ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

مدى تأثير اختصاص البرلمان بتنظيم شؤونه على استقلاله دراسة مقارنة

شورش حسن عمر *
جامعة السليمانية / العراق

محسن حسن بارام.
جامعة السليمانية / العراق

تاريخ إرسال المقال:2020/06/19 **تاريخ قبول المقال: 2020/08/04**

ملخص البحث:

النظام الداخلي للبرلمان هي الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بينه و بي السلطات الأخرى للدولة، وكذلك ترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع. وأن مبررات وضرورات وضع الانظمة الداخلية تكمن في ثلاثة ضروريات تشريعية وتنظيمية، وكذلك أنها ضرورة ملحة لحماية الاقليات البرلمانية. وهناك ثلاث طرق لإصدار الانظمة الداخلية للبرلمان، وأن المجالس التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصلي في وضع لوائحها الداخلية، ومبرر ذلك يرجع الى العمل بمبدأ الفصل بين السلطات وإستقلال البرلمان عن السلطات الاخرى. وأن النظام الداخلي لا تقتصر أهميتها على تنظيم المسائل الشكلية أو الاجرائية بل يمكن أن تمس كذلك المسائل الموضوعية فتقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق بمجال الاختصاص البرلماني.

ورغم إختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لظهور البرلمان في كل من دول موضوع المقارنة فيما يخص التنظيم الداخلي للبرلمان، الا أن هناك نقاط يجمعهم ونقاط يفرقهم مثل طريقة تكوين البرلمان وكيفية إنتخاب رئيس البرلمان في الدول الاربعة. وأن أللجان البرلمانية لها دور محوري في عمل كل

* المؤلف المرسل

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

البرلمانات الاربعة موضوع المقارنة، لكن التقاليد البرلمانية تختلف بين الدول وكذلك ثبوتية عدد أعضاء البرلمانات.

الكلمات المفتاحية : تأثير– اختصاص– البرلمان– استقلال

Research Summary:
The rules of procedure of the Parliament are the tools that regulate the work of Parliament and determine the relationship between it and the other authorities of the country, they also chart the path that the MP must take to perform his role in the censorship and legislation. And that the justification and necessity of the development of internal regulations lies in three legislative and regulatory requirements, as well as an urgent need to protect parliamentary minorities. There are three ways to issue the internal regulations of the Parliament. The legislative councils have the original jurisdiction to make their own internal regulations. This is justified by the principle of separation of powers and the independence of parliament from other authorities. And that the rules of procedure had a significant impact on the functioning of the Parliament, not only on the organization of formal or procedural matters but also on substantive issues, complementing the constitutional texts in respect of parliamentary jurisdiction.
Despite the different political, social and economic conditions of the emergence of the parliament in each of the countries of comparison in terms of the internal organization of the parliament, but there are Points in common and points divides them, like the way the parliament is formed and how the speaker of parliament is elected in the four countries is different. And the parliamentary committees have a central role in the work of all four parliaments. The subject of comparison is different, but parliamentary traditions vary among countries, as does the number of members of parliaments
Key words: influence - jurisdiction - parliament - independence

المقدمة:

ان وجود البرلمان وإقرار الدساتير لمبدأ الفصل بين السلطات والتي تعتبر من المبادىء الاساسية لإستقلالية البرلمان له أهميته، لكن لايكفي لكي نقر بوجود نظام برلماني حقيقي يقوم بدوره الملقاة عليه، بل ينبغي ضمان استقلالية البرلمان بمجموعة من الضمانات الدستورية و القانونية، وأن هذه الضمانات لاتشكل امتيازا ممنوحا للبرلمان أو لأعضائه، وانما تمثل حماية للعمل البرلماني، وللعضو البرلمان لتمكينه من ممارسة مهامه. وتتجسد هذه الضمانات من خلال الانظمة الداخلية للبرلمان و كذلك التنظيم الداخلي للبرلمان في

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

الانظمة الدستورية ومن ثم مدى تأثير اختصاص البرلمان بوضع نظامه الداخلي وتنظيم شؤونه الداخلية على استقلال البرلمان من حيث التكوين و ممارسة اختصاصاته.

سبب اختيار الموضوع:

بما ان واجب البرلمان هو تمثيل ارادة الامة تمثيلآ حقيقيآ، فأن ذلك لا يتأتى إلا أذا كانت البرلمان يتمتع بالاستقلال، ولايتحقق هذا الاستقلال إذا لم يكن البرلمان مستقلا بتنظيم شؤونه الداخلية، وهذا بدوره لايتحقق الا إذا إنفرد البرلمان بوضع نظامه الداخلي، ولأن النظام الداخلي هي الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بينه وبين السلطات الأخرى، وترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع.

مشكلة البحث: تتمثل اشكالية هذه الدراسة بما يلي:

- رغم الاقرار الدستوري باستقلالية البرلمان في معظم الدول، لكن هذه الاستقلالية لن يجد لها صدى على ارض الواقع الا في دول قليلة، بحيث يلاحظ في معظم دول العالم هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهذا الوضع لاشك ناتج عن اسباب عديدة، قد تكون من ضمن هذه الاسباب تدخل السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان وتنظيم شؤونه الداخلية.
- الاجابة عن دور اختصاص البرلمان بوضع نظامه الداخلي وتنظيم شؤونه الداخلية على اداء البرلمان واستقلاله تجاه السلطات الاخرى ولاسيما السلطة التنفيذية، وبيان دور كل من هذين العاملين منفرداً ومتضامنا على استقلالية البرلمان.

فرضية البحث:

تتمثل فرضية هذا البحث في سؤالين جوهريين وهما:

1. هل هناك علاقة وطيدة بين انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي و إستقلاله بتنظيم شؤونه الداخلية؟
2. هل إستقلال البرلمان بتنظيم شؤونه الداخلية، له دور أساسي في أن يؤدي البرلمان دوره الحقيقي و المتمثلة بالتشريع و الرقابة؟

منهج البحث: يتم دراسة موضوع البحث على وفق المنهج التحليلي المقارن، وذلك لمقارنة بين النظم الدستورية لكل من بريطانيا وفرنسا ومصر مع العراق.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

خطة البحث:

ونتناول موضوع بحثنا من خلال مبحثين مستقلين نتناول في الاولى استقلال البرلمان بوضع نظامه الداخلي وطرق اصداره، ونتطرق فيه الى تعريف النظام الداخلي وضرورة وضع الانظمة الداخلية للبرلمان إذ يتم من خلاله توضيح فكرة أستقلال البرلمان بوضع نظامه الداخلي، وذلك في المطلب الاول. أما في المطلب الثاني فنناقش طرق إصدار الانظمة الداخلية في الانظمة الدستورية المقارنة وأثرها على استقلال البرلمان.

وفي المبحث الثاني نتناول ادارة البرلمان لشؤونه الداخلية في الانظمة الدستورية، ونتطرق فيها الى التنظيم الداخلي للبرلمان في كل من بريطانيا وفرنسا وذلك في المطلب الاول، وفي المطلب الثاني نتناول التنظيم الداخلي للبرلمان في بلدين عربيين وهما مصر و العراق، و أين تأثير ذلك على إستقلال البرلمان.

وفي الخاتمة نذكر أهم النتائج والتوصيات التي يتوصل إليها هذا البحث.

المبحث الاول: استقلال البرلمان بوضع نظامه الداخلي وطرق اصداره.

إن الفصل العضوي و الوظيفي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية يقتضي أن تستقل السلطة التشريعية بشؤونها الداخلية، وذلك لضمان إستقلاقها وقيامها بواجباتها على أكمل وجه، ولعل من أهم مظاهر أستقلال البرلمان هو أستقلاله بوضع نظامه الداخلي، إذ من خلاله يتم لأن هذه الانظمة تنظم تفاصيل عمل البرلمان كمؤسسة و يحدد حقوق و واجبات أعضائه. عليه لدراسة هذا المبحث سوف يتم توزيعه على مطلبين، نتناول في المطلب الاول تعريف النظام الداخلي وضرورة وضعها من قبل البرلمان. وفي المطلب الثاني نتكلم عن طرق إصدار الانظمة الداخلية وأثرها على استقلال البرلمان.

المطلب الأول: النظام الداخلي وضرورة وضعه من قبل البرلمان..

نتناول في هذا المطلب كل من تعريف النظام الداخلي للبرلمان، وكذلك ضرورات وضع هذا النظام للبرلمان.وذلك من خلال فرعين وكالآتي:

الفرع الاول: تعريف النظام الداخلي:

نظرا لأهمية النظام الداخلي للبرلمان، أو اللائحة الداخلية، ودوره المحوري في سير العمل البرلماني، فقد عرفت من وجهات نظر مختلفة فقد عرف (المعجم الدستور) النظام الداخلي بأنه"القرار الذي تصوت عليه الجمعية المعنية، ويتضمن مجموعة الاحكام المتعلقة بتنظيم أعمالها وتأليف أجهزتها ومهامها ويشتمل على

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

تدابير ذات طابع داخلي ونمط تعيين أجهزة الجمعية النيابية، وإنضباط المداولات، ووقت الكلام، ووضع إجراءات يجب اتباعها لتحسين انتظام المناقشات، وأنماط التصويت، وكذلك أحكام تتعلق بالسلطات العامة الاخرى"[1]. ويعرف أيضا بأنه"قواعد داخلية لتنظيم العمل داخل المجالس لمؤسسات نيابية تحتوي على مجموعة من القواعد لقيام الاعضاء لممارسة مهامهم الرقابية والتشريعية"[2]. وهناك من يعرفها بأنها مجموعة القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس، أو مجموعة إجراءات وكيفيات عمل المجلس النيابي ومجموعة الضوابط والقواعد التي تمكنه من ممارسة وتنظيم الاختصاصات الممنوحة له بمقتضى الدستور[3].

