجلس النواب العضو الاكثر تأثيرا في المجلس ويتم اختياره من قبل نواب حزب الاغلبية وهو ليس عضوا في أية لجنة من اللجان الدائمة والمجلس له الحق في التصويت ومناقشة مشاريع القوانين، اما مجلس الشيوخ فأن رئيسه هو نائب رئيس الولايات المتحدة الامريكية وسلطة الرئيس ضعيفة فليس له حق التصويت الا في حالة تعادل الاصوات، وينتخب المجلس رئيسا مؤقتا كلما تغيب الرئيس عن الحضور^(١).

وفي العراق فإن مجلس النواب له رئيس ينتخب بالاقتراع السري من قبل اعضائه وتكون له صلاحيات ادارية وتنظيمه داخل المجلس فهو يمثل البرلمان ويتحدث بأسمه، ويفتح جلسات المجلس ويدير المناقشات ويعمل على المحافظة على انتظامها وله اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الامن والنظام داخل المجلس وله صلاحية الرقابة والاشراف على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس^(٢).

وجلسات البرلمان تكون علنية في الغالب واستثناءا تكون سرية، وترجع علنية الجلسات الى فرنسا عام (١٧٨١) حيث انتدب المجلس (٢٤) نائبا لمقابلة الملك والطلب منه ان يسمح بعلنية جلسات البرلمان، وبعد ذلك اكد على علنية الجلسات منذ دستور عام (١٧٩١) والى الان، وفي مجلس العموم البريطاني طبقت العلنية منذ عام (١٨٤٥)، واصبحت العلنية في الوقت الحاضر مبدأ مسلما به في جلسات البرلمان لاغلب الدول وعدت القاعدة العامة واصبحت السرية هي الاستثناء^(٣).

(١) د.سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المصدر السابق، ص ١٥٢، ١٥٨.

(٢) راجع: المواد ٧، ٣٣، ٣٤، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. قائد محمد طربوش، الجزء السادس، المصدر السابق، ص ١٥٣٤.

٣- تأجيل دورات انعقاد البرلمان: رغم اجماع الدساتير والانظمة الداخلية لبرلمانات الدول على تحديد مواعيد اجتماع البرلمان، الا انه يجوز تأجيل انعقاد البرلمان في حالة حدوث ظرف طارئ يستدعي تأجيل اجتماع البرلمان الى تاريخ لاحق، فقد يتأزم الموقف ما بين البرلمان والسلطة التنفيذية لدرجة تهدد باتخاذ اجراء خطير مثل حل المجلس او استقالة الوزارة، وهنا قد يكون من الافضل تأجيل اجتماع المجلس حتى تهدأ الاوضاع، وقد يكون التأجيل وسيلة للحد من اختلاف وجهات النظر بين الحكومة والبرلمان في حالات استعمال سلاح المسؤولية الوزارية او استعمال سلاح حل البرلمان، او يكون الغرض من التأجيل مجرد وسيلة لتفصيل اعمال البرلمان^(١).

يذهب الفقه الدستوري الى ان الهدف من تأجيل اجتماعات البرلمان هو تلافي المساوئ التي قد تنشأ عن طول دوراتها وما ينتج عن ذلك من ارهاق عضو البرلمان، وتأجيل اجتماعات البرلمان لايغني اختتام دورة البرلمان بل يقصد منها توقيفها مؤقتا الى الاجل المحدد في الدستور، ثم يتابع البرلمان دورة اجتماعه بعد ذلك حكما دون دعوة جديدة^(٢).

٤- اجتماعات البرلمان حكما واجتماعاته الاستثنائية: يقصد بالاجتماع حكما ان يجتمع البرلمان دون ان يكون ثمة دورة عادية او دعوة من رئيس الدولة لاجتماعه، حيث ان اجتماع البرلمان يكون حكما في بعض الحالات منها حالة انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان، وهذا ما يحدث في النظامين البرلماني ونظام حكومة الجمعية.

اما الاجتماعات الاستثنائية فهي تلك الاجتماعات التي تتعقد في فترات اجازة البرلمان أي في فترات عدم انعقاد دوراته الاعتيادية، وتتعدد هذه الاجتماعات بطلب من اعضاء

(١) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٥٤.

(٢) د. قائد محمد طربوش، الجزء السادس، المصدر السابق، ص ١٤٩٦.

البرلمان او من رئاسة الدولة والهدف من عقد الاجتماع الاستثنائي هو معالجة ظرف طارئ يستدعي انعقاد البرلمان على وجه السرعة.

٥- انتهاء دورات الانعقاد: اختلفت الدساتير في بيان الية انتهاء دورات انعقاد البرلمان فمنها من اعطى هذه الصلاحية لرئيس الدولة، سواء كانت دورة عادية ام استثنائية للبرلمان كدستور الكويت لعام ١٩٦٢، ودستور البحرين لعام ١٩٧٣، ودستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ اشترط موافقة مجلس الوزراء على مرسوم رئيس الدولة في فض دورة المجلس.

٦- الاجتماعات الباطلة بحكم القانون: هي اجتماعات البرلمان في غير المواعيد المقررة لها قانونا، وكذلك الاجتماعات التي يعقدها البرلمان خارج المكان المقدر لها لعقده، والاجتماعات التي يعقدها البرلمان ولم تتوفر النصاب اللازم لانعقادها قانونا^(١).

٧- نصاب صحة اجتماع البرلمان: النصاب هو العدد اللازم لحضور اعضاء البرلمان والمترتب عليه تحديد صحة اجتماع البرلمان، واستقر الفقه الدستوري على قاعدتين بشأن النصاب اللازم لصحة اجتماعات البرلمان وهما:

أ- يتم تحديد نصاب الانعقاد من خلال نص دستوري.

ب- يتم تحديد نصاب الانعقاد من خلال نص في النظام الداخلي للبرلمان.

والنصاب مفهوم نسبي يختلف باختلاف الغرض الذي من اجله يعقد اجتماع البرلمان ويرتبط باتخاذ القرارات العادية والتي تحتاج الى اغلبيه خاصة، وعندما يجتمع البرلمان من خلال عدد من الاعضاء الذي يساوي الحد الذي الزم الدستور او النظام الداخلي حضوره من الاعضاء او كان اكثر من ذلك العدد الذي يحدد في الغالب من خلال نسبة معينة يكون النصاب عندئذ قانونياً لانعقاد الجلسات.

٨- مواعيد جلسات البرلمان ومكان الانعقاد: اختلفت احكام الانظمة الداخلية لبرلمانات الدول، في بيان مواعيد جلسات البرلمان من حيث متى تبدأ الجلسة ومتى تنتهي وايام الانعقاد وبيان

(١) المصدر نفسه، ص ١٥٢٠.

ايام العطل الاسبوعية، واتفق اغلب الانظمة الداخلية على ان يكون انعقاد جلسات البرلمان في عاصمة الدولة، واستثناءً قد يسمح الدستور او النظام الداخلي عقده خارج العاصمة، ويترتب على ذلك ان كل اجتماع يعقده المجلس في غير المكان القانوني المقرر يعتبر ذلك الاجتماع باطلا ولا يترتب عليه أي اثر^(١).

