

دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء البرلماني The role of the internal system of the Iraqi parliament in activating the parliamentary performance

الأستاذة الدكتورة
مها بهجت يونس
جامعة بغداد – كلية القانون

طالب - ماجستير
رحيم مؤنس حميد
جامعة بغداد – كلية القانون

الملخص

النظام الدستوري في العراق ذهب إلى ضرورة استقلال مجلس النواب في وضع نظامه الداخلي ، لغرض تنظيم العمل النيابي داخل البرلمان ، لذا جاء بحثنا هذا الموسوم (دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء البرلماني) ، حيث تبرز أهمية هذا النظام في النهوض بواقع العمل البرلماني لأعضاء مجلس النواب ، بغية تمثيل ناخبهم تمثيلاً حقيقياً ، حيث تُسند لهم صلاحيات تمكنهم من ممارسة أهم وظيفتين ، الأولى تتمثل في تشريع القوانين ، وذلك من خلال مناقشتها وإقرارها ضمن سقف زمني معقول ، مما يسهم في التعجيل في إقرار ما يحتاجه الناخبون من تشريعات ، بالإضافة إلى وضع الخطط المناسبة لرسم السياسة العامة للدولة ، وتوجيه الحكومة بالعمل على تنفيذها بالشكل الذي يحقق طموحات الناخبين ، فضلاً عن مناقشة وإقرار الموازنة العامة ضمن المدة الزمنية المحددة . أما الوظيفة الثانية المتمثلة بالرقابة على أعمال وأداء الحكومة وذلك من خلال مناقشة المنهاج الوزاري ومتابعة تنفيذه ، والمساهمة الفعالة في الحفاظ على المال العام ومحاسبة الحكومة في حال وجود مؤشرات سلبية في السياسة المالية للدولة ، وعليه لا بد أن تتوفر لمجلس النواب الوسائل اللازمة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، لذا جاءت هذه الدراسة لبيان دور النظام الداخلي ومدى كفايته في تفعيل هاتين الوظيفتين لأعضاء البرلمان ، التي ينبغي على النواب ممارستها بكل حرص وإخلاص وبما يحقق طموح الناخبين الذين وضعوا ثقتهم في البرلمان . وقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث : الأول يتناول ماهية النظام الداخلي ، والثاني يتناول دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء التشريعي ، واما الثالث يتناول دور النظام الداخلي في تفعيل الأداء الرقابي .

Abstract

The constitutional system in Iraq went to the necessity of the independence of the parliament in setting its internal system, for the purpose of organizing parliamentary work in parliament, so our research came to this decree (the role of the internal system of the Iraqi parliament in activating parliamentary performance), where the importance of this system is highlighted in the advancement of the reality of parliamentary work For members of the House of Representatives, in order to truly represent their constituents, as they are empowered to enable them to exercise the two most important functions. The first is to legislate laws, by discussing and adopting them within a reasonable timeframe, which contributes to expediting the approval of legislation that voters need, in addition to Setting the appropriate plans to draw the general policy of the state and directing the government to implement it in a manner that achieves the aspirations of the electorate, as well as discussing and approving the general budget within the specified time period. As for the second function, which is to monitor the actions and performance of the government, through discussing the ministerial curriculum and following up its implementation, and the effective contribution in preserving public money and holding the government accountable in the event of negative indicators in the state's financial policy, the Parliament must have the necessary means to move the political responsibility of the government, Therefore, this study came to show the role of the internal system and its adequacy in activating these two functions for members of Parliament, which deputies must exercise with all care and sincerity in a manner that fulfills the aspirations of the voters who put their confidence in Parliament. The study was divided into three topics: The first deals with the role of the internal system of the Iraqi parliament in activating the legislative performance. The second dealt with the role of the internal system in activating the regulatory performance. And the third dealt with the role of the internal system in activating the regulatory performance.

المقدمة (Introduction) : البرلمان يعد المؤسسة التي لها مكانة متميزة ورفيعة من بين مؤسسات الدولة باعتباره منتخب من الشعب لممارسة السلطة نيابة عنه ، وعليه فأن تنظيم العمل داخل البرلمان يتم بصور متعددة ، سواء من حيث التشكيل أو من حيث الآليات المتبعة في العمل النيابي ، وذلك تبعاً لتعدد النظم الدستورية المنشأة له . فإذا كان العمل النيابي يتم وفق قواعد وآليات واضحة وصحيحة فأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى ترسيخ وجود هذه المؤسسة واستمرارها بما يسهم في رفع مستوى الأداء البرلماني ، وبالتالي تحقيق الغايات التي وُجد من أجلها ، فضلاً عن أن أهمية البرلمان تكمن في أسهامه في تقدم الدولة والشعب بما يملكه من قدرة ومهام وبالعكس في حال إخفاقه وعدم أدائه لدوره بالشكل المطلوب ، لأنه يعتبر المشرع والمراقب الذي يوجه مؤسسات الدولة الأخرى ، ومدى فعاليتها في القيام بمهامها ، لذا فأن السلطة العليا تكون بيد نواب الشعب ، وهذا يعد من المبادئ الضرورية في الحكومات النيابية التي يكون البرلمان فيها عادةً هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ، أي وضع القواعد القانونية العامة التي تنظم النشاط والعلاقات في المجتمع ، بالإضافة إلى أن هناك اختصاص آخر لا يقل أهمية عن الأول وهو مراقبة ومراجعة ما تقوم به الحكومة من أعمال ، وإحاطتها علماً بكل ما له علاقة بمصلحة الشعب الذي يعد صاحب السلطة الحقيقي ومصدرها في الحكم النيابي ، وهذا ما يتطلب وضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم عمل البرلمان ، والمتمثلة بالنظام الداخلي التي اوكلت اغلب الدساتير للمجلس نفسه ان يتولى وضعه ضماناً لاستقلاليتها في اداء مهامه ، وهذا ما تبناه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

أهمية البحث : تكمن أهمية البحث في كونه يتناول موضوع على درجة من الأهمية بل يعتبر من المواضيع التي شغلت بال العديد من المعنيين والمتابعين لأداء النواب داخل البرلمان ، حيث تجري المناقشات على امتداد الدورات النيابية المتعاقبة بخصوص إجراء التعديلات المقترحة على قواعد النظام الداخلي لغرض إقرارها وتطبيقها ، لغرض زيادة فاعلية الأداء البرلماني لأعضاء مجلس النواب وقيامهم بدورهم التشريعي والرقابي على أتم وجه .

إشكالية البحث : الإشكالية التي يتناولها البحث تتركز في مدى فاعلية النظام الداخلي وكفايته في تنظيم الأداء البرلماني لأعضاء مجلس النواب العراقي ومدى إمكانية رفع هذا الأداء وتطوره بما ينسجم والمهام الملقاة على عاتقهم ، كونهم يمارسون السلطة نيابة عن الشعب الذي أنتخبهم لهذا الغرض ، خصوصاً وان العمل البرلماني هو عمل قابل للتطور والتوسع تبعاً للتطور وأتساع حاجات الناخبين ، فضلاً عن إن الممارسة الديمقراطية الحقيقية تتطلب الوقوف على معرفة فيما اذا كان النظام الداخلي ضامن

فعال لهذه الممارسة ، وهل له ذلك الدور الكبير والمهم في تحديد النهج الذي يتوجب على النائب إتباعه في القيام بدوره النيابي سواء كان التشريعي أو الرقابي .

منهجية البحث : أن المنهج الذي سوف يتم اعتماده في هذا البحث هو المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، ومدى فاعلية هذه الأحكام ودورها في أداء العمل النيابي ، وخصوصاً ما يتعلق منها بالمهام التشريعية والرقابية التي يمارسها أعضاء المجلس ، بغية إعادة النظر بالقواعد التي لم تعد تنسجم ودور البرلمان في الممارسة الديمقراطية النيابية ، أو تلك التي ثبت عدم فعاليتها من خلال الممارسة العملية لدورات البرلمان المتعاقبة .

خطة البحث : الخطة التي سيتم من خلالها تناول هذه الدراسة تعتمد في تقسيم موضوع البحث إلى ثلاث مباحث ، الأول يتناول ماهية النظام الداخلي وسنقسمه إلى ثلاثة مطالب : الأول نتناول فيه تعريف النظام الداخلي ، واما الثاني نتناول فيه اهمية النظام الداخلي ، والثالث نعرض فيه طبيعة قواعده القانونية ومرتبها الدستورية . والمبحث الثاني نتناول فيه دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء التشريعي ، الذي ارتأينا تقسيمه إلى ثلاثة مطالب : الأول يتناول مسألة إقرار المشاريع واقتراحات القوانين خلال مدة زمنية معقولة ، والثاني سنعرض فيه مدى فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسة العامة ، والمطلب الثالث سنخصه لبيان مدى فاعلية البرلمان في المناقشة والتصويت على الموازنة العامة . وأما المبحث الثالث نتناول فيه دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء الرقابي الذي بدوره سنقسمه إلى ثلاثة مطالب : الأول نتناول فيه فاعلية الحفاظ على المال العام ومراقبة شاملة للميزانية . وأما الثاني نعرض فيه إلى موضوع التصويت على البرنامج الحكومي وعلى طلب الحكومة بمنح الثقة . والمطلب الثالث نتناول فيه فاعلية وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة . وسوف نختم البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها من هذه الدراسة.

المبحث الأول

ماهية النظام الداخلي (What is the internal system)

البرلمان يعد المؤسسة التشريعية التي تمارس مهامها بواسطة أعضائها ، ويتمثل دورها في تشريع القوانين ومراقبة اعمال الحكومة ، وقد تطورت هذه المؤسسة بعد ظهور النظام النيابي ، وكانت لمبادئ هذا النظام الأثر الواضح في تطور مفهوم البرلمان وفي ترسيخ مبادئ الديمقراطية ، وعليه لا بد لهذا البرلمان من نظام داخلي

ينظم سير عمله ، من خلال بيان حدود ممارسة أختصاصاته ، وآليات النقاش فيه ، وكيفية إصدار القوانين ، او آلية تقديم مقترحات القوانين ، واجراءات التصويت ، وآلية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك وفقاً لما ينص عليه للدستور . وعليه فإن بيان ماهية النظام الداخلي يتطلب معرفة اتجاهات الفقه ، بصدد تعريف النظام الداخلي ، ومعرفة ما وضعه القضاء من تعريف لهذا المفهوم . حيث تعددت التعاريف لهذا النظام وبحسب الزاوية التي ينظر بها إليه . كما لا بد من بيان اهمية النظام الداخلي ، وتحديد طبيعته ، حيث اختلف الفقه في تحديد طبيعة قواعد هذا النظام ومرتبها بالنسبة للنصوص الدستورية ، وفيما إذا كانت ذات طبيعة دستورية ، أم أنها قواعد قانونية مكملة للدستور ، أم أنها قواعد قانونية عادية لا ترتقي إلى مستوى القواعد الدستورية ، وهذا ما سيتم بيانه في المطالب الثلاثة الآتية.

المطلب الأول

تعريف النظام الداخلي للبرلمان (Define the internal system of parliament)

أورد الفقه تعاريف متعددة للنظام الداخلي للبرلمان ، كما أوردت المعاجم الدستورية والموسوعات البرلمانية عدد من التعاريف للنظام الداخلي للبرلمان ، وكذلك القضاء حيث تعرض الى تعريف النظام الداخلي للبرلمان وذلك عند تصديه للقضايا المتعلقة بالعمل البرلماني ، وعند البحث عن مدى دستورية القواعد التي تنظمه . ولبيان تعاريف النظام الداخلي للبرلمان سنعمل على بيانها تباعاً وفقاً لما أوردته لمعاجم الدستورية ، والفقه ، والقضاء .

الفرع الاول

تعريف المعاجم والفقه للنظام الداخلي للبرلمان

(Definition of dictionaries and jurisprudence of the internal system of Parliament)

قبل أن نتناول ما عرضه الفقه من تعريف النظام الداخلي للبرلمان ، نبين ما ذكرته المعاجم الدستورية والقانونية من تعاريف بهذا الصدد ، حيث عرف "المعجم الدستوري" النظام الداخلي للبرلمان بأنه "النظام الذي تصوت عليه الجمعية المعنية ، ويتضمن مجموعة من الأحكام المتعلقة بتنظيم أعمالها وتأليف أجهزتها ومهامها ويشمل على تدابير ذات طابع داخلي ونمط تعيين أجهزة الجمعية النيابية ، وانضباط

المداولات ، ووقت الكلام ، ووضع إجراءات يجب إتباعها لتحسين إنتظام المناقشات ، وأنماط التصويت ، وكذلك أحكام تتعلق بالسلطات العامة الأخرى" (1) .

كما عرفه أحد المعاجم القانونية بأنه " نظام يحدد طرق وقواعد العمل الداخلي التي يجب احترامها في سير المجلس " (2) ، أو بتعبير " قاموس القانون الدستوري " : " هو ذلك النظام الذي يتخذه ، مبدئياً ، المجلس البرلماني نفسه ، على هامش المقتضيات الدستورية التي يكملها فيما يتعلق بالقانون البرلماني " (3) .

وقد أورد الفقه تعاريف متعددة بصدد النظام الداخلي للبرلمان ، فقد عرف بأنه "قواعد العمل والسلوك التي تحكم اطراف المؤسسة ، وتسمى في المجال البرلماني اللائحة الداخلية ، وهي عبارة عن تشريع يضعه البرلمان لذاته لتنظيم ممارسته لأختصاصاته ولا يصبح نافذاً الا بعد إقراره طبقاً للدستور والقانون ، وينصب على تنظيم إداء البرلمان وينظم ادائه لوظائفه التشريعية والرقابية والمالية والسياسية . أي انها مجموعة القواعد والأحكام التي يسير عليها المجلس في ادائه لوظائفه" (4) .

وعرف أيضاً بأنه " تشريع يصوت عليه المجلس المعني ويقره ، ويتضمن الأحكام المتعلقة بتنظيم وتحديد مواعيد جلساته ، وتأليف لجانته وتحديد مهامها ، ويتضمن أيضاً تدابير فنية ذات طبيعة داخلية : إنضباط المداولات ، وقت اجراء الكلام ومدته ، إجراءات حسن سير الجلسات ، أنماط التصويت بالإضافة إلى علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية : إيداع مشاريع القوانين ، كيفية إحالتها للجان المختصة ، وحقوق الوزراء أثناء إنعقاد جلسات البرلمان" (5) .

كما عرف بأنه " مجموعة من القواعد يضعها البرلمان لبيان كيفية ممارسته لأختصاصاته الدستورية . فترسم اللائحة طريقة أختيار هيئة مكتب المجلس . وتحدد كيفية فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة ونظام الجلسات وإجراءات المناقشة والتصويت ، وتبين تشكيل وأختصاصات اللجان البرلمانية ، وكيفية المحافظة على النظام بالمجلس والمسائل المتعلقة بميزانية المجلس ... الى غير ذلك من الأمور المتصلة بسير العمل البرلماني" (6) .

ويتضح من التعاريف السابقة أنها أتجهت إلى التركيز على ما تتضمنه الأنظمة الداخلية من موضوعات ذات طبيعة دستورية وقانونية تتعلق بالعمل البرلماني ، والبناء الهيكلي لأجهزته الرئيسية ، والقواعد الإجرائية التي يستوجب مراعاتها من قبل المجالس البرلمانية وهي تقوم بعملها ، كما تم التركيز على القواعد المتعلقة بكيفية إصدار النظام الداخلي ، وآليات تشكيل الأجهزة الرئيسية للبرلمان .

ومن التعاريف الفقهية التي أعتبرت النظام الداخلي من أهم المصادر للحقوق البرلمانية فعرفته بأنه "مجموعة من القواعد والنصوص التي يسير عليها المجلس بهدف تنظيم

دقائق العمل فيه ، وغايته الأساسية توفير الحرية للنواب للمناقشة والتقرير في جو من النظام والطمأنينة والهدوء"⁽⁷⁾.
كما عرفته بأنه "مجموعة من القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس، وأجهزته الرئيسية، وكذلك رصد حقوق الأعضاء وواجباتهم وترسيم كيفية ممارستهم لمهامهم البرلمانية المختلفة"⁽⁸⁾.

الفرع الثاني

تعريف القضاء للنظام الداخلي للبرلمان

(The judiciary defined the internal system of Parliament)

وضع القضاء الدستوري تعريفاً للنظام الداخلي ، فقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي إلى تعريفه في قرارين متتالين ، الأول خاص بالجمعية الوطنية والثاني خاص بمجلس الشيوخ ، حيث عرفه "بأنه مجموعة التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية التي تتعلق بسير المجلس والنظام بداخله"، وبأنه "مجموعة مقتضيات داخلية متعلقة بسير المجلس ترمى إلى تقييد أعضائه وحدهم ، وحدد موضوع النظام الداخلي في تنظيم السير الداخلي للمؤسسة البرلمانية وطرق التداول فيها"⁽⁹⁾.

وقد عرف القضاء الدستوري في المغرب النظام الداخلي للبرلمان في قرارين للغرفة الدستورية للمجلس الأعلى ، وفي المرحلة التالية في قرارين للمجلس الدستوري ، ففي أول قرارين عرفت الغرفة الدستورية النظام الداخلي للبرلمان بأنه " مجموعة مقتضيات داخلية متعلقة بتسيير المجلس ترمي إلى تقييد أعضائه وحدهم"⁽¹⁰⁾ . وجاء تعريف آخر للنظام الداخلي في قرارين آخرين لنفس الغرفة اعلاه ، وهي بصدد النظر في بعض الفقرات أو الفصول المضافة إلى هذا النظام بأنها "تدخل في نطاق التنظيم والتسيير الداخلي للمجلس"⁽¹¹⁾ . وكذلك عرف المجلس الدستوري المغربي النظام الداخلي في قرارين له حيث عرفه في الأول بأنه " تنظيم السير الداخلي للمؤسسة البرلمانية وطرق التداول فيها"⁽¹²⁾ . وفي القرار الثاني بأنه " تحديد الكيفيات والضوابط التي تمكن المجلس من تنظيم أشغاله وممارسة الاختصاصات المخولة له دستورياً"⁽¹³⁾

وفي حكم قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 1948/12/1 وهي بصدد تقسيم الأعمال الصادرة عن البرلمان ، فكان منها القسم الذي يشتمل على جميع القرارات التي تصدر من أحد المجلسين أو من رئيسهما في شؤون النظام الداخلي لكل مجلس ، وكذلك القرارات التي تصدر من أحد المجلسين أو من إحدى لجانها الدائمة

أو المؤقتة أو من هيئة كل مجلس في شؤون الأعضاء وفي الأمور الداخلية البحتة المتعلقة بالمجلسين (14)

ومن خلال أستعراض جملة التعاريف الواردة في المعاجم الدستورية ، وتعريف الفقه والقضاء للنظام الداخلي للبرلمان ، يقترح الباحث التعريف التالي :

النظام الداخلي للبرلمان هو مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة ذات الطبيعة الخاصة ، التي يختص البرلمان بوضعها بنفسه ضماناً لأستقلاله في تنظيم شؤونه الداخلية ، ويتضمن تشكيل هيكل أجهزته ووظائفها وسير العمل في المجلسين وإنضباط أعضائه ، غايته الأساسية توفير الحرية لأعضاء البرلمان من رقابة ومناقشة وتصويت في جو يتسم بالهدوء والطمأنينة والتنظيم .

المطلب الثاني

أهمية النظام الداخلي للبرلمان

(The importance of the internal system of parliament)

النظام الداخلي للبرلمان يعتبر العنصر الرئيسي في ضبط سير المؤسسة البرلمانية . حيث أن الدستور عادةً ينظم تشكيل وإختصاصات البرلمان ، ولكن مهما بلغ هذا التنظيم من دقة ، فإن التفاصيل يحيل مسألة تنظيمها الى النظام الداخلي ، حيث ينظم هذا الأخير تشكيل الأجهزة الرئيسية في المجلس واختصاصاتها ، والأجراءات التشريعية والرقابية ، وإنعقاد الجلسات وكيفية سير المناقشات ، فضلا عن تناول شؤون العضوية وقواعد انتهائها . ويمكن القول أن قواعد هذا النظام هي قواعد إجرائية أكثر منها موضوعية ، وهذا لا يعني خلوها من الأخيرة التي تنظم عمل الاعضاء وبيان دور البرلمان التشريعي والرقابي وغيرها من المهام ، وفقاً للدستور ، ولهذا تبرز أهمية الأنظمة الداخلية من الناحية القانونية ، وكذلك من الناحية السياسية ، حيث أنها تعتبر إجراءات لها قواعد وشروط يتطلب الألتزام بها في العمل النيابي ، أو أنها بمثابة المرجع السياسي لعمل البرلمان وتنظيمه . عليه سيتم عرض أهمية الأنظمة الداخلية من الناحية القانونية وكذلك أهميتها من الناحية السياسية.