ويعرفه المجلس الدستوري الفرنسي بأنه "مجموعة التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية التي تتعلق بسير المجلس و النظام بداخله"، وبأنه "مجموعة مقتضيات داخلية متعلقة بسير المجلس و ترمي الى تقييد أعضائه وحدهم، وحدد موضوع النظام الداخلي في تنظيم السير الداخلي للمؤسسة البرلمانية وطرق التداول فيها"[4].

وعرف الدكتور علي الصاوي النظام الداخلي بأنه مجموع التدابير والقرارات التي ترجع إلى المجال الخاص بالمجالس، أي التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية و ذات العلاقة بسير عمل البرلمان والنظام داخله. فالنظام الداخلي هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل المجلس، يضبط العلاقات بين الفاعلين السياسيين (الأغلبية والمعارضة)، ويقننها ويحقق التوازن المطلوب بينهم، يضمن حقوق الأقليات البرلمانية ويحدد الواجبات ويبين المخالفات ويضع لها الجزاءات والعقوبات، يحتكم إليه لفض النزاعات والخلافات. والنظام الداخلي و بمثابة القانون الذاتي الذي يكون البرلمان قد تعهد ضمنا أن يحترم أحكامه. والنظام الداخلي امتداد للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي ككل[5]، و نحن بدورنا نتفق مع هذا التعريف، لأنه يعتبر تعريفا مانعا و شاملا و يغطي كل جانب من جوانب النظام الداخلي.

[1] نقلا عن: فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دار الخليج، الاردن، 2018، ص35.

[2] د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، كويت، 1985، ص 198.

[3] المصدر نفسه، نفس الصفحة.

[4] نقلا عن: فايز محمد أبو شمالة، المصدر السابق ، ص36.

[5] د.علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000،ص143-145.

الفرع الثاني: ضرورات وضع النظام الداخلي من قبل البرلمان.

هناك عدة ضرورات لإصدار الانظمة الداخلية فيمكن إجمالها في ثلاثة أشكال:

1. الانظمة الداخلية ضرورة تشريعية: كما هو معروف إن المواد الدستورية تصاغ عادة بطريقة عامة مجملة لايمكن معها أن تطبق مباشرة في المجالس البرلمانية، مما يتطلب وجود واسطة تشريعية تقوم بتفسير وبيان ما جاء مجملا في الدستور بلغة أكثر تفصيلا ووضوحا.
2. الانظمة الداخلية ضرورة تنظيمية: كما نعرف بإن المجالس البرلمانية هي عبارة عن تجمعات غير متجانسة من جماعات سياسية وأفراد ينتمون الى أفكار و أيدولوجيات مختلفة، وبالتالي فإن لهم آراء متباينة و أغراضا مختلفة، مصالح متضاربة، لذا كان من الصعب تسيير مداولتها دون وجود إطار مرجعي له سلطة قانونية، ويكون واجب الاتباع من جميع أعضاء المجلس. وبهذا الصدد يقول توماس جيفرسون الرئيس الثالث للولايات المتحدة الامريكية:" يجب أن يكون لدينا قوانين ويجب أن يكون تصريف الاعمال الجارية في المجالس بطريقة موحدة، وأن لا تكون خاضعة لأهواء الرئيس أو للرغبات الخاصة لكل عضو من الاعضاء[1] ".
3. الانظمة الداخلية ضرورة لحماية الاقلية البرلمانية: أن من سمات الرئيسية للبرلمان الديموقراطي أن يضمن مبدأ تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضاء البرلمان، ذلك أن المجالس النيابية تتكون من أغلبية نيابية و أقلية نيابية أو يقسم النواب الى نواب موالين للحكومة وسياساتها ونواب معارضين لها. وإذا كان الحال كذلك دائما، في حالة عدم وجود قواعد مقررة ليعمل بها و تنظم مداولات المجلس وتسير أعماله، فإن الاكثرية هي وحدها التي ستقرر كافة قواعد العمل الواجب إتباعها في تنفيذ القرار، وسيكون المتضررون من ذلك دائما الاقلية لأنه لايوجد قواعد أو ضمانات لحقوقهم. وقد أوضح توماس جيفرسون رئيس الولايات المتحدة الامريكية عندما قال:"إذا كانت الاغلبية في هيئة تشريعية يمكنها من خلال تفوقها العددي أن توقف تأثير التدابير النظامية التي تود الاقلية الاخذ بها، فإن هذه الاقلية تكون من ناحية أخرى تكون مظلومة من قبل الاغلبية، اذا لم يكن اللجوء الى قواعد المداولات التي اعتمدت تباعا بإعتبارها ضرورة لتصريف الاعمال، والتي اكتسبت طابع القانون في المجلس" [2].

[1] نقلا عن: فايز محمد أبو شمالة، المصدر السابق، ص38.

[2] نقلا عن:فايز محمد أبو شمالة، المصدر السابق، ص39-42.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

المطلب الثاني: طرق إصدار الانظمة الداخلية وأثرها على استقلال البرلمان.

بالنسبة لطرق إصدار الانظمة الداخلية فهي لاتخرج عن ثلاث طرق، نتناولها كالآتي:

الطريقة الأولى: أن يصدر النظام(اللائحة) الداخلية بقانون، وهذا ما أخذ به دستور مصر الصادر عام 1930[1] و كذلك أخذ به الدستور اللبناني وذلك في المادة(43) منه و الدستور الروماني لعام 1991 وذلك في الفقرة الاولى من المادة 61 منه[2].

الطريقة الثانية: أن يضع البرلمان نظامه الداخلي ولكنه يخضع لمصادقة من جهة أخرى. وهذا ما أخذ به فرنسا الى حد ما، لأنه صحيح أن الاصل العام ان كل من مجلسي البرلمان هو سيد النظام الداخلي له، حيث كل مجلس يستأثر بحرية وضع نظامه الداخلي. لكن هذه اللوائح تعرض على المجلس الدستوري قبل وضعها موضع النفاذ بغض النظر في مدى توافقها مع الدستور من عدمه[3]. وقد أنتهج دساتير كل من المغرب و الجزائر وتونس و موريتانيا[4] نفس نهج الدستور الفرنسي، فمثلا تنص الدستور المغربي الصادر عام 2011 في المادة(69)منه على أنه: "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، الا أنه لا يجوز العمل به الا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور".

وإن كان يتبادر الى الذهن بأن هذه الطريقة عليها تحفظ لأنها تجعل مرجعية أعلى من البرلمان ولا يتماشى مع مبدأ الفصل بين السلطات، الا أن التدقيق في النص أعلاه يوضح بأن دور المحكمة الدستورية في النظام الدستوري المغربي لايعدو التدقيق على تطبيق قاعدة عامة وهي سمو النص الدستوري عما سواه وأنه لايجوز صدور أي تشريع يخالف الدستور.

الطريقة الثالثة: هي صدور النظام الداخلي بقرار من البرلمان، وهذا هو الاصل لأن البرلمانات هي صاحبة الاختصاص الاصيل لوضع أنظمتها ولوائحها الداخلية، وهو الامر الذي يتفق وتقاليد العمل الديموقراطي من

[1] د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص199.

[2] د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، بدون أسم المطبعة، القاهرة، 2003-2004، ص 19-20.

[3] للمزيد ينظر:د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور الفرنسي الى أين...؟، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص98. وتجدر الاشارة الى أن المجلس الدستوري في رقابته لدستورية اللوائح الداخلية للبرلمان، لايبحث فقط إتفاقها مع الدستور، وإنما أيضا مع القوانين الاساسية. للمزيد ينظر: د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المصدر السابق، ص21.

[4] للمزيد ينظر: عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب و واجباته في المجالس التمثيلية العربية، من منشورات UNDP، بدون مكان الطبع و سنة النشر، ص 18-20.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

أن يكون لكل مجلس تشريعي الحق بوضع لائحته الداخلية وتعديلها بقرار منه يصدره بإرادته المنفردة دون تدخل من الحكومة، وهذا هو الاصل لأن المجالس التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصلي في وضع لوائحها الداخلية، كما هي الحال في غالبية الدول[1].

ففي بريطانيا مهد النظام البرلماني، مثلا يتمتع مجلس العموم ومجلس اللوردات بتنظيم الاجراءات الخاصة بها، حيث ان له الحق الحصري بتقرير قواعد العمل لاجراءاته الخاصة، وتقرير ما سيناقشه أو يدرسه من أمور. ولذلك نجد جانبا من الفقه البريطاني يشير الى هذه الامتيازات بقوله "ان ما يحدث داخل البرلمان يسيطر عليه البرلمان، ولا يمكن للمحاكم ان تراجعه ويؤكد هذا القول باشارته الى ما صرح به اللورد(براون ويلكسون) في قضية(بريبل) ضد تلفيزيون نيوزلندا، ان الحد الذي تعني به المحاكم فهي لن تسمح بالقيام بأي تحد لما قيل أو جرى داخل نطاق البرلمان في أدائه لوظائفه التشريعية وحمايته لامتيازاته الثابتة"[2]

وكذلك أخذ بهذه الطريقة أيضا الدستور المصري الصادر عام (2014) عندما تنص المادة(118) منه على أنه:" يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله"، وعلى ذلك فأن لائحة مجلس النواب المصري تستمد وجودها من نص دستوري فهو الذي يضعها.