- نماذج حول القواعد الاجرائية المتبعة في برلمانات بعض الدول :

١- الاردن: دورات مجلس الامة، لمجلس الامة ثلاثة انواع من الدورات: الدورة العادية وهي التي يعقدها المجلس في كل سنة من مدته، ويتم دعوة المجلس للانعقاد من قبل الملك، وإذا لم يدع المجلس للانعقاد خلال الموعد المحدد، فيجتمع من تلقاء نفسه، والدورة العادية محددة في اليوم الاول من شهر تشرين الاول من كل سنة، وإذا صادف ذلك عطلة رسمية ففي اول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية وحدد الدستور مدة الدورة بأربعة اشهر وللملك الحق في تمديد الدورة العادية لمدة لاتزيد على ثلاثة اشهر، ويفتتح مجلس الامة من قبل الملك وله ان ينيب رئيس الوزراء او احد الوزراء ليقوم بمراسيم الافتتاح وبالنسبة لعملية فض الدورة العادية فالملك هو الذي يملك حق فض الدورة العادية^(٢).

الدورة غير العادية: في حالات حل مجلس النواب وبعد اجراء انتخاب عام يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية وتخضع هذه الدورة لاحكام الدستور وتطبق عليها احكام الدورة العادية، ولايجوز ان تتجاوز هذه الدورة بأي حال يوم الثلاثين من ايلول ونقض في هذا التاريخ حتى يتمكن المجلس من عقد دورته العادية في الاول من شهر تشرين الاول^(٣).

(١) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، المصدر السابق، ص ٢١٤.

(٢) راجع المادتين ٧٧، ٧٨، دستور الاردن لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٣) المادة ٧٣، دستور الاردن لعام ١٩٥٢ المعدل.

الدورة الاستثنائية: تعقد هذه الدورة بأسلوبين الاول من خلال دعوة الملك لعقد مثل تلك الدورات من تلقاء نفسه وذلك عند الضرورة للبحث في الامور المعينة في الارادة الملكية^(١). والاسلوب الثاني - يتمثل بدعوة الملك للاجتماع بناء على طلب من الاغلبية المطلقة لمجلس النواب مع تحديد الامور التي يراد البحث فيها^(٢).

النصاب القانوني لدورات مجلس الامة: تعد جلسات المجلس قانونية في حالة حضور ثلثي اعضاء المجلس وتستمر الجلسات قانونية مادام اغلبية المجلس المطلقة حاضرة، وتصدر القرارات في كلا المجلسين بأكثرية اصوات الاعضاء الحاضرين، مالم ينص الدستور على خلاف ذلك وفي حالات تساوي الاصوات فإن صوت رئيس المجلس يعتبر صوت ترجيح، وتكون الجلسات علنية واستثناءً تكون سرية بطلب من الحكومة او البرلمان وموافقة المجلس نفسه الذي له حق الرفض او القبول^(٣).

ويمكن تأجيل جلسات المجلس في الدورات العادية لمجلس الامة بأرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية لمدة لا تتجاوز شهرين وثلثا مرات، ويحق للمجلس نفسه ان يؤجل جلساته وفقا للنظام الداخلي له^(٤).

٢- فرنسا: وفق دستور ١٩٥٨ ينعقد البرلمان في دورات عادية واستثنائية، والدورة العادية تتعقد بدورة واحدة تستمر تسعة اشهر تبدأ من اول يوم عمل في تشرين الاول وتنتهي في اخر يوم عمل في شهر حزيران، والدورة الاستثنائية تتعقد بمبادرة من الوزير الاول او من اغلبية اعضاء الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ الذي لا يملك هذا الحق، وعلى اساس جدول الاعمال المحدد، وتتم الدعوة بواسطة مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية وبالنسبة لصلاحيه رئيس الجمهورية في رفض

(١) الفقرة ١، المادة ٨٢، دستور الاردن لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٢) الفقرة ٢، المادة ٨٢، دستور الاردن لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٣) راجع المادتين: ٨٤، ٨٥، دستور الاردن لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٤) راجع المادتين: الفقرة ١، المادة ٧٨، ٨١؛ وكذلك د. امين المشاقبة، المصدر السابق، ص ١٧٦

الدعوة فلم يبين الدستور ذلك ولكن تم رفض الدعوة من قبل رئيس الجمهورية ديفول عندما تمت دعوة البرلمان عام ١٩٦٠ الى دورة استثنائية، ورفض الرئيس ميتران التوقيع ايضا عام ١٩٨٩، ويذهب الدكتور محمد طي الى القول ان هاتين السابقتين في فرنسا كرستا حق رئيس الجمهورية برفض توقيع مرسوم الدورة الاستثنائية حتى لو توفرت الشروط، وتستمر الدورة الاستثنائية حتى استنفاد جدول الاعمال على ألا تتجاوز (١٢) يوما ولا تجدد الا بدعوة من الوزير الاول، وهناك اجتماعات تلقائية وهي الاجتماعات التي تعقدها الجمعية الوطنية بحكم الدستور وذلك في حالات محددة وهي بعد حل الجمعية الوطنية واجراء انتخابات جديدة، عندما يقرر رئيس الجمهورية اللجوء الى الديكتاتورية المؤقتة، من اجل الاستماع الى رسالة من رئيس الجمهورية اذا وجهت خارج مهلة الدورات.

جلسات البرلمان: يملك كلا المجلسين تحديد الايام والساعات التي تريد عقد الجلسات خلالها وتكون الجلسات علنية وتنتشر بتقارير في الجريدة الرسمية، واستثناءً يمكن ان تكون الجلسة سرية، بناء على طلب من الوزير الاول او بقرار من البرلمان من قبل (٢٥) من اعضائه وتعد جلسة شهرية لبحث جدول الاعمال الذي يقره كل من المجلسين بالاولوية. جدول الاعمال: وهو البرنامج المحدد سلفا لعمل البرلمان ويحدد كل مجلس جدول اعماله بنفسه.

الاجهزة الادارية: تضم مكتب المجلس ومؤتمر الرؤساء، ويتولى المكتب ادارة الحياة الداخلية لكل من المجلسين واعماله، ويتكون من رئيسي المجلسين ونوابه والسكرتيرين والمراقبين الماليين، وينتخب رئيس المجلس من قبل اعضائه اما مؤتمر الرؤساء يتكون من رئيس مجلسي البرلمان ونوابهما ورؤساء اللجان ونوابهم ورؤساء الكتل البرلمانية ونوابهم والمقرر العام للموازنة، ويقوم المؤتمر بوضع جدول الاعمال^(١).

(١) د. محمد طي، المصدر السابق، ص ٣٧٥، ٣٧٦.