الفرع الاول

أهمية النظام الداخلي للبرلمان من الناحية القانونية

(The importance of the internal system of parliament from a legal standpoint)

لا توجد اليوم مؤسسة من المؤسسات التشريعية إلا ولها نظام داخلي يحدد آليات ونظام العمل بها وهذا النظام لا يقرر فقط قواعد شكلية ، بل يمكنه وضع بعض القواعد

الأساسية التي لم ترد في الدستور ، وهناك من يذهب إلى إنه في أغلب الأحيان يكون للنظام الداخلي تأثيراً على سير عمل الهيئات التشريعية أقوى من الدستور نفسه ، وأن كان هذا فيه مبالغة بعض الشيء ، لأن النظام الداخلي ينبغي أن يحترم الدستور ولا يخرج عن أحكامه⁽¹⁵⁾ . وقد ذهب البعض إلى إبراز أهمية اللوائح الداخلية بالنسبة لتنظيم عمل مجلسي البرلمان – في الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين – بحيث جعلها لا تقل عن أهمية الدستور ، بل لها من الأهمية ما للدستور نفسه ، وهذا ما بينه (Jean-Louis Debre) عندما عبر عن تلك الأهمية بقوله : "أننا نستطيع تصحيح عمل مؤسساتنا – خلافاً لما يظنه البعض- بدون تعديل الدستور وذلك من خلال تطوير اللوائح الداخلية لمجلسي البرلمان ، أن أهمية تلك اللوائح كأهمية الدستور نفسه تقريباً"⁽¹⁶⁾ . وكما هو معروف أن صياغة المواد الدستورية تأتي عادةً بشكل عام أجمالي ، وبالتالي عم أمكانية تطبيقها في البرلمان بشكل مباشر ، أما يستوجب تشريع قانون يقوم بتفسير وبيان هذا الأجمال بلغة دستورية واضحة ومفصلة ، بحيث تحدد معها كيفية الأجراء وتنفيذ هذه النصوص الدستورية وبالشكل الذي يجعل منها قابلة للتطبيق ، وهذه المهمة تقع على عاتق النظام الداخلي ، فيقوم بوضع ورسم الطريقة والآلية الواضحة التي تساعد البرلمان في إداء مهامه الدستورية ، وعليه فإن الأنظمة الداخلية تعد القواعد القانونية التطبيقية أو الإجرائية للدستور ذات العلاقة بالتنظيم الداخلي للبرلمان ، ومن هنا تأتي أهمية وضرورة وضع الأنظمة الداخلية تلبية لمتطلبات الحاجة التشريعية⁽¹⁷⁾ .

وهكذا فإن الوثيقة الدستورية تكون قد رسمت للبرلمان حدود تدخله وأختصاصاته⁽¹⁸⁾ . وخاصة في ممارسة الوظيفة التشريعية ، وتحدد عادةً أهم الضمانات المتعلقة بأعضاء البرلمان ، مثل الحصانة النيابية والمكافئات البرلمانية ، فاسحاً المجال للنظام الداخلي لكي يحدد الأجراءات التي يجب أتباعها في العمل النيابي⁽¹⁹⁾ ، الذي هو "حصيلة ممارسات المجلس لوظائفه كهيئة تمثيلية للمواطنين ، وذلك من خلال أدوات التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية"⁽²⁰⁾ ، وهذا العمل النيابي بطبيعة الحال أغلبه ذا طابع قانوني ، ويجب أن يستند إلى قاعدة قانونية تحكمه⁽²¹⁾ . وبذلك تظهر أهمية النظام الداخلي للبرلمان في هذا المجال ، حتى قيل أن أهمية القواعد التي ترد في هذا النظام وتأثيرها في العمل البرلماني تفوق تأثير الدستور في الغالب ، فهي تعد من الأدوات الخطيرة التي تكون في يد الأحزاب ، وحاول البعض أبراز هذه الأهمية بإيراد مثال من الواقع العملي ، مضمونها أن الوثيقة الدستورية قد تنص على تقرير المسؤولية الوزارية بطريقة معينة (سحب الثقة من الوزارة) ، والتي من المفترض أن تؤدي إلى إقالتها ، إلا أن ذلك لا يحدث ويكتفي البرلمان بتوجيه اللوم إليها عن طريق وسيلة

يضيفها الى النظام الداخلي ، وهذا اللوم لا يكفي لقيام المسؤولية الوزارية وسحب الثقة منها(22).

الفرع الثاني أهمية النظام الداخلي للبرلمان من الناحية السياسية (The political importance of the internal system of parliament)

الديمقراطية تعني أن الشعب هو مصدر السلطة ، التي يمارسها بنفسه أو ينتخب من يمارسها نيابة عنه ، فأنتخاب الممثلين الذين يمثلون إرادة الشعب الذي قام بانتخابهم ، والذين يمارسون السلطة نيابة عنه ، يعد عماد النظام الديمقراطي التمثيلي(23). ومن المفترض أن يمارس هؤلاء الممثلين (النواب) نشاطهم في حدود القانون وبما يحقق غايات وأهداف الناخبين(24). ولكي يتمكن هؤلاء الممثلين (النواب) من القيام بالواجبات والمهام الموكولة إليهم ، وجب وجود قواعد تشريعية لتنظيم شؤونهم الداخلية ، وتمكنهم من القيام بأعمالهم . وقد تجلّى مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية في الفصل العضوي والوظيفي بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعليه توجب أن تستقل السلطة التشريعية في كافة أمورها وشؤونها الداخلية ، وحتى تتمكن من القيام بواجباتها المحددة في الدستور على الوجه الأفضل ، وربما كان من أبرز مظاهر إستقلالها أن تقوم بوضع وإقرار أنظمتها الداخلية(25). ولا شك أن المجالس التشريعية تعد من أهم هذه السلطات العامة في الدولة ، التي لها دور قوي وفعال في سيادة القانون وتعميق الوعي الديمقراطي وتعزيز المؤسسات الوطنية ودفع التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية . وبالتالي أهمية السلطة التشريعية أصبحت مدخلاً للإصلاح السياسي فهي تلعب دوراً فاعلاً في عملية التنمية من منطلق سلطتها التشريعية والرقابية(26). ولا شك أن تحديد مقدار سلطات المؤسسات الحاكمة لا يتم بشكل أعتباطي ، بل يتأثر بعدة عوامل من أهمها الأفكار السياسية السائدة في الدولة ، وكذلك ظروفها السياسية سواء كانت داخلية أو خارجية(27) وكما معروف أن الديمقراطية ليست قائمة على القوانين فحسب وإنما هي قبل كل شيء تقوم على ثقافة سياسية ، وتحديدها لا يقتصر على مجموعة من الضمانات المؤسساتية ، أو على حكم الأغلبية ، وإنما يكون بالدرجة الأولى قائم على إحترام التطلعات والمشاريع الفردية والجماعية(28) ، ولكون المجالس النيابية تمثل تجمعات سياسية غير متجانسة ، وكذلك أفراد يحملون مبادئ وأفكار مختلفة ، وهذا ما ينعكس على آرائهم وأهدافهم ، وبالتالي تتقاطع مصالحهم ، وعليه لا بد من تنظيم ذلك في ظل وجود أساس مرجعي (الدستور

والنظام الداخلي للمجلس) يملك سلطة قانونية يكون اتباعه واجب من قبل كافة الاعضاء في تسيير الاجراءات وضبطها وبيان الية ممارسة حق الكلام والقيود التي ترد على هذا الحق ، فضلاً عن آلية التصويت على القرارات التي تصدر من المجلس⁽²⁹⁾ . التي تصدر عادة بأغلبية عدد الأصوات ، كون المجالس النيابية تقوم على نظام الأكثرية كما هو معروف ، فإذا لم تكن هناك قواعد يعمل بها بانتظام في تسيير أعمال هذه المجالس ، فإن هذه الأكثرية التي ستقرر قواعد العمل وفرضتها بقوتها العددية ، سوف تنقلب عليها كلما أدت إلى نتائج تعارضت مع مصلحتها ، ومن هنا جاءت أهمية النظام الداخلي وضرورة أن تكون هناك قواعد موحدة لتنظيم العمل داخل البرلمان ، وبالتالي حماية حقوق الأقلية والأكثرية على حد سواء⁽³⁰⁾ .

وعليه فإن أهمية الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية ، تتجلى في كونها الأداة الرئيسية في تنظيم سير عمل المجلس الداخلية وضبط العلاقات وتقنينها بين السياسيين الفاعلين ، بحيث يتحقق التوازن في المجلس بين الأغلبية والمعارضة ، مع ضمان حقوق كافة المكونات التي تشكل أقلية برلمانية ، بالإضافة إلى تحديد الواجبات وبيان المخالفات مع وضع العقوبات المناسبة ، فضلاً عن الأحتكام إليه في حل النزاعات والخلافات التي قد تحصل داخل البرلمان⁽³¹⁾ . وحول أهمية وضرورة تنظيم العمل داخل البرلمان بواسطة قواعد قانونية تشرع لهذا الغرض ، يقول رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (جيفرسون)* : "لا يتعلق الأمر بمعرفة ما إذا كانت القوانين الممكنة هي الأفضل ولكن الأهم أن تكون لدينا قوانين وأن يكون تصريح الأعمال الجارية في المجالس بطريقة موحدة وأن لا تكون خاضعة لأهواء الرئيس أو للرغبات الخاصة بكل عضو من الأعضاء ، انه بالأهمية بمكان أخيراً أن يسود النظام والآداب والأنظمة في مجلس له كرامة عالية"⁽³²⁾ . وأخيراً لا بد للنظام الداخلي أن يضمن للأعضاء كافة حرية الرأي والفكر بغض النظر عن اتجاهاتهم وانتمائاتهم داخل البرلمان – كما يتوضح لاحقاً – ، بالإضافة إلى ضمان التعاون بين البرلمان والمؤسسات الأخرى داخل الدولة⁽³³⁾ .

المطلب الثالث

طبيعة النظام الداخلي للبرلمان ومرتبته بالنسبة للدستور

(The nature of the internal system of parliament and its rank in relation to the constitution)

تعددت الآراء في تحديد طبيعة قواعد النظام الداخلي الصادرة عنها ، وفيما إذا كانت قوانين برلمانية أو أساسية مكملة للدستور كونها متصلة بسلطات الحكم ، أم أنها تأخذ

مكاناً وسطاً بين ذلك . و لذا سوف يتم بيان ما ورد في هذا الصدد من آراء ، ثم نتناول مرتبة النظام الداخلي للبرلمان بالنسبة للقواعد الدستورية ، وبيان ذلك بالنسبة لقواعد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وعلى النحو الآتي .

الفرع الأول طبيعة النظام الداخلي للبرلمان

(The nature of the internal system of Parliament)

نصوص الدستور غالباً ما تكون مقتضية ، فهو أساس المنظومة القانونية في الدولة ، لذلك يتضمن أسس ومبادئ عامة⁽³⁴⁾ في موضوع معين ، ويحيل على السلطة التشريعية لوضع القواعد التشريعية التفصيلية المنظمة لمثل هذا الموضوع⁽³⁵⁾ ، وحيث أن النظام الداخلي للبرلمان يتضمن القواعد المتعلقة بتشكيل وأختصاصات الأجهزة الرئيسية له ، وكيفية أدائه للأدوار التشريعية والرقابية المنوطة به ، وإجراءات ووسائل كل دور ، كنظام توجيه الأسئلة ، وطرح الموضوعات للمناقشة ، وآلية تقديم الاستجابات والتحقيقات البرلمانية ، وتقرير مسؤولية أحد أعضاء الحكومة ، أو سحب الثقة منه أو من الحكومة كلها⁽³⁶⁾ ، وهذه الموضوعات لم ترد في الدستور وإنما تضمنها النظام الداخلي ، وعلّة تخلي الدستور عن تضمين هذه الأحكام تعود للرغبة في كفاءة مرونتها ، وبالتالي سهولة تعديلها اذا ما قورنت بتعديل الدستور ، بالإضافة الى ان تناول اللائحة الداخلية لتفاصيل سير العمل في المجلس النيابي وتنظيمه ، فإن ذلك يعزز من استقلال المجلس ، وهذا يعد دعماً له كونه هو من اخص بوضع نظامه الداخلي بنفسه ، ولهذا يعد منطقياً ان تكون دراسة الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية كأحد مصادر القاعدة الدستورية المكتوبة⁽³⁷⁾.

ويرد تساؤل بخصوص طبيعة اللوائح الداخلية للبرلمان وفيما اذا كانت ذات طبيعة دستورية أم إنها قوانين عادية ، فالقوانين قد تأتي كقوانين عضوية ، وقد تأتي كقوانين عادية ، فالأولى تتولى تنظيم مسائل رئيسية تتعلق بالسلطات العامة مثل تنظيم السلطة القضائية ، وهي بذلك تحتل مركز وسط بين الدستور والتشريع العادي ، ولقربها من الدستور وأهتمامها بأحكام إجمالية واردة فيه ، فأنها تفسر هذه الأحكام وتطورها فتؤثر في المادة الدستورية نفسها ، أما الثانية فأن علاقتها بالدستور تكون مباشرة فهي مفسرة أو موسعة لأحكامه ، مثل القوانين المنظمة لانتخابات المجالس النيابية ، والقوانين المالية ، القوانين ذات الصلة بحقوق الأفراد والحريات العامة⁽³⁸⁾. وهناك من يذهب إلى أن خلو الدستور من تفاصيل نشاط السلطة التشريعية ، وظهورها في النظام الداخلي لا ينزع عنها طبيعتها الدستورية ، كونها متصلة بإحدى سلطات الحكم

في الدولة ، وما يؤكد ذلك أن بعضها قد يرد في النظام الداخلي ، ثم ينص عليها الدستور فيما بعد، كالقواعد المنظمة للتصويت الشخصي ، وكذلك القواعد الخاصة بإعداد جداول أعمال البرلمان⁽³⁹⁾، ومثال ذلك ما حصل في فرنسا ، حيث ان هذه القواعد كانت يتضمنها النظام الداخلي في ظل الجمهورية الثالثة ، وقد نص عليها دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 ضمن مواده ذاتها المادتين (48 و 49)⁽⁴⁰⁾ . ويذكر أن الفقه الفرنسي أطلق على القوانين التي إحال إليها تنظيم المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة مثل البرلمان ، بالقوانين الأساسية ، وقد ميزها الدستور الفرنسي عن القوانين العادية بأعتماد المعيارين الشكلي والموضوعي ، أي إجراءات سنها ، وكذلك جوهر ومضمونها ، فأعتبرها قوانين مكملة للدستور ، لأن وظيفتها الأساسية هي تكملة النصوص الدستورية التي وضعت المبادئ العامة للتنظيم الدستوري للدولة ، كما نص على ذلك في المواد (23،25،27)⁽⁴¹⁾ .

والبعض يذهب إلى أن النظام الداخلي يعتبر إمتداداً للإطار الدستوري والقواعد التي تنظم عمل النظام السياسي بأكمله ، بالإضافة إلى أنه يعد المرآة للتوازنات السياسية والفكر الدستوري التي وضعت فيه ، والتي تقوم على مبدأ التعددية مع كفالة حقوق الأقليات ، واحترام ما تتخذه الأغلبية من قرارات ، وما تتطلبه أعمال البرلمان من تطور وأستقرار في نفس الوقت ، إلا أن الطابع السياسي الذي يصطبغ به القانون البرلماني ، كونه يحكم العلاقات بين الفاعلين السياسيين ، أدى إلى أن تأخذ القاعدة العرفية دوراً مهماً في تحديد إطار العمل البرلماني ، لعدم إمكانية النصوص المكتوبة من الإحاطة بكل تفاصيل هذا العمل ، فقرارات التفسير والتأويل يمكن أن تكمل بل وتعديل القاعدة الأصلية ، او أنها تضيف على ما هو مسكوت عنه⁽⁴²⁾ . ويؤكد البعض الآخر الطبيعة الدستورية للنظام الداخلي ، حيث ان القواعد القانونية التي يتضمنها الدستور ، انما تنظم السلطات العامة والعلاقة بينها مع تنظيم حقوق وحرريات الافراد ، وبذلك فان النظام الداخلي والدستور يشتركان في أداء هذه الوظيفة ، خصوصاً وان النظام الداخلي ينظم عمل أهم سلطة من السلطات الثلاث في الدولة ، من ناحية التشكيل والأختصاصات والآليات التي يتطلبها العمل النيابي في النظام البرلماني ، وبالتالي تكون موضوعاته ذات طبيعة دستورية لأنه كان من المفترض تنظيمها دستورياً ، فالعلاقة بين البرلمان والحكومة مثلاً لا شك انها تتطلب قرارات ذات طبيعة دستورية وليس قرارات تنظيمية تقليدية⁽⁴³⁾ .

والبعض يذهب إلى أن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية تعتبر من مصادر الدستور المكتوبة ، كونها تنظم عمل السلطة التشريعية باعتبارها إحدى سلطات الدولة العامة ، سواء من ناحية التشكيل لأجهزتها الرئيسية ، أو ممارسة الأختصاصات لهذه

الأجهزة ، وكيفية القيام بوظائفها التشريعية والرقابية ، وهذه المواضيع بطبيعتها دستورية في أغلب الاحيان ، بدليل ان بعضها ينص عليها الدستور لاحقاً ، وان كانت بعض الدساتير تكتفي فقط بأيراد المبادئ الأساسية ، ويترك الخوض في التفاصيل إلى النظام الداخلي ، ليتسنى تعديله بسهولة كلما تقتضي الحاجة لذلك⁽⁴⁴⁾ . وهناك من يذهب إلى أن طبيعة الأنظمة الداخلية هي طبيعة إدارية ، إذا نظر إليها من معيار موضوعي وليس عضوي ، حيث يمكن إثارة عدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري ، ومسألة دستورتيتها أمام القضاء الدستوري ، إلا أن ذلك يصطدم بطبيعة الموضوع الذي تتناوله هذه الأنظمة ، التي تنصب على إداء البرلمان لوظائفه التشريعية والرقابية ، وعليه فوفقاً لهذا لا يمكن أن تعتبر الأنظمة الداخلية للبرلمان ذات طبيعة إدارية ، وإذا نظر إليها من معيار شكلي ، فإنه لا يمكن تحديد طبيعة الأنظمة الداخلية في ضوء ذلك ، لأن هذه الأنظمة صادرة عن السلطة المختصة بإصدار التشريع⁽⁴⁵⁾ ، وبالتالي لا يوجد تشابه بين النظام الداخلي والقرار الذي يكون محلاً للطعن أمام القضاء الإداري⁽⁴⁶⁾ . وهناك اتجاه فقهي يذهب إلى ان النظام الداخلي له طبيعة خاصة ، لأنها تنظم مسائل لها طبيعة دستورية مرتبطة بالبرلمان الذي يمثل السيادة الوطنية⁽⁴⁷⁾ .

الفرع الثاني

مرتبة النظام الداخلي للبرلمان بالنسبة للدستور

(The order of the internal system of parliament in relation to the constitution)

النظام القانوني تتدرج قواعده مشكلة هرم قانوني في الدولة ، بأعتبار مصدر كل منها ومكانه في سلم تدرج الهيئات العامة ، ووفقاً لهذا التدرج لا تكون هذه القواعد صحيحة إلا إذا ألتزمت الحدود والضوابط التي تضعها القواعد التي أعلى منها في هذا السلم الهرمي ، وفي نفس الوقت هي ملزمة للقواعد التي أدنى منها وتقيدها ، والدولة الحديثة دولة دستورية تقوم على قانون أعلى وهو الدستور ، الذي يعتبر بمثابة الحجر الاساس في بناء الدولة القانونية⁽⁴⁸⁾ . وبالتالي وجوب خضوع الدولة له ، حكاماً ومحكومين ، وبذلك يتحقق مبدأ المشروعية⁽⁴⁹⁾ ، الذي يعتبر من اهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية . ولذا فإن أول مصدر لهذه المشروعية هو القواعد الدستورية ، ثم تليها من حيث الألزام قواعد القانون العادية التي تصدرها السلطة التشريعية ، وعليه فأذا أعتبر الدستور هو أساس الدولة القانونية ، والتشريعات العادية تصدر وفق هذا الأساس، إلا أن نوعاً ثالثاً من التشريعات يأتي في مكان وسط من ناحية القوة الإلزامية، أي أنه

يحتل مرتبة وسطى بين الدستور والقانون العادي ، وهو ما يعرف بالقوانين النظامية ، وعليه تكون وفقاً لهذا الاتجاه قوانين مكملة للدستور⁽⁵⁰⁾ .

ويذهب جانب من الفقه إلى أن المسائل التي يتناولها النظام الداخلي بالتنظيم ، لا تعد بطبيعتها وجوهرها من طبيعة المسائل أو الموضوعات الدستورية ، كونها من إختصاصات البرلمان الأعتيادية ، وهي تتعلق بتنظيم شؤونه الداخلية ، إلا أن المشرع الدستوري عمل على إدراج مبادئها العامة في صلب الدستور ، لأكسابها طابع الثبات والأستقرار ، وبالتالي عدم إمكانية الغائها أو تعديلها إلا وفقاً للأجراءات المنصوص عليها في الدستور⁽⁵¹⁾ . ويرى الباحث أن منح قواعد النظام الداخلي هذه الصفة ، يترتب عليها صعوبة اجراء التعديلات المناسبة على هذه القواعد ، إذا ما أستوجب الأمر لذلك خصوصاً وأن العمل النيابي يتطور دائماً ، وعلى الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية أن تواكب هذا التطور ، لأن بعض الدساتير تكون إجراءات تعديلها معقدة . وبالتالي صعوبة إجراء التعديل على هذه القواعد .