وقد نهج المشرع الدستوري العراقي أيضا الطريقة الثالثة، وأوكل إصدار النظام الداخلي الى مجلس النواب العراقي نفسه، وهذا ما جاء في نص المادة (51) من دستور الصادر في عام (2005): "يضع مجلس النواب نظاما داخليا لتنظيم سير العمل فيه". وكذلك وفقا للفقرة الاولى من المادة (31) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يتولى المجلس اصدار النظام الداخلي الخاص به. وكذلك اكدت المادة (4) من النظام الداخلي على التزام اعضاء مجلس النواب في مناقاشاتهم وما يتخذونه من قرارات باحكام الدستور. وفي ذلك تأكيد على الالتزام باحكام الدستور. ومن هنا فان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يستمد وجوده من

[1] للمزيد ينظر: فايز محمد أبو شمالة، المصدر السابق، ص44.

[2] نقلا عن: د. محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني ضمانات استقلال المجالس الدستورية، دار الخليج، عمان، 2017، ص 218.

نص دستوري اعطى لمجلس النواب الحق في وضع نظامه الداخلي والذي ينظم بموجب احكامه عمل المجلس وكيفية ممارسته لاختصاصاته التي حددها الدستور العراقي لعام (2005).

إذن أن الطريقة الثالثة لوضع النظام الداخلي لها اهمية كبيرة، وتعتبر وسيلة مهمة من وسائل استقلال البرلمان، ويجب أن لايصدر بقانون بل يمنح المجلس ذاته سلطة مطلقة في وضعه بعيدا عن السلطة التنفيذية التي غالبا ما تشارك في وضع القوانين، ولذلك فان المجالس التشريعية كما نصت الدساتير تصر على وضع أنظمتها بنفسها وبالصورة التي تراها مناسبة بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية[1]. وأن مبرر انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي يرجع الى العمل بمبدأ الفصل بين السلطات والإستقلال العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق ولا يستطيع القيام بواجباتها على أكمل وجه، ما لم تستقل البرلمان بوضع انظمتها الداخلية.

لكن يجدر الاشارة هنا ولاسيما فيما يخص تاثير النظام الداخلي على سير العمل داخل البرلمان، فإنه في أغلب الاحيان له اثر ابلغ من اثر الدستور نفسه، ويقول (أوجين بيار) بهذا الصدد أن النظام الداخلي لمجلس النواب هو أداة مؤثرة في يد الاحزاب لأنه غالبا ما يكون أعظم فعالية من الدستور نفسه[2]. و يؤكد د. ماجد راغب حلو على نفس الفكرة عندما يقول:" ان اللائحة الداخلية لا تقتصر أهميتها في الواقع على تنظيم المسائل الشكلية أو الاجرائية بل يمكن أن تمس كذلك المسائل الموضوعية فتقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق بمجال الاختصاص البرلماني"[3]. وبما أن النظام الداخلي لا يعمل في فراغ، وانما يتأثر بالبيئة السياسية و الاجتماعية والاقتصادية والدستورية والقانونية التي ينشأ في اطارها، لكن لكي يكون سهلة التطبيق ويتعهد رئاسة وأعضاء البرلمان عليه، يجب ان لا يكون في كل حين عرضة للتعديل و انما يأتي التعديل وفقا لمتطلبات التطور وضرورات العمل التشريعي و اجتهادات كبار المشرعين.

إذن في نهاية هذا الفرع بمقدورنا أن نجزم بأن النظام الداخلي أو اللائحة الداخلية للبرلمان، يتضمن بصورة عامة، مجموعة القواعد التي يقوم بوضعها المجلس لترسم على نحو تفصيلي كيفية وآلية قيام البرلمان

[1] د.فهمي مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بيروت، الشركة الشرقية للنشر، 1996، ص319.

[2] عدنان محسن ضاهر، المصدر السابق، ص17.

[3] د. ماجد راغب حلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، اسكندرية، ط1، 2005، ص323.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

بوظائفه على النحو الذي حدده الدستور، وهي بالطبع قواعد اجرائية لتنظيم عمل البرلمان، وليست قواعد موضوعية، وبالتالي فان هذه القواعد الاجرائية يجب ان تنسجم مع احكام الدستور، وأن لا تخالف احكامه[1]. وبما أن النظام الداخلي هو مجموع الاحكام القانونية المكملة للدستور فيما يتعلق بمجلس النواب، الا أنه يجب الملاحظة الى أن نصوص النظام الداخلي ليس لها نفس القوة التي لنصوص الدستور نفسه أو حتى للقوانين العادية، وذلك لان النظام الداخلي هو من عمل البرلمان ولا يجوز أن يتضمن اي نص مخالف الدستور، أو لاي قانون عادي لانه من الوجهة التشريعية دونهما قوة، فالبرلمان عندما يصدق على نظامه الداخلي بعد أن تدرسه لجنة خاصة تدعى عادة(لجنة النظام الداخلي) ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية وهذه هي الصفة الوحيدة التي تقربه من القانون[2].

وأن هناك ضرورات لوضع الانظمة الداخلية للبرلمان فيمكن إجمالها في عدة امور أهمها أن الأنظمة الداخلية ضرورة تشريعية كما أنها ضرورة تنظيمية كذلك ضرورة ملحة لحماية الاقلية البرلمانية. وكذلك أن هناك ثلاث طرق لإصدار اللائحة الداخلية للبرلمان، وهي أن يصدر بقانون وهذه الطريقة عليها التحفظ، أو أن يصدره البرلمان ويخضع للتصديق من جهة أخرى(وهذا ما أخذ به كل من فرنسا و المغرب و التونس و الجزائر وموريتانيا)، وأخيرا إنفراد البرلمان في وضع نظامه الداخلي دون تدخل بإعتباره مظهرا من مظاهر استقلال البرلمان، وهذه الطريقة هي الطريق الاسلم المتفقة مع التقاليد العمل الديموقراطي.

المبحث الثاني: ادارة البرلمان لشؤونه الداخلية في الانظمة الدستورية:

تعهد مختلف الدساتير والقوانين الداخلية للبرلمانات بإختصاص تنظيم إدارتها الداخلية، وتنظيم اعمالها. فبالنسبة للتنظيم الاداري يجب التمييز بين نوعين من الادارة، الادارة بمفهومها العادي من مكاتب وموظفين الذين يصنفون حسب المناصب التي يحتلونها يوجد على راسهم مسؤول إداري تابع مباشرة لرئيس البرلمان اولا. وثانيا إدارة اعمال البرلمان حيث يقتضي حسن تنظيم وإنجاز العمل بسرعة وجود هيكلة في البرلمان في قمتها الرئيس،ثم مكتب البرلمان فلجانه المختصة، وهي هياكل مهمتها السهر على حسن سير العمل

[1] عدنان محسن ضاهر، المصدر السابق، ص 16. و د عصام علي الدبس، النظم السياسية –السلطة التشريعية–، الاردن، دار الثقافة، 2011، ص720.

[2] حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، دار مكتبة الحياة، بيروت، بدون سنة النشر، ص160.

البرلماني، حيث تقوم بدراسة المواضيع المعروضة على هيئة رئاسة البرلمان قبل عرضها على النواب وضمان الصلة المستمرة مع الحكومة. وفيما يلي نقوم ببحث التنظيم الداخلي في كل من برلمان بريطانيا، فرنسا، مصر والعراق، وذلك في مطلبين، نتناول في الاولى التنظيم الداخلي للبرلمان في دولتين أوروبيتين وهما كل من بريطانيا وفرنسا. ونتناول في المطلب الثاني التنظيم الداخلي للبرلمان في دولتين عربيتين هما مصر و العراق.

المطلب الاول:: التنظيم الداخلي للبرلمان البريطاني والفرنسي:

نتناول في هذا المطلب التنظيم الداخلي لكل من برلمان المملكة المتحدة و برلمان فرنسا، وذلك كالآتي:

الفرع الاول: التنظيم الداخلي للبرلمان البريطاني.

يتكون البرلمان في بريطانيا من مجلسين، مجلس العموم ومجلس اللوردات، وقد فقد هذا الاخير منذ سنة 1911 سلطته في الاعتراض على قرارات مجلس العموم، لذلك أصبح البرلمان مكونا بشكل أساسي من مجلس العموم، الذي ينتخبه اعضائه لمدة خمس سنوات وينتخب مجلس العموم من بين اعضائه رئيسا يطلق عليه لقب (Speaker)[1]، بعد توافق بين الحزبين الاساسيين، حزب العمال وحزب المحافظين، على شخصه، ولمدة ولاية مجلس العموم، وهذا التوافق يتطلبه الدور المناط بالرئيس، وضرورة إدارة جلسات مجلس العموم بإتزان وحياد. لذلك ليس بالضرورة أن يكون الرئيس من حزب الاكثرية، فقد يجري الاتفاق على رئيس من الحزب المعارض، فالمهم أن تتوافر الصفات التي تتطلبها ممارسة مهمة الرئيس في الشخص الذي جرى التوافق عليه. وغالبا ما تجدد ولاية الرئيس إذا رغب بذلك، حتى ولو تغيرت الاكثرية في مجلس العموم[2]. كما حصل عند تولية السيدة(بوترويد) رئاسة مجلس العموم وذلك في عام 1992 بعد إجراء انتخابات وقد فازت على منافسها، على الرغم من أنها من حزب العمال والاكثرية في مجلس العموم من حزب المحافظين[3].

[1] د. مجيد حميد العنبكي، الدستور البريطاني، الجزء الاول، الملامح الاساسية لغاية 1975، المكتبة الوطنية، بغداد، ص43. و د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص93-94. و اندريه هوريو، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ترجمة(علي مقلد، شفيق حداد، عبدالحسن سعد)، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص345، د.حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977، ص98.

[2] د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق، المصدر السابق، ص94.