٣- العراق: لمجلس النواب دورات انعقاد اعتيادية واخرى استثنائية، واكد الدستور على أن الدورة الاعتيادية تبدأ بدعوة من رئيس الجمهورية الى مجلس النواب المنتخب للانعقاد وتكون هذه الدعوة بمرسوم جمهوري يصدر خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة من قبل المحكمة الاتحادية العليا، وتعقد الجلسة التي تعد الجلسة الافتتاحية الاولى للمجلس برئاسة اكبر الاعضاء سنا لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ويكون بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وبشكل سري وليس بطريق رفع الايدي^(١).

الدورات الاستثنائية: هي التي تعقد بناء على دعوة موجهة من قبل رئيس الجمهورية او من قبل رئيس الوزراء او من قبل رئيس مجلس النواب او من قبل خمسين عضواً فأكثر من اعضاء مجلس النواب، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليها^(٢).

يجوز تمديد الفصل التشريعي لدوره الانعقاد الاعتيادية بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهام التي تستدعي ذلك، وبناء على دعوة موجهة من الجهات المختصة السابقة الذكر وتكون جلسات المجلس علنية، الا اذا اقتضت الضرورة ذلك، وتنتشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة وتنعقد جلسات المجلس في بغداد ويمكن عقدها في اماكن اخرى من الاقتضاء^(٣).

ولمجلس النواب هيئة رئاسة تتكون من رئيس المجلس ونائبين، ويرأس الرئيس المجلس وتمارس هيئة الرئاسة باعضائها الثلاث اختصاصات حددت في النظام الداخلي لمجلس النواب وتتمثل بـ (تنظيم جدول اعمال جلسات مجلس النواب وتوزيعها على اعضاء مجلس

(١) المادتين ٥٤، ٥٥، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة أولاً، ثانياً، المادة ٥٨، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) راجع المادة ٥٣، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥؛ المادة ٢١، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

لعام ٢٠٠٥.

النواب واعضاء مجلس الوزراء مرفقا بها مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير مع مراعاة اولوية الادراج، وذلك قبل يومين على الاقل من عقد الجلسة مالم ينص الدستور على خلاف ذلك، وتصديق محضر الجلسة السابقة للبرلمان، وضع القواعد الخاصة بتنظيم المحاضر، البت في تنازع الاختصاص بين اللجان فيما يتعلق بالقضايا المحال اليها، اعداد خطة عمل المجلس والتشكيلات الادارية التابعة له و متابعة تنفيذها بعد اقرارها، اقرار الهيكل التنظيمي لديوان المجلس وتعديل ورسم السياسة الادارية والمالية له واطلاع الاعضاء على ذلك، تنظيم الموازنة السنوية للمجلس، تكليف احدى اللجان بدراسة موضوع معين، تنظيم علاقات المجلس مع رئيس الجمهورية والمؤسسات الاخرى^(١).

وبالنسبة لالية تحقيق النصاب القانوني للمجلس فقد بين الدستور في المادة (٥٩) منه على ان النصاب يتحقق بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وتتخذ القرارات في جلسات المجلس بالاغلبية البسيطة بعد تحقيق النصاب، مالم ينص الدستور على خلاف ذلك وينتهي عمل مجلس النواب وفق المادة (٦٤) من الدستور عند حل المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بطلب من ثلث اعضائه او بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية اوبانتهاء مدته وهي اربع سنوات^(٢).

وبالنسبة لبرلمان كوردستان العراق فأن العديد من القواعد التي تنظم عمل اعضاء مجلس النواب هي نفسها القواعد التي اخذ بها النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق مع بعض الاختلافات البسيطة استنادا للنظام الداخلي للمجلس الوطني لكوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢ المعدل، تنظم امور برلمان كوردستان من قبل هيئة رئاسة للبرلمان تتكون من (رئيس ونائب وسكرتير) ويتم اختيارهم بالاقتراع السري المباشر من قبل اعضاء البرلمان، وبين النظام الداخلي صلاحيات الرئيس وصلاحيات نائبه وسكرتير المجلس ويكون الرئيس هو المكلف

(١) راجع المواد ٥، ٧، ٨، ٩، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) راجع: الفقرة الاولى والثانية، المادة ٥٩؛ المادة ٦٤، دستورجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

بأدارة الجلسات ورئاستها واختتامها وتأجيلها وتحديد مواعيدها والمحافظة على نظام وامن الجلسات وتوقيع المحاضر^(١).

وعند غياب الرئيس فأن نائب رئيس البرلمان يمارس جميع صلاحياته ويشترك في اعمال هيئة الرئاسة، وصلاحيات السكرتير هو الاشراف على تحرير محاضر الجلسات وجداول اعمال الجلسات وتوزيعها على الاعضاء وتثبيت اسماء من يريد الكلام والاشتراك في اعمال هيئة الرئاسة^(٢).

ولهيئة الرئاسة صلاحيات حددت في المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمجلس وتكون صلاحياته تنظيميه وادارية، وتتعدد جلسات برلمان كوردستان في عاصمة الاقليم اربيل ويجوز عقدها في أي مكان اخر عند الاقتضاء، ويعقد المجلس جلسته الاولى في الساعة العاشرة من اليوم العاشر لاعلان النتائج الانتخابية بموجب القوانين النافذة وينعقد المجلس قانونا بحضور اغلبية اعضائه وتتخذ القرارات باغلبية الحاضرين في حالة تساوي الاصوات فأن الترجيح يكون لصالح صوت الرئيس^(٣).

وللمجلس دورتان في السنة ومدة المجلس اربع سنوات وكل دورة انعقاد امدها اربعة اشهر وللمجلس دورات غير عادية من اجل النظر في موضوعات محددة بدعوة من رئيس المجلس او ربع اعضائه، وتكون جلسات المجلس علنية ويمكن ان تكون سرية استثناء^(٤).
بعد ايراد بعض القواعد الاجرائية المهمة المتعلقة بأنعقاد جلسات البرلمان تبين لنا ان عضو البرلمان يمارس عمله وفق هذه القواعد التي تنظم الية سير العمل داخل البرلمان ولاحظنا

(١) راجع: المواد ١٠، ١١، ١٢، ١٣، ١٤، ١٧، النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٢) راجع المادتين ١٨، ١٩، النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩٢ المعدل.

(٣) راجع المواد ١، ٢، ٣، ٤، النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩٢ المعدل

(٤) المادة ٥، النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩٢ المعدل

ان برلمانات الدول تتفق في العديد من هذه القواعد كونها قواعد اجرائية الهدف منها تيسير عمل اعضاء البرلمان اكثر من كونها قواعد موضوعية تتعلق بموضوع العمل وطبيعته، مع ذلك وجدنا وجود نوع من الخصوصية في برلمانات بعض الدول من حيث مثلاً الية دعوة البرلمان للانعقاد، وطبيعة الانعقاد هل هو دائم ام دوري ونصاب الانعقاد وجلساته العادية وغير العادية.