ومع ذلك فإن تحديد المرتبة القانونية لقواعد النظام الداخلي ، تعتمد بشكل أساس على نوع الدستور في الدولة ، وفيما إذا كان مرناً أم جامداً⁽⁵²⁾ . فإذا كان الدستور مرناً ، أي يعدل بطريقة لا تختلف عن تلك المتبعة بتعديل القانون العادي ، فعند معالجة البرلمان لموضوع معين سواء تعلق بتشكيل السلطات العامة أو بنظام الحكم في الدولة ، وجاء القانون الصادر من البرلمان مخالفاً للدستور فهذا يعد تعديلاً للدستور ، كونه جاء لاحقاً عليه ، فضلاً عن أن تعديل الدستور لا يكون بإجراءات خاصة ، هنا تكون مرتبة القوانين الصادرة من البرلمان بمرتبة الدستور نفسه من الجانب الشكلي ، أما إذا كان الدستور جامداً أي أن إجراءات تعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي ، وهنا يكون القانون الصادر من البرلمان يسمو على غيره من القوانين ، إذا نص الدستور على إجراءات في إصداره ، تتميز عن إجراءات إصدار القوانين الأخرى . وإذا خلا الدستور من ذلك فالقانون المنظم لعمل السلطة التشريعية يكون في مستوى القانون العادي ولا يختلف عنه من حيث المرتبة القانونية⁽⁵³⁾ . فالقوانين التي تنظم مسائل ذات طبيعة دستورية تصدر كقاعدة عامة من السلطة التشريعية دون السلطة التأسيسية ، وعليه فإن مرتبتها تكون بمرتبة التشريعات العادية ، وأن إصدارها يجب أن يكون وفقاً للدستور . إلا أن البعض يذهب إلى أن موقعها يكون وسط بينهما (الدستور والتشريعات العادية) من ناحية القوة الإلزامية لها⁽⁵⁴⁾ . وبالرغم من ذلك فإن بعض الدول ذات الدساتير الجامدة يكون موقع القوانين الاساسية (قواعد النظام الداخلي للبرلمان) في درجة القوانين العادية ، وبالتالي لا ينبغي أن تصدر خلافاً

للدستور، في حين ان بعض من هذه الدول تضعها في درجة القواعد الدستورية ، ومنها من يضعها في درجة وسطى بين الأثنين⁽⁵⁵⁾ .
ومهما قيل بشأن المرتبة القانونية للأنظمة الداخلية ، فإن الصعوبة قد تثار بصدد ذلك ، حيث أن الأمر يختلف بحسب كل دولة وما يضعه دستورها من أحكام بخصوص إصدار هذه الأنظمة الداخلية ، فبعض الدول تثار هذه القضية بحسب التسمية التي تطلق على الوثيقة التي تتضمن القواعد الداخلية للمجالس النيابية ، فالبعض يطلق عليها لائحة وإن صدرت بقانون أو مرسوم مثل دستور الإمارات العربية وقطر ، وان كان ذلك ليس مطلقاً او قطعي الدلالة فاللوائح عادةً تصدر عن السلطة التنفيذية ، ومع ذلك تطلق هذه التسمية على اللوائح التي تنظم عمل البرلمان وأن أغلب الدساتير تمنح الحق للبرلمان نفسه بإصدارها ، ونادراً ما تمنح ذلك للسلطة التنفيذية ، وبناءً على هذه التسمية فإن اللوائح تكون في المرتبة الثالثة بعد الدستور وبعد القانون وأن تكون إحكامها وفقاً للدستور والقانون ، وفي حالة إصدارها بقانون فإنها تكون في المرتبة الثانية بعد الدستور ، أي في المرتبة الوسطى بين الدستور واللوائح ، والبعض من الدول تأخذ بمعيار الرقابة الدستورية على هذه اللوائح ، وفيما إذا كان جواز ذلك من عدمه ، حيث ان بعض الدول تمنح دساتيرها حق الرقابة الدستورية على الأنظمة الداخلية ، مثال ذلك فرنسا والجزائر والمغرب وتركيا، في حين دول أخرى يصعب الأخذ بهذه الرقابة ، مثال ذلك مصر حيث لا يجيز دستورها الطعن العادي أو الإداري ، كون هذه اللوائح تختص بتنظيم أعمال برلمانية غير خاضعة للرقابة القضائية ، حتى وإن اعتبرت هذه اللائحة قانون ، فإنه يصعب الطعن به قضائياً ، وإن جاز ذلك من ناحية الطعن بعدم دستورية القانون ، ولكن هذا لا يكون بدعوى اصلية بل عن طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية الذي يتطلب وجود نزاع منظر أمام المحكمة المختصة بخصوص اللائحة الداخلية، لأن هذه المحكمة سوف تحيلها إلى المحكمة الدستورية العليا للنظر في مدى دستورية اللائحة موضوع النزاع ، والتي ستحكم بعدم اختصاصها في النظر باللوائح الداخلية الخاصة بالمجلس النيابي ، وبذلك إستحالة الطعن باللوائح الداخلية⁽⁵⁶⁾ .

ومنهم من يذهب إلى أن النظام الداخلي وما أعطيت له من تأويلات يشكل نوعاً من القانون الموازي للقانون الدستوري ، وفي هذا السياق يتبين أن الدستور وهو يقتصر على بيان أمهات المسائل وينأى عن التفاصيل ، لذلك نص على وضع النظام الداخلي ، وعليه يعد جزءاً مكماً للدستور ، دون أن يحتل نفس مرتبته ومكانته لأن الأخير يتمتع بصفة سمو⁽⁵⁷⁾ .

الفرع الثالث

تحديد طبيعة النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

Determine the nature of the internal system of the Iraqi (parliament)

نصت المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس النواب على "مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ، ويمارس الأختصاصات المنصوص عليها في المادة 61 من الدستور ، والمواد الأخرى ذات الصلة" (58) . ومن خلال هذا النص يتبين أن النظام الداخلي أكد على الدور التشريعي والرقابي لمجلس النواب التي حددها الدستور ، وضرورة تقيد النواب أثناء ممارستهم لعملهم بالنصوص الدستورية ، وخصوصاً ما جاء في المواد (31 ، 32 ، 50 ، 67 ، 127) من النظام الداخلي التي تناولت تنظيم الأختصاص الرقابي لأعضاء المجلس على السلطة التنفيذية ، وعملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات ، التي تضمنت قواعد موضوعية مؤكدة للقواعد الواردة في الدستور، وهذا ما سارت عليه أغلب الأنظمة الداخلية لبرلمانات الدول ، حيث انها تأتي بقواعد موضوعية قليلة منظمة لعمل عضو البرلمان(59) ، ومؤكدة او مكملة للقواعد الدستورية لذا يرى الباحث ان قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب هي قواعد قانونية برلمانية ذات طبيعة خاصة مكملة للدستور كونها تنظم عمل أهم مؤسسة في الدولة ، وتتناول مسائل ذات طبيعة دستورية . الا ان أحكام المحكمة الاتحادية العليا والتطبيق العملي – والتي سيتم بيانها عند بيان المرتبة القانونية لقواعد النظام الداخلي - يشيران إلى اعتبار النظام الداخلي تشريع عادي تحت مسمى النظام الذي يأتي بعد القوانين العادية .

وأما المرتبة القانونية لقواعد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، فينبغي بيان مدى جواز خضوعها للرقابة الدستورية من عدمها ، حيث أن المادة (93) من دستور العراق لسنة 2005(60) نصت على " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : أولاً- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة " . ونصت المادة (4/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 على " تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية : ثانياً – الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة"(61) . وكذلك النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 قد أورد كلمة (نظام) في الفصل الثاني الخاص بالنظر في شرعية التشريعات(المواد (3، 4، 5، 6)(62) . فهل يدخل النظام الداخلي تحت عنوان (النظام) ، وبالتالي جواز النظر في دستوريته من قبل المحكمة الاتحادية ، أم أن النظام هنا

ينصرف فقط إلى الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية؟ إذا ما علم أن النظام الداخلي لمجلس النواب يستقل بوضعه المجلس نفسه إستناداً إلى المادة (51) من الدستور . وبالرجوع إلى ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية في هذا الشأن ، يلاحظ أنها أوجبت مطابقة مواد النظام الداخلي للدستور ، وإلا حكمت بعدم دستوريته وهذا ما جاء في قرارها المرقم (87) لسنة 2010 الصادر بتاريخ 2010/12/2⁽⁶³⁾ ، والذي ذهب إلى أنه ((..... ويجب ان تكون نصوص هذا النظام لا تخرج عما ورد في الدستور وأن لا تتضمن نصوصاً تتعارض مع الصلاحيات الحصرية التي تخص رئيس مجلس النواب المنصوص عليها في المواد (58/اولاً وثانياً) و (61/سابعاً/ب) و (63/اولاً) و (75/اولاً وثانياً وثالثاً) من الدستور)). ومن هذا القرار يتبين أن المحكمة مارست الرقابة الدستورية على النظام الداخلي وأوجبت عدم خروج مواده عن الدستور ، الذي جاء بنص صريح على سموه وعلويته على عداه من القوانين ، ونص كذلك على عدم سن أي قانون يخالفه ويحكم ببطلانه ، سواء على مستوى دساتير الأقاليم أو أي قانون آخر⁽⁶⁴⁾ . وعندما منح الدستور صلاحية لمجلس النواب بوضع نظامه الداخلي لتنظيم سير عمله⁽⁶⁵⁾ ، عليه مراعاة أحكام الدستور وأن لا تتضمن نصوصه أي مخالفة أو تعارض مع هذه الأحكام وألا عد ذلك باطلاً ، ومن ذلك يتبين أن مرتبة قواعد النظام الداخلي هي أقل من الدستور

وقد ذهب البعض إلى أبعد من ذلك ، حيث جعلها تأتي في مرتبة بعد القوانين والقرارات ، مستنداً في ذلك إلى ما ورد أعلاه في قانون المحكمة الاتحادية العليا ونظامها الداخلي ، ويرى الباحث أن هذا الرأي محل نظر لأن قواعد النظام الداخلي ذات طبيعة خاصة ووضعتها أغلب الأنظمة الدستورية في مرتبة أدنى من الدستور إن لم تكن مكملة له وأعلى من القوانين العادية ، وبالتالي عدم إمكانية إدراجها تحت لفظ الأنظمة الواردة في قانون المحكمة آنفة الذكر .

وفي قرار آخر لنفس المحكمة وهو القرار المرقم (15/اتحادية /2007) في 2007/7/16 الذي ذهب إلى أن ((تفسير مواد النظام الداخلي لمجلس النواب هو من اختصاص مجلس الدولة وليس من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا))⁽⁶⁶⁾ . ومن خلال ذلك يتبين ان المحكمة تمتنع عن تفسير النصوص القانونية ، إلا في حالة تعارضها مع الدستور ، لأنها مختصة بتفسير الدستور بينما تفسير القانون يكون من اختصاص مجلس الدولة ، حيث أن قانون هذا المجلس رقم (71) لسنة 2017 أبقى على الأحكام الواردة في قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته⁽⁶⁷⁾ ، الذي نص في المادة (6) منه على ممارسة المجلس إبداء الرأي والمشورة القانونية في

المسائل القانونية التي تعرضها عليه الجهات العليا ، أو حصل خلاف أو تردد بشأنها(68) .

ومن خلال ذلك يتبين عدم وجود النصوص الواضحة والصريحة التي تحدد المرتبة القانونية للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلا أن الواقع العملي يشير إلى أنها في مرتبة تشريع عادي، ويجب أن يصدر وفقاً للدستور وبخلاف ذلك يعد باطلاً استناداً لنص المادة (13/ثانياً) من الدستور(69) .

وقد ذهب بعض النواب أبعد من ذلك حيث اعتبره نظام ، وأن النظام يقر ولا يشرع ، حيث أتجه مجلس النواب العراقي مؤخراً إلى تعديل النظام الداخلي دون الحاجة إلى قراءة أولى وثانية ومن ثم التصويت ، أما يصار إلى التصويت عليها مباشرة ، مستنديين في ذلك إلى نص المادة (148) من النظام الداخلي التي تنص على "يجوز إجراء تعديلات على هذا النظام بناءً على إقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس وبموافقة أغلبية عدد الأعضاء"(70) . وبذلك لم يتبين موقف المشرع العراقي بشكل واضح وصريح في هذا الشأن . فضلاً عن أن النص أعلاه لم يبين هذه الأغلبية ، هل هي أغلبية الأعضاء الحاضرين أم أعضاء المجلس بأكمله .

المبحث الثاني

دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء التشريعي

(The role of the internal system of the Iraqi parliament in activating the legislative performance)

نظراً لتعاظم دور البرلمان في مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في اختصاصاتها ، التشريعية والرقابية والتمثيلية ، بات من الضروري البحث في دور النظام الداخلي في تفعيل هذه الاختصاصات .

ويعد الاختصاص التشريعي من أهم اختصاصات البرلمان لأن الهدف الأول من وجود هذا الأخير يتمثل في سن القوانين التي تدير عليها الحكومة و افراد المجتمع ، والتي يتعين أن تنبع من التعبير عن إرادة المجتمع وأوليائه لما لذلك من أهمية خاصة ، وذلك لان أي تحسين في أداء هذه الوظيفة سيؤثر في تحسين أداء المجلس لوظائفه الأخرى ، وسيؤدي إلى تحويل البرلمان من مؤسسة بيروقراطية جامدة إلى مؤسسة تشريعية فاعلة ومؤثرة . من خلال الوصول إلى تحسين الصياغة والموضوعية للقانون الذي يقره ، والوقوف على مدى قدرته على إدراج التعديلات على مشاريع القوانين التي يقوم بمناقشتها ، مع تحديد الوقت اللازم لذلك . وبالتالي معرفة الدور الذي يلعبه البرلمان في السياسات العامة من خلال اصدار القوانين الذي يعد أحد أشكال السياسة

العامّة ، بالإضافة إلى التجسيد المالي لهذه لسياسة من خلال مناقشة وإقرار الموازنة العامّة للدولة .

وعليه سيتم تناول أهمّ الصلاحيات المسندة إلى البرلمان في المسائل التشريعية ودور النظام الداخلي في تفعيلها وذلك في ثلاث مطالب .

المطلب الأول

إقرار مشاريع واقتراحات القوانين خلال مدة زمنية معقولة

(Approving draft laws and proposals within a reasonable period of time)

البرلمانات تعتبر مجالس تداولية ، حيث المناقشات فيها تكون قائمة على الجدل والخصام ، وهذا يتم قبل التصويت على القانون ، وعادة ما يلجأ بعض النواب إلى أساليب المماطلة السياسية وذلك بإلقاء الخطب المطولة ، بغية انتهاء المدة اللازمة للتصويت على القوانين ، وبالتالي عدم اصدارها أو تأجيل ذلك ، ولذا لا بد من إيجاد آليات وإجراءات تعمل على الاسراع في مناقشة وإقرار مشاريع القوانين ضمن مدة زمنية محددة ومعقولة، لغرض مواجهة القيود الزمنية التي قد تتسبب في عدم فاعلية الأداء البرلماني . لذا سنتناول قيام البرلمان بتشريع وإقرار القوانين في المدة الزمنية المحددة مع بيان موقف المشرع العراقي من ذلك .

الفرع الأول

مناقشة تشريع القوانين والتصويت عليها

(Discuss legislation and vote on laws)

دور البرلمان في تشريع القوانين يظهر من خلال تتبع المراحل التي يتطلبها هذا الاختصاص إبتداءً من اقتراح القوانين مروراً بالتداول والمناقشة وأنتهاءً بالإقرار(71). وهذا الحق يمنح كقاعدة عامة للسلطة التشريعية ، وكذلك يمنح للسلطة التنفيذية لما يتطلبه تشريع القوانين من مسائل فنية ، فباتت أغلب التشريعات مصدرها الحكومة ، وأصبح دور البرلمان يقتصر على مجرد إقرار هذه المشاريع(72). وفاعلية البرلمان ترتبط بسهولة وسرعة الإجراءات المتخذة لإقرار مشاريع القوانين، عليه لجأت بعض البرلمانات إلى وضع جدول زمني لهذه الإجراءات ، لأن المشاريع المقدمة إلى البرلمان لغرض إقرارها ، عادةً ما يتم إدخال تعديلات عديدة عليها ، ولكي لا يضيع الوقت في مناقشة هذه التعديلات ، يتم اللجوء إلى وضع جدول زمني

لإقرار القوانين ، مع وجوب التزام القوى النيابية باختيار مجموعة من التعديلات للتصويت عليها(73) . ويذكر أن أغلب الدساتير لم تشير إلى تحديد مدة زمنية لإقرار القوانين ، لذا يلاحظ أن بعض البرلمانات تلجأ إلى التأخير في ذلك ، لأسباب واعتبارات مختلفة ، منها سياسية أو صراع المصالح أو لغرض الضغط على الحكومة(74) . وتجدر الإشارة إلى أن البعض قد حدد المعايير التي يجب مراعاتها عند رفع مستوى الأداء التشريعي للبرلمان ، وهي تقديم المشاريع التي تقدمت بها الحكومة مع تحديد الوقت المعقول لمناقشتها ، وفسح المجال أمام أعضاء البرلمان وخاصة المعارضين منهم ، مناقشة ما يهمهم من أحكام وتغييرها إن تطلب الأمر ، مع تناول كافة جوانب مشروع القانون بالمناقشة الوافية ، بالإضافة إلى الإعداد الجيد للمشاريع بحيث لا تجرى عليها تعديلات كثيرة عند مناقشتها ، مع إدخال التقنية الإلكترونية الحديثة والاستغناء عن الآليات الورقية والتقليدية ، وإقامة قناة إلكترونية بشكل دائم لتشريع القوانين بكافة مراحلها ، وبذلك إمكانية صياغتها بالصورة التي يمكن الاستفسار عنها إلكترونياً ، فضلاً عن متابعة مراحل العملية التشريعية من قبل الجميع بمعنى أنها تتسم بشفافية تامة(75) . خصوصاً أن هناك من يعتقد وعلى نطاق واسع ، أن من الشروط الأساسية لديمقراطية مستقرة ، هو الاطلاع على آليات أو عملية صنع القرار السياسي(76) . حيث أن المجالس النيابية لا تمارس السلطة لمصلحتها الخاصة ، بل لحساب الشعب الذي فوض السلطة إليها ، وعهد إليها الأشراف على سياسة الدولة ، وخصوصاً ما يتعلق بمناقشات البرلمان وما تصدر عنه من قوانين ، ليتسنى للشعب المتابعة والأشراف على ذلك ، ولذا يتطلب أن تكون الجلسات علنية(77) ، وأخيراً يعتبر الإنترنت على درجة كبيرة من الأهمية في تأمين الانفتاح داخل البرلمان ، وذلك بوضع المواد البرلمانية على هذه الشبكة وبأسرع وقت ممكن على أن تشتمل على كافة الوثائق التي لا تعتبر سرية ، وخاصة سجلات المداولات للبرلمان كاملة ، وسجلات التصويت وخطط العمل وغيرها ، وفوق كل ذلك يعد من الأمور الجوهرية غرس الوعي البرلماني لدى الأعضاء ، بمدى أهمية الوصول إلى المعلومات بصورة عامة ، وكذلك مدى الحاجة إلى أن يكونوا هم منفتحين على أنفسهم ، وبالشكل الذي يؤدي إلى تعزيز قدرتهم على أداء دورهم المؤثر والفعال(78).

والبعض يذهب إلى أن المدة التي تستغرقها إصدار مشاريع القوانين وفق الجدول الزمني المعتمد، قد تمنع أي تدقيق قبل التشريع ، فعدم وجود إجراءات ما قبل التشريع أو (التشاور المسبق) بشأن مشروع قانون ، خاصة القوانين ذات التعقيد القانوني والدستوري ، قد يثير قلق اللجنة المعنية ، التي تؤكد -في بعض النظم البرلمانية- على

وجوب نشر مشاريع القوانين الخاصة ذات الحساسية القانونية والدستورية في مسودة للتدقيق التمهيدي الكامل بدلاً من المضي قدماً على عجل ، لأن مشروع القانون الذي يتم أعداده على عجل ، ودون دراسة جيدة ، لا يبدو أنه يقدم الحل الذي يجب أن يكون مثالياً ومحل أجماع سياسي ، فضلاً عن العيوب التي قد ترافق ذلك(79).

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي (The case of the Iraqi legislator)

في الدول الاتحادية يعتبر البرلمان الاتحادي صاحب الدور الأساسي في سن وصياغة القوانين الاتحادية(80) ، وأن مناقشة القوانين وإقرارها بالتصويت عليها من قبل البرلمان سواء كان أحادي التشكيل أو ثنائي ، تعتبر المرحلة الأهم في مراحل التشريع ، لهذا يلاحظ أن أغلب الدساتير تتيح المجال للأنظمة الداخلية تنظيم هذه المرحلة من مراحل إعداد التشريع(81) . إلا أن دستور العراق لسنة 2005 تبنى الاتجاه القائل بإشراك السلطة التنفيذية مع مجلس النواب في التشريع ، وفرّق بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين ، فالأولى تقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وأما المقترحات فتقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو من إحدى لجانه المختصة . والمتتبع لعملية التشريع في مجلس النواب العراقي ، يلاحظ أنها تتسم بالطول والتعقيد ، وهذا ما أظهره الواقع العملي ، ابتداءً بألية الأدرج على جدول الأعمال ، مروراً بالمناقشة وإنهاءً بالتصويت ، وما تتخلله مراحل التشريع من كثرة الخلافات والمقاطعات والإخلال بالنصاب القانوني ، ما أثر بشكل كبير على دور المجلس في الإسراع بتشريع القوانين ، والملاحظ أن النظام الداخلي لم يحدد سقف زمني لإنهاء مناقشة مقترحات ومشاريع القوانين ، حيث أن المقترحات تقدم إلى رئيس المجلس من قبل عشرة أعضاء أو اللجنة المختصة ، وللرئيس بدوره أن يعرضها على اللجان المختصة لبيان مدى مطابقتها للدستور ، ومدى استيفائها للشكل المطلوب ، وفيما إذا وردت بعض الأحكام في قوانين أخرى نافذة ، ويبلغ الرئيس الجهة مقدمة الاقتراح بذلك ، ثم تحال المقترحات إلى اللجنة القانونية لدراستها على أن تقدم تقرير بذلك ، وللرئيس رفض المقترح لأسباب موضوعية أو أن يوافق ويحيلها إلى اللجنة المختصة ، ويذكر أنه إذا كان مشروع القانون مرتبط بمشاريع قوانين أخرى محالة إلى إحدى اللجان ، يقوم الرئيس بإحالتها إليها مباشرة ، إذا لم تكن قد بدأت بدراسة المشروع أو الاقتراح(82) . أما مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية يقوم الرئيس بإحالتها إلى اللجان المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها(83) . وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة لمشروع القانون فإذا لم

يوافق عليها المجلس بأغلبية عدد أعضائه أعتبر ذلك رفضاً للمشروع ، وإذا وافق عليه تبدأ مناقشة المشروع مادة مادة ، وبيان الرأي بشأن كل مادة على حده ، ثم يؤخذ الرأي بصدد المشروع بأكمله . وبعدها يؤخذ الرأي بشأن التعديلات التي أدخلت على المادة ثم بيان الرأي بخصوص المادة بأكملها ، وفي حال اعتماد التعديل يتم إعادة مناقشة المادة المعدلة ، وللمجلس إعادة مناقشة مادة سبق وأن تم إقرارها إذا ظهرت أسباب جديدة بطلب من الحكومة ، أو رئيس اللجنة ، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس ، ولا يمكن التصويت على مشروع القانون إلا بعد مضي أربعة أيام من انتهاء المداولة ، وذلك بقراءته قراءة أولى ثم القراءة الثانية بعد يومين من استلام المقترحات التحريرية لتعديله ثم إجراء المناقشة عليه⁽⁸⁴⁾ .