[3] المصدر نفسه، ص94.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

والوظيفة الاساسية للرئيس هي الحفاظ على النظام خلال الجلسة. فكل المتحدثين في المجلس يوجهون كلامهم للرئيس، وهو المنوط به توجيه الاعضاء لحفظ النظام إذا خرجوا على قواعد عمل المجلس[1]. وعلى الرئيس أن يحفظ التوازن بين حقوق الاقلية وسلطة الاغلبية، وأن يوازن بين الحكومة والمعارضة عموما. وأنه لا يملك من أجل المحافظة على النظام إلا قراره الشخصي وقوة العرف، ويتمتع بهيبة كبيرة فرضتها التقاليد. حتى ذكر الفقه أن رئيس المجلس لا يلتجأ الى الناقوس التقليدي الذي يستعمل عادة في غالبية الدول لتحقيق الهدوء و النظام في الجلسات، إذ يكتفي بالنداء على إسم العضو(بدلا من مناداته باسم الدائرة التي يمثله) علنا حتى يعود النظام والهدوء الى المجلس[2]. ويجدر الاشارة الى أن بيانات تشويه السمعة في البرلمان الصادرة عن الاعضاء في المجلس لايمكن المقاضاة فيها أمام المحاكم العادية، بل يكون محلا لدعوى انضباطية من قبل ال(سبيكر)[3].

سلطة الرئيس ودوره كبيران، وهو يمارسهما دون إنحياز لأي فريق، فلا يشارك في التصويت الا اذا تعادلت الاصوات[4]، و هو يدير جلسات مجلس العموم، ويعطي الكلام للمتداخلين، الذين يتكلمون وقوفا ومن أماكن جلوسهم و يتوجهون بالكلام اليه، وهو الذي يأمر بإقفال النقاش، ويفسر القواعد غير المكتوبة التي تحكم عمل مجلس العموم، ويعين رؤساء اللجان، ويوزع المشاريع والاقتراحات على اللجان[5].

أما فيما يتعلق باللجان في مجلس العموم إذ يتطلب وجود لجان. وأن التقاليد البرلمانية في المملكة المتحدة لاتعترف باللجان كأجهزة دائمة ومستقرة في حياة المجلس، وإنما تعتبرها أجهزة طارئة خاصة، تشكل وفقا لحاجة المجلس، وتنتهي مهمة هذه اللجنة بدراستها للموضوع المحال اليها[6]. ولكن لايوجد لجان متخصصة في مجلس العموم، إن عدم إنشاء مثل هذه اللجان متخصصة ناتج عن الرغبة في تجنب إعاقتها عمل

[1] بول سيلك و رودري والترز، ترجمة. د. علي الصاوي، كيف يعمل البرلمان، مكتبة الشروق الدولية، ط1، القاهرة، 2004، ص57.

[2] د. محسن خليل، النظم السياسية و الدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص 317. ود.حسن سيد أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص99.

[3] د. مجيد حميد العنبكي، المصدر السابق، ص39.

[4] وهذا ماحدث عند التصويت على معاهدة(ماستريخ) في 22-تموز من العام 1993. للمزيد ينظر: د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص94.

[5] د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص94.

[6] د. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، اللجان البرلمانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010، ص33.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

الوزراء، من خلال ممارسة رقابة صارمة عليهم"[1]. ومن هذه اللجان :لجنة المجلس بأكمله: Committee of the Whole Houseوسميت بهذا الاسم لأن عضويتها مفتوحة لجميع النواب الراغبين في الحضور والمشاركة في المناقشات[2]. واللجان الدائمة(STANDING COMMIITTEES). عددها عشرة، تضم كل منها خمسين عضوا على الاكثر، ويتولى رئاسة هذه اللجان أعضاء من حزب الاكثرية، تم إنشاء هذه اللجان في مجلس العموم عام1882 و في مجلس اللوردات عام 1889وذلك بهدف مواجهة التضخم التشريعي، ولحد الان تعد من الاجهزة الاكثر سرعة وكفاءة[3]، لأنها تقوم بفحص المشروعات والاقتراحات المعروضة على المجلس. ولاتعتبر هذه اللجان دائمة بالمعنى المفهوم لأنها تشكل من عشرين عضوا دائما و ثلاثين عضوا يتغيرون تبعا للموضوع المطروح على اللجنة وعلى الاكثر يختارون حسب تخصصهم من أجل دراسة كل مشروع قانون على حدة، وتعتبر اللجان الدائمة من الاجهزة الاكثر سرعة و كفاءة، و مصطلح (اللجان الدائمة) قد يكون غامضا لأن كلمة الدائمة لا تنطبق على حقيقة هذه اللجان، حيث يتم تشكيل أعضائها بمناسبة كل مقترح تشريعي يحال إليها، فيدخل بعض أعضائها ويخرج آخرون منها حسب طبيعة الموضوع، كما أن تشكيل اللجنة ينتهي بمجرد تقديم تقريرها إلى المجلس وهكذا باستمرار [4].

كذلك توجد اللجان الخاصة (SELECT COMMITTEES). وهي مؤقتة ومهمتها التحقيق في قضايا معينة. ومكونة من عدد من الاعضاء يتراوح بين (9 _13) وتعكس في تركيبتها تركيبة مجلس العموم، يمكن إسناد رئاستها الى أحد أعضاء المعارضة ويتناول دورها التحقيق في النفقات، وإدارة شؤون الاقسام التابعة للوزارات

[1] د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص95.

[2] للمزيد ينظر: د. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، المصدر السابق، ص35. و اندريه هوريو، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص346-247. و House of Commons, Modernisation of the House of Commons- The Legislative Process First Report of Session 2005–06 –, The Stationery Office Limited, London, 2006, p .25

[3] للمزيد ينظر: House of Commons, Modernisation of the House of Commons- The Legislative Process First Report of Session 2005–06 –, op cit p 27. و بول سيلك و رودري والترز، ت. د. علي الصاوي، كيف يعمل البرلمان، مكتبة الشروق الدولية، ط1، القاهرة، 2004، ص193. ود. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، المصدر السابق، ص35و د.حسن سيد أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص100.

[4] د. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، المصدر السابق،، ص35. و اندريه هوريو، القانون المصدر السابق، ص347.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

و السياسات التي تعتمدها[1]. بالاضافة الى اللجان المشتركة JOINT COMMITTEES والتي تتكون من إجتماع لجنتين خاصتين إحداهما معينة بمعرفة مجلس العموم، والاخرى بواسطة مجلس اللوردات من أجل دراسة موضوع معين، وتقديم تقرير عنه الى كل من مجلسي البرلمان[2]. وأخيرا هناك لجان دور الانعقاد SESSIONAL COMMITTEES التي تتشكل كل عام في بداية دور الانعقاد العادي، وتختص بتنظيم المسائل الخاصة بإجراءات ومناهج وطرق العمل البرلماني، ومنها على سبيل المثال، لجنة حسابات مجلس العموم التي تختص بمراجعة حسابات المجلس. ويرجع الفضل لهذه اللجنة في وضع تقسيم أبواب الميزانية العامة للدولة، والمطبق في إنجلترا منذ عام 1927[3]

و فيما يتعلق بجلسات مجلس العموم فهي تعقد بعد ظهر كل يوم من الاثنين حتى الجمعة، وتبدأ بقراءة مزمور من الكتاب المقدس. ولايمكن عقد الجلسة بحضور أقل من أربعين عضوا[4].

يصطف الاعضاء بالطول الى جانبي ال(سبيكر). الاكثرية الى جهة اليمين والمعارضة الى جهة اليسار. أما الصف الاول من كل جهة فهو مخصص للحكومة التي تمارس السلطة وحكومة الظل. لايوجد منصة للخطباء، لذلك يتكلم الاعضاء من أماكنهم وقوفا، ولايستطيع العضو أن يتكلم في الموضوع نفسه سوى مرة واحدة، والاتهامات الشخصية ممنوعة. وليس هناك سوى دورة واحدة لمجلس العموم كل سنة[5].

[1] د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص95. و د. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، المصدر السابق، ص36. و د.حسن سيد أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص100-103.

[2] د. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، المصدر السابق، ص 36-37.و اندريه هوريو، المصدر السابق، ص347-348. ود. عامر عياش الجبوري، تكوين اللجان البرلمانية و إختصاصاتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق مجلد(2/ السنة العاشرة) عدد(25)، 2005 ص278

[3] للمزيد نظر:د. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، المصدر السابق، ص 36-37.

[4] اندريه هوريو، المصدر السابق، ص348. و د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص95. و د.حسن سيد أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص102.

[5] د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص96.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

وتخصص في الجلسة ساعة للأسئلة الشفهية التي يطرحها الاعضاء، والمعروفة مسبقا من الحكومة[1]. و هكذا تمارس رقابة مستمرة على الحكومة من قبل مجلس العموم. ومنذ العام 1961 اصبح بالامكان توجيه الاسئلة مباشرة الى الوزير الاول، وبما أنه لايتولى حقيبة وزارية معينة، فإن الاسئلة الموجهة له تتعلق بسياسة الحكومة العامة، وتفسح المجال أمام المعارضة لتوجيه الانتقادات الى برنامج الحكومة وسياساتها. فزعيم المعارضة هو الذي يوجه الاسئلة بشكل رئيسي للوزير الاول، وهذا مايدل على موقع المعارضة في النظام البرلماني البريطاني. وبعد الاسئلة الشفهية، تجري مناقشة مشاريع القوانين المدرجة على جدول الاعمال وهذه المشاريع تخضع لثلاث قراءات متلاحقة[2].

لكن يجدر الاشارة الى أن البرلمان لاينفرد بممارسة الصلاحيات المخولة بل أن السلطة التنفيذية يتدخل في تحديد الموضوعات ذات الاولوية في المناقشات، ومشروعات أو الاقتراحات بقانون التي تعرض على البرلمان، بحيث لا يستقل البرلمان في مناقشة أي مشروع ما لم يحض بموافقة الحكومة، ومما لاشك فيه بأن هذا يؤدي الى ضعف البرلمان لأنه كما يرى (موريس دوفرجية) إذا كانت الحكومة هي التي تحدد جدول الاعمال، فإنها قد تتجنب كل المناقشات التي تزعجها وتمنع مناقشة واقتراع القوانين التي لاتعجبها[3].