المطلب الثاني - القواعد الاجرائية المتعلقة بنظام الكلام والمناقشات

ينوب عضو البرلمان عن ناخبيه في الدائرة الانتخابية التي يمثلها، كما ينوب عن كل ابناء الامة، ويشكل البرلمان بكل اعضائه المساحة المشتركة لكل ممثلي الشعب للنقاش والحوار والتشريع والمساءلة، فالعضو هو لسان حال ناخبيه وكلمة مواظنيه في البرلمان، ومن هنا ثبت له الحق في الكلام للتعبير عن اراء وتطلعات ناخبيه، ويعد هذا الحق بمثابة واجب عليه كونه ممثلاً للشعب^(١).

وتوجد بعض القواعد الاجرائية التي تنظم المناقشات داخل البرلمان والتي تنظم الية الكلام والمناقشة داخل المجلس من قبل اعضائه وسوف نبحث في هذه الفقرة عن اهم القواعد الاجرائية المنظمة لعمل العضو عند كلامه داخل المجلس والمتمثلة بالاتي:

١- مبدأ حرية الكلام: إنَّ حق الكلام هو جوهر العمل البرلماني، حيث ان لكل عضو في البرلمان الحق في الكلام وابداء الراي بحرية، وهذا الحق مصون في دساتير وقوانين اغلب دول العالم.

٢- مبدأ الاذن بالكلام: اغلب الانظمة الداخلية لبرلمانات العالم تبين بأن العضو لايجوز له الكلام في الجلسة الا بعد ان يطلب الاذن من رئيس المجلس، ولايجوز للعضو ان يوجه كلامه لغير الرئيس او هيئة المجلس لان حسن سير المناقشة في البرلمان يقتضي حصر توجيه الكلام الى هيئة تتمتع باحترام الجميع منعاً للنزاعات داخل المجلس الناتجة عن عدم

(١) عدنان محسن ضاهر، المصدر السابق، ص ٤٧.

الانتظام، لا سيما وأنه لو ابيح توجيه الكلام من عضو الى عضو اخر دون اذن ودون نظام لأدى ذلك الى صعوبة ضبط المناقشة والسير فيها داخل البرلمان^(١).

ويتم تسجيل اسماء طالبي الكلام من الاعضاء من اجل ان يسمع كلام العضو المتكلم الاعضاء الآخرون، ولابد من ان يكون الكلام في مكان يكون بمقدور الاعضاء الآخرين سماعه ومعرفة رأيه لذلك فالكلام يكون:

أ- على المنبر: في البرلمانات الكبيرة التي تضم عدداً كبيراً من الاعضاء ومن اجل الحد من الفوضى فيتم انشاء منبر للخطابة، والزام كل عضو ان يتكلم من فوق هذا المنبر، الا في حالات استثنائية، وقد انشئ المنبر في المجلس الفرنسي لاول مرة عام ١٧٩٠، حيث نص النظام الداخلي للمجلس على وجوب التكلم من على المنبر، الا اذا كان الكلام يقتصر على ابداء ملاحظة قصيرة^(٢).

ب- الخطب: الخطب في البرلمان لاتهدف الى ابراز بلاغة الخطيب بل يكفي ان تكون وسيلة لتبادل الاراء، يمكن ان يفيد كلام العضو بوقت محدد او اسلوب معين وفي الغالب لايفيد، حيث يعود الامر الى الضمير المهني الذي يحكم تصرفات العضو، والخطب التي يلقيها العضو قد تكون مكتوبة ومع ذلك فأن النظام الداخلي لبرلمانات بعض الدول تمنع على العضو تلاوة الخطب المكتوبة^(٣).

ج- من امكان جلوسهم: يتحدث عضو البرلمان في بعض البرلمانات وهو جالس في مكانه وهذا ما هو متبع في مجلس النواب العراقي وفي برلمان كوردستان العراق، حيث لايلزم العضو بالكلام من على المنبر اوبشكل خطب.

(١) المصدر نفسه، ص ٤٧.

(٢) عدنان محسن ضاهر، المصدر السابق، ص ٤٨؛ د. قائد محمد طربوش، الجزء السادس، المصدر السابق، ص ١٥٥٩.

(٣) المصدر السابق، ص ٤٨.

٣- الاولوية في الكلام: رئيس المجلس هو في العادة الذي يأذن بالكلام للعضو وذلك بعد قيام العضو بتثبيت حقه في الكلام من قبل مقرر الجلسة او سكرتيرها، وذلك وفقا للالية التي يحددها النظام الداخلي للبرلمان في الدولة.

واغلب الدول تجعل الكلام في البرلمان بالدور، حيث يتعين على طالبي الكلام قيد اسماءهم بحسب ترتيب الطلب ومراعاة الدور عند دعوة الاعضاء للكلام وهذا امر مستقر عليه دستوريا ويجوز الاستثناء عن الدور عند الكلام اذا وافق العضو او تنازل عن دوره لزميله، وعند تشعب الاراء يراعي الرئيس ان يتناول الكلام المؤيدون والمعارضون للموضوعات المعروضة للمناقشة^(١).

وهناك انظمة داخلية لبعض البرلمانات بينت مرات الكلام ومدته والقواعد الواجب اتباعها عند الكلام وعدم مقاطعة العضو المتكلم وفي حالة الخروج على القواعد تنص الانظمة الداخلية على جزاءات ضد العضو المخالف للنظام القانوني للكلام.

- نماذج عن القواعد الاجرائية المتعلقة بنظام الكلام والمناقشات هي:

١- الاردن: لايجوز في مجلس النواب الاردني ان يتكلم احد الاعضاء الا بعد ان يطلب الكلام ويأذن له الرئيس، والا فللرئيس ان يمنعه من الكلام ويأمر بعدم اثبات اقواله في محضر الجلسة ويأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب اسبقية الطلب، ولطالب الكلام التنازل عن دوره لغيره، وللعضو طلب الرد على الكلام اذا ماكان الكلام موجهاً له، وله طلب الاعتذار من المتكلم او احالة الموضوع الى التحقيق وللعضو ان يتكلم من مكانه او على المنبر اما مقرر اللجنة فلا يتكلم الا على المنبر، ولا يجوز توجيه الكلام الا الى الرئيس او المجلس ولا يجوز للعضو ان يتكلم اكثر من مرة واحدة و ان يستعمل الفاظا غير لائقة، ولا يجوز لغير الرئيس مقاطعة المتكلم او ابداء ملاحظات على مايقول، وكل عضو قرر المجلس

(١) د. محمد فهم درويش، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

منعه من الكلام ولم يتمتع او عاد للاخلال بالنظام، جاز للمجلس بناء على طلب الرئيس ان يقرر اخراجه من قائمة الجلسة^(١).

٢- الامارات العربية المتحدة: يتحدث العضو في المجلس الوطني الاتحادي واقفا في مكانه او على المنبر، ويتحدث المقررون من على المنبر مالم يطلب الرئيس غير ذلك ولايجوز للعضو ان يتكلم في الموضوع الواحد اكثر من ثلاث مرات، ولايجوز ان يكرر العضو اقواله، ويجب التوجه بالكلام الى الرئيس او المجلس، ولايجوز استعمال عبارات غير لائقة، ويتم التصديق على المضابط أي المحاضر بواسطة هيئة مكتب المجلس^(٢).