وعليه فبالرغم من هذه المدد المثبتة ودقة الإجراءات ووضوحها المتعلقة بإجراءات المناقشة والتصويت على مشروعات ومقترحات القوانين المبينة في النظام الداخلي لمجلس النواب ، إلا أن الملاحظ من خلال التطبيق العملي في مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها في اللجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي ، أن هناك دوراً كبيراً للاصطفافات الحزبية للكتل والأحزاب السياسية التي لها دور في العملية السياسية في العراق ، فلم تجر مناقشة المشروعات بجو من الاستقلالية والمهنية ، مما أثر سلباً على إنجاز مشروعات القوانين المهمة⁽⁸⁵⁾ .

لذا يرى الباحث مراعاة هذه المسألة في مشروع النظام الداخلي الجديد ، من خلال تحديد سقف زمني لإقرار القانون ، وخصوصاً القوانين المهمة ومنحها الأولوية في التشريع .

المطلب الثاني

رسم السياسة العامة (Policy development)

في النظام البرلماني عادةً تكون السلطة الفعلية بيد الوزارة ، وهي المسؤولة أمام البرلمان عن أداء مهامها ، ومجلس الوزراء يتولى وضع السياسة العامة للدولة ومناقشتها ، لذا أصبح هذا المجلس هو محور الحكومة⁽⁸⁶⁾ ، وعليه فأن من مؤشرات نجاح الدولة أو فشلها هو وضع أو رسم السياسة العامة ، لأنها ترتبط بالمشاكل العامة التي تواجه الدولة ، وهذا ما يتطلب منها وضع الحلول المناسبة لها ، وذلك باتخاذ القرار السياسي الذي من شأنه أن يقدم البدائل المناسبة ، التي تتشارك فيها عدة جهات رسمية وغير رسمية حسب ما ذهب إليه البعض ، حيث الأولى تتمثل بالحكومة والبرلمان والثانية تتمثل بالأحزاب وجماعات الضغط والمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني⁽⁸⁷⁾ . وفاعلية البرلمان تعتمد على الأداء والاستقلالية أي قدرة النواب على

العمل بفاعلية في أداء مهامهم التشريعية ، ومن أهم المؤشرات التي يمكن الاستعانة بها في هذا الصدد ووفق الحدود الواردة في الدستور ، تتمثل بأن البرلمان يشرع القوانين التي ترسم الخطط العامة ، والحكومة تعمل على تنفيذها ، وإن كانت أغلب التشريعات تكون مصدرها الحكومة ، وأن السياسة العامة يتم وضع إطارها في المجلس الوزاري⁽⁸⁸⁾ . وعليه سيتم تناول مفهوم السياسة العامة ، ومدى مشاركة البرلمان في رسمها وموقف الدول المقارنة والعراق من ذلك

الفرع الأول

مدى فاعلية البرلمان في الاشتراك في رسم السياسة العامة

(The extent of the parliament's effectiveness in participating in the formulation of public policy)

السياسة العامة مفهوم "يستخدم للإشارة إلى معنيين . أولهما ، هو مضمون البرامج الحكومية وطبيعة المشكلات التي تهدف تلك البرامج لمعالجتها . وثانيهما ، الكيفية التي يتم بها إنجاز تلك البرامج ، في إشارة إلى كل من المؤسسات والإجراءات الخاصة بالسياسة العامة"⁽⁸⁹⁾ . فاعتراف الحكومة بأن هناك مشكلة وتدرجها في جدول الأعمال الذي تضعه لا يعد بالضرورة أن الآراء متفقة حول طبيعة هذه المشكلة وماهيتها وأبعادها ، وما تترتب عليها من آثار سلبية على أفراد المجتمع ، والحكومة قد تواجه مشكلة غير واضحة الأبعاد والتعريف ، لذا يجب على المسؤولين أن يكون لهم لديهم تصور واضح عن المشكلة ووضع التعريف لها ، بغية توجيه الجهود المطلوبة لحلها . وفي حال عدم قدرة الحكومة على توحيد وجهات النظر المتعارضة ، فإن هذا يؤدي إلى عدم تحديد رسم السياسة العامة⁽⁹⁰⁾ . وقياس الآثار المترتبة على السياسات العامة يعتبر مؤشراً مهماً في قياس رضا المواطنين ومستوى المعيشة لديهم ، وقد تضاعف الاهتمام بالسياسات العامة كمدخل لتحسين أداء النظام السياسي ، والتأكد من أن الدولة تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة⁽⁹¹⁾ .

ورسم السياسة العامة عملية لا تنسم بالبساطة والوضوح ، وإنما هي عملية يكتنفها الغموض والتعقيد ، ويشترك في وضعها أطراف عديدة ، لهم وجهات نظر مختلفة ، انطلاقاً من مبادئ ومصالح وقيم كل منها ، والتي تكون غالباً غير متفقة ، بالإضافة إلى أن طرق وأساليب وضع السياسة العامة متعددة ومختلفة ، وفق الاعتبارات التي تتبناها الجهات المشاركة بوضعها ، فضلاً عما تتضمنه من اختيار مدروس وواعي لأهداف جماعية ، وبالتالي اتخاذ القرارات الملزمة للكافة بعد اكتسابها صفة السياسة العامة⁽⁹²⁾ .

وقد ذهب البعض من علماء السياسة إلى الأهتمام بدراسة السياسة العامة ، كونها تعد نشاط يخضع للتعليل والتحليل وتشخيص الأسباب والمسببات ، ومن خلال ذلك يمكن فهم النظام السياسي والمجتمع بصورة عامة ، فهي تعتبر أما متغيراً مستقلاً ، أي يكون التركيز على تأثيرها في النظام السياسي والبيئة ، وبالتالي كيفية دعمها لهذا النظام ، والخيارات المستقبلية التي يطمح إليها ، ومدى تأثيرها في البنية الاجتماعية ، أو أنها تكون متغيراً تابعاً لما تتوصل إليه التحليلات العلمية في ميدان السياسة ، وهنا يكون التركيز على العوامل المؤثرة عليها من قبيل توزيع السلطات بين جماعة الضغط ومؤسسات الدولة ، والتحضر في رسم وتوجيه السياسة⁽⁹³⁾ ، فالسياسة العامة تعد عملية متحركة باستمرار ، ودائماً ما تتطور وتتغير وفق الخطة أو الطريقة التي تقوم بها الحكومات والأنظمة السياسية ، باعتبارها استجابة للمطالب والتحديات والمشاكل ، وإن كان لا يتوجب وضع الحلول الكاملة لها جميعاً ، أما تعتبر وسيلة يمكن من خلالها تحديد المقترحات لفترة معينة ، وأي منها ينبغي رفضه أو طرحه⁽⁹⁴⁾ ، ومع هذا النشاط الذي تمارسه السلطة التنفيذية ومسؤوليتها عن إيجاد الحلول للمشاكل التي تعترضها في أداء وظيفتها ، إلا أنه هناك اعتقاد خاطئ بأنها تنفرد بذلك ، أو أنها تقوم برسم السياسة العامة بمعزل عن جهات وجماعات ومؤسسات خارج هذه السلطة⁽⁹⁵⁾ . ولذا فإن دور السلطة التشريعية في هذا الشأن يتطلب تحديد المشاكل وتوضيح الأهداف وابتكار وسائل منسجمة مع هذه الأهداف لحل المشاكل⁽⁹⁶⁾ ، وبالتالي فإن القواعد القانونية التي تسنها تعتبر جوهر نظام الحكم ، حيث تتولى الحكومة تنفيذها ، والقضاء يطبقها في حسم المنازعات ، فالبرلمانات وظيفتها الحقيقية التعبير عن مصالح المجتمع ، وكذلك صنع السياسة العامة التي يمكن تطبيقها ، ومع توسع دور الحكومة في ظل التقدم العلمي والصناعي ، ازدادت المشاكل التي تواجهها وأصبحت أكثر تعقيداً بسبب ازدياد تفاصيل مهام الحياة اليومية ، وما تتطلبه من أداء إداري مفصل ، وبذلك أصبح دور البرلمان مهم في وضع السياسة العامة ، بالإضافة إلى متابعة تطبيقها وليس مجرد إصدار قوانين⁽⁹⁷⁾ . وعليه فإن البرلمان يلعب دوراً مهماً في مشاركة الحكومة في رسم السياسة العامة ، وذلك من خلال ما يشرعه من قوانين وبما يسهم في تحقيق الأهداف المأمولة من هذه السياسات⁽⁹⁸⁾ . فالبرلمان يشارك الحكومة في رسم السياسة العامة ، إلا أن مشاركته هذه حُددت بموجب الدستور والقانون ، ومظاهر هذه المشاركة تتلخص بما يضعه – البرلمان - من قوانين لرسم الإطار لما تنفذه الحكومة من خطط ، وكذلك مساهمته فيما تعتمد الحكومة من خطط إصلاحية تشمل كافة القطاعات من خلال تعديل القوانين أو تنقيحها بما ينسجم ومتطلبات المرحلة الحالية ، وكذلك إعادة هيكلة المجال السياسي وتطوير القوانين

الخاصة بتنظيم الحريات العامة ، بالإضافة إلى تعاون البرلمان مع السلطة التنفيذية في ما تطرحه من مبادرات تشريعية والتأثير فيها أما بالتعديل أو بالإضافة⁽⁹⁹⁾ . لأن الحكومات تواجه الكثير من المسائل المجتمعية التي لا تتمكن من إيجاد الحلول المناسبة لها مهما بلغت قدراتها المادية أو البشرية ، لذا تلجأ إلى إدراج هذه المسائل أو المطالب العامة في جدول يطلق عليه جدول أعمال السياسة العامة ، أو أجندة سياسة الحكومة التي تتطلب مناقشة فعلية ، وبالتالي وجوب إصدار التشريعات اللازمة لوضعها موضع التطبيق⁽¹⁰⁰⁾ .

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي (The case of the Iraqi legislator)

نصت الفقرة ثالثاً من المادة (49) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على "وتعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة" . وهذا النص جاء مؤكداً لما ورد في المادة (76/ رابعاً) من الدستور . فالمنهاج الوزاري هو الرؤية الإستراتيجية للحكومة الجديدة في ادارة الدولة ، وهو يتضمن المبادئ والأسس التي تعتمدها الدولة في وضع آلية إدارية فعالة تنطلق من منظومة اجتماعية واقتصادية وثقافية لإدارة مؤسسات الدولة . فالحكومة تقوم بتوضيح سياستها العامة في هذا المنهاج الذي تقدمه عند تشكيلها الى مجلس النواب لغرض نيل ثقته .

ومجلس النواب العراقي لديه مجالات تعتبر من صلب اختصاصه في وضع السياسة العامة ، ومن أهم مراحل عملية صنع هذه السياسة هي تشريع القوانين والرقابة ، بالرغم من أن دستور العراق لسنة 2005 ، لم يشير إلى ذلك بوضوح ، وإنما وردت مفردة السياسة العامة بشكل صريح في مادتين فحسب ، حيث تضمنت المادة (78) مسؤولية رئيس الوزراء المباشرة عن السياسة العامة للدولة⁽¹⁰¹⁾ . وأما المادة (80) فقد تضمنت صلاحية مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة⁽¹⁰²⁾ ، ومن هاتين المادتين يتبين أن الدستور لم يشير إلى دور البرلمان في وضع السياسة العامة ، وإنما أسند ذلك إلى السلطة التنفيذية ، فضلاً عن اعتراض مجلس النواب العديد من المعوقات في هذه المهمة منها : التوافق في تشريع القوانين ، وتبني الديمقراطية التوافقية في تشكيل الوزارة ، وانعدام المعارضة الفعالة والقوية داخل البرلمان ، بالإضافة إلى غياب بعض النواب عن حضور جلسات المجلس والمقاطعات السياسية المتكررة⁽¹⁰³⁾ .

أن عملية رسم السياسة العامة ووضعها تتصف بالديناميكية والتعقيد ، ولها مكونات عديدة ولكل منها دور في تقرير الخطوط الرئيسية للعمل ، والتي تنصرف عادةً نحو

المستقبل وتسعى لتحقيق المصلحة العامة . ويرى البعض أنه بسبب توسع دور الحكومة والمهام الكثيرة التي أقيمت على عاتقها ، برز دور السلطة التشريعية وأصبح مؤثراً في رسم السياسة العامة ، كونه قادراً على التعبير عما يريده الشعب ، وما يشكل من أولوية بالنسبة للرأي العام⁽¹⁰⁴⁾ . وهذا التأثير يختلف بحسب النظام السياسي للدولة وفيما إذا كان ديمقراطياً قائماً على التعددية الحزبية أو أنه نظاماً شمولياً ، حيث أن البرلمان يختص أصالةً بتشريع القوانين ووضع القواعد التي تنظم نواحي الحياة المختلفة ، وكذلك يختلف باختلاف المواقف التي يتبناها الأعضاء حيال المسائل الداخلية أو الخارجية ، بالإضافة إلى آلية الحصول على العضوية البرلمانية ، وفيما إذا كانت عن طريق الانتخاب أو التعيين ، وعادةً ما يحرص النواب وهم يناقشون السياسة العامة على التمثيل الجغرافي والسكاني ، وكذلك مدى اهتمامهم بالمصالح العامة والالتزام بالإطار الدستوري والقانوني فيما يقررونه من إجراءات⁽¹⁰⁵⁾ .

وعليه فإن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تناول الموضوع في المادة (55) التي نصت على "يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته"⁽¹⁰⁶⁾ . والملاحظ من النص أن المجلس له صلاحية جوازية بمناقشة المواضيع العامة المتعلقة بسياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ، لغرض الاستيضاح وترك لرئيس مجلس الوزراء تحديد الوقت للحضور ، ولم يتضح من النص مسألة تحديد السقف الزمني للحضور ، فيما إذا كانت لرئيس مجلس الوزراء نفسه أم لمجلس النواب . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ، أن العملية السياسية في العراق بالرغم من أنها قائمة على التوافق السياسي ، ألا أنها ليس على تلك الأسس والشروط التي تتطلبها الديمقراطية التوافقية ، فضلاً عن انعدام الثقة بين الكتل البرلمانية وغياب التوازن بين السلطات الثلاث في توزيع الصلاحيات ، وهذا أدى إلى أن تكون صناعة السياسة العامة متعثرة وغير مبرمجة وخاضعة للأجتهادات⁽¹⁰⁷⁾ .

وعليه يرى الباحث أن هذا لا يتناسب والدور المهم الذي يضطلع به البرلمان ، كونه الممثل الحقيقي للشعب ، لذا لا بد للمشرع العراقي من إيلاء الموضوع أهمية أكبر والنص بشكل واضح على دور مجلس النواب في رسم السياسة العامة ، كما فعلت العديد من الأنظمة السياسية ، ومعالجة المعوقات العملية التي تم الإشارة إليها آنفاً ، لأن البرلمان هو المعبر عن إرادة الشعب، ويمارس السلطة نيابة عنه ، لذا لا بد أن يكون اهتمامه كبير في تشخيص المشكلات والمطالب الشعبية وإيجاد الحلول المناسبة لها .

المطلب الثالث

مدى فاعلية البرلمان في المناقشة والتصويت على الموازنة العامة (The effectiveness of Parliament in discussing and voting on the general budget)

في أغلب الأنظمة السياسية أصبح من المقبول بشكل عام أن تكون السلطة التنفيذية هي صاحبة الدور الرئيسي في إعداد الموازنة العامة السنوية ، وتقديمها إلى البرلمان لمراجعة آلية الأنفاق المقترحة من قبل الحكومة ومناقشة وتعديل بعض الأبواب ، ومن ثم يتخذ القرار أما بالمصادقة أو الرفض . وأصبح معروفاً أن البرلمان يتولى بموجب الدستور إقرار الموازنة ، وعادةً ما تكون مثار جدل ، حيث يقوم بإثارة تساؤلات عديدة حول الموازنة ، كتقييم الوضع الاقتصادي ، وحسن تصرف الحكومة بالموارد المالية وكيفية تحصيلها وأنفاقها بشكل سليم . والاختصاص المالي للبرلمان يعتبر من أهم المكاسب التي نالتها الشعوب أثناء صراعها مع السلطات المطلقة التي يملكها الحكام والتأسيس لأنظمة الحكم الديمقراطية . ويعود السبب الذي جعل البرلمان صاحب الاختصاص بإقرار الموازنة ، كونها تعتبر من أكثر الوسائل التي تملكها الحكومة أهمية في التنمية الاقتصادية ، وهي بمثابة الجدول الذي يعرض أولويات الدولة بشكل شامل ، بالإضافة إلى انه الممثل عن الشعب وله من القدرة ما يجعله مهيباً للقيام بالتدقيق في ما تحتاجه الدولة من مشاريع وما متوفر لديها من موارد ، وبذلك تبرز أهمية الموازنة في مجالات الحياة . وعليه لا بد من الوقوف على الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في إقرار الموازنة وشفافية التصويت عليها وسبل تحقيق هذه الشفافية ، مع بيان موقف مجلس النواب العراقي .

الفرع الأول

دور البرلمان في تشريع قانون الموازنة العامة

(The parliament's role in legislating the general budget law)

في معظم الدساتير يقوم البرلمان بمجلسيه بعملية فحص الموازنة ثم مناقشة بنودها بنداً بنداً ، من قبل اللجنة المختصة قبل طرحها امام المجلس لغرض التصويت عليها⁽¹⁰⁸⁾ . ولأجل أن تتم المناقشة بصورة سليمة وتفصيلية ، لا بد ان يكون النواب على درجة من القدرة على فهم السياسة الاقتصادية ، وهذا ما يعتمد على ما يتوفر لدى البرلمان من معلومات ومصدرها ، وما هو عليه سلوك الأعضاء أثناء المناقشات⁽¹⁰⁹⁾ . وحيث أن إعداد موازنة الدولة تعد من أهم النشاطات التي تضطلع بها الحكومة ، كونها تحدد آلية التحصيل على الموارد وتوفيرها بغية تنفيذ الاقتراحات المتعلقة بالسياسة العامة ، ومع هيمنة الحكومة على عملية الموازنة في أغلب الدول ، إلا أن المبدأ الديمقراطي يقضي بوجود إشراك ممثلي الشعب في البرلمان فيما له

علاقة بمالية الدولة ، ومنحه المزيد من الصلاحيات في تقرير القوانين التي تتطلبها الشؤون المالية ، سواء على صعيد جبايتها أو أنفاقها أو استثمارها ، واضطلاع البرلمان بمهمة مناقشة وإقرار الموازنة يهدف إلى التأكد من حسن إدارة المال العام من قبل الحكومة ، وبالتالي الوقوف على الأخطاء والانحرافات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح ذلك ، وهذا من شأنه تمكين البرلمان من مراقبة السلطة التنفيذية وتصرفاتها ، وخصوصاً في تنفيذها لبرنامجها الحكومي⁽¹¹⁰⁾ ، فالموازنة تمر بعدة محطات داخل السلطة التشريعية تتخللها عدة قرارات ومناقشات ، وإقرار قانون الموازنة العامة لا يختلف عن الإجراءات المتبعة بتسريع القوانين ، وإن كانت لها طبيعة خاصة نظمتها معظم الدساتير المقارنة⁽¹¹¹⁾ . وحيث أن مسألة التشريع يجب أن تمارس بشفافية تامة من قبل البرلمان ، لأن من أهم المشاكل التي تعترض عمل المجالس النيابية هي عدم الشفافية ، سواء كان في المناقشات أم في التصويت لدى أغلب أعضاء هذه المجالس ، ومعظمهم لديه الازدواج في الشخصية اثناء ذلك ، فتلاحظهم يتزايدون في المناقشات وهم يستهدفون الأداء الحكومي بغية كسب رضا دوائرهم الانتخابية ، وكذلك في التصويت ترى العديد من الأعضاء يصوتون بالعكس مما تبنيه اثناء المناقشة ، أو أن يكون التصويت بموجب صفقات يتم عقدها بين جهات نيابية متنفذة وبين الحكومة⁽¹¹²⁾ .

فالموازنة تعتبر وسيلة التعبير والتطوير وتشكل أمل للمستقبل ، حيث أن متطلبات الدولة تتحدد ، وكذلك آمال الناس وتطلعاتهم ، وعليه ترتبط الموازنة العامة بالرؤية إلى الرؤية الاقتصادية الشاملة للدولة ، ومن خلال ضبط الموازنة يتمكن البرلمان من ممارسة دوره كمثل عن الشعب في حماية وتأمين مصالحهم وصيانة ما يدفعونه من ضرائب من الهدر⁽¹¹³⁾ . ولهذا ظهر مصطلح حديث يطلق عليه شفافية الموازنة ، وأخذ حيزاً من الاهتمام الكبير مؤخراً ، نظراً للتطور الحاصل في الأمور المالية للبلد ، وخاصة في الأزمات الاقتصادية أو المالية . فالموازنة تعد وثيقة ذات طبيعة متعددة فهي تشكل جوانب سياسية وقانونية واجتماعية ، وهذا ما جعلها تضمن المشاركة الفعالة من قبل كافة المكونات ، وهذا يتطلب أن تكون هناك معرفة كاملة وإطلاع على الأوضاع المالية ، وأن يكون عرض بنودها بشفافية مطلقة ، وهذا ما يشكل بدوره تعزيز آليات المسائلة الاجتماعية سواء أمام المجتمع أو أمام منظمات المجتمع المدني⁽¹¹⁴⁾ . لأنه لا بد أن تكون هناك رؤيا للمجتمع المدني ومشاركة في الموازنة ، ولهذا أصبح من الضروري أن يحصل على المعلومات التي تمكنه من الضغط عن طريق لجان تشكل لغرض المشاركة في نقاش الموازنة ، وعليه يتطلب وجود الوعي الكافي عن الموازنة ، وذلك عن طريق تنظيم حملات التوعية من قبل مؤسسات الرأي العام ، وكذلك القطاعات الشعبية والنقابية وذوي المهن الحرة وغيرها⁽¹¹⁵⁾ .