أما المجلس الاخر وهو مجلس اللوردات، يعد من أقدم المجالس الارستقراطية، لكن تقلص دوره تدريجيا مع تجذر الديموقراطية في بريطانيا، يفوق عدد أعضائه الالف و مئتين، وهم موزعون بين عدة فئات. قديما كان معظم اللوردات مقربين من حزب المحافظين، غير أن التعينات في مجلس اللوردات عدلت قليلا في هذا الواقع، وأصبح هناك عدد من الاعضاء مقربين من حزب العمال و حزب الاحرار، غير أن الاكثرية الساحقة

[1] يجدر الاشارة الى أن الاسئلة التي لاتحمل علامة إلا مرة واحدة فإنها لاتكون محلا لمناقشة الاعضاء على خلاف الاسئلة التي يوضع تحتها ثلاثة خطوط إذ تكون محلا لنقاش مفتوح بين الاعضاء و الوزير المختص. للمزيد ينظر: د. مريد أحمد عبدالرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006،ص 223.

[2] د. مجيد حميد العنبكي، المصدر السابق، ص44. د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص96. و د.حسن سيد أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص100.

[3] موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري وألانظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992،، ص114.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

بقيت متعاطفة مع حزب المحافظين. وأن وزير العدل يكون المتحدث الرسمي باسم مجلس اللوردات عن الحكومة وأن سلطاته الانضباطية أقل من تلك الممنوحة للمتحدث الرسمي(سبيكر) باسم مجلس العموم[1].

أما حضور جلسات مجلس اللوردات فيقتصر على 300 عضوا على الاكثر، لذلك يصبح الخلل في التوازن لصالح المحافظين أقل مما هو عليه في تركيبة مجلس اللوردات، ولا يخضع الاقتراع في مجلس اللوردات للإلتزام الحزبي كما في مجلس العموم. أما اختصاصاته فقد كانت قديما مساوية لاختصاصات مجلس العموم بحيث كان يشترط موافقة المجلسين لصدور قانون، لكن بصدور قانون(Act of Parliament) عام 1911 تقلصت دور هذا المجلس[2]. لأن هذا القانون يميز بين مشاريع القوانين المالية، ومشاريع القوانين الأخرى، فمشاريع القوانين المالية، والتي يعود تحديد صفتها إلى رئيس مجلس العموم، لا يمكن أن تعدل بواسطة مجلس اللوردات. فإذا لم يقبل مجلس اللوردات المشروع خلال شهر من عرضه عليه يرسل إلى الملك مشفوعا بتقدير من السبيكر ويصير قانونا بمجرد موافقة الملك عليه وهكذا أصبح مجلس اللوردات فيما يتعلق بالقوانين المالية، مجرد مسجل لها.

وقد عدلت هذا القانون في عام 1949 ذهبت بإتجاه المزيد من تحديد سلطة هذا المجلس، وجرى التميز بين المشاريع المالية التي لا يجوز لمجلس اللوردات أن يعترض عليها لأنه ليس له صلاحية في هذا المجال، ومشاريع القوانين الاخرى التي له صلاحية الاعتراض عليها وإيقافها لمدة سنة، أي إستخدام حق النقض المؤقت[3].

وهكذا يبدو أن الثنائية في البرلمان البريطاني غير متوازنة لصالح مجلس العموم، ولكن مجلس اللوردات لايزال يلعب دورا في كل ما له علاقة بالاخلاق و القيم، كالإجهاض والطلاق وحقوق الانسان، وهو الحامي لاستقلالية الادارات المحلية و الوحدة الوطنية[4].

---

[1] د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999-2000، ص335. و د. مجيد حميد العنبكي، المصدر السابق، ص43.

[2] د. مجيد حميد العنبكي، المصدر السابق، ص38.

[3] اندريه هوريو، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص 354-355. و د. مجيد حميد العنبكي، المصدر السابق، ص38. و د.حسن سيد أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص 106-107. و د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص98. و د. محسن خليل، النظم السياسية و الدستور اللبناني، المصدر السابق، ص 317-321.

[4] د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص99. و د. محسن خليل، النظم السياسية و الدستور اللبناني، المصدر السابق، ص 321.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للبرلمان الفرنسي.

يتكون البرلمان الفرنسي من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين[1]. وان لكل من المجلسين الحرية في تحديد ميعاد جلسات الانعقاد، هذا ويقضي النظام الداخلي للجمعية الوطنية بأنها تجتمع اسبوعيا أيام الثلاثاء و الاربعاء والخميس والجمعة بعد الظهر. هذا ويمكن للجمعية الاقلاع عن هذه الجلسات العادية وتحديد جلسات أخرى في أيام أخرى و أوقات أخرى، كما يمكن أن يتم ذلك أيضا بنا على أقتراح من رؤساء مجلسي البرلمان عندما يتعلق الامر بمناقشة جدول أعمال معين بالذات بناء على طلب رئيس الجلسة المعينة أو بناء على طلب رئيس اللجنة البرلمانية المعينة[2]. أما بالنسبة لأجهزة البرلمان فهي تتكون من:

أولا– هيئة المكتب: التي تتولى إدارة سير العمل داخل كل مجلس، وهي تتكون من:(رئيس، و6 نواب للرئيس و12 امين سر و2 مراقبين)، وجدير بالذكر أنها تضم ممثلين من كافة الاتجاهات السياسية الممثلة في البرلمان. وبالنسبة لرئيس الجمعية الوطنية فإنه يتنخب من قبل الجمعية طيلة مدة قيادتها، أما رئيس مجلس الشيوخ فإنه ينتخب مع كل تجديد جزئي للمجلس[3]. والمهمة الاساسية لرؤساء كل من المجلسين هي إدارة الجلسات وتعين ثلاث أعضاء المجلس الدستوري ولهما كذلك الحق في أن يطلبا من المجلس الدستوري الرأي حيال معاهدة أو قانون للبت في مدى دستوريتها. وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية يتولى مهام الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشيوخ[4].

ثانيا– مؤتمر الرؤساء: مهمة هذا الجهاز هو إدارة العلاقة بين البرلمان و الحكومة، وهو يتكون من رئيس المجلس ونواب رئيس المجلس ورؤساء اللجان والكتل البرلمانية بالاضافة الى المقرر العام للموازنة. وتمثل

[1] المادة(24) من دستور 1958 الفرنسي.

[2] د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور الفرنسي أين....؟، دار النهضة العربية، قاهرة، 1991،ص95. و د. مريد أحمد عبدالرحمن حسن، المصدر السابق، ص 209.

[3] يقصد بالتجديد الجزئي، أن ولاية الشيخ في مجلس الشيوخ الفرنسي هي تسع سنوات، ويجدد ثلث الاعضاء كل ثلاث سنوات. للمزيد ينظر: د. محمد المجزوب، القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص173.

[4] د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور الفرنسي أين....؟، المصدر السابق، ص98–99.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

الحكومة في مؤتمر الرؤساء بأحد أعضائها والذي في الاغلب يكون الوزير المسؤول عن شؤون البرلمان. ومن المهام الاساسية لمؤتمر الرؤساء هو تحديد برنامج عمل البرلمان وذلك بالاتفاق مع الحكومة من خلال ممثلها في هذا المؤتمر لكن استنادا لسلطتها المقررة بالمادة (48) من الدستور[1].

ثالثا– اللجان البرلمانية: توجد اللجان الستة الدائمة في الجمعية الوطنية وهي كل من(لجنة الشؤون الثقافية والعائلية والاجتماعية، لجنة الدفاع، لجنة المال والاقتصاد الوطني والخطة، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة القوانين الدستورية والتشريعات والادارة العامة، ولجنة الانتاج). وبالاضافة لذلك يوجد لجان للتحقيق يتم تشكيلها في الجمعية الوطنية من أجل بحث أمور وقضايا عامة هذا بخلاف لجان المراقبة مثل اللجنة البرلمانية التي تضطلع بمهمة رقابة قطاع الإزاعة و التلفزيون[2].

المطلب الثاني: التنظيم الداخلي للبرلمان المصري و العراقي.

نتناول في هذا المطلب التنظيم الداخلي لمجلس النواب المصري و مجلس النواب العراقي، وذلك كالآتي:

الفرع الاول: التنظيم الداخلي للبرلمان المصري.

وفقا لدستور المصري لعام (2014) يتكون مجلس النواب من عدد لايقل (450) عضوا[3]. وأجهزتها الرئيسية عبارة عن كل من رئيس المجلس، مكتب المجلس، اللجنة العامة، لجنة القيم، اللجان النوعية، اللجان الخاصة والمشتركة، الشعبة البرلمانية[4].

وفقا للمادة (117) ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور الانعقاد السنوى العادى لمدة فصل تشريعى، فإذا خلا مكان أحدهم، ينتخب المجلس من يحل محله، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس قواعد وإجراءات الانتخاب، وفى حالة إخلال أحدهم بالتزامات منصبه، يكون لثلث أعضاء المجلس طلب إعفائه منه، ويصدر القرار بأغلبية ثلثى الأعضاء. وفى جميع الأحوال، لايجوز انتخاب الرئيس أو أي من الوكيلين لأكثر من فصلين تشريعيين متتاليين.

[1] د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور الفرنسي أين....؟، المصدر السابق، ص100

[2] د. وحيد رأفت و وايت ابراهيم، مبادىء القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة المصرية، 1937، ص434. ود.صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور الفرنسي أين....؟، المصدر السابق، ص102.