٣- العراق: جاء النظام الداخلي لمجلس النواب بالعديد من القواعد الاجرائية المنظمة للالية التي يتبعها عضو البرلمان عند كلامه وتتمثل هذه القواعد بالاتي:

يفتتح رئيس المجلس كل جلسة مع ذكر رقم الجلسة على الوجه الاتي "بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ" الله الرحمن الرحيم ،،، نيابة عن الشعب نفتتح الجلسة"، ثم يتم تلاوة آيات من القرآن الكريم في بداية كل جلسة، ويتحدث العضو من مكانه وهو جالس، في الجلسة بأذن من الرئيس وللرئيس تحديد مدة زمنية للعضو المتحدث، ولايجوز للعضو ان يتحدث اكثر من الوقت المسموح به، كما لايجوز الحديث اكثر من مرتين في ذات الموضوع الا اذا اجاز رئيس الجلسة ذلك، ويوجه العضو حديثه الى رئيس الجلسة على ان لايجوز الخروج عن الموضوع ويتحاشى تكرار الكلام، وعند اخلال العضو بهذه القواعد، فللرئيس وحده ان يلفت نظره الى الالتزام باحكام النظام الداخلي، ولايسمح بالعودة الى الموضوعات التي تم حسمها^(٣).

(١) راجع المواد: ٨، ٩١، ٩٨، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١٠٤، ١٠٦، ١٠٧، النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦.

(٢) راجع المواد: ٧٣، ٨٠، ٧٥، اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي الاماراتي لعام ١٩٧٧.

(٣) راجع المواد: ٤١، ٣٩، ٤٢، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥.

وللعضو المتحدث التعبير عن رأيه ووجهه نظره مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة واحترام المجلس، ولا يسمح لاحد غير رئيس الجلسة بمقاطعة المتحدث وللرئيس وحده الحق في ان ينبه المتكلم في اية لحظة اثناء حديثه، ولرئيس الجلسة ان يأمر بحذف أي حديث يصدر من احد الاعضاء مخالفا للنظام من محضر الجلسة، واذا اختل النظام داخل المجلس ولم يتمكن الرئيس من اعادته رفع الجلسة او أجلها الى وقت اخر^(١).

يتضح لنا من خلال النماذج السابقة ان برلمانات اغلب الدول قد وضعت مجموعه من القواعد الاجرائية المنظمة للالية التي من خلالها يمارس عضو البرلمان حقه في الكلام، وذلك من اجل تحقيق نوع من النظام داخل البرلمان ولكي يتم الاستفادة من الوقت المحدد للجلسات بشكل ايجابي دون ان يكون للمحادثات داخل البرلمان من خلال اعضائه دور سلبي يؤثر على الوظائف المكلف بها البرلمان بحيث يمنعه من القيام بها على اكمل وجه خدمة للصالح العام، ولدينا ملاحظة حول ما جاء به المشرع العراقي بشأن اعطاء رئيس المجلس صلاحية تحديد مدة زمنية للعضو في التكلم، وهذا من شأنه أن يودي الى تفضيل عضو على اخر لاعتبارات حزبية او سياسية معينة، لذا نأمل من المشرع العراقي الاستفادة من نظيره اللبناني من خلال تحديد مدة زمنية معينة يسمح من خلالها للعضو بالكلام وابداء ملاحظاته حتى يعرف بداية كل عضو المدة المسموحة له بالكلام، فيختصر ولا يطيل، وكذلك ضمانا للمساواة ما بين جميع الاعضاء.

المبحث الثالث

القواعد الاجرائية المتعلقة باللجان البرلمانية

تعتمد اغلب البرلمانات الديمقراطية في العالم على اللجان للقيام بعملها ويعتبر البعض اللجان البرلمانية عصب حياة البرلمان ، ولاهيتها سوف نبحث في ما هيتهها وانواعها موضحين أهم القواعد الاجرائية التي جيئت لتنظيم عمل العضو في هذه ،وفقا للاتي :

(١) راجع المواد: ٤٣، ٤٤، ٤٥، ٤٦، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥

المطلب الاول - تعريف اللجان البرلمانية

تعرف اللجان بأنها مجموعات صغيرة من المشرعين الذين يختارون على اساس مؤقت أو دائم، بهدف النظر في المسائل بتعمق يفوق قدرة المجلس بأكمله^(١).

وعرف الدكتور محمد طي اللجان البرلمانية " بأنها مجموعات من البرلمانين في كل من المجلسين تقوم بدراسة المشاريع والاقتراحات، او تقوم بالتحقيق وجمع المعلومات، قبل عرضها على المجلس لان المجلس بكامل اعضائه لا يستطيع ان يدرس بهدوء وجدية كل مسألة تعرض عليه"^(٢).

وتشكل كل لجنة من عدد من الاعضاء الذين يتم اختيارهم في اللجان عن طريق الانتخاب، وغالبا ما يراعى اختصاص العضو في اللجنة وخبرته ايضا في مجال معين و بعد تشكيل اللجنة ينتخب رئيسا ومقررا لها، وهذه اللجان تؤدي دورا اساسيا في عمل المجلس اذ انها هي التي تحيل المشاريع بعد دراستها واعداد تقارير حولها الى الهيئة العامة في المجلس لطرحها على المناقشة^(٣).

وفي لجان بعض الدول يكون من بين اعضائه وزراء في الدولة مع ان وجود وزراء يثير القلق من تدخل الحكومة في عمل البرلمان وهذا مادفع اغلب برلمانات الدول الى منع الوزراء من عضوية اللجان البرلمانية ومن الدول التي تطبق هذه الطريقة أي تجعل من الوزراء اعضاء في اللجان البرلمانية هي (روسيا - تايلند، غانا - بنكلادش ، ملاوي) حيث ان روسيا وتايلند يقتصر عضوية الوزراء على المجلس الاعلى فيها، وتايلند تشترط قرارا من

(١) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان في الهيئات التشريعية (تقسيم العمل)، بيروت، ١٩٩٦، ص ٤.

(٢) د. محمد طي، المصدر السابق، ص ٣٧٦.

(٣) منال يونس عبد الرزاق، مصدر سابق، ص ٤٤.

مجلس الشيوخ للموافقة على عضوية الوزراء اما روسيا فتسمح بمشاركة الوزراء في المجلس الفدرالي ان كانوا اصلا اعضاء في ذلك المجلس^(١).

تلعب اللجان دوراً رئيسياً في انجاز العديد من الاختصاصات التي تضطلع بها برلمانات العالم، وكل برلمان يتكون من عدد كبير من الاعضاء مما يجعل انجاز مهامها واعمالها سواء التشريعية او الرقابية او غيرها في الجلسات العامة صعب احيانا، حيث قد تؤدي النقاشات الكثيرة والكلام في الجلسات العامة الى ضياع وقت وجهد اعضاء البرلمان ونتيجة لهذه الاسباب وغيرها فاءن برلمانات العالم تلجأ الى تكوين اللجان لدراسة وتحضير اعمالها من اعضاء محدودي العدد والمتخصصين او الذين لديهم الاهتمام بأحد فروع نشاط الدولة او المجتمع^(٢).