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي (The case of the Iraqi legislator)

تعتبر مرحلة مناقشة وإقرار الموازنة من أكثر المراحل دقة وحساسية ، كونها تمثل المرحلة الأخيرة من مراحل إصدارها قبل وضعها موضع التنفيذ ، وهي من اختصاص البرلمان وهذا ما أخذت به جميع الدول الحديثة⁽¹¹⁶⁾ . وهي تعد من أدوات الشفافية التي من خلالها يتمكن الناخب أن يحكم ويقرر ، فيما إذا كانت السلطات تستحق البقاء وتجديد انتخابها أم يتوجب استبدالها ، لأنها تضم التزامات ووعود تجاه مختلف الأشخاص ، ويتطلب من البرلمان بالزام الحكومة بالوفاء بها ، بالإضافة إلى أن الموازنة الجيدة تكون رادعاً وميزاناً يضمن حسن تطبيقها ونزاهتها⁽¹¹⁷⁾ . وفي المجتمعات الديمقراطية يعتبر من الضروري الاشتراك في العملية التشريعية من قبل المجتمع المدني ، لما يترتب على ذلك من فعالية ، كون هذه المجتمعات بمثابة المرشد الرئيسي لتسيير أعمال الدولة ، ولكي يتمكن من ذلك لا بد من تمكينه من الحصول على المعلومات التي يستطيع من خلالها ممارسة الضغط ، عن طريق تشكيل لجان تشترك في المناقشة ، وهذا بدوره يتطلب وعي عن طبيعة الموازنة ومراقبتها ، ويتم ذلك من خلال المساهمة في تنظيم حملات توعية تقوم بها مؤسسات الرأي العام⁽¹¹⁸⁾ . نظم دستور جمهورية العراق لسنة 2005 آلية إقرار الموازنة العامة ، إذ يتم رفع مشروع الموازنة العامة بعد إعدادها من قبل الحكومة إلى مجلس النواب ليتم مناقشتها وإقرارها مع الحساب الختامي ، وقد منح الدستور لمجلس النواب الحق في إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغ النفقات⁽¹¹⁹⁾ وعلى اللجنة المالية أن تأخذ بنظر الاعتبار رأي السلطة التنفيذية في كل تعديل مقترح من قبلها⁽¹²⁰⁾ .

ومنح النظام الداخلي لمجلس النواب بالإضافة إلى الاختصاصات التشريعية الأخرى ، النظر في مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية والمصادقة على الحساب الختامي⁽¹²¹⁾ .

ولم يحدد الدستور ولا النظام الداخلي لمجلس النواب أية مدة زمنية تقدم بها الموازنة ، وان تقدم قبل شهرين من نهاية السنة إستناداً إلى الفقرة السابعة من القسم السادس من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 الذي نص على تقديم الموازنة في تشرين الاول إلى مجلس النواب ، ويتفق الباحث مع جانب من الفقه الذي يرى ضرورة تحديد المدة الزمنية التي ينبغي على الحكومة تقديم الموازنة فيها إلى البرلمان ، لتجنب التأخير الذي يحصل في عملية إرسال ومصادقة الموازنة ، وذلك بإضافة نص دستوري جديد إلى المادة (62) من الدستور بموجب تعديل دستوري⁽¹²²⁾ .

ويذكر أن التصويت في مجلس النواب العراقي يتم بطريقة رفع الأيدي ، وقد أُدخل مؤخراً نظام التصويت الإلكتروني . وبذلك يمكن القول أن العلنية في لتصويت معتمد في مجلس النواب العراقي لكنه ليس بالمستوى المطلوب لأنه غالباً ما يتم الاتفاق مسبقاً على التصويت وفق مبدأ التوافق ، ولا يمكن من خلال ذلك تشخيص مواقف النواب في أغلب المسائل وخاصة في مسألة الموازنة ، التي يجب أن يحكمها مبدأ الشفافية ، لأنه من غير ذلك سوف تترتب نتائج سلبية أهمها هدر الثروات الوطنية وعدم الحفاظ على المال العام ، وتراجع التنمية الاقتصادية إن لم يكن انعدامها ، وزيادة حجم المديونية العامة وعدم الإمكانية في تسديدها ، وهروب الاستثمارات ورؤوس الاموال إلى خارج البلد لعدم توفر البيئة المناسبة ، بالإضافة إلى عدم التوازن في توزيع أبواب الانفاق العام وانعدام المساواة بين المواطنين بالحصول على الموارد الاقتصادية⁽¹²³⁾.

المبحث الثالث

دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء الرقابي (The role of the internal system of the Iraqi parliament in activating the oversight performance)

إيجاد بعض وسائل الرقابة البرلمانية في الحكومات النيابية لا تبدو واضحة إلا في الحكومات البرلمانية سواء كان مظهرها ملكياً أو جمهورياً⁽¹²⁴⁾ ، كونها قائمة على التعاون بين البرلمان والحكومة . فالبرلمانات المنتخبة في العالم جميعها تشترك في عدد من الوظائف أهمها الوظيفة الرقابية على اعمال السلطة التنفيذية ، وهي بمثابة الضابط الأبرز الذي يمنع الحكومة من إساءة استعمال السلطة والصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور⁽¹²⁵⁾ . ولكي تقوم المجالس النيابية بوظيفتها الرقابية لا بد من توفر شرطين ، الأول توفر السند القانوني للسلطة ويتمثل بالدستور والنظام الداخلي ، وكذلك القدرة أي توفر الإمكانيات البشرية والمادية ووضعها تحت تصرف الأعضاء ، بالإضافة إلى الرغبة أو الإرادة لدى المجلس في ممارسة هذه الوظيفة ، لأنها تتأثر بأجواء البلاد السائدة خارج إطار العمل النيابي . أما الشرط الثاني فهو مرتبط بالبيئة أو الظروف التي يعمل فيها البرلمان ، من قبيل الثقافة السياسية للدولة ، وطبيعة نظرة افراد المجتمع سواء إلى البرلمان أو إلى الانتخابات ، ومدى تطور الوعي الديمقراطي في ظل الواقع السياسي الذي تعيشه البلاد⁽¹²⁶⁾ .

وأهم هذه المجالات هي الرقابة في سبيل السهر على المال العام ، ويتم ذلك من خلال وسائل منها دراسة الموازنة بشكل شامل ، أو تحديد أرقامها وضبطها مع الإعلان

عن ذلك ، وكذلك يمكن ملاحظة فاعلية البرلمان من خلال منح الثقة للحكومة وبرنامجه ، وإمكانية حصولها على أغلبية مريحة في البرلمان ، وهذا يساعدها تنفيذ برنامجه دون مواجهة معارضة داخل البرلمان ، فضلاً عن مسائلة الحكومة عن تنفيذ ذلك الذي سبق وأن عرضته أمام البرلمان ، وهذا ما سيتم تناوله تباعاً في المطالب الثلاثة الآتية .

المطلب الأول

فاعلية الحفاظ على المال العام ومراقبة شاملة للميزانية

(Effectiveness of maintaining public money and comprehensive budget control)

الرقابة البرلمانية على الأموال العامة هي لغرض أن يتأكد أعضاء البرلمان من أن الحكومة تستخدم هذه الأموال وفق المعايير الاقتصادية ، مع الكفاءة والفعالية في ذلك⁽¹²⁷⁾ ، لذا فهي أوجدت التوسع المستمر في الأنفاق العام ، ووضعت الأجراء المالي في خدمة المصلحة العامة للدولة ، وخدمة ما يحتاج اليه السكان من الاحتياجات المختلفة ، وعليه أصبحت الميزانية تعد وثيقة ضخمة ، وأن التصويت عليها يتطلب إجراءات طويلة ومعقدة ، لأن المالية العامة تعتبر العنوان الرقمي للسياسة الحكومية ، لذا تسمح بمعرفتها بشكل موضوعي ، فضلاً عن عقلانية تقديرها وواقعية تطبيقها⁽¹²⁸⁾ ، فالدقة في هذه الرقابة لها أهمية كبيرة ، لأن الأخطاء تؤدي إلى عدم تقويم النشاط المالي ، وبالتالي عدم تحقق الأهداف المطلوبة ، لعدم تقديم التحليلات المالية اللازمة ، وتحديد الانحرافات والحلول المقترحة لمعالجتها⁽¹²⁹⁾ . حيث أن المالية العامة تعد وسيلة أساسية لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وغالباً ما تحدث الانتفاضات والحروب والثورات وأفول حضارات وانبثاق أخرى ، بسبب سوء تدبير مالية الدول ، ومن مظاهر ذلك انعدام الشفافية في صرف النفقات ، أو ضعف العدالة في فرض التكاليف ، والفساد ونهب المال العام والطبقية وشيوع نظام الامتيازات ، وعليه أصبحت المالية اليوم من أهم أدوات التنمية ، ومن هنا تأتي عقلنة الميزانية ووضع الأساليب المناسبة في تدبيرها ، وضبط ترشيد الأنفاق ، عبر إضفاء الشفافية في تحديد الأهداف ، ومراقبة التنفيذ وتقييم النتائج⁽¹³⁰⁾ .

وعليه سيتم تناول آليات الحفاظ على المال العام والمراقبة الشاملة للميزانية ، وبيان دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في ذلك :-

الفرع الأول

آليات الحفاظ على المال العام (Mechanisms for preserving public money)

لقد لعبت صلاحية البرلمان في الأمور المالية دوراً تاريخياً حاسماً وخاصةً ما يتعلق بفرض الضرائب ، حيث أن رغبة الشعب بأن لا يتمكن صاحب السلطة من فرضها على المكلفين إلا بعد الاتفاق مع من يمثله ، كانت هي أصل ظهور الحكم التمثيلي عامة والنظام البرلماني خاصة⁽¹³¹⁾ . فإسراف الحكام في الأنفاق من الأموال العامة ، وثقل كاهل الشعب بفرض الضرائب أدى إلى إثارة الشعوب عليهم ومطالبتها إخضاع الحكام لأشراف ممثلين عن الشعب⁽¹³²⁾ ، لذا لا بد من إيجاد آليات من شأنها الحفاظ على المال العام ، ومنها أن يكون اعتماد الموازنة حق تنفرد به السلطة التشريعية بلا منازع ، وسواء كانت هذه السلطة مكونة من مجلس واحد أو أكثر ، فإذا كانت الحكومة تملك حق اقتراح الميزانية ، وتقدير الاعتمادات المالية الخاصة بالوزارات والإدارات التابعة لها ، إلا أن ذلك لا يعني أنها لا تخضع إلى قيود في هذا الشأن ، حيث أنها تخضع لرقابة البرلمان ، وهو من يملك صلاحية إجازتها من عدمها ، وعليها أن تزود البرلمان بأية بيانات تتطلبها دراسة الميزانية ومناقشتها وبلا قيود تحد من ذلك سوى ما يتعلق بمصالح البلاد العليا⁽¹³³⁾ . حيث أن توجهات الدول المهمة تفسر عبر معرفة أوجه إنفاقها المالي السنوي ، ولذا يعتبر الاختصاص المالي للبرلمان من أهم الامتيازات الممنوحة له كونه يجسد مبدأ مراقبة الشعب للحكومة عن أنفاق المال العام ، وذلك بواسطة ممثليه في البرلمان من خلال اطلاعهم على مشروع الموازنة السنوية والتصويت عليه⁽¹³⁴⁾ .

ومن صور أو أساليب فاعلية الحفاظ على المال العام ، هي أنه على اللجنة المالية أن تركز خلال مناقشة الموازنة العامة على ما تعكسه الأرقام المثبتة فيها على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، والتأكيد على تحقيق الموازنة بين الطموحات والأولويات الضرورية ، وبين الظروف الموضوعية التي تمر بها الدولة ، ومراعاة الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية كالفقر والبطالة وارتفاع الأسعار والمديونية وارتفاع أسعار النفط، من أجل تحقيق درجة من التوازن بين الإنفاق العام والإيرادات العامة ، وذلك عبر تخفيض مستوى الدين الخارجي، وهيكله أسعار الفائدة ، وإصلاح الأنظمة الضريبية ، ومعالجة عجز الموازنة الدائم ، وكذلك تعزيز الإنتاج الاجتماعي ، مع التركيز على سياسات التدريب المهني⁽¹³⁵⁾ .

الفرع الثاني

مراقبة شاملة للميزانية (Comprehensive budget control)

من الوظائف الرئيسية التي يؤديها النواب على اختلاف انتماءاتهم السياسية والحزبية هي الرقابة، التي يفرد لها النظام الداخلي للبرلمان جانب كبير من الاهتمام ، مع ملاحظة ما للبرلمان من قاعدة تمثيلية فإنه يصبح الأقدر على استلهاهم تفصيلات ورغبات الناخبين ، ومتابعة خطط الإصلاح كما تم وضعها ، وذلك من خلال ما يقوم به من مراجعة مشروع الموازنة العامة وربطها بمخطط الإصلاح الاقتصادي وأهدافه التنموية والاجتماعية ، وكذلك مراجعته للحسابات الختامية ، وبذلك يكون قد ساهم بشكل مهم في صنع السياسات التنموية ومراجعتها في أبعادها المختلفة⁽¹³⁶⁾ . فالموازنة العامة للدولة تعد بمثابة خطة الدولة ، أو برنامجها المالي الذي يحتوي على تقدير وتخمين لنفقات وإيرادات الدولة عن سنة مالية قادمة ، وهي بطبيعتها عملاً إدارياً من الناحية الموضوعية ، وتعد قانوناً من الناحية الشكلية⁽¹³⁷⁾ ، الذي يجب أن يمر بجميع المراحل الدستورية ، حيث أن الدساتير لا تجيز تخصيص أي جزء من أموال الخزانة العامة ، ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون ، وهذه النصوص عادةً هي من تمكن البرلمان من الرقابة الشاملة للموازنة العامة وإقرارها وطرق أنفاقها⁽¹³⁸⁾ . والمرحلة التمهيدية لمشروع الموازنة تبدأ بإعداده من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى من وزارات ومؤسسات ، لوضع التقديرات والنفقات الخاصة بها للسنة المالية للعام القادم ، وبعد اكتمال مرحلة إعداد مشروع الموازنة يتم عرضه على البرلمان⁽¹³⁹⁾ ، الذي يمارس الرقابة الفعلية والفعالة على تنفيذ الموازنة ، حيث يقوم بمراقبة تنفيذ الأنفاق عبر وسائل متعددة ، منها أن الأنفاق لا يتم إلا بقانون ، وعمليات الأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق في قضايا أنفاق محددة لمؤسسات الدولة الممولة من الموازنة العامة ، فضلاً عن ضرورة إصدار ملاحق الموازنة بقانون ، وكذلك الاستعانة بديوان المحاسبة الذي يرتبط مباشرةً بمجلس النواب ويتولى ضبط إنفاق المال العام ، حيث يقدم تقاريره السنوية ، المتضمنة آرائه وملحوظاته وبيان المخالفات والمسؤولية المترتبة عليها⁽¹⁴⁰⁾ .

الفرع الثالث

موقف المشرع العراقي (The case of the Iraqi legislator)

الحفاظ على المال العام للدولة يعد الهدف الأساسي للرقابة المالية ، وذلك من خلال التأكد من أن النفقات العامة تمت وفق الأغراض التي خصصت لها ، وكذلك الإيرادات يجب أن يكون تحصيلها وفق القوانين المعمول بها ، مع الكشف عن الأخطاء والانحرافات ومعالجتها ، وتعد الرقابة التي يمارسها البرلمان من أهم الأدوات التي

من شأنها الحفاظ على المال العام للدولة ، حيث أن الدستور منح الحق للسلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية⁽¹⁴¹⁾ . ولذا تأتي أهمية الرقابة المالية البرلمانية من أهمية المال العام ، لأن الحكومة لو تركت وشأنها في التصرف بالمال العام ، ربما جاء تصرفها مختلاً في أغلب مفاصله ، وبالتالي الهدر والإسراف في إنفاق المال العام . وقد نص الدستور العراقي في المادة (80/رابعاً) على آلية تقديم مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لغرض إقرارهما ، فمجلس الوزراء يتولى مهمة إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي . ومجلس النواب يتولى إقرارهما ومراقبة تنفيذهما .

والرقابة البرلمانية على المال العام تعتبر أحد الأدوات الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، وما نشأت البرلمانات أساساً إلا لتحقيق هذه العملية ، وعليه من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره⁽¹⁴²⁾ . لأن الموازنة تعتبر من أبرز المسؤوليات التي تقع على عاتق مجلس النواب، لدورها الكبير في رسم السياسة العامة للدولة ، وتعكس توجهاتها الاقتصادية والإنمائية ، ومساهمة المواطنين كافة سواء بواجبهم الضريبي أو حقوقهم في الخدمات⁽¹⁴³⁾ .

وعليه جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ليؤكد على هذه الوظيفة المهمة التي يمارسها المجلس ، وخاصة الاختصاصات التي تمارسها اللجنة المالية في المجلس ، وذلك عبر متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها ، وكذلك متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة⁽¹⁴⁴⁾ . حيث يستلم المجلس مشروع الموازنة من مجلس الوزراء بعد ربط مذكرة إيضاحية لمناقشتها ، ثم تقوم هيئة الرئاسة بإحالتها إلى اللجنة المالية ، التي تعممها إلى كافة اللجان بغية تقديم اقتراحاتها وتوصياتها حسب الاختصاص ، وبعد الاجتماعات العديدة التي تجريها هذه اللجنة مع الحكومة لمناقشة البنود والفصول والمناقلات وتقديرات النفقات والإيرادات ، وبعد المناقشات المستفيضة يقرر البرلمان أما الموافقة دون إجراء تعديلات ، أو يدخل تعديلات عليها ، على أن تؤخذ موافقة الحكومة على زيادة النفقات⁽¹⁴⁵⁾ . ويذهب البعض إلى أن اعتماد الميزانية تحتاج إلى دراسة تمهيدية قبل المناقشة لأنه أجدى من الدراسة السطحية والمناقشات الخطابية التي طالما تجري في المجلسين ، ودراسة اللجنة المالية تكون منتجة عندما يكون عدد أعضائها قليل ، لإمكانية اجتماعهم بأوقات متقاربة ، وبالتالي تمحيص البيانات الحكومية والوثائق المؤيدة لها في جو هادئ وروية ، والاستماع إلى من يرون سؤاله ، والاستيضاح عن الأمور السرية ، واستدعاء الوزير المعني وتوجيه

النقد له بحرية لا يشوبها خوف زعزعة مركز الحكومة إذا وجه النقد إليها في المجلس ، وأنتقد البعض هذا الرأي باعتبار أن المجلس بكامل هيئته هو الأجدر بالقيام بالدراسة التمهيدية في جلسات خالية من زخرف الشكليات ، ومناقشة المجلس لا تتم إلا بعد انتهاء اللجنة المالية من دراستها التمهيدية⁽¹⁴⁶⁾ . ولكي تحقق هذه الرقابة أهدافها في الحفاظ على المال العام ، لا بد أن تكون ممارستها على درجة من الشفافية ، التي تتصل في إحدى جوانبها بالإجراءات والأهداف والغايات التي يجب أن تكون علنية غير سرية ، وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة⁽¹⁴⁷⁾ . فالبرلمان في الدول الديمقراطية له صلاحية طلب المعلومات والإيضاحات من الحكومة ومؤسسات الدولة الأخرى ، وله أن يطلب من الحكومة المبررات في حال طلبت اعتمادات إضافية وموازنات تكميلية ، بما يمكنه من مناقشة الحكومة ومطالبتها تفاصيل أدائها المالي ، وله أن يناقش الحساب الختامي للموازنة العامة وإقراره والمصادقة عليه ، وله أن يطلب التقارير المتنوعة من الهيئات والمؤسسات ذات العلاقة ، كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ووزارتي التخطيط والمالية ، وذلك لبيان أداء الدوائر الحكومية من نسب تنفيذ الموازنة ، سواء التشغيلية أو الاستثمارية أو مواطن الخلل في ذلك ومدى الالتزام بالقوانين والقرارات⁽¹⁴⁸⁾ .

المطلب الثاني

التصويت على البرنامج الحكومي وعلى طلب الحكومة بمنح الثقة

(Vote on the government program and on the government's request for confidence)

النظام البرلماني منح البرلمان دور في ممارسة السلطة ، حيث أن السلطة التنفيذية تنشأ وفق ما يقرره البرلمان ، أبتداءً بالتصويت على تشكيلها ومروراً بمراقبة عملها وأنتهاءً بمسائلتها أن تطلب الأمر ، لذا تحرص الحكومة على وضع البرنامج الذي ينسجم والأوضاع التي تمر بها الدولة ، وعليه سيتم تناول البرنامج الحكومي وإقراره من قبل البرلمان وما ذهب إليه العراق في هذا الصدد .