[3] المادة(102) من دستور مصر لعام 2014.

[4] ينظر المادة (6) من النظام الداخلي للمجلس لعام 2016.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

ونؤيد ماذهب اليه بعض الفقهاء على أنه كان على المشرع أن تحصر انتخاب رئيس المجلس والوكيلين في الاعضاء المنتخبين فقط[1] دون المعينين مثلما فعله نص المادة (97) من دستور (2012).

والمادة (117) في دستور (2014) في مضمونها تختلف عن المادتين المقابلتين في دستوري (1971) و(2012)، ولاسيما في عدم تحديد وقت خلو مكان الرئيس أو أي من الوكيلين، وعدم تحديد شرط إستكمال من ينتخب مكان الرئيس أو أي من الوكيلين مدة من خلا مكانه، هذا فضلا عن أننا نتفق مع ماذهب اليه الدكتور يحيى الجمل ود.علي السلمي عندما ينتقدان هذه المادة والمادتين المقابلتين في دستوري (1971)و(2012) كونها جميعا لم تحدد شروط ومواصفات من يرشح نفسه لشغل مناصب رئيس المجلس و الوكيلين، وهذه مشكلة، إذ يكون شغل تلك المناصب الرئيسة والمهمة محلا للمزايدات الحزبية والضغوط السياسية. وليس من شك أن الديموقراطية تعطي للحزب أو الائتلاف الفائز بأغلبية مقاعد المجلس الحق في اختيار من يترشحون لشغل مناصب رئيس ووكيلي المجلس، ولكن من المهم كفالة حق المجتمع في أن يكون هؤلاء المترشحين من أهل العلم والكفاءة والقدرة القيادية بما يسمح لهم بقيادة اجتماعات وأعمال وأنشطة المجلس بكفاءة و إقتدار[2].

أما بالنسبة لإعفاء رئيس المجلس والوكيلين أكدت المادة (115) على أنه يكون لثلث أعضاء المجلس طلب إعفاء الرئيس أو أى الوكيلين فى حاله إخلاله بالتزامات منصبه، ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، والذي بدوره يحيله إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لنظره على وجه السرعة، وإذا تعلق الطلب بإعفاء رئيس المجلس، يقدم كتابة مباشرة إلى رئيس لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، وفى جميع الأحوال على هذه اللجنة أن تجتمع لنظر طلب الإعفاء خلال يومين من تاريخ وروده إليها، وتعد تقريرا عنه خلال (3) أيام على الأكثر، ويجب أن تستمع اللجنة إلى العضو المطلوب إعفاءه كلما طلب ذلك، وله أن يطلب إرفاق مذكرة برأيه بتقرير اللجنة.

وفيما يخص المحافظة على النظام داخل البرلمان فتنص المادة (119) من دستور (2014) على أنه "يختص مجلس النواب بالمحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس"[3] وهذه المادة لها مقابل

[1] وفقا لنص المادة (102) يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الاعضاء في مجلس النواب لايزيد على 5%. للمزيد ينظر د. يحيى الجمل، د. علي السلمي، اشكاليات الدستور والبرلمان، القاهرة، سما للنشر و التوزيع،2015، ص282.

[2] للمزيد ينظر د. يحيى الجمل، د. علي السلمي، المصدر السابق، ص279-280.

[3] ويؤكد على ذلك ايضا المادة(8)من النظام الداخلي للمجلس.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

تماما في المادة رقم (105) من دستور 1971 التي كانت تنص على أن لمجلس الشعب وحده المحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس. وإن كانت المادة رقم (100) من دستور (2012) قد نصت بأنه لايجوز لأي قوة مسلحة دخول أي من المجلسين أو الوجود على مقربة منه الا بطلب من رئيس المجلس. وان هذه المادة كما يقول بعض الفقهاء ونحن نؤيدهم أقرب الى الواقع، لأنه مع الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه من الصعب تصور إنشاء قوة مسلحة خاصة بالمجلس غير مرتبطة بوزارة الداخلية، ولكن شريطة أن تكون مثل تلك القوة تحت إمرة رئيس مجلس النواب ولا تتصرف الا بقرار منه. وفي حالة وجود مصادر للشغب خارج المجلس يكون دخول قوات مسلحة من الشرطة أو الجيش بناء على طلب رئيس المجلس[1].

اللجان البرلمانية:

وفيما يتعلق باللجان البرلمانية نجد أن هناك عدة أنواع من اللجان نذكرها تباعا:

اولا: اللجنة العامة

تتشكل اللجنة العامة فى بداية كل دور انعقاد سنوي عادى، برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من وكيلي رئيس المجلس ورؤساء اللجان النوعية وممثلي الهيئات البرلمانية لكل من الأحزاب السياسية التى حصلت على عشرة مقاعد أو أكثر، والائتلافات البرلمانية وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس[2]. ويدعو رئيس المجلس اللجنة العامة إلى الاجتماع، ويضع جدول أعمالها، ويدير مناقشاتها، وتعقد اللجنة اجتماعا دوريا مرة كل شهر على الأقل[3].

ثانيا: لجنة القيم:

تشكل لجنة القيم بقرار من المجلس فى بداية كل دور انعقاد سنوى عادي، بناء على ترشيح اللجنة العامة، برئاسة رئيس لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، وعضوية أربعة عشر عضوا[4]. واختصاصاتها عبارة عن

[1] للمزيد ينظر: د. يحيى الجمل، د. علي السلمي، المصدر السابق، ص282.

[2] المادة(24) من النظام الداخلي للمجلس.

[3] المادة(25) من النظام الداخلي للمجلس.

[4] المادة(28) من النظام الداخلي للمجلس.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

النظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجا على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية[1].

ثالثا: اللجان النوعية

وفقا للمادة (37) تنشأ بالمجلس اللجان النوعية الآتية:(لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، لجنة الخطة والموازنة، لجنة الشئون الاقتصادية، لجنة العلاقات الخارجية، لجنة الشئون العربية، لجنة الشئون الأفريقية، لجنة الدفاع والأمن القومي، لجنة الاقتراحات والشكاوى، لجنة القوى العامل، لجنة الصناعة، لجنة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، لجنة الطاقة والبيئة، لجنة الزراعة والرى والأمن الغذائى والثروة الحيوانية، لجنة التعليم والبحث العلمي، لجنة الشئون الدينية والأوقاف، لجنة التضامن الاجتماعى والأسرة والأشخاص ذوى الإعاقة، لجنة الإعلام والثقافة والآثار، لجنة السياحة والطيران المدني، لجنة الشئون الصحية، لجنة النقل والمواصلات، لجنة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير، لجنة الإدارة المحلية، لجنة الشباب والرياضة، لجنة حقوق الإنسان).

هذا ويشترط على كل نائب جديد أن يحدد رغبته فى اللجنة التى يريد الانضمام إليها، وتشكل اللجان النوعية فى بداية كل دور انعقاد عادى من عدد من الأعضاء، بناء على اقتراح مكتب المجلس، ويجب أن يشترك العضو فى إحدى لجان المجلس، ويجوز له–بموافقة مكتب المجلس– أن يشترك فى لجنة ثانية للإفادة من خبرته وتخصّصه، وتنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيسا ووكيلين وأمينا للسر، وتعاون هذه اللجان المجلس فى ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، وتتولى كل منها الدراسة وإبداء الرأى فى مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين والقرارات بقوانين، وغير ذلك من الموضوعات التى يحيلها إليها المجلس وفقا لتخصصاتها النوعية المختلفة، ويتناول الفصل الخامس من الباب الثانى من لائحة مجلس النواب الداخلية كل القواعد المنظمة للجان النوعية.

الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للبرلمان العراقي.

نتناول في هذا الفرع التنظيم الداخلي وفقا لدستوري 1925 و 2005و ذلك كالآتي:

[1] المادة(29) من النظام الداخلي للمجلس.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

اولا: التنظيم الداخلي للبرلمان العراقي وفقا للقانون الاساسي العراقي الصادر (1925)

بمقتضى المادة(28)من القانون الاساسي إن مجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب. ويتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز العشرين يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن. ويجوز انتداب العين أو النائب بموافقته وموافقة المجلس المنتسب إليه للقيام بمهمة خاصة في خدمة الدولة لمدة لا تتجاوز السنتين[1]. أما مدة عضويتهم فهو ثماني سنوات، اعتبارا من تاريخ التعيين، ويجوز إعادة تعيين العضو السابق[2]. وينتخب المجلس من بين أعضائه الرئيس ونائبيه لمدة تبتدئ من ابتداء الاجتماع الاعتيادي إلى الاجتماع الاعتيادي في السنة التالية[3]. ويجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب ويعطل معه[4].

أما فيما يتعلق بمجلس النواب فإنه يتألف بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور[5]. وعليه أن ينتخب كل سنة في جلسته الأولى رئيسا ونائبي رئيس وكاتبين من بين أعضائه، وينوب عن الرئيس عند الاقتضاء أحد نائبيه[6]. والملاحظ هنا أن هيئة الرئاسة يتجدد سنويا.

وفيما يخص سير العمل في المجلسين فإنه ليس بمقدور أي منهما مباشرة أعمالهما، الا بحضور أكثر من نصف أعضائه فعلا في جلساته[7]. وتصدر القرارات بأكثرية آراء الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الآراء فللرئيس إذ ذاك صوت الترجيح. ولا تحصل أكثرية ما لم يصوت نصف الأعضاء الحاضرين[8]. ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول على المجلس، ولا الإقامة على مقربة من أبوابه، إلا بطلب رئيسه[9]

[1] ينظر المادة (31) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[2] ينظر المادة (32) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[3] ينظر المادة (33) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[4] ينظر المادة (34) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[5] ينظر المادة (36) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[6] ينظر المادة (44) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[7] ينظر المادة (52) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[8] ينظر المادة (53) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.
[9] ينظر المادة (56) من القانون الاساسي الصادر سنة 1925.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

ثانيا: التنظيم الداخلي للبرلمان العراقي وفقا لدستور2005:

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[1]. ويتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة[2]. ويجب أن لا تقل عدد النساء من 25% من أعضائه[3]، وينتخب في اول جلسة له رئيسا، ثم نائبا أول ونائبا ثانيا بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر[4].