والاصل في تشكيل اللجان مراعاة مبدأ التخصص أي ان تتصرف كل مجموعة داخل البرلمان الى دراسة الموضوعات التي ترى في نفسها ميلا خاصا واستعدادا ظاهرا لبحثها ودراستها لذلك يصار في التشكيل الى اعمال مبدأ التطوع، لان كل فرد ادرى بميول نفسه واستعدادها، فضلا على ان نظام التطوع يؤدي الى تقادي عمليات الانتخاب الطويلة وتسهيلا للعمل جرى التقليد في بعض البرلمانات على ان يرسل الاعضاء الذين يرشحون انفسهم للعضوية في اية لجنة الى رئاسة المجلس، ليتولى جمع الترشيحات وعرضها على المجلس للفصل فيها وحيانا يكون عدد المتطوعين يفوق العدد المطلوب او اقل من ذلك العدد، عندئذ يصار الى حذف الزيادة او اكمال النقص بواسطة الانتخاب ويحصل الانتخاب بالقائمة لكل

(١) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٣٢.

(٢) د. عامر عياش الجبوري، تكوين اللجان البرلمانية واختصاصاتها، مجلة الرافدين، المجلد ٢، السنة العاشرة، العدد ٢٥، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ٢٧٢.

لجنة والعضو الذي لا يريد ان ينتخب في لجنة ما عليه الا ان يعلن عن ذلك قبل عملية الانتخاب او بعدها اذا كان قد تم انتخابه ويكون ذلك عن طريق رئاسة المجلس^(١).

ونرى أنه كثيرا ما تكون هناك طاقات وكفاءات افضل من التي تم تطوعها، وهنا نقترح أن يتم الطلب من هؤلاء، على اساس امكانياتهم او اختصاصاتهم او خبرتهم، ان يقوموا بترشيح انفسهم خدمة للمصلحة العامة.

إنّ انشاء اللجان البرلمانية يعد اداة مهمة وضرورية لايمكن تجاهلها او الاستغناء عنها في العمل البرلماني اذ ان قراراتها وتوجيهاتها هي التي تعين المجلس على اتخاذ القرارات المناسبة ازاء الموضوعات المطروحة على جدول اعماله والتي قد تكون على شكل مشروعات قوانين او سياسات عامة او غير ذلك من الامور التي تعرض عليه وهي اساسية في الرقابة والتشريع، وتعد بمثابة عصب الحياة في البرلمان والمحرك الداخلي لاعمال المجلس^(٢).

المطلب الثاني - انواع اللجان البرلمانية

يوجد نوعان رئيسيين من اللجان البرلمانية تتمثل بالاتي :

أ- اللجان الدائمة: وهي اللجان التي تكون مهمتها او اختصاصاتها دائمة وتختص هذه اللجان بدراسة ما يعرض على المجلس من الموضوعات التي تتعلق بشؤون قطاع معين او بشؤون وزارة من الوزارات و تكون مهمة هذه اللجان دائمة وليس تشكيلها دائماً، حيث يعاد تشكيل هذه اللجان بشكل دوري كل سنه او سنتين بحسب النظام الداخلي لكل مجلس، والكونغرس الامريكي يقوم على اساس لجان دائمة ولجان فرعية، وتعد اللجان الدائمة هي الاقوى وتضم ما بين عشرين وثلاثين عضوا وتكون متخصصة في الحقل التشريعي، وتتخذ هذه اللجان القرارات الكبرى والصغرى التي تشكل مشروع القانون قبل ان تدرسها الهيئة بكاملها وتتمتع هذه اللجان بسلطة لاقرار التعديلات واعادة صياغة مشاريع القوانين والمجلس

(١) المصدر نفسه، ص ٢٧٥.

(٢) عدنان محسن ضاهر، المصدر السابق، ص ٣٤.

المكتمل لا يدرس الانسخة مشروع القانون التي تعدها اللجنة وتوفر اللجنة الفرصة للاعضاء كي يتوصلوا الى تسويات توفق بين وجهات النظر المختلفة في القضايا المهمة، وتقوم هذه اللجنة المعنية بدراسة مشاريع القوانين قبل تقديمها الى مجلس النواب او الشيوخ حيث تخضع للتصويت وبعد الموافقة عليها بالتصويت تصدر اللجنة تقريراً يشرح اراءها حول مشروع القانون والتعديلات التي اقترتها ثم يقدمها للمجلس^(١).

ب- اللجان المؤقتة: وهي اللجان التي يشكلها البرلمان لاغراض معينة او لبحث امر معين، وتنتهي هذه اللجان بانتهاء الغرض منها او بصدر قرار من البرلمان بالغائها او الاكتفاء بما قامت به من اعمال أي تكون مؤقتة، والقاعدة في العمل البرلماني ان الاصل يحوي الفروع لذلك فاللجان الدائمة تستطيع ممارسة مهام اللجان المؤقتة والقيام بوظائفها في حين ان العكس غير صحيح^(٢) ، وتوجد ثلاثة انواع من اللجان المؤقتة في الكونغرس الامريكي وهي (اللجان المختارة) وهي التي تشكل بواسطة أي من المجلسين لمناقشة او معالجة بعض المسائل غير المتجددة بطبيعتها او لاجراء تحقيقات معينة وتنقضي فور انتهاء مهمتها، و (اللجان المشتركة) هي عبارة عن لجان تشكل من عدد من اعضاء مجلس الشيوخ وعدد اخر من اعضاء مجلس النواب للقيام بدراسة او متابعة الموضوعات التي يهتم بها كل من المجلسين في وقت واحد ومنها لجنة مكتبة الكونغرس ولجنة ضريبة الدخل ولجنة الطاقة الذرية، (لجنة المؤتمر) قد يتفق مجلس الشيوخ مع مجلس النواب بشأن تشريع ما ولكنهما يختلفان حول بعض تفاصيله ويتعذر حل ذلك الخلاف وهنا تشكل لجنة من اعضاء المجلسين تسمى (باللجنة المؤتمر) يمثل فيها اعضاء ينتمون الى الحزبين الرئيسيين وايضا رئيس اللجنة الدائمة التي احيل اليها الاقتراح بذلك التشريع اصلاً، وتجتمع هذه اللجنة لحل الخلاف مابين المجلسين من خلال اصدار تقرير حول المشروع، على ان يكون اصداره بناءً على موافقة اغلبية ممثلي كل مجلس في اللجنة على حده، ثم يرسل

(١) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان البرلمانية لحقوق الانسان، ص ٧.

(٢) د. عامر عياش الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٧٧.

هذا التقرير الى المجلسين يكون عليهما اما الاخذ بالمشروع او اعادة المشروع الى اللجنة المشتركة لمزيد من المناقشة او ان يرفض المشروع كله^(١).