الفرع الأول

التصويت على برنامج الحكومة ومنحها الثقة

(Vote on the government's program and give it confidence)

في النظم البرلمانية تولد الحكومة من رحم البرلمان ، فمرة يكلف رئيس الدولة زعيم الحزب أو رئيس الكتلة الفائزة في الانتخابات بتشكيلها وهذا غالباً ما يكون ، حيث أن أعضاء الحكومة عادةً هم من رؤساء الأحزاب المؤتلفة في التشكيلة الحكومية ،

وهؤلاء غالبيتهم أعضاء في البرلمان ، ومرة أخرى من خلال منحها الثقة من قبل البرلمان ، فالحكومة في النظام البرلماني تستمد من تأييد مجلس الشعب لها ، وهذا ما يفسر إفتتاح جلساته باسم الشعب أو نيابة عنه⁽¹⁴⁹⁾ . فالبرنامج الوزاري أو كما يسمى في أحد القواميس البرلمانية ببيان الحكومة أو الوزارة هو "تصريح يقدمه رئيس الوزراء أمام المجلس في الأنظمة البرلمانية ، يتضمن برنامج الحكومة المزمع تحقيقه في المجالات الرئيسية وخطها السياسي العام إزاء القضايا المطروحة في الداخل والخارج⁽¹⁵⁰⁾ . ومن المعروف أن الحكومة عادةً تسعى إلى تحقيق وعودها التي تضمنها المنهاج الوزاري ، وفي ضوء ذلك تؤدي عملها وبما يعكس في تحقيق الرضا المجتمعي ، الذي يترتب عليه تأهيلها لدورة قادمة ، وعليه فإن أداء الحكومة يستند إلى البرنامج الذي ألتزمت به إزاء المجتمع ، والقدرة على تحقيق هذا البرنامج⁽¹⁵¹⁾ . وقد ذهبت اغلب الدساتير إلى وجوب ان تتقدم الحكومة بعد تشكيلها دستورياً ، ببيانها الوزاري الذي يتلوه رئيسها لنيل الثقة في مدة محدودة بموجب الدستور ، من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها ، وهي لا تستطيع ممارسة صلاحياتها قبل نيلها الثقة⁽¹⁵²⁾ . ويذكر أنه بإمكان رئيس الوزراء أن يتقدم إلى البرلمان طالباً الموافقة ، وليس الثقة على بيان السياسة العامة للحكومة⁽¹⁵³⁾ .

وتكمن أهمية مناقشة البيان الوزاري من قبل أعضاء مجلس النواب بمعرفة السياسة العامة التي ستتتجهها الحكومة وتطلب الثقة على أساسه من المجلس ، إذا صوت لصالحها بالأغلبية المطلوبة من الأعضاء⁽¹⁵⁴⁾ . وإذا لم تحصل الموافقة فإن النظم الدستورية اختلفت بخصوص الأجراء المترتب على ذلك ، فمنها من ذهب إلى استقالة الحكومة في حال عدم حصولها على ثقة البرلمان ، ويتم قبولها من رئيس الدولة ، احتراماً لإرادة ممثلي الشعب فهو يعد جزءاً يرتبه المشرع الدستوري⁽¹⁵⁵⁾ ، في حين ذهبت دساتير أخرى إلى أن يقوم رئيس الدولة بتكليف مرشح آخر لتشكيل الحكومة⁽¹⁵⁶⁾ ، أو يحل المجلس وفقاً للدستور الوطني⁽¹⁵⁷⁾ .

وتجدر الإشارة إلى أن آلية عرض البرنامج الحكومي يختلف من دولة إلى أخرى ، وفيما إذا كانت ملكية أو جمهورية ، في الأولى يطلق عليه خطاب العرش ، يتولى الملك أو من ينوب عنه في إلقاءه في الجلسة الافتتاحية لكل دور عادي ، سواء كان البرلمان سيصوت على برنامج أو منح ثقة للوزارة ، فخطاب العرش يعد بمثابة البرنامج الذي تتقدم به الوزارة إلى البرلمان لنيل ثقتها⁽¹⁵⁸⁾ .

وآلية مناقشة البرنامج الحكومي قد تكون من خلال فتح باب المناقشة لجميع أعضاء البرلمان الراغبين بذلك ، أو أن يتم تشكيل لجنة برلمانية خاصة تمثل فيها كافة الكتل لمناقشة البرنامج الحكومي ، وإيداعه لدى الرئاسة التي بدورها تقوم بعرضه على

البرلمان لاستكمال ما تبقى من آراء ووجهات نظر حول الموضوع⁽¹⁵⁹⁾. ويجب أن يتضمن البيان الحكومي عمل محدد الأهداف مع إطار زمني للتنفيذ حتى يتمكن البرلمان من تأسيس علاقته الرقابية مع الحكومة على وضوح أكبر وشفافية أوسع⁽¹⁶⁰⁾. فالوزارة يجب أن تكون حائزة على ثقة البرلمان لتستطيع أداء مهمتها والبقاء في مركزها ، ووجوب تقديم استقالتها إذا فقدت تلك الثقة ، على ألا يكون مبنياً على أسباب واهية ، بحيث أنه عندما تحل محلها حكومة جديدة ، وترى أن يكون التنفيذ بشكل جديد ، وهذا ما يؤدي إلى الاضطراب بالعمل ، ثم لا يكاد السير فيه يبدأ حتى تسقط الوزارة الجديدة فتعطل التقدم الذي تروجه البلاد، ولكن هذا لا يعني أن تقوم الحكومة بالتنفيذ السيئ وتستمر فيه بالشكل الذي لا تقرها الأمة عليه⁽¹⁶¹⁾.

ومن الأحكام الدستورية الجديدة التي لها أثر واضح ضمن مقتضيات النظام الداخلي ، الذي وضعت حديثاً لتنظيم عمل البرلمان الداخلي ، هو خضوع البرنامج الحكومي للتصويت ، حيث تشترط أغلب الدساتير ضرورة مناقشته ، على أن يتبع ذلك التصويت عليه ، وهذا ما أكدته الأنظمة الداخلية وتناولته بالتنظيم بشكل مفصل من خلال النص عليه تحت عنوان خاص به ، لما لهذا الموضوع من أهمية في تطوير العمل البرلماني⁽¹⁶²⁾.

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي (The case of the Iraqi legislator)

نظم دستور جمهورية العراق لسنة 2005 آلية عرض البرنامج الحكومي أمام مجلس النواب ، بغية أخذ الموافقة ومنح الثقة للحكومة ، حيث يقوم رئيس مجلس الوزراء المكلف بعرض أسماء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، ويعتبر حائزاً على ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين ، وكذلك المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة⁽¹⁶³⁾. والملاحظ أن الدستور أشتراط أن يقترن المنهاج الوزاري مع أسماء أعضاء الوزارة لنيل الثقة من قبل مجلس النواب ، وأنتقد البعض هذا الاقتران ، لأن رئيس الوزراء يمضي وقتاً طويلاً للتباحث مع الكتل والكيانات السياسية ، لغرض قيامهم بترشيح من يمثلهم ، وقد يكون هذا الترشيح مقترناً بشروط للاشتراك في الوزارة ، وقد لا يقبل بهذه الشروط على إنفراد من كل وزير أو كيان أو كتلة ، لأن المسؤولية الوزارية أمام البرلمان فردية وتضامنية ، ولا بد أن يكون المنهاج الوزاري متفق عليه من قبل كافة أعضاء الوزارة ، لكي يعرض بشكل كامل⁽¹⁶⁴⁾.

كما أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أكد هذا الإجراء في المادة (49) التي نصت على "أولاً- يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته

والمنهاج الوزاري على مجلس النواب . ثانياً- يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه . ثالثاً- تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة" (165) . والملاحظ من النص أعلاه بأن المنهاج الحكومي تقتصر مناقشته على لجنة برئاسة أحد نائبي رئيس المجلس ، على أن تقدم تقريراً إلى المجلس قبل التصويت عليه ، وهذا التوجه كان محل انتقاد من قبل البعض ، كون المنهاج الوزاري ولما يشكله من أهمية يتعلق بكل ما يحتاجه المواطن والبلد ، لذا لا بد أن تكون مناقشته وتعديله بالحذف أو الإضافة من قبل نواب الشعب ، ولا يقتصر ذلك على اللجنة التي تتشكل لهذا الغرض ، فضلاً عن أن النظام الداخلي لم ينص على مراقبة ومتابعة تنفيذ المنهاج الوزاري (166) ، ويذهب البعض الآخر إلى أن مناقشة المنهاج الوزاري يعد وسيلة من وسائل الرقابة الأولية التي تمارسها السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية ، لا سيما وأن بقاء الحكومة مرهوناً بموافقة البرلمان على برنامجها (167) .

المطلب الثالث

فاعلية وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة

(The effectiveness of the means to move the political responsibility of the government)

يرتكز نظام الحكم الديمقراطي على فكرة الفصل بين السلطات ، لضمان عدم احتكار أي سلطة لمقاييد الحكم وصنع القرار السياسي ، ويتطلب ذلك توفير نوع من الرقابة والتوازن بين سلطات الحكم ، لا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية (168) . فقدرات الدولة تعتمد على وجود مؤسسات مستقرة وذات كفاءة ، وعلى نوعية العلاقات بينها . ولا تخلو النظم السياسية المعاصرة من آليات تنظم التفاعل بين المؤسسة النيابية من جهة والسلطة التنفيذية من جهة أخرى (169) . وإثارة المسؤولية السياسية للوزارة تتم عبر عدة وسائل أو أدوات ، تختلف فعاليتها باختلاف السلطة الممنوحة لها والأهداف التي تسعى لتحقيقها ، وتنظيمها يتطلب مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية الملزمة لجميع الأطراف (170) . فالرقابة بوسائلها المختلفة مثل الأسئلة والاستجابات من الوظائف المهمة للبرلمان إذا تمت بصورة سليمة ، وتختلف هذه الآلية في البرلمانات التي يكون الوزراء أعضاء فيها ، عن تلك التي لا تسمح بذلك ، في الأولى يكاد أن يكون استجواب الحزب الحاكم للحكومة تملقاً ، بينما في الثانية يعتبر صراع

بين الأحزاب . وعليه سوف نتناول وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وسبل تفعيلها ، وموقف البرلمان العراقي .

الفرع الأول

وسائل تحريك المسؤولية السياسية (Means of moving political responsibility)

وجود الحكومة واستمرارها في الحكم يرتبط بثقة مجلس النواب ، ولأخير أن يمارس رقابته على أداؤها في كل المجالات ، يتم ذلك بعد وسائل هي في رأي البعض طرح الثقة والأسئلة والاستجابات⁽¹⁷¹⁾ . في حين ذهب إلى أن هذه الوسائل تتدرج من الأسهل إلى الأصعب وهي الأسئلة ولجان التحقيق وسحب الثقة من الحكومة ، حيث ذهبت بعض الدساتير إلى دمج وسيلة الاستجواب في عملية طرح الثقة من قبل البرلمان⁽¹⁷²⁾ .

السؤال البرلماني يمثل إحدى الوسائل الملائمة لإقامة حوار بين البرلمان ممثلاً في أحد أعضائه ، والحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ، حول النشاط الذي قدم عنه السؤال مع تقديم بيانات بذلك⁽¹⁷³⁾ . ولا تترتب على السؤال مناقشة واسعة الأطراف ، وكذلك لا تترتب عليه مسألة طرح الثقة بالوزارة ، وإنما فقط استنفاهم عن أمر من الأمور لا يعرفه عضو البرلمان ويريد التأكد منه وقد يقتنع العضو بإجابة الوزير وينتهي الأمر ، وقد تتضمن الإجابة معلومات يشوبها بعض الغموض فيكون للعضو وحده حق طلب التوضيح ، وله أن يرد على كلامه بشكل موجز ولمرة واحدة وينتهي الموضوع⁽¹⁷⁴⁾ . وقد جرى العرف في نظام العمل البرلماني وبسبب كثرة طلبات الأسئلة الأخذ بالأسبقية الزمنية في عرض الأسئلة لأدراجها على جدول أعمال الجلسة العامة ، إلا أنه يجوز تجميعها في محاور متحدة الموضوع⁽¹⁷⁵⁾ .

أما الاستجواب فهو أخطر الوسائل التي يمارسها البرلمان في رقابته على الحكومة ، فإذا كان السؤال الغرض منه معرفة أمور غابت عن أعضاء البرلمان أو غامضة عليهم ويراد معرفة الحقيقة ، فإن الاستجواب هو أداة رقابية قد تتضمن في طياتها اتهام الحكومة أو أحد الوزراء وعادةً ما تتبعه طرح الثقة بالحكومة أو بعض وزرائها⁽¹⁷⁶⁾ ، أو محاسبتهم أو نقد سياسة أحد أعضاء السلطة التنفيذية أو جميعهم عن تصرف أو سياسة تتعلق بالشؤون العامة ، وتعتبره بعض الأنظمة الداخلية البرلمانية مقدمة وجوبية لاستخدام الحق في طرح الثقة وتحريك المسؤولية الوزارية ، وإن كان بعضها الآخر يجيز ذلك دون المرور بشرط الاستجواب⁽¹⁷⁷⁾ . وباعتباره أداة للمحاسبة يمارسها عضو البرلمان قبالة السلطة التنفيذية ، فإن هذه المحاسبة يتبعها ثواب أو

عقاب ، لأنها تعتبر تقييماً للعمل والنشاط الحكومي ، وعليه يتقرر مدى قيام المسؤول بأعمال وظيفته ، ولا يرمي في جوهره توقيع العقاب بقدر ما يرمي إلى التنبيه إلى وجود خلل في الأداء الحكومي ويستوجب التصحيح ، ولذا تتشدد الأنظمة الداخلية في شروط مناقشة الاستجواب⁽¹⁷⁸⁾ . وتجدر الإشارة إلى أن الأنظمة الداخلية والتقاليد البرلمانية ذهبت إلى وجوب إعطاء الاستجابات أولوية في جدول الأعمال ، وإن كان هذا محلاً للنقد بحجة أنه قد يترتب عليه تأخر إقرار القوانين ، خصوصاً إذا كان هناك مشروع قانون يتضمن مائة مادة، يتطلب مناقشتها وقتاً طويلاً ، فيرجأ نظر الاستجواب، لذا ينبغي أن يكون التقديم على المسائل البسيطة التي لا تحتاج إلى وقت طويل⁽¹⁷⁹⁾ . وقد منحت بعض الأنظمة الدستورية بعض الضمانات للحكومة أو الوزير المستوجب كتأجيل الاستجواب لمدة محددة ، أو منح مدة معينة للرد على الاستجواب ، بالإضافة إلى حق الإنابة في الإجابة أو رفض الاستجواب ، إذا كان يتعارض مع المصلحة العامة ، أو لعدم الاختصاص ، لان البرلمان وظيفته في الأساس أن يمنح الحكومة الفرصة لشرح سياستها والدفاع عنها من خلال الإجابة على الاستجابات التي يجريها النواب ، بالإضافة إلى أن التزام الوزراء بالإجابة والتعقيب خلال مناقشة الاستجواب من شأنه أن يوفر الظروف التي تتضافر فيها الجهود من أجل الصالح العام⁽¹⁸⁰⁾ .

وأما مسألة طرح الثقة فإن أي نائب يرى أن الحكومة قد ارتكبت ما يعد خروجاً على برنامجها الوزاري الذي سبق وان منحت الثقة على ضوءه ، أو إهمالاً وتقاوعاً في تنفيذ مضمونه أو أي موقفاً وزارياً غير مقبول ويمكن للنائب أن يمارس ذلك في دورات الانعقاد العادية والاستثنائية⁽¹⁸¹⁾ . فإذا ثبت تقصير الحكومة في تنفيذها برنامجها ، يتم التصويت على سحب الثقة منها ، وعلى العكس من ذلك في حال عدم ثبوت صحة الوقائع التي أثبتت حول أدائها لوظيفتها ، يتم توجيه الشكر إليها وتجديد الثقة بها⁽¹⁸²⁾ .

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي (The case of the Iraqi legislator)

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تناول وسائل تحريك المسؤولية السياسية في الفصل العاشر ، حيث منح الحق لكل عضو من اعضاء مجلس النواب أن يوجه أسئلة خطية إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة ، أو غيرهم من أعضاء الحكومة ، حول الشؤون التي تدخل في اختصاصهم لغرض الاستفهام عن

أمر لا يعلمه العضو أو التحقق من حصول واقعة وصلت إلى علمه أو الوقوف على ما سوف تتخذه الحكومة في أمر من الأمور على أن يتم إعلام هيئة الرئاسة بذلك⁽¹⁸³⁾ . ثم نظم الآليات التي يتم بموجبها توجيه السؤال في المواد (51- 52) . ويلاحظ أن النظام الداخلي وإن جاء مؤكداً لما ورد في الدستور من احكام بهذا الشأن في المادة (61/سابعاً / أ/ ب /ج) ، إلا أنه توسع في الجهات التي توجه إليها السؤال ، ويرى البعض أنه بعد ان حل تعبير رئيس الجمهورية محل تعبير مجلس الرئاسة بعد أول دورة انتخابية لاحقة لصدور دستور 2005، وعليه فبالإمكان توجيه السؤال إلى نواب رئيس الجمهورية، لأن من يملك ذلك تجاه الرئيس فمن باب أولى يملك ذلك تجاه نوابه⁽¹⁸⁴⁾ . كما يلاحظ أن النظام الداخلي لم ينص بشكل صريح على الجزاء المترتب فيما لو رفض الوزير المسؤول الإجابة عن الاسئلة الموجهة إليه ، أو لم يكن الجواب المقدم منه مقنعاً أو كافياً أو واضحاً لذلك نحن نتفق مع الرأي القائل بأن هناك ضرورة لايراد نص في النظام الداخلي يجيز للعضو السائل تحويل سؤاله إلى استجواب في هذه الحالة ولكن بشرطين : الأول ، أن يطلب العضو السائل ذلك صراحة دون غيره من الأعضاء . والثاني ، هو ألا يتم ذلك في ذات الجلسة المحددة التي ينظر فيها السؤال ، وذلك لخطورة الاستجواب مقارنةً مع السؤال على وضع الوزير أو الحكومة ككل إذا ما قررت التضامن معه⁽¹⁸⁵⁾ . ثم تناول النظام الداخلي وسيلة طرح موضوع عام للمناقشة، حيث أجاز ذلك لخمسة وعشرين عضواً من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة للاستيضاح عن سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ، وذلك من خلال رئيس مجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد السقف الزمني لذلك⁽¹⁸⁶⁾ .

ويرى الباحث أن مسألة تحديد موعد حضور رئيس مجلس الوزراء ينبغي أن تكون من صلاحية مجلس النواب لا رئيس مجلس الوزراء نفسه ، وذلك تجنباً للمماطلة والتسويف ، وخصوصاً إذا كان الموضوع المزمع طرحه للمناقشة مهماً ويتعلق بالمصلحة العامة .

وبخصوص الاستجواب فإنه لعضو مجلس النواب الحق بعد موافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء ، بغية تقييم أدائهم ، على أن يتم ذلك بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه⁽¹⁸⁷⁾ . وإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بما يبديه المستجوب ، عندها يعتبر الموضوع منتهياً ، وبالعكس من ذلك فقد يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة وفق الإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي⁽¹⁸⁸⁾ .

ولكي يتمكن مجلس النواب أن يراقب عمل مجلس الوزراء لا بد من معرفة كيفية ممارسة مجلس الوزراء لصلاحياته المنصوص عليها في الدستور المادة (80) ، حيث تم تأشير بعض الملاحظات بهذا الصدد ، منها عدم قراءة المنهاج الوزاري للفترة الممتدة من سنة 2006 ولغاية 2012، وكذلك عدم تقديم الحسابات الختامية وخطط التنمية للموازنات ، ولم يتم تنظيم تشكيل الوزارات واختصاصاتها وصلاحيات الوزير بقانون ، فضلاً عن عدم وضع النظام الداخلي للدورات النيابية السابقة ، وبهذه الحالة يتعذر على المجلس ممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية⁽¹⁸⁹⁾ .

الخاتمة (Conclusion)

في ختام بحثنا الذي جاء بعنوان (دور النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في تفعيل الأداء البرلماني) تم التوصل الى جملة من النتائج والتوصيات نعرضها تباعاً :

النتائج (Results)

1- لم يضع الفقه تعريفاً محدداً للنظام الداخلي للبرلمان ، ولذا جاء بعدة تعريفات منها حسب الجهة التي تضعه ، أو المواضيع التي يتناولها ، أما القضاء فقد أكتفى بالتركيز على المواضيع التي ينظمها .

2- لم يتفق الفقه كذلك على تحديد طبيعة قواعد النظام الداخلي ومرتبعتها الدستورية ، فهناك من يذهب الى انها قوانين برلمانية ذات طبيعة خاصة مكملة للدستور كونها تتناول مسائل ذات طبيعة دستورية ، وهناك من يذهب الى انها قوانين عادية ، كونها تصدر عن السلطة التشريعية ، وهناك اتجاه ثالث يذهب الى انها تأخذ مكاناً وسطاً بين ذلك .

3- ذهب المشرع العراقي الى تبني الاتجاه القائل بضرورة إشراك السلطة التنفيذية في تشريع القوانين باعتبار انها على تماس مباشر بما يحتاجه الشعب من خدمات ، في حين أن أغلب الدول الاتحادية عادةً يكون فيها البرلمان هو صاحب الدور الرئيسي في سن القوانين وصياغتها ، كونه منتخب من الشعب الذي يعد مصدر السلطة ، حيث فرق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بين مشروعات القوانين وبين مقترحات القوانين ، حيث أوكل الأولى الى مجلس النواب ، بينما منح الحكومة صلاحية اقتراح القوانين باعتبارها مطلعة على ما يحتاجه الجمهور من تشريعات تصب في مصلحته وتحقق رغباته ، في الوقت الذي كان من المفترض أن يكون النواب أكثر اطلاعاً ومعرفة بذلك كونهم على اتصال دائم مع المواطنين ، وهم من ينوب عنهم في ممارسة السلطة ، وهذا الاتجاه أدى الى التأخير في إقرار العديد من القوانين لعدم انسجام الرؤى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، التي يعزى أهمها الى أسباب سياسية ، وهذا ما انعكس سلباً على دور البرلمان في هذا المجال .