أما فيما يخص التحدث في الجلسات، فيجوز للاعضاء ووفقا للمادة(41) من النظام الداخلي لمجلس النواب التحدث في الجلسة بإذن رئيس الجلسة، وذلك بشرط توجيه العضو المتحدث حديثه إلى رئيس الجلسة[5] والمحافظة على أحترام المؤسسات الدستورية[6]، واحترام مجلس النواب ورئاسته وأعضائه[7]، وعدم الخروج عن عن الموضوع و الأبتعاد عن التكرار [8]، وعدم الإخلال بالنظام والوقار في الجلسة[9]، وكذلك عدم تجاوز الوقت الوقت المحدد من قبل الرئيس[10].

وعندما يخل النائب بقواعد التحدث يجوز لرئيس الجلسة تنبيه المتحدث في أي لحظة أثناء حديثه إلى مخالفته للنظام وإلى ضرورة إلتزام أحكام النظام الداخلي[11]، وكذلك يجوز لرئيس الجلسة الأمر بحذف أي حديث من محضر الجلسة متى ما كان الحديث الصادر من الأعضاء مخالفا للنظام[12]، وعند الإعتراض

[1] المادة (48) من دستور 2005. أن مجلس الاتحاد يعد الجهاز التشريعي الثاني، وقد ذهب المشرع العراقي بشأنه إلى انه ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون، لكن لحد الآن لم يصدر هذا القانون ولم يتشكل مجلس الاتحاد.

[2] ينظر المادة(49) من دستور 2005.

[3] ينظر الفقرة الرابعة من المادة (49) من دستور 2005.

[4] ينظر المادة(55) من الدستور والمادة (5) من النظام الداخلي.

[5] ينظر المادة (42–أولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[6] ينظر المادة (43) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[7] ينظر المادة (43) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[8] ينظر المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[9] ينظر المادة (43) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[10] ينظر المادة (41) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[11] ينظر المادة (42/أولا. و المادة 44)من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[12] ينظر المادة (45) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

على الحذف يتم عرض الأمر على المجلس لإصدار القرار فيه من دون مناقشة[1]، وبمقدور رئيس الجلسة أن أن يرفع جلسة المجلس أو يؤجلها متى ما إختل النظام داخلها ولم يتمكن من إعادته[2].

نظم المواد(68-86)من النظام الداخلي لمجلس النواب كيفية تشكيل اللجان البرلمانية من لجان دائمة ومؤقتة، فوفقا للمادة (70) من النظام الداخلي يتكون المجلس من (24) لجنة دائمة وهم(لجنة العلاقات الخارجية، لجنة الأمن والدفاع، اللجنة القانونية، لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية، لجنة النزاهة، اللجنة المالية، للجنة الأقتصادية والأستثمار والأعمار، لجنة التربية والتعليم، لجنة الصحة والبيئة، لجنة العمل والخدمات، لجنة الأقاليم والمحافظات، غير المنتظمة في اقليم، لجنة حقوق الأنسان، لجنة الثقافة والأعلام والسياحة والأثار، لجنة الأوقاف والشؤون الدينية، لجنة المرحلين والمهجرين والمغتربين، لجنة الزراعة والمياه والاهوار، لجنة اجتثاث البعث، لجنة الشهداء والضحايا والسجناء السياسين، لجنة الشباب والرياضة، لجنة المرأة والأسرة والطفولة، لجنة مؤسسات المجتمع المدني، لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني، لجنة العشائر، لجنة الشكاوي) وحدد المواد(87-119) من النظام الداخلي للمجلس اختصاصات كل لجنة من هذه اللجان. وكيفية تيسير أعمالهم.

أما فيما يتعلق باللجان المؤقتة، فنجد انه وفقا للماد (68) من النظام الداخلي للمجلس تشكل المجلس لجنة مؤقتة لتعديل الدستور وذلك لتمارس المهام المنصوص عليها في المادة(142) من الدستور. وكذلك وفقا للمادة(71) من النظام الداخلي يتم تشكيل لجنة مؤقتة لمراقبة تنفيذ المادة(140) من الدستور عند تطبيقها. هذا فضلا عن ذلك للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه[3]. ويجدر الاشارة الى أنه يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيأة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء[4].

[1] ينظر المادة (45)من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[2] ينظر المادة (46)من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[3] ينظر المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[4] ينظر المادة (83) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

وتتكون كل لجنة من لجان مجلس النواب من عدد من الاعضاء لا يقل عن(7) اعضاء ولا يزيد عن(17) عضوا[1]، ووفقا للمادة(114) جلسات اللجان غير علنية، ولا يجوز حضورها إلا لاعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والموظفين في اللجنة ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء واعضاء الحكومة ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بإذن من رئيسها.

وأخيرا نصل الى نتيجة أنه، ورغم إختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لظهور البرلمان في كل الدول محل الدراسة، الا أن هناك نقاط يجمعهم ولاسيما ثنائية السلطة التشريعية ماعدى مصر والذي وفقا لدستور 2014 يتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد. لكن هذا لا يعني أن طريقة تكوينهم لا يختلف عن الاخر، فعلى سبيل المثال أن تكوين مجلس العموم البريطاني تكون من خلال الانتخاب بعكس طريقة تكوين مجلس اللوردات والتي غالبا ما تكون بطريقة التعيين و الوراثة، ونجد نفس الحالة في عراق العهد الملكي عندما يعين أعضاء مجلس الاعيان من قبل الملك. أما فيما يخص مصر في ظل دستور 2014 فإن 5% فقط من أعضائه يعينون من قبل رئيس الجمهورية.

وفيما يخص التنظيم الداخلي لبرلمانات الدول موضوع المقارنة، فينتخب رئيس مجلس العموم في المملكة المتحدة بعد توافق بين الحزبين الاساسيين، حزب العمال وحزب المحافظين، على شخصه، وعمليا دون إقتراع، ولمدة ولاية مجلس العموم، أما بالنسبة لرئيس الجمعية الوطنية الفرنسية فإنه يتنخب من قبل الجمعية طيلة مدة قيادتها، أما رئيس مجلس الشيوخ فإنه ينتخب مع كل تجديد جزئي للمجلس. أما فيما يخص مصر فينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور الانعقاد السنوى العادى لمدة فصل تشريعى. وفيما يخص العراق في العهد الملكي، فإنه ينتخب مجلس الاعيان من بين أعضائه الرئيس ونائبيه لمدة تبتدئ من ابتداء الاجتماع الاعتيادي إلى الاجتماع الاعتيادي في السنة التالية، أما بالنسبة لمجلس النواب فينتخب كل سنة في جلسته الأولى رئيسا ونائبي رئيس وكاتبين من بين أعضائه، وينوب عن الرئيس عند الاقتضاء أحد نائبيه والملاحظ هنا أن هيئة الرئاسة يتجدد سنويا، وبهذا يخالف مدة ولاية رئيس مجلس النواب في ظل دستور 2005 والتي تكون (4) سنوات. وأن رئيس البرلمان في دول الأربعة، يحافظ على النظام الداخلي داخل البرلمان، فكل المتحدثين يوجهون كلامهم للرئيس، وهو المنوط به توجيه الاعضاء لحفظ النظام إذا خرجوا على قواعد عمل المجلس.

[1] ينظر المادة(73) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

أما بالنسبة للجان البرلمانية فإن لها دور محوري في عمل كل البرلمانات لدول محل الدراسة، وأن العمل البرلماني يتطلب وجود لجان، لكن التقاليد البرلمانية تختلف في المملكة المتحدة عن الدول الثلاثة الاخرى، من أنها لاتعترف باللجان كأجهزة دائمة ومستقرة، وإنما تعتبرها أجهزة طارئة خاصة، تشكل وفقا لحاجة المجلس، وتنتهي مهمة هذه اللجنة بدراستها للموضوع المحال اليها، أما في فرنسا فهناك ستة لجنة دائمة في الجمعية الوطنية، وفي كل من مجلس النواب المصري ومجلس النواب العراقي هناك 24 لجنة دائمة. أما بالنسبة للجنة العامة أو الكاملة للمجلس فيوجد هذا النوع من اللجنة في كل من مجلس العموم البريطاني ومجلس النواب المصري فقط، لكن يختلفان من حيث الجوهر من ناحيتين، الاولى: هي ان عضوية هذه اللجنة في المجلس العموم البريطاني مفتوحة لجميع النواب الراغبين في الحضور والمشاركة في المناقشات، أما اللجنة العامة في المجلس النواب المصري فيترأسها رئيس المجلس و بعضوية كل من وكيلي رئيس المجلس ورؤساء اللجان النوعية وممثلي الهيئات البرلمانية لكل من الأحزاب السياسية التى حصلت على عشرة مقاعد أو أكثر، والائتلافات البرلمانية وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، بمعنى أن العضوية في هذه اللجنة مشروطة و مقيدة، بعكس الجنة الكاملة الموجودة في المجلس العموم البريطاني. والثانية، تكمن في الهدف من إنشائها، فاللجنة الدائمة في المجلس النواب المصري يترأسها رئيس المجلس، وبعكسه تماما فإن هدف اللجة الموجودة في المجلس العموم البريطاني هو عدم الخضوع لرقابة رئيس المجلس.