هناك نوع اخر من اللجان تسمى باللجان حقوق الانسان: تتوجه بعض الدول الى انشاء لجان خاصة بحقوق الانسان، حيث ان النشاط البرلماني يؤثر على تمتع كل شخص بحقوق الانسان فسواء تناولت اللجان السياسات المتعلقة بالامن او الصحة او النقل العام او التربية او الامن الاجتماعي او الزراعة او الهجرة، فإن صنع القرار في كل مجال على صعيد العمل البرلماني سيخلف تأثيرا مباشرا او غير مباشر على مدى تمتع الاشخاص بحقوقهم سواء كانت سياسية او مدنية او اقتصادية او اجتماعية وغيرها.

ومن شأن طريقة دمج حقوق الانسان في العمل البرلماني اليومي ان يؤثر تأثيرا قويا على مدى ايفاء البرلمانين بدورهم كحراس لحقوق الانسان وتعد اللجان البرلمانية هي المنفذ المهم لعمل عضو البرلمان، واعتمدت برلمانات بعض الدول على اتباع احدى الطريقتين لدمج حقوق الانسان في عمل لجانها وهي:

أ- تناول حقوق الانسان كقضية هامة ينبغي ان يأخذها كل اللجان البرلمانية بعين الاعتبار على اساس ان كل لجنة هي لجنة حقوق الانسان وهذا ماهو مطبق في برلمانات بعض الدول كجنوب افريقيا وبنمارك ونيوزلندا.

أ- تقوم على اساس انشاء لجنة برلمانية تتمتع بتكليف حصري للاهتمام بحقوق الانسان بشكل رسالة سياسية قوية لا الى الشعب فحسب بل الى الحكومة والهيئات الرسمية الاخرى ايضا، على اساس ان هذه اللجان تشكل وسيلة فعالة لضمان اخذ كل اللجان البرلمانية الاخرى قضايا حقوق الانسان بعين الاعتبار، ومن اوائل الدول التي اعتمدت برلماناتها على هذا الاسلوب هي بوليفيا عام ١٩٨٢، وبرلمانات دول اخرى اخذت حلا وسطا من

(١) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المصدر السابق، ص ١٦٧.

خلال اضافة حقوق الانسان الى قضية اخرى تعالجها اللجان كشؤون العدل او الشؤون الدستورية^(١).

ومن النماذج الاخرى لبرلمانت الدول ولجانها بنين النماذج الاتية :

- فرنسا: توجد ثلاثة انواع من اللجان في برلمانها وهي لجان دائمة وعددها ثمان لجان منها لجنة للشؤون الاوربية، وتشكل اللجان من الكتل البرلمانية بالطريقة النسبية وتستمر اللجنة سنة في الجمعية الوطنية وسنتين في مجلس الشيوخ وهي توزع فيما بينها المشاريع والاقتراحات لدراستها وهي لجان متخصصة، واللجان الخاصة تعين لدراسة مشروع قانون خاص، اما لجان التحقيق فنشأت من اجل القاء الضوء على امور تحمل في طياتها وجود مخالفات وربما جرائم وهذه اللجان اصبح الحضور امامها الزاما وفق قانون رقم ٢٠ لعام ١٩٩١^(٢).

- لبنان: اللجان في مجلس النواب لها دور اساسي في مجال التشريع لكونها الاجهزة التي تقوم بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين واعداد التقارير حولها، ويكون انتخاب اللجان البرلمانية وفق المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب في الجلسة التي تلي انتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الانتخابات العامة، ويكون الانتخاب سرياً وفق المادتين (١١،١٢) من هذا النظام، واعطى النظام الداخلي لكل عضو الحق في عضوية لجنتين وله الحق في حضور اجتماعات اية لجان يريد دون ان يكون له الحق بالتصويت، واعطت المادة (٢١) من النظام للعضو الحق استثناءً ان يكون عضواً في لجنة ثالثة اذا كانت تلك اللجنة هي لجنة حقوق الانسان او لجنة المرأة والطفل او لجنة تكنولوجيا المعلومات ويوجد في مجلس النواب ستة عشرة لجنة وتنتخب كل لجنة رئيساً ومقرراً لها بالانتخاب السري وبحضور الاغلبية المطلقة من اعضائها وفق المادة (٢٣) من النظام الداخلي، وتكون جلسات اللجان البرلمانية قانونية اذا حضرها اكثر من نصف الاعضاء في الجلسة الاولى

(١) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان البرلمانية لحقوق الانسان، بيروت، ٢٠٠٢،

ص ٩٠، ١٠٩.

(٢) د. محمد طي، المصدر السابق، ص ٣٧٦.

وثلاث الاعضاء على الاقل في الجلسات التالية، وتكون جلسات ومحاضر اللجان سرية في الاصل واستثناء تكون علنية، وحضور الجلسات الزامي لاعضاءها^(١).

- العراق: وضع النظام الداخلي لمجلس النواب مجموعة من القواعد الاجرائية المنظمة لعمل اللجان البرلمانية ويتبين من النظام الداخلي ان برلمان العراق اخذ بنظام اللجان الدائمة والمؤقتة، حين اشارت المادة (٦٩) على تشكيل لجان دائمة في اول جلسة يعقدها المجلس بعد اقرار النظام الداخلي، ويراعى في تشكيل هذه اللجان رغبة العضو واختصاصاته وخبرته وحددت المادة (٧٠) من النظام الداخلي اللجان الدائمة وعددها (٢٦) لجنة ضمت اختصاصات متعددة وبينت المادة (٧٣)، (٧٤) ان كل لجنة دائمة تتكون من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد عن خمسة عشر وتنتخب كل لجنة من بين اعضائها رئيساً ونائباً ومقرراً وبينت المادة (٧٢) على ان لكل عضو الحق ان يرشح نفسه لعضوية احدى اللجان ورئاستها، وبينت المادة (٧٥) ان اللجان تعقد اجتماعاتها بشكل دوري ومستمر ويكون نصاب انعقاد اللجنة هو حضور اكثرية الاعضاء وتتخذ القرارات بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء اللجنة، وترفع قراراتها لهيئة الرئاسة وللجان الاستعانة بخبراء عند الحاجة، والمادة (٧٦) اعطت الحق لكل عضو من اعضاء المجلس في حضور اجتماعات اية لجنة دون ان يكون له الحق في التصويت وللجان صلاحيات عدة منها تشريعية ورقابية وهذا ما اشارت اليه العديد من المواد منها (٨٧، ٧٦، ٧٧، ١١٢)

ولمجلس النواب صلاحية تشكيل لجان مؤقتة ولجان فرعية ولجان تحقيق بموافقة اغلبية الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة او من خمسين عضواً من الاعضاء، ويوجد في مجلس النواب لجان مؤقتة شكلت بنص خاص ومستقل وليس عن طريق الاقتراح والتصويت وهي اللجنة المؤقتة لتعديل الدستور والتي تمارس عملها وفق المادة

(١) د. عمر حوري، المصدر السابق، ص ١٩٣، ١٩٥.

(١٤٢) من الدستور التي اشارت الى تشكيل لجنة من اعضاء مجلس النواب متخصصة بتعديل الدستور وهذه اللجنة مؤقتة حيث تحل بعد البث في مقترحاتها^(١).