4- لم يكن هناك التزام بالمدد اللازمة لتشريع القوانين ، وفق ما منصوص عليه سواء في الدستور او في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وهذا ما أدى الى تأخر إقرار العديد من التشريعات ، وخاصة المهمة منها بسبب المماطلة وعدم الاتفاق على تمريرها ، بالرغم من تجاوز المدد اللازمة لذلك .

5- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يتناول مسألة رسم السياسة العامة للدولة بالشكل الذي ينسجم ودور المجلس في ذلك ، حيث تضمنت المادة (55) منه منح الحق لعدد معين من النواب في طرح موضوع عام للمناقشة لغرض الاستيضاح عن سياسة وأداء مجلس الوزراء . والملاحظ أن دستور 2005 أورد مفردة السياسة العامة في المادتين (78) و (80) منه الأولى تتعلق بمسؤولية رئيس الوزراء عن السياسة العامة للدولة ، بينما الثانية تناولت صلاحيات مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة

العامة ، ومن ذلك يتبين ان المشرع الدستوري العراقي أوكل مهمة رسم السياسة العامة إلى السلطة التنفيذية .

6- المناقشة والتصويت على الموازنة العامة لم تكن بذلك المستوى الذي ينسجم مع هذه المسألة التي هي في غاية الأهمية ، كونها تمثل المحور الرئيسي في نجاح الدولة ونهوضها بواقع الشعب ، من حيث توجيه المال العام وصرفه بما يخدم المصلحة العامة للناخبين من جهة ، والحفاظ على المال العام وصرفه في الأبواب المخصصة له فعلاً من جهة أخرى ، ومن خلال ذلك يمكن تحديد مواقف النواب في هذا الصدد .

7- الرقابة البرلمانية على المال العام تعد من الأدوات الرئيسية والتميزة للمجتمعات الحديثة ، لذا فإن نشأة البرلمانات إنما جاءت لتحقيق هذه الغاية ، حيث أن الموازنة تعتبر من أهم المسؤوليات التي تقع على عاتق مجلس النواب ، وعليه فإن النظام الداخلي لمجلس النواب أولى اهتمام كبير في تنظيم هذه الوظيفة من قبيل اختصاصات اللجنة المالية البرلمانية في متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقشات بين أبوابها ، إلا أن هذه الممارسة بحاجة إلى عنصر الشفافية لكي يطلع الجمهور على آليات الإنفاق والصرف ، وخاصة ما يتعلق بالحسابات الختامية للموازنات العامة للسنوات السابقة .

8- فيما يتعلق بالتصويت على البرنامج الحكومي ومنح الثقة للحكومة ، فقد جاء النظام الداخلي لمجلس النواب مؤكداً لما ورد في الدستور في معالجة هذه المسألة ، حيث اقرن موافقة البرلمان على المنهاج الوزاري بموافقه على أسماء الوزراء ، وهذا ما كان محل انتقاد من قبل البعض ، كون رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة يحتاج مزيداً من الوقت لكي يتوصل الى الأسماء المرشحة للحكومة ، بعد التباحث مع الكتل السياسية المشكلة للبرلمان ، وما يتخلل ذلك من اشتراطات ومساومات ، وهذا ما يؤدي الى المجيء بحكومة توافقية ، وبالتالي عدم استطاعتها القيام بمهامها بالشكل الذي يلبي طموح الناخبين .

9- تناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، ومنها توجيه السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة ، إلا انه لم ينص بشكل واضح وصريح على الجزاء المترتب على عدم رد المسؤول او الوزير على الأسئلة الموجهة اليه ، او كان الجواب غير كافي او مقنع لمجلس النواب ، والملاحظ أنه في مسألة طرح موضوع عام للمناقشة أن النظام الداخلي منح صلاحية القيام بذلك لعدد معين من الأعضاء ، وذلك من خلال دعوة رئيس مجلس الوزراء للحضور امام المجلس للاستيضاح عن سياسة وأداء الحكومة أو احدى وزرائها ، إلا انه لم يحدد موعد نهائي لحضور رئيس مجلس الوزراء ، بل ترك الامر لرئيس الوزراء نفسه ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى التأخير في طرح الموضوع والوصول إلى النتائج المطلوبة بهذا الصدد .

التوصيات (Recommendations) :

1- نقتراح أن يتم تحديد طبيعة القواعد القانونية للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بشكل دقيق ، ومنحه القيمة الدستورية والقانونية التي تناسبه ، كونه يصدر عن المؤسسة التشريعية وينظم عملها ، حيث من المفترض أن يكون في مصاف القوانين العادية ، أو القوانين المكملة للدستور .

2- التأكيد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن تكون إجراءات تشريع القوانين وفق مدد زمنية محددة ، وأن تكون مناقشتها موضوعية بعيداً عن المصالح الحزبية الضيقة ، وايضاً خلال مدة زمنية معقولة ، وبما تصب في مصلحة الشعب عموماً .

3- النص في النظام الداخلي على أن يكون للبرلمان دور واضح في رسم السياسة العامة للدولة ، وخصوصاً وأن مجلس النواب هو الممثل والمعبّر الحقيقي عن إرادة الشعب ، وبالتالي لا بد أن يكون له ذلك الدور الفعال والرئيسي في تحديد او تشخيص مشكلات ومطالب الناخبين ، مع وضع الحلول المناسبة لها .

4- النص في النظام الداخلي على الزام الحكومة بتقديم الموازنة العامة للسنة القادمة قبل انتهاء السنة المالية بمدة محددة لغرض مناقشتها وإقرارها خلال السقف الزمني المحدد ، وإبعاد ذلك عن المساومات والخلافات والتجاذبات السياسية ، لأنها تتعلق بمصالح الشعب وسياسة الدولة العامة ، وبالعكس في حال تأخرها فإنه يؤدي الى التأخر في تقديم الخدمات للمواطنين وتعطيل مشاريع التنمية التي من المؤمل تحقيقها خلال السنة ، وكذلك النص على الزام الحكومة في تزويد مجلس النواب بالحساب الختامي لكل سنة مالية خلال مدة زمنية محددة ، ليتم تدقيقها والوقوف على مكامن الخلل في السياسة المالية ، بغية معالجتها في السنة المالية القادمة ، وكذلك معرفة فيما اذا كان انفاق المال العام يتم وفق ما حُصص له ، وبالتالي محاسبة الحكومة على كل هدر للمال العام ، وبذلك يمكن تحقيق اهداف ورغبات الناخبين .

5- تعديل المادة (49) من النظام الداخلي بالشكل الذي يتيح لكافة أعضاء المجلس مناقشة المنهاج الحكومي وفي جلسة علنية ، وليس الاقتصار على لجنة برئاسة احد نائبي رئيس المجلس ، لما يشكله المنهاج الحكومي من أهمية تتعلق بكل ما يحتاجه المواطن ، بالإضافة الى النص بشكل واضح وصريح على مراقبة ومتابعة تنفيذه .

6- النص في النظام الداخلي على الزام رئيس مجلس الوزراء في الحضور امام مجلس النواب خلال سقف زمني محدد ، وذلك عندما يطلب أعضاء من المجلس طرح موضوع عام للمناقشة ، وفق ما اقره النظام الداخلي للمجلس لغرض الاستيضاح منه عن سياسة وأداء مجلس الوزراء ، او احدى الوزارات .

الهوامش

- (1) أوليفه دو هاميل وأيف ميني ، المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1 ، بيروت ، 1996 ، ص1191 .
- (2) Gerard Cornu , Vocabulaire juridique ,Puf-Quadrige ; Dicos Poche ,8^e edition , Paris 2007.p.790.
- نقلًا عن د. رشيد المدور ، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور ، دراسة دستورية تحليلية ، ط1 ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، الرباط ، 2016 ، ص56 هامش (2) .
- (3) Thierry Debard , Dictionnaire de droit constitutionnel , Ellipses Marketing . 2002 , p.257.
- نقلًا عن د. رشيد المدور ، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور ، المصدر السابق ، ص56 هامش (3) .
- (4) د.علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب،2013، ص15-16 .
- (5) د.عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، الدول ، الحكومات ، الحقوق والحريات العامة، ج1 ، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2013، ص275.
- (6) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2008 ، ص324-325 .
- (7) عدنان محسن ظاهر ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية ، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، UNDP ، بلا سنة نشر ، ص16 .
- (8) د. خالد محمد القاضي ، الوعي البرلماني وفقاً لأحكام الدستور المصري الجديد ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 2015 ، ص69 .
- (9) Decision n59-2 DC du 24 juin 1959 (Reglement de l' Assemblée nationale) et Decision n 59-3 DC du 25 juin 1959 (Reglement du Senat) .
- نقلًا عن د. رشيد المدور ، أشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور ، مصدر سابق ، ص58 .
- (10) الغرفة الدستورية ، القراران عدد 1 و 2 في 1963/12/31 ، نقلًا عن د. رشيد المدور ، أشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور ، المصدر السابق ، ص59 هامش (1) .
- (11) الغرفة الدستورية ، القراران عدد 17 في 1979/7/19 و 65 في 1982/6/21 ، المصدر نفسه ، ص59 هامش (2) .
- (12) المجلس الدستوري ، القرار عدد 405-2000 في 2000/6/28 ، المصدر نفسه ، ص59 هامش (3) .
- (13) المجلس الدستوري ، القرار عدد 829-2012 في 2012/2/4 ، المصدر نفسه ، ص59 هامش (4) .
- (14) د. هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل الأحكام الدستورية في البلدين ، دار النهضة العربية ، 2006 ، ص14 ، 16 .
- (15) د. عادل الطبطبائي ، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، الكويت ، 1985 ، ص198-199 .
- (16) د. محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017 ، ص353 .

- (17) فايز محمد ابو شمالة ، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني ، دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الاردني ، ط1 ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عمان ، الأردن ، 2019 ، ص41،40.
- (18) محمد مالكي ، تقرير عن وضع البرلمان في المغرب ، تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي ، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، ص8 ، منشور على شبكة الأنترنت www.arabruleoflaw.org ، تاريخ الزيارة 2019/6/13 الساعة: 8:33 مساءً.
- (19) د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، السلطة التشريعية ، ج3، المؤسسة الدستورية الاولى ، مصدر سابق ، ص535.
- (20) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق، ص22.
- (21) د. علي يوسف الشكري ، إنحراف السلطة في العراق ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2019 ، ص29.
- (22) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، دستور 2014 ، الكتاب الاول ، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقها في مصر ، بلا دار ومكان نشر ، 2019 ، ص79-80 . ود. زهير شكر ، النظرية العامة للقضاء الدستوري ، ج1 ، ط1 ، دار بلال ، بيروت ، 2014 ، ص390.
- (23) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1961 ، ص299 .
- (24) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، النظام البرلماني – النظام الرئاسي- النظام الإسلامي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2009 ، ص177-178 . ود. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية،الدولة،الحكومة، دار النهضة العربية،بيروت،لبنان، 1969 ، ص845-846.
- (25) فايز محمد أبو شمالة ، مصدر سابق ، ص21-22.
- (26) د. محمد محمود العمار العجارمة ، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ، ضمانات استقلال المجالس التشريعية ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عمان ، المملكة الأردنية الهاشمية ، 2018 ، ص43.
- (27) د. شمران حمادي ، العوامل المؤثرة في النظم السياسية ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ، 1970 ، ص4 .
- (28) ألان تورين ، ما هي الديمقراطية حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية ، ترجمة حسن قببسي ، ط2 ، دار الساقى ، بيروت ، 2001 ، ص22 .
- (29) فايز محمد ابو شمالة ، مصدر سابق ، ص41.
- (30) د. رشيد المدور ، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور دراسة دستورية تحليلية ، مصدر سابق، ص65.
- (31) رشيد المدور ، النظام الداخلي لمجلس النواب ، دراسة وتعليق ، منشورات مجلس النواب المغربي للفترة التشريعية السابعة (2002-2007) ، ط1، مجلس النواب، الرباط، 2005 ، ص7-8 .
- (32) فايز محمد ابو شمالة ، مصدر سابق ، ص21.
- (33) د. علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص143.
- (34) دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان ، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، ، بيروت، 2017 ، ص33. الموقع الالكتروني : www.arabruleoflaw.org ، تاريخ الزيارة 2019/4/20 ، 10:50 صباحاً .
- (35) د. جورجى شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ط4 ، القاهرة ، 2003 ، ص111.
- (36) د. جورجى شفيق ساري ، مصدر سابق ، ص127.

- (37) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، الكتاب الأول ، مصدر سابق ، ص77 .
- (38) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، منشورات زين الحقوقية ، ط8 ، بيروت ، 2013، ص33.
- (39) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ، مصدر سابق ، ص77.
- (40) د. جورج شفيق ساري ، المصدر السابق ، ص127.
- (41) د. وليد محمد حمودة ، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، بلا دار نشر ، 2012، ص38، 90.
- وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 تضمن أحكاماً لتنظيم إجراءات سير العمل البرلماني ، كان من الواجب منطقياً أن تنظمها اللوائح الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، وهذا يؤكد أن واضعي الدستور الفرنسي إنما أرادوا بذلك كبح جماح البرلمان بهذه الأحكام الصارمة ، وإن ذهبوا بعيداً أحياناً في هذا الشأن ، حيث وضعوه -البرلمان- في مركز يقلل من أهميته نوعاً ما ، حيث هبطوا به أكثر من اللازم ، إلا أن البعض برر ذلك ، بأن مساوئ العمل البرلماني في فرنسا آنذاك كان يتطلب قسوة العلاج . ينظر : موريس فرجية ، دساتير فرنسا ، ص140 ، شبكة الإنترنت الموقع الإلكتروني : <https://www.booksarab.com> ، تاريخ الزيارة 2019/12/28 ، الساعة 4:30 مساءً .
- (42) جهاد حرب ، السوابق البرلمانية الفلسطينية (1996- 2007) ، ط1، منشورات مفتاح ، رام الله ، 2008 ، ص6.
- (43) إسماعيل فاضل حلواص آدم الشمري ، الطبعة القانونية لقرارات مجلس النواب ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة النهرين ، 2015، ص15- 16.
- (44) د. جورج شفيق ساري ، مصدر سابق ، ص127.
- (45) د. محمود صبحي علي السيد ، مصدر سابق ، ص366.
- (46) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، مصدر سابق ، ص25.
- (47) د. محمود صبحي علي السيد ، مصدر سابق ، ص366 .
- (48) د. طعيمة الجرف . مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإرادة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976 ، ص 50، 46 .
- (49) د. وسام العاني ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار السنهوري ، بغداد ، 2015 ، ص9.
- (50) د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر العربي ، مصر، 1996 ، ص184.
- (51) د. رشيد المدور ، مراقبة دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان في المغرب ، مقارنة في الخصائص والمنهج ، ط1، الرباط، 2008، ص24.
- (52) د. افين خالد عبد الرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ، جمهورية مصر العربية، 2017، ص213.
- (53) د. محمد ابو زيد محمد ، الوجيز في القانون الدستوري ، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري ، بلا دار نشر وسنة طبع ، ص44.
- (54) د. افين خالد عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص214.
- (55) د. عبد الغني بسيوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، القاهرة ، 2004، ص449.
- (56) د. جورج شفيق ساري ، مصدر سابق ، ص129- 132.
- (57) فايز محمد ابو شمالة، مصدر سابق ، ص 45.
- (58) المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد/4032 في 2007/2/5.

- (59) د. افين خالد عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص208.
- (60) المادة (93/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد/4012 في 2005/12/28 .
- (61) المادة (4/ ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد /3996 في 2005/3/17 .
- (62) النظام المحكمة الداخلي من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (3997) في 2005/5/2.
- (63) منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2010 ، مجلد الثالث ، إصدارات جمعية القضاء العراقي ، بغداد ، تموز 2011 . ص21.
- (64) المادة (13/أولاً و ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (65) المادة (51) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (66) منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (2005-2006-2007) ، جمعية القضاء العراقي ، بغداد ، بلا سنة نشر ، ص152-153.
- (67) المادة (2) من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (4456) في 2017/8/7.
- (68) المادة (6/أولاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (2714) في 1979/6/11.
- (69) المادة (13/ثانياً) من دستور العراق لسنة 2005 تنص على ((لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور وبعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم او أي نص قانوني اخر يتعارض معه)).
- (70) محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (7) في 2018/10/13 .
- (71) ندوة تطوير العمل البرلماني العربي ، تقرير عام ، المركز اللبناني للدراسات ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، المجلس النيابي اللبناني ، ص8 ، الموقع الإلكتروني : www.parliament.gov تاريخ الزيارة 2019/2/19 الساعة 9:00 مساءً .
- (72) د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص158.
- (73) ديفيد بيتام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل الممارسة الجيدة ، الأتحاد البرلماني الدولي ، بيروت ، 2006 ، ص144.
- (74) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، (الاردن، لبنان، المغرب، مصر)، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، بيروت، 2007 ، ص401.
- (75) ديفيد بيتام ، مصدر سابق ، ص147.
- (76) Alain Marciano, Constitutional Mythologies, New Perspectives on Controlling the State, Springer, New York, USA 2011, P.112.
- (77) هاني خير ، دراسات تشريعية لمجلس الامن في تفسير احكام النظام الداخلي لمجلس النواب (الاردني)، ج1 ، بلا دار النشر، 1987 ، ص128 .
- (78) توبي مندل ، البرلمان والوصول إلى المعلومات ، العمل من أجل حكم شفاف ، ترجمة ، أ. أحمد حسين اليازوري و د. محمد علي الخلايلة ، ط1 ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، عمان ، 2008 ، ص75 .
- (79) Eloise Elizabeth Catherine Ellis, THE Working and Impact of the House of COMMONS Political and Constitutional Reform Committee in the 2010-15 Parliament, Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy at King s College London, December 2017, P.178.

- (80) د. رافع خضر شبر و وليد حسن حميد ، الوظيفة التشريعية للبرلمان الإتحادي في الدول الإتحادية ، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3 ، سنة 2014 ، ص14 .
- (81) د. افين خالد عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص371 .
- (82) المادة (120- 123) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 المعدل .
- (83) المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (84) المادة (132- 136) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (85) د. هاتف المحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، ط1، دار الأساتذة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2016 ، ص332 .
- (86) د. السيد صبري ، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، مصر، 1953 ، ص23-24 .
- (87) دور مجلس النواب في صنع السياسة العامة ، بحث منشور على موقع مجلس النواب العراقي ، الموقع الإلكتروني : <https://ar.parliament.iq> ، تاريخ الزيارة : 2019/7/25 ، الساعة: 5:15 م.
- (88) محمد مالكي ، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي – تقرير عام-، المركز اللبناني للدراسات ، برنامج الامم المتحدة الانمائي ، المجلس النيابي اللبناني ، الموقع الإلكتروني www.parliament.gov.sy ، ص37 .
- (89) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص161 .
- (90) د. خيرى عبد القوي ، دراسة السياسة العامة ، ط1 ، ذات السلاسل ، الكويت ، 1989 ، ص127 ، 129 .
- (91) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص161-162 .
- (92) عباس حسين جواد و أرزوقي عباس عبد ، صياغة السياسات العامة (إطار منهجي) ، بحث منشور في مجلة أهل البيت (ع) ، العدد الأول ، 2005 ، منشور على شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني <http://abo.edu.iq> ، تاريخ الزيارة: 2019/5/10، 10:30 .
- (93) د. جيمس أندرسون ، صنع السياسة العامة ، ترجمة ، د. عامر الكبيسي ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، بلا سنة طبع ، ص19-21 .
- (94) يزن خلوقة محمد ، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة ، ط1 ، دار السنهوري ، بيروت ، 2016 ، ص38-39 .
- (95) د. خيرى عبد القوي ، مصدر سابق ، ص130 .
- (40) G. Alan Tarr and Robert F. Williams, State Constitutions for the Twenty-first Century, VOL3, ...P.59 .
- (97) د. علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، مصدر سابق ، ص64 .
- (98) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، مصدر سابق ، ص269 .
- (99) محمد مالكي ، مصدر سابق ، ص37 .
- (100) ناصر جابر ، السياسة العامة والحكم الراشد في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر سيكرة ، 2013، ص23 ، منشورة على شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني: [bitstream<jspui<dspace.univ-biskra.dz](http://bitstream.univ-biskra.dz/jspui) ، تاريخ الزيارة: 2019/5/10. 10:30 .
- (101) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (102) المادة (80) من الدستور جمهورية العراق .
- (103) دور مجلس النواب في صنع السياسة العامة ، مصدر سابق ، ص8 .