أما فيما يخص ثبوتية و عدم ثبوتية عدد أعضاء البرلمانات الاربعة، فإن عدد اعضاء البرلمان الفرنسي ثابتة وهي (577)، وذلك بعكس عدد أعضاء البرلمان في المملكة المتحدة والذي يزداد تبعا لإزدياد عدد الناخبين. اما في مصر فقط اشارة المادة (102) من دستور (2014) بانه يجب ان لا يقل عدد اعضاء مجلس النواب عن (450). اما فيما يخص العراق في ظل القانون الاساسي لعام 1925 فان مجلس النواب يتألف بنسبة نائب واحد من كل عشرين الف نسمة وهذا يعني ان عدد النواب يتزايد تبعا لإزدياد عدد الناخبين. وهكذا بالنسبة لدستور العراق لعام 2005 ووفقا للفقرة الأولى من المادة (49) يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة، وهذا يعني أن عدد أعضائه يتزايد كلما زاد عدد الناخبين. وبالنسبة لمشاركة الجنسين في البرلمان فإنه وفقا لدستور 2005 العراقي يجب أن لا تقل عدد النساء من 25% من أعضاء مجلس النواب، وهذا بخلاف القانون الاساسي العراقي لعام 1925 والذي

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

تنص المادة (36) على أنه:" يتألف مجلس النواب بالانتخاب ..... من الذكور" وما يلاحظ على هذا النص انه حرم المرأة من المشاركة في الانتخابات وهو ما يتعارض مع المبادئ الديمقراطية ويجعل من مجلس النواب لا يمثل إرادة الأمة بكاملها.

النتائج:

1. أن النظام الداخلي للبرلمان هي الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بينه وبين السلطات الأخرى، وترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع. وهناك ثلاث ضرورات لوضع الانظمة الداخلية للبرلمان وهي ضرورة تشريعية و ضرورة تنظيمية، و كذلك أنها ضرورة ملحة لحماية الاقليات البرلمانية.
2. هناك ثلاث طرق لإصدار اللائحة الداخلية للبرلمان، وهي أن يصدر بقانون، أو أن يصدره البرلمان ويخضع للتصديق من جهة أخرى، وأخيرا إنفراد البرلمان في وضع نظامه الداخلي دون تدخل بإعتباره مظهرا من مظاهر استقلال البرلمان. ويتفق الطريقة الثالثة لإصدار الانظمة الداخلية مع تقاليد العمل الديموقراطي، وأن المجالس التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصلي في وضع لوائحها الداخلية، كما هي الحال في غالبية الدول ومنها بريطانيا و مصر في دستور 2014 و العراق في دستور 2005.
3. أن تأثير النظام الداخلي على سير العمل داخل البرلمان، في أغلب الاحيان له أثر ابلغ من اثر الدستور نفسه، ولاتقتصر أهميتها في الواقع على تنظيم المسائل الشكلية أو الاجرائية بل يمكن أن تمس كذلك المسائل الموضوعية فتقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق بمجال الاختصاص البرلماني.
4. رغم إختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لظهور البرلمان في كل من دول موضوع المقارنة فيما يخص التنظيم الداخلي للبرلمان، الا أن هناك نقاط يجمعهم ولاسيما ثنائية السلطة التشريعية ماعدى مصر والذي وفقا لدستور (2014) يتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد. لكن هذا لايعني أن طريقة تكوينهم لايختلف عن الاخر، فعلى سبيل المثال أن تكوين مجلس العموم البريطاني تكون من خلال الانتخاب بعكس طريقة تكوين مجلس اللوردات والتي غالبا ماتكون بطريقة التعيين و الوراثة، ونجد نفس الحالة في عراق العهد الملكي عندما يعين أعضاء مجلس الاعيان من قبل الملك. أما فيما يخص مصر في ظل دستور 2014 فإن 5% فقط من أعضائه يعينون من قبل رئيس الجمهورية.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: -7404- 2661
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الثاني ص.ص: 244-273

5. فيما يخص كيفية إنتخاب رئيس البرلمان في برلمانات الدول موضوع المقارنة، فينتخب رئيس مجلس العموم في المملكة المتحدة بعد توافق بين الحزبين الاساسيين على شخصه، أما بالنسبة لرئيس الجمعية الوطنية الفرنسية فإنه يتنخب من قبل الجمعية طيلة مدة قيادتها، أما رئيس مجلس الشيوخ فإنه ينتخب مع كل تجديد جزئي للمجلس. أما فيما يخص مصر فينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين من بين أعضائه. وفيما يخص العراق في العهد الملكي، فإنه ينتخب مجلس الاعيان من بين أعضائه الرئيس ونائبيه لمدة تبتدئ من ابتداء الاجتماع الاعتيادي إلى الاجتماع الاعتيادي في السنة التالية، أما بالنسبة لمجلس النواب فينتخب كل سنة في جلسته الأولى رئيسا ونائبي رئيس وكاتبين من بين أعضائه، وينوب عن الرئيس عند الاقتضاء أحد نائبيه والملاحظ هنا أن هيئة الرئاسة يتجدد سنويا، وبهذا يخالف مدة ولاية رئيس مجلس النواب في ظل دستور 2005 والتي تكون (4) سنوات. وأن الرئيس يحافظ على النظام الداخلي داخل البرلمان، وهو المنوط به توجيه الاعضاء لحفظ النظام إذا خرجوا على قواعد عمل المجلس.
6. أما بالنسبة للجان البرلمانية فإن لها دور محوري في عمل كل البرلمانات الاربعة موضوع المقارنة، لكن التقاليد البرلمانية تختلف في المملكة المتحدة عن الدول الثلاثة الاخرى، من أنها لاتعترف باللجان كأجهزة دائمة ومستقرة، أما في فرنسا فهناك ستة لجنة دائمة في الجمعية الوطنية، وفي كل من مجلس النواب المصري ومجلس النواب العراقي هناك (24) لجنة دائمة.
7. أما فيما يخص ثبوتية و عدم ثبوتية عدد أعضاء البرلمانات الاربعة موضوع المقارنة، فإن عدد اعضاء البرلمان الفرنسي ثابتة وهي (577)، وذلك بعكس عدد أعضاء البرلمان في المملكة المتحدة والذي يزداد تبعا لإزدياد عدد الناخبين. اما في مصر فقط اشارة المادة (102) من دستور (2014) بانه يجب ان لايقل عدد اعضاء مجلس النواب عن (450). اما فيما يخص العراق في ظل القانون الاساسي لعام (1925) فان مجلس النواب يتألف بنسبة نائب واحد من كل عشرين الف نسمة وهذا يعني ان عدد النواب يتزايد تبعا لازدياد عدد الناخبين. وهكذا بالنسبة لدستور العراق لعام 2005 ووفقا للفقرة الاولى من للمادة 49 يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة، وهذا يعني أن عدد أعضائه يتزايد كلما زاد عدد الناخبين.

8. وبالنسبة لمشاركة الجنسين في البرلمان فإنه وفقا لدستور 2005 العراقي ويجب أن لاتقل عدد النساء من 25% من أعضاء مجلس النواب، وهذا بخلاف القانون الاساسي العراقي لعام 1925 والذي حرم المرأة حتى من حق التصويت ناهيك عن أن تكون مرشحا.

المصادر :

اولا: المصادر العربية.

1. اندريه هوريو، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ترجمة(علي مقلد، شفيق حداد، عبدالحسن سعد)، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
2. بول سيلك و رودري والترز، ترجمة. د. علي الصاوي، كيف يعمل البرلمان، مكتبة الشروق الدولية، ط1، القاهرة، 2004.
3. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، دار مكتبة الحياة، بيروت، بدون سنة النشر.
4. د.حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977.
5. سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل الى التبديل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت،2000.
6. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور الفرنسي الى أين...؟، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
7. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999-2000.
8. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، كويت، 1985.
9. عامر عياش الجبوري، تكوين اللجان البرلمانية و إختصاصاتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق مجلد(2/ السنة العاشرة) عدد(25)، 2005.
10. عبدالحميد محجوب السعقان محمد، اللجان البرلمانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010.
11. عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب و واجباته في المجالس التمثيلية العربية، من منشورات UNDP، بدون اسم المطبعة و سنة النشر.
12. عصام علي الدبس، النظم السياسية –السلطة التشريعية–، الاردن، دار الثقافة، 2011.
13. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

14.فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دار الخليج، الاردن، 2018.

15.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، بدون أسم المطبعة، القاهرة، 2003–2004.

16.فهمي مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بيروت، الشركة الشرقية للنشر، 1996.

17.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، اسكندرية، ط1، 2005.

18.مجيد حميد العنبكي، الدستور البريطاني، الجزء الاول، الملامح الاساسية لغاية 1975، المكتبة الوطنية، بغداد.

19.محسن خليل، النظم السياسية و الدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1975.

20.محمد المجزوب، القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص173.

21.محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني ضمانات استقلال المجالس الدستورية، دار الخليج، عمان، 2017.

22.مريد أحمد عبدالرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

23.موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري وألانظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.

24.وحيد رأفت و وايت ابراهيم، مبادىء القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة المصرية، 1937.

25.يحيى الجمل، د. علي السلمي، اشكاليات الدستور والبرلمان، القاهرة، سما للنشر و التوزيع،2015.

ثانيا: المصادر الانجليزية:

1. House of Commons, Modernisation of the House of Commons- The Legislative Process First Report of Session 2005–06 -, The Stationery Office Limited, London, 2006.

ثالثا: الدساتير والقوانين:

1. الدساتير العراقية لعامي 1925 و 2005.
2. دستور فرنسا لعام 1958.
3. دستور مصر لعام 2014.
4. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.
5. النظام الداخلي للمجلس. المصري لعام 2010.