وهذه اللجنة شكلت بموجب نص دستوري ونص في النظام الداخلي لمجلس النواب، واللجنة المؤقتة لتنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور وهذه اللجنة شكلت بنص خاص في النظام الداخلي لمجلس النواب وتحل هاتان اللجنتان عند انتهاء مهامها التي شكلت من اجلها، وتكون جلسات اللجان على انواعها جلسات غير علنية حيث يحضرها فقط اعضاء اللجنة والموظفون وخبراء واعضاء الحكومة الذين تستعين بهم اللجنة، ولايجوز لممثلي الاعلام الحضور، الا بأذن من رئيس اللجنة^(٢).

وبالنسبة للجنة حقوق الانسان فإن مجلس النواب شكل لجنة دائمة سميت بلجنة حقوق الانسان وفق المادة (٧٠) وبينت المادة (٩٩) من النظام الداخلي اختصاصات هذه اللجنة والمتمثلة بمتابعة حقوق الانسان العراقي ورصد المخالفات ومتابعة شؤون السجناء والمعتقلين وهناك لجنة سميت بلجنة شؤون الاعضاء والتطوير البرلماني وبينت المادة (١٠٩) من النظام اختصاصات هذه اللجنة والمتمثلة بمتابعة كل مايتعلق بشؤون اعضاء مجلس النواب والتحقق من الشروط الواجب توافرها في العضو والعمل على تطوير الاعضاء البرلمانيين.

والنظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق رقم (١) لعام ١٩٩٢، اشار الى لجان المجلس في عدة مواد واخذ بنظام اللجان الدائمة وعددها ثمانية لجان، ونظام اللجان المؤقتة أيضا^(٣).

(١) المادة ٦٨، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥؛ المادة ٤٢، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادتين ٧١، ١١٤، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المواد ٣٧، ٣٨، ٤٧، النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩١ المعدل.

والعديد من الاحكام التي اخذ بها النظام الداخلي لمجلس النواب بالنسبة لتشكيل اللجان والية عملها مطبقة في اللجان البرلمانية لبرلمان كوردستان، مع وجود بعض التغيرات البسيطة فيه والنظام الداخلي لمجلس النواب كان موفقا في بيان التفاصيل المتعلقة بتشكيل اللجان داخل البرلمان نظرا لكون هذه اللجان هي العصب المحرك لعمل اعضاء البرلمان داخل المجلس.

الخاتمة :

بعد ان انتهينا بعونه تعالى من أنجاز بحثنا المستل من أطروحة الدكتوراه والموسوم

ب(القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان) توصلنا للاتي :

١-يمارس عضو البرلمان عمله من خلال مجموعة من القواعد الموضوعية والاجرائية التي

تسهل وتنظم عمل العضو داخل البرلمان عند ممارسته لاختصاصاته.

٢-القواعد الاجرائية هي مجموعة من القواعد المتعلقة بالاجراءات والشكليات التي يفترض

على العضو الالتزام بها عند ممارسته لعمله ، والمصدر الرئيسي لهذه القواعد هو

النظام الداخلي للبرلمان أم المصدر الثانوي لها فهو الدستور الذي يعد مصدر رئيسي

بالنسبة للقواعد الموضوعية دون الاجرائية.

٣-النظام الداخلي يضم مجموعة من القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس واجهزته

الرئيسية ، والقيمة القانونية لهذا النظام يعتمد على نوع الدستور فإذا كان دستور الدولة

مرنا فإن(النظام الداخلي) يعد في مرتبة الدستور ، أما اذا كان الدستور جامد فإنه

يحتل مرتبة القانون العادي الذي لا يجوز له ان يخالف الدستور، وبعض الدول ذات

الساتير الجامدة تضعه في مرتبة وسطة ما بين الدستور والقانون العادي.

٤-القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان المتعلقة بأنعقاد الجلسات ونظام الكلام في

العديد من الدول واحدة مع وجود بعض الخصوصيات في بعض الدول من حيث الية

دعوة الانعقاد ونصاب الانعقاد وجلساته العادية وغير العادية والية الكلام داخل البرلمان.

٥- اللجان البرلمانية تضم مجموعة من الاعضاء الذين يختارون عن طريق الانتخاب وفي الغالب يختارون استنادا لمبدأ التخصص والتطوع ، ولهذه اللجان دور مهم في تيسير عمل العضو داخل البرلمان ، وتوجد مجموعة من القواعد الاجرائية التي تنظم عمل هذه اللجان من حيث عدد اعضاء اللجنة ، اختصاصاتها، الية العمل داخلها والية التصويت وغيرها من القواعد.

قائمة المصادر :

أولا - الكتب

- ١- د. احمد سعيقان، الانظمة السياسية المبادئ الدستورية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨.
- ٢- امين المشاقبة، في التربية الوطنية النظام السياسي الاردني والمسيرة الديمقراطية، ط٦، الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.
- ٣- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦
- ٤- د.صباحي محصاني، الدستور والديمقراطية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٥٢
- ٥- د.عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية(١٤)، الكويت ، ١٩٨٥.
- ٦- د. عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ، اسكندرية ، ١٩٩٢.
- ٧- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٧- د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية)، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.

- ٨- د. قائد طربوش، الجزء السادس والسابع، المجلد الخامس، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المكتب الجامعي الحديث، اسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٩- د. مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.
- ١٠- د. محمد- القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٦، بلا مكان، ٢٠٠٦.
- ١١- د. محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ١٢- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، بيروت، ٢٠٠٤.
- ١٣- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان البرلمانية لحقوق الانسان، بيروت، ٢٠٠٢.
- ١٤- د. نوري لطيف، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩.
- ١٥- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، رؤساء الجلسات، سلسلة الابحاث التشريعية، بيروت، ١٩٩٦.
- ١٦- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، ترجمة انور سعد، بيروت، ٢٠٠٧.
- ١٧- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان في الهيئات التشريعية (تقسيم العمل)، بيروت، ١٩٩٦.

ثانيا : الاطاريح والرسائل الجامعية

- ١- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٢- منال يونس عبد الرزاق، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري (١٩٧٠، ١٩٢٥)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.

ثالثا: المجالات العلمية

- ١- د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في المجالس النيابية (مجلس النواب العراقي نموذجاً)، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، السنة التاسعة، العدد ١٠، كانون الاول، اربيل، ٢٠١١.
- ٢- د. عامر عياش الجبوري، تكوين اللجان البرلمانية واختصاصاتها، مجلة الرافدين، المجلد ٢، السنة العاشرة، العدد ٢٥، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥

رابعا: الدساتير والانظمة الداخلية

- ١- دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.
- ٢- دستور اللبناني لعام ١٩٢٦
- ٣- دستور الاردن لعام ١٩٥٢ المعدل
- ٤- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.
- ٥- دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١
- ٦- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
- ٧- دستور مصر لعام ٢٠١٢.
- ٨- النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦
- ٩- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ١٠- النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق لعام ١٩٩٢ المعدل
- ١١- اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي الاماراتي لعام ١٩٧٧.