- (104) د. علي الصاوي ، البرلمان ، بحث منشور على شبكة الإنترنت ، الموقع الإلكتروني، <http://sciencesjuridigues.blogspot.com> ، ص22 .
- (105) د. ياسر علي إبراهيم ، السياسة العامة في العراق ، دراسة في المعوقات التشريعية ، بحث منشور في مجلة دراسات دولية ، تصدر مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والستون ، 2015 ، ص218 - 219 .
- (106) المادة (55) من دستور جمهورية العراق 2005 .
- (107) سجي فاضل عباس ، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي ، ط1 ، دار امجد للنشر والتوزيع، عمان، 2019 ، ص271 .
- (108) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، مصدر سابق ، ص410.
- (109) بول سيلك و رودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، ترجمة د. علي الصاوي ، ط1 ، مكتبة الشروق ، 2004 ، ص247 .
- (110) د. ثروت بدوي ، النظام الدستوري العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص379 . و د. مروج هادي الجزائري ، استقلال السلطة التشريعية – دراسة مقارنة - ، ط1 ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2001 مصدر سابق ، ص220 .
- (111) إسماعيل فاضل حلوان آدم الشمري ، مصدر سابق ، ص86 .
- (112) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، مصدر سابق ، ص303.
- (113) عدنان محسن ظاهر ، دور البرلمان في مراقبة الموازنة دراسة مقارنة للدول العربية ، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، القاهرة ، ص2. الموقع الإلكتروني: <https://adnandaher.info> ، تاريخ الزيارة 2019/7/17 ، 5:18 م.
- (114) عبير حكمت الكفارنة ، شفافية الموازنة العامة في المسائل الاجتماعية وأثرها في فلسطين ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية التجارة الجامعة الإسلامية بغزة ، فلسطين ، منشورة على الموقع الإلكتروني: <https://www.mabt3ath.com> ، ص69 ، تاريخ الزيارة ، 2019/7/17 ، 11:20 م.
- (115) عدنان محسن ظاهر ، إشراك الجمهور في عملية الموازنة ، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://adnandaher.info> ، 2019/7/17 ، 5:12 م.
- (116) عبير حكمت الكفارنة ، مصدر سابق ، ص67.
- (117) عدنان محسن ظاهر ، في مبادئ الموازنة العامة، مصدر سابق ، ص3.
- (118) عدنان محسن ظاهر ، أشراك الجمهور في الموازنة ، مصدر سابق ، ص1 .
- (119) المادة (62) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (120) المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 المعدل .
- (121) المادة (31/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (122) د. هاتف المحسن الركابي ، المصدر السابق ، ص341-342 .
- (123) عبير حكمت الكفارنة ، مصدر سابق ، ص74.
- (124) Joseph Dubuc. La Question. Et Interpelation, these paris 1909.p.1
- نقلًا عن د. مدحت أحمد يوسف غنيم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، ط2 ، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011، ص8.
- (125) د. محمد طه حسين الحسيني ، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية – دراسة مقارنة - ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2016 ، ص159.
- (126) نحو تطوير العمل البرلماني ، أوراق الندوة البرلمانية ، ط1 ، المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ، 2001 ، ص209.

- (127) د. فتحي محمد محمد الاحول ، الرقابة على اموال الدولة العامة، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتاثير في الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016 ، ص137
- (128) جاك دونديو دوفابر ، الدولة ، ترجمة د. سموحي فوق العادة ، ط1 ، مكتبة الفكر الجامعي ، منشورات عويدات ، بيروت ، 1970 ، ص43-44 .
- (129) د. ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، ط3 ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1991 ، ص21.
- (130) البرلمان وحكمة المال العام ، مقالة منشورة على شبكة الإنترنت ، الموقع الإلكتروني، <https://agora-parl.org>، تاريخ الزيارة 2018/12/8 ، 23:8م.
- (131) د. آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج1 ، مصدر سابق ، ص368-369 .
- (132) د. مروج هادي الجزائري ، مصدر سابق ، ص219.
- (133) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص46.
- (134) د. محمود صالح الكروي ، التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997 ، ط1 ، مطبعة البريق ، بغداد ، 2010 ، ص200-201 .
- (135) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، مصدر سابق ، ص151.
- (136) د. خالد محمد القاضي ، الوعي البرلماني وفقاً لأحكام الدستور المصري الجديد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2015 ، ص190.
- (137) د. عوض الليمون ، تطور النظام الدستوري الأردني دراسة تحليلية ، ص151. منشور على شبكة الإنترنت على الموقع الإلكتروني : <https://www.researchgate.net> ، تاريخ الزيارة 2019/4/23 ، 7:50 م.
- (138) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، مصدر سابق ، ص153-154 .
- (139) د. عوض الليمون ، المصدر السابق ، ص151.
- (140) البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، مصدر سابق ، ص154.
- (141) د. سيروان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، مجلس النواب العراقي ، الدائرة الإعلامية ، بغداد ، 2008 ، ص77.
- (142) د. مها بهجت يونس الصالحي ، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس وآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق 2005 ، ط1 ، مطبعة رياض ، بغداد ، 2015 ، ص53.
- (143) د. عدنان محسن ظاهر ، الموازنات العامة في الدول العربية ، مصدر سابق ، ص9. الموقع الإلكتروني : <https://adnandaher.info> ، تاريخ الزيارة 2019/6/14 4:44 مساءً .
- (144) المادة (93/أولاً وسادساً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 .
- (145) د. مروج هادي الجزائري ، مصدر سابق ، ص241-242 .
- (146) د. محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة النظريات العامة ، ط1 ، مطبعة دار المعرفة ، بغداد ، 1954 ، ص179-182 .
- (147) د. مها بهجت يونس الصالحي ، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس وآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق 2005 ، مصدر سابق ، ص28 .
- (148) د. مها بهجت يونس الصالحي ، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس وآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق المصدر السابق ، ص56 .
- (149) د. علي يوسف الشكري ، إختلال التوازن ، ط1 ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2016 ، ص76.
- (150) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص74.

- (151) عمار رحيم الكناني ، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد /26/ ، لسنة 2019 ، بغداد ، ص13.
- (152) د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم السياسية في العالم ، ط4 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002، ص344.
- (153) د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، المبادئ العامة والنظم السياسية ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، 2011، ص173 .
- (154) د. عوض الليمون ، مصدر سابق ، ص84 .
- (155) المادة (2/54) من الدستور الأردني لسنة 1952.
- (156) المادة (72) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (157) د.علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي، مصدر سابق ، ص75.
- (158) محمد عبد السلام الزيات و هاني خير ، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق ، ط1، مكتبة مجلس الأمة الأردني ، 1971، ص414-415 .
- (159) د. وائل عبد اللطيف ، أصول العمل النيابي- البرلماني ، ج2 ، بغداد، 2012 ، ص84.
- (160) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص74.
- (161) د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم ، القانون الدستوري، المطبعة العصرية ، مصر ، 1937، ص580.
- (162) د. رشيد المدور ، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور ، مصدر سابق ، ص471.
- (163) المادة (76/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- (164) د. وائل عبد اللطيف ، أصول العمل النيابي ، ج2، مصدر سابق ، ص84.
- (165) المادة (49) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 .
- (166) عمار رحيم الكناني ، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد 26، بغداد، 2019 ، ص12.
- (167) ميلود خيرجة ، آليات الرقابة التشريعية -دراسة مقارنة- ، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، المنصورة، 2014، ص67.
- (168) د.علي الصاوي ، من يراقب من؟ محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية ، دار الكتب والوثائق القومية ، القاهرة ، مصر ، 2003، ص4.
- (169) د. علي الصاوي ، من يشتكي من الآخر؟ العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية ، برنامج الدراسات البرلمانية ، كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2004، ص5.
- (170) كريم لفته مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار السنهوري ، بيروت ، 2016 ، ص261 .
- (171) نحو تطوير العمل البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص270.
- (172) د.محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، ط8، بيروت، 2013، ص502.
- (173) د. مدحت أحمد يوسف غنيم ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط2، المركز القومي للأصدارات القانونية، 2011 ، ص126.
- (174) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية، الدولة، الحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1969، ص924 .
- (175) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص155.
- (176) د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص482.
- (177) د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص31-32 .

- (178) د. علي الصاوي ، من يراقب من؟ ، مصدر سابق ، ص90-91 . و د. علي الصاوي ، القاموس البرلماني العربي ، مصدر سابق ، ص32-33 .
- (179) محمد عبد الله الزيات و هاني خير ، احكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، ط1، مكتبة مجلس الأمة الاردني، 1971، ص310.
- (180) مجدي الشارف محمد الشيعاني ، الأستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2015، ص213-219.
- (181) نحو تطوير العمل البرلماني العربي، مصدر سابق ، ص270.
- (182) مجدي الشارف محمد الشيعاني، المصدر السابق ، ص103.
- (183) المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 المعدل .
- (184) كريم لفته مشاري ، مصدر سابق ، ص271.
- (185) د. مها بهجت يونس الصالحي ، و م.م. محمد عبد الكاظم عوفي ، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة) ، مجلة دراسات قانونية ، تصدر عن قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة ، العدد 43، كانون الأول 2017 ، ص34.
- (186) المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، لسنة 2007 المعدل .
- (187) المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (188) المادة (61) منالنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (189) د. وائل عبد اللطيف ، أصول العمل النيابي ، ج3 ، مصدر سابق ، ص51-52 .

المصادر (References)

الكتب القانونية

- I. دافين خالد عبد الرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان،دراسة مقارنة،ط1 ،المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، جمهورية مصر العربية،2017 .
- II. د.السيد صبري ، حكومة الوزارة،المطبعة العالمية،مصر، 1953 .
- III. د.ثروت بدوي ، النظام الدستوري العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 0 ماجد راغب الطلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية 2008 .
- IV. د.ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1961 .
- V. جهاد حرب ، السوابق البرلمانية الفلسطينية (1996-2007) ، ط1، منشورات مفتاح ، رام الله ، 2008
- VI. د.جورجي شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ط4 ، القاهرة ، 2003
- VII. د.جيهان حسن سيد أحمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 .
- VIII. د.خالد محمد القاضي ، الوعي البرلماني وفقاً لأحكام الدستور المصري الجديد ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 2015 ،
- IX. د.خيري عبد القوي ، دراسة السياسة العامة ، ط1 ، ذات السلاسل ، الكويت ، 1989
- X. د.رشيد المدور ، النظام الداخلي لمجلس النواب ، دراسة وتعليق ، منشورات مجلس النواب المغربي للفترة التشريعية السابعة (2002-2007)، ط1، مجلس النواب، الرباط، 2005 .
- XI. د.رشيد المدور ، مراقبة دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان في المغرب ، مقارنة في الخصائص والمنهج ، ط1، الرباط ، 2008
- XII. د.رشيد المدور ، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور ، ط1 ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، الرباط ، 2016 .
- XIII. د.زهير شكر ، النظرية العامة للقضاء الدستوري ، ج1، ط1 ، دار بلال ، بيروت ، 2014.
- XIV. سجي فاضل عباس ، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي ، ط1، دار امجد للنشر والتوزيع،عمان،2019
- XV. د.سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، ط6 ، دار الفكر العربي، مصر، 1996،.
- XVI. د.سيروان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، مجلس النواب العراقي ، الدائرة الإعلامية ، بغداد ، 2008 .
- XVII. د.شمران حمادي ، العوامل المؤثرة في النظم السياسية ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ، 1970
- XVIII. د.طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإرادة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976
- XIX. عدنان محسن ظاهر ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية ، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، UNDP ، بلا سنة نشر .

- .XX د.عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، الدول ، الحكومات ، الحقوق والحريات العامة، ج1، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2013 .
- .XXI د.عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، السلطة التشريعية ، ج3، المؤسسة الدستورية الاولى، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011 .
- .XXII د.علي الصاوي ، قاموس البرلمان العربي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2013
- .XXIII د.علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000
- .XXIV د.علي الصاوي ، من يراقب من؟ محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية ، دار الكتب والوثائق القومية ، القاهرة ، مصر ، 2003 .
- .XXV د.علي الصاوي ، من يشتكي من الآخر؟ العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية ، برنامج الدراسات البرلمانية ، كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2004 .
- .XXVI د.علي يوسف الشكري ، إختلال التوازن ، ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2016
- .XXVII د.علي يوسف الشكري ، إنحراف السلطة في العراق ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2019.
- .XXVIII د.عوض الليمون ، تطور النظام الدستوري الأردني دراسة تحليلية ، ص151. منشور على شبكة الإنترنت على الموقع الإلكتروني : <https://www.researchgate.net>.
- .XXIX فايز محمد ابو شمالة ، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني ، دراسة تطبيقية على اعمال مجلس النواب الاردني ، ط1 ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عمان ، الاردن ، 2019 .
- .XXX د.فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، دستور 2014، الكتاب الاول ، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقها في مصر ، بلا دار ومكان نشر ، 2019
- .XXXI د.فتحي محمد محمد الأحول ، الرقابة على اموال الدولة العامة، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتاثير في الإجراءات التأديبية، دراسة تطبيقية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016
- .XXXII القومي للأصدارات القانونية ، 2011
- .XXXIII كريم لفته مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار السنهوري ، بيروت ، 2016.
- .XXXIV د.ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008
- .XXXV د.ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، ط3، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1991
- .XXXVI مجدي الشارف محمد الشبعاني ، الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2015.
- .XXXVII د.محمد ابو زيد محمد ، الوجيز في القانون الدستوري ، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري ، بلا دار نشر وسنة طبع .
- .XXXVIII د.محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم السياسية في العالم ، ط4 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002 .
- .XXXIX د.محمد طه حسين الحسيني ، الأختصاص المالي للسلطة التشريعية -دراسة مقارنة - ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2016 .
- .XL محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، ط8، بيروت، 2013

- .XLI محمد عبد السلام الزيات و هاني خير ، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق ، ط1، مكتبة مجلس الأمة الأردني، 1971 0
- .XLII محمد عبد الله العربي ، ميزانية الدولة النظريات العامة ، ط1، مطبعة دار المعرفة ، بغداد ، 1954
- .XLIII د.محمد كامل ليلة ، النظم السياسية،الدولة،الحكومة،دار النهضة العربية،بيروت،لبنان،1969
- .XLIV د.محمد محمود العمار العجامة ، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ، ضمانات استقلال المجالس التشريعية ، دار الخليج للصحافة والنشر ، عمان ، المملكة الأردنية الهاشمية ، 2018
- .XLV د.محمد صالح الكروي ، التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997 ، ط1 ، مطبعة البريق ، بغداد ، 2010
- .XLVI د.محمد صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح ، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017
- .XLVII د.مدحت أحمد يوسف غنيم ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، ط2، المركز القومي للأصدارات القانونية، 2011 0
- .XLVIII د.مدحت أحمد يوسف غنيم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، ط2 ، المركز
- .XLIX د.مروج هادي الجزائري ، استقلال السلطة التشريعية ،دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،لبنان ، 2001 .
- .L د.مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، النظام البرلماني – النظام الرئاسي- النظام الإسلامي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2009 .
- .LI د.مهنا بهجت يونس الصالحي ، التنظيم الدستوري والقانوني لأسس وآليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق 2005، ط1 ، مطبعة رياض ، بغداد ، 2015
- .LII د.نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، المبادئ العامة والنظم السياسية ، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، 2011.
- .LIII د.هاتف المحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، ط1، دار الاساتذة للطباعة والنشر والتوزيع ،بغداد، 2016
- .LIV هاني خير ، دراسات تشريعية لمجلس الامن في تفسير احكام النظام الداخلي لمجلس النواب (الأردني)، ج1، بلا دار النشر، 1987 .
- .LV د.هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل الأحكام الدستورية في البلدين ، دار النهضة العربية ، 2006 .
- .LVI د.وائل عبد اللطيف ، أصول العمل النيابي- البرلماني ، ج2 ، بغداد، 2012
- .LVII وحيد رأفت و وايت إبراهيم ، القانون الدستوري، المطبعة العصرية ، مصر ، 1937
- .LVIII د.وسام العاني ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار السنهوري ، بغداد ، 2015 0
- .LIX وليد محمد حمودة ، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، بلا دار نشر ، 2012،
- .LX يزىن خلوق محمد ، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة ، ط1 ، دار السنهوري ، بيروت ، 2016.

الإطارح :

- I. إسماعيل فاضل حلواص آدم الشمري ، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة النهرين، 2015 .

الرسائل:

- I. ناصر جابر ، السياسة العامة والحكم الراشد في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر سيكرة ، 2013 .
- II. عبير حكمت الكفارنة ، شفافية الموازنة العامة في المسألة الاجتماعية وأثرها في فلسطين ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية التجارة الجامعة الإسلامية بغزة .

البحوث العلمية :

- I. د. رافع خضر شبر و وليد حسن حميد ، الوظيفة التشريعية للبرلمان الإتحادي في الدول الاتحادية ، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3 ، سنة 2014 .
- II. د. ياسر علي إبراهيم ، السياسة العامة في العراق ، دراسة في المعوقات التشريعية ، بحث منشور في مجلة دراسات دولية ، تصدر مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والستون ، 2015 .
- III. د. عادل الطبطبائي ، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، الكويت ، 1985 .
- IV. عمار رحيم الكناني ، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد 26/ ، لسنة 2019 .
- V. د. مها بهجت يونس الصالحي ، و م.م. محمد عبد الكاظم عوفي ، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة) ، مجلة الحقوق، الصادرة عن كلية القانون – الجامعة المستنصرية، السنة السابعة، مج 5 ، العدد/ 25، 26، 2015 .

البحوث والمقالات المنشورة على شبكة الانترنت :

- I. موريس فرجية ، دساتير فرنسا ، ص140 ، شبكة الإنترنت الموقع الإلكتروني : <https://www.booksarab.com> ، تاريخ الزيارة 2019/12/28 ، الساعة 4:30 مساءً.
- II. دور مجلس النواب في صنع السياسة العامة ، بحث منشور على موقع مجلس النواب العراقي ، الموقع الإلكتروني : <https://ar.parliament.iq> ، تاريخ الزيارة : 2019/7/25 ، الساعة: 5:15 م 0
- III. دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان ، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، ، بيروت، 2017، ص33. الموقع الالكتروني : www.arabruleoflaw.org ، تاريخ الزيارة 2019/4/20 .
- IV. عباس حسين جواد و أرزوقي عباس عبد ، صياغة السياسات العامة (إطار منهجي) ، بحث منشور في مجلة أهل البيت (ع) ، العدد الأول ، 2005 ، ص ، شبكة الأنترنت ، <http://abo.edu.iq> ،

- .V د. علي الصاوي ، البرلمان ، بحث منشور على شبكة الإنترنت ، الموقع الإلكتروني،
0 <http://sciencesjuridigues.blogspot.com>
- .VI عدنان محسن ظاهر ، دور البرلمان في مراقبة الموازنة دراسة مقارنة للدول العربية
، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، القاهرة ، ص2. الموقع
الإلكتروني: <https://adnandaher.info> 0
- .VII د. عدنان محسن ظاهر ، إشراك الجمهور في عملية الموازنة ، الموقع
الألكتروني: <https://adnandaher.info> 0
- .VIII البرلمان وحكامه المال العام ، مقالة منشورة على شبكة الإنترنت ، الموقع
الإلكتروني، <https://agora-parl.org> 0
- .IX د. عدنان محسن ظاهر ، الموازنات العامة في الدول العربية ، مصدر سابق ، ص9.
الموقع الإلكتروني : <https://adnandaher.info> 0
- .X محمد مالكي ، تقرير عن وضع البرلمان في المغرب ، تعزيز حكم القانون والنزاهة
في العالم العربي ، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، ص8 ، منشور
على شبكة الأنترنت www.arabruloflaw.org .

الندوات والتقارير

- I ندوة تطوير العمل البرلماني العربي ، تقرير عام ، المركز اللبناني للدراسات ، برنامج
الأمم المتحدة الأنمائي، المجلس النيابي اللبناني، ص8، الموقع الإلكتروني :
www.parliament.gov .
- II البرلمان في الدول العربية ، رصد وتحليل ، (الأردن، لبنان، المغرب، مصر)، المركز
العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، بيروت، 2007 .
- III محمد مالكي ، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي – تقرير عام-، المركز اللبناني
للدراسات، برنامج الأمم المتحدة الأنمائي، المجلس النيابي اللبناني، الموقع الإلكتروني
www.parliament.gov.sy .
- IV نحو تطوير العمل البرلماني ، أوراق الندوة البرلمانية ، ط1، المركز اللبناني للدراسات
، بيروت ، 200

التشريعات

الديساتير

- I دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- II الدستور الأردني لسنة 1952

الأنظمة

- I النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 المعدل

قرارات المحكمة الاتحادية العليا

- I قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (87) في 2/12/2010
- II قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد (15/اتحادية/2007) في 16/7/2007 .

الدوريات

- I. قرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2010 ، مجلد الثالث ، إصدارات جمعية القضاء العراقي ، بغداد ، تموز 2011 .
- II. مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3 ،سنة 2014 0
- III. مجلة دراسات دولية ، تصدر مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ، جامعة بغداد ، العدد الحادي والستون ، 2015.
- IV. مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، الكويت ، 1985 0
- V. مجلة القانون والقضاء ، العدد /26 ، لسنة 2019 0
- VI. مجلة الحقوق،الصادرة عن كلية القانون – الجامعة المستنصرية،السنة السابعة،مج 5 ، العدد/26،25 ، 2015

الكتب الأجنبية المترجمة

- I. أوليفه دو هاميل وأيف ميني ، المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1 ، بيروت ، 1996
- II. اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج2، ترجمة علي مقلد واخرون ، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1974
- III. ديفيد بيثام ، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، دليل الممارسة الجيدة ، الأتحاد البرلماني الدولي ، بيروت ، 2006
- IV. توبي مندل ، البرلمان والوصول إلى المعلومات ، العمل من أجل حكم شفاف ، ترجمة ، أ. أحمد حسين اليازوري و د. محمد علي الخلايلة ، ط1 ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، عمان ، 2008
- V. د. جيمس أندرسون ، صنع السياسة العامة ، ترجمة ، د. عامر الكبيسي ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، بلا سنة طبع
- VI. بول سيلك و رودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، ترجمة دعلي الصاوي،ط1، مكتبة الشروق الدولية،القاهرة،2004.
- VII. جاك دونديو دوفابر ، الدولة ، ترجمة د. سموحي فوق العادة ، ط1 ، مكتبة الفكر الجامعي ، منشورات عويدات ، بيروت ، 1970 .
- VIII. ألان تورين ، ما هي الديمقراطية حُكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية ، ترجمة حسن قببسي ، ط2 ، دار الساقى ، بيروت ، 2001 .

الكتب والاطاريح الأجنبية

- I. Alain Marciano, Constitutional Mythologies,New Perspectives on Controlling the State,Springer,New York,USA 2011 .
- II. Eloise Elizabeth Catherine Ellis, THE Working and Impact of the House of COMMONS Political and Constitutional Reform Committee in the 2010- 15 Parliament, Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy at King December 2017 .
- III. G. Alan Tarr and Robert F. Williams, State Constitutions for the Twenty-first Century, VOL3.
- IV. Joseph Dubuc. La Question. Et Interpelation, these paris 1909 .